

Universidade Federal de Minas Gerais
Programa de Formação de Conselheiros Nacionais
Curso de Especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais

O ESTATUTO DA CIDADE E O PAPEL DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO
NA DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO À TERRA
E NA DEMOCRATIZAÇÃO DO ESTADO.

Alexandra Reschke

Brasília
2010

Alexandra Reschke

O ESTATUTO DA CIDADE E O PAPEL DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO
NA DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO À TERRA
E NA DEMOCRATIZAÇÃO DO ESTADO

Monografia apresentada à Universidade Federal
de Minas Gerais como requisito parcial para a
obtenção do título de Especialista.

Orientador: Leonardo Avritzer

Brasília
Março de 2010

FOLHA DE APROVAÇÃO



Universidade Federal de Minas Gerais
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
Curso de Especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais
Av. Antônio Carlos, 6627 – Caixa Postal 253 - Cidade Universitária - Pampulha
31270-901 - Belo Horizonte – MG / e-mail: adm_edist_@fafich.ufmg.br
TEL (31) 3499-5004

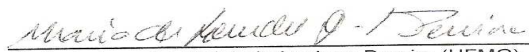
ATA DE APRESENTAÇÃO DE MONOGRAFIA DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, REPÚBLICA E MOVIMENTOS SOCIAIS

Aos 29 (vinte e nove) dias do mês de abril de 2010 (dois mil e dez), na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) – Brasília/DF reuniu-se a Comissão Avaliadora da monografia intitulada "*O Estatuto da Cidade e o papel do patrimônio da União na democratização do acesso à terra e na democratização do Estado.*", elaborada por **Alexandra Reschke**. A Comissão, composta por Helena Dolabela Luciano Pereira (UFMG) e Maria de Lourdes Dolabela Luciano Pereira (UFMG), após apresentação da monografia, deliberou pela sua aprovação, o que confere ao aluno o título de Especialista em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais. Para constar, foi lavrada a presente ata, assinada pelos membros presentes.

Brasília, 29 de abril de 2010.



Helena Dolabela Luciano Pereira (UFMG)



Maria de Lourdes Dolabela Luciano Pereira (UFMG)

No paradigma emergente, o caráter autobiográfico do conhecimento-emancipatório é plenamente assumido: um conhecimento compreensivo e íntimo que não nos separe e antes nos una pessoalmente ao que estudamos. Não se trata do espanto medieval perante uma realidade hostil possuída do sopro da divindade, mas antes da prudência perante um mundo que, apesar de domesticado, nos mostra cada dia a precariedade do sentido da nossa vida, por mais segura que esta esteja quanto à sobrevivência, sendo certo que para a esmagadora maioria da população mundial não o está.¹

Boaventura de Sousa Santos

¹ Santos, 2007.

SUMÁRIO

1 AGRADECIMENTOS.....	6
2 INTRODUÇÃO.....	8
3 O ESTATUTO DA CIDADE	11
4 O PATRIMÔNIO DA UNIÃO.....	15
4.1 Introduzindo a função socioambiental na Missão da SPU.....	21
4.2 A Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União.....	26
5 INSTRUMENTOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA.....	29
6 INSTRUMENTOS DE DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA	39
7 CONCLUSÃO: DESAFIOS AO APROFUNDAMENTO DA GESTÃO	
DEMOCRÁTICA E PARTICIPATIVA.....	49
8 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	52

1 AGRACEDIMENTOS

Agradecer é sempre um bom momento para olhar o caminho que percorremos e perceber que não o trilhamos sós. Fazer este Curso de Especialização foi uma boa aventura, que exigiu malabarismos de agenda para retomar (bons) hábitos adormecidos, garantindo horas semanais para leituras, para a pesquisa e para escrever. Nem sempre realizados conforme planejado, mas garantidos pela plasticidade criativa de uma forma ou de outra. Nesse movimento, principalmente na fase da pesquisa e levantamento bibliográfico, contei com a colaboração do Jorge Arzabe, Kleber, Carlos, Cida, Ângela, Leandro, Albertina, Eblas, Cristiane, Patrícia, André, Reinaldo, Renata Portuguese, Carolinne, Maria das Dores, Geralda e Equipe do Apoio da Secretaria do Patrimônio da União, além da Cleide (CONJUR/MP²), e da Rose e Anali (ASPAR/MP³). Junto a cada um destes mergulhados nos próprios afazeres, foi fundamental a contribuição da Gabriela, com sua gentileza foi reunindo os documentos e me repassando, além de realizar alguns importantes rastreamentos do tipo “missão impossível”.

Ao longo de todo período também contei com dois anjos da guarda: Tânia e Dário. Digamos que eles foram os guardiões da minha agenda, pois em meio a uma teia de demandas e compromissos, eles não me deixavam esquecer dos bate-papos, fóruns, e datas fatais para a entrega dos trabalhos de cada disciplina. Dário também foi um ótimo colega de curso – com ele re-vivi o prazer de compartilhar estudos, novos conhecimentos, trocar idéias, estimular o outro nas horas em que nos abatia a sensação de “não vou dar conta”, enfim, um verdadeiro parceiro e amigo.

Igualmente sou muito grata à equipe do Programa de Formação, e agradeço a todos aqueles que generosamente responderam minhas mensagens, tiraram dúvidas, e até me resgataram do labirinto da página quando, ao invés de entrar na sala do bate-papo, eu vagava perdida por outro escaninho virtual.

² Consultoria Jurídica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

³ Assessoria Parlamentar do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Agradeço com carinho ao Professor Leonardo Avritzer, especialmente pela acolhida em nosso primeiro encontro, quando com a habilidade de um mestre colocou-me diante do desafio de trazer para esta monografia o Estatuto da Cidade. A ele o mérito, e à mim as ausências – resultado da minha falta de habilidade em oportunizar, no período dedicado à pesquisa e construção desta monografia, momentos mais freqüentes para sua valorosa orientação.

A todos vocês, minha gratidão.

Dedico esta monografia:

- ❖ aos meus pais, pelos valores da cidadania, solidariedade e generosidade que aprendi ao observá-los no seu viver;
- ❖ à minha filha Maria Clara, pela sua alma delicada e criativa e pela oportunidade que me trouxe de viver o amor desapegado;
- ❖ a cada um dos servidores da Secretaria do Patrimônio da União, do mais antigo ao recém egresso, do que passou ao que ficou, do servidor do quadro aos meus Secretários Adjuntos, enfim, a todos os homens e a todas as mulheres que assumiram com dignidade e paixão a responsabilidade pela mudança da gestão desse belo e vasto patrimônio de todos os brasileiros;
- ❖ em memória de um dos servidores cuja presença entre nós fez toda a diferença, pois abraçou com a vida a missão de consolidar na gestão do Patrimônio da União os instrumentos conquistados pela sociedade, presentes no Estatuto da Cidade – Neuton Miranda⁴, esta história também é sua!

⁴ Superintendente do Patrimônio da União no Estado do **Pará**, faleceu em serviço, numa ação de Regularização Fundiária no Município de Belterra/PA, em 20 de fevereiro de 2010.

2 INTRODUÇÃO

“A enorme faixa territorial, que aperta em um todo bem unido os diversos Estados da Republica, nunca mereceu a devida atenção dos nossos legisladores do regimen actual.

Proclamado o governo republicano, vários actos ministeriaes fôram expedidos, salvaguardando os direitos da União sobre os terrenos de marinha.

Na monarchia grande cópia de avisos, circulares, decisões, ordens, portarias e resoluções existiu.

Todos estes actos procuravam explicar o modo de agir em matéria tão importante, resolvendo duvidas e garantindo o direito do fisco.

Decretos e leis fôram publicados igualmente.

Verdadeiro barathro de pareceres e resoluções de duvidas chocavam-se com fragor, ante aquelle que precisasse consultar o que havia referente a taes terrenos.

Cada Ministro, ao ser empossado no seu alto cargo, tinha logo a resolver consultas de representantes do Thesouro Nacional em longínquos territórios.

Avisos eram publicados, decisões tomadas, resoluções explicavam dúvidas, mas o chãos sempre continuava...

Os funcçionarios do Fisco agiam entre vacilações: tudo era decidido com revoltante morosidade...

E não ficava somente nisso.

Qualquer modo de decidir permanecia ainda dependente da aprovação do centro: os interessados aguardavam longo tempo o que de definitivo ia ser resolvido.

Mezes e annos a papelada percorria a engranagem intolerável da burocracia ministerial..

As partes podiam reputar-se felizes, quando a decisão lhes era favorável, após tanto tempo de especção...

(...) Não se ignora, desgraçadamente, como é feito o andamento de taes papeis nas Repartições...

Este estado de cousas ainda perdurará por muito tempo na Republica.

(...) A importancia desses terrenos, com a sua enorme faixa é tal, que se deve lamentar haver somente em 1920, despertado este novo instituto o interesse dos nossos homens de Governo, decretando-se medidas garantidoras para a União, sobre área tão considerável.

No Parlamento não se cuidou com a devida atenção dessa propriedade da Nação, repetimos, e com magua”.⁵

⁵ Terrenos de Marinha, por José Tavares Bastos, Juiz Federal na secção do Estado do Espírito Santo, Ex-Promotor e Ex-Juiz no Estado do Rio de Janeiro, em Formulários Jacintho, N. XLIII, Rio de Janeiro, 1923.

Difícil imaginar que quando o Juiz Federal, José Tavares Bastos, em 1923, escreveu que *“este estado de cousas ainda perdurará por muito tempo na República”*, achasse que viraríamos o século sem uma efetiva mudança nos procedimentos e tempos da burocracia. Menos ainda poderia acreditar que a razão da sua mágoa, ou seja, o descaso dos legisladores e dos governantes com a propriedade da Nação, fosse alcançar seus descendentes longínquos.

Fato é que sucessivas Constituições referiram-se ao cumprimento da função social da propriedade, sem que o Estado brasileiro a fizesse cumprir, particularmente sobre suas propriedades públicas.

Podemos dizer que para além da letra da lei, o exercício da cidadania é um fator deveras importante para que os direitos ali previstos sejam de fato garantidos. As mobilizações da sociedade civil foram a chave para, nas últimas décadas, abrirem-se as portas da cidade e do campo para homens e mulheres, negros, indígenas, brancos, pobres, excluídos em geral - principalmente no processo de abertura política pós-ditadura.

É nesse mesmo olhar que reconhecemos a presença de muitos que se engajaram na efetiva renovação do Estado e sua máquina administrativa, composta de homens e mulheres também historicamente destituídos de sua cidadania plena, “despessoalizados” e alienados da essência do seu trabalho – servir ao público, ao cidadão, aos brasileiros.

Estamos diante de uma estrutura complexa, onde se articulam previsões legais com normas e procedimentos, e todos com pessoas - umas que fazem e outras que dependem do resultado do feito, ou do não feito. Todas destituídas de identidade quando generalizadas como Estado ou sociedade civil. Porém, de fato, sujeitos co-criadores do que chamamos de cultura.

Nesta pesquisa vamos olhar para essa cultura, em uma parte de seu cenário recente - anos 80 quando tratarmos da Constituição Federal, início deste século ao olharmos o Estatuto da Cidade, e mais especificamente de 2003 para cá ao analisarmos a aplicação no patrimônio da União dos instrumentos previstos nesses

dispositivos legais, e tratar de nos aproximar de algumas de suas partes para melhor percebermos as articulações e influências de umas sobre as outras.

Podemos definir como ponto de partida o Estatuto da Cidade, Lei que regulamentou os capítulos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, os quais tratam da Política Urbana. No Capítulo 3 vamos ver em que contexto surge, e como, enfim, é consagrado na legislação brasileira.

Seguindo, vamos conhecer no Capítulo 4 um pouco mais do que é esse tal de Patrimônio da União, mais próximo dos moradores do litoral por causa dos terrenos de marinha, razão das preocupações e mágoas do Juiz Bastos, acompanhado por tantos outros nesse juízo.

O ponto de encontro entre o Estatuto da Cidade e o Patrimônio da União é abordado na parte seguinte, e é o ponto central desta pesquisa – a função socioambiental da propriedade, com destaque para a propriedade pública, especificamente a de domínio da União.

Desse ponto de encontro, a possibilidade de um ponto de mutação – o que procuramos identificar na Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União, concebida e construída durante o Governo Lula, 2003-2010.

Os capítulos 5 e 6 vão descrever o que identificamos como mudança efetiva na gestão do Patrimônio da União, com base no que aponta o Estatuto da Cidade, seja no que diz respeito aos Instrumentos de Regularização Fundiária, seja no tocante aos Instrumentos de Democratização da Gestão Pública.

Não há um fim, nem este é algo desejado, mas o processo e a interação entre as partes são os elementos valorizados por esta pesquisa. Como todo sistema complexo, se uma parte muda, todas as demais mudam, e quanto maior consciência tivermos da importância e do papel de cada parte, melhores condições teremos para promover as mudanças na direção desejada.

Neste caso, as expectativas estão sobre a garantia dos direitos humanos, com destaque ao direito à moradia e à cidade com qualidade de vida para todos e todas. Sonho este sonhado pelos homens e pelas mulheres que fazem parte dos movimentos sociais de moradia, do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, e por muitos dos que

integram os quadros da Secretaria do Patrimônio da União. Sujeitos que recuperam sua identidade no momento em que, independente de fazerem parte da sociedade civil ou do Estado, sentam-se em círculo, se apresentam pelo nome, e passam a dialogar, ouvir e falar, imbuídos do propósito de realizar o sonho – cidadãos no exercício da sua cidadania.

2 – O ESTATUTO DA CIDADE

Para um país que se fez essencialmente urbano em tão poucas décadas, o acesso à terra urbana foi sendo geometricamente marcado por exclusão, ocupação irregular, degradação ambiental, ausência de planejamento urbano, precariedade nos equipamentos públicos e muitos conflitos. Num cenário de negação dos direitos à moradia, ao transporte público, à infraestrutura e ao saneamento, muitas foram as manifestações da população exigindo políticas públicas que reconhecessem a cidade como resultado de um trabalho coletivo e, portanto, tratassem de garantir o acesso à terra urbana com qualidade ao conjunto dos seus cidadãos.

É na década de oitenta, mais especificamente nos anos que antecederam o Processo Constituinte, que começa a se desenhar uma articulação entre os movimentos sociais urbanos, que até então constituíam suas pautas de reivindicações e manifestações de forma isolada. Como exemplo, podemos citar as manifestações contra o aumento das tarifas de ônibus acontecendo de um lado da cidade, enquanto na frente da Prefeitura um grupo de moradores de favela exigia melhorias do local que ocupavam. E isso se repetia em vários centros urbanos. Um mesmo território, mas lideranças diferentes, com articulações políticas autônomas, às vezes concorrentes.

Mas foi a premência de organizar essas diversas vozes de forma a amplificá-las e potencializar seu poder num momento ímpar de abertura democrática que o país vivia, que fez com que se constituísse o Movimento Nacional pela Reforma Urbana. Seu principal desafio: a integração de agendas setoriais até então bastante fragmentadas, bem como a articulação dos diferentes movimentos, ao longo de todo o território

nacional. A Carta Magna brasileira precisava apresentar o Brasil como ele de fato era e garantir a inclusão de todos, sem exceção.

Digamos que várias conjunções foram favoráveis à constituição do Movimento Nacional pela Reforma Urbana – os movimentos sociais urbanos já se constituíam em redes integrando comunidades de diferentes municípios e estados; a Comissão de Movimentos Populares do Partido dos Trabalhadores tinha uma atuação junto aos movimentos populares com o intuito do seu fortalecimento e da superação do seu nível reivindicativo; em paralelo, várias lideranças e profissionais formulavam juntos propostas na Comissão de Políticas Públicas do PT⁶; a Federação Nacional dos Arquitetos atuava, através dos seus delegados eleitos pelos Sindicatos dos Arquitetos nos estados, nos Congressos da CUT introduzindo o tema da Reforma Urbana; arquitetos, advogados, sociólogos, geólogos, engenheiros e outros profissionais já atuavam como assessoria técnica junto aos movimentos, alguns desde a universidade; algumas Organizações Não Governamentais surgiam em apoio às lutas urbanas. Enfim, eram vários os atores e uma só disposição: sistematizar em uma única plataforma as diversas lutas pelo direito à cidade. Depois de muitas reuniões e contribuições, elaboraram a redação final da Emenda Popular pela Reforma Urbana, que chegou ao Congresso pelas mãos dos movimentos sociais, com mais de 130 mil assinaturas coletadas por todo o país.

Se os anos 60 conceberam o conceito de Reforma Urbana, foi nos anos 80 que ele se consolidou. O processo de coleta das milhares de assinaturas contou com uma vasta mobilização de rua, em sua maioria com pontos nos centros urbanos onde militantes dos movimentos autores da Emenda se revezavam, garantindo que a cada cidadão abordado, um diálogo esclarecedor acontecesse.

Mesmo tendo um significativo respaldo, a Emenda pela Reforma Urbana e seus princípios foram frontalmente atacados pelos lobbies conservadores. Foi necessária uma ampla mobilização e articulação junto a partidos de esquerda e a parlamentares constituintes para que o princípio do cumprimento da função social da propriedade e da cidade ficasse gravado nos Artigos 182 e 183 da Constituição da República Federativa

⁶ Affonso, 1987.

do Brasil. Para muitos, uma vitória dos conservadores, uma vez que o cumprimento da função social ficou atrelado à elaboração de Planos Diretores em municípios com mais de 20 mil habitantes. Para outros, uma vitória da sociedade, pois o Movimento Nacional pela Reforma Urbana conseguiu marcar sua presença no Processo Constituinte, focar a reforma urbana no cumprimento da função social de uma forma mais específica do que aparecia nas Constituições anteriores, garantir pela primeira vez um capítulo específico da Política Urbana na CF e, a partir dessa conquista, demarcar um divisor de águas na história das nossas cidades.⁷ Consequência positiva foi a continuidade do movimento no que passou a se chamar Fórum Nacional pela Reforma Urbana – FNRU.

Digamos que a visão de cidade democrática acumulada durante esse período, marcado principalmente pelo envolvimento dos atores, já mencionados, em inúmeros debates públicos, principalmente nas audiências junto ao Congresso Nacional, foi acolhida pelo então Senador Pompeu de Souza, lembrado como grande defensor da gestão democrática. É de sua autoria o Projeto de Lei que deu origem ao Estatuto da Cidade – PL 5.788/90. Desde então sua discussão passou a ser acompanhada pelo FNRU, fazendo-se presente como elemento mobilizador e articulador quando da elaboração dos Planos Diretores e das Leis de Uso e Ocupação do Solo, assim como na implementação de alguns Instrumentos Urbanísticos.⁸

Foram justamente nas poucas, mas valorosas, experiências que algumas administrações populares tiveram relativamente à aplicação de instrumentos, como a delimitação de Áreas/Zonas Especiais de Interesse Social e o Usucapião Urbano para fins de regularização fundiária, que surgiram algumas propostas de aprimoramento do texto original do Estatuto, das quais destacamos a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia que, não por acaso, foi vetada pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, após ter sido amplamente debatida e aprovada na Câmara e no Senado.

Na maioria das cidades, as famílias de baixa renda, por suas condições socioeconômicas, pelo elevado preço da terra urbanizada, e pela ausência de política habitacional, acabaram ocupando áreas vazias, desocupadas, abandonadas, encostas de morro, beiras de córrego, enfim, áreas sem interesse para a especulação imobiliária

⁷ Avritzer (2005).

⁸ Saule Júnior (1999).

e esquecidas pelas administrações públicas. Essas favelas ali se consolidaram e para a ampla maioria das famílias, bem ou mal, significaram a única alternativa para desenvolverem suas relações sociais, de renda e/ou de emprego e culturais na cidade.

A Constituição Federal de 1988, no artigo 183, previu expressamente Usucapião especial para fins de moradia, a realizar-se num prazo de cinco anos, para lotes de até duzentos e cinquenta metros quadrados, utilizado para moradia do possessor ou da sua família, não sendo este proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

A usucapião é uma das formas de aquisição da propriedade. Consiste na aquisição de um direito real, pelo exercício da posse sobre um imóvel, com ânimo de dono, por um prazo determinado em lei. (...) O artigo 183 está punindo também o proprietário que deixa a gleba urbana vazia, já que sua inércia permitiu a ocupação e dará as condições para que os posseiros possam requerer em Juízo a usucapião-moradia. (...) O artigo não reconhece apenas um "fato", reconhece um "direito" que emerge desse fato: o direito de permanecer no local ocupado, adquirindo a propriedade da terra ocupada. (...) Este instrumento foi uma grande conquista em termos de regularização fundiária e foi através das tentativas de implementação do mesmo que os municípios brasileiros começaram a trabalhar com programas de regularização durante a década de 90⁹.

Foi exatamente dessas experiências locais que se constatou que o processo de regularização estava fadado a não se completar, uma vez que apenas parte das áreas ocupadas estava sobre domínio privado, sendo que outra parte da mesma ocupação estava sobre terrenos públicos. Para alguns haveria, portanto, um *direito emergindo do fato*, ou seja, aos ocupantes de uma área com registro privado caberia a regularização através da usucapião, mas os demais, seguindo uma tradição brasileira, estavam condenados à irregularidade. Ora, ao gravar na Constituição o princípio da Função Social da Propriedade, esta, a propriedade, privada ou pública, ficou subordinada ao cumprimento da função social.

"Se o parágrafo terceiro do artigo 183 declarou que os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião, ao mesmo tempo, o parágrafo primeiro do mesmo artigo estabeleceu que o título de domínio e a *concessão de uso* serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil. A menção ao instituto da concessão, ainda que superficial, autorizou a inclusão da regulamentação

⁹ Alfonsin, in: Mattos (2002).

da matéria no Estatuto da Cidade”¹⁰ quando da sua discussão na Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior, em 1999, através de um voto em separado da Bancada do PT ao texto final do relator.

Baseado no pressuposto ético/jurídico de que terra pública também deve atender a uma função social, a idéia original da nova Lei era dispensar aos terrenos públicos historicamente ocupados para fins de moradia, quer de propriedade da União, dos estados federados ou dos municípios, tratamento semelhante ao que se havia dado, através da regulação da usucapião especial de imóvel urbano, aos terrenos privados. (...) Daí a construção hermenêutica que viu no artigo 183, parágrafo primeiro, uma clara autorização para a utilização do instrumento da concessão de uso como um equivalente da usucapião a ser usada nos terrenos públicos.¹¹

A Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia foi juridicamente concebida pelo advogado Nelson Saule Júnior, que representou o FNRU nas discussões do Estatuto da Cidade junto ao Congresso. Porém não foi simples a incorporação dessa matéria, uma vez que o texto constitucional não explicitava esse vínculo da concessão com terras públicas, além da resistência dos setores conservadores que argumentavam, por exemplo, que esse dispositivo estimularia uma invasão em massa de áreas públicas – o que evidentemente não se confirmou.

Mais uma vez, o que pesou foi a articulação dos diversos atores e grupos que compõem o FNRU, engrossada pelos representantes de administrações progressistas que já vinham desenvolvendo uma política habitacional e de regularização fundiária, onde a questão da terra pública precisava ser compreendida e tratada como uma solução à moradia social e não como um problema.

4 – O PATRIMÔNIO DA UNIÃO

De acordo com BERTRAN (1994),

As sesmarias coloniais são o assentamento da história fundiária do Brasil. A instituição de dar, dividir terras, tem origem na Roma clássica e passou à Lusitânia, onde, em 1375, no cenário de um Portugal arrasado pelas guerras, com a fome instalada e os campos incultos, houve por bem o rei D. Fernando criar uma legislação de doação de terras para os súditos camponeses. Legou-se ao Brasil, junto com as caravelas e com as devidas adaptações, as sesmarias. Se em Portugal eram elas mensuradas em palmos de extensão, por aqui implantou-se por léguas de terras, absolutamente inconcebíveis no limitado

¹⁰ Idem.

¹¹ Idem.

espaço português. No litoral açucareiro, se as capitanias hereditárias foram generosas, as sesmarias ainda foram comedidas. Quando debordaram porém para os sertões carrasquenhos, começaram a ser realmente enormes, da ordem de 324 quilômetros quadrados cada uma. Pior do que isso, começaram a ser requeridas em seqüência e em bloco pelos mesmos sesmeiros e seus herdeiros, como foi o caso das Casas das Torres e da Ponte, a primeira proprietária de 240 léguas de sertão, a outra de 160, informa-nos o velho Antonil.¹²

Conta ainda o historiador que quando a Coroa percebeu os poucos e pródigos latifúndios, ainda em 1600, publicou uma confusa legislação restritiva, resguardando a condicionante da sua efetiva exploração, que perdurou até 1822, sendo substituída pela posse, como sistema legal de propriedade, sem dar solução de fato às questões fundiárias, ou melhor, latifundiárias. Se as sesmarias foram instrumentos de reforma agrária à época do rei D. Fernando, aqui no Brasil significaram acumulação excessiva de terras nas mãos de poucos, com uma grave característica de exclusão social desde sua origem. Mesmo quando vigoraram exigências para a regularização das posses e

se não se cobrava pela cessão da terra em si, custavam bastante aos sesmeiros pobres as *démarches* burocráticas: a longa viagem até Vila Boa, a hospedagem aí por longos dias, a contratação de um advogado peticionário, o pagamento das propinas de direito aos oficiais dos Conselhos, aos da Provedoria Real e da Secretaria de Governo – para dali sair, 20 ou 30 dias depois, com um papelucho assinado pelo governador que mandava o roceiro haver-se, no curto prazo de um ano, a carregar consigo, pagando-lhe todas as despesas de viagem e os pró-labores de estilo, ao juiz de sesmarias, da única câmara que houve no período colonial de Goiás – para medir-lhe e dar-lhe posse dali a 60 ou 70 léguas em escassos 900 hectares perdidos em alguma boca de sertão. Depois, ainda, o processo ia a Lisboa, para voltar com o selo real.¹³

Soma-se a este quadro a violência dos bandeirantes e dos colonizadores, que realizaram verdadeiras chacinas de indígenas ocupantes das terras cobiçadas – no mínimo os escravizavam.

A oligarquia rural nordestina foi se constituindo, em larga medida, pela usurpação de terras indígenas. A ocupação dos territórios da Paraíba, Rio Grande do Norte e Ceará foi lenta, muito em razão da resistência dos índios (Chocó, Pankararú, Carirí, Sukurú, Fulnió, Caripó, Jaicó, Tupiná, Massacará, Pimenteira, Amoipirá), o estabelecimento das fazendas de gado neste último estado só se concretizou a partir de 1690.¹⁴

¹² Bertran (1994). Acrescente-se ao quadro descrito pelo Historiador, a falta absoluta de agrimensores no Brasil Colonial.

¹³ Idem.

¹⁴ Lima, in Lima Jr. e Zetterstrom, 2002.

Necessário se faz também considerar, ainda no Brasil colonial, a escravidão, responsável pela introdução de milhões de negros a serviço dos latifundiários, e a forma como a Abolição (1888) tratou de abandoná-los à própria sorte, sem direito a um pedaço de terra, sem instrução, sem proteção alguma do Estado. Os negros que, talvez porque lhes sobrava algum resquício de autoestima e vínculo cultural, não se sujeitaram ao trabalho forçado, ao serviço doméstico ou a viverem à margem da sociedade de brancos e estrangeiros que ocupavam todas as oportunidades de inserção social¹⁵, sobreviveram em aglomerações distantes - os quilombos.

Nesse cenário de um Brasil colônia, empobrecido e extremamente desigual, é promulgada a Lei de Terras (1850), que passa a limitar o acesso à propriedade através da compra e venda. Logo em seguida é criada a Repartição Geral de Terras Publicas, em 30 de janeiro de 1854, como órgão do Estado responsável pela implementação dos ditames da lei.

Posteriormente, essa repartição denominou-se de Diretoria do Patrimônio Nacional, ligada ao Ministério da Fazenda, após reforma administrativa do governo. O objetivo maior da mencionada lei era o delimitar a propriedade pública da privada além de disciplinar sua transmissão e uso, especialmente das terras públicas, até então sem qualquer diferenciação das terras privadas.¹⁶

Essa Lei de Terra surge, então:

[...] para não apenas confirmar a apropriação privada de extensas terras até aquele momento, mas, essencialmente, para evitar que os não proprietários tivessem como acessar os meios de produção naquele momento. Formou-se um bloco de liberais na defesa de uma intervenção estatal para barrar o futuro acesso à terra através do mecanismo de posse, ao mesmo tempo em que se garantia a manutenção das grandes apropriações ocorridas naquele momento de Estado quase inexistente nessa esfera. Essa flagrante contradição se substanciava na Doutrina de Wakefield¹⁷, a qual partia do princípio de que deveria ser realizada uma colonização sistemática, pela qual os “sem terra” e os novos colonos advindos da Europa deveriam não acessar a terra para terem de vender sua força de trabalho e impulsionar o trabalho assalariado no país.¹⁸

É importante registrar que no processo de passagem de Império para República, acompanhado em paralelo pela distinção entre propriedade da Coroa e da Igreja, e mais ainda entre o público e o privado, consolidou-se a crença da supremacia dos interesses do proprietário sobre a propriedade de seu domínio. Essa ideologia se

¹⁵ Fernandes, in: Furtado (1968).

¹⁶ Braga (2009).

¹⁷ Pensamento ingles.

¹⁸ Valença (2010).

manteve, pois apesar das Constituições passadas mencionarem o Princípio da Função Social da Propriedade, sobre esta, seja no domínio privado ou público, na maioria das decisões judiciais e medidas administrativas, valeram as convicções externadas no Código Civil de 1916¹⁹ – ao proprietário é garantido usar, gozar e dispor dos bens como melhor lhe convier. Com relação à propriedade pública, a burocracia sempre tratou de impor normas e regras que melhor atendessem aos interesses da elite dominante. Aquilo que aparentemente é acessível a todos, na prática é privilégio apenas de alguns que dispõem das informações e dos meios (técnicos, financeiros, etc.) para cumprir todos os ditames burocráticos.

Interessante é perceber que concomitante ao período de discussão do Estatuto da Cidade, tramitou e foi aprovada a Lei 9636 de 15 de maio de 1998, que dispõe sobre o Patrimônio da União. Contam alguns que assessores jurídicos do então Ministro da Fazenda o convenceram de que o Orçamento Geral da União seria sobremaneira incrementado a partir das novas regras de arrecadação de taxas e foros incidentes, principalmente, nos terrenos de marinha – o que não se confirmou. Em uma economia pautada pela especulação imobiliária, o Estado privilegia a lógica de auferir lucro com “seu patrimônio”, ao invés de priorizar o interesse público e social dessas áreas.

Certos estavam ao garantir a cobrança sobre o uso privado de áreas públicas, já que a Constituição determina que os terrenos de marinha e seus acrescidos, ao longo da costa e dos rios federais, são inalienáveis, mas o fato é que a Lei 9636/98 tem nisso o seu foco principal, trazendo ao órgão responsável por sua aplicação, a Secretaria do Patrimônio da União, uma série de responsabilidades sem lhe garantir as ferramentas necessárias – estrutura adequada, recursos financeiros, humanos e tecnológicos.

Quando olhamos o planejamento e as ações realizadas até dezembro de 2002, não vemos muito mais do que a prioridade à demarcação e à cobrança daqueles cadastrados como Ocupantes e Foreiros junto ao Patrimônio da União. Se olharmos igualmente os Acórdãos dos órgãos de controle, vamos encontrar recomendações do Tribunal de Contas da União²⁰ para a SPU sobre Recursos Humanos, Inserção de

¹⁹ Fernandes (1998).

²⁰ Relatório de Auditoria de Acompanhamento de Gestão da SPU, período de janeiro à julho de 2003, sobre Recomendações TCU Decisão nº 295/2002.

Registros Cadastrais, Receitas Patrimoniais, Sistemas Informatizados, Operacionalização das Atividades da SPU, Cadastramento e Demarcação. Absolutamente nada sobre regularização fundiárias de suas áreas ocupadas, ou apoio a programas sociais, etc.

Por que? Porque a Lei 9636/98, bem como demais Leis e Decretos que incidem sobre o Patrimônio da União, *determinam* que a União demarque, cadastre, fiscalize e cobre aqueles inscritos, e *autorizam* que esta disponibilize seu patrimônio para fins sociais e de interesse público, quando lhe aprover. Isso, somado ao conservadorismo e positivismo presentes no judiciário, em órgãos de controle em geral, e no Ministério Público, faz com que a “letra da lei” tenha maior peso do que os direitos constitucionalmente garantidos, como é o caso do direito à moradia.

Fato é que no que diz respeito à moradia de interesse social, a Lei 9636/98 estabeleceu em seus artigos 26 e 31 o seguinte:

Art. 26 Em se tratando de projeto de caráter social, para fins de assentamento de famílias de baixa renda, a venda do domínio pleno ou útil observará os critérios de habilitação fixados em regulamento, podendo o pagamento ser efetivado mediante um sinal de, no mínimo, 5% (cinco por cento) do valor da avaliação, permitindo o seu parcelamento em até duas vezes, e do saldo em até trezentas prestações mensais e consecutivas, observando-se, como mínimo, a quantia correspondente a 30% (trinta por cento) do valor do salário mínimo vigente.

§1º Quando o projeto se destinar ao assentamento de famílias carentes, será dispensado o sinal, e o valor da prestação não poderá ser superior a 30% (trinta por cento), da renda familiar do beneficiário, observando-se, como mínimo, o valor de que trata o art. 41.

§2º As situações de baixa renda e de carência serão definidas e comprovadas, por ocasião da habilitação e periodicamente, conforme dispuser o regulamento.²¹

§3º Nas vendas de que trata este artigo aplicar-se-ão, no que couber, as condições previstas no artigo seguinte, não sendo exigido, a critério da Administração, o pagamento de prêmio mensal de seguro, nos projetos de assentamento de famílias carentes.²²

Art.31. Mediante ato do Poder Executivo e a seu critério, poderá ser autorizada a doação de bens imóveis de domínio da União a Estados, Municípios e a fundações e autarquias públicas federais, estaduais e municipais, observado o disposto no art.23.(...)

²¹ O Decreto nº 3.725, de 10 de janeiro de 2001, que regulamenta a Lei 9636/98, define família de baixa renda e reedita as condições de venda já expressas na Lei.

²² O art.41 estabelece como mínimo o valor correspondente ao custo de processamento da respectiva cobrança.

§3º É vedada ao beneficiário a possibilidade de alienar o imóvel recebido em doação, exceto quando a finalidade for a execução, por parte do donatário, de projeto de assentamento de famílias carentes, na forma do art.26, e desde que o produto da venda seja destinado à instalação de infra-estrutura, equipamentos básico ou de outras melhorias necessárias ao desenvolvimento do projeto.

Assim, instados a se posicionarem frente à demanda por regularização fundiária de interesse social, os que respondiam pela SPU não tinham dúvidas de que o espírito da lei não era outro se não o de facilitar as condições de pagamento, não permitindo, contudo, que a transferência de qualquer direito real sobre a propriedade, inclusive o domínio pleno, pudesse ser feita gratuitamente ao beneficiário final, observados os valores mínimos e máximos estabelecidos para efeito de fixação das prestações mensais.

Também lembravam que anteriormente à edição da lei 9636/98, a legislação que dispunha sobre o patrimônio da União não possuía disposições específicas tratando da transferência de áreas para desenvolvimento de projetos de assentamento de famílias de baixa renda ou carentes, razão pela qual a cessão sob o regime do aforamento, nos termos do Decreto-Lei nº 178, de 16 de fevereiro de 1967 (revogado), era a única forma de viabilização desses empreendimentos sociais.

Observando de forma panorâmica essa história percebemos, desde os tempos da Coroa, uma omissão do Estado no que diz respeito ao acesso à terra e à moradia digna à maioria dos seus súditos. Dessa ausência a elite dominante sempre se aproveitou. O paradigma “terra pública é terra de ninguém” acobertou grileiros e práticas cartoriais escusas, permitiu largos processos de privatizações, muitas de forma ilegal, a prática do clientelismo, e resultou no quadro de concentração de terras a uns poucos e um vasto contingente de excluídos no campo e nas cidades. Porém a acumulação de terras não foi uma prerrogativa apenas do mundo privado, pois o Estado, seguindo a tradição imperial, igualmente buscou manter sob seu domínio uma considerável parcela de terras e imóveis urbanos e rurais. Evidente que muito desse patrimônio foi disponibilizado ao serviço público, porém, repetimos: a lógica do livre mercado e da especulação imobiliária também se consolidou na esfera estatal. Exemplo gritante dessa contradição são as centenas de milhares de reintegrações de

posse já movidas pelo Estado contra ocupantes de áreas da União, excluídos da cidade legal, reféns da ausência de políticas desse mesmo Estado.

Se por um lado temos um exemplo como este que pode ser facilmente mensurado, por outro, temos arbitrariedades do próprio Estado não tão fáceis de serem percebidas e responsabilizadas. Falamos da deficiência crônica que o órgão responsável pela gestão do patrimônio da União foi submetido ao longo da sua história. A Força Tarefa, coordenada em meados de 2003 pelo então Secretário Executivo Adjunto do MPOG, em um dos Relatórios constata que:

Em primeiro lugar é necessário unificar o Cadastro, dado que é impossível qualquer tipo de trabalho qualificado na SPU sem que se tenha cadastro atualizado e confiável. É importante criar condições organizacionais e tecnológicas para que a Secretaria possa promover entrada de dados cadastrais (incluindo as Gerências Regionais do Patrimônio da União).

Em segundo lugar, é preciso automatizar todos os processos técnico-administrativos buscados no cadastro, de modo especial avaliação, cobranças e regularização de situações.

Em terceiro lugar, é preciso organizar fisicamente as informações (arquivamento correto, segurança, etc). (...)

De modo geral, as recomendações deste documento são óbvias, porquanto os problemas detectados na SPU são clássicos do setor público, mormente nas organizações que não recebem a devida atenção da administração superior.²³

Desconhecimento da responsabilidade dos atos da SPU, ou cumplicidade com as consequências desse descaso? Infelizmente a própria ignorância também deixou marcas graves.

4.1 Introduzindo a função socioambiental na Missão da SPU

O Plano de Governo do então candidato Luiz Inácio Lula da Silva – *“Um Brasil para Todos – Crescimento, Emprego e Inclusão Social”* – já previa uma ampla mobilização junto à *“sociedade civil pelo direito à moradia digna, buscando assentar as bases para a superação do enorme déficit habitacional que atinge principalmente os mais necessitados e suas famílias.”* Fator preponderante para a concepção e execução dessa política, foi a criação do Ministério das Cidades, com suas Secretarias articuladas

²³ 2003, Força Tarefa SPU, Relatório realizado por um servidor da Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

e responsáveis pelo diálogo com os demais órgãos de governo, estados, municípios e sociedade em geral – com destaque para as Secretarias Nacionais de Habitação e de Programas Urbanos, que desde a primeira hora identificaram na Secretaria do Patrimônio da União uma parceira importante para a eficácia das políticas e programas de sua responsabilidade.

Por sua parte a Secretaria do Patrimônio da União, passou a revisar seus procedimentos e, mesmo diante da necessária resposta aos órgãos de controle no tocante ao cumprimento de prazos legais referentes a, por exemplo, caducidade e prescrição de seus créditos, passou a receber, principalmente nos grandes centros urbanos, pressões dos movimentos sociais para redirecionar sua política ao cumprimento da função social da propriedade, e com isso promover a regularização fundiária de suas áreas ocupadas por famílias de baixa renda, para início de conversa.

Praticamente todos os Ministérios tiveram que reorientar suas políticas para a implementação do novo Plano de Governo. Foi o próprio Presidente Lula, em seu discurso de abertura da primeira Conferência Nacional das Cidades²⁴, quem claramente expressou que não era admissível que houvesse tantos imóveis vazios de propriedade da União e do INSS, sem que fossem destinados às famílias de baixa renda, como estratégia de redução do déficit habitacional.

No contexto de um novo ordenamento político-econômico-social que se instaurou no País, a Casa Civil da Presidência da República propôs ao Presidente a criação de um Grupo de Trabalho Interministerial, o qual, acatando a proposta instituiu o aludido GTI mediante Decreto de 11 de setembro de 2003, publicado no Diário Oficial da União de 12.09.2003, cujos membros foram designados mediante Portaria MP nº 206, de 17 de outubro de 2003, publicada no D.O.U. de 20.10.2003. O objetivo geral do GTI era propor, no prazo de 60 dias, medidas conclusivas no âmbito legal, regimental e administrativo, para gestão dos bens imóveis pertencentes ao Patrimônio da União. Releva observar que, em linhas gerais, a proposição contemplou todos os bens imóveis de propriedade/domínio da pessoa política União, quer os administrados diretamente pela SPU, quer aqueles sob jurisdição de Ministérios, Secretarias, Autarquias e

²⁴ Abertura da 1ª Conferência Nacional das Cidades, Brasília, outubro de 2003 (www.cidades.gov.br).

Fundações, quer os afetados ao uso comum do povo ou ao uso público especial, além dos bens dominiais, dominicais ou disponíveis.²⁵ Podemos afirmar que foi a primeira vez que um governo articulou seus membros em torno de uma política para seus imóveis.

Com representantes da Casa Civil, da Advocacia-Geral da União, e dos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Previdência Social, das Cidades, da Defesa, do Meio Ambiente e da Fazenda, o GTI identificou a necessidade de urgentes providências quanto a:²⁶

- a administração e destinação do Patrimônio da União, na consecução dos objetivos maiores do Governo Federal, em conta a necessidade de se estabelecer um equilíbrio entre os objetivos socioambientais do governo e a necessidade de financiamento do setor público;²⁷
- a proposição de política pública específica para balizamento do uso do Patrimônio da União, urbano ou rural, inclusive mediante possível estabelecimento de roteiro técnico-administrativo com vistas a operacionalizar a atuação da União em relação aos Estados, Distrito Federal e Municípios da Federação;
- a necessidade de consolidação da legislação patrimonial vigente, mediante Projeto de Lei específico.²⁸

A primeira proposta validada pelos membros do GTI foi a incorporação do princípio do cumprimento da função social da propriedade privada e pública e, por conseguinte, o reconhecimento da função social do Patrimônio da União. A partir do tema “Melhor destinação para o Patrimônio da União” foram criados os seguintes subgrupos, com a participação do Ministério do Planejamento em todos eles:

- G1: Imóveis Vazios (Ministério da Fazenda e INSS);
- G2: Imóveis Ocupados (AGU, Min. do Meio Ambiente e Min. das Cidades);
- G3: Gestão dos Terrenos de Marinha (AGU, Min. do Meio Ambiente e Min. da Defesa);

²⁵ Termo de Referência e Ata da reunião de abertura dos trabalhos do GTI, em 23 de outubro de 2003.

²⁶ Texto do Relatório Final, em 20 de dezembro de 2003.

²⁷ Destaco para comparação a redação deste item quando da primeira reunião do GTI, em 23 de outubro de 2003: “... a administração e destinação do Patrimônio da União, na consecução dos objetivos maiores do Governo Federal, em conta a necessidade de se estabelecer um equilíbrio entre a visão social (quase sempre sem previsão de ingresso de receitas patrimoniais) e a visão fiscalista anteriormente esposada pela União (destinada a auferir renda).”

²⁸ O GTI percebeu a magnitude da tarefa envolvida na consolidação da legislação, e em seu Relatório Final propõe que ela seja perseguida a pós a conclusão dos trabalhos.

- G4: Políticas de Aquisição, Locação, Arrendamento e Usos Recíprocos (Min. da Fazenda e Min. da Defesa);
- G5: Limites do Compartilhamento Patrimonial com Estados e Municípios (GTI= Todos os membros);
- G6: Usos de Imóveis Urbanos para fins de Habitação (Min. das Cidades e INSS).²⁹

Cada subgrupo esboçou um documento base para as reuniões ordinárias do GTI, onde sua discussão era aprofundada. Ao final foram definidos consensualmente os seguintes “Princípios da Política de Gestão do Patrimônio da União”:³⁰

A – A gestão eficiente, ética e transparente do Patrimônio da União;

B – O cumprimento da função socioambiental do Patrimônio da União, ressaltando sua articulação às políticas de inclusão social e seu equilíbrio com a função arrecadadora; e

C – A gestão compartilhada do patrimônio com Estados, Municípios e Distrito Federal, considerada no contexto de pacto federativo e da articulação do Governo Federal com a sociedade.

Enquanto “Diretrizes de Gestão do Patrimônio da União” foram desenvolvidas orientações para:³¹

- 1) Limites de Compartilhamento Patrimonial com Estados e Municípios;*
- 2) Política de Gestão e Uso de Imóveis Vazios;*
- 3) Usos de Imóveis Urbanos para Fins de Habitação em Regiões Metropolitanas;*
- 4) Imóveis Ocupados;*
- 5) Gestão dos Terrenos de Marinha;*

²⁹ Ata da terceira reunião do GTI, em 05 de novembro de 2003.

³⁰ Relatório Final, em 20 de dezembro de 2003, encaminhado à Casa Civil após chancela dos respectivos Ministros de Estado.

³¹ Idem.

6) *Política de Aquisição, Locação, Arrendamento e Uso Recíprocos;*

7) *Melhorar a eficiência e transparência da Gestão do Patrimônio da União.*

Os trabalhos do GTI foram acompanhados pelos novos dirigentes nomeados para a SPU em novembro de 2003, que tanto participaram da resposta ao Decreto Presidencial, como, preocupados com a mudança da cultura interna do órgão, estabeleceram um Colegiado de Gestão e realizaram uma Oficina de Planejamento Emergencial imediatamente após a conclusão dos trabalhos do GTI.³²

Além do documento de “Princípios e Diretrizes da Política de Gestão do Patrimônio da União”, foram incorporados como documentos inspiradores a Carta da Terra³³, a Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos³⁴, as Metas do Milênio³⁵, além da explicitação das determinações da Constituição Federal³⁶, e do Estatuto da Cidade³⁷.

Uma das primeiras agendas do Planejamento Emergencial foi a realização, em abril de 2004, do 1º Encontro Nacional de Gestão Estratégica da SPU, que reuniu pela primeira vez em sua história todos os Gerentes Regionais do Patrimônio da União e dirigentes da SPU/Nacional, com o tema: “Integração e Gestão Compartilhada”. Participaram do encontro representantes dos demais Ministérios e Secretarias Especiais com interface com a SPU. Para garantir a integração e o exercício participativo do fazer coletivo, foi utilizada uma metodologia de planejamento³⁸ que possibilita a participação de todos os presentes de uma forma dinâmica, interativa e pactuadora de resultados, trabalhando com o que de melhor há em cada pessoa e

³² Relatório da Oficina de Planejamento Emergencial jan/set de 2003. SPU/Brasília, 8 e 9 de janeiro de 2003.

³³ Iniciada na ECO Rio 92, ONU, 2002.

³⁴ UM Habitat, Turquia, 1996.

³⁵ ONU, 2000.

³⁶ Brasil, 1988.

³⁷ Brasil, 2001.

³⁸ Investigação Apreciativa (IA) é uma abordagem de desenvolvimento e mudança organizacional inovadora, composta de quatro fases: *Discovery, Dream, Design and Destiny*, desenvolvida por David Cooperrider, professor e catedrático da Escola de Administração Weatherhead, da Case Western Reserve University (<http://appreciativeinquiry.edu>).

deixando emergir a mudança. Um dos momentos altos do evento foi a construção coletiva da Missão da SPU, que desde então passou a ser:

Conhecer, zelar e garantir que cada imóvel da União cumpra sua função socioambiental, em harmonia com a função arrecadadora, em apoio aos programas estratégicos para a Nação.

A compreensão da profundidade do sentido e os desdobramentos desse momento foram imediatamente percebidos:

Desta forma, o cumprimento da função social de uma propriedade pública deve estar associado às responsabilidades e obrigações do Estado brasileiro com toda a sociedade. Assim, a destinação e o uso dos bens públicos têm como objetivo contribuir para a redução das desigualdades sociais e territoriais e para a promoção da justiça social, seja garantindo o direito à moradia, seja apoiando o incremento ao desenvolvimento local [...] Neste sentido, a efetiva aplicação da função socioambiental da propriedade à gestão dos bens da União constitui um dos fundamentos do processo de transição para um novo modelo econômico e social, que pretende superar as limitações impostas pelos paradigmas adotados por governos anteriores e a viabilização de um modelo de desenvolvimento que de fato resulte em uma maior igualdade social no Brasil ³⁹.

4.2. A Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União

“Segundo Norberto Bobbio, a democracia é ‘o exercício do poder público em público’. Nesta definição, Bobbio atribui ao termo ‘público’ duas acepções, referindo-se, na primeira delas, à contraposição entre público e privado e, na segunda, à contraposição entre público e secreto. Desta forma, para Bobbio, a democracia é a ordem voltada para a realização dos interesses públicos e, para tanto, ela deve ser feita em público e deve ser passível de controle público.”⁴⁰

Essa definição nos ajuda a destacar alguns dos aspectos que aqui pretendemos analisar com relação ao Patrimônio da União e seu papel dentro da democracia brasileira, bem como a própria Secretaria do Patrimônio da União com sua contribuição na atualização do papel do Estado frente às posições externadas pela sociedade, seja pela democracia direta (eleição do Presidente Lula, debates no Congresso, etc), ou

³⁹ Reschke, Agustini e Guerres (2005).

⁴⁰ Anastasia e Inácio (2006).

pela democracia participativa (Conferências Nacionais, com destaque aqui para a das Cidades).

A Secretaria do Patrimônio da União, até então uma organização reconhecidamente cartorial, com atuação meramente reativa às demandas pelo uso do patrimônio, fossem terrenos, próprios nacionais ou outros imóveis, com uma estrutura aquém das suas funções, com baixa capacidade de manter e qualificar seus recursos humanos, passa a ser desafiada a justamente “desprivatizar” sua estrutura, uma vez que o acesso às informações sobre o patrimônio da União era privilégio de poucos, e romper com a cultura autoritária de decisões centralizadas.

Segundo MATOS (2009):

O interesse público comum em construção – aquele que pode ser capaz de amalgamar *uma nova democracia pragmática do interesse público* – só pode surgir da crítica (a modelos de Estado e de sua gestão) e da inventividade (político-social) como expressões da reflexividade humana. Desta forma, no plano subjetivo são os indivíduos que, lenta e trabalhosamente, poderão construir esse interesse comum de forma a que ele não corresponda mais exclusivamente aos interesses dos grupos socialmente dominantes.

Foi através do estabelecimento de um novo modelo de gestão, apoiado em formas colegiadas garantidoras da participação não só dos dirigentes, mas chamando os servidores ao exercício da sua cidadania, que a Secretaria do Patrimônio da União iniciou o estabelecimento de uma cultura de diálogo e de interação entre seus membros, com as demais secretarias do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com outros órgãos do governo federal, com os diferentes entes federados e com organizações da sociedade civil. A cada ano foram realizados dois ou três “Encontros Nacionais de Gestão Estratégica”, com uma semana de trabalho conjunto, reunindo servidores e representantes dos atores citados, conforme as pautas definidas pelo Conselho Estratégico.

Do Conselho Estratégico participam os membros da Diretoria Colegiada e cinco Superintendentes do Patrimônio da União, cada um representando os estados de uma das regiões do país. Essa dinâmica proporcionou a realização de Encontros Regionais

nos intervalos dos Encontros Nacionais como forma de aprofundar o Planejamento Estratégico e o Plano de Ação Nacional.

Consequência de um processo de fortalecimento institucional lento, porém contínuo, os servidores do Patrimônio da União assumiram um protagonismo até então inexistente no âmbito regional passando de uma postura reativa a uma atitude proativa. Constituíram esse processo o reforço à estrutura da SPU Nacional e nos estados, a realização de concursos para complemento dos quadros, o estabelecimento inédito de uma “Gratificação por Resultados” e outras ações.

Podemos dizer que a Secretaria do Patrimônio da União experimentou, no âmbito federal, processo semelhante ao vivido no âmbito das administrações locais na década anterior:

Farah (2000:17) resgata três elementos através dos quais os governos locais (contribuíram) para a *formatação de novos arranjos institucionais e de renovados processos de gestão*, reformuladores dos elementos críticos que caracterizavam as políticas sociais brasileiras até os anos 80:

1. A *promoção de ações integradas*, (...) que articulem as ações tradicionalmente fragmentadas em diversos setores;
2. O *estabelecimento de vínculos de parceria com outros níveis de governo e com governos de outros municípios*;
3. O *estabelecimento de novas formas de articulação entre Estado, sociedade civil e mercado* (estas novas formas de articulação tenderiam a promover uma maior *inclusão de novos atores na formulação e implementação das políticas públicas* (...).⁴¹

Portanto, um novo arranjo institucional e um novo modelo de gestão como forma de garantir o interesse público no uso e na ocupação dos imóveis da União com base no cumprimento de sua função socioambiental, assegurando igualmente a transparência e o controle público; disso resultaram, por exemplo, alterações na legislação patrimonial, a constituição de Comitês Gestores de projetos de regularização fundiária (onde participam, além da SPU, outros órgãos do governo federal, estado e município, bem como representantes da sociedade civil – institutos, ONG's, associações de moradores, etc.), e também a constituição de Grupo de Trabalho (participam representantes de todos os segmentos que compõem o Conselho Nacional

⁴¹ Matos, 2009.

das Cidades) objetivando a definição de diretrizes para identificação e destinação de áreas da União para habitação.

Um caminho novo para aqueles que já estão há algum tempo no interior do Estado, mas não diferente para uma sociedade historicamente alijada do seu convívio, onde a maior das dificuldades é igualmente a sua grande oportunidade: a inexistência de modelos pré-fixados, o que exige um diálogo contínuo, e a superação de pré-conceitos. A transparência pretendida é proporcional à dedicada por todos os atores reunidos nesses diferentes espaços do fazer “com-junto”:

[...] uma postura de negociação que aposta na possibilidade de uma atuação conjunta, expressa paradigmaticamente na bandeira da participação da sociedade civil. (...) é possível afirmar que a grande novidade que os anos 90 trazem consigo é uma aposta generalizada na possibilidade de uma atuação conjunta, de “encontros” entre o Estado e a sociedade civil.⁴²

Com efeito:

Isso implica também reconhecer que a dimensão do conflito é inerente a esse processo, como o é a própria democracia, e que os espaços de formulação de políticas que contam com a participação da sociedade civil não apenas são inerentemente marcados pelo conflito como representam um avanço democrático precisamente na medida em que publicizam o conflito e oferecem procedimentos e espaço para que ele seja tratado legitimamente. A ausência de espaço desse tipo facilita a tomada de decisões e a formulação de políticas através de um exercício autoritário do poder, onde o Estado ignora e deslegitima o conflito ou o trata nos espaços privados dos gabinetes, com os que a eles têm acesso. A desprivatização das estruturas decisórias do Estado e a publicização do conflito representam, portanto, condições favoráveis ao avanço de construções hegemônicas alternativas.⁴³

Portanto, a Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União, ao mesmo tempo em que parte dos “Princípios e Diretrizes” estabelecidos e referendados pelos Ministérios participantes do GTI de 2003, e justamente por se manter fiel a eles na sua essência, vai organizando, revendo e atualizando seu Planejamento Estratégico, seus Programas e Ações, na medida em que aprofunda o exercício de sua própria gestão de forma democrática e participativa.

5 – INSTRUMENTOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

⁴² Dagnino (2000).

⁴³ Dagnino (2000).

A Lei No. 10.257, de julho de 2001 – Estatuto da Cidade, e a Medida Provisória No. 2.220, de 4 de setembro de 2001, cancelam como instrumentos de regularização fundiária a Usucapião Especial de Imóvel Urbano e a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia, inseridos no rol de instrumentos da política urbana. Como a MP 2.220/2001 trata justamente dos artigos que foram vetados quando da sanção da Lei No. 10.257/2001, e que já apresentavam o instrumento da Concessão de Uso Especial para fins de Moradia em sua Seção VI, achamos por bem preservar esta organização e por isso tratamos aqui da aplicação da MP 2.220/2001 nas áreas da União, referindo-nos ao Estatuto da Cidade.

Trata-se do reconhecimento do direito à moradia às famílias ocupantes de imóvel público em área urbana, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados, utilizando-o como moradia, desde que seu ocupante não seja proprietário ou concessionário de outro imóvel urbano ou rural. Estabelece a gratuidade, o direito sucessório, a concessão de forma coletiva, quando necessário for, e a utilização da CUEM em substituição a outros contratos já existentes, entre outras inovações.

Apesar de existir desde 2001 a determinação constitucional de assim proceder nas áreas do Patrimônio da União, ocupadas por famílias de baixa renda, só começou a ser obedecida em 2003, quando foi criado o Ministério das Cidades e a Secretaria Nacional de Programas Urbanos formulou, pela primeira vez no País, uma política nacional de regularização fundiária de áreas urbanas, que se concretizou no Programa Papel Passado. Um dos objetivos foi estimular e apoiar os processos de Regularização Fundiária em áreas públicas da União, Distrito Federal, Estados e Municípios.

Em decorrência das experiências promovidas diretamente por alguns municípios já se entendia como regularização fundiária “o processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídico, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária”.⁴⁴

⁴⁴ ALFONSIN (1997).

Aprofundando a compreensão sobre a característica sistêmica desse processo, o Ministério das Cidades, em seu PPA, Programa 1128 / Ação 8866 - Apoio à Regularização Fundiária Sustentável de Assentamentos Informais em Áreas Urbanas (Papel Passado), entende que este é um:

processo que envolve a regularização urbanística, ambiental, administrativa e patrimonial. A dimensão urbanística implica garantir a integração do assentamento à cidade formal melhorando as condições de infra-estrutura urbana, acessibilidade, mobilidade e disponibilidade de serviços públicos. A dimensão ambiental busca a melhoria das condições do meio ambiente, incluindo o saneamento, o controle de risco de desastres naturais, a preservação e a recuperação da vegetação e de cursos d'água. A regularização administrativa e patrimonial trata do reconhecimento à moradia, por meio de títulos registrados em Cartório de Registro de Imóveis e de processos que assegurem a permanência da população nas áreas ocupadas, resultando na inserção desses assentamentos nos mapas e cadastros da cidade. Todas essas dimensões devem ser garantidas e combinadas, nos programas municipais e estaduais de regularização fundiária.⁴⁵

Esta orientação impõe uma ação do governo federal necessariamente articulada com o poder local e a comunidade envolvida. Tendo a Missão como norte de sua política, ou seja, “garantir que cada imóvel da União cumpra sua função socioambiental”, e em sintonia com a política nacional de regularização fundiária definida pelo Ministério das Cidades, a SPU, em 2004, na revisão do seu PPA, constituiu uma ação denominada Regularização Fundiária de Assentamentos Informais em Bens da União, que, desde então, prevê recursos do Orçamento Geral da União para apoiar a regularização fundiária em seus imóveis. Esta ação tem metas estabelecidas anualmente, e são atingidas em, e somente com, parceria com Estados, Municípios e sociedade civil.

Ao longo de décadas famílias de baixa renda se instalaram em áreas da União, formando vastos assentamentos informais, normalmente em solo firme, favelas, ou mesmo em palafitas, uma vez que a orla e as margens dos rios federais são de domínio da União. Em paralelo, são igualmente inúmeras as populações tradicionais localizadas em bens da União, sejam populações ribeirinhas, moradores das várzeas amazônicas, colônias de pescadores, extrativistas, quilombolas ou populações indígenas.

⁴⁵ Ministério das Cidades, Manual para Apresentação de Propostas, 2009.

A ação de regularização fundiária é coordenada pela Superintendência do Patrimônio da União em cada Estado e Distrito Federal, pois é essencial o estabelecimento de parcerias locais e a garantia da participação da população beneficiada. O fluxo tratará em paralelo da Regularização Jurídico-Cartorial, da Regularização Cadastral e da Regularização Urbanístico-Ambiental. As etapas, responsabilidades de cada ente, cronograma e meios são definidos e firmados por meio da assinatura de Acordos de Cooperação Técnica. A meta principal é a titulação definitiva da área em nome de seus ocupantes.

Na medida em que esse processo foi iniciado em vários municípios e no Distrito Federal, foram identificadas as limitações legais para sua efetivação, e foram diagnosticados os principais entraves relativos aos imóveis da União presentes nos programas e projetos habitacionais e de regularização fundiária em curso. Os entraves não diziam respeito apenas aos imóveis vinculados ao Patrimônio da União, mas igualmente aos imóveis do INSS ou da extinta RFFSA, em processos semelhantes de regularização ou destinação. Por ser uma ação prioritária do governo federal, a Presidência da República, decidiu pela elaboração de uma proposta de Medida Provisória. A sua Casa Civil coordenou, com a participação da Secretaria do Patrimônio da União, das Secretarias Nacionais de Habitação e de Programas Urbanos do Ministério das Cidades e do Ministério da Previdência Social, dentre outros órgãos, a elaboração de um texto que afastasse os obstáculos jurídicos que impediam a regularização fundiária pretendida.

A Medida Provisória 292, de 27 de abril de 2006, dentre outras alterações, trouxe como um dos principais pontos a mudança na lógica de regularização das ocupações de imóveis da União, visando contemplar os assentamentos informais de baixa renda. Buscou-se garantir que, após o cadastramento de ocupantes, fosse possível trabalhar com as diferentes possibilidades de regularização jurídica, não apenas a inscrição de ocupação, como era previsto até então na legislação patrimonial.

Buscou-se ainda, com o objetivo de avanço no processo de regularização fundiária em imóveis da União:⁴⁶

⁴⁶ Essa descrição dos conteúdos está contida nas Notas Técnicas e em documentos explicativos internos da SPU.

- Facilitar o cadastramento de assentamentos informais, admitindo-se a hipótese de cadastramento do assentamento para posterior outorga de título de forma individualizada ou coletiva, nos moldes já previstos pela MP 2.220/2001;
- Facilitar a obtenção de isenção de taxas de ocupação, foros e laudêmios pela população de baixa renda, pois a isenção foi ampliada às famílias com renda de até cinco salários mínimos e a comprovação de carência para obtenção da isenção passa a ser exigida a cada quatro anos e não anualmente, como era anteriormente;
- Permitir que a isenção fosse estendida, também, para os fundos públicos criados para a realização de programas habitacionais, assim como para as autarquias e fundações federais mantidas integralmente pela União. A modificação visou corrigir a impropriedade da cobrança de autarquias e fundações federais, cujo pagamento resulta em mero remanejamento de verbas do erário nacional, acrescido de custos operacionais e administrativos;
- Ampliar os institutos jurídicos passíveis de aplicação aos terrenos de marinha e seus acrescidos. Anteriormente, o aforamento era o único a ser utilizado nestas áreas. Agora, podem ser aplicadas a Concessão de Direito Real de Uso e a Concessão Especial de Uso para Fins de Moradia em todos os imóveis da União, inclusive os terrenos de marinha, ressalvada a aplicação sobre imóveis funcionais, visto que são afetados a um fim específico, definido em lei própria;
- Facilitar a regularização fundiária das áreas ocupadas por ribeirinhos, população que habita as margens dos rios federais e tira seu sustento do aproveitamento sustentável das várzeas, também foi acrescentada de forma explícita na legislação;
- Permitir a alienação pela venda de imóveis ociosas do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) e da Rede Ferroviária Federal (RFFSA)-em Liquidação aos beneficiários de programas de regularização fundiária ou de provisão habitacional de interesse social;

- Introduzir procedimentos específicos e simplificados para a demarcação de terrenos para regularização fundiária de interesse social, facilitando o registro em nome da União para posterior parcelamento do solo;
- Agilizar os processos de regularização fundiária de interesse social, através da criação de duas modalidades de recuperação de imóveis entregues a órgãos da administração direta quando não mais utilizados para o fim a que foram destinados ou quando houver comprovada necessidade de regularização fundiária de interesse social na área: a devolução e o cancelamento unilateral do ato de entrega;
- Dispensar licitação nos casos de alienação gratuita ou onerosa, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis utilizados no âmbito de programas habitacionais, previstos no art. 17 da Lei nº 8.666/93, os imóveis destinados a programas de regularização fundiária de interesse social. Inclui na mesma regra o aforamento desses imóveis e, ainda, elimina a exigência de que os órgãos e entidades promotores de tais programas habitacionais tenham sido criados especificamente para esse fim;
- Possibilitar a extinção do aforamento por interesse social, mediante prévia indenização. O cancelamento do registro de aforamento passa a ser documento hábil para a retificação do registro junto ao Cartório de Registro de Imóveis. Com isto, é agilizada a regularização fundiária e fortalecido o combate à especulação imobiliária;

Ainda que o Executivo e o Legislativo tivessem extremo interesse e acordo para a aprovação da MP-292 e mesmo ocorrendo a prorrogação do prazo de vigência, as dificuldades políticas para a votação das medidas anteriores inviabilizaram sua votação no Congresso por decurso de prazo.

Com o fim do prazo de vigência, sem que ocorresse sua aprovação, o Governo Federal deu início às discussões para buscar alternativas que viessem a garantir a continuidade da reparação das falhas de um modelo de ocupação da terra, aproveitando, inclusive, para valorizar e incorporar em seu texto várias emendas, oriundas de diversos setores do Governo, do Parlamento e da Sociedade Civil. O que resultou na edição de um Projeto de Lei em regime de Urgência, para que viesse a garantir o mais rápido possível a continuidade do processo.

O Projeto de Lei incorporou o discutido no tramite da MP 292, complementando alguns pontos que não estavam presentes na referida Medida Provisória, dos quais os principais foram:

- Autorizar a dispensa de licitação à cessão gratuita ou em condições especiais os imóveis construídos, destinados ou efetivamente utilizados nos programas de provisão habitacional ou regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública.
- Garantir condições especiais para aquisição de imóveis da União em se tratando de projetos sociais, segundo critérios de habilitação e renda definidos em regulamento. Este dispositivo cria mecanismo para regularização das ocupações de imóveis públicos federais com faixa de renda superior àquela beneficiada pelos instrumentos não onerosos de regularização fundiária.
- Autoriza a doação de bens imóveis de domínio da União também para os órgãos ou entidades da administração pública para realização de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social possibilitando a transferência definitiva da propriedade para o fim de moradia para a população carente, mediante a comprovação, no caso dos beneficiários finais, de renda familiar até cinco salários;
- Acrescenta a isenção de taxas de ocupação, foros e laudêmios pela população de baixa renda, desde o início da efetiva ocupação do imóvel e alcança os débitos constituídos e não pagos, inclusive os inscritos em dívida ativa, e os não constituídos até 27 de abril de 2006, bem como multas, juros de mora e atualizações monetárias.

O projeto de lei foi encaminhado para o Congresso Nacional, porém apesar da relevância do tema e do acolhimento dos deputados, não foi finalizada a sua apreciação. Sendo assim por considerar necessária a imediata aplicabilidade das alterações, resolveu-se pela edição de uma nova Medida Provisória. Assim surge a MP 335, de 23 de dezembro de 2006, fiel ao texto do Projeto de Lei apresentado pelo Executivo, que já incorporava a contribuição de vários órgãos e setores da sociedade.

Muito em função dessa coerência, a MP 335/06 foi aprovada por unanimidade dos partidos, tanto na Câmara dos Deputados, como no Senado Federal, não sem uma série de reuniões e diálogos que apenas contribuíram na ampliação da consciência sobre a importância de consolidar e reafirmar a Política Nacional de Regularização Fundiária, direcionada às famílias de baixa renda. E em 31 de maio de 2007 foi sancionada a Lei No.11.481.

Em paralelo ao caminho percorrido para as mudanças na legislação patrimonial, foram sendo criados novos procedimentos administrativos, seja na constituição de equipes específicas, no órgão central da SPU e nas então Gerências Regionais do Patrimônio da União, seja na simplificação dos fluxos burocrático, ou ainda pela criação de mecanismos inéditos, como no caso da Autorização de Uso.

Estima-se que mais de duzentas e cinquenta mil famílias na Amazônia habitem em áreas de várzeas, que, na sua maioria, ficam submersas uma boa parte do ano, confirmando, assim, o domínio da União. São áreas tradicionalmente exploradas por grileiros ou outros personagens que se dizem “donos das terras” e que estabelecem uma relação de dependência, muitas vezes de escravidão, com as famílias ribeirinhas que ali estão por muitas gerações sobrevivendo do manejo dessas áreas.

No segundo semestre de 2005 a Gerência Regional do Pará realizou o Seminário Nossa Várzea, que contou com a participação de aproximadamente duzentos representantes dos ribeirinhos, associações, cooperativas, além de representantes de órgãos como INCRA e IBAMA, AGU, Ministério Público, Institutos de Terra dos Estados da Amazônia, ONG's, dentre outros. Pela primeira vez constituiu-se um fórum com todos os atores envolvidos e com o propósito de buscar-se conjuntamente uma solução à questão da regularização dessas áreas de várzeas.

Com uma dinâmica que permitiu o compartilhamento de informações em plenário, entre os órgãos e organizações presentes, e o trabalho em grupos para o cumprimento das tarefas pautadas, chegou-se ao final da semana com a Minuta de um Termo de Cooperação Técnica entre a SPU e o INCRA, propondo a constituição de uma frente de trabalho conjunto para a regularização fundiária, e a Minuta de Portaria da SPU constituindo o Termo de Autorização de Uso como um instrumento que permite

iniciar a regularização fundiária dos ribeirinhos, promovendo o reconhecimento da posse. É um instrumento de caráter excepcional, transitório e precário, contudo permite o acesso a crédito rural, aos programas sociais governamentais e empodera os ribeirinhos frente aos conflitos fundiários.

Desde a publicação da Portaria SPU 284, de outubro de 2005, a GRPU/PA deu início ao Programa Nossa Várzea nos arredores de Belém e logo em seguida no arquipélago do Marajó, o que, pelo seu ineditismo, criatividade, e bons resultados, obteve o reconhecimento merecido com o terceiro lugar no 12º Prêmio Inovação na Gestão Pública Federal, promovido pela Escola Nacional de Administração Pública, em 2007.

Como parte importante na consolidação desse modelo de gestão, a SPU publicou em 23 de novembro de 2007 uma Instrução Normativa dispendo especificamente sobre o procedimento para a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia – CUEM, e da Autorização de Uso em Imóveis da União.

Caminho semelhante foi seguido na busca de desburocratizar igualmente a regularização de quilombos em áreas da União. A SPU, desde a publicação do Decreto nº 4.887/2003 passou a receber a comunicação do INCRA avisando sobre o início dos trabalhos para elaboração do RTID, sendo de sua responsabilidade o fornecimento de informações ao INCRA, o mapeamento de eventuais sobreposições e a verificação da situação dominial propriamente dita. A SPU também participa da fase de negociação do Relatório, pois na necessidade de remover do território quilombola aqueles que não fazem parte da comunidade, é verificada eventual disponibilidade de áreas próximas para seu reassentamento. Ao receber a publicação do RTID e manifesta-se. Num primeiro momento, ao constatar que o todo ou parte da área estava registrado como de domínio da União, a SPU fazia encaminhava a Concessão de Direito Real de Uso da área para o INCRA, e este, por sua vez, transferia a CDRU à comunidade quilombola.

A partir de debates internos e com a Consultoria Jurídica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, foi inaugurado novo procedimento, a partir do qual a própria SPU encaminha a constituição do Título de Propriedade em nome do Quilombo reconhecido, conforme orientação expressa no Parecer/MP/CONJUR/GAN/

Nº 0739-5.2.5/2006, referente ao Processo das Comunidades Negras Rurais de Parateca e Pau D'Arco, na Bahia, conforme lemos:

13. Considerando-se que a Constituição Federal reconheceu e assegurou, assim, a propriedade definitiva, às comunidades, das terras remanescentes de sítios de quilombos, além de impor ao Estado o dever de emitir os títulos, entende-se que, no âmbito deste Ministério, incumbe apenas que a Secretaria do Patrimônio da União encaminhe ao INCRA a documentação relativa a cada área, para serem emitidos os respectivos títulos, nos termos do Decreto nº 4.887, de 2003, ficando prejudicada a análise da minuta de portaria acostada às fls. 78/79 (que propunha a CDRU ao INCRA).

Vale destacar que além do tempo percorrido para que os decisores federais se convencessem dessa tese, a senhora responsável pelo cartório da região, a quem cumpria o dever de registrar o novo título, demorou dois meses para assim o fazer.

Inspirando-se no instrumento das Zonas, ou Áreas, Especiais de Interesse Social, criado pelo Estatuto das Cidades, a SPU criou a figura das Áreas de Interesse Público, definidas e gravadas por meio da publicação de Portaria no D.O.U., como forma de confirmar publicamente o reconhecimento da função socioambiental de uma determinada área do patrimônio da União. Em que pese o esforço para agilizar o processo de regularização fundiária, as etapas e exigências a serem cumpridas são muitas, ainda mais considerando os tempos de cada parceiro, orçamentos públicos, dentre outros, o que faz com que o instrumento final de regularização demore em se concretizar. Dessa forma confirma-se a finalidade da área, garantindo, inclusive, a liberação de recursos de financiamento público ao município, ou diretamente às famílias da área, como já tem procedido a Caixa Econômica Federal, por exemplo.

Para fechar este capítulo acrescento que, a partir de 2004 foram realizadas várias Oficinas de Capacitação em Regularização Fundiária em Brasília e regionalmente, sempre procurando reunir antigos e novos servidores, de diferentes estados, com diferentes experiências e processos em desenvolvimento, com uma metodologia que mescla teoria com análise de casos concretos, de forma a constituir um ambiente de aprendizado contínuo que permita a constante revisão e aprimoramento dos procedimentos administrativos. Como ferramenta de aprendizado foi desenvolvido o Kit Regularização, composto de um Manual e de um Jogo da Regularização Fundiária, onde os participantes são convidados a assumirem

personagens comumente encontrados em processos como esse, e diante de problemas apresentados são desafiados a, através do diálogo democrático e participativo, construírem coletivamente uma saída. Um dos grandes méritos dessa metodologia é ajudar na desidentificação com as máscaras sociais. Esse é um elemento básico para que nos encontros entre sociedade e estado, ou ainda dentro de um mesmo grupo, o outro possa aparecer e ser escutado naquilo que é sua visão e seus interesses.

Uma sociedade democrática é uma sociedade que reconhece o outro, não na sua diferença, mas como sujeito, quer dizer, de modo a unir o universal e o particular (...), uma vez que o sujeito é ao mesmo tempo universalista e comunitário e ser sujeito é estabelecer um elo entre esses dois universos, ensaiar viver o corpo e o espírito, emoção e razão.⁴⁷

6 – INSTRUMENTOS DE DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA

O Estatuto da Cidade aborda o tema da Gestão Democrática da Cidade em um capítulo específico, que mesmo que singelamente, regulamenta a nível nacional aquilo que a sociedade já havia conquistado em alguns municípios, ou seja, instrumentos que garantam a democratização dos processos decisórios que dizem respeito à cidade, seu planejamento urbano, suas regras de uso e ocupação do solo, rompendo definitivamente com o isolamento de tais políticas públicas, “deixando de ser um assunto restrito aos especialistas e passando a ser um patrimônio de toda a sociedade”.⁴⁸

Uma das principais diretrizes da Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União é a Gestão Compartilhada dos bens do Patrimônio da União. Isso não se faz sem uma profunda mudança na gestão e na cultura organizacional, ou seja, é no exercício do dia a dia das relações de trabalho que se constrói algo em oposição à prática autoritária e centralizadora ainda presente nas diferentes estruturas de governo. Algo que não se faz por decreto, e nem da noite para o dia. Ao contrário, exige um constante compromisso com a democracia de forma tal que permita resistir à tentação de

⁴⁷ “Rencontre avec Alain Torraine”. Entretien avec Jean-François Dorteir et Patrick Maret. *Mensuel*, n, 42, ago., 2005. Disponível em www.ac-corse.fr/disciplines/scienceseco/Atour1.html. Citado por Sherer-Warren, 2008.

⁴⁸ Estatuto da Cidade, Guia para Implementação, 2002.

decisões centralizadas em nome da urgência, ou que descarte o diálogo para evitar o enfrentamento de conflitos, enfim, é assumir a contradição em saber o que se tem que fazer, mas optar com consciência pelo saber coletivo.

Segundo FARIA (2008):

O reconhecimento de que o aprofundamento da democracia requer um conjunto de formas participativas que ampliem as chances de vocalização e expressão de um número cada vez maior de pessoas, capacitando-os a partilharem autonomamente o exercício do poder político não é mais uma novidade no Brasil do novo século. Este reconhecimento vincula-se à crença de que a democracia precisa, para se consolidar, de estar amparada em um conjunto de valores democráticos construídos e exercidos mediante as práticas cotidianas dos atores na sociedade. Neste sentido, para além da constatação da importância da dinâmica institucional para o fortalecimento de uma determinada democracia, enfatiza-se também a importância da dinâmica societária por meio da prática de um conjunto de movimentos, organizações e associações, que possibilitarão a formação de uma cultura política norteadora de ações capazes de revigorarem, a um só tempo, o sentido da democracia e sua arena político-institucional (parlamento, estruturas burocrático-administrativas etc).⁴⁹

Já comentamos aqui sobre a gestão colegiada da SPU, onde as decisões procuram ser sempre, e cada vez mais, compartilhadas. Também falamos sobre a importância dos Encontros Nacionais de Gestão Estratégica, quando se reúnem dirigentes nacionais, Superintendentes dos estados, servidores em geral e parceiros públicos e da sociedade civil, onde todos contribuem nas decisões estratégicas.

Abordaremos agora, mais especificamente, algumas das formas encontradas para o exercício da gestão compartilhada, ampliando a participação política de outros sujeitos, que podemos chamar de formas híbridas, como alguns autores propõem. Híbridas porque “envolvem um partilhamento de processos deliberativos entre atores estatais e atores sociais ou associações da sociedade civil (...) e nesses espaços, esses atores são obrigados a debater e ajustar sua estratégia; ou seja, a ação a partir das instituições é substituída pela ação coletiva e negociada”.⁵⁰

A primeira destas formas híbridas de participação vamos encontrar no Projeto de Gestão Integrada da Orla Marítima – Projeto Orla, que foi concebido e é coordenado de forma conjunta pela Secretaria do Patrimônio da União e pelo Ministério do Meio Ambiente, que constituiu equipe específica para a gestão do projeto.

⁴⁹ Faria (2008).

⁵⁰ Avritzer e Pereira (2010).

Surgiu como uma ação inovadora do governo federal, uma vez que buscou

[...] implementar uma política nacional construída de forma compartilhada com outros entes federados e com a sociedade civil, buscando articular ações de incentivo ao turismo, de proteção ao meio ambiente e de ocupação urbana, entre outras, por meio do planejamento do uso e ocupação da orla brasileira e da construção de um pacto entre os atores envolvidos em cada localidade.⁵¹

Quando o Projeto foi iniciado, foi pensada uma série de publicações que compartilhasse informações e apontasse diretrizes e procedimentos para gestão compartilhada da orla, tendo em vista seu ineditismo, principalmente porque a competência legal para o gerenciamento da costa encontra-se majoritariamente no âmbito do governo federal e o Projeto Orla trouxe o foco para o nível municipal.

Desde 2003, foram disponibilizadas as seguintes publicações:

- Projeto Orla – Fundamentos para Gestão Integrada;
- Projeto Orla – Manual de Gestão;
- Projeto Orla – Subsídios para um Projeto de Gestão;
- Projeto Orla – Guia de Implementação;
- Projeto Orla – Implementação em Territórios com Urbanização Consolidada.

Os dois primeiros cadernos trazem a legislação, os antecedentes institucionais e os fundamentos teóricos bem como elementos técnicos e metodológicos que facilitam a análise conjunta do que temos hoje como cenário da orla objeto da concertação. Cinco dos estudos, que foram a base dos primeiros, são publicados no terceiro caderno: *Subsídios para um Projeto de Gestão*, acompanhados de análises comparativas e bibliografia recomendada.

Foi no próprio desenvolvimento das Oficinas previstas para implantação do Projeto Orla, já com a participação dos entes públicos e da sociedade civil, que se percebeu a necessidade de avançar no apoio aos municípios na implementação das diferentes ações previstas nos Planos de Gestão Integrada – necessariamente realizados de forma integrada. Assim, o *Guia de Implementação* “detalha o fluxo de

⁵¹ Projeto Orla, Implementação em Territórios com Urbanização Consolidada, 2006.

atividades e tarefas, contribuindo para a organização de uma agenda gerencial que oriente as instituições participantes da esfera federal, dos estados e dos municípios para a execução de cada uma das etapas de implementação do Plano pactuado”.⁵²

Por fim, também fruto da dinâmica democrática que abraça a realidade e mantém os processos em vivo aprofundamento, na medida em que o Projeto Orla foi sendo materializado nas grandes cidades litorâneas, novas complexidades foram sendo vistas e novos subsídios foram sendo demandados. Nesses territórios os conflitos entre os diferentes interesses e seus quase impossíveis acordos são bastante problemáticos e tensionadores das relações. Mais do que em qualquer outro ambiente a garantia do reconhecimento e do cumprimento da função socioambiental da propriedade, pública ou privada, é ameaçada pelos interesses imediatos e poderosos do mercado. Assim, surge o caderno *Projeto Orla: Implementação em Territórios com Urbanização Consolidada*, que, entre outras novidades, destaca a articulação do Plano de Gestão Integrada do Projeto Orla com outros instrumentos de planejamento e gestão territorial, como o Plano Diretor e o Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro e importância da participação cidadã no Projeto.

A participação cidadã tem alguns elementos constitutivos fundamentais para o desenvolvimento de um processo efetivamente participativo de exercício da democracia, da cidadania ativa, na criação de esferas públicas democráticas e transparentes e na criação de uma nova cultura política. São elementos de uma pedagogia que deve estimular os seguintes processos:⁵³

- Construção de esferas públicas transparentes e democráticas (...);
- Tomadas de decisão sobre os assuntos públicos (...);
- Práticas de co-gestão (...);
- Apropriação de conhecimentos técnicos e políticos (...);
- Formação de cidadãos autônomos e críticos (...);

⁵² Projeto Orla, Guia de Implementação, 2006.

⁵³ Projeto Orla, Implementação em Territórios com Urbanização Consolidada, 2006.

- Fortalecimento dos atores da sociedade civil e governo *para novas formas de exercício do poder em que a transparência das ações, a capacidade de ouvir, dialogar e reconhecer legitimidades no outro são atitudes indispensáveis (...)*;
- Desenvolvimento da auto-estima, das capacidades de comunicação e relacionamento interpessoal (...);
- Desenvolvimento dos valores de solidariedade (...);
- Um bom processo participativo que intervenha na correlação de forças(...).

Ao longo desses anos foram realizadas inúmeras Oficinas de Capacitação, envolvendo principalmente servidores públicos do governo federal, dos estados, municípios e Distrito Federal, visando não apenas a formação na metodologia do Projeto, mas também na experimentação desse novo papel a que é chamado: o de protagonista participativo.

Buscando garantir no processo uma posição semelhante entre os sujeitos participantes das Oficinas do Projeto Orla, onde o próprio agente público não fosse o elemento central, foram capacitados Multiplicadores do Projeto Orla: profissionais autônomos que concorreram através de edital para serem capacitados na metodologia e, ao constarem de um banco de profissionais habilitados para serem monitores das Oficinas, poderem oferecer seus serviços aos municípios responsáveis pela sua organização e execução.

A validade da democracia está inerentemente ligada ao processo de argumentação através do qual um indivíduo reconhece ao outro enquanto igual na utilização da linguagem. Conseqüentemente, a validade da democracia está ligada ao ato argumentativo do qual participam pelo menos dois indivíduos, um ato eminentemente coletivo.⁵⁴

Poderíamos extrair mais reflexões ainda sobre a experiência que o Projeto Orla acumulou nesses anos, mas nos detemos aqui para passarmos a abordar outra forma híbrida de participação nas políticas públicas, desta vez com relação a uma das grandes demandas de destinação de áreas e imóveis da União: o apoio aos programas de provisão habitacional em atendimento às reivindicações dos movimentos sociais por moradia.

⁵⁴ Avritzer, citando Habermas, 1996.

Esta pauta foi colocada pelos movimentos desde a I Conferência Nacional das Cidades, em outubro de 2003. O fórum onde começou a ser tratada foi o plenário do Conselho Nacional das Cidades, do qual a SPU participa como membro titular, representando o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e nos Comitês de Habitação e do Solo Urbano. Afora audiências específicas dos movimentos com a SPU em Brasília, nos Estados e Distrito Federal.

Dessa interação foram destinadas algumas áreas e imóveis da União para famílias contempladas por programas federais como o Crédito Solidário e o Programa de Arrendamento Residencial, e a identificação de dificuldades para o alargamento de tal ação em muito contribuiu na formulação do texto da MP que deu origem à Lei Nº11.481/2007. Mas ainda não estava respondida a demanda dos movimentos por uma participação mais direta junto às Superintendências do Patrimônio da União nos Estados, no que diz respeito ao acesso às informações, a ter mais clareza sobre o que compõe o Patrimônio da União nos diferentes municípios do seu estado, e a partir daí poder passar a ter uma ação mais propositiva com relação ao uso desses imóveis.

Um outro fator que corroborava com a urgência do estabelecimento desse espaço de decisão compartilhada era a própria aprovação da Lei Nº 11.124/2005, que criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), estabelecendo como uma das suas diretrizes a “utilização *prioritária* de terrenos de propriedade do Poder Público para a implantação de projetos habitacionais de interesse social”.⁵⁵

Assim foi proposta e aprovada no plenário do Conselho Nacional das Cidades, a criação de um Grupo de Trabalho Nacional, no âmbito da Secretaria do Patrimônio da União, com representantes de cada um dos segmentos que compõem o Conselho Nacional das Cidades, inclusive do Ministério das Cidades e a Caixa, com a meta de “definir critérios para destinação de imóveis da União para programas de provisão habitacional de interesse social e fortalecimento da gestão democrática desse patrimônio”.⁵⁶

⁵⁵ Art.4º, inciso II, alínea ‘c’ – grifo nosso.

⁵⁶ SPU Portaria N.80, de 26 de março de 2008.

A primeira pauta do GT Nacional foi justamente a Seleção de Imóveis da União para o Programa de Produção Social da Moradia – Edital/FNHIS 2008, sendo que de abril a junho o GT também se dedicou à:

- Seleção Conjunta MCidades/SPU – FNHIS 2008;
- Seleção de Imóveis da União para Programa de Produção Social da Moradia – FNHIS 2009 e articulação com os outros programas de HIS;
- Avaliação de Processos em Andamento na SPU;
- Arranjo Institucional e Gestão Democrática de Imóveis da União;
- Definição de Critérios e Prioridades para Destinação de Imóveis da União/INSS/RFFSA;

E, de julho à setembro avançou sobre o:

- Acompanhamento da transferência de Imóveis da União para Programa de Produção Social da Moradia;
- Definição de estratégias para Destinação de Imóveis do INSS;
- Aplicação de instrumentos da Lei 11.481/2007 para transferência de Imóveis pela União para projetos de Habitação de Interesse Social.

As novas vozes trazem sua própria experiência, seus saberes, e todas concordam que quanto mais ensaios tiverem, melhor satisfação quando do espetáculo final. Dialogar, expor as diferenças, manter certa tensão na proporção correta de demarcar os campos e os papéis, sem romper a corda.⁵⁷

Segundo AVRITZER (2000):

Os novos arranjos deliberativos se baseiam em duas mudanças em relação a concepção de informação. A primeira é que o Estado, assim como o mercado, possui informações incompletas para a tomada de decisões e que, portanto, é

⁵⁷ Teixeira e Tatagiba (2008), na pesquisa que realizaram junto aos conselhos de políticas públicas na cidade de São Paulo, no âmbito do Observatório dos Direitos do Cidadão, do Instituto Polis, entre 2006 e 2007, declaram que “a principal conclusão a que chegamos é que os conselhos estudados desempenhavam importantes funções no processo de produção das políticas públicas, embora essa incidência não se desse da forma esperada, e nem de forma homogênea. O que vimos é que os conselhos foram encontrando, não sem conflitos, seu lugar e seu papel (nem sempre desejado) na divisão do trabalho que envolve a gestão das políticas”.

preciso que os atores sociais tragam informações para que a deliberação contemple plenamente os problemas políticos envolvidos. Em segundo lugar, tais informações têm que ser compartilhadas e discutidas, isto é, os arranjos deliberativos presumem que as informações ou soluções mais adequadas não são *a priori* detidas por nenhum dos atores e necessitam serem construídas coletivamente.⁵⁸

TEIXEIRA E TATAGIBA (2008) destacam, como um aspecto importante relacionado aos atores e às dinâmicas de atuação, o grau de comprometimento dos sujeitos com a efetividade dos processos participativos e a aposta na importância dessa participação para a qualidade da política pública. Confirmamos que o comprometimento de cada um dos membros do GT-HIS foi fundamental para que a SPU, no dia 22 de outubro de 2008, fizesse publicar no DOU a Portaria N.388, declarando de interesse do serviço público os imóveis da União que foram selecionados pelo GT-HIS após vistorias coletivas realizadas em cada um dos estados e no Distrito Federal.

O processo nos estados não foi homogêneo, mas verificou-se que as tensões iniciais, marcadas pela desconfiança⁵⁹, foram sendo substituídas pela tensão positiva das idéias, das visões diferenciadas decorrentes dos diferentes fazeres, e aos poucos a confiança⁶⁰ foi se instalando, na mesma medida em que atividades eram realizadas em conjunto, como foram as vistorias e as decisões sobre a manutenção ou não de determinado imóvel na lista a ser declarada de interesse público e enviada ao Ministério das Cidades para integrar o Edital do FNHIS. Destacamos que, de forma inédita, foi, então, garantida a concorrência pública com relação às áreas da União, garantindo às comunidades selecionadas os recursos necessários para a efetiva provisão habitacional.

Vale ressaltar que esta metodologia inovadora possibilitou a concretização de experiência-piloto de análise técnica simplificada e participativa de imóveis da União.

⁵⁸ Avritzer, 2000.

⁵⁹ A confiança nos representantes significa que acreditamos que o uso do interesse público e a consideração das contribuições públicas disponíveis sejam autênticos. Mas porque confiaríamos ou deveríamos confiar em pessoas que não conhecemos pessoalmente? A condição normal da democracia representativa moderna é a desconfiança e não a confiança. (Arato, 2002).

⁶⁰ Estas “políticas de desconfiança” são essenciais para o fortalecimento da confiança no sistema institucional de qualquer democracia. “A confiança – afirma Claus Offe – é o resíduo que permanece depois que a propensão a desconfiar se demonstra infundada”. (Peruzzotti cita Claus Offe, “How Can We Trust Our Fellow Citizens?”, em Mark Warren (ed.). *Democracy and trust*, Cambridge University Press, 2001, pág. 76.)

Destacamos a importância de tal experiência para subsidiar o aprimoramento da operacionalização de outros programas de apoio à produção habitacional de interesse social, como por exemplo, nas vistorias de imóveis do INSS, coordenadas pelo Ministério das Cidades e pela CAIXA.⁶¹

O GT Nacional de HIS, ao mesmo tempo em que decide pela continuidade desse fórum, “tendo em vista que este Grupo de Trabalho representa uma iniciativa inédita de cooperação interinstitucional de gestão compartilhada e democrática no âmbito da SPU”,⁶² propõe que para o ano de 2009 sejam constituídos Grupos de Trabalho Estaduais (GTEs), que “certamente consolidarão o modelo de gestão democrática das terras da União, que tanto permite efetivar a integração federativa com participação social, quanto viabiliza ações efetivas para o cumprimento da função socioambiental da propriedade pública”.⁶³

A adesão de todos os segmentos que compõem o Conselho Nacional das Cidades foi fundamental em todo o processo e para sua continuidade.⁶⁴ Assim, de abril à junho de 2009 foram instalados, por meio de Portaria publicada no D.O.U., vinte Grupos de Trabalho Estaduais – GTE's. sendo que ao final do ano apenas no Estado do Amazonas o GTE não estava funcionando. Quando olhamos as memórias registradas das reuniões realizadas e dos relatos das vistorias conjuntas dos GTE's em imóveis da União, percebemos a riqueza da diversidade, a impossibilidade de fixar regras rígidas ou mesmo de se exigir procedimentos iguais para cada um dos GTE's.

AVRITZER (2008) traz uma grande contribuição nessa análise ao propor que:

na medida em que passamos a trabalhar com o contexto como variável relevante passamos, ao mesmo tempo, a relativizar o papel do desenho institucional tomado separadamente para pensar as instituições participativas. Diferentemente de Fung e Wright que atribuem ao desenho institucional a capacidade de gerar êxito nos processos participativos e propõem a repetição de desenhos independentemente de contexto (FUNG e WRIGHT, 2003),

⁶¹ Através da sociedade civil e da esfera pública a democracia recupera parte do seu caráter participativo que havia se perdido (Arato, 2002).

⁶² Nota Técnica N.17/SPU/OC, de 27 de novembro de 2008.

⁶³ Idem.

⁶⁴ A pré-condição mais importante para que um sistema de *accountability* realmente funcione é a atividade dos seus cidadãos nos fóruns públicos democráticos e na sociedade civil. (Arato, 2002, *grifos* do autor).

propomos uma outra categoria que denominamos de desenho participativo interativo. Neste caso, o sucesso dos processos participativos está relacionado não ao desenho institucional e sim à maneira como se articulam desenho institucional, organização da sociedade civil e vontade política de implementar desenhos participativos.

Ambas as formas híbridas de participação política na gestão do patrimônio da União apresentadas, seja o Projeto Orla, sejam os GTE's de Habitação de Interesse Social, são resultado de uma série de experiências de renovação do Estado acumuladas pelos sujeitos que participam da esfera pública ou da sociedade civil e que hoje se encontram justamente nesses espaços, dos quais são ao mesmo tempo desconstrutores e criadores. O como será feito e o que virá destes encontros não é possível prever.

Os resultados de um diálogo são incapazes de serem previstos da perspectiva de qualquer ator particular. Mesmo quando a intenção ao dialogarmos for a produção do acordo, não podemos antecipar como e quando tal acordo será produzido. Não podemos predizer, antes do diálogo ocorrer, o conteúdo do “tipo de razão que nós estamos preparados para reconhecer” (Bohman, 1996) como legítimo a não ser que seja público. Dessa forma, a razão pública é, segundo Bohman, a continuação do diálogo cooperativo.⁶⁵

⁶⁵ Faria, 2000.

7 – CONCLUSÃO: DESAFIOS AO APROFUNDAMENTO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA E PARTICIPATIVA

Poderíamos aqui passar a descrever todos os pontos que encontramos nos documentos levantados e que não se efetivaram, pelo menos da forma como foram pensados e planejados. Mas isso é material para uma próxima pesquisa, pois teríamos que abordar fatores que interferiram na governabilidade da Secretaria do Patrimônio da União, e que estão além do que nos propusemos neste trabalho.

Um trocadilho com a Parceria Público Privado – PPP, no que se refere ao trabalho desses últimos anos na SPU, é *Paciência, Persistência e Permanência*, ou seja, não esmorecer diante das dificuldades e da rigidez, principalmente da máquina pública e dos padrões mentais ainda hegemônicos, mas com muita paciência persistir no processo de mudança, principalmente no cumprimento da função socioambiental e da gestão democrática, para que se consolidem como política pública de forma permanente.

Pois, “(...) num país onde as elites são plagadas pela peste do patrimonialismo mais nefasto”⁶⁶, não se pode cair no equívoco de reduzir o desafio de fazer prevalecer a função socioambiental da propriedade e da cidade. Este é sim um dos maiores desafios para a consolidação da democracia, e não é uma mudança que se consolide num curto prazo. Lembrar que sempre que buscamos mudar um hábito e o conseguimos, temos que estar atentos para que este não regreda de forma traiçoeira e arrebatadora.

Nestas experiências estudadas verificamos que a diversidade é parte da solução, portanto não há como extrair da experiência o que é sua condição de sucesso: o inesperado.

A concepção tradicional de gestão burocrática advoga uma solução homogênea para cada problema, a cada nível da gestão administrativa, no interior de uma jurisdição administrativa. No entanto, os problemas administrativos exigem cada vez mais soluções plurais nas quais a coordenação de grupos distintos e soluções diferentes ocorrem no interior de uma mesma jurisdição. O conhecimento detido pelos atores sociais passa, assim, a ser um elemento central não apropriável pelas burocracias para a solução de problemas de gestão. Ao mesmo tempo, torna-se cada vez mais claro que as burocracias

⁶⁶ Viera, 2005, citando Oliveira, 2000.

centralizadas não têm condição de agregar ou lidar com o conjunto das informações necessárias para a execução de políticas complexas nas áreas sociais, ambiental ou cultural. Aí residiria o motivo da re-inserção no debate democrático dos assim chamados arranjos participativos.⁶⁷

A política pública deve apontar e prever, então, tais espaços do exercício da democracia participativa.

O que importa é ressaltar a participação relacionada ao processo de elaboração e gestão de programas sociais como um elemento fundamental, sobretudo, para a sustentabilidade das ações. Sem que as pessoas se apropriem da proposta, a intervenção fica mais vulnerável a descontinuidade, interrupções e fracassos de implementação⁶⁸.

Trata-se de criar as condições para a mudança e não querer controlá-la, pois que a sufocaria. Perpetuar uma política pública, como já vimos, passa necessariamente por não roubar-lhe seu elemento vital – o nunca estar acabada, e não poder prescindir da participação cidadã num processo contínuo de aprimoramento.

Entendemos que todos nós somos parte desse processo, independente do papel que cumprimos, seja como gestores públicos, participantes do movimento social, ou acadêmicos, enfim, cidadãos no exercício de nossa cidadania, em processo de crescimento contínuo, que não deixa de ser um processo de aprendizado, pois, “como dizia Paulo Freire, *educação é uma iniciação*; (ela) é vista como todo um processo histórico, lento, longo, tenso, de nos tornarmos humanos.”⁶⁹

⁶⁷ Avritzer e Santos (citam Sabel, 1997 e 1999), 2009.

⁶⁸ Carneiro, 2004 – citada por Fernandes, 2009.

⁶⁹ ARROYO, Miguel González, Aula 4, UFMG, 2009.

A Cidade se aprende⁷⁰

Ouve e aprende a cidade real,
Ela não é apenas a rua em que passas
a caminho de casa, nem a casa em que moras,
nem os telhados vistos do alto.

A cidade é o conhecimento de suas faltas e lutas.
Procura encontrá-la em ti mesmo.
Enquanto a vires com os olhos,
não poderás dizer que a conheces.
Quem vê um corpo e sua roupa
nada sabe do homem.

Passagem para o Amanhã

A cidade futura está no tempo.
A cidade futura está nos mapas.
Não há caminho secreto,
senha, contra-senha que desvendem seu reino.
E noite e amanhã nela despontam sem mistério.
Não a queiras ouvir sob a relva
ou a aspereza da pedra.
Não a julgues em ti - atrás dos olhos,
Todo milagre é possível,
Toda cidade, provável.
Não a inventes.
Não é mito que adores.
Não é mulher que desejes um momento nos braços.
Não é sonho que vivas no silêncio dos olhos:
A cidade perfeita, construída em solidão, é inabitável.

⁷⁰ Poemas de Roldão Mendes Rosa, poeta de Santos, SP.

8 – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFFONSO, Nazareno. *Chega de enrolação, queremos condução*. Vol. I. Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, EBTU. Brasília, 1987.

ALFONSIN, Betânia. (Org.). *Regularização da Terra e Moradia. O que é e como implementar*. Brasília: Caixa Econômica Federal e Instituto Polis, 2002.

ALMEIDA, Débora Cristina Rezende de, e CUNHA, Eleonora Schettini Martins. *O Potencial dos Conselhos de Políticas na Alteração da Relação entre Estado e Sociedade no Brasil*, GT.08, XIV Congresso Brasileiro de Sociologia, Rio de Janeiro, 28 à 31 de julho de 2009.

_____, Débora Cristina Rezende de, e CUNHA, Eleonora Schettini Martins. *A Produção de Conhecimento sobre os Conselhos de Políticas: Alguns Desafios Metodológicos*. Doutorandas e Pesquisadoras do Projeto Democracia Participativa – PRODEP/UFGM, 2009.

ALMEIDA, José Mauro de O' de. *Terrenos de Marinha, proteção ambiental e as cidades*. Belém: Ed. Paka-Tatu, 2008.

ALVES, Alda Judith. O Planejamento de pesquisas qualitativas em educação. In: *Cadernos de Pesquisa*. N° 77, São Paulo, maio de 1991.

_____, Alda Judith. A “revisão bibliográfica” em teses e dissertações: meus tipos inesquecíveis. In: *Cadernos de Pesquisa*. N° 81, São Paulo, maio de 1992.

ANASTASIA, Fátima, *Federação e relações intergovernamentais*. In Sistema Político Brasileiro: uma introdução. Editora UNESP, Konrad-Adenauer-Stiftung, 2005.

_____, Fátima e INÁCIO, Magna, *Democracia, Poder Legislativo, Interesses e Capacidades*, UFMG, 2006.

ARROYO, Miguel González, *Pedagogias em Movimento – o que temos a aprender dos Movimentos Sociais?* Curso de Formação de Conselheiros Nacionais. SGPR/UFMG, 2009

_____, Miguel González, *Recuperar a Humanidade Roubada*. Curso de Formação de Conselheiros Nacionais. SGPR/UFMG, 2009.

AVRITZER, Leonardo e SANTOS, Boaventura de Sousa. *Introdução: para ampliar o cânone democrático*. Curso de Formação de Conselheiros Nacionais. SGPR/UFMG, 2009 (disponível em www.eurozine.com).

_____, Leonardo. *Teoria democrática e deliberação pública*. Lua Nova. São Paulo, n. 49, 2000.

_____, Leonardo. Teoria democrática, racionalidade e participação: Uma crítica habermasiana ao elitismo democrático. In: *A moralidade da democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática*. Belo Horizonte: Ed. UFMG; São Paulo: Ed. Perspectiva, 1996.

_____, Leonardo e PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. *Democracia, Participação e Instituições Híbridas*. Curso de Formação de Conselheiros Nacionais. SGPR/UFMG, 2010.

BERTRAN, Paulo. *História da terra e do homem do planalto central*. Brasília: Solo Editores, 1994.

BOSI, Alfredo. *Cultura brasileira e culturas brasileiras*. In *Dialética da Colonização*. São Paulo, Companhia das Letras, 1992. p.308-345

BRAGA, Maria do Carmo de Albuquerque, *A lógica de gestão do patrimônio e a dinâmica espacial*, CEPE, Recife, 2009.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira, Intervenção com foco nos resultados: elementos para o desenho e avaliação de projetos sociais, in Carla Bronzo Ladeira Carneiro e Bruno Lazzarotti Diniz Costa (orgs) *Gestão Social – O que há de novo? Desafios e Tendências*. Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro, 2004.

COOPERRIDER, David e WHITNEY, *Investigação Apreiativa – uma Abordagem Positiva para a Gestão de Mudanças*, Qualitymark, Rio de Janeiro, 2006.

COUTINHO, Carlos Nelson, *Notas sobre Cidadania e Modernidade*. Transcrição de Conferência pronunciada na EMBRATEL, em 20 de maio de 1994, e publicada na revista Praia Vermelha – Estudos de Política e Teoria Social, Vol. 1, n.1, set/1997, do Programa de Pós-Graduação da ESS/UFRJ e, também, no livro *Contra a corrente – ensaios sobre democracia e socialismo*. São Paulo, Contez, de autoria de Carlos Nelson Coutinho, 2000.

COUTINHO, José Roberto de Andrade. *Gestão Patrimonial na Administração Pública*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris Ed., 2004.

_____, José Roberto de Andrade. *Direito Imobiliário Público*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris Ed., 1997.

DAGNINO, Evelina. Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. In *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil, Capítulo 1*, UNICAMP, PAZ E TERRA, 2000.

_____. Evelina. Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: Limites e Possibilidades. In *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil, Capítulo 8*, UNICAMP, PAZ E TERRA, 2000.

DOLABELA, Helena. *A Aprendizagem Coletiva no Conselho de Política Urbana e no Conselho de Política Habitacional da Cidade de Belo Horizonte*. Fórum Patrimônio, Belo Horizonte, jan/abr, 2008.

DUARTE, Rosália. Pesquisa qualitativa: reflexões sobre o trabalho de campo. In: *Cadernos de Pesquisa*. Nº 115, São Paulo, março de 2002.

DUSSEL, Enrique. Europa, modernidade e eurocentrismo. *Em livro: A colonização do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas*. Edgardo Lander (org.) Colección Sur Sur, CLACSO, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, setembro 2005.

ECO, Umberto. *Como se faz uma tese*. 15ª Ed. São Paulo: Perspectiva, 1999.

FARAH, Marta Ferreira Santos, *Governo local e novas formas de provisão e gestão de serviços públicos no Brasil*. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, FGV, São Paulo, 1997.

FARIA, Cláudia Feres. *Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman*. Lua Nova. São Paulo, n. 49, 2000.

_____, Cláudia Feres. *Os determinantes da efetividade democrática da participação Social*. Texto disponibilizado no ambiente virtual do Curso de Especialização em Democracia, República e Movimentos Sociais. DCP/UFMG, 2009.

_____, Cláudia Feres. Sobre os determinantes das políticas participativas: a estrutura normativa e o desenho institucional dos Conselhos Municipal da Saúde e de Direitos da Criança e do Adolescente no Nordeste. In: AVRITZER, Leonardo (org.). *Participação Social no Nordeste*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

FERNANDES, Edésio. (Org.). *Direito Urbanístico*. Belo Horizonte: Livraria Del Rey Edit., 1998.

FERNANDES, Edésio e DOLABELA, Helena, *O Direito à Continuidade das Políticas Públicas*, texto encaminhado por email pelos autores, 2009.

FONSECA, Cláudia. Quando cada caso não é um caso – pesquisa etnográfica e educação. In: *Revista Brasileira de Educação*. Nº 10, 1999.

GASKELL, George. Entrevistas Individuais e Grupais. In: *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som*. Petrópolis: Editora Vozes, 2002.

GOMES, Ana Maria Rabelo, FARIA, Eliene Lopes & BERGO, Renata Silva. Sobre o projeto e o processo de pesquisa na elaboração de monografias. *Programa de Formação de Conselheiros Nacionais*. UFMG, 2009.

GUIMARÃES, Juarez. *As culturas brasileiras da participação democrática*. In AVRITZER, L. (Org.) *A Participação em São Paulo*, Editora da UNESP, 2005.

LÜCHMANN, Lígia H. Hahn (2007). A representação no interior das experiências de participação. *Lua Nova*. São Paulo, n. 70.

MAHFUS, Júlio César. *Gestão Pública Democrática e o Estatuto da Cidade*. Cachoeira do Sul: Gráfica Jacuí, 2003.

MARTINS, Humberto Falcão, *Burocracia e a revolução gerencial – a persistência da dicotomia entre política e administração*. Revista do Serviço Público, Ano 48, n.1, jan-abr 1997.

MATOS, Marlise, *Cidadania porque, quando, para que e para quem? Desafios contemporâneos ao Estado e à Democracia*. Curso de Formação de Conselheiros Nacionais. SGPR/UFMG, 2009.

MATTOS, Liana Portilho. (Org.). *Estatuto da Cidade Comentado*. Belo Horizonte: M.Andamentos, 2002.

_____, Liana Portilho. *A efetividade da função social da propriedade urbana à luz do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Temas e Idéias Ed., 2003.

MATURANA, Humberto. *Emoções e Linguagem na Educação e na Política*. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2008.

MINAYO, Maria Cecília de S. & SANCHES, Odécio. Quantitativo-qualitativo: oposição ou complementaridade? In: *Cadernos de Saúde Pública*. V.9, Nº 3, Rio de Janeiro, jul/set, 1993.

MORONI, José Antônio. *O direito à participação no Governo Lula*. Texto disponível no seguinte endereço eletrônico (consulta em 02.11.2008): http://www.icsw.org/global-conferences/Brazil2006/papers/jose_antonio_moroni.pdf.

MOURA, Maria Lucia Seidl de, e FERREIRA, Maria Cristina. *Projetos de pesquisa: elaboração, redação e apresentação*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2005.

OLIVEIRA, Francisco de, *Um Republicano Exemplar*, São Paulo, Seminário sobre Novos Paradigmas de Desenvolvimento, 2000.

PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. *O Planejamento Urbano e o Desenvolvimento Sustentável – A Construção Coletiva do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) no Vetor Norte Região Metropolitana de Belo Horizonte/Brasil*. Texto apresentado no Seminário Norte e Sul – Olhares Cruzados sobre o Desenvolvimento Sustentável, Paris, CNRS, 23 à 25 de janeiro de 2008.

_____, Maria de Lourdes Dolabela. *As Políticas Públicas e os Processos de “Hibridação” no Brasil e na América Latina*. Curso de Formação de Conselheiros Nacionais. SGPR/UFMG, 2010.

PÓLIS, Instituto e CAIXA Econômica Federal, *Estatuto da Cidade – Guia para Implementação pelos Municípios e Cidadãos*, Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, Brasília, 2002.

REIS, Elisa, *Cidadania: história, teoria e utopia*. Transcrição da palestra proferida com este título no seminário internacional Justiça e Cidadania, realizado no Rio de Janeiro nos dias 10 e 11 de setembro de 1997. IFCS/UFRJ.

RESCHKE, Alexandra, *Fim do Cartório (Entrevista)*. In: Revista Tema. A Revista do Serpro. Ano XXVIII, Nº 174, julho/agosto, Brasília, 2004.

_____, Alexandra, AGUSTINI, Camila e GUERESI, Simone, *Um Novo Parâmetro para a Gestão dos Bens da União: Função Socioambiental da Propriedade*, in Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico, Ano II, N.8, Porto Alegre, 2005.

_____, Alexandra, *Buscando novas formas participativas institucionalizadas – um convite à escuta do outro e à necessária mudança de um e de outro*. Trabalho final da disciplina *Democracia, Política Públicas e Participação*. Curso de Formação de Conselheiros Nacionais. SGPR/UFGM, 2008.

RICKETTS, Miriam e WILLIS, James, *Experience Al: A Practitioner's Guide to Integrating Appreciative Inquiry with Experiential Learning*, Taos Institute, Ohio, 2001.

R. VIEIRA, Flávio Lúcio. *Celso Furtado, pensador do Brasil*. In *Conceitos*, Julho de 2004 – Julho de 2005.

SALOMON, Dêlcio Vieira. *Como Fazer uma Monografia*. 11^o Ed. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

SANTILLI, Juliana, *Socioambientalismo e Novos Direitos – proteção jurídica à diversidade biológica e cultural*. São Paulo, Ed. Peirópolis, 2005.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *A Reinvenção Solidária e Participativa do Estado*. Seminário Internacional Sociedade e a Reforma do Estado.

_____, Boaventura de Sousa. *A Crítica da Razão Indolente*. Vol. 1. São Paulo, Cortez Editora, 2007.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. *Reforma Urbana e Gestão Democrática: um ano de funcionamento do Conselho das Cidades*. Rio de Janeiro; FASE, 2005 (disponível no site www.forumreformaurbana.org.br).

SAULE JÚNIOR, Nelson. (Org.). *Direito à Cidade – Trilha legal para o Direito às Cidades Sustentáveis*. São Paulo: Max Limonad e Polis, 1999.

SCHERER-WARREN, Ilse, *Redes de Movimentos Sociais na América Latina – caminhos para uma política emancipatória?* Temática apresentada como Conferência de abertura à Sessão 4 – O “global” em questão: redes e movimentos sociais transnacionais, no *Seminário Nacional “Movimentos Sociais e os novos sentidos da política”*, PPGCS/UFBA, Salvador, 5 a 7 de junho de 2008.

SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO, *Documentos de Gestão*, disponíveis no endereço <http://www.spu.planejamento.gov.br>:

- o MANUAL DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM TERRAS DA UNIÃO, Instituto Polis, Secretaria do Patrimônio da União/SPU, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/MP, Brasília, 2006.
- o PROJETO ORLA - *Subsídios para um Projeto de Gestão*, Secretaria do Patrimônio da União/SPU, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/MP e Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental/SQA, do Ministério do Meio Ambiente/MMA. Brasília, 2003.
- o PROJETO ORLA - *Fundamentos para uma Gestão Compartilhada*. Secretaria do Patrimônio da União/SPU, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/MP e Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental/SQA, do Ministério do Meio Ambiente/MMA. Brasília, 2003.
- o PROJETO ORLA - *Guia de Implementação*. Secretaria do Patrimônio da União/SPU, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/MP e

Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental/SQA, do Ministério do Meio Ambiente/MMA. Brasília, 2005.

- o PROJETO ORLA - *Manual de Gestão*. Secretaria do Patrimônio da União/SPU, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/MP e Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental/SQA, do Ministério do Meio Ambiente/MMA. Brasília, 2005.
- o PROJETO ORLA - *Implementação em Territórios com Urbanização Consolidada*. Secretaria do Patrimônio da União/SPU, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/MP e Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental/SQA, do Ministério do Meio Ambiente/MMA.. Brasília, 2006.
- o REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NO BRASIL, Programa Nacional de Capacitação das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação, Secretaria Nacional de Programas Urbanos, do Ministério das Cidades, e CAIXA, Brasília, 2009.
- o TERRA LEGAL COM FUNÇÃO SOCIAL – *Resultados do VI Encontro Nacional de Gestão Estratégica da Secretaria do Patrimônio da União*, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/MP, Brasília, junho de 2006.

Outros:

- o MANUAL PARA APRESENTAÇÃO DE PROPOSTAS, Ministério das Cidades, (www.cidades.gov.br), Sistemática, Brasília, 2009.
- o MDA/INCRA. *O INCRA e os desafios para a regularização dos Territórios Quilombolas*. Brasília: 2000.