

O PATRIMÔNIO DA UNIÃO COMO RECURSO PÚBLICO A SERVIÇO DO DESENVOLVIMENTO URBANO: Entre o planejamento inclusivo e a governança empreendedora

Jennifer dos Santos Borges (jennifer.borges@planejamento.gov.br)

Arquiteta da Secretaria do Patrimônio da União – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da UFPE

Suely Ribeiro Leal (suelyleal@terra.com.br)

Arquiteta e Doutora em Economia Urbana pelo IE/UNICAMP
Professora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da UFPE

ÁREA TEMÁTICA – Desenvolvimento e Espaço: ações, escalas e recursos.

RESUMO

Os imóveis pertencentes à União, o chamado Patrimônio da União, constituem-se em reserva valiosa de recursos estratégicos para serem aplicados em prol do desenvolvimento urbano. A gestão desses imóveis, de responsabilidade da Secretaria do Patrimônio da União, é orientada em nível federal pela Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União, que, a partir de 2003, passou por significativa reformulação em seus princípios, conduzida sob o ideário da “Reforma Urbana”, no qual se baseou a reformulação da política urbana brasileira no mesmo período. No entanto, sua execução no nível local é conduzida sob a influência, por um lado, do planejamento urbano municipal, ao qual toda e qualquer propriedade urbana encontra-se subordinada pela exigência constitucional de cumprimento da função social, e por outro, dos arranjos de interesses locais, que conformam a governança urbana, e cuja mobilização de forças tem sido considerada no debate teórico atual de significativa relevância na condução da dinâmica das cidades. Partindo-se desse entendimento, procurou-se ilustrar neste trabalho como as novas concepções de gestão urbana, vistas pela dicotomia “empreendedorismo / inclusão”, refletem-se na utilização do Patrimônio da União em diferentes cidades brasileiras, tendo em vista o papel desempenhado pelo Estado na condução das políticas públicas, e sua articulação com os interesses de mercado e as demandas da sociedade civil.

PALAVRAS-CHAVE: Patrimônio da União, Planejamento, Governança.

ABSTRACT

The Union's properties, called Union's Patrimony, constitute valuable reserve of strategic resources to be applied in favor of urban development. The management of these properties, that is responsibility of the Secretariat of the Union's Patrimony, is oriented at federal level by the National Policy of Management of the Union's Patrimony, which, since 2003, has suffered substantial reformulation on its principles, conducted under the ideal of "Urban Reform", on which was based the reformulation of Brazilian urban policy in the same period. However, its implementation at local level is conducted under the influence, on the one hand, of the municipal urban planning, to which any urban property is submitted because of the constitutional requirement of compliance of social function, and secondly, of the arrangements of local interests that make up urban governance, and the mobilization of forces, which has been considered in current theoretical discussion, significantly important in the conduction of cities' dynamic. Based on this understanding, we tried to illustrate in this paper how the new conceptions of urban management, viewed by the "entrepreneurship / inclusion" dichotomy, are reflected in the use of the Union's Patrimony in different Brazilian cities, considering the role played by State in the conduct of public policies and their articulation with the market interests and demands of civil society.

KEYWORDS: Union's Patrimony, Planning, Governance.

O PATRIMÔNIO DA UNIÃO COMO RECURSO PÚBLICO A SERVIÇO DO DESENVOLVIMENTO URBANO: Entre o planejamento inclusivo e a governança empreendedora

1. INTRODUÇÃO

O desenvolvimento urbano, entendido no sentido mais abrangente do desdobramento da dinâmica socioeconômica que se reflete no espaço físico das cidades, é influenciado, entre outros fatores, pelo contexto macroeconômico mundial que, em tempos de globalização, revela uma significativa mudança nos papéis desempenhados pelo Estado, o setor privado e a sociedade civil na condução de assuntos de interesse público.

A internacionalização dos negócios, a financeirização da economia, a informatização tecnológica, a ampliação da participação do setor terciário, e a flexibilização das condições de trabalho que caracterizam o fenômeno da globalização colocam em xeque o papel dos Estados Nacionais quanto à regulação de suas condições de desenvolvimento econômico, diante do desafio imposto pela crescente competitividade entre territórios de todo o mundo na disputa pelos investimentos do grande capital. Se, por um lado, os Estados vêm-se condicionados a perseguir as qualificações que propiciem a inserção do país nesse contexto de economia globalizada, por outro, necessitam da legitimação da sociedade civil, que pressiona pela garantia das seguranças e benefícios que caracterizam a política de bem estar social. Percebem-se, então, tendências na redefinição do papel dos Estados Nacionais, que convergem tanto para a privatização do setor público (no sentido de uma maior inserção do setor privado na esfera pública), como para a emergência de uma maior democratização da política, com a ampliação da participação da sociedade civil no debate público.

E como a nova dinâmica do desenvolvimento capitalista delinea-se de modo transnacional, sobrepondo-se a possíveis peculiaridades entre Estados Nacionais, as cidades emergem nesse contexto como atores com função estratégica para efetuar a ligação entre os fatores territoriais de âmbito local que podem influenciar na alocação de recursos e os centros de comando das grandes corporações mundiais que pretendem “globalizar” seus negócios.

Toda essa conjuntura reflete-se, pois, no espaço físico das cidades, colocando o meio urbano como pano de fundo onde irão se refletir as consequências do desenvolvimento socioeconômico em nível local. O desenvolvimento urbano passa a ser, dessa forma, assunto de importância fundamental para o desenvolvimento econômico, constituindo-se em uma arena privilegiada de disputa de interesses dentro da sociedade. Definir o projeto coletivo daquilo que se almeja para o futuro das cidades, diante dos condicionantes nacionais e globais estabelecidos, torna-se, então, o grande desafio do planejamento urbano; sendo a execução de tal projeto, por meio da administração dos recursos disponíveis, a princípio, a função primordial da gestão urbana.

O que se alega, no entanto, é que a gestão urbana tem se distanciado – e muitas vezes negligenciado – do planejamento urbano tradicional, em favor da delegação de poderes na condução da dinâmica urbana aos arranjos de atores e interesses e à mobilização de forças que constituem a governança local. Desse modo, o planejamento urbano racionalista, baseado no ordenamento do uso e ocupação do solo, característico do período modernista, estaria perdendo lugar para um modelo de planejamento que se pretende mais flexível, dinâmico, voltado para a produção de resultados imediatos e capaz de incrementar as vantagens competitivas de nichos territoriais específicos tendo em vista a promoção de um desenvolvimento urbano de origem exógena. O planejamento estratégico emerge, assim, como solução pós-modernista para o enfrentamento dos desafios impostos pela globalização às cidades da atualidade.

Quando se fala de desenvolvimento urbano no Brasil, no entanto, não se pode deixar de remeter às exigências constitucionais que vinculam o tema ao planejamento urbano municipal, em especial àquele expresso no plano diretor, por meio do qual se definem os condicionantes para o cumprimento da função

social da propriedade, como princípio limitador do direito pleno de propriedade. Além disso, apesar da prerrogativa da competência municipal para a execução da política de desenvolvimento urbano, esta deve ser conduzida em conformidade com as diretrizes estabelecidas nacionalmente pelo Estatuto da Cidade, lei 10.257/2001, no qual se delineiam também as condições gerais para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

Nesse ínterim, procurou-se destacar neste trabalho, a relevância do Patrimônio da União como recurso estratégico para o desenvolvimento urbano, partindo-se da premissa de que por se tratar de propriedade pública, deve ser posta a serviço do interesse público, não deixando de estar submetida também ao cumprimento de sua função social. O valor estratégico dos bens imóveis que compõem o Patrimônio da União reside no fato de se constituírem em terrenos e edificações geralmente localizados em áreas de grande valorização econômica nas cidades (seja devido à vinculação a atividades portuárias ou turísticas, seja pela apropriação na produção imobiliária, por exemplo), ou de significativa fragilidade ambiental, como é o caso dos terrenos situados ao longo da orla marítima e margens de rios, e abrigarem, ainda, uma importante reserva de vazios urbanos, com grande potencial para atendimento a demandas sociais. Trata-se, pois, de um recurso público federal, entendido como “patrimônio de todos”, que deve ser gerido, nas cidades, em consonância com o projeto coletivo de desenvolvimento institucionalizado no planejamento municipal e conduzido com o apoio da coalizão de forças entre poder público, setor privado e sociedade civil que constitui a governança local.

Entende-se, desse modo, que a utilização do Patrimônio da União, apesar de orientada por uma política nacional, na qual está expressa a priorização do cumprimento da função socioambiental de cada imóvel, com base nos princípios de gestão participativa e compartilhada, responde em nível local e, especialmente nas cidades, aos resultados do arranjo de interesses e da mobilização de forças que constituem a governança urbana, assim como ao modelo de gestão urbana adotado prioritariamente em cada cidade, esteja ele institucionalmente respaldado pelo planejamento municipal ou não. Desse modo, a gestão do Patrimônio da União, além de condicionada pelo planejamento municipal, é conduzida sob influência da governança urbana, com suas diferentes conformações no contexto das cidades brasileiras, o que se reflete na adoção de diferentes orientações de desenvolvimento urbano na destinação desses imóveis.

O que se pretende apresentar adiante é uma leitura, ainda preliminar, de como concepções diferenciadas de desenvolvimento urbano podem aparecer refletidas na destinação de imóveis da União em diferentes cidades brasileiras, tendo-se observado a predominância de duas tendências, não necessariamente excludentes entre si: uma de caráter empreendedor e outra vinculada à priorização da inclusão social. Para tanto, parte-se da construção de um argumento de pesquisa fundamentado em referencial teórico apropriado, por meio do qual se analisa o recorte empírico considerado, qual seja a gestão do Patrimônio da União entre 2003 e 2010, com base no documento intitulado “Balanço de Gestão 2003-2010”, produzido pela Secretaria do Patrimônio da União – SPU. Nele são apontadas as principais destinações de imóveis da União efetivadas nesse período em diferentes contextos urbanos ou rurais brasileiros, dentre as quais serão destacadas aquelas que ajudem a ilustrar a relação aqui apontada. Ao final, procurar-se-á tecer algumas considerações sobre o potencial investigativo identificado nessa linha de reflexão.

2. MUDANÇAS NO PAPEL DO ESTADO E DAS CIDADES NO CAPITALISMO ATUAL

As mudanças econômicas, políticas e culturais desencadeadas desde a década de 1970 em todo o mundo, comumente reunidas sob a referência ao fenômeno da globalização, e que marcam, segundo David Harvey (1992) a transição do regime de acumulação capitalista “fordista” para o “regime de acumulação flexível”, geraram fortes repercussões sobre o papel dos principais atores em cena no metajogo global de poder: o capital, o Estado e a sociedade civil (DUPAS, 2005).

A transição, que se dá em consequência da necessidade de superação da crise que fragilizou o pacto até então bastante fecundo entre o grande capital corporativo, o Estado-nação keynesiano e o trabalho organizado, ocorre sob a forma de um rearranjo estrutural na dinâmica socioeconômica que mobiliza

atores, recursos e instituições em torno da manutenção do sistema capitalista. A própria evolução do progresso capitalista conseguido no regime fordista (que teve como resultado uma crise de superacumulação mundial) teria gerado as condições para o surgimento de um novo regime de acumulação: “[...] o progresso internacional do fordismo significou a formação de mercados de massa globais e a absorção da massa da população mundial fora do mundo comunista na dinâmica global de um novo tipo de capitalismo.” (HARVEY, 1992, p. 131). Daí a emergência do regime de acumulação flexível, ao qual corresponderia um modo de regulamentação caracterizado por “processos de trabalho e mercados mais flexíveis, de mobilidade geográfica e de mudanças de consumo”, pelo empreendedorismo acentuado dentro de um contexto de competitividade global, pelo neoconservadorismo que passou a dominar o debate técnico e político na proposição de novos formatos institucionais e, no campo cultural, pelo pós-modernismo (HARVEY, 1992, p. 119).

A nova configuração de poder que se delineia nessa conjuntura parece conferir papel de destaque aos interesses do grande capital, minimizando a força e a autonomia dos demais atores: Estados Nacionais e sociedade civil. Ocorre, no entanto, que no arranjo entre esses atores, apesar de prevalecerem soluções voltadas para garantir a manutenção e de preferência a ascensão da acumulação de riquezas, beneficiando primariamente os interesses do grande capital, tem-se, ainda, uma forte dependência da atuação dos Estados Nacionais, bem como da legitimação da sociedade civil, para o funcionamento do sistema. Assim, o que muitos autores apontam como tendência principal no resultado desse jogo, tendência essa marcada pela associação com o programa ideológico neoliberal, seria a utilização da estrutura e dos poderes dos Estados Nacionais para o atendimento aos interesses do grande capital, legitimada pela aceitação da sociedade civil. Segundo Gilberto Dupas (2005, p. 45): “As corporações tornaram-se os sujeitos de direito mais importantes da sociedade civil; [...]” e por definirem os rumos da produção e do consumo capitalista, assim como as características do mercado de trabalho, “[...] tornaram-se os atores mais importantes da esfera política e do espaço público da sociedade liberal”. Quanto à sociedade civil, esta teria seu poder de atuação reduzido em função da contínua erosão dos movimentos sindicais quanto a reivindicações trabalhistas. Por outro lado, Dupas (Ibid., p. 30) ressalta o crescimento da atuação de ONGs e movimentos sociais, que muitas vezes chegam a ocupar posições de destaque na “formulação de certas políticas públicas no lugar dos Estados. Como regra geral, no entanto, eles não sabem a quem reivindicar e como influir na alteração mais ampla do processo global que conduz a progressivas assimetrias e concentração de renda e poder.” Não dispõem, portanto, de grande poder de atuação dentro do jogo.

As discussões mais significativas concentram-se, todavia, na redefinição do papel do Estado dentro dessa nova conjuntura, orientada, por um lado, pela diminuição de sua capacidade regulatória, derrubando-se as barreiras à livre circulação do capital, e por outro, pela adoção de medidas de estímulo ao desenvolvimento do capital. Ainda segundo Dupas (2005, p. 36): “No pós-globalização os Estados deixam de constituir-se nos atores mais relevantes da ação coletiva e não regulam os sistemas de regras de jogo da ação política que definem e modificam os cenários das ações coletivas.” Já Harvey (2004), vê a mudança no papel do Estado como uma transição, de controlador da mobilidade do capital e provedor do bem-estar social para propiciador de ambientes favoráveis a negócios, o que caracterizaria, na verdade, o fortalecimento e não a redução do Estado. O Estado teria adotado uma postura salvacionista do mercado e compensadora dos impactos que ele mesmo ocasiona por meio da compressão do espaço-tempo e da mercadificação global.

A extrema velocidade e a abrangência mundial adquirida pela circulação do capital, propiciada tanto pela inovação tecnológica – especialmente no campo informacional – (CASTELLS, 1999), como pela financeirização da economia (CHESNAIS, 2011), exigiria das instituições reguladoras uma adaptação de seus mecanismos de controle, tendo em vista o acompanhamento desse novo ritmo, o que se deu em grande parte no sentido da flexibilização e desregulamentação. Segundo Zygmunt Bauman (1999, p. 63):

Com a velocidade geral de movimento ganhando impulso – com a ‘compressão’ de tempo/espaço enquanto tais, como assinala David Harvey – alguns objetos movem-se mais rápido que outros. A ‘economia’ – o capital [...] – move-se rápido; rápido o bastante

para se manter permanentemente um passo adiante de qualquer Estado (territorial, como sempre) que possa conter e redirecionar suas viagens.

Os Estados, tendo sua capacidade de controle sobre os processos econômicos reduzida e, pressionados pelo capital¹ a dissolverem suas regras e aliarem-se à expansão capitalista (DUPAS, 2005), passam a adotar posturas consideradas por muitos autores como de enfraquecimento, fragilidade ou fragmentação. Estas, associadas ao pensamento liberal, conservador, que prega a não intervenção estatal na condução da dinâmica do mercado ou a auto-regulação do mercado, são interpretadas, pois, como reflexo da vitória da ideologia neoliberal como tendência dominante na constituição das novas instituições que irão reger a sociedade globalizada. Tem-se, então, no debate teórico, uma forte associação entre globalização da economia e liberalização dos Estados.

Para Bauman (1999, p. 75), “por sua independência de movimento e irrestrita liberdade para perseguir seus objetivos, as finanças, comércio e indústria de informação globais dependem da fragmentação política – do *morcellement* [retalhamento] – do cenário mundial.”

Ao contrário de opiniões sempre repetidas (embora não mais verdadeiras por isso), não há contradição lógica nem pragmática entre a nova extraterritorialidade do capital (absoluta no caso das finanças, quase total no caso do comércio e bem avançada no da produção industrial) e a nova proliferação de Estados soberanos frágeis e impotentes. A corrida para criar novas e cada vez mais fracas entidades territoriais ‘politicamente independentes’ não vai contra a natureza das tendências econômicas globalizantes; a fragmentação política não é um ‘trava na roda’ da ‘sociedade mundial’ emergente, unida pela livre circulação de informação. Ao contrário, parece haver uma íntima afinidade, mútuo condicionamento e reforço entre a ‘globalização’ de todos os aspectos da economia e a renovada ênfase do ‘princípio territorial’. (BAUMAN, 1999, p. 75).

Dupas (2005) aborda essa questão sob dois vieses. Ressalta, por um lado, que a lógica transnacional da nova fase da acumulação capitalista coloca em xeque a manutenção da autonomia e soberania dos Estados Nacionais. Para o autor: “Esse processo de constituição de uma imensa rede de inter-relações de indivíduos parece exigir agora o preço do enfraquecimento dos Estados-nação e da perda da identidade e da soberania de cada um” (Ibid., p. 138).

O capital não tem mais – ou quase não tem – necessidade do Estado, e o Estado não sabe mais sobre o que se fundar ou o que fundar. O capital não tem mais necessidade de fronteiras. Assim, trata-se de separar a política da soberania. Política não designa mais a assunção de um sujeito, mas a ordem da regulação do ganho entre os sujeitos. (Ibid., p. 143).

Por outro lado, reforçando a continuidade e a importância do papel que os Estados exercem no equacionamento das condições gerais de funcionamento da ordem social, bem como na manutenção das políticas públicas, Dupas (Ibid., p. 161-162) coloca:

O Estado ainda é o único aparato institucional – por delegação teórica da sociedade, daí advindo sua legitimidade – que tem à sua disposição meios coercitivos político-militares e o poder de instaurar a ordem fundada no direito, bem como dar direção às políticas externa, de saúde, de educação, de segurança etc. A estratégia do capital é dismantlar esse conjunto de missões essenciais ao Estado, privatizando-as e integrando-as à economia mundial.

Seja por meio do enfraquecimento dos Estados, seja pela apropriação de seu aparato institucional para a finalidade maior de adequação das condições socioeconômicas gerais para a livre atuação do mercado, a redefinição do papel desse importante ator no novo cenário estabelecido, ocorre no sentido de uma preparação técnica, uma instrumentalização, dos territórios, necessária para se garantir a eficácia dos

¹ Entendido, aqui, como conjunto de atores heterogêneos voltados para a finalidade comum de acumulação lucrativa.

sistemas nacionais, em nome da inserção competitiva no desenvolvimento econômico global. Segundo Dupas (2005, p. 162):

O espaço transnacional dos fluxos ignora e tira do jogo os espaços nacionais dos territórios. A legitimação desse processo é tentada pelo 'autoritarismo da eficácia', uma espécie de autolegitimação que repousa na racionalidade dos especialistas e daqueles que controlam os instrumentos de poder, incluindo a mídia. Eficácia e poder, aqui como sinônimos absolutos, tentam impor o poder normativo do 'Estado' transnacional privado como força de organização da economia mundial.

Ganha importância, pois, como condicionante de todo esse processo, a ênfase na competitividade global, que se dá tanto entre Estados Nacionais ou conglomerados de Estados (como no caso da União Européia) – principalmente no que se refere às diferentes condições trabalhistas e de instalações das empresas – como entre territórios estratégicos de menor escala, destacando-se, então, o papel das cidades. Com o objetivo de obter acesso ao mercado global, as grandes cidades passam a competir entre si por recursos e instalação de atividades que variam dos investimentos estrangeiros, alocações de matrizes e instituições internacionais, ao turismo e à realização de convenções (SASSEN, 1998).

As cidades passam a se destacar como lugares-chaves para a instalação de uma infra-estrutura de serviços avançados e a concentração de recursos em telecomunicações, necessários à implantação e ao gerenciamento das operações financeiras globais, assumindo, dessa forma, papel estratégico na organização da economia mundial (SASSEN, 1998).

O reflexo da globalização no papel desempenhado pelas cidades revela-se na tendência ao que Harvey (2005) denomina de empreendedorismo urbano – expressão a partir da qual o autor analisa a relação entre os ajustes sociais (articulações e modo de intervenção institucional) e os novos mecanismos de gestão urbana, num contexto de concorrência interurbana. O empreendedorismo urbano, junto com suas ferramentas de atuação, vem a se consolidar como modelo pós-modernista de política, desenvolvimento, planejamento e gestão urbanos, tendo ênfase na ação local, voltada para a garantia de vantagens competitivas relativas. Para ilustrar de que forma se dá a transição do pensamento modernista para o pós-modernista Dupas (2005) faz referência a Freitag (2002):

Na visão de Freitag (2002), enquanto na modernidade vigoravam o *poder* e as *instituições*, na pós-modernidade passaram a predominar o controle e as organizações. O espaço público universalista de deliberações deu lugar ao campo midiático ou publicitário particularizado e direcionado segundo estratégias de influência. Já o político como debate sobre as normas fundamentais cedeu às políticas orientadas para a resolução de problemas particulares. Questões de fato passaram a predominar sobre questões de direito. A *legalidade* e a *legitimidade*, características da modernidade, deram espaço à *operatividade* e à *eficácia*. (DUPAS, 2005, p. 154).

Essa mudança de pensamento e de atuação observada nas organizações sociais como um todo reflete-se no campo do urbanismo em novos formatos de planejamento e gestão urbanos, em que planos urbanos de larga escala, de alcance metropolitano, tecnologicamente racionais e eficientes dão lugar ao projeto urbano, substituindo a preocupação com o território pela intervenção localizada, com concentração de benefícios, e baseada na construção de uma imagem de lugar inovador, estimulante e criativo (HARVEY, 1992).

Marcelo Lopes de Souza (2004) refere-se ao que estaria sendo colocado no debate teórico como a substituição do planejamento (associado a uma conotação tecnocrática) pela gestão (defendida como de controle mais democrático, a partir de acordos e consensos). Apesar de discordar da possibilidade de tal substituição por considerar que se tratam de ações complementares, o autor levanta que, na utilização do termo gestão dentro de um caráter empresarialista e conservador, o Estado abre mão do papel regulatório, substituindo o planejamento por um imediatismo mercadofílico, criando uma tendência à aplicação da lógica gerencial privada para o espaço urbano. Para Pedro Abramo (2009) esses novos formatos de ação sobre o urbano distinguem-se pelo retorno do mercado como elemento determinante na produção da

cidade, marcando a crise do urbanismo modernista e regulatório, com a flexibilização do controle urbano, em meio à crise de financiamento estatal da materialidade urbana e alguns serviços urbanos coletivos.

[...] o mercado ressurgiu como principal mecanismo de coordenação de produção das materialidades urbanas, seja pela via das privatizações de empresas públicas urbanas, seja pela hegemonia do capital privado na produção das materialidades residenciais e comerciais da cidade. Assim, a cidade neoliberal tem como mecanismo de coordenação das decisões de uso do solo a predominância do mercado, ou como preferimos dizer, do retorno da ‘mão inoxidável’ do mercado. (ABRAMO, 2009, p. 02).

O zoneamento funcional do modernismo teria sido, dessa forma, substituído por um zoneamento de mercado, baseado na capacidade de pagar pelo aluguel da terra (HARVEY, 1992).

O empreendedorismo urbano caracteriza-se, principalmente, pela mudança no padrão de articulação entre os setores público e privado. Segundo Harvey (1996, p. 53), essa tendência de atuação sobre as cidades tem como objetivo político e econômico imediato “muito mais o investimento e o desenvolvimento econômico através de empreendimentos imobiliários pontuais e especulativos do que a melhoria das condições em um âmbito específico”.

Essa é uma tendência cujos efeitos não se refletem somente no espaço físico das cidades; interfere em questões de âmbito mais amplo ligadas à governabilidade e à própria conjuntura social urbana. Segundo Leal (2003, p. 67), o empreendedorismo urbano conduz a “mudanças no papel dos governos locais no tocante à economia e ao desenvolvimento local, introduzindo uma nova forma de ‘governance’ que busca assegurar as vantagens comparativas das cidades num contexto de competitividade urbana”. Para Harvey (2005, p. 171), a “governança urbana” é constituída por uma coalizão de forças mais ampla do que o “governo” urbano, estando nela o poder real de reorganização da vida urbana, enquanto o governo e a administração urbana desempenhariam papel apenas facilitador e coordenador, ou seja: “O poder de organizar o espaço se origina em um conjunto complexo de forças mobilizado por diversos agentes sociais.” E a forma como as coalizões locais irão combinar as estratégias de empreendedorismo, aumentando a competitividade de sua cidade perante as demais, reflete-se na prosperidade desigual que se evidenciará entre elas. Para Harvey (1996, p. 58), “dado que o objetivo principal tem sido o ‘de estimular ou atrair empresas privadas através da criação de pré-condições para um investimento lucrativo’, o governo local, de fato, acabou por sustentar a empresa privada”. Consequentemente, o empresariamento urbano tem contribuído para o crescimento das disparidades de riqueza e renda, bem como para o aumento da pobreza urbana (HARVEY, 1996).

As ações desenvolvidas dentro dessa tendência costumam contar com crescente subsídio público ao capital, levando à diminuição da provisão para os desprestigiados, aumentando, como consequência a polarização na distribuição social da renda. Os resultados seriam refletidos no avanço da informalidade e na ampliação do empobrecimento urbano, ao mesmo tempo em que levam à exacerbação dos problemas de superacumulação e do excesso de investimento do capitalismo (HARVEY, 2005). Para Ermínia Maricato (2001, p. 43): “Existe também, portanto, uma correlação entre mercado e gestão pública urbana. Mas essa relação vai mais longe. O mercado imobiliário controla os investimentos públicos urbanos que são o fator mais importante de valorização imobiliária.”

Essa tendência se refletiria, de acordo com Dupas (2005), na expansão do urbano como espaço de acumulação de miséria, bem como em uma nova estrutura de castas da pós-modernidade, que separa os incluídos e os excluídos. O autor considera que o papel essencial das instituições democráticas nesse contexto passa a ser a “[...] obtenção de um consenso que sancione o exercício do poder e da dominação em benefício de uma governança que seja entendida como socialmente benéfica.” (DUPAS, 2005, p. 42).

3. POLÍTICA URBANA E GESTÃO DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO NO BRASIL ATUAL

Referindo-se à realidade brasileira, Suely [Leal \(2003\)](#) aponta que [as inovações nas práticas de gestão e governança urbana, introduzidas nas experiências municipais, expressam duas direções principais: uma de](#)

tendência democratizante, participativa, refletida em diversas práticas de descentralização e participação popular; e outra, presente nos planos estratégicos, derivada da necessidade de estabelecer novas formas de governança às cidades, tornando-as protagonistas do chamado empreendedorismo municipal.

Verifica-se, então, que, no contexto brasileiro, a tendência de ação sobre o urbano identificada com o empreendedorismo divide espaço com outra, consolidada em nível nacional a partir das conquistas do Movimento Nacional pela Reforma Urbana – MNRU, cuja luta pela maior democratização das cidades, com vistas à diminuição das desigualdades advindas do próprio processo de urbanização brasileiro, gerou relevantes avanços na construção de um aparato institucional de proteção do direito a cidades mais justas.

Como marco histórico da inclusão dessa temática na política de Estado brasileira, tem-se a inserção dos artigos 182 e 183 na Constituição Federal de 1988, para tratar da política urbana em nível federal, fruto da atuação do MNRU, que encaminhou ao Congresso Constituinte em 1988 a Emenda Popular da Reforma Urbana (ROLNIK, 2008). Treze anos depois, após mais de uma década de tramitação do Projeto de Lei 5.788/1990, esses capítulos foram regulamentados pela Lei Federal 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade, na qual são estabelecidos os princípios e diretrizes da política urbana, e são indicados os instrumentos que poderão ser utilizados para a implementação dessa política pelos municípios.

Na mesma linha de condução, e de importância significativa para a construção de um novo paradigma de gestão urbana que vem se consolidando no Brasil, tem-se em 2003 a criação do Ministério das Cidades e do Conselho Nacional das Cidades, conferindo suporte sociopolítico ao movimento de reforma jurídica iniciado na década de 1980 (FERNANDES, 2010).

O Ministério das Cidades foi criado com a incumbência de “exercer a coordenação da política urbana nacional que, alçada ao nível de política de Estado, demonstrava a prioridade conferida ao tratamento da questão urbana.” (SOUZA; DEMALDI; ROSA, 2008, p. 138). E a partir da sua criação, “iniciou-se a construção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU, congregando em sua definição os demais entes federativos (estados e municípios), os demais poderes do Estado (Legislativo e Judiciário) e a sociedade civil organizada” (Ibid. p. 138). Nessa perspectiva, a realização da 1ª Conferência Nacional das Cidades, em outubro de 2003, veio a consolidar a inserção participativa da sociedade na formulação de uma política urbana nacional, instituindo-se o Conselho Nacional das Cidades como fórum de participação e controle social.

É interessante ressaltar que a Constituição Brasileira, ao falar da função social da propriedade urbana, submete o assunto à gestão municipal, que deverá regulamentá-lo por meio do Plano Diretor, conforme expresso no §2º do artigo 182: “A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.” Sendo o plano diretor o principal instrumento de planejamento da política de desenvolvimento urbano, cuja execução é responsabilidade da Administração Pública Municipal, entende-se que o cumprimento da função social da propriedade urbana possui vinculação direta com o planejamento urbano municipal. Segundo Chalhub (2000, p. 33), a realização da função social da propriedade implica em restrições ao exercício dos poderes do proprietário, nos termos das finalidades definidas pelo ordenamento:

[...] em termos de política urbana, a Constituição (art. 182) atribui ao plano diretor a característica de requisito para cumprimento da função social da propriedade, na medida em que é através dele que a administração se legitima a estabelecer condicionamentos ao exercício da propriedade, em face do interesse coletivo.

O Estatuto da Cidade, ao regulamentar o assunto, amplia o conceito de função social, fazendo referência não apenas à propriedade urbana, mas à cidade como um todo. Com isso, passa-se a considerar a propriedade urbana não apenas como um fim em si mesma, mas como parte integrante do contexto maior no qual ela está incluída: a cidade.

A discussão sobre a aplicabilidade do princípio da função social também à propriedade pública não é isenta de controvérsias. Segundo Nilma Abe (2010), a exigência constitucional de cumprimento da função social da propriedade não se aplicaria à propriedade pública, entre outras razões, pela impossibilidade de

imposição das sanções previstas ao ente público no caso de não cumprimento. Dentre estes, destacam-se aqueles previstos no §4º do artigo 182 da Constituição, aplicáveis a imóveis não edificadas, subutilizados ou não utilizados, quais sejam: “I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública [...]”. A mesma autora, explica, no entanto, que isso “[...] não significa que o Poder Público não tenha deveres jurídicos em relação ao seu patrimônio público, no que pertine ao atendimento dos interesses coletivos normativamente postos.” (ABE, 2010, p. 13). E reforça que “[...] este dever decorre do próprio regime de Direito Público, inerente ao exercício da função administrativa, e não das normas que resguardam a função social.” (Ibid., p. 14). Esclarecendo, ainda, que não se trata de assunto isento de polêmica, a autora cita os posicionamentos em contrário de Maria Silvy Zarella Di Pietro e Silvio Luís Ferreira da Rocha, os quais carregam o entendimento de que, embora estejam submetidos a outros princípios incidentes sobre o patrimônio público, os imóveis públicos, dominiais, de uso especial, ou de uso comum, devem também atender “[...] às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, dentro dos objetivos que a Constituição estabelece para a política de desenvolvimento urbano” (DI PIETRO, 2004, apud ABE, 2010, p. 15). Além disso, o Estatuto da Cidade, ao definir diretrizes gerais para o ordenamento do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana (art. 2º), estabelece orientações para a gestão do solo urbano, que deverão ser regulamentadas nos planos diretores municipais, não deixando de ser aplicáveis à propriedade pública.

Com esse entendimento, de que a propriedade pública, incluindo o Patrimônio da União, deve cumprir sua função social, ou socioambiental (destacando-se assim a importância da preservação ambiental nesse conceito), a Secretaria do Patrimônio da União – SPU, órgão da Administração Pública Federal Direta responsável pela gestão do patrimônio imobiliário da União, definiu, em 2003, sua atual missão institucional: “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”. Tal concepção encontra respaldo formal na legislação patrimonial, especialmente pelas Leis 9.636/1998 e 11.481/2007. Esta última alterou e introduziu novidades à legislação federal incidente sobre a gestão do Patrimônio da União, com o objetivo maior de adaptá-la às medidas necessárias à implementação da regularização fundiária de interesse social em imóveis da União.

Ressalte-se que o ano de 2003 marca uma mudança significativa na visão administrativa sobre a gestão do patrimônio imobiliário da União, a partir da qual a SPU adotou uma nova abordagem na condução da Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União – PNGPU, cujo objetivo principal passou a ser: “Apoiar o desenvolvimento econômico, o equilíbrio ambiental, a inclusão sócio-territorial, a redução das desigualdades regionais e o fomento ao desenvolvimento sustentável, tendo o Patrimônio da União como recurso estratégico” (texto disponível em <http://patrimoniodetodos.gov.br/politica-nacional-de-gestao-do-patrimonio-da-uniao-pngpu>, acesso em 01 de agosto de 2010). Essa nova abordagem carrega em si a concepção de que o Patrimônio da União seja tratado como “Patrimônio de todos”, como será detalhado adiante.

4. REFLEXÕES SOBRE A APLICAÇÃO DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO ENTRE 2003 E 2010

Denomina-se “Patrimônio da União” o conjunto de bens imóveis que pertencem à União, e cuja administração (incluindo identificação, demarcação, cadastramento, registro, destinação, fiscalização e regularização) é de competência da Secretaria do Patrimônio da União². Engloba tanto terrenos como edificações de propriedade da União e, portanto, públicos, caracterizados como: bens de uso especial, que são aqueles utilizados no serviço público (repartições, hospitais, escolas, etc.); de uso comum do povo, que são aqueles de livre acesso a todos (como ruas, praias, rios, etc.); ou bens dominiais ou dominicais,

² Os bens da União são definidos no art. 20 da Constituição Federal Brasileira de 1988, e a atribuição da SPU na gestão desses bens é estabelecida pelo art. 1º da Lei 9.636/1998.

que podem ser destinados a usos particulares, tendo em vista a função de arrecadação de receitas para o Orçamento Geral da União ou o atendimento a interesses sociais.

A gestão do Patrimônio da União é conduzida pelo Poder Executivo, e norteada pela Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União – PNGPU, que foi reformulada em 2003, passando a vigorar os princípios de gestão compartilhada (com demais entes do pacto federativo e com a sociedade) e de gestão efetiva, ética e transparente, os quais vêm a combinar-se com a diretriz de gestão participativa, garantida por meio da criação e manutenção de instâncias de interlocução e participação no processo de tomada de decisões coletivas.

A mudança ocorrida em 2003 reverteu a lógica cartorária e de incentivo à alienação³ até então vigente na gestão do Patrimônio da União, transferindo o foco de atenção para o cumprimento da função socioambiental dos imóveis: “A mudança de visão, característica do período 2003-2010, trouxe para o âmbito da administração do patrimônio imobiliário da União o preceito constitucional de que a propriedade deve cumprir uma função social” (BALANÇO DE GESTÃO 2003-2010, 2011). Por sua vez, o cumprimento da função social, no caso de propriedades urbanas, vincula-se ao atendimento às exigências fundamentais de ordenamento da cidade expressas no plano diretor, conforme art. 182 da Constituição. O que quer dizer que, mesmo orientada por princípios e diretrizes nacionais, a gestão do Patrimônio da União deve se dar em consonância com o planejamento urbano municipal. E, como recurso estratégico aplicável ao desenvolvimento urbano, sua gestão sujeita-se também ao resultado dos arranjos e articulações que conformam a governança urbana e que irão interferir na destinação desses imóveis.

Na formulação da PNGPU, os imóveis da União passaram a ser vistos como recurso estratégico a ser aplicado no apoio às políticas públicas e, em especial, àquelas voltadas para a inclusão social, numa gestão orientada para a articulação com outros órgãos públicos e a sociedade em torno de planos de desenvolvimento sustentáveis (BALANÇO DE GESTÃO 2003-2010, 2011). Em termos de resultados alcançados dentro dessa perspectiva, ressalta-se no documento intitulado “Balanço de Gestão 2003-2010” (2011) a seguinte visão:

Destaca-se, assim, na gestão do Patrimônio Imobiliário da União, a efetivação de algumas ações estruturantes, como o apoio à reforma agrária, o reconhecimento de comunidades remanescentes de quilombos e sua fixação nas terras de seus antepassados, a demarcação das terras indígenas, o reconhecimento de direitos das comunidades tradicionais e extrativistas, a destinação de imóveis da União para o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, para o Programa Minha Casa Minha Vida e para demais programas de urbanização de assentamentos precários e de provisão habitacional do Ministério das Cidades e, ainda, a regularização fundiária em terras da União na Amazônia.

Percebe-se, pois, na condução da política nacional, a predominância da aplicação de uma concepção de desenvolvimento orientado para a inclusão social, tendo sido reforçada a atenção no atendimento à região amazônica, na qual, apesar da existência de grandes extensões de terras pertencentes à União, pouco havia sido feito até então no sentido de regularizá-las.



³ A alienação de bens públicos é caracterizada pela transferência da propriedade a particulares, podendo ser onerosa ou gratuita, tendo sido priorizada numa conjuntura política voltada para a privatização do Estado.

Fotos: Leonardo Melgarejo, Marajó (2009). Fonte: BALANÇO DE GESTÃO 2003-2010, 2011.

A questão ambiental também obteve espaço de destaque na gestão de 2003 a 2010, tendo sido destinadas 23 áreas para Unidades de Conservação, incluindo: o Parque Nacional de Fernando de Noronha/PE, Reservas Extrativistas de Prainha do Canto Verde/CE, Batoque/CE, Cassurubá/BA e Canavieiras/BA. Sabe-se, no entanto, que a preservação dos espaços públicos brasileiros, em especial as orlas marítimas, sofre forte pressão por parte do mercado imobiliário, estando muitas vezes sujeita à predominância de interesses privatistas. O controle e a fiscalização da SPU sobre a utilização dos imóveis da União que estão regularmente destinados a particulares (no caso dos imóveis dominiais) praticamente restringe-se à cobrança das taxas devidas à União e dos procedimentos documentais referentes à regularização cadastral e cartorária desses imóveis. E, no caso dos imóveis de uso comum do povo, como as praias, a atuação da SPU depara-se com duas grandes barreiras à implementação da efetiva proteção ao livre acesso: 1) a insuficiência de recursos técnicos e humanos para a realização das fiscalizações e das ações de remoção de ocupações irregulares em toda a costa brasileira; e 2) o encontro de competências com o ente municipal, em relação a questões concernentes à regulação do uso e ocupação do solo, e com os órgãos de proteção ambiental, aos quais cabe a gestão das zonas costeiras, o que muitas vezes leva à restrição de ações de remoção de instalações irregulares, em função de entendimentos judiciais contrários à competência do órgão para a execução dessas ações. A existência de grandes glebas de terras ainda não parceladas em áreas de interesse do mercado imobiliário turístico para a instalação de equipamentos de hotelaria e lazer (como no caso dos *resorts*) torna-se também instrumento de apropriação privada ao acesso a praias e áreas de reserva ambiental, restringindo o uso comum dessas áreas. A solução para remediar tais situações estaria respaldada na elaboração de um plano de intervenção municipal, que previsse a desapropriação de terras particulares, complementarmente à destinação de terrenos da União, necessários à abertura de acessos públicos para as áreas de uso comum do povo, o que, mais uma vez, significa o encontro de competências com órgãos de planejamento municipal e de preservação ambiental.

Para lidar com o enfrentamento desses problemas, foi criado (ainda na gestão anterior e com a iniciativa e a coordenação do Ministério do Meio Ambiente), o Projeto Orla, que, em sua concepção, apresenta-se como importante instrumento de gestão compartilhada e participativa, por meio do qual ações de ordenamento, proteção ambiental e garantia do acesso público de áreas litorâneas são conduzidas a partir da reunião de esforços de diferentes atores.

A participação cidadã permeia todas as etapas de construção e implementação do Plano de Gestão Integrada da Orla, sendo os momentos mais intensos: o período de instrumentalização (preparo para as oficinas); as oficinas de elaboração dos Planos de Gestão; as atividades que intercalam as oficinas; as audiências públicas; e, por fim, a implementação das ações. Cabe ainda frisar que essa participação inclui todos atores da sociedade civil em condições simétricas, ou seja, em igualdade de condições para intervir e contribuir no processo. Em outros termos, esse processo possibilita e cria condições para que, por exemplo, a população tradicional (ribeirinho, pescadores, marisqueiros entre outros) possa participar na construção de planejamentos e execução das políticas públicas nas mesmas condições que o empresário, os grupos de maior poder aquisitivo e de representantes do poder público (BALANÇO DE GESTÃO 2003-2010, 2011).

O Projeto Orla destaca-se, dessa forma, como um instrumento de gestão bastante afinado com as diretrizes de atuação da PNGPU, tanto do ponto de vista do compartilhamento de responsabilidades com demais órgãos que atuam sobre as áreas litorâneas, como do ponto de vista de inserção da sociedade civil no debate público. Entende-se, todavia, que a conformação de seus espaços de formulação de planos, deliberação de assuntos pertinentes à gestão da orla e execução dos planos de intervenção elaborados, sofre influência da dinâmica de interesses e do jogo de atores em âmbito local, e que a forma de condução do processo em cada cidade brasileira dependerá, portanto, do resultado da coalizão de forças que constituam a governança urbana. Essa é uma questão que merece maior atenção para ser explorada no desenvolvimento da pesquisa, a partir de estudos de casos em diferentes cidades.

Por outro lado, o recolhimento de taxas sobre a utilização de imóveis dominiais da União atinge grande parte da produção imobiliária instalada nas proximidades de orlas marítimas, sendo a arrecadação dessas taxas uma das atribuições da SPU mais conhecidas pelo público em geral. Nesse sentido, as ações ressaltadas pela SPU na gestão de 2003 a 2010 estiveram concentradas na ampliação da concessão de isenções para a população de baixa renda que, a partir de 2007, em função da promulgação da Lei 11.481/2007, passou a atingir as famílias com renda mensal de até 5 salários mínimos (o limite anterior era de 3), sendo que a necessidade de comprovação da situação de baixa renda deixou de ser anual para ser a cada quatro anos. Por outro lado, para garantir eficiência na arrecadação de receitas oriundas da população não isenta das taxas, a SPU investiu na atualização das avaliações dos imóveis nas bases cadastrais e na informatização do sistema de cobrança.

O eixo de atuação que obteve maior destaque nesse período, no entanto, foi o de regularização fundiária de assentamentos de baixa renda e provisão habitacional de interesse social, considerados como política prioritária na destinação dos imóveis.

Em consonância com este eixo foram desenvolvidas ações de apoio à política nacional de habitação de interesse social, ao reconhecimento de territórios quilombolas e urbanização de assentamentos precários, em que a SPU atuou direta ou indiretamente, separadamente ou em conjunto com entes federativos e instituições sem fins lucrativos, promovendo a destinação e regularização fundiária em imóveis da União com vistas a garantir os interesses públicos e coletivos, atendendo prioritariamente as famílias de baixa renda (BALANÇO DE GESTÃO 2003-2010, 2011).

Se consideradas dentro do conjunto de ocupações irregulares de moradia de baixa renda instaladas em imóveis da União em todas as cidades brasileiras, ver-se-á que as ações desenvolvidas e os resultados obtidos ainda são ínfimos em relação ao tamanho do problema. Grande parte das margens de rios urbanos de cidades litorâneas brasileiras (até onde ocorre influência de maré) possui terras da União, e grande parte dessas áreas estão ocupadas por assentamentos informais, em sua maioria em situações de risco e carentes de obras de urbanização. Nesse sentido, a necessidade de interação entre a SPU e os órgãos municipais e ambientais mais uma vez se torna evidente e, sendo as ações desenvolvidas nessas áreas muito mais dependentes da iniciativa da gestão municipal (a partir da elaboração e implementação de um plano de intervenção urbanística capaz de conferir condições adequadas de habitação à comunidade), a atuação da SPU torna-se bastante limitada, condicionando-se à política local.

Não se pode ignorar, no entanto, o avanço representado pela mudança de paradigma na gestão do patrimônio imobiliário da União, com o reconhecimento do dever de se fazer cumprir a função social desses imóveis e que se reflete na priorização da manutenção das famílias em seus locais originais de moradia, por meio da consolidação de assentamentos instalados em terrenos da União, bem como na destinação de imóveis para construção de unidades habitacionais para população de baixa renda. Política essa construída com a participação dos principais representantes da sociedade civil na defesa do direito à moradia: movimentos sociais e associações de moradores.

Outras importantes destinações de imóveis da União, que ocorrem em consonância com projetos estratégicos do Governo Federal, alinham-se à noção de desenvolvimento pautada numa economia produtiva, em relação à qual o Estado assume papel de destaque como provedor das condições de infraestrutura energética e de transportes, por exemplo, requeridas pelo setor. Nesse sentido, os imóveis da União também alimentaram projetos vinculados ao PAC/Energia, com o objetivo de consolidar o novo modelo do setor elétrico, mantendo os investimentos na expansão da geração e transmissão de energia elétrica, eólica e termoeletrica, como na disponibilização de imóveis para prosseguimento da extensão das linhas de transmissão que interligam o país, evitando apagões. Além disso, algumas ações contribuíram para os investimentos na prospecção, exploração e produção de petróleo, garantindo a manutenção e ampliação da auto-suficiência do país e a expansão da malha de gasodutos. Destaca-se, ainda, no âmbito da política industrial, a destinação de áreas para a instalação de portos públicos ou privados (sendo os privados por meio de concessões onerosas), como por exemplo, o Porto de Rio Grande para instalação de estaleiro no âmbito do Projeto Pró-Frota Pesqueira, e de imóveis para a instalação de siderúrgicas, como a

Companhia Siderúrgica de Tubarão, no Espírito Santo, e de fábricas, como é o caso da fábrica de cabos da Pirelli (BALANÇO DE GESTÃO 2003-2010, 2011).

Nesse ponto, ganha evidência a importância do Patrimônio da União como recurso estratégico para o desenvolvimento nacional, tendo em vista que a manutenção de terras públicas nos espaços litorâneos, como no caso dos terrenos de marinha, permite o controle e a disponibilização de áreas para a realização de atividades portuárias e de proteção da costa.

Cessão de uso onerosa

Terminal portuário de uso privativo da empresa Thyssenkrupp CSA Siderúrgica do Atlântico Ltda, com área de 98.953,00 m² em espaço físico de águas públicas, na Baía de Sepetiba, Santa Cruz – RJ



Gasoduto Caraguatatuba – Santos / SP
Projeto Mexilhão, plataforma e gasodutos, unidade de tratamento de gás.



Fonte: BALANÇO DE GESTÃO 2003-2010, 2011.

Aforamento oneroso

Estaleiro Atlântico Sul SA., com área de 1.368.065,20 m², na Ilha de Tatuoca, Ipojuca – PE



Fonte: BALANÇO DE GESTÃO 2003-2010, 2011.

Outro projeto que adquire relevância como ação estratégica do Governo Federal e que vem a se alinhar com a tendência de empreendedorismo urbano, com forte atuação da gestão local em sua condução é o aproveitamento de imóveis e terrenos da área portuária do Rio de Janeiro para a instalação de equipamentos de apoio à promoção de grandes eventos, como a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016, que ocorrerão no Brasil. Tais ações são apontadas no balanço de gestão da seguinte forma:

A visão da SPU, entretanto, não se limita ao presente. Com um olho no futuro, já está empenhada no apoio aos projetos para a Copa de 2014 e para as Olimpíadas de 2016. Para tanto, fez uso de áreas ociosas da extinta Rede Ferroviária Federal S/A, como no caso da “Praia Formosa” e “Pátio da Marítima” (na região portuária do Rio de Janeiro) a

serem utilizadas no projeto de revitalização do Porto visando a melhoria da infraestrutura urbana para recepção dos grandes eventos internacionais previstos para a próxima década (BALANÇO DE GESTÃO 2003-2010, 2011).

Fundamentadas na metodologia de planejamento estratégico, que possui estreita vinculação com a visão de empreendedorismo, essas ações evidenciam a utilização dos imóveis da União em conformidade com as principais tendências apontadas no debate teórico. No documento analisado, no entanto, atribui-se pouca relevância a esse tipo de destinação conferida ao Patrimônio da União, não sendo defendidos os ideais que sustentariam tais estratégias da mesma forma que se faz em relação às ações de inclusão social.

Outro aspecto da política de gestão do Patrimônio da União que recebe bastante destaque no documento de divulgação, além daquelas vinculadas à inclusão social propriamente dita, é a promoção da participação e ampliação da democracia na tomada de decisões. Nesse sentido, foram criadas várias instâncias de interação entre representantes de diversos setores, tanto em nível local, como no âmbito nacional, tendo em vista a condução de processos de interesse coletivo.

No documento “Balanço de gestão 2003-2010” (2011), aparece o seguinte destaque:

Consciente da importância do diálogo responsável e qualificado com todos os segmentos da sociedade, a Secretaria do Patrimônio da União atuou buscando a construção de consensos e atuando de forma democrática no equacionamento de conflitos.

Neste contexto, destaca-se o processo de regularização fundiária que é estruturado com a realização de oficinas, seminários, audiências públicas, reuniões de grupos de trabalho e comitês gestores que contam com participação ativa da sociedade civil e de agentes governamentais locais, para a validação do trabalho realizado pelas equipes designadas. [...]

A SPU também participou ativamente de grupos de trabalho, como o GT/INSS, criado pelo Ministério das Cidades, no qual fazem parte representantes da Casa Civil, do INSS, da SNH e SNPU (do Ministério das Cidades), da CAIXA, da Secretaria de Patrimônio da União (do MP) e dos quatro Movimentos Nacionais de Moradia (UNMP, CMP, MNLM e CONAM), por força da demanda histórica de tais movimentos para aquisição de imóveis do Fundo do regime da previdência social do INSS. O trabalho do GT/INSS de identificação de imóveis em vários estados do Brasil com vocação habitacional culminou na aquisição de 27 imóveis do Fundo Previdenciário do INSS pela SPU, sendo os recursos necessários provenientes do Ministério das Cidades. [...]

Visando ampliar o fortalecimento da gestão democrática do Patrimônio da União foram criados 27 Grupos de Trabalho Estaduais (GTEs), instituídos nas atuais Superintendências do Patrimônio da União nos estados, para apoiar o trabalho de identificação de imóveis com vocação para apoio à provisão de habitação de interesse social. Participam dos GTEs todos os segmentos representados no Conselho Nacional das Cidades, em especial os movimentos populares.

De modo geral, essas são as principais ações divulgadas pela SPU como resultado da gestão de 2003 a 2010. Como se trata de um período em que o Governo Federal e a direção do órgão, mais especificamente, estiveram sob o comando de um partido de caráter ideológico socialista, o Partido dos Trabalhadores – PT, não é de se estranhar a ênfase conferida às questões de cunho social no discurso de promoção das ações desenvolvidas. E, como a análise aqui realizada se deu de forma mais concentrada pela observação do documento “Balanço de gestão 2003-2010” (2011), produzido pela SPU, que teve como finalidade uma espécie de “prestação de contas” do trabalho desenvolvido, não se pode ignorar a forte tendência à parcialidade presente no discurso.

Entende-se, porém, que este seria o ponto-pé inicial para a condução de uma pesquisa mais aprofundada sobre o tema, em que se possa lidar com dados coletados junto aos órgãos gestores locais e pessoas envolvidas com as ações.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Partindo-se da premissa de que as condições gerais de desenvolvimento da dinâmica socioeconômica mundial, interpretadas na atualidade sob a ótica da globalização, interferem consideravelmente no papel desempenhado pelo Estado, o setor privado e a sociedade civil na condução da gestão urbana, redefinindo seus modos de atuação e articulação em prol de objetivos concebidos como de interesse comum, procurou-se observar os reflexos das novas concepções sobre o urbano que surgiram nesse contexto, na destinação de imóveis da União durante a gestão de 2003 a 2010 da Secretaria do Patrimônio da União.

Ao partir do documento intitulado “Balanço de gestão 2003-2010” (2011), produzido pela própria SPU, como referência para a tomada de dados empíricos, verificou-se a predominância de um discurso político alinhado com a concepção de desenvolvimento voltada para a inclusão social, que parece orientar as diretrizes nacionais de gestão do Patrimônio da União. Porém, devido ao caráter de divulgação identificado nesse documento, como também à insuficiência de dados mais detalhados sobre as ações desenvolvidas, neste momento da pesquisa, percebeu-se a necessidade de um estudo mais aprofundado do rebatimento da política nacional em âmbito local, para que seja analisada a conformação dos arranjos de governança urbana em diferentes cidades e a influência dessa conformação sobre os resultados na destinação dos imóveis da União.

De modo geral, o trabalho enseja a discussão de como o Estado tem se posicionado diante da condução da dinâmica urbana atual, tendo em vista o crescente papel do mercado imobiliário como indutor do crescimento das cidades em tempos de globalização e financeirização da economia. Qual tem sido o papel do Estado? De um lado, verifica-se a construção de um ostensivo arcabouço institucional, em termos de legislação e estrutura administrativa, orientado para a valorização do planejamento urbano participativo e inclusivo (com vistas à redução das desigualdades socioespaciais produzidas no meio urbano). De outro, aponta-se para a predominância de um modelo de gestão voltado para a obtenção de resultados em curto prazo, capazes de conferir competitividade às cidades em nível global, com a profusão de ações de intervenção espacial fragmentárias em pólos considerados estratégicos, em articulação com as forças de mobilização locais que conformam a governança urbana. Assim, em termos de formulação da política pública de desenvolvimento urbano, a ação do Estado parece pautar-se pelo fortalecimento de seu papel regulador. Em relação à implementação no nível local, no entanto, prevalece a visão de um Estado com papel complementar na condução da dinâmica urbana, em interação com os interesses de mercado, exercendo, em alguns casos, a função de coordenação (na busca do equilíbrio entre crescimento econômico e inclusão social).

Tal discussão merece ser ampliada, sendo este apenas um ponto de partida para a o desenvolvimento de uma pesquisa mais ampla que contribua para a elucidação de questões tais como:

- O aparato institucional dessas políticas públicas atende adequadamente ao objetivo de implementação? São alcançados os resultados pretendidos no nível local?
- A construção de uma nova política nacional de desenvolvimento urbano tem sido orientada na direção de ampliar a participação e a gestão democrática, reforçando o papel do planejamento urbano. Em relação à gestão do Patrimônio da União, o que tem conduzido as destinações efetivadas? O planejamento urbano municipal – definindo o cumprimento da função social dos imóveis? Ou a governança urbana – as destinações ocorreriam em função das articulações locais?
- A gestão do Patrimônio da União é conduzida em consonância com o planejamento urbano ou com a governança local? Ou ambos?

Essas são algumas das indagações a serem investigadas no desenvolvimento da pesquisa, guiando o levantamento de dados mais precisos, que forneçam as informações necessárias para a averiguação dos argumentos levantados.

6. REFERÊNCIAS

ABE, Nilma de Castro. Notas sobre a inaplicabilidade da função social à propriedade pública. In: **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)**. Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 9, fevereiro/março/abril, 2007. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/redae.asp>, acesso em 01 de agosto de 2010.

ABRAMO, Pedro. **A CIDADE COM-FUSA: Mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes cidades latino-americanas**. Anais do XIII Encontro Nacional da ANPUR, Florianópolis, 25-19 de maio, 2009

BALANÇO DE GESTÃO 2003-2010. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – Secretaria do Patrimônio da União, 2010. Disponível em <http://patrimoniode todos.gov.br/pastaarquivo.2009-07-09.3759851862/BalancodeGestaoSPU31jan11.pdf>, acesso em 15 de junho de 2011.

BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: as conseqüências humanas**. Tradução: Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1999.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede** (A era da informação: economia, sociedade e cultura; v. 1); tradução: Roneide Venâncio Meyer. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CHALHUB, Melhim Namem. **Propriedade imobiliária: Função social e outros aspectos**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

CHESNAIS, François. Mundialização: O capital financeiro no comando. In: **Revista Outubro: Revista do Instituto de Estudos Socialistas**. Nº 5. Disponível em: http://www.revistaoutubro.com.br/edicoes/05/out5_02, acesso em 22 de março de 2011.

COMPANS, Rose. **Empreendedorismo urbano: entre o discurso e a prática**. São Paulo: Editora UNESPE, 2005.

DUPAS, Gilberto. **Atores e Poderes na Ordem Global: assimetrias, instabilidade e imperativos de legitimação**. São Paulo: Editora UNESP, 2005.

FERNANDES, Edésio. O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística. In: **O Estatuto da Cidade comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.

HARVEY, David. **A condição pós-moderna**. São Paulo: Edições Loyola, 1992.

_____. **Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio**. Em: Espaço & Debates – Revista de Estudos Regionais e Urbanos, nº 39. Cidades: estratégias gerenciais. Ano XVI. São Paulo: Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos, 1996.

_____. **O Espaço da Esperança**. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

_____. Do administrativismo ao empreendedorismo: a transformação da governança urbana no capitalismo tardio [publicado pela primeira vez em *Geografiska Annaler*, edição de 1989]. In: _____. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

LEAL, Suely. **Fetichismo da participação popular**. Novas práticas de planejamento, gestão e governança democrática no Recife-Brasil. Recife: CEPE, 2003.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2001

ROLNIK, Raquel. Acesso ao solo urbano: limites e possibilidades. In: PINHEIRO, Otilie Macedo et al. (Org.). **Acesso à terra urbanizada: implementação de planos diretores e regularização fundiária plena**. Florianópolis: UFSC; Brasília: Ministério das Cidades, 2008.

SASSEN, Saskia. **As cidades na economia mundial**. Tradução: Carlos Eugênio Marcondes de Moura. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

SOUZA, Claudia Virginia de; DEMALDI, Rosana; ROSA, Junia Santa. Acesso à moradia. In: PINHEIRO, Otilie Macedo et al. (Org.). **Acesso à terra urbanizada**: implementação de planos diretores e regularização fundiária plena. Florianópolis: UFSC; Brasília: Ministério das Cidades, 2008.