

# | 1169 | GOVERNANÇA URBANA E GESTÃO DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO: QUE ESPAÇO PARA O “DIREITO À CIDADE” NAS DESTINAÇÕES DE IMÓVEIS PÚBLICOS?

*Jennifer dos Santos Borges*

## **Resumo**

Na perspectiva de analisar a inserção da propriedade pública na produção do espaço urbano, avaliando-se o alcance do ideário do “direito à cidade” na condução desse processo, propõe-se neste artigo uma reflexão sobre a política de gestão do Patrimônio da União, no Brasil, em função de sua relação com as tendências de governança urbana em evidência. Assinalada a predominância de dois padrões principais de pensamento e atuação sobre a cidade, sendo um de caráter mais democrático e outro mais empreendedor, associados a diferentes formas de articulação do Estado com o setor privado e a sociedade civil, procura-se apontar como a destinação dos imóveis urbanos pertencentes à União relaciona-se a esses padrões, refletindo diferentes formas de inserção desse recurso público na produção do espaço e, portanto, na reprodução das relações sociais de produção. Se por um lado, relevantes avanços têm sido conquistados em termos institucionais (na legislação, na estrutura administrativa estatal, na formulação de políticas públicas) no sentido da democratização da gestão desses recursos, por outro, percebe-se que a liderança na condução dos processos de destinação dos mesmos ainda se encontra centrada nas articulações de governança empreendedora, como se tem observado no caso destacado da cidade do Recife-PE. Os grandes projetos urbanos e a manutenção da dinâmica de acumulação capitalista, notadamente a vinculada ao mercado imobiliário, são postos à frente das políticas de desenvolvimento, enquanto movimentos de resistência reivindicam algo mais do que as ações assistencialistas implementadas pelo poder público, tendo em vista a sustentação do ideário do direito à cidade.

**Palavras-chave:** Governança Urbana, Direito à Cidade, Propriedade Pública.

## **1 - Introdução**

Propõe-se neste artigo uma reflexão de ordem predominantemente teórica, mas com rebatimentos empíricos apontados a título de ilustração, sobre a relação entre governança urbana e gestão de imóveis públicos (com enfoque específico sobre o Patrimônio da União), objetivando identificar avanços e retrocessos na constituição de mecanismos democráticos aplicáveis aos processos de destinação desses bens.

Parte-se do entendimento de que a destinação de imóveis públicos para diversas finalidades constitui-se em uma política pública, por se tratar da administração de recursos públicos que, por essa natureza, devem ser utilizados em atendimento ao interesse coletivo. Faz-se, no entanto, neste trabalho, dois grandes recortes de análise, que conduzem o olhar, por um lado, para o que se denomina de “Patrimônio da União”, com referência ao conjunto de bens imóveis pertencentes à União (dentro do universo maior de imóveis públicos) e, por

outro, para o contexto urbano, como espaço privilegiado de atenção para os problemas que envolvem as grandes concentrações populacionais, onde se materializam de forma mais clara os conflitos em torno dos aspectos de natureza coletiva relativos à gestão do solo.

Nas cidades, as desigualdades socioeconômicas, culturais e políticas se expressam com maior intensidade, uma vez que os extremos são colocados lado a lado, inseridos na dinâmica de luta pelo espaço, que faz com que os diversos interesses se conflitem, implícita ou explicitamente, tanto na vida cotidiana como no exercício do planejamento. É nelas que se finca a bandeira do “direito à cidade”, falando metaforicamente. O que se quer dizer que se trata do espaço privilegiado por excelência para que se instale a confrontação de interesses inerentes à perspectiva de uma “gestão e produção ‘coletivas’ do próprio espaço”, nas palavras de Henri Lefebvre (2008, p. 144). Nesse sentido, a referência ao “direito à cidade” é utilizada como perspectiva de uma utopia possível – um ideal a ser perseguido na busca por uma democracia urbana efetiva – considerando-se possíveis ganhos parciais, gradativos, que se obtenham nessa jornada.

Entende-se também que a destinação dos imóveis públicos para diversas finalidades, seja na consagração ao uso comum de todos, seja para o funcionamento de órgãos do serviço público, seja para fins privados – garantindo moradia e geração de renda para populações de baixa renda, ou gerando arrecadação para o orçamento público mediante taxação –, implica em formas de inserção desse patrimônio na produção do espaço. E quando se trata do espaço urbano, esse processo de inserção relaciona-se ao contexto maior da política urbana no qual se encontra envolto, o que, remete, por sua vez, à conjuntura de forças políticas, econômicas ou socioculturais, responsável pela condução da dinâmica urbana em uma dada localidade.

Assim, tomando-se o Patrimônio da União como uma reserva de propriedade pública de solo urbano, em torno da qual são desenvolvidas políticas públicas diversas, entende-se que sua inserção na produção do espaço urbano é influenciada pela política urbana e pela conjuntura de governança urbana a ela associada. Ou seja, as articulações estabelecidas entre Estado, setor privado e sociedade civil interferem na destinação dos imóveis públicos, em função do atendimento aos interesses predominantes. E o direito à cidade, que aparece como princípio norteador de um processo de reforma urbana que vem conquistando espaço no Brasil, desde a Constituição de 1988, com repercussões também sobre a política de gestão do Patrimônio da União, teria sua efetividade condicionada aos resultados das articulações de governança conformadas em torno da política urbana, em nível local ou nacional.

Sendo assim, considerou-se relevante buscar elucidar a relação que se estabelece entre governança urbana e gestão do Patrimônio da União, quanto à sua inserção na produção do

espaço urbano, perseguindo-se questões como: Qual tem sido o principal papel atribuído aos imóveis públicos no contexto da dinâmica urbana atual? Que tipo de governança urbana tem tido primazia na condução dos processos de destinação desses imóveis? Que espaço tem sido atribuído ao ideário do direito à cidade na gestão desse patrimônio?

Neste artigo, são apontados alguns caminhos de pesquisa que se compreendem poder viabilizar a discussão dessas questões no campo teórico, além de serem levantadas situações práticas que possam respaldar os entendimentos formulados. Para isso, destacou-se como recorte empírico de análise a cidade do Recife e a discussão dos encaminhamentos recentes observados na condução de sua dinâmica urbana, como forma de se apontar exemplos reais de como as questões aqui levantadas podem se expressar espacialmente.

O artigo está estruturado em 3 tópicos de discussão: 1) os conceitos de governança urbana e direito à cidade como referências para a análise sobre a inserção da propriedade pública imobiliária na produção do espaço urbano; 2) a gestão do Patrimônio da União como objeto de estudo e; 3) apontamentos empíricos sobre a cidade do Recife/PE. Ao final, são apresentadas algumas considerações preliminares sobre o debate.

## **2 - A governança condutora da produção do espaço urbano e o direito à cidade como perspectiva de desenvolvimento**

A abordagem teórica utilizada nesta pesquisa está sustentada sobre três conceitos principais e seus respectivos referenciais: governança urbana, direito à cidade e produção do espaço. Este último, que se entende aqui, na verdade, ser o primeiro da base de sustentação, é referido na maior parte das vezes com a qualificação de “urbano”, apenas para enfatizar o foco que se está adotando no olhar sobre as grandes aglomerações humanas da atualidade em torno das cidades. Embora não tenha sido proposto dessa forma pelo principal autor a que se tem recorrido nesta pesquisa para fundamentá-lo – Henri Lefebvre –, entende-se que era mesmo especificamente do urbano a que o autor se referia quando tratava da produção do espaço, o que se exporá melhor adiante. E que, embora se trate de um conceito analisado fundamentalmente quanto ao papel da propriedade privada da terra no desenvolvimento da acumulação capitalista, entende-se que a propriedade pública imobiliária participa também do processo de produção do espaço urbano, como resultado tanto de políticas públicas diretamente relacionadas à gestão desses bens, como da política urbana de modo geral, em função da regulação do uso e da ocupação do solo e da implantação de planos e projetos urbanísticos apoiados pelo poder público.

Aplica-se o conceito de direito à cidade na forma mais abrangente de sua proposição, conforme formulada por Lefebvre (2001a; 2008) e reafirmada por Harvey (2009), abarcando aspectos socioculturais, políticos e econômicos (e não apenas jurídicos como muitas vezes se associa), da garantia à integração e à inserção ampla do cidadão no meio urbano (visto tanto como espaço concreto/físico como abstrato/sociopolítico e cultural). Procura-se investigar a aplicação do ideário do direito à cidade nas ações de política urbana envolvendo imóveis da União, considerando a conjuntura atual, na qual, segundo Harvey (2005), a governança urbana destaca-se como o poder real de reorganização da vida urbana. Este conceito é utilizado aqui, portanto, para caracterizar o resultado da interação entre poder público, setor privado e sociedade civil na condução de políticas públicas urbanas, em consonância com o modelo de desenvolvimento priorizado. Esse resultado apresenta-se sob diferentes padrões ou tipologias, com os quais se relacionam as tendências atuais de atuação sobre o urbano, como o planejamento estratégico ou o participativo, destacando-se nesta pesquisa dois padrões de maior expressividade: a governança empreendedora e a governança democrática, como se optou denominar.

Para melhor estruturar a apreensão desses conceitos na abordagem aqui utilizada, tratar-se-á separadamente de cada um deles nos subitens a seguir.

## **2.1 - Aplicação do conceito de produção do espaço urbano à propriedade pública**

Formulado por Henri Lefebvre, com base na teoria Marxista, o conceito de produção do espaço é trabalhado de forma mais direta na obra *“La production de l’espace”* (2000), mas é abordado também em outras obras do autor (2001b; 2008), além de ser discutido por diversos autores brasileiros, dentre os quais se pode destacar Ana Fani Carlos (2011).

Pela perspectiva do conceito de produção do espaço urbano, a cidade é vista como obra coletiva, resultante do trabalho social de construção da materialidade histórica, na qual a sociedade se reproduz. O espaço urbano é visto como produto e condição da reprodução das relações de produção dentro do sistema capitalista, sendo a propriedade da terra o princípio garantidor da apropriação da renda gerada pela inserção desta no ciclo de acumulação de capital.

Em seu livro *“A cidade do capital”*, Lefebvre (2001a) busca extrair da obra marxista o tratamento conferido à temática urbana, fazendo uma clara associação entre as observações apontadas por Marx e Engels em relação à sociedade industrial e à realidade urbana. Referindo-se particularmente aos *“Manuscritos de 1844”*, o autor frisa: *“As numerosas*

considerações emitidas por Marx só têm sentido e importância em um contexto social: a realidade urbana.” (Lefebvre, 2001a, p. 32).

Segundo Lefebvre (2001a), o termo “produção” na teoria marxista não teria seu sentido restrito à aceção de feitura ou fabricação de coisas, bens, objetos, materialidades; ele seria adotado também no sentido amplo de produção de obras, de ideias, de representações; e a cidade seria capaz de reunir efetiva e concretamente as duas aceções do termo.

O entendimento que se extrai da obra de Lefebvre quanto ao conceito de produção do espaço é de que, para o autor, tratar do espaço é tratar do urbano – do meio (materialidade e também condição) no qual e pelo qual a sociedade urbana se desenvolve; espaço este que é produzido em função da reprodução das relações sociais capitalistas. “Lugar e meio onde se desenvolvem estratégias, onde elas se enfrentam”, o espaço é considerado “instrumental” para a conservação das relações de produção capitalistas (Lefebvre, 2008, p. 8).

Desse modo, o conceito de produção do espaço urbano é tomado aqui não do ponto de vista da “produção” imobiliária, no qual o agente central na condução do processo estaria no setor privado; mas do ponto de vista do processo de transformação da materialidade urbana, pela perspectiva da questão fundiária relativa à propriedade pública do solo urbano. Um dos diferenciais dessa abordagem reside na concepção de que a participação do Estado nesse processo não se destaca pelo seu papel regulador ou provedor de infraestrutura, mas por sua função de gestor da propriedade pública imobiliária, que pode ser tratada como propriedade estatal ou como patrimônio do povo. Nesse sentido, a aplicação do conceito de renda fundiária sofre uma inversão de conotação, porque, apropriada como recurso público, sua administração coloca-se como assunto de interesse público.

Se, como afirma Lefebvre (2008, p. 53), o espaço (nunca neutro, inocente; mas político, estratégico, ideológico) “depende de interesses divergentes e de grupos divergentes que, no entanto, encontram uma unidade no Estado”, pode-se dizer, que o processo de produção do espaço urbano vincula-se à conjuntura de governança que se faz constituir sob a coordenação do Estado, ou do poder público. Mais especificamente, aponta-se aqui que a inserção do patrimônio público imobiliário na produção do espaço urbano vincula-se à conjuntura de governança urbana conformada em torno das políticas públicas relacionadas a esse processo.

## **2.2 - A governança urbana como condutora da produção do espaço**

As discussões em torno do conceito de governança costumam estar associadas às mudanças conferidas ao papel do Estado diante da tendência que se aponta à hegemonia do

receituário neoliberal na condução dos assuntos vinculados à economia global nas últimas décadas. O que, no contexto do urbanismo, remete aos modelos de pensamento e atuação sobre as cidades que ganharam evidência nesse período, associados às mudanças culturais reunidas sob a denominação de pós-modernismo.

Souza (2004, p. 30-31) associa a “ascensão da perspectiva de governança local” à tendência de “flexibilidade” das novas modalidades de planejamento e gestão, advindas com o “enfraquecimento” do planejamento, acompanhado da “popularização” do termo gestão. Assim como o faz também Compans (2005, p. 20), ao elencar o termo “governança urbana” como uma das denominações conferidas ao modelo específico de gestão conformado por “novas formas de relacionamento entre poder público e setor privado destinadas ao aumento da competitividade do sistema urbano”.

O conceito de governança possui, no entanto, uma conotação mais abrangente, em que a tendência a esses novos modelos de planejamento e gestão aparece como manifestação particular do contexto de empreendedorismo urbano característico da conjuntura política e econômica atual. 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 desempenham papel apenas facilitador e coordenador: “O poder de organizar o espaço se origina em um conjunto complexo de forças mobilizado por diversos agentes sociais”.

Entende-se, com isso, que a coalizão de forças que constitui a governança pode estar orientada por diferentes concepções de desenvolvimento, podendo voltar-se para diferentes objetivos políticos, desde que correspondam a uma determinada confluência de interesses, capaz de congrega esforços de múltiplos atores. A ideia principal é de que a condução dos assuntos públicos deixa de ser papel exclusivo do Estado, passando a incorporar, de forma crescente, mais e mais atores sociais, seja do setor privado, seja da sociedade civil, numa interação que não deixa de ser conflituosa.

Nesta pesquisa, a abordagem do conceito de governança aparece integrada a assuntos referentes à política urbana, enfatizando-se, desse modo, o envolvimento dos atores nesses assuntos e, de forma mais específica, naqueles que envolvem a gestão do Patrimônio da União. Ou seja, o foco da análise está nas relações que se estabelecem entre o setor público, o setor privado e a sociedade civil por meio das variadas formas de aplicação de imóveis pertencentes à União em ações da política urbana.

No Brasil, observa-se que, dentre as diversas formas de condução da política urbana priorizadas, duas tendências adquirem maior expressividade: uma voltada para a ampliação

da participação dos cidadãos no planejamento e na gestão urbanos, que reforça a primazia do poder local; e outra, voltada para a inserção competitiva das cidades na dinâmica global dos investimentos internacionais, apoiada na articulação entre poder público e setor privado. A primeira tendência tem reforçado a gestão democrática participativa, subentendendo a constituição de uma governança urbana caracterizada pelo estreitamento da relação entre poder público e sociedade civil, particularmente com a representação dos movimentos populares. O objetivo central do processo participativo é a inversão de prioridades, pela inclusão das demandas das camadas menos favorecidas da população na agenda pública. No entanto, o que vem se observando em grande parte das experiências vivenciadas no país, a exemplo dos orçamentos participativos, é a fragmentação no tratamento dos problemas urbanos e o descolamento dos mecanismos participativos do planejamento das cidades, destinando-se parcelas restritas do investimento público para o atendimento de questões emergenciais. As ações revelam-se desarticuladas dos instrumentos de planejamento urbano, a exemplo dos planos diretores, leis de uso e ocupação do solo, entre outros.

A segunda tendência aparece apoiada na promoção das cidades para a atração de investimentos internacionais, a partir de projetos urbanos empreendedores vinculados ao desenvolvimento dos setores de turismo e imobiliário principalmente. Essa tendência vem se sobressaindo na condução da política urbana brasileira, sendo reforçada no período recente, pela expectativa de recepção de megaeventos internacionais no país, como a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016. Nessa situação, a implantação de grandes projetos urbanos, financiados por investimentos públicos e privados, ocorre por meio da articulação do Estado com o setor privado, de forma mais próxima da dinâmica econômica global, porém, de forma desvinculada das instâncias de planejamento participativo ou inclusivo.

Nas cidades brasileiras, o papel do Estado na condução da política urbana apresenta-se, pois, dividido entre as articulações de governança estabelecidas com a sociedade civil, centradas na gestão pública participativa em escala local, e as articulações de governança empreendedora firmadas com o setor privado, em escala mais articulada à dinâmica global, voltada para a alocação de vultosos investimentos em grandes projetos urbanos.

### **2.3 - O direito à cidade como perspectiva para uma gestão democrática da produção do espaço urbano**

No contexto de flexibilização e privatização da ação Estatal, reforça-se a governança urbana voltada para a mercantilização da cidade, por meio de estratégias empreendedoras,

expressas na fragmentação socioespacial (Harvey, 2005). A fragmentação do espaço urbano revela-se, pois, como fator gerador de segregação na ocupação/apropriação social do espaço.

Para Lefebvre (2008, p. 31), a contraposição da tendência a tal fragmentação estaria na utopia do direito à cidade: “Em termos tão ‘positivos’ quanto possível, o mesmo significa o direito dos cidadãos-citadinos e dos grupos que eles constituem (sobre a base das relações sociais) de figurar sobre todas as redes e circuitos de comunicação, de informação, de trocas”.

Colocado por Lefebvre como perspectiva para a constituição de “outro modo de produção do espaço” possível, apreende-se o conceito de direito à cidade com o de uma utopia realizável, um parâmetro do que poderia ser a conformação ideal de uma democracia urbana efetiva, definida pela “gestão e produção ‘coletivas’ do próprio espaço” (Lefebvre, 2008, p. 144). Uma referência para a qual deveria estar voltada uma política urbana que se pretenda mais democrática. O seu atendimento pleno pode ser visto como inalcançável dentro do sistema capitalista, mas sua utilização como parâmetro na formulação de políticas setoriais não perde credibilidade.

Podem-se identificar alguns avanços no sentido da constituição de um espaço para o direito à cidade na política urbana brasileira, considerando-se a definição de Ribeiro (2012):

O direito à cidade é, portanto, o conjunto de dispositivos e de práticas legais, urbanísticos, políticos, sociais, governamentais que devem garantir a todos seus habitantes a qualidade de vida que lhes dota da capacidade individual e coletiva de construir a vida qualificada no presente e no futuro.

No contexto brasileiro, a tendência de ação sobre o urbano identificada com o ideário do direito à cidade, divide espaço com a empreendedora, tendo adquirido respaldo a partir das conquistas do Movimento Nacional pela Reforma Urbana – MNRU. A democratização das cidades como bandeira de luta, tendo em vista a diminuição das desigualdades oriundas do próprio processo de urbanização brasileiro, tem alcançado progressos na construção do aparato institucional voltado para a proteção do direito a cidades mais justas.

Como marco da inclusão dessa temática na política de Estado brasileira, tem-se a inserção dos artigos 182 e 183 na Constituição Federal de 1988, que tratam da política urbana federal, como resultado da atuação do MNRU, que encaminhou ao Congresso Constituinte a Emenda Popular da Reforma Urbana. 13 anos depois, 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. Nessa linha de condução, 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 que, segundo Fernandes (2010), confere suporte sociopolítico ao movimento de reforma jurídica iniciado na década de 1980.

Entende-se, portanto, que o conceito de direito à cidade tem adquirido “espaço” na política urbana nacional, por meio da constituição dos instrumentos legais que prescrevem a prevalência da função social da propriedade sobre os interesses individuais, assim como por meio dos mecanismos de gestão democrática instituídos na estrutura administrativa estatal a partir de 2003, conforme exposto acima. Mas tais conquistas estão distantes ainda de poder propiciar o alcance reivindicado pelos autores que tratam desse conceito. Para Harvey (2009):

[...] o direito à cidade significa o direito que todos nós temos de criar cidades que satisfaçam as necessidades humanas, as nossas necessidades. [...] Todos devemos ter os mesmos direitos de construir os diferentes tipos de cidades que nós queremos que existam. O direito à cidade não é simplesmente o direito ao que já existe na cidade, mas é o direito de transformar a cidade em algo radicalmente diferente.

### **3 - A gestão do patrimônio da união como objeto de estudo**

Acompanhando os avanços na democratização da política urbana nacional, assiste-se, a partir de 2003, uma mudança significativa na condução da gestão do Patrimônio da União, sob a responsabilidade da Secretaria do Patrimônio da União – SPU, vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. De uma administração voltada prioritariamente para a arrecadação de receitas pelo uso dos imóveis da União e para a alienação (transferência dos bens a particulares por meio de venda ou permuta), que caracterizava as gestões anteriores, a SPU assumiu em 2003 uma nova missão institucional, que 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”.

Adota-se, então, uma nova abordagem na condução da Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União – PNGPU, cuja prioridade 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”. Entre os princípios dessa nova política, passam a vigorar termos como transparência, inclusão social, gestão compartilhada e articulação do Governo Federal com a sociedade, dentro de uma perspectiva de construção coletiva, participativa, do planejamento estratégico do órgão. Em termos legais, essa mudança de visão sobre o destino a ser dado ao

Patrimônio da União encontrou respaldo na promulgação da Lei 11.481/2007, que alterou e introduziu novidades à legislação federal incidente sobre a gestão do Patrimônio da União (principalmente o Decreto-Lei 9.760/1946 e a Lei 9.636/1998), com a finalidade de adaptá-la às medidas necessárias à implementação da regularização fundiária de interesse social.

A inserção do Patrimônio da União em políticas de inclusão social e redução das desigualdades tornou-se prioridade da gestão da SPU entre 2003 e 2010<sup>1</sup>, sendo as ações voltadas para regularização de assentamentos informais e provisão habitacional de interesse social em imóveis da União as que mais se destacaram no tocante ao ambiente urbano. O princípio de que a destinação da propriedade pública federal deveria estar em consonância com o cumprimento de sua função socioambiental passou a orientar a gestão dos imóveis da União, que passaria a ser conduzida de forma compartilhada e participativa. Nesse sentido, foram criados diversos instrumentos de interação da SPU com outros órgãos e com a sociedade, dentre os quais se destacam o Projeto Orla, e os Acordos de Cooperação Técnica, Comitês, Grupos de Trabalho etc.

Verifica-se que, no nível da formulação da política de gestão do Patrimônio da União, este é considerado como um recurso estratégico para a promoção da inclusão social, a ser destinado em conformidade com o interesse público, a partir de uma concepção de inserção participativa na gestão do “patrimônio de todos”. Garantir o cumprimento de sua função social, no entanto, trata-se de tarefa estreitamente vinculada ao planejamento urbano municipal. Entende-se, então, que a destinação a ser dada ao Patrimônio da União, assim como os assuntos de gestão urbana, responde à política urbana local.

#### **4 - Apontamentos sobre a inserção do patrimônio da união na produção do espaço urbano do Recife**

Com sua ocupação territorial formada em grande parte por aterros sobre áreas alagadas, a cidade do Recife possui extensas áreas de propriedade da União, caracterizadas como terrenos de marinha ou acrescidos de marinha<sup>2</sup>. Ao longo de sua orla marítima e das margens de rios que possuem influência das marés, encontram-se largas faixas de terrenos

---

<sup>1</sup> Referindo-se a esse período, a SPU produziu o documento “Balanco de Gestão 2003-2010”, disponível em: <<http://patrimoniode.todos.gov.br/politica-nacional-de-gestao-do-patrimonio-da-uniao-pngpu/balanco-de-gestao-2003-a-2010/>>. Acesso em: 24 jul. 2011.

<sup>2</sup> O artigo 20 da Constituição Federal inclui entre os bens da União os terrenos de marinha e acrescidos de marinha, cuja conceituação é estabelecida pelo Art. 2º do Decreto-Lei 9.760/1946, correspondendo à faixa de 33m medida horizontalmente, para a parte da terra, a partir da linha do preamar-médio de 1831, em áreas onde se faça sentir a influência das marés (oscilação periódica de pelo menos 5cm).

da União, que se formaram pela expansão da ocupação do solo sobre os mangues, em direção às águas.

Muitos dos projetos que ganham evidência na atualidade nas discussões sobre o processo de desenvolvimento urbano em curso na cidade do Recife envolvem terrenos da União. É o caso, por exemplo, do Projeto Novo Recife, elaborado para a área que pertencera à extinta Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA), situada no Cais José Estelita, que vem suscitando bastante polêmica na cidade. O terreno de 10,1 hectares, foi vendido em leilão, em 2008, por R\$55 milhões, como parte do processo de alienação dos imóveis não-operacionais (ou seja, não utilizados em atividades ferroviárias) oriundos da extinta RFFSA, previsto na Lei 11.483/2007 como forma de alimentar o Fundo Contingente da extinta RFFSA, destinado ao pagamento de dívidas e eventuais despesas deixadas pela mesma. Ao ser vendido, o terreno deixaria de ser da União, passando a ser totalmente privado, se não se tratasse também de terreno acrescido de marinha, cuja natureza impede sua alienação.

Assim, o polêmico projeto que prevê a construção de 12 torres com mais de 40 pavimentos, de responsabilidade do consórcio formado pelas construtoras Moura Dubeux, Queiroz Galvão, Ara Empreendimentos e GL Empreendimentos, a ser implantado no centro histórico do Recife, constitui-se em um exemplar de como o patrimônio público imobiliário insere-se no processo de produção do espaço urbano, em atendimento a interesses diversos. Neste caso, a iniciativa é privada, mas tem o apoio da Prefeitura Municipal e do Governo do Estado e a conivência da administração do Patrimônio da União, que se coloca em posição de não interferência no assunto, remetendo o tratamento da questão aos órgãos de regulação do uso e ocupação do solo e de proteção do patrimônio cultural.

A polêmica instaurada em torno do processo de avaliação do Projeto Novo Recife nas instâncias de licenciamento urbanístico tem ganhado bastante repercussão na mídia e mobilizado manifestantes por meio de redes sociais, os quais se fizeram presentes, em demonstração de oposição, em audiência pública realizada no Plenarinho da Câmara de Vereadores do Recife, em 22/03/2012, e em um protesto organizado pelo movimento intitulado “Ocupe Estelita” (inspirado no *Occupy Wall Street*), que ocupou a área pública do Cais José Estelita, em 15/04/2012, no intento de expressar o descontentamento de parte da população com a forma como o desenvolvimento da cidade vem sendo conduzido. Tal manifestação parece revelar a existência do que Lefebvre denomina de “luta pelo espaço”.



Figura 01 – Ilustração de como ficará o empreendimento Novo Recife, de acordo com seu projeto.  
Fonte: <http://direitosurbanos.wordpress.com/tag/projeto-novo-recife/>

Em localização bem próxima ao Cais José Estelita, na Bacia do Pina, outro grande empreendimento, já concluído, é o complexo edificado composto: pelo Shopping Riomar, com suas três torres empresariais verticalizadas; pelas intervenções viárias do projeto Via Mangue, que abrange também praças e outros espaços públicos, e que contorna esse mesmo shopping; e pelos conjuntos habitacionais construídos nas proximidades para abrigar a população de baixa renda que ocupava assentamentos precários nas áreas onde o novo sistema viário está sendo implantado. Uma grande intervenção física no espaço urbano do Recife, conduzida em parte pela iniciativa privada e em parte pelo poder público municipal, articulados em torno do empreendimento e dos preparativos para a recepção de jogos da Copa do Mundo de 2014. Tratam-se também de terrenos acrescidos de marinha e, portanto, de propriedade da União, constituídos basicamente de aterros sobre mangue. O terreno onde foi construído o Shopping Riomar, estava regularmente cadastrado em nome de uma empresa privada, antes de ser comprado para a construção do empreendimento.



Figura 02 – Ilustração de perspectiva do Shopping Riomar e das torres empresariais, após a conclusão. Fonte: Disponível em <http://www.riomarre Recife.com.br/>, acesso em 22/07/2012.

Nesta situação específica, verifica-se, dentro de uma mesma área, a utilização de terrenos da União tanto para fins mercantilistas, ligados ao empreendimento privado, como para fins habitacionais, em benefício de famílias de baixa renda, como para a alocação de intervenções voltadas para o uso público, como é o caso do sistema viário em execução, a Via Mangue. Questiona-se, entretanto, se tal composição sobre o espaço físico configurar-se-ia realmente como um exemplo de integração socioespacial e de interação conjunta, democrática, entre poder público, setor privado e sociedade civil na condução do processo; ou estaria a governança empreendedora, estabelecida entre poder público e setor privado, determinando isoladamente a condução do processo?

No polo oposto à tendência dos projetos com fins empreendedoristas desenvolvidos na cidade, situam-se aqueles voltados para a requalificação habitacional e regularização fundiária de interesse social, bem como de destinação de terrenos da União para a construção de novas unidades habitacionais com recursos do Ministério das Cidades, no atendimento a famílias de baixa renda. Assentamentos irregulares do Recife como Brasília Teimosa, Pilar, Entra Apulso, Jardim Uchôa e Vila São Miguel situam-se em terrenos da União e possuem ações em andamento, que visam beneficiar um grande número de famílias.

As ações realizadas pela SPU em relação a essas áreas estão centradas na regularização da ocupação, por meio de contratos de concessão do direito real de uso para moradia, e a correspondente titulação cartorária, com o registro dos imóveis em nome do beneficiário. Assim, famílias que antes eram consideradas “invasoras” de terras públicas, ou ocupantes irregulares, informais, passam a ser detentoras do registro oficial do imóvel em

que residem, o que lhes garante a segurança jurídica da posse. A atuação de órgãos municipais de controle urbanístico, execução de obras, planejamento e outros, além dos órgãos ambientais e de defesa civil, de forma integrada às ações desenvolvidas pela SPU, complementam a regularização, em termos urbanísticos e ambientais, qualificando a área e eliminando riscos.

Uma das áreas de maior expressividade nesse tipo de destinação é a da comunidade de Brasília Teimosa, que ocupa localização privilegiada na cidade do Recife, próximo a locais de grande valorização imobiliária e, até mesmo, das áreas onde estão sendo implantados os grandes projetos e empreendimentos arquitetônicos e urbanísticos citados anteriormente. A manutenção das moradias de baixa renda nesse local está relacionada ao histórico de lutas e de mobilização da sociedade civil em torno da garantia do espaço conquistado, tendo sido reconhecida, por meio da regularização fundiária, a legitimidade desse processo.



Figura 03 - Imagem da área ocupada pela comunidade de Brasília Teimosa, no Recife.  
Fonte: <http://www.porqueagenteassim.com.br/2011/04/05/a-manda-chuva-de-brasilia/>

Como muitas das moradias instaladas na área encontravam-se em áreas de risco ou em condições inadequadas de habitação, foram realizados investimentos públicos para a construção de conjuntos habitacionais nas proximidades de Brasília Teimosa, em terrenos também pertencentes à União, destinados à realocação de famílias, como é o caso dos conjuntos Brasília Teimosa e Sítio Salamanta. Outras intervenções públicas, no entanto,

foram responsáveis pela transferência de famílias daquela comunidade para áreas distantes na cidade, como por exemplo, para o Cordeiro.



Figura 04 - Ilustração do projeto de requalificação urbanística da comunidade do Pilar.  
Fonte: <http://www.old.diariodepernambuco.com.br/nota.asp?materia=20110608143818>

Já a comunidade do Pilar, situada em pleno centro histórico do Recife, tem sido objeto de importantes investimentos voltados para a requalificação de toda a área, com a construção de unidades habitacionais destinadas a manter as famílias na região. O Programa de Requalificação Urbanística e Inclusão Social da Comunidade do Pilar, implantado nas quadras de propriedade da União, sob a responsabilidade da Prefeitura Municipal, possui orçamento de R\$ 39,4 milhões, garantido por meio de parceria com o BNDES, e recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), administrado pela Caixa Econômica Federal e do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), do Governo Federal. Além das 588 unidades habitacionais que estão sendo construídas, as obras incluem a provisão de infraestrutura básica, escola, creche, unidade de Saúde da Família e mercado público. A proposta de requalificação da área integra-se à revitalização do centro histórico, estando previstas ações voltadas para a adaptação dos moradores à nova realidade, a partir de projetos de desenvolvimento comunitário, gestão condominial e educação patrimonial.

Esses são alguns exemplares a serem mais bem investigados sobre como o patrimônio público imobiliário insere-se no processo de produção do espaço urbano na cidade do Recife.

## **5 - Considerações Finais**

O problema central aqui investigado e analisado teórica e empiricamente situa-se na maneira como o Patrimônio da União é inserido no processo de produção do espaço urbano, em relação à conjuntura de governança urbana condutora desse processo – se essa inserção se dá no sentido da afirmação da tendência geral da dinâmica urbana à fragmentação, ou se é orientada para a sua superação, no sentido da concretização do ideário do direito à cidade.

Em termos concretos, observa-se em relação à utilização do Patrimônio da União uma nítida distinção entre espaços apropriados para fins habitacionais, espaços reservados ao uso comum do povo ou espaços destinados à preservação ambiental, por um lado; e por outro, espaços apropriados por agentes do mercado imobiliário, ou destinados a grandes projetos de intervenção urbana, nos quais ostensivos empreendimentos públicos ou privados são postos em implantação. A leitura desse contexto sob a ótica da construção teórica fornecida por Lefebvre em cima do conceito de produção do espaço ressalta a identificação da realidade estudada com a tendência que o autor aponta à fragmentação, característica da dinâmica urbana atual. Essa fragmentação, por sua vez, é vista em posição diametralmente oposta ao teor do que vem a ser o direito à cidade, o qual se assenta sobretudo na integração de todos os cidadãos aos benefícios gerados pelo meio urbano.

## **6 - Referências Bibliográficas**

Carlos, A. F. A. 2011. *A condição espacial*. São Paulo: Contexto.

Chalhub, M. N. 2000. *Propriedade imobiliária: função social e outros aspectos*. Rio de Janeiro: Renovar.

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

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

Harvey, D. 2005. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume.

\_\_\_\_\_. 2009. *Alternativas ao neoliberalismo e o direito à cidade*. Novos Cadernos NAEA, v. 12, n. 2, p. 269-274, dez. 2009.

Lefebvre, H. 2000. *La production de l'espace*. 4ed. Paris: Anthtopos.

\_\_\_\_\_. 2001a. *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro.

\_\_\_\_\_. 2001b. *A cidade do capital*. Rio de Janeiro: DP&A editora.

\_\_\_\_\_. 2008. *Espaço e política*. Belo Horizonte: Editora UFMG.

Pierre, J. 2011. *The politics of urban governance*. Palgrave Macmillan.

Ribeiro, L. C. Q. 2012. *As eleições e o direito à cidade*. [artigo eletrônico] Observatório das Metrópoles. Disponível em: <http://observatoriodasmetrololes.net/>. Acesso em 17 de nov. 2012.

Souza, M. L. 2004. *Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. [3. ed.] Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.