



Universidade de Brasília
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo
Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo

Flávia Pedrosa Pereira

**Além da venda:
reflexões críticas sobre a alienação dos imóveis da União a partir
da Lei nº 13.465/2017**

Brasília/DF
2021

Flávia Pedrosa Pereira

**Além da venda:
reflexões críticas sobre a alienação dos imóveis da União a partir
da Lei nº 13.465/2017**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em
Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília
para a obtenção do título de Doutora em 2021.

Área de concentração III: Projeto e planejamento
Linha de pesquisa 02: Projeto e planejamento urbano e
regional.

Orientador: Prof. Dr. Benny Schvarsberg

Brasília/DF
2021

Ficha de identificação da obra

Pereira, Flavia Pedrosa

Além da venda: reflexões críticas sobre a alienação dos imóveis da União a partir da Lei nº 13.465/2017 / Flavia Pedrosa Pereira; orientador Benny Schvarsberg. – Brasília, 2021. 316 p.

Tese (Doutorado - Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de Brasília, 2021.

1. Patrimônio da União. 2. Direito à Cidade. 3. Alienação de imóveis públicos. 4. Legislação urbanística. 5. Distrito Federal. I. Schvarsberg, Benny, orient. II. Título.

Flávia Pedrosa Pereira
Além da venda:
reflexões críticas sobre a alienação dos imóveis da União a partir
da Lei nº 13.465/2017

O presente trabalho em nível de doutorado foi avaliado e aprovado por banca examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof. José Geraldo de Sousa Júnior, Dr.
FDD/UnB

Prof. Edesio Fernandes, Dr.
DPU Associates

Prof. Alex Ferreira Magalhães, Dr.
UFRJ/IPPUR

Certificamos que esta é a **versão original e final** do trabalho de conclusão que foi julgado adequado para obtenção do título de doutor em Arquitetura e Urbanismo.

Coordenação do Programa de Pós-Graduação

Prof Dr. Benny Schvarsberg
Orientador

Brasília/DF
2021.

A meus pais.

A Leonardo.

À Universidade pública.

Agradecimentos

As falhas e imprecisões desta pesquisa são de inteira responsabilidade da autora. Os acertos, por sua vez, são devidos a contribuições de instituições e pessoas, entre as quais destaco:

o professor Dr. Benny Schvarsberg,
pela orientação, paciência e incentivo;

os professores José Geraldo de Sousa Júnior,
Adriana Nogueira Vieira Lima e Rômulo José da Costa Ribeiro,
pelas valiosas contribuições durante a banca do exame de qualificação;

a UFAL e a UnB, onde aprendi sobre as cidades;

os professores José Geraldo de Sousa Júnior, Edesio Fernandes e Alex Ferreira Magalhães
pela participação na banca examinadora;

a Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação do Governo Federal, pela
resposta às informações solicitadas;

o *Lincoln Institute of Land Policy*, pelas
oportunidades de aprendizagem e contato com professores extraordinários;

os colegas da SPU e da SEPLA, de hoje e de outrora, que lutam o bom combate;

o Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU), pelo aporte crítico,
produção conjunta inspiradora e participação em boas discussões;

os meus irmãos Juliana e Marcos André, presentes mesmo distantes;

a Luzia Maria e demais amigos(as), pela amizade;

a Isabela Pedrosa, pela ajuda com a revisão do *Abstract*;

a Ricardo Rosa, pelo companheirismo, incentivo e paciência;

a Juliano Pestana por responder às minhas mensagens tirando dúvidas em horários
inoportunos;

os meus gatos Zeca e Peteleco, pois sem eles esse tempo de pandemia seria mais árido;

os professores, funcionários e colegas do Programa de Pós-Graduação de FAU/UnB, pelo
tempo compartilhado, ensinamentos, boas conversas e discussões.

RESUMO

Os normativos e iniciativas da Administração Pública Federal que estimulam a alienação de bens imóveis da União estão na pauta do dia desde dezembro de 2016, quando foi editada a Medida Provisória nº 759, que viria a ser convertida na Lei nº 13.465/2017. Não se trata de tema recente, pois desde que foi criado um órgão governamental para gerir esse patrimônio, há mais de 160 anos, esses bens têm sido enxergados sobretudo como forma de auferir receitas em tempos de crise. Tal visão tem historicamente se acentuado no contexto de governos de tendência neoliberal, o que resulta em maior destaque na venda dos ativos. A tese possui como objetivo geral descrever o histórico dos bens imóveis da União, sua trajetória legislativa e analisar as alterações promovidas pela Lei nº 13.465/2017, Decretos e normativos subsequentes, no que se refere à alienação e a regularização fundiária de imóveis da União, problematizando teórica e empiricamente suas possíveis consequências. Partiu-se de uma abordagem geral, contextualizando o objeto em estudo através de um resgate das referências conceituais que dialogam com o tema, tais como Alfonsin, Bonduki, Fernandes, Ferreira, Harvey, Holanda, Lefebvre, Magalhães, Maricato, Rolnik, Santoro, Santos, Saule Jr, Schwarberg, Sousa Junior e Steinberger; passando pelo entendimento do universo que integra os bens imóveis da União, pelas modificações nos marcos legais a partir de 2016, até chegar na abordagem empírica com foco no Distrito Federal. Ressalta-se a importância dos imóveis da União na constituição do Fundo Público, e alguns avanços que aconteceram entre 2003 e 2015 na gestão desses bens. Tais avanços, contudo, não foram suficientes para resultar em uma significativa inflexão na lógica que permeia a gestão dos imóveis da União. Com a nova guinada neoliberal a partir de 2016, tem-se que a venda dos referidos bens tem caminhado lado a lado com a questão da desestatização e da privatização, no que parece ser a mais agressiva tentativa de desfazimento do patrimônio público. Constatou-se que programas de regularização fundiária com foco quase exclusivo na distribuição de títulos individuais de propriedade plena, que desconsideram a complexidade do fenômeno da informalidade, ganharam fôlego e têm se materializado numa velocidade sem precedentes, sem que ainda seja possível avaliar as consequências do fenômeno. No que se refere à alienação dos imóveis da União, ainda se percebe uma grande distância entre o que foi divulgado enquanto meta pelo Governo Federal, e o que foi efetivamente vendido até o início de 2021. Entretanto, o governo segue editando normativos e criando mecanismos tecnológicos com vistas a acelerar as vendas, mesmo com a persistência de problemas estruturais na SPU. Conclui-se que a liquidação em massa do Patrimônio da União parece não encontrar condições objetivas para se concretizar, ao menos em curto e médio prazos. Tal fato traz esperança, pois os imóveis de União representam uma miríade de oportunidades para se desenvolver políticas públicas de qualidade e de acordo com a normativa coletivamente construída, que tem como expoentes a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade. Representam um potencial para toda a população e não apenas para aqueles já historicamente beneficiados. Se trata de um patrimônio que se constitui em bem comum, e não pode (nem deve) ser tratado como ativo exclusivamente econômico.

Palavras-chave: Patrimônio da União, Direito à Cidade, Alienação de imóveis públicos, Legislação urbanística, Distrito Federal.

ABSTRACT

Legal framework and initiatives originated at the Federal Government that encourage the sale of federal government-owned real estate properties are on day agenda in Brazil since 2016. These are not recent issues. A governmental structure was created to manage this heritage more than 160 years ago, and these properties have been seen as mainly a way of earning revenue in crisis times. Such a view has been historically accentuated in the context of neoliberal tendencies. This thesis has the general objective to describe the history of federal government-owned real estate properties, their legislative trajectory and to analyze the changes brought by Law n°. 13.465/2017, Decrees and subsequent regulations, which deals with the sale and land tenure regularization of those properties, theoretically and empirically problematizing its possible consequences. It starts with a general approach, contextualizing the object under study through the rescue of conceptual references that dialogue with the theme, passing through the understanding of the universe that integrates federal government-owned real estate properties, followed by changes in the legal frameworks from 2016 until it gets to an empirical approach focusing on Brazilian Federal District. The importance of federal public real estate in the Public Fund's constitution was highlighted, and some advances took place between 2003 and 2015 in the management of these assets. Such advances, however, were not enough to result in significant changes. With the new neoliberal tendency from 2016 onwards in Brazil, the sale of these assets has gone side by side with the issue of privatization, in what appears to be the most aggressive attempt to undo public assets. Land regularization programs with an almost exclusive focus on the distribution of individual titles of full ownership, which does not consider the informality phenomenon's complexity, have gained space and have materialized at an unprecedented speed. It is not still possible to assess the consequences of the phenomenon. Concerning the sale of federal government-owned real estate properties, there is still a significant gap between what the Federal Government announced as a goal and what was effectively sold until the beginning of 2021. However, the government continues to edit regulations and create mechanisms to accelerate sales, even with the persistence of structural problems in the secretariat that manages these properties. The conclusion is that the government-owned real estate properties' mass liquidation does not seem to find objective conditions to happen, at least in the short and medium terms. This fact brings hope since the properties represent a myriad of opportunities to develop good quality public policies. It is a patrimony that constitutes a common good and cannot (and shall not) be treated as an exclusively economic asset.

Keywords: Federal government-owned real estate properties, Right to the city, Sell of public properties, Urban legislation, Brazilian Federal District.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

- Ilustração 1 - mapa do centro de Porto Alegre feito pelo Eng. Clóvis Silveira de Oliveira e editado em seu livro Porto Alegre – A Cidade e Sua Formação- 1985. A linha vermelha representa a beira do rio no início do povoamento (1752). Em verde, está o atual alinhamento da Sete de Setembro e em azul claro, a área atual que foi sucessivamente aterrada até o Cais do Porto. Fonte: <http://lealevalerosa.blogspot.com/2015/11/aterros-sobre-o-guaiba-porto-alegre.html>. Acesso em: 14/02/2021. 46
- Ilustração 2 - dados preliminares sobre a estimativa de domicílios localizados em aglomerados subnormais, por unidade da federação. Fonte: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/27728-quase-dois-tercos-das-favelas-estao-a-menos-de-dois-quilometros-de-hospitais>, 2020. 48
- Ilustração 3 - gráfico com estimativa da população residente na zona urbana e na zona rural no Brasil. Fonte: Departamento de População e Indicadores Sociais, Ipea (<http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>), 2021. 50
- Ilustração 4 - gráfico com imóveis no município de São Paulo com incidência de IPTU Progressivo no tempo. Fonte: Coordenadoria de Controle da Função Social da Propriedade (CEPEUC), 2019. 61
- Ilustração 5 - terreno doado pela União para a implantação de conjunto habitacional no âmbito do PMCMV entidades, em Riacho Fundo II, com início de parcelamento em 2012. Fonte: Google Earth, 2021. 95
- Ilustração 6 - terreno doado pela União para a implantação de conjunto habitacional no âmbito do PMCMV entidades, em Riacho Fundo II, com ocupação consolidada em 2020. Fonte: Google Earth, 2021. 95
- Ilustração 7 - exemplos bem-sucedidos do Programa Minha Casa Minha Vida Entidades em São Paulo. A imagem do meio se refere a imóvel doado pela SPU. Fonte: Trabalho em grupo elaborado para a disciplina Planejamento Urbano e Regional no Brasil, no âmbito do PPG/FAU/UnB, 2017. 96
- Ilustração 8 – arrecadação nominal da SPU entre 2002 e 2017. Valores em milhões. Fonte: Xavier, 2019. 118
- Ilustração 9 - gráfico com imóveis da União caracterizados como bens de uso especial no SPIUNET, e levantados pela CGFIS para orientar as vistorias a serem realizadas pelas Superintendências. Fonte: elaboração própria, 2018. 163
- Ilustração 10 - gráfico com imóveis da União vistoriados pelas Superintendências. Fonte: elaboração própria, 2018. 164

Ilustração 11 - organograma indicando a localização da Subsecretaria de planejamento Governamental, responsável pelo acompanhamento e monitoramento do PPA, no âmbito do Ministério da Economia. Fonte: https://www.gov.br/economia/pt-br/imagens/organograma_ministerio-da-economia_atualizado.pdf/ , 2021.	166
Ilustração 12 - visão geral da metodologia do PPA 2020-2023. Fonte: SEPLA, 2020.....	170
Ilustração 13 - mapa com casos conformados e óbitos por Covid no Brasil em 01/04/2021. Fonte: https://www.ufpb.br/legat/contents/mapas-coronavirus/01-04-brasil.pdf/view , 2021.	196
Ilustração 14 – unidades da federação com maior incidência de remoções forçadas durante a pandemia. Fonte: https://projetocolabora.com.br/ods3/despejos-na-pandemia-deixam-mais-de-9-mil-familia-expostas-a-doenca/?fbclid=IwAR2MpMxrCnK5mkYpe4kNVfAYLSuhZJaF7JFCByc5q7xjyYhPA_G525okPOk , 2021.	204
Ilustração 15 - unidades da federação com ameaças de remoções forçadas durante a pandemia. Fonte: https://projetocolabora.com.br/ods3/despejos-na-pandemia-deixam-mais-de-9-mil-familia-expostas-a-doenca/?fbclid=IwAR2MpMxrCnK5mkYpe4kNVfAYLSuhZJaF7JFCByc5q7xjyYhPA_G525okPOk , 2021.	205
Ilustração 16 - imóveis da União para venda através de concorrência eletrônica em fevereiro de 2021. Fonte: https://imoveis.economia.gov.br/concorrencia , 2021.....	219
Ilustração 17 - terreno na Octogonal com venda suspensa por liminar da Justiça Federal. Fonte: https://www.metropoles.com/colunas-blogs/grande-angular/justica-suspende-venda-do-terreno-da-nova-quadra-na-octogonal , 2020.	230
Ilustração 18 - edifício Wilton Paes e Almeida em seus tempos áureos. Fonte: https://www.arquivo.arq.br/edificio-wilton-paes-de-almeida . Acesso em: 22/06/2020.....	231
Ilustração 19 - situação atual do terreno outrora ocupado pelo edifício Wilton Paes de Almeida. Fonte: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/noticias/?p=292266 . Acesso em: 21/06/2020.	233
Ilustração 20 - Contrato de Doação com Encargos do terreno outrora ocupado pelo Edifício Wilton Paes de Almeida. Fonte: SPU, 2020.....	234
Ilustração 21 - apresentação feita pela Prefeitura Municipal de São Paulo sobre o projeto para o empreendimento de habitações de interesse social e áreas institucionais no terreno que abrigou o antigo Wilton Paes de Almeida. Fonte: Secretaria Municipal de Habitação, Prefeitura de São Paulo, 2020.	235

Ilustração 22 - trecho de planilha baixada do site de vendas de imóveis da União (https://www.imoveis.economia.gov.br/) em 13/06/2020.....	237
Ilustração 23 - mapa com localização das áreas rurais de propriedade da União no Distrito Federal. Fonte: elaboração própria com base no Plano Anual de Fiscalização da SPU/DF, 2017.	248
Ilustração 24 - mapa com a identificação das glebas rurais da União com e sem ocupantes cadastrados na SPU-DF. Fonte: Elaboração própria, 2017.	255
Ilustração 25 - mapa com a identificação de glebas de propriedade da União no Distrito Federal, na Fazenda Contagem de São João, negociadas entre particulares no ano de 2016, comparando os valores de mercado com os valores mínimos calculados com base na Planilha de Preços Referenciais do INCRA. Fonte: elaboração própria, 2017.....	262
Ilustração 26 - mapa com a localização dos imóveis da União (apartamentos funcionais) vendidos no DF entre 2010 e 2020. Fonte: Droneverso com base nas informações fornecidas pela SPU, 2021.	271
Ilustração 27 - mapa com a localização dos imóveis da União (terrenos no Plano Piloto, Lago Sul e Guará) vendidos no DF entre 2010 e 2020. Fonte: Droneverso com base nas informações fornecidas pela SPU, 2021.	272
Ilustração 28 - mapa com a localização dos imóveis da União (terrenos no Residencial Santos Dumont-Santa Maria) vendidos no DF entre 2010 e 2020. Fonte: Droneverso com base nas informações fornecidas pela SPU, 2021.....	273
Ilustração 29 - mapa com a localização dos imóveis da União doados no DF entre 2010 e 2020. Fonte: Droneverso com base nas informações fornecidas pela SPU, 2021.....	274
Ilustração 30 - mapa com a localização dos imóveis da União (Setores Habitacionais Nova Colina e Nova Petrópolis) localizados na fazenda Sálvia/DF, doados para fins de regularização fundiária. Fonte: Droneverso com base nas informações fornecidas pela SPU, 2021.	274
Ilustração 31 - entrada do Condomínio Vivendas Lago Azul. Fonte: Ed Alves, Correio Brasiliense, 2018.	279
Ilustração 32 - Condomínio Vivendas Lago Azul em maio de 2002. Podem ser observados vários lotes sem construções edificadas. Fonte: Google Earth Pro, 2020.	283
Ilustração 33 - mapa do Condomínio Vivendas Lago Azul totalmente consolidado e em processo de regularização através de venda direta aos ocupantes. Fonte: SPU, 2017.	296

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - municípios no Brasil com mais de 1 milhão de habitantes em 2020. Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas - DPE, Coordenação de População e Indicadores Sociais – COPIS, 2020.	43
Tabela 2 - componentes e subcomponentes do déficit habitacional. Fonte: Fundação João Pinheiro, Diretoria de estatística e informações, 2017.	78
Tabela 3 - produção habitacional do PMCMV, de 2013 a 2016. Fonte: trabalho em grupo elaborado para a disciplina Planejamento Urbano e Regional no Brasil (PPG- FAU/UnB), 2017.	82
Tabela 4 - principais diferenças entre o Programa Minha Casa Minha Vida e o Programa Casa Verde e Amarela. Fonte: https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/casa-verde-e-amarela/saiba-o-que-muda-com-o-novo-programa , 2021.	86
Tabela 5 - comparação das taxas de juros entre o Programa Minha Casa Minha Vida e o Programa Casa Verde e Amarela. Fonte: https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/casa-verde-e-amarela/saiba-o-que-muda-com-o-novo-programa , 2021.	87
Tabela 6 - expectativa e arrecadação com os imóveis da União no primeiro mandato de FHC, de acordo com dados fornecidos pelo Jornal do Brasil, edições de 02/07/1995 e 04/04/1999. Valores em milhões. Fonte: Xavier, 2019.	113
Tabela 7 – demonstrações Contábeis Consolidadas. Balanço Patrimonial. Fonte: BGU, 3º trimestre de 2020.	154
Tabela 8 - bens imóveis que integram os ativos imobilizados da União e respectivos valores. Fonte: BGU, 3º trimestre de 2020.	154
Tabela 9 - imóveis da União passíveis de regularização ou venda de acordo com dados do SIAPA referentes a inscrições de ocupação, CUEM e CDRU. Fonte: Xavier, 2019.	159
Tabela 10 - síntese da evolução das funções de planejamento desempenhadas pelo PPA desde 2000. Fonte: IPEA, Texto para discussão nº 2549, 2020. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=35394 , 2020.	168
Tabela 11 - valor apurado com a venda de imóveis da União em 2020, por Estado da federação. Fonte: SIOP, 2021.	186
Tabela 12 - resumo das informações dos quatro Editais que trataram da alienação de imóveis da União em 2017 e 2018. Fonte: elaboração própria, 2018.	190

Tabela 13 - imóveis do Edital de chamamento público de 2018 para manifestação de interesse em permutar imóveis da União por imóveis de terceiros. Fonte: elaboração própria, 2018. .	191
Tabela 14 - notícias veiculadas no antigo site do Ministério do Planejamento e atual site do Ministério da Economia, sobre a alienação de imóveis da União entre 2005 e 2021. Fonte: elaboração própria tomando como referência as matérias divulgadas em: https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/alienacao-de-imoveis/noticias-alienacao-de-imoveis-da-uniao?b_start:int=0 , 2021.	228
Tabela 15 - renda mensal domiciliar em salários-mínimos no DF. Fonte: PDAD/Codeplan, 2018.	242
Tabela 16 - imóveis rurais da União no Distrito Federal com as respectivas áreas aproximadas. Fonte: Plano Anual de Fiscalização da SPU/DF, 2017.	251
Tabela 17 - receitas da SPU/DF, oriundas dos imóveis rurais, entre os anos de 2010 e 2017. Fonte: Sistema Integrado de Administração Patrimonial (SIAPA), 2017.	256
Tabela 18 - imóveis da União vendidos no Distrito Federal entre 2010 e 2020. Fonte: SPU, 2021.	269
Tabela 19 – imóveis da União doados no Distrito Federal entre 2010 e 2020, incluindo a finalidade da doação. Fonte: SPU, 2021.	270
Tabela 20 - efeitos gerados nos preços do solo por mudanças administrativas nos usos do solo. Fonte: Adaptado da apresentação de Martim Smolka no “Curso de Desarrollo Profesional Mercados informales de suelo y regularización de asentamientos en América Latina”, promovido pelo Instituto Lincoln de Políticas do Solo, 2017.	302

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABPRU	Associação Brasileira de Produtores Rurais em Áreas da União
ACT	Acordo de Cooperação Técnica
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AMCLA	Associação de Moradores do Condomínio Vivendas Lago Azul
AMMVS	Associação Pró-Morar do Movimento Vida de Samambaia
ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANPUR	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional
APA	Área de Proteção Ambiental
ARIS	Área de Regularização de Interesse Social
BGU	Balço Geral da União
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH	Banco Nacional de Habitação
CAESB	Companhia de Água e Saneamento de Brasília
CAR	Cadastro Ambiental Rural
CDRU	Concessão de Direito Real de Uso
CEF	Caixa Econômica Federal
CEPEUC	Coordenadoria de Controle da Função Social da Propriedade
CF	Constituição Federal
CGEAQ	Coordenação Geral de Aquisições
CGFIS	Coordenação-Geral de Fiscalização e Controle de Utilização do Patrimônio
CGINF	Coordenação-Geral de Políticas de Infraestrutura e Especiais
CM	Contribuição de Melhoria
CNASI-NA	Confederação Nacional das Associações dos Servidores do Incra

CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNM	Confederação Nacional dos Municípios
CNTI	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria
CODEPLAN	Companhia de Planejamento do Distrito Federal
CONAD	Conselho Nacional Antidrogas
CONJUR	Consultoria Jurídica
CONPRESP	Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental da Cidade de São Paulo
COURB	Coordenação de Urbanismo
CPI	Comissão parlamentar de Inquérito
CUEM	Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia
DF	Distrito Federal
DODF	Diário Oficial do Distrito Federal
DOU	Diário Oficial da União
DPN	Diretoria do Patrimônio Nacional
EBC	Empresa Brasil de Comunicação
EC	Estatuto da Cidade
EFD	Estratégia Federal de Desenvolvimento
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
EUA	Estados Unidos da América
FAU	Faculdade de Arquitetura e Urbanismo
FD	Faculdade de Direito
FDS	Fundo de Desenvolvimento Social
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIPLAN	Financiamento para o Planejamento Urbano

FJP	Fundação João Pinheiro
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNA	Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDURB	Fundo de Desenvolvimento Urbano
GDF	Governo do Distrito Federal
GEA	Departamento de Geografia
GRPU	Gerência Regional do Patrimônio da União
GRUPAR	Grupo de Análise e Aprovação de Parcelamento de Solo e Projetos Habitacionais
GTRPNRF	Grupo de Trabalho Rumos da Política Nacional de Regularização Fundiária
HIS	Habitação de Interesse Social
IAB	Instituto dos Arquitetos do Brasil
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBDU	Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBRAM	Instituto Brasileiro de Museus
IBRAM	Instituto Brasília Ambiental
ICMBIO	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IEMA	Instituto Estadual de Meio Ambiente
IN	Instrução Normativa
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
ITR	Imposto Territorial Rural

JK	Juscelino Kubitschek
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDR	Ministério do Desenvolvimento Regional
ME	Ministério da Economia
MP	Medida Provisória
MPDFT	Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
MPF	Ministério Público Federal
MUNIC/IBGE	Pesquisa de Informações Básicas Municipais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas
NAU	Nova Agenda Urbana
NOVACAP	Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil Novo
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OGU	Orçamento Geral da União
OMC	Organização Mundial do Comércio
OP	Orçamento Participativo
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAI	Proposta de Aquisição de Imóvel
PAR	Programa de Arrendamento Residencial
PARNA	Parque Nacional
PCVA	Programa Casa Verde e Amarela
PD	Plano Diretor
PDOT	Plano Diretor de Ordenamento Territorial
PEA	População Economicamente Ativa

PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PEUC	Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios
PGJ	Procuradoria Geral de Justiça
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Projeto de Lei
PLANHAB	Plano Nacional de Habitação
PLP	Projeto de Lei Complementar
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNADC	Pesquisa Nacional de Domicílios Contínua
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PND	Plano Nacional de Desestatização
PNDU	Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
PNH	Política Nacional de Habitação
PPA	Plano Plurianual
PSDB	Partido da Social-Democracia Brasileira
RA	Região Administrativa
REBIO	Reserva Biológica
RESEX	Reservas Extrativistas
REURB	Regularização Fundiária Urbana
REURB-E	Regularização Fundiária de Interesse Específico
REURB-S	Regularização Fundiária de Interesse Social
RFFSA	Rede Ferroviária Federal S.A.
RI	Resultado Intermediário
RIMA	Relatório de Impacto Ambiental
RIP	Registro Imobiliário Patrimonial
RJ	Rio de Janeiro

SBPE	Sociedade Brasileira de Poupança e Empréstimo
SECAP	Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria
SECOVI-DF	Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais do Distrito Federal
SEDDM	Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados
SEDUH	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação
SEGETH	Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
SEMATEC	Secretaria do Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia
SENPREV	Secretaria Estadual de Prevenção a Violência de Alagoas
SEPLA	Subsecretaria de Planejamento Governamental
SERFHAU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SERPRO	Serviço Federal de Processamento de Dados
SEST	Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais
SHRU	Seminário de Habitação e Reforma Urbana
SIAPA	Sistema Integrado de Administração Patrimonial
SMDU	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano da Prefeitura de São Paulo
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SNIS	Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento
SPIUNET	Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União
SPU	Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União
SPU	Secretaria do Patrimônio da União
SPU/DF	Superintendência do Patrimônio da União no Distrito Federal
SQN	Superquadra Norte
STF	Supremo Tribunal Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta

TCU	Tribunal de Contas da União
TDC	Transferência do Direito de Construir
TERRACAP	Companhia Imobiliária de Brasília
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UnB	Universidade de Brasília
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social
ZUUC	Zona Urbana de Uso Controlado

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	21
PARTE 1.....	39
1. REFERÊNCIAS CONCEITUAIS QUE DIALOGAM COM O TEMA.....	39
1.1. A pesquisa no campo das políticas públicas espaciais	39
1.2. Planejamento urbano no Brasil: um breve histórico	41
1.3. O Direito Urbanístico achado nas ruas brasileiras	62
1.3.1. As representações do espaço	64
1.3.2. O marco jurídico e urbanístico brasileiro e sua correlação com o direito à cidade e o Direito Achado na Rua.	66
1.3.3. Espaços de esperança.....	70
1.4. As bases da Política Urbana no Brasil: histórico de avanços e retrocessos	71
1.4.1. Panorama sobre a Política Habitacional no Brasil a partir de 2001	76
1.4.2. O Programa Minha Casa Minha Vida e seu sucessor: Programa Casa Verde e Amarela	79
1.4.3. Função social e evolução do entendimento do direito de propriedade.....	97
1.4.4. A desestatização no contexto dos governos neoliberais pós Constituição Federal de 1988	101
1.5. O papel da titulação na regularização fundiária: uma abordagem crítica revisitando a obra de Hernando de Soto.....	121
2. OS BENS IMÓVEIS DA UNIÃO	147
2.1. A origem e o universo das propriedades imobiliárias da União.	148
2.2. Possibilidades de destinação e função social dos imóveis da União.	158
2.3. O estado de conservação dos imóveis da União.	161
2.4. Os imóveis da União no Plano Plurianual 2020-2023	165
2.4.1. Programa Desenvolvimento Regional, Territorial e Urbano	171
2.4.2. Programa Moradia Digna	173
2.4.3. Programa Governança Fundiária.....	176
2.4.4. Programa Brasil, Nosso Propósito	182
2.5. Plano de Alienação dos Imóveis da União.	186
2.6. Atualização do debate sobre o planejamento urbano e as possibilidades de destinação dos imóveis da União diante da pandemia do novo Coronavírus.....	195

PARTE 2.....	209
3. LEI 13.465/2017 E NORMATIVOS SUBSEQUENTES: O QUE HÁ DE NOVO?	209
3.1. Compreendendo o processo legislativo: de Medida Provisória à lei.	209
3.2. O contexto do surgimento da MP 759/2016, que deu origem à Lei nº 13.465/2017	210
3.3. As Ações Diretas de Inconstitucionalidade, críticas e defesas à nova lei.....	211
3.4. O que veio na sequência da nova Lei nº 13.465/2017: regulamentações, novos normativos e resultados das vendas	214
3.5. Um caso emblemático: o edifício Wilton Paes de Almeida	231
4. O CONTEXTO ESPECÍFICO DA VENDA DE IMÓVEIS DA UNIÃO NO DISTRITO FEDERAL E OS IMPACTOS COM A NOVA LEGISLAÇÃO.....	239
4.1. Peculiaridades referentes ao uso e ocupação do solo no Distrito Federal.	239
4.2. Bens públicos dominiais pertencentes à União no Distrito Federal.	246
4.3. Possibilidades de destinação dos bens imóveis dominiais da União e receitas geradas.	252
4.4. Os normativos vigentes a partir de 2016 e a possibilidade de alienação dos imóveis da União no DF: análise crítica de experiências.....	257
4.5. Condomínio em terras públicas no DF: da criação à regularização.....	277
5. CONCLUSÃO	304
6. REFERÊNCIAS	334

INTRODUÇÃO

Os imóveis pertencentes à União compõem um universo heterogêneo, parte conhecido e parte desconhecido pela própria União, o que se pode denominar de uma imprecisão fundiária. O conhecimento público sobre esse universo é ainda mais limitado pois, apesar da definição na Constituição e classificação pelo Código Civil de 2002, as áreas correspondentes às terras públicas não se encontram totalmente discriminadas e demarcadas pela Administração Pública e há um universo de processos de desapropriação inacabados. Os sistemas gerenciais existentes na Secretaria do Patrimônio da União, que serão explicados mais adiante, possuem milhares de imóveis cadastrados, mesmo assim são incompletos, com acesso restrito e apenas no âmbito institucional. Boa parte das informações cadastrais dos referidos imóveis, ainda que incompletas, vem sendo crescentemente divulgada através do Portal Brasileiro de Dados Abertos¹ e de um sistema disponível no site do Governo Federal para a consulta de imóveis por unidade da federação².

A administração dos bens imóveis da União tem variado de foco, conforme o viés da administração governamental federal, mais ou menos progressista ou conservadora, no sentido de elaborar políticas públicas de cunho mais social e que estimulam o cumprimento da função social da propriedade; ou privatista, no sentido de que valoriza a propriedade privada nos moldes de uma tradição civilista³. Desde meados do ano de 2016, entretanto, período que remete à inflexão política neoliberal oriunda do impeachment movido contra a Presidenta Dilma Rousseff, que culminou com a perda de mandato, tem-se observado um rol de normativos e iniciativas que estimulam a alienação dos bens imóveis da União e a redução do entendimento da regularização fundiária desses bens a mera titulação. São leis, decretos e medidas provisórias editadas sob a divulgação de suposta novidade e desburocratização, mas que representam a retomada de antigas práticas focadas no mencionado viés privatista.

Com a investigação procura-se compreender e analisar os bens imóveis da União e sua relação com o Direito Urbanístico, a trajetória recente de reorientações da política e da legislação, seus significados e impactos com foco empírico ilustrativo no Distrito Federal. Parte-se da premissa de que a legislação anterior voltada à regularização fundiária e as

¹ Informações sobre os imóveis da União disponíveis em: <https://dados.gov.br/dataset/imoveis-da-uniao>. Acesso em: 04/04/2021.

² Sistema disponível em: <https://imoveisfederais.planejamento.gov.br/spin-web/#>. Acesso em: 04/04/2021.

³ Tradição civilista aqui compreendida no sentido de conservadora, para a qual o direito de propriedade era considerado absoluto. Este foi o entendimento predominante até as primeiras décadas do séc. XX, mas ainda é defendido por muitos na atualidade.

possibilidades de destinação do Patrimônio da União⁴, se adequava à Constituição de 1988 e ao Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), e que os novos normativos representam uma inflexão, de conteúdos ideológicos, princípios, valores e concepção, em relação ao princípio constitucional de cumprimento da função socioambiental pelo patrimônio público. Ainda assim, há diferenças consideráveis entre o desejado e preconizado, ou seja, entre o objeto legal originalmente tipificado, como diz Magalhães (2019), e àquilo que observamos empiricamente. É um tema que apresenta relevância do ponto de vista social e para a consecução de políticas públicas, tendo em vista a possibilidade de afetar os usos e destinações atuais e aqueles definidos constitucionalmente dos imóveis em comento.

A motivação para o desenvolvimento da pesquisa provém da trajetória profissional e acadêmica. Durante os anos de trabalho (2003-2010) na Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento, da Prefeitura Municipal de Maceió, participei da equipe de elaboração do Plano Diretor e do Plano Local de Habitação de Interesse Social. Nesta mesma época soma-se a investigação desenvolvida durante o mestrado (2005-2007) na Universidade Federal de Alagoas, intitulada Planos Diretores e Desenvolvimento Urbano Sustentável: um estudo sobre os instrumentos urbanísticos para recuperação de mais-valias fundiárias⁵, juntamente com o curso promovido pelo IHS⁶, no qual participei com bolsa de estudos do Instituto Lincoln de Políticas do Solo. Mais adiante, já residindo em Brasília, o trabalho com política cultural e patrimônio histórico no Instituto Brasileiro de Museus (IBRAM), entre os anos de 2010 e 2016, motivou a elaboração do Trabalho de Conclusão de Curso (em 2015) na Faculdade de Direito intitulado Declaração de Interesse Público de bens musealizados ou passíveis de musealização: aspectos jurídicos e aplicabilidade⁷. As atividades descritas, desenvolvidas durante a trajetória profissional e acadêmica, de uma forma ou de outra possuíam as seguintes características em comum, que se refletiram no direcionamento das políticas públicas pelo executivo federal sobretudo entre os anos de 2003 e 2015: a necessidade de disponibilização de terras e/ou

⁴ Em especial as Leis nº 9.636, de 15 de maio de 1998, nº 11.481, de 31 de maio de 2007, nº 11.977, de 7 de julho de 2009 e nº 13.240, de 30 de dezembro de 2015.

⁵ Disponível em:

http://www.repositorio.ufal.br/bitstream/riufal/1104/1/Dissertacao_FlaviaPedrosaPereira_2007.pdf. Acesso em: 26/10/2018.

⁶ Curso intitulado *Land Management and Informal Settlement Regularization*, realizado no *Institute for Housing and Urban Development Studies* (IHS), em Roterdã, Holanda, no ano de 2006.

⁷ Disponível em:

file:///C:/Users/98624717434/Desktop/Curso%20Analise%20de%20crise%20internacional/documentos%20a%20enviar/Livro%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20de%20Interesse%20P%C3%ABlico_978-613-9-63884-0.pdf. Acesso em: 05/02/2020.

imóveis e da destinação de recursos financeiros e orçamentários para a consecução de políticas públicas com vistas ao cumprimento da função social da propriedade.

A partir do início do ano de 2016, até outubro de 2018, passei a trabalhar como servidora da Secretaria do Patrimônio da União (SPU), órgão então vinculado ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão⁸. Durante esse período, desenvolvi trabalhos focados em questões de fiscalização e análises processuais abrangendo temas relacionados aos imóveis públicos da União. Surgiu então a noção da complexidade do emaranhado fundiário e do universo que compõe esses bens.

Também foi possível acompanhar de perto as recentes alterações na legislação no que se refere a esses imóveis, impactando num incentivo à venda e a regularização fundiária entendida como titulação, que será qualificada mais adiante no interior do debate teórico crítico. Algo instigante e que parecia ir na contramão do que vinha historicamente sendo construído no país em termos de Política Urbana e Fundiária, como pretendo explicitar no desenvolvimento desta pesquisa. Foi um despertar de curiosidade por compreender esse processo e suas implicações, que me levou a definir o tema da pesquisa com foco justamente nos imóveis públicos federais, procurando compreender suas características históricas e presentes, possibilidades e implicações dos normativos nas políticas públicas de gestão desses bens públicos.

Desde outubro de 2018, por meio de processo seletivo interno do órgão, venho atuando profissionalmente na Subsecretaria de Planejamento Governamental (SEPLA) do Ministério da Economia (ME), que passou a englobar a pasta do planejamento governamental a partir da reforma administrativa promovida pelo novo governo eleito neste mesmo mês. A SEPLA funciona como órgão central de planejamento no governo. O foco de atuação é a elaboração e acompanhamento da lei do Plano Plurianual (PPA). Como se trata de atuação transversal, a Coordenação-Geral de Políticas de Infraestrutura e Especiais (CGINF) na qual trabalho, primeiramente atuando como assistente de orçamento e, desde agosto de 2019 como Coordenadora-Geral de Políticas de Infraestrutura e Especiais, acompanha e orienta as atividades de planejamento e orçamento no âmbito do PPA relacionadas a nove ministérios,

⁸ Com a posse do novo governo em 2019, através do Decreto nº 9.679, de 2 de janeiro de 2019, a Secretaria do Patrimônio da União passou a ser designada Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio, e a integrar a Secretaria Especial de Desestatização e Desinvestimento, vinculada ao Ministério da Economia. O Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão foi extinto.

que possuem um total de 37 programas⁹, dentre os quais os programas do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) relacionados ao desenvolvimento regional, territorial e urbano e à habitação, o programa do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) relacionado à governança fundiária; e o programa do Ministério da Economia (ME) que trata da governança dos imóveis da União.

São programas cujo acompanhamento permite uma visão abrangente sobre como está sendo tratada a questão do planejamento com foco no desenvolvimento urbano e habitação no âmbito do Governo Federal, e sobre as definições que permeiam decisões relativas ao destino dos imóveis da União. Portanto, é uma área de atuação que continua se correlacionando fortemente com o tema da presente pesquisa, e que permite ao mesmo tempo tanto uma aproximação e um distanciamento, considerando o compromisso necessário para a produção de conhecimento em uma pesquisa de cunho acadêmico e crítico, na qual são tratados temas correlacionados à arquitetura e urbanismo e ao planejamento urbano, no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da UnB.

Ao levar em consideração que normativos, incluindo-se a Legislação e Política Pública da qual fazem parte, são um produto de correlação política de forças que variam temporalmente, não é difícil relacionar o advento dos novos normativos ao momento político vivido pelo país, sobretudo a partir do ano de 2016. Foi justamente em meados deste ano, durante o processo de impeachment da Presidenta Dilma Rousseff¹⁰, que o então Ministro de Estado das Cidades, Bruno Araújo, formalizou grupo de trabalho denominado Rumos da Política Nacional de Regularização Fundiária (GTRPNRF). Através da Portaria nº 326, de 18/06/2016, indicaram-se os componentes do GT, em um total de 16 (dezesesseis) representantes¹¹, com a finalidade de

⁹ Os ministérios acompanhados e orientados pela CGINF são: Ministério do Desenvolvimento Regional, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações, Ministério da Defesa, Ministério do Meio Ambiente, Ministério das Comunicações, Ministério de Minas e Energia e Ministério da Economia.

¹⁰ No dia 31 de agosto de 2016, através de processo iniciado em 2 de dezembro de 2015, o Senado aprovou, por 61 votos favoráveis e 20 contrários, o impeachment de Dilma Rousseff. A presidente afastada foi condenada sob a acusação de ter cometido crimes de responsabilidade fiscal – as chamadas "pedaladas fiscais" no Plano Safra e os decretos que geraram gastos sem autorização do Congresso Nacional.

¹¹ Art. 2º da Portaria nº 326, de 2016 - O Grupo de Trabalho será composto pelos representantes listados abaixo: I – Marcelo Martins Berthe, Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo; II – Rodrigo Numeriano Dubourcq Dantas, Consultor Jurídico do Ministério das Cidades; III – Pedro Krahenbuhl, Consultor Legislativo do SECOVI; IV – Murilo Mendonça Barra, Diretor de Desenvolvimento Institucional e Cooperação Técnica da Agência Goiana de Habitação; V – Renato Guilherme Góes, Presidente do Programa Cidade Legal SP da Secretaria de Estado da Habitação; VI – Nelson Nicolau Szweck, Secretário-Executivo da Associação Brasileira de COHABS e Agentes Públicos de Habitação; VII – Diana Meirelles da Motta, Diretora do Departamento de Políticas de Acessibilidade e Planejamento Urbano – MC; VIII – Sílvio Eduardo Marques Figueiredo, Diretor do Departamento de Assuntos Fundiários Urbanos – MC; IX – Bastiaan P. Reydon, Professor Titular do Instituto de

debater propostas de alteração do marco legal da regularização fundiária e definir diretrizes e metas para a Política Nacional de Regularização Fundiária. Apesar de abordar assuntos relacionados à regularização fundiária e à alienação de imóveis da União, o Grupo de Trabalho não contou com representante(s) da então Secretaria do Patrimônio da União. A ausência de técnicos e até de gestores da área causou estranhamento na própria SPU¹², que passou a ter conhecimento do conteúdo da Medida Provisória (MP) praticamente quando esta entrou em vigor. A partir de então, durante o intervalo entre a edição da MP e a sua conversão em Lei, técnicos da SPU se articularam de modo a influenciar ao menos algumas alterações no que viria a ser o texto final da Lei. Este fato é abordado no item 3.2 da presente pesquisa.

Para Escrivão e Sousa Junior¹³, passados vinte anos do regime político autoritário, a sociedade brasileira conquistou, na medida da atuação das forças sociais de diversos setores do campo e da cidade, a derrocada da ditadura e a volta do Estado de enunciado democrático. Seria apenas o início de uma justiça de transição que permanece até os dias atuais (2021), com seus avanços, incluindo a emergência dos movimentos sociais, e retrocessos.

No Brasil, o passivo decorrente das desigualdades na ocupação das terras tem demandado iniciativas do poder público, a nível federal e local, que refletem as citadas oscilações em termos de políticas públicas voltadas a questões urbanas e fundiárias. Pode-se dizer que, com a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) e demais leis e decretos que vieram na sequência com o intuito de regulamentação, houve, em diferentes intensidades ao longo de 28 anos (1988-2016), a ampliação do acesso à moradia e a programas de reforma agrária, o aumento das instâncias participativas, a elaboração de planos diretores, de mobilidade e de habitação de interesse social a nível local, programas de urbanização de favelas, a ampliação das infraestruturas urbanas, a utilização de instrumentos

Economia UNICAMP; X – Glaciele Leardini Moreira, Diretora de Regularização Fundiária da Comissão de Pesquisa de Governança Fundiária da UNICAMP; XI – Maria do Carmo Avesani Lopez, Secretária de Estado de Habitação da Secretaria de Estado de Habitação do Mato Grosso do Sul; XII – José de Arimatéia Barbosa, Vice-Presidente do IRIB Mato Grosso; XIII – Flausilino Araújo dos Santos, 1º Oficial de Registro de Imóveis de São Paulo – Capital, Professor de Direito Civil da UNIP/SP; XIV – Paulo Roberto Riscado Junior, Procurador da Fazenda Nacional, Consultor Jurídico Substituto do Ministério das Cidades; XV – Antônio Carlos Alves Braga Junior, Juiz Substituto em Segundo Grau do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo; XVI – Lair Alberto Soares Krahenbuhl, Ex-Secretário do Município de São Paulo, Ex-Secretário da Habitação do Estado de São Paulo.

¹² Com a reforma administrativa ocorrida em 2019, conforme será explicado com detalhes mais adiante, a Secretaria do Patrimônio da União (SPU) passou a ser denominada Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União (SPU).

¹³ ESCRIVÃO FILHO, Antônio; SOUSA JUNIOR, José Geraldo de. **Para um debate teórico-conceitual e político sobre os direitos humanos**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2016.

urbanísticos¹⁴ e a implantação de programas e projetos de regularização fundiária, em terras públicas e particulares, que utilizaram instrumentos, mesmo que de maneira aquém das possibilidades, como a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) e a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM) como formas de garantia da posse, sobretudo para a população de baixa renda.

Mesmo com os citados avanços, diante de problemas estruturais presentes nos municípios brasileiros, tanto nas áreas urbanas quanto rurais, e a entraves de natureza política, jurídica e administrativa que persistem ou até mesmo se agravam, tem-se que os desafios são muitos em todas as unidades da federação. São desafios agravados ainda mais com o advento da pandemia causada pelo novo coronavírus que passou a assolar o país com sérias consequências a partir do primeiro semestre de 2020. Um contexto que demanda a produção de conhecimento teórico e aplicado que enfrente os bloqueios em relação ao atendimento das demandas sociais.

Nesse contexto, partimos do entendimento, complementar à premissa apresentada, de que, a partir da Medida Provisória 759/2016, da Lei nº13.465/2017 e normativos subsequentes, as destinações chamadas sociais, que deveriam ser o principal objetivo e foco do Governo Federal para a gestão democrática do patrimônio imobiliário da União, não têm sido priorizadas. A prioridade atual, como a pesquisa explorará, é a alienação para média e alta renda, para agentes do mercado imobiliário, e a constituição de fundos de investimento.

Tal fato decorreria de uma nova dinâmica e um novo papel, há alguns anos crescente, atribuído às terras públicas ocupadas ou que possam vir a ser ocupadas pelos pobres urbanos e rurais, no que se pode chamar de um contexto de financeirização. Tal contexto mobiliza interesses rentistas do capital, e se expressa do ponto de vista legislativo, na ofensiva dos novos normativos, e passa a orientar as iniciativas do Estado na gestão dos bens imóveis públicos, independentemente das urgências sociais. Então, quais as evidências e como explicar os novos papéis dessas dinâmicas e para onde apontam, considerando a importância das terras públicas federais, no sentido de promover políticas públicas espaciais (ambiental, regional, territorial, urbana e rural) direcionadas ao cumprimento da função social da propriedade e a ampliação do direito à cidade?

¹⁴ Sobretudo aqueles presentes no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001): Outorga Onerosa do Direito de Construir, Transferência do Direito de Construir, Operações Urbanas Consorciadas, Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios, IPTU Progressivo no Tempo.

Seguem alguns questionamentos que orientam o desenvolvimento da investigação:

- 01) Qual o conhecimento existente sobre o universo dos bens imóveis da União, entendido não apenas como uma questão de registro e controle patrimonial, mas também como políticas públicas, o que inclui as formas de apropriação e destinação desse patrimônio¹⁵?
- 02) A partir da inflexão ocorrida em meados do ano de 2016, após o impeachment da Presidenta Dilma, houve mudanças significativas em relação às legislações e políticas anteriores relacionadas aos bens imóveis da União, em que sentidos? Ou estamos diante de “mais do mesmo”¹⁶?
- 03) Quais as prováveis consequências das modificações recentes no aparato normativo, editado a partir de 2016, e como seus indícios e evidências se materializam na experiência recente do Distrito Federal?

Os questionamentos apontados levaram à definição dos seguintes objetivos:

Geral:

- Descrever o histórico dos bens imóveis da União, sua trajetória legislativa e analisar as alterações promovidas pela Lei nº 13.465/2017, seus Decretos regulamentadores (Decreto nº 9.309/2018, Decreto nº 9.310/2018) e os normativos subsequentes, no que se refere à alienação e a regularização fundiária de imóveis da União, problematizando teórica e empiricamente suas possíveis consequências.

Específicos:

- Investigar e descrever os bens imóveis que compõem o patrimônio da União, a origem desse patrimônio, suas características e particularidades;
- Abordar a questão da propriedade da terra no país e sua função social, com enfoque nos bens dominiais da União;

¹⁵ O questionamento remete a reflexões sobre o papel do Estado, as políticas públicas que têm como alvo os bens imóveis da União e a experiência brasileira nesse sentido.

¹⁶ Para buscar respostas à esse segundo questionamento, torna-se necessário traçar um histórico da legislação incidente sobre os bens imóveis da União e quais foram as motivações para se alterarem mais de 20 (vinte) leis vigentes produzidas no período 1988-2016 por meio de uma Medida Provisória, mais tarde convertida em Lei, com os normativos correlatos na sequência (Decretos e outra Medida Provisória).

- Descrever e analisar as possibilidades de destinação dos bens imóveis da União, seu estado de conservação e o papel que lhes foi atribuído a partir de 2003, incluindo o recente incentivo trazido pelos normativos, à alienação desse patrimônio, convertendo-o em propriedades privadas;
- Identificar, descrever e analisar as fragilidades dos mecanismos de gestão das terras públicas federais e as implicações dos novos normativos à luz de referências teóricas e conceituais (Alfonsin, Bonduki, Fernandes, Ferreira, Harvey, Holanda, Lefebvre, Magalhães, Maricato, Rolnik, Santoro, Santos, Saule Jr, Schwarsberg, Sousa Junior, Steinberger, entre outros);
- Investigar e analisar as primeiras iniciativas de regularização fundiária no Distrito Federal, conduzidas pela Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União após a nova lei, e analisar suas características como política pública posta em prática em nova conjuntura política do país.

Sobre o método e a base documental, a pesquisa pode ser caracterizada como qualitativa e analítica. A afirmação de ser uma pesquisa qualitativa baseia-se nas definições de Leedy (1993)¹⁷, segundo as quais é a natureza dos dados que indica a metodologia. Além disto, a pesquisa qualitativa tende a uma aproximação indutiva dos fatos e informações e considera o próprio pesquisador como um instrumento, visto que percebe a presença dos dados e interpreta seus significados.

Na primeira etapa da investigação é realizada uma revisão bibliográfica, no âmbito das disciplinas cursadas, tanto na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU), quanto no Departamento de Geografia (GEA) e na Faculdade de Direito (FD) da Universidade de Brasília (UnB), com a produção de trabalhos acadêmicos e artigos que passaram a integrar o produto da tese. Esta etapa também se apropria da produção de artigos para encaminhamento a seminários, congressos e publicações especializadas, que passaram a integrar essa parte da investigação; bem como a participação em eventos relacionados ao tema, apresentando trabalhos acadêmicos ou como ouvinte.

Nesse sentido houve a participação, como ouvinte, em eventos anteriores à sanção da Lei nº 13.465/2017, a exemplo do encontro realizado no dia 17/04/2017, na Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria (CNTI), no qual alguns políticos se manifestaram

¹⁷ LEEDY, Paul D. Practical research: planning and design. 5 th ed. New York: Macmillan Publishing Company, 1993.

acerca da MP 759/2016¹⁸, e no seminário promovido pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios no dia 12/05/2017, intitulado Medida Provisória nº 759/2016 e seus desdobramentos urbanísticos, ambientais e sociais. Ambos serão registrados e considerados para efeito dos procedimentos metodológicos deste trabalho.

Também considera a participação no IX Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico, realizado entre os dias 4 e 6 de outubro de 2017, em Florianópolis/SC, com apresentação de artigo¹⁹. As apresentações e debates sobre a nova Lei e seus prováveis impactos foram um dos pontos chave do evento, contribuindo metodologicamente para a elaboração desta pesquisa. O trabalho enquanto servidora pública na Secretaria do Patrimônio da União entre 2016 e 2018, conforme já mencionado, possibilitou uma aproximação empírica maior em relação ao tema, tendo em vista o acesso a fontes de dados tais como a base cartográfica georreferenciada da SPU e aos processos administrativos da instituição, disponíveis aos servidores em exercício na Unidade Central do órgão, que funciona na Esplanada dos Ministérios em Brasília.

Ademais, a bibliografia sugerida durante os anos de 2017 e 2018, em decorrência das disciplinas cursadas no âmbito do doutorado²⁰, serviu como subsídio às análises iniciais, produção de trabalhos acadêmicos, mapas temáticos e artigos. Artigos foram aprovados e publicados nas edições de número 5, 7 e 10 da Revista Brasileira de Direito Urbanístico²¹, no

¹⁸ Entre os quais o Deputado Federal Izalci Lucas, do PSDB, Presidente da Comissão Mista sobre a Medida Provisória 759/2016.

¹⁹ Artigo intitulado: A Medida Provisória 759/2016 no âmbito da Superintendência do Patrimônio da União no Distrito Federal. Foi apresentado no Grupo de Trabalho (GT) 5: Regularização fundiária e urbanização de favelas. Disponível em: www.even3.com.br/Anais/9cbdu/48941-A-MEDIDA-PROVISORIA-7592016-NO-AMBITO-DA-SUPERINTENDENCIA-DO-PATRIMONIO-DA-UNIAO-NO-DISTRITO-FEDERAL. Acesso em: 23/11/2018.

²⁰ Bibliografia sugerida pelos professores Benny Schvarsberg, Marília Steinberger e José Geraldo de Sousa Júnior.

²¹ PEREIRA, Flávia P. **A alienação dos imóveis rurais da União no Distrito Federal sob a ótica da Lei nº 13.465/2017**. Revista Brasileira de Direito Urbanístico - RBDU, ano 6, n. 5, jul./ dez. 2017. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/150/21654/67926>. Acesso em: 14 jan. 2021.

_____. **A alienação dos imóveis rurais da União no Distrito Federal sob a ótica da Lei nº 13.465/2017**. Revista Brasileira de Direito Urbanístico - RBDU, ano 6, n. 7, jul./ dez. 2018. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/150/41799/89872>. Acesso em: 14 jan. 2021.

MAGALHÃES, Alex F.; PEREIRA, Flavia P.; OLIVEIRA FILHO, João Telmo de; SILVEIRA, Lara Caldas F. da; SOUZA, Mayara; KOSCHINSKI, Patrícia F. de S. **A luta contra as remoções durante e depois do COVID-19: um panorama a partir das proposições legislativas estaduais**. Revista Brasileira de Direito Urbanístico - RBDU, ano 6, n. 10, jan./ jun. 2020. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/150/41990/92484>. Acesso em: 14 jan. 2021.

jornal Gazeta de Alagoas²², nos anais do IX Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico²³, no Seminário Nacional de Urbanização de Favelas²⁴ e no XVIII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR)²⁵. Houve também a participação como ouvinte no Simpósio de Políticas Públicas para Tratamento de Conflitos Fundiários Urbanos, que aconteceu no Palácio do Planalto, em Brasília, em outubro de 2018; e a participação como coautora em um capítulo do livro que corresponde ao volume 9 da coletânea O Direito Achado na Rua, Introdução crítica ao Direito Urbanístico²⁶.

Ainda, o curso oferecido pelo Instituto Lincoln de Políticas do Solo, intitulado Mercados Informais do Solo e Regularização de Assentamentos na América Latina²⁷, foi de grande importância para o desenvolvimento da presente investigação, tendo em vista que possibilitou a sistematização de conhecimentos e consolidou a compreensão de temas fundamentais relacionados à informalidade urbana, aos mercados do solo e aos processos de prevenção e produção dos assentamentos informais.

²² PEREIRA, Flávia P. **O papel da titulação na regularização fundiária**. Jornal Gazeta de Alagoas. Disponível em: <http://gazetaweb.globo.com/gazetadealagoas/noticia.php?c=311657>. Acesso em: 02/03/2021.

²³ PEREIRA, Flávia Pedrosa. **A Medida Provisória 759/2016 no âmbito da Superintendência do Patrimônio da União no Distrito Federal**. In: Anais Online do IX Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico. Florianópolis(SC) Hotel Castelmar, 2017. Disponível em: <https://www.even3.com.br/anais/9cbdu/48941-a-medida-provisoria-7592016-no-ambito-da-superintendencia-do-patrimonio-da-uniao-no-distrito-federal/>. Acesso em: 03/03/2021.

²⁴ PEREIRA, Flávia P. **A alienação dos imóveis rurais da União no Distrito Federal sob a ótica da Lei nº 13.465/2017**. In: Anais do III Seminário Nacional sobre Urbanização de Favelas. Salvador (BA), 2018. Disponível em: <https://www.urbfavelas2018ucsul.com.br/anais-do-evento>. Acesso em: 02/03/2021.

²⁵ PEREIRA, Flávia P; SCHVARSBERG, Benny. **Alienação dos imóveis da União: oportunidades desperdiçadas?** In: Anais do XVIII Enanpur. Natal (RN), 2019. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviiienganpur/anais/>. Acesso em: 02/03/2021.

PEREIRA, Flávia P; REAGAN, Djinne; FLORES, Thiago Betim. **Imóveis da União com benfeitorias precárias: diagnóstico preliminar**. In: Anais do XVIII Enanpur. Natal (RN), 2019. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviiienganpur/anais/>. Acesso em: 02/03/2021.

²⁶ PEREIRA, Flávia P; SILVA, Camila Maia Dias; SCHWARSBERG, Benny. O Direito Urbanístico achado nas ruas brasileiras. In: SOUSA JUNIOR. et al (org). **Introdução crítica ao Direito Urbanístico**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2019. Disponível em: <https://livros.unb.br/index.php/portal/catalog/book/17>. Acesso em 05/02/2020.

²⁷ O curso aconteceu no Município de Belo Horizonte, entre 3 e 8 de dezembro de 2017, e teve como professores: Cláudio Acioly Jr., Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos, ONU-HABITAT; Nairobi, Kenia; Cynthia Goytia, Universidad Torcuato di Tella; Buenos Aires, Argentina; Carlos Morales Schechinger, Consultor; Cidade do México, México; Martim Smolka, Programa para América Latina e o Caribe, Lincoln Institute of Land Policy; Cambridge, MA, Estados Unidos e María Mercedes Maldonado, da Universidad Externado de Colombia, ex-secretária de habitação e ex-prefeita interina de Bogotá.

Na sequência realizou-se estudo da legislação aplicável aos imóveis da União e revisão bibliográfica para identificar o estado da arte sobre o tema. Tal estudo se caracteriza como uma pesquisa documental, e possui como fonte documentos oficiais, tais como leis, projetos de leis, decretos, pareceres, manuais, processos, termos de doação de imóveis na esfera administrativa e judicial e mapas produzidos pelos entes públicos. São documentos jurídicos e publicações administrativas do tipo escritos e imagens.

A metodologia e fontes de pesquisa utilizadas, no que se refere à pesquisa documental, estarão detalhadas ao longo da Parte 1 da Tese, que abarca os Capítulos 1 e 2, ao longo dos quais se propõe realizar uma caracterização, fundamentação teórica e histórica dos temas Direito Urbanístico e Imóveis da União.

Marcos legais acerca da temática também fazem parte do referencial teórico, como a própria Constituição Federal de 1988, o Código Civil, O Estatuto da Cidade, a Lei nº 11.977/09, a Lei nº 4.996, de 19 de dezembro de 2012 e respectivo Decreto regulamentador (nº 34.210 DE 13/03/2013), bem como a lei originária da Medida Provisória 759/2016, a Lei nº 13.465/2017, seus Decretos regulamentadores (Decreto nº 9.309/2018, Decreto nº 9.310/2018) e a Medida Provisória nº 852/2018.

A pesquisa também é caracterizada como bibliográfica tendo em vista que abrange a bibliografia já tornada pública em relação ao tema em estudo, não sendo mera repetição do que já foi dito ou escrito, mas propiciando o exame do tema sob um enfoque ou abordagem que acrescenta conteúdo crítico ao que já foi produzido. Ressalta-se que há considerável produção bibliográfica específica e atual que trata de temas correlatos à temática, entre esta os trabalhos acadêmicos que abordam assuntos como habitação de interesse social, direito urbanístico, legislação urbanística, direito de propriedade, regularização fundiária e histórico de formação e ocupação do Distrito Federal. Assim, a literatura selecionada exerce papel fundamental como fonte na pesquisa, o que se reflete não apenas num acúmulo de informações, mas na interpretação destas. Este tipo de pesquisa traça a origem, o desenvolvimento e a influência de ideias e conceitos.

A abordagem específica relacionada aos novos marcos regulatórios e seu impacto na gestão dos imóveis da União também já tem sido fonte para artigos de caráter jornalístico e investigativo, na mídia impressa e digital, de material produzido pelos órgãos de controle, e de pesquisas acadêmicas. Alguns foram revisados e passaram a integrar o referencial teórico desta investigação. Acredita-se que a contribuição da tese se dará por uma abordagem e interpretação próprias ancoradas no referencial teórico, através do aprofundamento e atualização do que já

foi produzido sobre os bens imóveis da União, com a busca por um tratamento em conjunto que articula temas que na maioria das vezes são investigados em separado, e com informações atualizadas por meio de acessos a sistemas próprios da Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União (SPU), como o Sistema Integrado de Administração Patrimonial (SIAPA), o Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União (SPIUNET), e à própria base cartográfica georreferenciada do órgão, que se encontra em construção²⁸.

Apesar das lacunas ainda existentes, destaca-se que, sobretudo a partir do advento da Lei de Acesso à Informação (lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011), a disponibilidade de dados abertos sobre os imóveis da União tem aumentado. Isso pode ser verificado, por exemplo, na página²⁹ onde estão disponíveis cinco bases de dados que, simultaneamente, estão publicadas no portal de dados abertos do Governo Federal. A inserção da atual dinâmica referente à gestão dos bens públicos da União no atual contexto do debate teórico-crítico da financeirização, em pesquisa no nível de tese, se apresenta com originalidade como um desafio teórico-conceitual, bem como a busca pela compreensão do papel desses imóveis para a promoção de acesso à moradia, equipamentos públicos e para a resolução de conflitos sobre a terra.

A organização da exposição, conforme apontada no Sumário, acontece da seguinte maneira. A primeira parte da tese, composta pelos dois primeiros capítulos, procura apresentar um panorama amplo sobre temas relacionados à problemática teórica da questão fundiária, à trajetória de constituição e gestão dos imóveis públicos da União, ao conhecimento do universo desses imóveis e como, no transcorrer da história, a lógica do viés privatista vem se acentuando, sobretudo nos últimos anos. Destaca-se o interregno dos governos Lula e Dilma, entre os anos de 2003 e 2015, quando houve iniciativas de imprimir uma outra lógica, de viés progressista,

²⁸ O trabalho de Geoinformação da SPU se iniciou com o Programa de Modernização da Gestão (PMG/SPU) em 2012, co-financiado pelo BID. Durante a vigência do PMG (2012-2019), foram implementados os pilares da geoinformação com: marcos legais e normativos de produção cartográfica (Infraestrutura de Dados Espaciais corporativa); processos de catalogação e conversão da cartografia cadastral; módulo de geoinformação do SPU com geometadados e geoidentificação de áreas da União; geovisualizador de imóveis cadastrados na SPU; geocodificação de mais de 700.000 imóveis das bases de dados. A partir de dezembro de 2020, os dados geocodificados dos imóveis da União do tipo dominiais e de uso especial, atualmente cadastrados nos sistemas da SPU, estão disponíveis para consulta por meio do programa SPU+Geo, com acesso através do link: <https://imoveisfederais.planejamento.gov.br/spin-web/#>. O sistema segue sendo aperfeiçoado para abranger os imóveis ainda não cadastrados, e está sendo desenvolvido um portal com a geolocalização dos imóveis que estão sendo disponibilizados para venda. Informação disponível em: <https://imoveisfederais.planejamento.gov.br/spin-web/#> e <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2020/dezembro-1/ministerio-da-economia-lanca-programa-para-monetizar-r-110-bilhoes-em-imoveis-da-uniao>. Acesso em: 02/3/2021.

²⁹ Bases de dados disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/transparencia/dados-abertos>. Acesso em: 02/3/2021.

pautada no princípio da função social da propriedade e da cidade, fundante do novo marco jurídico urbanístico.

É realizada uma discussão sobre os marcos mais teóricos e conceituais da tese, incluindo conteúdos relacionados ao Direito Urbanístico, ao Direito à Cidade e ao Direito Achado na Rua. A segunda parte abriga os capítulos III e IV. O Capítulo III dedica-se à compreensão das reorientações políticas e conceituais dos normativos recentes, desde a motivação para sua edição até as possíveis consequências da sua implementação, já em curso, mas ainda de maneira incipiente. E o Capítulo IV, debruça-se empiricamente sobre o território, tomando o Distrito Federal como protagonista.

Para iniciar a elaboração desse panorama mais geral, o primeiro capítulo define a pesquisa como inserida no tema das políticas públicas espaciais (Steinberger, 2006), e explica o porquê. Enfatiza-se a importância do espaço enquanto locus das ações das políticas públicas, e da essência destas enquanto embate em torno de ideias e interesses, pois, com múltiplos atores há variadas expectativas em relação ao uso do território. Na sequência, tomando como ponto de partida as representações do espaço propostas por Lefebvre, propomos uma reflexão sobre a aproximação entre o Direito à Cidade, o Direito Achado na Rua (Escrivão Filho e Sousa Junior, 2016) e o Direito Urbanístico Brasileiro. O que seria garantir o direito à cidade pelo viés do Direito Achado na Rua, e como o marco jurídico e urbanístico brasileiro tem sido construído e desconstruído nesse sentido? As bases da política urbana no Brasil, com seu histórico de avanços e retrocessos, é revisitada, pois se entende que esse resgate é fundamental para que se possa situar as alterações normativas recentes, e analisar seus impactos, com foco empírico no Distrito Federal (DF).

O mesmo acontece em relação ao panorama sobre a política habitacional no país, pois a destinação de imóveis da União para as políticas habitacionais e de regularização fundiária se inseriu durante um período nesse contexto. O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), por exemplo, já foi declarado como prioritário para recepção de imóveis doados pela União, conforme constava em uma das iniciativas relacionadas ao Programa Moradia Digna, no PPA 2016-2019³⁰, iniciativa que apresentou poucos resultados desde a sua concepção. Ainda neste

³⁰ No PPA 2016-2019 (elaborado em 2015, portanto, no segundo mandato da Presidenta Dilma), segundo informações extraídas do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal (SIOP), em 03/03/2021, o Programa Moradia Digna possuía, entre as iniciativas: 015Q Articulação com a Secretaria de Patrimônio da União para a destinação de imóveis da União ocupados por população de baixa renda e 015T Utilização de imóveis da União, geridos pela Secretaria de Patrimônio da União, em apoio à implementação dos programas de produção habitacional. No documento de caracterização do Objetivo 383 (Ampliar o acesso à

capítulo dedica-se um trecho à investigação sobre como os programas voltados à moradia e ao planejamento urbano se encontram inseridos no Plano Plurianual (PPA), e que resultados tem apresentado, sobretudo no que se refere aos imóveis da União.

Para finalizar o primeiro capítulo revisa-se criticamente o entendimento de Hernando de Soto³¹ sobre o tema da regularização fundiária. Para ele, o grande desafio dos países em desenvolvimento é garantir acesso ao crédito, o que pode acontecer através de programas de titulação nos assentamentos informais, na forma de propriedade privada individual. Isso faria com que os ocupantes, seguros de sua posse, tivessem acesso ao crédito formal e investissem em melhorias nas suas propriedades. A referida entrada das propriedades no mercado formal também contribuiria para uma dinamização econômica. Apesar de algumas experiências que aplicaram seus preceitos (Peru, Ilhas Maldivas e Ruanda, por exemplo) não terem logrado os resultados esperados, percebe-se que, a partir de 2016 no Brasil, tem ocorrido um ressurgimento e proeminência das ideias defendidas por De Soto. Nesse viés, serão resgatadas algumas experiências que aplicaram seu método, na tentativa de compreender como algo que parecia

habitação, de forma subsidiada ou facilitada, priorizando o atendimento à população de baixa renda, por intermédio do Programa Minha Casa, Minha Vida) incluído no Siop, consta o seguinte trecho relacionado à função dos imóveis da União: *“É importante também destacar a parceria estabelecida com a Secretaria do Patrimônio da União (SPU) com a finalidade de promover o uso de todos os instrumentos legais possíveis para apoiar a política habitacional e de regularização fundiária. Aquisições de imóveis, declarações de interesse do serviço público, destinação de imóveis de áreas da União para provisão habitacional, por exemplo, são ações utilizadas em larga escala para beneficiar as populações mais carentes, com alinhamento aos programas de governo, como Minha Casa, Minha Vida. A identificação de bens imóveis da União com vocação habitacional disponíveis passou a ter papel estratégico no âmbito da política nacional de desenvolvimento urbano e habitacional, tanto nas ações de regularização fundiária e de provisão habitacional de interesse social, quanto para implantação de equipamentos públicos necessários ao bom funcionamento das Cidades. Selecionar e destinar imóveis da União que se encontram vazios, ociosos ou subutilizados, dotados de infraestrutura urbana e bem localizados para projetos de habitação popular implica na prevenção da ocupação e crescimento desordenado das cidades brasileiras. Tal ação visa a efetivação da função social desses imóveis, evitando que ocorram ocupações irregulares que resultem em assentamentos precários e que futuramente demandem intervenções custosas de urbanização e regularização fundiária.”*

³¹ Hernando de Soto é um economista e político peruano que defende a legalização formal da propriedade por meio da emissão de escrituras de propriedade como catalisador ou gatilho para promover o investimento privado em habitação, facilitar o acesso ao crédito oficial e mercados, e reduzir a pobreza. Seus livros, *O Outro Caminho* (1989) e *O Mistério do Capital* (2000), são *best sellers* internacionais. O ponto chave de De Soto é a sua proposta de que formalizar os direitos de propriedade impulsiona o desenvolvimento econômico em países transicionais de renda baixa. A sua proposta é a de que pobreza e o subdesenvolvimento econômico serão reduzidos removendo-se as barreiras legais e institucionais para a apropriação e transferência dos recursos econômicos produzidos informalmente. Fornecer a segurança da posse legal sob a forma de escrituras e registro de terras permitiria aos moradores dos assentamentos informais acessar o crédito oficial e financiar sua habitação, e investir em negócios. As ideias de de Soto são atraentes, porque elas são simples e as suas estimativas de benefícios são grandes. Como resultado, políticas de legalização em grande escala foram propostas amplamente como antídoto contra a pobreza urbana e a proposição de de Soto tem sido apoiada por agências bilaterais e multilaterais de desenvolvimento. Pode-se dizer que a abordagem de de Soto representa um dos dois paradigmas principais que orientam a abordagem sobre regularização fundiária no mundo contemporâneo. O segundo paradigma consolida a segurança jurídica da escritura combinada com um conjunto de intervenções socioespaciais integradas que vinculam a legalização da posse da terra com a melhoria dos serviços públicos, planejamento urbano, e políticas socioeconômicas relacionadas. (Fernandes, 2011).

superado tem tomado novo fôlego nos últimos anos, e como isso se reflete na experiência recente brasileira.

O segundo capítulo aborda o processo de constituição da propriedade pública e privada no Brasil. A origem das terras públicas da União é resultante do processo de uma reformulação produtiva e da inserção do país na lógica capitalista internacional, a partir de meados do séc. XIX. Esse capítulo também trata das definições sobre quais são as terras e imóveis da União, suas características e particularidades. São considerados os aspectos legais e territoriais que tornam complexa a gestão desse patrimônio, que em parte é até desconhecido.

Tratamos sobre a questão da propriedade da terra no país e sua função social, com enfoque nos bens dominiais da União. Destaca-se o papel dos municípios na definição dessa função social, incorporada à ordem jurídica de maneiras distintas, porém convergentes, quando se trata de propriedade privada e pública, e que muda de acordo com o contexto histórico. São tratadas as possibilidades de destinação dos bens imóveis da União, seu estado de conservação e o papel que lhes foi atribuído a partir de 2003, incluindo o recente incentivo trazido pelos normativos, reflexo de toda uma conjuntura política, ao desfazimento desse patrimônio, convertendo-o em propriedades privadas.

Na parte 2, Capítulo III, debatemos os novos normativos que incidem sobre os procedimentos para regularização fundiária e alienação dos imóveis da União. Tenta-se compreender como, apesar do conteúdo inclusivo incidente sobre a propriedade pública e das prerrogativas estabelecidas a partir de 1988 na Constituição Federal, tem-se observado uma forte resistência por parte do Estado, a partir do ano de 2016, o que coincide com o impeachment da Presidenta Dilma e a tomada de poder por forças ditas liberais, no sentido de fazer valer a função social das terras públicas federais, mesmo diante de um quadro urbano marcado pelo agravamento do processo de exclusão de um contingente cada vez maior de pessoas, após a intensificação da urbanização das cidades brasileiras.

O capítulo inicia com uma breve abordagem sobre o processo legislativo que converte medidas provisórias em leis, tendo em vista que a maioria das modificações recentes na legislação urbanística brasileira, a partir de 2016, tem acontecido por esse viés. Na sequência analisa-se o contexto de surgimento, inclusive as prováveis motivações, da MP 759/2016, que mais tarde viria a ser convertida na Lei nº 13.465/2017, modificando as leis anteriores que disciplinavam a regularização fundiária e os procedimentos para alienação de imóveis da União.

As principais modificações trazidas pela nova lei e pelos normativos que vieram na sequência ganham especial atenção, pois representam uma inflexão ³² em relação ao entendimento do papel das terras e demais imóveis da União numa outra perspectiva daquela iniciada pelo governo Lula a partir de 2003, que defendia a ideia desses bens como “patrimônio de todos os brasileiros”³³. Nesse ponto, a discussão é conduzida em torno dos mecanismos legais criados e que tem se perpetuado na gestão da SPU, que estimulam e possibilitam a interpretação de apropriação indevida, de viés privatista, principalmente de terras públicas federais em benefício exclusivo de particulares.

No Capítulo IV, o enfoque da abordagem volta-se mais empiricamente para o território e as disputas em torno do acesso às terras públicas federais. O Distrito Federal (DF) é tomado como protagonista. A escolha do DF como estudo de caso acontece por dois fatores principais: o acesso a informações de processos administrativos e ao banco de dados georreferenciados dos imóveis da União nessa unidade da federação, em decorrência do período em que trabalhei no órgão; e à influência explícita que a busca por resolver “problemas” relativos às ocupações informais/irregulares em condomínios de média e alta renda no DF, bem como nos imóveis rurais altamente valorizados, teve na edição dos normativos recentes, a partir de 2016.

Buscamos retomar a história, o que nos faz perceber as peculiaridades referentes ao uso e ocupação do solo no DF. Dispersão urbana, baixas densidades, valorização imobiliária e informalidade independentemente do padrão de renda são fatores que remetem a reflexões acerca das semelhanças e diferenças entre os padrões de ocupações que predominam no Distrito Federal quando os comparamos a outras unidades da Federação. Por essas razões é um campo fértil para estudarmos os bens públicos da União que estão presentes nesta unidade da federação, e como têm sido tratados pelos novos normativos.

Foram elaborados mapas com a localização dos imóveis vendidos e doados no Distrito Federal, entre os anos de 2010 e 2020. Comparou-se a quantidade e a localização desses imóveis e foram identificadas as finalidades das doações, com o objetivo de demonstrar as semelhanças e diferenças relativas à proximidade ou ao distanciamento do centro urbano da capital; suas implicações e a tendência focada sobretudo na venda dos referidos imóveis.

³² No sentido de uma mudança no rumo da política pública setorial, não caracterizada apenas como reorientação, mas como uma total flexão.

³³ Sob a perspectiva desse slogan, a utilização dos imóveis da União deveria ser pautada pelo atendimento da função socioambiental da propriedade pública da União, e não mais pela perspectiva de que o patrimônio público era tão somente da administração federal.

Para finalizar o capítulo, o primeiro caso de regularização fundiária de condomínio informal de média/alta renda em terras da União no DF baseado na Lei nº 13.465/2017 é investigado em seus pormenores. A análise deste caso muito simbólico busca esclarecer como funcionam as engrenagens por dentro do Estado, em especial do sistema de gestão de terras da União, visando o acesso à terra pública federal para uso privativo.

Ao levar em conta as características da estrutura fundiária brasileira, marcada com maior ou menor ênfase na trajetória histórica, pela desconstituição ou desfazimento do patrimônio público através de uma lógica de espoliação e de viés privatista, esta pesquisa, que contou também com uma base de experiência prática e profissional da pesquisadora na SPU, entre 2016 e 2018, procura debater e problematizar aspectos que podem contribuir para o avanço do conhecimento sobre as terras da União e a legislação urbanística incidente.

Assim, pretende-se que a pesquisa, ao identificar as coerências, lógicas e contradições dos mecanismos de gestão das terras públicas federais e as implicações dos novos normativos, produza conhecimento teórico e empírico sobre a questão fundiária, os bens da União e o direito urbanístico. Enfim, busca-se retomar o caminho da função social da propriedade pública da União, estabelecidos na Constituição Federal de 1988 e na legislação infraconstitucional derivada da CF, e do reconhecimento da posse e de direitos a sujeitos historicamente invisibilizados cultural, política e socialmente.

Achar

A porta que esqueceram de fechar.

O beco com saída.

A porta sem chave.

A vida.

(Paulo Leminski, 2013)

PARTE 1

1. REFERÊNCIAS CONCEITUAIS QUE DIALOGAM COM O TEMA

1.1. A pesquisa no campo das políticas públicas espaciais

A investigação está inserida no tema das políticas públicas espaciais que, como afirma Steinberger (2013), incluem a ambiental, a de ordenamento territorial, a regional, a urbana e a rural. Pode-se dizer que os normativos que modificaram a legislação patrimonial incidente nos imóveis da União a partir do ano de 2016, objeto da investigação, se relacionam às cinco políticas públicas espaciais, tendo em vista que dispõem sobre a regularização fundiária rural e urbana e modificam os procedimentos para alienação dos imóveis da União. Trata-se de medidas provisórias, lei, decretos, portarias e instruções normativas e que vieram no intuito de alterar toda uma legislação anteriormente vigente, como será abordado adiante.

Ao discorrer sobre a definição de políticas públicas, Secchi (2010) informa que, na literatura especializada, não há um consenso sobre esta, mas menciona que uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público coletivamente relevante, ou seja, aquele que tem implicação para uma quantidade ou qualidade notável de pessoas. Há um problema público quando se identifica a diferença entre a situação atual e a situação ideal possível para a realidade pública. O autor apresenta as políticas governamentais como o subgrupo mais relevante das políticas públicas, sendo aquelas elaboradas e estabelecidas pelos atores governamentais. Leis, medidas provisórias e decretos, de iniciativa do Poder Executivo, se inserem nesse contexto.

Souza (2006) corrobora com a afirmação de Secchi, ao apresentar que há várias definições para política pública. Entretanto, informa que a definição mais conhecida é a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por que e que diferença faz. A essência da política pública, nesse sentido, é apresentada pela autora como o embate em torno de ideias e interesses. Os locais onde os referidos embates ocorrem são os governos. Normativos, conforme os que se põe em análise, enquadram-se nos referidos embates, o que possibilita um amplo campo de análises.

Secchi (2010) menciona que não apenas diretrizes estruturantes devem ser consideradas como políticas públicas, mas as diretrizes mais operacionais também. Nesse sentido, uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) poderia ser caracterizada como diretriz estruturante, ao tempo que planos diretores e leis específicas que disciplinam o uso e ocupação do solo podem ser caracterizadas como diretrizes mais operacionais, também

consideradas políticas públicas. A afirmação do autor não parece dialogar com Souza (2006), que dá a entender que políticas públicas são apenas as diretrizes estruturantes ao afirmar que, após desenhadas e formuladas, desdobram-se em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisas. Quando postas em ação são implementadas e ficam submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação. O presente trabalho adota o viés defendido por Souza. Para Steinberger (2006) há mais de 20 anos, pesquisadores e técnicos governamentais brasileiros constataram que as ações de políticas públicas acabam por acontecer no espaço, apesar deste, com frequência, ser pouco considerado ou até mesmo desconsiderado quando se trata de propor ou analisar tais políticas. Aqui se propõe não negligenciar o espaço enquanto lócus das políticas públicas.

Ordenar, articular, organizar um determinado território em movimento, um território usado, um espaço geográfico, conforme caracteriza Milton Santos (1994), seria o desafio a ser enfrentado pela elaboração das Políticas Nacionais ambiental, de ordenamento territorial, regional, urbana e rural. Mas lembremos que se trata de espaço construído e a ser regulado, então: como, por quem e para quem?

Cabe ressaltar que abordar o tema das políticas públicas espaciais requer tratar de *policy* e *politics*, ou seja, da política em seu conteúdo formal e dos processos políticos de tomadas de decisões. Há uma inerente indissociabilidade desses dois conceitos. Para Steinberger (2009), todas as políticas setoriais, econômicas e sociais são políticas territoriais. A autora, tomando como base a teoria espacial de Milton Santos, demonstra que as noções de ambiental, territorial, regional, urbano e rural estão ligadas entre si por meio do espaço, sendo este o seu elo. Daí a necessidade de quebra da segmentação do espaço, entendido como uma totalidade formada por frações. Nesse sentido entende-se que os quatro pares de relações entre frações do espaço e frações do território usado, propostos por Steinberger (2009), urbanocidade, rural-campo, regional-região e natural-sistemas naturais são a matéria prima ligadas pelo elo espaço, que necessariamente necessitam ser abordadas, em conjunto, em uma política pública.

Nesse contexto, a alienação de imóveis públicos e a regularização fundiária não constituem uma política em si, mas possuem dimensão territorial e devem estar contempladas nas políticas públicas espaciais, cujo elo é o espaço geográfico, compreendido como social e histórico (STEINBERGER, 2013). São sem dúvidas problemas públicos que demandam enfrentamento, pois, com múltiplos atores há variadas expectativas em relação ao uso do território. O morar irregular é uma atividade humana que produz espaço e usa o território. A

dinâmica de ocupação, ao longo dos anos, dos sem lugar nas cidades, é uma das maiores demonstrações de territórios ativos, com os usos que os agentes-atores fazem deles. A intervenção do Estado no modo como esses territórios são usados se configura em matéria de especial relevância.

1.2. Planejamento urbano no Brasil: um breve histórico

Antes de traçarmos um breve histórico do processo de planejamento urbano no Brasil é interessante abordarmos alguns conceitos que são fundamentais quando nos propomos a estudar o fenômeno urbano. Neste caminho propomos 4 perguntas iniciais. O que são cidades? Qual a diferença entre cidades e municípios? Como são criados municípios no Brasil? O que entendemos por Direito à Cidade?

Diante de fenômenos tão diferentes como as antigas cidades muradas, como Jerusalém, e Carcassonne, e as gigantescas metrópoles contemporâneas, como Londres, Tóquio, São Paulo, Nova Iorque, seria possível definir cidade? Na busca por algum sinal que pudesse apontar uma característica essencial da cidade de qualquer tempo ou lugar, Rolnik (1988) nos diz que a primeira imagem que lhe vem à cabeça é a de um ímã, um campo magnético que reúne e concentra os homens. Para o sociólogo Max Weber (1921), conforme discorre no texto denominado *Conceitos e Categorias da Cidade*, a cidade é, primordial e essencialmente, um local de mercado. Já Christaller, geógrafo alemão, autor da "Teoria dos Lugares Centrais", cujos princípios expôs no trabalho *Os Lugares Centrais da Alemanha Meridional*, publicado em 1933, traz o conceito de localidade central, com foco na quantidade de bens e serviços que a referida localidade oferta.

Hoje, podemos dizer que uma cidade consiste em um núcleo populacional caracterizado por um espaço onde ocorrem relações e fenômenos sociais, culturais e econômicos. Cidade é o espaço urbano de um município. Em complemento, podemos definir como município o espaço territorial político dentro de um estado ou unidade federativa. É o espaço administrado por uma prefeitura. O município possui a sua zona rural e a zona urbana. Um mesmo município pode ter várias cidades, também chamadas de distritos.

Hoje em dia, a vida em espaços urbanos é realidade para a maioria dos seres humanos. No entanto, está longe de proporcionar os mesmos benefícios e facilidades para todos. Ao mesmo tempo locais de cultura, de poluição, de produção e riquezas, de segregação. Jornais, revistas e pesquisas científicas enfatizam os problemas decorrentes da concentração de pessoas em cidades sem o devido planejamento, ou seja, sem que o urbanismo exerça sua função pública

de preservação do meio-ambiente e de facilitar o acesso ao menos de uma moradia digna para aqueles que historicamente não tiveram este direito. Mas seria mesmo uma questão de falta de planejamento? Ou o que está posto é reflexo do planejado? Como já dizia Whitaker (1983) há 43 anos³⁴, a elaboração de planos é coisa provavelmente conhecida do homem desde que ele se descobriu com capacidade de pensar antes de agir.

O Brasil possui 5.570 municípios distribuídos nos seus 27 Estados-membros. Do total de municípios, 74% têm até 10 mil habitantes e 96% têm até 30 mil habitantes, sendo que 25% dos 5.570 foram criados após a promulgação da Constituição Federal de 1988³⁵. A maioria possui grandes dificuldades em relação à capacidade financeira, técnica e administrativa para gerir seu próprio território. Canzian (2019) informa que dados recentes da Confederação Nacional dos Municípios (CNM) apontam que cerca de 70% dos municípios brasileiros dependem em mais de 80% de verbas oriundas de transferências da União e dos Estados, e que o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) é a principal fonte de recursos para 60% das prefeituras do País³⁶. Em agosto de 2020 o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) divulgou a estimativa da população dos municípios brasileiros para 2020.

Na última década, as estimativas apontam para um aumento gradativo da quantidade de grandes municípios do País. No Censo de 2010, somente 38 municípios tinham população superior a 500 mil habitantes, e apenas 15 deles tinham mais de 1 milhão de moradores. Já em 2020, eram 49 os municípios brasileiros com mais de 500 mil habitantes, sendo 17 os que superavam a marca de 1 milhão de habitantes.(...) o grupo dos municípios entre 100 mil e um milhão de habitantes é o que proporcionalmente mais possui municípios com crescimento superior a 1%. Já os municípios com mais de um milhão de habitantes mostraram crescimento entre 0 e 1% ao ano. (IBGE, 2020)³⁷.

³⁴ A obra do autor Francisco Whitaker Ferreira, denominada Planejamento sim e não (um modo de agir num mundo em permanente mudança), foi editada originalmente em 1978.

³⁵ Informação disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/28668-ibge-divulga-estimativa-da-populacao-dos-municipios-para-2020#:~:text=O%20IBGE%20divulga%20hoje%20as,77%25%20em%20rela%C3%A7%C3%A3o%20a%202019>. Acesso em: 13/02/2021.

³⁶ Informação disponível em: <http://temas.folha.uol.com.br/remf/ranking-de-eficiencia-dos-municipios-folha/70-dos-municipios-dependem-em-mais-de-80-de-verbas-externas.shtml>. Acesso em: 13/02/2021.

³⁷ Informação disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/28668-ibge-divulga-estimativa-da-populacao-dos-municipios-para-2020#:~:text=O%20IBGE%20divulga%20hoje%20as,77%25%20em%20rela%C3%A7%C3%A3o%20a%202019>. Acesso em: 16/02/2021.

MUNICÍPIOS COM MAIS DE 1 MILHÃO DE HABITANTES			
ORDEM	UF	MUNICÍPIO	POPULAÇÃO 2020
1º	SP	São Paulo	12.325.232
2º	RJ	Rio de Janeiro	6.747.815
3º	DF	Brasília	3.055.149
4º	BA	Salvador	2.886.698
5º	CE	Fortaleza	2.686.612
6º	MG	Belo Horizonte	2.521.564
7º	AM	Manaus	2.219.580
8º	PR	Curitiba	1.948.626
9º	PE	Recife	1.653.461
10º	GO	Goiânia	1.536.097
11º	PA	Belém	1.499.641
12º	RS	Porto Alegre	1.488.252
13º	SP	Guarulhos	1.392.121
14º	SP	Campinas	1.213.792
15º	MA	São Luís	1.108.975
16º	RJ	São Gonçalo	1.091.737
17º	AL	Maceió	1.025.360
TOTAL			46.400.712
% em relação ao total Brasil			21,9%
TOTAL BRASIL			211.755.692

Tabela 1 - municípios no Brasil com mais de 1 milhão de habitantes em 2020. Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas - DPE, Coordenação de População e Indicadores Sociais – COPIS, 2020.

A criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios no Brasil está suspensa desde 1996, de acordo com a Confederação Nacional de Municípios. Em 1996 foi aprovada uma emenda à Constituição que condicionou a criação de novas cidades à aprovação de uma lei federal, que definirá critérios para verificar a viabilidade do município. Desde então, o Congresso aprovou várias normas para regulamentar a questão, mas que acabaram vetadas pelo Poder Executivo.

Atualmente tramita no Congresso o Projeto de Lei Complementar (PLP) 137/2015³⁸, que estabelece novas regras para a criação de Municípios. Aprovada por uma comissão especial em março de 2018, a proposta prevê plebiscito e estudos de viabilidade municipal para criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios. Cabe destacar, ainda no que se refere à criação de novos municípios no Brasil, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 188, de

³⁸ Informação disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1594899>. Acesso em: 13/02/2021.

2019, conhecida como PEC do Pacto Federativo³⁹ que, em seu texto original, constava proposta para município com menos de 5.000 habitantes e arrecadação própria menor que 10% da receita total, ser incorporado pelo município vizinho. Poderia extinguir até 1.253 municípios. Por questões políticas, entretanto, a proposta não prosperou.

Continuando com as perguntas preliminares que nos propusemos abordar, vamos ao campo teórico crítico do Direito à Cidade, que nasceu na década de 1960 com contribuições do filósofo e sociólogo francês Henri Lefebvre (1901-1991). Se trata de conceito relevante para a presente pesquisa, tendo em vista sua amplitude, que abarca os vários componentes da vida urbana, incluindo as possibilidades de uso de imóveis públicos bens localizados para fins igualmente públicos ou para minimizar problemas de acesso à moradia para os que mais precisam, por exemplo.

Ele iniciou o debate sobre a necessidade de assegurar às pessoas o direito de inserção à vida urbana por meio dos encontros e trocas de experiências em todas as classes sociais. Assim, o Direito à Cidade, que será abordado com mais profundidade no subitem 1.3 a seguir, refere-se ao direito de experimentar e usufruir da centralidade urbana considerando sobretudo o valor de uso (cidade como local de satisfação das necessidades humanas), em detrimento do valor de troca (cidade como local de investimentos, que favorecem a acumulação de capitais mediante processos especulativos e espoliativos impregnados pela lógica da competitividade e da individualidade). É a cidade compreendida como espaço de disputas e de acumulação, representando interesses muitas vezes antagônicos no que se refere à priorização dos investimentos públicos e à produção do espaço.

A discussão proposta por Henri Lefebvre nos remete à reforma urbanística promovida em Paris entre 1853 e 1870 pelo Barão Georges Haussmann, que remodelou radicalmente o espaço urbano e expulsou para os subúrbios os trabalhadores, destituindo-os da urbanidade e da vida urbana, isto é, da possibilidade de vivenciar e experimentar a cidade. Como reação a este tipo de iniciativa surgiu um Direito à Cidade, como o direito a acessar serviços, emprego, lazer, a partir da moradia digna e bem localizada. Moradia como algo que vai além da habitação, pois habitação considera apenas a estrutura física do imóvel. A matriz ambiental também se constitui em forte componente na introdução dos princípios do direito à cidade nas políticas públicas.

³⁹ Informação disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139704>. Acesso em: 13/02/2021.

Após esta abordagem preliminar sobre conceitos e processos que consideramos importantes na presente discussão, sigamos com o breve histórico do planejamento urbano no Brasil. Para a abordagem propomos uma subdivisão da história da urbanização brasileira em quatro períodos, de progressiva e acentuada concentração das pessoas em cidades: de 1895 a 1930, de 1930 a 1945, de 1945 a 1980, e após 1980. A subdivisão proposta é baseada em duas fontes. No livro *Urbanismo no Brasil 1895-1965*, organizado pela Maria Cristina da Silva Leme (1999), professora da FAU/USP; e no Resumo do “Relatório Brasileiro sobre os Assentamentos Humanos” apresentado na Conferência do Habitat II (que aconteceu em Istambul em 1996), elaborado por Nelson Chaffun (1997), Professor do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

Até a década de 30, o Brasil era uma sociedade predominantemente rural, constituída por concentrações populacionais desconectadas. As cidades eram pequenas, quase todas localizadas no litoral, e, em 1940, continham apenas 32% da população total do país (CHAFFUN, 1997).

Os planos urbanísticos deste primeiro período (1895 a 1930) foram elaborados por engenheiros e focados em melhoramentos em partes das cidades, a maioria concentrada no litoral ou pertencentes ao ciclo do café. Foi a época do urbanismo higienista, com foco nos planos de melhoramentos e embelezamentos. As referências eram as reformas nas cidades europeias do séc. XIX, a exemplo de Paris e Viena, utilizadas como paradigma. Foram construídas ferrovias, realizadas obras de saneamento, de sistema viário para adequação aos bondes, projetos e ajardinamentos de parques e praças, melhorias em áreas centrais, reformas de portos e elaboração de legislação urbanística. Schvasberg (2011) menciona que eram intervenções que facilitavam a implantação de um projeto de modernidade urbana em curto prazo, mas de alcance limitado, constituindo-se muito mais na “produção de cenários modernizadores”, do que propriamente de alterações estruturais nas cidades. Era prática comum nesta época, inclusive, a expansão das cidades através de aterros, a exemplo do que aconteceu em Porto Alegre.

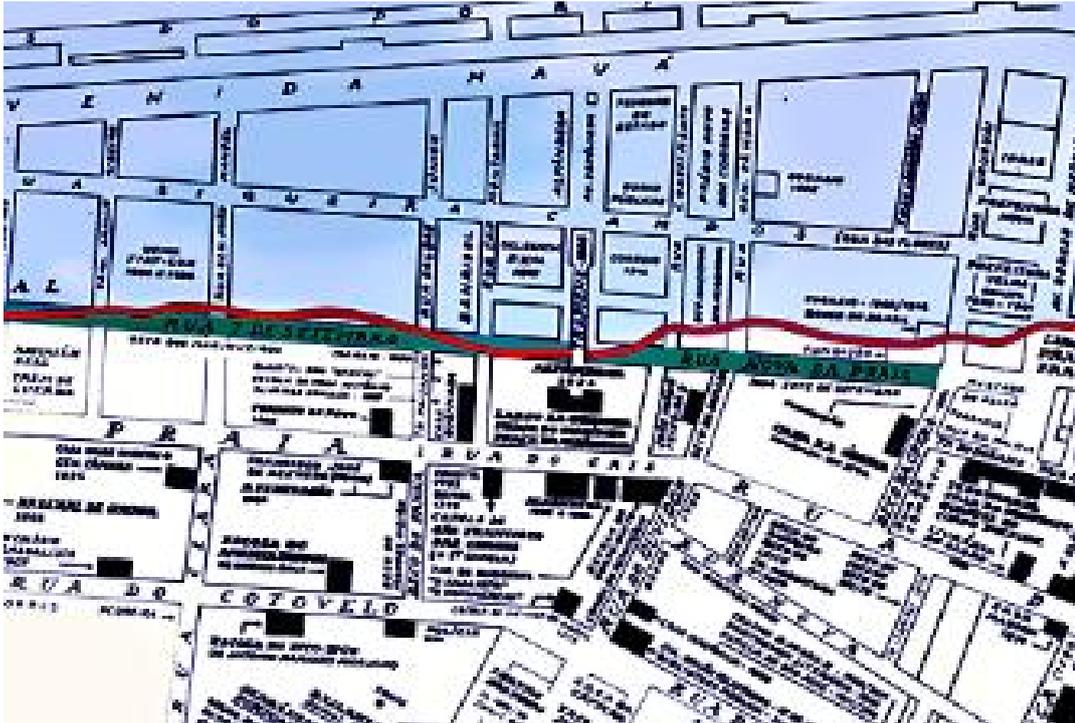


Ilustração 1 - mapa do centro de Porto Alegre feito pelo Eng. Clóvis Silveira de Oliveira e editado em seu livro Porto Alegre – A Cidade e Sua Formação- 1985. A linha vermelha representa a beira do rio no início do povoamento (1752). Em verde, está o atual alinhamento da Sete de Setembro e em azul claro, a área atual que foi sucessivamente aterrada até o Cais do Porto. Fonte: <http://lealevalerosa.blogspot.com/2015/11/aterros-sobre-o-guaiba-porto-alegre.html>. Acesso em: 14/02/2021.

Outro exemplo que pode ser citado são os aterros e demolição de casarios e de prédios históricos no centro antigo do Recife para a reforma do cais do porto nos anos de 1910 e 1920. No Rio de Janeiro, então capital do país, o Prefeito Pereira Passos se inspirou em Paris para realizar as reformas urbanísticas, que começaram em 1903. Foram construídas praças, ampliadas ruas e criadas estruturas de saneamento básico. Entre as principais heranças da gestão Passos estão o Teatro Municipal, o Museu Nacional de Belas Artes e a Biblioteca Nacional.

Foi nessa época que muitas favelas surgiram. A abolição da escravidão em 1888, a chegada de imigrantes, o crescimento da indústria (com baixos salários), e a destruição dos cortiços em decorrência de medidas higienistas; sem que nada disso viesse acompanhado de medidas de provisão habitacional para a população, fez com que parte das pessoas fosse para a periferia da cidade e a outra parte subisse o morro, formando as favelas.

No plano social, especialmente no Rio de Janeiro, o fim da escravidão acarretou no crescimento urbano, principalmente das favelas e cortiços, reflexo da falência do setor agrícola do Vale do Paraíba que emigrou para as cidades constituindo comércios estimulados com o socorro promovido pelo Estado. A república velha marca, nesse sentido, o início de uma crise urbana na qual a indisponibilidade de terras no campo para os trabalhadores negros recém-libertos se cruza às ocupações irregulares em áreas da União nas cidades. (XAVIER, 2019, P.116).

Assim surgiram as primeiras favelas na última década do século XIX (por volta de 1897) no Rio de Janeiro (RJ) nos morros da Providência e de Santo Antônio, na área central da cidade. Hoje estima-se que 12,63% da população do RJ vive em favelas, ou aglomerados subnormais. Ao assumir a prefeitura do Rio de Janeiro, Carlos Sampaio deu continuidade às reformas iniciadas por Pereira Passos. Entre suas iniciativas está a demolição do Morro do Castelo (1921-1922)⁴⁰, com as consequentes remoções em decorrência da iniciativa, sob o argumento de necessidade de um ambiente mais salubre (sanitarismo, higienismo e combate aos miasmas) e arquitetonicamente mais agradável aos moradores. A demolição dos três principais morros da cidade do Rio de Janeiro. Castelo, Senado e Santo Antônio tiveram importância no início da habitação carioca. Todos concentraram uma população que dependia da proximidade do Centro para o trabalhar e causaram forte impacto na transformação urbana da cidade num período em que o Rio de Janeiro buscava se modernizar. Suas demolições levaram a ocupação de novas áreas da cidade, os subúrbios, e ao aumento da ocupação nas favelas.

⁴⁰ Apenas no Morro do Castelo estima-se que 20 mil pessoas ficaram desabrigadas e 1681 residências foram demolidas.

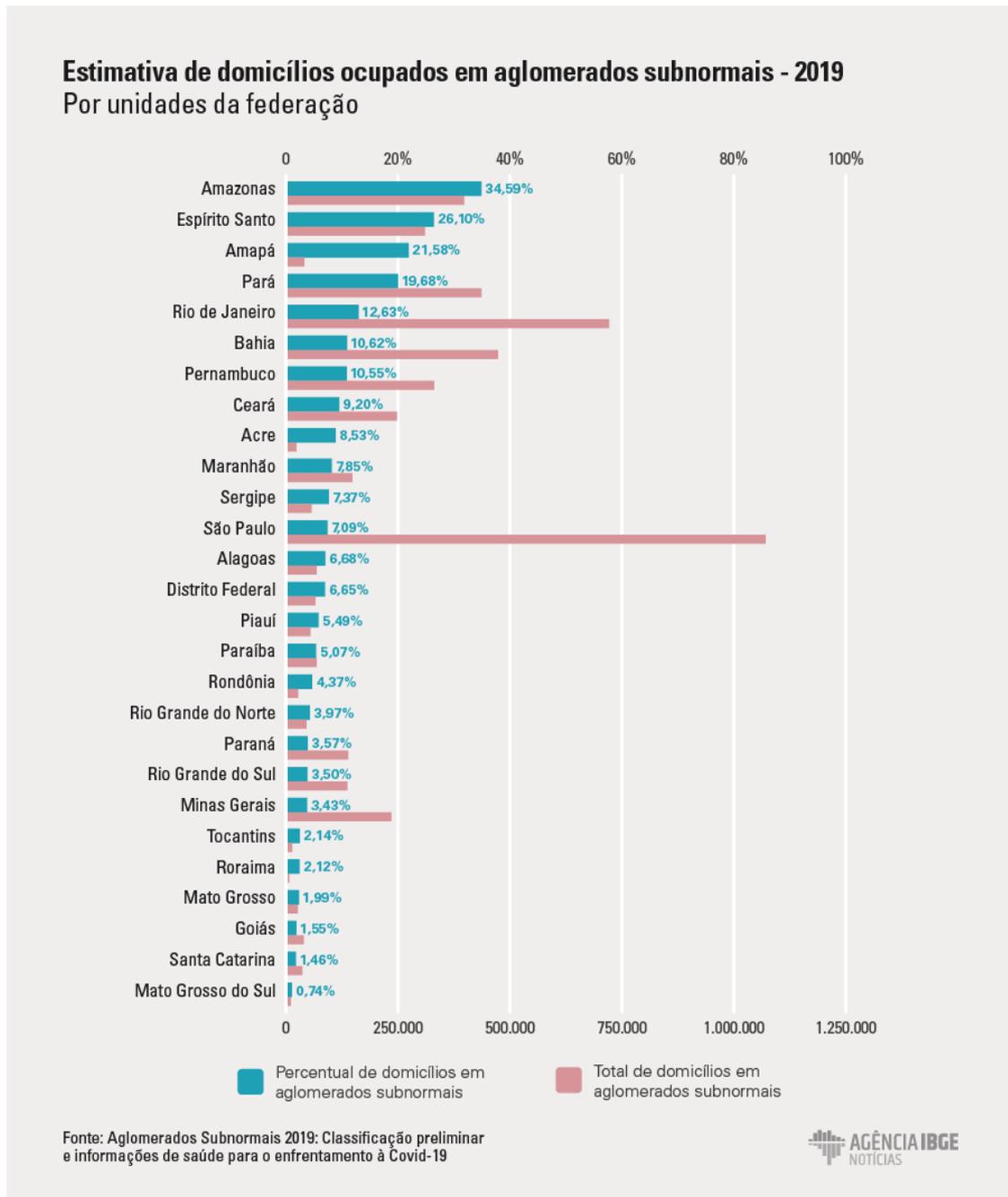


Ilustração 2 - dados preliminares sobre a estimativa de domicílios localizados em aglomerados subnormais, por unidade da federação. Fonte: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/27728-quase-dois-tercos-das-favelas-estao-a-menos-de-dois-quilometros-de-hospitais>, 2020.

A crise de 1929, conhecida como a Grande Depressão, foi uma forte recessão econômica que atingiu o capitalismo internacional no período pós Primeira Guerra Mundial. Teve como causas a superprodução e a especulação financeira. A Era Vargas, no Brasil, durou justamente de 1930 a 1945, quando, no auge do ciclo do café paulista, a crise econômica mundial de 30 atingiu o país, provocando a dispersão de um contingente populacional significativo com a conseqüente migração de parte deste contingente para as cidades. Além desta crise, na Era Vargas, a partir de 1930 com a tentativa de construção de uma nação com

um Estado forte e um mercado de consumo mais significativo, espelhando-se no Estado do Bem-estar Social na Europa, investiu-se na industrialização e construção de rodovias, o que contribuiu para a mencionada migração campo-cidade, com pessoas indo do Nordeste para o Sudeste em busca de oportunidades de empregos industriais. Em relação à moradia popular, muito pouco foi feito neste período⁴¹.

Ainda em relação a este segundo período, no ano de 1930 cabe destaque o Plano Agache. Elaborado pelo arquiteto francês Donald Alfred Agache e sua equipe, à época traduzido para o português e impresso numa tiragem de 1750 unidades, foi a primeira proposta de intervenção urbanística na cidade do Rio de Janeiro que levou em consideração questões típicas da discussão sobre a cidade moderna industrial, como o planejamento dos transportes públicos, o abastecimento de água, a reserva de áreas verdes, a habitação. É ressaltada a questão do embelezamento⁴². O plano, entretanto, não chegou a ser implementado integralmente, a não ser por estimular modificações nas fachadas das edificações como as marquises sob pilotis, mas influenciou o urbanismo no Brasil e deu origem ao Departamento de Urbanismo da Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro⁴³.

Sobre a influência francesa nos projetos urbanísticos para o Brasil desta época, Schvasberg (2011) diz:

No Brasil é reconhecida a influência do ideário da urbanística francesa nos projetos realizados nas capitais brasileiras ao longo da primeira república. A intervenção no Rio de Janeiro pelo Prefeito Pereira Passos é bastante conhecida e estudada na historiografia a esse respeito. A houssmanização como alguns denominaram a transposição acrítica de um ideário aplicada em contextos distintos foi quase uma panacéia – receita aviada para cura de todos os males urbanos: sejam cidades litorâneas, interioranas ou no planalto, cidades com sítios de topografia plana ou acidentada, com traçado urbanístico em malha ortogonal, radioconcêntrica ou orgânica. Mas via de regra calcada em uma prática de apropriação simplista do projeto francês, enfatizando de forma fundamental a abertura de uma ou mais avenidas largas e extensas; e, sempre que possível, com a clássica convergência para uma rotonda, uma praça ao estilo da parisiense Place de L’Etoile. (SCHVASBERG, 2011, p. 18).

Entre 1945 e 1980, a migração do campo para as cidades se intensificou com a aceleração da atividade industrial. Em 1965, a população urbana ultrapassa a população rural no país, conforme pode ser observado no gráfico a seguir.

⁴¹ De acordo com Maricato (1997), os Institutos de Aposentadorias e Pensões, criados na década de 30 e até hoje uma referência na história da habitação social no Brasil, entre 1937 e 1964, iriam produzir apenas 140 mil moradias em grande parte destinadas ao aluguel, o que, segundo a autora, mostraria “muita publicidade para uma resposta modesta dos programas públicos de habitação”.

⁴² Informação disponível em: <http://planourbano.rio.rj.gov.br/>. Acesso em: 14/02/2021.

⁴³ Informação disponível em: <https://ama2345decopacabana.wordpress.com/planejamento-urbano/o-plano-agache/>. Acesso em: 14/02/2021.

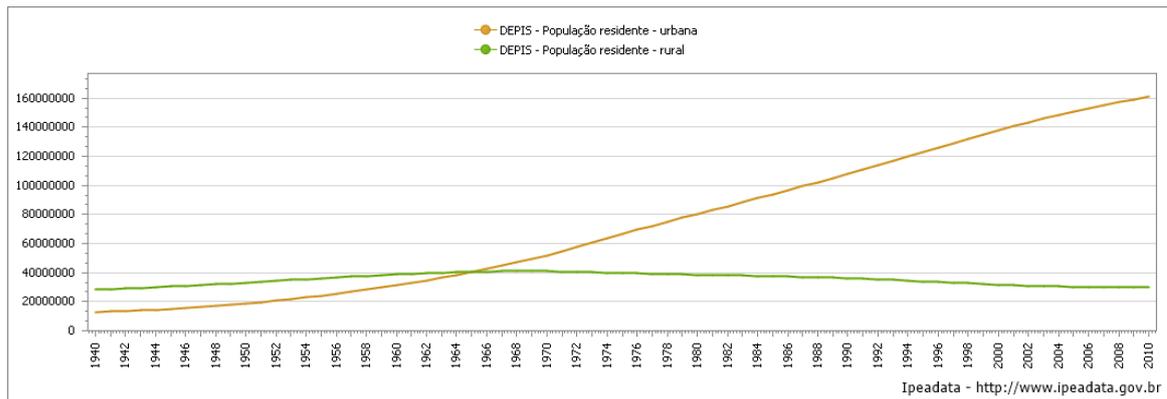


Ilustração 3 - gráfico com estimativa da população residente na zona urbana e na zona rural no Brasil. Fonte: Departamento de População e Indicadores Sociais, Ipea (<http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>), 2021.

O assunto da transferência da capital do Brasil, apesar de ter sido previsto em 3 constituições republicanas (1891, 1934, 1946), foi formalizado por Juscelino Kubitschek através da Lei nº 3.273/57, que agendava a transferência da capital federal do Rio de Janeiro para Brasília na data de 21 de abril de 1960. Em setembro de 1956 foi publicado o edital para o "Concurso Nacional do Plano Piloto da Nova Capital do Brasil" no Diário Oficial da União (DOU), por determinação do presidente Juscelino Kubitschek. Foram inscritos 26 projetos, tendo sido classificado em primeiro lugar o projeto apresentado pelo arquiteto e urbanista Lúcio Costa, fortemente embasado pelos princípios da Carta de Atenas de 1933⁴⁴. A cidade foi inaugurada em 1960, e tombada pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional em 1990. Em 1987, foi inscrita pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) na lista do Patrimônio Mundial.

O custo direto da construção de Brasília foi estimado em US\$ 83 bilhões em valores atuais, valor equivalente a mil arenas de futebol construídas para a Copa do Mundo, em um país com um PIB mais de cem vezes menor que hoje (LING, 2019). Estima-se que o gasto, somente para a construção de Brasília, teria sido 10% do Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil em um determinado ano na época da sua construção. Para comparação, o gasto recomendado pelo Banco Mundial para investimento sustentável em toda infraestrutura do país é de 4,5% do PIB. Por isso costuma-se dizer que a construção de Brasília não seria viável atualmente⁴⁵.

Outro aspecto de destaque nessa trajetória são os Projetos Urbanísticos de Cidades novas.

⁴⁴ A Carta de Atenas é o manifesto urbanístico resultante do IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna, realizado em Atenas em 1933 – definia quatro funções básicas na cidade: habitação, trabalho, diversão e circulação. Propunha, em termos sociais, que cada indivíduo tivesse acesso às alegrias fundamentais, ao bem-estar do lar e à beleza da cidade.

⁴⁵ Informações disponíveis em: <https://caosplanejado.com/brasil-uma-cidade-que-nao-fariamos-de-novo/>. Acesso em: 16/03/2021.

O Brasil, com um vasto território continental, tem uma experiência rica, com respeito a estas cidades que teriam se originado de projetos, invariavelmente acompanhada de polêmicas históricas e conceituais, tais como: cidade “projetada” versus cidade “planejada”, ou questionamentos se, de fato, não haveria assentamentos humanos prévios. São dos mais conhecidos neste debate os casos de Belo Horizonte (final sec. 19), Londrina (final dos anos 20), Marília e Goiânia (década de 30), Maringá (década de 40), Brasília (anos 50) e Palmas (anos 80), só para citar algumas das cidades de um repertório mais amplo no século XX. (SCHVASBERG, 2011, p. 19).

Ainda no que se refere ao período entre 1945 e 1980, a concepção predominante entre urbanistas brasileiros era tecnocrática. Na visão desses planejadores, eles deveriam definir os rumos da cidade à margem dos interesses dos políticos e dos jogos de poder. A política em nada deveria interferir, pois era entendida como um estorvo ao trabalho técnico. Bom plano era plano técnico, “objetivo”, construído a partir de dados e lógica racional. Era um tipo de saber codificado entendido e decifrado por poucos. Após 45, período conhecido como pós-guerra, foi iniciada a elaboração de planos regionais no país, sob o argumento da redução das desigualdades regionais.

O golpe e a ditadura militar, a partir de 1964, modificam a prática do planejamento urbano e regional no Brasil, instaurando um período de forte atuação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU)⁴⁶. Um dos desdobramentos da criação do SERFHAU, inclusive, foi o condicionamento da liberação de recursos para a elaboração de planos à instalação de órgãos técnicos de planejamento nas prefeituras municipais. Se tratava de visão que reforçava a visão tecnocrática do planejamento urbano, presente até os dias atuais. A ênfase da política urbana estava na questão habitacional. Houve a criação do BNH (Banco Nacional de Habitação), no entanto, os modelos de financiamento deste sistema pouco beneficiaram a população mais pobre, com renda abaixo de cinco salários-mínimos. As áreas periféricas continuaram a crescer, assim como as ocupações em áreas de preservação ambiental. Como será abordado mais detalhadamente a seguir, o Sistema Financeiro da Habitação e o Banco Nacional da Habitação (BNH), na prática, foram os responsáveis pelo maior movimento de construção que o Brasil conheceu nas cidades até então, alimentado pelas contribuições compulsórias dos assalariados ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e pela poupança privada relativa à Sociedade Brasileira de Poupança e Empréstimo (SBPE).

⁴⁶ O Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) foi uma entidade autárquica criada pela Lei número 4.380, de 21 de agosto de 1964. Foi a entidade elaboradora e coordenadora da política nacional no campo de planejamento local integrado, estabelecida dentro das diretrizes da política de desenvolvimento regional, em articulação com o Ministério do Planejamento e o Ministério de Coordenação dos Organismos Regionais. Informação disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-59917-30-dezembro-1966-400520-publicacaooriginal-1-pe.html#:~:text=1%20BA%20O%20Servi%C3%A7o%20Federal%20de.pol%C3%ADtica%20de%20desenvolvimento%20regional%2C%20em>. Acesso em: 15/02/2021.

As favelas eram frequentemente vistas como uma questão meramente habitacional e um problema de uso do solo. O objetivo não era integrá-las à cidade, mas remover as comunidades e muitas vezes despachar seus moradores para locais ermos. Eram frequentes os zoneamentos que não se articulavam às políticas habitacionais, problema que persiste, apesar de avanços pontuais, até os dias atuais. Nesse sentido, Schvasberg (2011) diz que o zoneamento.

(...) possui uma extensa tradição tecnocrática no Brasil como uma espécie de instrumento “por ele mesmo”, quase uma fetichização - uma crença que imagina, em objetos e coisas (inanimados), uma alma e forças sobrenaturais - e por isso se torna poderoso e autoritário. (SCHVASBERG, 2011, p. 21).

Assim se formaram bairros periféricos enormes, desconectados dos serviços urbanos, e que demandariam uma forte atuação do poder público nos anos subsequentes para se tornarem minimamente habitáveis. Como exemplo podemos citar o bairro do Benedito Bentes, em Maceió/AL, que teve início com um conjunto habitacional dos anos 80, e hoje se configura no maior e mais populoso bairro do município, com uma área de 24,6 Km², população de 88.084 habitantes, e altos índices de violência⁴⁷.

Em 1979 foi editada a Lei de parcelamento do solo urbano (Lei nº 6.766/1979), também conhecida como Lei Lehmann. A aprovação da Lei Federal no 6.766/1979 não se traduziu em controle sobre o espraiamento das periferias, apesar de regram a constituição de novos parcelamentos, restringir a ocupação de áreas ambientalmente sensíveis, estabelecer a destinação de equipamentos e garantir infraestrutura. O que prevaleceu foi a prática da venda clandestina e ilegal de lotes sem infraestrutura nas periferias das cidades, que, pelo custo mais barato e em prestações, atendeu aos mais vulneráveis.

No contexto acima apresentado, Schvasberg (2011) faz interessante síntese ao relacionar os complexos desafios que seriam encontrados por uma Assembleia Nacional Constituinte, em 1988. Seriam as heranças de um amplo conjunto de práxis –teorias, práticas e ideários.

- o movimento Higienista e de saúde pública e as Comissões de Melhoramentos montadas desde o século XIX;
- os profissionais contratados do exterior sob o indefectível argumento da notória especialidade como o francês Alfred Agache (escritório sediado em Paris) e o grego Constantinos Doxiades (escritório sediado nos EUA);

⁴⁷ Em 2015, segundo a Secretaria Estadual de Prevenção a Violência de Alagoas (SENPREV-AL), o Benedito Bentes é o bairro "Mais violento de Maceió". Informação disponível em: <http://g1.globo.com/al/alagoas/noticia/2016/07/bairro-do-benedito-bentes-e-o-mais-violento-de-maceio-diz-secretaria.html#:~:text=O%20Benedito%20Bentes%20%C3%A9%20o,registrados%2057%20homic%C3%ADdios%20em%202015>. Acesso em: 15/02/2021.

- a presença singular do arquiteto “demiurgo”, aquele artífice sábio imbuído de dignidade de intenções, como propugnava Lucio Costa no Memorial em que apresenta sua proposta para o Plano Piloto de Brasília em 1957;
- os profissionais tecnocratas bem-posicionados no aparelho e Estado, em diferentes momentos históricos empoderados e legitimados pelo discurso técnico especializado, especialmente de engenheiros e médicos sanitaristas. (SCHVASBERG, 2011, p. 17).

A partir dos anos de 1980 e 1990, o país entra em compasso de baixo crescimento, com a conseqüente redução significativa no ritmo de crescimento urbano. Os setores produtivos ligados à habitação e ao saneamento entram em crise e o BNH, afundado em dívidas, é extinto em 1986. A Caixa Econômica Federal assume, então, o espólio do BNH e termina por conduzir, ainda que sem uma orientação formal e explícita, o rumo da política urbana, tendo em vista seu poder como agente operador do FGTS – historicamente a maior fonte de recursos para o financiamento público da habitação e do saneamento no país.

O Brasil passa pelo processo de redemocratização e, como veremos mais detalhadamente na seqüência desta pesquisa, com a Constituição de 1988 há a formalização da política urbana. Foi quando o processo de planejamento urbano deixou de ser tratado como “neutro” e passou a ser visto como um processo político, permeado por disputas em torno de interesses muitas vezes conflitantes, cuja resolução não se dá apenas pela área técnica. O Capítulo da Política Urbana é composto pelos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1998. Está inserido no Título VII, que trata da Ordem Econômica e Financeira, e viria a ser regulamentado pelo Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), considerada uma avançada legislação urbanística.

A concepção de desenvolvimento urbano integrado é adotada como elemento de base para as políticas setoriais, no sentido de que estas não devem ser desenvolvidas de forma isolada. No caso da Política de Habitação, esta se incorpora ao direito à infraestrutura, ao saneamento ambiental, à mobilidade urbana, aos equipamentos e serviços urbanos e sociais, buscando dessa forma garantir o direito à cidade, dentro de um modelo participativo. O Plano Diretor, com elaboração compulsória para municípios com mais de 20 mil habitantes⁴⁸, passou

⁴⁸ De acordo com o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) - o plano diretor é obrigatório para cidades: a) com mais de vinte mil habitantes (art. 41, I), b) integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas (art. 41, II), c) onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do artigo 182, da CF/88, qualquer que seja a população (art. 41, III), d) integrantes de áreas de especial interesse turístico (art. 41, IV) e e) inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto de âmbito regional ou nacional (art. 41, V). Cidade com menos de 20 mil habitantes não está obrigada a aprovação de plano diretor a não ser que se enquadre em um dos incisos II a V do artigo 41. De acordo com § 2º do artigo 41 no caso de cidades com mais de quinhentos mil habitantes, deverá ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido.

a ser considerado o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão, sendo o responsável por definir o conteúdo da função social da propriedade.

Alguns instrumentos da política urbana presentes no Estatuto da Cidade, como a Outorga Onerosa do Direito de Construir e as Operações Urbanas Consorciadas, só podem ser aplicados se as áreas para sua utilização estiverem definidas nesta Lei. O Plano Diretor deve englobar todo o território municipal (e não apenas a área urbana) e articular-se com o planejamento orçamentário. Assim, o plano disciplina o desenvolvimento e expansão urbana e rural do território. Não é uma peça de planejamento exclusivamente técnico, mas deve refletir um pacto político entre os principais segmentos da sociedade.

Até o ano de 2005, apenas 14,5% dos Municípios possuíam Plano Diretor. Esse número cresceu para 51,5% em 2019, considerando os dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (MUNIC/IBGE), o que representa 2.866 Municípios (do total dos 5.560). É sabido, no entanto, que os municípios apresentam muitas dificuldades para implementar seus Planos Diretores. A maioria não apresenta uma estrutura administrativa adequada para o exercício do planejamento urbano, no que se refere aos recursos técnicos, humanos, tecnológicos e materiais. Apesar desse avanço quantitativo, a pesquisa “Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos”, realizada entre 2007 e 2010, que analisou mais de 500 planos diretores no Brasil, demonstrou um importante problema qualitativo nesses planos:

Um dos principais problemas identificados [...] é que diversas diretrizes e instrumentos não estão adequadamente demarcados no território. [...] Foram poucos os planos que avançaram no adequado reatamento territorial de diretrizes e instrumentos, o que evidencia, em diversos casos, o descolamento dos propósitos do plano com o território municipal e a fragilidade de estratégias de desenvolvimento urbano pretendidas nesses planos diretores (MONTANDON e SANTOS JUNIOR, 2011, p. 36).

A seguir propomos uma listagem cronológica com os principais marcos relacionados ao planejamento urbano no Brasil, a partir do final da década de 1970.

- Anos 70 - Lei Federal nº 6.766/79 - Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências;
- Anos 80 – iniciativas de Regularização de favelas/Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) por gestões municipais, principalmente em Recife e Belo Horizonte;
- Constituição Federal de 1988 com o capítulo da Política Urbana;
- Anos 90 – iniciativas de gestões municipais utilizando instrumentos que viriam a ser regulamentados com o Estatuto da Cidade;

- Anos 2000 - Inclusão da moradia no rol dos Direitos Sociais (art. 6^a), Emenda Constitucional nº 26, de 2000.
 - Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) e leis correlacionadas subsequentes;
 - Criação do Ministério das Cidades e do Conselho Nacional das Cidades em 2003;
 - Elaboração de milhares de leis estaduais e municipais, a exemplo dos 2.866 planos Diretores Municipais;
 - Programa Minha Casa Minha Vida em 2008.
- Anos 2010 a 2015 - Inclusão do transporte no rol dos Direitos Sociais (art. 6^a), -Emenda Constitucional nº 90, de 2015;
 - Estatuto da Metrópole (Lei Federal nº13.089/2015).
- A partir de 2016 - Lei 13.465/2017 (Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União) e normativos subsequentes;
- Casa Verde e Amarela (Lei nº 14.118/21).

Além da agenda nacional, cujos rumos a partir de 2016 serão analisados mais pormenorizadamente ao longo deste trabalho, tem-se a proeminência de uma agenda internacional. Com o aumento da população urbana, foi necessário adequar o planejamento das cidades de modo a responder às necessidades das agendas de desenvolvimento sustentável, muitas delas decorrentes de grandes acordos internacionais (ACSELRAD, 1999). Isso resultou em mudanças nas abordagens do planejamento, uma vez que antigos padrões institucionais não davam conta desta tarefa. São exemplos da referida agenda internacional que, internalizados ou não no formato de leis, devem orientar o planejamento urbano:

- a Conferência Habitat I, que resultou na Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos;
- a Agenda 21, oriunda da Conferência Eco-92;
- a Declaração de Istambul, documento resultante da Habitat II;
- o Protocolo de Kyoto;
- os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS); a Agenda 2030;
- o Acordo de Paris;

- a Nova Agenda Urbana (NAU) ou Carta de Quito.

A despeito da citada agenda internacional, que podemos denominar de positiva, não podemos deixar de mencionar a também agenda internacional referendada por agências multilaterais e por experiências de gestão empresarial de cidades. É a agenda do discurso da competitividade urbana e da “sustentabilidade” econômica das cidades, que continua influenciando leis e documentos técnicos, como planos diretores municipais e planejamentos denominados estratégicos, num viés superficial e não colaborativo com a busca por cidades pautadas pelos vieses do Direito à Cidade e pela função social das propriedades, com a adequada distribuição dos ônus e benefícios da urbanização.

No que tange às competências para legislar sobre a matéria de Direito Urbanístico, a Constituição Federal de 1988 menciona o Direito Urbanístico no Inciso I (primeiro) do artigo 24, que trata das competências concorrentes da União, Estados e Distrito Federal. Neste artigo, conferiu-se à União competência legislativa para editar normas gerais de Direito Urbanístico, aos estados competência suplementar e aos municípios competência para editar normas de Direito Urbanístico de interesse local. Grande parte da produção legislativa em Direito Urbanístico acontece justamente nos municípios. Isso ocorre devido à própria Carta Magna, que no seu art. 30 prevê a competência dos municípios para “legislar sobre assuntos de interesse local” (I), “suplementar a legislação federal e estadual no que couber” (II), bem como para “promover, no que couber, o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (VIII), e, no art. 182, que a política de desenvolvimento urbano será realizada pelo Poder Público Municipal.

Um forte motivo da necessidade de produção legislativa municipal de Direito Urbanístico é que a matéria está afeta ao interesse local, pois se vive nos municípios, exigindo que o legislador esteja próximo da realidade para, respeitadas a Constituição e as normas gerais, consiga elaborar boas regras.

Voltando um pouco ao Estatuto da Cidade, é uma lei que trouxe para o ordenamento jurídico nacional a possibilidade de democratizar o acesso à terra urbanizada. A legislação dispõe sobre a ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar distorções que possam influenciar a retenção especulativa e a gestão inadequada do solo urbano. Temas como habitação, regularização fundiária, redução de risco, resíduos sólidos, saneamento ambiental e mobilidade ganharam amparo legal e os instrumentos necessários para que os municípios elaborem e implementem seus planos setoriais.

Mencionamos no início deste tópico que cerca de 70% dos municípios brasileiros dependem em mais de 80% de verbas oriundas de transferências da União e dos Estados, e que o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) é a principal fonte de recursos para 60% das prefeituras do País. Esses dados refletem o modelo de ocupação desigual e fragmentado no território brasileiro, e o modelo descentralizador e municipalista adotado na Constituição Federal de 1988, que descentralizou mais ônus e encargos do que recursos e poder de decisão, ainda que a política, o planejamento e a gestão do uso do solo constituam matéria municipal fundamental.

Isso gera problemas de grandes assimetrias, no qual se designa por município, teoricamente com as mesmas competências e responsabilidades, localidades eminentemente rurais com 800 habitantes, e São Paulo, com mais de 12 milhões de habitantes, inserido em região metropolitana com mais de 21 milhões de habitantes (Schvasberg, 2011). Há instrumentos no Estatuto da Cidade justamente com o objetivo da justa distribuição dos bônus e dos ônus da urbanização, da valorização do solo urbano ou do conseqüente desenvolvimento urbano. É um cardápio de alternativas tributárias e financeiras para que os municípios incorporem aos seus planos setoriais, e que possuem capacidade inclusive de gerar receitas; mas que requerem uma capacidade técnica para sua regulamentação e utilização.

Schvasberg (2011) ressalta que o modelo de ocupação, no Brasil, produziu um padrão de urbanização com características perversas do ponto de vista da sustentabilidade ambiental, da urbanidade e da justiça social, com alguns traços gerais dos quais destaca:

- espraiamento horizontal com dispersão do tecido urbano especialmente na forma de parcelamentos precários, sem infraestrutura e irregulares do ponto de vista da legislação de uso do solo. Há municípios em que há praticamente o mesmo quantitativo de lotes quanto de população, como se lote fosse produto e não insumo para a habitação. Há municípios no centro-oeste, com mais lotes produzidos ilegalmente na sua maioria, do que moradores. Quase sempre na lógica especulativa de transformação da terra rural em urbana, ou seja, hectares transformados em metros quadrados;
- pobreza destinada à periferia precária e ilegal, aonde a legislação urbanística não se chega e não se aplica;
- centros se esvaziando em decadência, ou sendo objeto de desejo de revitalizações na lógica exclusiva de mercado, ou de operações urbanas maquiadoras produtoras de Projac's (cidade cenográfica da Rede Globo), de modo semelhante a certas cidades históricas de grife, ou shoppings tipo "Downtown" (Barra da Tijuca, Rio de Janeiro) verdadeiros "simulacros de cidade" que simulam ruas e fachadas de urbanidade de forma segura para consumidores inseguros com a violência urbana e nostálgicos do que fora a cidade bucólica;
- classes médias e altas seduzidas em nome da segurança pelo modo de vida em condomínios fechados amplificando a segregação socioespacial. No Distrito Federal, que possui a particularidade de ocupação irregular expressiva de classe média em terras públicas e privadas em face da sua

peculiaridade fundiária e de mercado imobiliário, atualmente a pressão dos condomínios fechados é mais por garantir o fechamento com muros e guarita de acesso controlado do que pela sua regularização fundiária e a segurança jurídica de seu patrimônio;

- vazios urbanos infra estruturados, onde a destinação urbanística não é cumprida, logo não cumpre sua função social na lógica do Estatuto da Cidade;
- shoppings, centros financeiros e administrativos como edificações blindadas, ensimesmadas e fechadas, preferencialmente isolados do tecido urbano;
- ampliação da cidade ilegal e da legislação urbanística que só dialoga com padrões arquitetônicos e urbanísticos de média e alta renda. (SCHVASBERG, 2011, p. 22-23).

Uma ressalva à citação acima, adequando-a ao contexto atual de novo fôlego neoliberal, se trata da questão dos condomínios fechados no DF. Em 2011 a pressão dos moradores dos referidos condomínios era mais por garantir o fechamento com muros e guaritas de acesso controlado do que pela sua regularização fundiária e a segurança jurídica de seu patrimônio. Hoje, pode-se dizer que as mudanças sucessivas na legislação a partir de 2016, não apenas legitimou o fechamento dos condomínios com muros e guaritas, tirando a questão das pautas das reivindicações, tendo em vista que se tornou algo legalizado ou mais facilmente legalizável, como assegurou a permanência e facilitou os processos de regularização, mesmo em terras públicas. Assim, pode-se dizer que a pauta atual é mais estar à frente da fila da regularização e garantir valores considerados adequados pelos moradores para a compra (ou venda) direta.

Outra questão trazida por Schvasberg (2011), com a qual concordamos, é o desafio dos municípios destinarem boas áreas nas cidades, bem localizadas, urbanizadas e com acessibilidade, para habitação de interesse social.

E nos Planos Diretores prevalece a lógica de uma espécie de “Lei de Murphy” nas cidades, ou seja: crescem para onde os Planos restringem a expansão em áreas ambientalmente frágeis e com alto custo de instalação de infraestrutura, e ficam vazias áreas já infraestruturadas, formando estoques de terra para valorização imobiliária na lógica de formação de preços do mercado imobiliário. Não avançam, assim, na direção das áreas apontadas como adequadas ou prioritárias para promoção do adensamento urbano. (SCHVASBERG, 2011, p. 24).

No país, a potencialidade dos instrumentos trazidos pelo Estatuto da Cidade ainda é subtilizada na maioria dos municípios, que não os exploram ou exploram muito pouco. Destaca-se que são instrumentos adaptáveis a realidades municipais distintas, que possibilitam uma resposta aos pactos globais em torno da redução das desigualdades socioespaciais e da pobreza. Também reforçam a importância do acesso à terra com infraestrutura e à moradia digna, conforme as principais agendas internacionais. Mas, como diz Schvasberg (2011), as

possibilidades de alterações do quadro acima descrito, das cidades brasileiras, não dependem exclusivamente da disponibilidade de aplicação do Estatuto, mas de um conjunto de fatores entre os quais pode-se citar a adequada formação de quadros técnicos profissionais (e sua melhor distribuição no território), aptos a dialogarem com muitos interlocutores da sociedade e do Estado; além de uma visão mais integrada sobre a política urbana, no lugar do setorialismo ainda predominante.

Assim, para dar um exemplo bastante comum e frequentemente criticado nos meios técnicos, não é racional um processo de gestão do território efetivo onde a área do meio ambiente opera completamente separada da área do urbanismo. No entanto, esse processo no Brasil acontece desde a relação entre União, Estados e Municípios, até dentro das próprias prefeituras. Um dos problemas básicos que decorrem dessa hegemonia da concepção setorialista da Política Urbana é que ela dificulta o enfrentamento de um desafio fundamental da produção da cidade brasileira hoje que é aumentar a oferta de terra urbanizada e bem localizada, boa do ponto de vista urbanístico e ambiental para as maiorias, especialmente para abrigar na cidade a população de baixa renda que é a maioria da população do país. (SCHVASBERG, 2011, p. 29).

Não é objeto da presente pesquisa discorrer com detalhes sobre cada um dos referidos instrumentos⁴⁹ mas apenas para relacionar alguns que consideramos com grande potencialidade para contribuir com boas e sustentáveis práticas municipais, podemos citar: o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), a Contribuição de Melhoria, a Outorga Onerosa do Direito de Construir, a Transferência do Direito de Construir, as Operações Urbanas Consorciadas, o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios e a progressividade do IPTU. Seguem observações gerais, ou mesmo curiosidades, sobre alguns deles.

De maneira geral, podemos dizer que o IPTU ainda é subutilizado no Brasil, e possui uma Baixa arrecadação em comparação aos países desenvolvidos. Enquanto o imposto representa de 2 a 3% do PIB em países como Estados Unidos, Reino Unido, Nova Zelândia e Austrália, o IPTU no Brasil alcança menos do que 0,5% do produto, representado cerca de 6,4% da receita corrente dos municípios (CESARE, 2006). Entre os motivos apontados para a baixa arrecadação temos o desgaste político, ineficiência administrativa, cadastros com condições inadequadas e baixa qualidade nas avaliações dos imóveis.

⁴⁹ Os instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade foram abordados pela autora da presente pesquisa em sua dissertação de mestrado intitulada Planos diretores e desenvolvimento urbano sustentável: um estudo sobre os instrumentos urbanísticos para a recuperação de mais-valias fundiárias. Disponível em: <http://www.repositorio.ufal.br/handle/riufal/1104>. Acesso em: 15/02/2021.

A Contribuição de Melhoria (CM)⁵⁰ é outro instrumento potencial e bastante subutilizado no país. A título de exemplo das possibilidades de utilização do instrumento podemos citar a Colômbia, que faz uso do tributo há 92 anos. Quase todas as cidades colombianas utilizam a Contribuição de Melhoria para realizar investimentos públicos em rodovias, estradas, parques e infraestrutura. Em Bogotá, 50% da rede rodoviária foi construída utilizando a CM, em Medellín, 60% das estradas principais foram erigidas da mesma forma. Em Cali e Barranquilla grandes obras são realizadas com a CM⁵¹.

O Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC), juntamente com a progressividade do IPTU são instrumentos que permitem ao município obrigar o proprietário a dar destinação a um imóvel não edificado (terreno vazio), não utilizado (edifícios abandonados) ou subutilizado (cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo patamar estabelecido em lei). O IPTU progressivo no tempo pode ser uma consequência do PEUC. Como exemplo de utilização do instrumento, no Brasil, podemos citar São Paulo. O Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, de 2014⁵², inclusive, possui muitos instrumentos autoaplicáveis. Os recursos oriundos da Outorga Onerosa do Direito de Construir, desde 2019 ultrapassam os R\$ 500 milhões ao ano (tendo chegado a R\$ 741.373.274,58 em 2019), e são destinados ao Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB)⁵³. Ademais, são mais de 60 mil habitações sociais licenciadas em Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). O Plano Diretor também foi responsável por uma elevação do total de pedidos de Transferência do Direito de Construir (TDC) para bens culturais e áreas ambientais, assim como o IPTU Progressivo no tempo, que, de acordo com estudo realizado pela Coordenadoria de Controle da Função Social da Propriedade (CEPEUC), da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU) da Prefeitura de São Paulo⁵⁴, e apesar dos cancelamentos em decorrência de decisões judiciais, já

⁵⁰ A exigência deste tributo também consta no Código Tributário Nacional, sendo reforçada pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Os municípios necessitam destacar em seu Código Tributário de que maneira serão identificados o fato gerador, bases de cálculo e as exigências obrigatórias para a cobrança do tributo. No Brasil há um ciclo vicioso em relação à não cobrança do tributo. União e Estados não cobram, municípios não cobram.

⁵¹ Informação disponível em: <http://www.capacidades.gov.br/blog/detalhar/id/47/post/166/param/encerrados>. Acesso em: 16/03/2021.

⁵² Informação disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/desenvolvimento_urbano/legislacao/plano_dir_ector/index.php?p=201105. Acesso em: 16/02/2021.

⁵³ Informação disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/desenvolvimento_urbano/participacao_social/fundos/fundurb/index.php?p=202443. Acesso em: 16/02/2021.

⁵⁴ Informação disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/Relatorio%20CMPU%202019_2020_CEPEUC_revisado_final.pdf. Acesso em: 16/02/2021.

foi responsável por elevar a contribuição tributária incidente sobre 500 imóveis em 2019, como pode ser observado no gráfico abaixo.

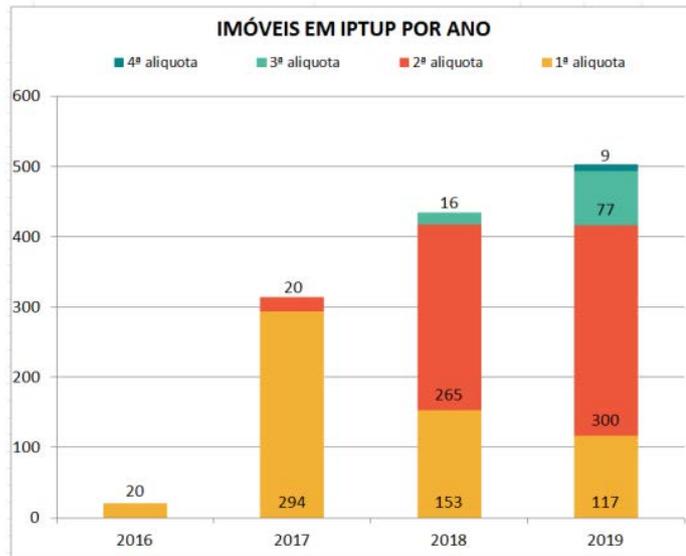


Ilustração 4 - gráfico com imóveis no município de São Paulo com incidência de IPTU Progressivo no tempo. Fonte: Coordenadoria de Controle da Função Social da Propriedade (CEPEUC), 2019.

Com uma breve retrospectiva do planejamento urbano em um país de democracia recente, percebemos que é possível traçar uma trajetória de evolução, com alguns “pontos cegos” ou até mesmo retrocessos. Em 2020 a população estimada do Brasil chegou a 211,8 milhões de habitantes, o que faz com que o país seja o 4º em população urbana no mundo, já que de acordo com os dados da última Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)⁵⁵ 2015 a maior parte da população brasileira, 84,72%, vive em áreas urbanas, ficando atrás apenas da China, Índia e dos Estados Unidos⁵⁶. Temos o repertório, o aparato legal para fazer com que prospere a ideia de cidades mais justas, o que inclui o uso e o aproveitamento dos imóveis públicos nesse sentido.

A defesa do direito à cidade como um direito humano, conforme aponta Saule Jr (2007), e estudos que têm buscado alternativas para estimular a solidariedade e práticas sustentáveis neste meio artificialmente criado, palco de contradições e conflitos, dão fôlego para um incentivo à aplicação de experiências exitosas e princípios que defendem um maior fortalecimento do poder público; para que este atue como regulador, em oposição ao pensamento neoclássico, rebatizado de “neoliberal”, que predominou nos anos 80 e 90 e que

⁵⁵ Informação disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18313-populacao-rural-e-urbana.html#:~:text=De%20acordo%20com%20dados%20da,brasileiros%20vivem%20em%20%C3%A1reas%20Urbanas>. Acesso em: 16/02/2021.

⁵⁶ Informação disponível em: <https://www.politize.com.br/planejamento-urbano-brasil/>. Acesso em: 16/02/2021.

atualmente parece ter ganho novo fôlego em nosso país. E não é simples equilibrar interesses individuais e coletivos, ou buscar a função social da propriedade em um país capitalista em desenvolvimento.

1.3. O Direito Urbanístico achado nas ruas brasileiras

Nos imóveis públicos pertencentes à União incidem normas do Direito Urbanístico, que, a priori, devem atuar em prol de um direito à cidade, e não estar contidas apenas nas leis ou normativos. Explicuemos, através de uma reflexão sobre a aproximação entre o Direito à Cidade, o Direito Achado na Rua e o Direito Urbanístico Brasileiro, o que seria garantir o direito à cidade pelo viés do Direito Achado na Rua, e como o marco jurídico e urbanístico brasileiro tem sido construído e desconstruído nesse sentido. Para compor essa narrativa iremos abordar separadamente os conceitos dos 3 “direitos” para, em seguida, apontar a correlação proposta na perspectiva dos limites e desafios para que os dois primeiros possam incidir com maior efetividade no terceiro.

Lima, Oliveira e Souza (2019) esclarecem que:

O Direito Achado na Rua é corrente crítica organizada a partir de uma dupla e imbricada mobilização. Uma de caráter acadêmico, que tenciona (re)pensar a tradição dogmática e conservadora do direito e outra de natureza política, comprometida com práticas sociais emancipatórias, que opera repertórios jurídicos de modo a contribuir com a deslegitimação de determinados direitos contidos pelas leis e com fortalecimento de direitos legítimos, porém não necessariamente legais. Enquanto projeto político, teórico e epistemológico, O Direito Achado na Rua se entrelaça com os princípios norteadores do Direito Urbanístico (...). (LIMA, OLIVEIRA E SOUZA, 2019, p. 105).

Nesse sentido, o professor Roberto Lyra Filho, principal expoente do Direito Achado na Rua, nos traz importante lição quando diz que “Na hipocrisia de fazer o contrário do que dizem (isto é, dizer que vão realizar a justiça, nas normas, enquanto resguardam os seus privilégios), os dominantes se contradizem, deixando buracos, por onde os juristas de vanguarda podem enfiar a alavanca do progresso” (APUD GUEDES, 1993). É justamente nessas frestas que aqueles que se preocupam com as causas da justiça social precisam atuar para tentar romper, como nos fala Bassul (2005), os dogmas civilistas e patrimonialistas que têm oferecido suporte legal à segregação espacial nas cidades brasileiras.

Quando nos defrontamos com as críticas daqueles que julgam por demais ingênuo e até inalcançável defender um direito comprometido com práticas sociais emancipatórias e com propriedades que cumpram a função social, com a democratização do acesso dos bens e serviços produzidos nas cidades, Bassul (2005) menciona que:

Como se percebe, diferentemente dos pressupostos da crítica marxista aos postulados da reforma urbana, que consideram inalcançável a “igualdade social” por meio dos instrumentos reformistas, não há, na verdade, no Estado democrático de direito, o propósito de construir uma sociedade igualitária *strictu sensu*, mas o de universalizar preceitos de dignidade da pessoa humana, por meio da erradicação da pobreza e da “redução” das desigualdades. (BASSUL, 2005, p. 49).

Assim, a igualdade social buscada, concordando com o ponto de vista de Bassul (2005), dialoga com o conceito de sustentabilidade urbana. Acselrad (1999) diz que a sustentabilidade é uma noção a que se pode recorrer para tornar objetivos diferentes representações e ideias. Nesse sentido é comum a crença de que os seres humanos, ao se concentrarem num determinado espaço físico, aceleram os processos de degradação ambiental. De acordo com esta lógica, a degradação ambiental cresce na proporção em que a concentração populacional aumenta. Acselrad (1999) menciona que, desde o Relatório Brundtland diversas matrizes discursivas têm sido associadas à noção de sustentabilidade, entre estas: a da eficiência, da escala, da equidade, da autossuficiência e da ética, e que, para se afirmar que algo é sustentável, é preciso realizar uma comparação entre dois momentos situados no tempo: entre passado e presente, entre presente e futuro. Desta maneira, as políticas públicas que visam o ordenamento das cidades com a minimização do atual quadro de injustiça social, não podem fugir a esta comparação.

O conceito de sustentabilidade urbana, neste contexto, faria parte de um tipo de idealização, de utopia, que, de acordo com Veiga (2004), no sentido filosófico contemporâneo significa uma visão de futuro sobre a qual uma civilização cria seus projetos, fundamentando seus objetivos, ideais e suas esperanças. Assim, embora as boas intenções sejam praticamente inquestionáveis, sabe-se da grande dificuldade de se implementarem ações apoiadas numa solidariedade capitalista, visto que o conceito de sustentabilidade traz consigo um discurso de manutenção do capitalismo em nível global (COSTA, 2000). Essa mesma ideia é defendida por Harvey (1992) ao argumentar que todo esse debate em torno de ecoescassez, limites naturais, superpopulação e sustentabilidade é um debate sobre a preservação de uma ordem social específica e não um debate acerca da preservação da natureza em si. Em síntese, a incorporação do termo sustentável e também da busca por uma igualdade social no sentido de universalizar os preceitos da dignidade da pessoa humana, às questões urbanas, reflete o alargamento das bases conceituais e a multiplicação da quantidade de estudos voltados para as questões urbanas com foco no Direito à Cidade, mas numa realidade repleta de limitações.

1.3.1. As representações do espaço

Lefebvre⁵⁷ (2000) nos ensina que a prática espacial de uma sociedade se descobre decifrando seu espaço, e propõe três representações desse espaço: o espaço percebido, o concebido e o vivido. O espaço percebido é o do cotidiano, do dia a dia. O concebido é o do conhecimento, das proposições legislativas, dos planos e projetos; e o vivido o do afeto e da sensibilidade. São espaços diferentes, mas interligados. Não há como se falar em um sem considerar os outros. Nessas representações, os espaços não são percebidos e concebidos por todos, apesar de serem vividos por todos. O espaço concebido é o espaço dominante. Os espaços de representação, ou seja, os espaços vividos, são os espaços dominados, portanto, suportados, que a imaginação tenta modificar e se apropriar. Atualizando essa problemática, Sennett (2018) propõe duas representações sintetizadas nas noções de espaço construído e habitado. A primeira dialoga com o conceito de espaço concebido de Lefebvre, a segunda dialoga tanto com o conceito de espaço percebido quanto de espaço vivido. Para aprofundar esse debate cabe se perguntar: percebido como e por quem? Concebido como, por quem e para quem? E vivido, como e por quem?

Podemos supor, desde já, que o direito à cidade não se trata somente de moradia bem localizada, transporte, educação, serviços, tampouco do somatório desses recursos urbanos. É mais que isso. Trata-se de conceito amplo, que abarca a triplicidade proposta. Enquanto conceito é introduzido por Lefebvre⁵⁸ (2006) como o direito à vida urbana, à centralidade renovada, aos locais de encontro e de trocas, aos ritmos de vida e empregos do tempo que permitem o uso pleno e inteiro desses momentos e locais. O autor ressignifica o conceito de cidadania, para além da garantia de direitos e deveres, ressaltando a democracia direta na produção coletiva da cidade como uma prática de desalienação. Harvey contribui com essa ampliação do conceito ao agregar:

Saber que tipo de cidade queremos é uma questão que não pode ser dissociada de saber que tipo de vínculos sociais, relacionamentos com a natureza, estilos de vida, tecnologias e valores estéticos nós desejamos. O direito à cidade é muito mais que a liberdade individual de ter acesso aos recursos urbanos: é um direito de mudar a nós mesmos, mudando a cidade. Além disso, é um direito coletivo e não individual, já que essa transformação depende do exercício de um poder coletivo para remodelar os processos de urbanização. A liberdade de fazer e refazer as nossas cidades, e a nós

⁵⁷ LEFEBVRE, Henri. **A produção do espaço**. Trad. Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins (original: La production de l'espace. 4e éd. Paris: Éditions Anthropos, 2000). Primeira versão cap. I a V- fev.2006 (Cap. I – Propósito da Obra).

⁵⁸ LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Trad. Rubens Eduardo Frias. 4ª ed. São Paulo, Centauro, 2006.

mesmos é, a meu ver, um dos nossos direitos humanos mais preciosos e ao mesmo tempo mais negligenciados. (HARVEY, 2012).

O direito à cidade é, portanto, um direito comum antes de individual, e depende da ação do coletivo para atuar no sentido de transformar o espaço concebido, de moldar os processos de urbanização, de sentir os espaços. Os moradores das cidades são os protagonistas dessa luta, tendo em vista a predominância do urbano enquanto fração do espaço. Também podemos dizer que, quando falamos em direito à cidade, não há como desvincular a dimensão objetiva e até mensurável desse conceito, da dimensão subjetiva presente no tratamento dado às questões do espaço. Dimensão subjetiva presente no espaço percebido e no vivido.

Alinhado com Lefebvre, Milton Santos propôs uma releitura do conceito de “espaço banal”, de Perroux (1950). É o espaço de realização da vida coletiva, onde tudo e todos estão, a ele pertencem e são contemplados; sejam os que mandam ou não, pobres ou ricos, poderosos e não poderosos. Assim, os sistemas de objetos e de ações que compõem o espaço são resultantes da vida coletiva, ou seja, de todos. Em *O Retorno do território*⁵⁹, o autor afirma a necessidade de contrapor, inclusive, o conceito de espaço banal ao conceito de rede, pois:

(...) além das redes, antes das redes, apesar das redes, depois das redes, com as redes, há o espaço banal, o espaço de todos, todo o espaço, porque as redes constituem apenas uma parte do espaço e o espaço de alguns. (SANTOS, 1994, p. 139).

Ao conceito de espaço banal, Milton Santos (1996) associa as noções de horizontalidade e verticalidade. A horizontalidade como o fundamento do cotidiano de todos os sujeitos, sendo possível a vivência da política. Nas horizontalidades é possível a ampliação da coesão da sociedade no sentido do interesse coletivo. Nela, o cotidiano territorialmente partilhado cria suas próprias normas fundadas na similitude ou na complementaridade das produções e no exercício de uma existência solidária. E o que é o direito à cidade se não a cidade do espaço banal, das horizontalidades, para todos?

O que dizer do Direito Achado na Rua? Esse é tão ou mais vinculado ao protagonismo do coletivo quanto o direito à cidade, tendo em vista que é indissociável dos movimentos sociais e populares e dos direitos humanos. É o Direito compreendido enquanto modelo de legítima organização social da liberdade⁶⁰, para o qual não bastam as leis, tendo em vista que o Direito pode operar legislativamente ou não. Isto não quer dizer que as leis sejam vilãs, mas que a

⁵⁹ SANTOS, Milton. **O retorno do território**. In: SANTOS, M.; SOUZA, M. A. A. de. & SILVEIRA, M. L. *Território: globalização e fragmentação*. São Paulo: HUCITEC, 1994.

⁶⁰ ESCRIVÃO FILHO, Antônio; SOUSA JUNIOR, José Geraldo de. **Para um debate teórico-conceitual e político sobre os direitos humanos**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2016.

simples previsão legal de um direito não basta em si. Esta, pelo viés do Direito Achado na Rua, pode até fazer com que passe a servir de substituto, verdadeira ilusão, da sua real efetivação.

Digamos que o Direito Achado na Rua está presente na triplicidade das representações do espaço propostas por Lefebvre, no espaço banal e nas horizontalidades de Milton Santos. O espaço concebido, por exemplo, quando reduzido às leis, sobretudo aquelas que pretendem uma ordenação urbanística, não dá conta de cidades diversas, característica intrínseca do urbano, em uma sociedade predominantemente e cada vez mais urbana. Quantos estudos já não foram feitos sobre cidades que crescem à margem das leis que as pretendem ordenar? Leis que podem, e muitas vezes estão associadas à manutenção do estigma territorial nas cidades. Que atuam como máscaras de segregação, manutenção de privilégios, moeda de trocas políticas, e por aí vai.

Nesse viés, o Direito Achado na Rua é forma de resistência do reducionismo do marco jurídico e urbanístico às leis, ou seja, do Direito à legislação. É o espaço banal, com as suas horizontalidades, percebido e vivido por todos, mesmo com as limitações do espaço concebido, que muitas vezes possui o Estado como protagonista de todo um aparato de legislação urbanística. Lembremos que se trata de espaço concebido e a ser regulado, então: como, por quem e para quem?

1.3.2. O marco jurídico e urbanístico brasileiro e sua correlação com o direito à cidade e o Direito Achado na Rua.

Quando falamos sobre o marco jurídico e urbanístico brasileiro, tem-se que a base para a construção do Capítulo da Política Urbana Constituição de 1988 reflete o enredo que, ao longo dos séculos XX e XXI, apresentou-se como o enredo dos movimentos sociais no Brasil. A formalização da política urbana no país aconteceu justamente a partir da Constituição Federal de 1988, sendo-lhe dedicado um capítulo específico, ainda que vinculada ao título "da ordem econômica e financeira" que, em 2001, viria a ser regulamentado pelo Estatuto da Cidade (Lei 10.257).

Destaca-se que, antes do golpe de 64, havia um incipiente processo de amadurecimento democrático, que foi sufocado pelos militares sob o discurso da baderna subversiva de inspiração comunista. O referido processo também já contava com o início de um movimento pela reforma urbana. Durante o governo Goulart houve uma contribuição relevante no sentido de construção de uma política habitacional articulada à questão urbana. Foram introduzidos temas e propostas com características progressistas, que pela primeira vez colocaram em evidência a questão urbana como fundamental para enfrentar a crise de moradia presente nas

idades brasileiras no início dos anos 60. Destaca-se nesse cenário a realização do Seminário de Habitação e Reforma Urbana (SHRU).

O SHRU foi promovido pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), com o apoio do Governo Federal, e gerou propostas para uma nova política habitacional e urbana, mas o golpe militar interrompeu essas perspectivas, que viriam a ser retomadas quase duas décadas mais tarde, durante a redemocratização, a partir do processo Constituinte, na luta pela reforma urbana. Essa luta deu origem ao já mencionado capítulo da política urbana na CF de 1988 e à sua regulamentação, 13 anos mais tarde, com o Estatuto da Cidade (Lei 10.257, de 2001).

Para Escrivão e Sousa Júnior (2016), o regime de enunciado democrático, no Brasil, surgiu com o objetivo de atingir novos sujeitos políticos, no intuito de resgatar direitos reprimidos pelo regime autoritário anterior. Os atores sociais engajados na Assembleia Constituinte, portanto, buscavam uma materialidade de direitos, que não somente funcionassem do ponto de vista semântico, mas também do ponto de vista pragmático. A CF de 1988 surgiu em um momento histórico marcado pelas emergências dos movimentos sociais reivindicatórios de legitimidade e representação de novos sujeitos políticos, antes invisibilizados por diversas formas de violências. Foi, portanto, uma conquista das lutas sociais e ao mesmo tempo a “conservação da organização política das instituições de poder”, ou, escrito de outra forma, o início de uma justiça de transição, com seus avanços e retrocessos. Uma justiça de transição que permanece até os dias atuais.

Nesse sentido não é difícil chegarmos à aproximação proposta no início da abordagem deste tópico, tendo em vista que o direito à cidade, conforme já mencionado, depende da ação do coletivo e não é garantido apenas por leis; o Direito Achado na Rua requer ações coletivas, representações dos excluídos, ações “de baixo para cima”, e não está contido nas leis, pois transborda-as e muitas vezes confronta-as. Já o marco jurídico e urbanístico brasileiro presente na CF de 88 e regulamentado pelo Estatuto da Cidade, teve origem com uma emenda popular proposta pelo Movimento Nacional da Reforma Urbana junto à Constituinte de 1988. São 3 lutas contra hegemônicas e complementares entre si, que enfrentam resistências de espectro autoritário, a rondar sem descanso uma sociedade ainda em amadurecimento democrático.

Diante desse cenário tem-se que a política urbana, no Brasil, passou por avanços e retrocessos nos últimos vinte e cinco anos, sob a égide da Constituição Federal de 1988, do Estatuto da Cidade e demais leis e decretos que vieram na sequência com o intuito de regulamentação. A ampliação do acesso à moradia, o aumento das instâncias participativas, a elaboração de planos a nível local, os programas de urbanização de favelas, de ampliação da

infraestrutura urbana, a utilização de instrumentos urbanísticos e os programas e projetos de regularização fundiária, em terras públicas e particulares, representam bem os avanços.

Em consonância com os avanços na esfera nacional, emergem ações nas esferas locais que reúnem atores múltiplos na concepção de espaços mais diversos e democráticos. Práticas como o Orçamento Participativo (OP) e os Planos de Bairro dinamizam a tríade lefebvriana, retroalimentam a produção jurídico-legislativa do Direito Urbanístico e as possibilidades de gestão do espaço urbano e dão visibilidade às demandas constantemente atualizadas pelos cidadãos. No caso dos OPs, vai-se além da participação social orçamentária prevista no art. 44 do Estatuto da Cidade, cria-se um instituto democrático que estimula o bem-estar a partir do reconhecimento da não estanqueidade das demandas populares, observada na evolução do direcionamento dos investimentos públicos.

O debate acerca dos planos de bairros tem acontecido em diversos municípios, a exemplo do previsto no Plano Diretor Estratégico de São Paulo (Lei nº 16.050/2014) e no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador (Lei nº 9096/2016). Trata-se de instrumental capaz de ampliar a capacidade de participação e de fiscalização da execução do orçamento público pelos cidadãos que, impulsionados pelo sentimento de pertencimento, tornam-se parte na concepção de seu espaço mais imediato, logo, menos abstrato e mais tangível.

Quanto aos retrocessos podemos citar, entre outros: a continuidade da expansão da fronteira agrícola a partir do grande latifúndio, a desvinculação entre a produção de habitação de interesse social que vinha sendo realizada através do programa Minha Casa Minha Vida e a Política Nacional de Habitação, a conversão de terras rurais em urbanas sem a captura de mais valias pelo poder público para reinvestir de forma mais redistributiva, os violentos processos de reintegração de posse, a construção de habitações de interesse social de má qualidade e distante dos centros urbanos, o entendimento de regularização fundiária enquanto mera titulação e o estímulo à venda de imóveis públicos sem considerar a possibilidade de utilização para minimizar o déficit habitacional e as emergências sociais agravadas pela pandemia do novo coronavírus.

Reflexão desenvolvida por Magalhães (2019) se relaciona com a presente investigação e traz importante contribuição. O jurista questiona justamente os significados apriorísticos atribuídos a normas do Direito Urbanístico, que buscam taxá-las com uma espécie de DNA para o bem ou para o mal, progressistas ou conservadoras. Ao descer ao exame de casos empíricos concretos, utilizando como exemplos o Estatuto da Cidade e o Código Civil, o autor demonstra o quão equivocada pode ser nossa atitude ao reduzir essa questão ao entendimento das leis e

outros normativos como elementos sem nuances, contradições internas, presos a um modo cartesiano de ver o mundo.

Em abordagens dessa ordem, segundo Magalhães (2019), não existe espaço para uma dialética social ou histórica a respeito dos dois elementos sob análise, capaz de mostrar que eles podem assumir outros significados diferentes dos que lhes foram assinalados de modo apriorístico, condicionados pelas circunstâncias de tempo e lugar.

Destarte, não se admite a hipótese de que um instrumento legal criado sob um certo conjunto de intenções – e/ou sob a influência de determinada orientação teórica e/ou ideológica hegemônica – possa produzir, quando transportado ao plano das relações sociais, efeitos diversos – ou, no limite, diametralmente opostos – àqueles que presidiram a sua concepção e – para usar do neologismo da hora – a sua modelagem jurídica. (MAGALHÃES, 2019, p. 111).

Ou seja, uma lei como o Estatuto da Cidade, amplamente considerada como uma legislação progressista, ao ser posta em prática pode resultar em consequências completamente diversas daquelas entendidas como esperadas ou ideais. Exemplos não faltam, e um dos mais claros pode ser o das operações urbanas consorciadas, que em pouco ou nada tem contribuído para cidades mais justas e boas de se viver, ao contrário, têm representado concentrações de recursos, expulsões dos mais vulneráveis e reinvestimentos em partes já valorizadas das cidades, beneficiando poucos e os de sempre, conforme analisado por Fernandes, Whitaker, Rolnik, Magalhães, entre outros. Mas isso não significa que esse instrumento não possa vir a ser apropriado de outra forma.

Ao mesmo tempo, o nosso atual Código Civil não leva forçosamente à ampliação da cidade mercadoria. Magalhães (2019) diz, por exemplo, que identifica neste instrumento quase uma dezena de figuras legais aproveitáveis para implementação da regularização fundiária e que valorizam aquele que dá aproveitamento efetivo à terra urbana ociosa, especialmente quando este aproveitamento é realizado para fins de moradia, pois:

Em contato com as relações sociais, todas as figuras legais podem mudar sua “natureza jurídica”, podem assumir – e, não raramente, efetivamente assumem – outro papel e outro significado em relação àqueles que lhes foram atribuídos, o que a teoria jurídica costuma definir como mens legis. A dialética social do direito frequentemente inverte, e/ou subverte, os esquemas que orientaram o desenho dos instrumentos legais, o que pode fazer, de qualquer deles, o seu oposto. (MAGALHÃES, 2019, p. 113).

Isto não quer dizer que as leis ou os instrumentos urbanísticos sejam neutros, mas não devemos abordar esses instrumentos distantes da sua implementação de fato, da maneira como são instrumentalizados. Ou seja, quem pode ou não ser progressista são os agentes – públicos

ou privados, individuais ou coletivos etc. – que se valem da lei para atingir determinado fim ou interesse (MAGALHÃES, 2019).

A seguir, como desdobramento desta pesquisa, trataremos criticamente de alguns retrocessos, e como estes limitam a materialização das políticas públicas espaciais praticadas no Brasil, em contraponto aos avanços citados ao longo do texto. Serão exploradas as relações entre o contexto dos retrocessos e o quadro político institucional, as políticas públicas e a temática do patrimônio da União diante da inflexão pós-2016.

Parte dos retrocessos citados foram apoiados em mudanças na legislação, como aconteceu com a edição da Lei nº 13.465/2017, um dos focos da presente pesquisa, que teve origem com uma Medida Provisória, editada na contramão das demandas sociais, por um governo que nunca foi eleito e que se utilizou desse expediente para praticamente fechar o campo de disputas dentro do aparato estatal.

Cenários atuais com a presença de retrocessos como os descritos, com a manutenção e até estímulo a modelos de cidades que negam a vida urbana, são formas de violações aos direitos humanos, ao direito à cidade, não dialogam com o direito achado na rua, nem com a Constituição Federal de 1988. Mas pensar o Direito numa esfera pública, sem reduzi-la à Estatal, parece um caminho aberto, mesmo que diante de retrocessos.

1.3.3. Espaços de esperança⁶¹

Em programa veiculado na TV Supren⁶² no dia 15 de agosto de 2018⁶³ o professor José Geraldo de Souza Junior registrou⁶⁴ a importância de se lutar pela Constituição, tendo em vista o atual e forte movimento de desconstitucionalização, astuciosa e artificiosa, sem se instalar uma Assembleia Constituinte. Mencionou a necessidade de reconhecer que, mesmo nesse momento, a Constituição ainda é um projeto em construção, que não se realizou plenamente, portanto, devemos focar no que ainda há a construir, nos comprometer com a defesa de um projeto de sociedade que não se completou, na construção de uma sociedade de direitos, e não de uma sociedade de privilégios pautada no positivismo de uma velha ordem, que remete ao século XIX.

⁶¹ O título deste subitem é uma referência a David Harvey, que possui uma obra denominada *Spaces of Hope* (2004), cuja tradução para o português é justamente Espaços de Esperança.

⁶² TV SUPREN é o canal de comunicação da União Planetária, uma ONG sediada em Brasília, capital do Brasil, que congrega e apoia o movimento mundial pela renovação das estruturas sociais e o exercício da cidadania solidária. Fonte: <http://uniaoplanetaria.org.br/a-tv-supren-2/>. Acesso em: 10/09/2018.

⁶³ Programa intitulado: Constituinte de 1988: 30 anos depois, o que restou?

⁶⁴ Fonte: <https://www.youtube.com/watch?v=tWj7zUT8uPE>. Acesso em: 12/09/2018.

Nesse sentido, há necessidade de partir novamente das bases, dos movimentos sociais, da articulação. São formas de pressão social por reformas que diminuam a desigualdade e não alimentem regimes autoritários. Percebe-se a emergência desses movimentos, ganhando novo fôlego, justamente nesses tempos recentes. Iniciativas que se identificam com as lutas pelo direito à cidade e com a continuidade da construção do marco jurídico urbanístico, no sentido do Direito Achado na Rua, para a elaboração coletiva de cidades mais justas.

A defesa de territórios de solidariedade encontra pautas em comum como, por exemplo: a defesa da participação popular direta na produção dos espaços da cidade promovendo a redistribuição dos recursos, a coexistência das diversidades e a garantia dos direitos sociais; a regulação do mercado de terras, para que atue na efetivação da justiça social, combatendo a concentração de capital no território e promovendo o acesso à terra barata.

São pautas que nos possibilitam retornar à pergunta feita no início desta abordagem: o que seria garantir o direito à cidade pelo viés do Direito Achado na Rua, e como o marco jurídico e urbanístico brasileiro tem sido construído e desconstruído nesse sentido?

Garantir o direito à cidade pelo viés do Direito Achado na Rua é sair do reducionismo do marco jurídico e urbanístico às leis, ou seja, do Direito à legislação. É entender que o poder para a consolidação desses direitos é social, e que o Estado é apenas uma das formas de sua organização. Já a construção e desconstrução do marco jurídico e urbanístico brasileiro nesse sentido ainda será pauta de muitos anos de estudo, trabalho e militância, tendo em vista os embates para o entendimento de que a cidade, antes de atender aos interesses econômicos e estar submetida à lógica do mercado e do lucro, é um direito coletivo, um Direito Urbanístico achado nas ruas.

1.4. As bases da Política Urbana no Brasil: histórico de avanços e retrocessos

Conforme já mencionado, foi apenas a partir da Constituição Federal de 1988 que houve uma formalização da política urbana no país, sendo-lhe dedicado um capítulo específico. A política habitacional e a regularização fundiária nesse contexto, por exemplo, podem ser compreendidas como questões transversais e complexas, possíveis de serem discutidas tanto no âmbito da política urbana quanto no das demais políticas espaciais.

Para Escrivão e Sousa Júnior (2016), o regime de enunciado democrático surgiu com o objetivo de atingir novos sujeitos políticos, no intuito de resgatar direitos reprimidos pelo regime autoritário anterior. Os atores sociais engajados na Assembleia Constituinte, portanto,

buscavam uma materialidade de direitos, que não somente funcionassem do ponto de vista semântico, mas também do ponto de vista pragmático.

A CF de 1988 surgiu em um momento histórico marcado pelas emergências dos movimentos sociais reivindicatórios de legitimidade e representação de novos sujeitos políticos, antes invisibilizados por diversas formas de violências. Foi, portanto, uma conquista das lutas sociais e ao mesmo tempo a “conservação da organização política das instituições de poder” (ESCRIVÃO e SOUSA JÚNIOR, 2016).

O seu modelo Dirigente se baseou principalmente nas constituições latino-americanas, típicas do final do século XX, orientadas pelos processos de transição e “superação política e social de regimes autoritários”. Os autores trazem que esse modelo, segundo Bercovici, é caracterizado por suas cláusulas transformadoras que “explicita o contraste entre a realidade injusta e a necessidade de eliminá-la”. Aqui percebe-se a semelhança com a definição de problema público por Secchi (2010), já mencionada. Há um problema público quando se identifica a diferença entre a situação atual e a situação ideal possível para a realidade pública. Pode-se dizer que a constituição Dirigente intenciona solucionar problemas públicos.

Esse modelo baseado na aplicabilidade imediata e ao mesmo tempo orientado para implementações futuras visa, principalmente, a consolidação e fortalecimento do enunciado dito democrático, sobretudo em relação à questão da cidadania participativa. Escrivão e Sousa Júnior (2016) apresentam também um outro lado, ao alertar que, apesar da ampliação dos direitos fundamentais, esta não foi acompanhada por uma transformação das estruturas e instituições de poder que são as responsáveis pela “execução, elaboração, garantia e aplicação desses novos direitos”. Sendo assim, o surgimento de novos sujeitos coletivos ainda encontra barreiras por conta das estruturas oligárquicas.

Por regularização fundiária, por exemplo, entende-se as iniciativas governamentais voltadas a garantir a segurança da posse e a integração socioespacial de propriedades para fins de moradia, de maneira individual ou coletiva. O Brasil, hoje, possui um arcabouço legal e uma variedade de iniciativas, com bons e maus exemplos nesse sentido, ora compreendendo-se a regularização fundiária como acesso à moradia e não apenas à habitação⁶⁵, ora reduzindo-a a mera entrega de um título formal e individual de propriedade. Vale lembrar que o artigo 26 da

⁶⁵ Gomes, no texto Espaço e Território Usado em uma Política Habitacional. (In: Marília Steinberger. Território, Estado e políticas públicas espaciais. Brasília: Ler, 2013) apresenta uma interessante discussão com vistas a diferenciar os conceitos de habitação e moradia. Menciona que a provisão de habitação, em si, não dá condições para o indivíduo tornar-se cidadão. Já o conceito de moradia é bem mais amplo, pois se constitui em um uso do território, e necessita estar inserida em um contexto urbano mais amplo, com vida coletiva, equipamentos e serviços. O direito de morar não pode ser confundido com o direito a ter uma casa.

Declaração Universal dos Direitos Humanos e o art. 6º da Constituição Federal de 1988 determinam que a moradia é um direito social e coletivo.

De modo geral, a política urbana no Brasil tem sido marcada por momentos de inflexão política intermitentes. Motivada pelo acelerado processo de urbanização do país, a partir da segunda metade do século XX, e impregnada das mazelas estruturantes do processo de formação da sociedade brasileira, sua formalização efetiva só ocorreu a partir da Constituição Federal de 1988, primeira a dedicar-lhe um capítulo específico⁶⁶. Por consequência, a trajetória da política habitacional no país tem sido pautada por diferentes modelos de intervenção do poder público que não lograram equacionar, no âmbito da concepção de desenvolvimento urbano integrado, o problema da moradia de forma definitiva, especialmente para a população de baixa renda.

No âmago da perspectiva histórica deste processo encontra-se o intenso processo de industrialização associado à explosão demográfica no país: a população passa de predominantemente rural para majoritariamente urbana em cinquenta anos. De 1960 a 2010, o Brasil urbano cresceu 402%, passando de 32 milhões para 160 milhões de pessoas (IPEA, 2016). Neste processo, observa-se uma correlação direta entre o modelo de desenvolvimento e as políticas públicas adotadas no país que, ao contrário de mitigar, retroalimentaram a crise urbana deflagrada.

A partir deste contexto, em meados da década de 1960, segmentos progressistas da sociedade brasileira iniciaram demandas por reformas estruturais na questão fundiária, a partir dos ideais da Reforma Agrária que integrava o plano das chamadas "reformas de base" no governo do Presidente João Goulart. Essas demandas foram discutidas durante a realização de um Seminário de Habitação e Reforma Urbana (SHRU)⁶⁷ promovido pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil, em 1963, e sistematizadas como orientações para que fosse iniciada uma reforma urbana no país, a partir de medidas para o estabelecimento de uma política de planejamento urbano e habitação.

Com a ditadura militar, a partir de 1964, uma boa parte das propostas do Seminário não prosperou e só foi retomada duas décadas depois, no período de redemocratização do país

⁶⁶ O Capítulo da Política Urbana é composto pelos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1998. Está inserido no Título VII, que trata da Ordem Econômica e Financeira. Sobre a inclusão da moradia no rol dos Direitos Sociais (art. 6º), esta só ocorreu a partir da Emenda Constitucional nº 90, de 2015.

⁶⁷ Os resultados do Seminário de Habitação e Reforma Urbana (SHRU) foram publicados na Revista Arquitetura n. 15, Rio de Janeiro, set. 1963, p. 17 a 24.

por meio da atuação do Movimento Nacional da Reforma Urbana junto à Constituinte de 1988 e da criação do Ministério das Cidades em 2003.

No entanto, a profunda transformação imposta à força pelos militares também impulsionou a implementação de algumas orientações decorrentes do SHRU, como a criação do Banco Nacional de Habitação e do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU):

(...) A reformulação da ação habitacional no país requeria um novo quadro institucional, pois o quadro político do período pré-64 obstaculizava transformações mais profundas, que já tinham sido tentadas em outras oportunidades. Assim, contraditoriamente, a profunda transformação imposta à força pelos militares criou um ambiente favorável à implementação de algumas propostas surgidas no SHRU, como a criação do BNH e do SERFHAU. (BONDUKI, 2010).

Dessa forma, no bojo do período militar e no âmbito do 2º Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), em 1973, pode-se dizer que houve a formulação de uma política urbana para o país. Foram pautadas diretrizes para uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, cuja implementação ficava à cargo da Secretaria de Articulação entre Estados e Municípios – administradora do Fundo de Participação dos Municípios –, e do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), que administrava o Fundo de Financiamento ao Planejamento (BRASIL, 2004).

Nesse período, a ênfase da política urbana estava sobre a questão habitacional, que era encarada sob dois pontos de vista: a produção de espaço urbano ou a complementação do espaço existente e o planejamento do crescimento urbano (SERRA, 1991). O plano diretor foi a proposta para planejar o crescimento urbano das cidades e seu financiamento era provido por órgãos como o SERFHAU, o Financiamento para o Planejamento Urbano (FIPLAN) e o BNH, conforme a Lei nº 4.380/1964 que também pautou atribuições que compreendiam desde promover pesquisas e estudos relativos ao déficit habitacional, aspectos do planejamento físico, técnico e socioeconômico da habitação.

O Sistema Financeiro da Habitação e o Banco Nacional da Habitação (BNH), na prática, foram os responsáveis pelo maior movimento de construção que o Brasil conheceu nas cidades até então, alimentado pelas contribuições compulsórias dos assalariados ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e pela poupança privada relativa à Sociedade Brasileira de Poupança e Empréstimo. De acordo com Bonduki (2008), em 22 anos de atuação (1964-1986), o BNH financiou a produção de 4,3 milhões de unidades habitacionais, sendo 2,2 milhões pelo FGTS e 1,9 milhões pela SBPE.

Cabe observar que o SERFHAU, imbuído da atribuição de dar apoio ao planejamento urbano e local no Brasil, era dependente dos recursos do BNH, mas protagonista do processo metodológico dos planos a serem desenvolvidos pelos municípios.

Da vasta bibliografia relacionada ao tema⁶⁸, depreende-se que a aplicação desses planos a uma parte das cidades ignorou as condições de assentamento e as necessidades da grande maioria da população urbana, relegada à ocupação ilegal e clandestina das encostas e baixadas das periferias ou, em menor escala, aos cortiços em áreas centrais abandonadas. Por consequência, a falta de aplicabilidade dos planos diretores fez com que o seu destino fosse as gavetas das administrações municipais. A sociedade pouco se envolveu ou teve notícia destes instrumentos e de suas possibilidades.

A partir dos anos de 1980 e 1990, o país entra em compasso de baixo crescimento. Os setores produtivos ligados à habitação e ao saneamento entram em crise e o BNH, afundado em dívidas, é extinto em 1986. A Caixa Econômica Federal assume, então, o espólio do BNH e termina por conduzir, ainda que sem uma orientação formal e explícita, o rumo da política urbana, tendo em vista seu poder como agente operador do FGTS – a maior fonte de recursos para o financiamento público da habitação e do saneamento no país.

A restrição de crédito para o setor público e o corte nos investimentos públicos motivados pelos ajustes impostos pelos agentes financeiros internacionais, entre eles o Fundo Monetário Internacional (FMI), promoveram um forte recuo das ações de infraestrutura urbana no Brasil, resultando numa ausência de políticas setoriais claras decorrentes de uma gestão macroeconômica pautada pelo ajuste fiscal.

Na contramão do declínio do crescimento econômico, governos estaduais e municipais ampliaram iniciativas no desenvolvimento de ações locais baseadas em modelos alternativos como o desenho de programas de urbanização e regularização de favelas e de loteamentos periféricos (BRASIL, 2004). Com a escassez de recursos, grande parte dessas iniciativas foram financiadas com recursos estaduais, municipais e com recursos de organismos internacionais de fomento, que haviam passado a adotar novas políticas de financiamento, o que contribuiu para desviar o foco do processo de desarticulação institucional que caracterizou o setor habitacional nesse período.

Em 2001, as bases do pensamento da política urbana no Brasil passam a ter características singulares que se estabelecem pela nova e avançada legislação urbanística,

⁶⁸ A exemplo de Bonduki (2010), Serra (1991), Ipea (2016) e Villaça (2001).

denominada Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), pautado por meio do “direito a cidades sustentáveis”, e do “direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”, por meio de uma “gestão democrática” que deve ser articulada no âmbito da:

Participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”. (art. 2º, I e II, Lei 10.257/2001).

Na esfera do Governo Federal, somente em 2003 começam a ser implementadas mudanças com vistas ao cumprimento da nova legislação urbanística, por meio da criação do Ministério das Cidades, novo responsável pela Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e, dentro dela, pela Política Nacional de Habitação. A concepção de desenvolvimento urbano integrado é adotada, no discurso governamental, como elemento de base para as políticas setoriais, no sentido de que estas não devem ser desenvolvidas de forma isolada. No caso da Política Nacional de Habitação, esta deveria se incorporar ao direito à infraestrutura, ao saneamento ambiental, à mobilidade urbana, aos equipamentos e serviços urbanos e sociais, buscando dessa forma garantir o direito à cidade, dentro de um modelo participativo.

1.4.1. Panorama sobre a Política Habitacional no Brasil a partir de 2001

O Direito à Moradia pode ser considerado como questão fundamental e o ponto de partida para se pensar o planejamento urbano. Foi alçado ao rol dos direitos fundamentais de segunda geração através da Emenda Constitucional nº 26, de 2000. A partir de então integra os direitos sociais, que constam no art. 6º da Constituição Federal. Por se tratar de direito fundamental de segunda geração ou dimensão, de titularidade coletiva e com caráter positivo, dependem de uma postura ativa de atuação do Estado para a sua consecução.

O artigo 2º do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), que traz as diretrizes gerais da política urbana diz que:

A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; (...). (art. 2º, I e II, Lei 10.257/2001).

O Direito à moradia é um problema complexo, com determinantes políticos, sociais, econômicos, jurídicos, ambientais e tecnológicos. A atuação governamental, para garantir o

interesse social constitucionalmente incorporado às políticas habitacionais para a população de baixa renda, é desafio constante. A discussão do tema habitacional possui fortes interfaces com outras questões recorrentes e complementares. Não é por acaso que, nas grandes metrópoles brasileiras, tanto os programas de regularização fundiária, como os de urbanização de assentamentos precários têm sido apresentados como instrumentos de políticas públicas - vinculados à habitação popular. Programas habitacionais podem ser inviabilizados caso não sejam integradas a eles outras políticas urbanas, como de transporte, energia elétrica, esgotamento sanitário e abastecimento de água.

No âmbito do desenvolvimento urbano integrado, especialmente quando nos referimos à população de baixa renda, podemos dizer que a trajetória da política habitacional no Brasil tem sido pautada por diferentes modelos de intervenções do poder público que, no entanto, não lograram equacionar o problema da moradia. Diana e Samora mencionam que:

Os assentamentos urbanos informais brasileiros abrigam grande parte da população de baixa renda e uma porção significativa dessas ocupações ocorrem em áreas ambientalmente sensíveis e impróprias para fins habitacionais. Segundo dados do IBGE 2020, o Brasil possui 13.151 aglomerações subnormais localizados em 734 municípios, totalizando em 5.127.747 domicílios, sendo que 1.066.813 estão no estado de São Paulo. O adensamento populacional e construtivo excessivo e o constante incremento populacional das favelas impõem uma complexidade adicional às intervenções promovidas por políticas públicas nestes locais. (DIANA E SAMORA, 2021, p. 155).

A partir de 2001, com o Estatuto da Cidade, o discurso do então Governo Federal passou a atuar no sentido de se implementar um arranjo institucional para orientar as ações na área de habitação, especialmente para a população de baixa renda. Institucionalmente, foram criados o Ministério das Cidades (2003) e o Conselho das Cidades⁶⁹ (2004). Além disso, instituiu-se a Política Nacional de Habitação (2004) e foram aprovados o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS (Lei Federal nº 11.124/2005).

A seguir abordaremos mais pormenorizadamente o PLANHAB, considerando que possui uma relação mais direta com a temática da tese, na medida em que previu a utilização de imóveis da União para a provisão habitacional de interesse social. A discussão do tema habitacional possui fortes interfaces com outras questões recorrentes e complementares. Não é por acaso que, nas grandes metrópoles brasileiras, tanto os programas de regularização

⁶⁹ Órgão colegiado, que integra a estrutura do Ministério das Cidades, composto por diversos segmentos da sociedade (ONG's, movimentos populares, entidades profissionais, acadêmicas e sindicais) e do poder público cuja natureza é consultiva em torno das políticas urbanas.

fundiária, como os de urbanização de assentamentos precários têm sido apresentados como instrumentos de políticas públicas - vinculados à habitação popular. Programas habitacionais podem ser inviabilizados caso não sejam integradas a eles outras políticas urbanas, como de transporte, energia elétrica, esgotamento sanitário e abastecimento de água.

Neste contexto, em 2009, foi lançado o Plano Nacional de Habitação (PLANHAB), um dos instrumentos para a implementação da Política Nacional de Habitação (PNH), cujo principal objetivo seria garantir moradia digna, com inclusão social, gestão participativa e democrática. Configurou-se como projeto de longo prazo com propostas, metas e ações públicas e privadas para tentar equacionar o déficit habitacional acumulado e a demanda futura no horizonte temporal até 2023.

Sobre o déficit habitacional, ressalta-se que a metodologia da Fundação João Pinheiro (FJP), utilizada desde 1995, é considerada referência entre os estudiosos da questão habitacional e adotada oficialmente pelo Governo Federal. Basicamente, o conceito de déficit indica a necessidade de construção de novas moradias para atender à demanda habitacional da população em dado momento. A inadequação de domicílios, por sua vez, não está relacionada ao dimensionamento do estoque de moradias, mas sim às especificidades dos domicílios que prejudicam a qualidade de vida de seus moradores. Segue tabela indicativa dos componentes do déficit habitacional considerados pela Fundação João Pinheiro.

Componentes e subcomponentes do déficit habitacional		Unidades espaciais	Localização	Atributos
Habitação precária	Domicílios rústicos	Brasil, Unidades da Federação e regiões metropolitanas selecionadas	Urbano e rural	Faixas de rendimento em salários mínimos
	Domicílios improvisados			
Coabitação familiar	Famílias conviventes			
	Cômodo			
Ônus excessivo com aluguel				
Adensamento excessivo de domicílios alugados				

Tabela 2 - componentes e subcomponentes do déficit habitacional. Fonte: Fundação João Pinheiro, Diretoria de estatística e informações, 2017.

No âmbito do Plano Nacional de Habitação foram criadas tipologias de municípios e grupos de atendimento conforme a capacidade de pagamento. Divisões com o objetivo de direcionar os trabalhos para os locais com maior necessidade de investimentos.

Considerou-se que as regiões metropolitanas, em função do maior déficit de moradias e custo/carência da terra, eram as que mais necessitavam de auxílio no âmbito habitacional, bem como os grupos sociais de menor renda, para os quais o governo disporia de subsídios. Destaca-se que pelo PLANHAB não seriam apenas construídas casas para serem entregues prontas.

Considerou-se que, nos municípios de menor porte e com maior disponibilidade de terra, o produto lote urbanizado, com cesta de material e assistência técnica é a opção de referência e prioritária para as famílias dos Grupos de Atendimento que requerem subsídio. Já nas regiões metropolitanas e municípios de maior porte, embora possam existir alternativas baseadas no lote, em função do custo e da carência de terra, a opção prioritária é a unidade pronta, prevendo-se inclusive a possibilidade de unidade em áreas centrais (BRASIL, 2009, p.172).

O PLANHAB foi estruturado dentro de 4 eixos estratégicos que deveriam ser enfrentados simultaneamente, quais sejam:

1. Arranjo institucional;
2. Estratégias urbanas e fundiárias;
3. Modelagem de financiamento e subsídios; e
4. Cadeia produtiva da construção civil.

Previram-se fundos articulados entre os diferentes níveis federativos, bem como a elaboração de Planos Locais da Habitação de Interesse Social. Dentro desse arranjo, à União era atribuído papel central na direção e coordenação do sistema, além de incentivar os Estados e Municípios a aderirem ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. Aqui não cabe detalhar pormenorizadamente a Política Nacional de Habitação, conforme institucionalizada, mas apenas fornecer uma ideia de que se tratava de política pensada e estruturada de forma coordenada e articulada em seus diversos níveis.

1.4.2. O Programa Minha Casa Minha Vida e seu sucessor: Programa Casa Verde e Amarela

No ano de 2008 o governo lança o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). O lançamento do PMCMV foi justificado, principalmente, como uma medida para enfrentar o impacto no Brasil da crise econômica mundial, iniciada em 2008 pela crise hipotecária e financeira nos EUA, visando gerar empregos, e como medida para reduzir os sérios problemas de moradia no Brasil⁷⁰. O PMCMV causou um grande impacto quando surgiu. Foi comemorado

⁷⁰ ROLNIK, 2015, p. 300; BONDUKI, 2009; FIX e ARANTES, 2009.

por representantes de construtoras e incorporadoras –setor que participou de sua concepção⁷¹–, mas já de início recebeu críticas de setores da academia e de movimentos por moradia. Grande parte das críticas decorria do fato de que esse programa contrastava muito com o que havia sido formulado pelo PLANHAB e com a legislação que havia criado o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação Social (FNHIS)⁷².

Com o PMCMV, pode-se dizer que o Governo Federal optou por:

- a)** atribuir os principais papéis a construtoras ou incorporadoras e a alguns órgãos e empresas federais (Ministérios das Cidades, Planejamento e Fazenda, Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil);
- b)** uma reduzida participação de entidades sem fins lucrativos (associações, cooperativas etc.) e dos municípios;
- c)** empregar fundos já existentes⁷³ com cuja operação já havia familiaridade e que permitiam a dispensa de licitações, o que se buscava evitar por serem estas consideradas excessivamente morosas;
- d)** uma redução das exigências definidas em especificações e diretrizes para projeto e localização dos empreendimentos, no que se retrocedia até em relação às que eram adotadas pela CAIXA para o Programa de Arrendamento Residencial (PAR);
- e)** uma simplificação do processo de assinatura dos contratos com as famílias, pela introdução do Fundo Garantidor.

Foram escolhas justificadas institucionalmente pela necessidade de se conseguir maior agilidade nas contratações dos empreendimentos e na implantação das obras e, dessa maneira, permitir que os esperados efeitos positivos do programa sobre a economia fossem mais rapidamente materializados. Pode-se dizer que, entre as citadas escolhas, a de atribuir os principais papéis a construtoras ou incorporadoras e ao Governo Federal foi a mais determinante.

O arranjo institucional pensado para o PLANHAB não foi incorporado ao PMCMV. Supõe-se, entre outros motivos, que tal decisão refletiu a preocupação em dotar o PMCMV de

⁷¹ LOUREIRO, MACÁRIO, GUERRA, 2013; PETRUCCI, 2009.

⁷² Lei nº 11.124, de 16/06/2005.

⁷³ Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) e Fundo de Garantia por Tempo de Serviço.

maior agilidade, pela suposta fragilidade das estruturas municipais e, principalmente, pelo que se estimava como o tempo excessivo que seria gasto para a desapropriação de terrenos, elaboração e aprovação de projetos, licitação e execução de obras. Tempo que os governos locais, com a legislação vigente, não teriam como evitar, mas que poderia ser contornado com a aquisição dos terrenos sob a responsabilidade de construtoras e de entidades sem fins lucrativos e tendo a CAIXA e o Banco do Brasil como agentes financeiros, dispensando-se desapropriações e licitações.

Oito anos depois de seu início, o PMCMV apresentava números expressivos. Atingiu 4.956.366 moradias contratadas e 4.029.859 concluídas, nas quatro faixas de renda⁷⁴ a que atende(ia); em contratos que totalizam R\$ 389 bilhões. Na sua Faixa 01, foram contratadas 1.766.440 moradias ao valor de R\$ 83,4 bilhões⁷⁵. A título de comparação, nos 22 anos de existência do BNH (1964-1986):

O Sistema Financeiro da Habitação financiou a construção de 4,3 milhões de unidades novas, das quais 2,4 com recursos do FGTS [Fundo de Garantia por Tempo de Serviço], para o setor popular, e 1,9 milhões com recursos do SBPE [Sociedade Brasileira de Poupança e Empréstimo], para o mercado de habitação para a classe média. (BONDUKI, 2008, p. 72).

Conforme mencionado na seção anterior, na década de 70, o Sistema Financeiro da Habitação e o Banco Nacional da Habitação (BNH), na prática, foram os responsáveis pelo maior movimento de construção que o Brasil havia conhecido nas cidades até então, alimentado pelas contribuições compulsórias dos assalariados ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e pela poupança privada relativa à Sociedade Brasileira de Poupança ou Empréstimo (SBPE).

Retornando ao PMCMV, um aspecto que foi elogiado até por muitos dos seus críticos foi o montante dos recursos disponibilizados. Bonduki afirmou:

O programa elevou até um patamar ótimo os recursos orçamentários em habitação, como há décadas os que lutam por moradia digna reivindicam. Resta saber se esses investimentos chegarão a quem mais precisa e se serão perenes, para garantir a continuidade de uma política realmente social de habitação. (NABIL BONDUKI, 2009).

⁷⁴ Faixa 1 – até R\$ 1.800,00; Faixa 1,5 – de R\$ 1.801,00 a 2.350,00; Faixa 2 – de R\$ 1.800,00 a 3.600,00; Faixa 3 – de R\$ 3.600,00 a R\$ 6.500,00.

⁷⁵ Dados obtidos em relatórios da Secretaria Nacional da Habitação.

De 2009 a 2013, quando ocorreu o pico de contratações, não houve restrições de recursos, mas, a partir de 2014, as contratações declinaram significativamente, conforme pode ser observado a seguir.

Ano	Faixas 1, 2 e 3	Faixa 1
2013	912.890	537.185
2014	568.738	200.289
2015	406.918	16.890
2016	275.509	32.574

Tabela 3 - produção habitacional do PMCMV, de 2013 a 2016. Fonte: trabalho em grupo elaborado para a disciplina Planejamento Urbano e Regional no Brasil (PPG- FAU/UnB), 2017.

Apesar do montante de recursos disponibilizados e da significativa produção habitacional, um dado que chama a atenção é a não diminuição do déficit habitacional. Ao contrário, esse apresentou aumento de 5.998.909 para 6.186.503 moradias, entre 2009 (quando se iniciou o programa) e 2015, permitindo supor que não tenha sido influenciado positivamente pelo programa. A relação entre a oferta de moradias pelo PMCMV e o déficit necessita ser mais bem estudada, mas, dentre as possíveis explicações para isso, estaria o fato de que a seleção de beneficiários para o programa não exigir que a família beneficiária esteja em uma das quatro situações que caracterizam o déficit: domicílios precários, coabitação familiar, ônus excessivo com aluguel urbano, e adensamento excessivo de domicílios.

Um grupo de pesquisadores, denominado Rede Cidade e Moradia, contratada pelo Ministério das Cidades para avaliar diversos empreendimentos das duas primeiras fases do Programa Minha Casa Minha Vida⁷⁶ realizou estudos que constataram uma já previsível desconexão entre o PLANHAB e o PMCMV, uma vez que a implementação do PMCMV tende a negligenciar a política urbana e habitacional integrada e descentralizada, pilares do Plano Nacional de Habitação, em prol de respostas de curto prazo face a crise econômica que o país enfrentava à época.

Apesar de muitas críticas sobre a localização inadequada e a má qualidade dos empreendimentos⁷⁷, há bons exemplos, sobretudo no PMCMV-Entidades. Essa modalidade é

⁷⁶ As pesquisas foram compiladas e publicadas no livro “Minha casa e a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados Brasileiros”.

⁷⁷ Os projetos dos conjuntos habitacionais construídos têm sido objeto de muitas críticas: pela pequena área das unidades e dificuldade ou impossibilidade de mudanças na planta depois de construída ; detalhamento construtivo insatisfatório ocasionando patologias ; repetição extensiva das mesmas tipologias ; grande porte dos conjuntos e grande porte dos condomínios (quando utilizada essa alternativa); conectividade precária com o entorno; desenho

justamente a que se declarou, em Programas da Própria SPU e no Plano Plurianual, como prioritária para a doação de imóveis da União. No PMCMV-Entidades, os projetos, ao invés de elaborados pelas próprias construtoras, que acabam por impor sua lógica de rentabilidade, são encomendados pelas entidades a assessorias técnicas/escritórios de projeto e, por isso, contam com reduzida influência de uma lógica de rentabilidade a ser obtida na obra. São projetos, na grande maioria, de melhor qualidade.

Diante do exposto, tem-se que o Plano Nacional de Habitação (PLANHAB)⁷⁸, elaborado em 2009 e com vigência estimada até o ano de 2023, se constitui em um dos instrumentos da Política Nacional de Habitação⁷⁹. Conforme já lembrado na presente abordagem, desde 2009 o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) foi o maior responsável pela produção de habitações de interesse social no Brasil⁸⁰.

No texto de apresentação do PLANHAB menciona-se a ocorrência de uma correlação entre o PMCMV e aquele, e o impacto direto do primeiro na alavancagem do setor da construção civil. Também são mencionados os investimentos previstos no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) como integrantes do referido plano.

Há pesquisas e trabalhos acadêmicos⁸¹, além do já citado realizado pela Rede Cidade e Moradia, que chamam a atenção para uma suposta desvinculação entre o PMCMV e o PLANHAB. Os principais argumentos apresentados são de que o PMCMV não seria orientado pelo enfrentamento do déficit habitacional segundo princípios, diretrizes, critérios e formas de atendimento elencados pelo PLANHAB; que operaria fora do Fundo Nacional de Habitação de

inadequado do sistema viário e de áreas de lazer e institucionais (quando existentes); implantação inadequada à topografia e, portanto, grandes terraplanagens e soluções equivocadas de drenagem; pouca ou nenhuma arborização; inexistência ou insuficiência de equipamentos públicos, de estabelecimentos comerciais e de serviços (monofuncionalidade), elementos que contribuem para a guetificação, etc.

⁷⁸ Disponível em: <http://bibspi.planejamento.gov.br/bitstream/handle/identem/285/Publicacao_PlanHab_Capa.pdf?sequence=1> Acesso em: 11/11/2017.

⁷⁹ Informação disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/4PoliticaNacionalHabitacao.pdf>. Acesso em: 11/11/2017.

⁸⁰ De acordo com a Caixa, 1,7 milhão dos 4,2 milhões de imóveis contratados desde o início do programa em 2009 contemplaram famílias com renda mensal inferior a R\$ 1,6 mil em todas as regiões do Brasil. Informação disponível em: <http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2016/03/minha-casa-minha-vida-acelera-queda-do-deficit-habitacional-no-pais>. Acesso em: 11/11/2017.

⁸¹ A exemplo das publicações: KRAUSE, Cleandro. Et al. MINHA CASA MINHA VIDA, NOSSO CRESCIMENTO: ONDE FICA A POLÍTICA HABITACIONAL? Texto para discussão. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2013. Informação disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=19472. Acesso em: 11/11/2017. E CARDOSO, Adauto Lucio. Et al. Habitação de Interesse Social: Política ou Mercado? Reflexos sobre a Construção do Espaço Metropolitano. XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, maio de 2011. Rio de Janeiro - RJ - Brasil. Informação disponível em: http://www.observatoriodasmetrosoles.net/download/adauto_cardoso.pdf. Acesso em: 11/11/2017.

Interesse Social (FNHIS); e que representaria muito mais uma estratégia de alavancagem do desenvolvimento econômico do país, a partir de um contexto de crise financeira internacional, do que uma política habitacional. Ainda, haveria uma inversão na tradicional ordem hierárquica - política, plano e programa – com o PMCMV alçado à esfera de política de política habitacional e não orientado pelo PLANHAB.

Outra observação que se faz frequente nas análises referentes à política habitacional são os recursos destinados a esta por intermédio do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007⁸². Através do PAC foram previstos investimentos em habitação e saneamento. No campo habitacional, privilegiou-se a urbanização de favelas, que possui amplo aspecto de visibilidade política. O PAC passou, assim, a submeter à sua ordem os programas governamentais com impacto no crescimento econômico, dentre os quais o FNHIS. Isso teria desatrelado os programas habitacionais dos mecanismos de controle social ou de critérios de redistribuição previstos no SNHIS no PLANHAB, pois a alocação de recursos PAC é prerrogativa da Casa Civil e da Presidência da República.

Diante desse contexto, as críticas referentes à desvinculação entre o PAC, o PLANHAB e o PMCMV são de fácil compreensão, e proporcionam a percepção de que a suposta vinculação, mencionada no PLANHAB de 2009, se configurava mais em carta de intenções do que em fato consolidado. A questão é que, com a produção de um relevante quantitativo de habitações de interesse social pelo PMCMV, e com significativos investimentos em programas de urbanização de favelas e de regularização fundiária através do PAC, com bons e maus exemplos nesse sentido, percebia-se uma tentativa de aproximação entre programas e política. Afinal, como afirmam Rolnik e Nakano (2009)⁸³ uma “boa” política de geração de emprego e renda na construção civil não significa necessariamente uma “boa” política habitacional.

Isso se torna claro com a própria evolução do PMCMV, quando se propôs, para o PMCMV III, a priorização da destinação de recursos para cidades com elevado déficit habitacional, de empreendimentos localizados próximo a centros urbanos, da diversidade de usos, e das melhorias relacionadas a aspectos construtivos dos imóveis. São iniciativas com vistas a superar os efeitos da periferização e da escala das intervenções provocados pelo PMCMV, em seu desenho original. Ressalte-se, entretanto, que a questão da ausência da

⁸² Informação disponível em: <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac>. Acesso em: 11/11/2017.

⁸³ ROLNIK, Raquel; NAKANO, Kazuo. As armadilhas do Pacote Habitacional in: LE MONDE, Diplomatieque Brasil. Edição: 05 de março de 2009. Informação disponível em: <http://diplomatieque.org.br/as-armadilhas-do-pacote-habitacional/>. Acesso em: 11/11/2017.

participação popular nas definições relativas ao PMCMV e ao PAC permanecem não enfrentadas, o que aponta para uma provável diminuição da distância entre programas e política, mas não na sua superação.

Um novo programa habitacional, em substituição do Programa Minha Casa Minha Vida, foi lançado pelo Governo Federal em agosto de 2020. O programa denominado Casa Verde e Amarela (PCVA) está sob a coordenação do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR). O MDR, a partir da reforma administrativa promovida pelo novo governo em 2019, passou a abarcar as atribuições dos extintos Ministério da Integração Nacional e do Ministério das Cidades.

O PCVA foi proposto através da Medida Provisória nº 996, de 2020, e convertido na Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021⁸⁴. O processo de tramitação pode ser acompanhado no site do Congresso Nacional⁸⁵. Além da lei propriamente dita, houve a publicação dos seguintes documentos concernentes ao programa, disponíveis no site do MDR⁸⁶:

- Resolução do Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social nº 225, de 17 de dezembro de 2020 - Aprova o Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional, integrante do Programa Casa Verde e Amarela;
- Instrução Normativa nº 2, de 21 de janeiro de 2021 - Regulamenta o Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional, integrante do Programa Casa Verde e Amarela, destinado ao atendimento de necessidades habitacionais e a garantir a segurança na posse de moradia de famílias de baixa renda;
- Anexo I da Instrução Normativa nº 02 de 21 de janeiro de 2020 - estabelece os procedimentos e disposições que regulamentam o Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional, instituído pela Resolução CCFDS nº 225, de 17 de dezembro de 2020, do Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social (CCFDS).

De acordo com informações publicadas no site governamental⁸⁷, o Programa Casa Verde e Amarela possui como meta o atendimento de 1,6 milhão de famílias de baixa renda,

⁸⁴ Informação disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.118-de-12-de-janeiro-de-2021-298832993?ga=2.199642286.1066911009.1612550190-1506167294.1587406099>. Acesso em 05/02/2021.

⁸⁵ Acompanhamento do processo de conversão da Medida Provisória em Lei em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/144365>. Acesso em 05/02/2021.

⁸⁶ Informação disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/casa-verde-e-amarela/regularizacao-fundiaria-e-melhoria-habitacional>. Acesso em 06/02/2021.

⁸⁷ Informação disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2021/01/programa-casa-verde-e-amarela-agora-e-lei>. Acesso em 05/02/2021.

através de financiamento habitacional, até 2024. Tem semelhanças e diferenças em relação ao Programa Minha Casa Minha Vida, algumas das quais podem ser visualizadas na tabela abaixo:

PROGRAMA MINHA CASA , MINHA VIDA					
Faixa	Faixa de Renda	Modalidades de Atendimento	Grupo	Faixa de Renda	Modalidades de Atendimento
Faixa 1	Até R\$ 1.800	Produção Subsidiada	Grupo 1	Até R\$ 2.000	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Produção Subsidiada; ✓ Regularização Fundiária; ✓ Melhoria Habitacional e Regularização Fundiária; e ✓ Produção Financiada
Faixa 1,5	Até R\$ 2.600	Produção Financiada			
Faixa 2	Até R\$ 4.000		Grupo 2	R\$ 2.000 a R\$ 4.000	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Produção Financiada; e ✓ Regularização Fundiária (até R\$ 5.000)
Faixa 3	R\$ 4.000 a R\$ 7.000		Grupo 3	R\$ 4.000 a R\$ 7.000	

Tabela 4 - principais diferenças entre o Programa Minha Casa Minha Vida e o Programa Casa Verde e Amarela. Fonte: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/casa-verde-e-amarela/saiba-o-que-muda-com-o-novo-programa>, 2021.

Como pode ser observado, as faixas de renda do PMCMV foram substituídas por 3 grupos no PCVA. Houve mudança no que se refere à modalidade de atendimento. Enquanto o PMCMV trabalhava com a produção habitacional subsidiada como única modalidade; o PCVA, além da produção habitacional subsidiada, irá atuar também em regularização fundiária e melhoria habitacional financiada. Também se divulgou que serão retomadas obras paralisadas no âmbito do PMCMV e viabilizadas renegociações de dívidas do financiamento habitacional para as famílias de menor renda. Segundo o Executivo, a inadimplência é de cerca de 40%, em especial nas famílias com menor renda. Um mutirão de renegociação deverá ser organizado após o fim da pandemia de covid-19.

Uma tentativa, ainda que modesta, em atuar no enfrentamento das desigualdades regionais, aparece no PCVA através da redução de juros em meio ponto percentual, não apenas em decorrência da faixa de renda, mas também em decorrência da localização do imóvel.

PROGRAMA MINHA CASA , MINHA VIDA				 CASA VERDE E AMARELA					
Faixa	Faixa de Renda	BRASIL		Grupo	Faixa de Renda	S - SE - CO		N - NE	
		Não Cotista	Cotista			Não Cotista	Cotista	Não Cotista	Cotista
Faixa 1,5	Até R\$ 2.000	5,00%	4,50%	Grupo 1	Até R\$ 2.000	5,00%	4,50%	4,75%	4,25%
Faixa 2	Até R\$ 2.000	5,50%	5,00%			5,25%	4,75%	5,00%	4,50%
	2.000 a 2.600	5,50%	5,00%	5,50%	5,00%	5,25%	4,75%		
	2.600 a 3.000	6,00%	5,50%	6,00%	5,50%	6,00%	5,50%		
	3.000 a 4.000	7,00%	6,50%	7,00%	6,50%	7,00%	6,50%		
Faixa 3	R\$ 4.000 a R\$ 7.000	8,16%	7,66%	Grupo 3	R\$ 4.000 a R\$ 7.000	8,16%	7,66%	8,16%	7,66%

Tabela 5 - comparação das taxas de juros entre o Programa Minha Casa Minha Vida e o Programa Casa Verde e Amarela. Fonte: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/casa-verde-e-amarela/saiba-o-que-muda-com-o-novo-programa, 2021>.

Vários aspectos do PCVA se baseiam no PMCMV. Os programas estão divididos entre uma parte que pode ser chamada de social, e outra de mercado. Os subsídios diretos que incidem sobre a parte social em ambos os programas são atendidos por fundos abastecidos pelo Orçamento Geral da União (OGU) e por outros cotistas. Enquanto o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) financiava as empresas no PMVMV; e o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) era responsável pelos empreendimentos das Entidades. Nos dois programas cabe financiamento para as demais faixas ou grupos pelo Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

O PCVA recupera os instrumentos legais e financeiros de política habitacional, como o SNHIS (Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social), o FNHIS (Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social), o FDS (Fundo de Desenvolvimento Social) e o FAR (Fundo de Arrendamento Residencial), todos criados ou configurados em sua forma atual a partir de 2003. Ao definir os outros elementos do programa, no entanto, não há mais referência ao SNHIS, assim como não há mais referência à modalidade Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades, que era apoiada por recursos do FDS.

Na época de elaboração desta etapa da pesquisa, em fevereiro de 2021, a notícia em destaque concernente ao PCVA no site do MDR era a seguinte:

- Início do prazo, em 1º de fevereiro, para que os municípios e o Distrito Federal façam adesão ao Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional, que integra as ações do Casa Verde e Amarela – cita-se que o objetivo do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) é iniciar o processo de regularização fundiária de mais de 100 mil imóveis de famílias de baixa renda

até o fim de 2021, dos quais cerca de 20 mil também receberão adequações para garantir uma moradia digna.

O programa de regularização fundiária do Casa Verde e Amarela foca, conforme disposto no site do MDR⁸⁸, na concessão de títulos plenos de propriedade individual, garantidores do direito real, o que supostamente oferecerá segurança jurídica, redução dos conflitos fundiários, ampliação do acesso ao crédito, o estímulo à formalização de empresas e o aumento do patrimônio imobiliário do País.

Percebe-se, desde já, a semelhança entre o entendimento da regularização fundiária declarado institucionalmente pelo MDR no âmbito do PCVA enquanto mera formalização com títulos individuais de propriedade, e as ideias do economista peruano Hernando de Soto, que serão objeto de análise mais adiante.

Sobre a implementação do novo programa, ainda incipiente, pairam algumas dúvidas, que somente com o tempo poderão ser mais bem esclarecidas. A priori, percebe-se que a produção de 1 milhão e 600 mil unidades habitacionais, no âmbito do programa até 2024, não será suficiente para equacionar o déficit habitacional brasileiro, hoje estimado em quase 5,8 milhões de moradias, de acordo com os dados revisados da Fundação João Pinheiro, ano base de 2019⁸⁹. Outras dúvidas que podem ser suscitadas nessa etapa inicial de implementação do programa são:

- Haverá subsídios para a população mais pobre? Qual o montante previsto de subsídios?⁹⁰ Essas dúvidas fazem sentido considerando que os juros propostos ainda podem ser muito altos para a população mais pobre. As famílias de menor renda também podem ter dificuldades para conseguir financiamentos. No art. 1º da Lei nº 14.118/2021 aparece a possibilidade de concessão de subvenções econômicas para famílias com renda de até R\$ 4.000,00, para operações de

⁸⁸ Informação disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/casa-verde-e-amarela/regularizacao-fundiaria-e-melhoria-habitacional>. Acesso em: 05/02/2021.

⁸⁹ Informação disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/noticias/dados-revisados-do-deficit-habitacional-e-inadeguacao-de-moradias-nortearao-politicas-publicas?fbclid=IwAR3CzB7PIUetYgJ047QBIHjkv1ZTPHdfNLb4UHil6D4NSltxkLj2asRe_I. Acesso em: 09/03/2021.

⁹⁰ O ministro Rogério Marinho afirmou em entrevista que apenas a partir de 2021 poderão serão mobilizados recursos da União para garantir a continuidade das obras de 285 mil unidades habitacionais já contratadas ou paralisadas (majoritariamente na Faixa 1) durante o PMCMV e os empreendimentos de urbanização em andamento, com aporte de R\$ 2,4 bilhões. Assim, não há previsão de contratação de novas unidades para habitação de interesse social com subsídios da OGU até 2024.

financiamento habitacional e de regularização fundiária, e os artigos abaixo apresentam algum detalhamento sobre o assunto:

Art. 11. A subvenção econômica fornecida à pessoa física no ato da contratação que tenha por objetivo proporcionar a aquisição ou a produção da moradia por meio do Programa Casa Verde e Amarela será concedida apenas 1 (uma) vez para cada beneficiário e poderá ser cumulativa com os descontos habitacionais concedidos nas operações de financiamento realizadas nos termos do art. 9º da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, com recursos do FGTS.

Parágrafo único. A subvenção econômica de que trata o caput deste artigo poderá ser cumulativa com aquelas concedidas por programas habitacionais de âmbito estadual, distrital ou municipal.

Art. 12. É vedada a concessão de subvenções econômicas com a finalidade de aquisição de unidade habitacional por pessoa física que:

I - seja titular de contrato de financiamento obtido com recursos do FGTS ou em condições equivalentes às do Sistema Financeiro da Habitação, em qualquer parte do País;

II - seja proprietária, promitente compradora ou titular de direito de aquisição, de arrendamento, de usufruto ou de uso de imóvel residencial, regular, com padrão mínimo de edificação e de habitabilidade definido pelas regras da administração municipal, e dotado de abastecimento de água, de solução de esgotamento sanitário e de atendimento regular de energia elétrica, em qualquer parte do País; ou

III - tenha recebido, nos últimos 10 (dez) anos, benefícios similares oriundos de subvenções econômicas concedidas com o orçamento geral da União e com recursos do FAR, do FDS ou de descontos habitacionais concedidos com recursos do FGTS, excetuados as subvenções ou os descontos destinados à aquisição de material de construção ou o Crédito Instalação, disponibilizados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), na forma prevista em regulamento.

§ 1º O disposto no caput deste artigo, observada a legislação específica relativa à fonte de recursos, não se aplica à família que se enquadre em uma ou mais das seguintes hipóteses:

I - tenha tido propriedade de imóvel residencial de que se tenha desfeito, por força de decisão judicial, há pelo menos 5 (cinco) anos;

II - tenha tido propriedade em comum de imóvel residencial, desde que dele se tenha desfeito, em favor do coadquirente, há pelo menos 5 (cinco) anos;

III - tenha propriedade de imóvel residencial havida por herança ou doação, em condomínio, desde que a fração seja de até 40% (quarenta por cento), observada a regulamentação específica da fonte de recurso que tenha financiado o imóvel;

IV - tenha propriedade de parte de imóvel residencial, em fração não superior a 40% (quarenta por cento);

V - tenha tido propriedade anterior, em nome do cônjuge ou do companheiro do titular da inscrição, de imóvel residencial do qual se tenha desfeito, antes da união do casal, por meio de instrumento de alienação devidamente registrado no cartório competente;

VI - tenha nua propriedade de imóvel residencial gravado com cláusula de usufruto vitalício e tenha renunciado a esse usufruto.

§ 2º O disposto no caput deste artigo não se aplica às subvenções econômicas destinadas a:

I - realização de obras e serviços de melhoria habitacional para assistência a famílias;

II - atendimento de famílias envolvidas em operações de reassentamento, de remanejamento ou de substituição de moradia; e

III - atendimento de famílias desabrigadas que tenham perdido o seu único imóvel em razão de situação de emergência ou de estado de calamidade pública reconhecidos pela União.

- No que se refere à Medida Provisória que deu origem ao novo Programa Casa Verde e Amarela, foram propostas 547 emendas parlamentares, a maioria das

quais buscando ampliar a participação popular no programa, bem como garantir a aquisição e a ocupação dos imóveis por pessoas de baixa-renda, pessoas com deficiência ou que vivam em situação extrema de vulnerabilidade – não faz parte do escopo do presente trabalho analisar as referidas emendas e em que medida foram incorporadas ao texto final da lei do programa, no entanto, se trata de interessante exercício que possa ser feito em pesquisas futuras com foco mais específico no tema da moradia;

- Haverá recursos do Orçamento Geral da União (OGU) para novas contratações para as famílias de baixa renda a curto/médio prazo? Ou novas contratações só acontecerão a partir de 2024?
- Recursos na ordem de R\$ 500 milhões, provenientes do Fundo de Desenvolvimento Social, foram liberados ainda em 2020 para o atendimento de 130 mil famílias nas modalidades de regularização fundiária e melhorias habitacionais. Fazendo uma conta simples no que se refere a esses recursos inicialmente liberados, tem-se que a média de valor por contrato é de R\$3.800, valor que corresponde a intervenções de pequeno porte e sem possibilidades de resolver problemas de precariedade estrutural das moradias e dos assentamentos precários. Será mantida média de valor semelhante para as modalidades acima descritas ao longo da implementação do programa?
- Considerando que a titulação prevista para a regularização fundiária foi desvinculada da obrigatoriedade de implantação de infraestrutura⁹¹, haverá um processo de titulação em massa de imóveis irregulares desvinculado da integração socioespacial das comunidades, nos moldes das propostas do economista peruano Hernando de Soto?
- Há risco de endividamento das classes populares tomadoras de crédito, a partir de uma eventual titulação em massa de imóveis precários?
- Há risco de ser criado um cenário parecido com aquele responsável pela crise imobiliário-financeira norte-americana ligada à crise das hipotecas em 2007?
- O novo programa estaria enfrentando e apresentando caminhos para solucionar Problemas de inserção urbana e da qualidade das habitações?

⁹¹ Necessários projetos urbanísticos e a urbanização são de responsabilidade e custo dos municípios ou dos “beneficiados” – não sendo impeditivos para a escritura.

- Como os imóveis na União estão sendo considerados no novo programa habitacional? Há possibilidade de utilização dos referidos imóveis para a produção habitacional do Grupo I?

Considerando o escopo da presente investigação, no que se refere à possibilidade de utilização de imóveis da União, esta aparece do art. 7º ao 10º da Lei nº 14.118/2021⁹². Pelo disposto nos citados artigos, especificamente no art. 7º, percebe-se que a utilização de imóveis da União para a política habitacional no âmbito do Programa Casa Verde e Amarela aparece restrita à doação para empreendedores privados, mediante contrapartidas não pecuniárias e no mesmo imóvel objeto da destinação. A destinação será mediante Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), durante o período de cumprimento das contrapartidas, e após, haverá a transferência da propriedade mediante Termo de Transferência, ou seja, através de titulação individual da propriedade. O detalhamento da destinação será realizado através de Portaria Ministerial, a ser publicada em conjunto pelo Ministério da Economia e pelo Ministério do Desenvolvimento Regional. Ademais, os empreendedores poderão explorar economicamente os imóveis após o cumprimento das contrapartidas, e há também a possibilidade de uma “terceirização” da regularização fundiária urbana para esses empreendedores.

A CDRU, conforme proposto pela lei do Programa Casa Verde e Amarela, aparece apenas como um instrumento a ser utilizado em caráter temporário, ou seja, enquanto os empreendedores estão cumprindo as contrapartidas acertadas. Revisitando o instrumento, tem-se que a CDRU é disciplinada pelo Decreto-Lei 271/1967. Suas principais características são:

- Destinada a bens públicos ou particulares (art. 7º);
- Remunerada ou gratuita (art. 7º);
- Pactuada por tempo certo ou indeterminado (art. 7º);
- Se aplica para as seguintes finalidades específicas: “regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas”. A Lei 11.481/2007 ampliou esses objetivos sociais (art. 7º);

⁹² Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.118-de-12-de-janeiro-de-2021-298832993>. Acesso em: 16/03/2021.

- Contratada por instrumento público ou particular, ou por simples termo administrativo (art. 7º, § 1º);
- Inscrita e cancelada em livro especial do registro imobiliário (art. 7º, § 1º);
- Desde a inscrição da CDRU, o concessionário fruirá do bem para os fins estabelecidos no contrato e responderá por todos os encargos civis, administrativos e tributários que venham a incidir sobre o imóvel e suas rendas (art. 7º, § 2º);
- Resolve-se antes do prazo final se o concessionário der ao imóvel uma destinação diversa da estabelecida no contrato, perdendo, neste caso, as benfeitorias (art. 7º, § 3º);
- Transfere-se por ato *inter vivos* ou por sucessão legítima ou testamentária, exceto se o contrato dispuser de forma diferente (art. 7º, § 4º);
- Permitida a concessão de uso do espaço aéreo e da superfície (art. 8º).

A CDRU está elencada entre as espécies de direito real, conforme o próprio nome já diz, pelo Código Civil, que também prevê a possibilidade de sua utilização como objeto de hipoteca, sob a condição de que seja limitada ao prazo fixado para duração da concessão.

A Lei 11.481/2007 prevê que o direito real de uso ser objeto de alienação fiduciária, limitada ao tempo de duração da concessão, além da isenção de custas para o primeiro registro de direito real constituído em favor de beneficiário de regularização fundiária de interesse social em áreas urbanas e em áreas rurais de agricultura familiar. Na Lei 6.015/1973 consta que a CDRU é objeto de registro e sua extinção é objeto de averbação.

Outro normativo que dispõe sobre a CDRU é a Lei Geral de Licitações (8.666/1993), na qual foram incluídas hipóteses de dispensa quando:

- A CDRU for utilizada em programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública;
- A CDRU se destinar a imóveis de uso comercial de âmbito local, com área de até 250 m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) e inseridos no âmbito de programas de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública;
- A CDRU ocorrer em terras públicas rurais da União e do Incra, onde incidam ocupações até o limite de 2.500ha (dois mil e quinhentos hectares), para fins de regularização fundiária;

- Quando o uso se destinar a outro órgão ou entidade da Administração Pública;
- Quando se destinar a pessoa natural que haja implementado os requisitos mínimos de cultura, ocupação mansa e pacífica e exploração direta sobre área rural limitada a quinze módulos fiscais, desde que não exceda a 2.500ha (dois mil e quinhentos hectares).

No caso do objeto da CDRU não se enquadrar nas possibilidades de dispensa, a modalidade de licitação a ser utilizada será a concorrência, do tipo de maior lance ou oferta. A Lei 11.481/2007, no art. 13. acrescenta que a concessão de direito real de uso oferecida em garantia real terá assegurada sua aceitação pelos agentes financeiros no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação – SFH.

O Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), ao se referir a programas/projetos de habitação de interesse social prevê:

Art. 48. Nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, os contratos de concessão de direito real de uso de imóveis públicos:

I – terão, para todos os fins de direito, caráter de escritura pública, não se aplicando o disposto no inciso II do art. 134 do Código Civil;

II – constituirão título de aceitação obrigatória em garantia de contratos de financiamentos habitacionais.

Diante das possibilidades de utilização da CDRU expressas nos normativos acima relacionados percebe-se que, no novo programa habitacional do Governo Federal, a perspectiva de utilização do instrumento aparece de maneira bastante tímida, pois está vinculada apenas a uma transferência temporária de imóveis para empreendedores privados, enquanto estes cumprem as contrapartidas definidas para cada empreendimento.

Uma experiência semelhante ao que está sendo proposto no Programa Casa Verde e Amarela foi testada há alguns anos no Distrito Federal, e gerou bastante controvérsia. No ano de 2006, no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida Entidades, a União doou uma área de 133,4 hectares, por meio de Contrato de Concessão de Direito Real de Uso para a Associação Pró-Morar do Movimento Vida de Samambaia (AMMVS). A AMMVS atuou representando 203 entidades habitacionais do Distrito Federal no âmbito do empreendimento denominado Riacho Fundo II. O contrato foi celebrado visando atender famílias com renda de até 5 salários-mínimos, mediante a construção de 5.089 unidades habitacionais. Os terrenos foram distribuídos em 2.234 lotes para casas, 68 lotes para prédios, 68 para uso comercial, 89 para

uso misto (casas, prédios e/ou comercial) e 12 para áreas públicas, como escolas, postos de saúde, quartéis militares⁹³.

De acordo com o convênio assinado em 2006, coube ao Governo Federal – por meio da Secretaria do Patrimônio da União (SPU) – doar a terra e viabilizar o financiamento das moradias por meio da Caixa Econômica Federal; ao GDF promover as obras de infraestrutura, além de, em parceria com o movimento social, desenvolver o projeto urbanístico e promover a habilitação dos beneficiários seguindo os critérios estabelecidos na Lei 3.877/2006; e o movimento social, representado pela AMMVS, ficou como responsável pelo licenciamento ambiental, apresentação dos beneficiários a serem atendidos, além do gerenciamento da construção do empreendimento. Mais tarde, diante das denúncias relacionadas à condução do empreendimento, o Governo do Distrito Federal (GDF) assumiu o processo de habilitação dos beneficiários. O projeto, denominado Riacho Fundo II - 4ª Etapa, teve a lista dos primeiros habilitados divulgada em 2015, sendo atualizada nos anos subsequentes.

Várias denúncias relacionadas à possíveis irregularidades cometidas pela AMMVS, associações e cooperativas que participaram do empreendimento levaram a operações da Polícia Federal e a muitos processos judiciais, para esclarecer o funcionamento do que foi denominado como uma organização criminosa suspeita de interferir e cobrar taxas para a concessão de lotes do Programa Habitacional Riacho Fundo II – 4ª Etapa⁹⁴.

Nas imagens abaixo percebe-se a evolução da implantação do empreendimento no imóvel doado pela União.

⁹³ Informações disponíveis em: <http://www.seduh.df.gov.br/riacho-fundo-ii-projeto-beneficia-20-mil-pessoas/>. Acesso em: 07/02/2021.

⁹⁴ Ver notícias em: <http://www.seduh.df.gov.br/riacho-fundo-ii-4-etapa-pedido-de-esclarecimento-a-ammvs/>; <https://www.metropoles.com/distrito-federal/programa-habitacional-do-riacho-fundo-ii-e-alvo-de-operacao-da-pf?amp>; <https://donnysilva.com.br/grupo-denuncia-fraude-em-programa-habitacional-a-policia-e-a-justica/>; <https://www.contextoexato.com.br/post/pf-apura-corrupcao-na-concessao-de-lotes-de-programa-habitacional-do-df20160602>; <https://www.jusbrasil.com.br/processos/nome/28587001/associacao-pro-morar-do-movimento-vida-de-samambaia-ammvs>. Acesso em: 07/02/2021.



Ilustração 5 - terreno doado pela União para a implantação de conjunto habitacional no âmbito do PMCMV entidades, em Riacho Fundo II, com início de parcelamento em 2012. Fonte: Google Earth, 2021.



Ilustração 6 - terreno doado pela União para a implantação de conjunto habitacional no âmbito do PMCMV entidades, em Riacho Fundo II, com ocupação consolidada em 2020. Fonte: Google Earth, 2021.

Apesar da intensa ocupação, o local doado pela União ainda não foi regularizado junto aos atuais ocupantes, e ainda sofre com a carência de infraestrutura, que está implantada parcialmente até a QS 18, sendo inexistente no resto da região. Diante do exemplo percebe-se a dificuldade do poder público em gerenciar empreendimento com as características correspondentes, o que nos leva a questionar a possibilidade de êxito na utilização da CDRU conforme proposto no Programa Casa Verde e Amarela. Se no PMCMV-Entidades, os projetos, ao invés de elaborados pelas próprias construtoras, eram encomendados pelas entidades a assessorias técnicas/escritórios de projeto e, por isso, contavam com reduzida influência de uma

lógica de rentabilidade a ser obtida na obra, imagine todo o processo entregue às construtoras, onde prevalece exclusivamente a lógica mercantil da rentabilidade. Cabe destacar, entretanto, que esse caso do megaempreendimento no Riacho Fundo II/DF carrega um paradoxo, pela apropriação e desvirtuação, de forma oportunista, dos pressupostos que constituíram o PMCMV Entidades, justamente modalidade do programa que surgiu, ganhou força e trouxe bons exemplos de HIS por pressão dos movimentos sociais. Dessa maneira, os resultados do exemplo no DF aqui trazido é um contraponto negativo em relação às melhores experiências da modalidade nas cidades brasileiras.



Ilustração 7 - exemplos bem-sucedidos do Programa Minha Casa Minha Vida Entidades em São Paulo. A imagem do meio se refere a imóvel doado pela SPU. Fonte: Trabalho em grupo elaborado para a disciplina Planejamento Urbano e Regional no Brasil, no âmbito do PPG/FAU/UnB, 2017.

Frente ao exposto percebe-se que, mesmo após os avanços na ordem jurídico urbanística que sucederam o Estatuto da Cidade, e que foram impulsionados após a criação do Ministério das Cidades, os programas habitacionais no país tiveram foco muito acentuado em ações curativas. Isso no sentido de buscar equacionar o problema da irregularidade fundiária com ações pontuais, localizadas e parciais. O enfrentamento da questão fundiária no planejamento urbano na perspectiva preventiva, fundamental para se prevenir a perpetuação da demanda por habitações de interesse social e por programas de regularização fundiária e urbanização de favelas, remanesce um desafio no qual a oferta de solo urbanizado é questão central, e que ao invés de minorado com o passar dos anos, tem se acentuado.

A visão da regularização fundiária no PCVA, desvinculada de ações mais amplas de urbanização e inclusão social, apoia-se na polêmica Lei nº 13.465/2017, aprovada ainda no governo Temer, que segue valendo, salvo pequenas modificações introduzidas pela MP. Os

projetos urbanísticos e obras de infraestrutura ficam a cargo dos municípios, não sendo impeditivos para a realização do que parece ser um dos principais objetivos do novo programa: a titulação em massa de imóveis irregulares. Em declarações recentes, tanto o Ministro Marinho do Ministério do Desenvolvimento Regional, quanto o presidente do Bacen, Roberto Campos Neto, enfatizaram o objetivo de conferir títulos plenos de propriedade para que os imóveis se valorizem e para que as famílias possam “extrair valor de suas casas”. Noutros termos, trata-se de empregar a propriedade imobiliária popular regularizada exclusivamente como valor de troca, para inserir parcela significativa da população no mercado de crédito imobiliário, preparando terreno para securitização das dívidas, outros dos objetivos perseguidos pelo atual governo, com apoio da Caixa Econômica Federal (CEF).

O atual contexto de crise econômica agravada pela pandemia, o endividamento crescente da população, a redução nos subsídios para moradia popular, a instabilidade política no Brasil e a nova guinada neoliberal a nível nacional representam um desafio a mais para os mais pobres, pois dificulta sobremaneira as possibilidades de acesso à moradia ou de melhoria das atuais condições habitacionais. As estratégias em curso aumentam as possibilidades de deslocamentos de recursos públicos - terras, direitos, créditos, subsídios, incentivos, isenções, anistias – para o setor privado; com estratégias variadas de privatização que têm representado o aumento da informalidade e da periferização.

1.4.3. Função social e evolução do entendimento do direito de propriedade

O princípio da função social da cidade e da propriedade, incluindo a propriedade pública da União, está incluído nos conceitos mais abrangentes de justiça e políticas sociais, visando suprimir determinados “privilégios históricos”. No campo do planejamento urbano brasileiro, a distribuição equitativa dos ônus e benefícios da urbanização, presente no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), por exemplo, faz a ligação entre esses conceitos e um adequado uso e aproveitamento dos imóveis públicos.

Mas será uma novidade da Constituição de 1988 e do Estatuto da Cidade a incorporação da função social da propriedade? Para compreender a incorporação do princípio da função social e a evolução do entendimento do direito de propriedade no ordenamento jurídico brasileiro, há que se fazer um retorno ao passado, quando o poder de usar, gozar e dispor de um bem já foi entendido de forma absoluta. A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, por exemplo, previa o direito inviolável e sagrado à propriedade.

Art. 17.º Como a propriedade é um direito inviolável e sagrado, ninguém dela pode ser privado, a não ser quando a necessidade pública legalmente comprovada o exigir e sob condição de justa e prévia indenização.” (DECLARAÇÃO DOS DIREITOS DO HOMEM E DO CIDADÃO, 1789).

Em 1804, o Código de Napoleão proclamou a legitimidade da limitação do Estado sobre a propriedade, como pode ser observado no texto do art. 544 “o direito de gozar e de dispor das coisas de modo absoluto, contanto que isso não se torne uso proibido pelas leis ou pelos regulamentos”. Nesse contexto, a partir da Revolução Francesa, na segunda metade do séc. XIX, tornou-se crescente o número de restrições impostas pelo Estado em relação à propriedade privada.

Como reação ao individualismo da Revolução Francesa, surge um movimento pela publicização do direito de propriedade que deveria garantir o bem-estar geral, ou um interesse social ou mesmo corresponder a uma função social. (CABRAL, 1999, p.84).

Cabral (1999) afirma que, num contexto amplo, a teoria da função social teria sido tratada por volta de 1850, por COMTE, que considerava antissocial a definição da propriedade como direito absoluto, mas foi em 1905 que Duguit teria primeiramente sensibilizado os juristas a aceitarem a doutrina da propriedade como função social, encarregando-se de difundi-la amplamente. Não tendo sido bem recebida de início, foi somente a partir dos anos 30 que juristas com tendência social-cristã a divulgaram mais fortemente. Desta maneira, a propriedade-direito foi sendo substituída pela propriedade-função.

No Brasil, esta também não é uma ideia tão recente. Já na Constituição de 1934, as propriedades privadas aparecem sujeitas às limitações impostas em nome do bem comum⁹⁵, no entanto, foi a partir da Constituição Federal de 1967 que se incorporou o conceito de função social ao nosso ordenamento jurídico. Com a Constituição de 1988, este direito foi mantido nos patamares dos direitos individuais (BRASIL, 1988, art.5º, XXIII) e elevado à condição de princípio da ordem econômica (BRASIL, 1988, art. 170, II).

Em relação à função social, a inovação da Constituição Federal de 1988 foi apresentá-la intrinsecamente relacionada à propriedade. Pode-se dizer que só então o direito de propriedade deixou de dizer respeito única e exclusivamente ao seu titular, e passou-se a exigir deste uma compreensão do contexto na qual aquela está inserida, ou seja, o direito de usar,

⁹⁵ Segundo T. MUKAI, apud CABRAL, 1999, p.86: “desde então poder-se-á dizer que começa a se delinear o nosso verdadeiro direito do urbanismo, posto que, através das limitações urbanísticas, de várias ordens, este direito começa a ter alguma coerência”.

gozar e dispor 96 passou a estar condicionado a certas obrigações a serem definidas, principalmente, pelo plano diretor.

Sobre o direito de propriedade, apesar de todas as Constituições Federais da América Latina atualmente o garantem, não o definem. De acordo com Rabelo (2006), como o direito de propriedade é um conceito abstrato, seu conteúdo e limites não de ser definidos pelo sistema jurídico. No caso brasileiro, o Código Civil (BRASIL, 2002) não oferece uma definição de propriedade, apenas enuncia os poderes do proprietário: O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha (BRASIL, 2002, art. 1.228).

Desta maneira, o direito de propriedade seria “o mais completo dos direitos subjetivos”. A Constituição Federal de 1988 definiu que o uso da propriedade deve estar condicionado ao bem-estar social, o que incide no conteúdo do direito da propriedade e lhe define um novo conceito. (GONÇALVES, 2003, p. 89).

A funcionalização da propriedade é um processo longo. Quem mostrou isso expressamente foi Karl Renner, segundo o qual a função social da propriedade se modifica com as mudanças na relação de produção. E toda vez que isso ocorreu, houve transformação na estrutura interna do conceito de propriedade. (SILVA, 1995).

A função social introduziu, na esfera direta do direito de propriedade, um interesse que pode não coincidir com o do proprietário e que, em todo caso, é estranho ao mesmo (COLLADO, apud SILVA, 1995). Concordando com a afirmação de Silva (Ibid., p.66), o direito de propriedade, com as definições de sua função social pela atual Constituição e legislações infraconstitucionais, como o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001), não pode mais ser tido como um direito individual, tendo havido uma modificação de sua natureza inicial. Hoje, além de interesses privados, este direito une interesses públicos e sociais.

Além da Constituição Federal definir que a propriedade atenderá a sua função social (art. 5º, XXIII), esta também determina que a ordem econômica observará a referida função da propriedade, impondo freios à atividade empresarial (art. 170, III). Além disto, o Código Civil (BRASIL, 2002), apesar de considerar plena (ou ilimitada) a propriedade até prova em contrário, no artigo 1.231 limita esta consideração ao enfatizar que: O direito de propriedade

⁹⁶ Gonçalves (2003, p.84) define que o direito de *usar* consiste na faculdade do dono servir-se da coisa e utilizá-la da maneira que entender mais conveniente, podendo excluir terceiros de igual uso. O direito de *gozar ou usufruir* compreende o poder de perceber os frutos naturais ou civis da coisa e de aproveitar economicamente os seus produtos. e o direito de *dispor* é o direito de transferi-la, de aliená-la a outrem a qualquer título, não significando, porém, o direito de abusar da coisa, destruindo-a gratuitamente.

deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais, tendo limitado a sua extensão pelo critério da utilidade: até onde lhe for útil (...).

Percebe-se que a atual legislação brasileira impõe restrições ao direito de propriedade, o que acabou traçando o perfil atual do direito de propriedade no direito brasileiro, que deixou de apresentar as características de direito absoluto e ilimitado, para se transformar em um direito com finalidade social. (GONÇALVES, 2003, p.90).

As limitações administrativas impõem obrigações de caráter geral a proprietários indeterminados, em benefício do interesse geral e afetando o caráter absoluto do direito de propriedade, ou seja, o atributo pelo qual o titular tem o poder de usar, gozar, dispor e reaver o objeto de sua propriedade, da maneira que lhe aprouver.

As limitações podem, assim, ser definidas como medidas de caráter geral previstas em lei com fundamento no poder de polícia do Estado, gerando para os proprietários obrigações positivas ou negativas, com o objetivo de condicionar o exercício do direito de propriedade ao bem-estar social, fazendo prevalecer o princípio da supremacia do interesse público.

Uma das formas do Estado atuar no intuito de condicionar os direitos e liberdades individuais, objetivando o bem-estar coletivo, é através do poder de polícia. Seu fundamento é a supremacia do interesse público sobre as pessoas, bens e atividades; ao tempo que sua finalidade é a contenção de atividades particulares antissociais.

Possui atributos específicos e peculiares ao seu exercício, quais sejam: discricionariedade, autoexecutoriedade e coercibilidade. As sanções próprias do poder de polícia são impostas e executadas pela administração, podendo ser multa ou outras mais graves, como a interdição de atividade, o fechamento de estabelecimento, o embargo de obra, a demolição de construção e outras.

Entende-se como intervenção na propriedade privada todo ato do poder público que compulsoriamente restringe direitos dominiais privados ou sujeita o uso de bens particulares a uma destinação de interesse público. Os fundamentos para a referida intervenção na propriedade privada se baseiam na necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, previstos em Lei federal. São seis as formas de intervenção na propriedade privada: desapropriação, servidão administrativa, requisição, ocupação temporária, tombamento e limitação administrativa

Pelo exposto, percebe-se que a propriedade privada deixou a muito de possuir o caráter absoluto que a caracterizava até as primeiras décadas do séc. XX, pois a apropriação privada de bens móveis e imóveis frequentemente entra em contradição com a finalidade social exigida. Havendo essa prerrogativa do poder público em relação aos imóveis particulares, pode-se dizer

que os bens públicos não se olvidam e até mesmo possuem como condição inerente de sua existência cumprir uma função social.

Assim, pode-se dizer que o entendimento da propriedade privada como um direito-dever é uma evolução do entendimento inicial desta enquanto direito absoluto. A defesa da propriedade privada se apoia nas necessidades humanas, dentre as quais a proteção ao patrimônio, e não em excessos que se traduzem em especulações e lucros indevidos.

O direito de propriedade vem sofrendo mudanças, em diferentes ritmos e de acordo com a localidade. Entre as referidas mudanças está a restituição do vínculo existente entre o uso e a obrigação e a recuperação do princípio da solidariedade, traduzindo-se na função social da propriedade. Para Rabelo (2006), pode-se citar como exemplo a propriedade privada imobiliária, na qual uma das consequências da citada evolução é justamente a separação entre o direito de propriedade e o direito de urbanizar e construir, com esse último sendo adquirido na medida em que se assumem as diretrizes de um plano diretor municipal que traduza o interesse da coletividade.

1.4.4. A desestatização no contexto dos governos neoliberais pós Constituição Federal de 1988

Percebemos que o assunto da redução do tamanho do Estado tão em voga nos dias atuais, através de reformas neoliberais que incluem os imóveis da União como forma de gerar ativos, já esteve presente em outros momentos. Para compreender o contexto a partir da Constituição Federal de 1988 propomos voltar um pouco no tempo.

Segundo Xavier (2019), o período que vai da Proclamação da República até a promulgação da Constituição Federal de 1988 foi marcado por quatro rupturas que foram antecedidas por crises econômicas influenciadoras das modificações na estrutura organizacional e na gestão dos imóveis da União.

A primeira delas foi em 1930 com o golpe militar do primeiro período da era Vargas, a segunda em 1945 com a deposição de Vargas, a terceira em 1964, fase que marca o capitalismo tardio monopolista brasileiro, e a quarta em 1985 com o início do processo de redemocratização do país.

(...)

A unidade entre o moderno e o arcaico, traço definidor da formação social e econômica brasileira, é bastante evidenciada na primeira república com a contradição manifesta entre o discurso liberal-positivista e a realidade concreta, constituindo, também, uma característica que persegue a história do órgão responsável pela gestão do Patrimônio da União. Nesse aspecto, as sucessivas modificações na legislação patrimonial sempre foram justificadas pela necessidade de modernização dessas normas, mas no plano da implementação tais mudanças quase nunca surtiram os

efeitos esperados diante da estrutura e dos interesses arcaicos presentes na estrutura fundiária brasileira. (XAVIER, 2019, P.113-115).

Assim, apesar da emergência de diferentes vertentes liberais no início da primeira república, houve prevalência dos interesses agrários com a sua consequente acomodação aos interesses políticos. Isso desfez a ilusão liberal da possibilidade de florescimento da indústria sem a intervenção estatal. Foi justamente nesse contexto histórico, quando se passou a emitir meio circulante, semelhante a títulos da dívida pública, para estimular a economia, que se criou a Diretoria do Patrimônio Nacional, numa realidade em que o governo precisava fornecer garantias de rendas futuras e instituir novas formas para aumentar a arrecadação.

A Diretoria do Patrimônio Nacional (DPN) já nasceu com restrições orçamentárias, evidenciadas por pedidos de abertura de créditos suplementares registrados nos anais da Câmara dos Deputados entre os anos de 1910 e 1918 para viabilizar o desenvolvimento das atividades, e com poucos funcionários, o que era apresentado como justificativa para explicar a falta de identificação e cadastro dos imóveis, resultando no desconhecimento do órgão sobre os bens que deveria gerir (XAVIER, 2019).

No início do séc. XX cabia à DPN gerir os próprios nacionais, identificar os terrenos de marinha e conceder terrenos públicos para a construção de moradias para os servidores públicos e para o proletariado urbano que se formava. Na gestão do Presidente Marechal Hermes da Fonseca houve a publicação do Decreto nº 2.407, de 18 de janeiro de 1911, concedendo diversos favores às associações que se propusessem a construir casas para habitação de proletários. Dessa maneira, estabeleceram-se as primeiras regras de estímulo à construção de moradias populares, por associações cadastradas junto aos governos municipais, em imóveis doados pela União.

Em 1920, o Decreto nº 4.209 veio novamente autorizar o poder executivo a construir casas para operários e proletários. Dois anos depois foi publicado o Decreto nº 4.561, de 21 de agosto de 1922, autorizando o poder executivo a mandar constituir até cinco mil prédios para os funcionários públicos ou operários da União. Sobre esses normativos da primeira metade do séc. XX, Xavier (2019) destaca que os Decretos de 1920 e 1922 trouxeram a possibilidade de contratar empréstimos diretamente junto ao banco do governo para a construção da moradia pelo próprio operário ou servidor.

(...) mediante pagamentos de juros e desconto em folha, ficando o imóvel hipotecado em nome do Tesouro Nacional até a sua quitação. Assim, a urbanização proporcionou o surgimento de um mercado de construção civil e de créditos, para quem podia pagar, envolvendo a transação de terrenos da União, mas também fez crescer o número de ocupações irregulares em áreas da União. (XAVIER, 2019, P.118).

Nesta mesma época, através do Decreto nº 14.595, de 31 de dezembro de 1920, foi instituída a cobrança de uma taxa de ocupação anual dos terrenos de marinha, dispensando os procedimentos de demarcação da linha preamar média de 1831 da forma prevista pelo Decreto nº 4.105/1868. Mais tarde essa taxa de ocupação, criada com caráter provisório, se tornou quase que a regra na gestão patrimonial, e uma das principais fontes de arrecadação do órgão.

Com a criação da inscrição da ocupação, além da cobrança da taxa para compensar a não cobrança do foro, o governo passou a cobrar o *laudêmio* nas transferências envolvendo os imóveis em situação irregular do ponto de vista da demarcação e da caracterização. (XAVIER, 2019, P.118).

Quando Getúlio Vargas chega ao poder, em uma época de crise estrutural na qual estavam escancarados problemas rurais, urbanos e a exclusão das massas do poder decisório, houve iniciativas de estímulo à indústria nacional e a criação de legislações trabalhistas, conforme já abordado. Através do Decreto nº 22.250, de 23 de dezembro de 1932, a então Diretoria do Patrimônio Nacional teve seu nome alterado para Diretoria do Domínio da União. Também houve alteração na estrutura burocrática do órgão. O número de funcionários passou de 70 em 1930 para 502 em 1940, segundo os relatórios de gestão do órgão.

Conforme menciona Xavier (2019), nos golpes e rupturas que aconteceram no Brasil, além das mudanças terem ocorrido pelo alto, foram antecedidos por crises econômicas e sucedidos por alterações na estrutura ou na legislação fundiária. Isso deixa claro que a questão da distribuição de terras públicas se relaciona com a questão da instabilidade política, causadora muitas vezes da expropriação de terras públicas, favorecimentos de latifundiários e grileiros, legalizando-se ilegalidades históricas em prol de uma governabilidade.

No que se refere à estrutura organizacional da Diretoria do Domínio da União, destaca-se que na Era Vargas passou a contar com uma divisão de engenharia e obras, coincidindo com o incentivo do Estado para a criação de uma indústria de base e o incremento na infraestrutura do país. Com o aumento do número de funcionários na Diretoria do Domínio da União, aumentou também a arrecadação do órgão, que se elevou em 340% entre 1931 e 1940.

Ao longo da década de 40, segundo Moreira (2018), houve reformas governamentais com o objetivo de regular os terrenos de marinha e seus acrescidos, que visavam responder às pressões do mercado imobiliário em um contexto em que as alterações na relação campo/cidade se tornavam mais evidentes. Decreto-lei⁹⁷ do período tornou mais rígidas as regras para concessão de aforamentos em terrenos de marinha, e suspendeu novas inscrições de ocupação.

⁹⁷ Decreto-Lei nº 2.490, de 16 de agosto de 1940.

Em 1944, através do Decreto-Lei nº 6.871, a Diretoria do Domínio da União foi transformada em Serviço do Patrimônio da União. A nova estrutura, organizada em três divisões: a de Concessões, Vendas e Aquisições (D.A), a de Cadastro (D.C) e a de Controle Econômico (D.E), passou a ser composta por um órgão central e por Delegacias do Patrimônio da União nos Estados, semelhante ao que viria a ser a estrutura com as Superintendências mais adiante. A novas Seções de Aquisições e Alienações, de Inscrição dos Bens Produtivos e de Estudo da Utilização dos bens demonstram a preocupação com a arrecadação⁹⁸ em um contexto inflacionário e de crise fiscal e, ao mesmo tempo, a pressão pela liberalização das terras públicas para investimentos privados. Pode-se assim dizer que esse foi o começo das iniciativas com o intuito da referida liberalização do patrimônio da União, o que viria a tomar corpo e ganhar força com o passar do tempo.

O crescimento da população urbana nesta época, conforme já abordado, aumentou a disputa pelas terras urbanas. Por outro lado, segundo Rolnik (2015), no período após a Segunda Guerra Mundial um setor de incorporações começou a se instaurar no Brasil exigindo maior controle do uso do solo urbano. Nesse contexto, antes da renúncia de Vargas em outubro de 1945, foi publicado um Decreto-Lei regulamentando o loteamento dos terrenos de marinha aforados. Se tratou de medida adotada por conta da pressão imobiliária para atender justamente os interesses do setor de incorporações, que crescia na economia brasileira, acirrando a disputa e a valorização especulativa em torno da terra urbana (XAVIER, 2019).

Em 1946, já no governo Dutra, foi publicado o Decreto-Lei nº 9.760, que uniformizou e reuniu em uma única norma as diversas legislações publicadas desde o império sobre os bens da União, abarcando a conceituação, classificação, procedimentos de identificação, demarcação, cadastro e destinação desses bens, seja por aluguel, cessão, aforamento, alienação ou inscrição de ocupação. Entre os governos de Juscelino Kubitschek (JK) e Joao Goulart não houve muita mudança no aparato normativo que regia o patrimônio da União. Cabe destacar, entretanto, apontamento feito por Rolnik (2015), segundo a qual foi no período JK que os laços entre os partidos políticos e as empreiteiras se estreitaram. Com Joao Goulart, em um incipiente processo democrático, buscando respostas a pressões populares com propostas que falavam de reforma agrária e de uma reforma urbana, falou mais alto os interesses do setor de

⁹⁸ Os imóveis de propriedade da União, entretanto, seguem sem gerar as receitas esperadas aos cofres públicos, sendo regra a sonegação da renda fundiária devida ao Estado. Sobre a histórica baixa arrecadação, quando confrontada ao potencial arrecadatório do órgão, Xavier (2019) menciona que a precariedade das informações não é a causa dos baixos resultados e nem o motivo do descaso com o órgão, e sim o contrário: o descaso proposital com órgão resulta na má qualidade das informações cadastrais e, conseqüentemente, diminui o seu potencial arrecadatório.

incorporações, do capital financeiro internacional e da classe dominante. Aconteceu o golpe militar de 1964.

Durante o governo militar, além da criação do BNH e do SERFHAU, já abordadas, houve também a promulgação do Estatuto da Terra, Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, que incorporou o princípio da função social da propriedade, segundo o qual toda propriedade deveria manter níveis satisfatórios de produtividade. As iniciativas, segundo Xavier (2019) davam ares de legitimação social ao golpe. Destaca-se que, tanto a Lei que criou o BNH (Lei nº 4.380 de 21 de agosto de 1964⁹⁹), quanto a Lei que criou o Estatuto da Terra previram em seus dispositivos a transferência de terrenos de propriedade da União visando promover as ações de reforma agrária e estimular o desenvolvimento de projetos de provisão habitacional.

Com o intuito de regulamentar o parcelamento do solo, e de criar um instrumento capaz de proporcionar maior agilidade nas transações imobiliárias e segurança jurídica para compradores de imóveis construídos em terras públicas, em 1967 foi editado o Decreto-Lei nº 271, que tratou sobre o loteamento urbano e criou a Concessão de Direito Real de Uso – CDRU para concessão de terrenos públicos ou particulares, “para fins específicos de urbanização, industrial, edificação, cultivo da terra, ou outra utilização de interesse social”. Até hoje, pode-se dizer que a CDRU é importante instrumento para a execução das políticas de habitação e de regularização fundiária, ainda pouco utilizado.

Outra característica do período militar no que se refere aos imóveis da União foi a proliferação dos assentamentos informais, que atingiu com força os terrenos de marinha e culminou com estratégias para a elevação da arrecadação, considerando o contexto de crise econômica.

Nesse contexto, o reflexo das políticas adotadas pelo governo militar, no que diz respeito à ocupação dos terrenos de marinha, é retratado na Exposição de Motivos nº 163, de 14 de junho de 1977, justificando o Decreto-Lei nº 1.561, de 13 de julho de 1977, que ampliou a possibilidade de cadastrar como ocupantes as famílias não alcançadas pelo Decreto-Lei nº 9.760, de 05 de setembro de 1946. (XAVIER, 2019, P.138).

⁹⁹ O artigo 26, da Lei nº 4.380 de 21 de agosto de 1964, traz a seguinte redação: “O Poder Executivo transferirá, dentro de um ano, para o patrimônio do Banco Nacional da Habitação, terrenos de propriedade da União Federal que não sejam necessários aos serviços públicos federais ou que possam ser vendidos, para realizar recursos líquidos destinados ao aumento do Capital do Banco, desde que se prestem à construção de conjuntos residenciais de interesse social”. Já o parágrafo 3º, do artigo 9º, da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, diz que os imóveis rurais pertencentes à União, cuja exploração não se dê unicamente para fins de pesquisa, experimentação, demonstração e fomento, visando ao desenvolvimento da agricultura, a programas de colonização ou fins educativos de assistência técnica e de readaptação, “poderão ser transferidos ao Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, ou com ele permutados por ato do Poder Executivo”.

A crise mundial na década de 70 resultou em um aumento da dívida pública, estagnação e recessão econômica. Behring (2008) destaca a situação calamitosa do Brasil na década de 1980, cuja inflação média foi de cerca de 200% ao ano. Com a crise do BNH na década de 80, que levaria à sua extinção em 1986, foi publicada a Lei nº 6.987, de 13 de abril de 1982, que autorizava a administração pública direta e indireta alienar ao BNH imóveis da União a título oneroso ou gratuito, ou seja, vender ou doar os imóveis que pudessem ser aproveitados pelo banco para construção de moradias populares. A legislação dizia, ainda, que os terrenos de propriedade da União que estivessem ocupados por favelas deveriam ser alienados ao BNH para serem utilizados em projetos de regularização fundiária.

Percebe-se mais uma vez como os bens da União passam a ser enxergados como ativos valiosos em momentos de crise. A espoliação desses bens tem caminhado lado a lado com a questão da desestatização, da privatização, nos contextos de neoliberalização da economia brasileira.

Nos anos 80, durante o Governo Figueredo, com a criação da Comissão Especial de Desestatização, foi dado início a um programa brasileiro de desestatização. Poucas empresas, entretanto, tiveram seu controle transferido para o setor privado neste período. Em 1985, no período denominado Nova República, com José Sarney à frente da Presidência da República, a privatização foi novamente colocada como parte das reformas necessárias para resolver os desequilíbrios macroeconômicos da economia e a crise do setor público. Pinheiro e Oliveira Filho (1991) destacam que, em 10 anos de esforços de desestatizações, 38 empresas tiveram seu controle transferido, no entanto, a maioria delas mais na frente voltou ao controle estatal.

No que se refere à gestão do patrimônio da União, em 1988, após a promulgação da Constituição Federal, que contou com os avanços dos setores progressistas, mas estava inserida em momento marcado pelo avanço do neoliberalismo na conjuntura internacional, houve uma reformulação na estrutura do Ministério da Fazenda. Através do Decreto nº 96.911, de 03 de outubro de 1988, o Serviço do Patrimônio da União passou a se chamar Secretaria do Patrimônio da União (SPU).

Xavier (2019) menciona que dados publicados no Jornal do Brasil informam que em 1989 a SPU possuía aproximadamente 200.000 imóveis cadastrados, portanto, uma importante fonte de ativos para um ajuste fiscal permanente, a ser visto na década seguinte com o ímpeto da privatização, da desregulamentação e da descentralização da gestão estatal. Rolnik (2015) destaca que sob a égide do neoliberalismo a terra, mais do que um meio de produção, torna-se uma poderosa reserva de valor.

Houve uma desaceleração do processo de privatização a partir de 1989, que retornaria no período Collor, a partir do início dos anos 90, quando foi declarado um ambicioso programa de privatizações incluindo abertura ao capital externo, visando obter recursos na ordem de US\$ 17 bilhões. Foi no governo Collor também, importante mencionar, que adquiriu proeminência o debate ambiental, iniciado na década de 70 por ambientalistas que defendiam um capitalismo menos pedatório e preocupado com as futuras gerações. Assim, pode-se dizer que o debate sobre o desenvolvimento sustentável no Brasil surgiu no âmbito do neoliberalismo dependente brasileiro, que inclusive sediou a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente, em 1992, na cidade do Rio de Janeiro.

Destaca-se, nesse contexto, ações envolvendo a questão fundiária, como o Decreto nº 98.897, de 30 de janeiro de 1990, que dispõe sobre a criação das Reservas Extrativistas (RESEX); e o Decreto nº 425, de 15 de janeiro de 1992, que estabelecia mecanismo de cooperação entre o Departamento do Patrimônio da União e o Ministério da Ação Social para identificação de áreas para construção de projetos habitacionais destinados à população de baixa renda, financiados com recursos do FGTS e do Orçamento Geral da União.

As RESEX, segundo consta da legislação, são espaços territoriais considerados de interesse social e ecológico em áreas com características naturais ou com exemplares de biotas que possibilitam a exploração sustentável sem comprometimento para a conservação do meio ambiente e deveriam ser criadas mediante outorga de CDRU não onerosa. A criação desses espaços no Governo Collor foi um dos primeiros movimentos em direção à criação do Sistema Nacional de Conservação dez anos mais tarde no Governo FHC. (XAVIER, 2019, p.150).

Almeida (2010) explica que, ao longo dos anos 90, quando os países latino-americanos discutiam condições para sua inserção no Plano Brady¹⁰⁰, com vistas à redução e renegociação das dívidas externas, o Instituto de Economia Internacional realizou um seminário dedicado a investigar o processo de implementação das reformas em direção ao mercado nesses países. Deste evento surgiu a principal agenda propositiva, que apresentava as condições para que os chamados países devedores fossem mantidos nas rodadas de negociações das finanças internacionais. Foi o conhecido Consenso de Washington, que dialogava estreitamente com o ideário neoliberal.

¹⁰⁰ Plano Brady foi o plano de reestruturação da dívida externa de alguns países, que foi lançado no final da década de 1980. O nome do plano tem sua origem no nome do Secretário do Tesouro dos Estados Unidos, Nicholas F. Brady.

Os dez pontos que compõem essa agenda, e que assumiram papel de destaque absoluto nas políticas públicas dos países latino-americanos a partir dos anos noventa do século passado, podem ser assim sistematizados:

1. Déficits orçamentários pequenos o bastante para serem financiados sem recurso ao imposto inflacionário;
2. gastos públicos redirecionados de áreas politicamente sensíveis que recebem mais recursos do que seu retorno econômico é capaz de justificar para campos negligenciados com altos retornos econômicos e potencial para melhorar a distribuição de renda, tais como educação primária, saúde e infraestrutura;
3. reforma tributária de forma que alargue a base tributária e reduza alíquotas marginais;
4. liberalização financeira, envolvendo um objetivo final de taxas de juros determinadas pelo mercado;
5. uma taxa de câmbio unificada a um nível suficientemente competitivo para induzir um crescimento rápido nas exportações não tradicionais;
6. restrições comerciais quantitativas a serem rapidamente substituídas por tarifas que seriam progressivamente reduzidas até que fosse alcançada uma taxa baixa uniforme da ordem de 10% a 20%;
7. abolição de barreiras que impedem a entrada de investimento estrangeiro direto;
8. privatização de empresas de propriedade do Estado;
9. abolição de regulamentações que impedem a entrada de novas empresas ou restringem a competição;
10. a provisão de direitos garantidos de propriedade, especialmente para o setor informal. (ALMEIDA, 2010, p. 252 e 253).

Ainda segundo Almeida (2010), a prosperidade que a implementação do Consenso de Washington alardeava como sendo um desdobramento das reformas não se materializou. Os elevados índices de pobreza, de concentração de renda, de má prestação de serviços públicos permaneciam, o que levou os países adeptos às medidas originárias do “consenso” a defender uma segunda rodada de reformas, que dariam continuidades às dos anos 1990. Essa segunda rodada englobava amplas reformas do Estado (reforma legal e política), do serviço público, das escolas e do sistema de saúde. Além desses pontos, também constam o impulso da competitividade, do setor privado, a promoção da reforma do mercado de trabalho, o combate à corrupção, a flexibilidade do mercado de trabalho, novos acordos da Organização Mundial do Comércio (OMC), abertura com precaução das contas de capital, regimes não intermediários de taxa de câmbio, rede de segurança social e, por fim, redução da pobreza.

Após a identificação de três elementos que teriam impedido uma transformação mais profunda nos índices de pobreza, desigualdade social e desenvolvimento econômico dos países latino-americanos, o próprio John Williamson afirma que sua agenda elaborada em 1989 ficou aquém do esperado como norteador da política econômica nos anos 1990. Ou seja, o tão propalado “Consenso de Washington” não conseguiu alertar os países sobre os riscos que se encontravam; negligenciou as reformas institucionais e enfocou o crescimento de modo estreito demais. (ALMEIDA, 2010, p. 256).

No Brasil, o processo de internalização da agenda de Washington ficou a cargo da equipe indicada por Fernando Collor de Melo, em março de 1990. Foi criado um

superministério da Economia, sob o comando de Zélia Maria Cardoso de Melo. Chama a atenção a semelhança entre as pastas que foram fundidas no governo Collor e aquelas que seriam novamente unidas no governo Bolsonaro. Em 1990, o ME passou a englobar pastas da Fazenda, do Planejamento, da Indústria e Comércio e, parcialmente, da Agricultura. Em 2019, quase 30 anos depois, o ME, sob o comando de Paulo Guedes, seria recriado através da fusão das pastas da Fazenda, do Planejamento, da Indústria e Comércio e do Trabalho.

Entre as principais medidas do Plano de Estabilização Econômica anunciado no início do Governo Collor estiveram: a extinção de 24 órgãos e empresas estatais, com a demissão dos funcionários não estáveis; o congelamento de preços e salários, que passariam a ser reajustados conforme índices de inflação prefixados; a redução da presença do Estado na economia, por meio da privatização de empresas estatais; e a abertura econômica para o exterior, com a redução progressiva das alíquotas de importação. Ademais, houve o conhecido e polêmico bloqueio, por 18 meses, dos saldos em contas correntes e em cadernetas de poupança que excedessem o valor de 50 mil cruzeiros.

O marco jurídico do programa de privatização do Governo de Fernando Collor foi constituído pela Lei nº 8031, de 12 de abril de 1990, que criou o Plano Nacional de Desestatização (PND). Almeida (2010) ressalta que, apesar de todo o arcabouço legal e a estrutura montada no Programa de Privatização, há uma enorme distância entre as empresas que foram incluídas no PND no ano de 1990 e as que efetivamente foram privatizadas. Das 68 empresas públicas brasileiras definidas para a privatização, apenas 18 chegaram efetivamente a passar para o setor privado ao longo do seu governo, sendo boa parte empresas siderúrgicas. Destaca-se a privatização da Usiminas, que foi bastante criticada em decorrência da empresa pública ser uma das mais lucrativas para o país à época¹⁰¹.

(...) no Governo Collor, a privatização não pode ser considerada como elemento-chave para a promoção do saneamento das contas públicas. Embora o montante arrecadado somente com a venda da Usiminas tenha sido maior do que o arrecadado em toda a década de 1980, a opção pela utilização das chamadas “moedas podres” acabou por retirar da privatização aquele que, segundo o discurso privatista, se constituía em seu maior objetivo. (ALMEIDA, 2010, p. 291).

No rápido governo de Fernando Collor houve a transformação da Secretaria do Patrimônio da União, através do Decreto nº 99.180, de 15 de março de 1990, em um Departamento vinculado à Secretaria da Fazenda Nacional, no já mencionado superministério

¹⁰¹ O maior beneficiário da privatização de siderúrgicas foi o grupo Gerdau. Fonte: <https://www.politize.com.br/privatizacoes-valem-a-pena/>. Acesso em: 12/02/2021.

da Economia, Fazenda e Planejamento. Apesar das semelhanças, hoje, no governo Bolsonaro, a Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União possui um status acima de departamento, e está vinculada à Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados (SEDDM), e não à Secretaria Especial da Fazenda ¹⁰². O Programa de Desmobilização de Bens, além do já abordado Programa Federal de Desestatização, fez parte das ações do governo Collor. Mereceu destaque, nesse contexto, a alienação de imóveis funcionais. O Jornal do Brasil de 1º de janeiro de 1999 publicou que, dos 13.677 imóveis funcionais pertencentes à União no início da década de 1990, 11.996 foram vendidos a preços bem abaixo do mercado, senão irrisórios, para os servidores públicos que os ocupavam.

Outra ação do governo Collor no que se refere à gestão patrimonial foi a criação, pelo Decreto nº 99.672, de 3 de novembro de 1990, do Cadastro Nacional de Bens, com a instituição do Registro Imobiliário Patrimonial (RIP), um número de identificação para cada imóvel que integra o patrimônio da União.

A expectativa do governo com a criação do Cadastro Nacional de Bens era ampliar a base de imóveis cadastrados a fim aumentar as receitas arrecadas com a privatização desses imóveis, enfrentando o problema histórico de desconhecimento do órgão com relação à quantidade exata dos imóveis que lhe pertencem. (XAVIER, 2019, P.149).

No final de 1992 ocorreria a renúncia de Fernando Collor, ao enfrentar processo de impeachment, sendo substituído por seu vice Itamar Franco, que deu prosseguimento ao Programa Nacional de Desestatização com a transferência para o setor privado de seis empresas, destacando-se a Companhia Siderúrgica Nacional e a Embraer. De acordo com informações do Jornal do Brasil, edição de 22 de agosto de 1993, no governo Itamar o número de imóveis da União cadastrados girava em torno de 400.000. Nesse período, o órgão voltou a se chamar Secretaria do Patrimônio da União, através do Decreto nº 726, de 19 de janeiro de 1993. Houve ainda a publicação do Decreto nº 1.360, de dezembro de 1994, estabelecendo novos critérios para a isenção de taxas de ocupação. Pela nova regra seriam isentas das taxas de ocupação, foro e laudêmio as famílias com renda mensal de até três salários, acrescidos de um quinto de salário-mínimo por dependente, até o limite máximo de cinco dependentes.

Rolnik (2015) diz que, em 1993, o Banco Mundial editou uma cartilha com sete medidas a serem adotadas pelos países, sobretudo por aqueles em desenvolvimento, para a expansão do mercado imobiliário e estímulo à economia. São elas: o fortalecimento do direito de propriedade a partir de um sistema de registro de terras, o desenvolvimento de um sistema

¹⁰² Ver organograma do Ministério da Economia. Informação disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/imagens/organograma_ministerio-da-economia_marco.pdf. Acesso em: 05/03/2021.

financeiro e hipotecário, a oferta de subsídios racionalizada e focalizada, a promoção de alterações na legislação urbanística, estruturação do setor da construção civil, disponibilização de infraestrutura e o fortalecimento institucional.

Apesar da cartilha do Banco Mundial mencionar que as medidas deveriam variar de acordo com as especificidades de cada país, Xavier (2029) diz que, no aspecto geral, o escopo era garantir a instituição de um sistema de propriedade capaz de estimular o sistema financeiro em detrimento de investimentos públicos diretos, excepcionando-se a área de infraestrutura. Percebe-se como os imóveis da União vieram a ser enxergados como protagonistas neste processo, representando ativos valiosos a serem postos em circulação conforme defendido por Hernando de Soto, cuja obra principal será revisitada criticamente no item 1.5 da presente pesquisa. Como entrave para esta iniciativa estava o problema persistente da sub identificação dos imóveis.

Com Fernando Henrique Cardoso (FHC) como Presidente da República, a partir de 1994, houve a proposta de ampliar e estender as privatizações, além de alterar o próprio conceito de privatização e criar as agências reguladoras. Cabe lembrar que FHC foi Ministro da Fazenda do Governo Itamar, portanto, os seus dois governos representaram a continuidade da política econômica de viés neoliberal do governo anterior. Uma das propostas do novo presidente para a diminuição da dívida pública era a alienação de imóveis da União. No sentido das privatizações houve a criação do Conselho Nacional de Desestatização, e o processo de privatização das empresas públicas do país foi bastante acelerado. Assim, em 1994, foram realizados 22 dos 37 leilões inicialmente previstos.

(...) pela primeira vez, desde o momento de sua implementação, ocorreu o predomínio do pagamento das empresas privatizadas em moeda corrente. Estava sendo diluída, assim, uma das principais críticas ao processo de privatização, ou seja, o uso das chamadas “moedas podres”. (ALMEIDA, 2010, p. 330).

Em 1996 foi concluída a privatização do setor petroquímico e houve um considerável avanço na desestatização de serviços públicos de energia elétrica, com a privatização da Light Serviços de Eletricidade S.A. No setor de transporte ferroviário de carga, deu-se a transferência para o setor privado de cinco das seis malhas da Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA) e a inclusão do setor portuário no PND. Foi privatizado o sistema Telebrás (incluindo a Embratel e 27 empresas de telefonia) e vários bancos estaduais. Data deste momento, também, a criação de agências nacionais reguladoras, tanto para o setor de serviços de telecomunicações (ANATEL), como no setor de energia elétrica (ANEEL). Em 1997 foi privatizada a Usiminas e a Companhia Vale do Rio Doce. Das empresas vendidas em 1997, a que garantiu a maior

arrecadação foi a Companhia Vale do Rio Doce. A segunda maior arrecadação deu-se com a privatização no setor elétrico. Em resumo, entre 1991 e 1997, 56 empresas foram privatizadas.

No ano de 1997, o capital estrangeiro envolveu-se somente na compra das ações da Companhia Vale do Rio Doce (11,3% do total). Em nenhuma outra empresa privatizada houve a participação de investidores estrangeiros. A participação dos Fundos de Pensão e de Pessoas Físicas em muito supera não só os investimentos estrangeiros quanto a própria atuação do setor financeiro. (ALMEIDA, 2010, p. 341).

Houve críticas sobre o processo de privatização em curso, tanto relacionadas aos processos em si, pois muitos acreditavam que não deviam ter ocorrido, quanto pelas condições em que foram conduzidos pelo governo, consideradas prejudiciais. Como exemplo cita-se a Vale do Rio Doce, que teria sido vendida a um consórcio privado por valor muito inferior ao de mercado.

No que se refere a seguir a cartilha do Banco Mundial e de outras agências multilaterais para a gestão fundiária, pode-se dizer que houve medidas incisivas durante o governo FHC. Rolnik (2015) diz que foi durante este governo que o Sistema Financeiro Imobiliário foi estruturado seguindo o modelo americano de securitização das dívidas, inaugurando o mercado de títulos imobiliários no país a partir da criação dos certificados recebíveis de imóveis, regulamentação dos fundos de investimentos imobiliários e introdução do regime de alienação fiduciária, regime que garante a propriedade do bem financiado ao credor até a quitação da dívida.

Xavier (2019) lembra que, no âmbito da gestão administrativa, o discurso sobre a ineficiência da máquina pública e sobre a necessidade de um ajuste fiscal que contemplasse a reforma do aparelho do Estado aproximava FHC de Collor.

O responsável pela formulação da proposta de contrarreforma do aparelho do Estado foi Bresser Pereira que, na explicação de Behring, tributava a crise fiscal do Estado ao excesso de rigidez da máquina burocrática que, por sua vez, gerava os desperdícios que tornavam o Estado ineficiente, características estas, no entender de Bresser, herdadas do histórico patrimonialista do país e do excesso de burocracia que ainda restava do período militar. Era preciso promover um ajuste fiscal e reformar o aparelho burocrático de Estado de modo torná-lo mais eficiente a partir práticas gerenciais que promovessem a descentralização da execução de políticas e serviços não privativos do Estado, focando na avaliação de resultados e fortalecendo a articulação entre o poder público e a sociedade civil. Assim, o manto ideológico do neoliberalismo, materializado na contrarreforma do Estado, é o que conduz a gestão do patrimônio da União durante o período FHC. (XAVIER, 2019, p. 153).

Sobre a estrutura administrativa da SPU neste período do governo FHC, o número de servidores pouco variou em relação ao que era na gestão Vargas. Os relatórios de gestão do órgão apontam que o órgão contava com 622 servidores para gerir aproximadamente 400.000

imóveis, pouco mais do que os 554 servidores que citados no relatório de gestão 1954. Em 2 de julho de 1995, reportagem do Jornal do Brasil destacou a questão da baixa arrecadação no órgão em decorrência do grande número de imóveis não cadastrados. Apesar desta observação feita pela reportagem, destaca-se que o número de imóveis da União cadastrados aumentou quase 1000% em meio século, ao tempo que o quantitativo de servidores cresceu apenas 12%.

Também em julho de 1995 foi apresentado à SPU o Sistema Integrado de Administração Patrimonial (SIAPA). Moreira (2018) menciona que, após a implantação do SIAPA, que aconteceu apenas em 1997, o Governo esperava ampliar a base cadastral, reduzir as inconsistências e aumentar a arrecadação a partir da identificação de imóveis para alienação. A elevação da arrecadação, entretanto, veio a ocorrer em ritmo bem mais lento que o previsto, conforme demonstra a tabela abaixo. Xavier (2019) esclarece que, apesar do aparente crescimento da arrecadação no período, se os valores arrecadados forem corrigidos tendo como ano-base 1995, o que se perceberá é uma redução da arrecadação patrimonial no período FHC.

Ano	1995	1996	1997	1998
Expectativa	R\$ 273,16	R\$ 289,63	R\$ 329,11	R\$ 523,97
Arrecadação nominal	R\$ 74,15	R\$ 182,21	R\$ 105,33	R\$ 121,06
Crescimento nominal	0%	145,82%	-42,2%	14,9%

Tabela 6 - expectativa e arrecadação com os imóveis da União no primeiro mandato de FHC, de acordo com dados fornecidos pelo Jornal do Brasil, edições de 02/07/1995 e 04/04/1999. Valores em milhões. Fonte: Xavier, 2019.

Ainda no primeiro mandato de FHC, foi editada a Medida Provisória nº 1.567, de 14 de fevereiro de 1997, que viria a ser convertida na Lei nº 9.636, de 15 de julho de 1998, uma das principais legislações patrimoniais, que surgiu para facilitar a promoção do ajuste fiscal e adequar a gestão patrimonial à lógica neoliberal e gerencial. A exposição de motivos da Medida Provisória deixava clara a expectativa da SPU identificar seus imóveis com maior celeridade, o que facilitaria a venda para pagamento da dívida pública. Destacava ainda a intenção de promover a regularização fundiária de 3 milhões de ocupações irregulares, o que, sob a ótica neoliberal, significava vender os referidos imóveis para a população de baixa renda. Xavier (2019) destaca, entretanto, que além da maioria desses imóveis não estarem cadastrados nos

sistemas da SPU, a ausência de registros cartoriais se constituiria em mais um obstáculo para a concretização das pretendidas vendas.

Através da Lei nº 9.491, 09 de setembro de 1997, os imóveis da União foram incluídos no Plano Nacional de Desestatização. Entretanto, diferentemente do processo de privatização das empresas públicas do país, que foi bastante acelerado no período FHC, as vendas dos imóveis da União produziram pouco efeito do ponto de vista da arrecadação. Em 1998 foram extintas 12 das 22 Delegacias do Patrimônio da União então existentes nos estados. Também em 1998, por intermédio da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, a Secretaria do Patrimônio da União migrou da estrutura do Ministério da Fazenda para o Ministério do Planejamento. Ademais, em 2001 as unidades do Órgão Central e as Delegacias Estaduais foram transformadas em Gerências, cujas rotinas administrativas misturavam atividade meio com atividade fim, rompendo com a lógica de gestão por processos, conforme disposto na Portaria MP nº 272, de 16 de novembro de 2001.

No ano de 2000 o Tribunal de Contas da União realizou auditoria operacional na SPU, cujos resultados estão expressos no Acórdão 542/2003 – Plenário¹⁰³. No âmbito da referida auditoria, o TCU proferiu a Decisão 295/2002TCU-Plenário, cujo escopo foi uma avaliação da situação do patrimônio imobiliário da União e da cobrança de foros e laudêmios de terrenos de marinha. A Decisão encaminhou à SPU diversas determinações, algumas das quais foram objeto de recurso. Além de mencionar a questão da necessidade de aprimoramento nos recursos humanos do órgão, em quantidade e qualidade, o órgão de controle, diante da histórica baixa arrecadação do órgão e altas taxas de inadimplência, determinou que:

c) adote medidas urgentes e efetivas para impedir a prescrição e a decadência relativas a créditos patrimoniais diante da entrada em vigor da nova legislação a esse respeito, a partir da publicação da Lei nº 9.636/98 e edição da Medida Provisória nº 1.787/98, sob pena de responsabilização de seus dirigentes. (TCU - ACÓRDÃO 542/2003 – PLENÁRIO).

Consta, entre as informações do Relatório da Decisão nº 295/2002 do Tribunal de Contas da União, que subsidiou o Acórdão acima citado, que:

10.1 [...] até hoje, a União não vem dotando esse Órgão dos meios necessários à realização de sua missão. Isto é corroborado e agravado pela visão de gestores oriundos, não raro, de entidades regidas pelo direito privado, realidade deveras diversa da Administração Pública. [...]10.9 O quadro de pessoal da Secretaria não apresenta a evolução há muito requerida. A SPU continua a padecer da carência de pessoal e de mão-de-obra qualificada para o desempenho de suas atividades. (...)10.13 No que se

¹⁰³ Acórdão disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO-15117/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse. Acesso em: 07/03/2021.

refere à arrecadação, a atuação da SPU é insatisfatória na medida em que não implementou mecanismos de atualização cadastral dos imóveis localizados em áreas de domínio da União [...] A tabela nº 21 demonstra que os débitos patrimoniais não quitados atingiram, em 30.9.2000, o montante de R\$ 1.510.626.000,00 (um bilhão, quinhentos e dez milhões, seiscentos e vinte e seis mil reais). (TCU, 2002).

Ademais, o Relatório em questão menciona que a maior parte (80%) das arrecadações no ano 2000 foram relacionadas às taxas de ocupação, demonstrando a baixa arrecadação especialmente quando relacionada aos foros e laudêmios. Quando observada a taxa de inadimplência, percebe-se que esta aumentou de 66% em 1999 para 72% em 2002. Este aumento provavelmente foi corroborado pelo aumento nos valores das taxas de ocupação que, com o ajuste fiscal do governo Sarney, passaram de 2% para 5% em relação ao valor venal do imóvel.

Outra informação que merece destaque é que, entre os 466.000 imóveis então cadastrados no SIAPA no momento da auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU), apenas 281 eram ocupados por pessoas carentes. Nesse sentido:

A desproporcionalidade do número de imóveis cadastrados na SPU como sendo ocupados por pessoas de baixa renda é comprovada quando se compara os indicadores sobre a população economicamente ativa daquele período que mostram que 27% da população ganhava entre zero e três salários mínimos, sendo que quase 13% desse universo estava na faixa de renda de zero salários mínimos, enquanto na SPU, mesmo com a adoção do critério de renda familiar para a composição da renda, o percentual de imóveis ocupados por famílias consideradas carentes, ou seja, com renda familiar entre zero e três salários mínimos, era de 0,06% em relação aos imóveis cadastrados. (XAVIER, 2019, p. 159).

Apesar do protagonismo das forças conservadoras na década de 1990, pode-se dizer que houve avanços importantes, sobretudo pela proeminência dos movimentos sociais no início do ano 2000, com a Emenda Constitucional nº 46/2000, que incluiu a moradia entre os direitos sociais do artigo 6º da Constituição Federal de 1988, a aprovação do Estatuto das Cidades, além da criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, que ampliou o debate sobre os direitos dos povos e comunidades tradicionais.

Em 2003, o Presidente Lula assumiu com uma proposta de conciliação de classes organizada em torno de um governo baseado no presidencialismo de coalizão¹⁰⁴. Nos governos

¹⁰⁴ O termo presidencialismo de coalizão foi criado pelo cientista político Sérgio Abranches, em 1988, e significa o ato de fechar acordos e fazer alianças entre partidos políticos/forças políticas em busca de um objetivo específico. Para o professor Adriano Codato, esses acordos entre partidos são, normalmente, com a finalidade de ocupar cargos em um governo. Na mesma linha, o professor Antônio Carlos Pojo do Rego, o presidencialismo de coalizão nada mais é do que a forma com a qual o Poder Executivo conduz a administração pública, distribuindo postos administrativos em busca de apoio político e a formação de uma maioria parlamentar. Nesse sentido, podemos compreender que para que um governo consiga colocar em prática sua agenda governamental, se faz necessário criar uma base de sustentação, de apoio, no Poder Legislativo. Fonte: <https://www.politize.com.br/presidencialismo-de-coalizacao-e-atual-crise-brasileira/>. Acesso em: 07/03/2021

Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016) houve um maior foco nas políticas de concessões, ao invés da venda de estatais. Como diz Xavier (2019), não se pode dizer que houve um abandono da agenda de ajuste fiscal nesse período, considerando a priorização dos superávits primário para pagamentos de juros da dívida, a continuidade do programa de privatização, as concessões e as parcerias público-privadas, além da ênfase nas políticas transferência de renda focalizada com a finalidade de estimular o consumo em detrimento de uma política de seguridade social universal.

A principal diferença entre os dois processos (privatizações x concessões) é que as privatizações têm um caráter definitivo, e as concessões se caracterizam por transferências temporárias ao setor privado, com prazos e condições pré-definidas, mas sem passar a titularidade dos ativos ao setor privado. No governo Lula foi priorizado um programa de concessões de rodovias e hidrelétricas, mas houve também a privatização dos bancos estaduais do Ceará e do Maranhão. No governo Dilma houve a continuidade deste modelo, estendendo-o a outros setores, como os aeroportos. Antes de ser afastada em decorrência do processo de impeachment, Dilma anunciou um novo programa de concessões, incluindo rodovias, portos, aeroportos e ferrovias.

No que se refere à condução da gestão do Patrimônio da União durante as gestões do Partido dos Trabalhadores, houve a ampliação do número de servidores e de uma estrutura burocrática apta a destinar imóveis da União para políticas habitacionais e promoção de regularização fundiária, como será visto no Capítulo seguinte, sobretudo ao abordar a questão dos imóveis da União nos Planos Plurianuais.

Por intermédio da Portaria MP nº 206, de 17/08/2003 foi criado um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) com a finalidade de apresentar uma nova proposta para a gestão do patrimônio da União. Como resultado do referido GTI tem-se a Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União, em um momento em que a Política Urbana também estava sendo reestruturada no país. Foi definida como missão da SPU: “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” (SPU, 2010). Nesse aspecto, conforme menciona Xavier (2019), os três macroprocessos da SPU – caracterização e incorporação, destinação e arrecadação – deveriam ser guiados pela nova missão do órgão.

Na área de habitação, conforme abordado no subitem 1.4.1, após a criação do Ministério das Cidades em 2003 foi elaborada a Política Nacional de Habitação, um documento com diretrizes e propostas de ações para o enfrentamento para o problema do déficit

habitacional, que passou a contar com uma série de instrumentos para viabilizar a sua implantação, dentre os quais o Sistema Nacional de Habitação e o Plano Nacional de Habitação.

Nessa perspectiva, a Política Nacional da Habitação tem como componentes principais: Integração Urbana de Assentamentos Precários, a urbanização, regularização fundiária e inserção de assentamentos precários, a provisão da habitação e a integração da política de habitação à política de desenvolvimento urbano, que definem as linhas mestras de sua atuação. (POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO, 2004, p. 29)¹⁰⁵.

A Política Nacional de Habitação apontou entre os programas e ações a comporem o Plano Nacional de Habitação:

e) Regularização fundiária

Programa de apoio, complementação e suplementação da ação dos governos municipais à regularização fundiária sustentável em áreas urbanas ocupadas por assentamentos precários e intervenção mais direta nos casos em que os assentamentos a serem regularizados estejam situados em terras de propriedade da União. (POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO, 2004, p. 40-41).

Destacou ainda que:

É importante considerar, ainda, a existência de imóveis ociosos e subutilizados pertencentes ao Governo Federal – patrimônio da União e de autarquias como INSS, RFFSA, Ibama, entre outros –, sendo a grande maioria localizada nas áreas centrais urbanas, para os quais deverá ser promovido o adequado aproveitamento habitacional, especialmente por meio de programas de arrendamento e locação social.

(...)

A Política Fundiária deve considerar as terras e imóveis públicos vazios ou subutilizados de domínio da União, Estados e Municípios para produção de habitação. (POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO, 2004, p. 46-48).

Pelo exposto percebe-se que a PNH propunha a utilização de imóveis da União tanto para programas de provisão habitacional quanto para a regularização fundiária, e que a destinação de imóveis da União deveria acontecer de forma gratuita e menos burocrática para o atendimento a iniciativas de interesse social. Xavier (2019) menciona que desde a criação do Ministério das Cidades em 2003, a Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União vinha acompanhando as legislações gerais norteadoras ou criadas por aquela pasta, tais como o Estatuto da Cidade, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, o Programa Minha Casa Minha Vida e a Lei 13.465/2017. Cabe investigar se a referida convergência continua com

¹⁰⁵ Informação disponível em:

<https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:AWTLvNsUv90J:https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdu/publicacoes/plana-nacional-de-habitacao/view+&cd=12&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 07/03/2021.

o Ministério do Desenvolvimento Regional, que em 2019 passou a englobar as atribuições do extinto Ministério das Cidades.

Reconhece-se que houve avanços nas gestões do Partido dos Trabalhadores no que se refere à destinação de imóveis da União para políticas urbanas e nas tratativas envolvendo interesse social, no entanto, observa-se que desde 1982 já existiam legislações nesse sentido, inclusive no governo Collor.

Evidente que a concepção de política urbana nos governos anteriores não era a mesma, mas, muito além de sua concepção, a análise de política pública deve considerar a efetividade, os processos decisórios, os mecanismos de financiamento e não apenas os seus marcos regulatórios. (XAVIER, 2019, p. 163).

A SPU, entretanto, continuou a ser um órgão predominantemente arrecadatório, concepção que parece que só viria a mudar a partir da gestão Temer e, posteriormente, Bolsonaro, quando o foco migrou para a venda dos ativos e para uma regularização fundiária entendida como titulação, nos moldes do preconizado por uma cartilha já ultrapassada do Banco Mundial e nos “achados” de Hernando de Soto. Sobre essa questão da arrecadação, Xavier (2019) elabora interessante gráfico, que vale a pena reproduzir, no qual resta demonstrada a curva ascendente no período Lula e Dilma. Ademais, o aumento da arrecadação também é reflexo do incremento no número de servidores do órgão, que passou de 782 em 2002 para 1322 ao final de 2018.

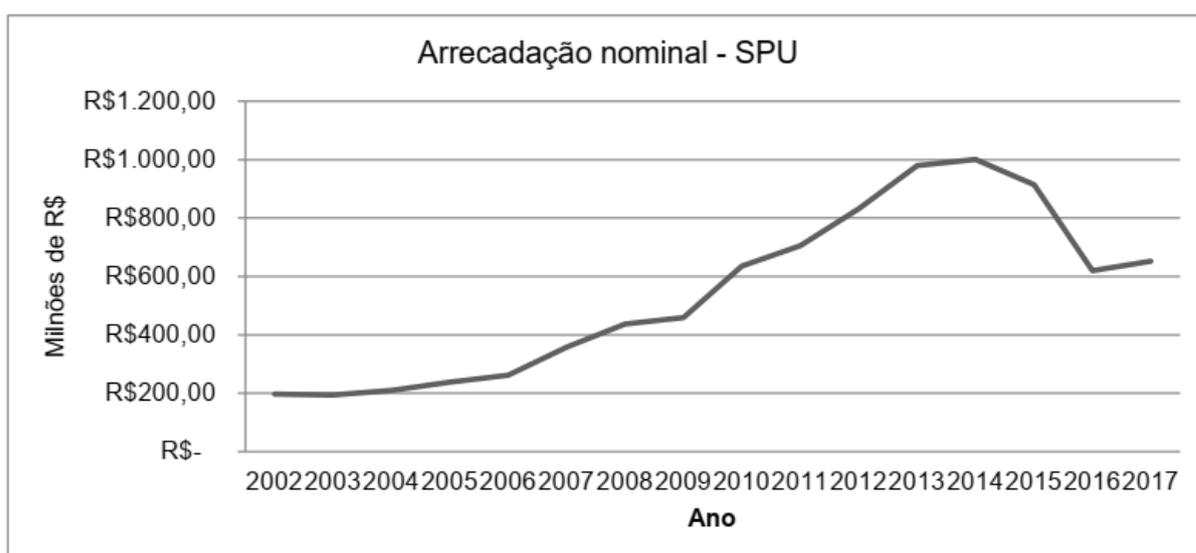


Ilustração 8 – arrecadação nominal da SPU entre 2002 e 2017. Valores em milhões. Fonte: Xavier, 2019.

A partir de 2015, observa-se no gráfico acima a ocorrência de nova queda na arrecadação, como reflexo da própria conjuntura política de enfraquecimento (momentâneo) do

presidencialismo de coalizão, que culminaria com o golpe parlamentar promotor do impeachment da Presidenta Dilma, e também da conjuntura social de crescente desemprego e redução do poder de compra da população, além de alterações na legislação patrimonial. Iniciava-se a nova guinada em direção à ortodoxia neoliberal.

A Lei 13.139/2015¹⁰⁶ modificou os critérios para cobrança das taxas de ocupação, definindo que estas passavam a ser calculadas considerando o valor do domínio pleno dos terrenos, a ser atualizado pela planta de valores genéricos elaborada pelos Municípios e pelo Distrito Federal, para as áreas urbanas; ou pela Planilha Referencial de Preços de Terras elaborada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), para as áreas rurais (art. 2º); e vetou novas inscrições de ocupações que ocorreram após 10 de junho de 2014. Nota-se que o instituto da inscrição de ocupação, que em 2020 completou 100 anos e que historicamente sofria alterações no que se refere ao período de vedação para novas inscrições, não foi mais modificado a partir desta Lei de 2015, o que de certa forma corrobora com o entendimento de que o foco passou a ser a venda ou a titulação dos imóveis.

Outra Lei editada em 2015 e que merece destaque é a de nº 13.240, de 26 de junho, que dispõe sobre a administração, a alienação, a transferência de gestão de imóveis da União e seu uso para a constituição de fundos. Embora não tão incisiva em relação à questão da alienação como viria a ser a Lei nº 13.465/2017, já demonstrava uma tendência no foco da venda dos imóveis, e, no art. 20, previu a destinação de imóveis da União para a constituição de fundos de investimento. Havia uma ressalva, entretanto, aos imóveis inscritos em regime de ocupação. Tal ressalva seria retirada com a nova redação trazida pela Lei nº 13.465/2017. Abaixo segue a nova redação presente na Lei nº 13.240/2015, em decorrência da alteração promovida pela Lei nº 13.465/2017:

Art. 20. Os imóveis de propriedade da União arrolados na portaria de que trata o art. 8º e os direitos reais a eles associados poderão ser destinados à integralização de cotas em fundos de investimento. (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)¹⁰⁷.

No que se refere à trajetória da SPU, inclusive durante os dois governos Lula e os dois governos Dilma, Xavier (2019) apresenta interessante reflexão:

Por hora cumpre apenas observar que existe uma característica que segue a trajetória da SPU, inclusive durante os governos dois governos Lula e os dois governos Dilma, que é a influência do patrimonialismo na gestão do órgão, impedindo-o de obter

¹⁰⁶ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13139.htm#art3. Acesso em 07/03/2021.

¹⁰⁷ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13240.htm. Acesso em: 07/02/2021.

resultados satisfatórios tanto nas ações voltadas para o fomento das políticas de interesse social quanto para potencialização da arrecadação a partir da extração das rendas fundiárias dos seus imóveis. (XAVIER, 2019, p. 163).

No governo Temer (2016-2018) foi anunciado um grande pacote de privatizações e concessões, com 57 nomes de empresas, incluindo a Eletrobras e a Casa da Moeda. No entanto, a maioria de seus projetos não conseguiu ser concluído. Bolsonaro assumiu esse processo em 2019, o que aparece de maneira clara quando analisamos o programa do PPA denominado Brasil, Nosso Propósito abordado adiante que, inclusive na sua proposta original, se chamava Programa de Desestatização e Desinvestimento.

Pode-se dizer que, no governo Bolsonaro, o foco nas privatizações e concessões foi ampliado, de modo que passou a dedicar uma não tão nova, mas especial atenção à venda dos bens imóveis da União. Não é objetivo deste trabalho analisar os prós e os contras dos processos de privatizações e concessões em sentido amplo, mas, de maneira geral, acredita-se que há fortes argumentos pertinentes, a favor e contrários aos referidos processos. Há que se prestar especial atenção, entretanto, ao que está sendo definido como prioritário para ser vendido ou concedido, às condições estipuladas nos referidos processos e a destinação dos recursos auferidos com as vendas.

O argumento de saneamento das contas públicas deve ser olhado com cautela e especial desconfiança tendo em vista que, historicamente, a dívida pública tem crescido mesmo com as privatizações e sem considerar os impactos advindos da pandemia de Covid-19. A extração de rendas, que sempre foi a característica principal da SPU, se fortalece e muda de viés com as pressões para a liberalização de novos ativos na atual fase mundializada e financeirizada da economia. É uma visão mercadológica do patrimônio público que o destitui da sua função social.

Com relação à captura dos imóveis da União por parte do capital portador de juros, a criação dos fundos públicos irá inaugurar uma nova era de espoliação, mas os dados disponíveis ainda não nos permitem avaliar quais serão os impactos na gestão dos imóveis da União, uma vez que as ações para a implantação desses fundos também dependem de uma capacidade operacional do órgão. (XAVIER, 2019, p. 163).

Os governos Collor, Itamar, FHC, Temer e Bolsonaro defenderam ou defendem o neoliberalismo e a diminuição do papel do Estado, com a entrega ao capital privado das principais empresas nacionais, e dos bens imóveis da União. No governo Temer, quando houve a edição da MP 759/2016, que viria a se transformar na Lei nº 13.465/2017, houve uma retomada contumaz da política privatista, um dos elementos impulsionadores do golpe parlamentar que sustentou o impeachment da Presidenta Dilma, apoiado por amplos setores, incluindo o ruralista

e do agronegócio, e complexos empresariais nacionais e transnacionais. Conforme lembra Bercovici:

O que ninguém diz é que ao privatizar uma empresa estatal ou qualquer parcela do patrimônio público, o governo está expropriando a população de bens públicos que são de sua titularidade. Simples assim. Na privatização, o governo age do mesmo modo que na expropriação. Da mesma forma que desapropria uma propriedade privada, na privatização o governo aliena a propriedade pública. O problema é que o proprietário privado pode contestar e tem garantias, o povo não. Todo processo de privatização é uma expropriação de bens que deveriam integrar permanentemente o patrimônio público de todos os cidadãos, decidida por uma autoridade política que exerce o poder temporariamente. No processo de privatização, o governo não vende o que é dele (governo). Na privatização, o governo vende o que pertence a todos nós. E sem nos consultar sobre isso. (BERCOVICI, 2021, p.2).

O projeto privatista tem sido historicamente construído. Ressalte-se que não estamos criticando aqui as privatizações, concessões e alienações em todos os seus aspectos, mas a maneira como estas iniciativas vêm historicamente sendo conduzidas no Brasil, na maioria dos casos, sem que os resultados retornem de maneira ampla para uma coletividade, sem que sejam adotados mecanismos para que permaneçam integrando o patrimônio público dos cidadãos. Sem desvalorização, sem entreguismo, sem subavaliações deste patrimônio. Sem que o Estado renuncie a receitas e a possibilidades de projetos mais sustentáveis de cidades.

Bercovici (2021) bem ilustra a situação ao dizer que o governo é um administrador fiduciário, ou seja, atua apenas sob mandato. Assim, não pode nem deve dispor dos bens públicos ao seu bel-prazer. O governo não é proprietário das empresas e demais ativos estatais, ele é apenas seu gestor, e deve ser o servidor do povo soberano, não o contrário.

É com este projeto a todo o vapor que estamos lidando quando analisamos o atual contexto das vendas dos imóveis da União. Isto, conforme será abordado no capítulo 2 adiante, se reflete no Programa Brasil, Nosso Propósito, que abrange as ações da SPU no âmbito do PPA 2020-2023, instrumento de planejamento de médio prazo do Governo Federal.

1.5. O papel da titulação na regularização fundiária: uma abordagem crítica revisitando a obra de Hernando de Soto

A partir de 2016 tem sido observada, no Brasil, uma crescente ênfase, protagonizada sobretudo pelo executivo e legislativo federais, relacionada às iniciativas de regularização fundiária que têm como foco os títulos formais individuais de propriedade. O que, ao menos para os estudiosos do urbanismo, parecia uma discussão superada, principalmente após estudos e análises de experiências com foco nesse formato de regularização fundiária terem demonstrado que não apresentaram os resultados esperados, parece ter ganho novo fôlego. Ou

seria mais um modismo que, como tantos outros, chega com atraso ao Brasil? Um país que, conforme aponta Fernandes (2007), possui municípios como Rio de Janeiro e São Paulo cuja população vive na ilegalidade em percentual que ultrapassa os 50%¹⁰⁸.

Para tentar compreender esse fenômeno nos propusemos revisitar a obra de maior influência do economista peruano Hernando de Soto, apesar da ampla produção bibliográfica sobre o assunto. Seu livro *O mistério do capital* – por que o capitalismo dá certo nos países desenvolvidos e fracassa no resto do mundo, foi publicado no ano 2000. As ideias defendidas por De Soto nesta obra influenciaram, sobretudo na primeira década do século XXI, desde organismos internacionais a governos de vários países.

O Banco Mundial, por exemplo, apesar do hoje em dia já apresentar uma visão mais crítica sobre o direcionamento inicial, como abordaremos mais adiante, defendeu por muitos anos o direito individual de propriedade e a homogeneização dos sistemas jurídicos nacionais sob o principal argumento de remover os obstáculos à circulação global do capital imobiliário internacional. Utilizou a exigência para se adotarem políticas de titulação em massa inclusive como pré-requisito para a concessão de financiamentos, tendo apoiado políticas públicas de regularização fundiária em grande escala em países como o Peru, México, El Salvador, Egito e Romênia. Nos dias de hoje já é possível avaliar até que ponto essas experiências foram bem-sucedidas ou não, e tentar compreender o porquê de terem aportado no Brasil com tanta força nos últimos anos. Fernandes nos lança uma luz logo no início dessa reflexão ao dizer que:

De uma hora para outra, políticos que nunca estiveram especialmente interessados nas questões das cidades agora estão se tornando veementes defensores das ideias de Hernando de Soto. Por quê? Basicamente, porque, ao invés de recorrer aos tradicionais argumentos humanitários, religiosos e sociopolíticos, que são tradicionalmente usados para justificar as políticas de regularização fundiária, o autor dá uma dimensão econômica fundamental à ilegalidade. Entretanto, em que pese sua importância, suas ideias devem ser recebidas com muita cautela e de maneira crítica. (FERNANDES, 2001, p.1).

Percebe-se que a influência do peruano no Brasil remonta a bem antes de 2016, ano em que o aparato legal do país começou de fato a ser modificado para se adequar às

¹⁰⁸ Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2020 mostram que mais de 5 milhões (5.127.747, em 2019) de domicílios no Brasil estão em assentamentos irregulares conhecidos como favelas, invasões, grotas, baixadas, comunidades, loteamentos ilegais, mocambos e palafitas. Segundo o IBGE, os aglomerados subnormais são formas de ocupação irregular de terrenos públicos ou privados, caracterizados por um padrão urbanístico inadequado, carência de serviços públicos essenciais e localização em áreas que apresentam restrições à ocupação. As populações dessas comunidades vivem sob condições socioeconômicas, de saneamento e de moradias precárias.

recomendações do economista. Fernandes (2007) menciona que, pouco antes da aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, em cidades como o Rio de Janeiro e Recife foram realizadas reuniões para divulgar e viabilizar a adoção das ideias de De Soto. Havia também indícios de que o Governo Federal estaria interessado em fazê-lo por meio de um programa denominado Brasil Legal. O referido programa, entretanto, não foi adiante.

Para compreender essa obra influente, que virou *best seller* em diversos países, passou a constar em editoriais e publicações como *The Economist*, *The Financial Times* e *The New York Times*, a ser vastamente abordada em estudos a partir dos anos 90 e que dialoga tão proximamente com o tema da presente pesquisa; nos propusemos revisitá-la e a estudiosos que já debateram e debatem sobre o assunto.

O livro *O Mistério do Capital* está organizado em 7 capítulos, nos quais o autor propõe desvendar os motivos da prosperidade do capitalismo nos países do ocidente, e o porquê do sucesso desse sistema ter ficado circunscrito a esses países, enquanto o Terceiro Mundo e as nações do antigo bloco comunista não avançam a ponto de se beneficiarem dele (do capitalismo).

De Soto caracteriza o capitalismo como o único modo viável de se organizar racionalmente a economia moderna, e busca demonstrar que o maior obstáculo para que determinados países se beneficiem do capitalismo é a incapacidade de gerar capital. Argumenta que mesmo nações pobres possuem um montante inimaginável caracterizado como capital morto, que seriam os valores dos ativos dos pobres. As ricas nações já haveriam percorrido um caminho no passado que fez com que esses ativos passassem a ser representados por títulos, tornando-se assim capazes de lhes extrair capital.

Esse é o suposto mistério do capital apresentado por De Soto, para quem casas com escrituras seriam a solução para a superação da barreira que separa os países desenvolvidos dos do Terceiro Mundo e dos antes comunistas. Ao longo da obra o autor tenta demonstrar que é o sistema de propriedade legal que possibilita uma rede efetiva de ativos e como esses vínculos criariam capital. Em outras palavras, como diz Fernandes (2007) trata-se de legalizar o ilegal. E o autor propõe que isso seja feito pela via única da outorga de títulos de propriedade individual plena.

Parece uma fórmula simples descrita numa linguagem simples, que levaria a resultados grandiosos em termos de desenvolvimento para os já citados países do terceiro mundo e os antes comunistas, colocados em um mesmo pacote de sofrimento econômico. Aliás, para o

autor, há apreensão em relação ao sucesso da implementação do capitalismo nestes locais, pois isto pode levar à recessão em economias ricas.

No primeiro capítulo da obra, o autor menciona que os países capitalistas do ocidente que representam seus ativos por títulos enxergam o processo como tão corriqueiro que perderam toda a consciência de sua existência.

Embora enorme, ninguém o vê, incluindo os norte-americanos, os europeus e os japoneses, que devem toda a sua riqueza à sua capacidade de usá-lo. Trata-se de uma infraestrutura legal implícita, oculta bem ao fundo de seus sistemas de propriedade da qual a posse não é mais que a ponta do iceberg. O resto do iceberg é um intrincado processo construído pelo homem, que pode transformar seus ativos e seu trabalho em capital. Esse processo não foi elaborado de um plano e não vem descrito em um folheto de capa brilhante. Suas origens são obscuras, e sua significância jaz enterrada no subconsciente econômico das nações capitalistas ocidentais. (DE SOTO, 2001, p. 23).

Nesse contexto de um suposto mistério a ser desvendado, De Soto propõe recuperar a história dos ricos e prósperos países ocidentais no que se refere aos seus sistemas de propriedade, para explicar como podem ser corrigidos os fracassos dos países pobres, que teriam iniciado um capitalismo sem capital. Cita que os países ricos fizeram uma trajetória de lutas por direitos legais às terras e que o resto do mundo se assemelha muito aos EUA de um século atrás. Assim, há necessidade de integrar os pobres às economias, assim como as ricas nações ocidentais o fizeram. A receita para o capitalismo bem-sucedido seria a referida integração, através de uma lei de propriedade formal e universal, com um processo de conversão que permita gerar capital.

A pouca atenção dedicada ao capital, segundo De Soto, envolveu-o numa série de cinco mistérios, sobre os quais o autor discorre na sua obra, mas cujos títulos são autoexplicativos e merecem ser aqui citados: o mistério da informação ausente, o mistério do capital, o mistério da percepção política, as lições esquecidas da história dos Estados Unidos (EUA), e o mistério do fracasso legal: porque a lei de propriedade não funciona fora do Ocidente. Nos capítulos seguintes do livro, o autor discorre na tentativa de solucionar cada um desses mistérios, como um manual para resolver a pobreza urbana e dinamizar a economia dos países.

Ao abordar o mistério da informação ausente menciona que os pobres, mesmo os que vivem sob regimes mais desiguais, possuem muito além do que jamais foi constatado, o problema seria seus bens não serem representados de forma a produzir valores agregados. Ao analisar a afirmação do autor tem-se que soa no mínimo estranha, principalmente para as pessoas que moram e conhecem a realidade de algum ou alguns desses países permeados pela

desigualdade, como é o caso do Brasil. Logo uma indagação vem à mente. Uma família que sobrevive com salário-mínimo ou menos que isso, morando em uma habitação irregular e precária numa favela, que luta pela sobrevivência no seu dia a dia e tendo os desafios majorados com a crise trazida pelo coronavírus. Teria a solução de seus problemas com uma titulação de sua moradia? Bem difícil concordar com a abordagem proposta pelo autor logo no início de sua obra, mas não deixa de ser útil a retrospectiva que De Soto faz sobre o sistema de propriedade nos Estados Unidos, que herdaram da Inglaterra uma lei de terras muito complexa, além de um amplo sistema de concessões sobrepostas dessas terras. Segue uma passagem interessante nesse sentido.

Eram os tempos dos pioneiros do “Oeste Bravio”. Uma das razões para este ser tão bravio era que os pioneiros, na maior parte invasores, insistiam que o trabalho, e não as escrituras formais ou linhas de fronteira arbitrárias, dava valor à terra e estabelecia sua posse. Acreditavam que, se ocupassem uma terra e a valorizassem com casas e lavouras, esta lhes pertencia. Os governos estaduais e federais pensavam diferente. Enviavam tropas para queimar lavouras e destruir construções. Os colonos defendiam-se. Com a partida dos soldados, os colonos reconstruíam tudo e retornavam a cavar a subsistência. (DE SOTO, 2001, p. 31).

Ainda neste capítulo do livro é curiosa a referência do autor aos países do terceiro mundo antes de 1950, ao mencionar que a terra pertencia a poucos: oligarcas nativos ou fazendeiros coloniais. Não saberia ele que essa realidade do Brasil em relação à questão fundiária ainda é bem próxima disso em pleno século XXI?

Através de exemplos em países como o Peru, Filipinas, Egito e Haiti o autor demonstra a burocracia e altos custos envolvidos para legalizar pequenos negócios e propriedades, e as dificuldades de permanecer legal após a legalização. Ao se referir ao Brasil, destaca que nos anos 80 mais de dois terços das moradias produzidas eram destinadas ao aluguel, proporção que caiu para apenas cerca de 3% do total de moradias produzidas e registradas como moradias de aluguel nos anos 2000. Constata que este mercado teria ido para as áreas extralegais das cidades brasileiras, as favelas.

Para os estudiosos da questão urbana no Brasil, como Villaça, Bonduki, Maricato, Rolnik, Fernandes entre outros, sabe-se que expansão das favelas e demais ocupações irregulares ou extralegais vai muito além de uma diminuição da oferta de moradias de aluguel como causa, porém esta é a única causa citada pelo autor. Se identifica com a escolha de modelos de cidades excludentes, com o não enfrentamento das desigualdades sociais, com a concentração de terras nas mãos de poucos, com a equivocada administração e destinação de imóveis públicos, com o domínio do fazer cidade pelos incorporadores imobiliários, por

políticas públicas de habitação que não logram enfrentar o real problema da moradia, entre outras questões. Apenas para citar algumas das causas mais reais, não desprezando a importância da habitação de aluguel nesse contexto, mas certamente entendendo que há causas muito mais consistentes que explicam a expansão de favelas e demais ocupações irregulares, incluindo as de média e alta renda, que a diminuição da produção e oferta de moradia de aluguel.

Nesse trecho do livro já fica claro o reducionismo feito pelo autor ao abordar questões complexas e que certamente não conhece a fundo nos países a que se propõe analisar. No entanto, De Soto é assertivo ao mencionar que uma vez fora do sistema oficial, resta aos extralegais viver e trabalhar fora da lei oficial, utilizando seus próprios acordos informais de compromissos na proteção e mobilização de seus ativos.

Esses acordos são o resultado de uma combinação de regras seletivamente emprestadas do sistema legal oficial, improvisações e costumes trazidos ad hoc de seus locais de origem ou localmente elaborados. São mantidos por um contrato social apoiado pela comunidade como um todo e reforçado por autoridades escolhidas da comunidade. (DE SOTO, 2001, p. 39).

A dinâmica acima descrita dos contratos sociais extralegais, segundo ao autor, criaria um setor vibrante, mas subcapitalizado. Sobre esta mesma dinâmica, Rolnik (2015) nos diz que, ao tratar dos assentamentos populares das cidades ao redor do mundo, a categoria “ilegal” não deve – e não pode – ser absolutizada, pois em vários casos, a maioria dos habitantes vive em sistemas de posse que podem ser considerados paralegais, semilegais ou quase legais, tolerados ou legitimados por leis costumeiras ou pelo simples uso ou tradição, reconhecidos ou simplesmente ignorados pelas autoridades. Muitos permanecem em seus locais de moradia por muitos anos, geração após geração. Outros, entretanto, vivem em constante instabilidade e ameaça quanto à permanência em seus locais de morar, especialmente quando a localização é entendida como privilegiada pelos mais abastados, que dificilmente toleram a pobreza em locais valorizados pelo mercado.

Rolnik (2015) chama a situação de transitoriedade permanente associada ao estigma territorial. O caso do Horto Florestal, no Rio de Janeiro, é citado como emblemático nesse sentido¹⁰⁹. São territórios de definição cambiante entre legal e ilegal, construídos a partir de

¹⁰⁹ O Horto Florestal (que abriga o Jardim Botânico) apresenta localização peculiar e privilegiada no Rio de Janeiro, na Zona Sul da Cidade. Quando foi criado em meados do século XX ficava em uma área isolada, distante de tudo. A partir da época que a Rede Globo (PROJAC) se instalou na região, a partir de 1970, a área começou a se valorizar, com a implantação de condomínios de luxo nos arredores. Nos primórdios do Horto Florestal, funcionários do antigo Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), e depois do IBAMA e do próprio Horto Florestal, tiveram licenças do Governo Federal para construir suas residências nas proximidades do parque. De acordo com Rolnik (2015) houve duas tentativas de expulsão da população residente do local, ambas mal-

pressões, mediações políticas, e camadas de legalidade, onde o estigma territorial transforma habitantes em criminosos ou em violadores da ordem urbanística. Nesses territórios, entretanto, acontece um dinâmico mercado de terras e de moradia, onde lotes são vendidos, alugados, comprados à margem da cidade legalmente constituída. Mike Davis diz que:

Pode haver mais de 250 mil favelas na terra. Sozinhas, as cinco maiores metrópoles do sul da Ásia (Karachi, Mumbai, Déli, Kolkata e Daca) somam cerca de 15 mil comunidades faveladas diferentes, com um total de mais de 20 milhões de habitantes. Uma população favelada ainda maior cobre o litoral em urbanização da África ocidental, enquanto outras conurbações imensas de pobreza espalham-se pela Anatólia e pelas terras altas da Etiópia; abraçam a base dos Andes e do Himalaia; explodem para longe dos núcleos de arranha-céus da Cidade do México, de Joanesburgo, Manila e São Paulo; e, claro, ladeiam as margens dos rios Amazonas, Niger, Congo, Nilo, Tigre, Ganges, Irrawaddy e Mekong. (DAVES, 2006. p. 199).

Ainda sobre as situações de indefinição acerca da posse da terra que geram situações ambíguas, Boaventura de Souza Santos desenvolveu vasta pesquisa sobre o tema da pluralidade das ordens jurídicas, que representa a coexistência e o conflito entre diferentes ordens jurídicas operando sobre o mesmo território. Segundo o autor, circulam na sociedade não uma, mas várias formas de direito ou modos de juridicidade. Ele nomeia o conjunto de normas e regras que regem a gestão dos territórios nas favelas e assentamentos populares como um direito interno, não oficial e precário.

O direito oficial, estatal, que está nos códigos e é legislado pelo governo ou pelo parlamento, é apenas uma dessas formas, se bem que tendencialmente a mais importante. Essas diferentes formas variam quanto aos campos da ação social ou aos grupos sociais que regulam, quanto à sua durabilidade – que pode ir da longa duração da tradição imemorial até a efemeridade de um processo revolucionário -, quanto ao modo como previnem os conflitos individuais ou sociais e como os resolvem sempre que ocorrem, quanto aos mecanismos de reprodução da legalidade, e distribuição ou sonegação do conhecimento jurídico. Parto, assim, da ideia da pluralidade das ordens jurídicas, ou, de forma mais sintética corrente, do pluralismo jurídico. (SANTOS, 1988, p. 147-148).

Rolnik (2015) esclarece, entretanto, que o pluralismo jurídico não resolve a questão da permanente transitoriedade desses espaços, que os colocam como reservas de terras. Faltaria incluir o campo político na equação, pois os processos de formação, consolidação e remoção de assentamentos têm sido muitas vezes constituídos e mediados pelo Estado. Neste rol está incluída a origem de muitos assentamentos situados em terras públicas.

sucedidas. A área é tida como de propriedade da União, no entanto, de acordo com informações da própria SPU, o processo de registro da área em nome da União, iniciado em 2012, foi suspenso por decisão do TCU, que interrompeu o processo de regularização fundiária em curso.

A importância desses assentamentos em processos políticos que envolvem sobretudo a disputa por investimentos escassos e votos, abre espaço para a seletividade e intermediação. Isso faz com que investimentos em urbanidade, assim como a tolerância, autorização ou mesmo promoção de assentamentos precários funcionem como potente dispositivo eleitoral com expectativa de retorno político através do voto popular ou de financiamento de campanhas.

O território popular é, assim, permanentemente investido pelo mundo da política, que ali espera receber o prêmio por parte daqueles que, por seu intermédio, foram seletivamente beneficiados com recursos públicos. (...) É interessante notar a diferença entre a retribuição de uma doação e o pagamento de uma dívida. A retribuição de uma doação não tem data-limite nem valor previamente definido: é um reconhecimento de uma obrigação que vai além da dimensão utilitária. O vínculo estabelecido pressupõe, no entanto, a ascendência do doador sobre o receptor, cuja condição e de devedor. Isso implica um compromisso cujo retorno não está previamente estabelecido – uma fatura sem valor nem data de vencimento definidos – e que pode ser solicitado a qualquer momento, sob distintas formas. (ROLNIK, 2015, p. 182 e 183).

Retornando ao Mistério do Capital, e após analisar as obras acima mencionadas, torna-se evidente que a extralegalidade, apesar de ser mais a norma que a exceção, possui meandros que De Soto não considera, sendo elemento que move uma engrenagem política, que consolida um estigma territorial e legitima mecanismos como a expulsão, negociações por investimentos e tolerâncias intermitentes.

De Soto segue sua abordagem calculando quanto capital morto teriam as posses imobiliárias dos pobres. Descobre cifras bem altas a ponto de afirmar que, por seus cálculos, o valor total dos imóveis de posse extralegal dos pobres no terceiro mundo e nas nações do extinto bloco comunista seria de pelo menos US\$ 9,3 trilhões. Fernandes (2007) afirma que, analistas como Payne, Duran-Lasserve e Radoki (2007) questionam o enfoque metodológico pouco rigoroso que levou Hernando de Soto a calcular o volume – altamente improvável – de “capital morto”, e criticam suas ideias pela excessiva simplificação, ou total manipulação, da dinâmica complexa dos mercados de terras informais e formais.

A propriedade da terra cumpriria um papel em países em desenvolvimento, de acordo com os citados analistas, não considerado por De Soto em sua abordagem. São países, sobretudo os da América Latina, nos quais a propriedade da terra funciona como um mecanismo fundamental de capitalização, gerando uma cultura de especulação, que dá suporte a uma herança de patrimonialismo e clientelismo político. Esse processo, por sua vez, afeta, profundamente, as condições de acesso à terra urbana, à moradia e a distribuição espacial de equipamentos e serviços públicos, bem como gera o fenômeno de ilegalidade urbana.

No terceiro capítulo do livro, De Soto foca na vida paralela dos ativos dos países desenvolvidos do ocidente, que não serviriam apenas a propósitos imediatos, mas até para serem utilizados como garantias via hipotecas, ou seja, são ativos que levam uma vida paralela ao mundo físico sob a forma de capital. O autor apresenta isso como quem constata uma novidade e, nesse estágio do livro, começa a ser repetitivo ao enfatizar que é a propriedade formal que proporciona o processo, as formas e as regras que fixam os ativos em uma condição que permite convertê-los em capital ativo.

Ele também ressalta a dificuldade de movimentar no mercado qualquer ativo cujos aspectos econômicos e sociais não estejam fixados em um sistema de propriedade formal. Com esta afirmação parece ignorar ou desconsiderar os ativos mercados presentes em comunidades de assentamentos extralegais. Sobre isto, Fernandes (2007) diz que o autor falhou em não reconhecer que, em assentamentos consolidados, os pobres já acumularam recursos e acumularam uma forma de patrimônio, o que tem sido possível pelo acesso ao crédito, ainda que não por instituições formais. Os pobres também se sentem seguros de sua posse, a ponto de investirem regularmente nas suas casas e negócios informais.

Ainda no terceiro capítulo, De Soto constata seis efeitos que seriam produzidos pelos sistemas formais de propriedades ocidentais, que permitiriam a seus cidadãos gerarem capital. Enfatiza, repetindo mais uma vez, que a maioria das pessoas dos países de terceiro mundo e nos antes comunistas está privada dos mencionados efeitos: a fixação do potencial econômico dos ativos por meio de registros de propriedade, a integração das informações dispersas sobre propriedade em um único sistema, a responsabilidade das pessoas considerando que a propriedade formal favorece o compromisso¹¹⁰, a transformação dos ativos em bens fungíveis ao separar suas características econômicas do seu estado físico¹¹¹, a integração das pessoas que se tornariam uma rede de indivíduos identificáveis e agentes de negócios responsáveis¹¹², e a proteção das transações¹¹³.

¹¹⁰ Nesse sentido, o autor chega a afirmar que pessoas sem algo a perder se encontram aprisionadas nos porões encardidos do mundo pré-capitalista.

¹¹¹ O autor ressalta a possibilidade de tomada de crédito, oferecimento dos ativos como garantias e outras formas de combinações, mencionando que os ocidentais utilizam dessa formalidade para produzirem continuamente combinações de maior valor.

¹¹² Menciona que poucos parecem haver percebido que o sistema de propriedade legal de uma nação desenvolvida é o centro de uma rede complexa de conexões que dá condições aos cidadãos comuns de formarem vínculos tanto com o governo como com o setor privado, e assim obterem mercadorias e serviços adicionais.

¹¹³ Destaca o papel dos cartórios públicos nesse processo, que mais que proteger a segurança da posse, protegeriam segurança das transações. Isso permitiria aos cidadãos moverem grandes quantidades de ativos com poucas transações.

Em resumo, de acordo com o autor, os mencionados efeitos significam que as casas levariam uma vida paralela, exercendo funções econômicas que antes não podiam exercer por não estarem inseridas em um sistema formal de propriedade. É que a ligação entre o capital e o dinheiro moderno passa pela propriedade, pois o dinheiro pressupõe propriedade. Mais uma vez Fernandes (2007) menciona que De Soto falha ao não produzir nenhuma evidência de que bancos e outras instituições oficiais de crédito e financiamento estariam dispostas a oferecer crédito para os pobres. O que há são provas do contrário, incluindo o caso do Peru, com um número insignificante de pobres que tiveram acesso ao crédito oficial após um programa massivo de titulação.

Além disso, estudos recentes questionam a sustentabilidade urbanística e socioambiental dos assentamentos no Peru, México, El Salvador e outros países que já foram legalizados como resultado de programas inspirados pelas ideias de Hernando de Soto. Tais programas focam exclusivamente, e artificialmente, a legalização formal dos assentamentos informais e não encontram suporte em programas de urbanização ou socioeconômicos, deixando, assim, de promover qualquer integração socioespacial. (...) a mera atribuição de títulos individuais de propriedade pode até garantir a segurança individual da posse. Mas, com frequência, isso faz com que os moradores vendam suas novas propriedades e se mudem para as periferias precárias, em muitos casos invadindo novas áreas – onde o mesmo processo de ilegalidade começa novamente. Se tomada isoladamente, a outorga de títulos individuais de propriedade plena não leva à integração socioespacial pretendida pelos programas de regularização, e que justificaria o investimento público. Além do que, se promovidas de maneira isolada, as políticas de legalização não têm impacto significativo sobre as condições de pobreza urbana (FERNANDES, 2007, p. 50).

Nessa altura do livro fica cada vez mais evidente a ênfase dada pelo autor na propriedade privada individual titularizada apresentada como a única solução para todos os males dos países pobres. Só assim seriam colhidos os louros do melhor do capitalismo, pois os pobres passariam a se beneficiar dos efeitos que a propriedade formal proporciona.

No quarto capítulo, intitulado O Mistério da Percepção Política, o autor destaca a importância dos sistemas integrados de propriedade formal para a criação de redes mais amplas, que potencializariam a capacidade de gerar capital. Defende que um governo moderno e uma economia de mercado são inviáveis sem um sistema integrado formal de propriedade.

Aos países mais pobres faltam instituições que integrem os migrantes nos setores formais, fixem seus ativos em formas fungíveis, obriguem seus donos a serem agentes responsáveis e lhes proporcionem dispositivos de integração e influência permitindo que se enfrentem produtivamente e gerem capital dentro de um amplo mercado legal. Do contrário, os migrantes inventam, à custa da ordem legal, uma variedade de acordos extralegais para substituírem as leis e as instituições de que precisam para cooperarem em um mercado expandido. (DE SOTO, 2001, p. 31).

No trecho acima percebe-se uma contradição do autor, tendo em vista que reconhece a atuação de informais em mercados expandidos vibrantes, se utilizando de uma variedade de mecanismos extralegais. Ou seja, já existem redes amplas com capacidade de gerar capital mesmo em mercados extralegais, diferentemente do que afirmou anteriormente, quando apresentou a formalização como condição *sine qua non* para acesso aos mercados.

De Soto segue comentando sobre o *boom* no aumento das populações urbanas nas cidades mundo afora, sobretudo a partir da década de 60 com as migrações. Tais movimentos teriam influenciado inclusive programas de desenvolvimento para levar a modernidade ao campo, no intuito de manter os camponeses em seus locais de origem ou de estimulá-los a regressarem ao campo.

Sobre o entendimento da fronteira que permeia o legal e o ilegal, a visão apresentada por De Soto coaduna com a que Rolnik (2015) apresenta como a literatura econômica neoclássica, caracterizando-a como ultrapassada ao relacionar a difusão da informalidade com o alto nível de exigência dos padrões da regulação urbanística. O autor do Mistério do Capital nos diz ter descoberto que, por todo o terceiro mundo, as atividades extralegais brotam sempre que o sistema legal impõe regras que frustram as expectativas daqueles a quem exclui.

É uma visão que desconsidera o impacto das normas de uso do solo urbano no aumento do preço das terras, o que limita a oferta de lotes com boa localização para a moradia dos pobres urbanos, ou seja, que relaciona as regulamentações urbanísticas com a inelasticidade da oferta. Ou seja, os altos preços derivados da regulação urbanística impossibilitam acesso dos mais pobres às terras bem localizadas. De acordo com Rolnik:

Em tese, o planejamento urbano e a regulação urbanística dele decorrente deveriam operar como uma espécie de molde para a cidade ideal ou desejada. Todavia, totalmente construída sob a lógica econômica e adaptada aos ritmos e estratégias do mercado, especialmente os dos incorporadores e promotores de investimentos imobiliários para os setores de maior renda, a legislação urbana serve basicamente para definir e lhes reservar as melhores áreas, impedindo sua “invasão” pelos pobres. Sua maior função – ainda mais eficaz graças à presença de mercados informais de terras – é a construção de barreiras invisíveis para conter a penetração de territórios populares nas áreas de melhor localização, garantindo a sua destinação para os produtos imobiliários dos grupos de mais alta renda na cidade. (ROLNIK, 2015, p. 186).

Contrapondo o ponto de vista de De Soto, não é o alto nível de exigência das regulamentações urbanísticas que impõe regras que frustram as expectativas dos mais pobres. É de fato o alto preço do solo e dos imóveis regulares que se enquadram nesta legislação que impossibilitam o acesso dos pobres ao mercado formal de terras. E isso é muitas vezes proposital. Um mecanismo de reserva das melhores localizações nas cidades, como bem destaca

Rolnik (2015). Será que os pobres não integram o sistema legal por este não permitir o seu ingresso, ou na verdade, muitas vezes, o referido sistema não pretende esse ingresso? Segue outro trecho do livro de De Soto que exemplifica bem sua limitada visão sobre a questão:

Descobrimos que pessoas que não conseguiam operar dentro da lei também não conseguiam manter com eficácia a propriedade ou fazer cumprir seus contratos nas cortes; nem conseguiam reduzir as incertezas por meio de sistemas de obrigações e apólices de seguro, ou criar ações de suas empresas para atraírem capital adicional e dividir os riscos. (DE SOTO, 2001, p. 101).

O autor segue repetindo em seu livro as desvantagens em se manter os pobres em um limitante sistema extralegal, que não os integra no sistema formal de propriedade, mantendo seus bens fora de transações do circuito financeiro e de investimentos. São trazidos alguns exemplos de países desenvolvidos e de sua trajetória, à qual se acrescenta que os países que se esforçaram para integrar empreendimentos extralegais na legalidade prosperaram mais rapidamente que aqueles que não realizaram os referidos esforços.

Para Fernandes (2007), os benefícios do tipo de legalização proposto por De Soto não chegam aos grupos pobres, conforme alardeado, mas sim aos velhos e novos grupos econômicos privados, ligados ao desenvolvimento da terra urbana, que se beneficiam do investimento público na urbanização dessas áreas, muitas vezes bem localizadas e atraentes.

No quinto capítulo, De Soto aborda o que considera as lições esquecidas da história norte-americana, para compreender a trajetória de integração dos ativos extralegais em um único sistema de propriedade legal naquele país. Ressalta que é uma experiência extremamente significativa para os países em desenvolvimento e os antigos países comunistas. Aqui ele utiliza pela primeira vez no livro o termo países em desenvolvimento no lugar de países do terceiro mundo.

Afirma que a mudança crucial tem a ver com a adaptação da lei às necessidades econômicas e sociais da maioria da população, pois a lei oficial não faz sentido se uma grande parte da população vive fora dela. Enumera as dificuldades de se aplicar a antiga lei inglesa para situações em que colonos muitas vezes ocupavam as terras e começavam a cultivá-las, dando origem a um sistema de leis extralegal. Nos diz ainda que a história da adoção das leis de ocupação nos Estados Unidos é a história do crescimento dos extralegais como força política.

Já em 1841, o princípio de preempção se estabelecera tão firmemente que o Congresso promulgou um futuro projeto de lei geral de preempção. O projeto de lei 1841 se estendia não só aos ocupantes existentes, mas a “toda pessoa (...) que daqui para a frente se assente em terras públicas”. A terra assentada tinha de ser inspecionada, mas mesmo essa provisão foi por fim derrubada. (DE SOTO, 2001, p. 160.).

O autor ressalta que, no século XIX, abraçando muitos dos acordos extralegais dos colonos, houve a legitimação da lei formal, que passou a se tornar a regra para a maioria nos Estados Unidos, ao invés de exceção. Foi um processo de construção de leis nacionais que integraram os dados dispersos em um sistema de propriedade formal. Afirma que a experiência norte-americana se assemelha muito aos que ocorre hoje no terceiro mundo e nos países antes comunistas: a lei oficial não tem sido capaz de acompanhar a iniciativa popular, e o governo perdeu o controle, sendo necessária uma tarefa tripla: encontrar os verdadeiros contratos sociais de propriedade, integrá-los nas leis oficiais e traçar uma estratégia política que torne a reforma possível.

Mas será que há desejo desse casamento entre a lei formal e as iniciativas populares nesses países? E que simplesmente formalizar a propriedade dos pobres através de títulos individuais resolveria os problemas dessas pessoas e países? Mais uma vez parece que a realidade não é tão simples quanto retratada por De Soto em sua obra. Há necessidade de identificação e compreensão dos fenômenos urbanos geradores da informalidade urbana para que seja possível propor soluções. Esse é um exercício que De Soto não se preocupa em fazer.

Incorporar as dinâmicas do mercado informal para legalizar propriedades não parece algo simples no Brasil, onde o mercado imobiliário domina o terreno e cria as chamadas barreiras invisíveis para reservar as melhores áreas e conter a penetração justamente dos mercados populares. Desobedecer aos padrões e regras torna esses mercados populares muito rentáveis, devido às altas densidades, a multifuncionalidade e a expectativa de chegada de melhorias urbanas.

Os governos ou políticos não direcionam o crescimento das cidades com a eficiência necessária. Este é definido por uma lógica imobiliária excludente. Inócua a recomendação de De Soto no contexto brasileiro, considerando que provavelmente só serão incorporadas práticas de comunidades que interessem de alguma maneira o setor imobiliário formal. Isso gerará consequências negativas para os mais pobres, certamente com a consequente expulsão de boas áreas que ainda ocupam.

No sexto capítulo, antes da apresentação da conclusão, o autor discorre sobre os motivos da lei de propriedade não funcionar fora do ocidente. Diz que a implementação de uma grande mudança legal, necessária nos países em desenvolvimento e nos antes comunistas é uma responsabilidade política. Volta a repetir afirmações já feitas em outros trechos do livro, ressaltando o desafio legal na passagem de um sistema pré-capitalista para um sistema capitalista de propriedade.

Interessante a visão do autor sobre o direito de propriedade transcrita no trecho a seguir. Parece de uma época que já ficou para trás há muito tempo. Em momento nenhum de sua obra, De Soto menciona a função social da propriedade ou termo semelhante, em uma clara desconsideração sobre a evolução que o direito de propriedade vem passando ao longo dos anos.

(...) o acesso à propriedade é hoje considerado parte integrante dos direitos fundamentais da humanidade. (...) Desse modo, a lei internacional trata os direitos de propriedade dos indivíduos como mais sagrados do que os direitos soberanos dos estados, estipulando que mesmo que os governos percam terras, os donos de propriedade nesses mesmos territórios não perdem suas propriedades. (DE SOTO, 2001, p. 193).

Como alvo das recomendações do autor está sempre um programa de formalização maciça de propriedade, com todos os ativos adequadamente representados e integrados em um único sistema de modo a produzir capital. Ele apresenta a titulação formal da propriedade dos pobres como a solução para a mais alta gama de problemas e a chave para o desenvolvimento.

O governo seria responsável por facilitar esse processo, pois criar um sistema de propriedade acessível a todos é essencialmente uma função política, segundo o autor. Segue trecho interessante e persuasivo para as elites apoiarem a referida transição do extralegal ao legal. É uma tarefa desafiadora chegar ao final deste livro, tamanho a superficialidade das afirmações, que podem ser classificadas até como preconceituosas.

Com os fatos, as cifras e a opinião política no lado da reforma, o governo poderá passar toda a questão da pobreza para seu programa de crescimento econômico. (...). As elites devem apoiar a reforma não por patriotismo ou altruísmo, mas porque irá também engordar suas carteiras. Por exemplo, trazer o setor extralegal para a legalidade abrirá a oportunidade para programas em massa de habitações de baixo custo que oferecerão aos pobres moradias não apenas mais bem construídas, mas mais baratas do que as que eles vêm construindo no setor extralegal. (...). No momento em que os pobres se tornarem responsáveis sob a lei legal, serão capazes de poder pagar por habitações de baixo custo e assim escapar do mundo às avessas do setor extralegal. As elites passarão então a receber suas recompensas também: construtores e fabricantes de material de construção verão seus mercados expandirem-se, e também os bancos, empresas de hipotecas, agências de títulos e companhias de seguro. (DE SOTO, 2001, p. 226).

Um pouco mais adiante, já ao final do sexto capítulo, o autor reforça a sua visão ao afirmar que a propriedade não é realmente parte do mundo físico: seu habitat natural é legal e econômico. Ademais, afirma ser objetivo da reforma de propriedade conferir direitos de propriedade de milhões de ativos a milhões de pessoas em um curto espaço de tempo.

No sétimo e último capítulo do livro, à guisa de conclusão, De Soto retoma as abordagens dos capítulos anteriores sem acréscimos. Reforça que a propriedade formal não se

confunde com a mera posse. Que as autoridades dos países em desenvolvimento não têm sido reticentes em dar aos pobres o acesso aos ativos. Também volta a exaltar a importância de transformar as propriedades em ativos e critica os que têm temor ao que denomina de virtualidade do capital.

Quando estudamos sobre os direitos de propriedade com foco na propriedade imobiliária, ou sobre o direito urbanístico, Rolnik (2015) nos diz que, nos últimos 250 anos da história da relação social entre a humanidade e o território, uma forma específica de uso e direitos sobre a terra, a propriedade privada individual, se sobrepôs às demais. Nesse sentido, a propriedade privada da terra e a sua apropriação através da compra e venda no mercado, que representa a forma de extração da renda fundiária e elemento fundamental do regime de acumulação capitalista, também tem uma dimensão política fundamental. Inclui ainda a aceção de liberdade típica dos liberais, formulada num contexto de luta, no século XVII, contra o despotismo monárquico.

Um dos expoentes do pensamento clássico liberal desta época, Locke, apresenta a concepção de propriedade justamente como aquela que abrange vida, liberdade e patrimônio, estabelecendo uma homologia entre ter direitos, ser proprietário e ser livre.

Locke coloca o direito à posse no mesmo nível que o direito à vida, saúde e liberdade. Assim, Locke dedica todo o capítulo V do seu Segundo Tratado a mostrar porque a razão ensina que os homens não devem ser prejudicados em suas posses. (...). Locke responde que a partir do trabalho humano, acrescentando valor à terra, surge o direito à propriedade no estado de natureza, contanto que nenhuma outra pessoa tenha declarado (por seu trabalho) ser proprietário daquela terra. O trabalhador que mistura seu trabalho com a terra passa a ter direito sobre aquela porção de terra. Mas há limites para a quantidade de terreno que pode ser adquirido por esse meio. O limite é dado pela lei natural e indica que ninguém pode ter mais do que aquilo que ele pode efetivamente usar. A pessoa que tem mais do que pode utilizar e, por este motivo, acaba deixando a terra improdutiva pode ser punida por estar transgredindo a lei natural. Assim, quem possui demais acaba invadindo a parte de seu vizinho. (LOCKE, 2014, p. 12).

Pelo trecho acima, que consta na apresentação do Segundo Tratado Sobre o Governo Civil, de John Locke, percebe-se que, até para um dos expoentes do pensamento liberal há limites ao direito de propriedade apesar de sua relação com a aceção de liberdade; ou seja, ele encontra limites de acordo com o critério da utilidade.

Rolnik (2015) nos lembra ainda que propriedade, direito e cidadania se entrelaçam no pensamento liberal, e isto fundamenta políticas de promoção de propriedade privada de moradia, como programas de reformas de sistemas fundiários e de titulação de assentamentos informais. É uma visão que se identifica com o pensamento e proposta de De Soto, e que

fundamentou iniciativas em todos os continentes desde os anos 1980, sendo de grande importância para a expansão do modelo econômico capitalista em sua fase neoliberal.

De acordo com esse modelo, a característica dos sistemas de posse baseados na propriedade individual registrada é, em síntese, tornar esta um veículo de investimento capaz de maximizar seu valor e diminuir custos de transação. (ROLNIK, 2015, p. 197).

Com a proeminência do citado pensamento, a ideia da segurança da posse, historicamente reivindicada no Brasil por movimentos sociais e ativistas pelo direito à moradia, tem sido traduzida por meio de reformas fundiárias, programas de titulação e até mesmo políticas de erradicação de favelas. De Soto trouxe um holofote sobre os programas de titulação.

Não por acaso, De Soto e suas ideias tiveram um imenso sucesso nos circuitos de Washington e Londres. Não por acaso Bill Clinton declarou, no *The Observer*, em 2009, que considerava De Soto o “maior economista vivo do mundo”; outros admiradores incluem George Bush, Vladimir Putin e Margaret Thatcher. Sua articulação entre propriedade privada e luta contra a pobreza parecia a “pedra filosofal” do capitalismo em tempos de globalização e financeirização: como estender as fronteiras da financeirização da terra e da moradia sobre um solo transacionado sob lógicas que utilizam termos diferentes da linguagem “universal” dos registros formais de compra e venda. (ROLNIK, 2015, p. 200).

Ao revisar um estudo realizado por Payne, Duran-Lasserve e Radoki do ano de 2007¹¹⁴, percebe-se que os autores reforçam a visão do Banco Mundial em reconhecer a importância da segurança da posse na promoção do desenvolvimento econômico e na redução da pobreza em áreas urbanas e rurais.

Mencionam que, nas duas últimas décadas (ou seja, desde meados dos anos 80), muitos organismos internacionais e governos nacionais promoveram extensivos programas de titulação de terras como forma de aumentar a segurança da posse, melhorar o acesso ao crédito formal e reduzir a pobreza. Dizem ainda que o Banco Mundial, a USAID e muitas outras organizações vêm promovendo programas de titulação. O Banco Mundial, inclusive, apoiou programas de titulação em massa no Peru em 1998, seguidos por outros países. A instituição considera que os programas de titulação são pré-condições essenciais para:

- proteção dos direitos de propriedade, aumentando a confiança do investidor individual;
- transparência da propriedade, reduzindo o custo de transação e aumentando a eficiência dos mercados imobiliários;
- consolidação de mercados de terras;
- desenvolvimento de mercados secundários, incluindo mercados de aluguel, aumentando a eficiência do uso da propriedade;

¹¹⁴ Estudo apresentado no Simpósio de Pesquisa Urbana do Banco Mundial no mesmo ano (2007), e intitulado Impactos econômicos e sociais de programas de titulação de terras em áreas urbanas e periurbanas: uma revisão de literatura.

- hipotecar terras, e assim recapitalizar propriedades recém-estabelecidas e melhorar a produtividade e;
- estabelecer um sistema de tributação baseado na terra. (PAYNE, DURAN-LASSERVE E RADOKI, 2007, p. 6-7).

Ainda tomando como referência o estudo de Payne, Duran-Lasserve e Radoki, os autores consideram que De Soto obteve sucesso em chamar a atenção para o papel da política de posse como um fator central no desenvolvimento social e econômico. Ressalta-se, entretanto, que as propostas de De Soto, conforme já mencionado, não focam em políticas de posse num sentido amplo, mas na titulação em massa de propriedades.

Os autores consideram que De Soto foi importante ao estimular um debate sobre o papel da propriedade e da titulação de terras em políticas de desenvolvimento, mas também mencionam que muitos estudiosos têm criticado sua abordagem do ponto de vista conceitual, ideológico e metodológico. O próprio De Soto chegou a afirmar, segundo os autores, que suas opiniões foram deturpadas e que não considera a titulação como a única opção para reduzir a pobreza. Mesmo com essa observação, certo é que muitos programas de titulação vêm sendo conduzidos tomando como referência suas ideias.

O próprio Banco Mundial, apesar de continuar a financiar programas de titulação em massa, no seu relatório de 2006 observa que o consenso anterior sobre a questão da titulação se tornou mais sutil. No relatório é citado que a maioria dos analistas não mais pressupõe que a formalização necessariamente aumenta a segurança da posse e a garantia de empréstimos. Ressalta-se a necessidade de realização de pesquisas empíricas. Também se chama a atenção para a escassez de evidências que deem suporte à utilização da titulação de terras como a opção política mais adequada para o alcance do desenvolvimento social, econômico e redução da pobreza.

Os analistas do Banco Mundial Buckley e Kalarickal (2006) argumentam, por exemplo, que seria perigoso promover programas formais de titulação como a única solução para resolver os problemas dos pobres urbanos. Mencionam que, em muitos casos, títulos formais são inquestionavelmente valiosos. No entanto, na maioria dos países, onde os mercados de capitais são subdesenvolvidos e o que existe é um espectro de estruturas de propriedade, a titulação por si só não “desbloqueará” o capital.

Embora tais direitos de propriedade possam muitas vezes ser condição necessária para desenvolver um mercado imobiliário totalmente funcional, não seriam uma condição suficiente para desbloquear os trilhões que estão presos em ativos mortos. Também sugerem que a

titulação pode não significar necessariamente um aumento nos bens dos pobres, e apontam alguns problemas que seriam responsáveis por reduzir os ganhos nesses processos:

- A titulação costuma ser um processo caro. Não se trata apenas de formalizar arranjos informais que já existem. Muitas vezes, reivindicações contraditórias de propriedade se sucedem aos anúncios de programas de titulação.
- Grande parte das terras nas quais as habitações informais são construídas é obtida por meio de ocupações de propriedades privadas, e não são pagas compensações aos proprietários originários.
- Uma rede mais ampla de contratos e restrições sociais, bem como uma ampla variedade de questões de economia política, podem reduzir o valor dado aos títulos de propriedade de maneira isolada.
- Um título é menos valioso quando não pode ser usado como garantia. Isto ocorre sempre que não existe um sistema financeiro formal eficaz, como é o caso de muitos países em desenvolvimento.
- A perspectiva antropológica sobre a posse - isto é, um continuum de categorias de posse com diferentes níveis de segurança da posse - se aplica. Neste espectro, alguns títulos podem se valorizar muito mais fortemente do que outros. (BUCKLEY E KALARICKAL, 2006, p. 29-30).

Payne, Duran-Lasserve e Radoki (2007) identificaram exemplos de programas de titulação em 35 países, e mais de 200 documentos oficiais relacionados às políticas e programas de titulação de terras. Apesar da promoção da titulação pelo Banco Mundial, os autores identificaram apenas 5, entre 44 projetos relacionados à terra apoiados pela instituição, que se relacionam diretamente à concessão de títulos em áreas urbanas e periurbanas.

Os autores ressaltam que os programas de titulação são populares entre muitos governos e comunidades de baixa renda, mas que possuem uma série de limitações para enfrentar problemas econômicos, sociais e de pobreza urbana. O estudo sugere que os títulos aumentaram a segurança da posse, no entanto, não representaram redução significativa da pobreza nem o aumento do acesso ao crédito formal ou a provisão de infraestrutura. Ademais, mencionam que os inquilinos podem ter sido prejudicados com os referidos programas, em decorrência de aumento nos valores dos aluguéis ou despejos provocados pelo processo de gentrificação.

A principal conclusão da revisão de literatura feita por Payne, Duran-Lasserve e Radoki (2007) é que os títulos parecem ser particularmente efetivos quando as pessoas se sentem vulneráveis a despejos, ou quando percebem que a titulação proporciona vantagens em relação a outros regimes de posse. No entanto, quando as pessoas se sentem relativamente seguras em relação a sua posse, a prioridade parece ser a obtenção de serviços e equipamentos comunitários, ou seja, a infraestrutura urbana, como forma de melhorar suas vidas.

Ressaltam que no momento de desenvolvimento da pesquisa, em 2007, a literatura não permitia que os formuladores de políticas ou administradores antecipassem o papel que a titulação poderia desempenhar nos objetivos mais amplos de promoção do desenvolvimento social e econômico, redução da pobreza urbana ou aumento da equidade e inclusão social e de gênero. A referida limitação parece permanecer atualmente, 14 anos depois, mesmo com o amplo debate que permeia o tema e com a grande produção de pesquisa e material bibliográfico nesse sentido.

Com base no amplo debate e produção de pesquisas sobre as políticas de titulação massiva e seus efeitos, Rolnik (2015) sintetiza alguns dos achados que questionam e relativizam as expectativas de resolução de problemas econômicos, sociais e urbanos através da transformação de todos os vínculos com a terra e com a moradia em propriedade privada registrada.

A utopia da mágica da propriedade consiste na ideia de que, uma vez que os pobres tenham a terra titulada, o mercado fará o resto. Ou seja, o mercado proverá infraestrutura e serviços para todos, oferecerá crédito formal e autorregulará o mercado imobiliário inflado pela entrada desses novos ativos e clientes. Nesse processo, todas as famílias obterão sua casa própria e até mesmo farão dinheiro com ela ao poder hipotecá-la. (ROLNIK, 2015, p. 200).

A seguir, alguns achados das pesquisas dos últimos 10 anos, enumerados por Rolnik (2015), que questionam os pressupostos acima.

- Falta de evidências sobre os resultados econômicos de programas de titulação – conforme já mencionamos, a despeito dos muitos programas de titulação em massa conduzidos nas áreas urbanas em diversos países desde meados da década de 80, ou seja, há quase 30 anos, faltam estudos de avaliação de impacto pós-projeto. Isso torna impossível identificar os impactos de longo prazo. No mundo rural, entretanto, especialmente na África, estudos demonstraram que o registro de terras teve um impacto insignificante ou não teve impacto algum no aumento do investimento ou da renda rural de seus habitantes.

- Os moradores pobres de assentamentos informais titulados passam a acessar crédito nos bancos? - pesquisas realizadas no Peru, Colômbia, Turquia, México e África do Sul demonstram que a titulação apresentou pouco impacto no acesso ao crédito formal pelos pobres. Crédito formal muitas vezes significa a perda da flexibilidade para os mais pobres, que comparam o pagamento de um empréstimo formal a pagamentos mensais de aluguel.

- **O registro formal da propriedade aumenta a segurança da posse?** - estudos sobre assentamentos informais já demonstraram que a segurança da posse não está necessariamente relacionada com a existência de um título formal registrado, mas com a percepção da possibilidade de permanência. Sobre os investimentos nas melhorias das habitações, as pessoas os realizam quando e na medida que conseguem custear as reformas, independentemente de possuírem título formal ou não.

- **Os programas de titulação melhoram a qualidade de vida nos assentamentos?** - estudos realizados em assentamentos legalizados no México, Peru, El Salvador e em outros países demonstraram que, em decorrência das intervenções terem se limitado ao registro patrimonial, sem investimentos em infraestrutura, serviços e regularização administrativa e ambiental, não houve a promoção de integração socioespacial desses assentamentos às cidades onde estão inseridos.

Os achados acima serviram como suporte para a revisão da política de regularização fundiária com base exclusiva na titulação, conforme defendida por De Soto, no seio da comunidade internacional, conforme abordado. Diante do exposto, percebe-se que a abordagem de De Soto é repleta de limitações, e isto já vem se refletindo nas posições adotadas por organismos internacionais e por governos na condução de programas de regularização fundiária. Até mesmo o termo que o economista peruano utiliza para se referir aos países em desenvolvimento, chamando-os de países do terceiro mundo em toda a sua obra, já era obsoleto na época de publicação do *Mistério do Capital*. Richard Nixon, em 1994, já se referia ao termo terceiro mundo como obsoleto¹¹⁵.

No Brasil, uma política de titulação em massa como estratégia sobretudo de dinamização econômica maquiada como de melhoria das condições de vida dos mais pobres, não havia tomado fôlego até o ano de 2016, quando foi editada a Medida Provisória nº 759/2016.

A Lei nº 13.465/2017, que se originou da referida Medida Provisória nº 759/2016, introduziu uma série de modificações na legislação urbanística até então vigente. As considerações feitas a seguir dizem respeito às alterações promovidas nos procedimentos para regularização fundiária, urbana e rural, em imóveis da União, mais especificamente, à ênfase dada ao papel da titulação, nos moldes preconizados por De Soto, nesses processos.

¹¹⁵ Ver <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/5/08/mundo/10.html>. Acesso em 03/02/2021.

Têm sido frequentes as alusões, nos meios de comunicação e por representantes de órgão governamentais, à conquistada facilidade para titulação de imóveis como sendo a solução para todos os males causados pela informalidade nos municípios brasileiros. De início, chamo a atenção para uma confusão que está sendo feita, ao se considerar regularização fundiária e titulação como sinônimos.

Pode-se dizer que o Brasil possui extensa bagagem quando se trata de programas e projetos de regularização fundiária que, com a evolução trazida por leis específicas e experiências práticas, buscam combinar a oferta de serviços públicos, de estruturas de apoio comunitário e a criação de empregos com escrituras legais. São abordagens particularizadas para cada tipo de situação a se regularizar, não havendo possibilidade de apresentar o tema como um manual simplificado ou citando alguns poucos exemplos.

Certo é que o Brasil, hoje, apresenta um repertório de iniciativas e estudos sobre o tema, sendo reconhecido no âmbito internacional como referência quando se trata da temática da regularização fundiária, com bons e maus exemplos nesse sentido, mas sem a considerar como sinônimo de titulação, o que corresponde a apenas um dos vieses da regularização. Aqui defendemos uma regularização em sentido amplo, e não estrito, apoiados nas referências conceituais presentes ao longo da tese, como Fernandes, Rolnik e outras. Que pode levar um tempo considerável devido à complexidade inerente ao processo, mas não será taxada como forma de estímulo à informalidade.

Este posicionamento crítico se relaciona ao tema do patrimônio da União, foco da tese, pois são inúmeras as áreas de ocupações irregulares em bens de uso comum do povo e em bens dominiais da União, ocupadas por pessoas de todas as classes sociais. Além da questão da venda de imóveis da União, seja para fins de regularização fundiária, seja para fins meramente arrecadatórios que desconsideram a importância das referidas áreas para a promoção de políticas habitacionais para a população de baixa renda, por exemplo.

O reconhecimento de uma regularização fundiária com foco único na titulação, conforme previsto na Lei nº 13.465/2017, se baseia no conceito de regularização fundiária *stricto sensu*, e parece estar prevalecendo nas recentes ações governamentais.

Os programas governamentais de regularização fundiária possuem uma natureza curativa, o que por si justifica a adoção de iniciativas em termos de políticas públicas preventivas, que contribuam para a democratização do acesso ao solo urbano com serviços e para a promoção da integração socioespacial dos habitantes. Para que programas e políticas de regularização sejam sustentáveis necessitam combinar as dimensões urbanística, ambiental,

social e jurídica. Isso depende de ações articuladas do poder público e não abre espaço para simplificações. Hoje, a moradia adequada é reconhecida como um direito social, o que gera um direito coletivo à regularização dos assentamentos informais, mas uma regularização em sentido amplo, ou seja, como afirma Alfonsin e Fernandes:

Isso significa que o poder público na América Latina hoje está com a “faca no pescoço”, se quiser promover regularização no sentido mais amplo, isto é, combinando a *regularização urbanística* das áreas e lotes (com implantação de serviços, equipamentos e infraestrutura) com a *regularização ambiental*, a *regularização social* (sobretudo através de programas de geração de emprego e renda), e a *regularização jurídica*, quer dizer, a aprovação dos parcelamentos informais e o reconhecimento dos lotes, seguidos da titulação dos ocupantes. Caso seja do seu interesse atuar dessa maneira ampla e articulada, o poder público tem que agir com urgência, porque se não o fizer ele pode vir a ser atropelado, como tem sido, pela via judicial do reconhecimento tão-somente do direito à titulação, em cuja hipótese prevalece o conceito de regularização jurídica estrito senso. (ALFONSIN E FERNANDES, 2006, p.2).

A discussão acerca do papel da titulação nos programas e projetos de regularização fundiária ganhou proeminência com as ideias do peruano Hernando de Soto, conforme extensivamente comentado, especialmente com o lançamento do seu livro *O Mistério do Capital*. Para ele, o grande desafio dos países em desenvolvimento é garantir acesso ao crédito, o que pode acontecer através de programas de titulação nos assentamentos informais, na forma de propriedade privada individual. Isso faria com que os ocupantes, seguros de sua posse, tivessem acesso ao crédito formal e investissem em melhorias nas suas propriedades. A referida entrada das propriedades no mercado formal também contribuiria para uma dinamização econômica. Ou seja, justificativas para programas de regularização, que anteriormente combinavam argumentos humanitários, morais, sociopolíticos e até religiosos, passaram a contar com um argumento muito forte atualmente, um argumento de ordem econômica defendido enfaticamente pelo economista peruano.

Iniciativas em diversos países, com base na teoria de De Soto, foram conduzidas. Ao passar dos anos, no entanto, os argumentos do peruano foram sucumbindo, por se mostrarem simplistas ao tratar de um assunto de extrema complexidade, e até mesmo o Banco Mundial e agências multilaterais passaram a rever seus programas de incentivo à uma regularização nestes moldes. O problema é justamente que os modismos chegam com certo atraso ao Brasil e, o que já aparece como altamente questionável e até superado na literatura especializada, aportou por aqui como “a bola da vez”. Essa apropriação, aparentemente tardia, se explica nos nexos lógicos do quadro político de inflexão ultraliberal pós-2016, no contexto de disputa de ideologias e narrativas e seus retrocessos em matéria de direitos.

A privatização de áreas públicas com títulos de propriedade individuais e sem projetos consistentes de regularização fundiária, de acordo com especialistas como Edésio Fernandes e Raquel Rolnik, não tem resultado em uma população que, resumidamente: aumente o acesso ao crédito formal, aumente os investimentos para melhorias de suas casas e negócios, vivencie uma integração socioespacial entre suas áreas e a cidade formal e, o mais grave, as pessoas tem continuado a se sentir ameaçadas quanto à própria permanência em seus locais de moradia. A referida ameaça ocorre em virtude, muitas vezes, do despertar de litígios fundiários que andavam adormecidos e da própria expulsão pelo mercado.

Nesse viés, chama-se a atenção para o risco no reducionismo promovido por uma política pública de regularização fundiária com tamanho enfoque na titulação, e na possibilidade de utilização desse mecanismo como capital político. Isso não quer dizer que títulos não sejam importantes, e os são por uma série de razões. Mas não bastam em si e muitas vezes têm sido supervalorizados, apesar dos estudos que demonstram sérias limitações e efeitos adversos em decorrência de priorizar a titulação como política ou programa de regularização fundiária.

Uma outra questão que também já resta clara é que não existe relação direta, automática, entre programas de regularização, mesmo aqueles bem-sucedidos, e a erradicação, ou mesmo diminuição significativa, da pobreza social. O enfrentamento da pobreza é algo que requer todo um conjunto articulado de ações de programas, de investimentos e de políticas de geração de renda e emprego. Ademais, há que se conciliar a titulação com a integração socioespacial. Como diz Fernandes (2006), a obrigação do Estado não é distribuir propriedade, mas sim reconhecer o direito social à moradia.

Ademais, regularizar assentamentos informais de baixa renda em terras públicas, que tiveram origem com ocupações individuais ou coletivas, demanda uma abordagem completamente diferente da que deve ser utilizada para enfrentar a subdivisão irregular de terras originadas por ações ilegais de incorporadores, loteadores e grileiros.

A questão da legalização é difícil e complexa. Não há fórmula mágica apresentada por De Soto ou por outro estudioso ou instituição que possibilite renunciar a uma abordagem abrangente e que considere as particularidades de cada comunidade a ser regularizada e das variáveis incluídas em cada processo.

Programas com foco exclusivo na distribuição de títulos individuais de propriedade plena desconsideram a complexidade do fenômeno da informalidade. Análises críticas do caso peruano, por exemplo, indicam que, além de desconsiderar o processo de privatização do

patrimônio público e as dimensões urbanística, social e ambiental nos processos de regularização, que tem gerado áreas legalizadas, mas insustentáveis, sem serviços, transportes, equipamentos adequados e integração socioespacial; as concessões de títulos como única opção de regularização fundiária não têm se materializado no prometido acesso ao crédito oficial. Além disso, em situações de legalização formal, principalmente em áreas centrais, os locais legalizados são frequentemente apropriados por outras pessoas e agentes, combinando muitas vezes a privatização de áreas públicas com processos de expulsão pelo mercado.

Reconhece-se que o título é importante, mas não é necessariamente ele que faz com que as pessoas invistam em suas casas e negócios, conforme já demonstrado. Uma soma de fatores sociais, políticos e institucionais podem gerar uma ampla percepção de segurança, independentemente de títulos, um pacto social que, em muitos casos, já é suficiente para garantir que as pessoas comecem a investir nas suas casas e negócios informais. Para Alfonsin e Fernandes:

(...) títulos são importantes por uma série de razões: promoção de segurança individual, prevenção de conflitos com proprietários, acesso ao registro imobiliário e a crédito formal, resolução de conflitos domésticos, problemas de herança, problemas de demarcação, pressões externas, tráfico de drogas, pressão de mercado, etc. A questão crucial é como conciliar a titulação com o objetivo da integração socioespacial. (ALFONSIN E FERNANDES, 2006, p.6).

Assim, programas de regularização fundiária, mesmo aqueles mais amplos e não unicamente focados na titulação, não irão causar nenhuma revolução nem reverter uma estrutura fundiária historicamente concentrada e injusta. Mesmo que possam apresentar efeitos positivos como estimular o desenvolvimento econômico das pessoas e comunidades, esses programas são sobretudo uma forma de reconhecimento do direito social à moradia, e, conforme já dito, devem ser considerados de maneira ampla, não restrita à concessão de títulos.

Nos casos de regularização dos parcelamentos que deram origem às ocupações informais que não se encaixam nas categorias de baixa renda, devem ser realizadas, por exemplo, avaliações por valores de mercado. Processos de reintegração de posse em propriedades “irregularizáveis” precisam continuar a ser conduzidos; e as regularizações de interesse social não podem apresentar como único foco e solução a titulação da propriedade privada individual, pois isso poderá representar um tiro no pé dos atuais ocupantes.

O direito à moradia é um conceito amplo que apresenta um rol de alternativas jurídico-políticas para que o governo aja quando formula e implementa programas de regularização. O aparato legal brasileiro nesse sentido é vasto, e não se limita a normativos que forçam um enfoque na titulação como única alternativa, como a Lei 13.465/2017. Há casos em que a

propriedade individual plena deve ser sim considerada, mas há possibilidades de propriedade coletiva, que pode ser adquirida via procedimento da usucapião individual ou coletiva, por exemplo.

Há também diversas formas de propriedade restrita, como através da concessão do direito real de uso ou da concessão de uso especial para fins de moradia individual ou coletiva. Contratos de aluguel social também são opção a ser considerada, assim como outras formas até mais precárias e que podem ser utilizadas para imóveis públicos, como atualmente já o são, a exemplo de permissões a autorizações de ocupação, de forma gratuita ou onerosa.

Para a escolha da melhor opção há uma série de fatores a serem considerados, como os objetivos do programa de regularização, a situação jurídica existente, o regime de propriedade (área pública ou privada), os valores sociais, classes sociais, culturais e costumes. A questão central é garantir o acesso à terra e que essa terra urbanizada se preste à função de habitação social e garanta a integração socioespacial. É um processo que pode ser denominado como regularização sustentável dos assentamentos informais, caso considere os pressupostos e variáveis envolvidas.

Está vendo este mundão de terra aí?
O olho cresce.
O homem quer mais.
Mas suas mãos não dão conta
de trabalhar ela toda, dão?
Você sozinho consegue trabalhar essa tarefa
que a gente trabalha.
Esta terra que cresce mato,
que cresce a caatinga,
o buriti, o dendê, não é nada sem trabalho.
Não vale nada.
(Itamar Vieira Junior, 2018)

2. OS BENS IMÓVEIS DA UNIÃO

Os normativos e iniciativas da Administração Pública Federal que estimulam a alienação de bens imóveis da União são o tema central desta pesquisa. Neste capítulo propõe-se uma abordagem que inicia com a caracterização dos bens que compõem esse universo, procurando compreender como se deu a formação do Patrimônio da União. Destaca-se que há um conjunto heterogêneo desses bens, parte conhecida e parte ignorada, o que configura uma imprecisão fundiária. São destacadas as possibilidades de destinação e a função social dos bens públicos. Dedicar-se especial atenção aos bens dominiais, pois são aqueles que não estão afetados e podem ser transacionados, inclusive alienados, pela União.

Destaca-se ainda a importância dos imóveis da União para a constituição do Fundo Público. Conforme mostram os dados do Balanço Geral da União, os referidos imóveis constituem parcela expressiva do Fundo, sendo uma fonte de reservas de valores para acumulação do capital em tempos de crise.

As possibilidades de destinação dos imóveis da União, de acordo com a legislação vigente, são investigadas considerando a importância destes imóveis cumprirem a sua função social. O estado de conservação dos imóveis da União também merece atenção nesse contexto, tendo em vista que é justamente a falta de conservação uma das principais justificativas utilizadas para que sejam alienados.

Considerando que o Plano Plurianual é definido pela Constituição Federal como o instrumento de planejamento de médio prazo do Governo Federal, incluiu-se um tópico que aborda justamente como os imóveis da União aparecem nesta Lei, demonstrando as prioridades e intenções governamentais no que se refere à sua utilização/destinação.

Na sequência aborda-se o Plano de Alienação de Imóveis da União, posto em prática pela SPU em março de 2017. Apresentam-se os resultados das pretendidas vendas até dezembro de 2020, recorte temporal definido para a presente pesquisa. Conclui-se que as destinações chamadas sociais, que deveriam ser o principal objetivo e foco do Governo Federal para a gestão democrática do patrimônio imobiliário da União, não têm sido priorizadas. A prioridade atual, como a pesquisa explora, é a alienação para média e alta renda, para agentes do mercado imobiliário, e a constituição de fundos de investimento. Caracteriza-se a referida prática como oportunidades desperdiçadas, no sentido de boas experiências em regularização fundiária e destinação dos bens imóveis da União, e demonstra-se o porquê.

Para fechar o Capítulo 2 propomos uma atualização do debate sobre o planejamento urbano considerando a nova realidade perante a pandemia do Coronavírus, e como a referida realidade impacta, ou deveria impactar, na destinação dos imóveis da União.

2.1. A origem e o universo das propriedades imobiliárias da União.

Duas perguntas aparentemente simples não possuem respostas precisas. Quais e quantos são os bens imóveis da União no Brasil? Qual a relevância das terras públicas para a composição do Fundo Público? Para compreender a complexidade do emaranhado que compõe os bens públicos da União é necessário tecer um breve retrospecto.

Durante o período colonial, quando todas as terras pertenciam à Coroa Portuguesa, instituiu-se o regime das sesmarias, principal mecanismo de distribuição de terras na época junto ao regime enfiteutico, representado pelos contratos de aforamento¹¹⁶. Além das sesmarias e do regime enfiteutico havia os próprios reais ou próprios nacionais, que eram os imóveis utilizados no interesse da administração pública. No que se refere às sesmarias, era uma concessão de domínio condicionada à utilização produtiva da terra. A propriedade permanecia do Rei. Foi o início das terras públicas no Brasil. Iniciou-se a constituição dos latifúndios, na maior parte improdutivos e servindo apenas à dinâmica do capitalismo mercantilista da época. Não era a terra que possuía valor na época, mas sim a propriedade de escravos. Distribuía-se as terras conforme interesses do governante, em uma relação no mínimo duvidosa com os particulares. As estruturas, tanto determinantes quanto resultantes deste processo, se constituíram do latifúndio, da monocultura voltada ao mercado externo e da utilização da mão-de-obra escrava.

Apesar do sistema de sesmarias ter sido a principal forma de concessão de terras no Brasil colônia, não foi a única. A concessão de datas de terras¹¹⁷ e a legitimação de posse também se fizeram presentes ao longo dos quase trezentos anos de período colonial, além dos apossamentos de terras ilegais.

Xavier (2019) menciona que, entre os anseios liberais e os temores republicanos que fizeram com que Dom Pedro I se tornasse imperador do Brasil em 1822, havia uma disputa em torno da distribuição de terras brasileiras que se evidencia na suspensão da concessão dos títulos

¹¹⁶ No regime enfiteutico, os proprietários particulares têm o poder de alienar ou arrendar a parte que lhes cabe, considerada o domínio útil do imóvel, sendo obrigados a pagar rendas anuais ao poder público, o foro, em razão do domínio pleno que pertence ao Estado.

¹¹⁷ “Distinguem-se as sesmarias das datas de terras, sendo estas as concessões feitas pelos comandantes militares, em geral não maiores do que meia quadra, enquanto as primeiras eram concedidas pelos governadores de capitâneas e vice-reis do Brasil, aos candidatos à latifúndio” (Varela, 2005, p.74).

de sesmarias¹¹⁸ e com a separação da propriedade privada dos domínios do Estado, ao ser reconhecida como um direito inviolável dos cidadãos na “Constituição Política do Império do Brasil” de 1824.

Em 15 de novembro de 1831 foi publicada uma lei que estabeleceu que os terrenos de marinha seriam postos à disposição das Câmaras Municipais para construção de logradouros públicos e/ou para concessão de aforamentos, no que pode ser considerada a primeira alternativa para regularizar ocupações nos terrenos de marinha. Xavier (2019) destaca que este normativo foi de suma importância para o ordenamento territorial brasileiro ao ter autorizado os presidentes das províncias a concederem aforamentos dos terrenos de marinha, mediante requerimento ao *Thesouro Nacional*. Porém, a norma não foi precisa em definir a extensão e os parâmetros de identificação desses terrenos.

Diante dessa lacuna o Sr. Vergueiro, que no ano de 1832 ocupava o cargo de Presidente do Thesouro Nacional, encaminhou instruções aos presidentes das províncias definindo as marinhas como a faixa de terreno de 15 braças contadas a partir “do ponto onde chega a maré das maiores enchentes”, reproduzindo o conceito que constava de um Aviso real de 1818. Desde então foi considerado que os terrenos de marinha são aqueles compreendidos na faixa de 33 metros a partir da linha preamar média de 1831. Com isso, criou-se uma tipologia de bem imóvel pertencente à União que foi incorporada nas legislações patrimoniais e está presente no artigo 20 da Constituição Federal de 1988. No entanto, o incremento da arrecadação que se pretendia com a criação dos terrenos de marinha na legislação 1831 estava condicionado à demarcação desses terrenos pelas Câmaras Municipais. Trata-se de um procedimento indispensável para a regularização e registro de qualquer bem imóvel e no caso dos terrenos de marinha. É o que permite separá-los das áreas alodiais passíveis de alienação. Contudo, a demarcação é um problema que se arrasta até os dias atuais e são muitos os debates parlamentares registrados nos anais da Câmara sobre os motivos da demarcação dos terrenos de marinha não ter sido concluída, mas esse é um debate extenso e complexo que exigiria a realização de uma pesquisa específica para abordá-lo com o rigor que a discussão merece. (...) Nessa perspectiva, a demarcação dos terrenos de marinha e as concessões aforamentos não significam transformar os bens públicos em bens privados e sim o inverso, fazendo com que bens que eram tidos como privados por seus ocupantes se tornem de domínio estatal ensejando cobranças pela utilização dos mesmos, o que na cultura brasileira nunca foi uma tradição. (XAVIER, 2019, p. 104-105).

Uma das principais dúvidas que surgiram após a publicação da Lei de 15 de novembro de 1831 foi a se as margens dos rios navegáveis também deveriam ser consideradas terrenos de marinha. Isso num contexto de expansão das exportações de café e de algodão. Definiu-se então, na Lei Orçamentária de 1867¹¹⁹, que as margens dos rios navegáveis seriam reservadas para a servidão pública numa distância de 15 metros a partir do ponto médio das enchentes ordinárias para o interior.

¹¹⁸ A concessão de sesmarias foi suspensa por meio da Resolução nº 76, de 17 de julho de 1822.

¹¹⁹ Lei nº 1.507, de 26 de setembro de 1867.

Com essa lei estava criada outra categoria de bem imóvel cuja gestão ficaria a cargo do Tesouro Nacional e futuramente da SPU, os terrenos marginais cujas cessões deveriam ocorrer na mesma forma das disposições sobre os terrenos de marinha, porém faltava uma legislação que regulamentasse a identificação e a demarcação dos terrenos marginais e dos terrenos de marinha, o que ocorreu no ano seguinte com a publicação do Decreto nº 4.105, de 22 de fevereiro de 1868. (XAVIER, 2019, p. 108-109).

A partir de 1850, após a extinção do regime das sesmarias, a publicação da Lei Eusébio de Queiroz¹²⁰, que proibia o tráfico internacional de escravos; e com a Lei de Terras¹²¹ houve uma mudança integral sobre o sistema de apropriação de terras. O direito à terra deixou de ser condicionado à efetiva ocupação e aproveitamento. As sesmarias foram reconhecidas e legitimadas com títulos, e as demais terras, sem destinação, foram caracterizadas como devolutas. A regulamentação da Lei de Terras ocorreu através do Decreto nº 1.318, de janeiro de 1854.

Como afirma Whitaker (2005)¹²², a Lei de Terras fez com que o indicativo de poder e riqueza das elites de então deixasse de ser o número de escravos, e passasse a ser medido pela terra que possuíam. Foi a efetiva transformação da terra em mercadoria:

(...) nas mãos dos que já detinham "cartas de sesmaria" ou provas de ocupação "pacífica e sem contestação", e da própria Coroa, oficialmente proprietária de todo o território ainda não ocupado, e que a partir de então passava a realizar leilões para sua venda. Ou seja, pode-se considerar que a Lei de Terras representa a implantação da propriedade privada do solo no Brasil. Para ter terra, a partir de então, era necessário pagar por ela. (...) os imigrantes, em vez de colonos de pequenas plantações, serviram de fato como mão-de-obra nos grandes latifúndios, substituindo a mão-de-obra escrava. Pois o processo político de aprovação da Lei das Terras tem muito a ver com o fim do tráfico de escravos. (WHITAKER, 2005).

Dessa maneira, a propriedade de terras no Brasil já surgiu a partir de um marco jurídico excludente, que limitou o acesso à propriedade mediante compra e venda. Não havia espaço para pequenos proprietários, para a população pobre, adquirir seu quinhão de terras. Concordamos com Xavier (2019) quando este afirma que, em meio ao discurso liberal dos defensores da Lei de Terras havia um viés racista que acreditava que o progresso econômico do país ocorreria com a colonização e com o embranquecimento da população. O racismo, nesse sentido, é um dos elementos estruturantes da questão fundiária, porque, de um lado, privou os negros do acesso à terra no campo, e do outro, os excluiu do trabalho formal, contribuindo para

¹²⁰ Lei nº 581, de 04 de setembro de 1850.

¹²¹ Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850.

¹²² Whitaker, João Sette. A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil. Publicado em Anais do Simpósio "Interfaces das representações urbanas em tempos de globalização", UNESP Bauru e SESC Bauru, 21 a 26 de agosto de 2005. Disponível em: http://www.fau.usp.br/docentes/deprojeto/j_whitaker/artigos.html. Acesso em: 09/10/2018.

a formação dos cortiços e favelas urbanas. Quando colonos pobres ocupavam as terras com produções de subsistência e sem títulos formais, como menciona Moreira (2018), eram submetidos a constantes constrangimentos e ameaças de expulsão, vivendo em situação de vulnerabilidade, insegurança e violência.

Os trezentos anos de uma política fundiária colonial marcados por ambiguidades em relação à ocupação do território, sob os meandros de diferentes formas e níveis de ilegalidade – caracterizadas pelas terras doadas em sesmarias muitas vezes não cultivadas, não demarcadas, não registradas, ou então, pelas posses de terras sem títulos – criaram inúmeros litígios e enormes dificuldades para a estruturação de estado-nação, necessário para a consolidação do processo de independência e inserção do Brasil na economia capitalista internacional. (MOREIRA, 2018, p. 46).

Esse tema dos constrangimentos e vulnerabilidades da ocupação do território por colonos pobres é trazido com maestria e atualizado no recente romance do geógrafo Itamar Vieira Junior (2018), *Torto Arado*.

Para Saule Jr. (2009)¹²³, houve uma prevalência dos valores enraizados no modelo do Estado Liberal da proteção privilegiada da propriedade individual pelo Estado em detrimento do interesse público ou social, com base principalmente no tratamento das legislações civis sobre o direito de propriedade. Havia necessidade de transformar propriedades em ativos financeiros, para que pudessem servir de garantia aos empréstimos. Assim a colônia cumpriria bem seu papel, criando um mercado consumidor para dar vazão aos bens produzidos na Coroa.

A lógica das propriedades particulares era a mesma no que se refere ao patrimônio público, com o Estado administrando suas propriedades sob a perspectiva prioritária das transações onerosas. Esta lógica afetou, desde então, a própria forma do Estado Brasileiro promover a gestão de suas propriedades ao dar preferência para os interesses econômicos e políticos na cessão de seus bens imóveis para os particulares. Os reflexos da Lei de Terras também resvalaram nas cidades, nas dinâmicas de apropriação da terra urbana.

Como diz Moreira (2017), o esforço de constituição da propriedade privada no Brasil foi marcado por um longo processo de passagem de domínio de bens públicos régios para mãos de particulares, ainda no período colonial e, posteriormente, pelo esforço de delimitação e separação do que seria constituído enquanto propriedade privada, em oposição do que era público.

Xavier (2019) faz importante constatação que se relaciona às origens da SPU, pois o autor havia identificado um vácuo na narrativa convencional sobre a história do órgão, que

¹²³ Saule Júnior, Nelson. Instrumentos de destinação social dos imóveis da União. XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Salvador, 2009.

relacionava a SPU com a Repartição-Geral de Terras Públicas, mas não explicava a origem e a relação do órgão com a gestão dos terrenos de marinha, dos terrenos marginais e dos próprios nacionais. Verifica-se que a origem do órgão, desde os seus primórdios, está relacionada à gestão e à extração de rendas dos imóveis da União. Os imóveis próprios reais ou próprios nacionais foram os primeiros a integrarem a estrutura da *Directoria Geral de Rendas Públicas*, verdadeira origem da SPU.

Desse modo, não só pelas competências que lhe foram atribuídas, mas pelas próprias razões de sua criação, a Repartição-Geral de Terras Públicas não deve ser confundida como órgão que deu origem à SPU, pois dois meses após a criação da Repartição-Geral de Terras Públicas, o Tesouro Nacional passou por outra reforma administrativa que criou a Directoria Geral das Rendas Públicas, repartição que ficou responsável pela administração dos próprios nacionais que hoje compete à SPU. (XAVIER, 2019, p. 107).

Sobre o contexto político do final do séc. XIX, a ascensão das ideias liberais, abolicionistas e republicanas propagadas pelo grupo da Faculdade Paulista de Direito, a queda de prestígio dos fazendeiros diante dos barões ligados ao crédito e o ressentimento dos fazendeiros com a abolição da escravidão, principalmente em decorrência das dívidas acumuladas durante o império, propiciaram a formação de uma aliança política entre grandes proprietários rurais e militares que culminou no golpe militar de 15 de novembro de 1889. (XAVIER, 2019).

A criação da Diretoria do Patrimônio Nacional (vinculada ao Tesouro Federal), por meio do Decreto nº 2.083, de 30 de julho de 1909, representou a primeira unidade administrativa, no âmbito do Ministério da Fazenda, a possuir competências exclusivamente voltadas à gestão dos bens imóveis da União. Com a referida Diretoria, as competências da antiga Diretoria Geral das Rendas Públicas foram ampliadas, passando a abranger e a constar em legislação específica, o cadastro, a gestão, a fiscalização, a demarcação, a destinação, a arrecadação e o arquivo dos documentos relacionados aos imóveis da União.

Foi o Código Civil de 1916 que determinou os bens públicos de domínio da União, dos Estados e dos Municípios conforme os conhecemos hoje, distinguindo-os das propriedades privadas, que gozavam de um conceito abstrato, unitário e absoluto, com o proprietário dispondo de direitos exclusivos sobre a coisa. Assim foi se constituindo a propriedade privada e a pública no país.

Nesse contexto, e como proprietário de um sem-número de imóveis urbanos e rurais pertencentes à União, o Estado brasileiro vem lhes dando destino, com avanços e retrocessos nesse sentido. Como foi afirmado no início desta seção, não há um número que aponte o

quantitativo exato de bens imóveis de propriedade da União. Também não são conhecidos todos os limites físicos desses bens. Essa imprecisão é sintomática e simbólica, sobretudo quando são estudados os graus de ambiguidades e sombras que marcam os limites do público e do privado na constituição do Estado brasileiro.

A Constituição da República de 1891, por exemplo, como parte da política de descentralização, transferiu terras devolutas, improdutivas e não apropriadas por particulares, para os estados da federação, que passaram a deter cerca de 80% do território nacional.

Uma característica relevante das terras públicas e que precisa ser melhor investigada é a sua importância na composição do Fundo Público. Quando nos referimos a Fundo Público estamos falando no sentido amplo, compreendido como toda receita prevista em lei, sejam as tributárias, as não tributárias, as doações e as alíquotas de tributos, e os ativos imobilizados. O sistema tributário brasileiro é regressivo, ou seja, constitui-se por tributos que incidem sobre o consumo, sendo que a tributação direta fica limitada à tributação sobre os salários. O Fundo Público envolve toda a capacidade de mobilização de recursos do Estado, e está relacionado tanto às finanças quanto ao orçamento público (MARTINELLO, 2012). Assim pode-se dizer que o próprio orçamento público, presente nas leis orçamentárias anuais, é expressão do Fundo Público, tornando-se clara a sua importância para o financiamento, principalmente, das políticas sociais.

É possível estimar a proporção que os imóveis da União possuem na composição do Fundo Público brasileiro utilizando dados do Balanço Geral da União (BGU), elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN)¹²⁴. Ressalta-se, entretanto, que muitos imóveis não são contabilizados por não estarem devidamente identificados e cadastrados nos sistemas de gestão do Patrimônio da União.

No BGU, os ativos são divididos em circulantes – aquelas receitas que o governo pode dispor no curto prazo; e não circulantes – entendidos como aqueles disponíveis apenas em longo

¹²⁴ O BGU é elaborado trimestralmente e tem a finalidade de apresentar à sociedade a situação e os resultados orçamentário, financeiro e patrimonial da União. Ele é composto pelo Balanço Patrimonial, pela Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP), pelo Balanço Orçamentário, pelo Balanço Financeiro, pela Demonstração dos Fluxos de Caixa e pela Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido. Essas demonstrações contábeis são acompanhadas pelas notas explicativas. O Balanço Patrimonial evidencia a situação patrimonial da União, por meio de contas representativas do patrimônio público por ela gerido. No encerramento do exercício, o BGU é parte integrante da Prestação de Contas do Presidente da República (PCPR), consolidando informações orçamentárias, financeiras e patrimoniais dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União. Abrange as entidades da administração direta e indireta de todos os Poderes que sejam integrantes do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social. Fonte: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/balanco-geral-da-uniao-bgu-trimestral/2020/24>. Acesso em: 08/03/2021.

prazo. Integram os ativos não circulantes, por exemplo, os créditos a longo prazo e os ativos imobilizados, que são constituídos por bens móveis e imóveis. O BGU do terceiro trimestre de 2020 aponta R\$ 1.451.031,00 milhões em ativos não circulantes imobilizados. Desse total, R\$ 1.350.384 milhões correspondem aos bens imóveis, como pode ser observado nas tabelas abaixo.

	NE	30/09/2020	31/12/2019
R\$ milhões			
ATIVO			
Ativo Circulante		1.345.371	1.720.681
Caixa e Equivalentes de Caixa	4	1.158.153	1.536.606
Créditos a Curto Prazo	5	158.719	107.132
Demais Créditos e Valores a Curto Prazo*	5	-	52.820
Investimentos e Aplicações Temporárias a Curto Prazo		3.381	415
Estoques		24.890	23.449
Ativos Não Circulantes Mantidos para Venda		168	178
VPD Pagas Antecipadamente		60	80
Ativo Não Circulante		4.088.968	3.876.705
Ativo Realizável a Longo Prazo		2.165.727	2.064.651
Créditos a Longo Prazo	5	2.143.656	1.983.917
Demais Créditos e Valores a Longo Prazo*	5	-	55.718
Invest. e Aplicações Temporárias a Longo Prazo		22.039	25.016
Estoques		-	-
VPD Pagas Antecipadamente		32	0
Investimentos	6	462.698	395.314
Imobilizado	7	1.451.031	1.408.621
Intangível		9.513	8.118
Diferido		(0)	1
TOTAL DO ATIVO		5.434.339	5.597.386

Tabela 7 – demonstrações Contábeis Consolidadas. Balanço Patrimonial. Fonte: BGU, 3º trimestre de 2020.

	30/09/2020	31/12/2019	AH (%)
R\$ milhões			
Bens de Uso Especial	723.608	699.731	3,41
Bens de Uso Comum do Povo	335.170	329.897	1,60
Bens Dominicais	215.851	215.695	0,07
Bens Imóveis em Andamento	55.814	51.174	9,07
Ativos de Concessão de Serviços	12.190	11.787	3,42
Instalações	5.049	4.805	5,07
Outros	2.702	2.951	(8,45)
Total Bruto (I)	1.350.384	1.316.040	2,61
Depreciação/Amortização Acumulada (II)	9.293	8.869	4,78
Redução ao Valor Recuperável (III)	1.206	1.206	-
Total Líquido (IV = I - II - III)	1.339.885	1.305.965	2,60

Fonte: SIAFI

Tabela 8 - bens imóveis que integram os ativos imobilizados da União e respectivos valores. Fonte: BGU, 3º trimestre de 2020.

Pelos dados apresentados, percebe-se que os bens imóveis da União correspondem a 93% da carteira de ativos não circulantes imobilizados; e a quase 25% da carteira total de ativos da União, que possui a cifra de R\$ 5.434.339 milhões. Parte desses imóveis ainda geram rendas

(contabilizadas nos ativos circulantes) oriundas de aluguéis, taxas, concessões, impostos, etc. Salvador (2019) destaca que o orçamento é a parte mais visível do Fundo Público, ao tempo que Xavier (2019) afirma que os ativos imobilizados constituem a parte menos visível desse universo. Além de serem a parte menos visível no citado Fundo Público, são os menos debatidos e questionados abertamente quanto à sua relevância, que aparenta ser sempre subestimada.

Hoje, os bens pertencentes à União são definidos no art. 20 da Constituição Federal¹²⁵ e, de acordo com a destinação que lhes pode ser atribuída, o Código Civil (2002) os classifica em três tipos: bens de uso comum do povo, bens de uso especial e bens dominiais ou dominicais.

Ressalte-se que os imóveis públicos federais podem ser classificados em três tipos, em razão da destinação que lhes pode ser dada: (a) bens de uso comum do povo, afetados como necessários à coletividade, como rios, praças, ruas, praias etc., e que, por isso, devem ser do uso de todos os cidadãos; (b) bens de uso especial, que são afetados ao interesse do serviço público, como os prédios das repartições públicas, os fortes etc.; e (c) bens dominiais, que não têm destinação definida e que, por esta razão, podem ser transacionados pela União e disponibilizados para uso privado, se for o caso. (PLANO NACIONAL DE CARACTERIZAÇÃO DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO, 2017)¹²⁶.

A classificação de acordo com a destinação do bem apresenta certa flexibilidade, principalmente no que se refere aos bens de uso especial e aos bens dominiais. Por exemplo:

¹²⁵ Art. 20. São bens da União:

- I - os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos;
- II - as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei;
- III - os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais;
- IV as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26, II; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 46, de 2005)
- V - os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva;
- VI - o mar territorial;
- VII - os terrenos de marinha e seus acrescidos;
- VIII - os potenciais de energia hidráulica;
- IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo;
- X - as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos;
- XI - as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.

§ 1º É assegurada, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração.

§ 2º A faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei.

¹²⁶ Plano Nacional de Caracterização do Patrimônio da União, 2017. Disponível em:

http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao/patrimonio-da-uniao/plano_nacional_caracterizacao.pdf. Acesso em: 31/10/2017.

um imóvel que hoje se encontra ocupado por um órgão público, ao ser desocupado pela mudança de sede deste órgão, passando a estar vazio por um certo período, deixa de ser classificado como bem de uso especial e passa a ser um bem dominial nos cadastros da SPU. Ao contrário, um imóvel caracterizado como bem dominial, ao ser destinado a um órgão ou entidade pública, passa a ser caracterizado como bem de uso especial.

Os bens de uso especial e os bens de uso comum do povo são inalienáveis, impenhoráveis, imprescritíveis, ou seja, não podem ser objeto de usucapião; e não graváveis, pois não podem servir de garantia a credor, como no caso de hipoteca. Os bens dominiais, conforme já exposto, podem ser destinados a vários fins ou alienados, observadas as exigências legais.

Apesar da definição na Constituição Federal e classificação pelo Código Civil, as áreas correspondentes às terras públicas não se encontram totalmente discriminadas e demarcadas pela Administração Pública. Moreira (2017) menciona ainda que, além dos subconjuntos citados, pertencem à União diversos imóveis frutos de adjudicações em pagamento de dívidas de terceiros com a União, recebidos de outras instituições e incorporados devido à extinção de órgãos e entidades da Administração Federal¹²⁷, ou mesmo, decorrentes de sanções judiciais do Conselho Nacional Antidrogas (CONAD), entre outros.

Estima-se que aproximadamente 70% das áreas da União situam-se predominantemente nas faixas de Terreno de Marinha e nas faixas de Terrenos Marginais de Rios Federais (BRASIL, 2014).

Na configuração dessa imprecisão fundiária, soma-se ainda processos de desapropriação inacabados, podendo-se citar como emblemático nesse sentido as desapropriações de antigas fazendas anteriormente pertencentes ao estado de Goiás, para a formação do Distrito Federal no Planalto Central¹²⁸. Até os dias atuais há litígios que envolvem a definição de limites das áreas públicas e seus confrontantes com particulares, e processos de desapropriação nunca finalizados. Isso contribui para o emaranhado jurídico e de irregularidades em relação aos bens em questão.

Mesmo com as falhas cadastrais, litígios judiciais, ausência ou incompletude de demarcações, há dois sistemas gerenciais da Secretaria do patrimônio da União (SPU) com

¹²⁷ Por exemplo, dos imóveis do antigo Departamento Nacional de Estradas e Rodagens (DNER), da extinta Rede Ferroviária Federal (RFFSA), da extinta Fundação Legião Brasileira de Assistência (LBA), entre outros.

¹²⁸ A origem dessa história está no artigo 3º da Constituição de 1891, que pela primeira vez fez menção sobre a delimitação de uma área no planalto central brasileiro para estabelecer a futura Capital do país: “Fica pertencendo à União, no planalto Central da República, uma zona de 14.400 quilômetros quadrados, que será oportunamente demarcada para nela estabelecer-se a futura Capital Federal”.

milhares de imóveis cadastrados e características distintas. O Sistema Integrado de Administração Patrimonial – SIAPA, com cerca de 700 mil imóveis cadastrados, e o Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União – SPIUNET, com cerca de 45 mil imóveis cadastrados.

A origem desses registros está no livro público da Repartição Geral das Terras Públicas, instituída em 1854 para realizar a gestão das terras públicas nacionais. Na virada do século XX, esses registros cadastrais de imóveis da União foram incorporados a um sistema gerencial informatizado, e posteriormente, fragmentado nos dois sistemas gerenciais mencionados. O SPIUNET é utilizado para realizar a gestão dos imóveis de uso especial da União. Já o SIAPA contempla os cadastros de imóveis definidos como bens dominiais da União. (MOREIRA, 2017, p.62).

Percebe-se, pelo exposto, a ausência de informações precisas ao tentar quantificar e qualificar o universo dos bens imóveis pertencentes à União em todo o território nacional. São cadastros e sistemas incompletos e que não conversam entre si, problemas de demarcação e de documentação, o que dificulta um efetivo controle sobre os bens públicos, dificulta ações de fiscalização e favorece práticas indevidas. Além disso, há os imóveis não utilizados, subutilizados e precários inseridos neste universo.

De acordo com dados fornecidos pela SPU e divulgados em uma reportagem da Pública¹²⁹, a União possui cerca de 10 mil imóveis desocupados, incluindo residências, terrenos, galpões e imóveis da extinta Rede Ferroviária Federal (RFFSA). Nesse universo, os prédios comerciais desocupados, espalhados pelas 27 unidades da Federação, totalizam 91 unidades¹³⁰. Não há informações mais precisas sobre esses imóveis, como vocação, estado de conservação, localização, condicionantes de zoneamento e legislação ambiental. Os estados com o maior número de imóveis desocupados e que podem ser negociados pela administração pública federal são Rio de Janeiro, com 1.507 locais disponíveis, seguido pelo Pará, com 1.506, a Bahia e Santa Catarina, com 884, respectivamente. Os quatro estados representam 60% do total de imóveis desocupados pertencentes à União no país. A representatividade dos imóveis do Rio de Janeiro e da Bahia neste universo provavelmente se relaciona com o histórico de capitais do país. No que se refere ao Pará e a Santa Catarina há a necessidade de estudos e levantamentos adicionais para identificar as causas da ocorrência do quantitativo de imóveis desocupados.

¹²⁹ Informação disponível em: <https://apublica.org/2018/06/milhares-de-imoveis-da-uniao-estao-vagos-para-uso/>. Acesso em: 08/10/2018.

¹³⁰ Informação disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,uniao-tem-18-mil-imoveis-desocupados,70001706339>. Acesso em: 08/10/2018.

2.2. Possibilidades de destinação e função social dos imóveis da União.

Os bens públicos da União são geridos por órgão do Poder Executivo. Com a posse do novo governo em 2019, e a realização de reforma administrativa formalizada através do Decreto nº 9.679, de 2 de janeiro de 2019, a Secretaria do Patrimônio da União, responsável por gerir os bens públicos da União, passou a ser designada Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio, e a integrar a Secretaria Especial de Desestatização e Desinvestimento, vinculada ao Ministério da Economia. O Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão foi extinto. Destaca-se que a sigla do órgão permanece SPU. A nova estrutura manteve as 27 Superintendências do Patrimônio da União, localizadas nos 26 estados brasileiros e no Distrito Federal.

A SPU, em sua antiga e nova estrutura administrativa, é legalmente imbuída de administrar, fiscalizar e outorgar a utilização, nos regimes e condições permitidos em lei, dos imóveis da União. Como missão institucional tem-se: “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 Nação¹³¹”. Percebe-se que a missão vai além da perspectiva de um Estado que priorize as transações onerosas de suas propriedades frente aos demais usos possíveis, ou seja, a função arrecadadora deve caminhar em consonância com a função socioambiental.

Na presente abordagem interessam, sobretudo, os bens dominiais, pois são aqueles que não estão afetados e podem ser transacionados, inclusive alienados, pela União. Os direitos de utilização dos bens imóveis dominiais da União podem ser destinados a agentes públicos ou privados. Há diferentes instrumentos¹³² para a referida transferência de direitos, e sua aplicação depende das características do imóvel e do interesse público na utilização proposta. Quando partimos para o tema específico da alienação dos imóveis da União, as Leis nº 9.636/1998 e nº 13.240/2015 são os principais dispositivos legais que dispõe sobre a matéria e,

¹³¹ FONTES, Mariana Levy Piza e Nelson Saule Júnior. Manual de Regularização Fundiária em Terras da União. Instituto Pólis: São Paulo, 2006. Disponível em: <http://polis.org.br/publicacoes/manual-de-regularizacao-fundiaria-em-terras-da-uniao>. Acesso em: 28/10/2017.

¹³² Os principais instrumentos de destinação do patrimônio da União são: aforamento, alienação, autorização de uso, cessão de uso gratuita, cessão de uso onerosa, cessão em condições especiais, cessão provisória, concessão de direito real de uso – CDRU, concessão de uso especial para fins de moradia – CUEM, declaração de interesse do serviço público, entrega, entrega provisória, guarda provisória, inscrição de ocupação, permissão de uso, termo de autorização de uso sustentável – TAUS, e transferência (gratuita). Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao/patrimonioda-uniao/gestao-patrimonio-da-uniao>. Acesso em: 10/06/2017.

consequentemente, foram os que mais sofreram modificações com a edição da Lei nº 13.465/2017.

A alienação é o instrumento a ser utilizado para os imóveis que ao longo do tempo perderam a capacidade de atender às necessidades da União, levando-se em consideração, também, a previsão de intervenções por parte do Governo Federal. É aplicável quando não houver interesse público, econômico ou social em manter o domínio da União. Pode ser realizada mediante a venda, permuta ou doação do domínio pleno e deve ser respeitada a Lei 8.666/93. Ressalta-se a manutenção dessa definição dada pela Lei nº 9.636/1998, mesmo com a edição da Lei nº 13.465/2017.

No que se refere aos imóveis da União que podem ser alienados ou doados, nos termos da Lei nº 13.465/2017, e a depender da faixa de renda do ocupante e da situação cadastral do imóvel, Xavier informa que dados do Sistema Integrado de Administração Patrimonial (SIAPA) mostravam a seguinte situação em 2017.

Indicadores	Quantidade de imóveis	Percentual
Imóveis cadastrados no SIAPA pessoas físicas	116.638	100%
Com matrícula e renda superior a 5 salários mínimos	12.902	11,06%
Com matrícula e renda inferior a 5 salários mínimos	330	0,28%
Sem matrícula individualizada e renda superior a 5 salários mínimos	99.103	84,97%
Sem matrícula individualizada e renda inferior a 5 salários mínimos	4.303	3,69%

Tabela 9 - imóveis da União passíveis de regularização ou venda de acordo com dados do SIAPA referentes a inscrições de ocupação, CUEM e CDRU. Fonte: Xavier, 2019.

A tabela acima demonstra o baixo percentual, que não chega a 12%, de imóveis cadastrados no SIAPA em nome de pessoas físicas, com matrículas, que poderiam ser vendidos/doados/regularizados. Essa realidade não difere muito dos dias atuais, tendo em vista que a situação cadastral dos imóveis pouco se alterou. Entretanto, caberá um esforço futuro, quando superadas as limitações de acesso aos bancos de dados da SPU em decorrência do trabalho remoto, para atualizar as referidas informações cadastrais dos imóveis no SIAPA, e incluir no levantamento os imóveis cadastrados de pessoas jurídicas e aqueles sem ocupantes cadastrados.

Os bens dominiais são justamente os bens públicos que mais devem observar a necessidade de cumprir a função social da propriedade, já que não estão afetados a nenhuma finalidade específica. Dessa forma, e em consonância com o princípio da eficiência, são

obrigados aos regramentos dos planos diretores e da política nacional de reforma agrária, por exemplo. Não custa lembrar a proibição cabal da usucapião em bem público contida no art. 183, § 3º e 191, parágrafo único, da Constituição Federal.

Ressalta-se que, nas destinações de áreas rurais de domínio da União, é obrigatória consulta ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) quanto à vocação do imóvel para fins de reforma agrária, por força do disposto no art. 188 da Constituição Federal, no art. 13 da Lei 8.629, de 1993, e nos arts. 9º e 10º da Lei 4.504, de 1964 (Estatuto da Terra).

Art. 13. As terras rurais de domínio da União, dos Estados e dos Municípios ficam destinadas, preferencialmente, à execução de planos de reforma agrária.

Parágrafo único. Excetuando-se as reservas indígenas e os parques, somente se admitirá a existência de imóveis rurais de propriedade pública, com objetivos diversos dos previstos neste artigo, se o poder público os explorar direta ou indiretamente para pesquisa, experimentação, demonstração e fomento de atividades relativas ao desenvolvimento da agricultura, pecuária, preservação ecológica, áreas de segurança, treinamento militar, educação de todo tipo, readequação social e defesa nacional. (Lei nº 8.629, de 1993).

Além do disposto, é importante mencionar o princípio da função social do uso do solo urbano proposto no âmbito da Constituição Federal de 1988. Sob este princípio, o conceito de interesse social é constitucionalmente incorporado às políticas habitacionais para os setores de população de baixa renda (Bonduki, 2003). Uma importante contribuição para a consolidação do princípio da função social do solo urbano se dá também a partir das conclusões da Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (HABITAT II, 1996), que elegeu os temas “Moradia adequada para todos” e “Desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos num mundo em urbanização”, como os maiores desafios a serem enfrentados em nível global.

A função social da propriedade é princípio constitucional, regulamentada pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), e que deve ser detalhada nos planos diretores municipais. Não faz distinção entre propriedades públicas e privadas. Di Pietro (2010), por exemplo, defende a plena aplicabilidade do princípio da função social às propriedades públicas. Após destacar a tradicional classificação dos bens públicos em bens de uso comum, de uso especial e dominicais, afirma que a destinação pública é inerente à própria natureza jurídica dos bens de uso comum do povo e de uso especial, porque eles estão afetados a fins de interesse público, seja por sua própria natureza, seja por destinação legal.

Conforme já destacamos, cabe aos planos diretores municipais a definição dos critérios para o cumprimento da função social em seus territórios. No Distrito Federal, que será tomado como estudo de caso mais adiante, por exemplo, uma propriedade pública ou particular estará cumprindo a referida função na medida que obedecer às definições do Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT)¹³³.

Os bens imóveis da União, a partir dessa perspectiva, são compreendidos como recurso estratégico para execução das políticas públicas voltadas para o modelo de desenvolvimento econômico e social, baseado na inclusão socioterritorial, com o fomento à produção de habitação de interesse social e de solo urbanizado, por exemplo. Políticas de proteção ao meio ambiente, de reforma agrária, de regularização fundiária de assentamentos informais, de comunidades tradicionais e de moradia social são prioritárias quando se pensa em atribuir uma destinação social, ao tempo que intensificam a importância da União possuir imóveis que se constituam numa reserva de terras.

O que se percebe, entretanto, apesar do conteúdo inclusivo trazido pelo preceito da função social, é a prevalência, ao longo da história, do viés privatista sobre a utilização das terras públicas dominiais.

2.3. O estado de conservação dos imóveis da União.

O desabamento do edifício Wilton Paes de Almeida, após um incêndio ocorrido em maio de 2018 no centro de São Paulo, chamou a atenção para um problema com dimensões desconhecidas: a precariedade de parte dos imóveis públicos da União, ocupados e desocupados. Aqui se pretende apresentar um diagnóstico preliminar sobre o universo dos imóveis da União que apresentam características precárias ou situação de risco. Foi um trabalho desenvolvido entre julho e agosto de 2018 no âmbito da Coordenação-Geral de Fiscalização e Controle de Utilização do Patrimônio (CGFIS), da Secretaria do Patrimônio da União, com o objetivo de subsidiar iniciativas que intentem mitigar a possibilidade de um novo desastre como o ocorrido em maio no edifício em São Paulo.

O Wilton Paes de Almeida é um caso ilustrativo, pois havia sido cedido à Prefeitura municipal, e se encontrava em regime de “guarda provisória”, aguardando providências para se efetuar a cessão definitiva. A guarda provisória representa um estado intermediário, adotado

¹³³ Lei Complementar nº 803 de 25 de abril de 2009 com alterações decorrentes da Lei Complementar nº 854 de 15 de outubro de 2012. Disponível em: <http://www.segeth.df.gov.br/preservacao-e-planejamento-urbano/pdot.html>. Acesso em: 29/10/2017.

antes da cessão definitiva em alguns casos, e a responsabilidade sobre o imóvel desde esse momento já passa do ente cedente para o ente cessionário. O imóvel estava parcialmente ocupado irregularmente por famílias pobres e sem outra moradia, e não era utilizado pelo governo há mais de 10 anos. Além dos imóveis desocupados, cadastrados nos sistemas da SPU¹³⁴, dos quais pode haver um universo considerável que apresente características precárias ou situação de risco, há outros já destinados, em guarda provisória ou em processo de destinação, que provavelmente apresentam tais características.

Para realizar a identificação dos imóveis da União com benfeitorias precárias e que apresentam riscos à população realizou-se, de início, um levantamento no SPIUNET para identificar imóveis da União, em todas as unidades da Federação, ocupados e desocupados, no meio urbano e rural. Como resultado desse levantamento inicial, gerou-se uma planilha com o total de 5.899 (cinco mil, oitocentos e noventa e nove imóveis), distribuídos conforme o gráfico abaixo. Destaca-se que, de acordo com o cadastro no SPIUNET em 2018, além dos 5.891 imóveis atribuídos às Superintendências, 8 imóveis estão sob responsabilidade da Coordenação Geral de Aquisições (CGEAQ), sendo que um se localiza no Rio de Janeiro, e sete em Brasília. Percebe-se que a SPU/DF, seguida pelas Superintendências de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, são aquelas com maior número de imóveis que demandam atenção nos levantamentos.

¹³⁴ São 10. 304 imóveis desocupados, segundo levantamento da própria SPU realizado em dezembro de 2017.

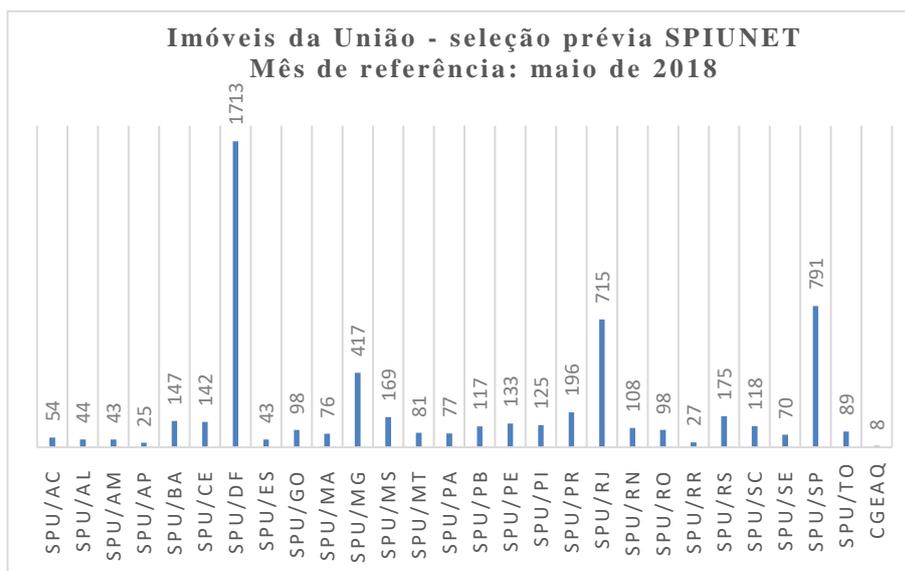


Ilustração 9 - gráfico com imóveis da União caracterizados como bens de uso especial no SPIUNET, e levantados pela CGFIS para orientar as vistorias a serem realizadas pelas Superintendências. Fonte: elaboração própria, 2018.

Além desse levantamento inicial com os dados do SPIUNET, a CGFIS elaborou um questionário padrão, a ser utilizado pelas Superintendências, durante a realização de vistorias nos imóveis a serem realizadas por servidores designados como fiscais. São perguntas sobre as condições estruturais, das instalações e outros itens de manutenção predial.

Com as informações do SPIUNET e o questionário de referência, abriu-se um Processo Administrativo no Sistema Eletrônico de Informações (SEI). O então Secretário do Patrimônio da União, através do Memorando Circular nº 180/2018-MP, solicitou que cada uma das 27 Superintendências do Patrimônio da União realizasse um levantamento dos imóveis da União sob sua gestão e com benfeitorias precárias. Ressaltou-se a necessidade de realização de vistorias com elaboração de Relatórios de Fiscalização contendo fotos de cada imóvel fiscalizado, e da abertura de um processo por Superintendência, com os respectivos Relatórios. Os levantamentos deveriam focar nos seguintes requisitos:

- Análise sobre condições gerais dos edifícios, a ser realizada preferencialmente por engenheiro ou arquiteto;
- Levantamento das condições das benfeitorias;
- situação ocupacional dos edifícios;
- pretensão de destinação do imóvel;
- demais documentos que auxiliem na análise, tais como laudos da defesa civil.

Mencionou-se a planilha de referência incluída no processo, com a listagem dos 5.899 imóveis. Tais imóveis não deveriam ser vistoriados na sua totalidade, pois essa ação seria inviável tecnicamente, em decorrência do prazo estipulado, do reduzido número de servidores que atuam como fiscais no órgão e da necessidade de uma resposta rápida, principalmente sobre a situação de risco iminente observada em determinados bens. Assim, as Superintendências deveriam selecionar, para realização das vistorias, aqueles imóveis com maior probabilidade de apresentar problemas estruturais, construtivos e/ou de instalações, e que pudessem ser enquadrados em situação “de risco”. Seriam vistorias em imóveis selecionados pelas Superintendências, já considerando o conhecimento prévio sobre aqueles sob sua gestão.

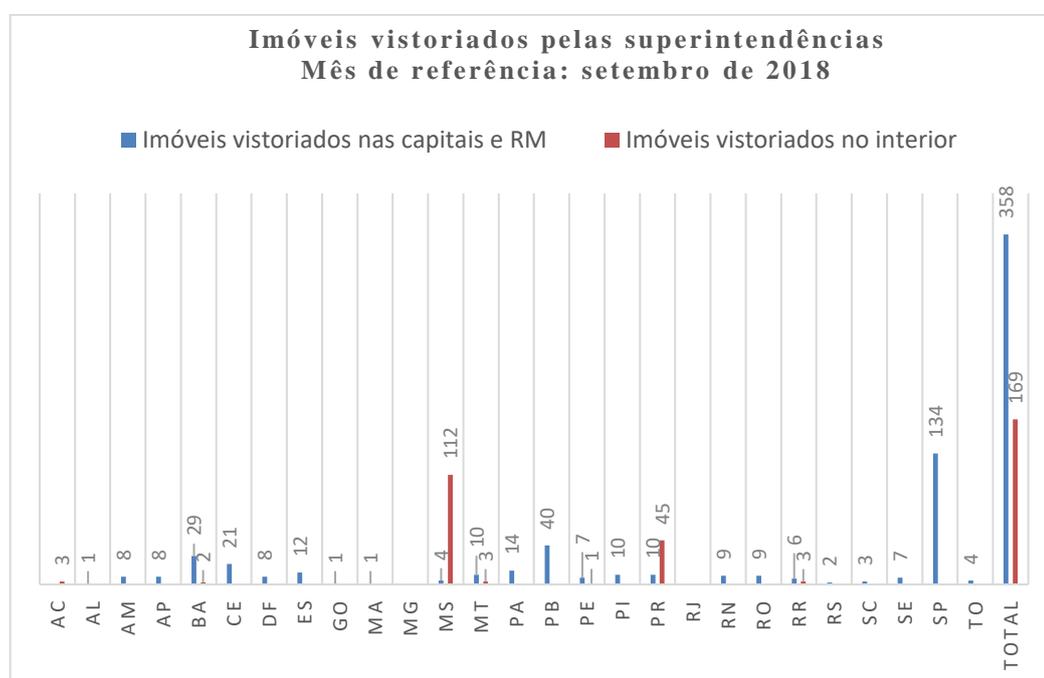


Ilustração 10 - gráfico com imóveis da União vistoriados pelas Superintendências. Fonte: elaboração própria, 2018.

A fim de padronizar as informações enviadas pelas Superintendências e de subsidiar as providências subsequentes, elaborou-se planilha com a categorização dos imóveis vistoriados. Assim, os imóveis foram subdivididos em:

- Imóvel com laudo de risco da defesa civil e outros – 4 (quatro) imóveis;
- imóvel com benfeitoria precária – 48 (quarenta e oito) imóveis;
- imóvel com ocupação irregular e precário – 66 (sessenta e seis) imóveis;
- imóvel com ocupação irregular e não precário – 33 (trinta e três) imóveis;

- imóvel em processo de destinação – 62 (sessenta e dois) imóveis;
- imóvel a ser avaliado pela Destinação – 123 (cento e vinte e três) imóveis;
- imóvel destinado – 168 (cento e sessenta e oito) imóveis;
- imóvel (terreno) sem benfeitoria e não destinado – 19 (dezenove) imóveis;
- imóvel não pertencente à União – 4 (quatro) imóveis.

A gestão dos imóveis públicos da União representa um desafio, principalmente em decorrência de um passivo relacionado ao conhecimento do universo desses imóveis e suas características, incluindo o estado de conservação. O trabalho realizado para levantamento dos imóveis que apresentam características precárias ou situação de risco resultou na elaboração de 527 (quinhentos e vinte e sete) Relatórios de Fiscalização, em decorrência de vistorias, distribuídas entre 25 (vinte e cinco) Superintendências. Os imóveis vistoriados foram enquadrados em 9 (nove) categorias, para subsidiar a adoção de medidas com o objetivo maior de se evitar que tragédias, como a que aconteceu no edifício Wilton Paes de Almeida, se repitam. Assim, O levantamento em curso, ainda que incompleto, aponta para a necessidade de adoção de providências no âmbito da SPU. Destaca-se que as Superintendências do Rio de Janeiro e de Minas Gerais não procederam à realização das vistorias solicitadas na época.

2.4. Os imóveis da União no Plano Plurianual 2020-2023

A abordagem a seguir se mostra relevante no contexto da pesquisa, tendo em vista que atualiza o debate sobre “o que está sendo planejado”, no âmbito do Governo Federal, envolvendo os imóveis da União. Como o Plano Plurianual é o instrumento de planejamento governamental de médio prazo, definido constitucionalmente, abordaremos o PPA atual para buscar compreender como o planejamento urbano, política habitacional e questões que possam envolver a utilização ou venda dos imóveis da União estão refletidas no documento vigente.

Os sistemas de planejamento e orçamento federal são organizados e disciplinados pela Constituição Federal e pela Lei nº 10.180/2001. Atualmente, a Subsecretaria de Planejamento Governamental (SEPLA), que integra a estrutura da Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria (SECAP), desempenha a função de órgão central de planejamento. Entre outras atribuições, que constam no art. 44 do Decreto nº 9.745/2019, cabe à SECAP estabelecer diretrizes e normas, coordenar, orientar e supervisionar a elaboração, a implementação, o monitoramento e a avaliação do plano plurianual da União. Destaca-se, no entanto, que o

conteúdo dos programas, bem como a decisão de acatar ou não sugestões de aprimoramentos encaminhadas pela SEPLA, cabem aos órgãos setoriais/ministérios.



Ilustração 11 - organograma indicando a localização da Subsecretaria de planejamento Governamental, responsável pelo acompanhamento e monitoramento do PPA, no âmbito do Ministério da Economia. Fonte: https://www.gov.br/economia/pt-br/imagens/organograma_ministerio-da-economia_atualizado.pdf/, 2021.

O Plano Plurianual (PPA) pode ser caracterizado como o instrumento de planejamento de médio prazo do Governo Federal. Através dele é possível visualizar toda a estrutura governamental com seus programas e orçamentos correspondentes. Ou seja, reúne o conjunto de políticas públicas de setores diversos, com possibilidades de integração entre estes, estabelecimento de agendas multissetoriais e de enfoques tomando como referência a regionalização. Possui a missão constitucional de orientar as decisões alocativas por meio do processo orçamentário, ainda que esta missão não seja plenamente efetiva.

Juntamente com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), compõem as denominadas Leis Orçamentárias. Há, inclusive, processos legislativos específicos para as referidas leis, diferenciando-as das demais, apesar de serem caracterizadas como leis ordinárias. Além da Constituição Federal e da Lei nº 10.180/2001 podemos citar como normativos que integram o sistema de planejamento, além dos planos nacionais, regionais, setoriais, estratégicos e locais:

- o Plano Integrado de Longo Prazo da Infraestrutura no âmbito do Governo Federal (Decreto nº 10.526/2020) – indica, para um período de 30 anos, investimentos agregados por setor ((I - transportes; II - telecomunicações; III - energia; IV - mineração; V - recursos hídricos e saneamento básico; e VI - pesquisa e desenvolvimento tecnológico);

- Estratégia Federal de Desenvolvimento (EFD - Decreto nº 10.531/2020) – define, para um período de 12 anos, índices-chave e respectivas metas-alvo para os eixos econômico, institucional, infraestrutura, ambiental e social.

O PPA está previsto na Constituição Federal, e destina-se a declarar as políticas públicas do governo por um período de 4 anos, bem como os objetivos e metas para alcançá-las.

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

§ 1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Ressalta-se que o PPA é um instrumento que demanda atuação dos 3 Poderes da República na sua gestão. Deve compatibilizar os planos e programas nacionais, regionais e setoriais em busca do cumprimento das metas que foram estabelecidas (CF, art. 165, §4º). De acordo com o Art. 74, I, da Constituição Federal:

Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União.

No que se refere ao exercício financeiro, à vigência, aos prazos, à elaboração e à organização, enquanto não for elaborada lei complementar que disponha sobre o tema (CF, Art. 165, §9, I), o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), art. 35, § 2, determina que:

O projeto do Plano Plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

Compete privativamente ao Presidente da República enviar o Projeto de Lei relativo ao PPA ao Congresso Nacional (CF, arts. 84, XXIII e 166, §6). Após o envio, o projeto será apreciado pelas duas casas do Congresso Nacional na forma do regimento comum (CF, Art. 166). A decisão sobre o PPA é de inafastável deliberação, razão pela qual suas matérias não

podem ser objeto de Medidas Provisórias ou de leis delegadas (CF, Art. 62, §1º, I, “d” e Art. 68. §1º, III).

Em texto para discussão do Ipea elaborado por Couto e Cardoso Júnior (2020) é realizada avaliação sobre o quanto o Plano Plurianual (PPA) tem conseguido cumprir sua missão constitucional de orientar as decisões alocativas por meio do processo orçamentário. Para tanto, discute-se as funções do planejamento governamental e sua relação com as finanças públicas, com o objetivo de apresentar a trajetória do plano desde 2000, com as diferentes funções que o instrumento desempenhou. Os autores apresentam a seguinte tabela comparativa entre os planos plurianuais, desde o ano 2000.

Período do plano	Abordagens	Funções
PPA 2000-2003	Planejamento por problemas Planejamento territorial	Gestão de prioridades Gestão por resultados Prestação de contas
PPA 2004-2007	Planejamento por problemas Planejamento participativo	Gestão territorial Gestão por resultados Avaliação Prestação de contas Estratégia de desenvolvimento
PPA 2008-2011	Planejamento por problemas	Prestação de contas Estratégia de desenvolvimento
PPA 2012-2015	Planejamento participativo Classificador temático	Gestão participativa Gestão territorial Agendas transversais Prestação de contas Estratégia de desenvolvimento
PPA 2016-2019	Classificador temático	Integração com os ODS Prestação de contas

Tabela 10 - síntese da evolução das funções de planejamento desempenhadas pelo PPA desde 2000. Fonte: IPEA, Texto para discussão nº 2549, 2020. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=35394, 2020.

Couto e Cardoso Júnior (2020) consideram, após análise dos vários PPAs elaborados ao longo dos anos, que o instrumento tem se demonstrado incapaz de desempenhar sua missão constitucional. Os autores mencionam inclusive que a nova metodologia do PPA 2020-2023 não enfrenta o problema de orientar as decisões alocativas.

A estruturação do PPA voltado para o atingimento de resultados seria elemento importante para sua função de orientação do orçamento. Todavia, como vimos, são os valores do orçamento que orientam a definição dos valores das metas do plano. Em outro PPA, a indicação dos objetivos, a partir da identificação dos problemas, definiria – com a aplicação do modelo lógico – as ações orçamentárias a serem implementadas. (COUTO E CARDOSO JÚNIOR, 2020, p.41).

Apesar do planejamento governamental não se reduzir ao instrumento do plano plurianual, este é uma exigência constitucional que tem assumido diferentes funções e abordagens em relação ao planejamento. A sua principal limitação hoje talvez seja não atuar

como orientador do orçamento, como bem colocou Couto e Cardoso Junior (2020). O processo orçamentário, como o próprio PPA, também tem sofrido sequenciais alterações.

Se, de um lado, o PPA mudou muito ao longo dos últimos anos, conforme visto, o processo orçamentário também sofreu alterações. Apenas na última década, houve agregação das ações orçamentárias que conferem maior flexibilidade ao gasto público, enquanto se consolidou a impositividade de emendas individuais e, mais recentemente, de bancada. Instituiu-se um novo regime fiscal, que condiciona o crescimento das despesas à inflação. Defende-se a necessidade de considerar os dois instrumentos em arranjo único de planejamento e orçamento, e buscar soluções conjugadas que contribuam para que decisões alocativas de curto prazo sejam orientadas por um plano de médio e longo prazo para o país. (COUTO E CARDOSO JÚNIOR, 2020, p.50).

Não faz parte do escopo desta pesquisa investigar as metodologias e consequentes alterações sofridas pelo PPA ao longo dos anos. Por isso, a partir deste ponto iremos focar no PPA atual para buscar compreender como o planejamento urbano, política habitacional e questões que possam envolver a utilização ou venda dos imóveis da União estão refletidas no documento vigente.

O Plano Plurianual 2020-2023 (Lei nº 13.971/2019), em termos de metodologia, buscou resgatar algumas características do PPA 2000-2003. Sua programação foi elaborada considerando o modelo lógico¹³⁵ e partindo da identificação dos problemas, suas causas e causas críticas. De acordo com o Manual Técnico do PPA¹³⁶ (2020), o plano está ancorado em 4 pilares metodológicos: simplificação metodológica, realismo fiscal, integração entre planejamento e avaliação e visão estratégica com foco em resultados. Cabe ao PPA atuar como elo entre o planejamento de longo prazo do Governo Federal, hoje materializado pela Estratégia Federal de Desenvolvimento (EFD), prevista para 12 anos e aprovada através do Decreto nº 10.531/2020; e os planos estratégicos institucionais e demais planos nacionais, regionais e setoriais.

O PPA 2020-2023 conta com 70 programas sob responsabilidade dos ministérios. Cada um dos programas contém 1 objetivo, 1 meta e 1 indicador. Também estão relacionados aos programas 280 resultados intermediários, que compõem a camada gerencial do plano. Cada resultado intermediário possui uma meta e um indicador. De acordo com o Manual Técnico do PPA (2020), os resultados intermediários são definidos como um produto (bem ou serviço) ou um resultado da ação governamental, que contribui de forma relevante para o alcance do

¹³⁵ Sobre o modelo lógico ver Cassiolato, M. E Guerres, S. (2010) Como elaborar modelo lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação. Brasília: IPEA. Nota Técnica nº 6.

¹³⁶ Este e outros documentos relacionados ao PPA estão disponíveis em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa>. Acesso em: 09/02/2021.

objetivo e meta do Programa. Os processos de revisão, monitoramento e avaliação do plano se encontram na Lei nº 13.971/2019, em seu Decreto regulamentador (Decreto nº 10.321/2020), e no Manual Técnico do PPA, instituído pela Portaria nº 10435, de 23 de abril de 2020.

Durante o processo de elaboração do PPA 2020-2023, que aconteceu em 2019, foram realizadas oficinas para a construção dos programas numa parceria entre a SEPLA e a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Como orientação para a construção dos programas solicitou-se a proposição de metas com foco em resultados. Percebe-se que a maioria das metas cadastradas no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal (SIOP) possui esta característica, mas ainda há o que ser aprimorado em eventuais processos de revisão. A imagem abaixo apresenta uma visão geral da metodologia do PPA 2020-2023.



Ilustração 12 - visão geral da metodologia do PPA 2020-2023. Fonte: SEPLA, 2020.

Os programas do PPA 2020-2023 que se relacionam de maneira mais direta¹³⁷ com o tema da presente investigação são os seguintes:

- Desenvolvimento Regional, Territorial e Urbano;
- Moradia Digna;
- Governança Fundiária e;
- Brasil, Nosso Propósito.

¹³⁷ Além dos citados programas, outros também podem se relacionar com o tema da pesquisa, como: Gestão de Riscos e de Desastres, Mobilidade Urbana, Recursos Hídricos e Saneamento Básico. Todos sob acompanhamento do MDR. No entanto, optamos por selecionar para análise aqueles que apresentam características mais diretamente relacionadas à questão da utilização dos imóveis da União.

Os 2 primeiros programas relacionados estão sob responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Regional. O terceiro, sob responsabilidade do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; e o quarto, sob responsabilidade do Ministério da Economia. A seguir cada um será abordado separadamente.

2.4.1. Programa Desenvolvimento Regional, Territorial e Urbano

No PPA 2016-2019, o programa Planejamento Urbano estava separado do Programa Desenvolvimento Regional e Territorial. Na atual versão do PPA, entretanto, por opção metodológica e institucional, incluindo a questão do redesenho institucional no MDR, os dois programas foram unidos. Os principais atributos do Programa Desenvolvimento Regional, Territorial e Urbano são:

Objetivo: Estimular o desenvolvimento de territórios, cidades e regiões, ampliando a estruturação produtiva e urbana, e a provisão de serviços públicos para a redução das desigualdades socioeconômicas, em múltiplas escalas.

Meta: Ampliar em 4 pontos percentuais o Índice de Interiorização do Financiamento do Desenvolvimento Regional e Urbano aplicado na rede de cidades intermédias e suas regiões de influência imediata, das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Indicador: Interiorização do Financiamento do Desenvolvimento Regional e Urbano

Resultados intermediários: Polos da Estratégia Rotas da Integração Nacional; Polos de Agricultura Irrigada; Estruturas urbanas implantadas nos territórios, cidades e regiões. (SIOP, 2021).

No contexto da presente investigação cabe destaque à menção de provisão de serviços públicos para a redução das desigualdades, que consta no objetivo do programa, e ao resultado intermediário que mensura as estruturas urbanas implantadas nos territórios, cidades e regiões.

Ao observarmos as informações inseridas pelo MDR concernentes ao monitoramento do PPA do ano 2020, na análise situacional do Objetivo o órgão destaca o lançamento de uma Carta Brasileira de Cidades Inteligentes, o Programa Pró-Cidades e o processo de elaboração da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, conforme texto abaixo extraído do Siop:

No que concerne ao Desenvolvimento Urbano, foi lançada em dezembro de 2020 a Carta Brasileira de Cidades Inteligentes, que propõe uma agenda pública sobre a transformação digital nas cidades brasileiras. Ainda na parte urbana, destaca-se o Programa Pró-Cidades, que tem por objetivo proporcionar aos estados e aos municípios brasileiros condições para formulação e implantação de política de desenvolvimento urbano local, sendo um programa de financiamento com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), para a reabilitação de áreas urbanas e a modernização tecnológica urbana. Assim, no corrente exercício, foram selecionadas e publicadas sete propostas, dentre as quais quatro estão contratadas pelo agente financeiro e três aguardando a contratação, no valor de R\$ 90,7 milhões, e se encontra em processo de análise 39 propostas – totalizando o valor de R\$ 2,5 bilhões.

Buscando criar convergências de ações no território e assim aumentar a eficiência dos investimentos públicos e a qualidade de vida nas cidades, o Governo Federal está elaborando a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), que terá desdobramentos nos anos de 2021 e 2022 com a discussão e disseminação ampliada de sua agenda, bem como a formatação de programas de implementação.

Assim, em 2020, destacam-se as parcerias iniciadas com Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e a Universidade Federal Rural do Semiárido (UFERSA), com investimentos na ordem de R\$ 3,95 milhões, para o desenvolvimento de estudos e ferramentas de apoio à formulação e à implementação da Política. E com apoio do Projeto Andus, ainda foram concluídos cinco projetos piloto de desenvolvimento urbano sustentável em municípios brasileiros que poderão, a partir de 2021, ser replicados e fazer parte de uma rede para o desenvolvimento urbano. (SIOP, 2021).

Ressalta-se que a tentativa de elaboração de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) remonta a criação do Ministério das Cidades em 2003¹³⁸. Atualmente, com a extinção da pasta ministerial, que foi englobada pela estrutura do MDR, de acordo com o Decreto nº 9.666, de 2019, cabe ao MDR a condução do processo de formulação, revisão, implementação, monitoramento e avaliação das:

- Política Nacional de Desenvolvimento Regional;
- Política Nacional de Ordenamento Territorial;
- Política Nacional de Desenvolvimento Urbano; e
- Política Nacional de Agricultura Irrigada.

Assim, a elaboração da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano não é pauta recente, mas está sendo tratada de forma a se adaptar à estrutura institucional e à forma de atuação do MDR.

Em relação ao resultado intermediário que mensura as estruturas urbanas implantadas nos territórios, cidades e regiões foi informado pelo MDR, no âmbito do monitoramento referente ao ano 2020, que o valor apurado da meta foi de 125. Considerando que a linha de base deste resultado intermediário é justamente de 125, tem-se que não houve empreendimento concluído no ano de 2020 (era prevista a conclusão de 10 empreendimentos neste período). Como restrições/obstáculos o órgão apontou o período de calamidade de saúde pública decorrente do COVID-19, informando que grande parte dos instrumentos foram pactuados no quarto trimestre de 2020, e terão a execução iniciada em 2021.

Lembra-se que o Programa Planejamento Urbano, no PPA 2016-2019, apresentava como um dos objetivos promover a regularização fundiária urbana como forma de ampliação

¹³⁸ Informação disponível em: <https://erminiamaricato.files.wordpress.com/2012/03/cadernos-mcidades-polc3adtica-nacional-de-desenvolvimento-urbano.pdf>. Acesso em: 10/03/2021.

do acesso à terra urbanizada e redução da pobreza urbana. Relacionada a esse objetivo, tinha-se a meta de promover a regularização fundiária urbana em imóveis geridos pela Secretaria do Patrimônio da União.

No relatório de avaliação do programa, por exemplo, constava a informação de que, em 2016, foram publicadas no Diário Oficial da União portarias autorizativas e extratos de contrato de destinação referentes a 56 imóveis da União, em benefício de aproximadamente 19,9 mil famílias; e em 2017, de janeiro a novembro foram publicadas no Diário Oficial da União portarias autorizativas e extratos de contrato de destinação, referentes à aproximadamente 210 áreas da União, urbanas e rurais, em benefício de 22.438 mil famílias. Nos anos de 2016 e 2017, 22 (vinte e duas) áreas foram doadas pela União para provisão habitacional pelo Programa Minha Casa Minha Vida.

As informações acima são interessantes por permitirem tecer alguns comparativos como, por exemplo, entre os imóveis destinados à regularização fundiária e os que foram alienados no período, possibilitando identificar as localizações e as diversas implicações que isto tem para a integração socioespacial. O objetivo e meta relacionados acima, entretanto, não encontram correspondência no PPA 2020-2023, não sendo possível atualmente, através do PPA e da divulgação de seus documentos de monitoramento e avaliação, obter informações conforme as disponibilizadas no exemplo acima. Uma solução para minimizar ou até mesmo resolver a citada lacuna seria a inclusão de resultado intermediário com foco nos imóveis da União destinados à regularização fundiária. A referida inclusão pode acontecer em processo de revisão do PPA, a depender de posicionamento a favor do MDR.

2.4.2. Programa Moradia Digna

O programa Moradia Digna possui como atributos:

Objetivo: Promover o acesso e a melhoria das condições de moradia.

Meta: Atingir 1.822.063 beneficiários com a ampliação do acesso à moradia e a melhoria das condições de habitabilidade.

Indicador: Domicílios adequados.

Resultados intermediários: Entregas Efetivas de Unidades Habitacionais; Urbanização de Assentamentos Precários. (SIOP, 2021).

A meta do programa, que propõe atingir 1.822.063 beneficiários com a ampliação do acesso à moradia e a melhoria das condições de habitabilidade nos 4 anos de vigência do PPA parece-nos bastante modesta, pois, além de somar iniciativas de produção habitacional do

Governo Federal com toda e qualquer ação de melhoria habitacional, é insuficiente para enfrentar o problema do déficit habitacional. Lembremo-nos que através do Programa Casa Verde e Amarela (Lei 14.118/21), o Governo Federal declarou que irá atender 1,6 milhão de famílias de baixa renda com o financiamento habitacional, regularizar 2 milhões de moradias e promover melhorias em 400 mil até 2024¹³⁹.

No cálculo sobre o déficit habitacional realizado pela Fundação João Pinheiro em 2015, o déficit habitacional estava em 6,355 milhões de domicílios, dos quais 5,572 milhões, ou 87,7%, localizados nas áreas urbanas e 783 mil unidades na área rural. Em março de 2021, a FJP apresentou uma nova metodologia para o cálculo do déficit habitacional, propondo alguns aprimoramentos para adaptá-la a mudanças nas pesquisas realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, com destaque para a Pesquisa Nacional de Domicílios Contínua (PNADC). Nesse sentido, de acordo com os dados revisados para o ano base 2019, o déficit habitacional no país está em 5,8 milhões de moradias. O estudo para a revisão do déficit destaca ainda que há tendência de aumento, causada principalmente pelo ônus excessivo com aluguel urbano, hoje caracterizado como o principal componente do déficit¹⁴⁰.

Voltando ao Programa Moradia Digna, o MDR não realizou a regionalização da meta do programa sob o argumento de que:

As ações sobre gestão do Departamento de Produção Habitacional são implementadas por meio de integralização Cotas ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR ou Transferência aos Fundos de Desenvolvimento Social - FDS, do Programa Nacional de Habitação Rural - PNHR e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS. Portanto, não há que se falar em regionalização. (SIOP, 2021).

Acredita-se que o argumento apresentado não se configura em justificativa plausível para a não regionalização da meta do programa, tendo em vista principalmente as informações da Fundação João Pinheiro¹⁴¹ de que 39% do déficit habitacional está localizado na região Sudeste, o que corresponde a 2,482 milhões de unidades. Em seguida vem a região Nordeste, com 1,971 milhões de moradias estimadas como déficit, o que corresponde a 31% do total.

¹³⁹ Informação disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2021/01/sancionado-programa-casa-verde-e-amarela#:~:text=Meta-A%20meta%20C3%A9%20atender%201%20C6%20milh%C3%A3o%20de%20fam%C3%ADlias%20de,na%20remunera%C3%A7%C3%A3o%20do%20agente%20financeiro>. Acesso em: 09/02/2021.

¹⁴⁰ Informação disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/noticias/dados-revisados-do-deficit-habitacional-e-inadeguacao-de-moradias-nortearao-politicas-publicas?fbclid=IwAR3CzB7PIUetYgJ047QBIHjv1ZTPHdfNLb4UHil6D4NSltmxkLj2asRe_I. Acesso em: 09/03/2021.

¹⁴¹ Déficit Habitacional no Brasil 2015. Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro, 2018. Disponível em: https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/capacidade/publicacoes/deficit-habitacionalBrasil_2015.pdf. Acesso em: 09/02/2021.

Ademais, em termos de localização do déficit habitacional, há diferenças entre as regiões brasileiras. Enquanto nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste o déficit habitacional nas áreas urbanas ultrapassa 90%, nas regiões Norte e Nordeste, o déficit habitacional rural ainda tem peso relativamente alto. Na região Norte corresponde a 21,8% e na região Nordeste a 26,8%. Nesse sentido, a ausência de regionalização, além de ser contrária à exigência constitucional, é um vácuo de definição que compromete e torna discricionária a política pública. O não estabelecimento da focalização territorial torna a ação governamental objeto de barganhas políticas permanentes.

O primeiro monitoramento do Programa Moradia Digna, referente ao ano de 2020 e consolidado em março de 2021, trouxe as seguintes informações. No que se refere à meta prevista para 2020, de atingir 345.000 beneficiários com a ampliação do acesso à moradia e a melhoria das condições de habitabilidade, apurou-se que a meta alcançada foi de 455.729 famílias beneficiárias (data de referência: 31/12/2020), número que ultrapassou a previsão inicial e que pode reforçar nossa tese de meta subdimensionada.

No que se refere ao resultado intermediário “Entregas Efetivas de Unidades Habitacionais”, a meta prevista ao final do PPA, ou seja, em 2023, é de 1.300.000 unidades. Este quantitativo já está mais próximo ao que o governo declara que irá entregar através do Programa Casa Verde e Amarela, ou seja, 1.600.000 unidades habitacionais até 2024. Mesmo assim, as metas, tanto do programa habitacional, quanto do resultado intermediário do PPA continuam podendo ser caracterizadas como modestas para o enfrentamento do déficit habitacional no Brasil. Dados do monitoramento referente ao exercício 2020 apontam como valor apurado da referida meta a entrega de 422.372 unidades habitacionais, ultrapassando a meta prevista para o período, que era de 325.000 unidades habitacionais.

O resultado intermediário Urbanização de Assentamentos Precários, por seu turno, apresenta como meta atender a 80.000 famílias, até 2023. Quando nos detemos na descrição do indicador percebemos que, na urbanização de assentamentos precários, estão sendo incluídas ações de regularização fundiária.

Descrição do indicador: Somatório das famílias beneficiárias devido à urbanização de assentamentos precários. Considera-se urbanização de assentamentos precários a urbanização e melhoria das condições de habitabilidade das famílias de baixa renda de assentamentos precários, em áreas urbanas e rurais, abrangendo obras de melhoria e produção habitacional, saneamento básico, infraestrutura urbana, recuperação ambiental e do solo, construção de equipamentos públicos, regularização fundiária e trabalho social. Meta cumulativa. (SIOP, 2021).

Dados do monitoramento do PPA referentes ao ano 2020, e consolidados no Siop em março de 2021, informam que a meta deste resultado intermediário estimada para o período, de 20.000 famílias beneficiárias com a urbanização de assentamentos precários não foi atingida, tendo em vista que o resultado foi de apenas 33 famílias beneficiárias no ano.

Com o Programa Casa Verde e Amarela o governo declara que irá regularizar 2 milhões de moradias e promover melhorias em 400 mil até 2024, o que nos faz perceber que a meta do resultado intermediário Urbanização de Assentamentos Precários provavelmente se encontra subdimensionada. No caso da meta do resultado intermediário em questão estar considerando apenas a urbanização de assentamentos precários que inclua todos os componentes presentes na descrição do indicador acima transcrita, passa a fazer sentido, pois considera uma urbanização em sentido amplo. Mesmo assim, tendo em vista os números declarados no âmbito do Programa Casa Verde e Amarela, percebe-se uma lacuna de resultados intermediários voltados à regularização fundiária e a melhorias habitacionais.

2.4.3. Programa Governança Fundiária

O programa Governança Fundiária está sob responsabilidade do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Seguem os seus principais atributos:

Objetivo: Promover a regularização da ocupação e do domínio da terra.

Meta: Elevar de 0,00% para 19,50% o Índice de Regularização Fundiária até 2023.

Indicador: Índice de Regularização Fundiária - percentual de regularização fundiária, correspondente ao alcance percentual de atendimento, em relação ao universo, da demanda por regularização fundiária identificada em 2019, por região: Norte: 275.069; Nordeste: 571.797; Centro-Oeste: 43.370; Sudeste: 94.591; Sul: 41.048.

Resultados intermediários: Hectares de terras devolutas arrecadadas anualmente; Número de vistorias anuais de supervisão ocupacional com geração de laudos; Concessão de títulos dominiais provisórios e definitivos emitidos em assentamentos da reforma agrária; Concessão de documentos provisórios e definitivos de formalização de vínculo com a terra e de consolidação da propriedade no domínio privado. (SIOP, 2021).

Ao analisar os atributos do Programa Governança Fundiária percebe-se o foco na formalização do vínculo com a terra, entendendo-se a concessão de títulos definitivos de propriedade rural como linha de chegada. É uma abordagem bastante diferente da que constava no PPA 2016-2019, e que dialoga com as atuais escolhas políticas (*politics*) em reduzir políticas (*policy*) complexas à mera titulação. Ressalta-se que o PPA 2016-2019 foi elaborado durante o ano de 2015 (e aprovado ao final de 2015), portanto, ainda durante o segundo mandato da Presidenta Dilma, antes do impeachment.

As informações inseridas pelo MAPA no Siop, referentes ao monitoramento do PPA, ano base 2020, trazem esclarecimentos relevantes. Na análise situacional do objetivo do programa Governança Fundiária, o órgão setorial informou que:

Foram emitidos 109.112 (cento e nove mil, cento e doze) títulos em 2020, sendo 97.150 (noventa e sete mil, cento e cinquenta) referentes a Projetos de Assentamento e 11.962 (onze mil, novecentos e sessenta e dois) da titulação de Regularização Fundiária. Em análise à meta estabelecida no Plano Plurianual - PPA para 2020, que era de 4,87% sobre uma estimativa de 1.025.875 de processos que demandavam regularização fundiária, que totalizava aproximadamente 50.000 (cinquenta mil) títulos emitidos, o resultado alcançado foi acima do pactuado. Obteve-se um índice de 10,64%, considerando o total de 109.112 títulos emitidos em 2020 e a demanda estimada de 1.025.875 de processos. Esse resultado foi alcançado por meio de um esforço conjunto entre o Incra/Sede e as Superintendências Regionais (SR), incluindo estratégia de normatização, orientações, reuniões de trabalho (principalmente remotas), capacitação, apoio operacional, planejamento integrado e constituição de equipes de trabalho. (SIOP, 2021).

O órgão regionalizou a meta do programa, permitindo enxergar como a titulação se deu em cada macrorregião. Apesar da reforma agrária não aparecer explicitamente no nome do programa, a análise situacional do objetivo reporta os títulos emitidos referentes a projetos de assentamentos. Assim, a meta prevista para 2020, de elevação em 4,87% no índice de regularização fundiária foi ultrapassada, tendo-se alcançado um percentual de 10,64%, ou seja, mais que o dobro da meta prevista para o período. Este alcance de meta indica avanços nas regularizações de um passivo de 1.025.875 processos. Esclarecendo melhor, não se trata de novos assentamentos, mas da regularização de assentamentos pretéritos, que já haviam sido consolidados em governos anteriores, mas que aguardavam a formalização/regularização documental. Foi um resultado do esforço institucional do INCRA, tanto do órgão central quanto das Superintendências Regionais, para avançar neste sentido.

Ao analisar os dados do monitoramento de 2020 referentes aos resultados intermediários do programa Governança Fundiária tem-se que:

- A meta prevista para 2020 de arrecadação de 500.000 hectares de terras devolutas não foi atingida, tendo apresentado zero de resultado para o período;
- a meta de realizar 20.000 vistorias de supervisão ocupacional realizadas através do Sistema Nacional de Supervisão Ocupacional (SNSO) ou através do sistema Regularização Ambiental e Diagnóstico dos Sistemas Agrários (RADIS) foi ultrapassada, tendo sido realizadas 24.346 vistorias no período;
- a meta para 2020 de conceder 25.000 títulos provisórios e definitivos em assentamentos da reforma agrária foi ultrapassada, tendo como resultado para o exercício a emissão de 97.150 títulos;

- a meta para conceder 25.000 documentos provisórios e definitivos de formalização de vínculo com a terra e de consolidação da propriedade no domínio privado não foi alcançada, considerando que foram emitidos 11.962 documentos no período;

Pelos dados apresentados percebe-se que a emissão de 97.150 (noventa e sete mil, cento e cinquenta) títulos referentes a Projetos de Assentamento aparece como bastante relevante, tendo impactado positivamente na meta geral do programa, que ultrapassou o percentual inicialmente previsto para o primeiro ano de vigência do presente PPA. Entretanto, considerando que a priorização de presente governo não tem sido a promoção de novos projetos de assentamentos, pode ser que este resultado se apresente como residual das políticas priorizadas até o PPA anterior, do período 2016-2019. Cabe uma análise mais detalhada aos números deste resultado intermediário nos próximos exercícios para que se chegue a uma conclusão mais apurada.

No que se refere ao não atingimento da meta para a concessão de documentos provisórios e definitivos de formalização de vínculo com a terra e de consolidação da propriedade no domínio privado, o MAPA apresentou como principais restrições: a carência de servidores nas Divisões de Governança Fundiária das Superintendências Regionais e na Coordenação-Geral de Regularização Fundiária – DFR; sistemas informatizados para titulação ainda em fase de desenvolvimento; e a pandemia de Covid-19, que impediu a realização de ações de campo.

No PPA 2016-2019, o programa em tela era denominado Reforma Agrária e Governança Fundiária, demonstrando maior amplitude e foco da atuação governamental. A despeito das diferenças metodológicas entre o PPA 2020-2023 e o PPA 2016-2019, cabe destacar alguns atributos deste último, cadastrados no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal (SIOP).

Indicadores:

- Índice de Fiscalização da Função Social da Propriedade
- Índice de Governança da Malha Fundiária
- Índice de Provimento de Assistência Técnica aos Assentamentos de Reforma Agrária
- Índice de Regularização Fundiária na Amazônia Legal

Objetivos:

- Ampliar a governança sobre a malha fundiária nacional, promovendo a regularização fundiária, qualificando a gestão, o uso da terra e dos recursos naturais.

- Assentar famílias por meio da desapropriação por interesse social e demais formas de obtenção de terras, criar projetos de assentamento de forma sustentável e considerando, sempre que possível, a abordagem territorial, priorizando e assistindo famílias acampadas, com garantia de equidade de gênero e do acesso e permanência da juventude no campo.
- Implantar, qualificar e consolidar os projetos de assentamento de forma sustentável, promovendo a equidade de gênero.
- Proporcionar o acesso à cultura e educação formal e não formal, em todos os níveis e áreas de conhecimento ao público da reforma agrária, povos e comunidades tradicionais, quilombolas e agricultores familiares beneficiários da regularização fundiária e do crédito fundiário.
- Combater a violência no campo decorrente de conflitos agrários.
- Promover o acesso à terra a trabalhadores e trabalhadoras rurais, por meio de crédito fundiário para a aquisição de imóveis rurais e investimento em infraestrutura produtiva e social, visando democratizar o regime de propriedade e combater a pobreza rural. (SIOP, 2021).

Associadas a cada um dos objetivos citados acima do PPA 2016-2019 havia várias metas. A título de exemplo, uma das metas relacionadas ao objetivo de ampliar a governança sobre a malha fundiária nacional (...) era justamente promover a regularização fundiária por meio da destinação de 14,8 milhões de hectares de terras públicas federais e apoio aos estados na destinação das terras estaduais, na Amazônia Legal. Em relação a este exemplo, que nos permitia enxergar a regularização fundiária que estava sendo promovida em terras públicas federais, simplesmente não há correspondente no PPA atual.

Outro exemplo que pode ser citado é a meta de assentar 120 mil famílias relacionada ao objetivo de assentar famílias por meio da desapropriação por interesse social e demais formas de obtenção de terras (...). Em relação a este segundo exemplo, talvez não tenhamos uma grande perda de informações ao comparar o PPA 2016-2019 com o 2020-2023. Isso acontece porque, no PPA 2020-2023, os resultados intermediários concessão de títulos dominiais provisórios e definitivos emitidos em assentamentos da reforma agrária e concessão de documentos provisórios e definitivos de formalização de vínculo com a terra e de consolidação da propriedade no domínio privado¹⁴², podem trazer um panorama das famílias assentadas, no

¹⁴² Os documentos de formalização envolvem a expedição de Certidão de Reconhecimento de Ocupação -CRO, Títulos de Domínio - TD/Concessão de Direito Real de Uso, Certidões de Liberação de Cláusulas Resolutivas de TD. A Certidão de Reconhecimento da Ocupação - CRO, prevista no Decreto 9.309 de 2018, segue as regras da Portaria SEAD n. 205, de 29 de março de 2018. O título de domínio (TD) e a CDRU são outorgados quando há o deferimento do pedido de regularização do ocupante que preencheu os requisitos da lei 11.952 de 2009. Além disso os títulos outorgados pelo INCRA aos ocupantes de terras públicas são resolúveis, de modo que a propriedade somente se consolida no domínio particular quando houver a expedição de certidão de liberação de condições resolutivas ou até mesmo o cancelamento da titulação por descumprimento das cláusulas por parte do titulado. São condições (resolúveis) previstas nos títulos o respeito a legislação ambiental e trabalhista, as condições de pagamento, a manutenção da destinação agrária e a inalienabilidade do imóvel por 10 anos. Quando houver a expedição da certidão de liberação de condições resolutivas a propriedade imobiliária torna-se plena, não podendo mais ser retomada pelo poder público, exceto por desapropriação. Informações disponíveis no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal (SIOP).

entanto, ao colocar em um mesmo pacote documentos e títulos provisórios e definitivos, dificilmente será possível filtrar o quantitativo de novas famílias assentadas no período do plano. Como o foco do atual governo não é a reforma agrária, mas a concessão de títulos, conforme já abordado e conforme está explícito na adequação do nome do programa do novo PPA, percebe-se que se trata de estratégia para não apresentar o que poderiam ser resultados medíocres ou inexistentes em relação a novos assentamentos.

Uma solução para as lacunas acima apresentadas, consideradas com o foco analítico do presente trabalho, e também para outras que possam vir a ser identificadas, seria a inclusão de resultados intermediários no Programa Governança Fundiária do PPA 2020-2023 que forneçam informações específicas, com metas e indicadores correspondentes, sobre hectares destinados à reforma agrária e também sobre a regularização fundiária rural em imóveis da União. Mas se trata de sugestões que dificilmente serão aceitas na atual conjuntura política refletidas no atual entendimento sobre a função dos imóveis públicos e sobre o significado de regularização fundiária, entendido de forma restrita como titulação. São escolhas que se refletem no orçamento para o órgão em 2021.

Em números absolutos, o orçamento do Incra (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária) para 2021 até tem uma elevação de 4%, em relação ao aprovado para 2020 —de R\$ 3,3 bilhões para R\$ 3,4 bilhões. Desse total, porém, 66% (R\$ 2,1 bilhões) foram reservados para o pagamento de precatórios, ou seja, dívidas com fazendeiros que conseguiram na Justiça elevar o valor de indenização por terras desapropriadas por improdutividade —um aumento de 22% em relação ao orçamento deste ano. Em linha oposta, programas finalísticos da reforma agrária foram praticamente dizimados. Assistência Técnica e Extensão Rural, Promoção de Educação no Campo e Reforma Agrária e Regularização Fundiária tiveram redução de mais de 99% de verba, ficando próximo de zero. A tesoura nas ações de reconhecimento e indenização de territórios quilombolas, concessão de crédito às famílias assentadas e aquisição de terras ficou acima de 90%. Monitoramento de conflitos agrários e pacificação no campo sofreu corte de 82% e a consolidação de assentamentos rurais, 71%. (CNASI, 2020)¹⁴³.

Na atual política de titulação, conforme divulgado no site do INCRA¹⁴⁴ e regulamentado pela Instrução Normativa INCRA nº 104¹⁴⁵, em terras da União com até um Módulo Fiscal, que correspondem à maioria dos processos de regularização, o procedimento será simplificado, com dispensa do Cadastro Ambiental Rural (CAR) e de manifestação

¹⁴³ Informação disponível em:

http://www.cnasi.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=777:fsp-bolsonaro-incrementa-verba-para-ruralistas-e-reduz-quase-a-zero-a-reforma-agraria&catid=38:slider&Itemid=18. Acesso em: 10/02/2021.

¹⁴⁴ Informação disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/noticias/instrucao-normativa-desburocratiza-processo-de-regularizacao-fundiaria>. Acesso em: 10/02/2021.

¹⁴⁵ Documento disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-104-de-29-de-janeiro-de-2021-301790223>. Acesso em: 10/02/2021.

conclusiva da Superintendência. Os processos sem pendências identificadas através de checagem digital, serão encaminhados diretamente para a Diretoria de Governança Fundiária para análise e decisão de mérito. Os documentos titulatórios a serem emitidos pelo INCRA conterão cláusulas resolutivas por um prazo de 10 anos. Entre as principais exigências estão a manutenção da destinação agrária, sem promoção de parcelamentos, por meio de prática de cultura efetiva; o respeito à legislação ambiental e a inalienabilidade do imóvel.

Ademais, um novo programa denominado Titula Brasil, com o objetivo de regularizar ocupações rurais em terras da União, foi regulamentado através da Instrução Normativa nº5¹⁴⁶, de 29 de janeiro de 2021. Com o programa, através de acordos de cooperação técnica, o INCRA transfere para os municípios o processo de concessão de titulação das terras da União. Sobre o referido programa, reportagem veiculada no Brasil de Fato em 02 de fevereiro de 2021¹⁴⁷ chama a atenção para as críticas que o programa recém-lançado vem sofrendo por camponeses, parlamentares, ONGs ambientalistas e servidores do INCRA¹⁴⁸. Entre as críticas podemos ressaltar a que menciona a transferência para a iniciativa privada, sem critérios técnicos ou científicos, de uma função pública do INCRA (o que está sendo chamado de terceirização na vistoria de terras) e a possibilidade de influências políticas que gerem favorecimentos na titulação das terras, mesmo quando não são cumpridos requisitos legais.

¹⁴⁶ Documento disponível em:

<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=01/02/2021&jornal=515&pagina=11&totalArquivos=151>. Acesso em: 10/02/2021.

¹⁴⁷ Reportagem disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2021/02/02/incra-regulamenta-programa-que-terceiriza-titulacao-de-terras-e-favorece-grilagem>. Acesso em: 10/02/2021.

¹⁴⁸ Matérias relacionadas ao assunto podem ser acessadas em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral/incra-vai-terceirizar-vistoria-de-terras-com-municipios-para-fazer-regularizacao-fundiaria,70003538741>, <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/painelsa/2020/12/parceria-do-incra-com-prefeituras-favorece-grilagem-de-terras-dizem-ongs.shtml>, <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/12/governo-bolsonaro-deixa-regularizacao-fundiaria-com-municipios-e-procuradores-veem-estimulo-a-grilagem.shtml>, <https://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2020/12/governo-baixa-portaria-que-acelera-titulacao-de-terras-e-legaliza-a-grilagem/>; <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/12/04/incra-preve-transferir-para-municipios-fiscalizacoes-sobre-regularizacao-de-terras.ghtml>, <https://g1.globo.com/globonews/globonews-em-pauta/video/incra-decide-que-municipios-tambem-poderao-fazer-a-fiscalizacao-presencial-das-terras-9077343.ghtml>, <https://blogs.oglobo.globo.com/miriam-leitao/post/portaria-tenta-passar-boiada-de-nabhan-e-legalizar-grilagem.html>, <https://www.terra.com.br/noticias/incra-vai-terceirizar-vistoria-de-terras-com-municipios-para-fazer-regularizacao-fundiaria,68b39d83aa394cf0a8cbfbbe1cd322e2re69whoe.html>, <https://www.cartacapital.com.br/sociedade/incra-decide-terceirizar-trabalho-de-vistoria-de-terras/>, <https://www.istoedinheiro.com.br/incra-vai-terceirizar-vistoria-de-terras/>, https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2020/12/04/interna_politica,1217369/incra-vai-terceirizar-vistoria-de-terras.shtml, <https://www.brasildefato.com.br/2020/12/04/mst-denuncia-paralisacao-da-reforma-agraria-na-oea>, <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral/parlamentares-vao-a-justica-para-anular-portaria-que-terceiriza-fiscalizacao-do-incra,70003544267>. Acesso em: 10/02/2021.

A Confederação Nacional das Associações dos Servidores do INCRA (CNASI-AN) publicou, em nota pública¹⁴⁹ que a implementação do programa deve “impedir novos projetos de assentamento da reforma agrária, novas regularizações de territórios quilombolas, novas áreas indígenas e novas áreas de preservação ambiental.” O referido impedimento mencionado pela CNASI-AN, com o qual concordamos, se deve principalmente às vulnerabilidades nos processos de indicações de técnicos pelas prefeituras, e ao quão sujeitas essas indicações e seus desdobramentos poderão ficar de influências políticas e patrimonialistas locais. Isso caracteriza o programa como regressivo em relação aos direitos sociais.

Ou seja, com a municipalização desse processo, oligarquias rurais que exercem influência histórica sobre prefeitos e secretários municipais podem ter caminho facilitado para obter a titulação de suas terras, ainda que não cumpram requisitos legais, dificultando as destinações chamadas sociais. Este é realmente um processo controverso e que demanda maior aprofundamento no assunto para chegar a conclusões. O processo pleno de titulações rurais, caso conduzido imparcialmente pelos municípios, por critérios técnicos livres das citadas influências inadequadas a nível local, pode vir a apresentar bons resultados principalmente arrecadatários, mas, e apenas se, o poder público local demonstrar capacidade para tal. Isso poderá ocorrer pela maior arrecadação do Imposto Territorial Rural (ITR). A arrecadação desse imposto, desde 2005, pode ir 100% para os municípios que celebrarem convênios nesse sentido com a União¹⁵⁰.

Pelo observado, os rumos da política de regularização fundiária em terras rurais demonstram mais uma vez o enfoque quase absoluto que está sendo dado à titulação. No entanto, conforme já abordamos anteriormente, titular sem uma preocupação em atender a quem realmente precisa, de maneira integrada com outras políticas, é tapar o sol com a peneira. Não irá resolver o problema e tende até a agravá-los, juntamente com os conflitos fundiários inerentes à causa, conforme já abordado em seções anteriores, com reflexões apoiadas na produção bibliográfica de especialistas sobre o tema, como Rolnik e Fernandes.

2.4.4. Programa Brasil, Nosso Propósito

A abordagem deste programa se insere no contexto da presente pesquisa especificamente por ser o único programa do PPA atual no qual os imóveis da União são

¹⁴⁹ Informação disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2021/02/02/incra-regulamenta-programa-que-terceiriza-titulacao-de-terras-e-favorece-grilagem>. Acesso em: 10/02/2021.

¹⁵⁰ Informação disponível em: <https://www.gov.br/digital/transferencias/itr/>. Acesso em: 17/03/2021.

explicitamente mencionados. Ele atualiza os descaminhos da política pública em curso de desmonte dos imóveis públicos da União, de dirigir o Estado brasileiro ao atendimento de interesses de grupos privados.

O programa está no âmbito do Ministério da Economia, na Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados (SEDDM) que, com a reforma administrativa promovida em 2019, passou a englobar as antigas pastas da Fazenda, do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; da Indústria, Comércio Exterior e Serviços e do Trabalho.

A antiga Secretaria do Patrimônio da União, hoje Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União (SPU) se encontra vinculada à SEDDM na estrutura organizacional do Ministério da Economia. Assim, pode-se dizer que o Programa Brasil, Nosso Propósito é o programa, no âmbito do PPA, que reflete as principais atividades no âmbito da SPU e da Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (SEST), considerando que estas são as duas secretarias vinculadas à SEDDM. Seguem os atributos do Programa.

Objetivo: Reduzir a participação do Estado na economia.

Meta: Desmobilizar, desinvestir, privatizar e conceder, gerando receitas e economizando despesas na ordem de R\$ 900 bilhões até 2023.

Indicador: Valor dos ativos estatais federais privatizados, concedidos, desinvestidos e desmobilizados.

Resultados intermediários: Reduzir a participação do Estado em empresas por meio de desinvestimentos; liquidar e privatizar estatais buscando eficiência para o Estado Brasileiro; desmobilizar/alienar ativos imobiliários não necessários ao uso da administração pública federal. (SIOP, 2021).

Percebe-se, pelos atributos acima relacionados, que a prioridade do atual governo em relação às empresas estatais e ao patrimônio público é a liquidação/privatização/venda. No PPA atual este é, inclusive, o único programa que menciona explicitamente os bens imóveis da União. Ou seja, os bens da União aparecem exclusivamente como valor de troca, no sentido lefebvriano do termo. Como ativos de potencial financeiro arrecadatório, sem uma destinação específica para atendimento a políticas públicas, com recursos auferidos a serem diluídos em recursos gerais do Tesouro.

O resultado intermediário (RI) diretamente relacionado a estes imóveis é o desmobilizar/alienar ativos imobiliários não necessários ao uso da administração pública federal. Como indicador do citado RI tem-se o valor dos ativos estatais desmobilizados, ou seja,

o valor dos imóveis alienados. Apresenta-se como meta prevista para 2020 o valor de R\$ 1.500.000.000,00.

Os primeiros resultados do referido programa começaram a aparecer com o monitoramento relativo à 2020, que aconteceu entre fevereiro e março de 2021. Na análise situacional do objetivo do programa, o Ministério da Economia fez as seguintes considerações:

(...), a respeito da carteira imobiliária da União, o Governo está aprimorando a gestão do patrimônio imobiliário da União (identificação, demarcação, avaliação, administração, fiscalização, arrecadação e cobrança de receitas patrimoniais). A forma mais eficiente de alcançar o objetivo de redução da participação do Estado na economia é seguir um plano de desestatização e desinvestimentos, que inclui a alienação e liquidação de empresas estatais, o desinvestimento de suas participações e a gestão eficiente e venda de imóveis da União por todo o território brasileiro. Dessa forma, o Governo conseguirá alocar esses recursos em áreas prioritárias da economia (como saúde, educação e segurança) e dedicar seus esforços às atividades que lhe demandem participação direta. (...) É importante atentar para o impacto da COVID-19 no desempenho do ano, pois ela direcionou os esforços do Congresso Nacional e da equipe econômica do Governo Federal para conter os efeitos da crise (adiando projetos de desestatização que dependem do poder legislativo) e também impactou principalmente as atividades que exigem trabalhos de campo da SPU (demarcações, vistorias etc). (SIOP, 2021).

Merece destaque no texto a intenção explícita de venda de imóveis da União em todo o território brasileiro.

A meta prevista para o programa em 2020, de desmobilizar, desinvestir, privatizar e conceder, um valor de R\$ 150.000.000.000,00 (cento e cinquenta bilhões de reais) ao ser apurada, resultou em valor bastante aquém, tendo alcançado R\$ 54.910.000.000,00 (cinquenta e quatro bilhões, novecentos e dez milhões de reais), ou seja, pouco mais de um terço da meta prevista para o período. Este resultado, mesmo antes de divulgado oficialmente no âmbito do PPA, tem refletido em críticas de setores neoliberais e privatistas, que, sem aceitar o argumento da pandemia, acusam o governo de incompetência e causam desgaste político ao Ministro Guedes.

O resultado intermediário “Reduzir a participação do Estado em empresas por meio de desinvestimentos” apresentou resultado aquém do previsto, considerando a desvalorização na bolsa, redução do volume de negócios e insegurança dos investidores. Considerando uma linha de base de R\$ 54 bilhões, e uma meta prevista para 2020 de R\$ 83,5 bilhões, o valor apurado para o exercício foi de R\$ 49,11 bilhões.

No que se refere ao resultado intermediário que traduz a liquidação e privatização de estatais, apresentou um resultado pífio em 2020, tendo em vista que a meta prevista era de R\$ 51.400.000.000,00 (cinquenta e um bilhões e quatrocentos milhões de reais), e foi alcançado apenas R\$ 5.195.000.000,00 (cinco bilhões, cento e noventa e cinco milhões de reais). Vale

notar que, segundo analistas críticos da mídia, como colunistas da Folha de São Paulo e O Globo, potenciais compradores desses ativos são grupos ou consórcios de capitais internacionais desestimulados pela negligência do governo brasileiro no enfrentamento da pandemia, vacinação, etc.

Ao analisar os dados do monitoramento concernentes ao resultado intermediário que trata da desmobilização/alienação de ativos imobiliários, justamente o foco da presente pesquisa, percebe-se que o resultado também ficou bastante aquém da meta prevista para 2020, que seria alienar R\$ 1.500.000.000,00 (um bilhão e quinhentos milhões de reais). O valor apurado para o exercício foi de R\$ 606.000.000,00 (seiscentos e seis milhões de reais). Menos da metade do previsto, mas ainda assim valor bastante expressivo. Este valor foi carregado no SIOP pela Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados, na qual se encontra hoje a SPU no âmbito da estrutura do ME. Através da regionalização incluída no sistema é possível saber quais foram os imóveis alienados e respectivas localizações.

No campo das restrições ou obstáculos encontrados para o não alcance da meta do resultado intermediário, apontou-se o seguinte.

Restrição: Estrutura Organizacional inadequada (Sistema, espaço físico)

Detalhamento da restrição: A SPU possui, atualmente, três diferentes bases de dados com informações pertinentes aos ativos imobiliários da União. Algumas dessas informações não são atualizadas há anos (como avaliação de valor de imóveis) ou estão incompletas. Também, alguns ativos da União estão pendentes de cadastramento.

Providências implementadas para a superação da restrição: A SPU enfrenta hoje um necessário processo de modernização, implementando ações baseadas na inovação e na transformação da gestão pública do patrimônio da União. Ferramentas digitais foram criadas para aproximar a população da secretaria (envio de proposta para compra de imóveis) e para viabilizar o trabalho remoto. Uma nova e unificada base de dados está em fase de aplicação e a implantação de tecnologias para cadastro e geolocalização dos ativos por todo o Brasil está próxima de ser concluída.

Restrição: Outras

Detalhamento da restrição: COVID-19 O ritmo de trabalho de campo dos profissionais das Superintendências regionais da SPU foi afetado pela pandemia, porém a adoção de medidas de segurança por parte das superintendências nos estados permitiu que demarcações e vistorias fossem realizadas de forma segura.

Providências implementadas para a superação da restrição: A Secretaria também passou por reformulações em seu quadro de colaboradores e fechou acordos de cooperação técnica com agentes intermediários para efetivar trabalhos de regularização fundiária e demarcação de terrenos. (SIOP, 2021).

As restrições apontam velhos e conhecidos problemas da SPU, como bases de dados dispersas e incompletas, destacando-se entre as providências implementadas ferramentas

digitais para facilitar a venda dos imóveis e desenvolvimento de plataforma georreferenciada dos imóveis. Não se fala em incremento no quadro técnico do órgão, apenas em parcerias com “agentes intermediários”, sem informar se são de órgãos públicos ou agentes privados, para fins de regularização fundiária e demarcação de terrenos. Os estados de Minas Gerais e São Paulo foram os que mais geraram receitas com a venda de imóveis (R\$ 313.409.700,47 e R\$ 208.284.362,18, respectivamente), de acordo com a regionalização expressa na tabela abaixo.

Região	Valor Apurado	Data do valor apurado
No Distrito Federal	46.556.289,7	31/12/2020
No Estado da Bahia	1.223.315,3	31/12/2020
No Estado de Mato Grosso	69.890,81	31/12/2020
No Estado de Mato Grosso do Sul	102.047.469	31/12/2020
No Estado de Minas Gerais	313.409.700,47	31/12/2020
No Estado de Pernambuco	810.000	31/12/2020
No Estado de Santa Catarina	4.082	31/12/2020
No Estado de São Paulo	208.284.362,18	31/12/2020
No Estado do Acre	65.100	31/12/2020
No Estado do Amazonas	707.514,59	31/12/2020
No Estado do Espírito Santo	7.539.480,83	31/12/2020
No Estado do Paraná	10.896.939,81	31/12/2020
No Estado do Piauí	1.519.595	31/12/2020
No Estado do Rio de Janeiro	11.300.189,9	31/12/2020
No Estado do Rio Grande do Norte	1.638.252,42	31/12/2020
No Estado do Rio Grande do Sul	740.663,92	31/12/2020
No Estado do Tocantins	205.318,89	31/12/2020

Tabela 11 - valor apurado com a venda de imóveis da União em 2020, por Estado da federação. Fonte: SIOP, 2021.

Este é o programa do Plano Plurianual 2020-2023 que reflete o entendimento do atual governo sobre a função dos bens públicos, em um viés arrecadatório e de explícita redução do patrimônio público, sem apresentar estudos que apoiem a referida escolha ou sequer a definição de critérios para caracterizar um ativo imobiliário como não necessário ao uso da administração pública federal. Isso sem falar nas inúmeras outras funções que estes ativos podem desempenhar, de potencializadores e alavancadores de políticas redistributivas, como destinações para assentamentos da reforma agrária e para a construção de habitações de interesse social e de equipamentos públicos no âmbito da política habitacional e de regularização fundiária.

2.5. Plano de Alienação dos Imóveis da União.

Com argumento de reduzir gastos e ampliar a arrecadação para os cofres públicos, a política de alienação de imóveis da União tem tomado fôlego a partir de 2016, com iniciativas

que são reflexo de novos normativos, como a Lei nº 13.465/2017, seus Decretos regulamentadores (Decreto nº 9.309/2018, Decreto nº 9.310/2018) e de outras leis, medidas provisórias e regulamentações que vieram na sequência¹⁵¹. A Lei nº 13.465/2017, oriunda da Medida Provisória nº 759/2016, ao dedicar um título inteiro sobre os imóveis da União¹⁵² detalhou os procedimentos e ampliou as possibilidades de alienação desses imóveis, num claro incentivo sob o principal pretexto de desburocratização. Pelos dados das referidas vendas já apresentados na seção anterior, percebe-se que ficaram aquém do pretendido. Além de limitações decorrentes de problemas cadastrais e de matrículas dos imóveis e da insuficiência do quadro técnico (a ser detalhada mais adiante), é provável que, não fosse o contexto atual da pandemia e crise econômica, o ímpeto desestatizante tivesse ganhado mais fôlego pragmático.

Conforme texto publicado pelo Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico¹⁵³:

Ao apreciar a Exposição de Motivos das duas Medidas Provisórias (nº 759/2016 e nº 852/2018) encontramos pontuada a necessidade de “aprimoramento e a modernização da gestão em virtude de identificação de possibilidades de melhoria nos processos, sempre no escopo de agregar mecanismos que contribuam para o gerenciamento dos bens de propriedade da União”. Contudo, é interessante notar que essa melhoria nos processos de gestão, a tão aclamada modernização, redundava sempre em mecanismos para facilitar a venda dos imóveis e a transferência desse rico e importante patrimônio de todo o povo brasileiro para as mãos da iniciativa privada. (IBDU, 2018).

A Medida Provisória nº 852/2018, convertida na Lei nº 13.813, de 2019, entre outras definições, ampliou as facilidades para alienar ou destinar para fundos de investimentos os imóveis da extinta RFFSA, para incorporar mediante compensação financeira os imóveis do antigo INSS, regularizando-os em nome dos ocupantes independentemente da faixa de renda; além de incentivar a utilização dos imóveis da União no jogo da especulação imobiliária através de fundos de investimentos.

Entre as justificativas utilizadas para as vendas está a de que se trata de imóveis desocupados e que não servem ao uso público. Ademais, é fato notório o gasto anual de quantias bilionárias com aluguéis de imóveis para abrigar órgãos do Governo Federal. O quantitativo de prédios alugados não é conhecido em sua totalidade. Curioso que a imprecisão de dados não se

¹⁵¹ A legislação sobre o patrimônio imobiliário da União está disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/legislacao>. Acesso em: 17/02/2021.

¹⁵² Título III: dos procedimentos de avaliação e alienação de imóveis da União. Fonte: http://www.planalto.gov.br/civil_03/ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em: 08/10/2018.

¹⁵³ Posicionamento do IBDU sobre a Medida Provisória 852/2018. Tudo que é sólido desmancha no ar ou tudo que é imóvel da União vira negócio. Informação disponível em: <http://www.ibdu.org.br/eficiente/sites/ibdu.org.br/pt-br/site.php?secao=noticias&pub=162>. Acesso em: 08/10/2018.

limita ao domínio sobre o universo dos imóveis da União, mas se estende aos gastos da União com locação de imóveis. Ou seja, configura “a caixa-preta imobiliária da União”. O Ministério da Economia menciona que tal fato decorre da autonomia administrativa das pastas para gerir seus contratos.

A despeito da indisponibilidade de informações precisas sobre o quantitativo de imóveis, há dados públicos sobre as despesas dos ministérios acessíveis através do Portal da Transparência¹⁵⁴. Entre 2011 e 2016, por exemplo, a União desembolsou R\$ 7,397 bilhões com alugueis de prédios para abrigar serviços públicos. Esta informação ilustra bem o paradoxo de imóveis públicos ociosos/subaproveitados x gastos públicos com locação imobiliária e demonstra falhas na gestão dos ativos. O valor é mais do que o triplo do subsídio repassado no ano de 2016 para o Programa Minha Casa Minha Vida, que foi R\$ 2 bilhões. O maior gasto com aluguel de imóveis registrado nesse período foi no ano de 2014, totalizando R\$ 1,348 bilhão. Em 2017, entretanto, de acordo com informações trazidas em matéria da BBC, o governo gastou R\$ 1,6 bi com aluguel, apesar de ser proprietário de um total de 10.304 imóveis em todo Brasil e até no exterior que estão desocupados¹⁵⁵.

Uma matéria mais recente, datada de 10/08/2020 e de caráter institucional veiculada no site do Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO)¹⁵⁶, demonstra a intenção de reduzir os gastos com alugueis de imóveis na esfera federal em R\$ 1,3 bilhão nos próximos três anos, ou seja, até 2023. De acordo com informações da referida matéria, o Secretário de Gestão do Ministério da Economia, Cristiano Heckert, revelou que o gasto da Administração Pública Federal com alugueis gira em torno de R\$ 850 milhões por ano, sendo R\$ 350 milhões somente no Distrito Federal. Ou seja, mesmo alto, esta cifra já é bastante inferior às que haviam sido apresentadas para os anos de 2016 e 2017, por exemplo.

Os gastos com alugueis no Distrito Federal demonstram como essa fatia do mercado imobiliário é pujante. Um dos maiores e mais rentáveis investimentos nesta unidade da federação é o empreendimento imobiliário de laje corporativa para locação para o Governo Federal e GDF. Destaca-se que foi construído um Centro Administrativo do GDF, inaugurado e fechado. Está ocioso há 6 anos¹⁵⁷.

¹⁵⁴ Informação disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/>. Acesso em: 17/02/2021.

¹⁵⁵ Informação disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-41719519>. Acesso em: 17/02/2021.

¹⁵⁶ Informação disponível em: <https://www.serpro.gov.br/menu/noticias/noticias-2020/governo-reduzir-gastos-aluguel-imoveis-uniao>. Acesso em: 17/02/2021.

¹⁵⁷ Informação disponível em: <https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/2020/01/29/justica-proibe-gdf-de-repassar-recursos-para-consorcio-que-construiu-centro-administrativo.ghtml>. Acesso em: 17/03/2021.

A grande despesa do executivo com aluguéis, em época de déficit crônico nas contas públicas, agravado a partir de 2020 em decorrência da pandemia do novo coronavírus, ao tempo em que existem imóveis em desuso, como já exposto, é justamente um dos argumentos utilizados pelo governo para justificar iniciativas como alienação e permuta de imóveis. De acordo com matéria veiculada pelo jornal A Tarde, da Bahia¹⁵⁸, uma consulta ao site da Associação Contas Abertas revela que a escalada dos gastos do Governo Federal com locação de imóveis começou a partir de 2003, com o início do governo do ex-presidente Lula, quando apenas dados por ministério estavam disponíveis. Quando os primeiros dados conjunturais foram divulgados, em 2008, o Executivo revelou ter gastado R\$ 510 milhões em locações naquele ano. Em 2010 a quantia passava para R\$ 756 milhões, valor que se multiplicou até 2014 quando chegou a quase R\$ 1,4 bilhão.

Durante a gestão da Presidenta Dilma Rousseff, em 2015, o Ministério do Planejamento anunciou um plano para a redução desses custos. Pretendia-se vender imóveis da União desocupados e, com a verba obtida, reformar parte dos prédios abandonados e construir novas unidades para uso da administração pública federal. Estimava-se arrecadar, em 2016, R\$ 1,7 bilhão com as vendas. O resultado, entretanto, ficou bastante aquém do esperado, e as vendas, até agosto de 2016, totalizaram aproximadamente R\$ 26 milhões, com 16 unidades alienadas. A Caixa Econômica Federal conduziu os primeiros processos de alienação. Neste mesmo mês de agosto de 2016 houve o desfecho do processo de impeachment movido contra a Ex-Presidenta, que culminou com a perda de mandato. A partir de então as ações de vendas foram temporariamente suspensas.

Em março de 2017, o então Secretário do Patrimônio da União Sidrack Correia Neto apresentou o Plano Nacional de Alienação da SPU, informando que seria colocado em prática a partir do mês de abril. O referido plano previa a venda de imóveis da União (funcionais e sem destinação específica), a remição de foro – com a alienação de 17% do valor do terreno ao atual ocupante, resultando na aquisição do domínio pleno – e a venda de imóveis em regime de ocupação. Como principais ações do plano foram apontadas: lançamento de novos editais, oferta de parcelamento diferenciado – incluindo a regulamentação do parcelamento direto via SPU -, a capacitação de servidores para a realização de avaliações e estratégias de divulgação na venda dos imóveis. Os procedimentos para alienação, assim, passaram a ser conduzidos pela própria SPU.

¹⁵⁸ Informação disponível em: <https://atarde.uol.com.br/bahia/noticias/1907352-governo-federal-tem-1012-imoveis-vazios-na-bahia>. Acesso em: 17/02/2021.

No mês de junho de 2017 foi lançado o Edital de Licitação correspondente à Concorrência Pública nº 01/2017. Os imóveis colocados à venda nesse primeiro certame correspondiam a 25 apartamentos funcionais no Distrito Federal. Em 2018, antes do período das vedações em decorrência do período eleitoral, foram lançados mais 3 editais de concorrência pública, um edital “para manifestação de interesse em permutar imóveis da União por imóveis de terceiros”; e um Edital de Notificação, para que detentores do domínio útil requeiram a remição do aforamento por meio de aquisição do domínio direto. Os referidos documentos estavam acessíveis, até o final de 2018, na página do antigo Ministério do Planejamento¹⁵⁹.

Dos 6 Editais lançados até 2018, quatro se referiram a imóveis localizados no Distrito Federal, um a imóveis localizados no Paraná, e um a imóveis em São Paulo. Desses Editais, os 4 primeiros trataram da alienação de imóveis.

Edital	UF	Total de imóveis colocados à venda			Total de imóveis vendidos			Valor estimado para venda	Valor apurado com a venda
		Apartamentos	Terrenos/ Projeções	Outros	Apartamentos	Terrenos/ Projeções	Outros		
CONCORRÊNCIA PÚBLICA 01/2017 SPU/MP	DF	24		1	6		1	28.086.580,00	15.763.003,00
CONCORRÊNCIA 01/2018 SPU/MP	DF	21	7		7	5		39.490.000,00	22.456.992,42
CONCORRÊNCIA SPU/MP nº 002/2018	PR			2			1	14.870.000,00	2.890.010,00
CONCORRÊNCIA PÚBLICA 03/2018 SPU/MP	DF		7			3		95.882.692,58	67.065.012,00
TOTAL								178.329.272,58	108.175.017,42

Tabela 12 - resumo das informações dos quatro Editais que trataram da alienação de imóveis da União em 2017 e 2018. Fonte: elaboração própria, 2018.

De meados de 2017 a meados de 2018, dos 62 imóveis postos à venda, 23 foram alienados, o que corresponde a 37% do previsto. Alguns fatos chamam a atenção nesse universo: a venda de apartamentos ficou bastante aquém do previsto no período, e os terrenos ofertados, principalmente quando se referem a lotes ou projeções bem localizadas no Plano Piloto de Brasília, foram vendidos em sua maioria. O valor previsto a ser arrecadado com as vendas foi de R\$ 178.329.272,58, sendo que, no total, as vendas resultaram em R\$ 108.175.017,42, o que corresponde a 60,7% do total. Se considerarmos que apenas 37% dos imóveis foram vendidos, mas que o valor atingiu 60,6% do previsto, podemos dizer que, como os valores das alienações foram em geral bem próximos daqueles previstos nas avaliações, que os imóveis de maior valor foram os que obtiveram sucesso nas vendas. Os imóveis mais caros

¹⁵⁹ O endereço para acessar os editais para vendas dos imóveis da União relativos aos anos de 2017 e 2018 (<http://imoveis.planejamento.gov.br/index.php/editais>) não está mais disponível.

corresponderam justamente às 3 projeções na Asa Norte, resultando em R\$ 67.065.012,00 em vendas.

Cabe notar que o resultado dessas vendas tem muita relação com as particularidades da dinâmica imobiliária de Brasília e seus empreendedores. Talvez não se reproduza da mesma forma em outras cidades. Por exemplo, a desvalorização e o desinteresse por imóveis usados mais antigos, que acarretam custos altos de atualização, e o maior interesse por terrenos vazios bem localizados em áreas centrais como os das superquadras.

Item	Localidade	Endereço	Área do Terreno (m ²)	Descrição	Valor de Avaliação (R\$)
1	Brasília - DF	SAUN, Quadra 01 - lote C, Asa Norte - Brasília/DF	1.280,00	TERRENO	11.500.000,00
2	Brasília - DF	SAUN, Quadra 01 - lote F, Asa Norte - Brasília/DF	1.280,00	TERRENO	11.500.000,00
3	Brasília - DF	SAUN, Quadra 04 - lote D, Asa Norte - Brasília/DF	9.000,00	TERRENO	163.000.000,00
4	Brasília -DF	SAUN, Quadra 05 - lote A, Asa Norte - Brasília/DF	9.600,00	TERRENO	174.000.000,00
5	Brasília -DF	SHIS QL 26 CJ 1 LT 16	633,30	TERRENO	1.555.000,00
6	Brasília -DF	SHIS QL 26 CJ 6 LT 13	666,70	TERRENO	1.630.000,00
7	Brasília -DF	SHIS QL 12 CONJUNTO 13 LOTE 07	1.600,00	TERRENO	10.104.160,72
8	Brasília -DF	SGO QUADRA 04 LOTE 12	3.600,00	TERRENO	16.671.846,89
TOTAL					389.961.007,61

Tabela 13 - imóveis do Edital de chamamento público de 2018 para manifestação de interesse em permutar imóveis da União por imóveis de terceiros. Fonte: elaboração própria, 2018.

No que se refere à licitação objeto do edital “para manifestação de interesse em permutar imóveis da União por imóveis de terceiros”, contemplando os imóveis da Tabela 12, foi fracassada. A ideia, nesse caso, seria negociar com detentores de imóveis que são alugados para a União, fazendo-se uma permuta: trocar terrenos do governo de interesse desses proprietários pelo imóvel que está hoje ocupado por algum órgão público. Esse caso fracassado de permutas também pode apontar para particularidades inerentes ao Distrito Federal, como o já mencionado lucrativo mercado de aluguel de imóveis institucionais.

Em relação aos imóveis presentes no Edital para apresentação de requerimentos para remição do aforamento por meio de aquisição do domínio direto, onde a União pretendia vender os 17% que detém desses bens e deixar de cobrar as taxas por essa cessão, não conseguimos informações se a iniciativa prosperou. Este é outro ponto da tese que merece ser melhor investigado, talvez encaminhando solicitação de informações ao Serviço de Informação ao Cidadão do Ministério da Economia. Entretanto, entende-se que as informações sobre os

resultados das remissões de aforamentos já efetuadas devem ser obrigatoriamente públicas, e periodicamente atualizadas, tendo em vista que se trata de interesse público.

Ao todo, a SPU estima que há, hoje, 240 mil terrenos que pertencem à União aforados, em posse de particulares, pelo país. Só no Rio de Janeiro são 68.561, quase um terço do total. Hoje, o procedimento para a apresentação e requerimento para a remição do aforamento foi simplificado, e o processo acontece todo através do portal do Ministério da Economia¹⁶⁰, sem necessidade de publicação de Edital.

Desde meados de 2020, os procedimentos para alienação dos imóveis da União foram acelerados, refletindo as intenções do novo governo, que declarou o objetivo de arrecadar R\$ 30 bilhões em três anos com as vendas desses bens¹⁶¹. Além da edição de uma série de normativos facilitadores do processo de alienação, todo o processo de venda está acontecendo e tornado público através do site do Ministério da Economia¹⁶². A Portaria nº 17.480, de 21 de julho de 2020 aprovou, inclusive, a implantação do Sistema de Concorrência Eletrônica - SCE, para realização dos procedimentos licitatórios dos imóveis da União por intermédio de recursos de tecnologia da informação. Atualmente, em fevereiro de 2021, há 8 editais¹⁶³ de venda disponíveis para várias unidades da federação, que acontecerão em breve, e 54 editais de venda já concluídos com as vendas efetivadas de agosto de 2019 a dezembro de 2020¹⁶⁴.

Em 11 de dezembro de 2020, o Plano de Alienação dos Imóveis da União foi rebatizado de “Programa SPU +” que:

(...) visa ativar a economia por meio da monetização de R\$ 110 bilhões em imóveis da União, até 2022. O programa, dividido em três planos, está em fase de planejamento para execução a partir do próximo ano: alienação, cessão e concessão e racionalização. Os R\$ 110 bilhões estão divididos da seguinte maneira, conforme expectativa da secretaria: R\$ 30 bilhões em regularizações onerosas, R\$ 10 bilhões em políticas públicas habitacionais, R\$ 15 bilhões em venda direta, R\$ 15 bilhões em propostas de aquisição de imóveis (PAI), R\$ 15 bilhões em fundos de investimentos imobiliários, R\$ 5 bilhões por meio da remição do foro e recuperação de inadimplência em terrenos de marinha e, por fim, R\$ 20 bilhões em racionalização de uso e ocupação de imóveis em todo o país -- este último, estimativa de economia, em valor presente, da redução de aluguéis pagos, atualmente, pela União em imóveis de terceiros. (Informação disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2020/dezembro-1/ministerio-da-economia-lanca-programa-para-monetizar-r-110-bilhoes-em-imoveis-da-uniao>. Acesso em; 19/02/2021).

¹⁶⁰ Procedimento para aquisição de imóvel aforado da União por remição disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/servicos/adquirir-imovel-aforado-da-uniao-por-remicao>. Acesso em: 17/02/2021.

¹⁶¹ Informação disponível em: http://www.ademi.org.br/article.php3?id_article=79427. Acesso em: 17/02/2021.

¹⁶² Portal de vendas dos imóveis da União acessível em: <https://imoveis.economia.gov.br/>. Acesso em: 17/02/2021.

¹⁶³ Informação disponível em: <https://imoveis.economia.gov.br/editais>. Acesso em: 17/02/2021.

¹⁶⁴ Informação disponível em: <https://imoveis.economia.gov.br/editais>. Acesso em: 17/02/2021.

Apenas a título de uma abordagem inicial sobre a alienação dos imóveis da União, tendo em vista que o assunto será aprofundado na parte 2 da presente pesquisa, lembremos que a legislação patrimonial vigente permite a alienação ou concessão gratuita dos imóveis da União diretamente para regularização fundiária, para os ocupantes de baixa renda, para municípios, estados, entidades da sociedade civil sem fins lucrativos, para a implantação de equipamentos sociais, de saúde, educação, projetos de regularização fundiária de interesse social e produção social da moradia no âmbito dos programas habitacionais.

Percebe-se, no entanto, que as destinações chamadas sociais, que deveriam ser o principal objetivo e foco do Governo Federal para a gestão democrática do patrimônio imobiliário da União, não têm sido priorizadas de fato. Conforme trecho transcrito acima da página institucional do Ministério da Economia, a intenção de “monetarizar” R\$ 110 bilhões em políticas públicas habitacionais requer esclarecimentos. O recente programa com altas cifras foi regulamentado através da Portaria SEDDM/SPU/ME Nº 2.517, de 2 de março de 2021¹⁶⁵, e começou a ser divulgado em meios de comunicação¹⁶⁶.

No mesmo dia foi publicada a Portaria SEDDM/SPU/ME Nº 2.519, de 2 de março de 2021¹⁶⁷, instituindo o “Programa Regulariza+”, com o “objetivo de aumentar a capacidade operacional relacionada aos procedimentos de titulação e regularização fundiária das áreas urbanas e rurais da União sob gestão da Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União – SPU”. Restam dúvidas. Serão priorizadas regularizações não onerosas para baixa renda? Serão priorizadas doações de imóveis para a construção de habitações de interesse social?

A tendência parece não ser esta, considerando que o conteúdo dos normativos e as iniciativas conduzidas nos últimos 5 anos transparecem que a prioridade atual é a alienação para média e alta renda, para agentes do mercado imobiliário, e a constituição de fundos de investimento. Um exemplo claro é a alienação de projeções, que são os poucos lotes ainda disponíveis nas Superquadras de Brasília/DF. Na Concorrência Pública nº 03/2018, quando foram postos à venda 7 imóveis, os que foram rapidamente vendidos se referem justamente às

¹⁶⁵ Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-seddm/spu/me-n-2.517-de-2-de-marco-de-2021-307513980>. Acesso em: 13/03/2021.

¹⁶⁶ A exemplo de: https://www.istoedinheiro.com.br/uniao-pode-injetar-r-110-bi-na-economia-com-imoveis-da-uniao-ate-2022/?fbclid=IwAR1nEOreE4iStS9rN34EgRIDGJLAK1JKJkUEVnNaryhE5eaSahAgS3B_9KP0. Acesso em: 13/03/2021.

¹⁶⁷ Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-seddm/spu/me-n-2.519-de-2-de-marco-de-2021-307514066>. Acesso em: 13/03/2021.

3 projeções, sendo duas localizadas na Superquadra Norte (SQN) 113 (projeções 10 e 11), e uma localizada na SQN 114.

As terras públicas bem localizadas e com infraestrutura no meio urbano em Brasília são joias da coroa quando se pensa em oportunidades para propostas inovadoras, no que se refere à habitação de interesse social e uso misto, por exemplo. A própria configuração urbana de Brasília, conforme veremos mais adiante, reforça esta afirmação. O Distrito Federal possui uma amplidão de terras públicas, e a venda desses imóveis sem estudos sobre sua vocação e possibilidades é o que denominamos aqui de oportunidades desperdiçadas, pois o poder público dificilmente disporá de ativos para recomprar esses imóveis para fins de alguma política pública. Certamente, alienar imóveis funcionais não deve ser olhado com os mesmos critérios da alienação de lotes ou projeções escassas e bem localizadas, mas parece estar havendo um tratamento igual para imóveis com características completamente diferentes.

A diretriz tem sido quase que exclusivamente os negócios. Sabe-se que é papel do Estado eliminar entraves para o desenvolvimento econômico, mas os aspectos sociais não podem ser desconsiderados. Os imóveis de União representam uma miríade de oportunidades para se desenvolver políticas públicas de qualidade e de acordo com a normativa coletivamente construída, que tem como expoentes a Constituição e o Estatuto da Cidade. São uma reserva para se produzir habitações de interesse social, espaços públicos de qualidade, ampliação de áreas ambientalmente protegidas, garantia de direitos para povos e comunidades tradicionais.

Enfim, um potencial para toda a população e não para aqueles já historicamente tão beneficiados. O poder público possuiria um potencial, em outro viés político e ideológico da política urbana diferente do atual, de assumir o papel de protagonista na produção do espaço urbano, numa construção coletiva com diversidade de sujeitos e movimentos.

Há exemplos de boas iniciativas que precisam ser retomadas. A partir de 2003, uma série de medidas procurando fazer com que os imóveis públicos de fato atendessem a demandas sociais foram tomadas pela SPU. Grupos de trabalho foram criados nos estados e em Brasília, para identificar e avaliar imóveis vazios e aptos a receberem projetos habitacionais. A proposta foi a de destinar tais imóveis para entidades sem fins lucrativos e cooperativas habitacionais locais, financiados pelos programas do Governo Federal, como o Minha Casa, Minha Vida – Entidades. Após cinco anos de trabalho, em função de diversas dificuldades e resistências, o resultado desta ação ficou aquém do esperado.

De acordo com dados da SPU, até julho de 2013, 38 imóveis da União nos estados da Bahia, Goiás, Pará, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, São Paulo, Tocantins e no Distrito

Federal haviam sido destinados a entidades sem fins lucrativos ou cooperativas habitacionais para a construção de empreendimentos habitacionais pelo programa Minha Casa Minha Vida Entidades. Um resultado pequeno para uma iniciativa promissora.

No mais, a SPU tem divulgado avanços no sentido de modernizar a gestão e conhecer o universo dos imóveis. Ações de demarcação, sistematização e unificação de cadastros, territorialização dos imóveis através de instrumentos georreferenciados, aquisição de equipamentos tecnológicos para atividades de fiscalização, têm sido realizadas no órgão, com limitações principalmente em decorrência do reduzido quadro técnico, sobretudo especializado¹⁶⁸. Dados abertos com a carteira dos imóveis da União também foram disponibilizados para acesso público¹⁶⁹. Espera-se que esses mecanismos tragam maior transparência e controle social, apesar de estarem sendo claramente utilizados para viabilizar e acelerar os procedimentos de venda e privatização dos imóveis públicos. Cabe questionamento se interesses mais amplos da sociedade, como o atendimento às necessidades habitacionais e de equipamentos públicos estão sendo tratados como prioridade na destinação dos imóveis públicos. As evidências parecem apontar que não.

2.6. Atualização do debate sobre o planejamento urbano e as possibilidades de destinação dos imóveis da União diante da pandemia do novo Coronavírus

Em 30 de janeiro de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou que o surto do novo coronavírus (2019-nCoV) se constitui em Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional. Na época, a pandemia ainda não apresentava a dimensão que tomaria poucos meses após, e estava restrita a 19 países, com transmissão entre humanos na China, Alemanha, Japão, Vietnã e Estados Unidos da América¹⁷⁰. Em abril de 2021, após mais uma troca de Ministro da Saúde¹⁷¹, no que parece ser o auge da pandemia, o Brasil registra mais de 350 mil mortes decorrentes da doença, e um total de casos de mais de 13,5 milhões. No

¹⁶⁸ Em 2019 a SPU contava com 1.159 servidores em todo o território nacional, 13% a menos que em 2018. Tal redução aconteceu em decorrência do corte em cargos de comissão e a servidores que se aposentaram. Não há expectativas de recomposição do quadro.

¹⁶⁹ Informação disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/transparencia/dados-abertos>. Acesso em: 19/02/2021.

¹⁷⁰ Informação disponível em: [https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6100:oms-declara-emergencia-de-saude-publica-de-importancia-internacional-em-relacao-a-novo-coronavirus&Itemid=812#:~:text=30%20de%20janeiro%20de%202020,de%20Import%C3%A2ncia%20Internacional%20\(ESPII\)](https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6100:oms-declara-emergencia-de-saude-publica-de-importancia-internacional-em-relacao-a-novo-coronavirus&Itemid=812#:~:text=30%20de%20janeiro%20de%202020,de%20Import%C3%A2ncia%20Internacional%20(ESPII)). Acesso em: 12/02/2021.

¹⁷¹ O quarto Ministro da Saúde da gestão Bolsonaro é o médico Marcelo Queiroga, que foi anunciado no dia 15 de março de 2021, em substituição a Eduardo Pazuello. Informação disponível em: <https://g1.globo.com/politica/blog/gerson-camarotti/post/2021/03/16/mesmo-com-troca-em-ministerio-bolsonaro-permanece-como-verdadeiro-ministro-da-saude.ghtml>. Acesso em: 17/03/2021.

momento em que escrevo o presente trecho, o país vem registrando os maiores índices de óbitos diários, que têm frequentemente ultrapassados os 3.000 em 24 horas¹⁷². O mapa abaixo retrata a dimensão da pandemia no país em 1º de abril de 2021, permitindo visualizar os estados com situações mais críticas.

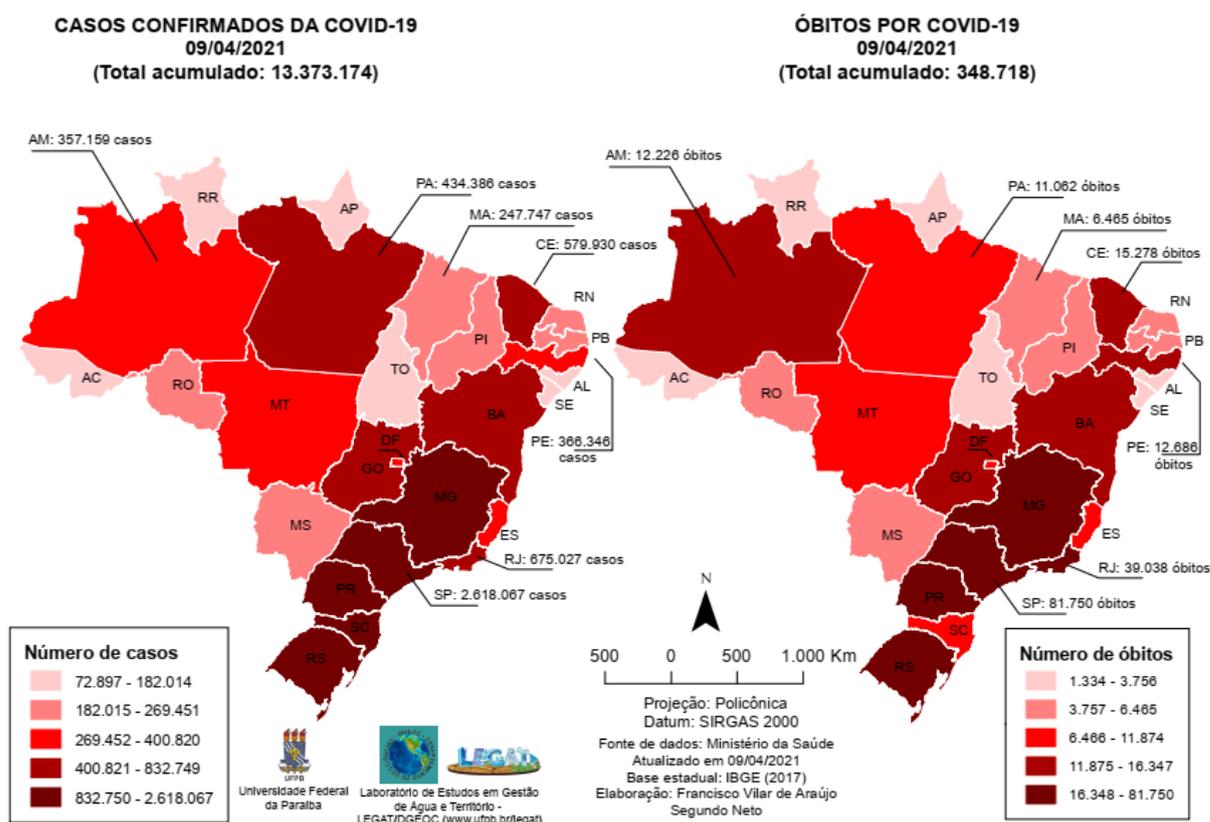


Ilustração 13 - mapa com casos conformados e óbitos por Covid no Brasil em 09/04/2021. Fonte: <https://www.ufpb.br/legat/contents/mapas-coronavirus/09-04-brasil.pdf/view>, 2021.

Embora se trate de uma doença que afeta todas as classes sociais em todo o mundo, com maior ou menor intensidade dependendo de políticas preventivas, de contenção e de outros aspectos de condução pelos governos¹⁷³ e de aderência pela população, pode-se dizer que alguns grupos sociais são mais vulneráveis que outros, tanto no aspecto do contágio quanto no do tratamento médico dispensado e no consequente número de mortes. Isso sem falar na vulnerabilidade em relação aos empregos. Este grupo dos mais vulneráveis não é de difícil localização quando prestamos atenção nos locais de moradia, de emprego e até mesmo na cor

¹⁷² Informação disponível em: <https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2021/04/11/covid-19--coronavirus-caso-mortes-11-de-abril.htm>. Acesso em: 11/04/2021.

¹⁷³ A prestação de serviços de cuidado com a saúde é uma competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, conforme artigo 23, II da Constituição Federal.

da pele. São pessoas que residem na sua maioria em favelas ou comunidades, para as quais é um desafio extra e muitas vezes impossível de ser enfrentado, intensificar cuidados de higiene e manter um distanciamento social. São realidades distintas nos ambientes urbanos que muitas vezes são tratadas de forma homogênea pelo executivo, legislativo e judiciário.

Com a pandemia, no Brasil, temos observado a emergência de ações e decisões judiciais, notas públicas, recomendações e edição emergencial de legislações municipais, estaduais e federais, bem como diversas normas expedidas pelos organismos internacionais, com o intuito de mitigar os impactos perversos frente aos mais vulneráveis. Muitas dessas iniciativas surgiram de movimentos sociais, coletivos, comunidades, e de entidades da sociedade civil. No âmbito do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU), por exemplo, foi organizado um banco de iniciativas relacionadas ao Direito Urbanístico e à COVID-19¹⁷⁴, e na sequência, foi publicada revista¹⁷⁵ com conteúdo exclusivo sobre a temática.

Em artigo da referida edição especial da Revista Brasileira de Direito Urbanístico, Alfonsin (2020) analisa a centralidade do fenômeno urbano e da história da urbanização brasileira na determinação da desigual distribuição geográfica dos casos e óbitos por COVID-19 no Brasil. Ademais, apresenta um apanhado das contribuições que o Direito Urbanístico é capaz de oferecer para o enfrentamento da pandemia, justamente a partir das cidades, inegável território de contágio do coronavírus no Brasil.

Levantamento feito pelo Painel Unificador Covid-19 nas Favelas¹⁷⁶ mostra que até 12 de fevereiro de 2021, ao menos 3.285 óbitos que aconteceram em decorrência da pandemia no Rio de Janeiro foram em favelas. O total de mortes no estado, contabilizadas até esta mesma data, é de 31.134. Ou seja, ao menos 10,5% dos óbitos acometeram os moradores das favelas, isso sem levar em consideração a subnotificação¹⁷⁷. É fato que o vírus se espalha com maior facilidade nos ambientes apertados das favelas e assentamentos subnormais.

¹⁷⁴ Biblioteca de iniciativas disponível em: <https://ibdu.org.br/noticias/biblioteca-de-iniciativas-em-relacao-ao-direito-urbanistico-e-covid-19>. Acesso em: 12/02/2021.

¹⁷⁵ Número especial da *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, compondo o dossiê temático “O Direito Urbanístico e a COVID-19: urgência pela Vida”, dedicado à produção e difusão de um repertório jurídico baseado nos princípios norteadores do direito à cidade.

¹⁷⁶ Informação disponível em: <https://experience.arcgis.com/experience/8b055bf091b742bca021221e8ca73cd7/>. Acesso em: 12/02/2021.

¹⁷⁷ O Rio de Janeiro é o município brasileiro com o maior número de moradores em favelas: 1.393.314 habitantes. A região metropolitana reúne 1.702.073 pessoas morando em favelas, o que corresponde a 14,4% da população da região. Fonte: <http://olerj.camara.leg.br/retratos-da-intervencao/favelas-cariocas#:~:text=A%20favela%20na%20cidade%20do%20Rio%20de%20Janeiro&text=O%20que%20faz%20da%20capital,4%25%20da%20popula%C3%A7%C3%A3o%20da%20regi%C3%A3o..> Acesso em: 12/02/2021.

As favelas brasileiras surgiram ao final do século XIX, sobretudo após uma abolição da escravatura sem opções de morar para os ex-escravos. No Rio de Janeiro, eles subiram os morros e iniciaram a construção de casas precárias. Em outras cidades, desceram as grotas ou ocuparam áreas alagadiças ou com outras limitações, em processos semelhantes.

De lá para cá, pouca coisa mudou, e o processo de urbanização se intensificou, aprofundando a hierarquia social do espaço. As favelas brasileiras são, em 2020, um espaço de alta densidade demográfica, majoritariamente povoado pelos descendentes dos africanos sequestrados e escravizados nos períodos colonial e imperial, em sua grande maioria privado da presença do Estado, de infraestruturas básicas, dos equipamentos e dos serviços públicos, e local privilegiado de violação do direito à cidade e, agora, de contágio crescente pelo coronavírus. (ALFONSIN, 2020, p.4).

O Brasil conta com uma enorme quantidade de favelas e de assentamentos subnormais nas cidades, onde a pobreza se transforma em problema ainda maior durante a pandemia. Em 2010, o Governo do Rio de Janeiro encomendou a pesquisa Censo das Favelas, que indicava que mais de 100 mil pessoas habitavam os 93 hectares da favela da Rocinha, considerada a maior da capital. As restrições que têm causado grandes impactos econômicos afetam ainda mais essas comunidades.

Dados de 2019 do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) apontam que quase a metade da população do Brasil ainda reside em moradias sem rede de esgoto. Ou seja, 96,5 milhões de pessoas não tinham o esgoto recolhido, o que representava 45,9% da população brasileira. E, dos 54,1% da população que está ligada a uma rede, apenas 49,1% possuem o esgoto tratado, o que significa que mais da metade da população (50,9%) não possui esgoto efetivamente tratado, um agravante a mais que favorece a disseminação do coronavírus. Alfonsin (2020) ressalta que é fácil perceber que a situação atual das favelas brasileiras é resultado de décadas de violação do direito à cidade pelos governantes brasileiros de todos os entes da Federação. Da mesma forma, fica fácil entender por que o contágio pelo coronavírus é tão elevado nesses territórios.

O auxílio emergencial pago pelo governo aliviou um pouco esse quesito, tendo em vista que os beneficiários receberam até nove parcelas ao longo da pandemia, sendo as cinco primeiras de R\$ 600,00 e as quatro últimas de R\$ 300,00. Mulheres chefes de família tiveram direito a duas cotas¹⁷⁸. Os saques das últimas parcelas do auxílio aconteceram em 27 de janeiro de 2021. Em 15 de março de 2021 o Congresso Nacional promulgou a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) Emergencial que viabiliza novos pagamentos do auxílio para este ano. O

¹⁷⁸ Informação disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2021/01/13/auxilio-emergencial-saque-ultimas-parcela-nascido-junho-calendario-completo.htm>. Acesso em: 13/02/2021.

texto se tornou a Emenda Constitucional 109/2021. Serão mais 4 parcelas que variam de R\$ 150,00 a R\$ 375,00, portanto, em valores bem menores que os R\$ 600,00 pagos em 2020.

Diante da muitas vezes precária assistência do Estado para o enfrentamento da pandemia nas favelas e outros assentamentos subnormais, a população tomou iniciativas de auto-organização, na tentativa de diminuir o contágio, apoiar famílias com infectados ou pessoas desempregadas, inclusive garantindo alimentos. Alfonsin (2020) menciona que os resultados desse processo de organização popular das periferias têm sido muito impressionantes e, se não fosse por tal sorte de movimento, o número de casos e de óbitos no Brasil seria ainda maior.

Sobre as referidas iniciativas, Rodrigues e Cardoso (2020) dizem que é dessa forma que o comum, enquanto ação coletiva insurgente, tem potencial instituinte, semeando, reinventando sentidos e trabalho cooperado de cuidado com a vida, como contraponto à racionalidade neoliberal dominante.

Os diversos atores da “Campanha Despejo Zero” influenciam no Brasil os diferentes atores do Sistema de Justiça a suspender reintegrações de posse no contexto da crise. A Articulação do Centro Antigo de Salvador/BA reivindica perante o Estado a implementação do direito ao abastecimento de água e saneamento ambiental em âmbito municipal e comunitário como condição para cumprir o isolamento social na pandemia. As comunidades costeiras (RJ e SP) resgatam e reinventam tecnologias sociais em sistemas de mutirões para o controle social do acesso ao território comunitário e dando vida a uma rede de trocas que garante o abastecimento e segurança alimentar entre as comunidades caiçaras, quilombolas e indígenas, protegendo-se em um isolamento comunitário. Essas iniciativas reposicionam esses sujeitos coletivos como protagonistas da imaginação política e jurídica que tanto parece faltar a um contingente dos poderes públicos e integrantes do governo brasileiro, constitucionalmente responsáveis pela integralidade dos direitos essenciais. (RODRIGUES E CARDOSO, 2020, p. 108-109)

Assim, tanto as iniciativas comunitárias quanto as de associações da sociedade civil, como o IBDU, adquirem especial importância diante da emergência sanitária provocada pela pandemia. Cabe destacar, além da já mencionada biblioteca de iniciativas do IBDU:

- Nota conjunta do IBDU, Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB) e Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas (FNA) pela suspensão do cumprimento de mandados de reintegração de posse e despejos durante a pandemia¹⁷⁹;
- recomendação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), aprovada em 23 de fevereiro de 2021, aos órgãos do Poder Judiciário, para que avaliem com cautela o deferimento de

¹⁷⁹ Disponível em: <http://wp.ibdu.org.br/wp-content/uploads/2020/03/Apelo-remocoes-covid-19.pdf>. Acesso em: 13/02/2021.

tutelas de urgência que tenham como objetivo a desocupação coletiva de imóveis urbanos e rurais, principalmente quando envolverem pessoas em estado de vulnerabilidade social e econômica, enquanto a pandemia do novo coronavírus persistir. O Ato Normativo nº 0010578-51.2020.2.00.0000, relatado pelo presidente do Conselho, ministro Luiz Fux, foi aprovado durante a 325ª Sessão Ordinária e teve como base proposta apresentada pelo presidente da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), Dom Walmor Oliveira de Azevedo, ao Observatório dos Direitos Humanos do Poder Judiciário, coordenado pelo CNJ¹⁸⁰;

- elaboração de recomendações e notas técnicas conjuntas para incidência no Poder Legislativo, Poder Judiciário, Organizações do Sistema de Justiça e Poder Executivo pela suspensão de todo e qualquer processo de despejo e reintegração de posse urbana;
- a “Campanha Despejo Zero – Pela Vida no campo e na Cidade”, “Campanha Renda Básica Emergencial” e o “Manifesto e Recomendações Coletivas: Direito à Água e à Segurança Sanitária”, entre diversas outras articulações locais, regionais, nacionais e internacionais.

As ações acima relacionadas e outras nesse sentido visam a defender condições mínimas para a população aderir à quarentena e ter direito ao isolamento para prevenção do contágio da COVID-19, em contraponto à produção de um espaço urbano extremamente desigual, limitante de um direito à cidade. No entanto, quando partimos para analisar as proposições originárias dos legislativos estaduais contra os despejos durante a pandemia, ainda observamos um cenário tímido e com grande possibilidade de ampliação.

Em artigo, Magalhães et al (2020) se propuseram a oferecer um panorama de como a questão das remoções foi tratada pelas assembleias legislativas estaduais brasileiras durante a pandemia de COVID-19, considerando as iniciativas parlamentares até agosto de 2020, abrangendo projetos já votados ou não, aprovados ou rejeitados, em tramitação ou já arquivados, que tratassem das remoções em territórios urbanos. Concluiu-se que houve considerável produção legislativa sobre o tema, tendo sido encontrados projetos de lei (ou outro instrumento legislativo) em 17 estados e no Distrito Federal.

¹⁸⁰ Informação disponível em: <https://www.cnj.jus.br/justica-deve-evitar-despejos-coletivos-de-vulneraveis-durante-a-pandemia/#:~:text=O%20Plen%C3%A1rio%20do%20Conselho%20Nacional,quando%20envolverem%20pessoas%20em%20estado>. Acesso em: 20/03/2021.

Apesar de diferenças na abordagem do tema e redação, a maioria dos projetos veio de parlamentares da esquerda (Partido Socialista Brasileiro - PSB, Partido Comunista do Brasil - PCdoB, Partido Socialismo e Liberdade - PSOL e Partido dos Trabalhadores – PT) e abordam a moradia como direito humano. Avalia-se que houve lentidão e dificuldades na aprovação das proposições na maioria dos estados, evidenciando as resistências políticas a esta pauta.

O panorama nacional que o artigo buscou esboçar sugere, à primeira vista, duas tendências razoavelmente claras: 1) a generalização do debate a respeito de proposições normativas voltadas à prevenção das remoções, em escala nacional; 2) os escassos resultados práticos da atuação dos legislativos estaduais no tocante a essa mesma problemática. Assim, de um lado, é um tanto alvissareiro descobrir que em pelo menos $\frac{2}{3}$ das unidades federativas – e naquelas com maiores índices de urbanização – a problemática do presente artigo encontrou ressonância num determinado universo de parlamentares, propiciando a elaboração de proposições legislativas que podem vir a se constituir num precedente a ser retomado em futuras lutas sociais. De outro, as vitórias e avanços concretos obtidos são, até aqui, muito tímidos, de modo que temos não mais do que 3 das 27 unidades federativas com legislação aprovada e em vigor limitando ou impedindo as remoções, em que pese muitos processos ainda estarem em curso, o que pode produzir algumas alterações do cenário aqui desenhado, no médio prazo. (MAGALHÃES *et al.*, 2020, p.17).

A atuação dos legislativos estaduais, no que se refere a questões relacionadas a remoções e despejos durante a pandemia, reforça o déficit entre o desempenho efetivo dos órgãos de Estado, traduzido nos resultados sociais concretos de sua atuação, e as urgentes necessidades e expectativas sociais, com destaque para a questão da proteção da moradia. As disputas travadas diretamente pelos moradores das comunidades se tornam assim mais duras do que caberia num aspecto de razoabilidade, tendo em vista que encontram resistências em locais nos quais deveriam encontrar apoio na luta contra a dinâmica de expulsões e segregações socioespaciais.

Ainda sobre a possibilidade de iniciativas relacionadas ao Direito Urbanístico para o enfrentamento da pandemia em cidades desiguais e segregadas socioespacialmente, Alfonsin (2020) nos lembra da: requisição administrativa de imóveis abandonados, recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos (direcionando recursos obtidos para as periferias); garantia da segurança da posse com suspensão de remoções e despejos, tendo em vista que:

Um dos casos mais rumorosos de despejo durante a pandemia foi o caso do Quilombo Campo Grande, em Minas Gerais. A área de 450 hectares estava ocupada pelo Movimento Sem Terra há muitas décadas. Ali as 450 famílias produziam café orgânico. A ordem de reintegração de posse encontrou resistência dos trabalhadores da fazenda e, durante 56 horas de muita tensão, as famílias resistiram ao despejo, que acabou acontecendo no dia 14.08.2020, sob forte aparato policial.²⁰ O despejo acabou sendo palco de muita violência, e a repercussão das violações ao direito à moradia chegaram ao Relator das Nações Unidas pelo direito humano à moradia adequada, Dr.

Balakrishnan Rajagopal, pelas mãos das entidades articuladas em torno da Campanha Despejo Zero. Da mesma forma truculenta, um despejo em um imóvel público situado sob um viaduto, em uma estrada da região metropolitana de São Paulo, foi promovido pela ECOVIAS em 18.08.2020. O uso de bombas de gás lacrimogênio pela Polícia Militar, a fim de remover as famílias do local, em plena pandemia, é objeto de perplexidade, já que o país vive uma situação de emergência sanitária e não se pode considerar um despejo uma “atividade essencial” ao interesse público, e, menos ainda, como uma atividade que contribua para a promoção da saúde pública. (ALFONSIN, 2020, p. 10-11).

Sobre os processos de despejo em plena crise sanitária causada pelo coronavírus, tem-se que o Conselho Nacional de Direitos Humanos, ainda em outubro de 2018, antes, portanto, da presente crise sanitária, expediu a Resolução nº 10, de 17 de outubro de 2018¹⁸¹, que dispõe sobre soluções garantidoras de direitos humanos e medidas preventivas em situações de conflitos fundiários coletivos rurais e urbanos. Segue transcrito o art. 1º, merecendo destaque o §1º, ao recomendar soluções alternativas para conflitos fundiários envolvendo a população vulnerável, e para o §3º, que já poderia estar mais internalizado em nossas instituições.

Art. 1º Esta resolução tem por destinatários os agentes e as instituições do Estado, inclusive do sistema de justiça, cujas finalidades institucionais demandem sua intervenção, nos casos de conflitos coletivos pelo uso, posse ou propriedade de imóvel, urbano ou rural, envolvendo grupos que demandam proteção especial do Estado, tais como trabalhadores e trabalhadoras rurais sem terra e sem teto, povos indígenas, comunidades quilombolas, povos e comunidades tradicionais, pessoas em situação de rua, e atingidos e deslocados por empreendimentos, obras de infraestrutura ou congêneres.

§ 1º Os despejos e deslocamentos forçados de grupos que demandam proteção especial do Estado implicam violações de direitos humanos e devem ser evitados, buscando-se sempre soluções alternativas.

§ 2º Os despejos e deslocamentos forçados de grupos que demandam proteção especial do Estado só podem eventualmente ocorrer mediante decisão judicial, nos termos desta resolução, e jamais por decisão meramente administrativa.

§ 3º Os direitos humanos das coletividades devem preponderar em relação ao direito individual de propriedade.

§ 4º Quando se tratar de imóvel público, a efetivação da função social deverá ser respeitada, assegurando-se a regularização fundiária dos ocupantes.

¹⁸¹ Informação disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/46888196/do1-2018-10-24-resolucao-n-10-de-17-de-outubro-de-2018-4688805#:~:text=%C2%A7%20%C2%BA%20Os%20despejos%20e,jamais%20por%20decis%C3%A3o%20meramente%20administrativa. Acesso em: 13/02/2021.

Apesar das iniciativas anti-despejos, em 18 de março de 2021, o Projeto Colabora publicou matéria¹⁸² com dados preocupantes sobre a continuidade das remoções na pandemia. Os dados apresentados, que foram divulgados pela Campanha Despejo Zero, tratam das “remoções forçadas”, quando um grupo de ocupantes é despejado do imóvel. Nesse sentido, nos últimos 11 meses, 9.156 famílias foram alvo de remoções, e outras 64.546 famílias foram alvo de ameaças de despejo.

O estado do Amazonas, um dos mais afetados pela covid-19, foi também o que mais despejou no Brasil: mais de três mil famílias foram desalojadas. São Paulo foi o segundo, com mais de duas mil famílias removidas. Todas essas operações transcorrem mesmo após os insistentes pedidos da Organização das Nações Unidas (ONU) pela suspensão das remoções durante a pandemia e os esforços de deputados federais favoráveis à proibição dos despejos. (https://projetcolabora.com.br/ods3/despejos-na-pandemia-deixam-mais-de-9-mil-familia-expostas-a-doenca/?fbclid=IwAR2MpMxrCnK5mkYpe4kNVfAYLSuhZJaF7JFCByc5q7xjyYhPA_G525okPOk, 2021).

Enfim. A pandemia atinge a todos, mas não igualmente nem nas mesmas proporções. É uma situação que tem exigido medidas emergenciais, implementadas com maior ou menor efetividade em diferentes localidades, por iniciativas públicas ou comunitárias. Os mais vulneráveis residem em locais com altas densidades, saneamento inadequado, insegurança da posse, com habitações muitas vezes insalubres. Sofrem primeiramente com o desemprego ou com a sua ameaça constante, o que demanda enfrentar transportes coletivos superlotados e não manter o distanciamento social, além de conviver com ameaças de cortes de serviços essenciais e de processos de despejos ou de reintegração de posse. Tudo isso sem um alívio sequer nas prestações relativas aos programas habitacionais.

Em São Paulo, inclusive, há relatos de famílias que foram despejadas durante a pandemia e passaram a ocupar um terreno de propriedade da Prefeitura municipal¹⁸³. Em julho de 2020, entretanto, a Prefeitura solicitou na justiça a reintegração de posse da área, que já conta com 840 famílias. Uma situação de grande vulnerabilidade, na qual pode ocorrer, ainda no curso da pandemia, uma segunda onda de despejos dos que já foram despejados.

¹⁸² Informação disponível em: https://projetcolabora.com.br/ods3/despejos-na-pandemia-deixam-mais-de-9-mil-familia-expostas-a-doenca/?fbclid=IwAR2MpMxrCnK5mkYpe4kNVfAYLSuhZJaF7JFCByc5q7xjyYhPA_G525okPOk. Acesso em: 20/03/2021.

¹⁸³ Informação disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/brasil-56409697?fbclid=IwAR0ofRY_z6mVTkrSgrtC9sD1fzUMLprQ77B4eFBZavcQ22G2fjeSh4LuLkw. Acesso em: 21/03/2021.

Acredita-se que despejos forçados durante a pandemia, independentemente do status legal de posse, são uma violação aos direitos humanos, principalmente pelo fato do poder público não equacionar, nestes processos, a questão do destino das famílias a uma moradia adequada. As ilustrações abaixo dão uma dimensão do problema adicional enfrentado por muitas famílias pobres hoje no Brasil.

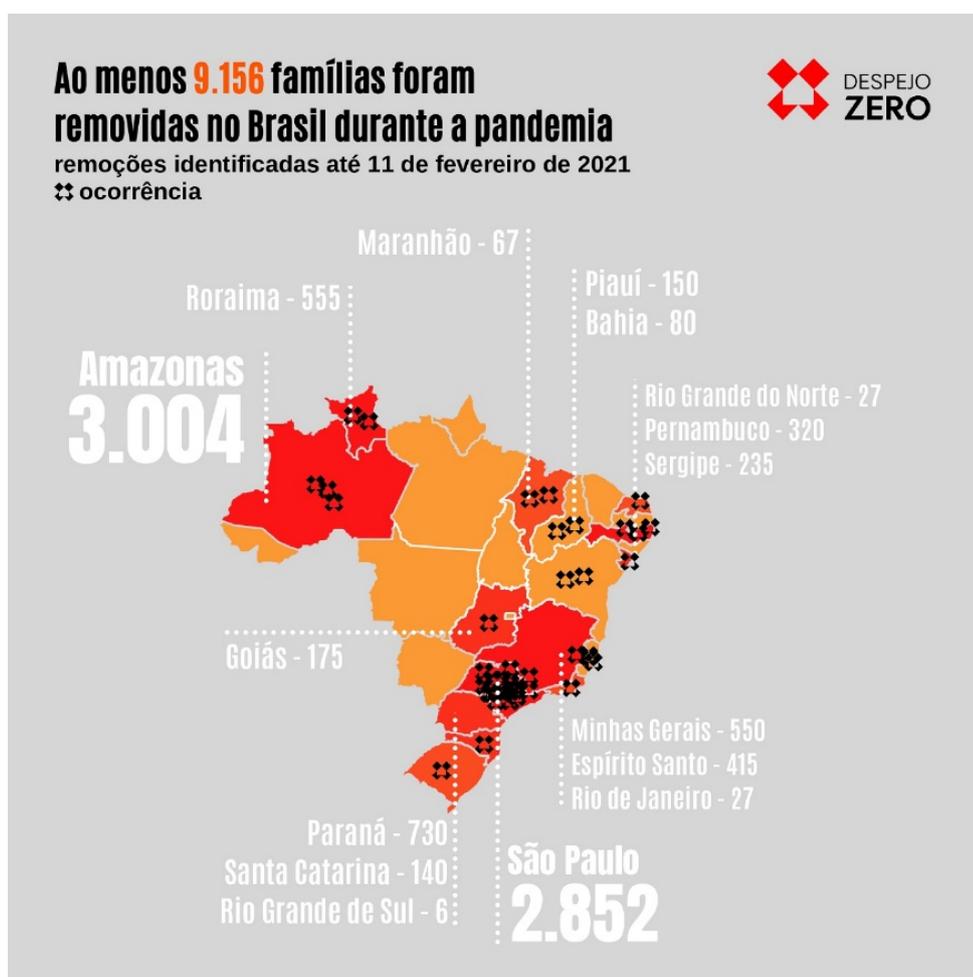


Ilustração 14 – unidades da federação com maior incidência de remoções forçadas durante a pandemia. Fonte: https://projecolabora.com.br/ods3/despejos-na-pandemia-deixam-mais-de-9-mil-familia-expostas-a-doenca/?fbclid=IwAR2MpMxrCnK5mkYpe4kNVfAYLSuhZJaF7JFCBvc5q7xjyYhPA_G525okPOk, 2021.

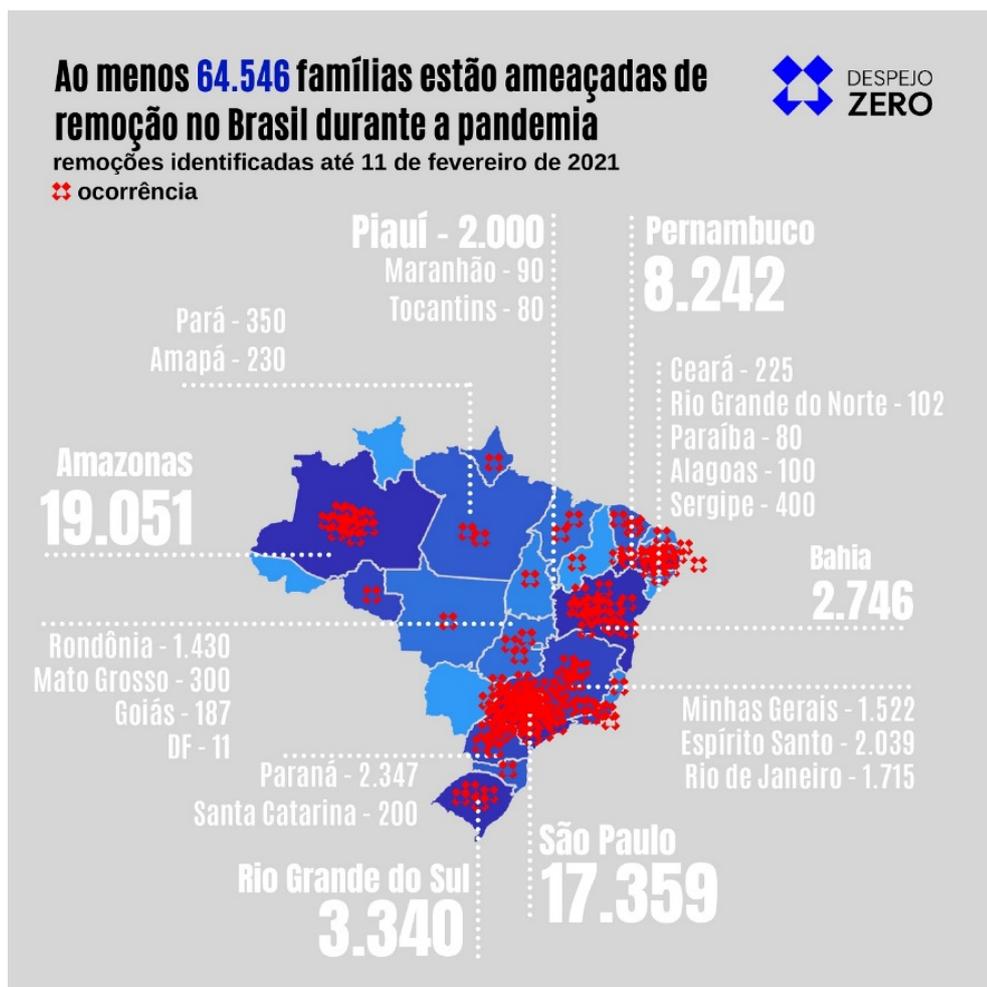


Ilustração 15 - unidades da federação com ameaças de remoções forçadas durante a pandemia. Fonte: https://projetocolabora.com.br/ods3/despejos-na-pandemia-deixam-mais-de-9-mil-familia-expostas-a-doenca/?fbclid=IwAR2MpMxrCnK5mkYpe4kNVfAYLSuhZJaF7JFCByc5q7xjyYhPA_G525okPOk, 2021.

As situações de vulnerabilidade em relação ao local de morar demandam um olhar diferenciado pelo poder público, no intuito minimizar os efeitos da desigualdade sistêmica em nosso país. Uma mudança nos paradigmas que orientaram a estruturação das cidades brasileiras no séc. XX, guiada pelo sanitarismo. Seguem alguns caminhos que podemos apontar como possíveis para se pensar e projetar a política urbana no país, considerando um cenário pós-pandemia. A maior parte das ideias abaixo relacionadas vêm sendo trazidas por pesquisadores em fóruns de discussão sobre o futuro das cidades no pós-pandemia¹⁸⁴. Algumas são novas, outras nem tanto.

¹⁸⁴ O Professor Benny Schvarsberg (FAU/UNB) apresentou uma compilação de ideias que serviu como referência para a elaboração da presente listagem em evento organizado pela comissão de atividades online da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Alagoas, que aconteceu em 28 de agosto de 2020. Segue link do vídeo com a citada apresentação: <https://www.youtube.com/watch?v=fBOYjVChWrA&t=6657s>. Acesso em: 13/02/2021.

- a) utilizar imóveis públicos para programas habitacionais que privilegiem a localização, infraestrutura e proximidade dos centros urbanos;
- b) considerar o patrimônio imobiliário público para a conformação de um banco de terras destinado à produção de Habitação de Interesse Social (HIS);
- c) estimular a produção de moradias próximas aos serviços e aos locais de trabalho, com a consequente redução da necessidade de deslocamentos motorizados cotidianos;
- d) promover alteração no modelo de mobilidade – racionalizar o uso do automóvel, estimular o uso do transporte coletivo e da mobilidade ativa. Reverter concentração de recursos em obras para transporte individual;
- e) alterar a matriz energética na mobilidade – criar estímulos fiscais e tributários com metas para uso de energia limpa no transporte coletivo e para a adoção de carros elétricos;
- f) promover a ocupação de áreas vazias subutilizadas nas áreas urbanas;
- g) condicionar a expansão das zonas urbanas a efetiva necessidade de novas áreas e à implantação prévia de infraestrutura;
- h) preservar áreas rurais periurbanas para a produção agrícola (familiar e orgânica, aproximando produção do consumo);
- i) valorizar os espaços públicos;
- j) ampliar as áreas públicas verdes;
- k) considerar a sustentabilidade e tecnologias ambientais inovadoras nos projetos habitacionais, ampliar áreas permeáveis, reuso de água, eficiência energética e energia solar, sistemas locais de tratamento primário de resíduos e esgoto;
- l) regulamentar o pagamento por serviços ambientais;
- m) garantir a segurança jurídica na posse da terra para população vulnerável, mesmo antes da formalização de uma regularização fundiária;
- n) promover a segurança hídrica, proteção e recuperação de nascentes, mananciais e despoluição de cursos d'água;
- o) garantir uma maior efetividade à Política Nacional de Resíduos Sólidos. Adotar princípio dos 4 R's (recusar, reduzir, reutilizar e reciclar), do "lixo zero" e do gerador/pagador;
- p) ampliar a reciclagem e a compostagem. Universalizar os aterros sanitários (lixões zero), estimular consórcios intermunicipais de geração de resíduos, acordos setoriais de logística reversa. Incorporar cooperativas de catadores e empresas de reciclagem nos sistemas de limpeza urbana;

- q) realizar campanhas de educação ambiental com ênfase na mudança de hábitos e comportamentos da cultura urbana, valorização de vida e do meio ambiente;
- r) estimular os municípios a implementarem os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, sobretudo para a produção de HIS bem localizada (áreas consolidadas e/ou ociosas ou subutilizadas);
- s) estudar possibilidade de ampliação da política habitacional com leque de modalidades para a produção de novas unidades, considerando a diversidade de situações urbanas e regionais. Incluir além da produção pública e privada a autogestionária: lotes urbanizados com material de construção, assessoria técnica, reforma de edifícios para HIS em áreas consolidadas e locação social;
- t) promover projetos de HIS para diversidade de renda, com espaços públicos, serviços, equipamentos sociais e acessibilidade a empregos, além de uso misto e diversidade arquitetônica;
- u) promover planos que considerem a regularização e a urbanização de favelas e assentamentos precários;
- v) universalizar saneamento básico (água, esgoto, drenagem e resíduos);
- w) utilizar recursos tecnológicos, como aplicativos e sensores, em todas as áreas de políticas urbanas, para a melhoria de serviços e redução de custos para a população;
- x) criar redes *wi-fi* públicas em espaços e equipamentos públicos;
- y) modernizar iluminação pública, implantando lâmpadas *led* e centrais de operação para gerir o sistema;
- z) ampliar a articulação e cooperação interfederativa através de consórcios públicos, compras coletivas e estratégias políticas para o desenvolvimento econômico e territorial;
- aa) ampliar canais de participação cidadã nos modelos de gestão das cidades.

Sem a pretensão de ser uma listagem exaustiva, as ideias acima relacionadas dialogam com o Direito à Cidade. São iniciativas que caminham na direção de um modelo de desenvolvimento urbano com cidades mais justas, resilientes, plurais, sustentáveis, seguras e agradáveis de se viver; e que se relacionam de forma crítica e proativamente com o tema da tese, pois podem se articular com os imóveis da União. Esta articulação pode ocorrer de forma mais direta em alguns casos, como nos itens “a, b, c, f, g, (...)”; e de forma indireta em outros, a exemplo dos itens “n, o, p, q, (...)”.

que medo o de voltarmos ao tempo
de uma polícia para costumes e convicções.
que medo se voltamos a temer os vizinhos
e os vizinhos nos puderem entregar por ideias contrárias.
que medo se nos entra outro filho da puta no poder,
a censurar tudo quanto se diga
e a mandar que pensemos como pensa
e que façamos como diz que faz.

(Valter Hugo Mãe, 2011)

PARTE 2

3. LEI 13.465/2017 E NORMATIVOS SUBSEQUENTES: O QUE HÁ DE NOVO?

3.1. Compreendendo o processo legislativo: de Medida Provisória à lei.

A Lei nº13.465/2017, que se originou da Medida Provisória 759/2016, bem como alguns dos normativos subsequentes, parte dos quais também originados de medidas provisórias, estão inseridos no contexto da inflexão ultraliberal pós-2016. São foco desta investigação e análise, pelo papel que cumprem enquanto marcos expressivos desse contexto de relevante impacto regressivo na trajetória do patrimônio da União no Brasil.

Antes de discorrer especificamente sobre os normativos que integram a investigação, cabe tecer algumas considerações acerca do conceito e prazos relativos às medidas provisórias no ordenamento jurídico brasileiro. Para Branco (2007), as medidas provisórias são atos normativos primários, sob condição resolutiva, de caráter excepcional no quadro da separação de poderes. O fato de ser ato normativo primário advém de retirar o fundamento de validade diretamente da Constituição, pois, de acordo com o art. 62, caput, da CF, tem força de lei. Podem ser caracterizadas como um projeto de lei que será transformado em lei caso aprovado pelo Congresso Nacional.

A condição resolutiva significa que o ato jurídico, no caso a Medida Provisória, é válido, mas deixa de produzir efeito se ocorrer determinada condição. Nesse caso, a condição é a rejeição ou não apreciação da MP pelo Congresso pelo prazo de 120 (cento e vinte) dias, considerando-se a validade da MP por 60 (sessenta) dias, prorrogáveis por mais 60 (sessenta). Ressalte-se que o prazo para trancamento de pauta no Congresso é de 45 (quarenta e cinco) dias, e que uma Medida Provisória pode ser válida por mais de 120 (cento e vinte) dias, no caso de recesso do Congresso Nacional, em que o prazo não corre.

Já o caráter excepcional da Medida Provisória provém dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência. No Brasil, o Presidente avalia a relevância e urgência de uma Medida Provisória de maneira discricionária, pois nem o legislativo tem cumprido seu dever de rejeitar as MP's inconstitucionais, nem o STF as declara inconstitucionais, a não ser em casos extremos, conforme enfatiza Trindade (2016).

O Legislativo possui 3 (três) oportunidades para analisar se a MP dispõe de relevância e urgência nos termos do art. 62, §9º da CF. A primeira pela Comissão Mista do Congresso Nacional, a segunda no Plenário da Câmara dos Deputados, e a terceira no Plenário do Senado

Federal. Ainda, o Judiciário pode analisar os requisitos de relevância e urgência da MP, quando o controle falhar no Legislativo.

Acerca da tramitação, o Presidente da República, após editar a MP, deve submetê-la imediatamente ao Congresso Nacional. Antes da apreciação por cada casa do Congresso, no entanto, a MP necessita ser avaliada por uma comissão mista do Congresso Nacional (art. 2º, §5º da CF). Ainda, a MP pode sofrer emendas no CN. Se a MP for rejeitada por qualquer das casas estará imediatamente rejeitada.

Caso a Medida Provisória seja rejeitada pela Câmara ou pelo Senado, estará definitivamente arquivada. Esta rejeição pode ser expressa ou tácita, tendo em vista que, caso o prazo de 60 (sessenta) mais 60 (sessenta) dias transcorra sem que haja votação, a medida perderá ou efeitos. Quando rejeitada, a Medida Provisória perde imediatamente os efeitos, deixa de existir, e sua matéria não pode ser objeto de outra MP na mesma sessão legislativa. A legislação que valia antes dela volta a valer, mas, de regra, os efeitos produzidos se mantêm (*ex nunc*), a não ser que o Congresso edite decreto legislativo (Trindade, 2016).

3.2. O contexto do surgimento da MP 759/2016, que deu origem à Lei nº 13.465/2017.

As atividades coordenadas pelo Grupo de Trabalho criado em meados de 2016 e denominado Rumos da Política Nacional de Regularização Fundiária (GTRPNRF) culminaram com a outorga, pelo Presidente Michel Temer, da Medida Provisória (MP) 759, de 22 de dezembro de 2016. A MP tramitou pela Comissão Mista do Congresso Nacional, Câmara dos Deputados e Senado Federal. No processo foram apresentadas 732 (setecentas e trinta e duas) emendas por Deputados e Senadores. Destas, 122 (cento e vinte e duas) foram acatadas pelo relator, o Senador Romero Jucá. Destaca-se que, do total das emendas apresentadas, 82 (oitenta e duas) foram propostas pela SPU, sendo que 25 (vinte e cinco) foram acolhidas.

De maneira preliminar, tem-se que a Medida Provisória 759, de 22 de dezembro de 2016 alterou, entre outras¹⁸⁵, leis que disciplinavam a regularização fundiária e os procedimentos para alienação de imóveis da União, como será abordado.

¹⁸⁵ Altera as Leis nºs 8.629, de 25 de fevereiro de 1993; 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015; 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012; a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001; e os Decretos-Leis nºs 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de

3.3. As Ações Diretas de Inconstitucionalidade, críticas e defesas à nova lei.

Desde a divulgação do conteúdo da MP 759/2016 observou-se a emergência de críticas protagonizadas por acadêmicos, entidades de pesquisa e da sociedade civil, como Instituto Pólis/SP e o Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU); associações de classe, principalmente o Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU) e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), e pelo Ministério Público Federal (MPF). Foram identificados dois documentos de especial relevância nesse cenário: A Carta ao Brasil- Medida Provisória nº 759/2016: a desconstrução da Regularização Fundiária no Brasil, assinada por mais de 90 (noventa) entidades¹⁸⁶; e a Nota Técnica nº 1/2017– PROURB/PRODEMA/PDDC, do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios¹⁸⁷.

Destaque-se que houve substancial modificação entre o conteúdo original da MP 759/2016, e o texto final da Lei nº 13.465/2017. Ribeiro (2017)¹⁸⁸ afirma que as supressões de instrumentos¹⁸⁹, fato que representava uma ruptura no que se refere à política de regularização fundiária, foram sendo parcialmente mitigadas pelo esforço de setores e entidades militantes, como as acima citadas, envolvidos com o tema ao longo do processo legislativo. Apesar dos ajustes terem facilitado a aprovação da pauta, por outro lado foram incluídos dispositivos como o direito de laje e a regulamentação de condomínio urbano simples, em um viés claramente direcionado à titulação com base na propriedade privada, a ser viabilizada de forma ampla e rápida.

Mais adiante, já com a Medida Provisória convertida na Lei nº 13.465/2017, a Procuradoria Geral da República, o Partido dos Trabalhadores e o Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB) ingressaram com Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI 5.771¹⁹⁰, ADI

julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; e revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências.

¹⁸⁶ Disponível em: <http://contrafbrasil.org.br/imprimir/news/788d793b2159cc9161173d0a788111f4/>. Acesso em 26/10/2017.

¹⁸⁷ Disponível em: http://www.mpdft.mp.br/portal/pdf/noticias/abril_2017/Nota_T%C3%A9cnica_MP_759-2016_PROURB.pdf. Acesso em 26/10/2017.

¹⁸⁸ RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. Da MP 759 a Lei 13.465/17 - os novos rumos da regularização fundiária no Brasil. Observatório das Metrópoles. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrosoles.net.br/da-mp-759-lei-13-465-17-os-novos-rumos-da-regularizacao-fundiaria-no-brasil/>. Acesso em: 31/10/2017.

¹⁸⁹ A autora cita: (i) a ausência de um conceito de regularização fundiária; (ii) supressão da demarcação urbanística e ausência de previsão de instrumento análogo; (iii) supressão do conceito de urbanização e ausência de sua previsão como obrigatória nos processos de regularização fundiária urbana; (iv) supressão dos mecanismos e instrumentos de participação popular, sem previsão de quaisquer outras modalidades em seu texto; e (v) supressão da previsão das ZEIS, sem qualquer novo direcionamento para os casos que se enquadrassem nas hipóteses de aplicação de tal instrumento.

¹⁹⁰ Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=5255150>. Acesso em 26/10/2017. No que se refere a essa ADI, em janeiro de 2019, a Procuradora Geral da República, Raquel Dodge, defendeu a inconstitucionalidade da Lei Federal e propôs sua recepção pelo STF.

5.787¹⁹¹ e ADI 5883¹⁹²) no Supremo Tribunal Federal (STF). Em consulta ao site do STF no mês de fevereiro de 2021 percebe-se que as referidas ADI's se encontram "Conclusas ao Relator" desde setembro de 2020 (as duas primeiras), e de novembro de 2020 a que foi proposta pelo IAB.

Ao analisar os citados documentos, bem como os conteúdos das Ações Diretas de Inconstitucionalidade, a despeito das particularidades nas abordagens, percebe-se que estão presentes questionamentos referentes à edição da Lei por meio de Medida Provisória¹⁹³, à (in) constitucionalidade formal e material, à não deliberação pelo Conselho Nacional das Cidades, à falta de debate com a sociedade, e ao tratamento desigual dado à população de baixa renda.

Na contramão das críticas, no entanto, durante o lapso temporal que transcorreu entre o período de vigência da Medida Provisória e sua conversão em Lei, houve manifestações como a do Deputado Federal Izalci Lucas, do Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB), Presidente da Comissão Mista sobre a Medida Provisória 759/2016. Em encontro realizado no dia 17/04/2017, na Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria (CNTI) em Brasília, cujas falas foram gravadas pela autora da presente tese, escutou-se a seguinte explanação do político, atualmente Senador pelo DF, em apoio e esclarecendo os rumos e intenções da Medida Provisória que seria convertida em Lei:

“Você não pode querer diminuir a terra de quem está produzindo há muito tempo no DF. Isso era uma coisa que estava preocupando o pessoal, e que nós já resolvemos. Se tiver uma área maior que aquela que está na MP, nós vamos respeitar a pessoa que está produzindo. Se está produzindo tem que ter escritura, independentemente do tamanho da área. Essas terras também terão seu preço da terra nua (...). Para a SPU será dado o mesmo tratamento do INCRA. Que haja uma transferência das terras por um preço justo. Um preço justo é quase dar mesmo, porque essas pessoas já produziram demais e isso vai melhorar a economia da cidade. (...). Para quem mora nas áreas consolidadas, o objetivo da MP é justamente regularizar, dar para as pessoas a escritura, que é o documento de propriedade que todo mundo sonha. Com relação à REURB, temos dois modelos. A REURB-S é para as pessoas com poder aquisitivo menor. Vou citar o Sol Nascente, a Estrutural, a Vila São José. Essas áreas são REURB-S. Todas as benfeitorias terão que ser feitas pela União, pelo Governo, e as escrituras, inclusive, serão gratuitas. Temos agora os condomínios, a Reurb-E, que são aquelas áreas que não são de pessoas carentes, mas que existem mais de mil aqui no DF. São os condomínios, que na verdade são loteamentos. Áreas loteadas e fechadas. (...) Eu digo a vocês que quase a metade dos condomínios de Brasília já

¹⁹¹ Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=5277531>. Acesso em 26/10/2017.

¹⁹² Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=5883&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>. Acesso em 07/06/2018.

¹⁹³ Para Trindade (2016), no Brasil, o Presidente avalia os pressupostos constitucionais da relevância e urgência de uma Medida Provisória de maneira discricionária, pois nem o legislativo tem cumprido seu dever de rejeitar as MP's inconstitucionais, nem o STF as declara inconstitucionais, a não ser em casos extremos. TRINDADE, João. Processo legislativo Constitucional. Salvador: Ed. Juspodvm, 2016.

poderia estar regularizado se não fosse a especulação da TERRACAP¹⁹⁴, por causa do preço. A TERRACAP quer cobrar um preço acima do mercado. Nós já colocamos na Medida Provisória que, dos preços dos lotes dos condomínios vão ser abatidas todas as benfeitorias e aquela valorização que ocorreu em função das benfeitorias (...). O preço assim ficará bem menor do que a TERRACAP estava praticando. Também já há um acordo para, que mesmo quem tenha o terreno nesses condomínios e não construiu terá o mesmo direito. Outra coisa que não está na MP, mas que há um compromisso de colocarem. Os condomínios fechados. Pela legislação do DF e pela legislação nacional, você não poderia manter esses condomínios fechados. Para isso teria que mudar o Código Civil. Uma proposta de alteração do Código Civil foi acatada. Está sendo vista agora a redação, para permitir que aqueles loteamentos fechados chamados de condomínios sejam mantidos fechados. Há esse compromisso. Essa MP tem por objetivo regularizar e consolidar. Tem duas coisas que algumas pessoas não conhecem, principalmente esses novos promotores, esses juízes novos. Nós temos o mundo real e o mundo virtual. O mundo virtual é esse que eles vivem. Eles não conhecem esses lugares do mundo real, muitos tem o prazer de derrubar.” (informação verbal).¹⁹⁵

A fala não esconde a defesa e a legitimação de interesses de setores de classe média relacionados à REURB-E. As manifestações são autoexplicativas, e demonstram a intenção de alienação em massa de imóveis da União, mesmo ao se tratar de grandes propriedades nas mãos de poucos; bem como a intenção de promover uma titulação extensiva e de viabilizar os denominados condomínios fechados, ao contrário do que determinava o Código Civil e tantos estudos de especialistas que abordam os espaços da exclusão. Como menciona Castells¹⁹⁶, a segregação ocorre tanto pela localização em diferentes lugares quanto pelo controle da segurança de certos espaços abertos apenas à elite. Ademais, evidencia-se o protagonismo do Distrito Federal na edição dos novos normativos, pensados para resolver, sobretudo, questões locais, mas que reverberam com consequências para todo o país.

¹⁹⁴ A TERRACAP, Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal, foi criada pela Lei nº 5.861, de 12 de dezembro de 1972. É empresa pública, integrante do Complexo Administrativo do Distrito Federal, que tem como finalidade gerir o patrimônio imobiliário do Distrito Federal, mediante utilização, aquisição, administração, disposição, incorporação, oneração ou alienação de bens, assim como realizar, direta ou indiretamente obras e serviços de infraestrutura e obras viárias no Distrito Federal. Rege-se pela Lei nº 6.404/76, lei das sociedades por ações, sendo que do seu capital social, 51% pertencem ao DF e 49% a União.

¹⁹⁵ Informação verbal fornecida no encontro realizado no dia 17/04/2017, na Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria (CNTI) em Brasília.

¹⁹⁶ CASTELLS, Manuel. A teoria social do espaço. In: A Sociedade em Rede. Vol 1. São Paulo: Paz e Terra, 1999, p. 435-442.

3.4. O que veio na sequência da nova Lei nº 13.465/2017: regulamentações, novos normativos e resultados das vendas

Após o advento da Lei nº 13.465/2017 foram sequenciais os Decretos de regulamentação, Medidas Provisórias, Instruções Normativas e outras Leis, numa continuidade de definições e procedimentos objetivando, entre outras coisas, facilitações para regularizações fundiárias, alienações e desinvestimentos focados nos imóveis públicos da União. A maior parte da legislação e de atos infralegais sobre o Patrimônio da União, com alguma defasagem, está disponível no site do Ministério da Economia¹⁹⁷. Neste rol, pode-se destacar a(o):

- Lei nº 13.813, de 9 de abril de 2019 - Dispõe sobre a transferência de imóveis do Fundo do Regime Geral de Previdência Social para a União, sobre a administração, a alienação e a gestão dos imóveis da extinta Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA) e sobre a gestão dos imóveis da União; extingue o Fundo Contingente da Extinta RFFSA (FC); altera o Decreto-Lei nº 1.876, de 15 de julho de 1981, e as Leis nº 9.497, de 11 de setembro de 1997, 9.636, de 15 de maio de 1998, 11.481, de 31 de maio de 2007, 11.483, de 31 de maio de 2007, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, e 10.233, de 5 de junho de 2001; e revoga dispositivos das Leis nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, 9.649, de 27 de maio de 1998, 11.481, de 31 de maio de 2007, e 11.483, de 31 de maio de 2007;
- Lei nº 14.011, de 10 de junho de 2020 - Aprimora os procedimentos de gestão e alienação dos imóveis da União; altera as Leis nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 9.636, de 15 de maio de 1998, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 13.259, de 16 de março de 2016, e 10.204, de 22 de fevereiro de 2001, e o Decreto-Lei nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987; revoga dispositivos das Leis nº 9.702, de 17 de novembro de 1998, 11.481, de 31 de maio de 2007, e 13.874, de 20 de setembro de 2019; e dá outras providências;
- Decreto nº 9.309, de 15 de março de 2018 - Regulamenta a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, para dispor sobre a regularização fundiária das áreas rurais, e dá outras providências;
- Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018 - Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (REURB) e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União;
- Decreto nº 9.311, de 15 de março de 2018 - Regulamenta a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e a Lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014, para dispor sobre o processo de seleção, permanência e titulação das famílias beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária;
- Decreto nº 9.597, de 4 de dezembro de 2018 - Altera o Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018, que institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos

¹⁹⁷ Informação disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/legislacao>. Acesso em: 19/02/2021.

imóveis da União, e o Decreto nº 7.499, de 16 de junho de 2011, que regulamenta o Programa Minha Casa, Minha Vida, instituído pela Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009;

- Instrução Normativa nº 4, de 14 de agosto de 2018 - Estabelece os procedimentos administrativos para a inscrição de ocupação em terrenos e imóveis da União, define procedimentos para a outorga, transferência, revogação e cancelamento, e estabelece a definição de efetivo aproveitamento;
- Instrução Normativa nº 5, de 28 de novembro de 2018 - Dispõe sobre as diretrizes de avaliação dos imóveis da União ou de seu interesse, bem como define os parâmetros técnicos de avaliação para cobrança em razão de sua utilização;
- Portaria nº 2.826, de 31 de janeiro de 2020 - Estabelece as normas e procedimentos para a Regularização Fundiária Urbana – REURB em áreas da União, cadastradas ou não, conforme previsto na Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, complementarmente ao disciplinado no Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018.
- Projeto de Lei nº 2633/2020 - o projeto trata da regularização fundiária das ocupações em terras da União ou do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), por meio da alienação e da concessão de direito real de uso de imóveis. As regras são restritas a áreas ocupadas até julho de 2008 com até seis módulos fiscais – unidade fixada para cada município pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) que varia de 5 a 110 hectares. Os requisitos para a regularização fundiária de imóveis de até seis módulos fiscais serão averiguados por meio de declaração do ocupante.
- Projeto de Lei nº 413/2020 - Dispõe sobre alteração da regularização fundiária para ampliar o conjunto de alternativas para a titulação definitiva da propriedade privada e dá outras providências.

No rol de normativos por hora editados merecem destaque, quando se trata da alienação dos imóveis da União, o Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018, tendo em vista que regulamenta a possibilidade de venda direta de imóveis ocupados até 22 de dezembro de 2016, a possibilidade de transferência gratuita da propriedade do imóvel para pessoas de baixa renda, além de critérios para as avaliações dos imóveis, cujo preço de venda deve ser fixado com base nos valores de mercado.

Seguimos com a Lei nº 13.813, de 9 de abril de 2019, que se originou da Medida Provisória 852/2018. Essa não foi a primeira Medida Provisória do então governo a tratar do tema Patrimônio Imobiliário da União. Já tratamos aqui da MP nº 759/2016, convertida na Lei nº 13.465/2017. Conforme abordado na seção anterior, a Lei nº 13.813, de 9 de abril de 2019, entre outras definições, ampliou as facilidades para alienar ou destinar para fundos de investimentos os imóveis da extinta RFFSA, para incorporar mediante compensação financeira os imóveis do antigo INSS, regularizando-os em nome dos ocupantes independentemente da faixa de renda; além de incentivar a utilização dos imóveis da União no jogo da especulação

imobiliária através de fundos de investimentos. Como justificativa comum para as vendas está a de que se trata de imóveis desocupados e que não servem ao uso público.

Em junho de 2020, no auge da pandemia, foi sancionada nova lei com o objetivo de facilitar e acelerar a venda de imóveis da União. A Lei nº 14.011, de 10 de junho de 2020, se originou da Medida Provisória 915/2019. Trouxe modificações em 9 dispositivos legais que tratavam sobre a matéria, além de outras providências. Cabe destaque também, no contexto do DF, para a Portaria nº 2.826/2020, que trata da regularização fundiária para fins sociais, destinada a pessoas com renda mensal de até 5 salários-mínimos, e da regularização de interesse específico, possibilitando a venda direta para os ocupantes de classe média e média alta situados em áreas da União. A referida Portaria vai ao encontro dos posicionamentos acima expostos pelo então Deputado Izalci Lucas do DF, o que é sintomático da capacidade de incidência da particularidade de interesses de média e alta renda do caso do DF na normatização nacional.

São novas mudanças sob o pretexto de facilitar o processo de venda dos imóveis da União, acelerando o processo de desinvestimentos divulgado e pretendido pelo atual Governo Federal. Entre outras medidas, a Lei nº 14.011/2020 possibilita a venda direta de ativos intermediada por corretores de imóveis, a manifestação de interesse de um particular ou ente privado em bens da União e a realização de certames públicos virtuais. O viés de arrecadação para os cofres públicos aparece nas declarações dos gestores ao comentar a nova lei como o carro-chefe.

De acordo com Bispo¹⁹⁸, a Lei nº 14.011/20 permite que a SPU desempenhe seu trabalho com maior eficiência na gestão do patrimônio brasileiro, além de contemplar inovações importantes que irão potencializar a arrecadação aos cofres públicos. Em declaração institucional publicada no veículo interno de comunicação *Cá Entre Nós*, em 12/06/2020, afirmou:

“Essa lei vai nos ajudar a combater, por exemplo, o abandono de imóveis sem utilidade para a Administração Pública. Agora, poderemos alienar esses bens e contribuir para a diminuição da dívida pública e o desenvolvimento socioeconômico da localidade em que se encontram. É um grande avanço para o Brasil”.

Com a referida lei, e através do endereço eletrônico www.imoveis.economia.gov.br, torna-se possível que o interessado consulte todos os imóveis colocados à venda, e indique interesse em determinado(s) bem(ns), adquirindo assim direito de preferência para a sua

¹⁹⁸ Ex-Secretário de Coordenação e Governança do Patrimônio da União (SPU) do Ministério da Economia.

aquisição, podendo inclusive arcar com a avaliação (com possibilidade de ressarcimento) para acelerar o processo.

Em junho de 2020 foram inicialmente cadastrados 185 imóveis no portal acima citado, disponibilizando para venda terrenos, galpões, casas, lojas e apartamentos, sendo 29 em Brasília, 32 em São Paulo, sete no Rio de Janeiro, 72 no Mato Grosso do Sul, e 14 no Rio Grande do Sul, entre outros. O quantitativo de imóveis disponibilizados em cada unidade da federação, pela própria experiência profissional durante o tempo em que trabalhei na SPU, se relaciona mais à regularidade fundiária e documental dos imóveis e à capacidade institucional das Superintendências em realizar ou contratar avaliações dos imóveis, do que propriamente a um planejamento sobre os imóveis entendidos como mais adequados à venda.

Em fevereiro de 2021 tem-se a percepção que o portal de vendas de imóveis da União está funcionando como uma verdadeira imobiliária eficazmente modernizada. Constatam informações orientativas sobre o processo de concorrência eletrônica, bem como a disponibilização da própria ferramenta no portal. Há seis opções para selecionar. São elas:

- Saiba como fazer uma oferta para um imóvel da União;
- imóveis com vendas autorizadas – editais em breve;
- imóveis à venda via concorrência pública;
- imóveis à venda por meio de venda direta – compra imediata;
- imóveis em processo de disponibilização para vendas – próximas oportunidades;
- imóveis vendidos e valor arrecadado;
- editais em pdf – regras e andamentos; e
- proposta de aquisição de imóveis.

As principais informações em fevereiro de 2021 são:

- 160 imóveis com vendas autorizadas em várias unidades da federação, sendo 16 no Distrito Federal, todos apartamentos nas superquadras. Destaca-se que os referidos imóveis ainda não estão à venda, o que deverá acontecer nos próximos meses, pois quando possuem a venda autorizada significa que toda a documentação necessária ao procedimento está em conformidade. Vale destacar que 10% dos imóveis com vendas autorizadas estão no DF, o que pode ser apontado como mais um sintoma da já comentada capacidade de influência de interesses específicos da elite do DF;

- 11 imóveis à venda via concorrência pública virtual em várias unidades da federação. Nenhum no DF. Sete são imóveis com editais de concorrência pública já publicados, portanto, cujas vendas já estão acontecendo ou que já possuem data definida para acontecer;
- 200 imóveis em processo de disponibilização para vendas em várias unidades da federação, sendo 13 no DF (12 apartamentos nas superquadras e o imóvel que funciona como sede administrativa do aeroclube de Brasília).

No que se refere à planilha com os imóveis já vendidos e respectivos valores até fevereiro de 2021, são listados 58 no total, em várias unidades da federação, sendo 28 no Distrito Federal. O total arrecadado com as vendas foi de R\$ 271.965.544,75, sendo R\$ 46.556.289,70 no DF, ou seja, 17% do total. Ao comparar o valor das vendas disponibilizado no Portal de Venda de Imóveis da União, entretanto, percebe-se que está desatualizado, considerando que no monitoramento do PPA referente ao exercício de 2020, preenchido no SIOP pelo Ministério da Economia entre o final de fevereiro e início de março de 2021, informou-se que o valor das vendas de imóveis apurado para o exercício de 2020 foi de R\$ 606.000.000,00 (seiscentos e seis milhões de reais), ou seja, mais do dobro do valor informado no portal.

Conforme já mencionado, a nova legislação traz a possibilidade de realização de concorrência virtual para a alienação dos imóveis. Os 11 imóveis disponíveis para venda através de concorrência eletrônica são os seguintes:

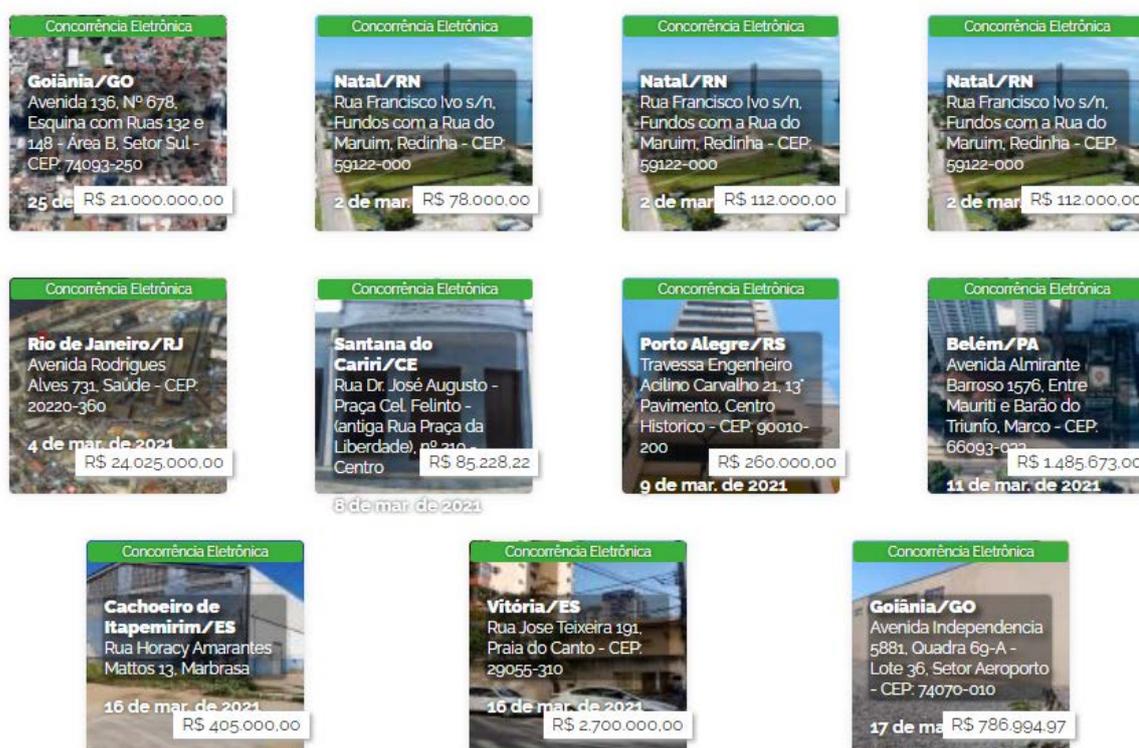


Ilustração 16 - imóveis da União para venda através de concorrência eletrônica em fevereiro de 2021. Fonte: <https://imoveis.economia.gov.br/concorrencia>, 2021.

Também passa a ser possível a avaliação baseada em métodos estatísticos; a simplificação da remição de foro (resgate do domínio direto do imóvel no qual o proprietário não paga foro anual ou laudêmio, se vender o imóvel); a livre manifestação de interesse na aquisição de imóveis da União; a venda direta com a participação de corretores; e a alienação de imóveis (transferência) em lotes. A lei também permite a cessão de imóveis da União como contrapartida para construções, reformas ou prestações de serviços de engenharia. E a contratação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), com dispensa de licitação, para estudos e execução de plano de desestatização da União ou para constituição de fundos de investimento imobiliário.

Especificamente sobre a ampliação do rol de entidades que podem ser contratadas através de dispensa de licitação para a avaliação de imóveis, tem-se que empresas privadas podem realizar tais avaliações, até mesmo sem visitas presenciais, por meio de modelos de precificação automatizados. Nestes casos, os laudos passarão pelo crivo da SPU, ou pelo órgão ou entidade pública gestora do imóvel¹⁹⁹.

¹⁹⁹ Informação disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2020/junho/confira-as-principais-mudancas-na-gestao-de-imoveis-da-uniao>. Acesso em: 16/06/2020.

Ressalta-se que o valor do domínio pleno do terreno da União será obtido com base na Planta de Valores da SPU. Os municípios e o Distrito Federal são e permanecem obrigados a fornecer à Secretaria, até 30 de junho de cada ano, o valor venal dos terrenos sob sua jurisdição, para subsidiar a atualização da base de dados. A SPU utilizará o valor venal fornecido por municípios para imóveis urbanos e pelo Instituto de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) para imóveis rurais como subsídio para fazer sua própria planta de valores.

O índice de correção da planta de valores da SPU para o lançamento de débitos como foro e taxa de ocupação é limitado a cinco vezes a variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) do ano anterior. Para alienação de terrenos em área urbana de até 250 metros quadrados e em áreas rurais de até 1 Módulo Fiscal, será admitida a avaliação por Planta de Valores. Ou seja, plantas de valores desatualizadas significam alienações por valores abaixo do mercado.

A nova legislação prevê também o auxílio de corretores de imóveis particulares no caso de o governo ter tentado vender um imóvel por duas vezes seguidas sem sucesso²⁰⁰. Primeiro, o imóvel pode ter desconto de até 25%; depois ele segue para venda direta com a possibilidade da ajuda de corretores. Ou seja, caso o leilão fracasse por duas vezes poderá ocorrer a venda direta por intermédio de corretores de imóveis. O pagamento da comissão do corretor deverá ser efetuado pelo comprador. Não há detalhamento, até o presente momento (abril de 2021), sobre como se dará a participação dos corretores. Se haverá necessidade de firmar convênio de cooperação ou de publicar edital público, por exemplo. Entende-se que detalhar o processo é de grande relevância, tendo em vista que, da forma como se encontra atualmente, parece discricionário e discutível do ponto de vista da transparência.

A lei permite, ainda, que o contribuinte com dívida ativa na União quite o débito dando como pagamento imóvel em área de situação de calamidade pública, em virtude de desastre natural ou provocado pelo homem. O imóvel será aceito se o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) considerar que possui valor histórico, cultural, artístico, turístico ou paisagístico e desde que as atividades empresariais do devedor e proprietário do imóvel estejam situadas na área afetada pelo desastre. Fica também permitida a venda, sem licitação, de partes de rios e lagos de domínio da União para quem tiver projeto de aquicultura aprovado perante a Secretaria de Aquicultura e Pesca do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e outros órgãos competentes. São muitas facilidades para agilizar as vendas.

²⁰⁰ Tal possibilidade foi comemorada pelo Presidente do Sistema Cofeci/Creci. Informação disponível em: <http://www.creciba.gov.br/cofeci-ganha-para-corretores-a-venda-de-imoveis-da-uniao/>. Acesso em: 02/04/2021.

Há mapeamento, na SPU, além dos imóveis já disponibilizados para a venda, de 3.800 imóveis vagos. Em publicação no site do Ministério da Economia²⁰¹, menciona-se que Lei nº 14.011/2020 moderniza e simplifica o processo de venda dos imóveis da União sem utilidade à Administração Pública Federal. A definição de “sem utilidade” resta pendente. Como um imóvel é caracterizado como “sem utilidade” para que seja posto à venda? Basta estar desocupado? Bispo²⁰² declarou que o alvo prioritário da medida são os chamado imóveis “vagos e sem uso” para a Administração Pública, ou seja, aqueles que não estão sendo ocupados por órgãos públicos. Mas há uma grande distância entre a caracterização de imóveis como “vagos e sem uso”, e até mesmo de imóveis que são alvo de invasões, depredações e com risco iminente de colapso”; e de imóveis “sem utilidade à Administração Pública Federal”.

O incentivo à venda dos imóveis da União não parou por aí. O Projeto de Lei nº 413/2020²⁰³, apresentado no dia 20 de janeiro de 2020 pelos Deputados Federais Vinícius Poit (NOVO/SP); Kim Kataguirí (DEM/SP) e Paulo Ganime (NOVO/RJ) traz em seu enunciado que “Dispõe sobre alteração da regularização fundiária para ampliar o conjunto de alternativas para a titulação definitiva da propriedade privada e dá outras providências.”

Através do referido PL se busca alterar a Lei 10.257/2001, a Lei 13.465/2017 e a Lei 6.766/1979, instrumentos normativos que são leis gerais de direito urbanístico, e que impactam diretamente nas políticas públicas as mais diversas.

Além da incompetência do Legislativo para propor Projetos de Lei em matéria de direito urbanístico²⁰⁴, o referido PL pretende alterar a própria Lei nº 13.465/17, para incluir a iniciativa privada entre os legitimados para a execução da REURB, com a possibilidade de cobrança pela regularização fundiária, mesmo da população de baixa renda. É a regularização fundiária transformada em mercadoria. Trata-se de mais um projeto para acelerar a venda de lotes, públicos e particulares.

A permissão para que, em modalidade de REURB-S, os beneficiários arquem com os custos da regularização, podendo inclusive oferecer o próprio imóvel em garantia através da alienação fiduciária torna claro o propósito, que poderá culminar com uma bolha de crédito imobiliário.

²⁰¹ Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2020/junho/sancionada-a-lei-que-moderniza-a-gestao-de-imoveis-da-uniao-1>. Acesso em 16/06/2020.

²⁰² Informação disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2020/junho/sancionada-a-lei-que-moderniza-a-gestao-de-imoveis-da-uniao-1>. Acesso em 16/06/2020.

²⁰³ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2238009>. Acesso em: 11/03/2021.

²⁰⁴ De acordo com a Constituição Federal de 1988 (art. 24) compete à União editar normas gerais de Direito Urbanístico, aos estados competência suplementar e aos municípios competência para editar normas de Direito Urbanístico de interesse local.

Nesta dinâmica, por exemplo, o pobre que intenciona regularizar seu imóvel pode oferecê-lo, em instituição financeira, como garantia do pagamento de empréstimo adquirido para viabilizar a regularização fundiária “particular”. Na prática, no registro do imóvel haverá uma observação, sinalizando que a casa, o apartamento ou o terreno é de propriedade do credor, até que as parcelas sejam quitadas.

No caso de inadimplemento ou mora nas obrigações contratuais garantidas mediante alienação fiduciária, o proprietário fiduciário ou credor poderá vender a coisa a terceiros, independentemente de leilão, hasta pública, avaliação prévia ou qualquer outra medida judicial ou extrajudicial, salvo disposição expressa em contrário prevista no contrato, devendo aplicar o preço da venda no pagamento de seu crédito e das despesas decorrentes e entregar ao devedor o saldo apurado, se houver. (<https://rickmlg.jusbrasil.com.br/artigos/235181838/consequencias-do-inadimplemento-na-aliacao-de-bens-moveis-dados-em-garantia-na-aliacao-fiduciaria#:~:text=Se%20o%20bem%20alienado%20fiduciariamente,do%20C%C3%B3digo%20de%20Processo%20Civil,2021>).

Quem sairá ganhando nesta proposta é sempre a iniciativa privada, ou arrecadando através do projeto, ou com o imóvel dado em garantia. O morador de baixa renda poderá ter um imóvel registrado, mas permanecer endividado e na iminência de perdê-lo. Como diz Rolnik (2015), programas de titulação podem contribuir para espoliar os ativos territoriais dos mais pobres, capturando uma reserva de terra para a expansão das fronteiras do capital.

Outro Projeto de Lei que merece atenção especial é o PL nº 2.633/2020, que estabelece novos critérios para a regularização de imóveis da União, incluindo assentamentos. A maioria das propriedades está na Amazônia Legal. O texto havia sido tirado da pauta de votação no Congresso Nacional, entretanto, em março de 2021, reportagem de O Tempo²⁰⁵ informou que o PL foi incluído na lista de prioridades do governo para 2021, e tem como origem a Medida Provisória 910/2019.

Caso o texto seja aprovado pelo Parlamento e sancionado pelo presidente, poderão ser regularizadas mais de 480 mil propriedades, sendo 300 mil na região amazônica e o restante em vários lugares no Brasil. As regras tratam de áreas ocupadas até julho de 2008 e de propriedades com até seis módulos fiscais (unidade que varia de acordo com os municípios e pode ir de 5 a 110 hectares). No PL 2.633/2020, o deputado Zé Silva estabeleceu a possibilidade de regularização fundiária com dispensa de vistoria prévia pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) apenas para as áreas de até seis módulos fiscais, ante os 15 previstos na MP 910. (...) Outra medida incluída é a possibilidade do uso de sensoriamento remoto para vistoria das áreas de até seis módulos fiscais. O deputado alertou para a redução no número de funcionários do INCRA que trabalham na fiscalização e vistoria das propriedades, o que torna o processo presencial mais demorado. De acordo com dados do INCRA

²⁰⁵ Disponível em: <https://www.otempo.com.br/politica/regularizacao-fundiaria-pode-ter-novas-regras-em-todo-o-pais-1.2458380?fbclid=IwAR2P6CIQ4y5g17CSPDbPkzX7v2CMPnjdaGmHRkRSRGU9obGhRI06hOzkEbM#>. Acesso em: 13/03/2021.

incluídos no projeto, o sensoriamento remoto poderá atender 92% das propriedades que precisam ser regularizadas. Essas terras ocupam 47% do território total que poderá ser regularizado. (<https://www.otempo.com.br/politica/regularizacao-fundiaria-poder-novas-regras-em-todo-o-pais-1.2458380?fbclid=IwAR2P6ClQ4y5g17CSPDbPkzX7v2CMPnJdaGmHRkRSRGU9obGhRI06hOzkEbM#>, 2021).

Ao analisar os pontos de destaque do Projeto de Lei nº 2.633/2020 percebe-se com clareza que se trata de mais um normativo, na sequência aparentemente infundável, com o intuito de facilitar a privatização de terras e demais imóveis da União, sem que necessariamente cumpram a sua função social.

No que se refere aos resultados pretendidos declarados pelo Governo Federal, em termos de arrecadação com a venda dos imóveis da União, e o que foi efetivamente vendido até o momento (fevereiro de 2021) percebe-se, entretanto, uma grande distância. A meta de arrecadar R\$ 30 bilhões²⁰⁶ com as referidas vendas, até 2022, parece bastante distante e até mesmo inatingível. O valor da meta foi calculado considerando os imóveis já disponibilizados para venda no site da SPU, e 3.800 imóveis mapeados como vagos. Mesmo antes da pandemia, essa meta parecia bastante irreal para quem conhece minimamente as limitações dos cadastros e imbrólios fundiários que permeiam os imóveis da União, a despeito de todas as facilidades criadas pelos novos normativos, a partir de 2016.

Além dos 185 imóveis disponíveis no endereço eletrônico, a SPU mapeou outros 3.800 vagos. Se forem todos vendidos, o potencial de arrecadação chega aos R\$ 30 bilhões calculados pelo secretário. Antes da pandemia, afirmou, a meta, somente em 2020, é alienar 465 imóveis, com um retorno de R\$ 3 bilhões. A sanção presidencial alavanca esse número para 1.970 imóveis, o que eleva o potencial de arrecadação para R\$ 5,9 bilhões; (...). (https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2020/06/11/internas_economia.862913/uniao-poe-imoveis-a-venda-e-espera-arrecadar-r-30-bilhoes-ate-2022.shtml, 2021).

As vendas em 2020, estimadas em R\$ 5,9 bilhões nos discursos dos gestores, mas cadastradas como R\$ 1,5 bilhão como meta do PPA resultaram, conforme os dados mais recentes e atualizados, que são aqueles do monitoramento do PPA referente ao exercício de 2020, em R\$ 606.000.000,00 (seiscentos e seis milhões de reais), ou seja, em pouco mais de 10% do que estava sendo divulgado pelos dirigentes do órgão.

Igualmente, o novo “Programa SPU +” ao declarar que serão “monetizados” R\$ 30 bilhões em regularizações onerosas (diga-se vendas), R\$ 15 bilhões em venda direta e R\$ 15

²⁰⁶ Informação disponível em:

https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2020/06/11/internas_economia.862913/uniao-poe-imoveis-a-venda-e-espera-arrecadar-r-30-bilhoes-ate-2022.shtml. Acesso em: 20/02/2021.

bilhões em Propostas de Aquisição de Imóveis (PAI), até 2022²⁰⁷, parece apresentar cifras praticamente impossíveis de serem atingidas, inclusive porque não parece considerar todo o contexto de limitações em decorrência da pandemia. A impressão que se tem é que aqueles que declaram tais cifras vivem numa realidade à parte, tanto em termos de conhecimento das peculiaridades dos imóveis da União em si, quanto da própria burocracia (ainda) presente em processo de vendas de grande parte dos bens imóveis públicos, apesar de todos os esforços para eliminá-la nos últimos anos.

Ao verificar as notícias referentes à alienação de imóveis da União no site do Ministério da Economia, percebemos a clara mudança de enfoque no que se refere a esses bens ao longo dos últimos anos. Segue tabela com as manchetes veiculadas e respectivas datas²⁰⁸.

Título da matéria	Data da publicação
Condomínio rural é beneficiado com processo de regularização fundiária	09/03/2005
Vicente Pires na agenda da regularização fundiária do Governo Federal	27/06/2005
Governo simplifica regularização fundiária urbana	27/04/2006
Lula sanciona leis sobre Regularização Fundiária e extinção da RFFSA	01/06/2007
Imóveis da extinta RFFSA serão vendidos	26/09/2007
MP abre licitação para alienar imóveis em Minas Gerais	30/10/2008
SPU/PE realiza mais de 35 ações em 2010 - O destaque destas ações foi a realização da primeira cessão gratuita para organizações não-governamentais nos últimos oito anos	12/01/2011
Ministério do Planejamento autoriza alienação de 20 imóveis da União	26/08/2015
MP promove mudanças na gestão do patrimônio da União - dentre as principais alterações está a possibilidade de que detentores de imóveis em áreas de terreno de marinha possam adquirir o domínio total da propriedade	09/09/2015
Secretária defende manutenção dos terrenos de marinha - Cassandra Maroni Nunes participou de audiência no senado	09/09/2015
SPU esclarece Medida Provisória sobre gestão de imóveis da União - Comissão Mista do Congresso abre série de audiências para debater o tema	01/10/2015
Planejamento divulga primeiro edital para venda de imóveis da União - são oito imóveis disponíveis para alienação localizados no Rio de Janeiro	07/10/2015

²⁰⁷ Informação disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2020/dezembro-1/ministerio-da-economia-lanca-programa-para-monetizar-r-110-bilhoes-em-imoveis-da-uniao>. Acesso em; 19/02/2021.

²⁰⁸ Informação disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/alienacao-de-imoveis/noticias-alienacao-de-imoveis-da-uniao?start:int=0>. Acesso em: 21/02/2021.

Planejamento realiza licitação para alienação de prédio no centro de Manaus (AM) - área construída é de 6,3 mil metros quadrados e o preço mínimo de venda é de R\$ 10,2 milhões	04/11/2015
Governo realiza licitação para venda de imóveis da União no Rio de Janeiro - ação visa reduzir despesas e racionalizar gastos no âmbito da secretaria do patrimônio da União	04/11/2015
Governo Federal abre licitação para venda 20 imóveis da União em sete estados - ação faz parte da reforma administrativa e visa melhorar a gestão do patrimônio da União	06/11/2015
Governo Federal leiloa Armazém com 5,3 mil metros quadrados em MG - ação faz parte da reforma administrativa e visa melhorar a gestão do patrimônio da União	09/11/2015
Planejamento divulga lista de imóveis da União disponíveis para venda - alienação será realizada pela Caixa Econômica Federal	19/01/2016
Caixa e Ministério do Planejamento assinam contrato para a alienação de 239 imóveis da União	2/01/2016
Planejamento publica nova lista com 138 imóveis para venda	19/04/2016
Imóveis do Fundo Nacional Antidrogas estão disponíveis para venda	25/04/2016
Propostas de compra de imóveis da União somam R\$ 53,5 milhões - seis imóveis funcionais e 13 terrenos no distrito federal tiveram interessados	10/05/2016
Caixa lança edital para venda de imóveis na Bahia, Rio Grande do Sul e Sergipe	27/05/2016
Conheça os editais de concorrência pública para alienação de imóveis da União - são 15 editais em andamento com imóveis localizados em 18 estados	09/06/2016
Apartamentos funcionais vagos e terrenos da União estão disponíveis para venda direta no DF	28/07/2016
Planejamento autoriza venda de 241 imóveis	27/09/2016
Incentivos à regularização fundiária e venda de ativos são prioridades do Governo Federal	30/01/2017
Planejamento lançará plano para venda de imóveis da União - Objetivo é reduzir gastos e aumentar a arrecadação	20/03/2017
Aprovação da MP 759 simplificará alienação e cobranças de taxas de imóveis da União	06/04/2017
Aprovada lei que altera regras de regularização fundiária	10/07/2017
Governo Federal lança Programa Nacional de Regularização Fundiária	11/07/2017
Em 20 dias, mais de três mil pessoas visitam página de venda de imóveis da União	04/04/2018
União arrecada R\$ 67 milhões com a venda de três terrenos no DF	29/10/2018
Planejamento abre consulta pública para criação de fundo de investimento imobiliário	21/11/2018
Edital da SPU oferece 21 imóveis no DF para permutas	30/11/2018
União inicia processo de venda de 157 imóveis no Distrito Federal	24/12/2018

Secretaria apresenta plano para venda de imóveis da União a investidores	14/05/2019
Patrimônio da União cria comitês para tratar da alienação de imóveis	08/07/2019
Ministério da Economia estuda modelagem na venda de imóveis da União - Representantes da Ernst Young apresentaram à SPU experiência de outros países na venda de ativos	17/07/2019
Governo capacita servidores para atingir meta de alienação de imóveis	23/08/2019
Governo estuda fazer permuta com iniciativa privada para reduzir gastos com aluguel	10/09/2019
União entrega 590 títulos de propriedade a famílias de baixa renda no Amapá	10/10/2019
Governo anuncia a venda de 28 imóveis da União em seis estados e no DF	11/10/2019
Governo define novas diretrizes para a venda de imóveis da União	22/10/2019
SPU autoriza a venda de 19 imóveis da União em dois estados e no DF	04/11/2019
SPU autoriza a venda do terreno da União no Distrito Federal no Octogonal	08/11/2019
SPU coloca à venda imóveis no Lago Sul e Octogonal - Localizados no Distrito Federal, os bens estão avaliados em R\$ 267 milhões e serão vendidos nos dias 28 e 30 de janeiro de 2020	22/11/2019
Governo coloca à venda antigo prédio do Dnit em Belo Horizonte	28/11/2019
Doação de imóveis beneficia moradores no Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro - No total, 144 famílias de baixa renda terão suas residências regularizadas	28/11/2019
Governo edita MP para agilizar vendas de imóveis - Medidas visam aprimorar a gestão dos bens que não estão enquadrados como de interesse público	30/12/2019
União coloca à venda imóveis nas áreas do Lago Sul e Octogonal no DF - Expectativa de arrecadação é R\$ 267,2 milhões com a venda dos ativos nos dias 28 e 30 de janeiro	10/01/2020
Governo Federal vende duas mansões no Lago Sul em Brasília - Propostas aprovadas totalizaram R\$ 18 milhões; na quinta-feira (30/1) haverá nova licitação pública para venda de imóvel	28/01/2020
SPU aprova a alienação de 14 imóveis para venda em Mato Grosso do Sul e no Espírito Santo	05/02/2020
Portaria estabelece normas para Regularização Fundiária em áreas da União - Moradores devem comprovar a ocupação dos imóveis para solicitar a regularização e a venda direta	10/02/2020
União prepara a venda de 19 apartamentos funcionais no DF e de um terreno no Rio - Primeiras vendas devem ser realizadas em abril; governo estima arrecadar cerca de R\$ 20 milhões	18/02/2020
SPU marca para 23 de abril a venda de 13 terrenos da União em Campo Grande - Valor global estimado de arrecadação é superior a R\$ 1,6 milhão, na avaliação da SPU	12/03/2020
SPU declara de interesse público área do edifício Wilton Paes - Prédio desabou em 2018; ato publicado	17/03/2020

no Diário Oficial de hoje é passo inicial para doação do imóvel à Prefeitura de São Paulo	
Gestores do Ministério da Economia debatem eficiência na gestão de prédios públicos - Dentre os temas em discussão estava a ocupação dos imóveis da União e a contratação de <i>facilities management</i> pelo governo	24/03/2020
Economia destina para alienação um armazém e dois terrenos, avaliados em R\$ 18 milhões - Vendas serão realizadas pela SPU nos estados do Espírito Santo, Paraná e São Paulo	06/04/2020
MP 915 entra em pauta para votação na Câmara dos Deputados - Medida, que reduz custos do Estado, é considerada fundamental pelo Ministério da Economia	29/04/2020
Certames virtuais permitem continuidade da venda de imóveis da União - Secretaria de Patrimônio já arrecadou R\$ 162 milhões; outros 180 imóveis serão vendidos em breve	08/05/2020
SPU coloca à venda imóvel da União em Vila Velha (ES) - Terreno de 360 m², localizado a três quadras da praia, tem preço mínimo de R\$ 680 mil; propostas serão recebidas até o dia 6/7	02/06/2020
Sancionada a lei que moderniza a gestão de imóveis da União - Medida diminui os custos do Estado e aumenta o potencial de arrecadação, que chega a R\$ 30 bilhões em três anos	12/06/2020
Confira as principais mudanças na gestão de imóveis da União - Sanção da nova lei simplifica o processo de venda dos imóveis da União sem utilidade à Administração Pública Federal	12/06/2020
Regularização fundiária beneficia 442 famílias carentes em Campinas (SP) - Em todo país, 15,6 mil famílias já foram beneficiadas desde 2019, numa ação da SPU para diminuir o tamanho do Estado e aquecer a economia	16/06/2020
SPU autoriza a venda de 15 imóveis em Mato Grosso do Sul avaliados em R\$ 2,2 milhões - Alienação desses bens é reflexo da política de dar nova destinação aos que não atendem às necessidades da Administração Pública	24/06/2020
Governo movimentará R\$ 2,6 milhões com venda de imóveis nos seis primeiros dias de julho - Mês deve bater recorde de lançamento de editais; potencial de arrecadação total é de R\$ 5,9 bilhões	07/07/2020
Governo coloca à venda cinco terrenos no Rio Grande do Norte	10/07/2020
União vende casa no Rio Grande do Norte por R\$ 1,2 milhão - Imóvel no município de Pau dos Ferros (RN) foi arrematado por valor 49.6 % superior ao do edital	10/07/2020
União coloca à venda quatro imóveis no Rio Grande do Norte	22/07/2020
Governo Federal lança 24 editais para venda de 109 imóveis da União - O somatório caracteriza a maior oferta de imóveis já feita pela União	24/07/2020
Ministério da Economia lança sistema 100% virtual para venda de imóveis vagos e sem uso - Medida	24/07/2020

permitirá que qualquer cidadão visualize e adquira imóveis disponíveis para licitação durante a pandemia	
Ministério da Economia autoriza venda de 17 imóveis no Distrito Federal - Outros 16 já estão disponíveis para a venda e podem receber propostas por meio do site de imóveis da União	09/09/2020
Portarias facilitam a venda de imóveis para pessoas físicas ou jurídicas - Textos regulamentam a Proposta de Aquisição de Imóveis da União por particulares prevista na Lei 14.011, de junho deste ano	01/10/2020
Governo Federal coloca 53 imóveis à venda em todo o país - Todos estão sem uso pela Administração Pública e 21 deles são funcionais; expectativa de arrecadação é de R\$ 60,3 milhões	23/10/2020
União e GDF regularizam áreas no Setor Habitacional Vicente Pires (DF) - Regularização fundiária das glebas 2 e 4 impactará um total de 234 mil pessoas; esta é a maior já feita pelo atual governo	29/10/2020
Ministério da Economia lança programa para monetizar R\$ 110 bilhões em imóveis da União - O SPU+, dividido em planos de alienação, cessão e concessão e racionalização, deve ser executado a partir do próximo ano até 2022	11/12/2020
Governo Federal coloca à venda 23 imóveis em oito estados e no DF - Expectativa de arrecadação é de R\$ 63 milhões; certames serão realizados entre 25 de fevereiro e 30 de março	18/02/2021
Ministério da Economia transfere gestão de imóveis não operacionais do INSS para a SPU	19/02/2021

Tabela 14 - notícias veiculadas no antigo site do Ministério do Planejamento e atual site do Ministério da Economia, sobre a alienação de imóveis da União entre 2005 e 2021. Fonte: elaboração própria tomando como referência as matérias divulgadas em: https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/alienacao-de-imoveis/noticias-alienacao-de-imoveis-da-uniao?b_start=int=0, 2021.

Ao analisar as manchetes ou títulos das matérias acima, veiculadas entre os anos de 2005 e início de 2021 no antigo sítio eletrônico do Ministério do Planejamento, e atual Ministério da Economia, algumas características chamam a atenção, entre as quais podemos destacar:

1. o pouco enfoque na alienação até 2015, quando as matérias sobre o assunto eram escassas e se alternavam com notícias sobre regularização fundiária. A partir de 2015 percebe-se que o assunto da venda dos imóveis da união começa a ganhar volume e proeminência. São inúmeras matérias sobre o tema, indicando que esta escolha ganhava força a partir de então;
2. cessões gratuitas para ongs e regularizações fundiárias de interesse social estão presentes em algumas poucas matérias durante todo o período (entre 2005-2021);
3. imóveis à venda no Distrito Federal são destaque em várias matérias, indicando a grande concentração de imóveis da União nesta unidade da federação;

4. a partir de 2017 percebe-se o foco na edição de novos normativos, entre medidas provisórias, leis e portarias, alterando o marco legal com visões a simplificar e agilizar os procedimentos para a venda dos imóveis públicos. A questão da financeirização, entretanto, passa a ficar mais evidente a partir de 2019, quando se passa a falar em fundos de investimento, contratação de *facilities management* pelo governo e “monetização” em imóveis da União.

Outro fato que chama a atenção são as 3 notícias veiculadas, em 8/11/2019, 22/11/2019 e 10/01/2020 sobre a venda de um terreno com 64.949 m² localizado no Setor de Habitações Coletivas, na Octogonal, em Brasília/DF. A venda do referido terreno, com o objetivo de implantar uma nova quadra residencial em um dos locais mais valorizados do Plano Piloto causava grande expectativa na SPU em decorrência do valor do imóvel, avaliado em R\$ 252 milhões. Só a caução para manter a proposta de compra era de R\$ 12,6 milhões. O edital de concorrência pública foi publicado pela SPU em novembro de 2019. Nas vésperas de realização do certame, entretanto, em 30 de janeiro de 2020, mais precisamente 1 hora e 20 minutos antes de a sessão pública da licitação começar para abertura das propostas do mercado, a Justiça Federal expediu liminar²⁰⁹ suspendendo o certame.

A ação popular foi ajuizada por dois moradores da Octogonal, vizinhos do terreno, que pretendem evitar a venda e defendem a implantação de um parque urbano na área²¹⁰.

A comunidade dos bairros vizinhos protesta contra a venda do terreno, alvo de cobiça no mercado imobiliário pela possibilidade de lançamentos de novos apartamentos residenciais no bairro - é a última área livre para empreendimentos. No fim de semana passado, a associação que representa moradores do entorno, de bairros como Octogonal, Sudoeste e Cruzeiro, promoveu uma manifestação no local, um abraço coletivo ao "Parque Octogonal". (<https://www.folhavoria.com.br/politica/noticia/01/2020/justica-suspende-venda-de-terreno-da-uniao-com-desconto-de-r-183-milhoes>, 2020).

O juiz da 13ª Vara Federal Cível considerou procedente, à primeira vista, a alegação de possíveis danos ao erário decorrentes da venda, o que representaria enorme prejuízo para a União. Segue trecho da decisão em caráter liminar:

Relatam que o edital de concorrência pública SPU nº 004/2019, de 22/11/2019, tem por objeto a venda de terreno, localizado no AOS 3 – Setor de Habitações Coletivas Áreas Octogonais Sul (64.494 m²), avaliado no montante de R\$ 252.000.000,00 (duzentos e cinquenta e dois milhões de reais).

²⁰⁹ Processo Judicial Eletrônico da Justiça Federal da 1ª Região nº 1004546-03.2020.4.01.3400. Disponível em: <https://pje1g.trf1.jus.br/consultapublica/ConsultaPublica/listView.seam>. Acesso em: 21/02/2021.

²¹⁰ Informação disponível em: <https://www.folhavoria.com.br/politica/noticia/01/2020/justica-suspende-venda-de-terreno-da-uniao-com-desconto-de-r-183-milhoes>. Acesso em: 21/02/2021.

Narram que, após a análise da matrícula nº 8.751 no 1º Ofício do Registro de Imóveis de Brasília/Distrito Federal, verificou que o terreno foi doado à União pelo Banco Central do Brasil, por meio de instrumento particular, em 27/09/2019. Afirmam que, na referida doação, o imóvel foi avaliado no importe de R\$ 435.194.021,95 (quatrocentos e trinta e cinco milhões, cento e noventa e quatro mil, vinte e um reais e noventa e cinco centavos).

Suscitam que, “depois do transcurso de pouco mais de 1 (um) mês entre a doação e a licitação pública, o valor constante na escritura de doação (registrado na matrícula do imóvel), despencou de R\$ 435 milhões para pouco mais de R\$ 250 milhões, representando uma desvalorização nominal de 42% em pouco mais de um mês. Evidentemente existe grave discrepância entre o valor de venda constante do Edital de Concorrência Pública SPU nº 004/2019 de 22/11/2019 e o valor constante na escritura pública de doação de 27/09/2019, fato que demonstra evidente prejuízo aos cofres da União no montante de quase R\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de reais)”. (<https://pje1g.trf1.jus.br/consultapublica/ConsultaPublica/listView.seam>, 2021).

A construção de quadra residencial no terreno, que se localiza bem no centro da Octogonal, está prevista em projeto, conforme mapa apresentado pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN). Uma Portaria do órgão datada de 2016 estabelece a construção, no local, de “blocos residenciais multifamiliares com gabarito de seis pavimentos sobre térreo em pilotis”.



Ilustração 17 - terreno na Octogonal com venda suspensa por liminar da Justiça Federal. Fonte: <https://www.metropoles.com/colunas-blogs/grande-angular/justica-suspende-venda-do-terreno-da-nova-quadra-na-octogonal>, 2020.

O gabarito atual de seis pavimentos, entretanto, já foi de 12, possibilidade que foi derrubada pela Portaria do Iphan. Acredita-se que esta possa ser uma das justificativas a serem apresentadas pela SPU para que seja autorizada a retomada da venda do terreno que, por ora,

em fevereiro de 2021, segue suspensa. Será importante acompanhar os desdobramentos deste caso, que poderá resultar, inclusive, na caracterização como ato de improbidade administrativa por parte de gestor da União.

3.5. Um caso emblemático: o edifício Wilton Paes de Almeida

O Edifício Wilton Paes de Almeida, projetado pelo arquiteto Roger Zmekhol em 1961 e tombado pelo Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental da Cidade de São Paulo (CONPRESP) em 1992, era um prédio histórico modernista que se localizava no Largo do Paçandu, em um terreno com superfície de 660m², em São Paulo. Possuía 24 andares e findou consumido por um incêndio amplamente noticiado pelos meios de comunicação em 1º de maio de 2018. Foi inaugurado em 1968, para ser a sede de um conglomerado de empresas. Funcionou como sede da polícia federal entre 1988 e 2003, depois foi abandonado e ocupado por movimentos sociais.



Ilustração 18 - edifício Wilton Paes e Almeida em seus tempos áureos. Fonte: <https://www.arquivo.arq.br/edificio-wilton-paes-de-almeida>. Acesso em: 22/06/2020.

O imóvel, de propriedade da União e que já tinha sido ocupado pela superintendência da Polícia Federal abrigava, na época do incêndio, 291 famílias de baixa renda em uma ocupação irregular. Sete pessoas morreram. As famílias continuam sem uma solução de habitação. A única ajuda que passaram a receber foi um auxílio aluguel de 400 reais da Prefeitura. A situação dessas pessoas se agravou ainda mais com advento da pandemia do

coronavírus. Seguem relatos apresentados em matéria da Empresa Brasil de Comunicação (EBC)²¹¹:

A casa de dois cômodos de tijolos aparentes, no extremo leste da cidade, a 25 Km do antigo endereço, é o novo abrigo de Regiane Oliveira. Em um quarto, a cama dela e dos quatro filhos foram arrumadas para garantir a passagem. No outro cômodo, fica a cozinha, mas não sobra espaço para uma mesa. No mesmo terreno, outras três casas dividem o lugar. E é aí que Regiane enfrenta um novo desafio: a pandemia do coronavírus. Falar em isolamento nessa situação é uma matemática difícil. "Eu tento proteger meu filho ao máximo, mas é difícil. Criança precisa brincar, precisa de liberdade, mas quando vão para a rua, eu falo para eles entrarem... é difícil".

Em dois anos, Adilson Silva e a família mudaram de endereço cinco vezes. Foram despejados de quatro. Voltaram para o centro de São Paulo e vivem em uma outra ocupação. A estrutura é bem melhor que a do prédio que desmoronou. No lugar de madeirite, paredes de alvenaria dividem os apartamentos. Mas ele tem certeza que os governantes não fazem ideia do que é ficar em casa, para quem vive em 12 metros quadrados. "É fácil pedir que fique em casa sem saber o tamanho do lugar em que a gente vive. Nem casa a gente tem, mas temos que obedecer porque nossa vida está em jogo".

Propomos retomar esse imóvel em particular justamente como um caso emblemático para demonstrar a volatilidade dos critérios que têm sido utilizados para que determinado imóvel seja caracterizado como sem utilidade à Administração Pública Federal e posto à venda.

O imóvel já havia tido sua posse concedida à Prefeitura Municipal de São Paulo via Termo de Autorização de Guarda Provisória em outubro de 2017. Em razão do incêndio e desabamento ocorridos, entretanto, a SPU comunicou o cancelamento do referido termo em abril de 2019. A imagem a seguir apresenta o imóvel em seu estado atual, rodeado por tapumes e ainda com entulhos.

Em 17 de março de 2020 foi publicada no Diário Oficial da União (DOU) a Portaria nº 5.506, de 21 de fevereiro de 2020²¹², declarando como de interesse do serviço público para fins de provisão habitacional de interesse social, o imóvel da União onde outrora fora edificado o Edifício Wilton Paes de Almeida. A referida Portaria ainda menciona que o imóvel será destinado à implantação de projeto de provisão habitacional no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida, em benefício de famílias de baixa renda.

²¹¹ Disponível em: <https://radioagencianacional.etc.com.br/geral/audio/2020-05/dois-anos-apos-queda-de-predio-ocupado-em-sp-familias-continuam-sem-moradia>. Acesso em: 19/06/2020.

²¹² Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=17/03/2020&jornal=515&pagina=18&totalArquivos=79>. Acesso em: 19/06/2020.



Ilustração 19 - situação atual do terreno outrora ocupado pelo edifício Wilton Paes de Almeida. Fonte: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/noticias/?p=292266>. Acesso em: 21/06/2020.

Na sequência, em 17 de abril de 2020 foi publicada no DOU a Portaria nº 8.812, de 13 de abril de 2020²¹³, através da qual foi autorizada a doação com encargo ao Município de São Paulo do imóvel em questão, com a finalidade de execução de projeto de provisão habitacional com a implantação de projeto de construção de aproximadamente 90 unidades habitacionais, através do "Programa Habitacional Pode Entrar" - EHS -WPA Largo do Paissandú, a ser realizado pelo Município de São Paulo. São apresentados os prazos e encargos referentes à doação, sendo que, para a preparação do Termo de Referência para a elaboração dos projetos executivos e complementares, o prazo estabelecido foi de 12 meses.

As portarias de declaração de interesse do serviço público e de doação para a provisão de habitação de interesse social foram amplamente divulgadas no site do Ministério da Economia²¹⁴. Em uma das matérias consta a seguinte declaração do então Secretário de Coordenação e Governança do Patrimônio da União do Ministério da Economia, Fernando Bispo:

"Não queremos mais repetir situações como a da tragédia ocorrida com o edifício Wilton Paes de Almeida e pretendemos contribuir com a melhoria da vida nas cidades".

²¹³ Disponível em: <http://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-8.812-de-13-de-abril-de-2020-252787458>. Acesso em: 19/06/2020.

²¹⁴ Matérias disponíveis em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2020/marco/spu-declara-de-interesse-publico-area-do-edificio-wilton-paes>; <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2020/abril/ministerio-da-economia-autoriza-doacao-de-imoveis-em-beneficio-de-2-820-familias>; <https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2020/03/governo-federal-vai-destinar-imoveis-da-uniao-para-5-7-mil-familias-carentes>. Acesso em: 19/06/2020.

“É um projeto que proporcionará moradia digna a famílias de baixa renda com a construção de 90 unidades habitacionais”.

“Queremos destinar esses imóveis que não têm uso para a administração pública federal da melhor maneira possível, seja ela a venda ou a doação em benefício de famílias carentes”.

A doação foi formalizada através de Contrato de Doação com Encargos registrado no Livro nº 36, folha nº 131, da Superintendência do Patrimônio da União no Estado de São Paulo. O contrato informa que o imóvel está avaliado em R\$ 6.300.000,00 (seis milhões e trezentos mil reais). Estabelece que o imóvel se destina à implantação de projeto de construção de unidades habitacionais para baixa renda, com pretensão de 90 unidades habitacionais; e apresenta as condições, que se referem aos prazos a serem obedecidos desde a elaboração de termo de referência, elaboração dos projetos, execução das obras, até a entrega do título aos beneficiários finais. O prazo total estipulado é de 4 anos a partir da assinatura do contrato, que aconteceu em 4 de maio de 2020, podendo ser prorrogado por igual período.



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
MINISTÉRIO DA ECONOMIA

SECRETARIA DE COORDENAÇÃO E GOVERNANÇA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO
 SUPERINTENDÊNCIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO NO ESTADO DE SÃO PAULO

Livro Nº 36

FOLHA Nº 131

CONTRATO DE DOAÇÃO COM ENCARGOS, que faz a **UNIÃO**, como **OUTORGANTE DOADORA**, e o **MUNICÍPIO DE SÃO PAULO** como **OUTORGANTE DONATÁRIO**, de imóvel constituído pela seguinte área: 660 m², localizado na Rua Antonio de Godoy, n.ºs 23, 27 a 33, e a Avenida Rio Branco, n.º 10, no 5.º Subdistrito Santa Efigência, Município de São Paulo, Estado de São Paulo, cadastrado sob o RIP n.º. 7107 00926.500-9, conforme Processo n.º 04977.006028/2019-92, na forma abaixo:

SEI 7810.2020/0000577-2 / pg. 24

Pelo Doador:

DENIS FABRISIO DE OLIVEIRA SELYMES
 Superintendente do Patrimônio da União no Estado de São Paulo

Pelo Donatário:

JOÃO SIQUEIRA FARIAS
 Secretário de Habitação

Testemunhas:

NOME ROBSON TUMA
 RG 12.233.672
 CPF 126.972.828-82

NOME Arlob Feni
 RG 25242242-5
 CPF 30730058-18

Av. Prestes Maia, 733 – 17º andar – Bairro da Luz – São Paulo – SP – CEP 01031-001

Ilustração 20 - Contrato de Doação com Encargos do terreno outrora ocupado pelo Edifício Wilton Paes de Almeida. Fonte: SPU, 2020.

Após a formalização da doação via contrato, levando em consideração que a titularidade do imóvel é alterada, há necessidade de registro em cartório, para que o fato passe a constar na matrícula do imóvel. Ou seja, há necessidade de registrar a transferência de titularidade na matrícula do imóvel, pois se trata de transação que envolve o direito real. Caso os encargos não sejam cumpridos, o bem deve ser revertido ao patrimônio da União.

A Prefeitura de São Paulo apresentou o projeto atualizado do empreendimento, por meio da Secretaria de Habitação, unindo habitações de interesse social e áreas institucionais. Seguem imagens do projeto:



Ilustração 21 - apresentação feita pela Prefeitura Municipal de São Paulo sobre o projeto para o empreendimento de habitações de interesse social e áreas institucionais no terreno que abrigou o antigo Wilton Paes de Almeida. Fonte: Secretaria Municipal de Habitação, Prefeitura de São Paulo, 2020.

A intenção de destinar o terreno para a Prefeitura de São Paulo construir habitações de interesse social parece, entretanto, nunca ter sido consenso na gestão Jair Bolsonaro. No ano de 2019, conforme matéria publicada na Folha de São Paulo²¹⁵, o Governo Federal havia decidido vender o terreno²¹⁶, a despeito do projeto e demonstração de interesse pela prefeitura.

“Até dezembro de 2019, o governo mantinha a intenção de vender o terreno onde esteve erguido o edifício Wilton Paes de Almeida, porém a Superintendência do Patrimônio da União em São Paulo (SPU/SP) participou de uma reunião com o Secretário de Habitação do Município, na qual o secretário manifestou a intenção de lançar no plano de habitação deste ano um prédio para famílias de baixa renda no local onde houve o desabamento”, disse a SPU à reportagem, em nota. “Naquela oportunidade, o secretário de Habitação ficou com a responsabilidade de apresentar

²¹⁵ Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/01/imbroglio-de-predio-que-desabou-em-sp-deve-chegar-ao-fim-com-moradia-social.shtml>. Acesso em: 20/06/2020

²¹⁶ Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/05/governo-bolsonaro-vai-vender-terreno-de-predio-que-desabou-no-paissandu.shtml?utm_source=folha&origin=folha. Acesso em: 20/06/2020.

na SPU/SP o projeto e a fonte de recurso para construção do prédio até fevereiro de 2020, condições necessárias para que a SPU possa promover a doação do terreno à prefeitura e assim, com essa parceria, o Governo Federal também contribuir com esse relevante projeto habitacional da cidade de São Paulo”, afirmou.

No mesmo mês em que foi publicada a portaria de declaração de interesse do serviço público do imóvel (março de 2020), o Secretário de Coordenação e Governança do Patrimônio da União do Ministério da Economia, Fernando Bispo afirmou que havia recebido a determinação de alienar os ativos imobiliários da União que estão sem uso e não têm perfil para aproveitamento no setor público²¹⁷. Também estava empenhado em aprovar o texto da MP 915/19, objetivando estimular e facilitar a venda dos imóveis da União.

“A palavra de ordem em nosso mandato é vender para acabar com o abandono dos imóveis públicos, mazela que reflete gestão ineficiente e que pune diretamente os cidadãos que estão na vizinhança dessas localidades”, assegurou o secretário durante o Fórum Conjunto CONSAD/CONSEPLAN. Realizado anualmente, o evento reúne em Brasília secretários de Administração e de Planejamento dos governos estaduais. O secretário falou, no painel Gestão de Ativos Imobiliários, sobre o desafio de modernizar a gestão dos imóveis da União. Ele citou como caso clássico de abandono o Edifício Wilton Paes de Almeida, em São Paulo, que foi incendiado e depois desmoronou, em maio de 2018. Bispo comentou o empenho da atual gestão para sair de situações como esta, buscando modernizar a forma de administrar esse patrimônio.

Em matéria publicada pela EBC²¹⁸, em 5 de maio de 2020, sobre a sessão virtual na qual a Câmara dos Deputados votou pela aprovação da MP 915/19, o governo afirmou que, ao editar a medida, o objetivo é diminuir a existência de imóveis da União em situação de abandono, sujeitos a invasões e depredações, gerando custos de manutenção e nenhuma receita.

“Um exemplo é o Edifício Wilton Paes de Almeida, com 24 andares, em São Paulo, que desabou em maio de 2018. Da mesma forma, existem no país diversos outros imóveis, irregularmente ocupados e em situações precárias de uso e manutenção. É portanto, urgente e relevante criar um mecanismo que viabilize a alienação ou destinação destes imóveis”, diz a justificativa do governo. “O problema se agrava com o maior número de imóveis acumulados pela União, decorrentes da apreensão de ilícitos, extinção de órgãos e entidades públicas”, acrescenta.

Diante do exposto, percebem-se atitudes quase que simultâneas, por parte do Governo Federal, que institucionalizam mecanismos para a destinação do imóvel com vistas à construção de habitações de interesse social, e que colocam o imóvel à venda. Um emaranhado difícil de compreender. É uma contradição nos termos, que expressa bem as contradições da natureza da política desestatizante como política pública, e sua relação com o marco jurídico urbanístico brasileiro. Fato é que, em 13 de junho de 2020 o terreno se encontrava na lista de imóveis

²¹⁷ Disponível em: <https://portalnovonorte.com.br/?p=20824>. Acesso em: 20/06/2020.

²¹⁸ Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2020-05/camara-aprova-mp-que-autoriza-venda-de-imoveis-da-uniao>. Acesso em: 20/06/2020.

classificados como “em processo para venda” no site <https://www.imoveis.economia.gov.br/>. Nesse sentido, segue trecho da planilha baixada do referido site com a informação:

	A	B	C	D	E	F
100	RR	Boa Vista	0301 00481.500-6	Avenida Ville Roy 5267, Lote 91, Quadra 60	Terreno	EM PROCESSO
101	RR	Boa Vista	0301 00381.500-2	Avenida Bento Brasil 739, Lote 125, Quadra 01, Centro, 69301-050	Terreno	EM PROCESSO
102	RR	Boa Vista	0301 01000.695-5	Rua Tota Terêncio 665, Lote 135, Quadra 194, Jardim Floresta, 69312-008	Terreno	EM PROCESSO
103	RR	Boa Vista	0301 00438.500-1	Rua Capitão Castro Mendes S/N, Lote 439, Quadra 377, Paraviana, 69307-052	Terreno	EM PROCESSO
104	SC	Florianópolis	8105 00228.500-3	Avenida Mauro Ramos 1113, Centro	Edifício / Prédio	EM PROCESSO
105	SE	Aracaju	3105 00197.500-9	Rua Dom Pedro I, Lotes 82, 83 e 84, Ponto Novo	Terreno	EM PROCESSO
106	SE	Aracaju	3105 00113.500-0	Travessa Benjamin Constant 106, Centro	Sala	EM PROCESSO
107	SE	Aracaju	3105 00193.500-7	Rua Laranjeiras, nº 448 - Centro	Prédio	EM PROCESSO
108	SP	Campinas	6291 04795.500-6	Avenida Ricardo Bassoli Cezare, alt. nº 15, Jardim São José	Terreno + benfeitorias	EM PROCESSO
109	SP	São Paulo	7107 00609.500-5	Via Anhanguera, km 24 – Vila Jaraguá (Sítio Buracão)	Terreno	EM PROCESSO
110	SP	São Paulo	7107 00926.500-9	Rua Antonio Godói nº 23/27- Centro - Edifício Wilton Paes de Almeida	Terreno	EM PROCESSO
111	SP	Lins	6643 00014.500-3	Fazenda Dourado do Oeste S/N - estrada Lins-Guaíçara	Armazém	EM PROCESSO
112	TO	Palmas	9733 00043.500-7	Quadra Arme 14, Conjunto QIA-01, Lote 24	Terreno	EM PROCESSO
113	TO	Palmas	9733 00044.500-2	Quadra Arme 14, Conjunto QIA-01, Lote 26	Terreno	EM PROCESSO
114						
115						
116						
117						
118						
119						
120						
121						

Ilustração 22 - trecho de planilha baixada do site de vendas de imóveis da União (<https://www.imoveis.economia.gov.br/>) em 13/06/2020.

No entanto, em 20/06/2020, ao visitar o mesmo site e baixar as planilhas disponibilizadas e de acesso livre, constatou-se que o imóvel em tela não mais aparecia como candidato à venda. Não foi possível obter informações se se tratou de erro, ao incluir o imóvel no site, ou se realmente há intenção de reverter a doação e disponibilizar o imóvel para venda.

Este caso em particular demonstra a volatilidade ao se considerar um imóvel como sem utilidade à Administração Pública Federal. Em determinado momento o terreno em questão possui utilidade para a edificação de habitações de interesse social; em outro momento, o imóvel é desprovido de utilidade e deve ser posto à venda. A definição de “sem utilidade” resta pendente, e parece ser adotada por critério de conveniência, de interesses imediatistas, ou sem nenhum critério. Nesse contexto é importante acompanhar os desdobramentos da destinação do imóvel, e observar os passos subsequentes. Como ponto de atenção tem-se um imóvel valorizado e situado em área central do município de São Paulo, emblemático na discussão sobre a função pública dos imóveis públicos.

A verdadeira dificuldade reside,
afinal,
em distinguir entre o que é bom
e o que parece bom.
Porque distinguir entre o bom e o mau
não é difícil.
(Amós Oz, 1982)

4. O CONTEXTO ESPECÍFICO DA VENDA DE IMÓVEIS DA UNIÃO NO DISTRITO FEDERAL E OS IMPACTOS COM A NOVA LEGISLAÇÃO

4.1. Peculiaridades referentes ao uso e ocupação do solo no Distrito Federal.

Ao final do séc. XIX, a constituição republicana de 1891, no seu art. 3º, reservou uma área de 14.400 Km², localizada no Planalto Central do Brasil, para a construção futura da capital. Schvarsberg (2014), em artigo que aborda o processo de planejamento urbano e territorial de Brasília, diz:

Em função desse artigo, foi criada no ano seguinte a Missão Cruls, chefiada pelo astrônomo belga e diretor do Observatório Nacional, Luís Cruls, para demarcar a região considerada adequada para a construção da nova capital, o que levou essa área a ser denominada Quadrilátero Cruls. Foi escolhida a parte do Planalto Central onde se encontra a fonte de três grandes rios brasileiros: o Maranhão, afluente do Tocantins; o Preto, afluente do São Francisco; e o São Bartolomeu e Descoberto, afluentes do Paraná. A missão Cruls foi uma verdadeira expedição científica, estudou clima, fauna, flora, hidrologia, topografia, geologia, pesquisas minerais e recursos materiais na região. (SCHVARSBERG, 2014, p. 50-51).

Mais de 50 anos depois, em 1954, uma empresa norte-americana denominada *Donald J. Belcher and Associates Incorporated* foi contratada para desenvolver estudos sobre uma área ampliada, em relação àquela do Relatório Cruls, para situar a nova capital.

E indicam o Sítio Castanho, o mais adequado por aqueles levantamentos e pelas condições de clima abastecimento de água, relevo, etc. Em 1956, quando foi realizado o concurso de projetos para Brasília, esse Relatório foi disponibilizado aos concorrentes como base para o planejamento urbanístico da nova capital. (SCHVARSBERG, 2014, p. 52).

Em meados do século XX, após a criação da Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil Novo (NOVACAP)²¹⁹ pelo Presidente Juscelino Kubitschek, durante a continuidade das tratativas para a transferência da capital do país, o conhecido projeto modernista de Lúcio Costa vence o Concurso Nacional do Plano Piloto. O edital do concurso para a escolha do projeto para a nova capital havia sido lançado em setembro de 1956 e encerrado em março de 1957.

Foram inscritos quarenta e um projetos, apresentados por vinte e seis concorrentes, sendo sete classificados pelo júri formado por um representante do IAB, dois da Novacap (entre eles Oscar Niemeyer), um do Clube de Engenharia e dois arquitetos estrangeiros. Em julgamento polêmico, com a discordância de representante do IAB, foi escolhido em primeiro lugar o Plano Piloto de Lúcio Costa, já conceituado então como um dos precursores do movimento modernista brasileiro, grande conhecedor

²¹⁹ Em 1960 havia na NOVACAP um departamento especializado na gestão e venda dos lotes criados. Em 1973, esse departamento se tornou uma empresa independente denominada Companhia Imobiliária de Brasília (Terracap).

dos princípios da Carta de Atenas e das ideias de Le Corbusier, mestre de Niemeyer e da maioria dos arquitetos concorrentes. (SCHVARBERG, 2014, p. 52).

No ano de 1960, Brasília é inaugurada. Através da Lei nº 4.545, de 1964 criou-se a Região Administrativa I – Brasília, que englobava os atuais Guarará, Núcleo Bandeirante, Candangolândia, Cruzeiro, Lago Norte e Lago Sul, posteriormente transformadas em Regiões Administrativas (RA). O Distrito Federal tinha somente oito Regiões Administrativas. Hoje são trinta e uma²²⁰, contidas em um quadrilátero com 5.783 Km², formado por áreas anteriormente pertencentes ao estado de Goiás. Esse processo envolveu a desapropriação de cerca da metade do território, que o poder público predominantemente do Distrito Federal, mas também a União, passou a deter o domínio da gestão fundiária.

Desde 1978, o Distrito Federal vem contando com planos de ordenamento territorial, que receberam denominações e apresentaram abrangência distintas e/ou complementares em suas várias edições. Um documento importante produzido por Lúcio Costa em 1987, denominado Brasília Revisitada merece destaque, tendo em vista que serviu de referência para a declaração de Brasília como Patrimônio Cultural da Humanidade pela Unesco e pelo tombamento como Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Neste documento, Lúcio Costa propôs seis novas áreas de habitação, com o objetivo de preservar o Plano Piloto, entre as quais as áreas hoje consolidadas como os bairros Sudoeste e Noroeste. O Plano de Ocupação e Uso do Solo de 1990 foi o primeiro a apresentar um mapa com duas grandes categorias de solo para o Distrito Federal: urbano e rural. Já o Plano Diretor de Ordenamento Territorial de 1997:

(...) tentou reforçar a autonomia e centralidade das outras cidades do DF, para que seus centros urbanos ganhassem maior dinamização. (...) Uma inovação que pode ser detectada é a flexibilidade de usos e atividades nas regiões administrativas fora da área tombada do Plano Piloto. (SCHVARBERG, 2014, p. 59).

O Plano Diretor de Ordenamento Territorial vigente no DF é o de 2009, elaborado em atendimento ao Estatuto da Cidade, e atualizado em 2012. Atualmente (em 2021), está em curso um processo de atualização do PDOT coordenado pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SEDUH).

A própria configuração urbana de Brasília, enquanto cidade planejada, capital do país e que limita as possibilidades de adensamento populacional para fins de preservação do conjunto

²²⁰ De acordo com informações disponibilizadas pela Companhia de Planejamento do Distrito Federal (CODEPLAN), no Estudo Urbano e Ambiental Consolidado do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.codeplan.df.gov.br/areas-tematicas/estudos-urbanos-e-ambientais.html#>. Acesso em: 27/10/2017.

tombado²²¹, favorece a dispersão urbana e os movimentos pendulares entre as regiões administrativas e o Plano Piloto, local de concentração dos empregos. Por isso se afirma que Brasília e o Distrito Federal apresentam um padrão disperso, ou inverso, de morfologia urbana, com densidades mais baixas no centro e mais altas nas periferias. Tal característica acarreta diversos custos ao poder público para viabilizar equipamentos públicos e infraestrutura urbana.

Essa segregação se dá em função de 82% dos empregos formais encontrarem-se no Plano Piloto de Brasília e em seu entorno imediato e menos de 10% da população morar nessa localidade. Também, o alto custo de vida do Distrito Federal faz com que a população de classes média e inferiores procurem habitações cada vez mais distantes do centro, uma vez que o valor delas diminui à medida que se distanciam do Centro de Comércio e Serviços. (RIBEIRO e HOLANDA, 2010, p.8).

Esse tipo de ocupação gera redes descontínuas, desorganizadas, ineficientes e altamente dependentes de veículos, além de fazer com que a população que reside distante do centro não usufrua da vida urbana ou dos espaços públicos. Ressalte-se que algumas cidades, antes denominadas satélites, do Distrito Federal, surgiram com o intuito de abrigar a população excedente, que não encontrava espaço, que não era desejada ou bem-vista no Plano Piloto. Essa população foi em boa medida expulsa do Plano Piloto, como bem analisam os trabalhos da Coleção Brasília, organizados pelo geógrafo Aldo Pavani desde os anos 80. Assim teve origem Taguatinga, Sobradinho, Gama, Guará e Ceilândia, pois a regularização de assentamentos consolidados não era considerada solução naquele período.

Dados que exemplificam a desigualdade no Distrito Federal, considerado o território mais desigual do país, se referem à renda e à mobilidade urbana. Cerca de 55% da população do DF está entre a renda baixa e média baixa, sendo que as de menores rendas residem nas RAs Estrutural, Fercal, Itapoã, Paranoá, Recanto das Emas e Varjão, regiões historicamente desassistidas pelas políticas públicas.

Sobre a mobilidade, cerca de 90% da População Economicamente Ativa (PEA) que reside no Plano Piloto também trabalha lá, e gasta um tempo de deslocamento diário em torno de 15 minutos no trajeto casa-trabalho. Em contraposição tem-se Itapoã, onde apenas 18% da PEA reside e trabalha, e o tempo de deslocamento para o trabalho gira em torno de 30 minutos.

²²¹ Brasília foi reconhecida como patrimônio cultural da humanidade pela UNESCO em 1987, tombada como patrimônio histórico federal em 1990 e pelo Governo do Distrito Federal em 1991. O plano urbanístico de Brasília, concebido por Lucio Costa, foi declarado Patrimônio Cultural da Humanidade, com o princípio fundamental de preservar a concepção das quatro escalas urbanas, elementos definidores do seu tombamento como conjunto urbanístico.

Nos deslocamentos, 73% dos moradores do Plano Piloto vão ao trabalho de transporte individual motorizado, ao tempo que no Itapoã, 60% vão de ônibus²²².



Tabela 15 - renda mensal domiciliar em salários-mínimos no DF. Fonte: PDAD/Codeplan, 2018.

Quando se observa a questão da densidade urbana no Distrito Federal, percebe-se que este é outro dado que evidencia as desigualdades. Um estudo realizado pela Companhia de Planejamento do Distrito Federal (CODEPLAN)²²³, utilizando dados de 2015, aponta que a densidade urbana no Plano Piloto é de 20,31 hab./ha, com uma população total de 210.000 (duzentos e dez mil) habitantes; ao tempo que em Ceilândia é de 124,8 hab./ha, com uma população de cerca de 500.000 (quinhentos mil) habitantes.

Sobre as terras do Distrito Federal seguem considerações do ano de 2014 que permanecem atuais:

Hoje, apenas 51,36% das terras do Distrito Federal são completamente desapropriadas, outros 6,83% estão em “processo de desapropriação”, enquanto 33,28% ainda são propriedade privada. A área restante, 8,53%, está na posição de “desapropriação em comum”: pertencentes ao poder público e a particulares, faltando a divisão e demarcação das partes. A ideia de desapropriar todo o território tinha a intenção de permitir que o Estado obtivesse os recursos resultantes da exploração de áreas rurais que seriam convertidas em loteamento urbano. Esses recursos seriam suficientes para pagar os custos de construção e manutenção da nova cidade. (SCHVARSBERG, 2014, p. 61).

Apesar do montante de terras públicas, o que teoricamente poderia ser um facilitador para que o Estado atendesse à demanda da população por habitação, sobretudo de interesse social, e combatesse as irregularidades, observa-se que a realidade não tem sido essa. Nesse

²²² Informação disponível em: <https://www.inesc.org.br/mapa-das-desigualdades-2019/>. Acesso em: 25/02/2021.

²²³ Informação disponível em: <http://www.codeplan.df.gov.br/areas-tematicas/estudos-urbanos-e-ambientais.html#>. Acesso em: 27-10-2017.

sentido, destaca-se ainda a peculiaridade do Distrito Federal contar com um Fundo Constitucional próprio, provedor de recursos para as áreas de educação, saúde e segurança pública. É um privilégio fundado no argumento de hospedar a sede dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como as embaixadas e representações internacionais.

A ocupação e o parcelamento irregular do solo, em desconformidade com a legislação urbanística local, estão entre os principais problemas enfrentados pelas iniciativas de ordenamento territorial no Distrito Federal, que tem variado de foco e características de acordo com a gestão governamental e o desenvolvimento ou não de políticas públicas específicas. Para Rolnik²²⁴, ao contrário da literatura econômica neoclássica que costuma associar a informalidade ou ilegalidade ao alto nível de exigência dos padrões da regulação urbanística, é justamente essa regulação a responsável pela construção das barreiras invisíveis. Ou seja, a construção de um estigma territorial é elemento de uma engrenagem política que legitima a expulsão, a segregação socioespacial, e cria mercados paralelos.

No Distrito Federal, a expulsão incide historicamente sobre os mais pobres, já o mercado paralelo não faz distinção entre classes sociais. Holanda (2013, p. 140) nos fornece exemplos, como a remoção do comércio informal na plataforma rodoviária, a retirada da feira da torre como originalmente estabelecida, a repressão aos comerciantes informais da esplanada dos ministérios; que ilustram como as políticas públicas referentes à configuração e ao usufruto do espaço urbano de Brasília constituem uma postura elitista que diuturnamente vigia a cidade para consolidá-la como privilégio de poucos. Aos interesses populares resta o entrincheiramento em enclaves.

Um caso emblemático de resistência da população pioneira da época de construção de Brasília é o da Vila Telebrasil²²⁵. Em área valorizada do Plano Piloto de Brasília, na Asa Sul, a ocupação surgiu em 1956 como um acampamento para abrigar funcionários da Construtora Camargo Corrêa que vieram para trabalhar nas obras da nova capital. O nome da vila deriva dos antigos servidores da companhia Telebrasil, que também passaram a residir no local em 1983. Hoje, cerca de 5 mil pessoas residem por lá. Até 2008, a Vila Telebrasil era considerada assentamento irregular. Os moradores relatam que foram várias as tentativas de retirá-los do local²²⁶.

²²⁴ ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. 1. Ed., Editora Boitempo: São Paulo, 2015.

²²⁵ Outros acampamentos pioneiros datados da época da construção da nova capital que resistiram às remoções são a Vila Planalto e a Candangolândia.

²²⁶ Informação disponível em: <https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/2019/06/11/por-que-isso-e-assim-conheca-historia-da-vila-telebrasil.ghtml>. Acesso em: 27/02/2021.

Em 1989, quando a ocupação do local era de 701 famílias, chegou a ser constituída uma comissão no governo para a permanência da população, entretanto, a Procuradoria Geral do Distrito Federal apresentou parecer contrário. O entendimento do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) e do então Instituto Estadual de Meio Ambiente (IEMA) seguiu a mesma linha. Em 1993, o governo removeu centenas de famílias para o Riacho Fundo. Somente em 1998, foi aprovado o parcelamento, que criou mais de 500 lotes na área, para, em 2007, ser regularizada.

Um episódio ilustra este processo que em tudo traduz a ideia de direito a ter direito. No final de 2008, às vésperas do Natal, o governador do Distrito Federal, em cerimônia pública na Vila Telebrasília, uma comunidade originada de antigo acampamento da época de construção da cidade, outorgou os títulos de propriedade definitivos aos ocupantes históricos do velho acampamento. Quase 50 anos depois de muita luta, esse ato representou o momento culminante de uma história de resistência e de perseverança de uma comunidade mobilizada pela conquista do direito de morar. Não é por acaso que, à entrada da Vila, localizada ao final da Avenida das Nações, na Asa Sul do Plano Piloto, à beira do Lago Paranoá e defronte ao setor de embaixadas, se mantenha instalado um outdoor tosco com a inscrição singular: “Aqui tem história!”. Difícil um registro igual que dê conta de uma comunidade que se reconheça na identidade de seu protagonismo histórico (SOUSA JUNIOR e COSTA, 2019, p. 76-77).

Sousa Junior e Costa (2019) destacam a relevância, no caso da Vila Telebrasília, da consciência de direitos da comunidade, traduzida pela formação de uma Associação de Moradores, que conduziu a unidade de um movimento social, que se constituiu como um sujeito coletivo de direitos, passando a ter condições de realizar o referido direito. O protagonismo social abriu perspectivas que podiam não ser enxergadas de início.

E, assim, para além das escalas arquitetônica, monumental e bucólica que atribuem a cidade-capital a sua condição de *urbs* e de *civitas*, bela, moderna e funcional, lhe conferiu a dimensão de verdadeira polis, esta sim obra do povo organizado para atribuir a Brasília a escala humana que a realiza como cidade, nesse passo, capital da cidadania. (SOUSA JUNIOR e COSTA, 2019, p. 78).

Em contexto diferente das ocupações pioneiras, é fato conhecido o advento dos loteamentos ou condomínios irregulares no Distrito Federal, muitos de médio e alto padrão, em terras públicas e particulares, bem como os diversos escândalos e investigações já conduzidas em decorrência de práticas ilegais de distribuição de lotes e leniência de agentes públicos face a grilagens e iniciativas afins. Em rápida pesquisa na internet é possível obter informações sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI's) já conduzidas no Distrito Federal: da Terra, da Grilagem, das Cooperativas e dos Condomínios, por exemplo.

De acordo com a Secretaria de Regularização de Condomínios do DF²²⁷, no ano de 2015 havia 1.063 (mil e sessenta e três) loteamentos irregulares na capital. Estima-se que um quarto da população do DF viva em assentamentos informais ou irregulares. São assentamentos informais de baixa renda em terras públicas, que tiveram origem com ocupações individuais ou coletivas, bem como os chamados condomínios, de renda média e alta, que tiveram início com a subdivisão irregular de terras originadas por ações ilegais de incorporadores, loteadores, grileiros.

Hoje se percebe uma grande valorização imobiliária, não apenas no Plano Piloto, mas nos imóveis localizados em todo o Distrito Federal, sejam urbanos ou rurais, centrais ou periféricos, a despeito das dificuldades de transporte e carências em termos de infraestrutura. De acordo com dados do Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais do Distrito Federal (SECOVI-DF), a capital federal possui o metro quadrado mais caro do país, chegando a R\$ 8.400,00 (oito mil e quatrocentos reais)²²⁸.

Na Ilustração 25 mais adiante é apresentado mapa que retrata negociações de glebas rurais pertencentes à União a R\$ 320.000,00 (trezentos e vinte mil reais) o hectare. Holanda (2013), por exemplo, enfatiza a atuação do poder econômico na capital do Brasil, e cita como exemplo a modificação de normas referentes ao gabarito dos prédios, em Águas Claras, possibilitando imóveis com duas vezes a altura prevista inicialmente. Cita que tal medida certamente causa danos à qualidade de espaços públicos e à própria circulação dos veículos. É a visão imediatista do capital imobiliário, que não está comprometido com a qualidade do espaço urbano. No Distrito Federal é latente a ausência do Estado na medida em que há um afastamento dos locais onde residem as populações mais abastadas, no caso, o Plano Piloto, Lagos, Sudoeste, Noroeste e Park Way. Os equipamentos e serviços públicos vão reduzindo e se tornando mais precários.

Em resumo: dispersão urbana, baixas densidades, valorização imobiliária e informalidade independentemente do padrão de renda são fatores que remetem a reflexões acerca das semelhanças e diferenças entre os padrões de ocupações que predominam no Distrito Federal quando os comparamos a outras unidades da Federação. Nesse sentido, o espaço enquanto território usado, utilizando-se da categoria criada por Milton Santos, e associando-a

²²⁷ Informação disponível em: <http://noticias.r7.com/distrito-federal/fotos/df-tem-mais-de-1000-loteamentos-irregulares-muitos-sao-condominios-de-luxo-04012015#!/foto/2>. Acesso em: 29/04/2017.

²²⁸ Disponível em: <http://www.secovidf.com.br/novoportal/index.php/93-destaque/914-metro-quadrado-no-df-atinge-maior-valor-dos-ultimos-2-anos-e-meio>. Acesso em: 27-10-2017.

ao pensamento de Rolnik²²⁹, funciona como potente campo de mediação no âmbito político, sendo uma moeda político-eleitoral que tem atuado na manutenção das desigualdades, controle pelas elites e reprodução de mandatos políticos. É a ideologia da doação e retribuição, que gera faturas sem valor nem datas de vencimento definidos.

O território popular é, assim, permanentemente investido pelo mundo da política, que ali espera receber o prêmio por parte daqueles que, por seu intermédio, foram seletivamente beneficiados com recursos públicos. (ROLNIK, 2015, p. 182).

Percebe-se que se trata de estratégia muito útil no âmbito político, tendo em vista que muitas ocupações que se constituíram com a anuência do Estado em determinado momento histórico, não detém segurança da posse, o que abre espaço para negociações políticas, que tratam desde a tolerância à permanência nos locais de moradia, até a realização de investimentos públicos para melhorias de infraestruturas nestes locais. Mas quais as características das terras públicas pertencentes à União no Distrito Federal?

4.2. Bens públicos dominiais pertencentes à União no Distrito Federal.

Os imóveis rurais sob o domínio União no Distrito Federal e geridos pela SPU/DF, integram a categoria dos bens públicos dominiais. Ocupam cerca de 40.000 hectares, ou 400 Km², o que representa 7% do território do DF.

Correspondem a Fazenda Sálvia, Fazenda Contagem de São João, Fazenda Palma e Rodeador, Fazenda Brejo ou Torto, remanescente da Fazenda Papuda, Granja Modelo II - Ipê, remanescente da Fazenda Riacho Fundo, Pátio Rodoferroviário e parte da Fazenda Sucupira. No que se refere ao Pátio Rodoferroviário ou Ferroviário de Brasília, localizado no Setor de Indústria e Abastecimento (SIA), apesar de constar na base de dados da SPU como área rural, é caracterizada como área urbana no PDOT.

Em maio de 2020, a área foi transferida para o Exército, que passou a geri-la. Em agosto de 2020 foi apresentado um plano de parcelamento urbano do imóvel, com o objetivo de implantar o que está sendo divulgado como último bairro do Plano Piloto. A intenção é desestatizar a área, alienando-a mediante permuta por edificações a serem construídas e por “produtos de defesa”²³⁰. Se trata de iniciativa altamente questionável, tendo em vista

²²⁹ Ibid.

²³⁰ Informação disponível em: [https://www.defesanet.com.br/terrestre/noticia/37719/Exercito-Brasileiro-recebe-o-Plano-de-Uso-e-Ocupacao-do-Solo-do-Patio-Ferroviario-de-Brasilia-%28DF%29-/,](https://www.defesanet.com.br/terrestre/noticia/37719/Exercito-Brasileiro-recebe-o-Plano-de-Uso-e-Ocupacao-do-Solo-do-Patio-Ferroviario-de-Brasilia-%28DF%29-/) [https://www.correiobrasiliense.com.br/cidades-df/2020/08/4868124-nasce-o-patio-ferroviario.html,](https://www.correiobrasiliense.com.br/cidades-df/2020/08/4868124-nasce-o-patio-ferroviario.html) <https://www.agenciabrasilia.df.gov.br/2020/08/12/novo-bairro-deve-abrigar-63-mil-moradores/>. Acesso em: 05/04/2021.

representar uma apropriação do patrimônio público visando um público de média e alta renda e certamente beneficiando o mercado imobiliário, tal como aconteceu no Noroeste/DF. É a disputa em torno do patrimônio da União, na qual as forças decisórias o utiliza como ativo imobiliário de forma elitista, sem priorizar uma destinação ampla e o atendimento do interesse social.

No mapa da Ilustração 23 pode ser observada a localização dos referidos imóveis, a maior parte na Região Administrativa de Sobradinho. Nem todas as áreas ocupadas pelas referidas propriedades públicas, no entanto, podem ser destinadas a usos com características rurais, tendo em vista a existência de áreas ambientalmente protegidas, sendo a maior delas o Parque Nacional de Brasília²³¹. Ressalte-se que há trechos a integrar este parque²³² que ainda não foram oficialmente destinados pela União ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBIO).²³³

Percebe-se que a Fazenda Sálvia, a Fazenda Contagem de São João e a Fazenda Palma e Rodeador correspondem às propriedades rurais da União com maiores dimensões. São imóveis que abrigam ocupantes regulares e irregulares e representam um desafio do ponto de vista da gestão e fiscalização do patrimônio público no Distrito Federal.

²³¹ Criado pelo Decreto Federal n.º 241, em 29 de novembro de 1961, com cerca de 30 mil hectares, o Parque Nacional de Brasília teve seus limites redefinidos pela Lei Federal nº 11.285 de 08 de março de 2006 e atualmente possui uma área de 42.389,01 hectares. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/visitacao/1/unidades-abertas-a-visitacao/213-parque-nacional-de-brasilia.html>. Acesso em: 25/10/2017.

²³² Sobretudo um trecho inserido na Fazenda Palma e Rodeador. Já existe processo na SPU com o objetivo de viabilizar a transferência, ao ICMBio, da área a integrar o Parque Nacional de Brasília.

²³³ Criado dia 28 de agosto de 2007, pela Lei 11.516, o ICMBio é vinculado ao Ministério do Meio Ambiente e integra o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA). Cabe ao Instituto executar as ações do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, podendo propor, implantar, gerir, proteger, fiscalizar e monitorar as UCs instituídas pela União. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/oinstituio>. Acesso em: 25/10/2017.

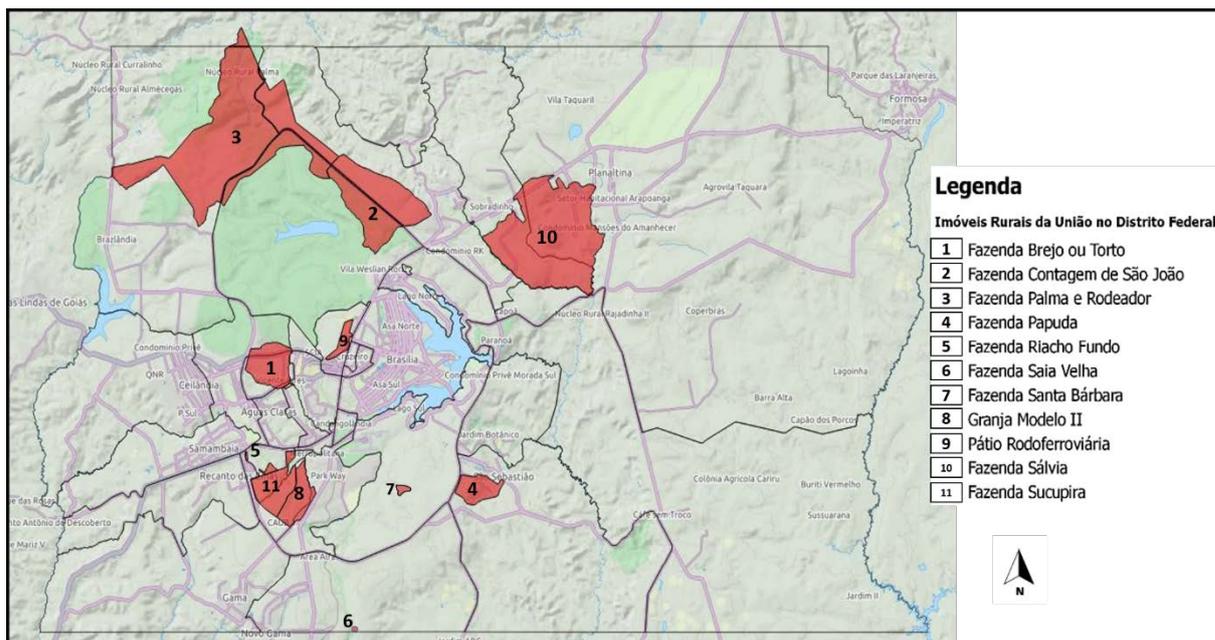
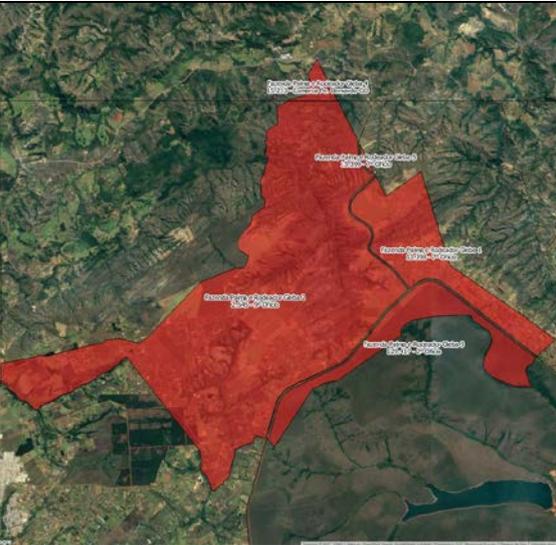


Ilustração 23 - mapa com localização das áreas rurais de propriedade da União no Distrito Federal. Fonte: elaboração própria com base no Plano Anual de Fiscalização da SPU/DF, 2017.

Já na Fazenda Brejo ou Torto está localizado parte do Setor Habitacional Vicente Pires, que se originou de parcelamentos irregulares urbanos em terras públicas, sendo um dos locais que estão sendo tratados como prioritários pelo Governo Federal para a promoção da regularização fundiária nos termos da Lei nº 13.465/2017. Segue tabela com imagens mais detalhadas e respectivas dimensões das áreas rurais da União, caracterizadas como bens dominiais, no Distrito Federal.

TERRITÓRIO	LOCAL	EXTENSÃO APROX.	IMAGEM DE SATÉLITE
01	Fazenda Sálvia	11.500 Hectares	

02	Fazenda Contagem de São João	5.700 Hectares	
03	Fazenda Palma e Rodeador	16.400 Hectares	
04	Granja Modelo II - Ipê	1.360 Hectares	

05	Gleba da Fazenda Brejo ou Torto	2.000 Hectares	
06	Fazenda Sucupira	1.813 Hectares	
07	Fazenda Papuda	395 Hectares	

08	Remanescente Riacho Fundo	137 Hectares	
09	Pátio Rodoviário	450 Hectares	

Tabela 16 - imóveis rurais da União no Distrito Federal com as respectivas áreas aproximadas. Fonte: Plano Anual de Fiscalização da SPU/DF, 2017.

A função social da propriedade é princípio constitucional e não faz distinção entre propriedades públicas e privadas, conforme já abordado. Tal raciocínio é estendido também aos bens dominiais, razão pela qual se conclui pela não incompatibilidade do citado princípio com a propriedade pública.

Os bens públicos dominiais objeto desta etapa da pesquisa, que são as terras rurais da União no Distrito Federal, são geridos pela Superintendência do Patrimônio da União do Distrito Federal. A missão institucional da SPU, ainda quando vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão era a seguinte: “*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*”²³⁴. A missão institucional que foi definida

²³⁴ FONTES, Mariana Levy Piza e Nelson Saule Júnior. Manual de Regularização Fundiária em Terras da União. Instituto Pólis: São Paulo, 2006. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.abong.org.br/handle/11465/404>. Acesso em: 10/03/2021.

no ano de 2004 em um dos primeiros encontros nacionais do órgão, e sobre a qual não encontramos mais informações sobre a sua vigência após a reforma administrativa de 2019, vai (ou ia) além da perspectiva de um Estado que priorize as transações onerosas de suas propriedades frente aos demais usos possíveis, ou seja, a função arrecadadora deve caminhar em consonância com a função socioambiental. Nesse contexto, precisariam conviver a cobrança financeira em função da utilização do patrimônio da União por particulares que realizam atividades de cunho econômico e investimentos privados; e a utilização do patrimônio com a finalidade de inclusão socioterritorial e socioambiental.

Políticas de proteção ao meio ambiente, de reforma agrária, de regularização fundiária de assentamentos informais, de comunidades tradicionais e de moradia social precisam ser entendidas como prioritárias quando se pensa em atribuir uma destinação social, ao tempo que intensificam a importância da União possuir imóveis que se constituam numa reserva de terras e integram a composição do Fundo Público.

Os bens dominiais são justamente os bens públicos que mais devem observar a necessidade de cumprir a função social da propriedade, já que não estão afetados a nenhuma finalidade específica. Dessa forma, e em consonância com o princípio da eficiência, são obrigados aos regramentos dos planos diretores e da política nacional de reforma agrária, por exemplo. Não custa lembrar a proibição cabal da usucapião em bem público contida no art. 183, § 3º e 191, parágrafo único, da Constituição Federal.

Cabe ainda reforçar que, como cabe aos planos diretores municipais a definição dos critérios para o cumprimento da função social em seus territórios, no Distrito Federal, uma propriedade pública ou particular cumprirá a referida função na medida que obedecer às definições do Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT)²³⁵.

4.3. Possibilidades de destinação dos bens imóveis dominiais da União e receitas geradas.

Conforme já abordado no Capítulo II, há diferentes instrumentos para a transferência de direitos dos bens imóveis da União, e sua aplicação depende das características do imóvel e do interesse público na utilização proposta. Para os imóveis rurais de propriedade da União no Distrito Federal, o instrumento tradicionalmente e quase unicamente utilizado até os dias de hoje é a inscrição de ocupação, que significa um ato administrativo precário e sem a

²³⁵ Lei Complementar nº 803 de 25 de abril de 2009 com alterações decorrentes da Lei Complementar nº 854 de 15 de outubro de 2012. Disponível em: <http://www.segeth.df.gov.br/preservacao-e-planejamento-urbano/pdot.html>. Acesso em: 29/10/2017.

transferência da dominialidade. A necessidade de atendimento ao interesse público deveria fazer com que só fosse possível alienar bem dominical caso comprovado o cumprimento da função social.

No que diz respeito à regularização fundiária em terras rurais da União no Distrito Federal, a maior parte das iniciativas nesse sentido, antes do advento da Lei nº 13.465/2017 vinha acontecendo através da cessão ou transferência de domínio para o Governo do Distrito Federal (GDF), nos casos em que as ocupações já haviam sido incorporadas ou estavam em vias de incorporação ao perímetro urbano; e ao INCRA, que passavam a efetivamente conduzir os processos de regularização e da instalação de assentamentos para fins de reforma agrária.

Ao considerar a predominância da inscrição de ocupação sobre os demais instrumentos de destinação, tem-se que esta se encontra prevista na Lei nº 9.636, de 1998, no Decreto-Lei nº 9.760, de 1946 e na Instrução Normativa nº 4/SPU/MP, de 14/08/2018, que estabelece os procedimentos administrativos para a inscrição de ocupação em terrenos e imóveis da União, define procedimentos para a outorga, transferência, revogação e cancelamento, e estabelece a definição de efetivo aproveitamento.

A inscrição de ocupação é um ato administrativo precário que pressupõe o efetivo aproveitamento do terreno pelo ocupante. Conforme disposto na Instrução Normativa nº 4, de 14 de agosto de 2018²³⁶, aplica-se a imóveis urbanos e rurais. Não gera direito real sobre o imóvel e representa o reconhecimento de uma situação de fato. Os ocupantes regularmente inscritos devem recolher anualmente à União uma taxa correspondente a 2% (dois por cento) do valor do imóvel, excluídas as benfeitorias. Famílias de baixa renda podem solicitar a isenção que, para ser deferida, deve observar uma série de critérios, como a necessidade de o ocupante residir no imóvel.

Para que um ocupante, pessoa física ou jurídica, seja cadastrado na SPU/DF como responsável por determinado imóvel rural de propriedade da União, deve ter autorizado o pedido de inscrição de ocupação. Quando inscrito, torna-se responsável pelo imóvel no cadastro dos bens dominiais da União, para efeitos de administração e cobrança de receitas patrimoniais²³⁷. Todos os anos acontece a cobrança de taxas de ocupação dos imóveis dominiais da União no Distrito Federal, conforme definido no Decreto-Lei nº 2.398/87, que determina caber privativamente à SPU a fixação dos valores locativos e venais.

²³⁶ Disponível em: <https://docs.google.com/document/d/14LT9njklBvdzWU2Sdx23MgoXEazyPcwS/edit#>. Acesso em: 05/04/2021.

²³⁷ O Decreto-Lei 2398/87 dispõe sobre foros, laudêmios e taxas de ocupação relativas a imóveis de propriedade da União, e dá outras providências.

Ressalte-se, que, de acordo com o art. 9º da Lei nº 9.636/1998, são vedadas inscrições de ocupações que ocorreram após 10 de junho de 2014. Assim, apenas para aqueles que conseguem comprovar que já ocupavam o imóvel anteriormente a essa data acontece a análise processual objetivando a referida inscrição. Os que desejem adquirir imóveis rurais da União, posteriormente a essa data necessitam fazê-lo de quem possui inscrição de ocupação regular, solicitando para isso uma transferência de ocupação. Este mecanismo gera um verdadeiro comércio de negociações de inscrições de ocupação, cujas normas estão detalhadas na Instrução Normativa nº 4, de 14 de agosto de 2018. Durante o período em que trabalhei na SPU/DF era comum analisarmos processos com pedidos de transferências de inscrições de ocupação. Os valores comercializados eram bastante elevados, como se pode ter uma ideia através do mapa da Ilustração 25. Não havia, entretanto, a percepção de intermediação do mercado imobiliário nas referidas transações, que eram realizadas em sua grande maioria por particulares, pessoas físicas.

Apesar dos imóveis rurais da União no DF não serem destinados em sua totalidade a inscritos em ocupações, aproximadamente 20 (vinte) mil hectares²³⁸ são atualmente parcelados em glebas com dimensões variadas e podem contar com ocupantes inscritos.

No mapa da Ilustração 24 a seguir, observa-se que, das 1.849 (mil, oitocentos e quarenta e nove) glebas pertencentes à União no DF, 1.160 (mil, cento e sessenta) possuíam ocupantes cadastrados em 2017, e 679 (seiscentos e setenta e nove) não. Percebe-se também que a maioria das glebas com ocupantes cadastrados estão localizadas na Fazenda Sálvia e na Fazenda Contagem de São João.

²³⁸ A soma estimada das áreas de todas as glebas rurais da União cadastradas na SPU-DF totaliza 198.9479,14 m², ou quase 20.000ha.

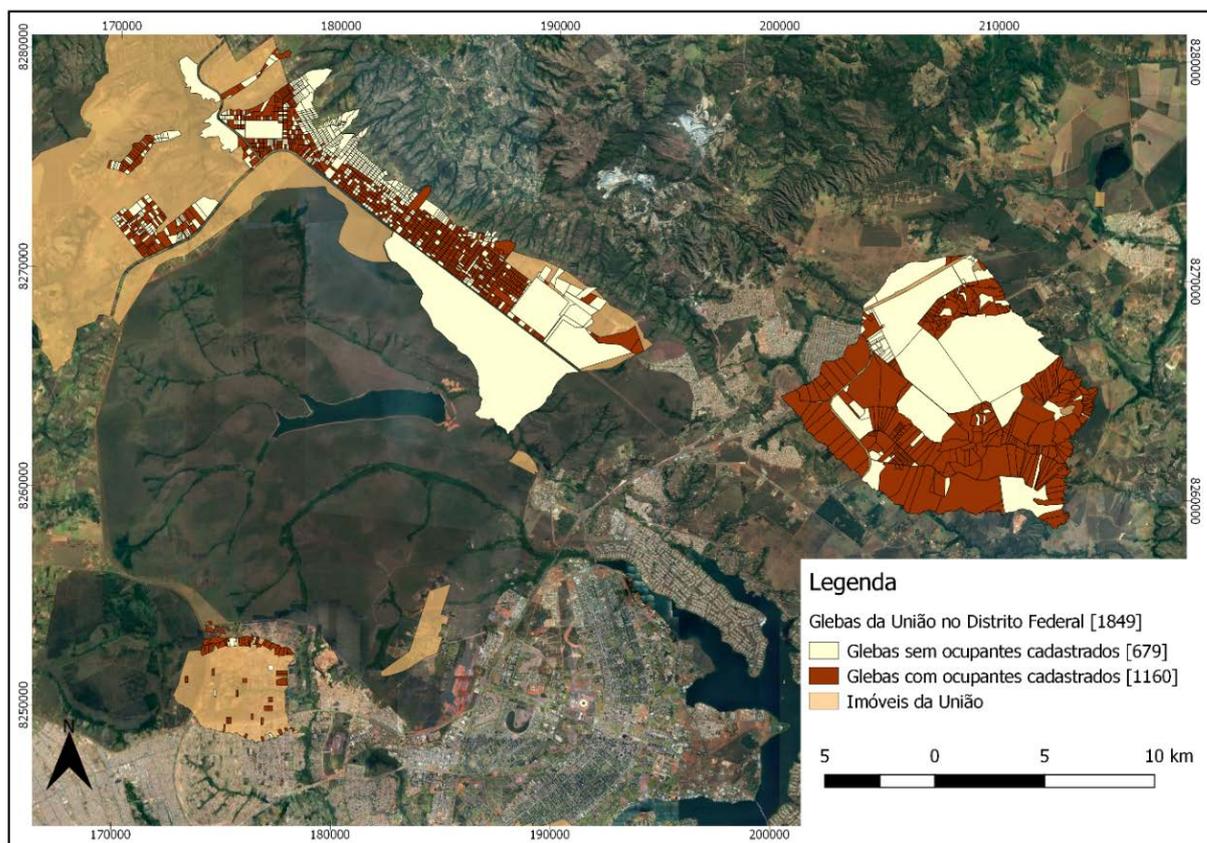


Ilustração 24 - mapa com a identificação das glebas rurais da União com e sem ocupantes cadastrados na SPU-DF. Fonte: Elaboração própria, 2017.

Para cálculo da taxa de ocupação, cobrada anualmente aos ocupantes regularmente cadastrados, multiplica-se a área do imóvel, em m² (metros quadrados), pelo valor publicado da PVG atualizada, por 2% (dois por cento)²³⁹. Nesse sentido, a título de exemplo, uma gleba com 20.000m² (vinte mil metros quadrados), ou 2ha (dois hectares), na fazenda Sálvia, em 2017, pagou R\$ 648,00 (seiscentos e quarenta e oito reais) de taxa de ocupação.²⁴⁰ Vale destacar que, comparativamente aos preços praticados no mercado imobiliário do DF, os valores das taxas de ocupação podem ser definidos como simbólicos e defasados. Isso não evita, entretanto, a alta inadimplência e a judicialização de casos com questionamentos sobre as poucas e raras atualizações desses valores.

Ao se analisar os dados de arrecadação em decorrência da cobrança de taxas de ocupação para as áreas rurais da União no Distrito Federal verifica-se que, de 2010 a 2017, arrecadou-se R\$ 11.032.369,81 (onze milhões, trinta e dois mil, trezentos e sessenta e nove reais e oitenta e um centavos), conforme tabela abaixo. Os valores referentes ao ano de 2017

²³⁹ Esta taxa de 2% (dois por cento) é definida pelo Decreto-lei N° 2.398, de 21 de dezembro de 1987.

²⁴⁰ Valor obtido a partir da seguinte expressão: 20.000 (área) x 1,62 (valor da PVG) x 2% (índice definido em Lei) = 648.

são parciais, tendo em vista que ainda não contemplavam os pagamentos total das taxas de ocupação e de outras receitas. Ressalta-se que a variação do valor total arrecadado ano a ano decorre de diversos fatores, entre os quais podemos citar: a atualização ou não da PVG, a aplicação de multiplicador ou não pela SPU quando os valores da PVG não são atualizados a tempo da emissão dos boletos de taxas de ocupação e o esforço institucional para incluir ocupantes na base regular dos cadastros.

Receita	LAUDÊMIO	MULTA DE TAXA DE OCUPAÇÃO	MULTA DE TRANSFERÊNCIA	PAGAMENTO UNIFICADO	TAXA DE OCUPAÇÃO	Total
Ano do Crédito	Valor Total do Crédito	Valor Total do Crédito	Valor Total do Crédito	Valor Total do Crédito	Valor Total do Crédito	Valor Total do Crédito
2010	247.244,61		764,48		1.256.950,85	1.504.959,94
2011	307.570,49	968,73	563,44		1.335.168,28	1.644.270,94
2012	120.422,24		2.943,79		1.174.791,20	1.298.157,23
2013	257.642,62		1.133,31		1.570.906,74	1.829.682,67
2014	181.261,50		6.948,74		1.997.687,50	2.185.897,74
2015	315.241,21		1.334,50	87.352,25	2.016.568,37	2.420.496,33
2016	83.383,29			236.513,18	1.603.460,49	1.923.356,96
2017	24.745,91		225,00	61.741,00	76.836,38	163.548,29
Total	1.537.511,87	968,73	13.913,26	385.606,43	11.032.369,81	12.970.370,10

Tabela 17 - receitas da SPU/DF, oriundas dos imóveis rurais, entre os anos de 2010 e 2017. Fonte: Sistema Integrado de Administração Patrimonial (SIAPA), 2017.

A importância de compreender a forma de cálculo e de ter acesso a informações relativas à arrecadação em decorrência das taxas de ocupação acontecem em razão dos argumentos utilizados, durante a edição da Medida Provisória 759/2016, que deu origem à Lei nº 13.465/2017, para justificar as modificações efetuadas na legislação anterior no que diz respeito ao incentivo para alienação dos imóveis da União.

Ao se efetuar um rápido exercício, considerando os aproximados 20 (vinte) mil hectares que são atualmente parcelados em glebas com dimensões variadas e que podem contar com ocupantes inscritos, percebe-se que a arrecadação anual deveria girar em torno de R\$ 6.480.000,00 (seis milhões, quatrocentos e oitenta mil reais)²⁴¹, ou seja, um ano a arrecadação corresponderia ao que vem se arrecadando em um período de três anos.

Isso levando em consideração o cálculo das taxas de ocupação conforme feito atualmente, que, como já comentamos, resulta em valores altamente defasados quando comparados aos praticados no mercado imobiliário do DF. Tal constatação pode significar o alto grau de inadimplência, a judicialização por argumentos contrários às atualizações das

²⁴¹ Cálculo: 200.000.000 (área) x 1,62 (valor da PVG) x 2% (índice definido em Lei) = 6.480.000.

Plantas de Valores Genéricos²⁴², e às deficiências na gestão dos referidos bens, o que impacta negativamente na geração de receitas patrimoniais.

Entende-se que atualizar os valores das taxas de ocupação e de outras receitas auferidas pela SPU, para que estejam em conformidade com os preços de mercado, seria um grande passo para colocar em xeque a política de alienação de bens da União. Os baixos valores praticados, em comparação aos do mercado imobiliário, sobretudo para as famílias de média e alta renda (considerando que as de baixa renda podem solicitar isenção de pagamento), funcionam como mecanismo de acumulação patrimonial de bem público e como estratégia para justificar a necessidade de alienação dos imóveis, justamente por não serem rentáveis ao Governo. Uma atualização das cobranças para a média e alta renda subsidiaria, inclusive, a ampliação das isenções para os ocupantes de baixa renda.

4.4. Os normativos vigentes a partir de 2016 e a possibilidade de alienação dos imóveis da União no DF: análise crítica de experiências

Entre as principais modificações introduzidas pela Lei nº 13.465/2017 estão os novos conceitos e regras referentes à regularização fundiária, e as novas regras para alienação dos imóveis da União. A definição de assentamentos irregulares anteriormente presente na Lei nº 11.977/2009 (art. 9º, inc. II), de fundamental compreensão quando se trata de abordar temas relacionados à regularização fundiária, foi substituída pela de Núcleo Urbano Informal (art.11, II).

Art. 11. Para fins desta Lei, consideram-se:

I - núcleo urbano: assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei no 5.868, de 12 de dezembro de 1972, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural;

II - núcleo urbano informal: aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização.

Percebe-se, desde a citada alteração, a ênfase dada à titulação e a possibilidade de caracterizar como núcleo urbano aqueles imóveis com uso e características urbanas, ainda que

²⁴² A judicialização gera, com frequência, a suspensão temporária das cobranças relativas às taxas de ocupação.

situados em áreas rurais²⁴³. Um fato bastante característico do Distrito Federal, mas que passou a ser considerado indiscriminadamente para todo o país.

A regularização fundiária urbana, antes também definida pela Lei nº 11.977/2009, passou a ser denominada REURB, e foi subdividida em duas categorias: REURB-S (de interesse social) e REURB-E (de interesse específico), definidas no art. 13. No caso da REURB-S, a aquisição do primeiro direito real sobre unidade imobiliária é isenta de custas, assim como os registros. Quer seja nos procedimentos para regularização fundiária de interesse específico (REURB-E) dos chamados condomínios, ou nos procedimentos objetivando a alienação de imóveis rurais, entendidos como glebas que obedeçam à Fração Mínima de Parcelamento do Módulo Fiscal rural definido pelo INCRA, haverá necessidade de obedecer, entre outros, aos critérios de avaliação previstos pela Lei nº 13.465/2017.

Conforme já descrito, o Distrito Federal conta com uma abundância de condomínios que tiveram origem com o parcelamento irregular de glebas públicas. Muitos desses condomínios, situados originalmente em terras rurais pertencentes à União, tiveram sua dominialidade transferida ao Governo do Distrito Federal (GDF) como estratégia de facilitação da regularização. Assim, o GDF passou a conduzir os processos de regularização fundiária em condomínios como o Nova Colina e o Nova Petrópolis, antes integrantes do perímetro da Fazenda Sálvia, pertencente à União, em Sobradinho.

Ainda se observa, contudo, a existência de condomínios localizados em áreas rurais, especificamente na Fazenda Sálvia e na Fazenda Palma e Rodeador, que permanecem sob a dominialidade da União. Nesses casos, em decorrência da regularização fundiária de interesse específico (REURB-E) estar pautada pela necessidade de avaliação prévia dos imóveis, e pela possibilidade de venda direta, sem licitação, não há como tratar do assunto da alienação dos imóveis rurais da União sem incluir esta possibilidade, que pode ter sido criada, justamente, como resultado de pressões com esta intencionalidade.

Assim, as modificações trazidas pela nova lei, relacionadas à alienação dos imóveis rurais da União, serão abordadas levando-se em consideração a possibilidade de alienação de bens imóveis com características urbanas, mesmo que situados em áreas rurais, para fins de regularização fundiária de interesse específico (REURB-E); e na possibilidade de alienação de

²⁴³ O Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT/09, aprovado pela Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009, e atualizado pela Lei Complementar nº 854/2012, já previa a categoria do Parcelamento Urbano Isolado (PUI) – aquele com características urbanas, implantado originalmente em zona rural, classificado como Zona de Urbanização Específica, nos termos do art. 3º da Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (Anexo II, Tabela 2C – PDOT/09).

bens imóveis rurais propriamente ditos²⁴⁴ da União no Distrito Federal. Ambas com a cláusula de admissão da venda direta sem licitação.

Sobre o tema específico da alienação dos imóveis da União, as Leis nº 9.636/1998 e nº 13.240/2015 são (ou eram) os principais dispositivos legais que dispõem sobre a matéria e, conseqüentemente, foram os que sofreram modificações pela Lei nº 13.465/2017.

A alienação é o instrumento a ser utilizado para os imóveis que ao longo do tempo perderam a capacidade de atender às necessidades da União, levando-se em consideração, também, a previsão de intervenções por parte do Governo Federal. É aplicável quando não houver interesse público, econômico ou social em manter o domínio da União. Pode ser realizada mediante a venda, permuta ou doação do domínio pleno e deve ser respeitada a Lei 8.666/93. Ressalta-se a manutenção dessa definição dada pela Lei nº 9.636/1998, mesmo com a edição da Lei nº 13.465/2017.

Um ponto importante a ser destacado são as modificações entre a versão original da MP 759/2016 e aquela encaminhada à sanção presidencial e convertida na Lei nº 13.465/2017. Considera-se que a principal modificação, no que se refere à alienação dos imóveis rurais da União, foi a retirada do art. 40-A do texto original da MP 759/2016. Da maneira como originalmente disposto, os valores para alienação dos imóveis, a depender do tamanho das áreas, variavam entre 30% a 60% (trinta a sessenta por cento) do valor mínimo da Planilha de Preços Referenciais do INCRA. Com a mudança ocorrida no texto da Lei, o valor considerado passou a ser 100% daquele previsto na planilha do INCRA.

Cite-se como exemplo uma “venda” de gleba da União localizada no Núcleo Rural Lago Oeste (Sobradinho-DF). Considerando-se o valor mínimo da Planilha de preços referenciais do INCRA de 2016, que corresponde a R\$ 1,34/m² (um real e trinta e quatro centavos o metro quadrado), pela Lei nº 12.024/09, uma gleba como a descrita poderia ser alienada por R\$ 26.800,00 (vinte e seis mil e oitocentos reais), um valor já muito aquém do negociado atualmente no mercado, como pode ser observado no mapa da Ilustração 25. O disposto no texto inicial da MP 759/2016 possibilitava a alienação de glebas com essas características por

²⁴⁴ Aqueles que obedecem à Fração Mínima de Parcelamento do Módulo Fiscal do INCRA. O Módulo Fiscal para o DF corresponde a 5ha, e a Fração Mínima de Parcelamento a 2ha. A definição de Módulo Fiscal consta no art. 50 do Estatuto da Terra (Lei Nº 4.504/1964), e leva em consideração em cada Município: o tipo de exploração predominante, a renda obtida no tipo de exploração predominante, outras explorações existentes no Município que, embora não predominantes, sejam expressivas em função da renda ou da área utilizada e; o conceito de "propriedade familiar". Através do Módulo Fiscal se define a pequena, a média e a grande propriedade. Já a Fração Mínima de Parcelamento está prevista no art. 65 do Estatuto da Terra, e corresponde ao limite de desmembramento de um imóvel rural, de maneira a evitar que as áreas remanescentes do desmembramento, de tão diminutas, venham a se tornar inviáveis para a exploração de atividades rurais.

30% do valor mínimo da planilha referencial do INCRA, tornando possível a União transferir a área ao particular por R\$ 8.040,00 (oito mil e quarenta reais). Reitera-se que essa possibilidade foi retirada do texto final, não mais existindo.

Apesar desta modificação manteve-se na Lei nº 13.465/2017, conforme previsto no texto original da MP 759/2016, a vedação da aplicação do art. 18 da Lei nº 12.024, de 27 de agosto de 2009. Ou seja, para imóveis rurais da União e do INCRA situados no Distrito Federal não há mais a possibilidade de alienação ou Concessão de Direito Real de Uso, por valor de referência que tome como base o valor mínimo da planilha do INCRA.

Um dos instrumentos polêmicos criados pela nova Lei e que se encontrava previsto desde a edição da MP 759/2016 é a legitimação fundiária²⁴⁵. Trata-se de mecanismo de reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária objeto da REURB. As críticas ao instrumento enfocam o argumento de que funcionará como uma forma de burlar a usucapião como atualmente definida constitucionalmente, pois remete o marco temporal para dezembro de 2016 e não exige o *animus domini*, ou seja, a intenção de possuir, de ser dono. Além disso, os bens públicos são imprescritíveis, não podendo ser usucapidos²⁴⁶, e este instituto da legitimação fundiária serviria para facilitar e acelerar a legalização dos condomínios irregulares originados por parceladores, incorporadores, grileiros.

Com as mudanças no texto original da MP observa-se que, na versão final convertida em lei, todos os procedimentos relativos a alienações e avaliações dos imóveis da União foram remetidos ao Título III, sem prejuízo da eventual adoção dos procedimentos e instrumentos previstos para a REURB no restante da lei, e tratados em separado dos demais imóveis.

As regras para alienação dos imóveis com inscrições de ocupação regulares foram definidas com a modificação de artigos da Lei nº 13.240, de 30 de dezembro de 2015. Merece destaque a possibilidade de alienação dos imóveis, aos ocupantes cadastrados na Secretaria do Patrimônio da União, pelo valor do domínio pleno do terreno, excluídas as benfeitorias, de acordo com os critérios de avaliação previstos no art. 11-C da Lei nº 9.636, de 1998; bem como a necessidade do Ministro de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, permitida a delegação, editar Portaria com a lista de áreas ou imóveis sujeitos à alienação.

Outro artigo da Lei nº 13.465/2017 que merece atenção especial é o que autoriza a Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União (SPU) a receber Proposta de Manifestação de Aquisição por ocupante de imóvel da União que esteja regularmente inscrito

²⁴⁵ Art. 21 da MP 759/2016 e arts. 11, VII, 23 e 24 da Lei nº 13.465/2017.

²⁴⁶ Arts. 183, § 3º e 191, Parágrafo Único da Constituição Federal.

e adimplente com suas obrigações. Tal proposta deve ser instruída com os documentos necessários, mas não constituirá nenhum direito ao ocupante perante a União. Ou seja, mesmo que o ocupante regularmente inscrito manifeste sua intenção para aquisição do imóvel, somente haverá essa possibilidade caso o imóvel conste na lista editada pelo Ministro, seja efetuada avaliação mediante o disposto no art. 11-C da Lei 9.636/1998, e sejam obedecidos os trâmites ainda a serem definidos. A avaliação prévia terá como base o valor de mercado (excluídas as benfeitorias). Cabe destacar a possibilidade trazida pela nova lei quanto à avaliação em massa dos imóveis da União (art. 93), o que tem sido questionado por especialistas.

As maiores modificações introduzidas pela Lei nº 13.465/2017, no que diz respeito à alienação dos imóveis da União, foram a definição de regras para avaliação e a necessidade de edição de normativa pelo Ministro do Planejamento, ou pessoa por ele delegada, definindo os bens que interessam alienar e os procedimentos a serem seguidos para isso. A citada regulamentação ocorreu através de 3 (três) Decretos, publicados no Diário Oficial da União (DOU), em 16 de março de 2018:

- Decreto nº 9.309, de 15 de março de 2018 - Regulamenta a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, para dispor sobre a regularização fundiária das áreas rurais, e dá outras providências.
- Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018 - Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União.
- Decreto nº 9.311, de 15 de março de 2018 - Regulamenta a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e a Lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014, para dispor sobre o processo de seleção, permanência e titulação das famílias beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária.

No que se refere à alienação de imóveis da União, os dois primeiros Decretos supracitados merecem especial atenção e já foram abordados objetivando sua análise e identificação de prováveis implicações.

Ademais, há que se prestar atenção, desde já, aos valores de mercado praticados em negociações que envolvem glebas da União localizadas no Distrito Federal. Com o objetivo de efetuar comparação entre esses valores e aqueles definidos pela Planilha de Preços Referenciais do INCRA elaborou-se o mapa da Ilustração 25 no qual foram identificadas algumas glebas da União que, no ano de 2016, passaram por procedimentos de transferência de titularidade na ocupação. Através das Escrituras Públicas de Cessão de Direitos Possessórios que constam nos

processos administrativos de cada imóvel, protocolados na SPU/DF, foi possível identificar os valores declarados das transações, para efeitos de comparação com os valores da planilha do INCRA de 2016. Percebe-se que, em cinco glebas da Fazenda Contagem de São João, todas com dimensões aproximadas de 2ha (dois hectares), os valores de mercado são incomparavelmente mais altos que aqueles definidos pela planilha do INCRA, chegando a superá-los em mais de 2.000% (dois mil por cento).

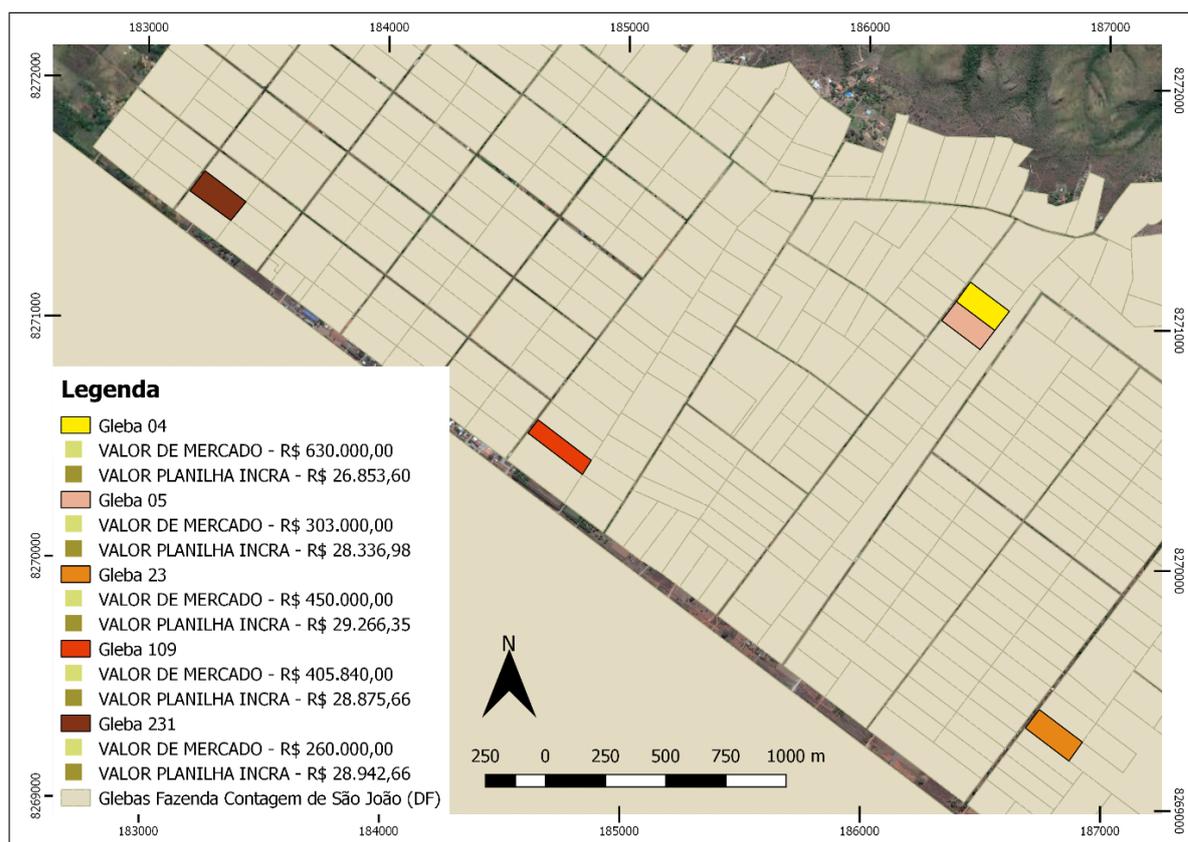


Ilustração 25 - mapa com a identificação de glebas de propriedade da União no Distrito Federal, na Fazenda Contagem de São João, negociadas entre particulares no ano de 2016, comparando os valores de mercado com os valores mínimos calculados com base na Planilha de Preços Referenciais do INCRA. Fonte: elaboração própria, 2017.

Diante do exposto percebe-se que, mesmo com a edição de Decretos, Portarias e Instruções Normativas detalhando o procedimento para alienação dos imóveis da União, estes provavelmente serão acessíveis a poucos, diante dos altos valores praticados no mercado. Tal fato já é observado nos imóveis que estão sendo alienados através de concorrência pública, como será abordado a seguir, bem como nos que já foram vendidos através da venda direta.

Mesmo que os atuais ocupantes dos imóveis dominiais rurais possam optar por continuar a pagar regularmente as taxas de ocupação, mantendo os imóveis sob o domínio da União, não é difícil perceber que haverá uma pressão de terceiros interessados em adquirir as

propriedades, utilizando-se da possibilidade de transferência da ocupação mediante valor de mercado, seguida pela compra direta do imóvel da União pelo valor da planilha do INCRA.

Até a presente data (abril de 2021), não foram vendidas glebas rurais da União no DF, mas já se observam vários movimentos nesse sentido, tanto por iniciativa de ocupantes, que deram entrada em Propostas de Manifestação de Aquisição na SPU/DF desde a vigência da MP 759/2016, até um aumento nos pedidos de transferências de ocupação²⁴⁷.

No que se refere às iniciativas após a edição da Lei nº 13.465/2017 e normativos regulamentadores subsequentes, em 30 de julho de 2020 foi formalizado um Acordo de Cooperação Técnica (ACT) entre a SPU, o GDF e a Associação Brasileira de Produtores Rurais em Áreas da União (ABPRU), para viabilizar a regularização fundiária da Fazenda Sálvia²⁴⁸ que, como já vimos, é a maior área rural da União no Distrito Federal, e possui desde fazendas (275 glebas rurais) a condomínios irregulares (9) e assentamentos populares (16). A regularização de glebas rurais e dos condomínios nesta fazenda provavelmente se dará através da venda direta aos atuais ocupantes. Em pronunciamento no momento de formalização do ACT, o então Secretário de Coordenação e Governança do Patrimônio da União, Fernando Bispo, afirmou que “Essa é uma demanda que os moradores da região têm há mais de 16 anos. É uma satisfação regularizar esses 12 mil imóveis e permitir que os moradores tenham acesso a mecanismos como, por exemplo, financiamentos imobiliários e rurais”. Ou seja, uma visão que se assemelha bastante com aquela defendida pelo economista peruano Hernando de Soto e já abordada nesta pesquisa.

Será necessário aguardarmos as primeiras iniciativas para uma análise mais aprofundada, que considere os valores praticados. Caso reste comprovada uma defasagem de valores, entre os praticados pelo mercado e aqueles definidos pela SPU para as vendas, pode haver a possibilidade de enquadramento do agente público em ato de improbidade administrativa, conforme previsto na Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992; em Corrupção Passiva, conforme previsto no art. 317 do Código Penal de 1940, e nas possibilidades de demissão presentes no art. 112 da Lei nº 8.112/1990. Há inclusive a hipótese de concorrência material dos tipos penais citados.

²⁴⁷ Este aumento de pedidos de transferências de ocupação foi sentido pelos servidores do órgão, sobretudo a partir da aprovação da Lei nº 13.465/2017. No entanto, há necessidade de uma investigação mais aprofundada a respeito, para que seja possível aferir quantitativamente o referido aumento.

²⁴⁸ Informação disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2020/julho/acordo-de-cooperacao-permitira-regularizacao-fundiaria-de-12-mil-imoveis-no-df> e https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2020/07/31/interna_cidadesdf.877409/cadastro-para-regularizacao-fundiaria-da-fazenda-salvia-comeca-em-sete.shtml. Acesso em: 12/03/2021.

Nos condomínios irregulares consolidados, apesar das facilidades criadas pela legitimação fundiária, mantêm-se as exigências de aprovação dos parcelamentos, licenciamentos ambientais e avaliações dos imóveis pelo valor de mercado. Apenas após o cumprimento de todas essas etapas, é possível vislumbrar a possibilidade da venda dos lotes individualizados aos ocupantes²⁴⁹. Ou seja, os imóveis devem estar regularizados e registrados para que seja viabilizada a alienação, e os custos destes procedimentos cabem aos condôminos e ocupantes.

O receio perante iniciativas que estimulem a alienação, sobretudo dos imóveis rurais, recai principalmente na possibilidade de aceleração do processo que transforme o uso de rurais para urbanos, e das consequências como expulsão dos atuais ocupantes (principalmente quando são pobres e pequenos agricultores), impermeabilização do solo e comprometimento dos recursos naturais. O Distrito Federal tem passado por uma crise hídrica, que vem se agravando ano a ano, e parte dos imóveis rurais da União estão localizados nas proximidades da Área de Proteção Ambiental do Rio Descoberto. O Reservatório do Descoberto abastece cerca de 60% (sessenta por cento) da população do Distrito Federal e entorno. Hoje em dia, apesar dos parcelamentos irregulares observados em glebas rurais da União, há a manutenção das características da maioria dos imóveis enquanto rurais, ocupados por pequenos produtores.

O uso e ocupação do solo apresenta características peculiares no Distrito Federal, e representam um desafio a mais na gestão do patrimônio público da União gerido pela SPU, sobretudo pela voracidade especulativa do mercado imobiliário local, vide o já mencionado caso histórico da venda dos apartamentos funcionais no governo Collor, entregues a preços de banana, que foram objeto de inúmeros contratos de gaveta e aqueceram o mercado imobiliário.

A histórica prática do parcelamento irregular do solo no DF não pode ser caracterizada apenas como resposta às demandas legítimas por moradias. É um processo contínuo orquestrado por grileiros, com o histórico acobertamento de políticos e governos, de apropriação de espaços públicos urbanos e rurais. A expectativa de regularização deste tipo de ocupação, da qual a facilidade para alienação faz parte, estimulam um ciclo vicioso e tende a

²⁴⁹ No Distrito Federal, a iniciativa pioneira da SPU no que se refere à venda direta de lotes aos ocupantes, tem acontecido no Condomínio Vivendas Lago Azul, localizado em Sobradinho. São lotes com aproximadamente 1.000m², avaliados pela Caixa Econômica Federal por R\$ 288.000,00. Com os descontos relativos a infraestrutura, a “valorização imobiliária”, e àquele concedido para pagamento à vista, o lote poderá ser adquirido por um valor em torno de R\$ 120.000,00. O Diário Oficial da União (DOU) publicou, no dia 24/01/2019, a Portaria nº 13.661 que autoriza a venda direta de 157, de um total de 17 lotes no Condomínio Vivendas Lago Azul, na região do Grande Colorado, em Sobradinho, no Distrito Federal.

comprometer os recursos ambientais, o uso e destinação social dos referidos bens. É um comprometimento amplo, e de difícil reversão, da ordem urbanística e ambiental.

O atual momento de crise econômica, com sequenciais aumentos da dívida pública, aliado à crise política vivenciada no país, tem fomentado iniciativas de privatizações que incluem as terras públicas. Não é difícil relacionar o advento da Lei 13.465/2017 a esse contexto. A intenção de reduzir todos os vínculos com a terra e a moradia a um título individual de propriedade vai na contramão de um planejamento urbano que considere a diversidade de situações presentes em qualquer unidade da Federação, e que vinham sendo tratadas através de um arcabouço jurídico construído conjuntamente com movimentos sociais e participação popular desde a promulgação da Constituição de 1988, em um processo cheio de dificuldades, mas que representava um continuum evolutivo.

Muitas das definições relativas à alienação dos imóveis rurais da União no Distrito Federal foram remetidas para regulamentações posteriores à Lei nº 13.465/2017, o que aconteceu através dos Decretos e outros normativos já citados. Devido à complexidade dos procedimentos envolvidos, têm sido editados sistematicamente outros atos normativos. Retirou-se do texto final da lei a possibilidade de alienação por valores inferiores ao mínimo definido pela Planilha de Preços Referenciais do INCRA e manteve-se a vedação de alienações por valores equivalentes aos preços mínimos desta mesma planilha, em terras da União e do INCRA no Distrito Federal.

A baixa arrecadação com taxas de ocupação e as deficiências de fiscalização por parte da SPU são estratégias que reforçam os argumentos dos que defendem a alienação dos bens públicos, no entanto, o que por um lado pode ser considerado como fonte de receitas e desoneração das obrigações do Estado, por outro pode significar o aumento na concentração de terras, torná-las inacessíveis aos pequenos produtores, a aceleração do comprometimento ambiental, sobretudo dos recursos hídricos, e a ampliação sistemática dos tecidos urbanos da cidade, na lógica da dispersão urbana ambientalmente insustentável, numa conversão inconsequente de hectares em metros quadrados.

Para efeitos comparativos solicitei, via Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação do Governo Federal²⁵⁰, em 8 de fevereiro de 2021, listagem dos imóveis vendidos e doados pela SPU no Distrito Federal nos últimos 10 anos (entre 2010 e 2020), incluindo as

²⁵⁰ Plataforma disponível em:

<https://falabr.cgu.gov.br/publico/Manifestacao/SelecionarTipoManifestacao.aspx?ReturnUrl=%2fPrincipal.aspx>. Acesso em: 11/03/2021.

descrições das finalidades das doações. Em 8 de março de 2021 recebi em resposta arquivo contendo a planilha solicitada, esclarecedora em vários sentidos, que reproduzo na sequência. Cabe destacar, entretanto, que no rol dos imóveis vendidos que constam na tabela, estão computados apenas aqueles que foram alienados por meio de concorrência pública. Os imóveis vendidos por meio de venda direta da SPU aos atuais ocupantes/proprietários serão tratados na sequência, pois estão localizados em um condomínio específico, o Vivendas Lago Azul, e por ora são exemplo isolado de regularização fundiária utilizando a venda direta. O conteúdo das tabelas recebidas da SPU subsidiou a elaboração dos mapas presentes nas Ilustrações 26 a 30.

Ao compararmos a Tabela 17, dos imóveis vendidos, com a Tabela 18, dos imóveis doados, a primeira coisa que chama a atenção é o quantitativo. Foram 85 imóveis vendidos, entre 2010 e 2020, e 17 imóveis doados. Entre os imóveis vendidos, todos de média e alta renda, conforme pode ser observado nos mapas das Ilustrações 26, 27 e 28 a seguir, temos:

- 46 apartamentos, todos localizados no Plano Piloto, Asas Norte e Sul;
- 1 casa no Lago Sul;
- 6 projeções, sendo cinco na Asa Norte e uma no Guará; e
- 32 terrenos, sendo 14 em Santa Maria, dois na Asa Sul e 16 no Lago Sul.

No que se refere aos imóveis doados, conforme pode ser observado nos mapas das Ilustrações 29 e 30, tem-se que:

- 4 (imóveis) foram doados para a instalação de sede de órgão público ou entidade;
- 8 glebas foram doadas ao INCRA para fins de assentamentos de reforma agrária, sendo que 3 localizados na Fazenda Sálvia, e 5 na fazenda Palma e Rodeador; e
- 5 áreas foram doadas com a finalidade de regularização fundiária e provisão habitacional, sendo 1 no Setor Habitacional Nova Petrópolis (Fazenda Sálvia), 1 no Setor Habitacional Nova Colina (Fazenda Sálvia), 1 no Riacho Fundo II (RA XXI), 1 na Vila Basevi; e 1 (composto por 4 lotes) em Sobradinho-Paranoazinho.

No que se refere aos Setores Habitacionais Nova Colina e Nova Petrópolis, conforme pode ser observado no mapa da Ilustração 30, são áreas da Fazenda Sálvia em Sobradinho (RA V) e Planaltina (RA VI), respectivamente, que foram ocupadas por condomínios irregulares de média renda. Estão localizadas na Área de Proteção Ambiental (APA) do São Bartolomeu²⁵¹ e

²⁵¹ Os imóveis localizados em Sobradinho, Planaltina e Itapoá estão localizados na Área de Proteção Ambiental da Bacia do Rio São Bartolomeu, conforme pode ser verificado em: <https://www.icmbio.gov.br/portal/unidadesdeconservacao/biomas-brasileiros/cerrado/unidades-de-conservacao-cerrado/2056-apa-da-bacia-do-rio-sao-bartolomeu>. Acesso em: 27/03/2021.

abrigam mais de 8 mil famílias²⁵². De acordo com o PDOT/DF (2012) são caracterizadas como Área de Regularização de Interesse Social (ARIS). A doação para o Governo do Distrito Federal no ano de 2015²⁵³ foi para fins de Regularização Fundiária. Em março de 2021, os processos de regularização ainda estão em andamento²⁵⁴.

Em relação ao terreno localizado no Riacho Fundo II, se trata do empreendimento abordado no subitem 1.4.1 desta pesquisa para a construção de habitações no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida Entidades, por meio de Contrato de Concessão de Direito Real de Uso para a Associação Pró-Morar do Movimento Vida de Samambaia (AMMVS).

A Vila Basevi, em Sobradinho, se configura em local originário de habitação dos pioneiros da capital, e começou a ser formada por pessoas que vieram para a construção de Brasília. Hoje possui mais de 3 mil moradores. A área foi doada ao Governo do Distrito Federal para fins de regularização fundiária. Em 2017, um Decreto Distrital declarou a área como Parcelamento Urbano Isolado (PUI), em atendimento ao Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT) para início da regularização. Até os dias atuais (março de 2021) o processo de regularização não foi concluído.

Os lotes em Sobradinho se referem à localidade denominada Itapoã. Foram doados ao GDF para fins de regularização fundiária de interesse social. Através do Decreto nº 30.661, de 28 de setembro de 2016,²⁵⁵ foi aprovado o parcelamento urbanístico no local. O processo de regularização ainda se encontra em andamento²⁵⁶.

Pelo disposto observa-se que, além da pequena quantidade de imóveis da União destinados para fins de regularização fundiária e provisão habitacional, em nenhum o processo de regularização foi concluído. Um desdobramento interessante da presente investigação seria analisar os contratos de doação com encargos dos imóveis para fins de regularização fundiária e provisão habitacional, realizados entre a União e o GDF. Pelo decurso do tempo, provavelmente não houve cumprimento dos encargos estipulados, ou aconteceram paulatinas

²⁵² Informação disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento/patrimonio-da-uniao/noticias/doacoes-da-spu-df-em-2015-beneficiam-9-mil-familias>. Acesso em: 27/03/2021.

²⁵³ Informação disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento/patrimonio-da-uniao/noticias/doacoes-da-spu-df-em-2015-beneficiam-9-mil-familias> e https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2014/11/21/interna_cidadesdf.458688/uniao-doa-area-ocupada-por-4-5-mil-pessoas-em-planaltina-para-o-gdf.shtml. Acesso em: 27/03/2021.

²⁵⁴ Informação disponível em: <http://www.portaldaregularizacao.seduh.df.gov.br/mapa-regularizacao> e <http://www.codhab.df.gov.br/pagina/89>. Acesso em: 11/03/2021.

²⁵⁵ Informação disponível em: <http://www.economia.df.gov.br/wp-content/uploads/2017/12/DECRETO-N%C2%BA-37.660-DE-28-DE-SETEMBRO-DE-2016.pdf>. Acesso em: 11/03/2021.

²⁵⁶ Informação disponível em: <http://www.codhab.df.gov.br/pagina/168>, e em: <http://www.codhab.df.gov.br/postagem/1288>. Acesso em: 11/03/2021.

prorrogações dos referidos contratos, sob pena dos bens necessitarem retornar ao domínio da União.

A hipótese que podemos levantar aqui é a da ineficácia do procedimento de transferência com encargos objetivando a regularização fundiária por outro ente da federação, no caso, pelo GDF. Isso leva ao questionamento se o problema está no instrumento, ou na política e gestão. Conforme abordamos no Capítulo, Rolnik (2015) bem nos lembra que a questão da informalidade envolve processos políticos que fazem com que investimentos em urbanidade, assim como a tolerância, autorização ou mesmo promoção de assentamentos precários ou simplesmente irregulares funcionem como potente dispositivo eleitoral com expectativa de retorno político através do voto popular ou de financiamento de campanhas.

É o território popular, e também aquele ocupado irregularmente por classes sociais mais abastadas, permanentemente investido pelo mundo da política, que ali espera receber o prêmio por parte daqueles que, por seu intermédio, foram ou serão seletivamente beneficiados com recursos públicos, o que pode acontecer com a efetivação da regularização fundiária, ou mesmo com a manutenção de uma expectativa que não tem dia nem hora para ocorrer, mas que mantém um sentimento de dependência e de favor devido. Ou seja, uma “regularização de cabresto”.

ITEM	Tipo Imóvel	UF	Município	RIP Imóvel	Endereço
1	Apartamento	DF	BRASILIA	9701181945004	SQN 104 BLOCO F, Asa Norte
2	Apartamento	DF	BRASILIA	9701171655003	SQN 106 BLOCO J, Asa Norte
3	Apartamento	DF	BRASILIA	9701182735003	SQN 106, Bl. E, Asa Norte
4	Apartamento	DF	BRASILIA	9701185885006	SQN 106, Bloco C, Asa Norte
5	Apartamento	DF	BRASILIA	9701186215004	SQN 106, Bloco C, Asa Norte
6	Apartamento	DF	BRASILIA	9701185065009	SQN 106, Bloco F, Asa Norte
7	Apartamento	DF	BRASILIA	9701184505005	SQN 108 BLOCO B, Asa Norte
8	Apartamento	DF	BRASILIA	9701227495006	SQN 108, Bl. E, Asa Norte
9	Apartamento	DF	BRASILIA	9701178575005	SQN 112 BLOCO C, Asa Norte
10	Apartamento	DF	BRASILIA	9701178585000	SQN 112 BLOCO C, Asa Norte
11	Apartamento	DF	BRASILIA	9701182685006	SQN 112 BLOCO K, Asa Norte
12	Apartamento	DF	BRASILIA	9701184145009	SQN 304 BLOCO F, Asa Norte
13	Apartamento	DF	BRASILIA	9701182675006	SQN 304, Bloco G, Asa Norte
14	Apartamento	DF	BRASILIA	9701170515003	SQN 307 BLOCO C, Asa Norte
15	Apartamento	DF	BRASILIA	9701178025005	SQN 307 BLOCO E, Asa Norte
16	Apartamento	DF	BRASILIA	9701185115006	SQN 308 BLOCO A, Asa Norte
17	Apartamento	DF	BRASILIA	9701184895008	SQN 308 BLOCO B, Asa Norte
18	Apartamento	DF	BRASILIA	9701181315000	SQN 402 BLOCO F, Asa Norte
19	Apartamento	DF	BRASILIA	9701185775006	SQN 402 BLOCO H, Asa Norte
20	Apartamento	DF	BRASILIA	9701164895002	SQN 412 BLOCO B, Asa Norte
21	Apartamento	DF	BRASILIA	9701186415003	SQN 412 BLOCO D, Asa Norte
22	Apartamento	DF	BRASILIA	9701337645002	SQN 412 BLOCO M, Asa Norte
23	Apartamento	DF	BRASILIA	9701343425000	SQS 102 Bloco A, Asa Sul
24	Apartamento	DF	BRASILIA	9701343445001	SQS 102 Bloco C, Asa Sul
25	Apartamento	DF	BRASILIA	9701343465002	SQS 102 Bloco C, Asa Sul
26	Apartamento	DF	BRASILIA	9701343485003	SQS 102 Bloco D, Asa Sul
27	Apartamento	DF	BRASILIA	9701343505004	SQS 102 Bloco D, Asa Sul
28	Apartamento	DF	BRASILIA	9701343525005	SQS 102 Bloco F, Asa Sul
29	Apartamento	DF	BRASILIA	9701343545006	SQS 102 Bloco F, Asa Sul
30	Apartamento	DF	BRASILIA	9701343565007	SQS 102 Bloco F, Asa Sul
31	Apartamento	DF	BRASILIA	9701343625000	SQS 102 Bloco F, Asa Sul
32	Apartamento	DF	BRASILIA	9701343665001	SQS 102 Bloco J, Asa Sul
33	Apartamento	DF	BRASILIA	9701343685002	SQS 102 Bloco J, Asa Sul
34	Apartamento	DF	BRASILIA	9701343745005	SQS 102 Bloco J, Asa Sul
35	Apartamento	DF	BRASILIA	9701343585008	SQS 102, Bloco F, Asa Sul
36	Apartamento	DF	BRASILIA	9701343605009	SQS 102, Bloco F, Asa Sul
37	Apartamento	DF	BRASILIA	9701164645006	SQS 104, Bloco D, Asa Sul
38	Apartamento	DF	BRASILIA	9701166465005	SQS 105, Bloco C, Asa Sul
39	Apartamento	DF	BRASILIA	9701343785007	SQS 113 Bloco D, Asa Sul
40	Apartamento	DF	BRASILIA	9701173905007	SQS 114 BLOCO B, Asa Sul
41	Apartamento	DF	BRASILIA	9701183595000	SQS 216 Bloco D, Asa Sul
42	Apartamento	DF	BRASILIA	9701185245007	SQS 216, Bloco J, Asa Sul
43	Apartamento	DF	BRASILIA	9701225215006	SQS 305 BLOCO J, Asa Sul
44	Apartamento	DF	BRASILIA	9701164775007	SQS 311, Bloco D, Asa Sul
45	Apartamento	DF	BRASILIA	9701178485006	SQS 316, Bloco I, Asa Sul
46	Apartamento	DF	BRASILIA	9701182475001	SQS 316, Bloco K, Asa Sul
47	Casa	DF	BRASILIA	9701225875006	SHIS QL 12 CONJUNTO 13, Lago Sul
48	Projeção	DF	BRASILIA	9701162685000	SQN 402, Projeção 11, Asa Norte
49	Projeção	DF	BRASILIA	9701162645009	SQN 402, projecao 12, Asa Norte
50	Projeção	DF	Guará	9701224955006	SRIA Q 33
51	Terreno	DF	Santa Maria	9701334205001	LT QC 1, Residencial Santos Dumont
52	Terreno	DF	Santa Maria	9701333675004	LT QC 3, Residencial Santos Dumont
53	Terreno	DF	Santa Maria	9701333775009	LT QC 3, Residencial Santos Dumont
54	Terreno	DF	Santa Maria	9701333355000	LT QC 4, Residencial Santos Dumont
55	Terreno	DF	Santa Maria	9701332545000	LT QC 5, Residencial Santos Dumont
56	Terreno	DF	Santa Maria	9701332565000	LT QC 5, Residencial Santos Dumont
57	Terreno	DF	Santa Maria	9701332585001	LT QC 5, Residencial Santos Dumont
58	Terreno	DF	Santa Maria	9701332605002	LT QC 5, Residencial Santos Dumont
59	Terreno	DF	Santa Maria	9701332625003	LT QC 5, Residencial Santos Dumont
60	Terreno	DF	Santa Maria	9701332365001	LT QC 5, Residencial Santos Dumont
61	Terreno	DF	Santa Maria	9701332525009	LT QC 5, Residencial Santos Dumont
62	Terreno	DF	Santa Maria	9701332425004	LT QC 6, Residencial Santos Dumont
63	Terreno	DF	Santa Maria	9701332705007	LT QC 6, Residencial Santos Dumont
64	Terreno	DF	Santa Maria	9701332805001	LT QC 6, Residencial Santos Dumont
65	Terreno	DF	BRASILIA	9701177565006	SGAS-Grandes Áreas Sul Quadra 915, Asa Sul
66	Terreno	DF	BRASILIA	9701177555000	SGAS-Grandes Áreas Sul, Quadra 915, Asa Sul
67	Terreno	DF	BRASILIA	9701212925000	SHI/SUL QL 12, Conjunto 15, Lago Sul
68	Terreno	DF	BRASILIA	9701225815003	SHI/SUL QL 12, Conjunto 15, Lago Sul
69	Terreno	DF	BRASILIA	9701177735009	SHIS QI 19 CONJUNTO 12, Lago Sul
70	Terreno	DF	BRASILIA	9701212305001	SHIS QI 21 CONJUNTO 2, Lago Sul
71	Terreno	DF	BRASILIA	9701189185009	SHIS QI 26 CONJUNTO 5, Lago Sul
72	Terreno	DF	BRASILIA	9701189205000	SHIS QI 26 CONJUNTO 5, Lago Sul
73	Terreno	DF	BRASILIA	9701212295006	SHIS QI 26 CONJUNTO 5, Lago Sul
74	Terreno	DF	BRASILIA	9701212315007	SHIS QI 26 CONJUNTO 5, Lago Sul
75	Terreno	DF	BRASILIA	9701212335008	SHIS QI 26 CONJUNTO 5, Lago Sul
76	Terreno	DF	BRASILIA	9701189195004	SHIS QI 26 CONJUNTO 5, Lago Sul
77	Terreno	DF	BRASILIA	9701212345003	SHIS QI 26 CONJUNTO 9, Lago Sul
78	Terreno	DF	BRASILIA	9701212415001	SHIS QI 5 CONJUNTO 12, Lago Sul
79	Terreno	DF	BRASILIA	9701168165009	SHIS QI 9 CONJUNTO 1, Lago Sul
80	Terreno	DF	BRASILIA	9701212285000	SHIS QI 9 CONJUNTO 1, Lago Sul
81	Terreno	DF	BRASILIA	9701212425007	SHIS QI 9 CONJUNTO 1, Lago Sul
82	Terreno	DF	BRASILIA	9701187875008	SHIS QI 9, CI 1, Lago Sul
83	Terreno	DF	BRASILIA	9701328465005	SQN 113 Projeção 10, Asa Norte
84	Terreno	DF	BRASILIA	9701328445004	SQN 113 Projeção 11, Asa Norte
85	Terreno	DF	BRASILIA	9701285935005	SQN 114 Projeção 10, Asa Norte

Tabela 18 - imóveis da União vendidos no Distrito Federal entre 2010 e 2020. Fonte: SPU, 2021.

TRANSFERÊNCIA DE TITULARIDADE E DOAÇÃO – SPU					
Item	Endereço	Área	ÓRGÃO	SITUAÇÃO	Finalidade
1	Parte de área localizada na Faz. Sálvia	144,1734ha	INCRA	Termo de Transferência de Domínio	Reforma Agrária
2	QNM 12, Via CNM-02,Lt 19- Ceilândia DF		INSS	Contrato de Doação com Encargo	Sede
3	Lt 15-Praça 01-St.Central-Gama DF		INSS	Contrato de Doação com Encargo	Sede
4	Lt. A,Qd. 03- St. Autarquia Norte		DNIT	Contrato de Doação com Encargo	Sede
5	Lt. 46, St. Embaixadas Norte		Delegação Especial Palestina	Contrato de Doação com Encargo	Sede
6	Lts.01,03,06 e 07- Sobradinho- Paranoazinho(Centro de Recepção de Rádio- Administrativa Itapoã-RA- V)		Distrito Federal	Contrato de Doação com Encargo	Regularização Fundiária e Provisão Habitacional
7	Vila Basevi – Faz. Contagem de São João	28,0423ha	Distrito Federal	Contrato de Doação com Encargo	Regularização Fundiária e Provisão Habitacional
8	Região Administrativa do Riacho Fundo II – RA XXI	1.376.274,10m ²	Distrito Federal	Contrato de Doação com Encargo	Regularização Fundiária e Provisão Habitacional
9	Gleba 104- Faz. Sálvia	306,7241ha	INCRA	Termo de Transferência de Domínio	Reforma Agrária
10	Gleba 02 – Acampamento Betel – Faz. Palma e Rodeador	156,1563ha	INCRA	Termo de Transferência de Domínio	Reforma Agrária
11	Gleba 01- Acampamento Chapadinha- Faz. Palma e Rodeador	453,5302ha	INCRA	Termo de Transferência de Domínio	Reforma Agrária
12	Setor Habitacional Nova Colina – Faz. Sálvia	1.929.410,00m ² inserida em um todo maior 108.486.600,00m ²	Distrito Federal	Contrato de Doação com Encargo	Regularização Fundiária e Provisão Habitacional
13	Setor Habitacional Nova Petrópolis – Faz. Sálvia	1.077.730,34m ² inserida em um todo maior 108.486.600,00m ²	Distrito Federal	Contrato de Doação com Encargo	Regularização Fundiária e Provisão Habitacional
14	Gleba 81 – Faz. Sálvia	352,3094ha	INCRA	Termo de Transferência de Domínio	Reforma Agrária
15	Gleba 02 – Faz. Palma e Rodeador	8.069.799,00m ²	INCRA	Termo de Transferência de Domínio	Reforma Agrária
16	Gleba 02 – Faz. Palma e Rodeador	169,4167ha	INCRA	Termo de Transferência de Domínio	Reforma Agrária
17	Gleba 02 – Faz. Palma e Rodeador	277,4728ha	INCRA	Termo de Transferência de Domínio	Reforma Agrária

Tabela 19 – imóveis da União doados no Distrito Federal entre 2010 e 2020, incluindo a finalidade da doação.
Fonte: SPU, 2021.

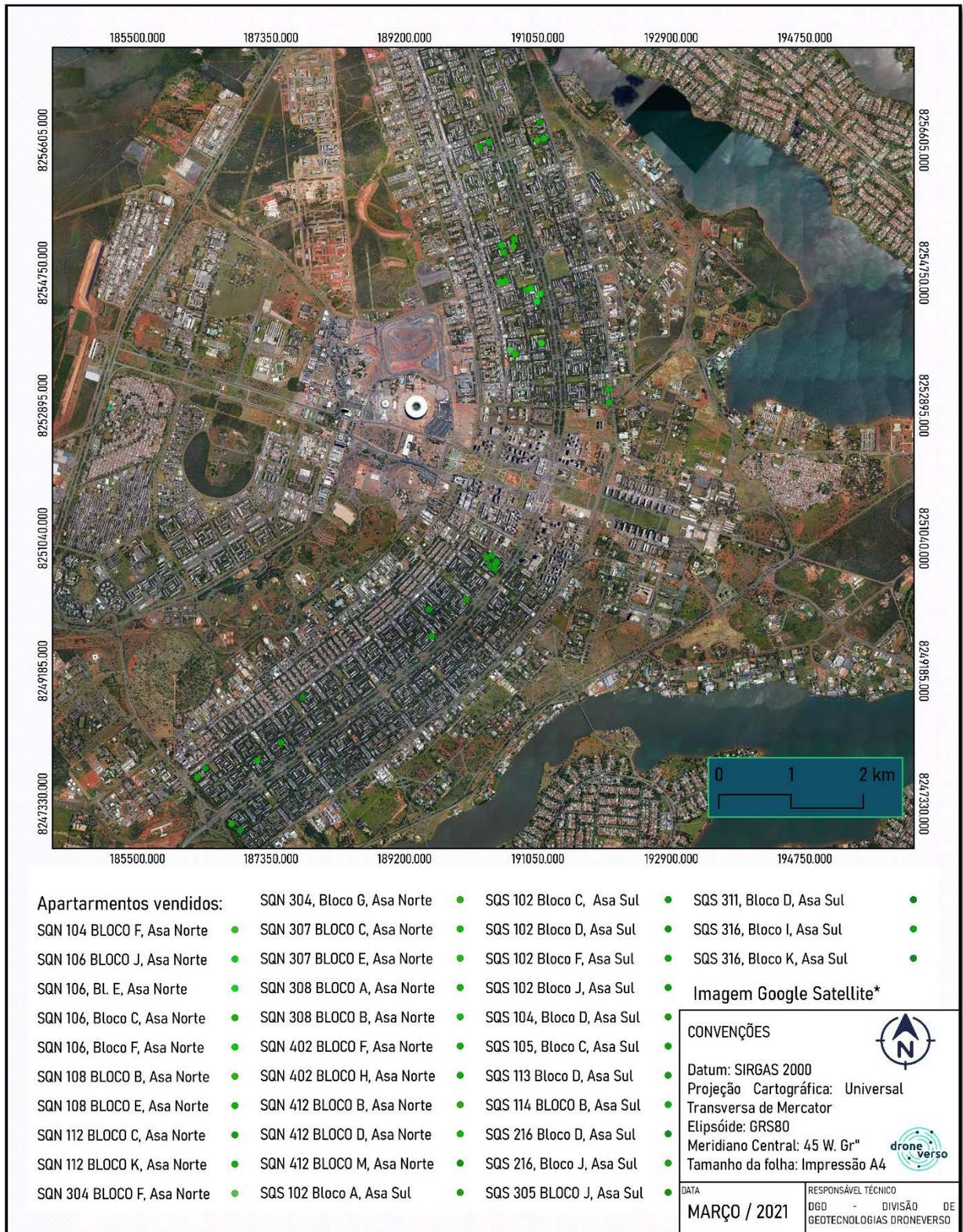


Ilustração 26 - mapa com a localização dos imóveis da União (apartamentos funcionais) vendidos no DF entre 2010 e 2020. Fonte: Droneverso com base nas informações fornecidas pela SPU, 2021.

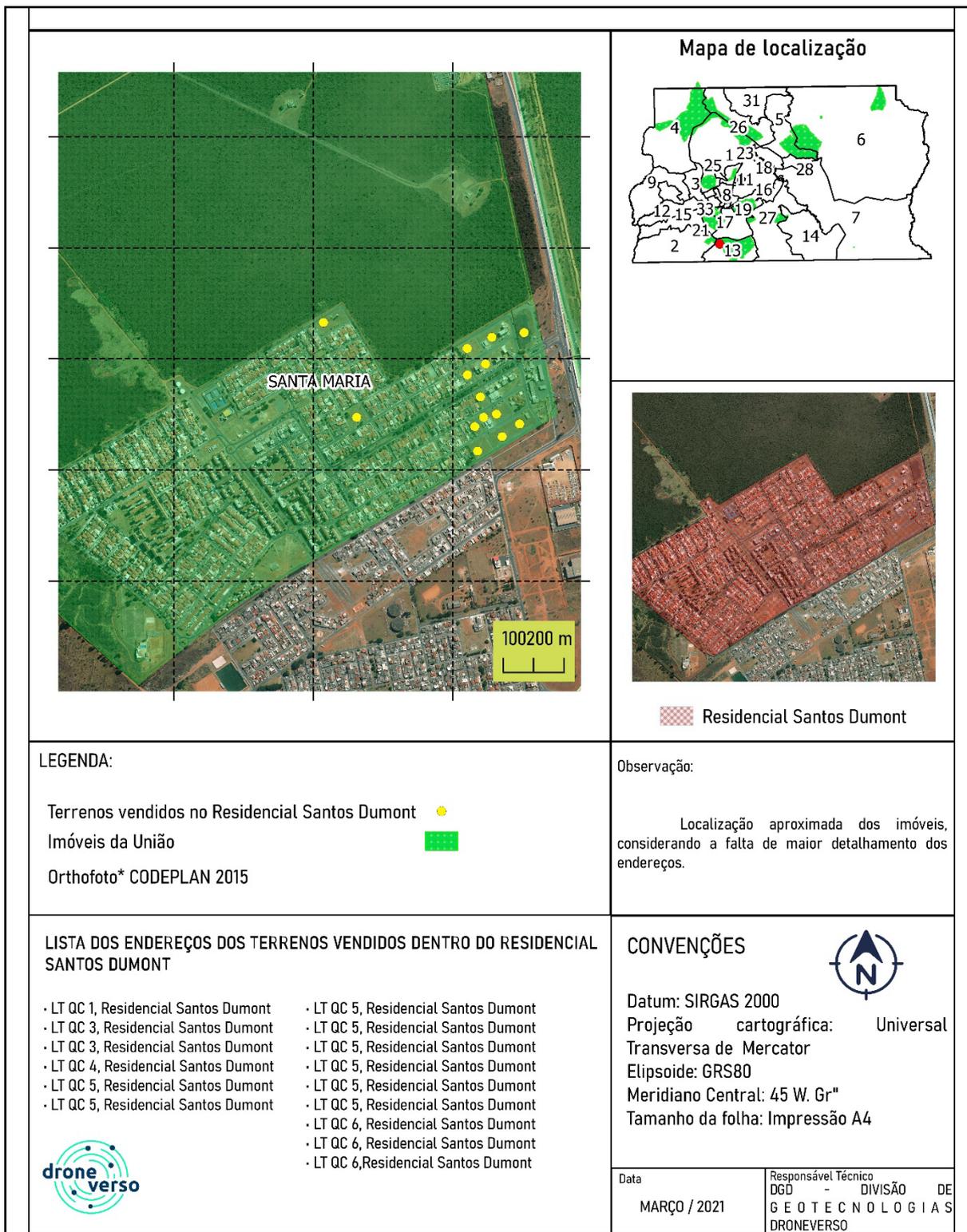


Ilustração 28 - mapa com a localização dos imóveis da União (terrenos no Residencial Santos Dumont-Santa Maria) vendidos no DF entre 2010 e 2020. Fonte: Droneverso com base nas informações fornecidas pela SPU, 2021.

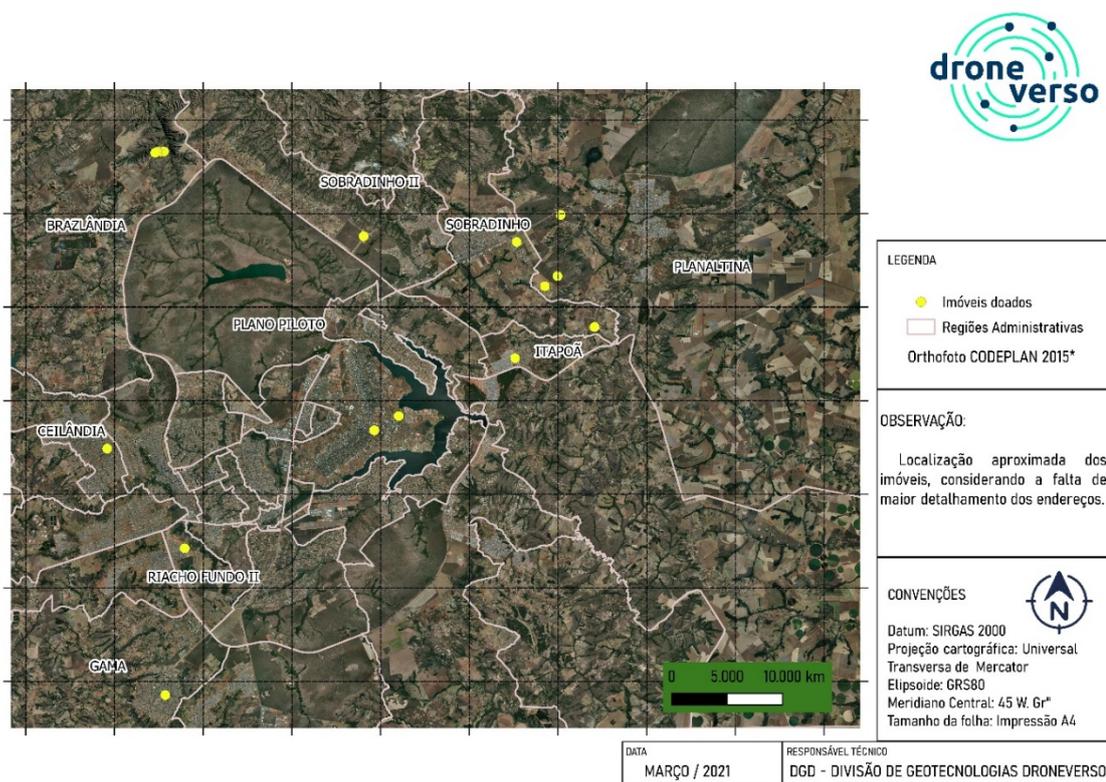


Ilustração 29 - mapa com a localização dos imóveis da União doados no DF entre 2010 e 2020. Fonte: Droneverso com base nas informações fornecidas pela SPU, 2021.

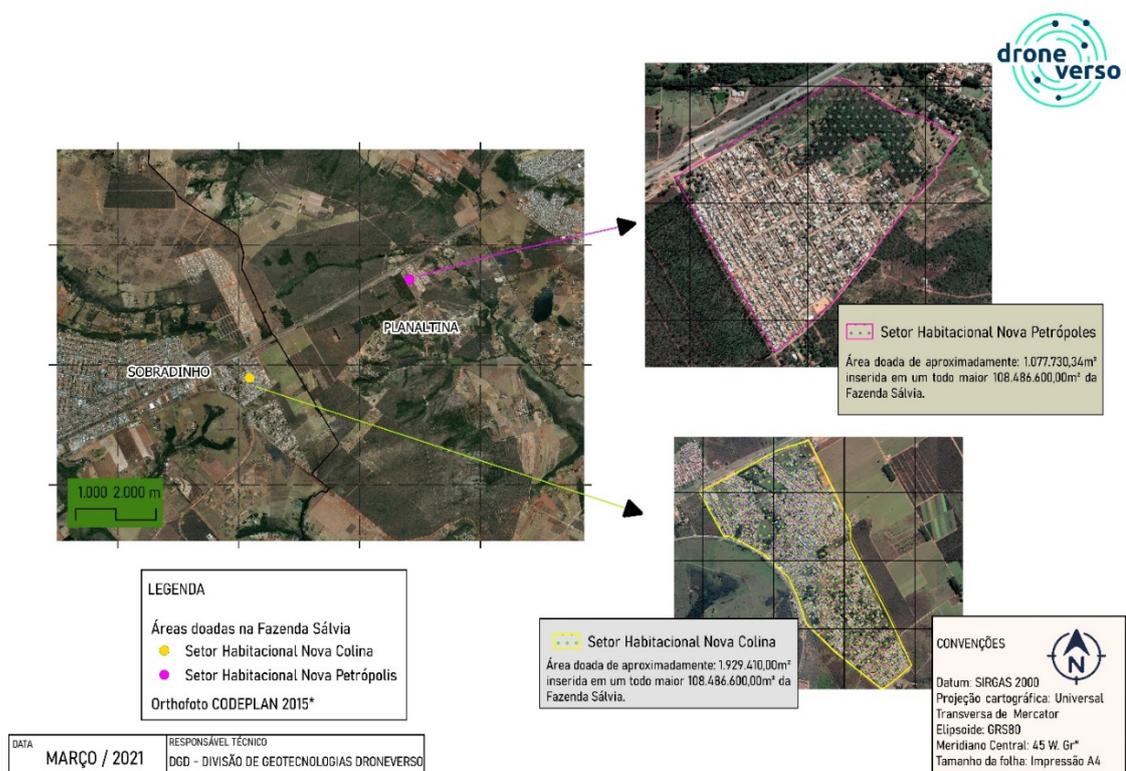


Ilustração 30 - mapa com a localização dos imóveis da União (Setores Habitacionais Nova Colina e Nova Petrópolis) localizados na fazenda Sálvia/DF, doados para fins de regularização fundiária. Fonte: Droneverso com base nas informações fornecidas pela SPU, 2021.

A diferença entre a localização dos imóveis vendidos e doados chama a atenção, considerando que nenhum imóvel doado, a não ser aqueles para sedes de órgãos públicos, se localiza no Plano Piloto de Brasília. No que se refere aos imóveis vendidos, apenas os 14 terrenos em Santa Maria não se localizam no Plano Piloto, mas em um condomínio denominado Residencial Santos Dumont. A venda desses 14 terrenos não foi conduzida pela SPU, mas pela Caixa de Financiamento Imobiliário da Aeronáutica.

Como constatação preliminar em relação aos imóveis da União no DF pode-se dizer que, nos últimos 10 anos, as vendas têm sido priorizadas, em detrimento de doações para reforma agrária, regularização fundiária e provisão habitacional de interesse social, e que os imóveis mais bem localizados e valorizados têm sido direcionados para vendas, conforme pode ser observado nos mapas das Ilustrações apresentadas. Os valores praticados nas referidas vendas foram condizentes com os de mercado, conforme pode ser verificado no Portal de Vendas de Imóveis da União.

A planilha com os imóveis vendidos e respectivos valores está desatualizada no Portal. Nela não constam todos os imóveis, mas nos 28 registros de imóveis vendidos, verifica-se apartamentos na Asa Norte alienados por valores em torno de R\$ 800.000,00 - R\$ 900.000,00, e apartamentos na Asa Sul que chegaram a ser vendidos por valores em torno de R\$ 1.500.000,00. O imóvel do Lago Sul localizado no SHIS QL 12, Conjunto 15, Quadra 5, foi vendido por R\$ R\$ 10.812.000,00. O fato dos valores praticados estarem condizentes com os de mercado, e de frequentemente os apartamentos disponibilizados para as vendas não apresentarem boas condições de conservação, pode esclarecer em parte o porquê das vendas dos imóveis funcionais não estarem acontecendo na velocidade e quantidade divulgada e pretendida pelo Governo Federal.

Percebe-se também que a alienação de bens públicos dominiais da União possui vários vieses que devem ser analisados para evitar conclusões precipitadas. Cabe observar, por exemplo, que a soma das áreas dos imóveis doados para fins de reforma agrária, regularização fundiária e provisão habitacional no DF nos últimos 10 anos, é aparentemente superior à soma das áreas dos imóveis vendidos neste mesmo período, apesar dos imóveis vendidos serem em um quantitativo bastante superior. Essa diferença se dá pela própria caracterização do solo. Os imóveis doados para fins de reforma agrária são glebas que se localizam na área rural do DF. Uma área rural, entretanto, próxima ao Plano Piloto de Brasília, que não dista mais de 30 Km do mesmo e, por isso mesmo, valorizada do ponto de vista mercadológico e alvo de disputas por interesses. Então, cada gleba doada para fins de reforma agrária merece atenção e

comemoração, considerando que esta solução pode ao menos retardar uma supervalorização através da transformação de ha em m², reveladora do caráter especulativo da política de alienação dos imóveis da União, geradora de inúmeras consequências negativas para o tecido urbano, periurbano e rural.

Os próprios condomínios Nova Colina e Nova Petrópolis, doados para fins de regularização fundiária, integravam trecho da Fazenda Sálvia, em área de proteção ambiental, e foram convertidos em área urbana pela legislação distrital com o intuito de regularização fundiária incluindo a venda direta aos atuais ocupantes.

Ademais, é difícil alguém discordar sobre a adequabilidade das vendas de apartamentos e outros imóveis funcionais, sobretudo quando são vendidos de acordo com avaliações pautadas em valores de mercado, conforme vem acontecendo. O mesmo não se pode dizer dos terrenos e projeções, pois poderiam desempenhar funções públicas diversas, e isso não tem sido levado em consideração.

Enfim, as vendas ainda não engrenaram no ritmo divulgado e pretendido pelo Governo Federal, entretanto, cabe dedicar atenção às tendências. Quando olhamos para o DF, a venda de terrenos bem localizados no Plano Piloto é completamente diferente e gera consequências diversas das vendas de imóveis funcionais e das vendas diretas para a regularização fundiária de imóveis em condomínios constituídos irregularmente em terras públicas. Ao nosso ver cabe atenção sobre a continuidade ou não de doações de glebas para fins de reforma agrária e de imóveis para regularização fundiária de interesse social, e a prioridade quase absoluta que o governo tem dedicado nos últimos anos a viabilizar e acelerar a venda dos ativos imobiliários da União.

Premiar quem agiu de má fé no Distrito Federal, em desconformidade com a legislação e auferindo lucros, através da venda direta, e vender imóveis bem localizados que serviriam bem a políticas sociais, não parece dialogar com função social, democracia, inclusão, e com a própria missão institucional da SPU. Há um atropelamento da ordem urbanística e cria-se um distanciamento para possibilidades de incremento de políticas de proteção ao meio ambiente, de reforma agrária, de regularização fundiária de assentamentos informais, de comunidades tradicionais e de moradia social.

Cabe uma especial atenção às iniciativas que virão pois, como afirma Harvey²⁵⁷, a anarquia do mercado e do empreendedorismo competitivo tem substituído as capacidades

²⁵⁷ HARVEY, David. *Condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 1992.

deliberativas baseadas em solidariedades sociais. É nesse contexto que se insere a presente discussão, tendo em vista que a terra urbana e rural no Brasil são alvo de crescentes disputas, que desafiam o cumprimento da função social.

4.5. Condomínio em terras públicas no DF: da criação à regularização

Na última etapa da pesquisa aborda-se o caso emblemático do condomínio Vivendas Lago Azul, ocupação irregular localizada em Sobradinho, Distrito Federal, distante aproximadamente 15 Km do Plano Piloto de Brasília. Foi o primeiro parcelamento ilegal do solo em terras da União a ser regularizado através de venda direta após a Lei 13.465/2017, com uma expectativa de arrecadação de R\$ 6,5 milhões aos cofres públicos.

O processo de regularização fundiária desse condomínio durou cerca de 30 anos. Em 2020, no Distrito Federal, de acordo com informações da SPU, há aproximadamente 11 mil lotes com moradias em situação irregular localizados em terras da União. O resgate do histórico que se segue foi baseado em processos administrativos²⁵⁸ da SPU. Como fundamento legal para as vendas tem-se a Lei nº 13.240, de 30/12/2015, Lei nº 13.465, de 11/07/2017, Lei nº 9.636, de 15/05/1998, Portaria nº 13.661, de 21/12/2018, e Portaria nº 2.826, de 31/01/2020.

O condomínio se localiza dentro da antiga Fazenda Contagem e São João, em terras pertencentes à União, registrado na SPU sob o Registro Imobiliário Patrimonial (RIP) nº 9701.0100466-25. A Fazenda Contagem de São João, que possui uma área total de 5.906,70 hectares, foi incorporada ao patrimônio da União em 1994, em decorrência da ação de desapropriação nº 00.4465601, que tramitou na 4ª Vara Federal da Seção Judiciária de São Paulo, com carta de adjudicação expedida em 20/11/1991. O imóvel foi matriculado sob o nº 58.102, no Cartório do 7º Ofício do Registro de Imóveis do Distrito Federal.

A Fazenda Contagem de São João se encontra registrada em 2 glebas. A gleba 02 está integralmente em área ocupada pelo Parque Nacional de Brasília – PARNA (2.815,1644 hectares), estando devidamente matriculada sob o nº 58.102, no Cartório do 2º Ofício do Registro de Imóveis do Distrito Federal. A gleba 01, matriculada sob o nº 8665, do Cartório do 7º Ofício de Registro de Imóveis do DF, é ocupada pelo Núcleo Rural Lago Oeste, Reserva Biológica da Contagem – REBIO Contagem, e Condomínios Vivendas Lago Azul e Vivendas Bela Vista.

²⁵⁸ Processos SEI nº 00410.006784_2015_42, 04991.000154/2018-74, 04905.002217/2017-78 e 04905.201583/2015-46.

Importante mencionar que o Decreto s/n de 13 de dezembro de 2002, que tratou da criação da Reserva Biológica (REBIO) da Contagem, no Distrito Federal, trouxe a delimitação da área que foi estabelecida e dispôs sobre a destinação das terras pertencentes à União contidas nos limites descritos. Neste sentido, na data de 08/01/2015 foram entregues ao Ministério do Meio Ambiente – MMA / Instituto Chico Mendes da Conservação da Biodiversidade – ICMBio, 1.860,8342 hectares referentes a Reserva Biológica da Contagem, sendo 1.726,6372 ha da Fazenda Contagem de São João e a totalidade da área da Fazenda Paranoazinho, ou seja, 134,1970 ha.

O condomínio Vivendas Lago Azul localiza-se às margens da Avenida São Francisco, que corresponde a uma via coletora que se interliga com a margem esquerda da DF-150, na altura do quilômetro 2,5. Esse loteamento está inserido no setor Habitacional Grande Colorado, na Região Administrativa de Sobradinho (RA V). De acordo com a Lei Complementar nº 803/09, que dispõe sobre o plano Diretor de Ordenamento Territorial - PDOT/DF, o parcelamento insere-se totalmente em Zona Urbana de Uso Controlado II (ZUUC II); caracterizada por uso predominantemente habitacional de baixa densidade, onde é permitida a associação com comércio local e equipamentos públicos comunitários inerentes à ocupação urbana do setor Habitacional Grande Colorado.

Do ponto de vista ambiental, o loteamento está localizado na sobreposição das Áreas de Proteção Ambiental do Planalto Central (Decreto federal s/n, de 10/01/2002) e do Cafuringa (Decreto Distrital nº 11.123/1988, alterado pelo Decreto Distrital nº 11.251/1988). Segundo o Zoneamento Ambiental da APA do Cafuringa, o loteamento está situado em Zona de Uso Urbano Controlado, onde é passível a ocupação urbana. O condomínio possui 21,48 hectares, e faz divisa com a Reserva Biológica (REBIO) da Contagem e com os condomínios Vivendas Bela Vista e Vivendas Colorado. À exceção das áreas do Condomínio Vivendas Lago Azul e Vivendas Bela Vista, toda a região do entorno é definida como Zona Rural pelo PDOT.

O loteamento é cercado por muros, consolidado, e predominantemente residencial. Apresenta comércio e serviços de pequeno porte, voltados apenas para a via pública. As unidades residenciais apresentam padrão construtivo médio e alto. Após a guarita onde é realizado o controle de acesso, há uma área ocupada por equipamentos comunitários, como quadras esportivas, pista de patinação e parque infantil. O restante do condomínio é ocupado pelos lotes residenciais. As vias são asfaltadas, com quebra-molas em alguns trechos. As calçadas são gramadas, sem pavimento, e não há *cul-de-sac* nos fechamentos de via. Há bocas de lobo nas vias e dois reservatórios de água. Possui rede de drenagem pluvial, rede de

distribuição de água potável, rede de telefonia e rede aérea de energia elétrica que cobre todo o loteamento, inclusive às vias com iluminação pública.



Ilustração 31 - entrada do Condomínio Vivendas Lago Azul. Fonte: Ed Alves, Correio Brasiliense, 2018.

Sobre o sistema de abastecimento de água, cabe destacar que o parcelamento possui um sistema próprio de distribuição e abastecimento de água potável, que utiliza manancial subterrâneo por meio de 5 poços tubulares profundos, os quais possuem outorga de direito de uso de água subterrânea, concedida pela Agência Reguladora de Águas e Saneamento do Distrito Federal.

No que se refere à rede de drenagem de águas pluviais, as águas são captadas por meio de bocas de lobo, localizadas nas vias internas do condomínio. São assim conduzidas através de dutos que perpassam sob a Avenida São Francisco, sendo lançadas em terreno adjacente, nos limites da Reserva Biológica (REBIO) da Contagem, criada em dezembro de 2002. Observa-se que nos dois pontos de deságue não há formação de processos erosivos, em função da vegetação preservada e da baixa declividade.

Os resíduos sólidos domésticos são depositados em lixeiras instaladas em frente aos lotes (acondicionados em sacos plásticos), onde são transferidos em veículos próprios do condomínio para contêineres dispostos na parte externa, para serem coletados pelo serviço de Limpeza Urbana (SLU). Não há projeto de acessibilidade implantado.

A população do condomínio está em torno de 650 habitantes. São 164 lotes residenciais e 10 lotes comerciais, totalizando 174 lotes. A faixa de renda da população residente é acima de 20 salários-mínimos, os lotes possuem em média 1.000m², e a área total ocupada, conforme já mencionado, é de 21,48 hectares.

O histórico da ocupação irregular que resultou no condomínio Vivendas Lago Azul, com seus 174 imóveis (164 lotes residenciais e 10 lotes comerciais), remonta a meados da década de 80, ou seja, há mais de 35 anos, numa jovem Brasília de vinte e poucos anos. Consta em processos administrativos relacionados a área que, por volta de 1985, uma imobiliária denominada Midas Administração e Representação Ltda passou a vender os lotes, localizados na Região Administrativa de Sobradinho, identificando-os como área particular para os pretensos compradores. O documento então apresentado com vistas a comprovar a legalidade das terras era apenas uma escritura declaratória de constituição de condomínio²⁵⁹, expedida pela própria imobiliária. Destaca-se que a Fazenda Contagem de São João somente foi incorporada ao patrimônio da União em 1994, em decorrência da ação de desapropriação. Assim, percebe-se que o parcelamento irregular e o início da venda dos lotes aconteceram em período anterior a formalização do imóvel enquanto patrimônio da União.

Em 21 de outubro de 1997, os adquirentes foram notificados, através de comunicado da SPU, que as terras faziam parte da Fazenda Contagem de São João, de propriedade da União. A imobiliária chegou a contestar a informação na Justiça, mas perdeu a causa. Para evitar a remoção, os moradores passaram a pagar uma taxa de ocupação à SPU, a partir de 1998 (com pagamento retroativo de 5 anos)²⁶⁰ quando a SPU promoveu o cadastramento inicial da gleba, e a buscar a regularização dos lotes.

Os parcelamentos ilegais com posteriores transações imobiliárias não autorizadas, que aconteceram entre as décadas de 80 e 90 na região ensejaram o ajuizamento de ação de reintegração de posse pelo Ministério Público Federal (MPF) no ano de 1991. Em dezembro de 1997, a então Gerência Regional do Patrimônio da União no Distrito Federal (hoje SPU/DF) registrou o bem dominial. Mesmo com a sentença favorável à União após o trânsito em julgado, que aconteceu em 2002, a desocupação da área não se efetivou. A gleba permaneceu destinada à Associação de Moradores do Condomínio Vivendas Lago Azul (AMCLA) que, ao longo do tempo, tentou adquiri-lo para viabilizar a regularização do parcelamento. Os moradores permaneceram pagando a mencionada taxa de ocupação, correspondente a 2% do domínio pleno do imóvel, à SPU.

Ações para a regularização fundiária de um imóvel como o que estamos abordando envolvem diversas etapas, como: demarcação e registro/matrícula dos imóveis, identificação

²⁵⁹ Escritura Declaratória de Direitos em 1989, registrada em 02 de maio de 1990, no Cartório do 1º Ofício de Registros e Documentos.

²⁶⁰ Em 2006, a referida taxa estava no valor de R\$ 16. 171,00 (dezesesseis mil, cento e setenta e um reais).

dos ocupantes, estudos ambientais, projeto urbanístico, avaliação técnica do imóvel e definição do mecanismo de legitimação de posse ou transferência de titularidade. Na época do início das tratativas para a regularização, foi definido que as ações de demarcação do imóvel e identificação de ocupantes seriam desenvolvidas pela então Gerência Regional do Patrimônio da União no DF; a elaboração dos estudos ambientais e do projeto urbanístico seriam de responsabilidade das associações comunitárias que representavam os ocupantes; a avaliação técnica do imóvel seria feita pela Caixa Econômica Federal, e a definição do mecanismo de legitimação de posse ou transferência de titularidade ficaria sob responsabilidade da Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União (SPU – Órgão Central).

A seguir é feita uma reconstituição das principais providências e acontecimentos que resultaram numa verdadeira epopeia, até a entrega das primeiras escrituras aos moradores do Condomínio Vivendas Lago Azul, no ano de 2020. Desde a década de 1990, a AMCLA tentou viabilizar a regularização do Condomínio. Em junho de 1990 encaminhou requerimento de cadastramento junto à Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Governo do Distrito Federal. Em 1991 foi apresentado memorial descritivo, junto a outros documentos. Consta de processo administrativo²⁶¹ a informação de que, em abril de 1991, o Serviço de Fiscalização da Fundação Zoobotânica do DF realizou vistoria no local, tendo encontrado o parcelamento cercado por arame, sem asfalto, sem rede elétrica, sem poços, com oito construções de alvenaria e duas de madeira. Apesar de tais características, em abril de 1991, o relatório da Comissão Constituída pelo Decreto n° 12.408/90 considerou o condomínio Vivendas Lago Azul habilitado a requerer a regularização.

No mês de maio de 1991, a Associação de Moradores do condomínio apresentou o primeiro requerimento de regularização, com memorial descritivo geral, memorial descritivo dos lotes, relação dos lotes vendidos, plantas e documentos diversos. Em novembro de 1991 a comissão responsável pela análise da documentação enviada considerou o condomínio apto a requerer regularização à luz da Lei n° 54/89. Recomendou-se a remessa dos autos ao órgão ambiental, uma vez que o condomínio se inseria na APA de Cafuringa.

Em dezembro de 1991, o Instituto de Ecologia e Meio Ambiente do Distrito Federal (IEMA) emitiu termo de referência para a elaboração do Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), e orientou o representante do condomínio a dar entrada no requerimento de licença ambiental e a apresentar a anuência do INCRA quanto à

²⁶¹ Processo n° 00410.006784/2015-42.

alteração do uso do solo. Assim, o início do pedido de licenciamento ambiental do condomínio se deu em 1992, quando foi apresentado ao órgão licenciador à época, o Instituto de Ecologia e Meio Ambiente do Distrito Federal, vinculado à Secretaria do Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia (IEMA/SEMATEC), formulário de requerimento de licença prévia, publicações do pedido de licença prévia, plantas de localização e documentos relativos à situação fundiária. O órgão licenciador emitiu um Termo de Referência para elaboração de Estudo de Impacto Ambiental; e respectivo Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente (EIA/RIMA), o qual foi apresentado em audiência pública.

No início de 1992 (março), o INCRA se posicionou favorável à alteração do uso do solo rural para fins urbanos. O EIA/RIMA elaborado pela empresa PROGEA, que desenvolveu o estudo para cinco condomínios da região, dentre eles o Vivendas Lago Azul, foi entregue em setembro de 1992. Em novembro de 1993 foi elaborado o Parecer Técnico nº 13, que analisou o EIA/RIMA e suas informações complementares. Foram feitas considerações específicas sobre abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem pluvial, resíduos sólidos, solos e situação fundiária. O entendimento da equipe foi pela viabilidade dos parcelamentos, desde que cumpridas as exigências listadas.

A Companhia de Água e Saneamento de Brasília (CAESB) informou, em novembro de 1995, que não aprovava a utilização de fossa e sumidouro para o condomínio, devido à baixa permeabilidade do solo. Com relação ao projeto de esgotamento sanitário, a CAESB exigiu que fosse refeito e forneceu orientações. Em fevereiro de 1996, a CAESB comunicou não ter condições de integrar o condomínio ao sistema de abastecimento de água de Sobradinho até que fosse instalado o sistema Rio Pípiripau e concluídos os trabalhos de revisão do Plano Diretor de Água. Indicou como mais adequada a curto prazo a alternativa de poços tubulares profundos.

Em janeiro de 1998, o órgão ambiental (IEMA) instituiu Comissão Permanente e Subcomissão de Análise do respectivo EIA/RIMA, que concluíram, por meio de Pareceres Técnicos, pela viabilidade ambiental do Condomínio Vivendas Lago Azul. Tal posicionamento favorável veio em março de 1998, através de Parecer Técnico que analisou processos de licenciamento ambiental de cinco condomínios da região do Grande Colorado, dentre eles o Vivendas Lago Azul. A comissão considerou os condomínios ambientalmente viáveis e impôs exigências que deveriam ser incorporadas à Licença Prévia, que viria a ser concedida em abril de 1998, com validade de 365 dias. Ao final de 2003, a Terracap afirma que o condomínio Vivendas Lago Azul estava localizado em terras desapropriadas pela União.

Com base nesses pareceres, o Conselho de Meio Ambiente do DF, por meio da Resolução CONAM nº 009/98, deliberou favoravelmente pela implantação do parcelamento de solo urbano, o que resultou na concessão da Licença Prévia nº 511. A licença concedida apresentou alguns condicionantes, dentre os quais adequar o projeto urbanístico às legislações vigentes, licenciar os poços tubulares junto ao IEMA, apresentar ao IEMA projeto de drenagem de águas pluviais, projetando-se, sempre que possível solução comum com os condomínios lindeiros; e adotar o sistema de fossas e sumidouros como medida temporária.

No mês de dezembro de 2004, a administradora do Condomínio Vivendas Lago Azul encaminhou Ofício²⁶² à SPU com o propósito de iniciar as negociações que levassem à regularização fundiária do imóvel. A proposta, conforme descrito no item 3 do Ofício acima mencionado, seria a assinatura de um Convênio de Cooperação Técnica entre a União, IBAMA, comunidade e Governo do Distrito Federal.



Ilustração 32 - Condomínio Vivendas Lago Azul em maio de 2002. Podem ser observados vários lotes sem construções edificadas. Fonte: Google Earth Pro, 2020.

Em fevereiro de 2005, em virtude de dificuldades para a assinatura do acordo com o GDF, a então Secretária do Patrimônio da União - SPU, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e a Associação de Moradores do Condomínio Vivendas Lago Azul firmaram “Convênio de Cooperação Técnica”, que visava o

²⁶² Ofício nº 600/SPU, de 03 de dezembro de 2004.

desenvolvimento de ações conjuntas para efetivar a regularização fundiária na área. Conforme o referido Convênio, competiria à Associação de Moradores do Condomínio Vivendas Lago Azul, dentre outras obrigações, elaborar, com a orientação e o apoio dos órgãos do governo local, respeitando as diretrizes urbanísticas legais; o Projeto de Urbanismo. Em setembro de 2005 apresentou-se a primeira versão do Estudo Preliminar de Urbanismo, elaborado pela empresa Geo Lógica. Em dezembro daquele mesmo ano, foi elaborado o Projeto Topográfico Georreferenciado pela mesma empresa.

Em 15 de março de 2007²⁶³, a Associação dos Moradores do Condomínio Vivendas Lago Azul, solicitou a GRPU/DF a compra da área pelo preço da avaliação realizada pela CEF, e que fosse feita adequação da nomenclatura do ocupante do RIP para a Associação de Moradores do Condomínio. Em maio de 2007 foi firmado um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC nº 2), entre o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT), o Governo do Distrito Federal (GDF), a Companhia Imobiliária de Brasília (TERRACAP) e o Instituto Brasília Ambiental (IBRAM). O documento dispunha de eficácia de título executivo extrajudicial, e objetivava mitigar os danos causados ao meio ambiente e à ordem urbanística pela ocupação irregular, com a integração de parcelamentos irregulares à malha urbana do DF.

Em março de 2008, com o objetivo de centralizar e agilizar a tramitação de processos de regularização de parcelamentos do solo já existentes e de projetos habitacionais a serem implantados no Distrito Federal, foi criado o Grupo de Análise e Aprovação de Parcelamento de Solo e Projetos Habitacionais (GRUPAR), por meio do Decreto nº 28.863, de 17 de março de 2008.

No mês de maio de 2009, o representante da Companhia Energética de Brasília (CEB) no GRUPAR emitiu parecer no qual afirmou que a CEB possuía condições para suprir a energia elétrica do condomínio, nos padrões de qualidade exigidos pela Agência Nacional de Energia Elétrica. Destacou a necessidade de observância de alguns padrões mínimos de segurança exigidos e a necessidade de apresentação de licença de instalação para a execução da infraestrutura de distribuição de energia.

Em junho de 2009 apresentou-se novo Memorial Descritivo de Regularização de Parcelamento, com correções em relação à primeira versão. No mês seguinte, em julho de 2009, o Grupar emitiu Parecer Técnico de Aprovação de Parcelamento, favorável à viabilidade de aprovação do empreendimento. Neste parecer fez-se um breve histórico do licenciamento

²⁶³ Solicitação feita via Ofício nº 03/2007.

ambiental do condomínio, destacou-se o posicionamento da CEB e da Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal, e foram resumidos os aspectos ambientais. Pela conclusão do parecer, infere-se que a equipe analisou dois EIA/RIMAS (um para o condomínio e outro para o setor como um todo), e o projeto urbanístico do condomínio. Com base nas análises, a equipe se posicionou favoravelmente à concessão da Licença de Implantação Corretiva, com validade de quatro anos. Foram elencadas 15 condicionantes relativas a aspectos importantes como reserva de áreas verdes, obtenção de renovação da outorga de direito de uso dos poços, orientações para a construção das fossas, dentre outros.

Em agosto de 2009 foi publicado no Diário Oficial do Distrito Federal (DODF) o Decreto nº 30.674, aprovando o projeto do parcelamento urbano Vivendas Lago Azul. Em agosto de 2010, foi publicado no DODF o Decreto nº 32.151, que revalidou o Decreto nº 30.674/2009. Em laudo de avaliação dos lotes do Condomínio Vivendas Lago Azul realizada em 2009 pela empresa JJ Engenharia Ltda²⁶⁴, o valor dos imóveis ficou em aproximadamente R\$ 165.000,00, com poucas variações. Entre meados de 2009 e o início de 2011, entretanto, parece que as tratativas objetivando a regularização do condomínio deram uma estagnada.

Apesar da aparente interrupção nas tratativas para a regularização do condomínio, outra avaliação do imóvel foi realizada no ano de 2010. O laudo, datado de junho de 2010, avaliou o imóvel Vivendas Lago Azul, composto por 164 lotes residenciais e 10 lotes comerciais com o objetivo de estabelecer, tecnicamente, o valor venal das unidades. Foi considerada uma situação paradigma: lotes vazios, condomínio sem benfeitorias, e data de referência 12 de janeiro de 2010. Dentre os lotes residenciais, a maioria com área em torno de 1.000,00 m², o valor mais frequente das avaliações ficou em torno de R\$ 124.000,00.

Em abril de 2011, o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios analisou o requerimento de registro protocolado pela AMCLA junto ao 7º Ofício de Registro de Imóveis do DF, e emitiu parecer enumerando diversas falhas urbanísticas no projeto. Ainda em abril de 2011, a AMCLA enviou Ofício solicitando que o Decreto de aprovação urbanística fosse republicado. Em junho de 2011, o GRUPAR encaminhou documento ao Conselho de Planejamento Territorial Urbano do Distrito Federal informando ser favorável à regularização do condomínio. Em julho de 2011, durante a 9ª Reunião Ordinária do CONPLAN, foi aprovado o projeto de regularização do parcelamento do solo do Vivendas Lago Azul²⁶⁵.

²⁶⁴ A empresa foi contratada na época pela Gerência Regional do Patrimônio da União do DF.

²⁶⁵ O Professor Benny informou que emitiu voto contrário à aprovação do referido projeto no âmbito do CONPLAN. Como representante da UnB solicitou, inclusive, que constasse em Ata o seu voto, que ocorreu

Em agosto de 2011, a Promotoria de Justiça de Defesa da Ordem Urbanística, do MPDFT, expediu recomendação²⁶⁶ ao GRUPAR no sentido de: (i) adotar as providências necessárias ao integral cumprimento da legislação que disciplina a aprovação de parcelamentos do solo para fins urbanos, além das disposições do TAC n°02/2007, e (ii) considerar a análise do projeto do parcelamento realizada.

Em setembro de 2011, a SPU expediu Ofício²⁶⁷, esclarecendo que no perímetro do condomínio não havia áreas livres para implantar equipamentos públicos comunitários no parcelamento, conforme exigências para adequações do projeto feitas pelo MPDFT. Por isso, a União estaria doando ao Governo do Distrito Federal 17.000,00 m² de área localizados no Setor Habitacional Nova Colina como forma de compensação urbanística. Neste mesmo mês, a AMCLA enviou ao GRUPAR a terceira versão dos projetos, contendo algumas alterações de forma a atender a recomendação do MPDFT.

Em outubro de 2011, o GRUPAR emitiu novo o Parecer Técnico de Aprovação de Parcelamento, e a Consultoria Jurídica do Distrito Federal, que também opinou favoravelmente à aprovação do projeto urbanístico do parcelamento, emitiu Nota nesse sentido. Em dezembro de 2011, a SPU encaminhou Ofício ao Tabelião do Cartório do 7° Ofício de Registro de Imóveis do DF, solicitando o desmembramento do Condomínio Vivendas Lago Azul do imóvel de propriedade da União Federal registrado sob a matrícula n° 8665, e subsequente registro do parcelamento conforme o Projeto de Urbanismo e Memorial Descritivo aprovados pelo Decreto n° 30.674/2009 e revalidados pelos Decretos n° 32.151/2010 e 33.301/2011.

O 7° Ofício de Registro de Imóveis do Distrito Federal informou por meio de Ofício que o loteamento seria registrado. Na sequência, um Parecer Técnico²⁶⁸ elaborado pelo MPDFT em 24 de novembro de 2011 informou que, com relação aos aspectos urbanísticos, várias falhas que haviam sido apontadas na primeira versão do memorial descritivo haviam sido sanadas ou esclarecidas na nova versão apresentada. Entretanto, foram apontadas outras pendências, tais como: (i) indicação de que os lotes possuem dispositivos de recarga artificial do aquífero, sendo que nada havia sido mencionado na versão anterior e o fato não foi comprovado na versão atual; (ii) o novo memorial descritivo não trata de tipo especial de pavimentação ou de sistemas de drenagem especiais; (iii) os parâmetros para a construção das fossas e sumidouros constantes

sistematicamente contra os processos de regularização de parcelamentos de interesse específico, sob a justificativa de que eram críticos à política de regularização fundiária adotada no período.

²⁶⁶ Recomendação n°16/2011 — PROURB.

²⁶⁷ Ofício n°1651/2011/GAB/SPU-DF.

²⁶⁸ Parecer Técnico 250/2011-DPD/Dipex/Sepam.

nas NBRs 7229 e 3969 não foram expressamente dispostos no memorial, e (iv) descumprimento de exigência do PDOT 2009 relativa à destinação de 10% da área do parcelamento para equipamentos públicos e espaços livres de uso público.

Com relação aos aspectos ambientais, questionou-se a informação de que o parcelamento possuía pouca influência na APA da Cafuringa, uma vez que não foi feito levantamento dos impactos e sua análise. Outro ponto levantado foi a ausência de um EIA/RIMA específico para o condomínio Vivendas Lago Azul, principalmente por terem sido constatadas modificações no tamanho do parcelamento e na quantidade e tamanho dos lotes desde a elaboração do primeiro estudo realizado. A falta de manifestação da Reserva Biológica²⁶⁹ (REBIO) da Contagem com relação ao lançamento das águas pluviais do condomínio foi outro ponto citado, além da exigência de utilização de blocos intertravados na pavimentação das vias, de acordo como o zoneamento da APA da Cafuringa.

Por fim, citou-se a ausência de referência à compensação ambiental, e a suposta irregularidade na proposta de venda da gleba como um todo à AMCLA através do direito de preferência, no lugar da venda dos lotes individualizados, sob o argumento de que a referida iniciativa contrariava a lei nº 6766/1979, tendo em vista a não ocorrência prévia da regularização do parcelamento. Como argumento para a opção pela venda da gleba indivisa, a Advocacia Geral da União mencionou que tal opção, antes de configurar uma simulação, conforme sustentou o MPF, seria na verdade a única forma de se transferir a propriedade da área naquele momento. Do contrário, se teria uma situação de flagrante ilegalidade, qual seja: o parcelamento irregular do solo promovido pelo próprio poder público.

O Ministério Público Federal (MPF)²⁷⁰, através de Parecer Técnico, argumentou sobre a ocorrência de possível subavaliação dos lotes individuais de terreno em relação ao seu valor de mercado face a adoção da modalidade de venda por gleba, resultando em valores de lotes bem inferiores aos valores aferidos pelo Governo do Distrito Federal na regularização de loteamentos semelhantes. Destaca-se que a avaliação realizada pela Caixa Econômica Federal em 2007, com o intuito de venda da gleba como um todo à AMCLA, atribuiu um valor venal ao imóvel (gleba sem benfeitorias) de R\$ 5.300.000,00 (cinco milhões e trezentos mil reais).

²⁶⁹ A Reserva Biológica (REBIO OU RB) é uma das categorias de unidade de conservação que compõem o grupo das Unidades de Proteção Integral, juntamente com a Estação Ecológica, o Parque Nacional, o Monumento Natural e o Refúgio da Vida Silvestre. Das categorias que compõem este grupo a Rebio possui a forma mais restrita de utilização sendo proibida a visitação pública, exceto aquela com objetivo educacional e prévio consentimento do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Renováveis (IBAMA). Informação disponível em: <http://www.bvambientebf.uerj.br/arquivos/popups/rebio.htm>. Acesso em: 06/04/2021.

²⁷⁰ Parecer Técnico 002/2008 - 58 CCR.

Ao dividirmos esse valor pelos 175 lotes, de acordo com essa avaliação cada imóvel arcaria com uma quantia aproximada de R\$ 30.285,00.

Especificamente sobre o TAC 02/2007, os pareceristas apontaram o descumprimento de algumas cláusulas. Como exemplo, a cláusula 11 previa que a regularização deveria se dar por setores habitacionais, buscando integrar os parcelamentos que o constituem, o que não ocorreu²⁷¹. Outro exemplo é a cláusula 26, na qual o IBRAM assumiu a obrigação de incluir nos termos de referência propostas para formação de corredores ecológicos entre unidades de conservação, zonas de amortecimento e parques, o que também não foi observado pelos pareceristas.

Em dezembro de 2011, o GRUPAR expediu Ofício sobre a questão da compensação urbanística do Condomínio, no qual informava sobre a existência de duas áreas livres - Vila Basevi e Nova Colina - que seriam doadas pela União para serem utilizadas como forma de compensação urbanística. Também em dezembro de 2011, com base nas pendências listadas no Parecer Técnico em comento, o MPDFT apresentou ao 7º Ofício de Registro de Imóveis do Distrito Federal impugnação ao pedido de registro do parcelamento de solo urbano denominado Vivendas Lago Azul. A aceitação da impugnação significava que haveria necessidade de avaliar novamente todo o projeto, assim, o processo deveria ser reiniciado. Em 2012, a Vara de Registros Públicos rejeitou a impugnação, mas, graças aos recursos apresentados, a decisão só transitou em julgado em outubro de 2018.

A regularização, assim, não chegou a ser concretizada face às impugnações administrativas e judiciais impetradas pelo Ministério Público Federal – MPF e pelo Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios – MPDFT. A AMCLA e a SPU apresentaram defesa, no entanto, a então juíza da 6ª Vara do DF, considerou que a resposta dos requeridos e os documentos por eles acostados não trouxeram elementos que alterassem o convencimento adotado por ocasião da decisão cautelar.

No mês de junho de 2012, o MPDFT apresentou uma ação de execução de obrigações de fazer e de não fazer com pedido de antecipação de tutela em face do GDF e do IBRAM, relacionada ao licenciamento ambiental e à aprovação dos projetos urbanísticos dos parcelamentos Vivendas Lago Azul e Lago Sul, devido ao descumprimento de diversas cláusulas do TAC nº02/2007. Nesta ação foi registrado ainda o fato de que a própria síndica do condomínio votou como conselheira no CONPLAN pela aprovação do referido parcelamento,

²⁷¹ O professor Benny lembra que esse foi um dos pontos que mais criticou no CONPLAN. A regularização individualizada sem integração ao tecido urbano do Setor Habitacional.

o que ensejaria a nulidade da aprovação diante do que dispõe a Lei Federal nº 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, também aplicável ao DF por força da Lei Distrital nº 2834/01.

Data de setembro de 2013 o Termo de Compromisso de Compensação Ambiental²⁷² celebrado entre o IBRAM e a AMCLA. Pelo documento, estipulou-se o valor de R\$ 164.315,38 (cento e sessenta e quatro mil, trezentos e quinze reais e trinta e oito centavos) para a referida compensação, que deveriam ser empregados em benefício da Área de Proteção Ambiental (APA) do Lago Paranoá, unidade de conservação do grupo de uso sustentável afetada pela implantação do empreendimento. Para o cumprimento da compensação ambiental, a AMCLA ficaria responsável pela execução de obras e serviços de reforma, aquisição de bens e instalação de equipamentos no Parque de Uso Múltiplo do Lago Norte, área sob administração do IBRAM e inserida na APA do Lago Paranoá.

Em outubro de 2013, a AMCLA apresentou Ofício no âmbito do processo que tratava da regularização do imóvel, no qual encaminhou o histórico de tentativas de registro do parcelamento. O GRUPAR foi extinto em 2015, e a Coordenação de Urbanismo (COURB) da Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação (SEGETH) tornou-se a detentora de todo o acervo documental.

Durante as tentativas de regularização do condomínio promovidas até então, foram apresentadas três versões do projeto de urbanismo, elaboradas pela mesma empresa Geo Lógica. Tentou-se atender aos pontos levantados, tendo como parâmetros o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) nº02/2007, a legislação urbanística e ambiental aplicável e as recomendações da Procuradoria Geral de Justiça (PGJ), do MPDFT, nº 17/2008 e 10/2009. O MPDFT verificou que nem todos os aspectos considerados como falhas foram sanados ou esclarecidos. Ainda assim, a última versão foi aprovada pelo GRUPAR, publicada no DODF e encaminhada para registro.

Entre os aspectos que não foram atendidos, mesmo na última versão encaminhada para registro, pode-se citar:

- O percentual de 10% para áreas de Equipamentos Públicos Comunitários, Equipamentos Públicos Urbanos e Espaços Livres de Uso Público. A justificativa para o não atendimento teve como base o art. 131 do plano Diretor de Ordenamento territorial do Distrito Federal de 2009, e o art. artigo 52 da Lei

²⁷² Termo de Compromisso de Compensação Ambiental nº 100.000.0070/2013.

Federal nº11977/09. Foi apresentada compensação urbanística no Setor Habitacional Nova Colina.

- Medidas efetivas para atendimento dos dispositivos de recarga artificial de aquíferos. Apenas foi informado que os lotes edificados possuem caixas de recarga artificial implantadas.
- O TAC nº02/2007 impõe a necessidade de retirada dos muros externos e da guarita do condomínio, mas o projeto é omissivo a respeito. A AMCLA e o Grupar apresentaram posição de que seria responsabilidade dos órgãos de fiscalização do GDF decidirem pela retirada ou não destes elementos.
- O TAC nº02/2007 cita a regularização por setores habitacionais como um projeto único de forma a conectar todo o sistema viário, retirando-se barreiras físicas tais como muros e guaritas. Além de não atendida no projeto revisado, não houve resposta à referida recomendação. Schvarsberg menciona que esta é a questão urbanística chave, que ao não ser cumprida põe em xeque toda a política de regularização fundiária no DF;
- O TAC nº02/2007 destaca que não há propostas para formação de corredores ecológicos nem áreas destinadas às redes de água, esgoto e drenagem pluvial. O Ibram havia assumido a obrigação de incluir as referidas áreas no projeto, além de propostas para a formação de corredores ecológicos, zonas de amortecimento e parques. Além de não atendida no projeto revisado, não houve resposta à referida recomendação.

No que se refere ao primeiro item acima apresentado, que trata do percentual de 10% exigido para equipamentos públicos e espaços livres, destaca-se que, na planta do parcelamento apresentada em dezembro de 1990, no que pode ser classificada como uma primeira tentativa de regularização, havia previsão de área de lazer, posto de saúde, praça e área verde, sendo esta locada nos fundos dos lotes.

As unidades imobiliárias apresentavam área aproximada de 800m² e a área verde total ocupava 16% em relação ao total de área do condomínio. Nas versões elaboradas pela empresa Geo Lógica, essa área verde foi suprimida e incorporada nas unidades imobiliárias, que passaram a apresentar uma metragem de aproximadamente 1000m². Sendo assim, conclui-se que havia inicialmente uma preocupação em atender o índice de 35% de área pública conforme a Lei nº6.766/79, mas que, no decorrer do processo, foi abandonada. Até a última versão do

projeto de urbanismo elaborado pela empresa Geo Lógica não foi apresentada nenhuma proposta mais efetiva para atendimento dos 10% de área destinada a equipamentos públicos.

Sobre a recarga de aquíferos, foi afirmado, no Parecer Técnico nº 250/2011, que não havia comprovação de que os lotes possuíam caixas de recarga artificial implantadas. Ressalta-se que O Decreto nº24.255/2003, que dispõe sobre o zoneamento ambiental da APA da Cafuringa, traça como diretriz específica de uso a implantação dos sistemas de recarga artificial de aquíferos (art. 13, inciso VI). Além disso, verifica-se que, pelo fato de Sobradinho ser região de mananciais, há áreas de recarga natural de aquíferos de extrema importância para a preservação dos recursos hídricos. A ocupação irregular dos parcelamentos e, conseqüentemente, a impermeabilização do sistema viário e de parcela dos lotes implicam em perda significativa na recarga dos aquíferos, sobretudo se considerar a exploração desse recurso por meio dos poços tubulares profundos, como é o caso do Condomínio Vivendas Lago Azul.

Em 2014, foram elaboradas as Diretrizes Urbanísticas da Região de Sobradinho e Grande Colorado (DIUR 02/2014), pela Secretaria de Estado de Habitação, Regularização e Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal (SEDHAB). Este documento complementou o PDOT no sentido de orientar a ação do Poder Público e dos empreendedores privados no uso e ocupação urbana da área. Abrange o sistema viário e de circulação, sistema de centralidades, sistema de espaços verdes, e outras diretrizes.

A impugnação impetrada pelo MPDFT em 2011 continuou vigente, e as tratativas para a regularização do condomínio esfriaram no período entre 2011 e 2015. No ano de 2015, a Lei 13.240 trouxe a seguinte redação em seu texto original sobre a alienação de imóveis da União:

Art. 4º Os imóveis inscritos em ocupação poderão ser alienados pelo valor de mercado do terreno, excluídas as benfeitorias, aos respectivos ocupantes cadastrados na Secretaria do Patrimônio da União.

Art. 5º O foreiro ou o ocupante que não optar pela aquisição dos imóveis a que se referem os arts. 3º e 4º continuará submetido ao regime enfiteútico ou de ocupação, na forma da legislação vigente.

Art. 6º A Secretaria do Patrimônio da União verificará a regularidade cadastral dos imóveis a serem alienados e procederá aos ajustes eventualmente necessários durante o processo de alienação.

Art. 10. É assegurado ao ocupante de boa-fé o direito de preferência para a aquisição do respectivo imóvel sujeito a alienação nos termos desta Lei.

Art. 21. Fica o Poder Executivo autorizado a, por intermédio da Secretaria do Patrimônio da União, celebrar contratos ou convênios com órgãos e entidades da União, de Estados, do Distrito Federal ou de Municípios, notadamente a

Caixa Econômica Federal e a Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal - TERRACAP, para a execução de ações de cadastramento, regularização, avaliação e outras medidas necessárias ao processo de alienação dos bens imóveis a que se refere esta Lei e representá-la na celebração de contratos ou em outros ajustes.

Como desdobramento da tentativa de promover a regularização fundiária em áreas da União com respaldo na Lei 13.240/2015, em junho de 2016 foi firmado Acordo de Cooperação Técnica²⁷³ entre a União, o Distrito Federal, a Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal – TERRACAP e a Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal. Segue cláusula que define o objeto do referido ACT, seguida por cláusula que lista as áreas sobre as quais se pretendia promover a regularização, incluindo o Condomínio Vivendas Lago Azul:

CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO

O presente Acordo tem como finalidade estabelecer cooperação técnica entre os partícipes, visando o desenvolvimento de ações conjuntas para a regularização fundiária, urbanística e ambiental de áreas situadas no Distrito Federal, ocupada para fins urbanos e rurais, bem assim identificar políticas habitacionais de interesse da União e do Distrito Federal, inclusive em relação a atividades econômicas vinculadas aos respectivos empreendimentos.

Esta Cooperação deverá concretizar mediante a formulação de políticas e ações que aproximem as esferas de governo aos beneficiários finais, diretos ou indiretos, por meio de uma gestão participativa dos programas e projetos que observe as especificidades e particularidades locais e busque alternativas na adoção de soluções, de forma a qualificar e acelerar o processo de regularização fundiária no Distrito Federal.

CLÁUSULA SEGUNDA – DAS ÁREAS ABRANGIDAS PELO ACORDO

As áreas a seguir listadas e constantes do Anexo I serão objeto de regularização por este Acordo, podendo ser nele inseridas novas áreas de interesse dos partícipes, que necessitem de ações para a regularização fundiária, urbanística e ambiental;

(...);

- Setor Habitacional Grande Colorado – Imóvel denominado Fazenda Contagem de São João, com área de 121,4ha, correspondendo aos parcelamentos irregulares denominados “Condomínio Vivendas Bela Vista” e “Condomínio Vivendas Lago Azul”.

A partir de julho de 2017, com a lei 13.465, houve alteração nos artigos 4º e 5º da Lei 13.240/2015, além da inclusão do art. 8º, nos seguintes termos:

Art. 4º Os imóveis inscritos em ocupação poderão ser alienados pelo valor de mercado do imóvel, segundo os critérios de avaliação previstos no art. 11-C da Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, excluídas as benfeitorias realizadas pelo ocupante.

²⁷³ Inteiro teor do Acordo de Cooperação Técnica disponível no Processo SEI nº 04905.000259/2016-93.

§ 1º A alienação a que se refere este artigo poderá ser efetuada à vista ou de forma parcelada, permitida a utilização dos recursos do FGTS para pagamento total, parcial ou em amortização de parcelas e liquidação do saldo devedor, observadas as demais regras e condições estabelecidas para uso do FGTS.

§ 2º As demais condições para a alienação dos imóveis inscritos em ocupação a que se refere este artigo serão estabelecidas em ato da Secretaria do Patrimônio da União (SPU).

§ 3º A Secretaria do Patrimônio da União (SPU) verificará a regularidade cadastral dos imóveis a serem alienados e procederá aos ajustes eventualmente necessários durante o processo de alienação.

§ 4º O prazo de validade da avaliação de que trata o caput deste artigo será de, no máximo, doze meses.” (NR)

Art. 5º O ocupante que não optar pela aquisição dos imóveis a que se refere o art. 4º continuará submetido ao regime de ocupação, na forma da legislação vigente.” (NR)

Art. 8º -A. Fica a Secretaria do Patrimônio da União (SPU) autorizada a receber Proposta de Manifestação de Aquisição por ocupante de imóvel da União que esteja regularmente inscrito e adimplente com suas obrigações com aquela Secretaria.

§ 1º O ocupante deverá apresentar à SPU carta formalizando o interesse na aquisição juntamente com a identificação do imóvel e do ocupante, comprovação do período de ocupação e de estar em dia com as respectivas taxas, avaliação do imóvel e das benfeitorias, proposta de pagamento e, para imóveis rurais, georreferenciamento e CAR individualizado.

§ 2º Para a análise da Proposta de Manifestação de Aquisição de que trata este artigo deverão ser cumpridos todos os requisitos e condicionantes estabelecidos na legislação que normatiza a alienação de imóveis da União, mediante a edição da portaria do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, de que trata o art. 8º desta Lei, bem como os critérios de avaliação previstos no art. 11-C da Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998.

§ 3º O protocolo da Proposta de Manifestação de Aquisição de imóvel da União pela Secretaria do Patrimônio da União (SPU) não constituirá nenhum direito ao ocupante perante a União.

§ 4º A Secretaria do Patrimônio da União (SPU) fica autorizada a regulamentar a Proposta de Manifestação de Aquisição de que trata este artigo, mediante edição de portaria específica.”

Assim, através das facilidades criadas pela Lei 13.465/2017, com esclarecimentos sobre os critérios de avaliação e a possibilidade do atual ocupante de imóvel da União manifestar interesse em adquiri-lo, a presidente da Associação de Moradores do Condomínio Vivendas Lago Azul, juntamente com representantes de outros condomínios irregulares localizados em terras públicas, passaram a procurar novamente a SPU, com o interesse de retomar as tratativas para regularização dos referidos parcelamentos.

A nova lei, entre outras coisas, facilitou a possibilidade de venda direta, prevendo que as condições para aquisição se aplicassem apenas a quem ocupava o imóvel até o dia 22 de

dezembro de 2016. Seria preciso ter inscrição de ocupação e estar em dia com a Secretaria de Patrimônio da União. Os terrenos passaram a poder ser comprados à vista ou em até 240 parcelas, com entrada de 5% do valor do terreno, por famílias com renda de cinco a dez salários-mínimos. Se a renda familiar for superior, o parcelamento máximo passa para 120 vezes e a entrada, para 10% do valor do imóvel. Nos pagamentos à vista, os moradores passaram a ter 25% de desconto, podendo também usar o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) para o pagamento. Quem não possuir recursos para comprar o terreno, pode permanecer nele pagando taxa de ocupação à União. Em 2020, por exemplo, a taxa de ocupação apresentou o valor de R\$ 2.104,68 (dois mil, cento e quatro reais e sessenta e oito centavos), um valor irrisório perante os praticados no mercado que, conforme já abordamos, serve como mecanismo de subsídio a famílias de renda média e alta em relação ao patrimônio público.

Através de uma Nota Técnica²⁷⁴, a SPU se manifestou favoravelmente sobre a possibilidade de retomada das ações com vistas à regularização do Condomínio Vivendas Lago Azul, e submeteu a questão à Consultoria Jurídica (CONJUR) indagando, entre outras questões, se permanecia válida a interpretação constante de parecer anterior da CONJUR, que indicava ser juridicamente viável a venda por gleba ou por lote, com direito de preferência ao atual ocupante. Nesse sentido, a manifestação da CONJUR²⁷⁵ reafirmou os termos do parecer anterior²⁷⁶, como se segue:

12. Feitas essas ponderações iniciais, passa-se aos questionamentos elaborados pela Secretaria do Patrimônio da União.

13. Primeiro questionamento: "a) as discussões pretéritas a respeito do exercício do direito de preferência, descritas ao longo desta Nota, foram superadas com a edição da Lei 13.240, de 2015, que em seu art. 4º, tanto na redação original como na versão atual, revela tratar-se a alienação a ocupantes de áreas da União como uma venda direta, bastando que estejam cadastrados junto à SPU, independentemente da data em que passaram a ostentar tal condição?"

14. Resposta: Sim. Conforme já apontado acima, atualmente a alienação dos imóveis inscritos em ocupação pode ocorrer diretamente ao ocupante nos termos do art. 4º da Lei nº 13.240, de 2015, o qual não traz mais o requisito temporal referente à data da ocupação. Há que se observar, ainda, os demais regramentos trazidos na Lei nº 13.240, de 2015, dentre eles a necessidade de inclusão do imóvel inscrito na portaria a que se refere o art. 8º desta lei. Até por isso, perde-se a necessidade de se analisar a questão da transmissibilidade do direito de preferência; a venda direta pode ser realizada em benefício do ocupante atualmente inscrito.

15. Segundo questionamento: "b) segundo as normas atuais que regem a matéria, afora a pendência do trânsito em julgado de algumas ações judiciais citadas nesta Nota,

²⁷⁴ Nota Técnica nº 12091/2017-MP, de 13 de julho de 2017, Processo nº 04905.004603/2004-80.

²⁷⁵ Parecer nº 00988/2017/ACS/CGJPU/CONJUR-MP/CGU/AGU.

²⁷⁶ Parecer/MP/CONJUR/MAA/Nº 0212 - 5.7/2008.

continuam viáveis as opções de alienação do imóvel sejam por gleba ou por lote individualizadamente?"

16. Sim. A conclusão alcançada no PARECER/MP/CONJUR/MAA/Nº 0212 - 5.7/2008 no sentido de ser juridicamente viável a alienação do imóvel por gleba ou por lote individualizado continua válida.

17. Reitera-se, todavia, a ponderação feita no referido parecer de que "Decerto a venda de cada lote individualmente permitiria à União auferir mais recursos com a alienação."

18. Importante ressaltar, contudo, que, caso a opção administrativa seja pela alienação por lote individualizados, afora as diversas providências que deverão ser implementadas pela SPU com vistas ao atendimento do quanto disposto na Lei nº 6.766, de 1979, o órgão precisará promover a regularização cadastral dos ocupantes, diligenciando as respectivas inscrições individuais, uma vez atendidos os requisitos legais. Isso porque a venda direta a que se refere a Lei nº 13.240, de 2015, hipótese legal hoje aplicável, tem por destinatário o ocupante inscrito. É dizer: enquanto a inscrição de ocupação da gleba inteira estiver em nome da Associação, não há fundamento legal para a venda direta por lotes individualizados, ainda que aos associados e ocupantes de fato.

19. No mais, cumpre frisar novamente que estando a questão judicializada, antes de realizar qualquer providência no feito o órgão patrimonial deve obrigatoriamente consultar aos órgãos contenciosos competentes da AGU sob o atual andamento das demandas judiciais.

20. Com as ponderações feitas acima, entende-se que, do ponto de vista estritamente da aplicação da legislação de cunho patrimonial, foram dirimidas as dúvidas jurídicas apresentadas na Nota Técnica nº 12091/2017-MP, motivo pelo qual se sugere a devolução do feito para a Secretaria do Patrimônio da União.

21. Sugere-se, ainda, a abertura de tarefa no SAPIENS para a Procuradoria-Regional da União da 1º Região e para a Procuradoria-Geral da União com o intuito de cientificar os referidos órgãos do interesse da Secretaria do Patrimônio da União em saber o atual andamento das demandas judiciais que envolvem a regularização do imóvel de propriedade da União, com aproximadamente 15.000,00m², localizado na margem da Rodovia DF-150, Km 2, Rua São Francisco, localidade denominada Grande Colorado, Região Administrativa de Sobradinho, Distrito Federal, onde se encontra o Condomínio Vivendas Lago Azul.

As tratativas evoluíram para a celebração de novo Acordo de Cooperação Técnica com a Associação do Condomínio em questão, que viria a ser complementar/auxiliar ao Acordo de Cooperação Técnica já firmado entre União e Distrito Federal. Antes da celebração do referido acordo, entretanto, a SPU encaminhou Ofício²⁷⁷, questionando à Associação sobre o interesse em formular proposta de manifestação de aquisição da área ocupada, nos termos da Lei 13.465/2017, e também se a entidade pretendia adquirir a área pela gleba, com pagamento à vista, ou se preferiam a aquisição por lotes individualizados.

Como resposta, a Associação encaminhou comunicado à SPU informando que os condôminos haviam se manifestado pela aquisição dos lotes de forma individual. Apesar da

²⁷⁷ Ofício nº 64134/2017-MP.

referida manifestação por parte dos interessados, entende-se que se trata de decisão que compete eminentemente ao ente público, pois deve preponderar o aspecto da vantajosidade econômica à União, uma vez que estamos diante de uma área pública, explorada por particulares que não se enquadram no perfil socioeconômico de baixa renda. A manifestação técnica da SPU²⁷⁸, entretanto, foi no sentido de que a maior vantajosidade para a União se daria pela venda por lotes, o que coincidiu com a manifestação dos que viriam a ser os futuros adquirentes. Ressaltou-se, no mesmo documento técnico, que haveria necessidade de realizar avaliação específica dos imóveis, com o rigor e pormenores necessários.

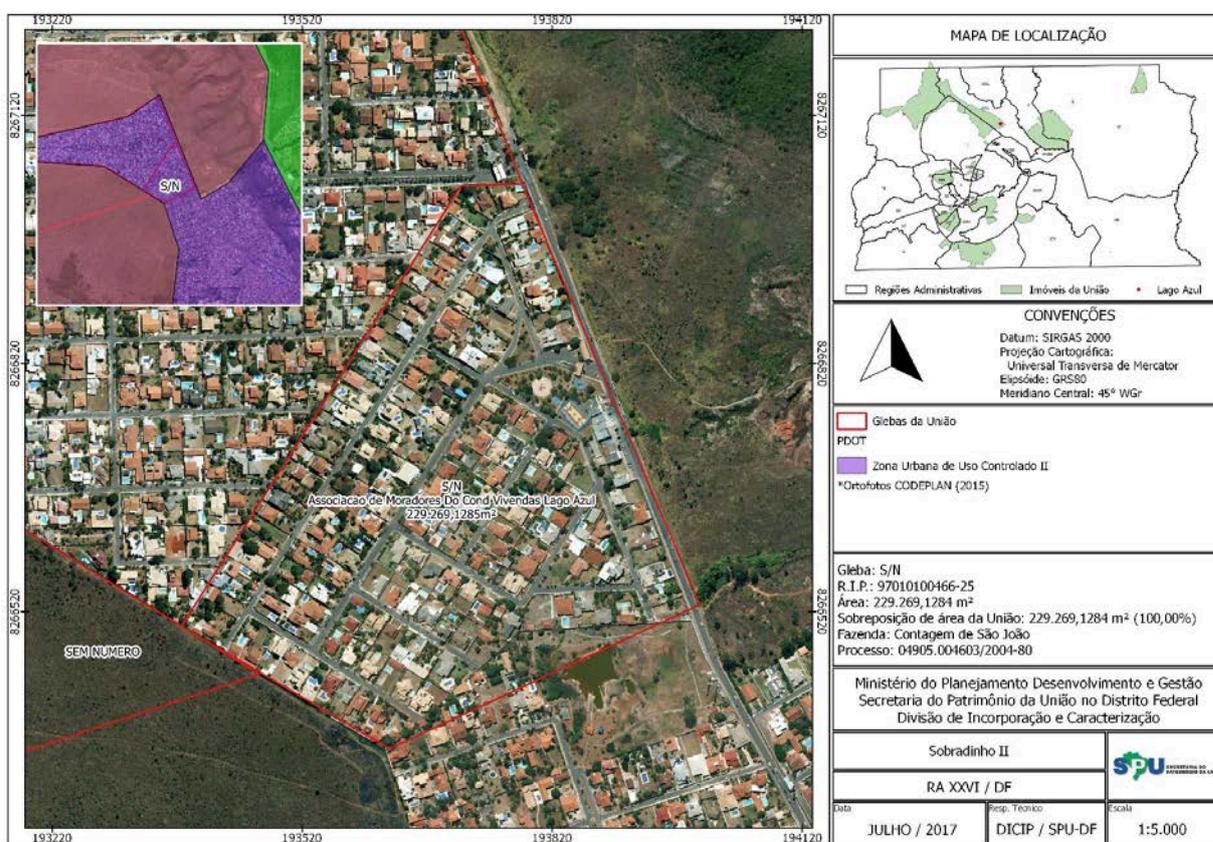


Ilustração 33 - mapa do Condomínio Vivendas Lago Azul totalmente consolidado e em processo de regularização através de venda direta aos ocupantes. Fonte: SPU, 2017.

O Acordo de Cooperação Técnica²⁷⁹ assinado pelo então Secretário do Patrimônio da União e pela Presidente da Associação de Moradores do Condomínio Vivendas Lago Azul foi firmado em 1º de setembro de 2017, e publicado no Diário Oficial da União (DOU) em 4 de setembro de 2017.

²⁷⁸ Nota Técnica nº 14771, de 17 de agosto de 2017, processo nº 04905.004603/2004-80.

²⁷⁹ Nº Processo: 04905.002217/2017-78.

Em 18 de setembro de 2017, o Ministério Público Federal encaminhou Ofício²⁸⁰ à Superintendência do Patrimônio da União do Distrito Federal comunicando sobre a instauração de Ação Civil Pública:

1. Trata-se de Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público Federal, na qual se requer a em face da União: a condenação em obrigação de não fazer, qual seja, não alienar e não conceder o direito real de uso da área antes da aprovação de licença ambiental pelo IBAMA, bem como antes de aprovação de projeto urbanístico pelo Distrito Federal, e ainda a condenação em obrigação de fazer, qual seja, alienar a área mediante venda de lotes individuais, precedida de inscrição dos ocupantes e avaliação das unidades.

Na sequência dos procedimentos adotados pela SPU, através de Portaria²⁸¹ foi instituído um Comitê Gestor para gerenciamento e o acompanhamento da execução do Acordo de Cooperação Técnica (ACT).

Com o advento da Lei 13.465/2017, a Unidade Central da Secretaria do Patrimônio da União, por meio da Portaria SPU nº 246/2017, avocou a competência da Superintendência do Patrimônio da União no Distrito Federal (SPU/DF) para promover as ações de caracterização, atualização e destinação do imóvel Condomínio Vivendas Lago Azul. A ação foi caracterizada como um projeto piloto, realizado diretamente pela Unidade Central. Definiu-se um plano de ação no âmbito do ACT, cuja primeira atividade estipulada foi uma reunião do Comitê Gestor SPU/AMCLA, em 28/11/2017; e a última, a assinatura dos primeiros contratos de compra e venda em 18/05/2018.

Neste sentido, em dezembro de 2017, atendendo o Acordo de Cooperação Técnica firmado entre a SPU e a Associação de Moradores do Condomínio Vivendas Lago Azul, o Departamento de Caracterização e Incorporação do Patrimônio autorizou o cadastramento e/atualização cadastral sistêmico e demais atividades de caracterização dos imóveis localizados no imóvel denominado Condomínio Vivendas Lago Azul. Dessa forma, a Coordenação-Geral de Incorporação do Patrimônio - CGIPA promoveu o fracionamento do RIP primitivo, gerando 174 RIPs derivados e individualizados. Após a realização do cadastro, a expectativa era de que a venda dos imóveis aos ocupantes ocorresse até meados de 2018.

Os documentos foram encaminhados para registro cartorial dos imóveis individualizados, dando prosseguimento à regularização da área, que se efetivaria com a venda direta dos lotes aos ocupantes. Assim, após a transferência da inscrição de ocupação, que estava no nome da AMCLA, para os ocupantes, e o registro no cartório de imóveis, seria necessária a

²⁸⁰ Ofício nº 05086/2017/DIAAU/PRU1R/PGU/AGU.

²⁸¹ Portaria nº 193, de 17 de novembro de 2017.

realização de avaliação para a posterior elaboração dos contratos de compra e venda dos imóveis. No processo de regularização do condomínio, coube à AMCLA atuar junto ao Ministério Público para garantir a viabilidade do parcelamento da área e do registro individual dos lotes no Cartório. Depois disso, a Secretaria do Patrimônio da União (SPU) realizou a avaliação dos lotes para elaborar os contratos de compra e venda. Outra negociação feita à época pela SPU com vistas à regularização foi a cessão de uma área ao GDF para a instalação de equipamentos públicos, exigida para a formalização do condomínio.

No mês de junho de 2018 a SPU assinou contrato com a Caixa Econômica Federal, que ficaria responsável pela avaliação dos imóveis. Também em junho de 2018, o 7º Ofício de Registro de Imóveis do DF liberou as escrituras dos 174 lotes do condomínio.

Em reunião ocorrida entre a SPU e a AMCLA em 20 de agosto de 2018 foi comunicado que os lotes do condomínio, com aproximadamente 1.000 m² custariam em torno de R\$ 288.000,00 (podendo chegar a R\$ 304.000,00). Os valores foram definidos de acordo com a avaliação realizada pela Caixa Econômica Federal. Tomando-se esse valor como base, após o desconto de R\$ 15.000,00 relativo à infraestrutura, o imóvel passaria a custar R\$ 273.000,00. Deduzido desse novo valor o percentual estabelecido em decorrência da valorização imobiliária, fixado em 41,07%, os lotes seriam vendidos por aproximadamente R\$ 160.000,00. Para pagamento à vista foi prevista a aplicação de mais um desconto, dessa vez de 25%. Assim, o valor final do imóvel para pagamento à vista poderia chegar a R\$ 120.000,00, ou seja, menos da metade do valor originalmente avaliado pela Caixa, ou R\$ 168.000,00 a menos que o valor da avaliação.

Os moradores que optassem por não adquirir os lotes poderiam continuar residindo nos mesmos, sendo necessário continuar pagando as taxas de ocupação que, em 2018, custavam em média R\$ 2.200,00 por ano. Observe-se que nos processos de regularização conduzidos pela TERRACAP não há essa opção, tendo em vista que os lotes que não são adquiridos pelos ocupantes são destinados à licitação.

Em 22 de outubro de 2018, a SPU publicou a Portaria nº 10.640²⁸², dispondo sobre os procedimentos para a definição de “valor justo” da unidade imobiliária a ser regularizada pela União nos casos de REURB-E. A referida Portaria definiu os métodos a serem utilizados para

²⁸² Disponível em: http://www.in.gov.br/web/guest/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/46674416/do1-2018-10-23-portaria-n-10-644-de-22-de-outubro-de-2018-46674296. Acesso em 27/7/2020.

a avaliação dos imóveis, descontados o valor das acessões e benfeitorias do ocupante e a valorização decorrente da implantação dessas acessões e benfeitorias.

Saliente-se que, no início das negociações sobre os valores dos lotes, a União havia concordado apenas em abater do valor de avaliação dos imóveis, os investimentos em infraestrutura. Foram aproximadamente 2 meses de discussão entre a AMCLA e SPU, até que chegaram ao acordo para que fossem descontadas também a valorização decorrente da implantação de acessões e benfeitorias. O principal argumento utilizado pela AMCLA para conseguir negociar valores mais baixos, descontando inclusive a valorização decorrente da implantação das acessões e benfeitorias, foi justamente que a metodologia utilizada pela TERRACAP para a venda de imóveis em condomínios na região do Lago Sul, como o Ville de Montagne e o Solar de Brasília, consideravam os mencionados descontos.

Os moradores do condomínio Vivendas Lago Azul contrataram, inclusive, uma avaliação particular para estimar o valor de mercado e os gastos com infraestrutura no parcelamento para, dessa forma, ter uma ideia do preço de negociação com a União. De acordo com esse estudo, um lote vazio no condomínio custa cerca de R\$ 265 mil. Com base na metodologia fixada pela Agência de Desenvolvimento de Brasília (TERRACAP) nas vendas diretas realizadas pelo GDF, os moradores estimaram que o preço final teria uma redução de 41%, o que levaria a um valor de R\$ 159 mil. Aplicados os 25% de desconto para pagamentos à vista, esse valor poderia cair para até R\$ 119 mil. A reportagem²⁸³ que forneceu a informação anterior destacou que esses números, entretanto, não foram negociados com a União nem fazem parte da avaliação oficial da Caixa. Servem apenas como uma base para a comunidade. Mas não deixa de chamar atenção à similitude entre o valor final estipulado pela SPU, após a avaliação da Caixa e aplicados os descontos, e a avaliação particular contratada pelos condôminos.

Nesse sentido, observa-se que primeiro foi realizada a avaliação e aplicados os descontos, com a definição do valor final de venda dos imóveis. A Portaria definindo a metodologia avaliativa empregada foi publicada apenas 2 meses depois. Destaque-se que o art. 16 da Lei nº 13.465/2017 determina que “a aquisição de direitos reais pelo particular ficará condicionada ao pagamento do justo valor da unidade imobiliária regularizada”. Ainda segundo esse dispositivo, o preço final deve ser definido “sem considerar o valor das acessões e benfeitorias do ocupante e a valorização decorrente da implantação”.

²⁸³ Disponível em: <https://www.contextoexato.com.br/post/df-vai-ter-loteamento-em-terra-da-uniao-legalizado20180629>. Acesso em 27/7/2020.

No dia 24 de dezembro de 2018 houve a publicação da Portaria nº 13.661, de 21 de dezembro de 2018, autorizando a venda direta de 157 de um total de 174 lotes no Condomínio Vivendas Lago Azul. Os lotes priorizados foram aqueles com características residenciais. O passo seguinte foi a convocação dos ocupantes para se manifestarem pessoalmente quanto ao interesse de aquisição dos lotes. Os convocados teriam o prazo de 30 dias para resposta, e de mais 60 dias para efetuarem o pagamento e fazerem jus aos 25% de desconto, conforme previsto em lei.

No mesmo dia da publicação da Portaria, aproximadamente 60 moradores do condomínio já se dirigiram à SPU para iniciar o processo de compra à vista dos lotes. Desses, 58 concretizaram o processo de compra à vista. Durante os dias subsequentes, entretanto, muitos moradores optaram pelo financiamento. Nesta modalidade de aquisição, o valor dos imóveis foi de aproximadamente R\$ 221.000,00, parcelados.

A dinâmica dos procedimentos de alienação, entretanto, encontrou um entrave devido a dificuldades burocráticas para a emissão das escrituras dos imóveis, que haviam sido prometidas para até um mês a partir da data de aquisição. Assim, pessoas que adquiriram seus imóveis em dezembro de 2018 ou no início de janeiro de 2019, ainda não haviam recebido as escrituras até abril de 2020, apesar das subsequentes promessas da SPU em resolver a questão.

Um dos pontos alegados para a dificuldade em relação à emissão das escrituras foi a mudança na legislação ocorrida entre 2015 e 2017, gerando necessidade de adequação dos contratos a nova lei, ou seja, a Lei 13.465/2017. Apenas em 24 de abril de 2020 foram assinadas as primeiras 28 escrituras dos lotes do Condomínio Vivendas Lago Azul.

Segue linha do tempo com os principais marcos do processo de regularização do Condomínio Vivendas Lago Azul.

1991: Início do processo de regularização

2004: Assinatura de convênio de cooperação técnica com a SPU

2010: Renovação do convênio

2011: Aprovação do projeto de regularização pelo GDF

2017: Renovação do convênio

2018: Projeto de regularização registrado em cartório e anúncio do início de vendas

2019: Primeiras compras

2020: Entrega das escrituras

De acordo com informação fornecida pelo então Secretário de Coordenação e Governança da União do Ministério da Economia, Fernando Bispo²⁸⁴, outras quatro áreas de propriedade da União serão regularizadas no Distrito Federal: o Trecho 2 de Vicente Pires; a Fazenda Sálvia, que fica entre Sobradinho e Planaltina; e os condomínios Nova Colina, e Vivendas Bela Vista, em Sobradinho. Sobre a regularização da Fazenda Sálvia, inclusive, tem sido publicadas matérias²⁸⁵ sobre a assinatura de Acordo de Cooperação Técnica em julho de 2020. Parceria público-privada entre a Secretaria de Coordenação e Gestão do Patrimônio da União, do Ministério da Economia e a Associação Brasileira de Produtores Rurais em Áreas da União (ABPRU), terá por objetivo regularizar até 12 mil imóveis na área, entre Sobradinho e Planaltina. A Fazenda Sálvia possui aproximadamente 10.800 hectares, e abriga glebas rurais, condomínios e assentamentos. O cadastramento dos interessados na regularização fundiária estava previsto para acontecer a partir do mês de setembro de 2020²⁸⁶.

Ao analisar o processo de regularização fundiária do Condomínio Vivendas Lago Azul alguns aspectos chamam a atenção, sobretudo no que se refere ao estabelecimento do valor venal dos imóveis. Foram previstas três deduções sobre o valor decorrente da avaliação realizada pela Caixa Econômica Federal: de cerca de 5% relativa à infraestrutura implantada pelo condomínio, de cerca de 41% relativa à valorização imobiliária, e de 25% para pagamento à vista. Entretanto, não é mencionada qualquer tipo de compensação ao poder público em virtude da conversão do solo rural para urbano, da implantação de parte da infraestrutura como a rede de energia elétrica pela CEB, da doação de área pela SPU (Nova Colina) ao GDF como forma de compensação urbanística; e de doação de área pela SPU ao GDF para a implantação de equipamentos públicos. Também não consta dos processos analisados se o condomínio arcou com o valor de R\$ 164.315,35, estipulado como forma de compensação ambiental para viabilizar a regularização.

²⁸⁴ Fonte:

https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2020/02/10/interna_cidadesdf,827160/publicada-portaria-que-permite-regularizacao-de-areas-da-uniao-no-df.shtml. Acesso em 29/7/2020.

²⁸⁵ Matérias acessíveis em:

https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2020/07/29/interna_cidadesdf,876608/acordo-assinado-nessa-quinta-permitira-regularizacao-da-fazenda-salvia.shtml ;
<https://www.agenciabrasilia.df.gov.br/2020/07/31/regularizacao-fundiaria-por-parceria-publico-privada-e-lancada-no-df/> e <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2020/julho/acordo-de-cooperacao-permitira-regularizacao-fundiaria-de-12-mil-imoveis-no-df>. Acesso em 02/08/2020.

²⁸⁶ Fonte:

https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2020/07/31/interna_cidadesdf,877409/cadastro-para-regularizacao-fundiaria-da-fazenda-salvia-comeca-em-sete.shtml. Acesso em 02/08/2020.

Autores como Martim Smolka e María Mercedes Maldonado²⁸⁷ exemplificam que apenas a conversão de solo rural para urbano aumenta o valor do imóvel em até 400%, o que significa uma apropriação privada de investimentos públicos, ou simplesmente renúncia de receitas.

Tipo de modificação no uso do solo	Preço antes da modificação (US\$/m²)	Incremento (%)	Preço após a modificação (US\$/m²)	Mais-valias em um lote com 5.000m² (US\$)
Conversão de rural para urbano	2	400	10	40.000
Potencial construtivo	100	80	180	400.000
Zoneamento	200	100	400	1.000.000

Tabela 20 - efeitos gerados nos preços do solo por mudanças administrativas nos usos do solo. Fonte: Adaptado da apresentação de Martim Smolka no “Curso de Desarrollo Profesional Mercados informales de suelo y regularización de asentamientos en América Latina”, promovido pelo Instituto Lincoln de Políticas do Solo, 2017.

Ou seja, no Brasil, vide o estudo de caso apresentado, decisões do poder público resultaram em modificações dos normativos, tornando-os facilitadores de uma regularização fundiária que parece favorecer por demais o privado em detrimento do público. Mesmo considerando que o caso relatado e analisado se refere a um condomínio que foi parcelado irregularmente e teve as vendas iniciadas em período no qual acontecia o que podemos chamar de imbróglio fundiário, pois as terras ainda não eram formalizadas enquanto propriedade da União.

Gestores públicos comemoram como uma boa solução a regularização com a venda direta de lotes em um parcelamento irregular ocupado pela classe média e média-alta, ainda que os imóveis tenham sido alienados a valores bastante questionáveis, e renunciando a uma perspectiva mais ampla de integração com o entorno, que dialogue com a sustentabilidade ambiental e urbanística. A cidade segue com o incentivo não tácito ao espraiamento, e no momento atual de discussão para a revisão do PDOT, esta é uma questão fundamental a ser levada em consideração.

²⁸⁷ Os exemplos foram trazidos durante o “Curso de Desarrollo Profesional Mercados informales de suelo y regularización de asentamientos en América Latina”, promovido pelo Instituto Lincoln de Políticas do Solo em dezembro de 2017, na cidade de Belo Horizonte.

Conforme mencionam Ribeiro e Holanda (2010), Brasília e o Distrito Federal apresentam um padrão disperso, ou inverso, de morfologia urbana, com densidades mais baixas no centro e mais altas nas periferias. Tal característica acarreta diversos custos ao poder público para viabilizar equipamentos públicos e infraestrutura urbana. São 82% dos empregos formais no Plano Piloto, com menos de 10% da população residindo nesta localidade. Soluções conforme a adotada para este condomínio vão na contramão das expectativas de aplicação do Estatuto da Cidade, e que dialogam com os novos normativos editados em série a partir de 2016, que possuem a Lei nº 13.465/2017 como protagonista.

O caso do Condomínio Vivendas Lago Azul, não obstante as peculiaridades urbanísticas, ambientais e sociopolíticas do DF, é empiricamente ilustrativo dos descompassos, descaminhos, contradições e lógicas inerentes à política de alienação de bens imóveis da união, sobretudo no contexto de inflexão ultraliberal pós-2016. Percebe-se que o sentimento predominante entre os que apoiam e estão conduzindo soluções conforme a que foi adotada no “Lago Azul” é o de se livrar de um problema, ao atender aos anseios de parcela da população que exerce pressão e influência por soluções ao seu favor. E ainda se arrecadou algo com o suposto bom negócio. Há motivo para comemorar? Pelo jeito só para os ocupantes agora proprietários, mas o fato é divulgado amplamente na imprensa como um grande feito. Parece que não regularizar ou regularizar considerando realmente os custos e benefícios do processo de urbanização envolvido não tem sido uma opção política no país.

5. CONCLUSÃO

A tese possui como tema a alienação dos imóveis da União, sobretudo a partir da Medida Provisória 759/2016, convertida na Lei nº 13.465/2017. Buscou-se conduzir um debate crítico ao longo de toda a abordagem, pautado em referências teóricas e conceituais que defendem o direito à cidade, a função social da propriedade, o direito que não se encerra nas leis, a democracia e a justiça social.

Com a investigação, procuramos compreender e analisar os bens imóveis da União e sua relação com o Direito Urbanístico, a trajetória recente de reorientações da Política e da Legislação, seus significados e impactos com foco empírico ilustrativo no Distrito Federal, conforme apresentado no Objetivo Geral: descrever o histórico dos bens imóveis da União, sua trajetória legislativa e analisar as alterações promovidas pela Lei nº 13.465/2017, seus Decretos regulamentadores (Decreto nº 9.309/2018, Decreto nº 9.310/2018) e normativos subsequentes, no que se refere à alienação e a regularização fundiária de imóveis da União, problematizando teórica e empiricamente suas possíveis consequências.

Adotamos como pressuposto que a legislação anterior, voltada à regularização fundiária e às possibilidades de destinação do Patrimônio da União, se adequava à Constituição de 1988 e ao Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), e que os novos normativos representam uma inflexão, de conteúdos ideológicos, princípios, valores e concepção, em relação ao princípio constitucional de cumprimento da função socioambiental pelo patrimônio público.

Ademais, partimos do entendimento complementar à premissa apresentada de que, a partir da Medida Provisória 759/2016, da Lei nº 13.465/2017 e normativos subsequentes, as destinações chamadas sociais, que deveriam ser o principal objetivo e foco do Governo Federal para a gestão democrática do patrimônio imobiliário da União, não têm sido priorizadas. A prioridade atual, como a pesquisa explorou, tem sido a alienação para média e alta renda, para agentes do mercado imobiliário, e a constituição de fundos de investimento. Pelo que investigamos, analisamos criticamente e apresentamos enquanto resultados ao longo da pesquisa, acredita-se que a premissa restou confirmada, ainda que, como diz Magalhães (2019), haja diferenças consideráveis entre o desejado e preconizado, ou seja, entre o objeto legal originalmente tipificado, e àquilo que observamos empiricamente.

Ao longo de quatro capítulos o tema foi tratado sob diversos aspectos, demonstrando o percurso realizado para se atingir o Objetivo Geral e os Específicos, aos quais foram se agregando outros assuntos de interesse no desenrolar da pesquisa. As referências teóricas e conceituais estão presentes em toda a investigação. Partiu-se de uma abordagem geral,

contextualizando o objeto em estudo através de um resgate das referências conceituais que dialogam com o tema, passando pelo entendimento do universo que integra os bens imóveis da União, pelas modificações nos marcos legais a partir de 2016, até chegar na abordagem empírica com foco no Distrito Federal. Acredita-se que os questionamentos que deram origem à pesquisa foram satisfatoriamente explorados, investigados e respondidos, sendo incorporados aos temas desenvolvidos em cada capítulo e dando origem a novas indagações, que poderão servir como ponto de partida para investigações posteriores.

Conforme proposto, no primeiro capítulo apresentamos as referências conceituais que dialogam com o tema, partindo da abordagem que insere a investigação no campo das políticas públicas espaciais, conforme definido por Steinberger (2013). Políticas públicas surgem para enfrentar problemas públicos coletivamente relevantes. Nesse sentido, as políticas governamentais são o subgrupo mais relevante das políticas públicas, sendo aquelas elaboradas e estabelecidas pelos atores governamentais. Leis, medidas provisórias, decretos e outros normativos, de iniciativa do Poder Executivo, se inserem nesse contexto.

Ao analisar políticas públicas, entretanto, cabe responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por que e que diferença faz, tendo em vista que a essência da política pública é o embate em torno de ideias e interesses, conforme diz Souza (2016). As ações das políticas públicas acontecem no espaço, sendo este o seu *locus*. Ordenar, articular, organizar um determinado território em movimento, um território usado, um espaço geográfico, conforme caracteriza Milton Santos (1994), seria o desafio a ser enfrentado pela elaboração das Políticas Nacionais. Ainda, mencionamos que abordar o tema das políticas públicas espaciais requer tratar de *policy* e *politics*, ou seja, da política em seu conteúdo formal e dos processos políticos de tomadas de decisões. Há uma inerente indissociabilidade desses dois conceitos.

Um breve histórico da trajetória do planejamento urbano no Brasil foi trazido na sequência. Para isso partimos de alguns conceitos que consideramos fundamentais quando nos propomos a estudar o fenômeno urbano, buscando esclarecer o significado de cidades utilizando referências como Rolnik (2015), Max Weber (1921) e Christaller (1933); a diferença entre estas e os municípios, bem como o processo de criação de municípios no Brasil, e o que entendemos como Direito à Cidade (LEFEBVRE, 2006), uma das ideias referenciais e conceituais defendidas e norteadoras desta pesquisa.

Propusemos uma subdivisão da história da urbanização brasileira em quatro períodos, baseados nos estudos de Chaffun (1997) e Leme (1999), de progressiva e acentuada concentração das pessoas em cidades: de 1895 a 1930, de 1930 a 1945, de 1945 a 1980, e após

1980. Nas abordagens específicas sobre os quatro períodos propostos, outros autores contribuíram como referências teóricas e conceituais, como Schvasberg (2011), Montandon (2011) e Acselrad (1999). Ressaltou-se a formalização da política urbana com a Constituição Federal de 1988 e a sua regulamentação pelo Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), uma avançada legislação urbanística.

Elaboramos uma listagem cronológica com os principais marcos relacionados ao planejamento urbano no Brasil, a partir do final da década de 1970; e destacamos a proeminência de uma agenda internacional, de modo a responder às necessidades das agendas de desenvolvimento sustentável, muitas delas decorrentes de grandes acordos internacionais.

Abordamos a questão das competências para legislar sobre a matéria de Direito Urbanístico, destacando a importância dos municípios, maiores produtores legislativos nesta seara, apesar das grandes assimetrias que observamos quando comparamos estas unidades da federação. Ressaltamos que cerca de 70% dos municípios brasileiros dependem em mais de 80% de verbas oriundas de transferências da União e dos Estados, e que o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) é a principal fonte de recursos para 60% das prefeituras do país. Esses dados refletem a dinâmica de ocupação desigual e fragmentada no território brasileiro, e o modelo discursivamente descentralizador e municipalista adotado na Constituição Federal de 1988, que descentralizou mais ônus e encargos do que recursos e poder de decisão, conforme destacado por Schvasberg (2011), ainda que a política, o planejamento e a gestão do uso do solo constituam matéria municipal fundamental.

Trouxemos um pouco da potencialidade dos instrumentos do Estatuto da Cidade, ainda subutilizados na maioria dos municípios, que não os exploram ou exploram muito pouco, apesar de já possuírem 20 anos de “estrada”; e apresentamos alguns fatores que acreditamos serem limitantes para as possibilidades de aplicação dos instrumentos do Estatuto. Destacamos que (ainda) temos o repertório, o aparato legal para fazer com que prospere a ideia de cidades mais justas, o que inclui o uso e o aproveitamento dos imóveis públicos nesse sentido.

Numa defesa do rompimento dos dogmas civilistas e patrimonialistas que têm oferecido suporte legal à segregação espacial nas cidades brasileiras, tomamos o Direito Achado na Rua como referência para debatermos o Direito Urbanístico, propondo a seguinte reflexão: o que seria garantir o Direito à Cidade pelo viés do Direito Achado na Rua, e como o marco jurídico e urbanístico brasileiro tem sido construído e desconstruído nesse sentido? Nesta etapa da pesquisa as principais referências teóricas e conceituais foram Lyra Filho (1982), Bassul (2005), Harvey (1992), Escrivão e Sousa Júnior (2016), Santos (1996) e Lefebvre

(2006). Para compor a narrativa abordamos separadamente os conceitos dos 3 “direitos” para, em seguida, apontar a correlação proposta na perspectiva dos limites e desafios para que os dois primeiros possam incidir com maior efetividade no terceiro – o Direito Urbanístico.

Constatamos que garantir o Direito à Cidade pelo viés do Direito Achado na Rua é sair do reducionismo do marco jurídico e urbanístico às leis, ou seja, do Direito à legislação. É entender que o poder para a consolidação desses direitos é construção social, e que o Estado é apenas uma das formas de sua organização. Já a construção e desconstrução do marco jurídico e urbanístico brasileiro nesse sentido ainda será pauta de muitos anos de estudo, trabalho e militância, tendo em vista os embates para o entendimento de que a cidade, antes de atender aos interesses econômicos e estar submetida à lógica do mercado e do lucro, é um direito coletivo, um Direito Urbanístico Achado nas Ruas.

As bases da política urbana no Brasil, com seus avanços e retrocessos, vieram na sequência, enfatizando a formalização da política urbana no país a partir da Constituição Federal de 1988. Constatou-se que, de modo geral, a política urbana no Brasil tem sido marcada por momentos de inflexão política intermitentes, e isso se reflete na trajetória errática da política habitacional, que é abordada no subtópico seguinte.

No panorama sobre a política habitacional no Brasil a partir de 2001, partimos da compreensão do Direito à Moradia como questão fundamental e ponto de partida para se pensar o planejamento urbano. Conforme trazido por Diana e Samora (2021), os assentamentos urbanos informais brasileiros abrigam grande parte da população de baixa renda e uma porção significativa dessas ocupações ocorrem em áreas ambientalmente sensíveis e impróprias para fins habitacionais. Contexto político e arranjos institucionais a partir de 2001 resultaram na proposição de uma Política Nacional de Habitação (2004).

Em 2008, entretanto, o governo lança o Programa Minha Casa Minha Vida, com uma série de escolhas justificadas institucionalmente pela necessidade de se conseguir maior agilidade nas contratações dos empreendimentos e na implantação das obras e, dessa maneira, permitir que os esperados efeitos positivos do programa sobre a economia fossem mais rapidamente materializados. Pode-se dizer que, entre as citadas escolhas, a de atribuir os principais papéis a construtoras ou incorporadoras e ao Governo Federal foi a mais determinante, conforme abordam Bonduki (2009), Fix e Arantes (2009), Loureiro, Macário e Guerra (2013), Petrucci (2009) e Rolnik (2015).

O arranjo institucional pensado por inúmeros atores do campo da reforma urbana para o PLANHAB não foi incorporado ao PMCMV. Apesar do montante de recursos

disponibilizados e da significativa produção habitacional durante os anos de implementação do PMCMV, um dado que chama a atenção é a não diminuição do déficit habitacional. Ao contrário, esse apresentou aumento de 5.998.909 para 6.186.503 moradias, entre 2009 (quando se iniciou o programa) e 2015, permitindo supor que não tenha sido influenciado positivamente pelo programa, o que indica que a relação entre a oferta de moradias pelo PMCMV e o déficit ainda necessita ser mais bem estudada e aprofundada criticamente.

Trouxemos que um novo programa habitacional do Governo Federal, denominado Casa Verde e Amarela, foi lançado em 2020, possuindo semelhanças e diferenças em relação ao PMCMV. Ainda não é possível avaliar a efetividade do novo programa nem as implicações das modificações em relação ao programa anterior, mas percebe-se que o enfoque do programa de regularização fundiária do Casa Verde e Amarela se dá na concessão de títulos plenos de propriedade individual. Ressalta-se a semelhança entre o entendimento da regularização fundiária declarado institucionalmente pelo MDR no âmbito do PCVA enquanto mera formalização com títulos individuais de propriedade, e as ideias neoliberais do economista peruano Hernando de Soto. Foram ainda apresentadas algumas dúvidas suscitadas nessa etapa inicial de implementação do programa, que podem servir de subsídios para estudos futuros com foco na política habitacional.

No que se refere à possibilidade de utilização dos imóveis da União no Programa Casa Verde e Amarela abordamos que a lei regulamentadora do programa prevê uma utilização restrita à doação para empreendedores privados, mediante contrapartidas não pecuniárias e no mesmo imóvel objeto da destinação. A destinação será mediante Concessão de Direito Real de Uso, durante o período de cumprimento das contrapartidas, e após, haverá a transferência da propriedade mediante Termo de Transferência, ou seja, através de titulação individual da propriedade. Ademais, os empreendedores poderão explorar economicamente os imóveis após o cumprimento das contrapartidas, e há também a possibilidade de uma duvidosa “terceirização” da regularização fundiária urbana para esses empreendedores.

Destacou-se que a CDRU, conforme proposta pela lei do Programa Casa Verde e Amarela, aparece apenas como um instrumento a ser utilizado em caráter temporário, ou seja, enquanto os empreendedores estão cumprindo as contrapartidas acordadas. Acreditamos que, da forma como foi prevista, a utilização da CDRU se constitui em possibilidade bastante restritiva, reduzindo as potencialidades do instrumento, e que demanda atenção, sobretudo quando analisamos experiências semelhantes ao que está sendo proposto, como a que aconteceu em Riacho Fundo/DF, no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida Entidades.

Ainda no campo da abordagem conceitual, falamos sobre as possibilidades de intervenção do Estado na propriedade privada e a evolução do entendimento do direito de propriedade, no intuito de reiterar que o referido direito não pode mais ser tido como um direito individual, pois houve uma modificação de sua natureza inicial. Hoje, além de interesses privados, o direito de propriedade une interesses públicos e sociais, conforme defendem Cabral (1999), Rabelo (2006), Silva (1995) e Gonçalves (2003). Ademais, cabe ao poder público intervir na propriedade privada para restringir direitos dominiais privados ou sujeitar o uso de bens particulares a uma destinação de interesse público. Havendo essa prerrogativa do poder público em relação aos imóveis particulares, pode-se dizer que os bens públicos possuem como condição *sine qua non* de sua existência cumprir uma função social.

Seguimos com o tema da desestatização no contexto dos governos neoliberais pós Constituição Federal de 1988, tendo em vista que a venda dos imóveis que compõem o patrimônio da União integra esse contexto. Com uma análise tomando como referência os estudos de autores como Rolnik (2015), Xavier (2019) e Almeida (2010), trouxemos que o assunto da redução do tamanho do Estado, tão em voga atualmente através de reformas neoliberais que incluem os imóveis da União como forma de gerar ativos, já esteve presente em outros momentos. Para compreender o contexto a partir da Constituição Federal de 1988 voltamos um pouco no tempo, partindo do início do Século XX. Percebemos como os bens da União desde lá atrás foram enxergados como ativos valiosos em momentos de crise.

A espoliação desses bens tem caminhado lado a lado com a questão da desestatização, da privatização, nos contextos de neoliberalização da economia brasileira. Desde 1944 foi criada, no então Serviço do Patrimônio da União, uma divisão de vendas, no que pode ser definida como a primeira iniciativa com o intuito da referida liberalização patrimonial, que viria a tomar corpo e ganhar força com o passar do tempo. Em 1988, o Serviço do Patrimônio da União passou a se chamar Secretaria do Patrimônio da União (SPU).

Nos anos 90, durante o governo de Fernando Collor, foi declarado um ambicioso programa de privatizações, incluindo a abertura ao capital externo. O Programa de Desmobilização de Bens, além do Programa Federal de Desestatização, fez parte das ações do citado governo. Mereceu destaque, nesse contexto, a alienação de imóveis funcionais. O Jornal do Brasil de 1º de janeiro de 1999 publicou que, dos 13.677 imóveis funcionais pertencentes à União no início da década de 1990, 11.996 foram vendidos a preços bem abaixo do mercado, senão irrisórios, para os servidores públicos que os ocupavam.

Com Fernando Henrique Cardoso (FHC) como presidente da República, a partir de 1994, houve a proposta de ampliar e estender as privatizações, além de alterar o próprio conceito de privatização e criar as agências reguladoras. Uma das propostas do então presidente para a diminuição da dívida pública foi a alienação de imóveis da União. Com a implantação do Sistema Integrado de Administração Patrimonial (SIAPA), que aconteceu em 1997, o Governo esperava ampliar a base cadastral, reduzir as inconsistências e aumentar a arrecadação a partir da identificação de imóveis para alienação, conforme menciona Moreira (2018).

A elevação da arrecadação, entretanto, não aconteceu, tendo havido mesmo uma redução da arrecadação patrimonial no período FHC. Através da Lei nº 9.491, 09 de setembro de 1997, os imóveis da União foram incluídos no Plano Nacional de Desestatização. Entretanto, diferentemente do processo de privatização das empresas públicas do país, que foi bastante acelerado no período FHC, as vendas dos imóveis da União produziram pouco efeito do ponto de vista da arrecadação.

Em 2003, o Presidente Lula assumiu com uma proposta de conciliação de classes organizada em torno de um governo baseado no presidencialismo de coalizão. Nos governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016) houve um maior foco nas políticas de concessões, ao invés da venda de estatais. No que se refere à condução da gestão do Patrimônio da União durante as gestões do Partido dos Trabalhadores, houve a ampliação do número de servidores e de uma estrutura burocrática apta a destinar imóveis da União para políticas habitacionais e promoção de regularização fundiária.

A Política Nacional de Habitação propunha a utilização de imóveis da União tanto para programas de provisão habitacional quanto para a regularização fundiária, e previa que a destinação de imóveis da União deveria acontecer de forma gratuita e menos burocrática para o atendimento a iniciativas de interesse social. Sobre este período, pode-se dizer que as intenções declaradas foram melhores que os resultados práticos, talvez em decorrência da histórica influência do patrimonialismo na gestão do órgão. Outro assunto que abre perspectivas para estudos futuros.

A SPU, entretanto, continuou a ser um órgão predominantemente arrecadatário, sobrevivendo de taxas de ocupação, foros, laudêmios, concepção que parece que só viria a mudar a partir da gestão Temer e, posteriormente, Bolsonaro, quando o foco migrou fortemente para a venda dos ativos e para uma regularização fundiária entendida como titulação, nos moldes do preconizado por uma cartilha já ultrapassada do Banco Mundial e nos “achados” de Hernando de Soto. Como uma das evidências da citada mudança de foco citamos o instituto da

inscrição de ocupação, que em 2020 completou 100 anos e que historicamente sofria alterações no que se refere ao período de vedação para novas inscrições, mas que não foi mais modificado a partir de 2015, o que de certa forma corrobora com o entendimento de que o foco passou a ser a venda ou a titulação dos imóveis.

No governo Temer foi editada a MP 759/2016, que viria a se transformar na Lei nº 13.465/2017, o novo marco da regularização fundiária, com foco nas REURB's, e na alienação dos imóveis da União. Não foi objetivo deste trabalho analisar os prós e os contras dos processos de privatizações e concessões em sentido amplo, mas, de maneira geral, acredita-se que há fortes argumentos pertinentes, a favor e contrários aos referidos processos, sobretudo quando tratamos sobre as empresas estatais. Há que se prestar especial atenção, entretanto, ao que está sendo definido como prioritário para ser vendido ou concedido, às condições estipuladas nos referidos processos, bem como à destinação dos recursos auferidos com as referidas vendas. Nesse sentido, Bercovici (2021) menciona que todo o processo de privatização é uma expropriação de bens que deveriam integrar permanentemente o patrimônio público de todos os cidadãos, decidida por uma autoridade política que exerce o poder temporariamente.

Concluimos esse capítulo com a constatação de que os governos Collor, Itamar, FHC e Bolsonaro defenderam ou defendem o neoliberalismo e a diminuição do papel do Estado, com a entrega ao capital privado das principais empresas nacionais, e dos bens imóveis da União. O projeto privatista tem sido historicamente construído, mesmo que na maioria das vezes não traga benefícios aferíveis ao país. É com este projeto a todo o vapor e suas contradições que estamos lidando quando analisamos o atual contexto das vendas dos imóveis da União.

Chegando na reta final do primeiro capítulo revisitamos criticamente a obra de maior proeminência do economista peruano Hernando de Soto (2000), que “ainda” parece influenciar os rumos mais atuais da regularização fundiária no Brasil, incluindo a que envolve o patrimônio público da União. Concluimos que a questão da legalização é difícil e complexa, conforme apontado em estudos de Fernandes (2007), Rolnik (2015) e Santos (1998). Não há fórmula mágica apresentada por De Soto, com seu enfoque quase exclusivo na titulação, ou por outro estudioso ou instituição, que possibilite renunciar a uma abordagem abrangente e que considere as particularidades de cada comunidade a ser regularizada e das variáveis incluídas em cada processo.

Programas com foco exclusivo na distribuição de títulos individuais de propriedade plena desconsideram a complexidade do fenômeno da informalidade (FERNANDES, 2007). Análises críticas do caso peruano, por exemplo, indicam que, além de desconsiderar o processo

de privatização do patrimônio público e as dimensões urbanística, social e ambiental nos processos de regularização, que tem gerado áreas legalizadas, mas insustentáveis, sem serviços, transportes, equipamentos adequados e integração socioespacial; as concessões de títulos como única opção de regularização fundiária não têm se materializado no prometido acesso ao crédito oficial.

Além disso, em situações de legalização formal, principalmente em áreas centrais, os locais legalizados são frequentemente apropriados por outras pessoas e agentes, combinando muitas vezes a privatização de áreas públicas com processos de expulsão pelo mercado.

Ressaltamos que a titulação, enquanto propriedade privada individual, não pode e nem deve ser a única opção a ser considerada, pois há também diversas formas de propriedade restrita, como através da concessão do direito real de uso ou da concessão de uso especial para fins de moradia individual ou coletiva. Contratos de aluguel social também são opção a ser considerada, assim como outras formas até mais precárias e que podem ser utilizadas para imóveis públicos, como atualmente já o são, a exemplo de permissões e autorizações de ocupação, de forma gratuita ou onerosa. Como diz Fernandes (2006), a obrigação do Estado não é distribuir propriedade, mas sim reconhecer o direito social à moradia.

Para a escolha da melhor opção há uma série de fatores a serem considerados, como os objetivos do programa de regularização, a situação jurídica existente, o regime de propriedade (área pública ou privada), os valores sociais, classes sociais, culturais e costumes. A questão central é garantir o acesso à terra, e que essa terra urbanizada se preste a função de habitação social e garanta a integração socioespacial.

Iniciamos o segundo capítulo com uma abordagem já focada nos bens imóveis da União. Abordamos as origens do órgão que mais tarde se transformaria na SPU, e a caracterização dos bens que compõem esse universo, procurando compreender como se deu a formação do Patrimônio da União e como o Estado brasileiro vem lhes dando destino. A propriedade de terras no Brasil já surgiu a partir de um marco jurídico excludente, que limitou o seu acesso mediante compra e venda. Não havia espaço para pequenos proprietários, para a população pobre, adquirir ou acessar seu quinhão de terras, como bem ressaltam Whitaker (2005) e Saule Jr. (2009).

Destacamos que há um conjunto heterogêneo desses bens, parte conhecida e parte ignorada, o que configura uma questionável imprecisão fundiária (MOREIRA, 2017). Foram levantadas as possibilidades de destinação e a função social dos bens públicos. Dedicou-se especial atenção aos bens dominiais, pois são aqueles que não estão afetados e podem ser

transacionados, inclusive alienados, pela União. Ainda no início deste segundo capítulo ressaltamos a importância dos imóveis da União para a constituição do Fundo Público, tomando como referência teórica os estudos de autores como Xavier (2019), Salvador (2019) e Martinello (2012). Conforme mostramos através dos dados do Balanço Geral da União, os referidos imóveis constituem parcela expressiva do Fundo, sendo uma fonte de reservas de valores para acumulação do capital em tempos de crise, o que reforça a sua importância. Mais detalhadamente, os bens imóveis da União correspondem a 93% da carteira de ativos não circulantes imobilizados; e a quase 25% da carteira total de ativos da União.

As possibilidades de destinação dos imóveis da União, de acordo com a legislação patrimonial vigente, foram investigadas considerando a importância destes imóveis cumprirem a sua função social. Destacou-se que a alienação é o instrumento a ser utilizado para os imóveis que ao longo do tempo perderam a capacidade de atender às necessidades da União, levando-se em consideração, também, a previsão de intervenções por parte do Governo Federal. É aplicável quando não houver interesse público, econômico ou social em manter o domínio da União. Ressaltou-se também que, nas destinações de áreas rurais de domínio da União, é obrigatória consulta ao INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária) quanto à vocação do imóvel para fins de reforma agrária. Dados de 2017 apontam o baixo percentual de imóveis da União cadastrados em nome de pessoas físicas, que possuem matrículas (menos de 12%), estando dessa forma aptos a serem vendidos/doados/regularizados.

Mencionamos que políticas de proteção ao meio ambiente, de reforma agrária, de regularização fundiária de assentamentos informais, de comunidades tradicionais e de moradia social são prioritárias quando se pensa em atribuir uma destinação social, ao tempo que intensificam a importância da União possuir imóveis que se constituam numa reserva de terras.

O estado de conservação dos imóveis da União também merece atenção nesse contexto, tendo em vista que é justamente a falta de conservação uma das principais justificativas utilizadas para as alienações, e que este assunto se tornou proeminente sobretudo após o desabamento do edifício Wilton Paes de Almeida, em maio de 2018 no centro de São Paulo. O levantamento apresentado se constituiu em um estudo preliminar. Através de 527 Relatórios de Fiscalização, os imóveis vistoriados foram enquadrados em 9 categorias, que possibilitam a identificação daqueles que apresentam maiores riscos.

Considerando que o Plano Plurianual é definido pela Constituição Federal como o instrumento de planejamento de médio prazo do Governo Federal, incluiu-se um tópico que aborda justamente como os imóveis da União aparecem nesta Lei, demonstrando as prioridades

e intenções governamentais no que se refere à utilização/destinação destes imóveis nos programas correlacionados do PPA 2020-2023.

Foram identificados quatro programas que se relacionam de maneira mais direta com o tema da alienação dos imóveis da União e da regularização fundiária: Desenvolvimento Regional, Territorial e Urbano; Moradia Digna; Governança Fundiária e Brasil, Nosso Propósito. Para cada um dos citados programas apresentamos os principais atributos legais e gerenciais (objetivo, meta, indicador e resultados intermediários) e os resultados do primeiro ciclo de monitoramento do PPA, referentes ao ano de 2020.

Entre os “achados” desta etapa da investigação podemos citar a modesta meta do Programa Moradia Digna, que propõe atingir 1.822.063 beneficiários com a ampliação do acesso à moradia e a melhoria das condições de habitabilidade nos 4 anos de vigência do PPA, e o não atingimento de alguns resultados importantes em 2020, como o de famílias beneficiárias com a urbanização de assentamentos precários. Também podemos citar, agora no âmbito do Programa Governança Fundiária, o quantitativo elevado de emissão de títulos em 2020. Foram emitidos 109.112 (cento e nove mil, cento e doze) títulos em 2020, sendo 97.150 (noventa e sete mil, cento e cinquenta) referentes a Projetos de Assentamento e 11.962 (onze mil, novecentos e sessenta e dois) da titulação de Regularização Fundiária, superando a meta anual prevista no programa. Neste programa percebe-se o foco na formalização do vínculo com a terra, entendendo-se a concessão de títulos definitivos de propriedade como linha de chegada.

Em relação ao Programa Brasil, Nosso Propósito, que apresenta como objetivo “Reduzir a participação do Estado na Economia”, evidencia-se que a prioridade do atual governo em relação às empresas estatais e ao patrimônio público é a liquidação/privatização/venda. No PPA atual este é, inclusive, o único programa que menciona explicitamente os bens imóveis da União. Ele atualiza os descaminhos da política pública em curso de desmonte dos imóveis públicos da União, de dirigir o Estado brasileiro ao atendimento de interesses de grupos privados. O valor declarado como pretendido para as alienações dos imóveis em 2020, de R\$ 1.500.000.000,00, não foi alcançado, tendo em vista que o valor apurado para o exercício foi de R\$ 606.000.000,00 (seiscentos e seis milhões de reais). Menos da metade do previsto, mas ainda assim valor bastante expressivo.

Como penúltimo tópico do segundo capítulo tratamos do Plano (ou Planos) de Alienação dos Imóveis da União considerando que, com argumento de reduzir gastos e ampliar a arrecadação para os cofres públicos, a política de alienação de imóveis da União tem tomado fôlego. Tal incentivo acontece como reflexo de ações intencionais de agentes políticos

representando seus grupos de interesse, que deram origem aos novos normativos, como a Lei nº 13.465/2017, seus Decretos regulamentadores (Decreto nº 9.309/2018, Decreto nº 9.310/2018) e de outras leis e regulamentações que vieram na sequência.

Foram apresentadas as primeiras iniciativas no âmbito dos novos normativos, os resultados preliminares das pretendidas vendas e os mecanismos criados para facilitá-las, como um portal na internet específico para este fim. Desde meados de 2020, os procedimentos para alienação dos imóveis da União foram acelerados, refletindo as intenções do novo governo, que declarou o objetivo de arrecadar R\$ 30 bilhões em três anos com as vendas.

Destacou-se a divulgação do Ministério da Economia com ênfase na intenção de “monetarizar” R\$ 110 bilhões em políticas públicas habitacionais. O recente programa com altas cifras foi regulamentado através de Portaria em março de 2021, e começou a ser divulgado em meios de comunicação. No mesmo dia, foi publicada Portaria instituindo o “Programa Regulariza+”, com o “objetivo de aumentar a capacidade operacional relacionada aos procedimentos de titulação e regularização fundiária das áreas urbanas e rurais da União sob gestão da Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União – SPU”. Restam dúvidas. Serão priorizadas regularizações não onerosas para baixa renda? Serão priorizadas doações de imóveis para a construção de habitações de interesse social? Haverá continuidade das destinações para fins de reforma agrária? A tendência parece não ser esta, considerando que o conteúdo dos normativos e as iniciativas conduzidas nos últimos 5 anos transparecem que a prioridade atual é a alienação para média e alta renda, para agentes do mercado imobiliário, e a constituição de fundos de investimento, corroborando com a premissa adotada no início da pesquisa.

Continuando com a abordagem, incluímos um novo subtópico não previsto inicialmente na pesquisa. Se trata da atualização do debate sobre o planejamento urbano e as possibilidades de destinação dos imóveis da União diante da pandemia do novo Coronavírus. Tendo em vista a emergência de saúde pública decorrente da pandemia destacamos que, apesar de se tratar de doença que afeta todas as classes sociais em todo o mundo, com maior ou menor intensidade dependendo de políticas preventivas, de contenção e de outros aspectos de condução pelos governos, há os grupos dos mais vulneráveis. E estes grupos não são de difícil localização quando prestamos atenção nos locais de moradia, de emprego e até mesmo na cor da pele.

São pessoas que residem na sua maioria em favelas ou comunidades, para as quais é um desafio extra e muitas vezes impossível de ser enfrentado, intensificar cuidados de higiene

e manter um distanciamento social. Realidades distintas nos ambientes urbanos que muitas vezes são tratadas de forma homogênea pelo executivo, legislativo e judiciário. Nesse sentido enfatizamos iniciativas que culminaram com a suspensão do cumprimento de mandatos de reintegração de posse e despejos durante a pandemia. Muitas dessas iniciativas surgiram de movimentos sociais, coletivos, comunidades, e de entidades da sociedade civil. No âmbito do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU), por exemplo, foi organizado um banco de iniciativas relacionadas ao Direito Urbanístico e à COVID-19, e na sequência, foi publicada revista com conteúdo exclusivo sobre a temática. São destacadas e analisadas as contribuições de Alfonsin (2020), Rodrigues e Cardoso (2020) e Magalhães et al (2020) nesta publicação.

Ressaltamos que, em São Paulo, famílias foram despejadas durante a pandemia e passaram a ocupar um terreno de propriedade da Prefeitura Municipal. Em julho de 2020, entretanto, a Prefeitura solicitou na justiça a reintegração de posse da área, que já conta com mais de 840 famílias. Uma situação de grande vulnerabilidade, na qual pode ocorrer, ainda no curso da pandemia, uma segunda onda de despejos dos que já foram despejados. Acredita-se que despejos forçados durante a pandemia, independentemente do status legal de posse, são uma violação aos direitos humanos, principalmente pelo fato do poder público não equacionar, nestes processos, a questão do destino das famílias a uma moradia adequada.

Há necessidade de um olhar diferenciado do poder público, no intuito de minimizar os efeitos da desigualdade sistêmica em nosso país. Olhar que reforça a importância de iniciativas como, por exemplo, utilizar imóveis públicos para programas habitacionais que privilegiem a localização, infraestrutura e proximidade dos centros urbanos e considerar o patrimônio imobiliário público para a conformação de um banco de terras destinado à produção de HIS.

Chegamos ao terceiro capítulo, início da segunda parte da pesquisa. Antes de discorrer especificamente sobre os normativos que integram a investigação, abordamos o processo legislativo concernente às medidas provisórias, desde a sua criação até a conversão em lei, adotando os autores Branco (2007) e Trindade (2016) como referências teóricas e conceituais. A abordagem se mostra relevante, considerando que a Lei nº 13.465/2017 se originou justamente de uma Medida Provisória, prática recorrente na edição dos normativos mais recentes relacionados à gestão dos bens imóveis da União.

Investigamos o contexto do surgimento da MP 759/2016, que deu origem à Lei nº 13.465/2017, bem como as defesas e críticas à nova lei, incluindo as Ações Diretas de Inconstitucionalidade propostas pela Procuradoria Geral da República, Partido dos Trabalhadores o Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), que tramitam no STF, com destaque

para os pontos-chave dos conteúdos correspondentes. Seguimos com a investigação sobre os normativos sequenciais à Lei 13.465/2017, numa continuidade de definições e procedimentos objetivando, entre outras coisas, facilitações para regularizações fundiárias, alienações e desinvestimentos focados nos imóveis da União. Destacamos os principais marcos legais nesse sentido, procurando compreender suas possíveis implicações. Mencionamos também o Portal de Vendas de Imóveis da União, na Internet, e suas funcionalidades. É uma ferramenta que está funcionando como uma verdadeira imobiliária eficazmente modernizada. São facilidades se sobrepondo a outras facilidades com o objetivo de agilizar as vendas das terras e dos demais imóveis da União, sobretudo para a população de média e alta renda.

Quando analisamos os resultados pretendidos declarados pelo Governo Federal, em termos de arrecadação com a venda dos imóveis da União, e o que foi efetivamente vendido até o momento (início de 2021) percebe-se, entretanto, uma grande distância. A meta de arrecadar R\$ 30 bilhões com as referidas vendas, até 2022, parece bastante distante e até mesmo inatingível. As vendas em 2020, estimadas em R\$ 5,9 bilhões nos discursos dos gestores, mas cadastradas como R\$ 1,5 bilhão como meta do PPA resultaram, conforme os dados mais recentes e atualizados, que são aqueles do monitoramento do PPA referente ao exercício de 2020, em R\$ 606.000.000,00 (seiscentos e seis milhões de reais), ou seja, em pouco mais de 10% do que estava sendo divulgado pelos dirigentes do órgão, e em menos da metade da meta estipulada no Plano Plurianual do Governo Federal.

Ao nos determos sobre as manchetes ou títulos das matérias veiculadas entre os anos de 2005 e início de 2021, no antigo sítio eletrônico do Ministério do Planejamento, e atual Ministério da Economia, ressaltamos algumas características que chamam a atenção, entre as quais podemos destacar: o pouco enfoque na alienação até 2015, quando as matérias sobre o assunto eram escassas e se alternavam com notícias sobre regularização fundiária; as poucas matérias referentes às cessões para ong's e regularizações fundiárias em todo o período, e o destaque dado à venda de imóveis da União no DF. A partir de 2015 percebemos que o assunto da venda dos imóveis da União começou a ganhar volume e proeminência. Passaram a ser veiculadas muitas matérias sobre o tema, indicando que esta era a escolha que ganhava força no âmbito governamental a partir de então.

Nesta etapa da pesquisa chamou a atenção um caso específico de terreno à venda no DF, presente em 3 matérias durante o período analisado. Se trata de imóvel com 64.949 m² localizado no Setor de Habitações Coletivas, Octogonal - Brasília/DF. A venda do referido terreno, com o objetivo de implantar uma nova quadra residencial em um dos locais mais

valorizados do Plano Piloto, causava grande expectativa na SPU em decorrência do valor do imóvel, avaliado em R\$ 252 milhões. Nas vésperas de realização do certame, entretanto, em 30 de janeiro de 2020, mais precisamente 1 hora e 20 minutos antes de a sessão pública da licitação começar para abertura das propostas do mercado, a Justiça Federal expediu liminar suspendendo o certame. O juiz da 13ª Vara Federal Cível considerou procedente, à primeira vista, a alegação de possíveis danos ao erário decorrentes da venda, o que representaria enorme prejuízo para a União. O imóvel foi recebido em doação em 2019, tendo sido avaliado em R\$ 435.194.021,95, e estava sendo posto à venda, conforme mencionamos, por R\$ 252 milhões. Cabe acompanhar os desdobramentos desta Ação.

Finalizando o terceiro capítulo abordamos o caso emblemático do edifício Wilton Paes de Almeida, formalmente doado pela SPU para a Prefeitura de São Paulo construir habitações de interesse social, em um processo cheio de incertezas, o que demonstra o quão difícil é garantir uma destinação a um imóvel bem localizado, valorizado e alvo de disputas.

É um caso particular que demonstra a volatilidade ao se considerar um imóvel como sem utilidade à Administração Pública Federal. Em determinado momento o terreno em questão possui utilidade para a edificação de habitações de interesse social; em outro momento, o imóvel é desprovido de utilidade e deve ser posto à venda. A definição de “sem utilidade” resta pendente, e parece ser adotada por critério de conveniência, de interesses imediatistas, ou sem nenhum critério.

Apesar da doação do referido imóvel, cabe um acompanhamento dos desdobramentos neste caso, principalmente pela transferência ter sido formalizada através de Contrato de Doação com Encargos. Caso os encargos não sejam cumpridos no prazo estipulado, o imóvel poderá retornar à União e ser disponibilizado para venda. Como ponto de atenção adicional tem-se um imóvel valorizado e situado em área central do município de São Paulo, emblemático na discussão sobre a função pública dos imóveis públicos.

No quarto e último capítulo da tese, o Distrito Federal é tomado como protagonista, e o enfoque da abordagem volta-se mais empiricamente para o território e para as disputas em torno do acesso às terras públicas federais nesta localidade. Começamos tratando das peculiaridades referentes ao uso e ocupação do solo no DF, desde os primórdios do processo para a definição da localização da capital federal, no final do séc. XIX, tomando como referência teórica e conceitual os estudos de Schvarsberg (2014). Destacamos as características inerentes à própria configuração urbana de Brasília, enquanto cidade planejada, capital do país

e que limita as possibilidades de adensamento populacional para fins de preservação do conjunto tombado.

Dissemos que Brasília e o Distrito Federal apresentam um padrão disperso, ou inverso, de morfologia urbana, com densidades mais baixas no centro e mais altas nas periferias. (RIBEIRO e HOLANDA, 2010). Tal característica acarreta diversos custos ao poder público para viabilizar equipamentos públicos e infraestrutura urbana. Esse tipo de ocupação gera redes descontínuas, desorganizadas, ineficientes e altamente dependentes de veículos, além de fazer com que a população que reside distante do centro não usufrua da vida urbana ou dos espaços públicos, no território mais desigual do país.

Apesar do montante de terras públicas, o que teoricamente poderia ser um facilitador para que o Estado atendesse à demanda da população por habitação, sobretudo de interesse social no DF, e combatesse as irregularidades, observa-se que a realidade não tem sido essa. A ocupação e o parcelamento irregular do solo pela população de baixa, média e alta renda, em desconformidade com a legislação urbanística local, estão entre os principais problemas enfrentados pelas iniciativas de ordenamento territorial no Distrito Federal, que tem variado de foco e características de acordo com a gestão governamental e o desenvolvimento ou não de políticas públicas específicas. Rolnik (2015) menciona que a regulação é justamente a responsável pela construção das barreiras invisíveis. Ou seja, a construção de um estigma territorial é elemento de uma engrenagem política que legitima a expulsão, a segregação socioespacial, e cria mercados paralelos.

Abordamos um caso emblemático de resistência da população pioneira da época de construção de Brasília, o da Vila Telebrasil. Após um longo processo no qual uma Associação de Moradores se mostrou como protagonista, como um sujeito coletivo de direitos, houve a regularização em 2007 (SOUSA JUNIOR e COSTA, 2019). Em contexto diferente das ocupações pioneiras, investigamos o assunto dos loteamentos ou condomínios irregulares no Distrito Federal, muitos de médio e alto padrão, em terras públicas e particulares, e mencionamos os diversos escândalos e investigações já conduzidas em decorrência de práticas ilegais de distribuição de lotes e leniência de agentes públicos face a grilagens e iniciativas afins. Estima-se que um quarto da população do DF viva em assentamentos informais ou irregulares.

Chegamos à caracterização das terras públicas pertencentes à União no Distrito Federal, com ênfase nos imóveis rurais geridos pela SPU/DF, que integram a categoria dos bens públicos dominiais. Ocupam cerca de 40.000 (quarenta mil) hectares, ou 400 (quatrocentos)

Km², o que representa 7% (sete por cento) do território do DF. São imóveis que abrigam ocupantes regulares e irregulares e representam um desafio do ponto de vista da gestão e fiscalização do patrimônio público no Distrito Federal.

Sobre a área do Pátio Ferroviário de Brasília, que integra os bens dominiais da União no DF, investigamos que foi transferida para o Exército em 2020, e que existe um plano de parcelamento urbano do imóvel, com o objetivo de implantar o que está sendo divulgado como o último bairro do Plano Piloto. Se trata de iniciativa altamente questionável, tendo em vista representar uma apropriação do patrimônio público visando um público de média e alta renda e certamente beneficiando o mercado imobiliário, tal como aconteceu no Noroeste/DF. É a disputa em torno do patrimônio da União, na qual as forças decisórias o utiliza como ativo imobiliário de forma elitista, sem priorizar uma destinação ampla e o atendimento do interesse social.

Seguimos com as possibilidades de destinação, com foco nos bens dominiais da União e com informações sobre as receitas geradas por estes bens no DF. Antes do advento da Lei nº 13.465/2017, as destinações para fins de regularização fundiária em imóveis da União no DF vinham acontecendo através da cessão ou transferência de domínio para o GDF, nos casos em que as ocupações já haviam sido incorporadas ou estavam em vias de incorporação ao perímetro urbano; ou ao INCRA, que passavam a efetivamente conduzir os processos de regularização e da instalação de assentamentos para fins de reforma agrária. A partir da Lei 13.465/2017 e regulamentações posteriores, a União tem tomado para si a condução de alguns processos de regularização, que incluem a venda de imóveis através de concorrência pública, ou a venda direta para os atuais ocupantes.

A inscrição de ocupação, instrumento centenário, ato administrativo precário que pressupõe o efetivo aproveitamento do terreno pelo ocupante, predomina em relação aos demais instrumentos de destinação dos imóveis da União. Constatamos, ao levar em consideração os aproximados 20 (vinte) mil hectares que são atualmente parcelados em glebas com dimensões variadas e podem contar com ocupantes inscritos, que a arrecadação anual deveria girar em torno de R\$ 6.480.000,00 (seis milhões, quatrocentos e oitenta mil reais), ou seja, um ano a arrecadação corresponderia ao que vem se arrecadando em um período de três anos com os imóveis da União no DF.

Tal constatação pode significar o alto grau de inadimplência, a judicialização por argumentos contrários às atualizações das Plantas de Valores Genéricos, e às deficiências na gestão dos referidos bens, o que impacta negativamente na geração de receitas patrimoniais.

Ademais, o cálculo das taxas de ocupação, conforme feito atualmente, resulta em valores altamente defasados quando comparados aos praticados no mercado imobiliário do DF.

Entende-se que atualizar os valores das taxas de ocupação e de outras receitas auferidas pela SPU, para que estejam em conformidade com os preços de mercado, seria um grande passo para colocar em xeque a política de alienação de bens da União. Os baixos valores praticados, em comparação aos do mercado imobiliário, sobretudo para as famílias de média e alta renda considerando que as de baixa renda podem solicitar isenção de pagamento, funcionam como mecanismo de acumulação patrimonial de bem público e como estratégia para justificar a necessidade de alienação dos imóveis, justamente por não serem rentáveis ao Governo. Uma atualização das cobranças para a média e alta renda subsidiária, inclusive, a ampliação das isenções hoje concedidas para os ocupantes de baixa renda.

Na sequência foram investigados os normativos recentes com foco na possibilidade de alienação dos imóveis da União no DF. Analisamos algumas experiências incipientes, que possibilitaram, por exemplo, comparar valores de mercado de glebas rurais no DF, aos valores definidos pela planilha do INCRA, que será utilizada como referência para a venda dos referidos bens. Constatou-se que, em cinco glebas da Fazenda Contagem de São João, todas com dimensões aproximadas de 2ha (dois hectares), os valores de mercado são incomparavelmente mais altos que aqueles definidos pela planilha do INCRA, chegando a superá-los em mais de 2.000% (dois mil por cento).

Diante da realidade, quando as glebas rurais do DF começarem a ser vendidas provavelmente serão acessíveis a poucos, diante dos altos valores praticados no mercado. Mesmo que os atuais ocupantes possam optar por continuar a pagar regularmente as taxas de ocupação, mantendo os imóveis sob o domínio da União, não é difícil perceber que haverá uma pressão de terceiros interessados em adquirir as propriedades. Até a presente data (abril de 2021) não foram vendidas glebas rurais da União no DF, mas já se observam vários movimentos nesse sentido. Cabe investigar e analisar as iniciativas que virão.

Hoje em dia, apesar dos parcelamentos irregulares observados em glebas rurais da União, há a manutenção das características da maioria dos imóveis enquanto rurais, ocupados por pequenos produtores. O futuro é uma incógnita, pois o que por um lado pode ser considerado como fonte de receitas e desoneração das obrigações do Estado, por outro pode significar o aumento na concentração de terras, torná-las inacessíveis aos pequenos produtores, a aceleração do comprometimento ambiental, sobretudo dos recursos hídricos, e a ampliação

sistemática dos tecidos urbanos da cidade, numa conversão inconsequente de hectares em metros quadrados.

Utilizando dados obtidos através da Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação do Governo Federal, elaboramos mapas comparativos dos imóveis da União vendidos e doados no DF nos últimos 10 anos, o que possibilitou análises interessantes, considerando sobretudo o quantitativo, a localização dos imóveis e as finalidades das doações. Percebemos que, nos últimos 10 anos, as vendas têm sido priorizadas, em detrimento de doações para reforma agrária, regularização fundiária e provisão habitacional de interesse social, e que os imóveis mais bem localizados e valorizados têm sido direcionados para vendas.

Entre 2010 e 2020 tivemos 85 imóveis vendidos e 17 imóveis doados. Neste quantitativo de imóveis vendidos estão computados apenas aqueles que foram alienados por meio de concorrência pública. Outros 157 foram alienados através de venda direta no Condomínio Vivendas Lago Azul. Nenhum imóvel doado, a não ser aqueles para sedes de órgãos públicos, se localiza no Plano Piloto de Brasília. No que se refere aos imóveis vendidos, apenas os 14 terrenos em Santa Maria não se localizam no Plano Piloto, mas em um condomínio denominado Residencial Santos Dumont. Conforme apuramos, os valores praticados nas vendas via concorrência pública têm sido valores de mercado.

Os imóveis doados para fins de reforma agrária são glebas que se localizam na área rural do DF. Uma área rural, entretanto, próxima ao Plano Piloto de Brasília, que não dista mais de 30 Km do mesmo e que, por isso mesmo, é valorizada do ponto de vista mercadológico e alvo de disputas por interesses. Então, cada gleba doada para fins de reforma agrária merece atenção e comemoração.

Percebeu-se também a pressão para a paulatina conversão de terra rural em urbana no Distrito Federal. Os próprios condomínios Nova Colina e Nova Petrópolis, doados para fins de regularização fundiária, integravam trecho da Fazenda Sálvia, e foram convertidos em área urbana pela legislação distrital, com o intuito de regularização fundiária incluindo a venda direta aos atuais ocupantes. Ademais, é difícil discordar sobre a adequabilidade das vendas de imóveis funcionais, sobretudo quando são vendidos de acordo com avaliações pautadas em valores de mercado, conforme vem acontecendo. O mesmo não se pode dizer, entretanto, dos terrenos e projeções, pois poderiam desempenhar funções públicas diversas, e isso não tem sido levado em consideração.

Isso não significa, entretanto, concordar com a destinação dos recursos auferidos com as referidas vendas para a Conta Única do Tesouro, passando a ser utilizados tanto para

processos de transferências e descentralização financeira dentro da máquina administrativa do Governo Federal, quanto para garantir o pagamento da dívida pública Brasileira em benefício do grande capital rentista (especulador).

Observa-se que, além da pequena quantidade de imóveis da União destinados para fins de regularização fundiária e provisão habitacional, em nenhum o processo de regularização foi concluído, o que nos leva a questionamentos sobre a ineficácia do procedimento de transferência com encargos objetivando a regularização fundiária por outro ente da federação, no caso, pelo GDF. Será que o problema está no instrumento, ou na política e gestão, em um *modus operandi* que não funciona, talvez intencionalmente?

Apesar das vendas ainda não terem engrenado no ritmo divulgado e pretendido pelo Governo Federal, cabe dedicar atenção às tendências. Quando olhamos para o DF, a venda de terrenos bem localizados no Plano Piloto é completamente diferente e gera consequências diversas das vendas de apartamentos funcionais e das vendas diretas para a regularização fundiária de condomínios constituídos irregularmente em terras públicas. Ao nosso ver cabe atenção sobre a continuidade ou não de doações de glebas para fins de reforma agrária e de imóveis para regularização fundiária de interesse social, e à prioridade quase absoluta que o governo tem dedicado nos últimos anos em viabilizar e acelerar a venda dos ativos imobiliários da União. É outro viés que se abre para a continuidade da investigação.

Chegamos à última etapa da pesquisa, na qual foi abordado o caso emblemático do condomínio Vivendas Lago Azul, ocupação irregular (agora regular) localizada em Sobradinho, Distrito Federal, distante aproximadamente 15 Km do Plano Piloto de Brasília. Foi o primeiro parcelamento ilegal do solo em terras da União a ser regularizado pela SPU através de venda direta após a Lei 13.465/2017. Fez-se uma reconstituição das principais providências e acontecimentos que resultaram numa verdadeira epopeia até a entrega das primeiras escrituras aos moradores do Condomínio Vivendas Lago Azul no ano de 2020. Desde a década de 1990, a Associação de Moradores tentava viabilizar a regularização do Condomínio.

Durante as tratativas já decorrentes da nova legislação, para a consequente venda dos lotes e regularização do condomínio, em reunião ocorrida entre a SPU e a AMCLA em 20 de agosto de 2018, foi comunicado que os lotes do condomínio, com aproximadamente 1000 m² cada, custariam em torno de R\$ 288.000,00 (podendo chegar a R\$ 304.000,00). Os valores foram definidos de acordo com a avaliação realizada pela Caixa Econômica Federal. Tomando-se esse valor como base, após o desconto de R\$ 15.000,00 relativo à infraestrutura, o imóvel passaria a custar R\$ 273.000,00.

Deduzido desse novo valor o percentual estabelecido em decorrência da valorização imobiliária, fixado em 41,07%, os lotes seriam vendidos por aproximadamente R\$ 160.000,00. Para pagamento à vista foi prevista a aplicação de mais um desconto, dessa vez de 25%. Assim, o valor final do imóvel para pagamento à vista chegou a R\$ 120.000,00, ou seja, menos da metade do valor originalmente avaliado pela Caixa, ou R\$ 168.000,00 a menos que o valor da avaliação. Os moradores que optassem por não adquirir os lotes poderiam continuar residindo nos mesmos, sendo necessário continuar pagando as taxas de ocupação que, em 2018, custavam em média R\$ 2.200,00 por ano. O processo transcorreu com alguns percalços burocráticos e, em 2020, as escrituras foram entregues aos moradores.

Conforme apontado por Schvarsberg (2021), permitir e até estimular regularizações de condomínios irregulares no DF como o Vivendas Lago Azul, sem que seja considerada a regularização por setores habitacionais como um projeto único de forma a conectar todo o sistema viário, retirando-se barreiras físicas tais como muros e guaritas, é a questão urbanística chave, que põe em xeque toda a política de regularização fundiária no DF.

Destacamos que decisões do poder público resultaram na modificação dos normativos, tornando-os facilitadores de uma regularização fundiária que parece favorecer por demais o privado em detrimento do público, mesmo considerando que o caso relatado e analisado se refere a um condomínio que foi parcelado irregularmente e teve as vendas iniciadas em período no qual acontecia o que podemos chamar de imbróglia fundiária, pois as terras ainda não eram formalizadas enquanto propriedade da União.

Ou seja, o poder público comemora como uma boa solução a regularização de um parcelamento irregular ocupado pela classe média e média-alta, mesmo que esteja renunciando a receita e a possibilidades que garantam uma qualidade ambiental e urbana para o DF. O sentimento é como o de se livrar de um problema ao atender aos anseios de parcela da população que exerce pressão e influência por soluções a seu favor. Esse caso, não obstante as peculiaridades urbanísticas, ambientais e sociopolíticas do DF, é empiricamente ilustrativo dos descompassos, descaminhos, contradições e lógicas inerentes à política de alienação de bens imóveis da União, sobretudo no contexto de inflexão ultraliberal pós-2016.

Ao mesmo tempo em que foi instigante abordar um tema que está na ordem do dia, em decorrência da conjuntura política desestatizante, e que se relaciona com a minha atuação profissional e como pesquisadora percebi, ao longo da pesquisa, que não seria uma reflexão simples, principalmente pelo fato de ter optado por investigar algo no qual estou mergulhada na conjuntura histórica onde os acontecimentos políticos, institucionais e normativos tomam

corpo. Em um contexto no qual a impressão que temos é que dia após dia estão sendo editados novos normativos que tratam sobre a matéria. Isto implicou em cuidados de rigor metodológico, para a pesquisa olhar além da conjuntura.

Como diz Magalhães (2019), estar embebido na conjuntura nos envolve emocionalmente, intelectualmente, politicamente e existencialmente. Considerando que me propus a abordar normativos recentes, mas que representam de certa forma uma continuidade ou descontinuidade em relação à legislação urbanística historicamente posta no país, espero que, mesmo com as limitações, tenha conseguido apresentar um olhar objetivo e que abra perspectivas para o desenvolvimento de outras investigações relacionadas ao tema.

Como limitações da pesquisa podemos apontar justamente a dificuldade em analisar processos que estão acontecendo, com poucos exemplos já finalizados e que possibilitam um distanciamento necessário para estudos de caso e para uma compreensão mais abrangente das mudanças em curso. Ao mesmo tempo, abriram-se várias portas ou janelas para o desenvolvimento de estudos futuros, o que pode ser apontado como um dos fatores positivos na escolha do tema.

A pandemia ensejou limitações objetivas no desenvolvimento da pesquisa, tendo em vista principalmente as restrições de acesso à documentação de fontes primárias contidas nas pastas na rede do Ministério da Economia, com documentos e informações necessárias e imprescindíveis ao trabalho de investigação, conforme a metodologia definida junto à banca de qualificação. A referida limitação foi superada parcialmente através do contato em ambiente virtual com alguns colegas servidores da SPU, que sanaram dúvidas no decorrer do desenvolvimento da investigação; e do atendimento à solicitação de informações que encaminhei via Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação do Governo Federal, que respondeu à demanda com presteza.

Ademais, houve necessidade de grandes ajustes no dia a dia do meu trabalho, uma vez que não fui bolsista, e precisei conciliar o doutorado com a atividade profissional como servidora pública, o que demandou esforços e tempo adicionais para cumprir com as atividades necessárias, incluindo coordenação e capacitação de equipe para adaptação ao trabalho virtual. As referidas limitações, entretanto, somada a outras de cunho pessoal, contaram com a possibilidade junto à UnB de estender um pouco o prazo da defesa, viabilizando a continuidade da pesquisa.

Voltando ao tema da tese, de acordo com Magalhães (2019) as figuras legais, ao entrar em contato com as relações sociais, podem assumir outro papel e outro significado em relação

aos que lhes foram originalmente atribuídos. O que queremos dizer com isso e que concordamos com o autor supracitado, tendo sido justamente uma das constatações da presente pesquisa, é que aquilo que observamos empiricamente não se constitui no mesmo objeto originalmente tipificado.

Ou seja, apesar de todo o contexto neo ou ultraliberal de elaboração dos novos normativos que tratam da regularização fundiária e alienação dos imóveis da União, e da intenção declarada pelo Governo Federal, expressa em matérias jornalísticas, institucionais, e na própria edição sistemática de normativos para esse fim, de vender o máximo no menor tempo possível e de regularizar situações urbanísticas no mínimo duvidosas e por valores questionáveis, pode ser que bons exemplos de regularização fundiária de interesse social estejam acontecendo com respaldo na Lei nº13.465/2017.

Esta é justamente outra das limitações da pesquisa, pois não chegamos a investigar os exemplos de regularização fundiária de interesse social em terras da União nos últimos 5 anos, conduzidos sob o viés dos novos normativos, e a verificar a existência daquilo que podemos denominar de bons exemplos, ou de externalidades positivas. É outra perspectiva que se abre para estudos futuros, considerando que os programas de regularização, ou titulação, têm prosperado e repercutido em matérias jornalísticas quase sempre em tom positivo de satisfação, decorrente provavelmente de demandas reprimidas, apesar de todo o questionamento possível, e que analisamos criticamente durante a presente investigação. Como sugestões para estudos futuros, além das já mencionadas, podemos apontar:

- a relação entre a oferta de moradias através de programas habitacionais e o déficit habitacional;
- análises sobre a utilização de imóveis da União do novo programa habitacional Casa Verde e Amarela;
- análises subsidiadas por informações atualizadas do SIAPA e do SPIUNET sobre todos os imóveis da União que possuem matrículas, incluindo os inscritos em nome de pessoas jurídicas, e que por isso podem ser mais facilmente transacionados, possibilitando uma estimativa do que poderá ser vendido;
- estudos e análises aprofundadas sobre o estado de conservação dos imóveis da União;
- estudos sobre a potencialidade dos imóveis da União gerarem receitas através de taxas de ocupação e de outras taxas, caso disponham de qualidade e

regularidade cadastral, e as referidas taxas sejam atualizadas a valores de mercado;

- estudos e análises comparativas sobre como os imóveis da União estão presentes nos diversos planos plurianuais, desde os anos 2000;
- continuidade dos estudos e análises sobre dos imóveis da União no PPA 2020-2023, considerando os resultados dos monitoramentos e das modificações incluídas nos processos de revisão que acontecem todos os anos, no que concerne aos programas Desenvolvimento Regional, Territorial e Urbano; Moradia Digna; Governança Fundiária e; Brasil, Nosso Propósito;
- acompanhar e analisar a proposição/tramitação/aprovação de novos normativos que abordam a regularização fundiária e a alienação dos imóveis da União, e avaliar criticamente suas possíveis consequências;
- acompanhar e analisar a posição do Congresso e de instâncias como o Ministério Público Federal perante iniciativas como a que visa permitir que, em modalidade de REURB-S, os beneficiários arquem com os custos da regularização, podendo oferecer o próprio imóvel em garantia através da alienação fiduciária; e de regularizações, inclusive na Amazônia legal, com a dispensa de vistorias presenciais;
- estudos sobre a ocorrência ou não de regularizações fundiárias não onerosas para a população de baixa renda em imóveis da União, e de que maneira as referidas iniciativas vêm acontecendo, se apenas através da entrega de títulos formais de propriedade, ou de iniciativas mais amplas que incluem melhorias urbanísticas e habitacionais, e suas possíveis consequências;
- investigar a continuidade ou não da destinação de imóveis da União para programas habitacionais e para assentamentos da reforma agrária;
- investigar e analisar iniciativas de alienação de imóveis da União através da venda direta e com a participação de corretores, e em quais condições esta participação se dará;
- acompanhar e analisar os desdobramentos do caso do terreno anteriormente ocupado pelo edifício Wilton Paes de Almeida em São Paulo, doado com encargos ao Município de São Paulo com a finalidade de execução de projeto de provisão habitacional de interesse social;

- acompanhar e analisar os desdobramentos da utilização dos novos normativos no DF, sobretudo nos seguintes casos específicos, relacionados ao patrimônio da União, que consideramos altamente questionáveis, tendo em vista representarem uma apropriação do patrimônio público visando um público de média e alta renda e em benefício do mercado imobiliário:
 - ⇒ o terreno com 64.949 m² localizado na Octogonal, cuja venda pela SPU via concorrência pública foi suspensa pela Justiça Federal, mediante a alegação de possíveis danos ao erário. O imóvel foi recebido em doação em 2019, tendo sido avaliado por R\$ 435.194.021,95, e estava sendo vendido considerando o valor mínimo de R\$ 252 milhões;
 - ⇒ o terreno outrora ocupado pelo Pátio Rodoferroviário ou Ferroviário de Brasília, com 4.226.976,34 m², localizado no Setor de Indústria e Abastecimento (SIA). O imóvel foi transferido para Exército, que apresentou um plano de parcelamento urbano destinado a população de média e alta rendas;
 - ⇒ a venda de glebas rurais da União no DF, como as que estão sendo divulgadas como prioritárias na Fazenda Sálvia, localizada entre as RA de Sobradinho e Planaltina, que possui aproximadamente 11.500ha, com 275 glebas rurais, 9 condomínios irregulares de média e alta renda, e 16 assentamentos populares. Cabe estudar e analisar os desdobramentos da regularização fundiária nesta área, destinando atenção para as vendas diretas nas regularizações de interesse específico, incluindo os valores praticados, e para as regularizações de interesse social;
 - ⇒ os desdobramentos das regularizações fundiárias nos imóveis doados da União para o GDF com este fim, a exemplo dos Condomínios Nova Colina e Nova Petrópolis. Analisar os contratos de doação com encargos dos referidos imóveis. Pelo decurso do tempo, provavelmente não houve cumprimento dos encargos estipulados, ou aconteceram paulatinas prorrogações dos referidos contratos, sob pena dos bens necessitarem retornar ao domínio da União;
 - ⇒ as áreas declaradas como prioritárias por gestores da SPU para a regularização fundiária no DF. Além da Fazenda Sálvia, tem-se o Trecho 2 de Vicente Pires e o Condomínio Vivendas Bela Vista (vizinho ao recém regularizado Vivendas Lago Azul).

As peculiaridades do uso e ocupação do solo no Distrito Federal representam um desafio a mais na gestão do patrimônio público da União gerido pela SPU, sobretudo pela voracidade especulativa do mercado imobiliário local, vide o já mencionado caso histórico da venda dos apartamentos funcionais no governo Collor, entregues a preços de banana, que foram objeto de inúmeros contratos de gaveta e aqueceram o mercado imobiliário.

A histórica prática do parcelamento irregular do solo no DF não pode ser caracterizada apenas como resposta às demandas legítimas por moradias. É um processo contínuo orquestrado por grileiros, com o histórico acobertamento de políticos e governos, de apropriação de espaços públicos urbanos e rurais. A expectativa de regularização deste tipo de ocupação, da qual a facilidade para alienação faz parte, estimulam um ciclo vicioso e tendem a comprometer os recursos ambientais, o uso e destinação social dos referidos bens. É um comprometimento amplo, e de difícil reversão, da ordem urbanística e ambiental.

O receio perante iniciativas que estimulem a alienação, sobretudo dos imóveis rurais, conforme abordado, recai também na possibilidade de aceleração do processo que transforme o uso de rurais para urbanos, e das consequências como expulsão dos atuais ocupantes (principalmente quando são pobres e pequenos agricultores), impermeabilização do solo e comprometimento dos recursos naturais.

Na presente pesquisa, tentamos não apresentar conclusões e concepções apressadas, mas partir dos aspectos mais gerais e teóricos, contextualizando o objeto em estudo, chegando à prática de experiências mesmo incipientes envolvendo os novos normativos, buscando compreender suas consequências imediatas e futuras, e identificar limitações que podem ser até mesmo compreendidas como úteis, na medida que nem sempre, e desde 2016 com mais frequência, o idealizado representa o desejado sob o ponto de vista de quem acredita que o patrimônio imobiliário público representa algo mais além de ativos imobiliários a serem postos no mercado financeiro.

Fazendo uma analogia com Magalhães (2019), que menciona a possibilidade de apropriação das instituições civis para os fins da reforma urbana e das lutas pelo direito à cidade, consistindo em “jogar no campo do inimigo”, trago aqui essa possibilidade como uma visão de otimismo frente às modificações frequentemente desanimadoras no aparato legal. A pergunta seria: a lei nº 13.465/2017 e os normativos subsequentes tem se traduzido em ações práticas conforme alardeado em seu processo de elaboração, ou a realidade é outra? Pelo que vimos, há as três coisas. Avanços no pretendido, utilizações diversas que podem resultar até em boas

práticas, e inoperância por fatores desconsiderados no momento de elaboração de tais normativos.

Assuntos complexos como a gestão dos bens imóveis da União e a regularização fundiária ganharam sem dúvidas um novo capítulo com a lei nº 13.465/2017. Iniciativas de regularização fundiária estão por todo o país, com experiências diversas e em várias esferas e, por ora, a propaganda sobre as vendas dos imóveis públicos tem sido maior que os resultados práticos, embora também já sejam perceptíveis avanços (ou seriam retrocessos?) nesse sentido. A questão da regularização fundiária certamente representa uma demanda repesada historicamente em nosso país, e não pode ser menosprezada nem compreendida como questão política apenas, mas cabe continuar analisando as experiências em curso e tentar compreender os rumos que a questão está tomando, ou seja, se são sustentáveis a curto, médio e longo prazo, e a quem estão beneficiando.

Sobre a regularização fundiária em terras da União, Menezes (2019), diz:

(...) os desafios da regularização fundiária do patrimônio da União são compostos tanto pelos territórios de povos e comunidades tradicionais, pelos assentamentos urbanos de baixa renda e dos posseiros da agricultura familiar, quanto pelos condomínios de média e alta renda e pelos latifúndios rurais, ou ainda pelos imóveis utilizados nos serviços públicos. Tais situações, com frequência, registram conflitos de sobreposição entre diversos interesses públicos sociais, ambientais, culturais, econômicos e de interesse militar. (MENEZES, 109, p. 390).

Conforme abordado ao longo da pesquisa, a SPU tem, historicamente, sido um órgão focado na extração de rendas de seus imóveis, mesmo nos períodos de governo do Partido dos Trabalhadores, quando a função social aparecia na missão do órgão e passou a nortear parte de suas ações. São políticas de desestatização dos bens públicos, com viés arrecadatário em maior ou menor intensidade ao longo dos mais de 165 anos de existência do órgão. É um processo de destinação de terras e de legalização majoritariamente para quem pode pagar. Uma regra que contempla exceções. Houve experiências exitosas, porém incipientes, em relação ao uso e destinação do patrimônio da União:

Desde 2005, contudo, o patrimônio da União começa a ser percebido como recurso estratégico para o desenvolvimento do país. O que possibilitou que outros usos de interesse público, econômicos, sociais, ambientais e culturais pudessem rivalizar em maior escala com sua histórica e fundadora finalidade arrecadatária. A destinação de imóveis federais passa a dar suporte a políticas de inclusão socioterritorial, preservação ambiental, projetos de implantação de infraestrutura e ampliação de serviços públicos federais. (...). (MENEZES, 109, p. 391).

Alguns instrumentos criados no contexto da então Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União (PNGPU) representaram o que se pode chamar de um início de

compatibilização entre interesses sociais, ambientais e econômicos. Entre os referidos instrumentos, conforme enumera Menezes (2019), temos o Termos de Autorização de Uso Sustentável, para o reconhecimento da posse tradicional de famílias e comunidades agroextrativistas ribeirinhas e costeiras; além da Lei de Regularização Fundiária de Terras da União (Lei nº 11.481/2007), com ênfase na regularização fundiária e provisão habitacional urbana; e, também a Lei do Programa Terra Legal (Lei nº 11.952/2009), que enfatiza a regularização fundiária rural e urbana na Amazônia. Este último normativo, inclusive, teve vários de seus dispositivos revogados pela lei 13.465/2017. Como exemplos de resultado da efetividade dos referidos normativos, e de outros nesse sentido, tivemos:

(...) o direito subjetivo à concessão de uso especial para fins de moradia urbana, a ampliação das hipóteses de interesse social da aplicação da concessão de direito real de uso (como os usos sustentáveis dos povos e das comunidades tradicionais) e a doação do domínio pleno de imóveis para fins de moradia. Além disso, novas formas de cancelamento de títulos preexistentes foram criadas, com a extinção 1) do aforamento de grandes glebas pelo instituto do abandono (no caso de ocupação por assentamentos informais populares) e 2) das inscrições de ocupação que afetem: áreas de uso comum do povo, destinadas à implantação de programas ou ações de regularização fundiária de interesse social ou habitacionais, reservas indígenas, áreas ocupadas por comunidades quilombolas, entre outras. (MENEZES, 109, p. 392).

Desde 2016, com a edição da MP 759, e depois com a Lei nº 13.465/2017 que a sucedeu, juntamente com os inúmeros normativos que vieram e têm vindo na sequência, tem-se um novo paradigma de retomada das vendas e consequentes privatizações em massa do patrimônio público da União, talvez em um ímpeto nunca presenciado anteriormente no país. Tome-se como parâmetro as cifras publicamente declaradas e o foco no interesse econômico para aquecimento do mercado.

É uma fórmula baseada na titulação, mercado financeiro e fundos de investimentos, fortalecendo um conceito privatista da terra e tomando-o como única opção. Não há previsão de constituição de fundo para destinação dos recursos das vendas dos imóveis da União, o que poderia ser uma opção para fomentar políticas de caráter redistributivo, minimizando os impactos negativos do desfazimento do patrimônio público. Ao contrário, os recursos auferidos com as vendas passam a integrar a Conta Única do Tesouro Nacional.

Constata-se que a falta de estrutura, principalmente no que se refere ao número de servidores e à capacidade de realização de levantamentos, cadastros, atualização de bancos de dados e de avaliações, se constitui em limitação para que a arrecadação alcance o potencial que os imóveis da União dispõem; e também para levar adiante a expectativa de alienação desses

imóveis, por mais que estejam sendo buscados e construídos mecanismos tecnológicos e de desregulamentação que agilizem esse processo.

Acredita-se que à propriedade pública não deve prevalecer uma visão mercadológica. Apesar dos esforços dos últimos governos nesse sentido, o que causa certo alento é o emaranhado fundiário, pois a quantidade de imóveis da União que possui matrícula individualizada fica muito aquém das vendas pretendidas e divulgadas. Nesse momento em particular da nossa história o que frequentemente era apontado como problema pode ser providencial, assim como o pequeno número de servidores do órgão capacitados e aptos a realizarem as avaliações e demais procedimentos necessários à venda dos imóveis. Apresentamos dados do SIAPA de 2017 que mostram o baixo percentual, que não chega a 12%, de imóveis com matrículas, que podem ser vendidos/doados/regularizados. Essa realidade não difere muito da dos dias atuais, tendo em vista que a situação cadastral dos imóveis pouco se alterou.

Ao mesmo tempo que a insuficiência de pessoal pode ser funcional para que a questão da venda sem critérios dos imóveis não avance, pois questões cadastrais continuam com problemas, isso também suscita um alerta, pois pode ser utilizado como pretexto para a alavancagem dos já mencionados fundos de investimentos, fortalecendo a tendência regressiva de utilização desses bens para a garantia de direitos, sobretudo da população menos favorecida, mas também da população em geral quando consideramos a sua importância na composição do Fundo Público.

A intenção declarada do governo de se desfazer da maior parte da carteira imobiliária gerida pelo órgão pode até contar hoje em dia com um aparato legal de peso nesse sentido, mas não se trata de proposta inovadora e se depara com uma série de obstáculos. Xavier (2019) lembra que nos governos Collor e FHC, apesar da inclusão dos imóveis da União no Programa Nacional de Desestatização, a SPU teve seu potencial arrecadatório reduzido pois o órgão não foi objeto de atenção para melhorar seu potencial técnico operacional, ao contrário, disso, foi sempre relegado como algo de menor importância.

Parece-nos que algo semelhante acontece atualmente. Em 2019 a SPU contava com 1.159 servidores em todo o território nacional, 13% a menos que em 2018. Tal redução aconteceu em decorrência do corte em cargos de comissão e a servidores que se aposentaram. Não há expectativas de recomposição do quadro.

Dos 985 servidores ativos que fazem parte do quadro permanente do órgão, 262 têm 60 anos ou mais de idade e já podem se aposentar pelas regras atuais. Quando se consideram

os servidores com 55 anos ou mais esse número sobre para 466. Então, em pouco tempo a situação do quadro de servidores da SPU vai regredir ao que era no final do período FHC, podendo regredir ainda mais a depender das medidas que vierem a ser adotadas pelo Sr. Ministro da Economia. (XAVIER, 2019).

A liquidação em massa do Patrimônio da União, nesse sentido, parece não encontrar condições objetivas para se concretizar, ao menos em curto e médio prazos. Tal fato traz esperança, pois os imóveis de União representam uma miríade de oportunidades para se desenvolver políticas públicas de qualidade e de acordo com a normativa coletivamente construída, que tem como expoentes a Constituição e o Estatuto da Cidade. São uma reserva para se produzir habitações de interesse social, espaços públicos de qualidade, ampliação de áreas ambientalmente protegidas, garantia de direitos para povos e comunidades tradicionais.

Para Fernandes (2007), os benefícios do tipo de legalização proposto por De Soto não chegam aos grupos pobres, conforme alardeado, mas sim aos velhos e novos grupos econômicos privados, ligados ao desenvolvimento da terra urbana, que se beneficiam do investimento público na urbanização dessas áreas, muitas vezes bem localizadas e atraentes.

Os imóveis da União apresentam um potencial para toda a população e não apenas para aqueles já historicamente tão beneficiados. O poder público necessita assumir o papel de protagonista na produção do espaço urbano, numa construção coletiva com diversidade de sujeitos e movimentos, diferenciando quando a utilização dos imóveis públicos precisa se dar de forma gratuita, de maneira a colaborar com a garantia dos direitos fundamentais; das situações em que há a possibilidade, sem perdas para a coletividade, de outorga de usos mediante contrapartidas onerosas, ou até mesmo de alienações de parcela deste patrimônio, com uma adequada destinação dos recursos das referidas vendas. É um patrimônio que, em primeiro lugar, se constitui em bem comum, e não deve ser tratado como ativo exclusivamente econômico, pois a cidade, antes de atender aos interesses econômicos e estar submetida à lógica do mercado e do lucro, é um direito coletivo. Integra um Direito Urbanístico Achado nas Ruas.

6. REFERÊNCIAS

ABIKO, A. K. **Introdução à gestão habitacional**. São Paulo, EPUSP, 1995. Texto técnico da Escola Politécnica da USP, Departamento de Engenharia de Construção Civil.

ACSELRAD, Henri. **Discursos da sustentabilidade urbana**. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. Campinas: Anpur, v.1, n.1, 1999. pp.79-90.

ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio. **Regularização Fundiária de Assentamentos Informais em Áreas Urbanas**. São Paulo: 2006. 13p. Disponível em: https://www.anoregmt.org.br/arquivos/9660/09660_07393_00006.pdf. Acesso em: 03/02/2021.

ALMEIDA, Monica Piccolo. **REFORMAS NEOLIBERAIS NO BRASIL: A Privatização nos Governos Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso**. Tese de Doutorado. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2010.

AMORE, C.; SHIMBO, L.; RUFINO, M. **Minha casa e a cidade?** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

ANCOP. **Dossiê Megaeventos e Violações de Direitos Humanos no Brasil**. Rio de Janeiro: ANCOP, 2014.

ANTAC/MDIC. **Plano estratégico para ciência, tecnologia e inovação na área de tecnologia do ambiente construído com Ênfase na construção habitacional**. Verão 1. Brasília, ANTAC/MCT, abril de 2002.

BASSUL, José Roberto. **Estatuto da Cidade: Quem ganhou? Quem perdeu?** Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2015.

BERCOVICI, Gilberto. **Dois anos de desgoverno – o desmonte do Estado**. A terra é redonda, 2021. Disponível em: <https://aterraeredonda.com.br/dois-anos-de-desgoverno-o-desmonte-do-estado/>. Acesso em: 08/04/2021.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. 13ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2015.

BOLAFFI, G. **A casa das ilusões perdidas: aspectos socioeconômicos do Plano Brasileiro de Habitação**. São Paulo: Centro Brasileiro de Análise e Planejamento. 1977.

BONDUKI, N. **Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula**. In: *Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo*, São Paulo, n.1, p.70–104, 2008. Disponível em: http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf, acesso em 09/12/17.

_____. **Do Projeto Moradia ao PMCMV**. S. Paulo: Teoria e Debate, ed. 82, 01/05/09, 2009.

_____. **O desafio de uma produção massiva da habitação com qualidade e inserção urbana**. Texto para o simpósio do I ENANPARQ. Rio de Janeiro: ANPARQ, 2010.

_____; ROLNIK, Raquel; AMARAL, Angela. **São Paulo: Plano Diretor Estratégico – Cartilha de Formação**. São Paulo: Caixa Econômica Federal, 2003. 87 p.

_____. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da Casa Própria**. São Paulo: Estação Liberdade, FAPESP, 1998.

BRANDÃO, Arnaldo Barbosa. **Problemas de teoria e metodologia na questão da habitação**. Projeto: arquitetura, planejamento, desenho industrial, construção. São Paulo, n. 66, p. 102-108, ago. 1984.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Plano Nacional de Habitação** [online]. Brasília: Mcidades, 2009. Disponível em www.cidades.gov.br/habitacao-cidades/plano-nacional-de-habitacao-PLANHAB. Acesso em: 11/11/2017.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Déficit habitacional no Brasil 2008**. – Ministério das Cidades: Brasília, 2011, 140 p. Elaboração: Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informações.

_____. MCIDADES/IPEA. **Pesquisa de satisfação dos beneficiários do PMCMV**. Brasília: MCIDADES/IPEA, 2014.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil -1988**. São Paulo: Saraiva, 2013.

_____. **Decreto nº 9.309**, de 15 de março de 2018.

_____. **Decreto nº 9.310**, de 15 de março de 2018.

_____. **Decreto-Lei nº 2.398**, de 21 de dezembro de 1987.

_____. **Decreto-Lei nº 9.760**, de 5 de setembro de 1946.

_____. **Estatuto da Cidade**. Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001.

_____. **Lei nº 9.636**, de 15 de maio de 1998.

_____. **Lei nº 11.977**, de 7 de julho de 2009.

_____. **Código Civil**. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.

_____. **Lei nº 4.504**, de 30 de novembro de 1964.

_____. **Lei nº 11.481**, de 31 de maio de 2007.

_____. **Lei nº 11.124**, de 16 de junho de 2005.

_____. **Lei nº 13.240**, de 30 de dezembro de 2015.

_____. **Lei nº 13.465**, de 11 de julho de 2017.

_____. **Lei nº 8.629**, de 25 de fevereiro de 1993.

_____. **Lei Complementar nº 803**, de 25 de abril de 2009.

_____. **Medida Provisória Nº 759**, de 22 de dezembro de 2016.

_____. **Medida Provisória nº 852**, de 24 de setembro de 2018.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BONDUKI, N. **Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula**. In: Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, n.1, p.70–104, 2008. Disponível em: http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf, acesso em 09/12/17.

_____. **Do Projeto Moradia ao PMCMV**. S. Paulo: Teoria e Debate, ed. 82, 01/05/09, 2009

_____. **O desafio de uma produção massiva da habitação com qualidade e inserção urbana**. Texto para o simpósio do I ENANPARQ. Rio de Janeiro: ANPARQ, 2010.

_____; ROLNIK, Raquel; AMARAL, Angela. **São Paulo: Plano Diretor Estratégico – Cartilha de Formação**. São Paulo: Caixa Econômica Federal, 2003. 87 p.

_____. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da Casa Própria**. São Paulo: Estação Liberdade, FAPESP, 1998.

BUCKLEY, Robert M.; KALARICKAL, Jerry. **Thirty Years of World Bank Shelter Lending: What Have We Learned?** Washington DC: 2006. 140p. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/7061>. Acesso em: 03/02/2021.

CABRAL, Pedro. **Maceió: em busca de uma cidade sustentável. Uma análise da propriedade imobiliária no ambiente construído**. Maceió: Dissertação de mestrado PRODEMA, 1999.

CARDOSO, A.; LAGO, L. (coords). **Avaliação do PMCMV na RM do Rio de Janeiro: impactos urbanos e sociais**. Rel. Pesquisa: MCIDADES/CNPq/UFRJ, 2015.

_____. Et al. **Habitação de Interesse Social: Política ou Mercado? Reflexos sobre a Construção do Espaço Metropolitano**. XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, maio de 2011.

CARTA AO BRASIL - Medida Provisória nº 759/2016: A desconstrução da Regularização Fundiária no Brasil. Disponível em: <http://contrafbrasil.org.br/imprimir/news/788d793b2159cc9161173d0a788111f4/>. Acesso em: 31/10/2017.

CASSIOLATO, M.; GUERESI, S. **Como elaborar modelo lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação**. Brasília: IPEA. Nota Técnica nº 6, 2010.

CASTELLS, Manuel. **A teoria social do espaço**. In: A Sociedade em Rede. Vol 1. São Paulo: Paz e Terra, 1999, p. 435-442.

CESARE, Claudia M. de. **A tributação sobre a propriedade imobiliária e o IPTU: fundamentação, caracterização e desafios**. Brasília: Programa Nacional de Capacitação das Cidades, 2006.

CHAFFUN, Nelson. Dinâmica global e desafio urbano. In: BONDUKI, Nabil (org.). **Habitat: as práticas bem sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades**. São Paulo: Studio Nobel, 1997. pp.18-38.

CHRISTALLER, W. **Central places in Southern Germany**, traduzido por C. W. Baskin. Pentice-Hall, 1996.

COMPARATO, Fabio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2005.

COSTA, Heloisa Soares de Moura. Desenvolvimento urbano sustentável: uma contradição de termos? **Revista brasileira de estudos urbanos e regionais**. n. 2, 2000. pp. 55-71.

COUTO, Leandro Freitas; CARDOSO JUNIOR, José Celso. **A função dos planos plurianuais no direcionamento dos orçamentos anuais: avaliação da trajetória dos PPAs no cumprimento da sua missão constitucional e o lugar do PPA 2020-2023**. Texto para discussão 2549. Brasília: IPEA, 2020. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=35394. Acesso em: 08/02/2021.

DA CUNHA JÚNIOR, Dirlei. **Curso de direito administrativo**. 6ª edição. Salvador: Podium, 2007.

DAVIS, Mike. **Planeta Favela**. São Paulo: Boitempo, 2006.

Declaração Universal Dos Direitos Humanos. Disponível em: <unic.un.org>; Acesso em: novembro de 2017.

Déficit habitacional no Brasil 2015. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, Diretoria de Estatística e Informações, 2018. Disponível em: https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/capacitacao/publicacoes/deficit-habitacionalBrasil_2015.pdf. Acesso em: 09/02/2021.

DENALDI, R. **Entrevista a Pensando Direito**, publicada em 07/10/15. Disponível em: <http://pensando.mj.gov.br/2015/10/07/rosana-denaldi-fala-sobre-a-pesquisa-peuc-e-iptu-progressivo-no-tempo/>, acesso em 08/12/17.

DF tem mais de 1.000 loteamentos irregulares, muitos são condomínios de luxo. Disponível em: <https://noticias.r7.com/distrito-federal/fotos/df-tem-mais-de-1000-loteamentos-irregulares-muitos-sao-condominios-de-luxo-04012015#!/foto/2>. Acesso em: 31/10/2017.

DIANA, Luana; SAMORA, Patrícia Rodrigues. **Conceitos de habitação social e desenho urbano ambiental no Concurso Renova SP, 2011**. São Paulo: Revista arq.urb, 2021. Disponível em: <https://revistaarqurb.com.br/arqurb/article/view/456>. Acesso em: 08/04/2021.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro: direito das coisas**. 26ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Uso privativo de bem público por particular**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

Especialistas em direito urbano e cartórios criticam MP da regularização fundiária. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/04/06/especialistas-em-direito-urbano-e-cartorios-criticam-mp-da-regularizacao-fundiaria>. Acesso em: 18 de abril de 2017.

ESCRIVÃO FILHO, Antonio; SOUSA JUNIOR, José Geraldo de. **Para um debate teórico-conceitual e político sobre os direitos humanos.** Belo Horizonte, Editora D'Placido, 2016.

Estudo urbano e ambiental consolidado do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.codeplan.df.gov.br/areas-tematicas/estudos-urbanos-e-ambientais.html#>. Acesso em: 27/10/2017.

Especialistas em direito urbano e cartórios criticam MP da regularização fundiária. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/04/06/especialistas-em-direito-urbano-e-cartorios-criticam-mp-da-regularizacao-fundiaria>. Acesso em: 18 de abril de 2017.

FARIA, Rodrigo de; SCHVARBERG, Benny (org.). **Políticas urbanas e regionais no Brasil.** Brasília: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, 2011.

FERNANDES, Edésio. **Redefinición de los derechos de propiedad em la era de la liberalización y la privatización.** Cambridge: Lincoln Institute os Land Policy, Land Lines nº6, 1999.

_____. **Legalizando o ilegal.** Rio de Janeiro, 2001. Disponível em: https://static.fecam.net.br/uploads/1521/arquivos/1876834_legalizando_ilegal_edesio.pdf. Acesso em: 03/02/2021.

_____. **Programas de Regularização Fundiária de Assentamentos Informais: natureza, características, possibilidades e limitações,** 2013. Disponível em: http://www.anoregmt.org.br/arquivos/9660/09660_07393_00006.pdf. Acesso em: 11/11/2017.

_____. **Regularização de Assentamentos Informais na América Latina.** Cambridge: Lincoln Institute os Land Policy, 2011. Disponível em: <https://www.lincolninst.edu/publications/policy-focus-reports/regularizacao-assentamentos-informais-na-america-latina>. Acesso em: 04/01/2019.

FERREIRA, Francisco Whitaker. **Planejamento sim e não (um modo de agir num mundo em permanente mudança).** 4. ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1983. 157 p.

FERREIRA, João Sette Whitaker. **A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil.** Bauru: UNESP, 2005.

_____. (coord.). **Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil urbano.** S. Paulo: LABHAB/FUPAM, 2012.

_____. **Minha Casa, Minha Vida: Notas sobre a Responsabilidade Coletiva de um Desastre Urbano.** S. Paulo: Anais da XVI ENANPUR, 2015.

_____ **O golpe e o Minha Casa, Minha Vida.** Disponível em: <http://cidadesparaquem.org/blog/2017/4/16/o-golpe-e-o-minha-casa-minha-vida>, acesso em 08/12/17.

FGV Projetos/ SindusCon-SP. **Impacto dos Investimentos em Habitação sobre a Economia no Brasil.** Disponível em: <http://abrainc.org.br/wp-content/uploads/2014/06/Estudo-FGV-completo-Evento-Abrainc.pdf>, acesso em 15/09/17.

FIX, M.; ARANTES, P. **“Minha Casa, Minha Vida”, o pacote habitacional de Lula.** S. Caetano: Correio da Cidadania, 30/07/09.

FONSECA, Bruno e Caroline Ferrari. **Milhares de imóveis da União estão vagos para uso.** Fonte: <https://apublica.org/2018/06/milhares-de-imoveis-da-uniao-estao-vagos-para-uso/>. Acesso em: 08/10/2018.

FONTES, Mariana Levy Piza e Nelson Saule Júnior. **Manual de Regularização Fundiária em Terras da União.** Instituto Pólis: São Paulo, 2006. Disponível em: <http://polis.org.br/publicacoes/manual-de-regularizacao-fundiaria-em-terras-da-uniao/>. Acesso em: 28/10/2017.

FORMENTI, Lígia. **União tem 18 mil imóveis desocupados.** Fonte: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,uniao-tem-18-mil-imoveis-desocupados,70001706339>. Acesso em: 08/10/2018.

FREITAS, André Vieira. Uma política de Ordenamento Territorial para o Brasil? In: Marília Steinberger. (Org.). **Território, Estado e políticas públicas espaciais.** 1ed. Brasília: Ler, 2013, v. 1, p. 141-161.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, Belo Horizonte. **Déficit habitacional no Brasil 2000.** Belo Horizonte: FJP, 2001. 203 p.

GARCIA, R. C. PPA: o que não é e o que pode ser. In: Cardoso Jr., J. C.; Cunha, A. S. (Org.). **Planejamento e avaliação de políticas públicas.** Brasília: Ipea, 2015.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito das coisas.** São Paulo: Saraiva, 2003.

GOMES, Maiara da Silva. **Espaço e território usado em uma política habitacional.**

GUERREIRO, Isadora Andrade. **Casa Verde e Amarela, securitização e saídas da crise: no milagre da multiplicação, o direito ao endividamento.** Disponível em: <https://passapalavra.info/2020/08/134088/#comments>. Acesso em 07/02/21.

GT Habitação e Cidade. **Casa Verde e Amarela: pontos críticos do novo programa habitacional do Governo Federal.** Rio de Janeiro: IPPUR, 2020. Disponível em: https://www.observatoriodasmetroles.net.br/casa-verde-e-amarela-pontos-criticos-do-novo-programa-habitacional-do-governo-federal/?utm_source=Boletim&utm_medium=E-mail&utm_campaign=649&utm_content=Casa+Verde+e+Amarela%3A+pontos+cr%C3%ADticos+do+novo+programa+habitacional+do+Governo+Federal&fbclid=IwAR1016pz-3jd8fhQRln_OmUNp5-qAOahcmYpztSO_hS0dDbHTMC6GH42qDs. Acesso em 07/02/21.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna.** São Paulo: Loyola, 1992.

_____. **Entrevista a Marxismo Crítico**, publicada em 06/09/16. Disponível em: <https://marxismocritico.com/2016/09/06/estamos-volviendo-a-las-condiciones-de-trabajo-del-siglo-xix-que-es-a-lo-que-apunta-el-proyecto-neoliberal-2/>. Acesso em 25/11/17.

_____. **Space as keyword**. In: Noel Castree and Derek Gregory. David Harvey: A Critical Reader. USA, Uk, Australia: Blackwell Publishing, 2006 (p.270-293).

_____. **O direito à cidade**. Traduzido do original em inglês “The right to the city”, por Jair Pinheiro, professor da FFC/UNESP/ Marília. Esta versão foi cotejada com a publicada na New Left Review, n. 53, 2008. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/272071/mod_resource/content/1/david-harvey%20direito%20a%20cidade%20.pdf. Acesso em 25/11/17.

_____. **O direito à cidade nas manifestações urbanas: entrevista inédita com David Harvey**. Disponível em: <https://blogdaboitempo.com.br/2013/08/29/o-direito-a-cidade-nas-manifestacoes-urbanas-entrevista-inedita-com-david-harvey/>. Acesso em 27/11/17.

HOLANDA, Frederico. **10 mandamentos da arquitetura**. Brasília: FRBH Editora, 2013.

IBDU. **Tudo que é solido desmancha no ar ou tudo que é imóvel da União vira negócio**. Fonte: <http://www.ibdu.org.br/eficiente/sites/ibdu.org.br/pt-br/site.php?secao=noticias&pub=162>. Acesso em: 08/10/2018.

Imóveis da União. Fonte: <http://imoveis.planejamento.gov.br/index.php/editais>. Acesso em: 04/10/2018.

VIEIRA JÚNIOR, Itamar. **Torto Arado**. São Paulo: Todavia, 2018.

KRAUSE, Cleandro. Et al. **Minha casa minha vida, nosso crescimento: onde fica a política habitacional?** Texto para discussão. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2013. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=19472. Acesso em: 11/11/2017.

LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2003.

LEEDY, Paul D. **Practical research: planning and design**. 5 th ed. New York: Macmillan Publishing Company, 1993.

LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: UFMG, 2002 [c1970].

_____. **A produção do espaço**. Trad. Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins (original: La production de l'espace. 4e éd. Paris: Éditions Anthropos, 2000). Primeira versão cap. I a V-fev.2006 (Cap. I – Propósito da Obra).

_____. **O direito à cidade**. Trad. Rubens Eduardo Frias. 4ª ed. São Paulo, Centauro, 2006.

LEME, maria Cristina da Silva (org). **Urbanismo no Brasil, 1895-1965**. São Paulo: Studio Nobel; FAUUSP; FUPAM, 1999.

LIMA, Adriana Nogueira vieira; OLIVEIRA, Liana Silvia de Viveiros e; SOUZA, Maria José Andrade de. **Entra em beco, sai em beco... Direitos, emergências e tensões em torno do direito**

à moradia. In: SOUSA JUNIOR. *et al.* **Introdução crítica ao Direito Urbanístico**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2019.

LING, Anthony. **Brasília: uma cidade que não faríamos de novo**. Disponível em: <https://caosplanejado.com/brasil-uma-cidade-que-nao-fariamos-de-novo/>. Acesso em: 16/03/2021.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil**. São Paulo: EDIPRO, 2014. 175p.

LOUREIRO, M.; MACÁRIO, V.; GUERRA, P. **Democracia, arenas decisórias e políticas públicas: o PMCMV**. Texto para discussão/IPEA. Rio de Janeiro: IPEA, 2013.

MAGALHÃES, Alex Ferreira. Existem instrumentos urbanísticos “progressistas” ou “regressistas”? Reflexões sobre uma possível “entrada” para pensar criticamente o Direito Urbanístico. In: SOUSA JUNIOR. *et al.* **Introdução crítica ao Direito Urbanístico**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2019.

_____.; PEREIRA, Flavia P.; OLIVEIRA FILHO, João Telmo de; SILVEIRA, Lara Caldas F. da; SOUZA, Mayara; KOSCHINSKI, Patrícia F. de S. **A luta contra as remoções durante e depois do COVID-19: um panorama a partir das proposições legislativas estaduais**. Revista Brasileira de Direito Urbanístico - RBDU, ano 6, n. 10, jan./ jun. 2020. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/150/41990/92484>. Acesso em: 14 jan. 2021.

Manual de Fiscalização do Patrimônio da União. Brasília: Secretaria do Patrimônio da União, 2018. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao/patrimonio-da-uniao/fiscalizacao-1/180517_manual-de-fiscalizacao-2018.pdf. Acesso em: 13/11/2018.

Manual de regularização fundiária em terras da União. São Paulo: Instituto Pólis; Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2006. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.abong.org.br/handle/11465/404>. Acesso em: 08/02/2021.

MARICATO, Ermínia. Contribuição para um plano de ação brasileiro. In. BONDUKI, Nabil. Habitat: **As práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras**. São Paulo, Studio Nobel, 1997.

_____.; NAKANO, Kazuo. **As armadilhas do Pacote Habitacional** in: LE MONDE, Diplomatique Brasil. Edição: 05 de março de 2009. Disponível em: <<http://diplomatique.org.br/as-armadilhas-do-pacote-habitacional/>> Acesso em: 11/11/2017.

_____. **Governo propõe ZERO REAIS para moradia popular em 2018**. Disponível em: <https://raquelrolnik.wordpress.com/2017/09/18/governo-propoe-zero-reais-para-moradia-popular-em-2018/>. Acesso em: 11/11/2017.

MARTINELLO, Dirce Maria. **Fundo Público e seguridade social no Brasil**. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282012000200009#:~:text=Previsto%20na%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%2C%20arti%20de%20o%20plano%20de%20governo. Acesso em: 08/03/2021.

MEDEIROS, Bruno. **Metro quadrado no DF atinge maior valor dos últimos 2 anos e meio.** Disponível em: <http://www.secovidf.com.br/novoportal/index.php/93-destaque/914-metro-quadrado-no-df-atinge-maior-valor-dos-ultimos-2-anos-e-meio>. Acesso em: 29/10/2017.

MEIRELES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** 23ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Portaria nº 259, de 10 de outubro de 2014.** Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/patrimonio-da-uniao/legislacao/portarias/portarias>. Acesso em: 31/10/2017.

Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. **Nota Técnica nº 1/2017-PROURB/PRODEMA/PDDC.** Disponível em: http://www.mpdf.t.br/portal/pdf/noticias/abril_2017/Nota_T%C3%A9cnica_MP_759-2016_PROURB.pdf. Acesso em: 31/10/2017.

MONTANDON, Daniel Todtmann; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos (orgs). **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas.** Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

Moradia não pode se reduzir a uma fonte de lucro para os mais ricos, diz relatora da ONU. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/moradia-nao-pode-se-reduzir-a-uma-fonte-de-lucro-para-os-mais-ricos-diz-relatora-da-onu/>. Acesso em: 24/04/2017.

MOREIRA, Fernanda Accioly. **Da lama ao caos: notas sobre o reconhecimento de direitos em Terras da União.** XVII Enanpur. São Paulo, 2017.

_____. **Terras de exclusão, portos de resistência: um estudo sobre a função social das terras da União.** Tese de doutorado. FAU/USP. São Paulo, 2018.

MP da regularização fundiária urbana cria “bairros de papel”, diz presidente do CAU/BR. Disponível em: <http://www.caubr.gov.br/mp-da-regularizacao-fundiaria-urbana-cria-bairros-de-papel-diz-presidente-do-caubr/>. Acesso em: 18 de abril de 2017.

NIXON, Richard. **O termo “terceiro mundo” é obsoleto.** São Paulo: Folha de São Paulo, 1994. 1p. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/5/08/mundo/10.html>. Acesso em: 03/02/2021.

OLIVEIRA, Clovis Silveira e. **Porto Alegre: a Cidade e Sua Formação.** Porto Alegre: Editora Norma, 1985.

Os 10 pontos mais polêmicos da MP da regularização fundiária urbana. Disponível em: <http://www.caubr.gov.br/os-10-pontos-mais-polemicos-da-mp-da-regularizacao-fundiaria-urbana/>. Acesso em: 18 de abril de 2017.

Parque Nacional de Brasília. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/visitacao1/unidades-abertas-a-visitacao/213-parque-nacional-de-brasilia.html>. Acesso em: 31/10/2017.

PAYNE, Geoffrey; DURAND-LASSERVE, Alain; RAKODI, Carole. **Social and economic impacts of land titling programmes in urban and peri-urban areas: A review of the**

literature. Washington DC: World Bank Urban Research Symposium, 2007. 49p. Disponível em:

https://www.researchgate.net/publication/228789869_Social_and_economic_impacts_of_land_titling_programmes_in_urban_and_peri-urban_areas_A_review_of_the_literature. Acesso em: 03/02/2021.

PEREIRA, Flávia P. **A alienação dos imóveis rurais da União no Distrito Federal sob a ótica da Lei nº 13.465/2017.** Revista Brasileira de Direito Urbanístico - RBDU, ano 6, n. 5, jul./ dez. 2017. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/150/21654/67926>. Acesso em: 14 jan. 2021.

_____. **A alienação dos imóveis rurais da União no Distrito Federal sob a ótica da Lei nº 13.465/2017.** Revista Brasileira de Direito Urbanístico - RBDU, ano 6, n. 7, jul./ dez. 2018. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/150/41799/89872>. Acesso em: 14 jan. 2021.

_____. **Declaração de Interesse Público de bens musealizados ou passíveis de musealização: aspectos jurídicos e aplicabilidade.** Monografia apresentada ao Curso de Direito. Brasília: IESB, 2015.

_____; REAGAN, Djinne; FLORES, Thiago Betim. **Imóveis da união com benfeitorias precárias: diagnóstico preliminar.** Anais XVIII ENANPUR. Natal, 2019. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviiienganpur/anais/>. Acesso em: 17/02/2021.

_____; SILVA, Camila Maia Dias; SCHWARSBERG, Benny. O Direito Urbanístico achado nas ruas brasileiras. In: SOUSA JUNIOR. *et al* (org). **Introdução crítica ao Direito Urbanístico.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2019. Disponível em: <https://livros.unb.br/index.php/portal/catalog/book/17>. Acesso em 05/02/2020.

_____. **O papel da titulação na regularização fundiária.** Jornal Gazeta de Alagoas. Disponível em: <http://gazetaweb.globo.com/gazetadealagoas/noticia.php?c=311657>. Acesso em: 02/03/2021.

_____. **Planos diretores e desenvolvimento urbano sustentável: um estudo sobre os instrumentos urbanísticos para a recuperação de mais-valias fundiárias.** Dissertação de Mestrado. Maceió: PRODEMA – UFAL, 2007.

PERROUX, François. **Economic space: theory and applications.** The Quarterly Journal of Economics, Volume 64, 1950.

PETRUCCI, C. **O Natal de 2009 era Improvável.** Portal VGV, 2009. Disponível em: <http://www.portalvgv.com.br/site/o-natal-de-2009-era-improvavel-por-celso-petrucci>. Acesso em 22/11/17.

Plano Nacional de Caracterização do Patrimônio da União, 2017. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao/patrimonio-da-uniao/plano-nacional-de-caracterizacao>. Acesso em: 11/10/2018.

PRADO JUNIOR, Caio. **A questão agrária.** São Paulo: Editora Brasiliense, 1979.

RABELLO, Sonia. **Recuperação de mais-valias: aspectos políticos e jurídicos**. Lincoln Institute Research Report, 2006.

RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. **Da MP 759 a Lei 13.465/17 - os novos rumos da regularização fundiária no Brasil**. Observatório das Metrôpoles. Disponível em: http://observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=2196%3Ad-a-mp-759-a-lei-13465%2F17-os-novos-rumos-da-regulariza%C3%A7%C3%A3o-fundi%C3%A1ria-no-brasil&Itemid=180#. Acesso em: 31/10/2017.

RIBEIRO, Rômulo José da Costa; HOLANDA, Frederico de. **Dispersão urbana e acessibilidade na metrópole: estudo de caso Brasília-RIDE**. Pluris, 2010. Disponível em: <http://pluris2010.civil.uminho.pt/Actas/PDF/Paper71.pdf>. Acesso em: 05/04/2021.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. 1. Ed., Editora Boitempo: São Paulo, 2015.

_____. **O que é Cidade**. São Paulo: Editora Brasiliense – Série Primeiros Passos, 1988.

_____. *et al.* **Regularização fundiária sustentável – conceitos e diretrizes**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007. 304p. Disponível em: https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Livro_Regularizacao_Fundiaria_Plena_Referencias_Conceituais.pdf. Acesso em: 03/02/2021.

_____; NAKANO, Kazuo. **As armadilhas do Pacote Habitacional** in: LE MONDE, Diplomatieque Brasil. Edição: 05 de março de 2009. Disponível em: <<http://diplomatieque.org.br/as-armadilhas-do-pacote-habitacional/>>. Acesso em: 11/11/2017.

ROSSBACH, Ana Claudia (Org). **Estatuto da cidade: a velha e a nova agenda urbana: uma análise de 15 anos de lei**. São Paulo: Cities Alliance: Publisher Brasil, 2016.

SALVADOR, Evilasio. **Fundo Público e o financiamento das Políticas Sociais no Brasil**. I simpósio orçamento público e políticas sociais. Londrina, 2012. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/12263>. Acesso em: 08/03/2021.

SAMORA, Patrícia Rodrigues. **Proyecto de vivienda en favelas: especificidades y parámetros de calidad**. Infonavit: Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2011.

SANTORO, Paula (org.). **Gestão social da valorização da terra**. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Uma cartografia simbólica das representações sociais: o caso do Direito**. Coimbra: Revista Crítica de Ciências Sociais, 1988. p. 139-172. Disponível em: <https://estudogeral.sib.uc.pt/handle/10316/10799>. Acesso em: 03/02/2021.

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**. 5ª Edição. 2ª Reimpressão. São Paulo, Edusp, 2009.

_____. **O retorno do território**. In: SANTOS, M.; SOUZA, M. A. A. de. & SILVEIRA, M. L. Território: globalização e fragmentação. São Paulo: HUCITEC, 1994.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Uma cartografia simbólica das representações sociais**. Revista crítica de ciências sociais, n.24. São Paulo, 1988.

SAULE Jr., Nelson. **A proteção jurídica da moradia dos assentamentos irregulares**. São Paulo: Doutorado em Direito/PUC, 2003.

_____. **Direito urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2007.

_____. Nelson. **Propriedade ou posse da terra? Os riscos da MP que muda a estrutura fundiária no Brasil**. Le Monde Diplomatique Brasil. Disponível em: <http://diplomatique.org.br/os-riscos-da-mp-que-muda-a-estrutura-fundiaria-no-brasil/>. Acesso em: 18 de abril de 2017.

SCHWARSBERG, Benny; PEREIRA, Flávia P. **Alienação dos imóveis da união: oportunidades desperdiçadas?** Anais XVIII ENANPUR. Natal, 2019. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviiienganpur/anais/>. Acesso em: 17/02/2021.

_____. O processo de planejamento urbano e territorial de Brasília. In: SABOIA, Luciana; DERNTL, Maria Fernanda (org.). **Brasília 50 + 50: cidade, história e projeto**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2014.

_____. Planejamento Urbano no Brasil pós-1988: panorama histórico e desafios contemporâneos. In: FARIA, Rodrigo de; SCHVARSBERG, Benny (org.). **Políticas urbanas e regionais no Brasil**. Brasília: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, 2011.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: Conceitos, esquemas de análise e casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010 (capítulo 1 – Introdução: percebendo as políticas públicas – p. 1 a 7).

SENA, José Veríssimo da. **Análise das políticas de controle do uso do solo e de regularização fundiária no Distrito Federal**. Brasília: Assessoria Legislativa, 2015.

SENNETT, Richard. **Construir e Habitar: ética para uma cidade aberta**. Rio de Janeiro: Record, 2018.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1995.

SOTO, Hernando de. **O mistério do capital**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: Uma revisão da literatura**. Revista Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16 jul/dez 2006, p. 20 a 45.

SOUSA JUNIOR, Jose Geraldo; COSTA, Alexandre Bernardino. Brasília, urbs, civitas, polis: moradia e dignidade humana. In: SOUSA JUNIOR. *et al* (org). **Introdução crítica ao Direito Urbanístico**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2019.

_____. *et al* (org). **Introdução crítica ao Direito Urbanístico**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2019.

STEINBERGER, Marília. **Ideias autorais sobre política espacial – literatura internacional.** Levantamento pessoal para Projeto CNPq, 2015.

_____. **Território, ambiente e políticas públicas espaciais.** Brasília: LGE/Paralelo 15, 2006 (capítulo 1 – p. 29 a 82 com foco em p. 56-63).

STF. **ADI 5771 - Ação Direta de Inconstitucionalidade.** Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=5255150>. Acesso em: 31/10/2017.

STF. **ADI 5787 - Ação Direta de Inconstitucionalidade.** Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=5277531>. Acesso em: 31/10/2017.

STF. **ADI 5.883 - Ação Direta de Inconstitucionalidade.** Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=5342200>. Acesso em: 27/01/2018.

TRINDADE, João. **Processo legislativo Constitucional.** Salvador: Ed. Juspodvm, 2016.

United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT). **A practical guide for conducting housing profiles.** Kenya, 2010.

VARELA, Laura Beck. **Das sesmarias à propriedade moderna: um estudo de história do direito brasileiro.** Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 2005.

VÁRIOS AUTORES - **Capítulos de política ambiental, política de ordenamento territorial, política regional, política urbana e política rural** (p.115 a 226) In: Marília Steinberger. **Território, Estado e políticas públicas espaciais.** Brasília: Ler, 2013.

VEIGA, José Eli da. **A dimensão rural do Brasil.** Programa de Seminários Acadêmicos. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2004.

_____. **Desenvolvimento sustentável – O desafio do século XXI.** Rio de Janeiro: Ed. Geramond, 2005.

WALD, Arnaldo. **Direito civil: direito das coisas.** 13ª edição. São Paulo: Saraiva, 2011.

XAVIER, Felipe Augusto. **As mudanças de paradigma na gestão do patrimônio da União: Uma análise crítica da Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União.** Dissertação de Mestrado em Política Social. Universidade de Brasília, 2019.