

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MONTES CLAROS – UNIMONTES**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO SOCIAL - PPGDS**  
**ROBSON JOSÉ VELOSO**

**CADASTRO TERRITORIAL MULTIFINALITÁRIO (CTM):**  
**CONTRIBUIÇÕES PARA O DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL**

Montes Claros  
2018

**ROBSON JOSÉ VELOSO**

**CADASTRO TERRITORIAL MULTIFINALITÁRIO (CTM):  
CONTRIBUIÇÕES PARA O DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Social, da Universidade Estadual de Montes Claros – Unimontes, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Social.

Orientador: Prof. Dr. Marcos Esdras Leite

Coorientador: Prof. Dr. Geraldo Antônio dos Reis

Montes Claros  
2018

V432c Veloso, Robson José.  
Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM) [manuscrito] : contribuições para o desenvolvimento municipal / Robson José Veloso. – Montes Claros, 2018.  
112 f. : il.

Bibliografia: f. 103-108.

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Montes Claros -

Unimontes, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Social/PPGDS,  
2018.

Orientador: Prof. Dr. Marcos Esdras Leite.

Coorientador: Prof. Dr. Geraldo Antônio dos Reis.

1. Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM). 2. Desenvolvimento municipal.  
3. Norte de Minas. I. Leite, Marcos Esdras. II. Reis, Geraldo Antônio dos. III.  
Universidade Estadual de Montes Claros. IV. Título. V. Título: Contribuições para  
o desenvolvimento municipal.

**ROBSON JOSÉ VELOSO**

**CADASTRO TERRITORIAL MULTIFINALITÁRIO (CTM):  
CONTRIBUIÇÕES PARA O DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Social, da Universidade Estadual de Montes Claros – Unimontes, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Social.

Orientador: Prof. Dr. Marcos Esdras Leite

Coorientador: Prof. Dr. Geraldo Antônio dos Reis

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Marcos Esdras Leite (Orientador)  
Universidade Estadual de Montes Claros - Unimontes

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Anete Marília Pereira (Examinadora)  
Universidade Estadual de Montes Claros – Unimontes

---

Prof. Dr. César Vinícius Mendes Nery (Examinador)  
Instituto Federal do Norte de Minas - IFNMG

Montes Claros  
2018

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por me permitir a benção de poder estudar e pela graça desta conquista tão sonhada.

Aos meus pais, Elza e Filomendes, que foram meus maiores professores, ensinando-me as lições mais importantes que eu poderia aprender: a honestidade, o trabalho, a humildade e o respeito.

Aos meus irmãos, Nedson e Madson, pelo incentivo e apoio incondicionais.

À Virgínia, por todo companheirismo, amor, dedicação e apoio durante todos os momentos. Por estar ao meu lado, desde a inscrição para o processo seletivo até os instantes finais da Dissertação, sua ajuda e incentivo foram fundamentais para esta conquista.

Ao meu Orientador, Prof. Dr. Marcos Esdras Leite, pelos ensinamentos, pelo apoio, paciência, cobrança e pela amizade. Por ter acreditado em mim e ter me direcionado tão bem durante toda a pesquisa. E principalmente, por ter sido abençoado na recuperação do acidente sofrido durante o processo.

Ao meu Coorientador, Prof. Dr. Geraldo Antônio Reis, e à Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Anete Marília Pereira, pela participação na Banca de Qualificação e pelas contribuições enriquecedoras para o trabalho.

Aos meus amigos e familiares, que sempre torceram por mim e me incentivaram nesta jornada.

Ao amigo e mestre Davidson Caldeira, que me incentivou a prestar o processo seletivo para o programa. Por quem carrego uma grande admiração, e que tanto me ensinou e me ajudou na vida profissional e pessoal.

A todos do Laboratório de Geoprocessamento (Departamento de Geociências da Unimontes), principalmente ao colega Herick Lyncon, Mestrando em Geografia, que me ajudou bastante na criação dos mapas, na coleta de dados e nas conversas sobre o CTM.

Aos professores e funcionários do PPGDS pelo esforço em nos capacitar, por dividir seus conhecimentos, pela amizade, e ainda, por todo empenho e dedicação em tornar o programa cada vez melhor.

Aos colegas desta jornada, por toda a amizade construída, confraternizações e palavras de apoio.

Ao pessoal do escritório RVA, que me apoia e me ajuda diariamente, pela amizade e por contribuir para que eu pudesse dedicar-me as atividades do mestrado.

Aos funcionários dos cadastros imobiliários dos municípios visitados, pela disponibilidade, atenção e boa vontade em me acompanhar e por ceder as informações para a pesquisa.

Enfim, agradeço a todos que de alguma forma contribuíram para o sucesso deste trabalho.

*“A lição já sabemos de cor, só nos resta aprender. ”*

Beto Guedes, “Sol de Primavera”, 1979.

## RESUMO

Este trabalho teve como objetivo analisar as condições dos cadastros imobiliários das cidades que compõem a Mesorregião Norte de Minas, buscando compreender de que forma contribuem para o desenvolvimento municipal. Definiu-se como objetivos específicos: conceituar o cadastro territorial e discutir sua aplicação como Multifinalitário; analisar as condições dos cadastros territoriais e da arrecadação do IPTU nos municípios no Norte de Minas; discutir a possibilidade da implementação do CTM nos municípios do Norte de Minas; e destacar a importância do CTM para fins de desenvolvimento socioeconômico municipal. Na metodologia, utilizou-se de dados qualitativos e quantitativos, resumindo-se a pesquisa bibliográfica, a caracterização da área de estudo, e o levantamento e análise dos dados. Através da pesquisa bibliográfica conceituou-se as principais categorias que compõem o trabalho. O recorte territorial delimitado para a pesquisa foi a Mesorregião Norte de Minas, dessa forma, realizando-se a caracterização dessa região. A pesquisa com levantamento de dados, que dizem respeito às condições dos cadastros imobiliários dos municípios que compõem o Norte de Minas, foi realizada por meio da aplicação de questionários aos servidores dos setores de cadastro das administrações municipais envolvidas e de visitas as cidades sedes das Microrregiões do Norte de Minas. As variáveis abordadas no questionário foram: Se há a existência do cadastro? Se a aplicação do mesmo é de forma informatizada? E, como acontece a tributação municipal? Sobre o IPTU. Os dados colhidos foram analisados, transformados em porcentagem, inseridos no texto deste trabalho e representados por meio de mapas e gráficos. As visitas aos cadastros foram realizadas nos sete municípios que são sedes das Microrregiões (Bocaiuva, Grão Mogol, Janaúba, Januária, Montes Claros, Pirapora e Salinas), acompanhadas por funcionários dos setores que responderam a um novo questionário em formato de entrevista. Verificou-se que são muitos os desafios a serem enfrentados para uma gestão urbana plena, mas que com a implementação de instrumentos como o CTM, esse processo pode ser facilitado. Dessa forma, o presente trabalho procurou contribuir para a implementação do CTM nos municípios, a fim de que ele auxilie nos processos de desenvolvimento municipal.

**Palavras-chave:** Cadastro Territorial Multifinalitário. Desenvolvimento Municipal. Norte de Minas.

## ABSTRACT

The objective of this study was to analyze the conditions of the real estate registries of the cities that make up the Meso-region of Minas Gerais, in search of understanding how they contribute to the municipal development. It was defined as specific objectives: to conceptualize the territorial cadastre and to discuss its application as; Multipurpose; analyze the conditions of the territorial registrations and the collection of Property Tax (IPTU) in the municipalities in the North of Minas; discuss the possibility of implementing the Multipurpose Territorial Cadastre (MTC) in the municipalities of the North of Minas; and highlight the importance of the MTC for municipal socioeconomic development. The methodology used qualitative and quantitative data, summarizing the bibliographic research, the characterization of the study area, and the collection and analysis of the data. Through the bibliographic research the main categories that compose the work were conceptualized. The territorial boundary delimited for the research was the Northern Meso-region of Minas, therefore, the characterization of this region was carried out. The research of data collection that concerns the conditions of the real estate registries of the municipalities that compose the North of Minas, was realized through the application of questionnaires to the public servants from the cadastre sectors of the municipal administrations and through visits to the host cities/headquarters of the Microregions. The main variables approached in the questionnaire were: Is there registration? If there is, is its applicability computerized? How does municipal taxation happen? Mainly how the Property Tax (IPTU) happen. The data collected were analyzed, transformed in percentage, inserted in the text of this work, and represented by means of maps and graphs. The visits to the registers were carried out in the seven municipalities that are headquartes in the Microregions (Bocaiúva, Grão Mogol, Janaúba, Januária, Montes Claros, Pirapora and Salinas), accompanied by sector employees, who answered a new questionnaire in interview format. It has been found that there are many challenges to be faced in order to achieve full urban management, however with the implementation of tools such as the, MTC, this process can be facilitated. Thus, the present work sought to contribute to the implementation of the MTC in the municipalities, so that it helps in the processes of municipal development.

**Keywords:** Multipurpose Territorial Cadastre. Municipal Development. North of Minas.



## LISTAS DE ILUSTRAÇÕES

### LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Fluxograma da Metodologia do Trabalho.....	19
Figura 2	Diferentes parcelas que compõe um imóvel.....	44
Figura 3	Confusão de limites causados pelo posicionamento relativo de parcelas	45
Figura 4	Desmembramento e Remembramento de parcelas.....	46
Figura 5	Situações de incoerência e coerência entre parcelas.....	46
Figura 6	Croqui original de levantamento cadastral de campo.....	48
Figura 7	Carta cadastral municipal – Florianópolis, SC.....	50
Figura 8	Mapa de Localização das Mesorregiões de Minas Gerais.....	58
Figura 9	Mapa de Localização das Microrregiões do Norte de Minas.....	59
Figura 10	Mapa de Localização dos Municípios do Norte de Minas.....	61
Figura 11	Mapa do PIB e IDHM no Norte de Minas.....	66
Figura 12	Mapa de População Urbana e Rural no Norte de Minas.....	68
Figura 13	Hierarquia das Cidades Médias de Minas Gerais – 2006.....	70
Figura 14	Mapa da Arrecadação do IPTU nos municípios do Norte de Minas.....	74
Figura 15	Mapa do cadastro imobiliário no Norte de Minas.....	78
Figura 16	Setor de cadastro imobiliário e tributos municipais de Bocaiuva.....	82
Figura 17	Setor de topografia e cadastro imobiliário de Grão Mogol.....	83
Figura 18	Recorte do arquivo cadastral de Grão Mogol.....	84
Figura 19	Setor de contratos e convênios de Grão Mogol.....	85
Figura 20	Setor de cadastro técnico e IPTU de Janaúba.....	86
Figura 21	<i>Software</i> utilizado pelo Cadastro Técnico de Janaúba.....	87
Figura 22	Ficha para Cadastro Imobiliário de Janaúba.....	88
Figura 23	Secretaria de Tributos Municipais de Janaúria.....	89
Figura 24	<i>Software</i> utilizado pelo Cadastro Técnico de Janaúria.....	90
Figura 25	Setor de Cadastro Técnico de Montes Claros.....	91
Figura 26	Lista de taxas cobradas pelo município de Montes Claros.....	92
Figura 27	Setor de Tributos Municipais e cadastro imobiliário de Pirapora.....	93
Figura 28	Boletim de Informações Cadastrais de Pirapora.....	94
Figura 29	Espaços destinados ao Cadastro imobiliário de Salinas.....	95

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Imposto Sobre a Propriedade Imobiliária Local (em % do PIB).....	54
Gráfico 2	Participação das Mesorregiões de MG no PIB estadual em 2014 (%).....	65
Gráfico 3	Quantidade de Municípios de acordo com a pop.no Norte de Minas.....	67
Gráfico 4	Número de Municípios emancipados no NM de acordo com ano.....	71
Gráfico 5	Municípios com os maiores valores do Norte de Minas - IPTU <i>per capita</i> (R\$).....	75
Gráfico 6	Quantidade de municípios do NM que possuem PGV.....	80

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1	- Exemplo de dados que compõem o arquivo de dados literais.....	49
Tabela 2	- Divisão dos municípios do Norte de Minas em Microrregiões.....	60
Tabela 3	- Municípios de MG com Renda <i>Per Capita</i> inferior a R\$ 300 em 2010.....	66
Tabela 4	- Arrecadação do IPTU por Microrregiões do Norte de Minas.....	73
Tabela 5	- PIB e IDHM dos municípios que não possuem cadastro imobiliário no Norte de Minas.....	97

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT	-	Associação Brasileira de Normas Técnicas
CEPAL	-	Comissão Econômica para a América Latina
CF/1988	-	Constituição Federal de 1988
CIATA	-	Convênio e Incentivo ao Aperfeiçoamento Técnico-Administrativo das Municipalidades
CTM	-	Cadastro Territorial Multifinalitário
CTN	-	Código Tributário Nacional
DITER	-	Divisão de Estudos Territoriais (DITER – IBGE)
FPM	-	Fundo de Participação dos Municípios
IBGE	-	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	-	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	-	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
INE	-	Instituto Nacional de Estatística
INDE	-	Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais
IPTU	-	Imposto Predial e Territorial Urbano
ISS	-	Imposto Sobre Serviços
ITBI	-	Imposto Sobre a Transmissão de Bens Imóveis
ONU	-	Organização das Nações Unidas
PGV	-	Planta Genérica de Valores
PIB	-	Produto Interno Bruto
PNCC	-	Plano Nacional de Capacitação das Cidades
PNUD	-	Programa Nações Unidas para o Desenvolvimento
RGM	-	Rede Geodésica Municipal
RI	-	Registro de Imóveis
SGB	-	Sistema Geodésico Brasileiro
SICART	-	Sistema de Cadastro e Registro Territorial

- SIG - Sistema de Informações Geográficas
- SIT - Sistema de Informações Territoriais
- UTM - Universal Transverso de Mercator

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>16</b>
<b>CAPÍTULO 1 - DESENVOLVIMENTO, POLÍTICAS PÚBLICAS E CTM.....</b>	<b>22</b>
1.1 Análise em torno do conceito de desenvolvimento.....	22
1.2 Desenvolvimento local e descentralização.....	27
1.3 Políticas públicas e tributação municipal.....	29
1.4 Legislação territorial urbana no Brasil e o ctm.....	34
1.5 Cadastro territorial urbano.....	38
1.6 Implementação do Cadastro Territorial Multifinalitário: Portaria 511.....	40
1.7 Cadastro Territorial Multifinalitário.....	43
<b>CAPÍTULO 2 - CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÔMICAS E POPULACIONAIS DA MESORREGIÃO NORTE DE MINAS.....</b>	<b>56</b>
2.1 A divisão regional em mesorregiões e microrregiões do IBGE.....	56
2.2 Características gerais do Norte de Minas.....	62
2.3 Aspectos socioeconômicos, demográficos e urbanos.....	64
2.4 Processo de emancipação municipal no Norte de Minas.....	70
2.5 Arrecadação do IPTU nos municípios do Norte de Minas.....	72
<b>CAPÍTULO 3 - AS CONDIÇÕES DOS CADASTROS IMOBILIÁRIOS E SUAS CONTRIBUIÇÕES PARA O DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL NO NORTE DE MINAS.....</b>	<b>77</b>
3.1 OS CADASTROS IMOBILIÁRIOS E A ARRECADAÇÃO MUNICIPAL NO NORTE DE MINAS.....	77
3.2 AS CONDIÇÕES DOS CADASTROS IMOBILIÁRIOS NAS SEDES DAS MICRORREGIÕES DO NORTE DE MINAS.....	81
<b>3.2.1 O Cadastro Imobiliário no município de Bocaiuva .....</b>	<b>81</b>
<b>3.2.2 O Cadastro Imobiliário no município de Grão Mogol ..</b>	<b>83</b>

3.2.3 O Cadastro Imobiliário no município de Janaúba .....	85
3.2.4 O Cadastro Imobiliário no município de Januária .....	89
3.2.5 O Cadastro Imobiliário no município de Montes Claros.....	90
3.2.6 O Cadastro Imobiliário no município de Pirapora .....	92
3.2.7 O Cadastro Imobiliário no município de Salinas.....	95
3.3 OS CADASTROS IMOBILIÁRIOS E A RELAÇÃO COM O DESENVOLVIMENTO.....	96
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>99</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>103</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>109</b>
ANEXO A - QUESTIONÁRIOS APLICADOS PARA A PESQUISA.....	110
ANEXO B - PLANTA CADASTRAL DE GRÃO MOGOL.....	113

## INTRODUÇÃO

O conhecimento do território é fundamental para que se possa pensar em políticas públicas que promovam o desenvolvimento social e econômico de qualquer localidade. Porém, isso representa uma tarefa árdua que se estende por séculos, acompanhando os processos humanos. Quando se trata de um país, com extensão territorial tão ampla e história civilizatória relativamente recente, como a brasileira, ainda temos muito a evoluir na gestão territorial. Por outro lado, com o avanço tecnológico ocorrido nas últimas décadas, novas ferramentas foram criadas, facilitando, em parte, esse processo.

No caso dos municípios, por se tratarem de territórios menores quando comparados ao do país, uma ferramenta que pode contribuir para a gestão de tal espaço é o Cadastro Territorial. O cadastro representa o registro sistematizado das informações referentes aos aspectos físicos, jurídicos e econômicos dos imóveis, podendo ser utilizado para auxiliar na gestão municipal em termos de planejamento e na tomada de decisões que envolvam os processos territoriais (LOCH; ERBA, 2007; PEREIRA, 2009).

A criação dos cadastros municipais brasileiros ocorreu a partir da Constituição Federal de 1946, que atribuía ao município a tributação sobre a terra urbana. Conseqüentemente, os primeiros cadastros surgiram com a intenção de conhecer o território e facilitar a cobrança de tributos. Em grande parte dos municípios, esse modelo ainda permanece a medida que os cadastros são associados ao setor de tributação. Um dos principais tributos em que o cadastro é utilizado é o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), que, ainda assim, apresenta dificuldades para arrecadação causado pela deficiência dos cadastros ou pela negligência dos administradores municipais.

As questões territoriais no Brasil têm apresentado evolução quanto à legislação, desde a Lei de Terras, em 1850, passando pela Constituição Federal, de 1988, o Estatuto das Cidades, em 2001, a criação do Ministério das Cidades, em 2003, e as crescentes discussões sobre regularização fundiária. Em relação ao Cadastro Territorial, um dos mais recentes avanços foi a publicação da Portaria 511, em 7 de dezembro de 2009, no Diário da União, pelo Ministério das Cidades. A mesma foi intitulada como “Diretrizes para a criação, instituição e atualização do Cadastro Territorial Multifinalitário – CTM – nos municípios brasileiros” diz que “o CTM deve ser utilizado como referência básica para qualquer atividade de sistemas ou representações geoespaciais do município”.

O Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM) compreende o levantamento e registro de informações de diferentes setores da administração municipal, ou mesmo de fontes



diversas dessa. As informações são cadastradas em um sistema e têm como elemento de ligação um código único referente à parcela territorial, ou seja, cada unidade imobiliária recebe um número identificador que é a chave para todas as informações referentes a mesma. Com isso, é possível que as informações sejam reunidas em um sistema único, facilitando o acesso aos dados e permitindo análises mais eficientes (OLIVEIRA, 2010b).

O CTM bem estruturado pode representar uma ferramenta relevante para a gestão municipal em vários aspectos, desde o controle territorial, por meio da criação dos planos diretores e leis de uso e ocupação do solo, até a tomada de decisões na gestão de recursos em áreas distintas como saúde, educação, infraestrutura, segurança pública, entre outros. Além disso, poderá facilitar a aplicação dos tributos municipais, permitindo o aumento de sua arrecadação e o uso tais recursos em melhorias para o município.

No Brasil a legislação de terra urbana é dissociada da legislação de terra rural, assim como os cadastros urbanos são dissociados do cadastro rural. Este trabalho pretende limitar-se à discussão em torno do cadastro urbano, já que o CTM é instrumento de gestão territorial urbana. É raro encontrar dados referentes à terra rural nas administrações municipais, devido ao cadastro rural possuir sua estrutura centralizada, principalmente em órgãos federais.

Em cidades de pequeno porte<sup>1</sup> ou mesmo municípios que possuem baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), a existência do cadastro imobiliário representa um primeiro passo para a implementação do CTM. Em regiões com baixos indicadores socioeconômicos, a utilização de dados que direcionem o desenvolvimento pode significar, a longo prazo, o aumento desses indicadores e a melhoria na qualidade de vida da população. Nesse trabalho, analisa-se a Mesorregião Norte de Minas, apresentando suas características gerais e específicas em relação aos cadastros imobiliários.

A Mesorregião Norte de Minas é formada por 89 municípios, que possuem como sede, em sua maioria, cidades de pequeno porte. Em grande parte dos estudos sobre a região, esta é relacionada com a pobreza, a seca, o isolamento geográfico e a dependência da transferência de recursos do estado e da União (PEREIRA, 2007).

Nesse sentido, o trabalho pretende contribuir cientificamente na discussão sobre a gestão do território urbano municipal através do CTM, evidenciando as potencialidades e dificuldades de sua implementação nas administrações municipais, tendo o Norte de Minas Gerais como recorte espacial a ser analisado. Mesmo que estejam envolvidos custos para implementação e a necessidade de capacitação técnica de funcionários, ressalva-se que o

---

<sup>1</sup>Segundo Maia (2010), na classificação das cidades pequenas ou de pequeno porte, adentram as que englobam até 20 mil habitantes.

investimento retornará ao município em forma de inúmeros benefícios que poderão ser alcançados com o auxílio do CTM.

Portanto, o objetivo geral deste trabalho é analisar as condições dos cadastros imobiliários dos municípios que compõem a Mesorregião Norte de Minas e de que forma eles contribuem para o desenvolvimento municipal. Buscando demonstrar que a implementação do CTM pode representar um avanço significativo na gestão do município.

Por seu turno, os objetivos específicos são:

- Conceituar o cadastro imobiliário ou territorial e discutir sua aplicação como Multifinalitário;
- Analisar as condições dos cadastros territoriais e da arrecadação do IPTU nos municípios no Norte de Minas;
- Discutir a possibilidade da implementação do CTM nos municípios do Norte de Minas;
- Destacar a importância do CTM para fins de desenvolvimento socioeconômico municipal.

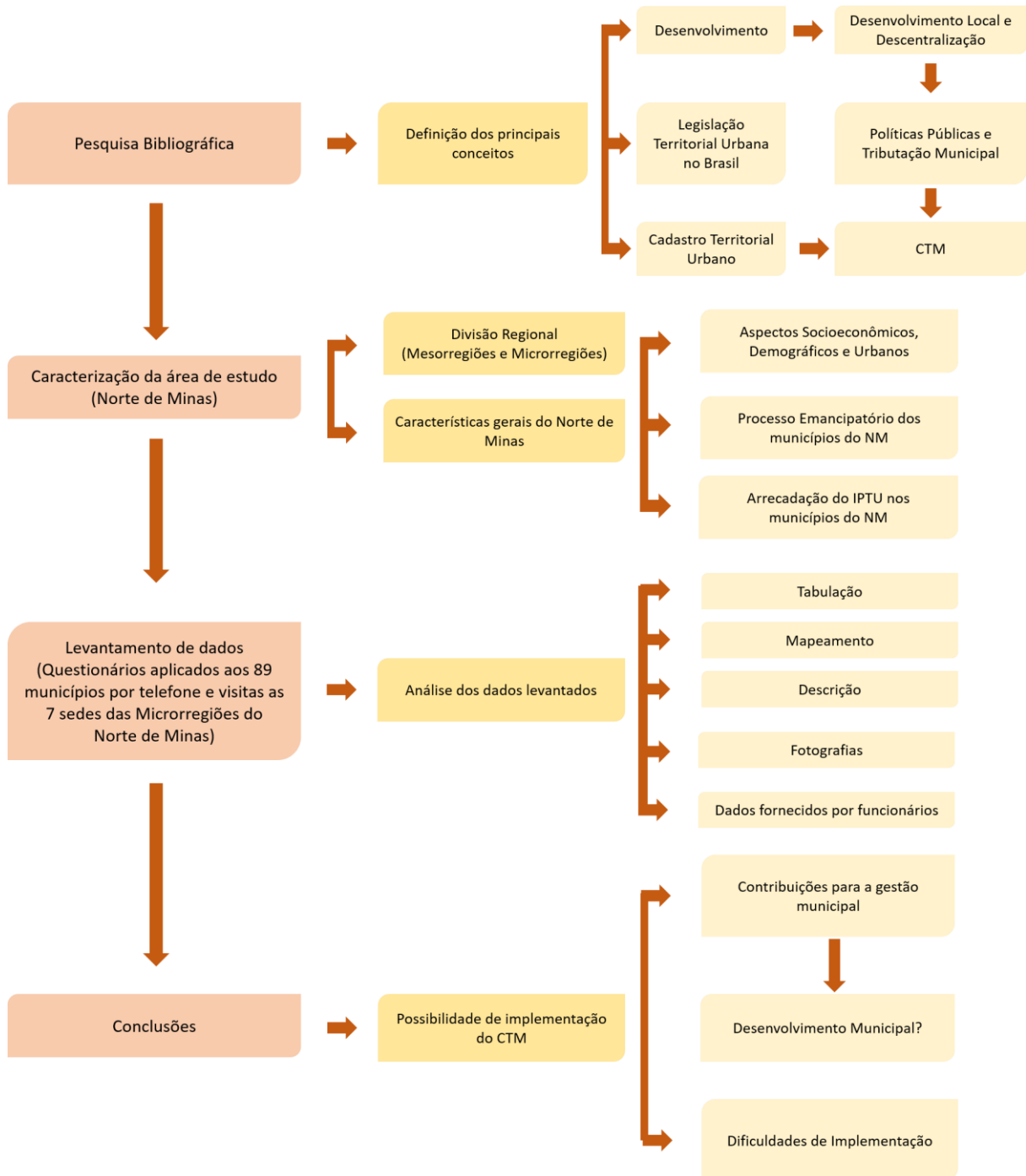
Os aspectos metodológicos utilizados neste trabalho, representados na Figura 1, foram: a pesquisa bibliográfica e o levantamento e análises de dados.

Na pesquisa bibliográfica procurou-se conhecer e discutir os conceitos centrais a respeito do tema, de acordo com livros, artigos e demais fontes enriquecendo assim o presente trabalho. Segundo Gil (1999), a principal vantagem desse tipo de pesquisa está no fato de que através dela o pesquisador pode se valer de uma cobertura mais ampla de fenômenos, já investigados por outros pesquisadores.

O termo “desenvolvimento” foi analisado de forma globalizante, e posteriormente analisou-se a utilização do termo para referir-se aos aspectos sociais e econômicos. O debate sobre tais aspectos foi fortalecido pela criação da Organização das Nações Unidas (ONU), e das comissões econômicas regionais, dentre as quais, destacou-se a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

Em outro momento, o desenvolvimento foi analisado de forma local e municipal, os autores pesquisados destacaram a importância de se conhecer as dificuldades e as potencialidades de cada localidade e do envolvimento comunitário nos processos de desenvolvimento local. Analisou-se o processo de descentralização para compreender a autonomia político-administrativa dos municípios e as políticas públicas, como ações do poder público no sentido de promover a equidade social e a melhoria na qualidade de vida da população (DIAS; MATOS, 2012).

**Figura 1 – Fluxograma da Metodologia do Trabalho**



Fonte: Org: VELOSO, R.J. 2017.

Buscou-se também, analisar a tributação municipal, para isso, realizou-se um histórico da legislação territorial urbana no Brasil, afim de compreender as primeiras aplicações do cadastro territorial, a implementação do CTM e seus principais aspectos e potencialidades.

Estabeleceu-se que a pesquisa analisaria os cadastros da Mesorregião Norte de Minas, sobretudo nas cidades de pequeno porte, que são maioria na região. Outros motivos que levaram à escolha da região foram a proximidade do pesquisador (em função da limitação de tempo e recursos para a realização da pesquisa) e a relação da instituição acadêmica (Unimontes) com o desenvolvimento da região.

Para tanto, foi realizada a pesquisa bibliográfica, buscando-se conhecer as principais características do Norte de Minas. Primeiramente, apresentou-se um breve histórico a respeito do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e a divisão regional de 1990, que estabeleceu o Norte de Minas como uma das doze Mesorregiões de Minas Gerais e a dividiu em sete Microrregiões. Para melhor compreensão das divisões regionais, foram feitos mapas de localização.

Apresenta-se aqui o processo histórico de constituição da região e suas principais características. Os aspectos socioeconômicos analisados e utilizados, foram o Produto Interno Bruto (PIB) e Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM); e os aspectos demográficos e urbanos tiveram como base dados do IBGE, ambos representados por mapas e gráficos. Utilizou-se de pesquisa bibliográfica e de dados, do IBGE, para descrever os processos emancipatórios da região, e do Ministério da fazenda, para analisar a arrecadação do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) na região.

Determinou-se as questões básicas que referem-se aos cadastros imobiliários, criou-se um questionário que pudesse levantar e demonstrar os principais aspectos dos cadastros nos municípios que compõem a região. As variáveis abordadas no questionário foram: a existência do cadastro, a aplicação do cadastro de forma informatizada e como acontece a tributação municipal, sobretudo o IPTU. Buscou-se aplicar o questionário em todos os municípios que compõem o Norte de Minas. Devido à distância dos municípios, os prazos e recursos para a pesquisa, optou-se pela aplicação por meio de telefonemas aos funcionários dos setores responsáveis pelo cadastro de cada município. O questionário foi aplicado em 87 dos 89 municípios da região, já que em 2 municípios não foi possível o contato. Os dados colhidos foram tabulados, transformados em mapas e gráficos e analisados no texto.

Posteriormente, foram realizadas visitas nos sete municípios que são sedes das Microrregiões (Bocaiúva, Grão Mogol, Janaúba, Janaúria, Montes Claros, Pirapora e Salinas), as visitas foram acompanhadas por funcionários dos setores, que responderam a um novo questionário em formato de entrevista. A escolha dos municípios sede para a realização das visitas, se deve ao fato de que esses municípios representam, teoricamente, um modelo para os demais municípios que compõem suas Microrregiões. As visitas foram descritas no texto e

estão acompanhadas por fotografias e outros dados fornecidos pelos funcionários dos cadastros nos municípios visitados.

De acordo com Theóphilo e Martins (2016), os levantamentos são utilizados quando o pesquisador precisa responder questões e obter dados acerca da distribuição de uma variável, ou características de pessoas ou grupos. No presente trabalho, optou-se por essa metodologia, considerando variáveis quantitativas e qualitativas nos municípios que compõem o recorte territorial delimitado. Esse tipo de pesquisa fica condicionada à veracidade das informações fornecidas pelos funcionários que responderam ao questionário, uma vez que por meio desses dados foram realizadas as análises.

O trabalho está estruturado em três partes que, basicamente, resumem-se na pesquisa bibliográfica, a caracterização da área de estudo e o levantamento e análise dos dados coletados.

A primeira parte busca explicar a temática dos cadastros imobiliários e implantação do Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM) através da pesquisa bibliográfica, referenciando as categorias que compõem o trabalho, conforme descrito na metodologia. O termo desenvolvimento é analisado a partir de um breve histórico e de conceitos teóricos. O desenvolvimento também é tratado do ponto de vista local, e associado aos processos de descentralização, partindo para as políticas públicas, a tributação municipal, a legislação da terra urbana no Brasil, até chegar ao cadastro. Depois disso, apresenta-se a evolução cadastral no Brasil e a situação dos cadastros brasileiros, para que se possa compreender o CTM.

Na segunda parte é identificada a área escolhida para a pesquisa, apresentando suas principais características socioeconômicas e populacionais, seguidas de dados referentes à tributação municipal na região.

Para a terceira parte, foi realizado o levantamento de dados a respeito das condições dos cadastros imobiliários em 87 municípios dos 89 que compõem o Norte de Minas. A pesquisa se deu através da aplicação de questionários, em forma de entrevista, aos funcionários dos setores de cadastro, e através de visitas às sedes das Microrregiões.

A partir da pesquisa, buscou-se compreender as dificuldades que as administrações municipais terão para que seja implantado o CTM, e possíveis soluções para determinados problemas verificados. Além disso, apresenta-se neste trabalho as potencialidades do CTM e de que forma ele pode contribuir para o desenvolvimento municipal.

## **CAPÍTULO 1: DESENVOLVIMENTO, POLÍTICAS PÚBLICAS E CTM**

Quando se pensa no planejamento e nas políticas públicas de um território, o que se procura é interferir em variáveis estratégicas na promoção do desenvolvimento.

Para Mafra e Silva (2004), o desenvolvimento é expresso pelo acesso da população aos bens materiais, serviços e equipamentos que supram suas necessidades básicas, entre elas: habitação, saúde, educação, lazer e bem-estar. Destaca-se, também, a importância da participação popular na tomada de decisões.

A forma como a população se organiza no território, como mora e onde mora, a quais equipamentos urbanos tem acesso e como se movimenta, são questões fundamentais na construção do desenvolvimento. Pensar o planejamento e a gestão do espaço não é uma tarefa simples diante das mudanças frequentes que a pós-modernidade<sup>2</sup> nos apresenta, uma vez que todas as atividades humanas se dão no espaço. Trabalhar com políticas de ordenamento e de planejamento territorial que possam auxiliar e melhorar as condições para uma gestão pública responsável pode ser um caminho para o desenvolvimento.

Porém, para se buscar o desenvolvimento é necessário que se compreenda do que realmente se trata, quando esse conceito presente em praticamente todas as agendas atuais se tornou relevante e quais suas definições. Este capítulo trata da análise de alguns conceitos relevantes para o entendimento do Cadastro Territorial e sua relação com o desenvolvimento, que é o principal objeto desta discussão.

### **1.1 ANÁLISE EM TORNO DO CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO**

Nas mais diversas áreas está presente a expressão desenvolvimento: quando os psicólogos falam do desenvolvimento da inteligência, fotógrafos falam do desenvolvimento de um filme ou matemáticos do desenvolvimento de uma equação, o entendimento que dão a palavra desenvolvimento é partilhado por todos da mesma área. Mas, quando se trata do uso da palavra em linguagem comum para denotar um estado ou um processo associado a conceitos de bem-estar material, progresso, crescimento econômico, justiça social ou mesmo equilíbrio ecológico, o conceito de desenvolvimento é discutível (RIST, 2008).

---

<sup>2</sup> A utilização do termo pós-modernidade não encontra consenso em relação ao momento histórico contemporâneo, em suas diversas manifestações. Essa discussão sobre a pós-modernidade começa a partir da segunda metade do século XX quando problematizou-se sobre as grandes utopias e modelos de análises que foram produzidos nos séculos anteriores, adotando novas formas de lidar com as teorizações e linguagens da ciência. Para alguns estudiosos esses processos determinam o período considerado o fim da modernidade, e para outros, os mesmos ainda estão sob a regência da modernidade. Nesse trabalho, usa-se o termo pós-modernidade para se referir ao processo recente de grandes transformações em diversas áreas em um curto espaço de tempo (GATTI, 2005).

A noção de desenvolvimento é uma das mais antigas da história ocidental, não ao se tratar de um conceito rígido, mas sim, do que representa o desenvolvimento, como uma ideia que guia a ação humana, historicamente associada ao progresso das civilizações. Os gregos e a comunidade cristã tiveram muita importância na construção desse pensamento progressista, mas recebe maior relevância no século XVIII, com o pensamento iluminista. Os iluministas criaram a ideia do conhecimento cumulativo e a tendência de uma evolução sempre crescente, buscando a perfectibilidade humana, que já demonstrava proximidade com o que hoje é entendido como desenvolvimento: essa ideia de que se está sempre melhorando e evoluindo como sociedade cada vez mais civilizada (OLIVEIRA, 2010a).

O debate sobre o desenvolvimento, propriamente dito, ganha força a partir da segunda metade do séc. XX, com a criação de diversas agências e organizações internacionais no propósito de impulsioná-lo. Em 1945, é divulgada a Carta das Nações Unidas, no mesmo ano ocorreu a criação da Organização das Nações Unidas (ONU), composta inicialmente por 51 países, cujo objetivo foi promover melhorias na qualidade de vida, avanço econômico e social, bem como a cooperação necessária entre as nações para a solução de questões de ordem econômica, social, cultural e de caráter humanitário (OLIVEIRA, 2010a).

Na mesma direção, foram criadas cinco comissões econômicas regionais das Nações Unidas, com o propósito de contribuir para o desenvolvimento econômico de cada região: África, Europa, América Latina e Caribe, Ásia e o Pacífico, e Ásia Ocidental. Dentre essas, a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), foi estabelecida em 25 de fevereiro de 1948, pela resolução 106 (VI) do Conselho Econômico e Social. Além de promover o desenvolvimento econômico da região, a comissão foi fundada para reforçar as relações econômicas entre os países que a compõem, assim como, as relações com outras nações do mundo. Em 27 de julho de 1984, através da resolução 1984/67, foi decidido pelo conselho que a comissão passasse a se chamar Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, e que também atuaria na promoção do desenvolvimento social (CEPAL, 2017).

No texto inaugural da CEPAL, escrito em 1949, pelo economista argentino Raúl Prebisch, como introdução do estudo econômico da América Latina, foi feita uma análise da situação dos países latino-americanos frente à divisão internacional do trabalho, constatando o desequilíbrio na distribuição dos benefícios do desenvolvimento da produtividade. Nessa divisão os países da América Latina, assim como os outros da chamada periferia mundial, seriam responsáveis pelo fornecimento de alimentos e matéria prima para os grandes centros, aonde se concentrariam as indústrias. Para Prebisch (2000), seria fundamental a

industrialização desses países para que possam usufruir do progresso técnico e para que a grande massa populacional tivesse condições de elevar o seu padrão de vida.

De acordo com Colistete (2001), autores ligados à CEPAL, desenvolveram uma estrutura conceitual própria, que embasou e garantiu legitimidade às propostas político econômicas, do que posteriormente, seria chamado de desenvolvimento cepalino, no qual os autores propuseram que a forma básica para superar o subdesenvolvimento latino-americano seria a ação estatal apoiando a industrialização. Sobretudo, a teoria do subdesenvolvimento proposta pela CEPAL, é baseada em duas proposições:

- as economias latino-americanas teriam desenvolvido estruturas pouco diversificadas e pouco integradas com um setor primário-exportador dinâmico, mas incapaz de difundir progresso técnico para o resto da economia, de empregar produtivamente o conjunto da mão-de-obra e de permitir o crescimento sustentado dos salários reais. Ao contrário do que pregava a doutrina do livre-comércio, esses efeitos negativos se reproduziriam ao longo do tempo na ausência de uma indústria dinâmica, entendida por Prebisch como a principal responsável pela absorção de mão-de-obra e pela geração e difusão do progresso técnico, pelo menos desde a Revolução Industrial britânica;
- o ritmo de incorporação do progresso técnico e o aumento de produtividade seriam significativamente maiores nas economias industriais (centro) do que nas economias especializadas em produtos primários (periferia), o que levaria por si só a uma diferenciação secular da renda favorável às primeiras.

Além disso, os preços de exportação dos produtos primários tenderiam a apresentar uma evolução desfavorável frente à dos bens manufaturados produzidos pelos países industrializados. Como resultado, haveria uma tendência à deterioração dos termos de troca que afetaria negativamente os países latino-americanos através da transferência dos ganhos de produtividade no setor primário-exportador para os países industrializados (COLISTETE, 2001, p.23).

Um dos principais marcos na utilização do termo foi o discurso do então Presidente dos Estados Unidos, Harry S. Truman, em 1949, quando ele utiliza o termo “áreas subdesenvolvidas”, referindo-se aos países considerados mais pobres. Com a reconstrução dos países industrializados, que foram destruídos pela Segunda Guerra, e os países recém descolonizados em situação de extrema pobreza, os Estados Unidos, que não foram tão afetados, assumem o papel de promover o desenvolvimento industrial dos demais países, com o interesse político de se estabelecer no topo da nova ordem internacional que vinha se formando (GÓMEZ, 2002).

Nas décadas de 1950 e 1960, o principal objetivo dos países consistia na tentativa de crescimento econômico e acumulação do capital pelo viés da industrialização, através de políticas que fossem capazes de elevar o crescimento do PIB *per capita*. Essas políticas tiveram grandes impactos sociais, aumentando as desigualdades na distribuição de renda (SANTOS, 2013).



Na década de 1970, são formuladas teorias que buscam articular as questões econômicas com as sociais. Essas teorias foram baseadas em políticas de redistribuição de renda e na capacidade de atender as necessidades da população. Assim como a preocupação ambiental e o desenvolvimento sustentável que ganham força, principalmente pela realização da 1º Conferência Mundial sobre o Homem e o Meio Ambiente, realizada pela Organização das Nações Unidas (ONU) na cidade de Estocolmo (Suécia), em 1972. O evento representou um marco no que se diz respeito à conscientização ambiental, ao final do evento foi criado o Manifesto Ambiental, um documento que contém 19 princípios que representam as bases para a nova agenda ambiental da ONU (SANTOS, 2013; ONU-BR, 2017).

Em relação ao modelo de desenvolvimento econômico proposto pelos países considerados desenvolvidos, Furtado (1981), que foi um dos principais pesquisadores da CEPAL, desmistifica esse modelo de desenvolvimento, considerando que na estrutura capitalista, o processo de acumulação tende a aumentar o abismo existente entre os países centrais e os periféricos. Nos países centrais, a hegemonia do mercado pelas grandes empresas, reflete-se numa homogeneização dos padrões de consumo, à medida que nos países periféricos, ocorre o distanciamento entre uma minoria considerada privilegiada (que tem acesso a padrões semelhantes aos dos países centrais), e à grande parcela da população, que vive em condições condizentes com a realidade econômica dos seus países.

Na década de 1980 a globalização vem integrar ainda mais as políticas internacionais e acentuar os problemas e confrontos entre os países considerados “pobres e excluídos” (países periféricos, do Sul) com os países considerados ricos (países centrais, do Norte). E mesmo internamente, os países enfrentam esses problemas e os confrontos entre classes ganham maior evidência. As questões ambientais são retomadas, e em 1983, é criada a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, após 10 anos de avaliação da Conferência de Estocolmo. O objetivo da comissão foi promover encontros em todo o mundo, para que se produzisse um resultado formal. Dessa forma, o documento gerado foi apresentado em 1987, e foi chamado de Relatório Brundtland ou Nosso Futuro Comum. O documento dividido em três capítulos apresenta as preocupações, os desafios e os esforços comuns, que devem ser adotados para que a humanidade se desenvolva de forma sustentável, suprindo suas necessidades do presente, sem comprometer a sobrevivência das futuras gerações (SANTOS, 2013; NOSSO FUTURO COMUM, 1991).

Na década de 1990, ganham destaque termos como desenvolvimento humano e qualidade de vida, intensificando o debate acerca do conceito e as formas para se conquistar o desenvolvimento. Cresceram os movimentos ligados à sustentabilidade, o fortalecimento de

comunidades locais e relações entre as pessoas com o meio ambiente. Exemplos desses movimentos são: Ecoaldeias, Economia solidária, permacultura dentre outros (SANTOS, 2013, OLIVEIRA, 2010a).

De acordo com o Relatório de Desenvolvimento Humano de 1991, publicado pela ONU, no âmbito do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o primeiro passo para se alcançar o “desenvolvimento humano” é torná-lo mais democrático e participativo, ampliando as possibilidades de escolhas das pessoas. Escolhas essas que incluem o acesso à renda, oportunidades de emprego, saúde, educação, habitação e preservação do meio ambiente. Cada cidadão deve participar plenamente das tomadas de decisões de sua comunidade e desfrutar de liberdade econômica e política (RIST, 2008).

No meio acadêmico o conceito de desenvolvimento apresenta análises diversas e ricos debates, estando muitas vezes associado ao crescimento econômico. Alguns autores atribuem o fator renda como condição para o desenvolvimento sem a preocupação de entender como acontece sua distribuição. Os debates e divergências conceituais são relevantes pois fortalecem o entendimento do tema e se completam em alguns aspectos. (OLIVEIRA, 2002).

Gómez (2002) faz uma crítica à operacionalização do conceito de desenvolvimento que, para ele, surge como uma forma de reprodução do capital, um instrumento dinamizador de sua expansão e acumulação, e que a evolução do seu conceito ocorreu de acordo com a necessidade de superar as últimas crises do capital.

De acordo com Vasconcellos e Garcia (1998), os conceitos de desenvolvimento econômico e crescimento econômico são distintos. O crescimento econômico refere-se ao crescimento contínuo da renda *per capita* ao longo dos anos, enquanto o desenvolvimento econômico é um conceito qualitativo que trata da distribuição dos recursos pelos diferentes setores da economia, e como se reflete na melhoria dos indicadores econômicos e sociais (pobreza, desigualdade, desemprego, educação, saúde, alimentação e moradia).

Apesar dos conceitos serem estreitamente ligados, crescimento econômico não representa, necessariamente, desenvolvimento. Um país pode ter uma renda *per capita* elevada e isso não se refletir, em mesma proporção, nos indicadores sociais; pois podem existir grandes disparidades na distribuição de renda da população, quando uma pequena parcela da população vive com padrões muito acima da média e a maioria vive com renda e condições bem abaixo da mesma (VASCONCELLOS; GARCIA, 1998).

Para Oliveira (2002, p.40), “o desenvolvimento deve ser encarado como um processo complexo de mudanças e transformações de ordem econômica, política e, principalmente, humana e social”.

A discussão em torno do desenvolvimento pode ser considerada ampla e cabe diversas interpretações, porém, este trabalho pretende entender o desenvolvimento em um recorte menor, sob a perspectiva local. Busca-se o compreender como o Cadastro Territorial pode contribuir para o desenvolvimento na esfera municipal.

## 1.2 DESENVOLVIMENTO LOCAL E DESCENTRALIZAÇÃO

O desenvolvimento em âmbito local e municipal envolve questões mais específicas e menos complexas do que aquelas que tratam do desenvolvimento em âmbito nacional, por exemplo. Mas isso não significa que o desenvolvimento local não possa contribuir para o desenvolvimento do todo, como é o caso do cadastro territorial, um instrumento que tem sua aplicação limitada à escala do município, mas que pode contribuir com a gestão do território nacional e ser utilizado por políticas de promoção do desenvolvimento.

Para Buarque (1999, p.9), o desenvolvimento local “representa uma singular transformação nas bases econômicas e na organização social em âmbito local, resultante da mobilização das energias da sociedade, explorando as suas capacidades e potencialidades específicas”. Esse tipo de desenvolvimento se caracteriza como um processo endógeno, presente em cortes territoriais e aglomerados humanos de menor escala, tais como: comunidades, assentamentos, municípios e microrregiões de características relativamente homogêneas. Para que se efetive é necessário o envolvimento da comunidade garantindo as oportunidades sociais, a competitividade local, o cuidado com a preservação ambiental, afim de que isso seja traduzido em dinamismo econômico e melhoria da qualidade de vida.

O envolvimento comunitário é o diferencial do desenvolvimento local. A comunidade deve assumir o papel de agente para o desenvolvimento e não apenas beneficiária. Esse é também o maior desafio para que esse processo seja consolidado, pois é enfrentado um período em que persistem as desigualdades sociais, o enfraquecimento da cidadania, da identificação sociocultural e territorial e do sentimento comunitário (MARTINS, 2002).

Para Buarque (1999), mesmo o desenvolvimento local sendo considerado endógeno, ele está inserido em um contexto amplificado sofrendo influências e pressões da globalização e das transformações externas. Cabe aos atores locais as iniciativas e a organização de um projeto coletivo, fazendo com que essas influências e decisões de ordem política e econômica externas sejam convertidas em melhorias para a localidade.

O desenvolvimento municipal é um caso específico de desenvolvimento local, sobre o recorte territorial político-administrativo do município. Possui uma escala territorial adequada

para que se estabeleçam ações de mobilização social e integração de investimentos que promovam o desenvolvimento (BUARQUE, 1999).

No Brasil, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, os municípios tiveram reconhecida sua autonomia político-administrativa, e adquiriram algumas responsabilidades que antes eram restritas a União ou aos estados. Com isso, as instituições políticas brasileiras passaram por várias mudanças, principalmente no âmbito local, aonde tiveram de ser criadas novas institucionalidades para atender à ampliação das responsabilidades do poder público municipal (LEAL, 2012).

A descentralização é a transferência do poder de decisões e da autonomia para escalas menores, conferindo-lhes a responsabilidade sobre a gestão do território. No caso dos municípios, representa a transferência de responsabilidades executivas ou decisórias de instâncias federais e estaduais para a instância municipal. Essa autonomia é necessária para que os gestores possam atuar na promoção do desenvolvimento do município ou comunidade (BUARQUE, 1999).

A descentralização é caracteriza-se como um processo de cima para baixo, normalmente iniciada pelos entes federativos superiores, mas em determinados casos pode ter início em níveis mais baixos, como ocorre na relação entre os governos estaduais e os municípios. Em síntese, a descentralização refere-se à transferência de recursos e poder dos entes federativos nacionais para os subnacionais, abrangendo a dimensão política, fiscal e administrativa, sendo que cada dimensão possui suas especificidades (REIS, 2016).

Para que a emancipação de um município ocorra de forma correta é necessário, antes do seu reconhecimento, um estudo da capacidade que a comunidade tem de gerir os recursos que serão repassados. Esse é um dos problemas observados na descentralização, já que, a partir do processo de emancipação, muitas comunidades começaram a receber recursos sem a devida capacidade e carência técnica para cumprir as atividades de suas responsabilidades (BUARQUE, 1999).

De acordo com Leal (2012), a descentralização traz consigo uma visão de territorialização, e estabelece mecanismos que aproximam a população de seu território e de sua história, fazendo com que a política e as decisões públicas sejam mais acessíveis ao cidadão, o que possibilita que sua participação ocorra de forma mais efetiva.

Essa perspectiva territorial permite que as decisões possam ser mais democráticas, contribuindo para que se crie soluções para as desigualdades a partir de um olhar mais próximo dos problemas. Ainda assim, se torna uma tarefa difícil, pois em um mesmo município podem ser encontradas muitas realidades sociais e diversas culturas. Mas, de

qualquer forma, a autonomia municipal permite que seja adotada uma agenda própria em determinados assuntos que possam ser peculiares ao município (LEAL, 2012).

A capacidade de gerir os recursos e a forma como eles serão utilizados, seja no município ou em qualquer outro ente federativo, passa pelas ações dos gestores públicos, e para entender essas decisões é preciso que se compreenda como funcionam as políticas públicas.

### 1.3 POLÍTICAS PÚBLICAS E TRIBUTAÇÃO MUNICIPAL

Para se analisar as políticas públicas é necessário compreender que o “público”, relaciona-se com as esferas que opõem à ideia de privado, referindo-se ao domínio da atividade humana que envolve a ação comum ou a intervenção governamental. As políticas públicas pressupõem que existe um domínio da vida dos indivíduos que não depende apenas dele para a tomada de decisões, ou seja, que não é privada ou individual, mas que é comum a outros que compõem a estrutura social. Esse domínio é chamado de propriedade pública, e por se localizar na esfera pública, ele torna-se objeto de política pública (DIAS; MATOS, 2012).

As políticas públicas podem ser entendidas, como ações dos governos no sentido de permitir a equidade social, de forma que a população tenha possibilidades de melhorar de vida, com condições adequadas à dignidade humana. Sendo assim, os governos devem atuar para que sejam atingidos os fins para quais o estado foi criado: a utilização de meios legais e coercitivos para que se estabeleça a vontade comum perante ao indivíduo (DIAS; MATOS, 2012).

Políticas públicas são as regras e princípios que servem como referência para as ações do poder público, mediando a relação entre a sociedade e o Estado. Elas são explicitadas, sistematizadas ou elaboradas em forma de documentos (leis, programas, diretrizes, linhas de financiamento), que vão nortear a aplicação dos recursos públicos pelos representantes do Estado ou mesmo a distribuição do poder. O papel principal das políticas públicas são os resultados das ações e distribuição dos recursos, que deve ocorrer de maneira responsável e compromissada com o bem-estar social (TEIXEIRA, 2002).

As relações de poder envolvem vários atores com interesses diversos e até conflitantes. As políticas públicas representam a mediação social entre esses atores, resultando em um consenso mínimo para que as ações se concretizem de forma eficaz. As políticas públicas devem ter como premissa a solução dos problemas sociais, principalmente dos setores mais carentes. Mas, a interpretação de tais ações passa por aqueles que ocupam os

cargos de gestão pública, e esses sofrem influências de uma agenda criada através de pressão e mobilização social, ou por interesses privados. Faz-se necessário o acompanhamento, a transparência e a participação da sociedade nas decisões que dizem respeito à destinação dos recursos, garantindo a devida aplicação dos mesmos (TEIXEIRA, 2002).

Do ponto de vista territorial, Mafra e Silva (2004, p.9) entendem as políticas públicas como “conjunto de normas e intervenções ditadas ou adotadas pela iniciativa pública, tendo em vista ordenamento do território, isto é, a formação e o desenvolvimento dos centros urbanos”, além da forma como a ocupação do solo se dá nesses centros e nas regiões que o envolvem.

O principal objetivo das políticas públicas territoriais é o desenvolvimento, que deve ser expresso pelos aspectos físicos e econômicos, permitindo a população o acesso aos bens, serviços e equipamentos, bem como as condições básicas de vida (saúde, educação, habitação, bem-estar, renda). Na busca por esse objetivo, o conhecimento da maneira como a população está organizada ou distribuída no espaço é determinante (MAFRA; SILVA, 2004).

As gestões municipais ainda são muitos dependentes das instâncias estaduais e federais. Apesar de apresentarem um crescimento significativo na participação da receita disponível (arrecadação própria mais/menos transferências), entre 1990 e 2014, os municípios obtiveram um crescimento na sua fatia de 19,3%. Os municípios recebem responsabilidades das outras instâncias, o que os obriga a buscar recursos através de programas dos governos federais e estaduais. Mas, como a base econômica dos municípios é frágil e a capacidade de gestão, principalmente naqueles de pequeno porte é baixa ou deficiente, os recursos próprios para os municípios ficam reduzidos. Isso provoca dificuldade na implementação de políticas próprias como as de desenvolvimento local, sem o apoio de outras instâncias (TEIXEIRA, 2002; REIS, 2016).

De acordo com Teixeira (2002), cada instância governamental possui competências e responsabilidades de sua gestão, que podem ser divididas em: privativas (exclusiva de uma instância), comuns (dividida entre instâncias) ou concorrentes (mais de uma instância, sem definição clara do papel de cada uma).

Os municípios possuem competências privativas, que permitem autonomia para definição de suas políticas e distribuição de seus recursos, definidas no art. 30 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988):

- I - Legislar sobre assuntos de interesse local;
- II - Suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
- III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

- IV - Criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;
- V - Organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;
- VI - Manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)
- VII - Prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;
- VIII - Promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
- IX - Promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Na forma como acontece a descentralização no Brasil, essas competências municipais não ficam claramente definidas. Em campos mais tradicionais como saúde, educação, assistência social, meio ambiente, habitação, saneamento e outros, o município possui competências comuns com União e o Estado, que são exercidas pelo repasse de recursos. O que dificulta a capacidade dos municípios de cumprirem suas competências é a escassez desses recursos, seja pela reduzida capacidade de arrecadar recursos próprios ou pela baixa receita do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). As receitas do FPM são distribuídas entre os municípios de acordo com dois critérios: fator populacional municipal e fator renda *per capita* estadual (TEIXEIRA, 2002).

Além de ampliar as responsabilidades dos municípios, a Constituição Federal de 1988, alterou a estrutura tributária brasileira, fortalecendo a competência municipal no campo da tributação, dentre outras mudanças (REIS, 2016).

O Código Tributário Nacional (CTN), Lei 5.172 de 25 outubro de 1966, define em seu artigo 3º, que “Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”. Os tributos são as receitas recolhidas pelo Estado, em conformidade com seu poder fiscal, incidentes sobre renda, patrimônio, consumo, produção e outros, de acordo com normas de direito público. O CTN e a CF/1988, estabelecem que os tributos de competência da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios são os impostos, as taxas e as contribuições de melhoria; além disso, a União possui também a competência de tributação sobre as contribuições sociais e os empréstimos compulsórios (TRISTÃO, 2003).

Os impostos são previstos pelo artigo 145 da CF/1988, que sugere que os impostos tenham caráter individual e que sejam atribuídos de acordo com as condições econômicas do contribuinte. Quando o imposto é graduado de acordo com a capacidade contributiva, ele é chamado de direto, e quanto não dispõe desse parâmetro e estabelece a relação entre o

encargo tributário e um fato jurídico ou material, ele é chamado de indireto (TRISTÃO, 2003).

As taxas, que também estão previstas no artigo 145 da CF/1988, podem ser decorrentes do efetivo exercício do poder de polícia administrativa, prestado ao contribuinte ou que esteja à disposição do mesmo, como é o caso das licenças de: Localização; Funcionamento em horário normal e especial; Execução de obras particulares; Publicidade; Exercício de atividade de comércio ambulante.

Existem também taxas de serviços mais específicos decorrentes da utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos tais como: Taxa de coleta de lixo e Taxa de esgoto. Podem ser cobradas ainda contribuições de melhoria decorrente de obras públicas ou para custear a iluminação pública.

As contribuições de melhoria previstas no artigo 145 da CF/1988, e no artigo 81 do CTN, são intituladas “para fazer face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado”. Esse tributo é pouco adotado pelas prefeituras, devido à complexidade de sua cobrança, já que é preciso justificar a valorização através de comprovação imobiliária, e de demonstração clara da zona de valorização alcançada em função de determinada obra pública (REIS, 2016).

De acordo com o artigo 156º da Constituição Federal de 1988, compete aos municípios instituir impostos sobre:

- I - propriedade predial e territorial urbana;
- II - transmissão "inter vivos", a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição;
- III - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar.

Em muitos casos, os gestores municipais não tratam da política fiscal de forma realista, seja pelo fato dos mesmos possuírem suas bases político-eleitoral nas elites locais, ou pela preocupação eleitoreira, dificultando a arrecadação municipal. Porém, a arrecadação municipal não deve ser encarada de forma negativa. Para isso é necessário que os recursos sejam convertidos em ações para o desenvolvimento do município (TEIXEIRA, 2002).

O Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) é o imposto que se refere diretamente ao território urbano, representando uma importante fonte de arrecadação que pode ser utilizada para melhorar as condições dos municípios. Também é um instrumento de regulação do uso e ocupação do solo urbano, podendo controlar a especulação imobiliária, promover o uso racional do solo e ainda gerar recursos que podem ser revertidos em melhoramentos



urbanas e sociais, o que acaba por promover melhorias na qualidade de vida da população e ainda valoriza o solo urbano (CESARE, 2005).

De acordo com Afonso *et al* (2013), a base para cobrança do IPTU consiste no valor venal do imóvel, que é resultado da soma do valor do terreno e o valor da edificação. Para se chegar nesse valor devem ser considerados os aspectos que direcionam o valor de mercado do imóvel: a infraestrutura presente no local do imóvel, o acesso a serviços, equipamentos urbanos, questões ambientais; bem como as características da edificação: área construída, acabamentos, potencial construtivo e outros.

Mesmo com a obrigatoriedade da cobrança do IPTU, no Brasil, o tributo ainda possui baixa arrecadação (representando 0,32% do PIB em 1970, e 0,51% em 2014), sendo por consequente pouco utilizado como fonte de recursos e como instrumento de regulação urbana (REIS, 2016).

Para que se amplie as políticas públicas municipais é necessário que se tenha informações sobre o território que elas irão atuar, à medida que tais informações são importantes para auxiliar na elaboração de planos diretores, avaliação de impactos ambientais decorrentes da implantação de grandes projetos, implementação de programas sociais e definição dos locais adequados para implantação de equipamentos urbanos. As informações associadas ao cadastro imobiliário irão representar o Cadastro Territorial Multifinalitário (JANNUZZI; PASQUALI, 1999).

O Cadastro representa uma importante fonte de informações, permitindo que os gestores municipais possam formular políticas públicas mais coerentes com a realidade de cada município. Mas, antes de analisar o Cadastro da forma como tem sido utilizado atualmente e suas contribuições, é necessário que se compreenda como ele surgiu e quais suas primeiras atribuições.

Do ponto de vista etimológico, a palavra Cadastro apresenta bastante controvérsias em relação a sua origem. Frequentemente, sua origem está associada ao termo do latim medieval “capistastrum” que representa a junção dos termos “capitum” e “registrum”, o qual destinava o registro de imóveis. De acordo com o dicionário AURÉLIO de língua portuguesa, o cadastro deriva do termo francês “cadastre” que possui significado semelhante: registro público de bens imóveis de um determinado território (SOUSA, 1994; LOCH; ERBA, 2007).

Os registros mais antigos que se tem notícia, em relação à aplicação remota do cadastro, remetem à cerca de 4.000 a.C. na Caldeia, onde pesquisadores encontraram uma tábua com um plano codificado representando a cidade de Dungi. De acordo com Loch e

Erba (2007), ao longo da história, o cadastro foi utilizado por egípcios, indianos, gregos e, mais tarde, por europeus que aperfeiçoaram as técnicas cadastrais e as formas de registros:

Os egípcios, em função das cheias periódicas do Rio Nilo, dispunham de um inventário descritivo de terra no qual figuravam ocupantes e confrontantes localizados em um sistema de coordenadas como ocorre atualmente em modernos sistemas cadastrais.

Na Europa, o Império Romano foi um exemplo de ordem territorial. Particularmente em Roma, na época de Sêrvio Túlio, o censo e o cadastro eram atualizados de cinco em cinco anos. O imperador Augusto determinou a medição e classificação de terras, visando a melhor tributação dos imóveis. Nessa mesma linha, o imperador Diocleciano, por volta de 287 d. C., determinou o mapeamento de todo o Império Romano, visando uma nova sistemática de tributação.

Na Inglaterra, o cadastramento fundiário de imóvel iniciou-se em 1080 d.C., sendo refeito em 1692.

Na França, Napoleão, ao estruturar o Código Civil Francês, apontava a intenção de colocar o cadastro a serviço do Direito Civil de Propriedade afirmando que “um bom cadastro parcelário será o complemento do Código no que diz respeito da posse do solo, é necessário que os mapas sejam suficientemente exatos e desenvolvidos para que sirvam para fixar limites da propriedade e evitar litígios”.

Na Itália, onde foi idealizado o cadastro em 1681, a atual lei de terras é datada de 1886 (o Novo Cadastro Terreni). Em 1956, a área cadastrada abrangia 290.000 km<sup>2</sup> de um total aproximado de 301.000 km<sup>2</sup>.

Na Alemanha, no século XII, foi criado um sistema de Registro Imobiliário que constituiu, mais tarde, o Grundbücher e o Stadtbücher para terras rurais e urbanas, respectivamente. Ainda na Alemanha, Hannover é conhecida como a capital mundial do cadastro, e o país está trabalhando para completar o mapeamento cadastral para a escala 1:500 de todo o território nacional (LOCH; ERBA, 2007, p.15).

Mesmo que os primeiros cadastros tenham sido utilizados com fins de arrecadação, com o tempo foram conferindo-lhes outras funções importantes como a garantia da propriedade e controle territorial. Antes de descrever sobre o CTM, é necessário que se compreenda o processo de evolução da legislação territorial urbana no país, que desenvolve-se ao longo dos últimos séculos.

#### 1.4 LEGISLAÇÃO TERRITORIAL URBANA NO BRASIL E O CTM

Em um país com dimensões continentais e história documentada relativamente recente, o controle sobre os limites territoriais e a propriedade de terras no Brasil avançou no que se refere a legislação. Porém muitos problemas de regularização ainda persistem.

No período imperial, foi criada a Lei de Terras de 1850, que marcou o início da legislação de terras no país. Buscava-se através dela a regularização jurídica de terras, para revalidar as concessões de sesmarias e dar legitimidade a posse. Com as mudanças na economia e comércio mundial daquele período, a terra passou a ser comercializada. A Lei de Terra foi regulamentada pelo Decreto n° 1.318, de 1854, e definia como deveria ser a demarcação, o registro da propriedade territorial e as atribuições do Estado sobre o controle da Terra, inclusive a tributação sobre terras cultivadas ou não (CAVALCANTE, 2005).

De acordo com Loch e Erba (2007), a lei do período imperial não teve a eficiência pretendida, principalmente pela falta de ligação entre os registros de títulos e os documentos produzidos pelos profissionais, trazendo consigo a falta de correlação entre os documentos e a posse efetiva da terra. A ocupação territorial ocorreu de forma desorganizada, em que o mais importante era tomar posse, o que gerou grandes áreas improdutivas.

Em 1890, o Decreto 451-B estabeleceu o registro e a transmissão de terras pelo Sistema Torrens<sup>3</sup>. Um ano depois foi promulgada a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, que em sua Carta Magna assegurava direito à propriedade (PIMENTEL, 2011).

No século XX, a Constituição Federal de 1946, assegurava a atribuição de tributação pelos municípios sobre a terra urbana, incluindo o Imposto Territorial e Predial Urbano (IPTU). O Código Tributário Nacional, Lei nº 5.172, sancionado em 25 de outubro de 1966, contempla os artigos 32, 33 e 34 que descrevem que a cobrança do IPTU deve ser feita sobre imóveis localizados na zona urbana dos municípios, estabelecem critérios para que essa zona seja considerada urbana e definem o valor venal do imóvel como base para o cálculo do imposto:

Art. 32. O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município.

§ 1º Para os efeitos deste imposto, entende-se como zona urbana a definida em lei municipal; observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos 2 (dois) dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público:

- I - meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;
- II - abastecimento de água;
- III - sistema de esgotos sanitários;
- IV - rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;
- V - escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado.

§ 2º A lei municipal pode considerar urbanas as áreas urbanizáveis, ou de expansão urbana, constantes de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, destinados à habitação, à indústria ou ao comércio, mesmo que localizados fora das zonas definidas nos termos do parágrafo anterior.

Art. 33. A base do cálculo do imposto é o valor venal do imóvel.

Parágrafo único. Na determinação da base de cálculo, não se considera o valor dos bens móveis mantidos, em caráter permanente ou temporário, no imóvel, para efeito de sua utilização, exploração, aformoseamento ou comodidade.

---

<sup>3</sup>O Registro Torrens é uma modalidade de sistema registrário de propriedade imóvel rural que surgiu na segunda metade do século XIX e que leva o nome de seu idealizador, Robert Richard Torrens. O Registro Torrens possui como benefício, em favor de seu proprietário, a conferência de presunção juris et de jure, isto é, a presunção absoluta de domínio. Desta forma, aquele que possuir imóvel rural devidamente registrado nesta modalidade não terá preocupação em ser demandado com eventual ação de evicção, reivindicação, reclamação ou protesto (LYRIO, 2004).

Art. 34. Contribuinte do imposto é o proprietário do imóvel, o titular do seu domínio útil, ou o seu possuidor a qualquer título (BRASIL, 2017a).

Para que fossem cobrados os impostos previstos pela constituição de 1946, os municípios precisavam organizar os dados dos imóveis, de forma a sistematizar essa cobrança. Na década de 1970, diferentes setores da administração pública, principalmente aqueles ligados ao planejamento urbano, se empenharam na criação de sistemas de informação que pudessem fornecer dados confiáveis e atualizados sobre as cidades, surgindo numerosos projetos orientados a estruturar os Cadastros Técnicos Municipais. Nesse mesmo período, o Ministério da Fazenda criou o Convênio e Incentivo ao Aperfeiçoamento Técnico-Administrativo das Municipalidades (CIATA) (LOCH; ERBA, 2007).

De acordo com Pimentel (2011), o projeto CIATA tinha o objetivo de estruturar os cadastros municipais de acordo com etapas e componentes buscando facilitar o processo de cadastramento e a padronização desses, para atender qualquer município, independentemente do porte ou condições socioeconômicas. O cadastramento dos imóveis devia conter as características físicas, as definições de seus limites e informações do proprietário, ao qual seriam cobrados os impostos.

No projeto CIATA, os cadastros seriam compostos por duas bases: a geométrica, que inclui a Planta Geral do Município, Planta Cadastral e Planta da Quadra; e a descritiva, na qual ficariam as informações de logradouros, imóveis e proprietários. A metodologia proposta pelo projeto CIATA foi utilizada para estruturar os cadastros urbanos na maior parte das cidades de médio e grande porte nas décadas seguintes, representando ainda a estrutura de muitos cadastros municipais atuais (PIMENTEL, 2011).

Outro avanço na legislação territorial foi a criação da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dentre outros aspectos a responsabilidade do município pela aprovação de loteamentos e desmembramentos. A Lei nº 9.785/1999 alterou a anterior, conferindo ao município a definição de normas complementares como a divisão do zoneamento, os usos permitidos em determinados zoneamentos, índices urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo, áreas e dimensões mínimas dos lotes, coeficientes de aproveitamento dos lotes e os critérios para aprovação de loteamentos urbanos (PIMENTEL, 2011).

No final da década seguinte, em 1988, foi promulgada a Nova Constituição Federal, que, como visto anteriormente, fortaleceu e ampliou a autonomia dos municípios, estabelecendo tributos municipais e alguns aspectos de política urbana, que são definidos em artigos específicos:

- O art. 30 estabelece as competências do município, e o seu item VIII afirma que os municípios são responsáveis pela promoção do adequado ordenamento do território urbano, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo (BRASIL, 2007b).
- O art. 156 compete aos municípios a instituição de impostos sobre a propriedade urbana (IPTU), o Imposto Sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e Imposto Sobre Serviços (ISS), com algumas ressalvas; uma delas está no § 1º, que prevê o IPTU progressivo em razão do valor do imóvel e alíquotas diferentes em razão da localização e uso do imóvel (BRASIL, 2017b).
- Os artigos 182 e 183 tratam da política urbana. O art.182 afirma que a política de desenvolvimento urbano deve ser executada pelo poder público municipal e “tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantir o bem-estar de seus habitantes”. Para isso são definidos em seus incisos alguns direcionamentos, como a criação do plano diretor em cidades com mais de vinte mil habitantes, desapropriações e promoção do aproveitamento adequado de solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado. O art. 183 define o domínio de propriedade por usucapião para aqueles que utilizam como moradia área urbana com mais de 200 m<sup>2</sup> por mais de cinco anos ininterruptamente e sem oposição (BRASIL, 2017b).

Em 2001, foi estabelecida a Lei nº 10.257, denominada Estatuto da Cidade, buscando regulamentar os art. 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, além do fortalecimento dos municípios na gestão do solo urbano. A Lei “estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (BRASIL, 2017d).

O Estatuto da Cidade é dividido em cinco capítulos, e os principais pontos apresentados pelo documento são:

- As funções sociais da cidade e o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança, do bem-estar dos cidadãos e do equilíbrio ambiental.
- Os instrumentos de políticas urbanas em geral, desde os planos nacionais, regionais e estaduais de ordenamento do território e de desenvolvimento social e econômico ao planejamento municipal. Inclui também a tributação, dos institutos jurídicos e políticos (desapropriação, servidão administrativa, instituição de unidades de conservação, usucapião e outros) e estudos prévios de impacto ambientais.

- O plano diretor e as premissas mínimas que ele deve conter, sua obrigatoriedade em cidades com mais de 20 mil habitantes e a função social das propriedades quando atendem as exigências de ordenação expressas no plano.
- A gestão democrática da cidade e a importância da sociedade nas decisões das políticas urbanas.

A criação do Estatuto da Cidade teve significativa relevância para as políticas urbanas e significou um avanço para a criação do Ministério das Cidades, em 1º de janeiro de 2003, a partir da Medida Provisória nº 103/2003, que, no mesmo ano, foi convertida na Lei nº 10.683, constituindo as áreas de competência do Ministério:

- a) política de desenvolvimento urbano;
- b) políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito;
- c) promoção, em articulação com as diversas esferas de governo, com o setor privado e organizações não-governamentais, de ações e programas de urbanização, de habitação, de saneamento básico e ambiental, transporte urbano, trânsito e desenvolvimento urbano;
- d) política de subsídio à habitação popular, saneamento e transporte urbano;
- e) planejamento, regulação, normatização e gestão da aplicação de recursos em políticas de desenvolvimento urbano, urbanização, habitação, saneamento básico e ambiental, transporte urbano e trânsito;
- f) participação na formulação das diretrizes gerais para conservação dos sistemas urbanos de água, bem como para a adoção de bacias hidrográficas como unidades básicas do planejamento e gestão do saneamento; (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2015).

Sobre o Cadastro Territorial, em grande parte dos trabalhos pesquisados, os autores relatam a inexistência de uma lei nacional específica de direcionamento para os cadastros territoriais. Nesse aspecto, houve um avanço em 8 de dezembro de 2009, quando foi publicada no Diário Oficial da União, a Portaria nº 511, do Ministério das Cidades, intitulada Diretrizes para a criação, instituição e atualização do Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM) nos municípios brasileiros, que propõe a utilização do cadastro de forma amplificada, abrangendo, além dos aspectos urbanos da cidade, as questões socioeconômicas e qualquer informação que possa auxiliar na gestão municipal em um cadastro unificado.

## 1.5 CADASTRO TERRITORIAL URBANO

Como visto, os cadastros brasileiros foram criados e impulsionados pela sua função fiscal, e a partir do projeto CIATA, surge uma espécie de modelo de como deveriam ser estruturados os cadastros nos municípios. Esse modelo ainda está presente em grande parte dos municípios brasileiros. Porém os cadastros podem ser utilizados para outras funções além da tributação. Antes de discutir sobre o Cadastro Territorial Multifinalitário – CTM é necessário que se compreenda como funcionam os cadastros mais comuns, que podem ser

encontrados com nomenclaturas diversas dependendo da abordagem de cada autor e a função que o cadastro desempenha. As nomenclaturas mais utilizadas são: Cadastro Territorial ou Técnico, Urbano ou Imobiliário, mas que, em síntese, representam o cadastro que contém informações a respeito dos imóveis que compõem o território urbano dos municípios.

Nos municípios brasileiros é comum o uso do termo Cadastro Imobiliário ou Cadastro Técnico para se referir ao registro público sistematizado das informações relativas aos aspectos físicos, jurídicos e econômicos dos imóveis. Geralmente, os cadastros possuem um setor específico nas sedes das administrações municipais. No caso das cidades de pequeno porte, os cadastros costumam dividir espaço com outros setores, principalmente com o setor de tributos (LOCH; ERBA, 2007).

De acordo com Pereira (2009), o Cadastro Urbano é composto por informações acerca dos imóveis urbanos, contendo valores, contribuintes, ocupação do espaço urbano e obras em andamento. Pode ser utilizado para a gestão do município na criação do plano diretor, criação de leis e tomadas de decisões que envolvam aspectos territoriais. As informações referem-se as unidades imobiliárias, que geralmente, são obtidas por levantamentos aerofotogramétrico, topográfico ou planimétrico e são representadas graficamente em plantas, mapas ou cartas.

Segundo Brandão e Santos Filho (2008), o cadastro consiste em um sistema de informações que se referem à ocupação do território, de acordo com os levantamentos dos limites das parcelas cadastrais. As funções fundamentais do cadastro são o fornecimento de informações que possibilitem a tributação sobre o uso do solo (cadastro fiscal) e a garantia do direito de propriedade (cadastro jurídico).

Da forma como estão sendo utilizados e geridos os cadastros nos municípios brasileiros, principalmente os de pequeno porte, muitas dificuldades são encontradas, dentre elas, Loch (2007, p.5358) destaca:

- Carência de pessoal nas equipes de cartografia, cadastro e geoprocessamento.
- Carência de recursos em termos de *hardware* e *software* para a gestão da informação.
- Carência de harmonia e de integração entre as equipes de gestão e de coleta de informações.
- Demora para a realização dos projetos devido a entraves burocráticos.
- Insuficiência de dados de qualidade para a gestão do território visando a geração de Planos Diretores.

De acordo com Cunha e Erba (2010), em muitos municípios o cadastro territorial ainda não foi implantado. Essa carência ficou mais evidente quando foi necessária a aprovação dos planos diretores participativos e a tentativa de implementação dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001).

O cadastro é o principal elemento da tributação imobiliária, sobretudo por meio do IPTU. Nesse processo, deve-se cruzar dados do cadastro com fontes externas de informações que possam contribuir para a eficácia da tributação, não sendo consideradas apenas informações do contribuinte e do imóvel. Um cadastro imobiliário adequado deve fornecer dados do imóvel, mas também deve conter atributos referentes à sua localização, tais como: equipamentos de infraestrutura urbana e demais elementos que possam influenciar na valorização ou desvalorização do imóvel. Qualquer estimativa de valor venal do imóvel feito pelas prefeituras deve ser realizada com base nos dados cadastrais (CESARE, 2005).

Em relação ao desempenho fiscal dos cadastros gerenciados pelos municípios brasileiros, Cesare (2005, p.59-60) verifica a frequência de dificuldades e debilidades, destaca que:

- A inclusão apenas de informações referentes à cidade legalizada no cadastro, ficando excluídos os imóveis irregulares ou clandestinos, provenientes de desmembramentos ilegais da terra, áreas invadidas e loteamentos clandestinos. A irregularidade é um dos grandes problemas para o cadastro, já que são considerados apenas os imóveis que seguiram as exigências legais, implicando um desconhecimento da cidade e perda na arrecadação.
- Áreas construídas omissas, ocorrem quando há discordância entre a área construída de determinado imóvel e aquela área que consta no cadastro. Esse fato, geralmente, se dá pelo acréscimo de área construída nas edificações sem a devida aprovação na prefeitura. Para solução desses problemas é necessária a constante fiscalização por meios de levantamentos aéreos ou em campo.
- Omissões e sobreposições de área territorial causando falta de conexão entre as informações alfanuméricas e a base cadastral, podendo haver informações duplicadas e parcelas territoriais que foram ignoradas.
- Equipamentos obsoletos, dificultando as operações.

De acordo com Loch e Erba (2007), o cadastro imobiliário baseia-se na parcela como unidade de registro. No caso dos cadastros urbanos brasileiros é comum a utilização do termo lote para se referir à parcela territorial. Nos bancos de dados essa parcela é representada por um número único que será o identificador de uma determinada porção territorial.

## 1.6 IMPLEMENTAÇÃO DO CADASTRO TERRITORIAL MULTIFINALITÁRIO: PORTARIA 511

O Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM) compreende uma proposta mais abrangente, com a integração de dados sociais, econômicos, jurídicos, ambientais e físicos dos



municípios, sistematizados em uma única base. Os dados do CTM servirão como base para a tomada de decisões pelos gestores municipais na aplicação dos recursos e facilitarão a cobrança de tributos.

Devido à necessidade de implementação de planos diretores participativos e de instrumentos urbanísticos previstos pelo Estatuto da Cidade, ficou evidente a carência de cadastros territoriais que pudessem oferecer informações confiáveis para embasar essas ações. Com essa preocupação e a intenção de capacitar os gestores e técnicos municipais, o Ministério das Cidades criou, em 2003, o Plano Nacional de Capacitação das Cidades – PNCC (CUNHA; ERBA, 2010).

Dentro das atividades do PNCC, o Ministério promoveu seminários, oficinas, cursos e eventos presenciais em todas as regiões do país para discutir a importância da implementação do CTM, deixando clara a necessidade de regulamentação dos cadastros. Em função disso, em 2007, criou-se um grupo de trabalho, o GT Cadastro, que foi formado por especialistas renomados na área e representantes de universidades, prefeituras e instituições parceiras, para que juntos pudessem formular as diretrizes para implementação do cadastro considerando a realidade dos municípios brasileiros (CUNHA; ERBA, 2010).

O resultado desse processo, foi a publicação da Portaria nº 511, em 7 de dezembro de 2009 pelo Ministério das Cidades, citada anteriormente, que define as “Diretrizes para a criação, instituição e atualização do Cadastro Territorial Multifinalitário – CTM – nos municípios brasileiros.

De acordo com Cunha e Erba (2010), o documento busca demonstrar a importância do CTM e orienta sua implementação de forma generalista (não obrigatória), o que facilita sua aplicação em diferentes contextos e realidades. O texto é dividido em sete capítulos.

No Capítulo I – Das Disposições Gerais e no Capítulo II – Do Cadastro Territorial Multifinalitário, são apresentados conceitos básicos dos elementos que compõem o cadastro como o próprio CTM, parcela cadastral, Sistema de Cadastro e Registro Territorial (SICART), cadastro temático e carta cadastral.

O Capítulo III – Da Cartografia Cadastral, estabelece padrões a serem seguidos nos levantamentos cadastrais e na cartografia cadastral. Os levantamentos cadastrais para a identificação geométrica das parcelas devem ser referenciados ao Sistema Geodésico Brasileiro – SGB. O CTM irá utilizar o sistema de projeção Universal Transverso de Mercator (UTM), até que se defina uma projeção específica. E a Cartografia cadastral deve seguir os padrões definidos para a Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais – INDE e as normas relativas à Cartografia Nacional.

O Capítulo IV – Da Gestão e do Financiamento do Cadastro, responsabiliza o município pela gestão do CTM, estabelece que o CTM será criado para a área urbana e direciona alguns pontos relevantes nesse processo:

- Sugere a formação uma equipe técnica capacitada, preferencialmente do quadro permanente de funcionários, para que seja mantida a integridade do cadastro, sua atualização e continuidade;
- Autoriza os municípios, principalmente os de pequeno porte, a formarem consórcios entre eles para viabilizar o cadastro e mesmo superar dificuldades técnicas;
- Recomenda que o Plano Diretor e a avaliação de imóveis sejam realizados de acordo com as informações do CTM;
- Facilita o acesso às informações do CTM para os municípios, órgãos municipais, estaduais e, respeitando as exigências legais;
- Orienta-se que sejam utilizados recursos provenientes do incremento de receitas geradas a partir do próprio CTM e de outras linhas de recursos disponíveis, para suprir os valores investidos.

O Capítulo V – Da Multifinalidade do Cadastro, descreve a importância da integração de informações entre os sistemas e faz recomendações acerca de ações que possam facilitar a implantação do CTM.

No Capítulo VI – Da Avaliação de Imóveis, a Portaria esclarece a necessidade da recorrente atualização dos valores dos imóveis para fins fiscais (incluindo a cobrança do IPTU), extra-fiscais e quaisquer outros fins que envolvam valores dos imóveis.

O sétimo e último capítulo – Do Marco Jurídico e das Disposições Finais, descreve que a adoção do CTM pode auxiliar os municípios a cumprirem competências previstas pela Constituição Federal de 1988, como a função social do seu território. As informações CTM passaram a integrar o patrimônio público, vinculado à administração pública, sujeitando-se aos princípios constituintes da moralidade, publicidade e eficiência. Além disso, o Sistema de Informações Territoriais fornece informações relevantes para os instrumentos de política urbana previstos no art. 4 do Estatuto da Cidade (Lei 10.257, de 10 de julho de 2001).

Para auxiliar o entendimento de forma detalhada dos princípios apresentados pelas Diretrizes, o Ministério das Cidades lançou um Manual de apoio, em que os especialistas do GT-Cadastro abordam cada tema proposto pela portaria ministerial de maneira explicativa, intercalando textos e imagens, para facilitar a compreensão daquilo que foi proposto. Além disso, foi lançada a estória em quadrinhos “Zeca Dastro e as Diretrizes para o Cadastro Territorial Multifinalitário”, que demonstra de forma didática e divertida, a necessidade de

qualificação dos técnicos municipais para que seja possível a implantação do CTM. O Manual e a história estão disponíveis no site do Ministério das cidades em seu portal Capacidades.

### 1.7 CADASTRO TERRITORIAL MULTIFINALITÁRIO

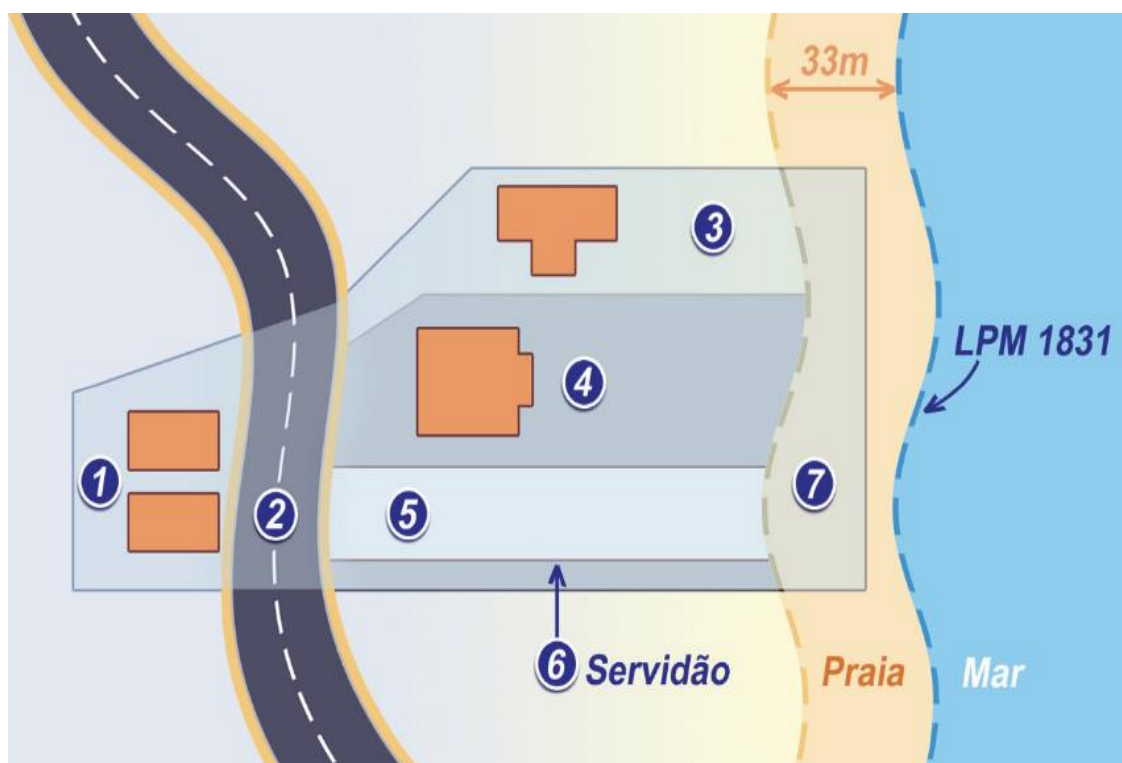
De acordo com o art. 1º da Portaria 511 do Ministério das Cidades de 2009, “o Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM), quando adotado pelos Municípios brasileiros, será o inventário territorial oficial e sistemático do município e será embasado no levantamento dos limites de cada parcela, que recebe uma identificação numérica inequívoca”.

No caso do CTM, os limites e a localização dos imóveis são fundamentais, pois determinam onde começa e onde termina o direito de propriedade, uma jurisdição, uma divisão política ou limites nacionais. No CTM, cada porção com seus limites definidos é chamada de parcela territorial ou parcela cadastral (LOCH; ERBA, 2007).

Os limites entre parcelas podem ser materializados por cercas, muros, rios, estradas e outros, mas também podem ser definidos pelo título de propriedade legal, por meio de um documento cartográfico que irá representar por meio de linhas e coordenadas a posição e dimensões básicas de cada parcela. Porém, o ideal é que esses limites de propriedades sejam materializados de alguma forma, mesmo que inicialmente apenas através de marcos.

Para o CTM, considera-se como menor unidade a parcela, diferente do cadastro urbano comum, a parcela não representa apenas lotes, mas qualquer porção territorial que compõe o município tais como: os próprios lotes, ruas, praças, glebas, rios e outros. A Figura 2 exemplifica um imóvel integrado por sete parcelas, no qual cada parcela representa um regime político distinto (PHILIPS, 2010).

**Figura 2 – Diferentes parcelas que compõem um imóvel**

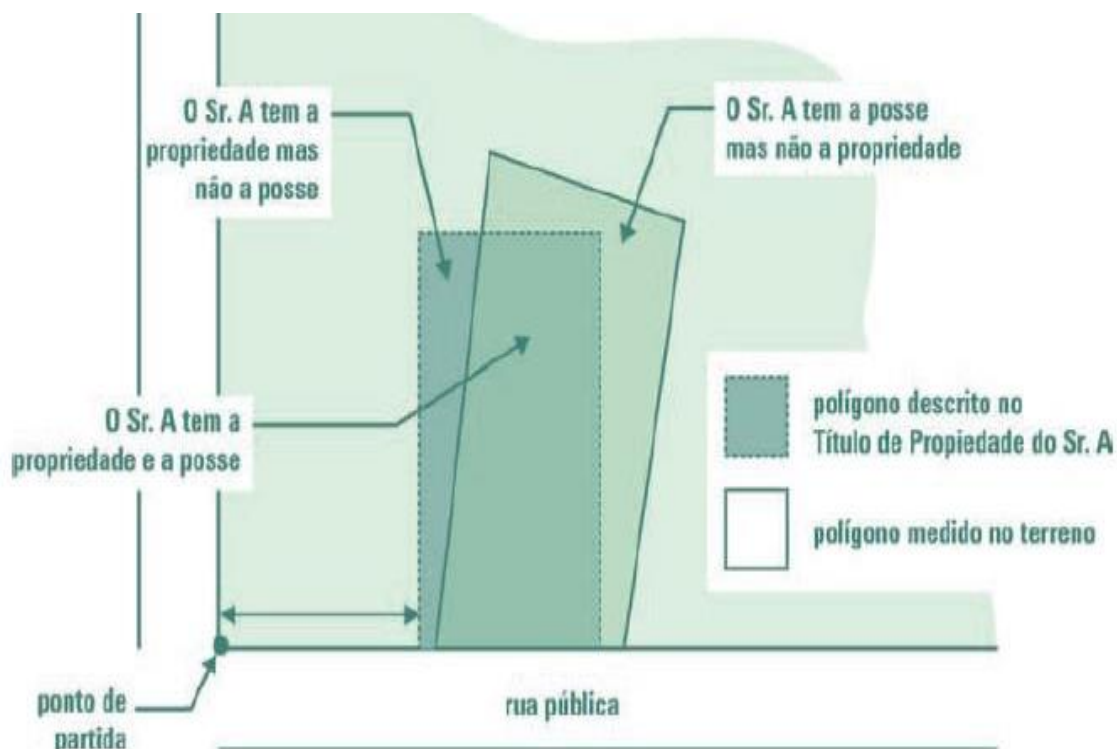


LEGENDA: 1- Parte remanescente da desapropriação para abertura da via. 2- Faixa de domínio público desapropriada para construção da via. 3- Objeto de contrato de usufruto. 4- Residência do proprietário do imóvel. 5- Área de preservação ambiental. 6- Área de Servidão, uso público para acesso à praia. 7- Terreno da Marinha, propriedade da União sobre o qual o dono do imóvel possui concessão de uso.

Fonte: Philips, 2010, p.17.

As parcelas devem ser representadas de forma contínua, interligando os limites cadastrados de cada parcela, sem que existam sobreposições ou lacunas entre elas. Podem ser identificadas divergências entre limites. Isso ocorre principalmente quando os limites legais de um imóvel não correspondem aos limites de posse. A figura 3 apresenta um desses casos, quando a situação *in loco* do terreno não corresponde aquela que o proprietário possui a posse legal. Nesses casos, o terreno deve ser regularizado junto ao cartório e a prefeitura, corrigindo a situação para que o regime de propriedade seja compatível com a posse.

Figura 3 – Confusão de limites causados pelo posicionamento relativo de parcelas



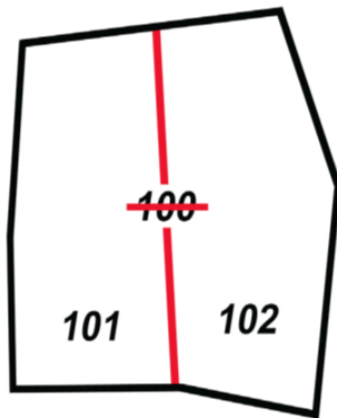
Fonte: Loch; Erba. 2007, p. 34.

Cada parcela recebe um código identificador único e estável que será a chave de acesso as informações referentes aquela porção do território, denomina comumente como geocódigo. Esse identificador deve ser comum a todos os possíveis cadastros, para que possa facilitar na integração do CTM com outros órgãos. Quando um mesmo imóvel possuir mais de um proprietário, ele será dividido em parcelas diferentes, já que cada parcela representa um regime jurídico/regime político. O cadastramento só será completo caso a superfície por ele cadastrada seja idêntica à superfície do município (PHILIPS, 2010).

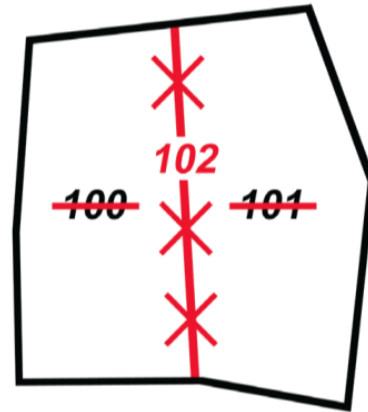
Nos casos de desmembramentos, a parcela referente ao imóvel desmembrado deixa de existir, dando origem a duas novas parcelas com códigos novos e únicos. Da mesma forma, nos remembramentos em que as parcelas dos dois imóveis remembrados deixam de existir dando origem a uma nova parcela, as duas situações são demonstradas pela Figura 3 (PHILIPS, 2010).

Essas situações fortalecem a importância de que se tenha um código único e estável para cada parcela. Quando surge um novo código como nas situações da Figura 4, deve-se documentar sua procedência, de tal forma que ele sempre esteja atrelado à sua “parcela mãe”, para que não haja dúvidas a respeito do histórico de cada parcela e para evitar confusão a respeito do código de cada uma (PHILIPS, 2010).

**Figura 4 – Desmembramento e Remembramento de parcelas**



Desmembramento

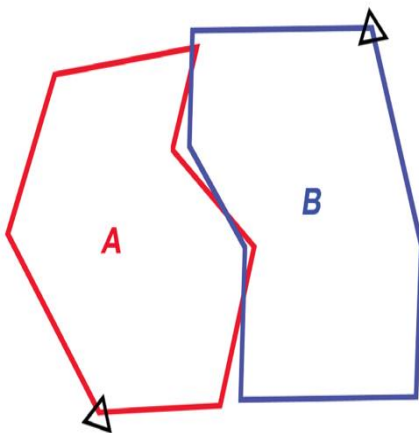


Remembramento

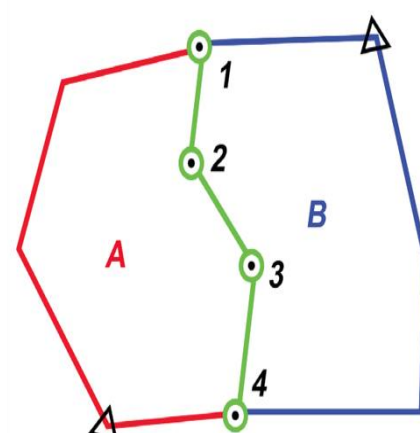
Fonte: Adaptada de Philips, 2010, p. 17.

Da forma como vinham sendo realizados os cadastros, uma situação bastante comum era a falta de coerência entre os diferentes levantamentos apresentados. Os levantamentos eram executados, muitas vezes, por técnicos diferentes, com equipamentos e técnicas distintas e até mesmo em épocas diferentes, resultando na falta de coerência entre os limites das parcelas (Figura 5). Através de coordenadas georreferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro, os pontos levantados podem ser realocados de tal forma que representem corretamente a situação real das parcelas, fazendo com que não existam incoerência entre os levantamentos (PHILIPS, 2010).

**Figura 5 – Situações de incoerência e coerência entre parcelas**



Situação irregular



Situação regularizada

Fonte: Adaptada de Philips, 2010, p. 17.

A Portaria Ministerial 511/2009, destaca a necessidade de correlação entre o CTM e o Registro de Imóveis. Apesar de tratarem de objetos distintos, os dois referem-se aos regimes jurídicos de propriedade dos imóveis, ou seja, as parcelas. De acordo com o art. 4, quando as informações do CTM estão correlacionadas as informações do Registro de Imóveis (RI), constitui-se o Sistema de Cadastro e Registro Territorial – SICART. O RI irá informar sobre a propriedade legal, as formas de aquisição, restrições e demais questões jurídicas, e o CTM irá fornecer as informações referentes à localização, dimensões, limites e valor venal da parcela (PHILIPS, 2010).

O SICART fica ainda mais completo quando é acrescido aos cadastros temáticos, definidos pela mesma Portaria Ministerial:

§ 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 fiscais, de logradouros, de edificações, de infra-estrutura, ambiental, socioeconômico, entre outros (FALTA FONTE).

Ainda de acordo com a Portaria Ministerial, quando os dados dos cadastros temáticos são acrescidos ao SICART, surge o Sistema de Informações Territoriais – SIT. Com o acréscimo das informações de diferentes cadastros temáticos, o cadastro assume sua função multifinalitária, afim de atender a necessidades sociais, ambientais, econômicas, da administração pública e de segurança jurídica da sociedade.

Ao SIT cabe a destinação de informações necessárias para atualização dos instrumentos da política urbana previstos no art. 4º do Estatuto da Cidade. Assim, o CTM poderá servir de auxílio para que o município cumpra os aspectos jurídicos voltados para o solo urbano, conforme listado por Fernandes (2010): ordenação e controle do uso do solo, correta instituição de tributos e base de dados seguros para elaboração e atualização do plano diretor.

De acordo com Philips (2010), as informações do CTM terão como chave de conexão o código identificador da parcela e seus bancos de dados devem ser compartilhados com outros sistemas, dentro e fora da administração municipal. Sendo assim, “O CTM deve ser utilizado como referência básica para qualquer atividade de sistemas ou representações geoespaciais do município”, segundo a Portaria Ministerial 511 do MC de 2009 em seu art. 6º.

O art. 7º da mesma Portaria Ministerial, descreve que o CTM basicamente é construído basicamente por três elementos:

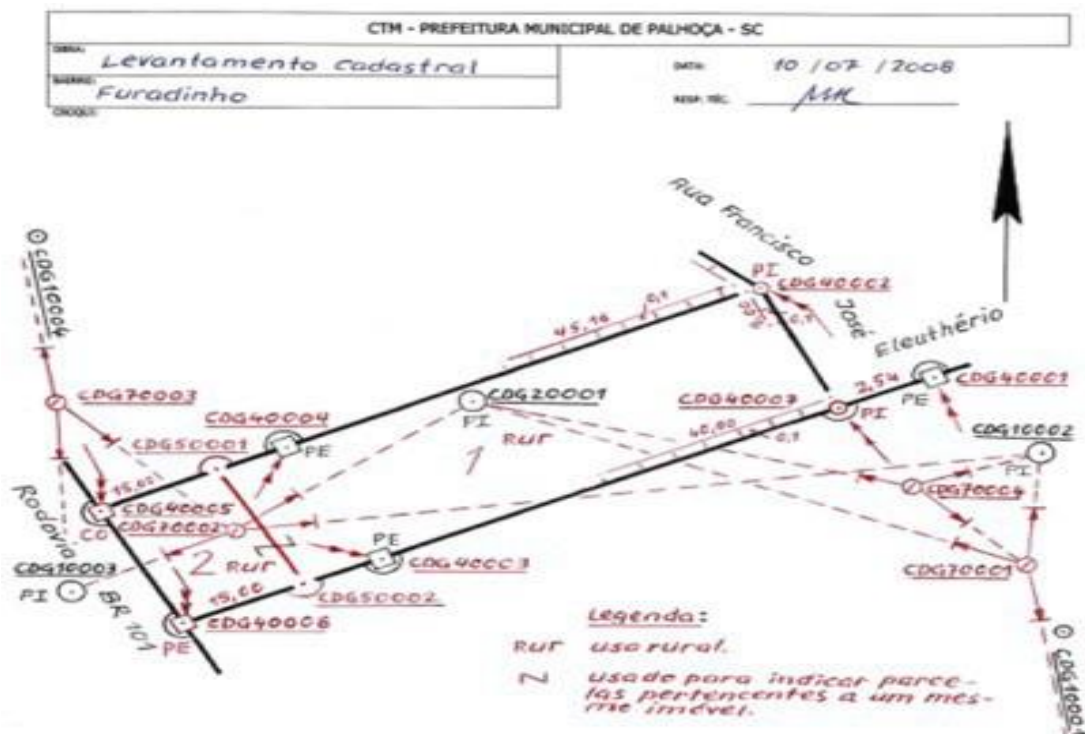
I - Arquivo de documentos originais de levantamento cadastral de campo;

II - Arquivo dos dados literais (alfanuméricos) referentes às parcelas cadastrais;  
 III - Carta Cadastral.

Segundo Oliveira (2010b, p. 31), “os documentos originais de levantamento cadastral de campo são aqueles que retratam a origem de todas as informações referentes às parcelas cadastrais, e devem ser cronologicamente numerados e guardados em arquivos”. Esse conjunto de documentos é composto pelo croqui com as medidas verificadas *in loco*, pelas planilhas com os cálculos, os instrumentos e métodos, as coordenadas e pontos de limites de edificações, as referências dos equipamentos e quaisquer documentos que tenham sido utilizados no levantamento cadastral de campo, ou que possa ter embasado esse levantamento (CABRAL *et al*, 2014).

Os documentos devem ser arquivados, com a assinatura do responsável técnico pelos levantamentos, local e data que foram realizados, conforme a Figura 6. Além disso, não deve se fazer nenhum tipo de alteração nos documentos, para que não se perca o caráter de documento original. Eles formam o histórico do levantamento, podendo ser solicitado para efeito de dúvidas ou comprovação de dados a qualquer momento do processo (CABRAL *et al*, 2014; OLIVEIRA, 2010b).

**Figura 6 – Croqui original de levantamento cadastral de campo**



Fonte: CABRAL; ARAÚJO; HASENACK, 2014.



Depois que os dados recolhidos no levantamento cadastral de campo são verificados, eles são liberados, servindo como base para os arquivos literais (alfanuméricos) referentes às parcelas cadastrais, constituindo o segundo elemento do CTM. Nos primeiros cadastros técnicos, esses dados eram arquivados em livros e repassados para fichas cadastrais. Atualmente, a maioria dos municípios já conta com os bancos de dados eletrônicos para cumprirem essa função. Os sistemas digitais são compostos pelas informações descritivas referentes as parcelas cadastradas e as pessoas que a elas se relacionam, tais como: o código identificador da parcela, nome do proprietário, descrições gerais da parcela, atributos físicos, valor venal, aspectos jurídicos, zoneamentos, uso e ocupação dentre outros, conforme exemplificado na Tabela 1 (CABRAL *et al*, 2014; OLIVEIRA, 2010b).

Os dados devem ser estruturados de modo tabular, em que as linhas representem as parcelas e as colunas suas características. A quantidade de linhas será determinada pela quantidade de parcelas e a quantidade de colunas será definida de acordo com o nível de detalhamento que se pretende conceder ao cadastro, podendo ser adicionadas novas características sempre que necessário (OLIVEIRA, 2010b).

De acordo com Cabral *et al* (2014 *apud* PHILIPS, 2006), a base de dados pode ser utilizada também pelo mercado imobiliário, pelo Registro de Imóveis e para fins estatísticos e tributários.

**Tabela 1 – Exemplo de dados que compõem o arquivo de dados literais**

Código da parcela territorial.	Identifica de maneira inequívoca a parcela em todo o território nacional. <i>Exemplo: 42 4211900-1</i>
Data	Indica a data de entrada dos dados na base de dados literais (alfanuméricos)
Nome do Proprietário	Indica o nome completo do proprietário legal da parcela.
Área superficial da parcela	Indica o nome completo do indivíduo que detém a posse da parcela.
Origem da parcela	Indica a superfície em metros quadrados.
Parcelas anteriores e posteriores	Indica a data de criação da parcela.
Coordenadas do centroide da parcela	Permite acompanhar a evolução da parcela.
Uso da parcela	Apresenta o uso fático dado à parcela territorial. Para uma parcela com mais de um tipo de uso a parcela é segmentada e as áreas superficiais de cada segmento são registradas separadamente. Não recebe código identificador nem lhe são atribuídas coordenadas de localização.
Leis vinculadas	Relaciona as leis que definem direitos e restrições impostas à parcela (Ex.: recuos obrigatórios, etc.)
Identificador do imóvel ao qual pertence a parcela no Ofício de Registro de Imóveis.	Matrícula do imóvel ao qual pertence à parcela.

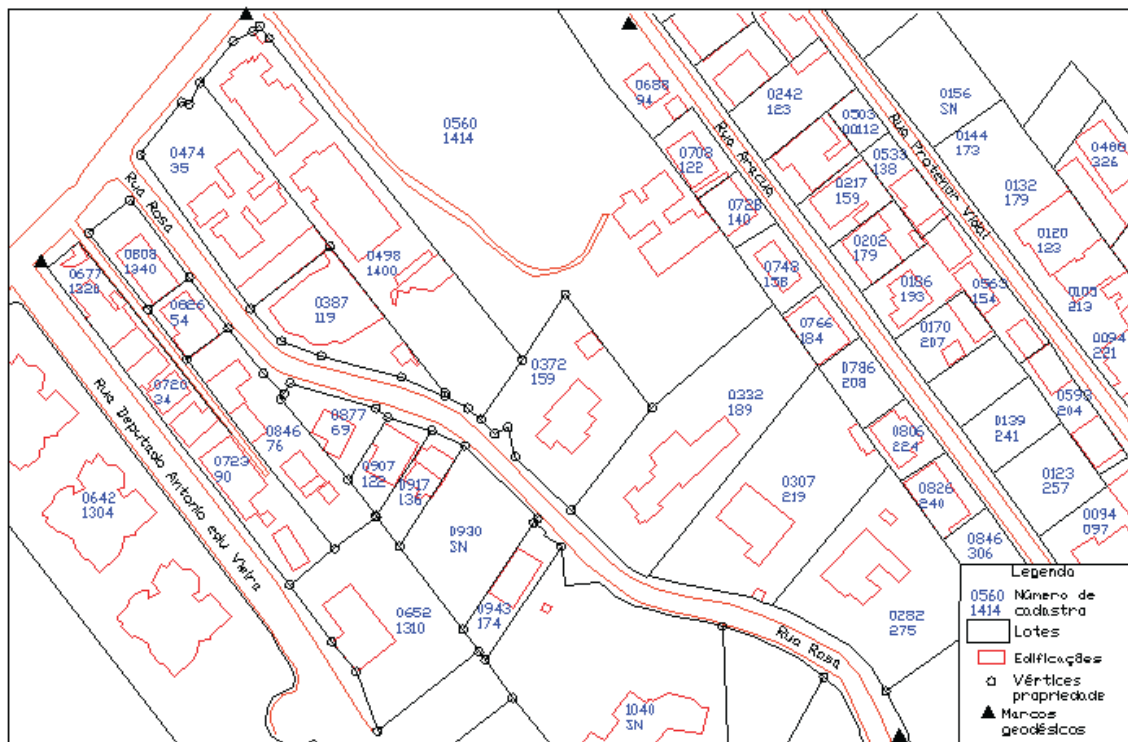
Edificações	Relaciona as edificações existentes na parcela com a indicação a que se destina.
Endereço	Localiza a parcela territorial com endereço: Rua, nº, Bairro, CEP e Município

Fonte: Adaptada de Cabral *et al* (2014).

O terceiro elemento que compõe o CTM é a carta cadastral, que assim como os dados literais, consiste em uma importante fonte de dados e deve ser atualizada constantemente. O art. 8º da Portaria Ministerial 511/2009, define “ a carta cadastral como sendo a representação cartográfica do levantamento sistemático territorial do Município”.

Por meio de representação gráfica das parcelas, a carta cadastral deve conter a descrição detalhada do território, demonstrando a localização de cada parcela, a demarcação dos limites territoriais de cada parcela, as edificações existentes, os usos do solo, os pontos de referência de medição e o código de identificação que será a chave que liga a carta cadastral aos dados alfanuméricos que descrevem aquela parcela, conforme a Figura 7 (CABRAL *et al*, 2014).

**Figura 7 – Carta cadastral municipal – Florianópolis, SC**



Fonte: OLIVEIRA, 2010.

A carta cadastral é um instrumento fundamental para o controle territorial e para a definição de políticas de ordenamento, planejamento e gestão territorial do município. Serve

também como suporte a ações de desenvolvimento social, econômico e ambiental (OLIVEIRA, 2010b).

No que diz respeito ao termo carta cadastral, Erba e Loch (2007) evidenciam que existem inúmeros critérios para se classificar os documentos cartográficos. Dentre eles destaca-se aquele que considera a escala como critério: os mapas são documentos representados em escalas menores do que 1:1.000; as cartas são documentos representados em escalas entre 1:1.000 a 1:25.000; e documentos representados em escalas superiores a 1:25.000 são chamados de plantas. As escalas são definidas pela dimensão do território a ser representado, ou de acordo com o nível de detalhamento que se pretende obter.

Segundo Oliveira (2010b), a gestão do CTM trabalha com muitas informações e dados, sejam eles gráficos ou alfanuméricos, além de possuir mapas temáticos, tabelas, imagens, vídeos, e demais fontes de informações. Para que esses dados estejam organizados, é necessário que sejam georreferenciados e integrados a um Sistema de Informações Geográficas (SIG), que será baseado na situação real do território afim de representá-lo da forma mais fiel possível.

De acordo com Bonilla e Carneiro (2015), o SIG nas aplicações urbanas é uma “ferramenta que permite analisar, documentar, modelar, desenhar, implementar e gerir todas as situações do território que requerem uma adequada intervenção do estado local, desde seu estudo até a definição das políticas”.

Com a utilização de um SIG é possível integrar diferentes “camadas” referentes a temáticas distintas em um mesmo modelo cartográfico, conforme o interesse de seu usuário. O SIG permite a edição de dados, cálculos de áreas e medições, podendo também gerar tabelas, mapas temáticos, relatórios, gráficos e outros produtos que possam facilitar o trabalho dos gestores, técnicos e da população em geral (OLIVEIRA, 2010b).

Através de fotografias aéreas e imagens de satélite é possível realizar um mapeamento vetorial urbano, pela interpretação das feições gráficas identificadas nas imagens. Esses produtos auxiliam o cadastro permitindo a visualização de limites e identificação das parcelas. Porém, a feição observada nas imagens não pode ser utilizada legalmente para representar à situação real dos limites. Nos mapas cadastrais que tenham fins jurídicos, o ideal é que sejam realizados levantamentos *in loco*, na presença dos proprietários e com o auxílio de documentos existentes como escrituras, contratos, croquis e outros, para que a cidade legal seja compatível com a cidade real (OLIVEIRA, 2010b).

De acordo com o Art. 10º da Portaria Ministerial 511/2009, o levantamento cadastral para a identificação geométrica das parcelas territoriais deve ser referenciado do Sistema

Geodésico Brasileiro – SGB. O SGB é o conjunto de marcos implantados e homologados pelo IBGE, para referência geodésica do território brasileiro, de acordo com cálculos e exigências definidos pelo próprio instituto (CARNEIRO, 2010).

Os municípios podem ainda, implantar uma Rede Geodésica Municipal (RGM) afim de garantir a ordem e a normatização dos levantamentos cadastrais urbanos. Dessa forma, o município pode exigir que os novos loteamentos e projetos para novas construções sejam georreferenciados durante a fase de projetos, facilitando a inserção desses imóveis no CTM (ENGEROFF; THUM, 2017).

Cabe ao município a responsabilidade e a competência sob a gestão do CTM, conforme instituído pelo Art. 16 da Portaria Ministerial 511/2009. No mesmo artigo, para facilitar a gestão do CTM, sugere-se a constituição de uma equipe técnica capacitada, que faça parte do quadro de funcionários permanentes, afim de manter a integridade do CTM, a atualização constante e garantir a continuidade da gestão. Porém, Erba (2010), salienta que a carência de profissionais capacitados para lidar com o CTM consiste em um dos grandes problemas para o desenvolvimento e popularização do mesmo, já que são necessários profissionais com conhecimentos específicos dos diferentes temas que compõem o CTM.

Na gestão do CTM os municípios podem, ainda, formar consórcios com outros municípios, principalmente aqueles de pequeno porte, onde as dificuldades financeiras e técnicas tendem a ser significativas. Através dos consórcios são formados grupos de profissionais, que serão treinados de forma conjunta, ou mesmo a contratação de consultores especializados em diferentes temas relacionados ao CTM. Porém, a formação de consórcios não deve extinguir as responsabilidades dos governos locais e a incorporação de outras instituições (ERBA, 2010).

Promover a integração entre as instituições públicas e privadas é outro ponto fundamental para que se tenha um CTM cada vez mais completo e capaz de auxiliar no desenvolvimento local. Muitas instituições privadas e prestadoras de serviços públicos (como polícia, bombeiros, correios, empresas de serviços de água, energia, internet, dentre outras), que necessitam de dados territoriais para facilitar suas ações, na maioria das vezes, já possuem suas próprias bases. Além disso, na administração municipal também existem diferentes dados territoriais sendo utilizados por setores distintos ou secretarias com objetivos específicos. A quantidade de dados espalhados pelos diferentes setores ou instituições, dificulta o acesso e prolonga os processos. Por isso, o ideal é que esses dados sejam integrados (ERBA, 2010).

Esses cadastros isolados são chamados de cadastros temáticos e quando integrados irão compor o CTM. A integração consiste exatamente na junção de todos esses dados isolados em uma única base que possa facilitar o trabalho de todas as instituições envolvidas. O interessante é que esses dados sejam padronizados afim de gerar bases cartográficas e literais compatíveis entre as instituições. Com todos os dados sendo compartilhados, o ideal é que se divida também os investimentos necessários para implantação e gestão do CTM, dividindo os gastos de acordo com o benefício que cada instituição pode obter (ERBA, 2010).

De acordo com Oliveira (2010), um cadastro que possua integração de dados com outros setores da administração municipal e com prestadores de serviços, tende a facilitar a eficiência administrativa e a rapidez nos atendimentos as demandas da população.

A integração de informações de outros sistemas ao sistema básico comum do cadastro é o que garante seu caráter multifinalitário. O cadastro é considerado multifinalitário quando suas informações são capazes de atender as necessidades de diferentes usuários, atuais ou potenciais (BRASIL, 2009).

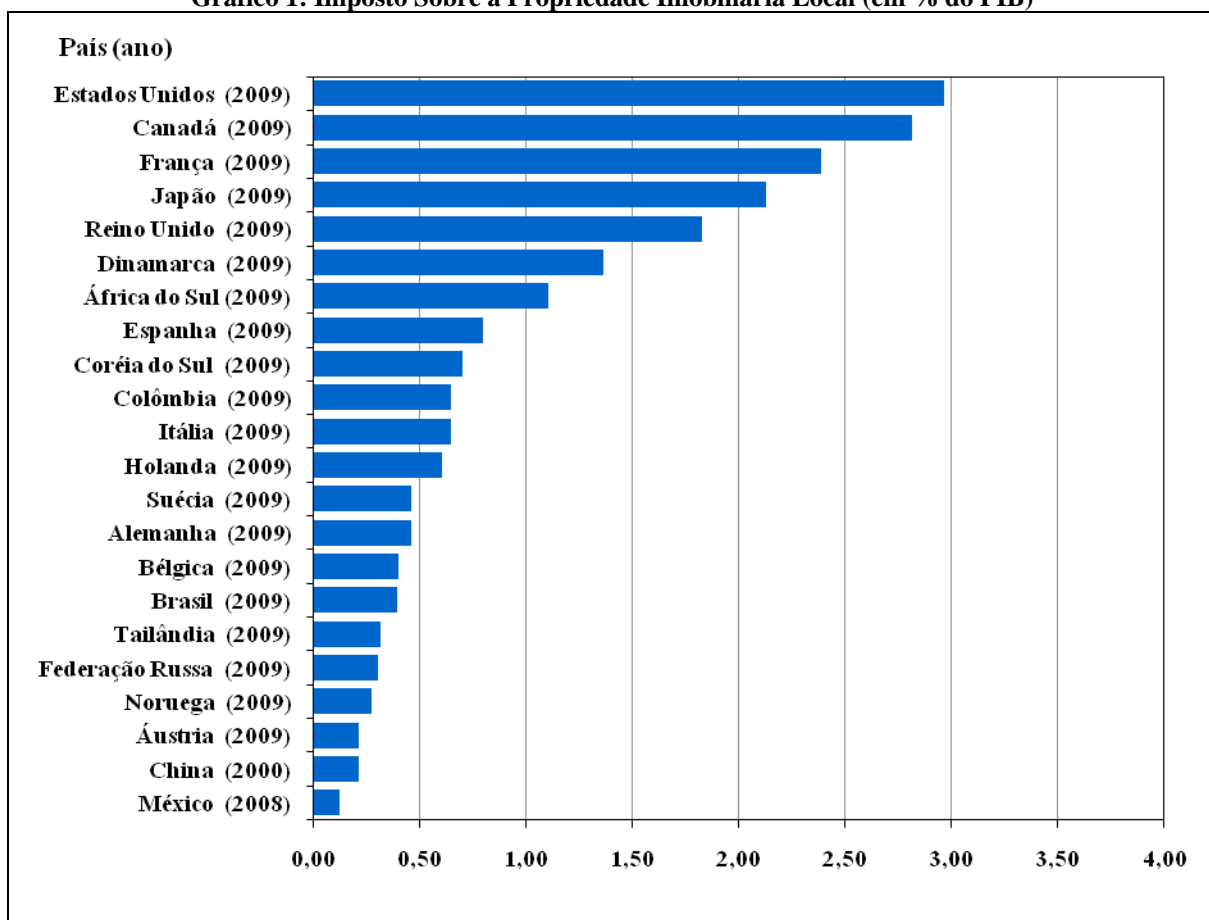
A formação de consórcios e a integração de dados permite que todas as instituições envolvidas sejam beneficiadas. Porém, a Prefeitura é a que mais se beneficia com os produtos e informações geradas, podendo utilizá-las para fins de planejamento, serviços urbanos, desenvolvimento social, educação, segurança pública, obras, meio ambiente, saneamento, saúde, esportes e outros, dependendo da estrutura administrativa do município. Além disso, o CTM irá permitir que o município aumente sua arrecadação tributária, principalmente através da devida cobrança de IPTU (ERBA, 2010).

O Art. 19 Portaria Ministerial 511/2009, recomenda que o financiamento e a manutenção do CTM sejam realizados considerando os recursos provenientes do incremento de receitas geradas a partir do CTM e outras linhas de recursos disponíveis. Para Erba (2010), esse artigo evidencia a conexão existente entre o CTM e os tributos imobiliários. Porém, ele afirma que a forma como se tem trabalhado a política tributária é diferente da política cadastral. É preciso que se planeje estratégias que possam garantir a melhoria de ambos os sistemas, de forma que estas convertam para o desenvolvimento do município.

Com a destinação de parte da receita arrecadada pelo IPTU para o financiamento e manutenção do CTM, o sistema de cadastro será aperfeiçoado e, conseqüentemente, irá otimizar a arrecadação do imposto em virtude da facilidade de dados e controle sobre o território, permitindo assim, o aumento da arrecadação. Com isso, o sistema se torna autossuficiente já que os recursos destinados ao CTM serão recompensados pelo aumento na arrecadação (ERBA, 2010; FERNANDES, 2010).

Além disso, quando comparado com outros países, nota-se que a arrecadação do imposto sobre a propriedade imobiliária, em relação ao PIB, no Brasil, é menor do que os países considerados desenvolvidos, e também de países como Colômbia e África do Sul, conforme Gráfico 1 (REIS, 2016).

**Gráfico 1: Imposto Sobre a Propriedade Imobiliária Local (em % do PIB)**



Fonte: REIS, 2016. Utilizando dados do GFS/FMI.

As vantagens previstas pelas diretrizes nacionais, representam um expressivo avanço na forma como os cadastros vinham sendo tratados. Fernandes (2010, p. 148-149) cita alguns desses avanços:

- Aumento na arrecadação municipal e na justiça fiscal;
- Unificação de dados cadastrais por meio da aproximação das entidades competentes, convênios e consórcios entre os municípios, os Registros Imobiliários, etc., nos termos de legislação municipal, o que resultará em segurança jurídica para toda a população local;
- Planejamento e eficiência da gestão municipal (social e ambiental);
- Planejamento físico municipal com a existência de uma base cartográfica única (infraestrutura urbana, sistema viário, seleção de áreas para fins ambientais, de regularização fundiária urbana, etc.);
- Conhecimento da realidade urbana, de expansão urbana e rural dos municípios, cidade real;

- Orientação de atualização periódica, a ser definida em legislação municipal, garantindo a autonomia municipal;
- Aumento da transparência e eficiência da administração municipal, através da disposição de dados corretos e atualizados à população, priorizando o seu atendimento.

No que diz respeito ao planejamento urbano, o CTM também pode contribuir significativamente. Para Erba (2010), o planejamento urbano é o conjunto de ações que impactam diferentes aspectos e zonas da cidade com dimensões variadas. As intervenções podem ocorrer no sistema viário, implantação de praças e espaços públicos, construção de edificações públicas dentre outros. Os mapas temáticos gerados pelo CTM consistem nas principais informações que podem interessar as ações de planejamento e gestão urbana. No caso da instalação de edificações públicas como escolas, postos de saúde, hospitais ou mesmo de espaços de convívio, através do CTM é possível se analisar qual será a melhor zona da cidade para instalação de determinado serviço e qual a região mais necessitada desse serviço.

A implementação do CTM pode contribuir em vários aspectos para o desenvolvimento municipal. O município poderá aumentar sua arrecadação e utilizar esses recursos para saúde, educação, infraestrutura, promoção da qualidade de vida, segurança pública, dentre outras ações. O CTM, ao servir como base para tomada de decisões dos gestores, facilitará o acesso a informações de diferentes áreas da administração municipal, podendo ainda ser aberto à população para consulta de informações. Sua base de dados contribui, ainda, para o planejamento urbano, permitindo que se tenha controle sobre o uso da cidade. O CTM representa assim, um instrumento de promoção do desenvolvimento e transparência na gestão municipal.

No caso de municípios de pequeno porte, ou aqueles com índices de desenvolvimento relativamente aquém dos desejáveis, a implementação e manutenção do CTM pode contribuir com a melhoria da gestão municipal, no sentido de conhecer o território municipal, identificando problemas e impulsionando ações que estimulem o crescimento econômico e social. Este trabalho busca analisar as condições em que se encontram os cadastros imobiliários na Mesorregião Norte de Minas afim de impulsionar a implementação do CTM, mas, para isso, é necessário caracterizar esse recorte territorial, destacando os elementos que apresentem maior relevância para a pesquisa.

## **CAPÍTULO 2: CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÔMICAS E POPULACIONAIS DA MESORREGIÃO NORTE DE MINAS**

### **2.1 A DIVISÃO REGIONAL EM MESORREGIÕES E MICRORREGIÕES DO IBGE**

A regionalização é um processo que evoluiu acompanhando os estudos geográficos, apresentando metodologias e conceitos diferentes, de acordo com cada corrente de pensamento geográfico (assim como a categoria região). Para que se possa analisar a evolução da regionalização ou mesmo a categoria região, é necessário um trabalho amplamente focado nessa discussão, o que não é o objetivo deste. Porém, é relevante para a pesquisa que se compreenda, mesmo que de forma superficial, o que representa o termo região, ressaltando que o conceito de região possui diversas concepções. Segundo Diniz e Batella (2005, p. 60):

O termo região está associado à ideia de diferenciação de áreas, ou seja, à aceitação de que a superfície da terra é formada por áreas diferentes entre si. A noção de região contém ainda a ideia de parte de um todo, sendo que este todo pode ser considerado o mundo conhecido que, por ser um conhecimento socialmente produzido, varia de limite segundo as civilizações.

Para os geógrafos, tradicionalmente, as regiões são definidas a partir de dois critérios básicos, que são: a homogeneidade e a funcionalidade. A homogeneidade é marcada pela semelhança observada em determinadas características no espaço e a funcionalidade refere-se às relações entre os lugares (FAISSOL, 1996).

Em relação ao desenvolvimento regional, Faissol (1996) afirma que o desenvolvimento econômico não ocorre de forma igualitária em todos os lugares. Existem vantagens locacionais comparativas entre as regiões e/ou lugares, seja pelos recursos naturais, humanos, ou pelo processo de oportunidades históricas que tornam determinadas regiões desenvolvidas e outras não.

Desde a criação do Instituto Nacional de Estatística (INE), em 1936, e do Conselho Brasileiro de Geografia, em 1937, que incorporados originaram o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Em 1938; foram propostas algumas divisões regionais, dentre as quais, são consideradas as mais importantes, as divisões instituídas nos anos de 1942, 1970 e 1990. Para análises propostas neste trabalho se abordará apenas a divisão regional proposta em 1990<sup>4</sup> (CONTEL, 2014; GONÇALVES, 1995).

A divisão regional do Brasil proposta entre 1989 e 1990, foi resultado dos trabalhos do grupo da Divisão de Estudos Territoriais (DITER), do IBGE, aprovada pela presidência do

---

<sup>4</sup> No período em que o trabalho foi analisado, a divisão regional proposta pelo IBGE em 1990 era a mais recente, porém, em 2017, o IBGE lançou uma nova divisão intitulada “Divisão Regional do Brasil em Regiões Geográficas Imediatas e Regiões Geográficas Intermediárias, 2017”.



Instituto em 31 de julho de 1989, por meio da Resolução PR-52, e definida oficialmente em 5 de junho de 1990, através da Resolução nº 11, da Presidência do IBGE. Entre os anos de 1990 e 1992, foram publicados os dois volumes da coleção denominada “Divisão Regional do Brasil em Mesorregiões e Microrregiões Geográficas”, que abrangem a metodologia de trabalho adotada, a listagem dos agregados espaciais que compõem a divisão regional, bem como, mapas com os limites das mesorregiões e microrregiões geográficas, textos descritivos, quadros comparativos e outras informações relevantes para a divisão regional instituída (CONTEL, 2014; IBGE, 1990).

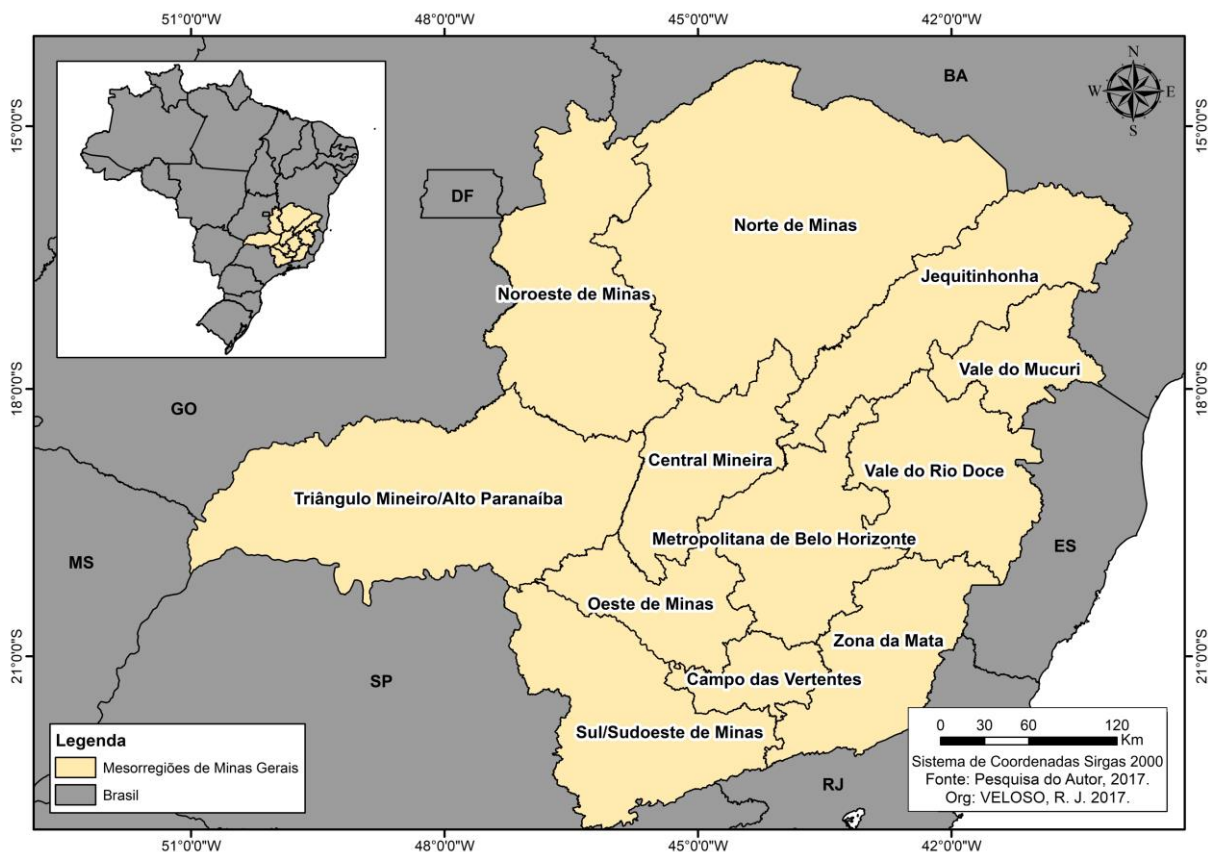
No primeiro volume do documento são definidos os conceitos de Mesorregiões e Microrregiões. De acordo com o IBGE (1990, p.8):

Entende-se por mesorregião uma área individualizada em uma Unidade da Federação que apresenta formas de organização do espaço geográfico definidas pelas seguintes dimensões: o processo social como determinante, o quadro natural como condicionante e a rede de comunicação e de lugares como elemento de articulação espacial. Estas três dimensões possibilitaram que o espaço delimitado como mesorregião tenha uma identidade regional. [...]

As microrregiões foram definidas como partes das mesorregiões que apresentam especificidades quanto à organização do espaço. Essas especificidades não significam uniformidade de atributos, nem conferem às microrregiões autossuficiência e tampouco o carácter de serem únicas, devido a sua articulação a espaços maiores, quer à mesorregião à Unidade da Federação, quer à totalidade nacional.

Na divisão regional, de 1990, o Estado de Minas Gerais está dividido em 12 Mesorregiões, sendo elas: Noroeste de Minas, Norte de Minas, Jequitinhonha, Vale do Mucuri, Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba, Central Mineira, Vale do Rio Doce, Metropolitana de Belo Horizonte, Oeste de Minas, Zona da Mata, Campo das Vertentes e Sul/Sudoeste de Minas, conforme representado na Figura 8.

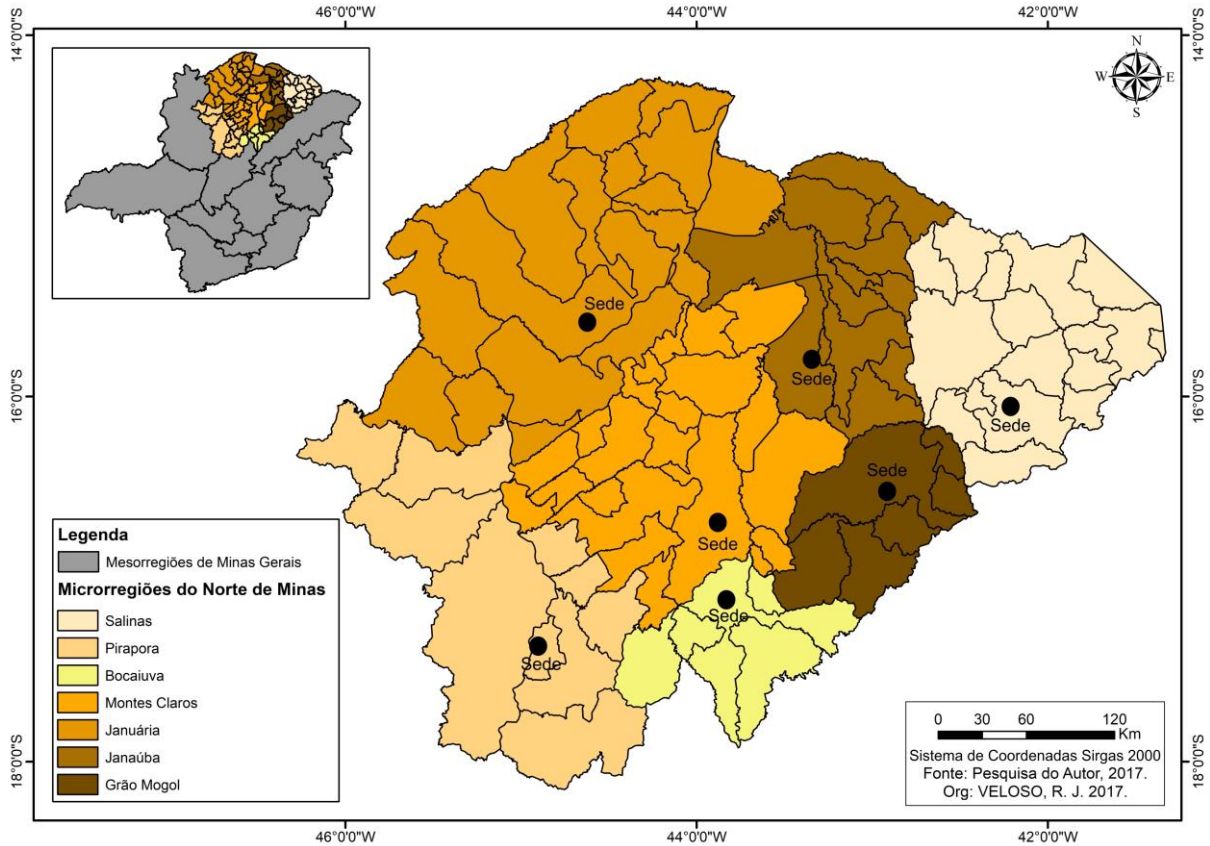
**Figura 8 – Mapa de Localização das Mesorregiões de Minas Gerais**



Fonte: IBGE, 2010. Org: VELOSO, R. J. 2017.

A mesorregião Norte de Minas é a maior das mesorregiões mineiras em extensão territorial (128.602 km<sup>2</sup>), fazendo divisa com as mesorregiões Noroeste de Minas, Central Mineira, Jequitinhonha e com o estado da Bahia. O Norte de Minas está dividido em sete microrregiões, nomeadas de acordo com os municípios que exercem influência microrregional: Salinas, Pirapora, Bocaiúva, Montes Claros, Januária, Janaúba e Grão Mogol, conforme mapa da Figura 9 (IBGE, 1990; PEREIRA, 2006).

**Figura 9 – Mapa de Localização das Microrregiões do Norte de Minas**



Fonte: IBGE, 2010. Org: VELOSO, R. J. 2017.

Segundo Faissol (1996), as mesorregiões e microrregiões têm relevância diferente em relação aos municípios, já que os administradores municipais possuem interesse no conhecimento da realidade local e as mesorregiões e microrregiões são importantes para o planejamento supra-municipal e/ou estadual.

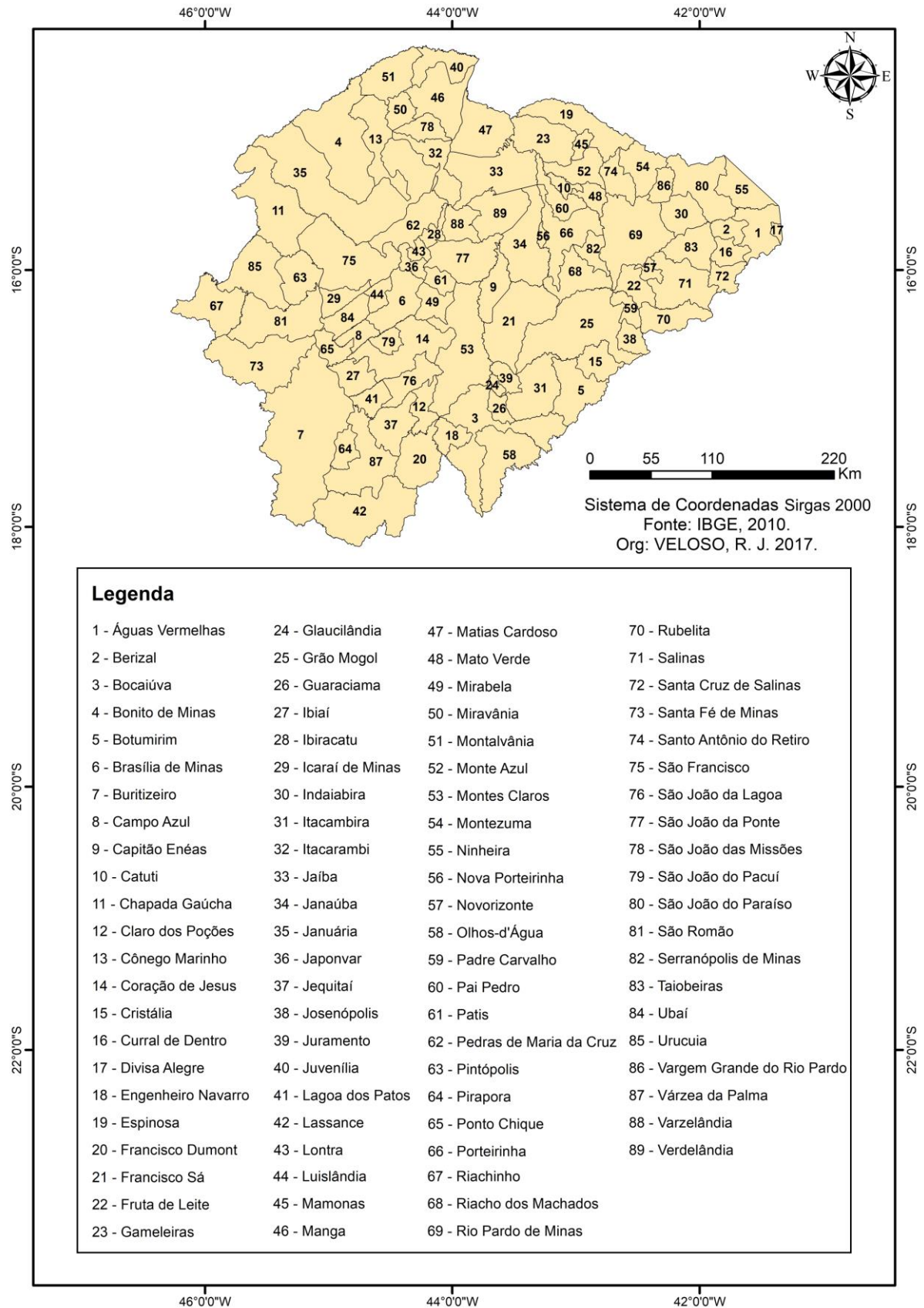
O Norte de Minas é formado por 89 municípios. A Tabela 2 mostra as Microrregiões com os municípios que as compõem, e a Figura 10 demonstra a localização de cada município na Mesorregião.

**Tabela 2 – Divisão dos municípios do Norte de Minas em Microrregiões**

<b>Microrregiões</b>	<b>Municípios</b>
Januária	Bonito de Minas, Icaraí de Minas, Juvenília, Miravânia, Pintópolis, Urucuia, Chapada Gaúcha, Itacarambi, Manga, Montalvânia, São Francisco, Cônego Marinho, Januária, Matias Cardoso, Pedras de Maria da Cruz, São João das Missões.
Janaúba	Catuti, Jaíba, Mato Verde, Pai Pedro, Serranópolis de Minas, Espinosa, Janaúba, Monte Azul, Porteirinha, Gameleiras, Mamonas, Nova Porteirinha, Riacho dos Machados.
Salinas	Águas Vermelhas, Divisa Alegre, Montezuma, Rio Pardo de Minas, Santa Cruz de Salinas, Taiobeiras, Berizal, Fruta de Leite, Ninheira, Rubelita, Santo Antônio do Retiro, Vargem Grande do Rio Pardo, Curral de Dentro, Indaiabira, Novorizonte, Salinas, São João do Paraíso.
Pirapora	Buritizeiro, Lagoa dos Patos, Riachinho, Várzea da Palma, Íbái, Lassance, Santa Fé de Minas, Jequitaiá, Pirapora, São Romão.
Montes Claros	Brasília de Minas, Claro dos Poções, Glaucilândia, Juramento, Mirabela, Ponto Chique, São João do Pacuí, Verdelândia, Campo Azul, Coração de Jesus, Ibiracatu, Lontra, Montes Claros, São João da Lagoa, Ubaí, Capitão Enéas, Francisco Sá, Japonvar, Luislândia, Patis, São João da Ponte, Varzelândia.
Grão Mogol	Botumirim, Cristália, Grão Mogol, Itacambira, Josenópolis, Padre Carvalho.
Bocaiuva	Bocaiuva, Engenheiro Navarro, Francisco Dumont, Guaraciama, Olhos-D'Água.

Fonte: IBGE, 1990. Org: VELOSO, R. J. 2017.

**Figura 10 – Mapa de Localização dos Municípios do Norte de Minas**



Fonte: IBGE, 2010. Org: VELOSO, R. J. 2017.

Na localização dos municípios na Mesorregião Norte de Minas (Figura 10) nota-se que alguns municípios possuem vasta área territorial.

## 2.2 CARACTERÍSTICAS GERAIS DO NORTE DE MINAS

As características da região Norte de Minas se diferem do restante do Estado de Minas Gerais, desde as características geomorfológicas, passando pela economia, até o modo de vida e a cultura. Devido às características sertanejas, a região se assemelha mais com a região Nordeste do que com o Sudeste em muitos aspectos (PEREIRA, 2007).

Os discursos sobre o Norte de Minas são divergentes e se contradizem em alguns pontos, já que, para alguns, essa região é rica em potencialidades, e em grande parte dos estudos, ela aparece relacionada com a seca, a pobreza, ao isolamento geográfico e demais características que a colocam como uma região aquém do desenvolvimento presente na maioria do estado (as Mesorregiões Jequitinhonha, Vale do Mucuri e parte do Noroeste de Minas também apresentam características de pobreza) (PEREIRA, 2007).

De acordo com Pereira (2007) existe um forte vínculo da cultura norte-mineira com os costumes sertanejos, nordestinos ou “baianeiros”. A paisagem do Norte de Minas, em diversos aspectos, é mais semelhante ao Nordeste do que com o próprio estado de Minas Gerais. Destaca ainda, que a região é marcada por um dualismo evidenciado nas questões sociais, pela contradição entre extrema pobreza e nichos de riqueza, tradição e modernidade, escassez e produção, realidade e discursos.

Os estudos que tratam da ocupação e da formação dessa região, em muitas das vezes, são focados na visão econômica, relacionando a ocupação regional com a extensão da pecuária ao longo do Rio São Francisco. Os estudos datam a ocupação entre os séculos XVII e XVIII, quando vaqueiros de Pernambuco e da Bahia começaram a subir pelo Rio São Francisco, e, pelo Sul, a região foi sendo ocupada pelos bandeirantes paulistas. Essas correntes de ocupação foram somadas aos negros e índios que habitavam a terra, dando origem ao homem Norte Mineiro, o sertanejo. A população indígena da região foi quase extinta, restando apenas descendentes dos Xacriabás, no município de São João das Missões (CARNEIRO, 2005; PEREIRA, 2007).

A chegada da ferrovia, pode ser considerada determinante para as relações econômicas que seriam estabelecidas na região e para o desenvolvimento de determinados municípios. A ferrovia chega em 1918, a Pirapora, impulsionando o crescimento do município, que viria a se tornar o mais dinâmico economicamente as margens do Rio São Francisco em Minas Gerais. Em 1926, Montes Claros recebe a ferrovia, que faria a ligação entre Belo Horizonte e

Salvador. Aos poucos esses dois municípios foram ganhando força e se tornando os mais expressivos da região, ao passo, que cidades como Janaúria foram perdendo força econômica. A ferrovia facilitou ainda, o escoamento da produção pecuária, o que impulsionou a ocupação e desenvolvimento de outras regiões, como as próximas ao município de Janaúba (REIS, 1997).

O modelo desenvolvimentista, através do Estatuto da Terra, de 1964, com o objetivo de execução de reforma agrária e o desenvolvimento da agricultura, disciplina o uso, a ocupação e as relações fundiárias no Brasil. Com isso, as grandes áreas públicas da região, tornam-se particulares, seja pela concessão de uso concedida pelo Estado, seja pela apropriação forçada. Essas áreas foram utilizadas para o plantio de eucalipto, transformado em carvão, para abastecer as grandes indústrias da região e de outras regiões do estado, como o polo siderúrgico do Quadrilátero Ferrífero (GONÇALVES, 2000).

Na década de 1960, o Norte de Minas foi inserido na área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), recebendo incentivos fiscais e financeiros para modernização e desenvolvimento da região. Na década de 1970, a agropecuária, que representava a principal atividade econômica da região, começou a dividir espaço com a industrialização e as atividades de comércio e serviços. Com a industrialização, a região passou a ter processos de urbanização mais intensos, assim como se acentuam os fluxos entre as cidades e começa a se formar uma nova hierarquia urbana na região (CARNEIRO, 2005).

Em relação às questões ambientais, a região localiza-se numa área de transição do ecossistema cerrado para a caatinga. As bacias hidrográficas do Rio São Francisco, Rio Jequitinhonha e Rio Pardo são as mais importantes e são responsáveis por drenar a região. Muitos afluentes desses rios têm seu fluxo interrompido durante a seca, que é comum na região. A oeste do Rio São Francisco o relevo é marcado por áreas de planalto, que são superfícies aplainadas conservadas, ou pelos “chapadões”, que apresentam colinas arredondadas e formas curvas. Esse tipo de relevo teve sua formação relacionada com os processos de denudação, associados à drenagem do rio. O solo na depressão Franciscana tem o predomínio do Calcário, enquanto a Serra do Espinhaço, região de Grão Mogol, é formada por arenitos e quartzitos (PEREIRA, 2007).

O clima da região é classificado como o tropical úmido de savanas com invernos secos (tipos Aw) e o quente, seco, com chuvas de verão (Bsw), de acordo com a classificação de Köppen. As constantes secas que assolam a região têm dificultado as práticas agrícolas, tornando se um dos motivos para que a região fosse incluída na área de atuação da SUDENE.

As formações vegetais são características do cerrado, da floresta caatinga, da caatinga hipoxeróflia e da floresta perenifólia de várzea com buriti. Nas áreas em que predomina o semiárido, a vegetação é arbustiva, com espécies espinhentas e decíduas, com capacidade de suportar as grandes secas (PEREIRA, 2007).

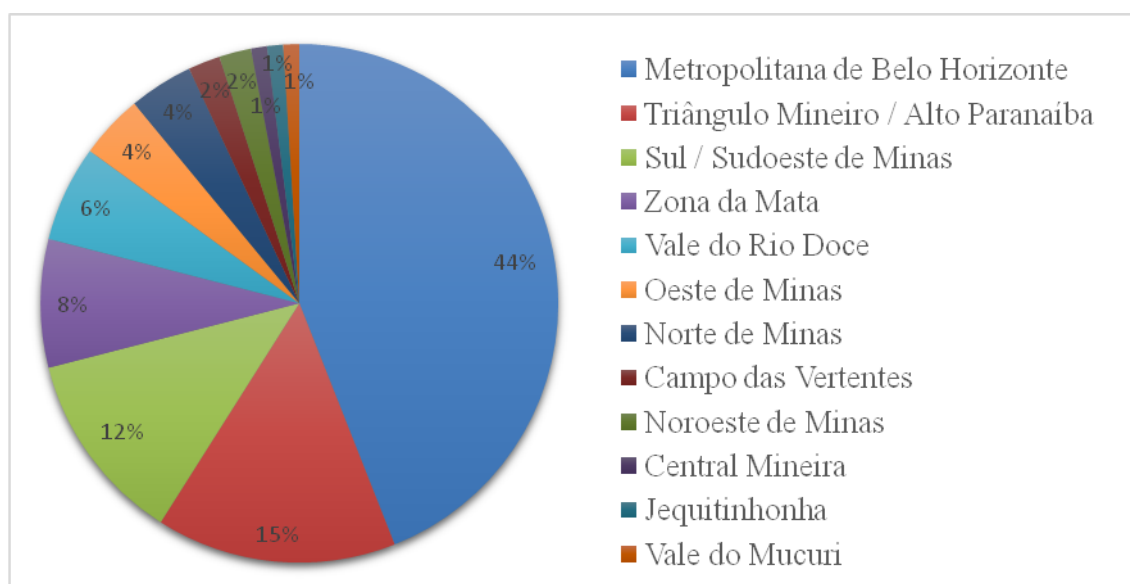
### 2.3 ASPECTOS SOCIOECONÔMICOS, DEMOGRÁFICOS E URBANOS

A economia da região ainda tem suas principais atividades ligadas ao setor primário: agricultura de auto-sustento, pecuária de corte e silvicultura, evidenciando o vínculo com a ruralidade. Alguns municípios, como Pirapora, Janaúba e Jaíba, possuem atividades ligadas ao agronegócio e à fruticultura irrigada. A atividade industrial é concentrada nos municípios de Montes Claros, Bocaiúva, Pirapora, Várzea da Palma e Capitão Enéas, que possuem indústrias das áreas de metalurgia, têxtil, alimentos, química farmacêutica e veterinária. A cidade de Montes Claros apresenta maior relevância no setor terciário, com diversidade comercial (lojas supermercados, shoppings, bares e restaurantes, etc.), fluxo intenso de comércio com outros municípios, estabelecimentos hospitalares e educacionais (PEREIRA, 2007).

Em relação aos aspectos econômicos, foi utilizado o Produto Interno Bruto (PIB) dos municípios como indicador do crescimento econômico e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), para analisar a situação de desenvolvimento dos municípios da região. De acordo com dados do IBGE (2014), o PIB do Norte de Minas totalizou R\$ 20.951.323.770, representando apenas 4,05% do PIB estadual, expressivamente inferior ao PIB da região Metropolitana de Belo Horizonte, que representa 44%, mas superior ao PIB registrado nas regiões Campo das Vertentes (2%), Noroeste de Minas (2%), Central Mineira (1%), Jequitinhonha (1%) e Vale do Mucuri (1%), conforme gráfico 2.



**Gráfico 2 – Participação das Mesorregiões de MG no PIB estadual em 2014 (%)**



Fonte: IBGE, 2014. Org: VELOSO, R. J. 2017.

Na maior parte dos municípios da região Norte de Minas o PIB é considerado baixo, sendo que 61,79% dos municípios obteve PIB inferior a R\$100 milhões em 2014. Na figura 11, observa-se o destaque para o município de Montes Claros, seguido por Pirapora, em relação ao PIB. Os que apresentaram as cinco maiores participações no PIB estadual são:

- Montes Claros (R\$7.844.307.259, representando 1,52%);
- Pirapora (R\$1.604.564.824, representando 0,31%);
- Janaúba (R\$838.783.078, representando 0,16%);
- Bocaiúva (R\$658.003.633, representando 0,13%);
- Várzea da Palma (R\$629.234.054, representando 0,12%).

Apesar de representarem números pouco expressivos em relação ao PIB estadual, esses cinco municípios juntos representam 55,24% do PIB do Norte de Minas, o que evidencia o desequilíbrio regional em relação as atividades econômicas.

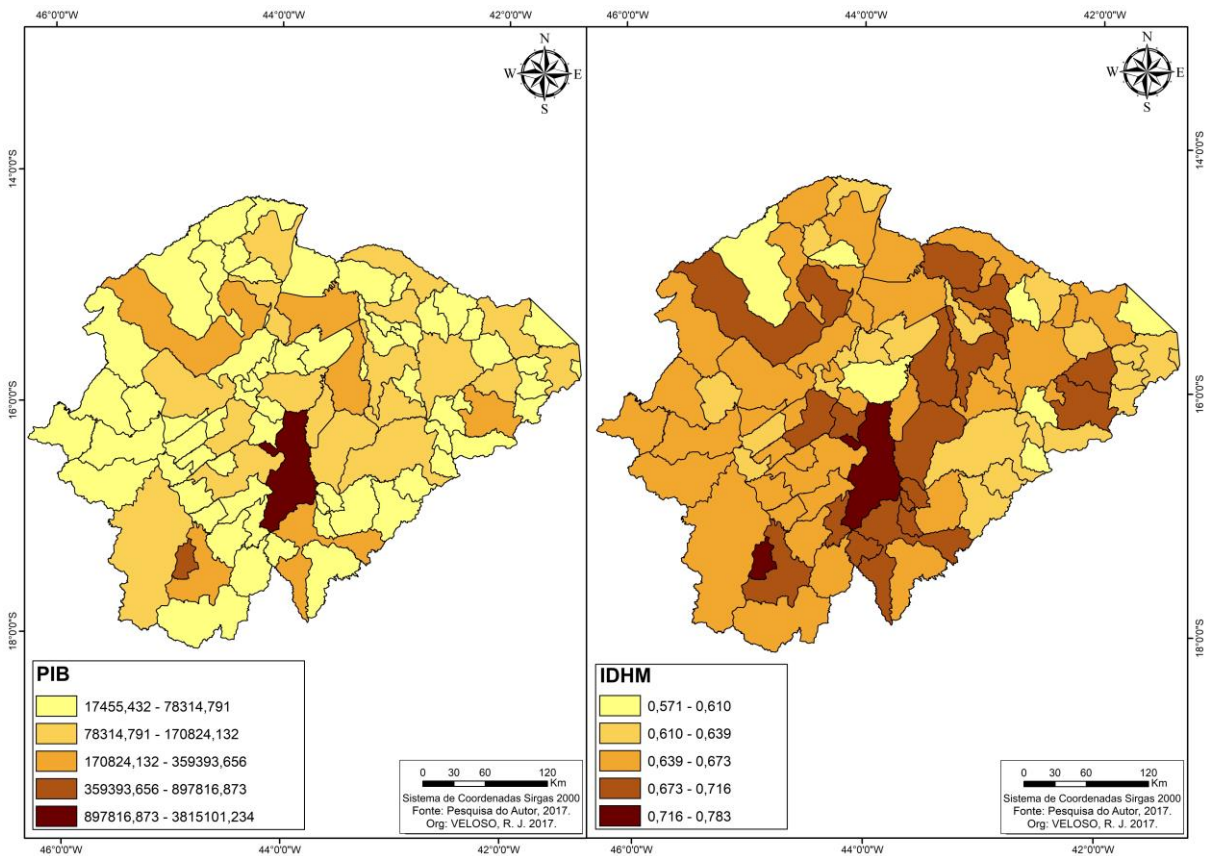
De acordo com o censo do IBGE (2010), a renda familiar *per capita* mensal do Norte de Minas é de R\$455,33, inferior à média estadual que é de R\$773,41 e a média nacional que é de R\$830,85. Além disso, das cinco cidades que possuem a menores rendas *per capita* mensais, quatro estão localizadas no Norte de Minas, sendo que a menor renda *per capita* é do município de São João das Missões (R\$ 238,60), conforme tabela 3.

Tabela 3 –Municípios de MG com Renda *Per Capita* inferior a R\$ 300 em 2010

Município	Região de Planejamento	Renda <i>per capita</i> mensal 2010 – em R\$ de ago/2010		
		Valor Total	Valor conforme situação do domicílio	
			Urbana	Rural
São João das Missões	Norte de Minas	238,60	376,10	193,09
Pai Pedro	Norte de Minas	250,74	309,15	221,88
Santo Antônio do Retiro	Norte de Minas	258,69	386,79	212,70
Ninheira	Norte de Minas	259,00	378,56	208,88
Frei Lagonegro	Rio doce	267,73	376,16	238,96

Fonte: IBGE, 2010. Org: VELOSO, R. J. 2017.

Figura 11– Mapa do PIB e IDHM no Norte de Minas

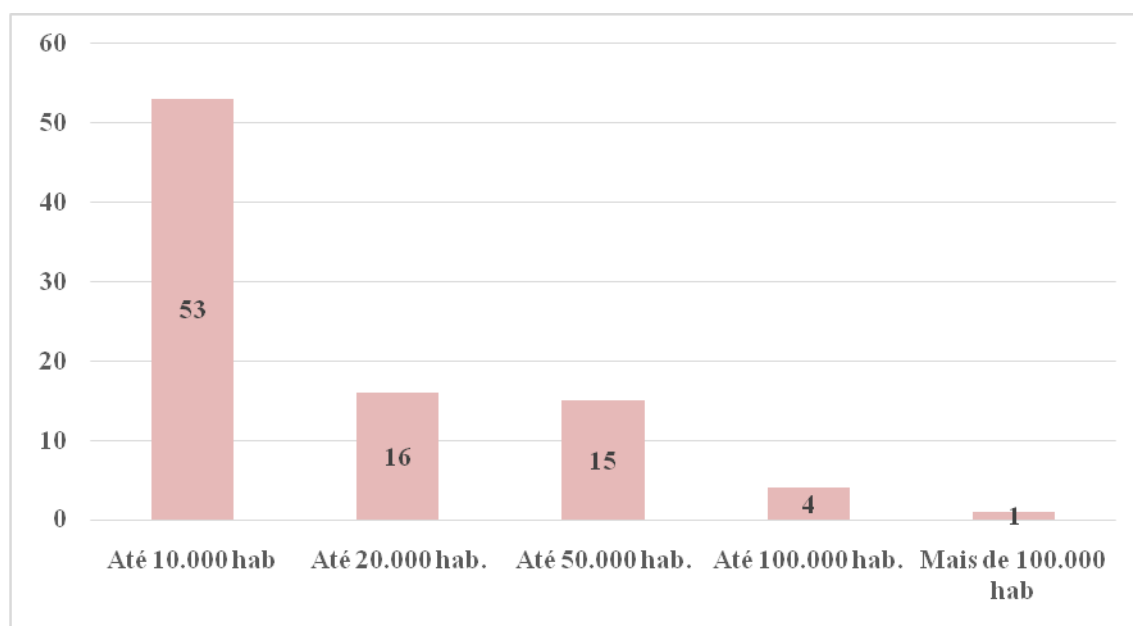


Fonte: IBGE, 2010. Org: VELOSO, R. J. 2017.

Conforme dados do PNUD (2010), representados na Figura 11, a maioria dos municípios da região possuem IDHM menores do que 0,7 e todos são maiores do que 0,5. O que os classificam como baixo ou médio IDMH. Apenas os municípios de Montes Claros (0,770), Pirapora (0,731) e Bocaiúva (0,700), possuem IDMH igual ou superior a 0,7, que os classificam como alto IDHM, na Figura 11 observa-se o destaque maior para Montes Claros e Pirapora. É importante ressaltar que, na região, nenhum município possui IDMH considerado muito baixo (inferior a 0,499) e tão pouco IDHM considerado muito alto (superior a 0,8).

Em relação à população, de acordo com último censo realizado pelo IBGE, em 2010, a população total da região foi calculada em 1.610.587 habitantes, sendo que o município de Montes Claros apresenta a maior concentração populacional, com aproximadamente 361.971 habitantes, o município é o único com mais de 100.000 habitantes. No outro extremo, está o município de Glaucilândia, que apresenta a menor população, com 2.964 habitantes. Dos 89 municípios da mesorregião 53 municípios, cerca de 59,55%, possuem menos do que 10.000 habitantes, conforme gráfico 3.

**Gráfico 3 – Quantidade de Municípios de acordo com a população no Norte de Minas**

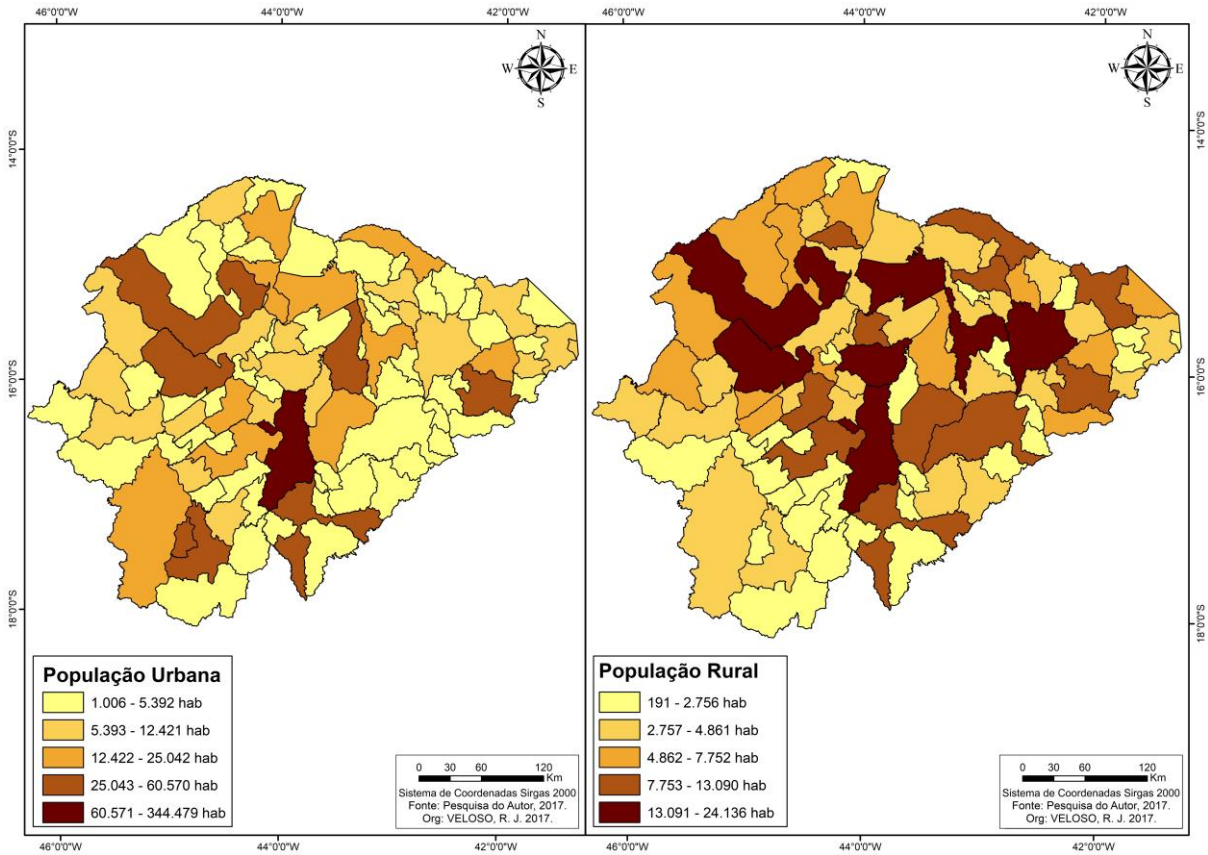


Fonte: IBGE, 2010. Org: VELOSO, R. J. 2017.

Como o CTM possui maior foco no território urbano (devido à separação existente entre cadastro urbano e cadastro rural), se faz necessário destacar que a maioria da população da região (69,44%) vive nas áreas urbanas dos municípios. Porém, em 33 municípios (37,07%), a população rural é superior à população urbana, conforme Figura 12. Além disso, lembra-se que muitos municípios ainda apresentam características econômicas baseadas em

atividades rurais. Porém, a classificação estabelecida pelo IBGE, que considera essa população como urbana, será a utilizada (PEREIRA, 2007).

**Figura 12 – Mapa de População Urbana e Rural no Norte de Minas**



Fonte: IBGE, 2010. Org: VELOSO, R. J. 2017.

Quando são analisadas apenas a população urbana dos municípios, tem-se 78 cidades (87,64 %), com menos do que 20.000 habitantes. Esse dado demonstra que a maior parte das cidades do Norte de Minas, podem ser classificadas como, cidades de pequeno porte, se usado apenas o critério demográfico.

Quando se considera uma cidade como pequena utilizando o número de habitantes como variável corre-se o risco de considerar que as cidades são pequenas por terem número de habitantes próximos, mas, não são apontadas as especificidades de cada uma delas, as diferentes inserções de cada núcleo urbano, quais seus papéis na rede urbana ou na região, suas influências, migrações internas e externas, e todos os aspectos que devem ser consideradas para que se classifique um centro como cidade pequena, ou cidade de pequeno porte. Porém, esses aspectos tornam os estudos sobre as cidades pequenas bastante complexos e, em muitos casos, dependendo dos objetivos, é possível que se considere o número de

habitantes para trabalhar com as cidades pequenas, desde que se façam as ressalvas necessárias (FRESCA, 2010).

No que diz respeito à cidade, apontando somente seu cunho demográfico, as cidades de “porte médio”, são aquelas que possuem entre 50 mil e 500 mil habitantes. Contudo, não deve se classificar essas cidades como médias, somente aplicando o critério demográfico, ou seja, cidade de “porte médio” não é mesma coisa que “cidade média”. Cidades médias referem-se à aquelas que exercem papéis de intercessão em suas redes urbanas, distinguindo-se de cidades de “porte médio”, que são assim estabelecidas, unicamente, em função da sua dimensão demográfica (SPOSITO, 2007).

Amorim Filho e Serra (2001, p. 09) elegem cinco atributos para que um centro urbano possa ser caracterizado como cidade média:

- Interações constantes e duradouras tanto com seu espaço regional subordinado quanto com aglomerações urbanas de hierarquia superior
- Tamanho demográfico e funcional suficiente para que possam oferecer um leque bastante largo de bens e serviços ao espaço microrregional a elas ligado; suficientes, sob outro ponto, para desempenharem o papel de centros de crescimento econômico regional e engendrarem economias urbanas necessárias ao desempenho eficiente de atividades produtivas;
- Capacidade de receber e fixar os migrantes de cidades menores ou da zona rural, por meio do oferecimento de trabalho, funcionando, assim, como pontos de interrupção do movimento migratório na direção das grandes cidades, já saturadas;
- Condições necessárias ao estabelecimento de relações de dinamização como o espaço rural microrregional que o envolve; e
- Diferenciação do espaço intra-urbano, como centro funcional já bem individualizado e uma periferia dinâmica, evoluindo segundo um modelo bem parecido como o das grandes cidades, isto é, por intermédio da multiplicação de novos núcleos habitacionais periféricos

Levando em consideração esses atributos, apenas a cidade Montes Claros, se classifica como cidade média, e as cidades de Janaúba e Pirapora são classificadas como cidades de porte médio. Porém, a mais recente classificação de cidades médias de Minas Gerais realizada por Amorim Filho, Rigotti e Campos, em 2006, resultado da evolução de pesquisas e das duas classificações anteriores lideradas por Amorim Filho, 1982<sup>5</sup> e 1999, classifica as cidades médias de Minas Gerais em quatro níveis (Figura 13), considerando como indicadores principais a demografia, as atividades econômicas, comunicações e transportes:

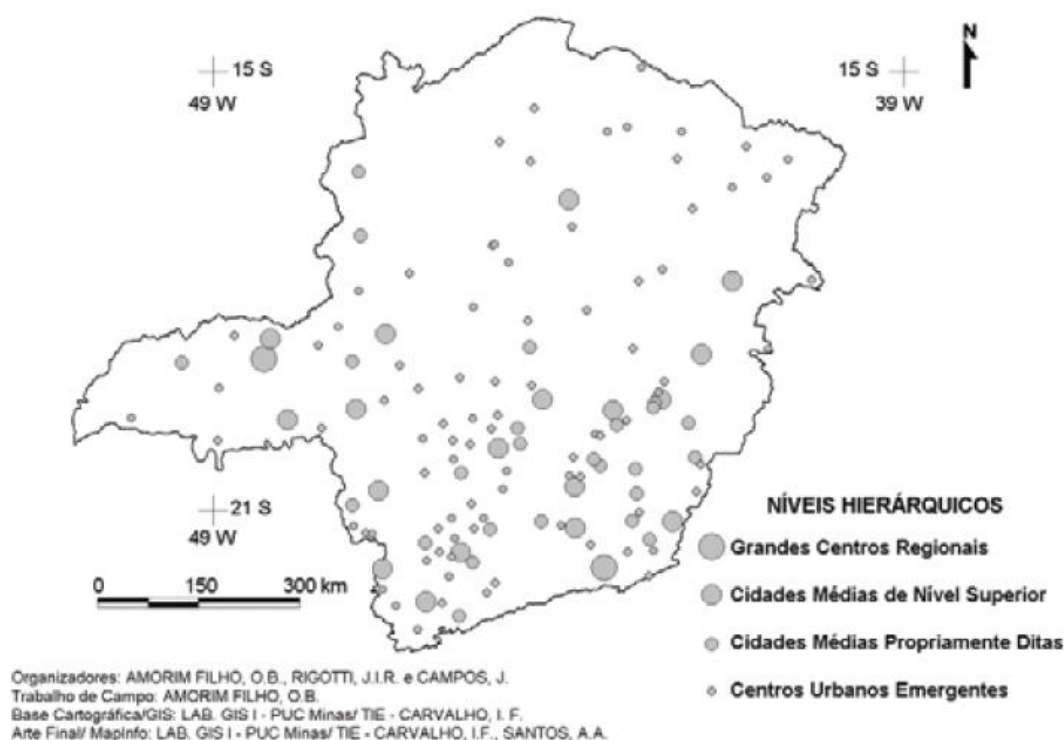
- Nível 1 (Grandes Centros Regionais): Representada por Juiz de Fora e Uberlândia;

---

<sup>5</sup> Trabalho denominado “Cidades de Porte Médio e o programa de Ações sócio-educativo-culturais para as Populações Carentes do Meio Urbano em Minas Gerais”, que os autores classificam as cidades a partir de alguns parâmetros, como por exemplo: crescimento da população urbana, migrações, arrecadação municipal, PEA, equipamentos e infraestrutura urbana, participação de setores econômicos e indicadores ambientais, dentre outros.

- Nível 2 (Cidades Médias de Nível Superior): A qual Montes Claros está inserida ao lado de outras 17 cidades mineiras de outras regiões do estado;
- Nível 3 (Cidades Médias Propriamente Ditas): Encontram-se 25 cidades mineiras, das quais não estão inclusas nenhuma cidade do Norte de Minas;
- Nível 4 (Centros Emergentes): Estão inseridas Bocaiúva, Brasília de Minas, Buritizeiro, Espinosa, Janaúba, Januária, Pirapora, Porteirinha, Salinas, São Francisco, Taiobeiras e Várzea da Palma, do Norte de Minas, e outras 74 cidades do estado.

**Figura 13 – Hierarquia das Cidades Médias de Minas Gerais – 2006**



Fonte: AMORIM FILHO, O.; SERRA, R. V., 2001

Esses dados evidenciam, ainda que de forma sucinta, como se dá a dinâmica urbana e econômica da região, que apesar de muitas potencialidades, apresenta um crescimento pequeno em relação a outras regiões do estado. Dentre alguns dos fatores que podem contribuir para o desenvolvimento dos municípios, de uma forma geral, está a arrecadação municipal, que representa uma ação descentralizada, em que o município poderá aumentar seus recursos e assim investir nas potencialidades locais.

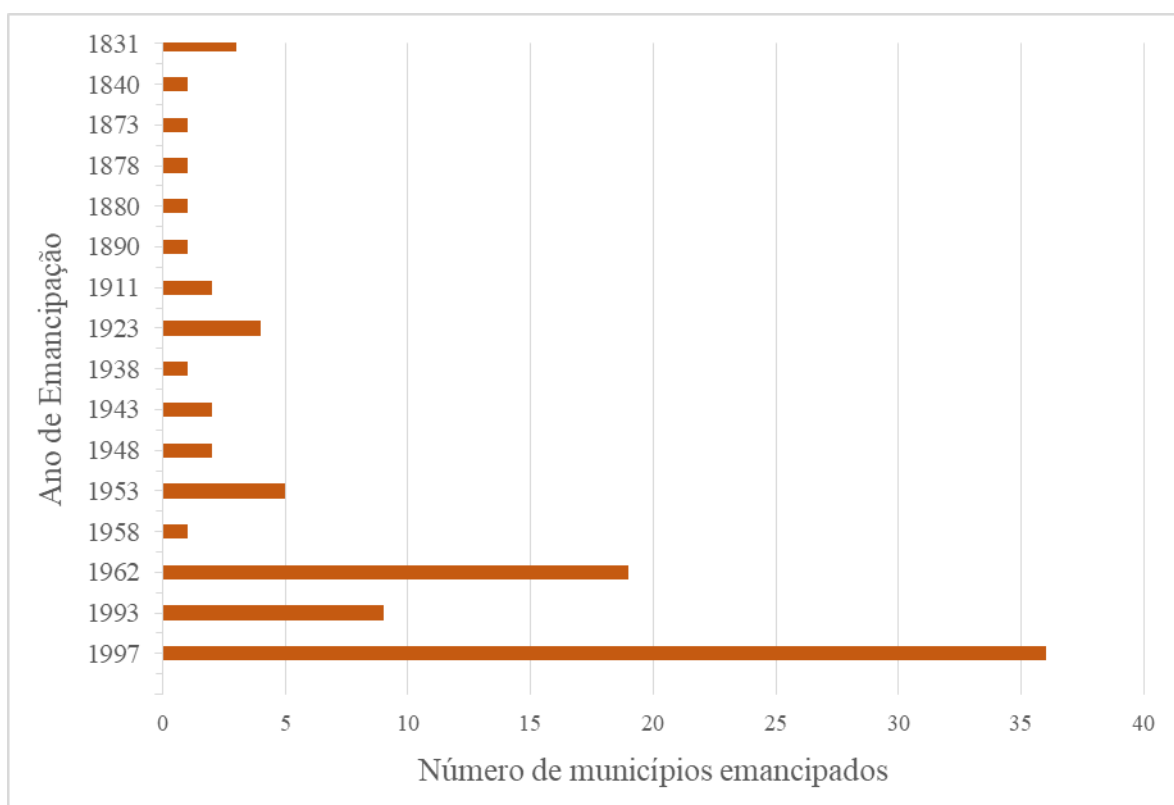
#### 2.4. PROCESSO DE EMANCIPAÇÃO MUNICIPAL NO NORTE DE MINAS

A emancipação dos municípios norte-mineiros, aconteceu em períodos diferentes, com destaque para alguns anos que tiveram um grande número de municípios emancipados.

De acordo com Pereira (2007), até 1891, a criação de novos municípios e distritos era realizada por meio de leis especiais, que ocorria apenas em casos isolados. Com a Constituinte de 1935, aumentaram-se as exigências, até que, em 1967, a emancipação de municípios passou a ser prerrogativa do governo federal. Com a Constituição Federal de 1988, essa responsabilidade retorna à instância estadual, através do artigo 18, § 4º, que atribuiu aos estados “a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios”, sendo que o princípio básico para entrada no processo de emancipação ou criação de um município seria um estudo de viabilidade, cujos critérios seriam definidos por cada estado.

As primeiras emancipações do Norte de Minas ocorreram em 1831 (Montes Claros, Rio Pardo de Minas e São Francisco). Até 1900, oito municípios foram emancipados, os demais 81 municípios foram emancipados no séc. XX. No séc. XXI ainda não houve emancipação na região, de acordo com o Gráfico 4.

**Gráfico 4 – Número de Municípios emancipados no Norte de Minas de acordo com ano**



Fonte: IBGE, 2010. Org: VELOSO, R. J. 2017.

Os períodos que mais tiveram emancipações foram no ano de 1962, com 19 emancipações e durante a década de 1990, com 9 emancipações em 1993 através da Lei 10.704 de 27/04/1992 e 36 emancipações em 1997 através da Lei 12.030 de 21/12/1995. Quando comparados os últimos 36 municípios a se emanciparem (em 1997), com os 36



municípios que apresentaram os menores valores do PIB (em 2014), constata-se que 23 municípios constam nas duas listas, ou seja, 63,88%. Esse dado provoca o questionamento, se existe alguma relação entre o curto período de emancipação dos municípios com o desenvolvimento socioeconômico municipal.

Além do processo de emancipação dos municípios, para que se possa conhecer melhor os cadastros imobiliários da região, é importante analisar como ocorre a arrecadação de tributos municipais, que representa um fonte de recursos capaz de contribuir para o desenvolvimento.

## 2.5 ARRECADAÇÃO DO IPTU NOS MUNICÍPIOS DO NORTE DE MINAS

Como visto no capítulo anterior, é competência dos municípios, a tributação sobre propriedade territorial e predial urbana, além de outros tributos municipais, atendendo ao art. 156, da Constituição Federal de 1988, ao art.32 do Código Tributário Nacional (CTN). Dentre esses tributos, o IPTU representa um instrumento que pode auxiliar a política urbana e na promoção do desenvolvimento municipal. Porém, um dos grandes problemas desse tributo é a baixa arrecadação, principalmente nos municípios de pequeno porte e mais pobres, seja por inadimplência ou mesmo pela falta de cobrança (REIS, 2016).

De acordo com documento intitulado “Caracterização Geral do IPTU”, do Portal Capacidades do Ministério das Cidades (2017), a principal finalidade do IPTU é a fiscal, ou seja, destina-se à arrecadação de recursos financeiros para custear despesas públicas. No entanto, esse imposto possui uma série de benefícios que são associados a ele, em função de suas características e pela forma como é instituído. Taís benefícios se relacionam com a promoção do ordenamento territorial e o desenvolvimento urbano.

Diante disso, analisa-se aqui algumas variáveis da arrecadação do IPTU nos municípios do Norte de Minas, a partir de dados de 2013, disponibilizados pelo Ministério da Fazenda – Secretaria do Tesouro Nacional – através do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI).

De acordo com esses dados, a arrecadação total do IPTU no Norte de Minas foi de R\$ 25.78 milhões, o que corresponde a apenas 1,6% do IPTU arrecadado no estado de Minas Gerais no mesmo ano (R\$ 1.6 bilhão). A tabela 4 evidencia a discrepância entre os valores arrecadados pelas microrregiões que compõem o Norte de Minas, sendo que a Microrregião de Montes Claros apresenta um valor de arrecadação muito superior as demais microrregiões, com 75,34% do total, enquanto as microrregiões de Grão Mogol e Bocaiúva apresentam valores muito abaixo das demais, 0,17% e 0,76% do total, respectivamente.



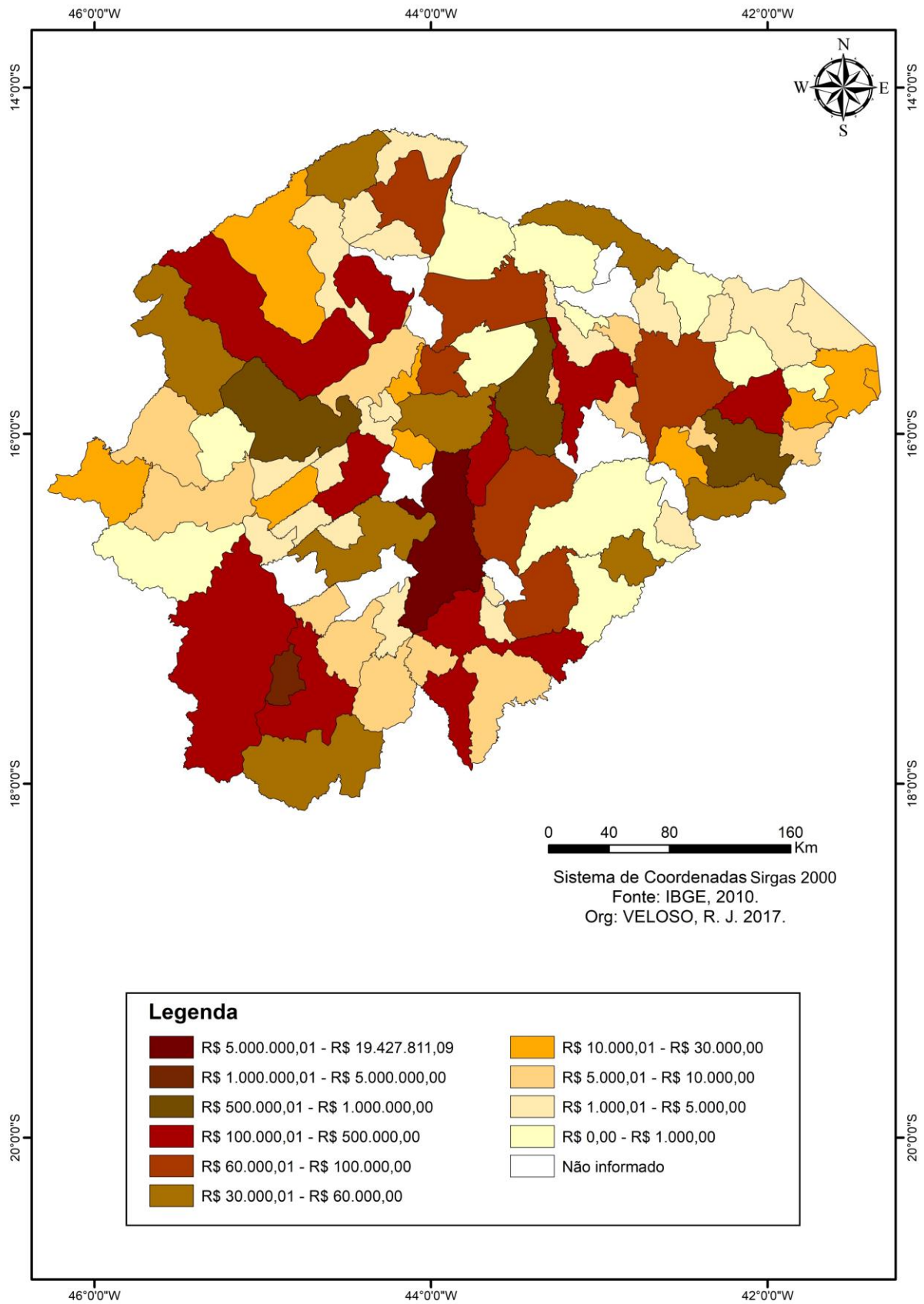
Tabela 4 – Arrecadação do IPTU por Microrregiões do Norte de Minas

Microrregião	Total de arrecadação do IPTU em 2013(R\$)	Porcetangem em relação do total (%)
Januária	1.407.909,42	5,46
Janaúba	1.076.246,49	4,17
Salinas	1.084.272,12	4,21
Pirapora	2.545.654,94	9,87
Montes Claros	19.427.811,09	75,35
Grão Mogol	46.156,09	0,18
Bocaiúva	196.246,98	0,76
<b>Total</b>	<b>25.784.296,63</b>	<b>100</b>

Fonte: Ministério da Fazenda, 2017. Org: VELOSO, R. J. 2017.

Em relação às Microrregiões de Grão Mogol e Bocaiúva, ressalta-se que elas possuem quantidade menor de municípios, o que reflete na soma total ser inferior as demais, e, no caso da Microrregião de Montes Claros, os valores são bem acima das demais, pelo fato do município de Montes Claros, possuir valores de arrecadação do IPTU muito superiores aos demais municípios do Norte de Minas. O município de Montes Claros arrecada sozinho R\$ 18.555.552,36; o que corresponde a 71,96% da arrecadação total do Norte de Minas. Por outro lado, alguns municípios tiveram arrecadação de valores muito baixos, como é o caso de Verdelândia, que teve apenas R\$3,00 de arrecadação total do IPTU, sendo a menor arrecadação entre os municípios que compõem a mesorregião. Os municípios de Monte Azul, Mamonas, Riacho dos Machados, Ibiaí, Juramento, Mirabela, São João da Lagoa e Padre Carvalho não tiveram os valores de arrecadação identificados, conforme ilustrado no mapa da Figura 14.

**Figura 14 – Mapa da Arrecadação do IPTU nos municípios do Norte de Minas**

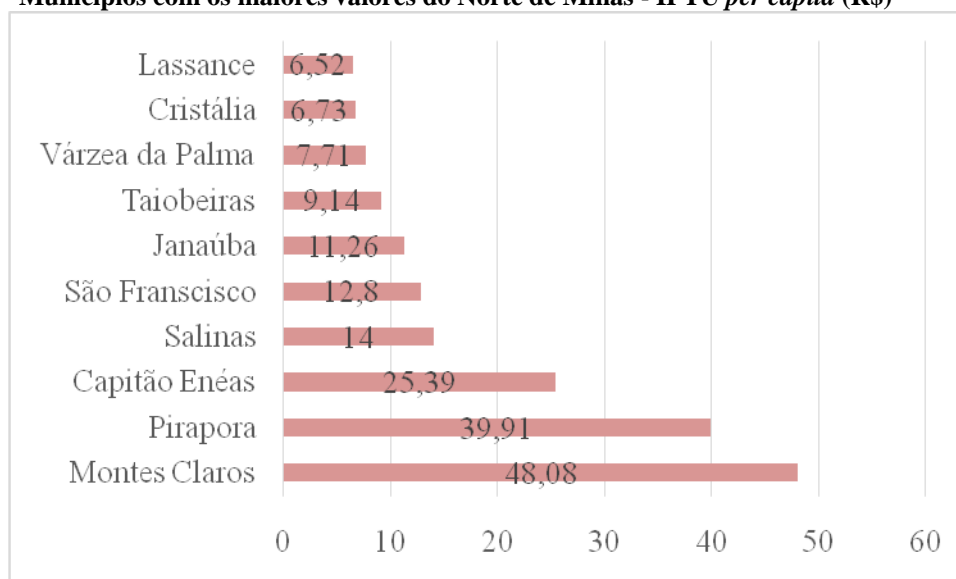


Fonte: IBGE, 2010. Org: VELOSO, R. J. 2017.

Ao analisar os valores arrecadados pelo IPTU *per capita*, a região apresenta também, valores muito baixos. Em 37 dos 89 municípios (41,57%), o valor arrecadado do IPTU não ultrapassa R\$ 1,00 por habitante, sendo que a média de arrecadação na região foi de R\$15,28 por habitante. Esse valor está muito abaixo da média do estado, que foi de R\$ 77,72; e da média nacional, que foi de R\$110,03, no mesmo ano.

O gráfico 5, apresenta os 10 municípios que tiveram os maiores valores de arrecadação do IPTU *per capita* da região, e, mesmo o maior valor, não chega sequer à metade da média nacional (R\$110,03).

**Gráfico 5 – Municípios com os maiores valores do Norte de Minas - IPTU *per capita* (R\$)**



Fonte: Ministério da Fazenda, 2013. Org: VELOSO, R. J. 2017.

Reis (2016) analisa a partir de dados da STN/FINBRA/SISCONFI (2015), a arrecadação do IPTU por habitante no contexto nacional, e demonstra que a baixa arrecadação não é exclusividade do Norte de Minas, sendo que apenas 853 municípios brasileiros (5,3% do total) arrecadaram um valor superior a R\$50,09 por habitante; e em 2.851 municípios (45% do total) a arrecadação por habitante foi inferior a R\$10,00.

Os baixos níveis de arrecadação *per capita* dificultam o desenvolvimento municipal, comprometendo a capacidade da promoção de melhorias nos serviços públicos e nos possíveis investimentos em infraestrutura. Em muitos casos, o custo para manter o corpo técnico e a estrutura dos setores de arrecadação é superior aos valores arrecadados. Esse fato deixa clara a necessidade de rever a forma como tem sido realizada a arrecadação municipal (REIS, 2016).

No terceiro capítulo, buscar-se-á analisar as condições em que se encontram os cadastros imobiliários do Norte de Minas, afim de compreender de que forma contribuem para o desenvolvimento dos municípios e quais as dificuldades enfrentadas pelos mesmos.

Além disso, a arrecadação municipal por meio do IPTU será avaliada, buscando entender os motivos que levaram à baixa arrecadação constatada. A arrecadação não é o principal recurso do cadastro, porém, se utilizado da forma correta pode contribuir para o desenvolvimento do município.

### **CAPÍTULO 3: AS CONDIÇÕES DOS CADASTROS IMOBILIÁRIOS E SUAS CONTRIBUIÇÕES PARA O DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL NO NORTE DE MINAS**

Neste capítulo, apresenta-se a pesquisa realizada a partir da aplicação de questionários em formato de entrevista a funcionários do setor de cadastro imobiliário ou de tributos municipais<sup>6</sup>, dos municípios do Norte de Minas, através de contato telefônico, para obter uma visão generalizada das condições dos cadastros imobiliários da região, a partir de análises e representações gráficas (mapas e gráficos) dos dados obtidos.

Posteriormente, são apresentadas os resultados das visitas realizadas *in loco* aos cadastros das sete sedes das microrregiões que compõem o Norte de Minas, a fim de conhecer melhor a realidade dos cadastros, considerando as condições de trabalhos, dificuldades e potencialidades do cadastro na visão dos próprios funcionários.

#### **3.1 OS CADASTROS IMOBILIÁRIOS E A ARRECADAÇÃO MUNICIPAL NO NORTE DE MINAS**

A existência de dados espaciais sobre o município e, principalmente, sobre os imóveis que o compõem são fundamentais para a implantação de um Cadastro Territorial Multifinalitário. Como visto no Capítulo um, na década de 1970, o Ministério da Fazenda criou o CIATA, com o objetivo de facilitar o cadastramento dos imóveis urbanos e padronizar os dados. Esse modelo formado por uma base de dados alfanuméricos e uma base cartográfica, foi utilizado por grande parte dos municípios e ainda persiste em muitos deles. Com a evolução digital, esse modelo se modernizou, de forma que os dados e bases cartográficas que eram documentados em papel e eram armazenados em pastas, passaram a ser informatizados<sup>7</sup>. Porém, no Capítulo anterior, foi visto que grande parte dos municípios que compõem o Norte de Minas (NM), tiveram sua emancipação após o CIATA. Sendo assim, pode-se questionar se os mesmos possuem o cadastro de imóveis, se passaram pelo processo de informatização e até que ponto o cadastro contribui para o desenvolvimento do município.

Dessa forma, realizou-se a pesquisa através da aplicação de questionário, em formato de entrevista, por meio de telefonemas ao setor responsável pelo cadastro ou setor de tributos municipais dos municípios que compõem o Norte de Minas. Os questionários foram aplicados

---

<sup>6</sup> Alguns municípios não possuem um setor específico para o cadastro imobiliário, sendo o cadastro vinculado ao setor de tributos municipais.

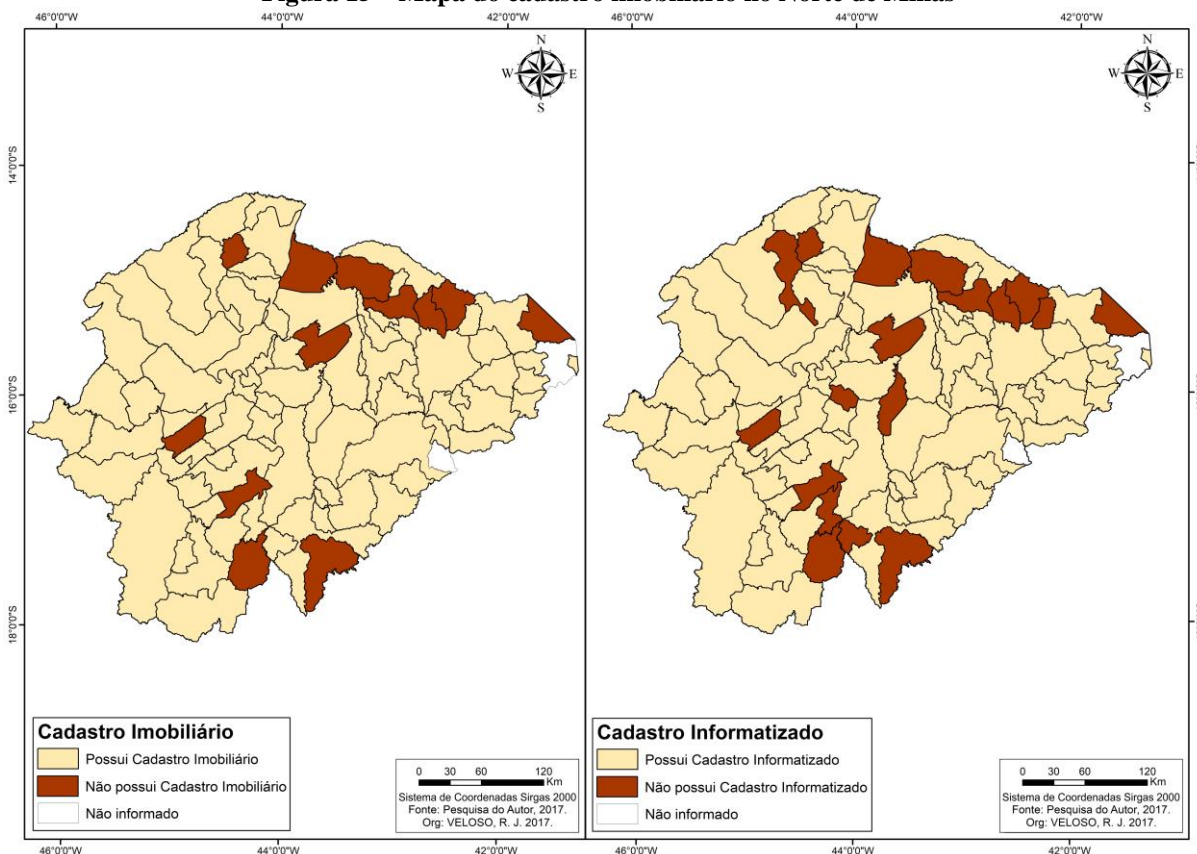
<sup>7</sup>Loch e Erba, 2007; Pimentel, 2011.

em 87 dos 89 municípios da região, os únicos municípios onde não foi possível o contato foram: Águas Vermelhas, que faz parte da Microrregião de Salinas, e Josenópolis, que pertence à Microrregião de Grão Mogol.

Os principais pontos observados na pesquisa foram: a existência ou ausência do cadastro, se o mesmo é informatizado, quais os *softwares* utilizados, se o município possui um setor específico para o cadastro, quantas pessoas trabalham nesse setor, se o município possui Planta Genérica de Valores (PGV), se o município realiza a cobrança do IPTU e demais tributos municipais.

A pesquisa mostrou que 75 municípios (84,27 %), possuem o cadastro imobiliário, que apenas 12 municípios (13,48%) não possuem e que 2 municípios (2,24%) não foram informados. Em 69 municípios (77,52%), o cadastro é informatizado e em 6 municípios que possuem o cadastro, o mesmo não é informatizado, conforme Figura 15.

**Figura 15 – Mapa do cadastro imobiliário no Norte de Minas**



Fonte: Dados da Pesquisa. Org: VELOSO, R. J. 2017.

Nos municípios que possuem os cadastros informatizados, verificou-se que alguns *softwares* utilizados para o cadastro e tributação municipal são comuns em diversos municípios. Um deles é o *software* “Síntese”, da empresa HLH Assessoria e Consultoria, que é utilizado por 36 municípios, abrangendo mais da metade dos municípios que possuem

cadastro informatizado (52,17%). Em função da grande utilização desse *software*, foi realizado o contato direto com a empresa responsável e constatou-se que a HLH é uma empresa regional, criada inicialmente na cidade de Turmalina-MG (Mesorregião Jequitinhonha), onde funciona a sede matriz, e que possui filial na cidade de Montes Claros. Trata-se de uma empresa prestadora de serviços para a gestão pública, atuando principalmente no âmbito municipal. No caso dos cadastros e tributos municipais, a empresa apenas fornece o *software* Síntese e presta suporte, ficando a alimentação do sistema e atualização dos dados sob responsabilidade da administração municipal. O *software* Síntese possui apenas a base de dados alfanuméricos, na qual se encontra a identificação do proprietário e são descritas as características do imóvel, inexistindo a base cartográfica georreferenciada ou mesmo croquis dos imóveis. Além do Síntese, outros *softwares* também são utilizados pelas prefeituras, alguns dos principais são: E-Cidades (utilizado em 7 municípios), *Memory* (utilizado em 6 municípios), Astral (utilizado em 2 municípios), dentre outros.

Através da pesquisa, constatou-se que em 55 municípios, os cadastros imobiliários não possuem setor próprio dentro das prefeituras, sendo vinculados ao setor de tributos municipais, e em 18 municípios, os cadastros possuem seu próprio setor.

Em relação ao corpo técnico dos cadastros, a quantidade de funcionários/servidores que trabalham no setor de cadastro, soma 241 funcionários, considerando os municípios que possuem cadastro na região (75 municípios), a média por município é de 3,21. Porém, há grandes desvios em relação a média, já que em 23 municípios o setor de cadastro possui apenas um funcionário e alguns municípios que possuem um número maior de funcionários elevam-no à média, como é o caso de Montes Claros que possui 19 funcionários e Janaúba, que possui 13 funcionários.

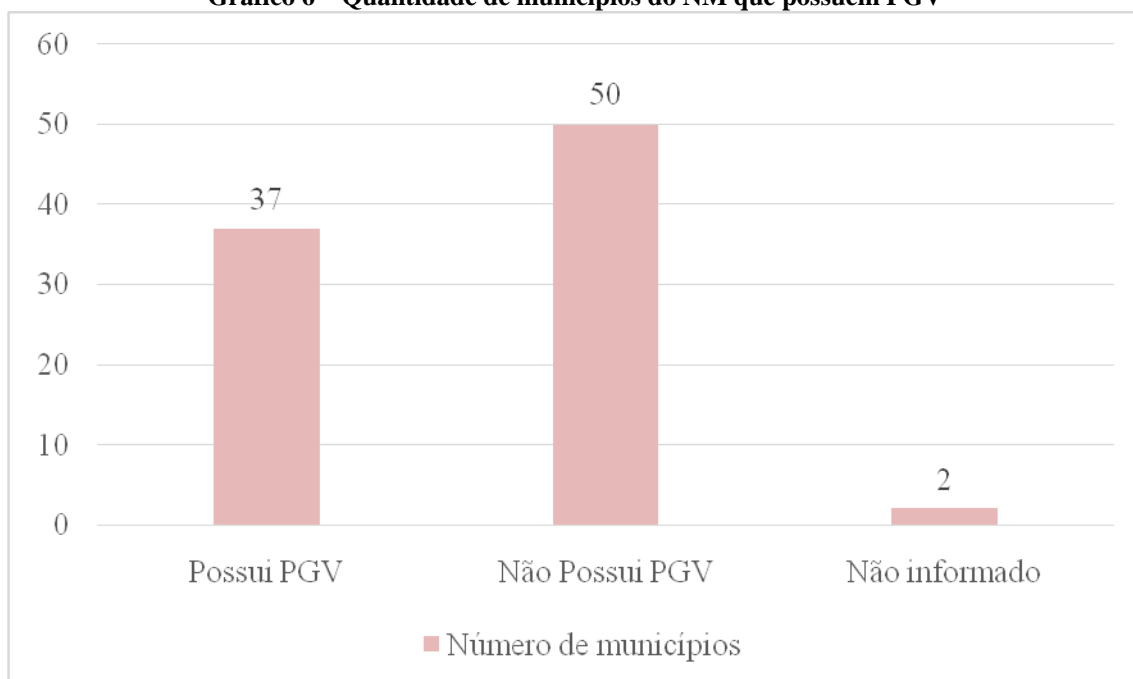
No que diz respeito ao recolhimento do IPTU, 77 municípios (86,51 %) realizam a cobrança do tributo e 10 municípios (11,23%) não realizam. Em 73 municípios que realizam a cobrança considera-se o valor venal do imóvel como critério para estipular o valor a ser pago por cada contribuinte.

O valor venal do imóvel é determinado a partir das características locais da região do município em que se localiza o imóvel, atribuídas a área do terreno e da edificação, se existente. Para definição dos valores venais de imóveis urbanos é necessária a avaliação criteriosa, segundo normas definidas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), através da Norma Brasileira 14653 (NBR 14653). O resultado desse trabalho de avaliação será a Planta Genérica de Valores dos imóveis urbanos (PGV), também chamada de Tabela Genérica de Valores (TGV).

A PGV é um conjunto de valores básicos unitários dos imóveis, que contempla os terrenos, quadras, glebas e edificações, homogêneos a partir de técnicas de avaliação que devem considerar diversos critérios, entre eles a infraestrutura local, os equipamentos urbanos, as atividades existentes, as potencialidades locais, as posturas legais frente às leis de uso e ocupação, ou seja, tudo que possa contribuir para a avaliação em massa (NADOLNY, 2016).

Na pesquisa, questionou-se sobre a existência da PGV nos municípios e constatou-se que 37 municípios (41,57%) possuem a PGV, 50 municípios (56,17%) não possuem e em 2 municípios (2,24%) não se obteve informação, conforme apresentado no Gráfico 6. A ausência da PGV em um número expressivo de municípios pressupõe que os valores venais utilizados para o cálculo do IPTU e ITBI, possam estar desatualizados, prejudicando assim a efetividade tributária municipal.

**Gráfico 6 – Quantidade de municípios do NM que possuem PGV**



Fonte: Dados da Pesquisa. Org: VELOSO, R. J. 2017.

Dos municípios que possuem o cadastro imobiliário, apenas 4 (Icaraí de Minas, Cônego Marinho, Mamonas e Botumirim) não realizam a cobrança do IPTU, enquanto as administrações municipais de Monte Azul, Santo Antônio do Retiro, Ubaí, Olhos-D'Água e Francisco Dumont, não possuem o cadastro, porém realizam a cobrança. Além do IPTU, a arrecadação municipal nos municípios pesquisados se dá por meio do ISS, ITBI e taxas que variam de acordo com o município, como exemplo: taxa de iluminação pública, coleta de lixo, limpeza urbana, poder de polícia, combate a sinistros, e ainda, taxas de alvarás e certidões.



## 3.2 AS CONDIÇÕES DOS CADASTROS IMOBILIÁRIOS NAS SEDES DAS MICRORREGIÕES DO NORTE DE MINAS

Para que se pudesse conhecer melhor a realidade dos cadastros, foram realizadas visitas *in loco* nas sedes das sete microrregiões do Norte de Minas: Bocaiúva, Grão Mogol, Janaúba, Janaúria, Montes Claros, Pirapora e Salinas. A escolha das sedes para realização das visitas se deve ao fato de que, em tese, as sedes representam um modelo para os demais municípios da Microrregião. Nessas visitas, aplicou-se um novo questionário, em forma de entrevista, afim de entender parte do processo, as potencialidades e dificuldades enfrentadas pelos funcionários dos cadastros visitados.

### 3.2.1 O Cadastro Imobiliário no município de Bocaiuva

A Microrregião de Bocaiuva é composta pelo menor número de municípios em comparação com os demais, cinco municípios: Bocaiuva, Engenheiro Navarro, Francisco Dumont, Guaraciama e Olhos-D'Água. A sede é o município de Bocaiuva, que possui o quarto maior PIB do Norte de Minas, no valor de R\$658.003.633 (em 2014), população de 49.293 habitantes (em 2010), PIB *per capita* de R\$13.348,83 (em 2014), renda mensal *per capita* por domicílio de R\$ 467,15 (em 2014) e arrecadação do IPTU de R\$ 169.008,01 (2013) (IBGE, 2010 e 2014; Ministério da Fazenda, 2013).

O município possui o cadastro imobiliário, porém, ele está vinculado ao setor de tributos municipais (não existindo um espaço físico destinado apenas ao cadastro), que funciona na sede da administração do município, com dez funcionários trabalhando no setor (Figura 16). A visita realizada no dia 06 de dezembro de 2017 foi acompanhada pelo superintendente do município, responsável pelo setor de tributos municipais, que demonstrou interesse na pesquisa e na busca de alternativas para melhorar a eficácia do cadastro.

O cadastro do município é informatizado, é utilizado o *software* Síntese, da empresa HLH Assessoria e Consultoria, que é composto apenas pela base de dados alfanuméricos, em que se tem acesso as informações dos imóveis a partir da pesquisa pelo nome ou o Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) do proprietário. Como o *software* não possui uma base cartográfica, ou imagens de sensoriamento remoto, os funcionários utilizam o *software Google Earth* para que se tenha um controle espacial remoto dos imóveis.

**Figura 16 – Setor de cadastro imobiliário e tributos municipais de Bocaiuva**



Fonte: Acervo do autor, 2017.

O município realiza a arrecadação do IPTU e de outros tributos municipais como ISS, ITBI, taxas de Certidões e Alvarás. Dessa forma, o cadastro é utilizado, principalmente, para fins de arrecadação municipal, porém, contribui para o controle do crescimento urbano e da gestão tributária do município.

Dentre as dificuldades relatadas pelo responsável pelo cadastro estão:

- Regularização fundiária, em função de muitos imóveis terem sido construídos em áreas invadidas, principalmente, terrenos pertencentes à igreja;
- Sistema simplificado; devido a inexistência de vinculação entre dados alfanuméricos e imagens ou mapas digitais;
- Atualização ineficaz, pois depende que o proprietário procure a prefeitura para que seja feita a atualização cadastral;
- Inexistência de execução fiscal do IPTU em caso de débitos.

Apesar das dificuldades, o responsável está empenhado na melhoria do cadastro, buscando alternativas para implantação de sistemas de georreferenciamento e tem pretensão de implantar o Cadastro Territorial Multifinalitário.

### 3.2.2 O Cadastro Imobiliário no município de Grão Mogol

A Microrregião de Grão Mogol é composta por 6 municípios: Botumirim, Cristália, Grão Mogol, Itacambira, Josenópolis e Padre Carvalho. O município de Grão Mogol, possui PIB de R\$: 377.596.589 (em 2014), a menor população entre as sedes das Microrregiões, com total de 15.737 habitantes (em 2010), segundo maior PIB *per capita* da região, no valor de R\$23.994,19 (2014), renda mensal *per capita* domiciliar de R\$ 364,47 (em 2014) e arrecadação do IPTU de apenas R\$ 87,63 (em 2013), ficando abaixo de outros municípios, até mesmo da sua Microrregião, como Cristália, que no mesmo ano arrecadou R\$ 40.234,02.

O cadastro do município apresentou algumas peculiaridades quando comparados com os demais visitados, à medida que o setor de cadastro é vinculado ao setor de topografia, aonde trabalham 4 funcionários, entre eles o funcionário que acompanhou a visita (Figura 17), a visita foi realizada no dia 11 de janeiro de 2018.

**Figura 17 – Setor de topografia e cadastro imobiliário de Grão Mogol**



Fonte: Acervo do autor, 2018.

Nesse setor, são realizados os levantamentos de campo (quando são coletadas as informações do imóvel). Esse levantamento é digitalizado de forma cartográfica, com a utilização do *software* Autocad. O arquivo digital do cadastro vai sendo alimentado e atualizado pelos dados coletados em campo. Contudo, no setor não tem-se acesso as informações alfanuméricas. O arquivo do cadastro caracteriza-se como um mapa urbano do

município, separando logradouros, quadras e lotes. Nos desenhos dos lotes têm-se informações sobre sua área e o perímetro da edificação quando existente, conforme a Figura 18.

**Figura 18 – Recorte do arquivo cadastral de Grão Mogol**



Fonte: Setor de cadastro imobiliário e topografia de Grão Mogol, 2018.

Assim que o imóvel é cadastrado nesse arquivo do *software* Autocad, os funcionários passam um “croqui” com as informações do imóvel para outro setor, chamado de setor de contratos e convênios (Figura 19), que fica responsável pelas informações alfanuméricas. Nesse setor utiliza-se o Software Síntese da HLH da empresa HLH Assessoria e Consultoria (o mesmo utilizado pelo cadastro de Bocaiuva e na maior parte dos municípios do Norte de Minas). O município possui o cadastro com informações geográficas, mas não georreferenciados, tão pouco com imagens de sensoriamento remotos, e possui também as informações alfanuméricas, não vinculadas diretamente com as informações cartográficas.

**Figura 19 – Setor de contratos e convênios de Grão Mogol**



Fonte: Acervo do autor, 2018.

O município só realiza a cobrança do IPTU quando o proprietário solicita uma Certidão Negativa junto ao município. Esse fato pode justificar a baixa arrecadação do IPTU no município. Além disso, o município arrecada com a cobrança de taxa de iluminação pública, ISS, ITBI, alvarás e certidões.

O funcionário relatou como dificuldade do cadastro, a falta de um plano diretor que oriente o crescimento urbano. E para ele, o cadastro contribui para a gestão do crescimento urbano.

### **3.2.3 O Cadastro Imobiliário no município de Janaúba**

A Microrregião de Janaúba é formada por treze municípios, sendo sua sede o município de Janaúba, que possui o terceiro maior PIB do Norte de Minas (R\$ 838.783.078 em 2014), ficando atrás apenas de Montes Claros e Pirapora. Janaúba é o segundo município mais populoso (70.472 habitantes em 2010), PIB *per capita* de R\$11.902,36 em 2014, renda mensal *per capita* por domicílio de R\$ 501,01 em 2014 e arrecadação do IPTU de R\$ 788.461,27 em 2013 (IBGE, 2010 e 2014; Ministério da Fazenda, 2013).

O município possui um setor específico para o cadastro imobiliário ou técnico (termo equivalente utilizado), que funciona na sede da prefeitura municipal, no qual trabalham 13



pessoas (Figura 20). A visita foi realizada no dia 11 de dezembro de 2017, e foi acompanhada pela coordenadora do cadastro.

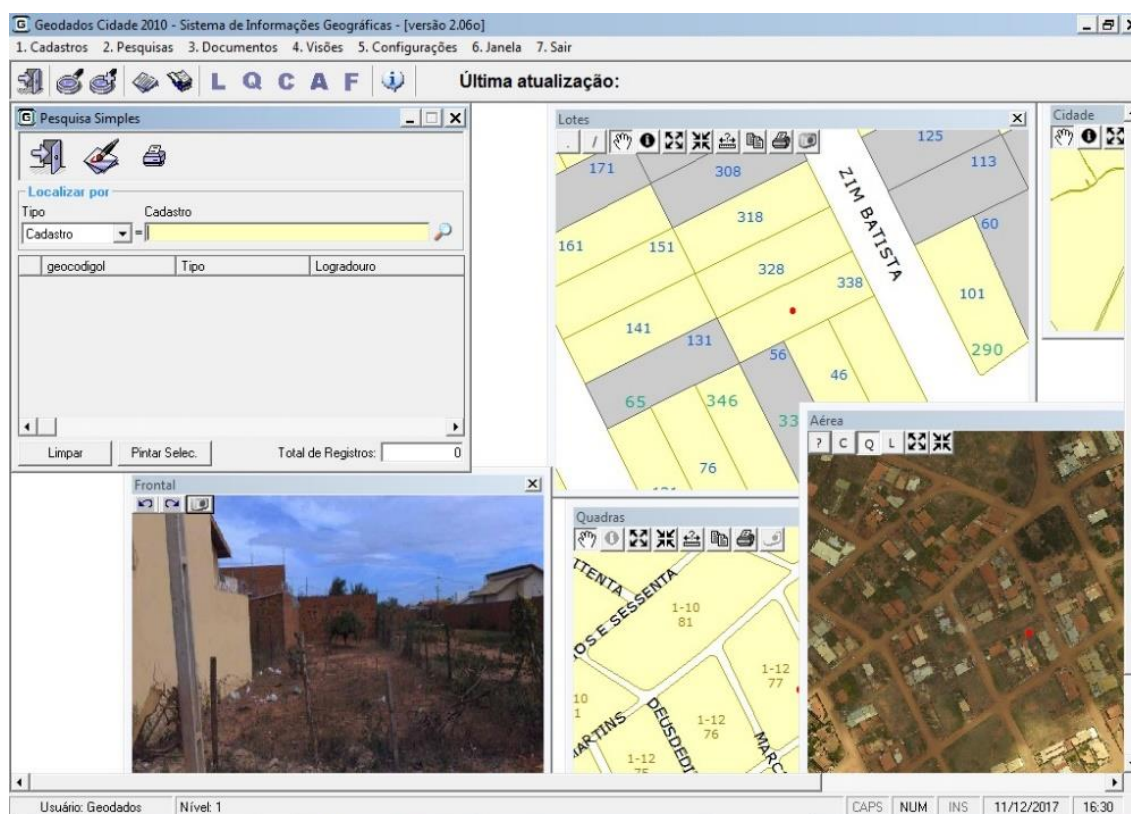
**Figura 20 – Setor de cadastro técnico e IPTU de Janaúba**



Fonte: Acervo do autor, 2017.

O cadastro é informatizado, utilizando-se o “*Software Geodados Cidade 2010*”. Entre os cadastros visitados, pode ser considerado um dos mais completos, pois possui a base de dados alfanuméricos integrada aos dados geoespaciais, em que se têm um mapa gráfico e imagens georreferenciadas dos imóveis, bem como fotografias retiradas *in loco*. Porém, ainda possuem áreas do perímetro urbano a serem cadastradas e mapeadas, ou seja, o cadastro ainda está incompleto. A estrutura do cadastro se assemelha com a proposta do CTM, ainda que, nesse caso, só estejam cadastradas informações sobre as características dos imóveis e urbanas do município (Figura 21).

**Figura 21 – Software utilizado pelo Cadastro Técnico de Janaúba**



Fonte: Prefeitura de Janaúba, 2017.

A Figura 22 mostra a ficha cadastral utilizada pelos fiscais de campo, cedida pela coordenadora do cadastro. Esse é o primeiro passo para se cadastrar um imóvel em Janaúba, e contém campos para preenchimento dos dados do proprietário, características do imóvel e da infraestrutura local.

Figura 22 – Ficha para Cadastro Imobiliário de Janaúba

O formulário é dividido em seções para coleta de dados pessoais, de localização e de características físicas do imóvel. A tabela principal possui 17 colunas, cada uma com uma descrição específica de uma característica do imóvel, como 'Área do terreno', 'Valor venal', 'Tipo de construção', entre outros. Abaixo da tabela, há campos para registrar informações adicionais como 'Nome do cadastrante', 'Número de matrículas', 'Data de criação do lote', 'Área do terreno' e 'Área construída'.

Fonte: Prefeitura de Janaúba, 2017.

O município arrecada o IPTU com auxílio dos dados cadastrais, e o valor venal do imóvel, de acordo com o Código Tributário do Município de Janaúba (Lei 1.516, de 31 de dezembro de 2002). Além disso, o município arrecada tributos através da cobrança de taxa de iluminação pública para lotes vazios (afim de evitar a especulação imobiliária), taxa de coleta de lixo, ISS, ITBI, taxas de alvarás e certidões.

A coordenadora do cadastro relatou a importância do mesmo na administração municipal, através do fornecimento de informações aos gestores e proprietários dos imóveis, e ainda, na arrecadação do município. Entre as dificuldades que ela percebe por sua experiência, estão:

- Carência de funcionários e transporte, principalmente para levantamentos de campo e fiscalização;
- Automatização dos processos;
- Melhorar a capacitação dos funcionários;
- Carência de equipamentos e mobiliário no setor.



### 3.2.4 O Cadastro Imobiliário no município de Januária

Na Microrregião de Januária estão localizados 16 municípios, e a sua sede, o município de Januária, possui PIB de R\$ 559.618.630 (em 2014), contém a terceira maior população do Norte de Minas (68.065 habitantes em 2010), PIB *per capita* de R\$ 8.221,83 (em 2014), renda mensal *per capita* por domicílio de R\$ 434,47( em 2014) e arrecadação do IPTU de 390.851,22, em 2013 (IBGE, 2010 e 2014; Ministério da Fazenda, 2013).

O município possui o cadastro imobiliário vinculado ao setor de tributos (Secretaria de Tributos Municipais) que está localizado na sede da prefeitura (Figura 23). O setor possui 13 funcionários e a visita foi realizada no dia 14 de dezembro de 2017 e acompanhada por um dos fiscais de tributos do município.

Figura 23 – Secretaria de Tributos Municipais de Januária

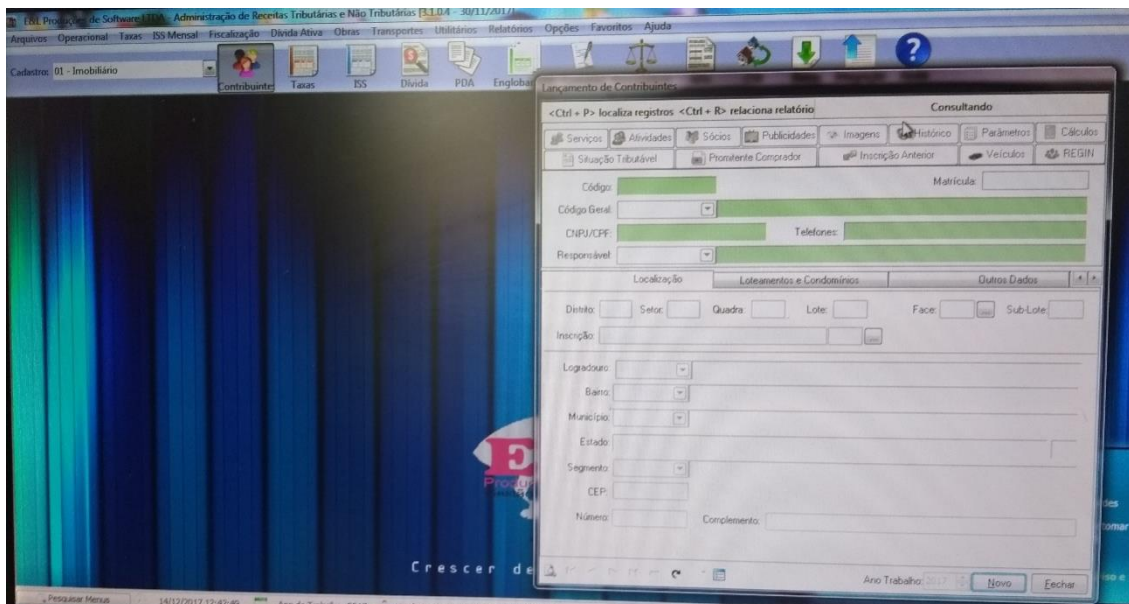


Fonte: Acervo do autor, 2017.

O cadastro imobiliário é informatizado, sendo utilizado o *software* “Administração de Receitas Tributáveis e Não Tributáveis” da empresa E & L Produções de Softwares LTDA (Figura 24). Apesar do *software* permitir a vinculação entre dados alfanuméricos e geoespaciais, no município só é utilizada a base de dados alfanuméricos, com dados dos proprietários e dos imóveis. De acordo com o fiscal, o secretário de tributos municipais está disposto a realizar a contratação de uma empresa para executar o georreferenciamento do

município, que será agregado ao cadastro. No entanto, ainda não feito devido à escassez de recursos.

**Figura 24 – Software utilizado pelo Cadastro Técnico de Januária.**



Fonte: Secretaria de tributos municipais de Januária, 2017.

O município realiza a arrecadação do IPTU, considerando a localização do imóvel, área construída e área do terreno. Além disso, são cobradas taxas de iluminação pública, alvarás, certidões, expediente, ISS e ITBI. O fiscal relatou a dificuldade de atualização e a carência de *software* para realização do recadastramento. Segundo ele, o cadastro contribui para gestão municipal, pois permite que se avalie o crescimento urbano e facilita na arrecadação. Dessa forma os tributos podem ser utilizados para realização de obras e ações em diferentes áreas.

### **3.2.5 O Cadastro Imobiliário no município de Montes Claros**

A Microrregião de Montes Claros é a que possui o maior número de municípios (sendo 22 no total), pode ser considerada a mais dinâmica em termos econômicos e populacionais, principalmente em função do município sede. O município de Montes Claros possui o maior PIB do Norte de Minas R\$7.844.307.259 (em 2014), e a maior população (390.212 habitantes em 2010), PIB *per capita* de R\$ 20.102,68 em 2014 (terceiro maior, ficando abaixo de Pirapora e Grão Mogol), maior renda mensal *per capita* por domicílio R\$674,92 (em 2014) e maior arrecadação de IPTU R\$18.555.552,36, em 2013 (IBGE, 2010 e 2014; Ministério da Fazenda, 2013).

Para a pesquisa, seria interessante apresentar em detalhes o cadastro de Montes Claros, pela importância e influência que o município exerce na região. Porém, foi negado o acesso interno ao setor e ao *software* utilizado pelos funcionários do cadastro.

O cadastro possui um setor próprio localizado na sede da prefeitura municipal, onde trabalham 19 funcionários (Figura 25). O cadastro imobiliário do município é informatizado, com a utilização do *software* Taylor Sistemas, no qual tem-se a integração entre os dados alfanuméricos e os dados espaciais, de acordo com o funcionário do cadastro que acompanhou a visita, realizada no dia 11 de novembro de 2017.

**Figura 25 – Setor de Cadastro Técnico de Montes Claros**



Fonte: Acervo do autor, 2017.

**Figura 26 – Relação de taxas cobradas pelo município de Montes Claros**

Número, luz e água.
Planta popular
Cópia de planta
Segunda via (qualquer espécie)
Autorização de notas fiscais
Solicitação
Transferência de qualquer espécie
Cancelamento
Denúncia espontânea
Licença ambulante (somente requerimento)
Colocação de faixas, placas, cartazes (requerimento).
CMC (Cadastro Municipal de Contribuinte)
CMC/Alvará
Mudança de endereço (só requerimento)
Mudança de razão social
Contagem de tempo
Baixa de atividade
Negativa e positiva
Efeito de transmissão
Título de perpetuidade
Bloco de diário de obras
Comprobatória
Taxa de veiculação de publicidade
Taxa de parcelamento do solo( Croqui e Projetos, Alvará de construção)
Alvará de fiscalização para ocupação do solo e vias publicas
Taxa de fiscalização Sanitaria
Taxa de fiscalização Ambiental
Taxa de fiscalização de bens apreendidos inclusive animais

Fonte: Secretaria de Finanças de Montes Claros, 2017.

O funcionário do cadastro relatou algumas dificuldades enfrentadas pelo cadastro, como a pequena quantidade de funcionários para que se possa manter o cadastro atualizado e a infraestrutura deficiente.

### 3.2.6 O Cadastro Imobiliário no município de Pirapora

A Microrregião de Pirapora é composta por dez municípios, e o município de Pirapora, possui o segundo maior PIB do Norte de Minas (R\$1.604.564.824 em 2014), população de 55.972 habitantes (em 2010), o maior PIB *per capita* da Mesorregião (R\$28.667,28 em 2014), segunda maior renda mensal *per capita* por domicílio (R\$ 617,93 em 2014) e segunda maior arrecadação do IPTU (R\$2.056.021,20 em 2013) (IBGE, 2010 e 2014; Ministério da Fazenda, 2013).

O Município possui o cadastro imobiliário, vinculado ao setor de tributos, onde trabalham 15 funcionários, e apenas dois são responsáveis pelo cadastro, um deles acompanhou nossa visita. O assistente técnico administrativo II, que atua há 26 anos no cadastro de Pirapora, a visita foi realizada no dia 21 de dezembro de 2017. O setor fica localizado na sede da prefeitura municipal, conforme Figura 27.




**Figura 27 – Setor de Tributos Municipais e cadastro imobiliário de Pirapora**



Fonte: Acervo do autor, 2017.

O cadastro não possui um *software*, pois o sistema funciona a partir de uma plataforma online chamada “Contas”, ou seja, sem acesso à internet o sistema fica inoperante. Essa plataforma só permite acesso aos dados do proprietário e do imóvel, sem qualquer tipo de informação cartográfica ou imagens de sensoriamento remoto. O cadastramento é realizado pelos fiscais do setor de tributos, que realizam o levantamento de dados dos imóveis em campo, de acordo com o Boletim de Informações Cadastrais (BIC), cedido pelo funcionário do cadastro (Figura 28).

Figura 28 – Boletim de Informações Cadastrais de Pirapora

 <b>PREFEITURA MUNICIPAL DE PIRAPORA</b> SECRETARIA DE FINANÇAS SERVIÇO DE CADASTRO IMOBILIÁRIO BOLETIM DE INFORMAÇÕES CADASTRAIS - BIC		<b>01 INSCRIÇÃO IMOBILIÁRIA - IPTU</b> 01 ATUAL DISTRITO   F   SETOR   QUADRA   LOTE   UNIDADE   DV									
<b>02 INFORMAÇÕES GERAIS</b> 02 CONTROLE   03 COMANDO <small>1. INCLUSÃO 2. ALTERAÇÃO C/ EMISSÃO 3. ALTERAÇÃO S/ EMISSÃO</small>   <small>4. ALTER. SEGUNDA VIA 5. CANCELAMENTO</small>		<b>04 INSCRIÇÃO ANTERIOR</b> DISTRITO   SETOR   QUADRA   LOTE   UNIDADE									
<b>03 LOCALIZAÇÃO DO IMÓVEL</b> NOME DO LOGRADOURO											
05 CÓDIGO LOGRADOURO		06 SEÇÃO		07 F. LOCALIZAÇÃO		08 NÚMERO	09 COMPLEMENTO				
10 BAIRRO						11 COD. LOTEAM.	12 QUADRA	13 LOTE			
<b>04 IDENTIFICAÇÃO DO PROPRIETÁRIO</b> 14 CÔD. 1 - C.P.F. - 2 - CNPJ - 3 - C. IDENTIDADE - UF.   15 NOME DO PROPRIETÁRIO											
16 TIPO		17 NOME DO LOGRADOURO PARA REMESSA DE AVISOS					18 NÚMERO				
19 COMPLEMENTO				20 BAIRRO		21 TELEFONE					
22 NOME DO MUNICÍPIO						23 CEP	24 U.F.				
<b>05 INFORMAÇÕES GERAIS SOBRE O IMÓVEL</b> 25 OCUPAÇÃO DO LOTE <small>1 - SEM APROVEITAMENTO 2 - NÃO CONST. COM APROV. 3 - RUÍNAS</small>   <small>4 - CONSTRUÇÃO PARALIZADA 5 - CONSTRUÇÃO EM ANDAMENTO 6 - EM DEMOLIÇÃO 7 - CONSTRUÍDO</small>								25 PATRIMÔNIO <small>1 - PARTICULAR 2 - MUNICIPAL 3 - ESTADUAL</small>   <small>4 - FEDERAL 5 - RELIGIOSO</small>			
27 MURO / CERCA <small>1 - SIM 2 - NÃO</small>		28 PASSEIO / CALÇADA <small>1 - SIM 2 - NÃO</small>		29 UTILIZAÇÃO / USO ESPECÍFICO <small>1 - FECHADA 2 - RESIDENCIAL 3 - COMERCIAL 4 - PRESTAÇÃO SERVIÇOS 5 - INDUSTRIAL 6 - INSTRUÇÃO 7 - LAZER 8 - DESPORTIVO 9 - RELIGIOSO 10 - INSTITUCIONAL</small>   <small>11 - TRANSPORTE 12 - GRECHE 13 - COMUNICAÇÃO 14 - AGRICULTURA 15 - POSTO DE SAÚDE 16 - HOTEL 17 - ASSOCIAÇÃO DE BAIRROS 18 - ESTACIONAMENTO 19 - INSTITUIÇÃO FINANCEIRA 20 - CINE / CLUBE / TEATRO 21 - TURISMO 22 - INDÚSTRIA POLUIDORA</small>							
30 SITUAÇÃO <small>1 - MEIO DE QUADRA 2 - ESQUINA / MAIS DE UMA FRENTE 3 - VILA / ENCRAVADOS</small>		31 TOPOGRAFIA <small>1 - PLANO 2 - ACLIVE 3 - DECLIVE 4 - IRREGULAR</small>		32 PEDOLOGIA <small>1 - NORMAL 2 - ALAGADO 3 - INUNDÁVEL</small>   <small>4 - ROCHOSO 5 - ARENOSO 6 - COMBINAÇÃO DOS DEMAIS</small>				33 POSIÇÃO FISCAL <small>1 - NORMAL 2 - ISENTO DE IMPOSTOS 3 - IMUNE DE IMPOSTO</small>   <small>4 - ISENTO DE IMPOSTO E TAXAS 5 - REDUÇÃO DE IMPOSTOS 6 - ISENTO DE TRIBUTO</small>			
<b>06 INFORMAÇÕES SOBRE A EDIFICAÇÃO</b> 34 TIPO <small>1 - CASA 2 - APARTAMENTO 3 - LOJA 4 - SALA</small>   <small>5 - GALPÃO 6 - INDÚSTRIA 7 - ESPECIAL 8 - TELHEIRO</small>   <small>9 - INDUSTRIAL 10 - HOSPITAL 11 - ESCOLA 12 - BARRAÇÃO</small>   <small>13 - SOB HABITAÇÃO 14 - GARAGEM 15 - EDICULA</small>								35 ALINHAMENTO <small>1 - ALINHADA 2 - RECLADA</small>		36 SITUAÇÃO <small>1 - ISOLADA 2 - CONJUGADA 3 - SEMINADA</small>	
37 SITUAÇÃO DA UNIDADE CONSTRUÍDA <small>1 - FRENTE 2 - FUNDOS</small>		38 OCUPAÇÃO <small>1 - OCUPADO 2 - FECHADO / AGO 3 - FECHADO / ABANDONADO</small>		39 ESTRUTURA <small>1 - ALVENARIA 2 - MADEIRA 3 - METÁLICA 4 - CONCRETO</small>							
40 COBERTURA <small>1 - PALHA / ZINCO 2 - TELHA C. AMIANTO 3 - TELHA DE BARRO 4 - LAJE 5 - ESPECIAL 6 - METAL/ALUMÍNIO</small>		41 PAREDES <small>1 - TAIPA 2 - ALVENARIA 3 - BARRACO / CHOÇA 4 - MADEIRA 5 - SEM</small>		42 FORRO <small>1 - SEM 2 - MADEIRA 3 - GESSO / ESTUQUE 4 - LAJE 5 - CHAPAS 6 - PVC</small>							
43 REVESTIMENTO DA FACHADA <small>1 - SEM 2 - REBOCO 3 - MAT. CERÂMICO 4 - MADEIRA</small>		44 INSTALAÇÃO SANITÁRIA <small>5 - ÓLEO 6 - CUIAÇÃO 7 - ESPECIAL 8 - LÁTEX</small>		<small>1 - SEM 2 - EXTERNA 3 - INTERNA SIMPLES</small>   <small>4 - INTERNA COMPLETA 5 - MAIS DE UMA INTERNA 6 - MAIS DE DUAS INTERNAS</small>							

Fonte: Secretaria de Administração e Finanças de Pirapora, 2017.

No município, o cadastro é utilizado basicamente para arrecadação do IPTU. Além desse imposto, o município arrecada através de taxas de iluminação pública, coleta de lixo, limpeza urbana, poder de polícia, ISS, ITBI, taxas de alvarás, certidões e outras.

Entre as dificuldades relatadas, estão a pequena quantidade de funcionários e a carência de *software* direcionado ao cadastro. O funcionário relatou a intenção da administração municipal em georreferenciar o perímetro urbano, mas ainda sem previsão. Em relação à importância do cadastro, ele assegura que permite a geração de renda através dos tributos e que esses tributos podem ser aplicados em outras áreas.

### 3.2.7 O Cadastro Imobiliário no município de Salinas

A Microrregião de Salinas é formada por 17 municípios, sendo que sua sede, o município de Salinas, possui PIB de R\$ 470.623.660 (em 2014), população de 41.098 habitantes (em 2010), PIB *per capita* de R\$11.451,25 (em 2014), renda mensal *per capita* por domicílio de R\$ 493,27 (em 2014) e arrecadação do IPTU de R\$ 573.153,69, em 2013 (IBGE, 2010 e 2014; Ministério da Fazenda, 2013).

O município possui o cadastro imobiliário, localizado na sede da administração municipal, vinculado ao setor de tributos, onde trabalham 2 funcionários designados para o cadastro (Figura 29), e um deles, acompanhou a visita realizada no dia 11 de janeiro de 2018.

Figura 29 –Área destinada ao Cadastro imobiliário de Salinas



Fonte: Acervo do autor, 2018.

O cadastro é informatizado, sendo utilizado o *software Memory*, que, como a maior parte dos cadastros visitados possui apenas os dados alfanuméricos, referentes aos dados do proprietário, do imóvel e das condições de urbanização. O *software* permite que sejam inseridas imagens georreferenciadas do imóvel, como as informações cartográficas. Contudo no município ainda não foi realizado o georreferenciamento devido à escassez de recursos, de acordo com o que foi informado pelo funcionário do cadastro.

A arrecadação do IPTU é cobrada no município considerando o valor venal do imóvel, de acordo com o código tributário municipal (Lei 006, de 24 de outubro de 2005). Além disso, o município arrecada pela cobrança de taxas de iluminação pública, coleta de lixo, ISS, ITBI, alvarás e certidões.

Das dificuldades enfrentadas pelo cadastro, foram relatadas:

- Necessidade da realização de recadastramento;
- Muitos imóveis não cadastrados, principalmente pela quantidade de loteamentos clandestinos;
- Poucos funcionários responsáveis pelo cadastro;
- Necessidade de capacitação do corpo técnico.

De acordo com o funcionário, o cadastro contribui para o desenvolvimento do município, principalmente pela arrecadação, que permite a entrada de recursos para a gestão. O cadastro também é utilizado para notificar proprietários de lotes sujos e atualização do crescimento urbano.

Muitos desafios foram constatados e diversas dificuldades se repetem nos cadastros pesquisados, sobretudo a falta de relação entre os dados alfanuméricos e a base cartográfica comum ou georreferenciada, inexistente na maior parte dos municípios visitados, e que pode ser considerada como elemento básico de um cadastro imobiliário. Esse pode ser um dos pontos que devem ser superados para que os cadastros da região possam almejar à implementação do CTM e assim poder utilizar o cadastro como instrumento de desenvolvimento.

### 3.2 OS CADASTROS IMOBILIÁRIOS E A RELAÇÃO COM O DESENVOLVIMENTO

Diante das informações coletados sobre os cadastros imobiliários e os dados socioeconômicos e populacionais da Mesorregião apresentados no Capítulo 2, considerou-se relevante compará-los para que se pudesse analisar a relação dos cadastros imobiliários com o desenvolvimento dos municípios.

Dos cadastros visitados, observou-se que os mais bem estruturados e que possuem a integração de dados alfanuméricos com dados cartográficos georeferenciados são os cadastros de Janaúba e Montes Claros, esses municípios são os mais populosos, porém, Montes Claros apresenta uma população 5,53 vezes maior do que a de Janaúba. Quando são analisados os dados referentes ao PIB municipal, o maior PIB é o de Montes Claros, seguido por Pirapora,



que não possui um cadastro tão bem estruturado como Janaúba, que aparece como o terceiro maior PIB da região (IBGE, 2014).

A tabela 5 mostra o PIB e o IDHM dos doze municípios que não possuem o cadastro imobiliário no Norte de Minas. Quando comparados com os doze municípios que possuem os menores valores do PIB, apenas o município de Miravânia está presente nas duas listas; e quando comparados aos doze municípios que possuem os menores valores do IDHM, os municípios de Ninheira, Santo Antônio do Retiro e Verdelândia estão presentes nas duas listas.

Dessa forma, não se pode afirmar que a existência do cadastro tenha relação direta com o PIB ou com o IDHM dos municípios, porém, os dados mostram que a existência do cadastro relaciona-se em maior proporção com o IDHM do que com o PIB, devido a maior quantidade de municípios que não possuem cadastro e que possuem baixos índices de IDHM.

**Tabela 5 – PIB e IDHM dos municípios que não possuem cadastro imobiliário no Norte de Minas**

<b>Município</b>	<b>PIB, a preços correntes (R\$ 1.000)</b>	<b>IDHM</b>
Francisco Dumont	39.914.131	0,625
Gameleiras	34.437.461	0,650
Matias Cardoso	124.137.017	0,616
Miravânia	29.808.339	0,593
Monte Azul	162.699.274	0,659
Montezuma	50.672.037	0,587
Ninheira	59.278.351	0,556
Olhos-D'Água	63.940.059	0,626
Santo Antônio do Retiro	45.534.808	0,577
São João da Lagoa	40.398.179	0,634
Ubaí	76.074.212	0,634
Verdelândia	73.519.677	0,584

Fonte: IBGE, 2014/2010. Org: VELOSO, R. J. 2018.

Outro ponto analisado refere-se a relação entre os cadastros imobiliários e o tempo de emancipação dos municípios, verificando a existência do cadastro imobiliário nos últimos municípios do Norte de Minas a se emanciparem.

Para isso, considerou-se os 45 municípios que se emanciparam na década de 1990 (1993 e 1997). Dos 45 municípios, 34 possuem o cadastro imobiliário, totalizando 75,5% (média inferior ao total do Norte de Minas, que foi de 84,27%), dez municípios não possuem, somando 22,2% (superior aos 13,48% quando considera-se todos os municípios da

Mesorregião) e um município não obteve-se informação (2,2%). Dos 34 municípios que possuem o cadastro, em apenas três (8,8%), o cadastro não é informatizado.

Dessa forma, observa-se que os municípios que tiveram sua emancipação mais recente, apresentam taxas de inexistência do cadastro imobiliário maiores do que ao montante da região. Uma hipótese que poderia explicar esse dado refere-se ao curto período de estruturação das administrações nesses municípios, porém, para isso é necessário que se faça uma análise mais aprofundada sobre o tema.

Diante do que foi apresentado, o cadastro imobiliário no Norte de Minas mostrou ter maior relação com a arrecadação de tributos do que com o desenvolvimento. O que ratifica a necessidade de instrução sobre o potencial do cadastro e o quanto ele pode contribuir para diversas áreas das administrações municipais, não apenas a tributação.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde a criação do Estatuto da Cidade, em 2001, e do Ministério das Cidades, em 2003, o poder público intensificou as políticas urbanas de planejamento, regularização fundiária, uso e ocupação do solo, e funções sociais da cidade e da terra urbana. Estabeleceu a obrigatoriedade do plano diretor, para municípios com mais de 20.000 habitantes (dentre outros critérios), e posteriormente, em 2009, estabeleceu diretrizes para criação, instituição e atualização do Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM) nos municípios brasileiros.

Como analisado neste trabalho, a Mesorregião Norte de Minas é formada, em sua grande maioria, por municípios com população inferior a 20.000 habitantes, o que não obriga as administrações municipais a instituírem um plano diretor, determinante para que se direcione o crescimento e planejamento urbano. Já o CTM, mesmo não sendo obrigatório, pode representar um grande avanço nesse sentido e contribuir para diversas ações a serem tomadas pelo poder público municipal.

Pensar o desenvolvimento, ainda que local ou municipal, é uma tarefa árdua e que deve ser realizada considerando fatores diversos e variáveis de cada municipalidade, além da projeção e continuidade do trabalho para que o desenvolvimento se efetive. Dessa forma, o trabalho aqui realizado procura contribuir para a implementação do CTM nos municípios, afim de que esse auxilie nos processos de desenvolvimento municipal.

A busca pelo desenvolvimento municipal, ou de qualquer ente federativo, passa pelas políticas públicas. E para que sejam realizadas ações eficazes é necessário que se tenha informações, isto é, uma base de dados confiável e nesse sentido o CTM tem muito a acrescentar.

O trabalho passou por três momentos complementares na construção da discussão proposta. O primeiro capítulo tratou da conceituação geral dos principais temas abordados, relacionando o desenvolvimento com as políticas públicas municipais, com destaque para o CTM, que se apresenta como um instrumento que pode permitir aos gestores municipais maior controle sobre os processos urbanos, bem como permitir que a arrecadação municipal seja realizada de forma precisa e sem cometer injustiças sociais.

No segundo capítulo, fez-se uma leitura da realidade regional do Norte de Minas, através de análise bibliográfica e indicadores sociais, que demonstram como a região carece de políticas públicas que promovam o desenvolvimento regional como um todo, e não apenas de municípios isolados. Atualmente, o que se percebe, são alguns nichos de desenvolvimento espalhados por uma região de vasta área territorial e de grandes potencialidades, porém

marcada por pequenos municípios que pouco produzem em termos de PIB e ainda são muito dependentes das instâncias superiores, principalmente do FPM.

É apresentada, no terceiro capítulo, a pesquisa que objetivou analisar as condições dos cadastros da região para que se pudesse conhecer como atuam, suas dificuldades e quais são suas potencialidades para se tornarem Cadastros Multifinalitários. A metodologia utilizada se mostrou satisfatória, considerando que foram consultados os cadastros dos municípios que compõem a região com levantamento de dados que foram analisados e representados na forma de mapas e gráficos, demonstrando que, apesar de muitos municípios possuírem o cadastro imobiliário, na maior parte deles o funcionamento ainda ocorre de forma parcial não conseguindo cumprir nem mesmo suas funções básicas.

Constataram-se, a partir de visitas *in loco* às sedes das Microrregiões, muitas dificuldades para o funcionamento efetivo dos cadastros. Em quatro dos sete municípios visitados, os cadastros possuem apenas a base de dados alfanuméricos, sem qualquer tipo de associação com dados geoespaciais e, mesmo aqueles que possuem dados geoespaciais, os mesmos estão incompletos e desatualizados. Para a implementação do CTM, o Ministério das Cidades sugere que os cadastros sejam associados ao Registro de Imóveis, o que também não ocorre nos cadastros visitados.

Em se tratando das bases de dados georreferenciados, em muitos dos cadastros visitados os funcionários se mostraram interessados na sua implementação, e relataram até mesmo a existência de projetos nesse sentido nas gestões municipais, porém são impossibilitadas pela escassez de recursos para a contratação de empresas que realizem o georreferenciamento do município.

A carência de dados georreferenciados dificulta as ações de planejamento urbano e controle do crescimento das cidades, que poderia ser a função central do cadastro. Porém, a pesquisa mostrou que na maior parte dos municípios, ele é utilizado apenas como auxílio à tributação municipal e, ainda assim, de forma ineficiente, sobretudo em relação à cobrança do IPTU.

Como visto aqui investimento nos cadastros pode proporcionar aos municípios retorno financeiro, já que o cadastro permite que o IPTU seja tributado de forma precisa, o que possibilita o aumento na arrecadação municipal.

O IPTU, geralmente visto como uma medida “anti-eleitoreira”, quando arrecadado corretamente, sem garantir privilégios e promovendo a função social do solo urbano, pode representar uma fonte considerável de recursos para a gestão municipal. Esses recursos deverão ser revertidos para a população em forma de ações que promovam o

desenvolvimento, como a melhoria da infraestrutura, das condições de saúde, educação, segurança pública, construção de equipamentos públicos, dentre outras. Além de que um cadastro atualizado e bem estruturado torna o processo de tributação sobre o IPTU mais simples e evita cobranças indevidas.

Outra dificuldade apresentada pelos cadastros alvos desta pesquisa diz respeito à escassez de funcionários para a manutenção e atualização dos cadastros, assim como fiscais de campo. Além disso, há a necessidade de capacitação do corpo técnico para executarem os *softwares* do cadastro, e de tal forma que seja inserida a cultura do “Geo”, referente à utilização de dados geoespaciais, auxiliando os processos na gestão municipal e incentivando a implementação do CTM.

Nesse sentido, o Ministério das Cidades realiza esporadicamente seminários de capacitação de técnicos e gestores municipais sobre as Diretrizes para o CTM, porém ainda é uma medida mínima diante do problema apresentado, já que são poucas vagas, sendo que o último seminário foi realizado em 2015. Outra medida, esta mais frequente, é a realização dos cursos à distância de Autoinstrução sobre as Diretrizes para o CTM, o curso tem duração de 32 horas integralmente na modalidade à distância.

Uma hipótese que pode ser analisada para melhor explicar as dificuldades das administrações municipais da região, refere-se às emancipações recentes de municípios com pouca capacidade administrativa, que aos poucos estão deixando de ser povoados e mesmo assim se consolidando como municipalidades.

Pode-se concluir que, antes de tentar implementar o CTM, faz-se necessário estruturar os cadastros para atenderem primeiramente as funções básicas, de forma que possam abarcar as políticas urbanas e estabelecer o uso das informações geoespaciais na tomada de decisões.

A pesquisa aqui apresentada mostrou que os cadastros estão subutilizados, atendendo apenas à função tributária, que é importante no processo de desenvolvimento municipal, porém o cadastro como fonte de informações aos gestores pode contribuir ainda mais na tomada de decisões, agilizando os processos e permitindo análises precisas antes de qualquer ação concreta.

Se implantando O CTM nos cadastros todos os processos serão unificados, de forma que as informações não ficarão restritas a secretarias isoladas, funcionando assim, o CTM, como um grande banco de dados municipal, auxiliado por bases geoespaciais, de forma a atender todas as secretarias e não apenas se restringir à visão sobre a tributação.

Com o CTM funcionando, as demandas da cidade ficarão mais visíveis: aonde implantar uma escola, quais locais precisam de mais segurança, aonde a população está

desatendida pela saúde pública, aonde estão e quais são os imóveis que necessitam de regularização fundiária, dentre outras tantas questões que poderão ser analisadas com o auxílio do CTM. As possibilidades são, portanto, definidas pela criatividade dos gestores na utilização dos dados.

A implementação do CTM a partir do momento que fornece aos gestores uma base segura de informações sobre as diversas temáticas que envolvem a gestão municipal, irá auxiliar na tomada de decisões das ações de políticas públicas e no planejamento. Dessa forma, relaciona-se diretamente com a promoção do desenvolvimento dos municípios, que no caso do Norte de Minas, é uma região carente socioeconomicamente.

Conclui-se que são muitos os desafios a serem enfrentados para uma gestão urbana plena, mas que, com a implementação de instrumentos como o CTM, esse processo pode ser facilitado. O desenvolvimento municipal necessita da vontade dos gestores locais e principalmente da participação da sociedade, cobrando e contribuindo no funcionamento de tais processos.

## REFERÊNCIAS

AFONSO, J. R. R.; ARAÚJO, E. A.; NÓBREGA, M. A. R. da. **O IPTU no Brasil: um diagnóstico abrangente**. São Paulo: IDP, 2013. 80 p.

AMORIM FILHO, O.; SERRA, R. V. **Evolução e perspectivas do papel das cidades médias no planejamento urbano e regional: Cidades médias brasileiras**. Rio de Janeiro: IPEA, p. 1-34, 2001.

ATLASBRASIL. **ATLAS – ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO, DADOS DE 2014** Disponível em: <<http://atlasbrasil.org.br/>>. Acesso em: 20 de out. 2017.

BONILLA, R.J.; CARNEIRO, A. F. T. Cadastro Territorial como instrumento de desenvolvimento de projetos de requalificação urbana. **Revista Cartográfica**; Mexico City. Disponível em: <[https://search.proquest.com/indexingvolumeissuelinkhandler/35026/Revista+Cartografica/02015Y01Y01\\$23Jan-Dec+2015\\$3b++\\$2891\\$29/\\$B/91](https://search.proquest.com/indexingvolumeissuelinkhandler/35026/Revista+Cartografica/02015Y01Y01$23Jan-Dec+2015$3b++$2891$29/$B/91)>. Acesso em 11 de fev. 2017.

BRANDÃO, A.; SANTOS FILHO, A. V. Sistema de Cadastro Territorial Georreferenciado em Áreas Urbanas. **Revista VeraCidade**, Salvador: Ano III, n. 3, [S.I.], 2008.

BRASIL. **Código Tributário Nacional Lei Nº 5.172, De 25 De Outubro de 1966**. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/](http://www.planalto.gov.br/)>. Acesso em: 09 de maio de 2017a.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/](http://www.planalto.gov.br/)>. Acesso em: 08 mar. 2017b.

\_\_\_\_\_. **Decreto Nº 451-B, De 31 De Maio De 1890**. Disponível em: <[www2.camara.leg.br/](http://www2.camara.leg.br/)>. Acesso em: 08 de maio 2017c.

\_\_\_\_\_. **Estatuto da Cidade**. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/](http://www.planalto.gov.br/)>. Acesso em: 08 mar. 2017d.

\_\_\_\_\_. **O Ministério**. Ministério Das Cidades, 2005. Disponível em: <[www.cidades.gov.br/](http://www.cidades.gov.br/)>. Acesso em: 23 abr. 2017e.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DAS CIDADES. Portal capacidades – **Caracterização Geral do IPTU. 2017**. Disponível em: <<http://www.capacidades.gov.br/>>. Acesso em: 08 ago. 2017f.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DAS CIDADES. Portaria nº 511 de 07 de dezembro de 2009. **Diretrizes para a criação, instituição e atualização do Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM) nos municípios brasileiros**. Disponível em: <<http://www.capacidades.gov.br/media/doc/acervo>>. Acesso em: 06 mar. 2017g.

\_\_\_\_\_. SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI)**. Disponível em: <<http://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>>. Acesso em: 11 de fev. de 2017h.

BUARQUE, S. C. **Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável**. Material para orientação técnica e treinamento de multiplicadores e técnicos em planejamento local e municipal. Brasília, DF: IICA, 1999.

CABRAL, R. C.; ARAÚJO, A. L.; HASENACK, M. O conteúdo do sistema básico do CTM. In: **V Simpósio Brasileiro de Ciências Geodésicas e Tecnologias da Geoinformação**. Recife. 2014.

CARNEIRO, A.F.T. Da cartografia cadastral. In: CUNHA, E. M. P. e ERBA, D. A. Manual de apoio – CTM: **diretrizes para a criação, instituição e atualização do cadastro territorial multifinalitário (CTM) nos municípios brasileiros**. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

CARNEIRO, M. De F. B. Identidade Regional Norte Mineira, a Cultura Sertaneja. **Revista Cerrados. Universidade Estadual de Montes Claros. Departamento de Geociências**, v. 3, n. 1, p. 97-109, 2005.

CAVALCANTE, J. L. A Lei de Terras de 1850 e a reafirmação do poder básico do Estado sobre a terra. **Revista Histórica**, São Paulo, ano, v. 1, p. 1-7, 2005.

CEPAL. **Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe**. Disponível em: <<https://www.cepal.org/pt-br>>. Acesso em 11 ago. 2017.

CESARE, C. De. O cadastro como instrumento de política fiscal. In: ERBA, Diego Alfonso; DE OLIVEIRA, Fabricio Leal; JUNIOR, Pedro de Novais Lima (Orgs). **Cadastro multifinalitário como instrumento de política fiscal e urbana**. Rio de Janeiro, 2005.

COLISTETE, R. P. O desenvolvimentismo cepalino: problemas teóricos e influências no Brasil. **Estudos Avançados**, v. 15, n. 41, 2001.

CONTEL, F. B. As divisões regionais do IBGE no século XX (1942, 1970 e 1990). **Terra Brasilis (Nova Série)**. Revista da Rede Brasileira de História da Geografia e Geografia Histórica, n. 3, 2014.

CUNHA, E. M. P.; ERBA, D. A. **Manual de apoio – CTM: diretrizes para a criação, instituição e atualização do cadastro territorial multifinalitário (CTM) nos municípios brasileiros**. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

DE CESARE, C. M. Características generales del impuesto a la propiedad inmobiliaria en América Latina. In: **Nuevas tendencias y experiencias en tributación inmobiliaria y catastro**. Compilación de Conferencias en Seminarios Internacionales Indetec 2002–2005, Tomo II, 2004. Disponível em: <[http://www.sncf.gob.mx/sinacofi/Publicaciones/394\\_nuevas\\_tendencias\\_tomo\\_II.pdf](http://www.sncf.gob.mx/sinacofi/Publicaciones/394_nuevas_tendencias_tomo_II.pdf)>. Acesso em: 04 abr. 2016.

DIAS, R.; MATOS, F. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2012. 252 p.



DINIZ, A. M. A.; BATELLA, W. B. O Estado de Minas Gerais e suas regiões: **um resgate histórico das principais propostas oficiais de regionalização**. Sociedade & natureza, v. 17, n. 33, 2005.

ENGEROFF, F. A. THUM, B. A. **Implantação de Rede Geodésica Municipal (RGM) de São José do Hortêncio/RS**: comparativo e técnicas. In: Repositório Digital da Biblioteca da Unisinos, São Leopoldo, 2017. Disponível em: < <http://www.repositorio.jesuita.org.br/> >. Acesso em 14 abr. 2018.

ERBA, D. A. Da gestão e do financiamento do cadastro. In: CUNHA, E. M. P. e ERBA, D. A. **Manual de apoio – CTM: diretrizes para a criação, instituição e atualização do cadastro territorial multifinalitário (CTM) nos municípios brasileiros**. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

FAISSOL, S. Regionalização, conceitos, práticas, escalas e a experiência brasileira. In: Conferência Nacional de Geografia. De 27 a 31 de Maio de 1996. Rio de Janeiro. Textos para discussão: a organização do território. Rio de Janeiro; IBGE, v.1, 1996. 22 p.

FERNANDES. C.E. Do marco jurídico e das disposições finais. In: CUNHA, E. M. P. e ERBA, D. A. **Manual de apoio – CTM: diretrizes para a criação, instituição e atualização do cadastro territorial multifinalitário (CTM) nos municípios brasileiros**. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

FILHO, O. B. A.; RIGOTTI, J. I. R.; CAMPOS, J. **Os níveis hierárquicos das cidades médias de Minas Gerais**. R. RA'E GA, Editora UFPR, Curitiba, n. 13, p. 7-18, 2007.

FRESCA, T. M. **Centros locais e pequenas cidades: diferenças necessárias**. Mercator-Revista de Geografia da UFC, v. 9, n. 20, 2010.

FURTADO, C. **O mito do desenvolvimento econômico**.. Editora Paz e Terra. [s.l],1981.

GATTI, B. A. Pesquisa, educação e pós-modernidade: confrontos e dilemas. São Paulo. **Cadernos de Pesquisa**, v. 35, n. 126, set./dez., p. 595-608, 2005.

\_\_\_\_\_. **Cidade média e região: o significado de Montes Claros no norte de Minas Gerais**. 2007. 351 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia. 2007.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GÓMEZ, J. R. M. Crítica ao conceito de desenvolvimento. In: **Revista Pegada Eletrônica**, Presidente Prudente, v. 3, n. 1. 2002.

GONÇALVES, C. W. P. As Minas e os Gerais: breve ensaio sobre desenvolvimento e sustentabilidade a partir da Geografia do Norte de Minas. In: LUZ, Cláudia; DAYRELL, Carlos (Org.). **Cerrado e Desenvolvimento: tradição e Atualidade**. Montes Claros: Centro de Agricultura Alternativa REDE CERRADO, p. 19-45, 2000.

GONÇALVES, J. De M. M. **IBGE: um retrato histórico**. Rio de Janeiro: IBGE.

Departamento de Documentação e Biblioteca (Série Memória Institucional, no. 5). 1995. 61 p.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Divisão Regional do Brasil em Mesorregiões e Microrregiões Geográficas**. Vol 1, Rio de Janeiro, 1990.

\_\_\_\_\_. **Censo demográfico 2010**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 29 de mar. de 2017a.

\_\_\_\_\_. **Censo demográfico 2014**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 29 de mar. de 2017b.

JANAÚBA. **Código Tributário do Município de Janaúba (Lei 1.516, de 31 de dezembro de 2002)**. Disponível em: <http://www.janauba.mg.gov.br/legislacao/leis/2002-1516.pdf>. Acesso em: 20 out. 2017.

JANNUZZI, P. De M. **Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais**. RAP Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, p. 51-72. 2002.

JANNUZZI, P. De M.; PASQUALI, F. A. **Estimação de demandas sociais futuras para fins de formulação de políticas públicas municipais: notas para discussão**. Rev. adm. pública, Rio de Janeiro, v. 33, n. 2, p. 75-94, 1999.

LEAL, R. A. **Descentralização das Políticas Públicas sociais brasileiras**. PUC-Rio, Rio de Janeiro, 2012.

LOCH, C.; ERBA, D. A. **Cadastro técnico multifinalitário: rural e urbano**. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, p. 104-112, 2007.

LOCH, C. A realidade do Cadastro Técnico Urbano no Brasil. In: XIII SIMPÓSIO BRASILEIRO DE SENSORIAMENTO REMOTO, 2007, Florianópolis. Anais... Florianópolis: INPE, abr., p. 5357-5364, 2007.

LYRIO, T.C.S. **Do registro Torrens (Lei 6015/73)**. 2004. Disponível em: <[www.anoreg.org.br/](http://www.anoreg.org.br/)> Acesso 08 de maio de 2017.

MAFRA, F.; SILVA, J. A. **Planeamento e gestão do território**. Porto: SPI, 2004.

MAIA, D. S. Cidades médias e pequenas do Nordeste: conferência de abertura. **Cidades médias e pequenas: teorias, conceitos e estudos de caso**. Salvador: SEI, p. 15-4, 2010.

MARTINS, S. R. O. Desenvolvimento local: questões conceituais e metodológicas. **Interações**, Campo Grande, v. 3, n. 5, p. 51-59, 2002.

MINAS GERAIS. ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. **Lei 12.030 de 21/12/1995**. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LEI&num=12030&ano=1995>>. Acesso em: 20 de out. 2017.

NADOLNY, M. L. A IMPORTÂNCIA DA PLANTA GENÉRICA DE VALORES NA TRIBUTAÇÃO MUNICIPAL. **Revista Técnico-Científica**, n. 4, 2016.

OLIVEIRA, G. B. De. Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. In: **Revista da FAE**, Curitiba, v.5, n.2, maio/ago., p.37-48, 2002.

NOSSO FUTURO COMUM. **Comissão mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.

OLIVEIRA, J. D. De. **Ordem, instituições e governança: uma análise sobre o discurso do desenvolvimento no sistema ONU e a construção da ordem internacional**. In: Sistema Maxwell, Rio de Janeiro, 2010a. Disponível em: <<http://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/>>. Acesso em 11 fev. 2017.

OLIVEIRA, F. H. De. Do Cadastro Territorial Multifinalitário. In: CUNHA, E. M. P. e ERBA, D. A. **Manual de apoio – CTM: diretrizes para a criação, instituição e atualização do cadastro territorial multifinalitário (CTM) nos municípios brasileiros**. Brasília: Ministério das Cidades, 2010b.

ONUBR. **A ONU e o meio ambiente**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/acao/meio-ambiente/>>. Acesso em: 13 de out. de 2017.

PEREIRA, A. M. **Cidade Média e Região: O significado de Montes Claros no Norte de Minas Gerais**. 2007. 351 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia. 2007.

\_\_\_\_\_. **Múltiplos Olhares sobre a Região Norte de Minas**. Departamento de Geociências da Universidade Estadual de Montes Claros-UNIMONTES, p. 23-41, 2006.

PEREIRA, C. C. **A importância do cadastro técnico multifinalitário para elaboração de planos diretores**. 2009.

PIMENTEL, J. Da S. **Estruturação das bases para um cadastro territorial multifinalitário em município de pequeno porte**. 2011. 117 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Geodésicas e Tecnologias da Geoinformação) – Centro de Tecnologias e Geociências, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2011.

PHILIPS, J. Das disposições gerais. In: CUNHA, E. M. P. e ERBA, D. A. **Manual de apoio – CTM: diretrizes para a criação, instituição e atualização do cadastro territorial multifinalitário (CTM) nos municípios brasileiros**. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

PNUD – Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento. **O que é IDHM**. 2017. Disponível em: <<http://www.br.undp.org>>. Acesso em: 10 de ago. de 2017.

PREBISCH, R. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns dos seus problemas principais. In: **Cinquenta anos de pensamento na Cepal**. BIELSCHOWSKY, R. Rio de Janeiro: Record, 2000.

REIS, G. A. Dos. Algumas considerações sobre o processo de desenvolvimento recente da região mineira do Nordeste. In: SANTOS, G. R. dos (org.). **Trabalho, cultura e sociedade no Norte/Nordeste de Minas – considerações a partir das Ciências Sociais**. Montes Claros: Best Comunicações e Marketing, p. 37-76, 1997.

\_\_\_\_\_. **Federalismo e finanças municipais no Brasil – Uma análise espacial**. 2016. 359 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte. 2016.

RIST, G. **The History of Development: From western originist o global Faith**. New York: Zed Books, 2008.

SANTOS, M. O. G. Dos. Reflexões Breves em torno do conceito de desenvolvimento. In: **Uevora**. Évora. 2013. Disponível em: <<http://home.uevora.pt/~mosantos/textos.htm>> Acesso em 06 de fev. 2017.

SOUSA, L. F. C. De. **Análise de alguns métodos para estimar a atualização do Cadastro Imobiliário**. 1994.

SCRIBD. **NOSSO FUTURO COMUM**, 2<sup>a</sup> ed. 1991 documento RELATÓRIO BRUNDTLAND. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/doc/12906958/Relatorio-Brundtland-Nosso-Futuro-Comum-Em-Portugues>>. Acesso em 10 out. 2017.

SPÓSITO, M. E. B. *et al.* **Cidades médias: espaços em transição**. São Paulo: Expressão Popular, v. 1, 2007.

TEIXEIRA, E. C. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. Salvador: AATR, 2002.

THEÓPHILO, C. R.; MARTINS, G. de A. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, p. 51-59, 2016.

VASCONCELOS, M. A.; GARCIA, M. E. **Fundamentos de economia**. São Paulo: Saraiva, p.205-212, 1998.

TRISTÃO, J. A. M. **A administração tributária dos municípios brasileiros: uma avaliação do desempenho da arrecadação**. Tese de Doutorado. 2003.

## **ANEXOS**

## ANEXO A – QUESTIONÁRIOS APLICADOS PARA A PESQUISA



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MONTES CLAROS

UNIMONTES

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM  
DESENVOLVIMENTO SOCIAL - PPGDS

Pesquisa: **CADASTRO TERRITORIAL MULTIFINALITÁRIO (CTM): Contribuições para o Desenvolvimento Municipal.**

Mestrando: Robson José Veloso

Orientador: Prof. Dr. Marcos Esdras Leite

Coorientador: Prof. Dr. Geraldo Antônio dos Reis

### QUESTIONÁRIO 1 (Aplicado a 87 municípios do Norte de Minas)

Nome do Município:

Telefone:

Nome do atendente:

Data:

- 1) O município possui Cadastro Imobiliário?  
 Sim  
 Não
  
- 2) O município possui Cadastro Imobiliário Informatizado (digital)? Se sim, qual software (programa de computador) vocês usam?  


---



---



---



---
  
- 3) Existe um setor de cadastro dentro da prefeitura? Quantas pessoas trabalham nesse setor?  


---



---



---



---
  
- 4) O município cobra IPTU? Qual critério? Quando a lei foi instituída?  
 Sim  
 Não  


---



---



---



---
  
- 5) O município possui Planta Genérica de Valores dos imóveis (Registro do valor em R\$ dos imóveis da cidade)?  
 Sim  
 Não

- 6) O município possui Planta Genérica de Valores dos imóveis Informatizado (digital)? Se sim, qual software (programa de computador) vocês usam?

---

---

---

- 7) A prefeitura realiza cobrança de tributos municipais, além do IPTU?

( ) Iluminação pública; ( ) Coleta de Lixo; ( ) Limpeza urbana; ( ) Taxa de incêndio; ( ) Combate a sinistros; ( ) poder de polícia; ( ) outras taxas

---

---

---

**QUESTIONÁRIO 2**(Aplicado aos municípios sede das Microrregiões do Norte de Minas)

Nome do Município:

Nome do atendente:

Data da Visita:

**ENTREVISTA**

- QUAIS AS DIFICULDADES ENFRENTADAS PELO CADASTRO?

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

- QUAL A IMPORTÂNCIA DO CADASTRO PARA O MUNICÍPIO E PARA A GESTÃO MUNICIPAL?

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

- VOCÊ CONSEGUE IDENTIFICAR AS POTENCIALIDADES DO CADASTRO? DE  
QUAIS OUTRAS MANEIRAS ELE PODERIA CONTRIBUIR PARA O  
DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL?

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

OBSERVAÇÕES:

---

---

---

---

---

---

---

---

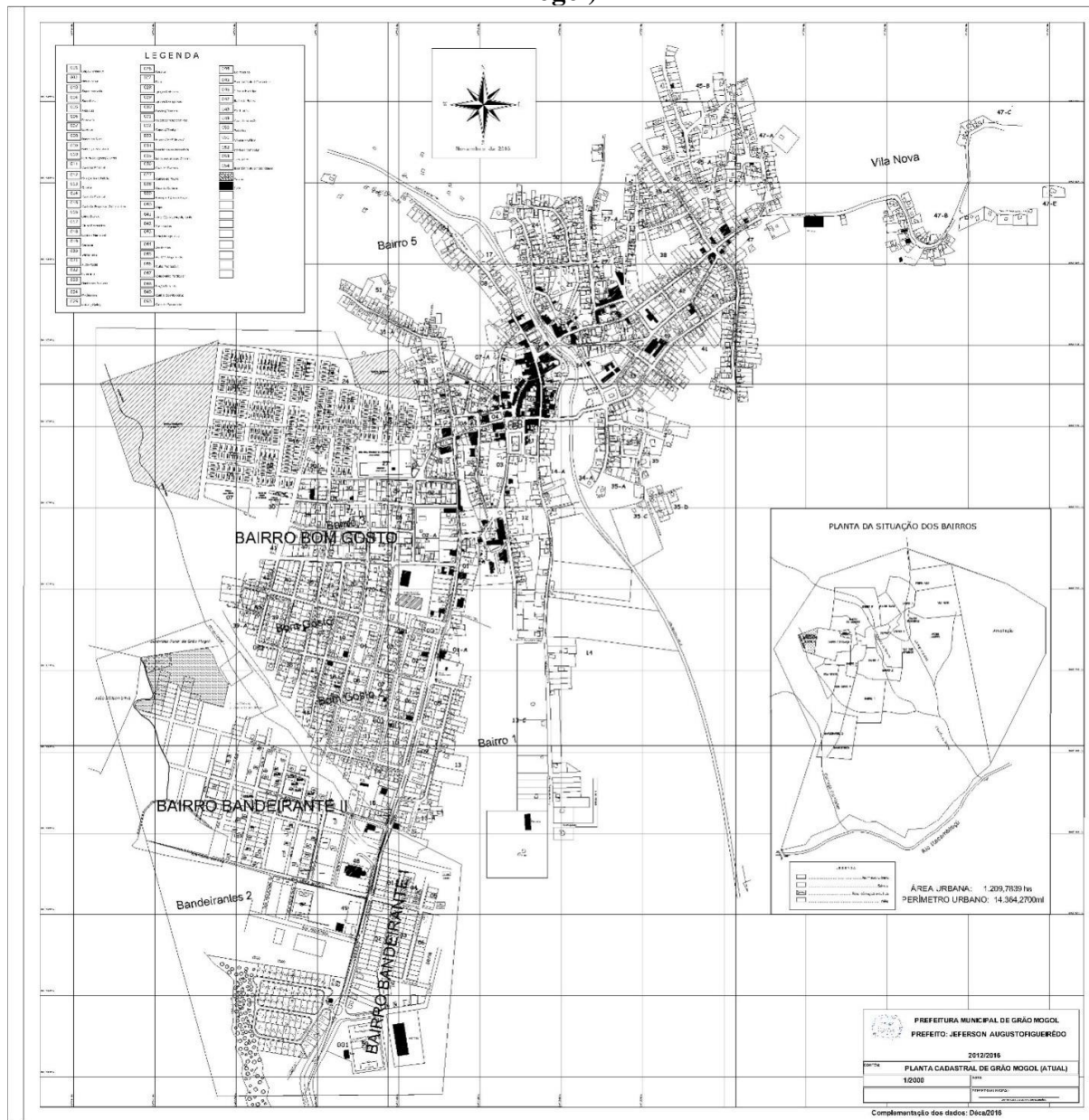
---

---



## ANEXO B – PLANTA CADASTRAL DE GRÃO MOGOL

(Obs: Transformada em imagem a partir do arquivo digital DWG cedido pela prefeitura de Grão Mogol)



Fonte: Prefeitura Municipal de Grão Mogol, 2017.