

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

*Planejamento urbano sob a ótica
dos registros municipais de propriedade imobiliária:
Inefetividade, instrumentos e capacidades no caso de São Paulo.*

Guilherme Nascimento Minarelli

Mestrando do DCP/USP

Trabalho preparado para apresentação no VII Seminário Discente da Pós-Graduação em
Ciência Política da USP, de 8 a 12 de maio de 2017

Planejamento urbano sob a ótica dos registros municipais de propriedade imobiliária: inefetividade, instrumentos e capacidades no caso de São Paulo.¹

Guilherme Nascimento Minarelli

RESUMO: Como os registros municipais de reconstituição das propriedades imobiliárias, enquanto um instrumento de governo, são relevantes para a efetividade do planejamento urbano? A partir da análise do caso da cidade de São Paulo, busco responder essa questão, apontando a necessidade de se olhar para os instrumentos como elementos que não são axiologicamente neutros ou indiferentemente disponíveis (LE GALÈS; LASCOUMES,2012) e que importam para a produção de capacidades estatais (BICHIR,2016). Nesse sentido, a pesquisa mostra que o paradigma da inefetividade do planejamento urbano na literatura precisa ser visto não apenas como efeitos de desenhos institucionais, especificidades da burocracia e da trajetória de ideias no campo do urbanismo, mas também por meio de como é feita a escolha dos instrumentos por atores e governos. As transformações recentes nas formas de produzir, atualizar e circular as informações municipais desses cadastros reiteram a primazia fiscal do Estado e o impacto dos cadastros na produção de capacidades no setor de planejamento urbano, determinando a efetividade da regulação de suas políticas.

1. INTRODUÇÃO

Um novo loteamento é aprovado na cidade de São Paulo. O processo, com a representação espacial dos arruamentos, novos lotes e suas características físicas, sai da Secretaria de Urbanismo e Licenciamento e é encaminhado para a Secretaria da Fazenda para atualização do cadastro de lançamento do imposto. De um lado, a atualização dos dados alfanuméricos, que caracterizam os novos imóveis, no sistema que serve para o lançamento do Imposto Predial Territorial e Urbano (IPTU). De outro, a atualização da sua representação espacial nos registros de quadras fiscais.² Até hoje, a prática corrente para inscrição de novos arruamentos e lotes numa determinada gleba é a da “raspadinha”:

¹ Trata-se da apresentação de um trabalho de pesquisa em andamento.

² Dentro da estrutura de codificação construída para representar espacialmente as propriedades imobiliárias na cidade em setores, quadras e lotes (SQL) fiscais, as quadras fiscais são a unidade de representação espacial nos registros. Elas reconstituem as quadras da cidade, formadas internamente por lotes e delimitadas externamente por arruamentos.

um funcionário sobrepõe um papel vegetal ao mapa aprovado, corta as novas ruas com um estilete, sobrepõe a máscara sobre o registro fiscal e marca seu traçado e dos lotes existentes ali. Esse circuito de informação é o que atualiza as transformações do solo urbano no único cadastro municipal de propriedades imobiliárias com pretensão de ser exaustivo: o cadastro de lançamento de imposto do IPTU.

Juntos, todos os croquis de quadras fiscais reconstituem a estrutura das propriedades imobiliárias privadas da cidade.³ Tal reconstituição, além de relevante para fins tributários, tem grande importância para fins de planejamento das ações de todos os setores da prefeitura que tem como suporte de suas políticas e objeto de suas ações o solo urbano da cidade. Essa importância é central no caso do setor de planejamento urbano, entendido como a ação do Estado sobre a organização intra-urbana de objetos, equipamentos e infraestruturas baseadas em planos (VILLAÇA,2004).

Assim, esse artigo vai buscar responder: como os registros municipais de reconstituição das propriedades imobiliárias, enquanto um instrumento de governo, são relevantes para a efetividade do planejamento urbano?

Considerando que não é suficiente indagar apenas quem governa (DAHL,1961), interessa saber quem governa o que e *como* (LE GALÈS; LASCOUMES,2012), ou seja, por meio de quais instrumentos ou quais meios. Nessa perspectiva, o processo de escolha desses instrumentos (*instrumentação*) é profundamente político em suas concepções e efeitos. Instrumentos de políticas públicas não são axiologicamente neutros ou indiferentemente disponíveis, sendo portadores de valor, embebidos de uma interpretação do social e de concepções precisas do mecanismo pelo qual se processa alguma forma de regulação e exercício de poder. Concebem em si relações entre o Estado e o ambiente social com o qual se relaciona, organizando tipos de relações sociais e de poder, sendo concebidas por agentes específicos que os formulam, dispõem e os fazem circular.

Cadastros e registros de imóveis são um instrumento específico de governo: de controle e leitura do espaço, a partir de sua reconstituição simplificada. Para Scott (1998),

³ Os dados de imóveis públicos não estão no registro fiscal porque não estão sujeitos à tributação. Ainda que se pudesse encontra-las pelo negativo das propriedades privadas, a existência de vários tipos de terras públicas, a ocupação de terrenos públicos por privados, sua má inscrição nos registros, a existência de loteamentos irregulares que não reservaram as áreas públicas previstas e a sua venda irregular por loteadores são algumas das razões que não fazem sua identificação tão simples por esse cadastro. Outro trabalho será necessário para tratar especificamente da questão da gestão das terras públicas, que é feita por um departamento específico e itinerante: o Departamento de Gestão de Patrimônios Imobiliários (DGPI).

a legibilidade é um problema central para a atividade estatal. E estará associada a um triplo processo de simplificação, abstração e padronização, com objetivo de ampliar sua capacidade de leitura do mundo sob sua administração: natureza, espaço, bens e pessoas. Esses processos se dão por meio de técnicas e conhecimentos, que, segundo interesses específicos, tornam os objetos passíveis de serem registrados, monitorados, controlados e transformados no sentido moderno de eficiência administrativa e econômica.

Scott (1998) e Tilly (1996) indicam como, no processo de construção dos Estados modernos, uma das primeiras coisas a surgirem é a produção de registros e cadastros com finalidade de controle do território e da produção para taxação. O objetivo era dar maior previsibilidade para os rendimentos estatais e possibilitar o planejamento de sua administração que crescia, complexificava-se, centralizava-se, também assumindo novas responsabilidades, bem como financiar empreendimentos mais vultosos, como a guerra e a colonização.

Por conseguinte, a previsibilidade é em si o problema da efetividade do planejamento, no geral, e a previsibilidade da transformação e uso do espaço, em específico, a do planejamento urbano. O monitoramento dessas transformações urbanas por meio de registros públicos passa ser uma das formas de implementação da regulação da ocupação do espaço e do controle sobre a efetividade da transformação segundo o previsto nos planos e leis. A necessidade de conhecer o espaço para agir sobre ele, remete à ideia de que é necessário conhecer para governar.

Desde o surgimento do planejamento urbano como prática de governo, e posteriormente como área disciplinar e campo de atividade profissional, existe a busca por aplicar métodos racionais de conhecimento da população e do território sob a qual se quer agir, a partir de levantamentos, *surveys*, análises estatísticas e outras técnicas (TOPALOV, 1991, 1996; LEME,2012).

No caso de São Paulo, as atividades de planejamento urbano, desde que concebidas como existentes com o surgimento das primeiras obras de infraestrutura de saneamento no final do século XIX, estiveram de alguma forma informadas por mapas e levantamentos topográficos (LEME,2012; FELDMAN 2005a,p.50). Porém, a produção de registros de propriedades sempre foi precária e pouco sistemática desde o período colonial, passando pelo Império e a fundação da república no Brasil (BATTAGLIA,1995; VARON,2005).

O surgimento de um órgão com as atribuições específicas de planejamento urbano, centrado numa perspectiva de plano geral e como instrumento de previsão ocorre, pela primeira vez, em 1925, com a criação da Seção de Cadastro e Urbanismo dentro da Diretoria de Obras e Viação. Estava incumbido de organizar o cadastro, fixar e fiscalizar alinhamentos e nivelamentos, além de todas as outras atividades relacionadas ao problema do urbanismo (FELDMAN,2005a,p.43). Como veremos, ainda que a organização de um cadastro estivesse prevista na primeira forma de institucionalização do setor de planejamento urbano em São Paulo, esse cadastro será sistematicamente ignorado e apenas será organizado para fins fiscais por outro órgão dentro da administração, colocando as atividades de formulação normativa a frente do monitoramento e controle de sua implementação dentro do setor.

Assim, mesmo com o surgimento do setor de planejamento urbano na administração municipal paulistana e sua progressiva institucionalização como campo de ação do Estado, campo profissional e disciplinar ao longo do século XX (LEME, 1996; FELDMAN,2005a;2005b), não se verificará no setor uma preocupação com instrumentos e a produção de rotinas de controle do que era proposto (GROSTEIN, 1987; FELDMAN, 2005a; VARON; 2005). Dentre os instrumentos de planejamento urbano existentes, atente-se na relação entre representações cartográficas e os dados tabulares produzidos para reconstituição das propriedades fundiárias pela administração municipal.⁴ Como apontado por Scott (1998) e Tilly (1996), o caso paulistano confirma a primazia de organização de cadastros territoriais com fins fiscais e tentaremos abordar o que isso implicou para seu uso com fins de planejamento.

Minhas hipóteses são (i) de que a série de escolhas feitas pelos governos e atores do setor de planejamento urbano de não produzir um cadastro de propriedades imobiliárias impactou na efetividade da regulação de suas políticas e (ii) de que o fato da produção do único cadastro imobiliário de pretensão exaustiva da administração municipal tenha sido feito pelo setor fiscal impacta no seu uso para fins de planejamento

⁴ No Brasil, existe uma divisão institucional entre registros de imóveis com finalidade jurídica para comprovação do direito de propriedade, feito pelos cartórios de imóveis, e outro, de finalidade fiscal e sem validade para esse fim, feito pelas municipalidades. Apenas o fiscal é tratado nesse artigo.

Ambos tratam dos mesmos objetos, mas por terem objetivos distintos, possuem características e qualificações distintas. Atualmente, não se conversam e não servem de referência um para o outro.

Ainda que não seja comprovante legal de propriedade, o comprovante de registro no cadastro fiscal e de pagamento do IPTU são mobilizados desde muito tempo por atores sociais, organizados ou não, para provar a ocupação e uso de um determinado espaço no tempo, e ganhar o direito de posse por uso capião, por exemplo. Os efeitos do cadastro nos recursos de poder e estratégias dos atores sociais na economia política de produção da cidade serão tratados oportunamente em outro artigo.

urbano. Por último, as transformações ocorridas no processo de redemocratização na década de 1980, impactaram as agendas do setor planejamento urbano que seguiu um intermitente e progressivo processo de maior institucionalização, de modo que (iii) houve transformações na gestão das informações do cadastro imobiliário municipal que indicam um aumento de capacidades de agir do setor e, por conseguinte, uma maior efetividade de suas políticas de regulação urbanística.

O artigo está organizado em quatro seções, contando essa introdução. A segunda seção fará uma breve revisão bibliográfica do debate existente no planejamento urbano e as explicações para sua inefetividade. Em seguida, fará uma revisão histórica da relação entre planejamento urbano e sua relação com a produção do cadastro de controle fundiário até a década de 80. Na terceira parte, apresentarei minha análise da situação da gestão dos dados fundiários municipais entre os governos Erundina (1989-1992) e Haddad (2013-2016) e sua relação com as capacidades do setor urbanístico. Por último, apresentarei as conclusões e as principais contribuições para o debate sobre inefetividade das políticas de planejamento urbano, a partir da perspectiva dos instrumentos de política pública e como impactam a produção de capacidades estatais.

2. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Buscarei fazer essa revisão bibliográfica sintética de modo a identificar os principais argumentos na literatura que explicam a inefetividade das planos e ações de planejamento. Depois, farei uma revisão histórica, enfatizando as relações entre o planejamento urbano, enquanto prática administrativa municipal, com a questão da produção de cadastros de imóveis, mobilizando a literatura. Buscarei destacar em cada período os desenhos institucionais, o perfil burocrático, as atividades desenvolvidas por eles, os problemas urbanos identificados pelos planejadores, os instrumentos utilizados para sua resolução e, dentro do possível, o papel dos governos e outros atores com interesses incidentes nessa política.

2.1.INEFETIVIDADE DO PLANEJAMENTO URBANO

Do ponto de vista marxista, Villaça (2004), Ribeiro e Cardoso (1996) e Battaglia (1995), considerando a inefetividade da implementação de planos e leis urbanísticas, consideram-no um instrumento ideológico de dominação de elites e classes dominantes.

Os dois primeiros têm análises excessivamente amplas e focadas em discursos. Ainda que elucidativas, não se prendem a elementos concretos de políticas específicas e

governos, tomando o Estado como capturado por interesses dessas elites e classes dominantes, associadas aos interesses de mercado. Ainda que não descartemos a hipótese de benefício a esses grupos na formulação e resultados das políticas públicas, considero necessário avaliar a materialidade do que foi feito e a posição dos atores e seus interesses ao longo do tempo, de modo a verificar quem governava as políticas de planejamento urbano, por meio de que instrumentos e como era operado o atendimento a esses interesses.

Battaglia (1995), faz uma análise dos cadastros imobiliários e argumenta que desde a colônia, passando pelo Império e chegando à República, a herança de instituições portuguesas na forma de gerir a terra irá definir uma situação de descontrole imobiliário. O Estado brasileiro teria desinteresse no conhecimento abrangente da propriedade do solo em seu território. Essa situação se dá de modo a favorecer interesses de elites tradicionais proprietárias de terras, inviabilizando a modernização nacional até hoje. As evidências são a existência de sobreposição de conjuntos de dados⁵, falta de padronização e precariedade dos mapas cadastrais, a inexistência de meios de controle do parcelamento do solo, legislação confusa (inviável de aplicar) e cadastro imobiliário mantido exclusivamente pelo setor fiscal, o que nutriu situação de animosidade e desconfiança com setores de planejamento ao longo do tempo⁶. Sua descrição empírica e histórica, como a dos próximos autores apontados, é valiosa, porém falta consistência nas articulações com a teoria.

Do ponto historiográfico, Feldman (2005a) explica a inefetividade dos planos devido a trajetória de ideias e atores, que foram moldando desenhos institucionais e tornando, concomitantemente, o setor do plano insulado burocraticamente e o zoneamento o principal instrumento de planejamento a ser aplicado, pois apartado deles. Ainda que concorde com a relevância desses aspectos, não vejo atores e partidos políticos e instrumentos e rotinas de regulação mobilizadas para análise.

⁵ Além da separação entre registro judicial e cadastro fiscal, existem ao menos mais quatro outros registros fundiários no Brasil: (i) o *Torrens* criado no fim do séc. XIX, hoje facultativo e só admitido para imóveis rurais; (ii) o rural, organizado pelo INCRA e hoje completamente digitalizado e georreferenciado; (iii) o especial, de imóveis rurais adquiridos por estrangeiros; e (iv) o de terras públicas, mantido independentemente por cada um dos entes federados em seus diferentes níveis administrativos.

“Cada sistema foi concebido para atender uma finalidade precípua, cada um com uma estrutura própria de manutenção e consulta, cada um sendo alterado ao sabor de pressões e problemas específicos do momento, sem nenhuma preocupação com a possibilidade de complementaridade, de compatibilidade e de cruzamento de dados com os demais sistemas cujos registros são, ou deveriam ser, em boa parte os mesmos”(BATTAGLIA,1995,P.159)

⁶ Isso, no caso paulistano, no qual ela baseia seu estudo. Porém, para autora, essas afirmações são generalizáveis para todo o Brasil.

Varon (2005) e Grostein (1987), ao analisarem respectivamente a aprovação de arruamentos e loteamentos, deparam-se com o *descaso consentido* da burocracia com a incorporação de rotinas de controle com base em cadastros. Dado que isso não explica o interesse existente em decisões e não-decisões dos atores, vejo a falta de viés político nas explicações, bem como a presença de um pressuposto de auto aplicabilidade das leis, corrente na literatura, que ignora a existência de interesses de operadores do direito, como as burocracias, e outros atores, e os instrumentos utilizados para essa operação.

2.2.REVISÃO HISTÓRICA – O PLANEJAMENTO E O CADASTRO

Nos períodos colonial e imperial, existia a sobreposição de atribuições de duas estruturas administrativas: a nomeada pelo rei e em nome dele (capitães-mor, capitães de vila, câmaras e conselhos) e a eclesiástica (fundação de povoados, gestão patrimônio da igreja, subdivisão de freguesias e paróquias). Mesmo após a instituição da propriedade privada com a Lei de terras em 1850, esses regimes de gestão da terra continuaram vigendo e passaram a entrar em conflito.⁷ O cadastro e registro de terras municipais era praticamente inexistente, sendo feito o assentamento de pessoas sem título de propriedade (BATTAGLIA,1995,P. 93).

Do ponto de vista fiscal, no início do século XIX, sendo o Brasil sede do Império, são instituídos os primeiros impostos sobre a propriedade imobiliária, associados a produção agrícola, mas também aos rendimentos e transações de imóveis urbanos. Porém, a precariedade dos registros, a debilidade das Câmaras enquanto administração local responsável por eles e a imprecisão na definição dos imóveis sujeitos à tributação fará com que, no caso dos urbanos, sejam insignificantes e ainda não sirvam para financiamento da administração local (BATTAGLIA,1995,P.94-95). O primeiro registro de terras surge com o registro das hipotecas de propriedades rurais, para fins de financiamento, não para controle da propriedade, praticamente ignorando os urbanos (BATTAGLIA,1995).

⁷ A identificação e registro das terras devolutas, terras públicas retornadas ao poder público pela não utilização dos concessionários das sesmarias, ainda não está resolvida em São Paulo até hoje, por exemplo. Segundo Varon (2005,p.186), isso porque foram sendo apropriadas por privados sem titularidade em sua maioria, devido ao não cumprimento das determinações de medição e demarcação.

Com a fundação da República em 1889, são realizadas mudanças. Dentre elas, o surgimento dos municípios (MELO,1993), a necessidade de registro de imóveis para comercialização⁸ e a definição de um registro para o controle de propriedades rurais⁹.

No caso paulistano, em 1913 e 1915, foram aprovadas legislações que determinavam que a execução de obras só poderia ser feita conforme plano aprovado (VARON,2005, p.188) por comissões técnicas de especialistas da administração ou especialistas contratados, o que vinha acontecendo desde o fim do século XIX (FELDMAN,2005b,P.8). Esses especialistas eram basicamente engenheiros do setor de Obras envolvidos na produção de infraestrutura de saneamento e abertura viária. (FELDMAN, 2005a,p.43; LEME,1996). Entretanto, tanto novos loteamentos e obras eram aceitos sem que fosse verificado se haviam sido implantados, quanto outros foram implantados desconformes com os projetos aprovados e levados para registro, gerando problemas para os compradores (VARON, 2005, P. 189). O problema da expansão urbana de loteamentos clandestinos já era identificado como um problema na administração (FELDMAN,2005a) e muitos foram sendo regularizados ou anistiados posteriormente (VARON,2005,P.188).

O surgimento do primeiro setor administrativo com finalidade de agir sobre a questão do urbanismo, em 1925, é exatamente representado pela Seção de Cadastro e Urbanismo dentro da Diretoria de Obras e Viação. Foi pensado para a produção de um cadastro de controle das obras aprovadas, dentre outras atribuições (FELDMAN,2005a, p.43). Entretanto, a intenção de separar o setor de atividades de rotina administrativa para torna-lo um órgão de estudos e pesquisas, técnico e normativo, já vão se delineando desde o final da década de 20 e começam a se consolidar nas reformas administrativas de 1931, quando se separa o Setor de Urbanismo da Seção de Cadastro, algo que se reforça na criação do Setor do Plano da Cidade em 1936 e se consolida na reforma administrativa empreendida por Anhaia Melo em 1947 (FELDMAN,2005a, p.45).

Dessa forma, essa atividade de organização, produção e manutenção de um cadastro de obras e loteamentos responsáveis pela transformação do solo urbano, como forma de implementação da regulação dos parâmetros definidos pelos planos e normativas do setor, primeiramente, desliga-se cedo do próprio setor de planejamento, e

⁸ Código Civil de 1916 (VARON,2005,P.186)

⁹ O registro *Torrens* foi criado em 1890 com a finalidade de resolver as constantes disputas sobre terras rurais, tentando definir mais precisamente as glebas. Porém foi implementado em apenas em alguns estados e abandonado posteriormente como obrigatório (BATTAGLIA, 1995, P. 161)

segundo, não se efetivará também ligado ao licenciamento de obras e loteamentos, como se verá adiante.

O período varguista, de 1930 a 1945, traz grandes modificações no setor de planejamento e na questão dos cadastros, ainda que pouco impactantes na sua relação com a regulação dos planos propostos.

Getúlio Vargas tem uma visão de modernização nacional que passa por uma reforma administrativa do Estado e pelo fortalecimento do papel das municipalidades (MELO,1993; FELDMAN,2005a p.46, 2005b)¹⁰. Há uma expansão dos campos de atividade do Estado, a disseminação da visão de que o planejamento é essencial para eficiência administrativa (IANNI, 1971), no geral, e que o planejamento urbano, como órgão centralizado, seria parte dessa solução no nível municipal (FELDMAN,2005a; 2005b).

Essa nova perspectiva, que já vinha com Anhaia Melo desde a década de 20, traz como conceito básico do planejamento urbano a função de *staff* de governo, como *manager*, técnico, politicamente neutro e com conhecimento compreensivo de aplicação universal. Descolados de atividades de rotina administrativa e de execução de políticas, produziriam estudos e planos e serviriam como assessores diretos do chefe do executivo, por meio de uma ligação direta com seu gabinete. O profissional de perfil generalista e com equipe multidisciplinar é desejado como um coordenador com qualidades de *leadership* e sensibilidade estética. Suas inspirações são as escolas de *planning* e *scientific management school* americanos (FELDMAN,2005a,p.54-55). Entretanto, desses objetivos, apenas o insulamento burocrático, distante das rotinas administrativas, e as atividades de estudos, se realizarão nesse período. O perfil burocrático ainda continuará essencialmente formado por engenheiros da POLI e Mackenzie preocupados com projetos de obras.

De outro lado, vemos o aparecimento da primeira lei que regulamenta o controle sobre a aprovação de parcelamentos e de mudanças de uso e ocupação do solo em nível federal¹¹, exigindo a aprovação prévia na Prefeitura Municipal para poder ser registrado em cartório. Ainda que possa ter gerado impactos práticos, como norte para técnicos e servidores incumbidos de examinar e aprovar loteamentos, não possuía nenhum

¹⁰ Dentre as reformas propostas para o nível local, estão a produção de cadastros fiscais (MELO,1993,P.8).

¹¹ Decreto 58/1937.

dispositivo que garantisse a conferência dessa obrigação, o cruzamento com dados cartoriais ou sansão pelo descumprimento (BATTAGLIA, 1995).

Como irá mostrar Varon (2005), por meio da comparação entre os arruamentos aprovados no setor de licenciamento da prefeitura de São Paulo de 1850-2003 e aqueles que já eram reconhecidos em mapas e outros levantamentos, a existência de loteamentos clandestinos e não aprovados se dá desde o início do período e sua tendência é de agravamento ao longo do século XX, com a aceleração da expansão urbana de São Paulo, sobretudo a partir da década de 1940.

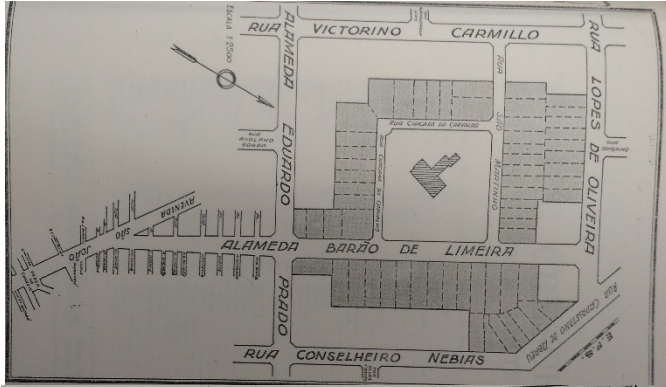
Outro marco importante do período é em 1938, quando se verifica a produção do primeiro cadastro imobiliário da cidade de São Paulo, produzido pela Secretaria da Fazenda e apoiado pelo Departamento Administrativo de Serviço Público (DASP), ligado ao governo federal. Tinha objetivo de registrar, tornar público e monitorar os preços dos imóveis da cidade para fins de tributação e melhoria das transações do mercado (FAZENDA, 1938). Aparece o interesse de capacitação técnica da burocracia fiscal, a melhoria dos métodos de controle e aplicação do imposto. Esse evento também é significativo já que mostra como, ainda que o setor de planejamento não tenha se dedicado a tal feito, houve comunicação e cooperação entre o setor fiscal e o de licenciamento para a produção desse levantamento, já que muitas das plantas utilizadas para reconstituir o espaço urbanizado da cidade são de loteamentos aprovados.

O relatório apresenta a metodologia de avaliação por face de quadra que é utilizada até hoje. Articula dados tabulares, em fichas fiscais, feitos com base em levantamentos de mercado e de transações recentes. São apresentadas junto de representações cartográficas, porém, como se pode ver, sem qualquer padrão nas formas de representação espacial dos imóveis, variando conforme a situação de aprovação, a empresa loteadora, o padrão (se para classes alta, média ou baixa) e se foram feitos desenhos esquemáticos para reconstituição do espaço sem base em mapas de aprovação.

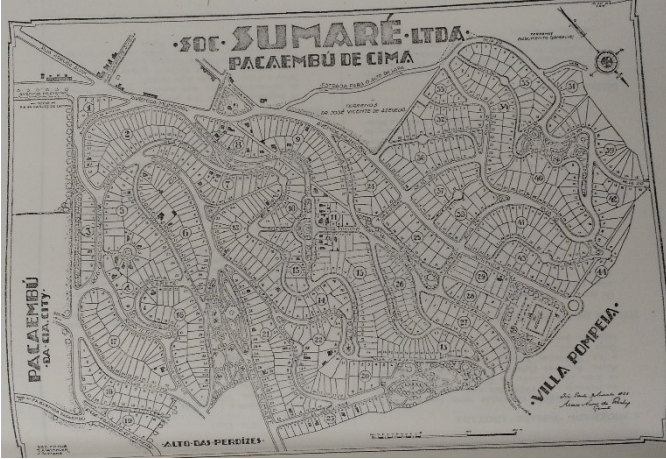
As imagens mostram a inexistência de escalas padronizadas dentro de uma mesma área fiscal representada e já mostram como, para interesses fiscais de lançamento de imposto, seriam necessários apenas representações esquemáticas ou topológicas.¹²

¹² Quer dizer que se baseia na noção de um espaço não quantitativo, escalar. Considera apenas as relações de posição dos elementos da figura, que não possuem ligações com suas dimensões e qualidades físicas.

Essa forma de representação traz muitos problemas, como a sobreposição de lotes, representação completamente desconexa com as posições reais entre eles, a impossibilidade de se garantir a caracterização de todo o universo de propriedades considerado e que a soma das áreas das propriedades seja igual a área



Plantas do primeiro Cadastro imobiliário de São Paulo. Fonte: FAZENDA,1938.



Após a redemocratização em 1945, o que se verificará entre os vinte e cinco anos que separam a criação do Departamento de Urbanismo em 1947 e a Coordenadoria de Gestão do Plano (COGEP) em 1972 é a consolidação desse desenho institucional insulado do setor produtor de planos, com burocracia de perfil técnico-normativo, curvada sobre as atividades de produção de estudos e planos completamente descolados do resto da administração e sem considerar os loteamentos clandestinos e os problemas concretos da população das periferias. Nenhum dos planos produzidos pelo departamento no período vai chegar a ser aprovado¹³.

O problema da falta de um cadastro aparece nos discursos de gestores e nos diversos diagnósticos de estudos e planos feitos, porém não aparecem medidas no sentido de implementá-lo (FELDMAN,2005a). Na década de 1950, quando os loteamentos clandestinos já eram um problema rotineiro no departamento, a única solução apresentada

total do território. A representação cartográfica escalar é a única maneira de evitar sobreposição de propriedades e de evidenciar eventuais lacunas (BATTAGLIA,1995,p.227).

O fato de não terem finalidade de comprovação legal e não terem conexão com os dados cartoriais fez com que não houvesse preocupação com a fidelidade representativa, inicialmente.

¹³ Ora são apresentados problemas técnicos que desqualificam as iniciativas, como dados desatualizados, a falta de informações, escalas despadronizadas, justificativas dos parâmetros propostos, ora parecem ser questões claramente políticas, como mudanças de governo com ruptura de programa.

era uma solução estrutural da clandestinidade, propondo planos que contivessem a expansão urbana da cidade, sem alterar nenhuma prática interna (GROSTEIN,1987).

Em 1954, volta para seu guarda-chuva institucional o setor de licenciamentos e a atribuição de, após regularizados, fazerem a fiscalização, intimação e aplicação de multas na Divisão de Desenvolvimento do Plano. Porém, a postura estritamente técnica, legalista, intransigente, pouco maleável a adaptações e antianistias, faz com que o setor de regularizações sofra uma interferência política de modo a tornar possível regularizações massivas, casadas, simultaneamente, com a ação da Divisão de Rendas Imobiliárias da Secretaria de Finanças, que resolveria o problema arrecadatário por meio de oficializações também em massa (FELDMAN,2005a,p.106; GROSTEIN,1987).

Nesse período, são realizadas quatro grandes anistias urbanísticas, denominadas de ciclo de ilegalidade/anistia por Rolnik (apud FELDMAN,2005a)¹⁴. Nesses ciclos, seriam atendidos interesses tanto da administração municipal (arrecadatário) e dos loteadores, que se livrariam de inversões de capitais para regularização dos empreendimentos e garantiriam as possibilidades de negociações de excepcionalidades individuais (FELDMAN,2005a, p.108). Os parâmetros de regulação urbanística seriam atropelados pelo fisco e interesses do mercado.

Nesse processo vai ocorrendo a consolidação do zoneamento como instrumento principal de regulação das transformação do uso e ocupação do solo urbano, implementado em departamento separado dos planos (FELDMAN,2005a,p.110). Ele favorece interesses de loteadores, elites urbanas e setores de alto padrão do mercado imobiliário, pela negociação e mudança legal caso-a-caso, protegendo seus usos e formas de ocupação, bem como seus valores imobiliários, sem alterar a ordem espacial estabelecida e sem considerar a totalidade do território municipal (FELDMAN,2005a; GROSTEIN,1987;VARON,2005;FIX,2000).

A década de 1970 será outro ponto de virada para a história da institucionalização do planejamento urbano em São Paulo e, em específico, para a sua relação com os cadastros municipais de imóveis.

Após o início da Ditadura Militar (1964-85), existe um projeto de modernização nacional pautado pelo estabelecimento de um conjunto de instituições e leis para a concretização de um sistema de planejamento nos níveis federal, estadual, metropolitano

¹⁴ Nas décadas de 50 e 60, são 4 anistias: 1953, no governo Jânio Quadros (PD) ; 1955, Jânio Quadros/William Sallem(PSP); 1962, Prestes Maia (UDN) e 1968, Faria Lima (ARENA).

e municipal. É criado o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU)¹⁵ com o objetivo de dar assistência técnica e financeira para outros entes, condicionados à criação de órgãos de planejamento. É nesse contexto que surge a perspectiva de planejamento local integrado, expressando tanto a integração entre níveis diversos de planejamento, como a articulação no nível local de planos setoriais e aspectos físico, social, econômico e institucional. “A criação do SERFHAU consolida o projeto de institucionalização do planejamento como função de governo e como técnica de administração iniciada na Era Vargas” e do próprio Anhaia Melo com sua reforma de 1947 (FELDMAN,2005a, p.218; 2005b).

No ano de 1967, é criado o Grupo Executivo de Planejamento (GEP), como órgão transitório, diretamente subordinado ao prefeito Faria Lima, com o objetivo de garantir a entrega do Plano Urbanístico Básico (PUB). Contratado junto a um consórcio de empresas brasileiras e norte-americanas e entregue em 1969, ele será a base para o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI), aprovado em 1971.

No ano seguinte, é aprovada a primeira lei geral de zoneamento para a cidade, articulada ao PDDI. Além disso, é criada a Coordenadoria Geral de Planejamento (COGEP), concebida como “supersecretaria”, com funções de coordenação política e assessoria direta ao gabinete do prefeito. São previstos como parte de sua estrutura um Centro de Metodologia e Documentação e uma Diretoria de Implementação, que tampouco repercutirão na efetividade da regulação ou na produção de um cadastro.

Na mesma lei de sua criação, são criados os cargos para a profissão de planejador urbano, com objetivo de formação de uma equipe multidisciplinar. Algo que não se realiza, sendo a maior parte das 48 vagas ocupadas por arquitetos. Isso aponta para disputa e mudança interna ao campo que vinha ocorrendo (FELDMAN, 2005a, P.255-6).

De outro lado, houve a reformulação do sistema tributário brasileiro em 1966, que impulsionou a modernização de bases cadastrais de cobrança de imposto em todo o Brasil. Em São Paulo, a Secretaria de Finanças se organizou para reformular todo o sistema de cadastro fiscal, de maneira também a torna-lo mais eficiente para o lançamento, para consultas, permitir a paulatina incorporação e cruzamento com outras bases de dados e o estabelecimento de novas rotinas (BATTAGLIA,1995,P.213). Inicia-se, com isso, a passagem de registros em fichas fiscais datilografadas para registros informatizados.

¹⁵ Criado em 1964, é regulamentado em 1966, respectivamente, nas Lei 4380/1964 e Decreto 59917/1966.

Seu primeiro uso direto para fins de planejamento aparece num relatório da COGEP em 1971. As análises estatísticas feitas foram usadas para a proposição de categorias de uso, ocupação e aproveitamento do solo na primeira lei de zoneamento. Foram utilizados os dados das fichas cadastrais de lançamento do imposto, com apoio do Instituto de Pesquisas Tecnológicas da USP e da Empresa Municipal de Tecnologia e Informação (PRODAM) (COGEP/PMSP,1971).

O que aparece, em seguida, é o problema da inexistência de uma base física do município, de um registro cartográfico que reconstituísse de maneira clara e padronizada a dimensão espacial da cidade e suas características¹⁶. Os responsáveis pelo projeto se deparam com a falta de correspondência entre os mapas da secretaria, os dados do cadastro fiscal e aos mapas do Sistema Cartográfico Metropolitano (1972), feito pelo Grupo Executivo da Grande São Paulo (Gegran), ligado à Secretaria de Economia e Planejamento do governo do estado, a partir de apoio do SERFHAU (BATTAGLIA,1995,P.229).

Durante toda a década de 1970, foram desenvolvidos e implementados três sistemas informatizados e relacionados entre si: (i) a TPCL, que gerencia os dados das unidades fiscais tributáveis e dos contribuintes, (ii) o CodLog, que codifica e gerencia dados de logradouros e (iii) o Geolog, que mantém os códigos de localização geográfica. (BATTAGLIA,1995,P. 216)¹⁷

Figura 9.3a

Cadastro de São Paulo, 1994
Componentes do sistema cadastral



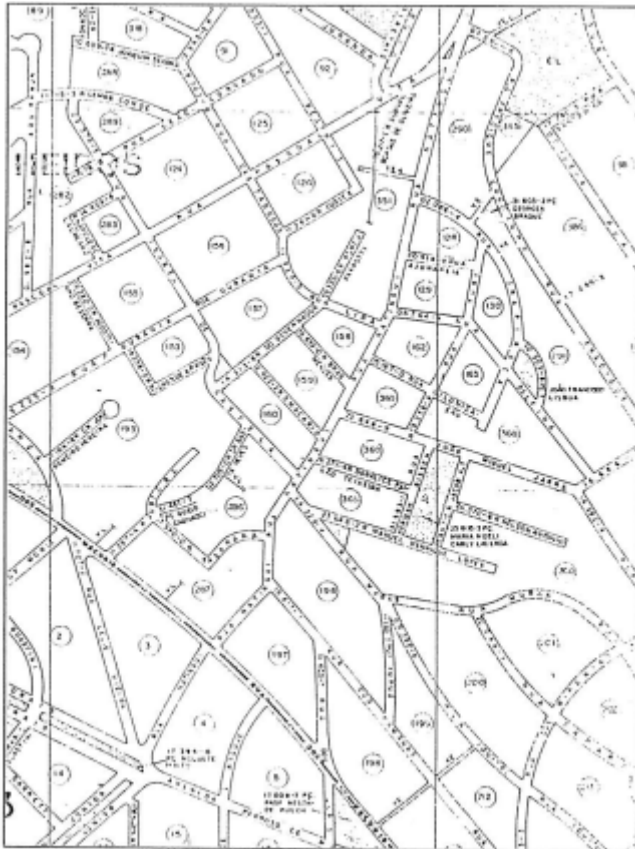
¹⁶ “Verificou-se que não tínhamos uma base física. (...) havia uma indefinição total sobre a realidade de cada um dos logradouros da cidade, de suas características legais, físicas, em resumo, muito pouca informação sobre a base física, e no entanto administrar a cidade é conhecer a base física. Quaisquer planos que a gente faça, qualquer plano que a gente queira fazer, depende essencialmente de uma base física”, diretor da PRODAM, Isu Fang, 1978 (BATTAGLIA, 1995, P. 229)

¹⁷ Esses sistemas estabeleceram padrões de codificação para localização das unidades tributáveis, o Setor, a Quadra, o Lote (SQL), que opera até hoje para lançamento do IPTU.

NNN - NAV			
CadLog	Nome	Fl.	Quad. CEP
61534/0	Nanterre, R.	18E	C7 04813
60295/7	Nantes, R.	17E	D3 04785
14400/2	Nanuque, R.	09D	C6 05302
14402/9	Napá, R.	09J	C4 03633
14403/7	Napagoé, R.	12J	A1 03212
62953/7	Napéias, R.	08O	C2 08040
14404/5	Napoleão, Av.	09L	A4 03532
66559/2	Napoleão Corrêa de Barros, R.	18E	C5 04827
14407/0	Napoleão de Barros, R.	12G	D3 04024
02543/7	Napoleão de Carvalho Freire, R.	14E	D4 04718
75391/2	Napoleão Dórea, R. Prof.	16D	B2 04917
14408/6	Napoleão Laureano, R.	10E	C5 05445
31823/0	Napoleão Menezes, R.	15F	C5 04382
14410/0	Napoleão Michel, R.	12F	D2 04533
14411/8	Nápoles, R.	06H	B6 02266
14412/6	Napope, R.	13C	A7 05754
14413/4	Narandiba, R.	07H	D2 02334

CadLog: codificação das ruas para relacionamento com dados do cadastro fiscal. Fonte: Battaglia,1995.

Simultaneamente, foram produzidos em papel os croquis de quadras fiscais e o Mapa Oficial da Cidade (MOC), padronizando as escalas e formas de representação espacial da PMSP. O MOC serviu de base para a geocodificação das quadras e ruas, formando o banco de dados do GeoLog. Entretanto, esse que foi o último dos sistemas a ser finalizado apenas em 1982, logo foi desativado sob alegação de que sua manutenção seria excessivamente dispendiosa (BATTAGLIA,1995,P. 234). Dessa forma, foi dado um salto na organização de um cadastro fundiário municipal, mas parcial, ao mesmo tempo: houve digitalização das fichas fiscais (alfanuméricos) e codificação do espaço para dar suporte a sua localização cartográfica, junto de sistema analógico (papel) de dados cartográficos sem atualização contínua. Ainda que já existisse setor específico de georreferenciamento digital na empresa de tecnologia da prefeitura e tecnologia disponível e conhecida pelos atores envolvidos desde a década de 1970, o discurso foi de recursos escassos e custos excessivos.



MOC e Quadra Fiscal. Fonte: Battaglia, 1995

3. PLANEJAMENTO E CADASTRO IMOBILIÁRIO A PARTIR DE 1980

O processo sociopolítico que culminou na redemocratização em 1985 trouxe para cena urbana novos atores políticos, uma nova forma de problematização do urbano e novas instituições (ROLNIK,1993; RIBEIRO;CARDOSO,1996; BRASIL,2014). Os movimentos sociais urbanos e relacionados a pauta da moradia, o Movimento pela Reforma Urbana, o capítulo inédito na Constituição sobre a política urbana, garantindo a função social da terra, o IPTU progressivo, instrumentos de recuperação da mais valia urbana e o Plano Diretor (PDE), como instrumento básico de planejamento municipal, são alguns deles.

De 1985-2016, a perspectiva de fortalecimento do planejamento urbano e a narrativa sobre os esforços empreendidos para a organização e atualização de um cadastro imobiliário no município tomam contorno mais claramente partidário. De acordo com entrevistas e levantamentos documentais feitos até agora¹⁸, as iniciativas voltadas para

¹⁸ Trabalhei durante quatro anos na Prefeitura, entre 2013-2017, sendo dois na assessoria de pesquisa do gabinete da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e dois na Controladoria Geral do Município (CGM), com a implementação da Lei de Acesso à Informação. Além disso, foram realizadas dez entrevistas com

sua manutenção e melhoria foram realizadas em governos do Partido dos Trabalhadores (PT)¹⁹. Nos governos de direita²⁰ e centro-direita²¹, aparece o discurso uníssono de inexistência de verbas suficientes para custear manutenção dos registros cartográficos, a atualização tecnológica e a implementação e melhoria de sistemas. De outro lado, também mostraram desinteresse pela aprovação de novos marcos regulatórios no setor, restringiram suas ações a pontos centrais da cidade e a ao desenho de políticas de incentivo ao setor privado, com obras viárias e Operações Urbanas e Interligadas.

Na prefeitura de São Paulo, a partir de 1986, no governo Jânio Quadros (PTB, 1986-1988) o setor de planejamento urbano passa a integrar uma secretaria de planejamento centralizada (SEMPLA), junto da gestão de pessoas, de informações, compras, tecnologia e produção orçamentária. Desenho que será mantido até o governo de Fernando Haddad, quando voltará a ter status de secretaria, assim como o setor de licenciamento, dentro de Habitação desde a década de 70.

O governo de Luiza Erundina (PT, 1989-92) foi responsável por colocar em pauta a necessidade de novos instrumentos urbanísticos com a finalidade de promover justiça social e urbana, o aumento do acesso e a diminuição do preço da terra. Implementou políticas de regulação fundiária e urbanização de favelas. Tentou-se aprovar um PDE e implementar o IPTU progressivo, porém houve vetos empresariais, de setores da mídia e de elites urbanas que acabaram fazendo a judicialização dessas disputas (SINGER, 1996).

Internamente, em 1991, foi retomado o projeto do GeoLog. Foi atualizado e implementado com novas perspectivas, contando com modificações na forma de manipulação dos dados que permitiram o acesso de novas unidades e a integração com outros serviços municipais (BATTAGLIA,1995). Foi criado um novo sistema de consulta simples dos dados do cadastro imobiliário, chamado Sistema Unificado de Cadastro (SUC), criado pelo Departamento de Informação da SEMPLA, sendo usado até hoje²². E também foram introduzidas variáveis de zoneamento na própria base da TPCL, conectando os dados fiscais com de uso do solo.

A atualização de dados do MOC e das quadras fiscais, como narrado de início, é feito exclusivamente pela Secretaria de Finanças, a partir de informações de processos e

servidores de carreira do setor de planejamento urbano, finanças e licenciamento e também pesquisas documentais.

¹⁹ Luiza Erundina, 1989-1992; Marta, 2001-2004; Haddad, 2013-2016.

²⁰ Maluf, PDS/PPR/PPB, 1993-1996; Pitta, PPB,1997-2000

²¹ Serra, PSDB,2005-2006;Kassab,PFL/DEM,2006-08;Kassab,DEM/PSD,2009-2012

²² Permite consultar apenas dados de um contribuinte e um imóvel por vez.

vistorias de fiscais. Isso tem relação com a interpretação historicamente restritiva do art.198 do Código Tributário Brasileiro, que estabelece que dados produzidos com finalidade tributária estão sujeitos a sigilo²³. Dessa forma, seu acesso para uso interno à administração também sempre foi restrito, determinando uma assimetria de informações interna e externa à administração. Quando estavam em fichas datilografadas, tinham efetivamente acesso restrito ao espaço da secretaria de finanças. Porém, após a sua informatização, foi tal interpretação legal o principal empecilho para o acesso e uso dos dados para outras finalidades e a incorporação de unidades de licenciamento centrais (licenciamento e habitação) e descentralizadas (subprefeituras) para atualização e uso das informações para sua regulação.

Ainda que existam casos de cooperação entre o planejamento e finanças para uso dos dados, como no relatório de COGEP de 1971, e outros de SEMPLA de 1985 e 1987 (SOMEKH,1987; WISSENBAH,2008), é só a partir do governo Erundina, com a criação do SUC, que existe uma rotina de acesso aos dados e o envio de atualizações da base para o departamento de informações (DINFO) do setor de planejamento. Durante a década de 1990, passaram a ser enviadas atualizações a cada dois anos. Após atualizações feitas no sistema no governo Marta, passaram a ser anuais.

Foi também no governo Erundina, por iniciativa do setor de planejamento urbano, que se iniciou um projeto de criação de um Sistema de Informações Geográficas (SIG) da prefeitura. O objetivo era implementar marcos geodésicos na cidade, com vistas a padronizar os referenciais cartográficos de todas as bases de dados da prefeitura, algo que não foi resolvido com a criação do MOC, e atualizar os cadastros: a cidade continuou se transformando sem controle da administração, de modo que eram necessários novos sobrevoos e desenhos. Custo elevado de contratação, mudanças tecnológicas, licitações com empresas diferentes, falta de desenhistas e fiscais em SF, fizeram a atualização cartográfica ficar em segundo plano mais uma vez.

Além disso, o uso do MOC por outras unidades era mediado por finanças. Sendo em papel, tinham que ser solicitadas impressões. Desde a década de 1980 e ao longo da de 1990, sua reprodução nas atividades internas da administração, com mudanças de padrões e escalas, geraram incongruências que, acumuladas ao longo do tempo, faziam

²³ Lei 5172/1966. Essa interpretação restritiva vem sendo disputada internamente a prefeitura, com pareceres da Procuradoria Geral do Município favoráveis a abertura dos dados desde 2001, no governo Marta. Em 2015, de maneira inédita, pautado na Lei de Acesso à Informação (Lei 12527/2011) e apoio da CGM, foi retirado o sigilo, o que permitiu acesso amplo e geral a boa parte dele. Atualmente, no governo Dória, essa questão voltou novamente a pauta.

com que os dados de cada umas das secretarias não fossem relacionáveis, complementares e passíveis de serem cruzados para outros fins que não aqueles setoriais para que tinham sido criados. Para o setor de planejamento especialmente, isso inviabilizava ou aumentava excessivamente os custos de uso de informações setoriais.

No governo Marta, são retomadas as iniciativas de melhorias no setor. Com recursos provenientes do Programa de Atualização Tributária e de Gestão dos Setores Sociais (PMAT) do BNDES, é contratado novo sobrevoos, o estabelecimento dos marcos geodésicos, padronização de variáveis, melhorias no sistema fiscal e digitalização do MOC, criando o Mapa Digital da Cidade (MDC). Em 2002, é lançado internamente para todas unidades o GeoSP, um SIG que já apresentava uma versão digital dos setores e quadras fiscais, conectando-os às imagens digitalizadas das últimas e possibilitando chegar à visualização dos lotes. Assim, são possíveis os primeiros usos cartográficos dos dados fiscais para mapas de predominância de uso na quadra. Movidos pelo novo salto institucional dado em nível federal, com a aprovação do Estatuto das Cidades, é feita a aprovação do primeiro PDE e zoneamento com participação social, ampliando o escopo de temas, princípios e instrumentos urbanísticos (NOBRE,2004).

No governo Haddad, é feita nova revisão participativa de todo o marco regulatório do setor (PDE, zoneamento e código de obras) e fecha-se um ciclo de melhorias iniciados com Erundina. Ainda com dinheiro do PMAT que não havia sido utilizado pelos governos anteriores, é realizada uma melhoria no GeoSP, criando um SIG para consulta e análise de dados, aberto para toda a administração e população. O ponto principal, a padronização de todas as principais bases de dados espacializáveis da PMSP, permitindo seu livre acesso e cruzamento, é feito por DINFO com apoio da CGM. Dentre elas, a base de dados do IPTU, que agora passa por melhorias internas e o desenho digital dos lotes. Fortalece-se o papel coordenador do setor, que voltou a ter estatus de secretaria, e diminui as assimetrias de informações internas e externas entre os atores interessados na transformação da cidade. Pela primeira vez, os dados fiscais passam a ser utilizados não apenas para estudos e modelagens, mas também para implementação da regulação, no atendimento a processos no planejamento, e para controle social, com a criação de uma plataforma online de acompanhamento do cumprimento do PDE.

No licenciamento, após graves escândalos de corrupção, toma estatus de secretaria e passa por uma reestruturação de fluxos e procedimentos para aprovação de empreendimentos. É desenvolvido um novo sistema de entrada de processos, totalmente digitalizado, como meio de impessoalizar o tratamento no guichê. Porém, internamente,

o tratamento dos processos e a atualização das informações dos cadastros fiscal continuam físicos (HOYLER,2014). O setor ainda não consolida informações em um registro único de propriedades imobiliárias.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Assim, espero ter sido capaz de mostrar como um cadastro imobiliário sob posse do setor de planejamento urbano é relevante: sem ele é impossível fazer estudos detalhados que reconstituam a situação de usos e formas de ocupação do solo na totalidade do universo administrado, planejar a implementação de equipamentos públicos e privados e coordenar atores internos e externos à administração para implementar a regulação proposta por planos e leis, forçando sua cooperação, e tornando potencialmente efetiva a previsibilidade de transformação desejada.

Nesse sentido, seguindo minhas hipóteses iniciais, a escolha reiterada de governos e atores do setor de planejamento urbano municipal de não produzir um cadastro fundiário e pautado no licenciamento de loteamentos e obras, ao longo de sua institucionalização no século XX, afetou sua capacidade de efetivar sua regulação urbanística. Desenhos burocráticos, ideias e trajetórias de atores, que levaram ao insulamento burocrático do setor e à consolidação do zoneamento como principal instrumento de regulação da transformação urbanas (FELDMAN,2005a), são relevantes, mas não suficientes para explicar essa situação. Por que tanto tempo se constatando sua necessidade e sistematicamente ignorando sua constituição?

A falta de uma análise dos governos, do papel de partidos, da intermediação de interesses com atores externos parece deixarmos com a hipótese de que a permeabilidade de interesses de setores do mercado imobiliário, como loteadores clandestinos, e elites urbanas no *tecido do Estado* (MARQUES,2006) tenha tido efeito sobre não decisões tomadas por prefeitos e secretários ao longo do tempo. Os limites das modernizações realizadas no licenciamento no governo Haddad, com apoio e financiamento do setor imobiliário, parecem reiterar essa percepção: dentre tantos problemas complexos existentes, alguns não são escolhidos para serem resolvidos.

O fato é que o caso paulistano confirma o que foi apontado por Scott (1998) e Tilly (1996): a primazia fiscal do Estado e a necessidade de arrecadação de recursos para a manutenção e expansão da administração fez com que os cadastros imobiliários fossem produzidos pelos setores tributários, para seus interesses arrecadatórios, frente aos de regulação urbanística. Desde a primeira organização em 1938, passando pelo salto

realizado na década de 70 até as últimas modificações realizadas pós-redemocratização, foi o interesse de modernização fiscal que gerou pontos de virada na gestão desses dados. Necessidade de expansão arrecadatória e a disponibilidade de mais recursos financeiros e de pessoal em finanças, parecem ser respostas que ajudam a explicar tal situação. Entretanto, é importante ressaltar que, nos três momentos, ainda que houvesse interesse local, está presente o interesse do governo federal nessas transformações, como indutor de mudanças legais e programas de assistências técnicas e de financiamento. O que pode chamar atenção para certa fragilidade municipal para desenvolver projetos de tal monta e sua permeabilidade a interesses locais para que tais decisões não fossem tomadas.

Destarte, como instrumentos não são neutros e não estão igualmente disponíveis (LE GALÈS; LASCOUMES,2012), a produção e gestão desses dados com essas finalidades e dentro desse ambiente institucional específico produziu efeitos sobre seus usos para o planejamento. Primeiramente, as representações cartográficas, secundárias para tributação, seguiram esquemáticas e em papel, em unidades de análises fiscais (quadras e lotes tributáveis), de modo a não reconstituírem o universo das propriedades imóveis e os aspectos físicos da cidade até hoje. De outro lado, a gestão dos dados alfanuméricos de contribuintes e sua relação com os aspectos de interesse tributável foram sendo melhoradas progressivamente. Destarte, foi com verbas de um programa de modernização fiscal, mas iniciativas e suportes de planejamento, que foram produzidos os marcos geodésicos, a digitalização e padronização da cartografia municipal.

Em segundo lugar, ainda que tenham sido inseridas variáveis de interesse urbanístico na base de dados fiscal, muitas variáveis enquadram a descrição imobiliária de maneira menos interessante para planejamento, limitando seus usos e análises.

Em terceiro, o ambiente institucional de produção limitou o acesso aos dados interna e externamente, devido ao sigilo fiscal. Progressivamente, o setor de planejamento vai conseguindo incidir sobre a produção da base de dados e obter mais acesso. O que se verifica, nesse caso, é que, corroborando a tese de Feldman (2005a), seu uso vai ser feito quase que exclusivamente para fins de zoneamento, fortalecendo-o ainda mais como o principal instrumento de regulação urbanística. Isso só começa a mudar muito recentemente, com a completa abertura dos dados, e um SIG que implementa a ideia de cadastro multifinalitário em 2015.

Por último, se a produção de capacidades passa pela articulação de desenhos institucionais, recursos financeiros, de pessoal, instrumentos e interesses atores (BICHIR,2016), a secretaria de finanças parece ter tido mais capacidade para

implementar sua forma de regulação. O setor de planejamento, nesse aspecto, ainda que sempre próximo dos gabinetes do prefeito e com burocracias qualificadas tecnicamente, parece vir a reboque de iniciativas suas. O licenciamento, segregado do planejamento, muito tempo sob atribuição de Habitação, sofre de escassez de recursos financeiros, materiais e humanos, ao mesmo tempo, que é o local de intermediação direta de interesses de atores do mercado imobiliário sobre a regulação urbanística.

A busca pela implementação de um sistema de gestão padronizada e integrada de informações geográficas para toda a municipalidade, vinda do setor de planejamento urbano, em governos do PT, indica uma virada no setor. O planejamento passa assumir uma atividade de coordenação e articulação de atores da administração, como preconizado e não implementado desde a década de 1940. A atribuição de organização centralizada das bases de informação de toda a administração disponibiliza maiores recursos de poder: aumenta o potencial de análise, de coordenação de atores e da capacidade de regular a implementação de suas políticas de uso e ocupação do solo previstas nos planos e leis.

Enfim, se as condições de produção do cadastro imobiliário municipal, enquanto instrumento de governo e legibilidade territorial, não explicam completamente a inefetividade da regulação urbanística ao longo tempo, elas também não podem ser desprezadas, merecendo maior atenção de analistas e governos.

5. BIBLIOGRAFIA

BATTAGLIA, L. *Cadastrros e registros fundiários: a institucionalização do descontrole sobre o espaço no Brasil*. Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, 1995.

BICHIR, R. Reflexões sobre as relações entre transferência de renda e assistência social no Brasil. *Novos Estudos*, n.104, p.111-136, 2016.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Curso Instrumentos do Estatuto da Cidade*. Disponível em: www.capacidades.gov.br . Acessado em jan.2014.

DAHL, R. *Who governs? Democracy and power in an American City*. New Haven: Yale Press, Cap. 1, e 15, pg. 1 a 8; e 184 a 189, 1961.

FAZENDA, Secretaria Municipal da. *Cadastro imobiliário de São Paulo, 1937-38*. São Paulo, União Paulista de Imprensa, 1938.

FELDMAN, S. *Planejamento e Zoneamento – São Paulo: 1947-1972*. São Paulo: Edusp/Fapesp, 2005a.

_____. *O arranjo SERFHAU: assistência técnica aos municípios/órgãos de planejamento/empresas de engenharia consultiva*. Apresentado no XI Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional – ANPUR, 2005b.

FIX, M. A “*fórmula mágica*” da “*parceria*”: *Operações Urbanas em São Paulo*. Cadernos de Urbanismo, Secretaria Municipal de Urbanismo, RJ, ano 1/no.3 – 2000. Acessado em 04/10/2016, http://www.fau.usp.br/docentes/deprojeto/j_whitaker/fixopurb.html

GROSTEIN, M.D. *O papel da “irregularidade” na estruturação do espaço urbano no município de São Paulo. 1900-1987*. Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, 1987.

HOYLER, T. *Incorporação imobiliária e intermediação de interesses em São Paulo*. Dissertação de Mestrado, Universidade de São Paulo (USP), Programa de Pós-Graduação do Departamento de Ciência Política, São Paulo, 2014.

LE GALÈS, P.; LASCOUMES, P.. A ação pública abordada por seus instrumentos. *Revista de Pós-Graduação em Ciências Sociais*. V. 9, n. 18, Julho a Dezembro, 2012. Disponível em <http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/viewFile/1331/1048>

LEME, M. C. S.. A formação do urbanismo como disciplina e profissão: São Paulo na primeira metade do século XX. In: RIBEIRO, L.; PECHMAN, R. (orgs.). *Cidade, Povo e Nação*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1996.

_____. O urbanismo e os saberes sobre a cidade. In: FREITAS; J. F. B.; MENDONÇA, E. M. S. (orgs.). *A construção da cidade e do urbanismo: idéias têm lugar?*. Vitória, EDUFES, 2012.

MELO, M. A. Municipalismo, *nation-building* e a modernização do estado no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 23, p. 8-100, out. 1993.

MARQUES, E. Redes Sociais e poder no Estado Brasileiro: aprendizado a partir de políticas urbanas. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, Vol.21, Nº60, 2006.

NOBRE, E. A. C.. *Novos instrumentos urbanísticos em São Paulo: limites e possibilidades*. Mimeo, 2004.

RIBEIRO, L. C.; CARDOSO, A.. Da cidade à nação: gênese e evolução do urbanismo no Brasil. In: RIBEIRO, L.; PECHMAN, R. (orgs.). *Cidade, Povo e Nação*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1996.

ROLNIK, R.. Planejamento urbano nos anos 90: novas perspectivas para velhos temas. In: RIBEIRO, L. C. e SANTOS JUNIOR, O. (orgs.). *Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana – o futuro das cidades brasileiras na crise*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1993.

TOPALOV, C. Os saberes sobre a cidade: tempos de crise? *Espaços & Debates*, nº 34, 1991.

_____. Da questão social aos problemas urbanos: os reformadores e a população das metrópoles em princípios do século XX. In: RIBEIRO, L.; PECHMAN, R. (orgs.). *Cidade, Povo e Nação*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

SCOTT, J. *Seeing like a state: how certain schemes to improve the human conditions have failed*. Yale University, 1998.

SINGER, P. *Um governo de esquerda para todos. Luiza Erundina na Prefeitura de São Paulo (1989-1992)*. Ed. Brasiliense, São Paulo, 1996.

SOMEKH, N. *A (des)verticalização de São Paulo*. Dissertação de Mestrado. FAU/USP, São Paulo, 1987.

TILLY, C. *Coerção, Capital e Estados Europeus*. São Paulo: Edusp, 1996.

VARON, C.M.F. *São Paulo: terra, propriedade e descontrole*. Tese de doutorado, FAU/USP, São Paulo, 2005.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DÉAK, C.; SCHIFFER, S. (orgs.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Edusp, 2004.

WISSENBACH, T. *A cidade e o mercado imobiliário: análise da incorporação residencial paulistana entre 1992-2007*. Dissertação de mestrado, Universidade de São Paulo, Departamento de Geografia, São Paulo, 2008.