



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
CENTRO DE ARTES E COMUNICAÇÃO  
DEPARTAMENTO DE ARQUITETURA E URBANISMO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO  
URBANO

  
Paulo Roberto Ferrari Lucas Alves

Gestão do Patrimônio da União e Destinação de Imóveis Públicos:  
uma análise do funcionamento do GT - Habitação de Interesse Social da  
Cidade do Recife

RECIFE - PE

2017



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
CENTRO DE ARTES E COMUNICAÇÃO  
DEPARTAMENTO DE ARQUITETURA E URBANISMO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO URBANO

**Paulo Roberto Ferrari Lucas Alves**

**Gestão do Patrimônio da União e Destinação de Imóveis Públicos: uma  
análise do funcionamento do GT - Habitação de Interesse Social da Cidade do  
Recife**

Dissertação de mestrado apresentada ao  
Programa de Pós-Graduação em  
Desenvolvimento Urbano da Universidade  
Federal de Pernambuco, como requisito  
para a obtenção de grau de Mestre em  
Desenvolvimento Urbano, sob a orientação  
da Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Suely Maria Ribeiro Leal.

RECIFE  
2017





.....  
Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano  
Universidade Federal de Pernambuco

**Paulo Roberto Ferrari Lucas Alves**

**Gestão do Patrimônio da União e Destinação de  
Imóveis Públicos: uma análise do funcionamento do  
GT - Habitação de Interesse Social da Cidade do Recife**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Desenvolvimento Urbano.

Aprovada em: 06/09/2017.

**Banca Examinadora**

---

Profa. Suely Maria Ribeiro Leal (Orientadora)  
Universidade Federal de Pernambuco

---

Prof. Luis de la Mora (Examinador Interno)  
Universidade Federal de Pernambuco

---

Profa. Jennifer dos Santos Borges (Examinador Externo)  
Superintendência do Patrimônio da União na Paraíba

À Luiz Inácio Lula da Silva

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a todos que me apoiaram neste percurso: aos meus pais Marilene e José Lucas e aos meus irmãos José Carlos, Braulia, Meri, Carmem e Alice, pelos incentivos e energias positivas que proporcionaram fluidez neste novo caminho; às minhas filhas Marina e Luiza pela compreensão, amor, confiança e carinho que nunca deixaram de demonstrar durante este tempo adverso de reclusão e isolamento; à Sandra, minha ex-esposa e amiga, igualmente pela compreensão e tolerância nessa jornada. A elas três, minha eterna gratidão por acreditarem em meus sonhos; à amiga Tehsa Doudt agradeço por seu constante incentivo longínquo, porém quase que diário me estimulando com as mais diversas sugestões sempre regadas a muito humor e pensamentos positivos; aos amigos e companheiros desta jornada, em especial a Caroline Barbosa e Felipe Moraes, pela troca de ricas ideias que ajudaram a elucidar nossas mentes para o desfecho disto.

À Suely Leal, minha orientadora, agradeço pela amizade e por me conduzir nesta jornada de aprendizado e pesquisa. Um mundo novo para mim. Muito obrigado pela sua preocupação, generosidade e amizade principalmente quando as coisas se tornaram mais difíceis. Tenho certeza que nossa amizade é para sempre e que enfrentaremos outras batalhas com as armas que tivermos. Agradeço também a Ronaldo Campos, como co-orientador, por suas colocações sempre muito claras e precisas que contribuíram muito para minha compreensão nos diversos momentos de encruzilhadas deste caminho; aos professores, Fabiano Diniz e Danielle Rocha pela amizade e apoio. Aos professores e funcionários do MDU, minha sincera gratidão pelo aprendizado e pelo gentil apoio durante o período do mestrado.

À FACEPE, pelo apoio financeiro da bolsa de estudos vinculada à Professora Suely Leal, e ao Programa de Pós-Graduação de Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco (MDU/UFPE).

Por fim, agradeço a todos os entrevistados, pelas contribuições e materiais disponibilizados, e a todos aqueles que, de alguma forma, colaboraram para o desenvolvimento deste trabalho.

“O capitalismo só se sente seguro se governado por quem tem capital ou se identifica com as suas “necessidades”, enquanto a democracia é idealmente o governo das maiorias que nem têm capital nem razões para se identificar com as “necessidades” do capitalismo, bem pelo contrário. O conflito é, no fundo, um conflito de classes, pois as classes que se identificam com as necessidades do capitalismo (basicamente a burguesia) são minoritárias em relação às classes (classes médias, trabalhadores e classes populares em geral) que têm outros interesses cuja satisfação colide com as necessidades do capitalismo”.

(BOAVENTURA SANTOS)

## RESUMO

Considerando a importância significativa do papel da democracia participativa no sistema capitalista, esta dissertação se propõe a investigar o processo de governança e gestão democrática do Grupo de Trabalho de Habitação de Interesse Social - GTHIS, instrumento adotado pela Secretaria do Patrimônio da União - SPU visando as destinações de terras públicas para habitação de interesse social em apoio ao programa Minha Casa, Minha Vida. Foi através do GTHIS que se fizeram representar os atores e interesses envolvidos no processo decisório sobre a destinação de terras públicas, em apoio ao programa estratégico de moradia capitaneado pelo Ministério das Cidades, iniciado no segundo mandato do então Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Nesta direção a SPU aporta com suas terras para baratear os custos da produção das unidades habitacionais, dando prioridade à destinação em favor dos movimentos sociais. O objetivo geral deste trabalho é avaliar os resultados do processo de gestão e governança do referido grupo, na destinação de terras públicas do Patrimônio da União para fins habitacionais; e como objetivos específicos, analisar o processo de gestão e articulação institucional como meio de maior eficiência e eficácia na destinação das terras públicas como também, analisar a participação dos movimentos sociais organizados para atender suas demandas, através do Grupo de Trabalho de Habitação de Interesse Social, com a finalidade de prover terras públicas para construção de conjuntos habitacionais em favor destes.

.

**Palavras-chave:** Gestão. Governança. Democracia Participativa.



## **ABSTRACT**

Considering the significant matter of the role of the participatory democracy in the capitalist system, the purpose **on** this essay is to investigate the governance process and democratic management of the Work Group of Housing Of Social Interest – GTHIS, the instrument adopted by the Secretary of the Patrimony of the Union – SPU aiming the allocations of public lands for housing of social interest in support to the Minha Casa, Minha Vida program. It was through the GTHIS that were represented the actors and the interests involved in the decision making process on the allocation of public lands, in support of the strategic housing program headed by the Ministry of Cities, that was initiated in President Luiz Inácio Lula da Silva's second term. Following this direction, the SPU contributes with its lands to reduce the production costs of housing units, prioritizing the destination in favor of social movements. The general objective of this paper is to evaluate the results of the management and governance process of the GTHIS in the allocation of the Patrimony of the Union's public lands for housing purposes; and, as specific objectives, to analyze the institutional management and articulation process as a means for greater efficiency and effectiveness in the destination of public lands, as well as to analyze the participation of organized social movements in order to have their demands met, through the Work Group of Housing Of Social Interest, with the purpose of providing public lands for the construction of housing complexes in favor of these.

**Keywords:** Public Management. Governance. Participatory Democracy.

## Lista de Figuras

|           |                                                             |    |
|-----------|-------------------------------------------------------------|----|
| Figura 1  | Organograma Metodológico                                    | 19 |
| Figura 2  | Escala de participação popular                              | 36 |
| Figura 3  | Distribuição Territorial atual da Administração da SPU      | 41 |
| Figura 4  | Organograma Atribuições da SPU                              | 41 |
| Figura 5  | Caracterização de Terreno de Marinha                        | 43 |
| Figura 6  | Estrutura de Gestão da SPU                                  | 48 |
| Figura 7  | Planejamento Estratégico para o período de 2012 a 2014      | 49 |
| Figura 8  | Primeiras áreas da União para o FNHIS - Entidades           | 53 |
| Figura 9  | Fluxo destinação de áreas da União para o FNHIS - Entidades | 57 |
| Figura 10 | Ilustração de terrenos de marinha, e acrescidos de marinha  | 60 |
| Figura 11 | Localização da área e do terreno Rua Cosme Viana - Afogados | 68 |
| Figura 12 | Comunidade “Escorregou tá dentro”- Afogados                 | 68 |
| Figura 13 | Localização Rua Farias Neves – Campo Grande                 | 71 |
| Figura 14 | Localização do terreno da Rua 21 de abril - Afogados        | 73 |

## Lista de Quadros

|           |                                                            |    |
|-----------|------------------------------------------------------------|----|
| Quadro 1  | Identificação das categorias e variáveis                   | 20 |
| Quadro 2  | Distribuição de áreas por demandantes – ano 2012           | 64 |
| Quadro 3  | Distribuição de áreas por demandantes – ano 2014           | 66 |
| Quadro 4  | Conhecimento sobre os objetivos do GTHIS                   | 75 |
| Quadro 5  | Conhecimento sobre a metodologia de funcionamento do GTHIS | 76 |
| Quadro 6  | Critérios para distribuição de áreas                       | 76 |
| Quadro 7  | Conhecimento sobre as prioridades do GTHIS                 | 77 |
| Quadro 8  | Forma de participação                                      | 79 |
| Quadro 9  | Forma de decidir                                           | 79 |
| Quadro 10 | Resultados e impactos da participação                      | 80 |
| Quadro 11 | Relação entre participantes                                | 81 |
| Quadro 12 | Pontos positivos                                           | 82 |
| Quadro 13 | Pontos negativos                                           | 83 |
| Quadro 14 | Grau de participação                                       | 84 |
| Quadro 15 | Atuação da SPU no GT                                       | 85 |
| Quadro 16 | Quem decidia as destinações                                | 85 |
| Quadro 17 | Modelo de gestão adotado                                   | 86 |

## Lista de Gráficos

|           |                                               |    |
|-----------|-----------------------------------------------|----|
| Gráfico 1 | Distribuição de áreas por demandantes em 2012 | 65 |
| Gráfico 2 | Distribuição de áreas por demandantes em 2014 | 67 |

## Lista de Abreviaturas e Siglas

|          |                                                                                                     |
|----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| C.F.     | Constituição Federal                                                                                |
| CAIXA    | Caixa Econômica Federal                                                                             |
| CDRU     | Concessão do Direito Real de Uso                                                                    |
| CEHAB    | Companhia Estadual de Habitação                                                                     |
| CENDHEC  | Centro Don Helder Câmara de Estudos e Ação Social                                                   |
| CUEM     | Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia                                                      |
| DOU      | Diário Oficial da União                                                                             |
| DPE      | Defensoria Pública do Estado                                                                        |
| ex-RFFSA | Extinta Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima                                                  |
| FASE     | Federação de Órgãos para Assistência Social                                                         |
| FIEPE    | Federação das Indústrias do Estado de Pernambuco                                                    |
| FNHIS    | Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social                                                     |
| GT       | Grupo de Trabalho                                                                                   |
| GTE      | Grupo de Trabalho Estadual                                                                          |
| GTHIS    | Grupo de Trabalho de Habitação de Interesse Social                                                  |
| GTHIS/PE | Grupo de Trabalho de Habitação de Interesse Social em Pernambuco                                    |
| GTN      | Grupo de Trabalho Nacional                                                                          |
| IAB      | Instituto de Arquitetos do Brasil                                                                   |
| IN       | Instrução Normativa                                                                                 |
| INAMPS   | Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social                                      |
| LLTM     | Linha limite dos terrenos de marinha                                                                |
| LPM      | Linha Preamar médio                                                                                 |
| MCidades | Ministério das Cidades                                                                              |
| MLB      | Movimento de Luta pelos Bairros, Vilas e Favelas                                                    |
| MLT      | Movimento de Luta dos Trabalhadores                                                                 |
| MTST     | Movimento dos Trabalhadores Sem Teto                                                                |
| OLMP     | Organização de Luta e movimentos Populares                                                          |
| ONG      | Organização Não Governamental                                                                       |
| PEC      | Proposta de Emenda Constitucional                                                                   |
| PMCMV    | Programa Minha Casa, Minha Vida                                                                     |
| PNGPU    | Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União                                                  |
| PPA      | Plano Plurianual                                                                                    |
| SECID    | Secretaria das Cidades e Desenvolvimento das Cidades e Desenvolvimento Sustentável e Infraestrutura |
| SIAPA    | Sistema Integrado de Administração Patrimonial                                                      |
| SNHIS    | Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social                                                   |
| SPIUnet  | Sistema de Gestão dos Imóveis de Uso Especial da União                                              |
| SPU      | Secretaria do Patrimônio da União                                                                   |
| SPU/OC   | Secretaria do Patrimônio da União – Órgão Central                                                   |
| SPU/PE   | Superintendência do Patrimônio da União em Pernambuco                                               |
| UFPE     | Universidade Federal de Pernambuco                                                                  |
| UNMP     | União Nacional de Movimentos Populares                                                              |
| PE       | Universidade de Pernambuco                                                                          |

## SUMÁRIO

|                                                                                            |            |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>1 INTRODUÇÃO .....</b>                                                                  | <b>12</b>  |
| <b>1.1 Metodologia da pesquisa .....</b>                                                   | <b>16</b>  |
| <b>1.2 Estrutura da dissertação .....</b>                                                  | <b>17</b>  |
| <b>2 MARCO TEÓRICO .....</b>                                                               | <b>23</b>  |
| <b>2.1 O Estado e a Redemocratização do País .....</b>                                     | <b>23</b>  |
| <b>2.2 Conceitos de Governança Democrática .....</b>                                       | <b>27</b>  |
| <b>2.3 Democracia e Participação Social .....</b>                                          | <b>30</b>  |
| <b>3 O PATRIMÔNIO DA UNIÃO E OS MECANISMOS DE GESTÃO .....</b>                             | <b>39</b>  |
| <b>3.1 As mudanças no papel do Patrimônio da União .....</b>                               | <b>39</b>  |
| <b>3.2 Os Novos Paradigmas .....</b>                                                       | <b>43</b>  |
| <b>4 A GESTÃO DO GRUPO DE TRABALHO DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL - GTHIS.....</b>       | <b>51</b>  |
| <b>4.1 O GTHIS em Nível Nacional .....</b>                                                 | <b>51</b>  |
| <b>4.2 O Grupo de Trabalho de Habitação de Interesse Social - GTHIS em Pernambuco.....</b> | <b>59</b>  |
| <b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>                                                        | <b>88</b>  |
| <b>REFERÊNCIAS.....</b>                                                                    | <b>92</b>  |
| <b>APÊNDICE A - Entrevistas .....</b>                                                      | <b>95</b>  |
| <b>APÊNDICE B - Questionário aplicado .....</b>                                            | <b>102</b> |
| <b>ANEXO I.....</b>                                                                        | <b>110</b> |
| <b>ANEXO II.....</b>                                                                       | <b>111</b> |

## 1 INTRODUÇÃO

O Grupo de Trabalho de Habitação de Interesse Social – GTHIS surge da necessidade da Secretaria do Patrimônio da União, órgão da administração pública federal responsável por administrar as terras da União, que faz parte da estrutura do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, inserir-se na política habitacional levada a cabo pelo Ministério das Cidades no segundo mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, no ano de 2008 e tem como objetivo principal, contribuir com a produção de moradias destinando terras públicas para habitação de interesse social. Sua composição é bastante ampla e se baseou na composição do Conselho das Cidades, permitindo que a sociedade civil junto com órgãos públicos das três esferas do poder possam discutir e decidir em conjunto a destinação de áreas da União.

A gestão da Secretaria do Patrimônio da União na destinação de terras públicas ocorridas dentro do GTHIS em Pernambuco implicou em mudanças na destinação das terras caracterizadas como terrenos de marinha, acrescidos de marinha e próprios nacionais, onde a articulação institucional e a participação social, inseridas em um modelo de gestão democrático, constituíram-se elementos operacionais inovadores para a implementação e viabilização desta política pública.

Em função dos condicionantes físicos e temporais do processo de pesquisa, o campo de investigação empírico será o Estado de Pernambuco, mais especificamente na Cidade de Recife e no período entre os anos de 2009 a 2014.

A experiência profissional, neste órgão, como Superintendente, desenvolvida ao longo de onze anos, me motivou a buscar conhecimentos que, de alguma forma, permitam fundamentar alguns aspectos práticos da gestão.

Convém destacar alguns fatos e atos até a criação do GTHIS a fim de apresentar, em rápidas linhas, como foi se consolidando a importância que o Brasil passou a dar ao quesito moradia para população de baixa renda.

A Habitação encontra-se presente como preocupação básica dos povos mundiais desde 1948 no Artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada pela Organização das Nações Unidas – ONU, não como um instrumento que represente obrigatoriedade na sua aplicação, mas como um tratado internacional sobre direitos humanos a ser seguido pelos povos e todas as nações.



Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle. (Artigo 25, §1 da Declaração dos Direitos Humanos)

Também está presente no Artigo 6º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, no Capítulo II que trata dos Direitos Sociais.

Art. 6º - São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988).

Outro instrumento jurídico foi a Lei 10.257/2001, denominada Estatuto das Cidades, que regulamentou os Artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 dando diretrizes e definindo condições para a efetivação de políticas de habitação de interesse social, dentre elas a obrigatoriedade dos Planos Diretores nas condições estabelecidas no Artigo 41.

Em 2003 foi criado o Ministério das Cidades com o objetivo de assegurar o acesso à moradia digna, à terra urbanizada, entre outras questões estruturantes, bem como na implantação da nova Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU, pautada na ação democrática, descentralizada e com participação popular, através de conferências municipais e estaduais, culminando com a Conferência Nacional das Cidades, em outubro de 2003.

A Secretaria do Patrimônio da União, como instituição administradora das terras públicas federais passa a ter um papel importante no auxílio à concretização da política de habitação, destinando terras para essa finalidade. Em atendimento às diretrizes de ampliação da participação social no controle da Administração Pública, e considerando a competência municipal para o ordenamento do solo, definida na Constituição, adota-se a prática da gestão compartilhada. Assim, todos os entes federados e a sociedade civil devem assumir, simultaneamente, responsabilidades e benefícios na administração do patrimônio federal. Esta tarefa não é nada fácil de ser implementada pelas seguintes razões:

- a) O alinhamento político nas três esferas do poder deve convergir a favor do interesse comum para o pleno sucesso da ação pretendida;
- b) O comprometimento dos agentes envolvidos para levar a diante as ações, que muitas vezes são interdependentes deve atentar para o cumprimento de prazos e metas;
- c) A capacidade técnica deve existir de forma satisfatória para contemplar as etapas necessárias do processo.

De La Mora, (2009) quando trata das quatro formas de produção do habitat (empresarial, estatal, espontânea e social) referencia a forma de produção social do habitat como a junção da sociedade organizada com as instituições públicas como articulação na forma de cogestão para atender as necessidades de moradia de seus assistidos.

A produção social do habitat viria a ser uma nova modalidade em que as lideranças dos movimentos sociais e os representantes de grupos de famílias se articulam com a Caixa Econômica Federal, empresas estadual de habitação, prefeituras, empresas distribuidoras de energia elétrica e água e coletoras de resíduos sólidos e líquidos, para produzir socialmente o habitat junto “com” os excluídos, empreendendo processos de cogestão, em que as decisões em todos os níveis sejam tomadas levando em consideração os aspectos culturais, sociais, organizacionais, ambientais das famílias e dos locais, assim como as restrições urbanísticas, legais, tecnológicas e financeiras do sistema de gestão urbana. (DE LA MORA, 2009, p. 400).

A Articulação Interinstitucional, como ação que envolve instituições com o objetivo de facilitar os trâmites burocráticos é fundamental para o processo de gestão urbana e ainda mais quando se adota a prática da gestão compartilhada, como foi o caso da SPU.

Observa-se que em uma gestão democrática e participativa, as velhas práticas do clientelismo e do assistencialismo, se fazem presentes, devendo ser combatidas na medida do possível, através da participação popular. Portanto, com estes desafios postos é que a partir de 2008, são criados os GTHIS – Grupos de Trabalho de Habitação de Interesse Social.

Dessa forma, é possível sintetizar o problema da pesquisa na seguinte questão: Que elementos do modelo de governança do GTHIS/PE, instrumento que integrou a articulação institucional e a participação social na gestão da destinação de terras públicas para fins habitacionais em Pernambuco, contribuíram ou prejudicaram a celeridade na distribuição efetiva das terras juntos às instituições públicas e aos movimentos sociais?.

Este trabalho tem como objetivo geral avaliar os resultados do processo de gestão e governança do Grupo de Trabalho de Habitação de Interesse Social – GTHIS na destinação de terras públicas do Patrimônio da União para fins habitacionais, e como objetivos específicos analisar o processo de articulação institucional como meio de maior eficiência e eficácia aos trâmites para conclusão efetiva na destinação das terras públicas e também analisar a participação dos movimentos sociais organizados para atender suas demandas, através de Grupo de Trabalho de Habitação de Interesse Social com a finalidade de prover terras públicas para construção de conjuntos habitacionais em favor destes. Em primeiro lugar é preciso relatar que o autor exerceu o cargo de Superintendente do Patrimônio da União durante todo o processo de atuação do GTHIS, no período proposto para a pesquisa (2009-2014), inclusive participando deste como presidente e presente em quase todas as reuniões das quais participaram os atores entrevistados na pesquisa realizada. Isto não configura uma pesquisa-ação, uma vez que o exercício profissional como membro atuante daquele órgão e consequentemente do GT foi anterior à entrada no Mestrado de Desenvolvimento Urbano, fato este que não teve influência nos estudos e nas análises da investigação em questão, apenas existia a inquietação para a investigação do modelo adotado na gestão como um todo e em especial no funcionamento do GT como um dos instrumentos da gestão.

No momento da qualificação do projeto de dissertação, o autor foi alertado para o fato de que a experiência profissional, se por um lado, traria uma dimensão orgânica do problema e um conhecimento processual do objeto proposto, poderia trazer, por outro lado, um risco de tornar o objeto sujeito à própria subjetividade, às vivências e apreensões circunstanciais em torno do fazer gestão. O exercício profissional na SPU, a frente da SPU/PE e do GTHIS, realmente trouxe para o autor o risco de deixar-se levar pela subjetividade, originada desta prática profissional, mas cabe concordar com o que afirma Lefebvre

A teoria emerge da prática e a ela retorna. A natureza se revela a nós pela prática, pela experiência; e tão somente pela prática é que a dominamos de modo efetivo. A prática, portanto, é um momento de toda teoria; momento primeiro e último imediato e inicial e retorno ao imediato. E, vice-versa, a teoria é um momento da prática desenvolvida, daquela que supera a simples satisfação dos carecimentos imediatos. (LEFEBVRE, 1975, p. 235).

É evidente que houve a compreensão da necessidade de superar a sensação de conhecer as respostas; houve necessidade de afastar-se da realidade observada e de conhecimentos já adquiridos; a compreensão de que a experiência não podia ser desperdiçada e deveria ser aproveitada para os fins de uma reflexão crítica, aproximando a prática da teoria, adquirida ao longo da vida acadêmica. Assim, esta experiência trouxe a possibilidade de reunir os dois olhares, o conhecimento teórico e o conhecimento empírico, superando a visão estagnada, fruto do domínio de um ou de outro, ou mesmo de visões turvas pelo excesso de conhecimento empírico ou teórico.

Reiteramos que o que se pretende analisar na investigação é a gestão do Patrimônio da União a partir da destinação dos imóveis públicos considerando o Grupo de Trabalho como instrumento de uma política pública do governo federal aplicado em suas instâncias locais no tratamento da questão da habitação de interesse social. Neste estudo, as análises estão concentradas nas reuniões que ocorreram na Cidade do Recife, no período de 2009 a 2014, independentemente da localização no Estado de Pernambuco dos terrenos envolvidos nas destinações realizadas ao longo desse tempo. Desta forma, perseguiremos o caminho para saber qual o modelo de gestão da SPU, adotado para a destinação dos imóveis públicos e, como o GTHIS tratou o problema, ou seja, o problema da destinação de imóveis públicos para fins habitacionais de interesse social.

### **1.1 Metodologia de Pesquisa**

O objeto desta dissertação é o processo de gestão ocorrido no GTHIS criado com diretrizes baseadas na gestão democrática e participativa por um governo comandado pelo Partido dos Trabalhadores comprometido e engajado com as causas sociais. As diretrizes norteadoras instituídas para a gestão da SPU, quais sejam: do cumprimento da função socioambiental das terras públicas, da gestão democrática, participativa e compartilhada, adotada no período estudado 2009 a 2014, se fundam em termos teóricos na abordagem sobre o Estado, a redemocratização do Brasil, a gestão, a governança democrática e a participação social.

De acordo com Minayo (2002, p. 16), a metodologia de pesquisa é entendida como “o caminho do pensamento e a prática exercida na abordagem da realidade”, ou seja, corresponde a uma concepção teórica de abordagem aliada a um conjunto de

técnicas e instrumentos de análise da realidade. Partindo deste pressuposto, se procedeu ao cruzamento dos dados obtidos, a partir da investigação das variáveis delimitadas, com a base teórica, buscando estabelecer suas relações. Para a análise de questões como: gestão, participação social, articulação Institucional e limites de funcionamento do GTHIS foram utilizados, como instrumentos de investigação, entrevistas, questionários, além de documentos como: atas de reuniões, processos administrativos e apresentações institucionais. Foram aplicadas cinco entrevistas semiestruturadas, sendo duas para gestores, 1 para técnico e 2 para representantes de movimentos sociais e 20 questionários<sup>1</sup>, contemplando os principais participantes do GTHIS. (Vide Figura 1)

## **1.2 Estrutura da dissertação**

A dissertação está estruturada em eixos de investigação teórico e empírico. No eixo teórico, as categorias de análise estão delimitadas de acordo com a problemática que envolve a gestão do patrimônio público. No eixo empírico, a ênfase recai no Grupo de Trabalho de Habitação de Interesse Social procurando abordar o nível de conhecimento do GT, o nível de participação dos atores e a avaliação do GT como instrumento de política pública. A análise empírica de elementos abordados permite uma compreensão mais detalhada dos arranjos da governança e do modo que se deu a participação social na política de destinação de terras. As considerações finais procuram evidenciar de que forma o GTHIS/PE teve sua importância dentro da política pública de habitação de interesse social, seja de forma efetiva ou não na destinação de terras públicas, como também evidencia a força que teve a participação popular agora inserida nas decisões das destinações dessas áreas para fins de habitação de interesse social dentro do programa Minha Casa, Minha Vida.

O Eixo teórico foi desenvolvido a partir de uma pesquisa bibliográfica e documental, constituindo assim a base conceitual para o referencial teórico da pesquisa. Os temas abordados neste eixo que compõe o marco teórico descritos no Capítulo 2 são: Estado, Redemocratização do País, Democracia, Gestão, Governança Democrática e Participação Social. As categorias de análise utilizadas para esta pesquisa referem-se à Gestão, Governança e Participação Social (Quadro 1) e foram

---

<sup>1</sup> Vide Quadro de Colaboradores no anexo.

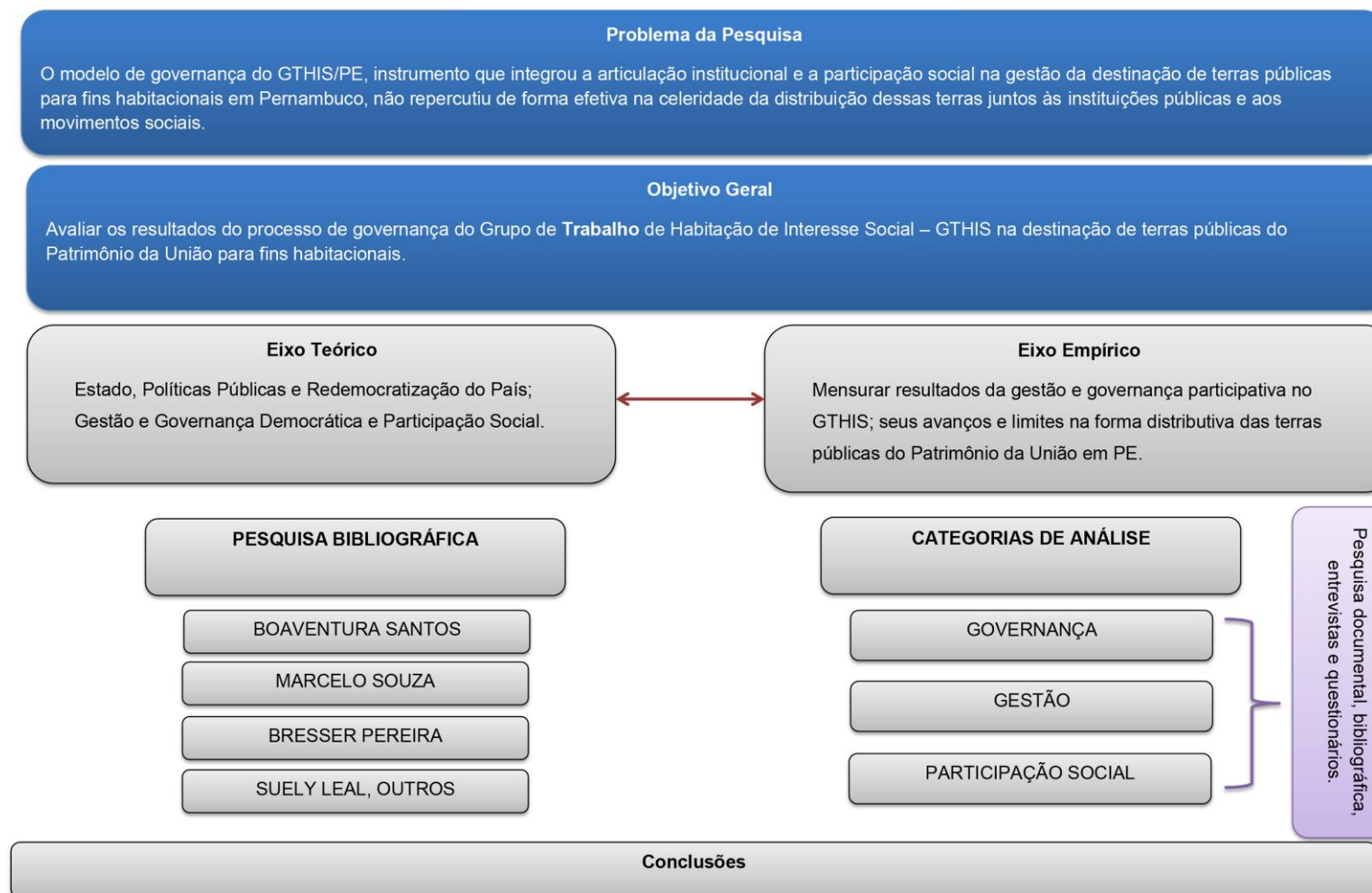
delimitadas de acordo com a problemática que envolve a gestão da destinação de terras públicas para habitação de interesse social, de forma melhor tratar do tema estudado. A escolha das categorias foi baseada na articulação que percebemos entre elas, uma vez que estamos trabalhando com um modelo de gestão que envolve as atividades realizadas nas reuniões do GTHIS ocorridas na Cidade do Recife. Diante disto, tornou-se imprescindível tratar sobre os diferentes interesses, sejam eles conflitantes ou convergentes entre si ao longo do recorte temporal estudado (2009 a 2014).

O eixo empírico objetivou obter dados que proporcionaram, num primeiro momento, uma análise qualitativa e quantitativa tanto do modelo de gestão adotado no GTHIS como da governança e da participação social que conduziram o objeto de estudo a uma inovação na forma de concretizar as etapas de um processo de destinação de terras. As questões perseguidas aqui foram: identificação das terras públicas para habitação de interesse social; avaliação do processo de gestão participativa, e avanços e limites na funcionalidade do GTHIS.

Dividimos este eixo nos capítulos 3 e 4 onde aprofundaremos o tema referente à SPU e ao GTHIS. No capítulo 3 trataremos dos mecanismos de gestão da SPU, considerando seu histórico, suas atividades finalísticas, os aspectos político-jurídicos e sua estrutura de gestão, dentro do recorte temporal pretendido nesta dissertação.

No capítulo 4 abordaremos o GTHIS e suas ocorrências em nível nacional e em nível local (Recife) fazendo um apanhado de informações documentais através de processos administrativos, atas de reuniões, listas de presenças e arquivos em formato de apresentação utilizados nas reuniões. Em seguida temos as informações obtidas através de entrevistas e questionários aplicados aos atores do GTHIS, visto que, estes procedimentos proporcionam uma análise do objeto levando em consideração os fatores que influenciam sua natureza e seu desenvolvimento (SOUZA, 2012). O questionário visa analisar três principais eixos, quais sejam: o nível de conhecimento sobre o GTHIS, o nível de participação dos atores e a avaliação do funcionamento do GTHIS pelos atores. Quanto aos atores, procuramos classificá-los nas categorias de gestores, técnicos e representantes de movimentos sociais para facilitar o cruzamento das informações.

# ORGANOGRAMA METODOLÓGICO



**Figura 1** Organograma Metodológico

Fonte: o autor



**Quadro 1** Identificação das categorias e variáveis

| <b>Categorias</b>   | <b>Variáveis</b>                                 | <b>Indicadores</b>                                 | <b>Resultados Esperados</b>                                                                  |
|---------------------|--------------------------------------------------|----------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|
| Gestão              | Mecanismos de Gestão                             | Representação dos atores                           | Prática de política pública em parceria através das decisões dos atores de forma democrática |
| Governança          | Articulação Institucional                        | Relação entre Atores<br>Conflitos de Interesses    | Busca de atitudes convergentes para aceleração na destinação de terras                       |
| Participação Social | Associações entre atores<br>Gestão compartilhada | Mecanismos participativos<br>Nível de participação | Alto nível de participação; amadurecimento nas relações pela disputa de poder.               |

Fonte: o autor

### 1.2.1 Plano de Trabalho

A dissertação compõe-se de quatro etapas, detalhadas a seguir:

Etapa 01. Pesquisa bibliográfica para construção de referencial teórico-conceitual:

- 1.1. Identificação e consulta de bibliografia relacionada aos temas do eixo teórico da pesquisa;
- 1.2. Identificação e consulta de material documental relativo ao campo empírico estudado: “Gestão do Patrimônio da União e Destinação de Imóveis Públicos para a Produção de Habitação de Interesse Social ocorridas dentro do GTHIS”.

Etapa 02. Pesquisa documental:

- 2.1. Identificação e coleta das fontes documentais necessárias à análise do objeto de estudo e do campo empírico;
- 2.2. Sistematização dos dados obtidos.

Etapa 03. Pesquisa de campo:

- 3.1. Identificação de atores a serem entrevistados;
- 3.2. Elaboração do roteiro das entrevistas e questionário;
- 3.3. Realização das entrevistas e aplicação dos questionários.
- 3.4. Sistematização das entrevistas e questionários realizados.

#### Etapa 04. Elaboração da dissertação

- 4.1. Cruzamento dos dados coletados, com uma análise crítica;
- 4.2. Desenvolvimento das conclusões da pesquisa;
- 4.3. Elaboração do material gráfico da dissertação (textos, gráficos, imagens);
- 4.4. Revisão final.

### **1.2.2 Levantamento e revisão bibliográfica**

A pesquisa bibliográfica desenvolvida, embasou a elaboração do referencial teórico-conceitual a respeito do objeto de estudo, bem como sua análise. Também foram consultadas dissertações, teses e pesquisas relacionadas ao tema. Nesta pesquisa foram abordados conceitos referentes ao Estado, a redemocratização do Brasil, a gestão, a governança democrática e a participação social, conforme justificado na metodologia da dissertação.

### **1.2.3 Coleta de dados**

As principais fontes de dados foram provenientes da pesquisa bibliográfica, documental, entrevistas e questionários. A pesquisa documental tem como objetivo a coleta de informações para a caracterização dos objetos de estudo no campo empírico, sendo composta por seis atas de reuniões, duas listas de presença, oito arquivos em formato de apresentações contendo informações sobre os imóveis identificados e colocados a disposição do GTHIS, e cinco processos administrativos dos imóveis que conseguimos ter acesso, que compuseram o banco de terras no período trabalhado, além de levantamento de legislações pertinentes.

Ressalta-se as dificuldades junto a SPU/PE para obter cópias dos processos administrativos interferindo nas solicitações feitas em cinco, dos dez processos solicitados, o que limitou parcialmente a análise que se pretendia das áreas colocadas no banco de terras do GTHIS.

Outra fonte de análise e avaliação do GTHIS corresponde a entrevistas semiestruturadas e questionários, realizados com representantes dos movimentos sociais e do poder público municipal, estadual e federal. A opção por entrevistas semiestruturadas deu-se pela possibilidade de obtenção de dados objetivos e subjetivos, a partir dos quais será possível identificar perspectivas e anseios do entrevistado em relação ao objeto de pesquisa, principalmente com relação a articulação institucional e a participação social ocorrida dentro do GTHIS.

#### **1.2.4 Sistematização e Análise dos dados**

Com a pretensão de alcançar os objetivos deste trabalho, considerando o momento de abertura democrática vivenciada no período analisado (2009 a 2014), buscou-se esclarecer, com base no material coletado, algumas questões como: (i) qual a contribuição do GTHIS/PE para a política pública de habitação de interesse social considerando o modelo de gestão e qual a repercussão na destinação de imóveis da União ocorridas dentro do GT?; (ii) a capacidade técnica foi suficiente para efetivar as destinações?; (iii) de que forma o alinhamento político nas esferas de poder contribuiu para o processo de gestão?; (iv) qual o papel desempenhado pelos movimentos sociais dentro do GTHIS?

Buscaram-se respostas possíveis a essas questões, com a consciência de que são provisórias e pertinentes ao momento estudado e parciais, pois a perspectiva dialética, que é adotada nesta pesquisa admite a impossibilidade da compreensão da totalidade.

## **2 MARCO TEÓRICO**

### **2.1 O Estado e a Redemocratização do País**

Para analisar o processo de gestão do GTHIS, se fez necessário abordar algumas teorias do Estado: a redemocratização do País, a governança e a participação social, pois é dentro deste contexto teórico que se insere o GTHIS. Discorrendo sobre estes temas, o leitor se sentirá confortável para compreender o caminho que se quer percorrer nesta dissertação.

Bresser Pereira (1995) aponta duas correntes para o conceito de Estado. A primeira, denominada de histórico-indutiva, que tem origem em Aristóteles, confirmando-se nos pensamentos de Tomás de Aquino, Hegel, Marx e Engels. A segunda corrente é chamada de lógico-dedutiva, despreza o aspecto histórico e afirma que o Estado é o resultado político-institucional criado para garantir os direitos de propriedade, a execução dos contratos e a necessidade de preservação da ordem.

O autor afirma ainda que estas duas correntes são complementares e podemos delas deduzir que o Estado, no sistema capitalista contemporâneo, se apresenta como uma estrutura político-institucional que é conduzida pelas elites que estão no poder e que têm como principais objetivos manter sob controle os conflitos de classes e garantir os direitos de propriedade e a preservação dos contratos sociais. A sociedade civil (empresas, associações, organizações religiosas e família), por sua vez, exerce seu poder em defesa de seus interesses segmentados ou gerais, seja ocupando espaços oficiais na estrutura do Estado, seja exercendo pressão junto aos que os ocupam.

Embora Bresser Pereira estabeleça a distinção entre dois sistemas onde o Estado representa o poder estruturado centralizado e a sociedade civil, o poder difuso, é por meio do primeiro que o segundo se impõe. “O Estado é a forma através da qual os setores mais poderosos da sociedade civil impõem, ou tentam impor, sua vontade sobre o restante da população”. (BRESSER PEREIRA, 1995, p. 93).

Gramsci, apud Bresser Pereira (1995), ao analisar o Estado liberal na sociedade capitalista, ainda é mais enfático na composição do Estado e afirma:

Por Estado deve-se entender, além do aparelho governamental, também o aparelho privado de hegemonia ou sociedade civil... Na noção de Estado entram elementos que também são comuns a noção de sociedade civil (neste sentido poder-se-ia dizer que o Estado é = a sociedade política + sociedade civil, isto é, hegemonia revestida de coerção. (BRESSER PEREIRA, 1995, p. 94).

Isto implica dizer que as ações do Estado refletem seu poder hegemônico que surgem das atitudes da sociedade civil somadas às decisões políticas tomadas na esfera governamental que serão bem aceitas ou não pela população que não participou do processo que culminou com as ações praticadas pelo Estado.

A redemocratização do Estado brasileiro<sup>2</sup> teve como fato principal o gravame na Constituição Federal de 1988, as conquistas pelas quais a sociedade lutou durante décadas, num movimento ora de ação ora de retração. Podemos destacar o Seminário Nacional de Habitação e Reforma Urbana, ocorrido em 1963, em Petrópolis, no Rio de Janeiro, onde o contexto histórico era de intensa mobilização da sociedade civil e de debates das grandes reformas sociais nacionais, conforme destaca Rolnik

Debatia-se a tecnologia mais adequada aos recursos nacionais e às necessidades sociais. Aparentemente, estava dada a oportunidade de construir um caminho emancipador para uma sociedade formada sob a dominação externa. Apenas 50% da sociedade era urbana e a vida nas cidades era agradável, mas as capitais já forneciam amostras, por meio das favelas e periferias existentes então, o que viria a ser o futuro, caso não houvesse uma mudança na rota do crescimento com desigualdade. O documento resultante desse seminário que teve o IAB- Instituto de Arquitetos do Brasil seu principal promotor, serviu de base para a criação do SERFHAU- Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, em 1964. (ROLNIK, 2008, p.1)

Segue-se a isso uma enorme repressão política no regime militar, iniciado em 1964 e que se estende até o final da década de 1970, momento em que surgem os movimentos grevistas do ABCD paulista (municípios de Santo André, São Bernardo, São Caetano e Diadema), acompanhados pela Igreja Católica, movida pela Teologia da Libertação, que teve um papel fundamental no despertar dos chamados “movimentos sociais urbanos”, nesse período.

---

<sup>2</sup> Termo este empregado aqui que se caracteriza considerando alguns movimentos importantes ocorridos no século passado.

Em 1975, a CNBB- Conferencia Nacional dos Bispos do Brasil aprova e divulga um documento – “Uso do solo e ação pastoral” – que inclui críticas à especulação imobiliária e reivindica a função social da propriedade. Desde 1975, a questão urbana havia ressurgido nas manifestações da sociedade civil: movimento contra a carestia, movimento pela regularização dos loteamentos clandestinos, movimentos de mães por creches, movimentos de moradores de favelas por acesso à água e luz. (ROLNIK, 2008, 2)

A ação dos movimentos sociais começa a mudar o cenário político novamente. Todo esse debate popular deu origem aos Artigos 182 e 183 da Constituição da República Federativa do Brasil que tratam da função social da propriedade, e ao Art. 6º, que garantiu o direito a moradia como direito fundamental<sup>3</sup>. Treze anos depois da promulgação da Carta Magna, após mais de uma década de tramitação do Projeto de Lei nº 5.788/1990, esses capítulos são regulamentados pela Lei Federal nº 10.257/2001, denominada Estatuto das Cidades, no qual são estabelecidos os princípios e diretrizes da política urbana, e são indicados os instrumentos que podem ser utilizados para a implementação de sua política pelos municípios. O mérito maior dessas conquistas é do Fórum Nacional de Reforma Urbana, por não ter deixado de exercer pressão para a aprovação dessas conquistas. Neste sentido, o Estatuto das Cidades foi um importante avanço na regulação das cidades, mesmo com os cortes que sofreu na forma como foi aprovado.

Os instrumentos jurídicos, quando bem aplicados, disciplinam a função social da propriedade. Podemos dizer que o Plano Diretor municipal é o mais importante entre eles, uma vez que está diretamente relacionado com o local e, quando bem aplicado, surte efeitos positivos para as cidades.

Esta figura jurídica de controle urbano é recepcionada no Art. 182 da Constituição Federal de 1988 e estabelece que a política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. O Plano Diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana<sup>4</sup>.

O Estatuto das Cidades (Lei 10.257/2001) também confere igual importância a este instrumento: “Art. 4º. Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos: [...] III - planejamento municipal, em especial: a) plano diretor...”. Isto

---

<sup>3</sup>Redação dada pela Emenda Constitucional nº 26, de 2000

<sup>4</sup>§ 1º do Art. 182 da C.F.

significa dizer que, embora os imóveis públicos da União sejam disciplinados por instrumentos federais, também não estão imunes quanto ao seu uso, ao que disciplina o Plano Diretor municipal.

O *slogan* “Brasil um país de todos”, adotado na primeira gestão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, eleito em 2002, já traduzia a necessidade de ampliação do público para quem se deveria governar e, de certa maneira, no âmbito da Secretaria do Patrimônio da União (SPU).

O desafio era enorme para por em prática uma nova forma de destinação que se pretendia alinhar ao novo *slogan* e fazer frente às dificuldades descritas no relatório de gestão da SPU de 2003, redigido por um gestor público do qual destacamos o trecho abaixo:

Em primeiro lugar é necessário unificar o Cadastro, dado que é impossível qualquer tipo de trabalho qualificado na SPU sem que se tenha cadastro atualizado e confiável. É importante criar condições organizacionais e tecnológicas para que a Secretaria possa promover entrada de dados cadastrais (incluindo as Gerências Regionais do Patrimônio da União). Em segundo lugar, é preciso automatizar todos os processos técnico-administrativos buscados no cadastro, de modo especial avaliação, cobranças e regularização de situações. Em terceiro lugar, é preciso organizar fisicamente as informações (arquivamento correto, segurança, etc). (...) De modo geral, as recomendações deste documento são óbvias, porquanto os problemas detectados na SPU são clássicos do setor público, mormente nas organizações que não recebem a devida atenção da administração superior. (RESCHKE, 2010, 21).

Segundo Borges (2015), a criação do Ministério das Cidades e do Conselho Nacional das Cidades, em 2003, deu respaldo a um suporte sociopolítico ao movimento de reforma urbana iniciado na década de 1980. A sua criação inicia a construção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), incluindo em sua definição os Estados e Municípios e a sociedade civil organizada. A realização da 1ª Conferência Nacional das Cidades, em outubro de 2003, insere a participação da sociedade na formulação de uma política urbana nacional, instituindo-se o Conselho Nacional das Cidades como fórum de participação e controle social. No que tange à política habitacional, as ações são coordenadas pelo Ministério das Cidades, com o acompanhamento e a deliberação do Conselho Nacional das Cidades, levando à construção da nova Política Nacional de Habitação, em 2004. O Sistema Nacional de Habitação é o principal instrumento dessa nova política, do qual faz parte o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), voltado para o atendimento da

demanda de baixa renda. Entre as diretrizes a serem observadas na estruturação, destaca-se a organização e atuação do SNHIS, conforme mencionado por Borges:

a utilização prioritária de terrenos de propriedade do poder público para a implantação de projetos habitacionais de interesse social (alínea c, do inciso ii, Artigo 4º da Lei federal nº 11.124/2005), o que remete à atuação da secretaria do patrimônio da união em ações voltadas à provisão habitacional de interesse social. (BORGES, 2015, p. 133).

A criação do Grupo de Trabalho de Habitação de Interesse Social (GTHIS), proposto pela SPU, surge, em primeiro lugar, pela pressão dos movimentos sociais junto ao Ministério das Cidades em busca da redução do déficit habitacional no Brasil; em segundo lugar, pela obrigação instituída no referido Artigo 4º da Lei 11.124/2005 à SPU, como Secretaria do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, responsável pela administração dos imóveis públicos federais; e, em terceiro lugar, pela diretriz de gestão compartilhada assumida pelo governo federal desde 2003. Assim, se estabelece a relação institucional entre estes dois ministérios para dar cabo da política pública de habitação no governo do Partido dos Trabalhadores, no período de 2003 a 2014.

## **2.2 Conceitos de Governança Democrática**

As diretrizes norteadoras identificadas na criação do GTHIS consideram aspectos importantes para a análise de sua governança. A primeira, quando define, para sua composição, o espelho do Conselho Estadual das Cidades com ampla representação da sociedade civil organizada e das instituições públicas nas três esferas do poder.

A segunda, quando considera a participação de todos os membros nas decisões sobre as destinações dos imóveis públicos da União para fins habitacionais. Desta forma, compreende-se a existência de uma governança caracterizada pelo estreitamento na relação entre sociedade civil e poder público, o que reforça o modelo de gestão democrática participativa e compartilhada.

Eduardo Marques conceitua governança como:

os padrões de relação entre atores estatais e não estatais conectados por relações formais e informais, legais e ilegais, no interior de ambientes institucionais específicos e fortemente influenciados pelos legados políticos e de políticas de cada setor de política pública. (MARQUES, 2015, p 181).



O autor também polariza o termo governança entre gestão pública, redução do Estado e integração de atores privados e a governança democrática com participação social. A primeira tem como base a ideia neoliberal do Estado mínimo e nos remete ao pensamento de Bresser Pereira, onde a governabilidade remeteria as condições que garantem a decisão em políticas públicas, enquanto a governança deveria ser entendida como as condições financeiras e administrativas que o governo tem para transformar em realidade as decisões que toma (BRESSER PEREIRA, 1999)

A decisão que toma o Estado é a de reduzir suas fronteiras de atuação, promovendo concessões, privatizações e parcerias público-privadas de áreas e setores que antes eram de responsabilidade do Estado.

A segunda (governança democrática com participação social) está mais ligada às questões de participação social, democracia e controle social mais presentes no final do século XX (décadas de 1980 e 1990) e na primeira década do século XXI, na gestão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, onde os movimentos sociais passam a ter voz ativa na construção das políticas públicas através dos canais de participação, como os conselhos e as conferências das cidades e o GTHIS, ora objeto de estudo. Mas a governança democrática não surge nesse momento. A participação social rumo à democratização é a mola propulsora para a construção de uma gestão democrática que vem seguida de um anseio por justiça social através dos seus interlocutores e, favorecida por este anseio, se materializa nas urnas.

A crise e a reforma do Estado também proporcionaram duas formas de descentralização das ações do Estado: para os neoliberais, deve haver a transferência da execução de ações, através da privatização, terceirização e da desregulamentação. Isto significa transferir responsabilidades públicas para o setor privado, segundo a lógica da eficiência e do lucro.

Para a outra corrente, a dos progressistas, também chamada de governança democrática, há a expectativa de maior controle social, da ampliação dos direitos, de participação na definição, planejamento e controle das políticas públicas, ao lado do Estado, o que pressupõe a transferência de competências e de funções para as estruturas regionais e locais, implicando maior divisão de poder decisório. (LEAL, 2003).

No Brasil, o processo de descentralização aparece como resposta à crise econômica e à tentativa de manter a governabilidade do país. Ao contrário do Estado

prover o bem-estar social, segue a trilha conservadora do capitalismo. Os grupos sociais se manifestam junto ao Estado de forma pontual e emergencial na reivindicação de suas demandas. Soma-se a isto a incapacidade financeira dos Municípios, acarretada pela crise fiscal do Estado, de atender às demandas da sociedade. Além disso, é preciso levar em conta o nível burocrático da máquina pública para o efetivo desenvolvimento das ações do Estado. Para Leal, estes fatores, embora sejam limitadores do processo de descentralização, têm colaborado para uma importante experiência, como alternativa de gestão e governança urbana, porque apresentam uma inversão no olhar para os problemas que afetam as populações menos favorecidas, além de refletir em sensações de inversão de prioridades e de maior reconhecimento dos direitos sociais na agenda pública. “São indiscutíveis os avanços propiciados pelas práticas descentralizadas e participativas ao processo democrático” (LEAL, 2003, p. 53).

Embora os termos governabilidade e governança possam parecer semelhantes, não há que confundi-los em sua essência, pois à governabilidade cabe manter a referência para caracterizar as condições institucionais e sistêmicas mais gerais sob as quais se dá o exercício do poder em uma dada sociedade, tais como a forma de governo, as características dos sistemas partidário e eleitoral, entre outras. Por outro lado, para analisar questões ligadas à capacidade de ação do Estado na implementação das políticas públicas e na consecução das metas coletivas, parece pertinente utilizar a exemplo de Diniz (1996) o termo *governance*, mais apropriado para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade brasileira.

Segundo a autora governabilidade e governança são conceitos distintos, mas interligados, da ação estatal, devendo, portanto, ser usados como complementares. O primeiro se refere às condições sistêmicas mais gerais sobre as quais se dá o exercício do poder. Ao mesmo tempo, governança refere-se à

capacidade de ação estatal na implementação das políticas públicas e na consecução de metas coletivas [...] à capacidade de inserção do Estado na sociedade, rompendo com a tradição de governo fechado e enclausurado na alta burocracia governamental. (DINIZ, 2001, p. 21).

Ainda segundo a autora, a governança refere-se a três dimensões essenciais. A primeira é a capacidade de comando e direção do Estado, tanto interna como externamente. A segunda dimensão relevante é a capacidade de coordenação do Estado entre as distintas políticas e os diferentes interesses em jogo. Por fim, a terceira dimensão corresponde à capacidade de implementação das políticas públicas. Em suma, uma boa governança implica elaborar um planejamento,

acompanhar e promover os devidos ajustes nos programas governamentais bem como ter capacidade de implementar as ações necessárias para alcançar o planejado.

### 2.3 Democracia e Participação Social

A democracia é uma palavra de origem grega e pode ser definida como governo (*Kratos*) do povo (*demo*). Ou seja, na democracia os cidadãos é que devem tomar as decisões políticas e de poder. A teoria da democracia remonta à idade antiga, onde prevalecia a concepção orgânica segundo a qual o todo precede as partes. A democracia, como a conhecemos hoje, remonta há aproximadamente 200 anos, com o fim das revoluções inglesa e francesa, e nasce de uma concepção individualista da sociedade, produto artificial da vontade dos indivíduos. Para Bobbio, a democracia é, na sua essência, uma forma de governo que tem um conjunto de regras e procedimentos para formar as decisões coletivas no qual prevê a ampla participação dos interessados.

Todo grupo social está obrigado a tomar decisões vinculatórias para todos os seus membros com o objetivo de prover a própria sobrevivência, tanto interna como externamente. Mas até mesmo as decisões de grupo são tomadas por indivíduos [...] ( para que uma decisão tomada por indivíduos [...] possa ser aceita como decisão coletiva é preciso que seja tomada com base em regras que estabeleçam quais são os indivíduos autorizados a tomar as decisões vinculatórias para todos os membros do grupo, e à base de quais procedimentos. (BOBBIO, 1986, p. 18).

Se levarmos em conta as promessas da democracia ideal, não poderíamos estar convivendo a esta altura com o que Bobbio chama de Democracia Real, a qual ainda mantém viva em suas práticas a sobrevivência do poder das oligarquias, e do poder invisível<sup>5</sup>, a prática dos interesses particulares, a falta de educação para o preparo cívico dos cidadãos e a limitação dos espaços políticos para atuação da sociedade.

No Brasil a democracia contém atributos legais de universalidade e de inclusão, que deveriam produzir cidadania política e estabelecer direitos civis e sociais respaldados pelo Estado de Direito, e direitos políticos, respaldados pelo Estado democrático. Dessa forma, a habilitação dos cidadãos à participação na dinâmica democrática está associada ao exercício dos direitos políticos (cidadania política) e

---

<sup>5</sup> Refere-se Bobbio a máfia, camorra, lojas maçônicas anômalas, serviços secretos incontrolláveis e acobertadores dos subversivos que deveriam combater.

dos direitos sociais (cidadania civil e social). Estes direitos associados estabelecem a figura do *Agency* que é o agente autônomo, racional, responsável e capaz de tomar decisões sobre sua própria vida. Santos Jr (2015: p.95).

O'Donnell , apud Santos Jr. (2015) classifica dos tipos de pobreza: a pobreza legal e a pobreza material, ambas impeditivas do exercício dos direitos fundamentais requeridos pela *Agency*, e que, conseqüentemente, afetam a dinâmica da democracia. A primeira, porque tem baixa aplicabilidade na sociedade e espalha um temor social provocado pelo índice de violência; a segunda, porque marca uma condição de desigualdade social presente na falta de condições básicas para sobrevivência humana, com a ausência de oportunidades, recursos materiais e formação educacional, acarretando em atrofias no desenvolvimento físico e emocional. Estes fatores produzem condições de desigualdades no exercício da cidadania e criam condições adversas à inclusão da participação social.

Dada uma determinada sociedade em que os cidadãos tenham acesso diferenciado aos direitos de cidadania e às suas condições de vida, podemos afirmar, então, que são desiguais as condições de participação na competição política, o que gera desigualdades de poder, não provenientes da dinâmica democrática, mas das condições sociais da disputa. Quando essas desigualdades sociais impedem o acesso de parcelas da sociedade a determinados recursos ou habilidades necessários à participação social, geram, então, condições adversas à inclusão, ou, condições de não-inclusão. (SANTOS, 2015, p. 97)

A representação de lideranças tem sido na democracia o modo pelo qual os excluídos, de certa forma, são assistidos em seus interesses e necessidades sociais.

A ação coletiva, que fará parte da análise do GTHIS é introduzida aqui através da abordagem teórica conhecida como Individualismo Metodológico trazido por Santos Jr. “que se caracteriza por acentuar a importância do comportamento e das escolhas individuais na determinação da ação coletiva”. (SANTOS Jr. 2015, p 105). Ou seja, a representatividade do indivíduo no grupo terá maior identidade quanto maior for seu compromisso e cooperação com seus representados.

Soma-se a isto, o conceito trazido por Putnam, apud Santos Jr. (2015) sobre o Capital Social que “diz respeito a características da organização social como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas” (SANTOS Jr., 2015, p.115)

O grau de Capital Social composto pelo conjunto de valores cívicos (confiança, cooperação, ética e reciprocidade), adquiridos ao longo da história dos indivíduos nas

relações estabelecidas nos campos familiar, econômico, político, cultural, artístico etc, seguindo normas e dentro de sistemas de participação, nos cenários onde ocorre a ação pública, é que, segundo Orlando Jr., irá determinar a dinâmica democrática. Por outro lado, a falta de cultura participativa não propicia uma governança democrática e o Estado tem a responsabilidade de criar condições cívicas para essa dinâmica.

Percebe-se, na Portaria nº 4, de 8 de maio de 2009, de criação do GHTIS, que sua composição é bastante heterogênea englobando indivíduos participantes de diversos níveis de representação da esfera pública e da sociedade civil que se habilitam ao processo de participação trazendo em suas histórias determinados e diferenciados níveis de oportunidades cívicas e educacionais que, em uma primeira análise trazida por este aporte teórico, denotam um desequilíbrio da governança democrática na medida em que se constata uma grande variação na cultura participativa dos envolvidos.

É na luta para ocupação dos espaços políticos que se define, no século XX, após as grandes guerras e em paralelo à guerra fria, a forma hegemônica e a contra-hegemônica da prática democrática. A forma hegemônica restringiu a participação social e se ampliou em favor do procedimento eleitoral para formação de governos (SANTOS, 2002). A concepção hegemônica da democracia capitalista faz sentido quando assimilamos este termo a um elitismo democrático, onde as estratégias convergem para atendimento dos interesses em particular de grupos específicos e que não têm compromisso com as demais classes da sociedade. Como afirma Boaventura Santos,

“O capitalismo só se sente seguro se governado por quem tem capital ou se identifica com as suas “necessidades”, enquanto a democracia é idealmente o governo das maiorias que nem têm capital nem razões para se identificar com as “necessidades” do capitalismo, bem pelo contrário. O conflito é, no fundo, um conflito de classes, pois as classes que se identificam com as necessidades do capitalismo (basicamente a burguesia) são minoritárias em relação às classes (classes médias, trabalhadores e classes populares em geral) que têm outros interesses cuja satisfação colide com as necessidades do capitalismo”<sup>6</sup>

Já a forma contra-hegemônica surge da manifestação, muitas vezes emergencial, de reivindicação dos espaços baseados nas necessidades básicas de grupos da sociedade e de uma forma mais ampla, “Os movimentos sociais estariam inseridos em movimentos pela ampliação do político, pela transformação de práticas

<sup>6</sup> Disponível em: <http://www.revistaforum.com.br/2013/11/29/boaventura-democracia-ou-capitalismo/>. Acesso em 23 jul. 2017.

dominantes, pelo aumento da cidadania e pela inserção da política de atores sociais excluídos” (SANTOS, 2002, p. 53).

A ampliação do processo de democratização, com a inserção desses novos atores na cena política estabelece, em primeiro lugar, a discussão sobre a apropriação dos recursos públicos, provocando o surgimento de uma nova forma de relação entre Estado e sociedade. Em segundo lugar, as práticas burocráticas vão sendo redefinidas na medida em que o êxito das experiências participativas vai ocorrendo, aliada a uma nova determinação política baseada na criatividade dos atores sociais. Em terceiro lugar, coloca assim em evidência a representação dos grupos mais vulneráveis socialmente, os setores sociais menos favorecidos e as etnias minoritárias não conseguem que seus interesses sejam representados no sistema político da mesma forma como setores majoritários ou economicamente mais fortes.

A democracia e a participação social dentro do sistema capitalista são proporcionalmente evoluídas de acordo com a capacidade de consciência de luta das classes dominadas. São estas classes que buscam, ao longo da sua trajetória histórica, se contrapor aos interesses das classes dominantes, na luta pela conquista de seus direitos e justiça social. O Estado tem um papel fundamental para esse equilíbrio de interesses de classes.

A participação, como forma específica de disputa pelo poder ou hegemonia, pode ser compreendida como parte de uma cultura política formada pela totalidade das atitudes de homens de grupos sociais direcionadas para a manutenção do poder ou hegemonia. Participação significa abertura dos espaços sociais que se opõem, proporcionando aos outros uma compreensão da capacidade de atuação, nas estruturas organizacionais (formais como informais) do grupo de valores, interesses e motivações das respectivas partes.

Uma cultura política que incentiva a participação pode ser descrita, sobre este ponto de vista, normalmente, como um mecanismo de balanço de valores. Aqui a capacidade de aceitar compromissos e a tolerância são valores culturais elementares da política participativa. Sem a presença destes valores, a participação e a utilização das possibilidades políticas vinculadas a esta não conseguem se concretizar.

Partindo do princípio de que o comportamento do ser humano se forma na totalidade de sua vida, temos que, na medida em que a participação trata de uma relação específica de poder, a integralidade das relações de poder, nas quais os

homens atuam, deverá ser considerada. As relações de poder no mundo do trabalho, no dia a dia, nas cidades, na família, entre amigos e conhecidos, também deverão ser consideradas.

Estas situações de poder e domínio foram especialmente geradas pelas tradições, pelas formas de linguagem e comunicação e por regras específicas de convivência do grupo rituais etc. São os valores culturais.

No seu grupo, o indivíduo torna-se cada vez mais participativo na medida em que sua consciência pelas causas, pelos seus conflitos e pelas suas necessidades aumenta e o sujeito só se emancipa a partir da mudança consciente de si mesmo.

A participação tem dois caminhos: o do fechamento e isolamento cultural, vinculado a uma crescente repressão interna, o que reduz as bases para realização de princípios participativos na política; ou através de uma mudança consciente de si mesmo. Neste último sentido e somente neste contexto, a participação se evidencia como momento de emancipação. A capacidade e a disposição para o reconhecimento do mundo e para o auto reconhecimento em sua unidade e, partindo desta para mudança de si mesmo, deverão ser considerados como os principais desafios culturais (SANTOS, 2005).

Contribui também para compreensão uma reflexão na tentativa de responder à pergunta: “o que se poderia entender por participação cidadã no âmbito de concepções ampliadas e mais exigentes da democracia participativa?”

Destacamos os seguintes pontos para o que se pretendia da atuação dos membros do GT: a) O protagonismo popular e a valorização dos sujeitos coletivos populares com base no princípio da soberania do povo; b) A transcendência da dimensão consultiva da participação política e o avanço até os processos e sistemas institucionalizados de deliberação ou decisão; c) A inserção implícita ou explícita num processo de longo prazo e muitas vezes lento e não linear que aponta para a possibilidade de emancipação social dos explorados e oprimidos por suas próprias forças e ação.

Ainda assim é importante, dentro de um grupo institucional diverso como o GT de Habitação de Interesse Social, considerar: a) um ambiente sociopolítico que possibilite ampla circulação de ideias; b) uma estrutura institucional de tomada de decisões e construção de políticas públicas menos verticalizadas e menos hierarquizadas, assim como sua substituição por um processo mais horizontal e de baixo para cima, de construção da opinião e de vontades populares.

Em seu livro “Mudar a Cidade”, Marcelo Lopes de Souza apresenta uma “escala de participação popular” global sobre o grau de abertura do governo para com a participação popular e faz algumas adaptações. Através desta escala, poderemos verificar como realmente se dá o processo de participação nos conselhos, debates e conferência e se podemos considerá-la efetiva ou não. Em resumo, esta classificação possui oito categorias. As três categorias que representam as partes mais altas da escala constituem uma autêntica participação, as três categorias intermediárias são consideradas de pseudo-participação e as duas categorias inferiores, manifestações de simples imposição das decisões do poder público.

A classificação compreende, assim, as seguintes categorias que passamos a interpretar agora:

- 1- Coerção: Aplicação da força do Estado sem considerar nenhum interesse da população, exemplo: as remoções de favelas.
- 2- Manipulação: O Estado induz a população para aceitar uma intervenção urbana mas não tem a menor intenção em que a população participe. Apenas executa intervenções pontuais, geralmente com interesse no voto do eleitor.
- 3- Informação: O Estado publiciza as informações sobre as intervenções planejadas. Via de regra, marca a intenção mais de fazer propaganda de sua gestão do que de prestar contas à sociedade.
- 4- Consulta: O Estado consulta a população mas não há qualquer garantia de que as opiniões da população serão, de fato, incorporadas no planejamento.
- 5- Cooptação: O Estado “compra” os líderes populares empregando-os na administração ou para aderirem a um determinado “canal participativo” ou a uma determinada “instância participativa”, muitas vezes para manter a população representada pelos seus líderes a favor do governo, provocando em alguns casos riscos de domesticação e desmobilização da sociedade civil.
- 6- Parceria: Este é o primeiro grau de participação autêntica onde o Estado e sociedade civil promovem juntos a implementação de uma política pública ou viabilização de uma intervenção.
- 7- Delegação de poder: O Estado transfere suas atribuições que, antes eram exclusivas, para a sociedade civil. Os elementos de democracia participativa são evidentes, mesmo na democracia representativa. As categorias de delegação de poder e parceria são reconhecidas como situações de cogestão entre sociedade e



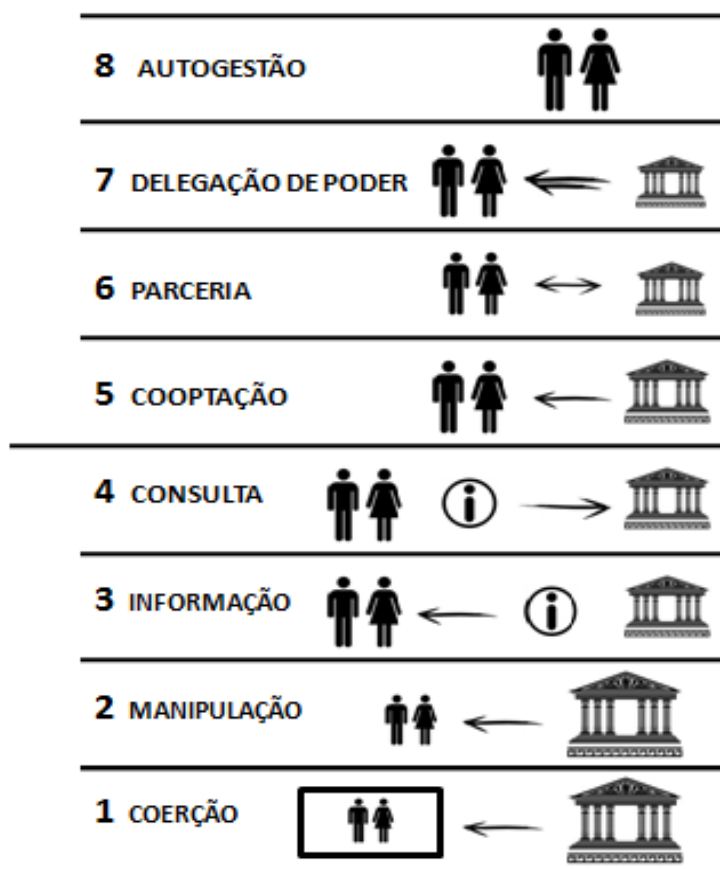
Estado. Esta categoria é a de nível mais elevado na consideração de Marcelo de Souza, dentro do sistema capitalista com democracia representativa.

8- Autogestão: Não se vislumbra a implementação ou intervenções de políticas sem a participação do Estado no comando, no sistema capitalista. A auto-gestão pressupõe um contexto diferente ainda não experimentado no Brasil onde exista autonomia da sociedade.

Em termos concretos, a colocação de Marcelo Souza (2003) será chamada para avaliação global do processo (em não-participativo, nos casos de coerção e manipulação; Pseudo-participativo, nos casos de informação, consulta e cooptação, e participação autêntica, nos casos de parceria, delegação de poderes e autogestão).

Devemos ter sempre em mente que a ideia de que especialistas devem decidir em nome da maioria é uma falácia. Na verdade, se poucos decidem e a maioria, ainda por cima, não tem chances de monitorar ou controlar adequadamente esses poucos, a probabilidade de corrupção ou de erros de avaliação é bem maior. E, onde há corrupção e erros de avaliação, há também, desperdício de tempo e recursos, e mais ainda: comprometimento da credibilidade das instituições. (SOUZA, 2003, p. 208).

1 e 2: situação de não-participação;  
3, 4 e 5: grau de pseudoparticipação;  
6, 7 e 8: grau de participação autêntica



**Figura 2** Escala de participação popular

Fonte: (SOUZA, Marcelo Lopes de 2003, p. 207).

Como base para formação de uma consciência participativa política e social, Orlando Alves dos Santos Júnior nos brinda com sua abordagem pedagógica onde a educação nos centros produtores de conhecimento e a importância da sua articulação com as organizações da sociedade civil, na perspectiva estratégia de promover a cidadania e a participação sociopolítica, tem um papel de extrema importância na dinâmica da democracia. Para Paulo Freire, "aprender e ensinar faz parte da existência humana, histórica e social" (2003, p. 19). O autor destaca ainda que "a educação como formação, como processo de conhecimento, de ensino, aprendizagem, se tornou, ao longo da aventura no mundo dos seres humanos uma conotação da sua natureza gestando-se na história, como vocação para a humanização" (Ibid, p. 20)

Desta forma, é uma condição da nossa humanidade estar envolvido em "certa prática educativa", pois o ser humano "jamais para de educar-se". Nessa educação permanente Freire denuncia a violência da "política da cidade, como Estado, que interdita ou limita ou minimiza o direito das gentes, restringindo-lhes a cidadania ao negar educação para todos" (ibid, p. 21). "Para Freire a cidade enquanto educadora é também educanda, no sentido de que suas funções e respostas educativas tem relação com a dinâmica política e com a forma como o poder é exercido nela." (SANTOS Jr. , 2005, p. 152)

Portanto, conceber a cidade como educadora e educanda é perceber que abertura de canais de participação social, a renovação das instituições democráticas, pode transformar a prática política na perspectiva da democratização da democracia.

A história recente do Brasil, mostra que a construção do processo democrático não se deu num "estalar de dedos", desde sua promulgação ou seu reconhecimento como tal. Assim como qualquer outro processo dialético, a democracia ora se camufla, ora se acentua, conforme o peso na balança da práxis humana.

Há de se considerar também que a democracia não é uma questão apenas de governança, mas também de governabilidade onde os traços das variáveis externas e das conjunturas econômica, política e social têm interferências direta nos rumos da democracia.

A contrapartida dialética do processo democrático, após as duas décadas perdidas de ditadura militar no Brasil, se expressou principalmente pelo movimento das diretas já e pelas manifestações sociais e políticas que culminaram com uma

longa e inacabada discussão, formalizada no texto da constituição de 1988. A crise econômica combatida pelos fracassos dos oito programas de estabilização, principalmente do período de 1985 a 1992, abalaram a credibilidade de nossas instituições e ofuscaram bastante as ações da sociedade nos anseios por mais democracia. Nos dez anos seguintes, o neoliberalismo aporta no Estado brasileiro de forma mais acentuada e a onda da privatização e o desmantelamento do aparelho governamental tomam seus lugares na agenda nacional capitaneada pela autoridade presidencial, o conhecido sociólogo Fernando Henrique Cardoso, em mais uma tentativa desesperada para equilibrar as contas públicas.

Também reafirmamos a importância política para a coisa pública dentro do processo democrático de acordo com o compromisso de suas lideranças para com a população.

O perfil político do governo e o balanço dos seus compromissos com diferentes setores da população: capital imobiliário e populações excluídas – vão determinar a conotação do leque das políticas urbanas e habitacionais: como estímulo à acumulação do capital e conseqüentemente a dinamização da indústria da construção civil e do mercado imobiliário, e/ou programas com maiores subsídios técnicos, fundiários e financeiros para facilitar o acesso à moradia e ampliar o volume das famílias incluídas. (DE LA MORA, 2009, p. 399).

É com o espírito da definição acima que podemos interpretar o que vem depois do governo de Fernando Henrique Cardoso, para a democracia brasileira, com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, que incorpora, entre outras tantas reivindicações e movimentos que aconteciam na sociedade, a questão da habitação popular como política pública a ser enfrentada fortemente, com inclusão da sociedade participando das decisões numa democracia participativa através de diversos canais, como as conferências das cidades e, no âmbito da SPU, o GTHIS.

### **3 O PATRIMÔNIO DA UNIÃO E OS MECANISMOS DE GESTÃO**

#### **3.1 As mudanças no papel do Patrimônio da União**

As mudanças na gestão da SPU, a partir de 2003, iniciam-se primeiro, com um governo de um presidente que carrega em sua história a consciência de justiça social e que sabia que era preciso mudar o rumo do país para que este atendesse prioritariamente a população mais pobre e esquecida pelos governos que o antecederam. Para dar cabo desta visão social na Gestão do Patrimônio da União assume o comando a Sra. Alexandra Reshcke, arquiteta e urbanista, com larga experiência em habitação de interesse social no Estado de São Paulo e que acompanhou de perto a atuação do Fórum de Reforma Urbana e também uma combatente na luta para que a Constituição Federal contemplasse a função social da propriedade e o direito a moradia como direito básico de todos os brasileiros.

Esta visão e vivência trouxeram para o âmbito da administração do patrimônio imobiliário da União o preceito constitucional de que a propriedade deve cumprir uma função social. Isso quer dizer que a utilização dos imóveis, públicos ou privados, deve se dar em consonância com o interesse público, de forma a se buscar melhores condições para o desenvolvimento das cidades.

Pautado nestes valores a SPU adota em 2003 uma nova filosofia de gestão que é a de “conhecer, zelar e garantir que cada imóvel da União cumpra sua função socioambiental, de forma harmônica com a função arrecadadora e em apoio aos programas estratégicos da Nação”. E é em cima desta missão e do grande desafio da mudança de paradigma que a gestão avança. Destacamos o período de 2003 a 2010 como o de mais significativo nos acontecimentos na gestão da SPU que considerou prioritário tratar questões como o desenvolvimento sustentável, a redução das desigualdades, a inclusão social, o diálogo democrático, a participação nas tomadas de decisões e a necessidade de criar e reformular os marcos legais com vistas a atender às mudanças pretendidas. Isso não quer dizer que de 2011 a 2014 estes valores tenham sido esquecidos, mas consideramos que com o fim da gestão do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva “os ventos tropicais sopraram mais amenos.”

Reforçando o preâmbulo citado na introdução deste trabalho, A Secretaria do Patrimônio da União – SPU é um órgão federal vinculado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, responsável pela identificação, regularização,

manutenção e administração de todo o patrimônio imobiliário pertencente à União. Sua estrutura é descentralizada através de superintendências em todos os Estados do Brasil que tem como função administrar os imóveis circunscritos nessa territorialidade, mantendo um vínculo inferior hierárquico com o Órgão Central (SPU/OC), localizado em Brasília, na Esplanada dos Ministérios, dentro do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

A primeira repartição pública do país responsável por gerenciar questões fundiárias foi criada pela Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850 no Art. 21 denominada "Repartição Geral de Terras Públicas" e regulamentada pelo Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854, que disciplinou o regime jurídico aplicável às terras públicas.

Art. 21. Fica o Governo autorizado a estabelecer, com o necessário Regulamento, uma Repartição especial que se denominará - Repartição Geral das Terras Publicas - e será encarregada de dirigir a medição, divisão, e descrição das terras devolutas, e sua conservação, de fiscalizar a venda e distribuição dellas, e de promover a colonização nacional e estrangeira.<sup>7</sup>

Já após a promulgação da República, pela Lei nº 2.083, de 30 de julho de 1909, criou-se novo órgão, para cuidar das terras públicas, denominado Diretoria do Patrimônio Nacional. No curso do tempo, passou-se a denominar o Órgão: Diretoria do Domínio da União (Decreto nº 22.250/32), Serviço do Patrimônio da União" (Decreto-lei nº 6.871/44), recebendo, por força do Decreto nº 96.911, de 3 de outubro de 1988, sua atual denominação, Secretaria do Patrimônio da União, quando ainda integrava a estrutura do Ministério da Fazenda. Atualmente a SPU integra a estrutura do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), tendo em vista a alteração em Lei ocorrida em 1999, que dispõe sobre a estrutura da Presidência da República e seus Ministérios.

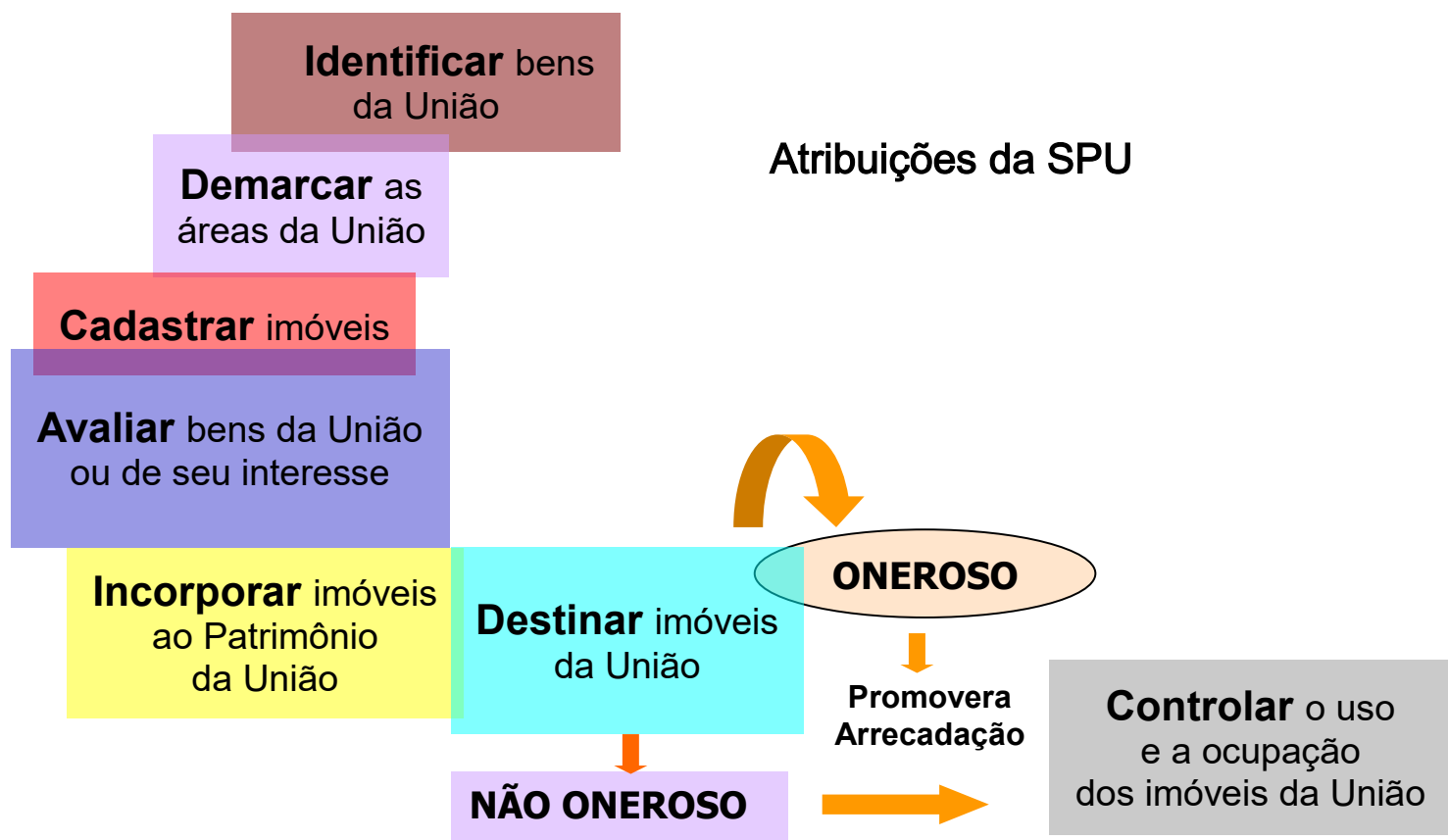
---

<sup>7</sup>[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L0601-1850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L0601-1850.htm)



**Figura 3** Distribuição Territorial atual da Administração da SPU

Fonte: Arquivo apresentação realizada pela SPU Recife, 2010



**Figura 4** Organograma Atribuições da SPU

Fonte: Arquivo apresentação SPU. Recife, 2010

O Patrimônio da União que conhecemos hoje, como bens materiais tangíveis e intangíveis, está elencado no Artigo 20 da Constituição Federal de 1988. Porém, para nossa pesquisa, restringiremos nossa abordagem aos chamados próprios nacionais e aos terrenos de marinha e acrescidos de marinha (Inciso VII, Art. 20) e aos Próprios Nacionais (Inciso I, Art. 20), suscetíveis à transformação para habitação de interesse social.

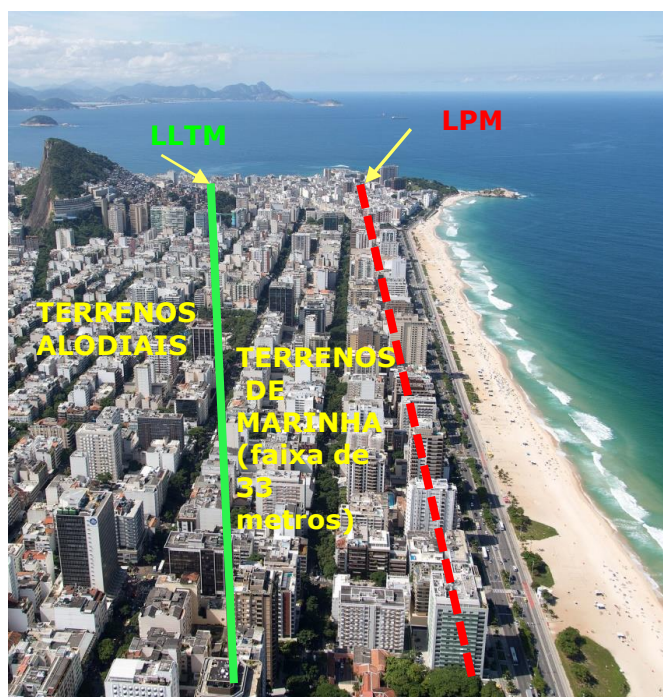
Inicialmente é necessário conceituar que os imóveis denominados Próprios Nacionais, segundo o direito administrativo brasileiro, se enquadram na categoria dos imóveis de uso especial e são aqueles utilizados pelo serviço público como, por exemplo, os ministérios da esplanada em Brasília e os quartéis das forças armadas, pelo Brasil afora. Ou seja, toda edificação ou terras que serviram ou servem ao serviço público. Note-se que é permitido ao governo federal ceder imóveis desta classificação aos Estados e Municípios para serem utilizados pela administração direta. Como exemplo, citamos a Torre Malakoff e a Casa da Cultura, ambos situados no Recife e cedidos ao governo do Estado de Pernambuco.<sup>8</sup>

A figura das terras de marinha se enquadra, dentro do direito administrativo, na categoria de bens dominiais e fazem parte do patrimônio disponível para serem utilizados por terceiros, podendo até ser alienados pela União.

A caracterização dos terrenos de marinha requer um pouco mais de atenção para a compreensão do leitor, uma vez que seu limite é imaginário e exige maior aprofundamento para entender como se caracterizou e definiu este território ao longo dos séculos.

---

<sup>8</sup> Ver definições nas Orientações Normativas GEAPNs nº001/2001, 002/2001 e 004/2001



#### Legenda:

- LLTM => Linha limite dos terrenos de marinha
- LPM => Linha Preamar médio

**Figura 5** Caracterização de Terreno de Marinha

Fonte: Google: Imagem aérea de Ipanema - Modificado pelo autor

A primeira definição de porção de terra que configura os terrenos de marinha é encontrada no aviso de 18 de novembro de 1818 que “*declara que 15 braças craveiras da linha d’água do mar, e pela sua borda são reservados para servidão pública; e que tudo que toca à água do mar e acresce sobre ela é da nação*”.<sup>9</sup> Esta preocupação em impor limite a esta porção de terra para servidão pública e definir que é de propriedade nacional reflete o interesse econômico que inicialmente existiu e continua existir sobre essas áreas.

### 3.2 Os Novos Paradigmas

A mudança de paradigma na administração da SPU pode ser observada quando da comparação progressiva encontrada nos Planos Plurianuais do governo federal onde no PPA 2000-2003 verifica-se que a administração da SPU estava preocupada em vender seus bens imóveis e no PPA seguinte (2004-2007) a preocupação se inverte e passa a ser a de aproveitar seus imóveis para as políticas públicas inclusivas para a população brasileira onde a prioridade é legalizar a posse

<sup>9</sup> Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2013/04/04/criacao-brasileira-definicao-de-2018terrenos-de-marinha2019-vem-de-seculos>. Acesso em 20 de jul 2017



da terra e destinar os imóveis para o cumprimento de suas funções socioambientais. O **Plano Plurianual** (PPA), no Brasil, previsto no Artigo 165 da Constituição Federal e regulamentado pelo Decreto 2.829, de 29 de outubro de 1998 é um **plano** de médio prazo, que estabelece as diretrizes, objetivos e metas a serem seguidos pelo Governo Federal, Estadual ou Municipal ao longo de um período de quatro anos.

O PPA tem como conteúdo a definição regionalizada do planejamento contendo as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública, relativas às despesas com

investimento, (ii) inversões, (iii) transferências destinadas à realização de despesas de mesma natureza das anteriormente mencionadas, (iv) despesas de custeio decorrentes dos investimentos e inversões previstas, e (v) despesas de duração continuada relativas às ações-fim desenvolvidas pelo governo. (NARITZA, 2010, p. 9).

No PPA 2000-2003, o Programa Gestão do Patrimônio Público foi criado em decorrência da má administração dos bens imóveis da União, haja vista a ineficiência da política para os imóveis inservíveis ao Serviço Público e para os imóveis próprios nacionais, utilizados pela Administração Direta e Indireta. Além disso, havia, também, total descontrole da demarcação e cadastramento dos imóveis, gerando prejuízos à União, em virtude dos gastos com a manutenção e da falta de uma cobrança adequada dos preços públicos. Nota-se que o objetivo principal do Programa à época da sua criação foi, em última instância, a geração de receitas. Durante o período de execução do Programa, percebeu-se que este enfoque deveria ser alterado. Dessa forma, o objetivo do Programa Gestão do Patrimônio Público deve ser a boa administração dos bens imóveis da União, sua manutenção e zelo. A geração de receita passa a ser mera consequência de uma boa administração. Dentro desse novo entendimento, o ciclo da administração do patrimônio, verificando-se a ocorrência de um bem imóvel da União, deve ele ser demarcado, cadastrado e registrado; - após, deve-se verificar a necessidade do imóvel para o serviço público; - inexistindo essa necessidade, o bem deve ser alienado, gerando, dessa forma, receitas e deixando de gerar despesas. Ressalte-se que o termo “alienado” deve ser entendimento *latu sensu*, pois o imóvel pode ter seu domínio direto entregue ao particular, mediante retribuição financeira à União, por intermédio do pagamento de preço público- em sendo o imóvel inservível ao serviço público e não havendo

sucesso na sua alienação, deverá ser verificada a possibilidade de cessão ou doação, conforme previsto em lei. (grifos nossos)<sup>10</sup>

Enquanto que se verifica no PPA 2004-2007 que a Gestão do Patrimônio Imobiliário da União, de competência da Secretaria do Patrimônio da União (SPU), direcionou seus esforços para o atendimento dos interesses públicos e sociais, por meio de uma política de utilização ordenada das áreas pertencentes à União, que priorizasse ações de apoio ao desenvolvimento da indústria e do turismo, à melhoria da gestão ambiental, ao Programa de Reforma Agrária, à melhoria da qualidade de vida nas grandes cidades e à diminuição do déficit habitacional nacional mediante uma administração eficaz dos próprios nacionais, evitando desperdícios e reflexos negativos ao Tesouro Nacional. Com o desenvolvimento de mecanismos e ações que ampliassem a arrecadação das receitas patrimoniais em níveis que retratassem sua real potencialidade e incremento de ações de modernização dos sistemas de atendimento público que garantissem os direitos do cidadão.

O Programa Plurianual 2004-2007 esteve voltado ao apoio dos projetos de inclusão socioterritorial (regularização fundiária para baixa renda), de garantia de direitos fundamentais de populações tradicionais (reconhecimento de territórios quilombolas, segurança da posse aos moradores das várzeas e pescadores), de inclusão social (imóveis destinados à produção habitacional e aos programas sociais), de preservação da biodiversidade e do meio ambiente (destinação para unidades de conservação), de apoio ao desenvolvimento local dos municípios e das comunidades (imóveis destinados a atividades produtivas de forma onerosa ou gratuita), de redução dos gastos públicos (imóveis para uso do serviço público federal), dando prioridade às atividades relacionadas ao PAC.<sup>11</sup>

A mudança que ocorre a partir de 2003 pretendeu reverter essa lógica cartorária e de incentivo a alienação dos bens que estavam alinhados com o pensamento e a prática da privatização do Estado. Porém, ela (a mudança) não acontece apenas porque foi eleito um Presidente da República que tem origem na classe mais pobre da sociedade, que se transformou em um líder sindicalista e

---

<sup>10</sup> Disponível em: [http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/ppa/ppa-2000-2003/ppa20002003/ppa\\_rel\\_aval/020\\_planejamento.PDF](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/ppa/ppa-2000-2003/ppa20002003/ppa_rel_aval/020_planejamento.PDF), p. 1679. Acesso em: 20 jul. 2017.

<sup>11</sup> Disponível em: [http://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ppa/ppa\\_2004\\_2007\\_avaliacao2007/vol1t2/20\\_planejamento.pdf](http://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ppa/ppa_2004_2007_avaliacao2007/vol1t2/20_planejamento.pdf) pg. 1683. . Acesso em: 20 jul. 2017.

membro fundador do Partido dos Trabalhadores. É preciso considerar também o contexto histórico no qual aconteciam os fatos. “É possível localizar, na década de 80, um momento de amadurecimento de um discurso inovador em torno da política urbana, que ocorreu no bojo do processo de redemocratização do País e que se tornou conhecido como Movimento Nacional pela Reforma Urbana”. (Rolnik, 2008, p. 33)

Como marco regulatório da inclusão dessa temática na política de Estado brasileiro, tem-se a inserção dos Artigos 182 e 183 na Constituição Federal de 1988, para tratar da política urbana em nível federal, fruto da atuação do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, que encaminhou ao Congresso Constituinte em 1988 a Emenda Popular da Reforma Urbana. (ROLNIK, 2008).

Desde a criação da Missão, em 2004, a SPU vinha priorizando a destinação das terras visando o cumprimento da função social da propriedade, em especial para dar sua parcela de contribuição junto a programas como “Papel Passado”, “Terra Legal” e “Minha Casa, Minha Vida”, além de apoiar as ações outras de regularização fundiária e provisão habitacional. Contudo, verifica-se com base nas experiências dos anos de 2004 a 2006 que o processo para destinação era muito burocrático e a SPU elabora, no Encontro Nacional de Gestão Estratégica, em dezembro/2006, o texto que serviria de base para a Medida Provisória 335, depois transformada na Lei 11.481/2007. Esta Lei alterou diversas leis e decretos importantes como, por exemplo, as Leis nºs 9.636/1998, a 8.666/1993 a, 11.124/2005, a 10.406/2002 (Código Civil), a 9.514/1997, e 6.015/1973 (Registro Públicos), e os Decretos-Leis nºs 9.760/1946, 271/1967, 1.876/1981, e 2.398/1987. Todas, sem exceção, leis e decretos que regem diretamente e indiretamente os imóveis públicos da União, de extrema relevância nos trâmites administrativos diários para regularização e destinação do patrimônio imobiliário.

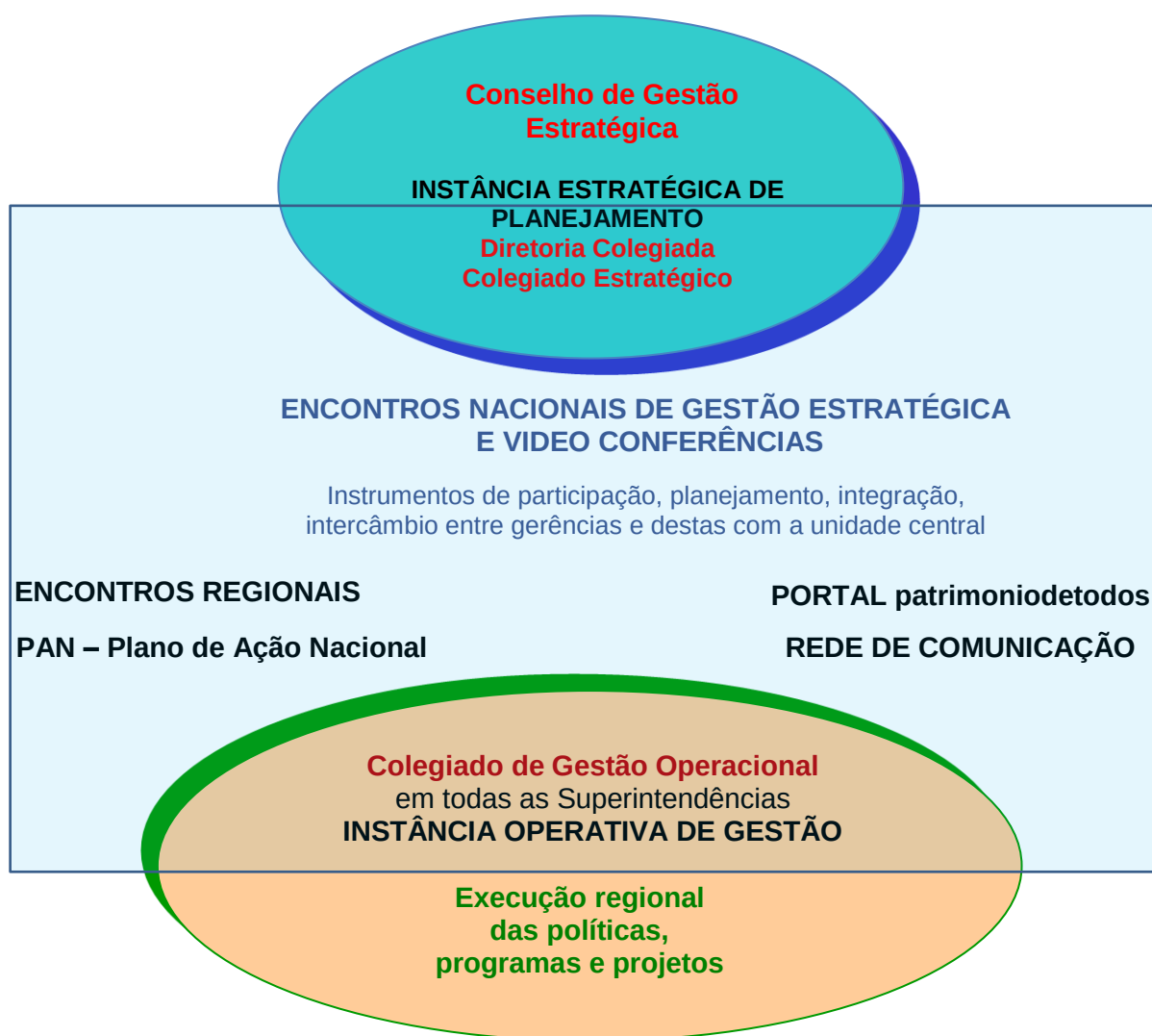
Os principais pontos para agilização dos trâmites de destinação contemplados na referida Lei foram:

1. Ampliação do leque de instrumentos jurídicos a serem utilizados para regularizar o uso de terras da União, incluindo a Concessão de Direito Real de Uso - CDRU e a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia - CUEM;
2. Dispensa do procedimento licitatório nos seguintes casos: CDRU em favor de associações e cooperativas; Destinação de área no âmbito de programas de provisão habitacional ou regularização fundiária de interesse social; Destinação de imóveis comerciais de âmbito local com área de até 250m<sup>2</sup> inseridos em programas de regularização fundiária de interesse social;
3. Ampliação da isenção de pagamento das receitas patrimoniais para famílias com renda de até 5 (cinco) salários mínimos e determina que a comprovação se dará a cada 4 (quatro) anos e não mais anualmente;
4. Isenção de custas e emolumentos o primeiro registro de direito real e a primeira averbação de construção residencial para famílias com renda de até 5 (cinco) salários mínimos; e,
5. Previsão da reversão de imóveis entregues a órgãos da Administração Pública Federal ou aforados, nos casos em que se verificar que são ocupados por população de baixa renda.<sup>12</sup>

As instâncias estratégicas de gestão participativa extraídas do balanço 2003-2010, numa escala de importância são:

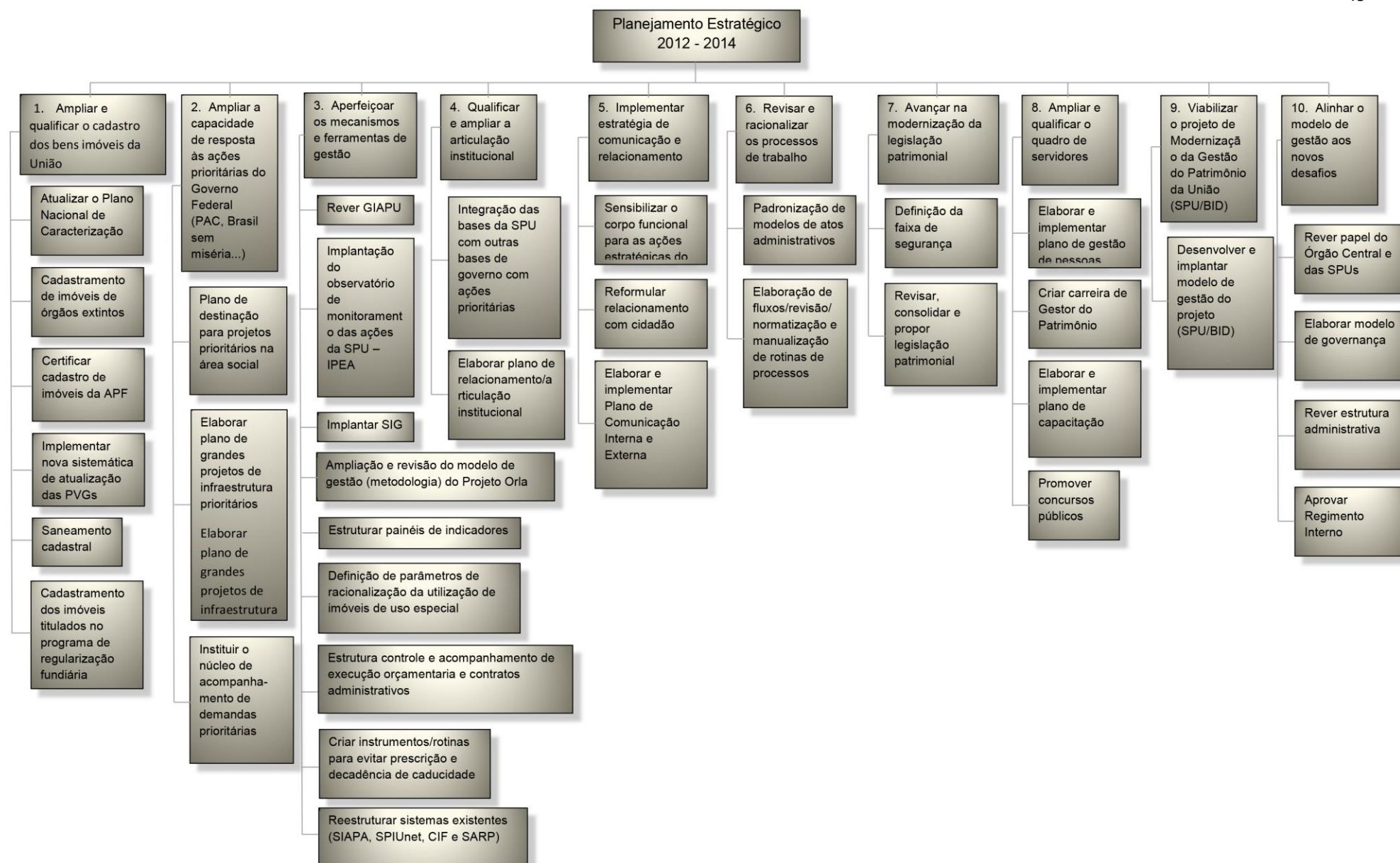
- a Diretoria Colegiada – Instância hierarquicamente superior com o objetivo maior de dar as diretrizes gerais dentro da Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União – PNGPU, formada pelos diretores e os secretários;
- O Conselho Estratégico – Elo de ligação entre o comando superior e as regionais com propósito de alinhamento das propostas macro com as realidades locais formado pela diretoria colegiada e por superintendentes (um de cada região do país), representando as Superintendências do Patrimônio da União;
- Os Encontros Nacionais de Gestão Estratégica - Momentos esses de construção coletiva das ações necessárias para a PNGPU e para o Planejamento Estratégico institucional e tinha como objetivo principal implementar a descentralização e inovar para o efetivo sucesso da Gestão Participativa - fórum composto pela diretoria colegiada, conselho estratégico e todos os superintendentes dos Estados.
- Os Encontros Regionais – Criados para troca de experiências e colaboração regional visando formular proposições para os Encontros Nacionais de Gestão Estratégica, compostos pelos superintendentes e coordenadores de cada região e por membros do Conselho Estratégico.

<sup>12</sup> Balanço de Gestão 2003-2010, p. 62.



**Figura 6** Estrutura de Gestão da SPU  
 Fonte: SPU, Brasília, 2010 Estrutura de Gestão

A figura 7 a seguir, representa a consolidação do resultado obtido pela construção coletiva dos 26 Estados, distrito federal e SPU/OC dos temas mapeados ao longo dos anos de 2008 a 2011 e referendados no último encontro nacional de 2011 e que se pretendia consolidar até 2014.



**Figura 7** Planejamento Estratégico para o período de 2012 a 2014

Fonte: SPU, 2011 Proposta de Planejamento Estratégico 2012 – 2014

As terras públicas caracterizadas como dominicais não estão imunes ao uso privilegiado das elites das áreas consideradas nobres, bem como também não estão imunes ao uso desprivilegiado pelas camadas pobres das áreas consideradas marginais. Muito pelo contrário, esses usos só reforçam a clarividente luta de classes sociais que o neoliberalismo impõe como "ordem natural". Nestas duas últimas décadas o acontecimento que mais tencionou a lógica neoliberal foi a eleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva em 2002. Nada tão radical que um governo dito de esquerda pudesse fazer frente a uma mudança significativa nas instalações da nova ordem econômica mundial. Mas o slogan "Brasil um país de todos" já demonstrava a intenção do governo do Partido dos Trabalhadores. Programas como Bolsa Família, Minha Casa, Minha Vida, Luz para Todos, Saúde da Família e o PROUNI, foram alguns indícios de que este foi e continua sendo um governo mais incluyente.

Na gestão participativa também se notam avanços significativos como a Conferência das Cidades e o Orçamento Participativo que introduziram uma nova cultura institucional em que as diversas entidades da sociedade organizada participam do governo como parceiros na construção das políticas públicas em busca de cidades mais justas e solidárias.

O modelo de gestão que relatamos, traduz claramente a vontade de se trabalhar de forma democrática e participativa e a necessidade de interação com outros Ministérios para interagir com as políticas públicas de Estado, faz da SPU uma instituição muito mais ativa no seu novo papel de colocar os imóveis da União a serviço dessas políticas. É com este espírito que a SPU, orientada pela sua missão institucional que é "conhecer, zelar e garantir que cada imóvel da União cumpra sua função socioambiental, de forma harmônica com a função arrecadadora e em apoio aos programas estratégicos da Nação" busca se inserir de forma proativa nas demandas governamentais.

## **4 A GESTÃO DO GRUPO DE TRABALHO DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL - GTHIS**

### **4.1 O GTHIS em Nível Nacional**

Dados oficiais do Ministério das Cidades<sup>13</sup> demonstram que o déficit habitacional urbano brasileiro, em 2014, foi estimado em 5,315,251 milhões, sendo em Pernambuco 239,605 mil e em Recife e região metropolitana 124,335 mil de moradias. Outra fonte interessante é sobre a concentração do déficit por faixa de renda onde existe uma concentração na faixa de até 3 salários mínimos de 73,6% do déficit habitacional<sup>14</sup>. Soma-se a esta proporção absurda a incipiente oferta de áreas bem localizadas com preço acessível, especialmente nas cidades com maior demanda de habitação, fato que tem dificultado o acesso à terra urbanizada para efetivação das políticas de provisão habitacional para a população de menor renda.

Outra forma de compartilhamento nas políticas públicas, desta vez com relação a uma das grandes demandas de destinação de áreas e imóveis da União em apoio aos programas de provisão habitacional e em atendimento às reivindicações dos movimentos sociais por moradia, foi a criação do Grupo de Trabalho Nacional – GTN, de apoio à provisão habitacional.

Este Grupo de Trabalho Nacional foi proposto e aprovado no plenário do Conselho Nacional das Cidades, sendo criado como forma de cooperação institucional por meio de gestão compartilhada entre o Ministério das Cidades e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, no âmbito da Secretaria do Patrimônio da União, com representantes de cada um dos segmentos que compõem o Conselho Nacional das Cidades, inclusive do Ministério das Cidades e a Caixa Econômica Federal, e possui como meta “definir critérios para destinação de imóveis da União para programas de provisão habitacional de interesse social e fortalecimento da gestão democrática desse patrimônio”.<sup>15</sup> A Lei nº 11.124/2005 criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e estabeleceu como uma das suas diretrizes a utilização prioritária de terrenos de propriedade do Poder Público para a implantação de projetos Habitacionais de interesse social.

---

<sup>13</sup> Com base em estudo realizado pela Fundação João Pinheiro (2014).

<sup>14</sup> Fonte: IBGE/PNAD 2007-2012

<sup>15</sup> Relatório de Gestão 2003-2010, pg. 44



Vale citar que a Lei nº 11.481/2007, no seu Artigo 23, estabelece que a Secretariado Patrimônio da União deverá realizar levantamento dos imóveis públicos federais que possam ser destinados a políticas habitacionais voltadas à população de menor renda. Citamos, também, a Lei nº 11.124/2005 que estabelece que os imóveis públicos devem alimentar o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, para viabilizar o acesso à terra urbanizada, efetivando o direito à moradia digna e o direito à cidade sustentável para a população de menor renda. Observa-se, assim, que a propriedade da União passa a ter papel de destaque no âmbito da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Neste sentido, as ações de Regularização Fundiária de Interesse Social e de Provisão Habitacional em imóveis públicos federal passaram a constituir agenda prioritária da SPU.

A primeira pauta do GT Nacional foi a Seleção de Imóveis da União para o Programa de Produção Social da Moradia – Edital/FNHIS 2008. Como todo processo de construção coletiva, este grupo iniciou suas atividades com a principal tarefa de identificar imóveis para atender a demanda por moradia para os movimentos sociais, porém ainda com vários conflitos legais para melhor atendimento das famílias a serem contempladas, como se verificou na memória da 3ª reunião onde não se definia recursos específicos para a ação e onde a Resolução nº 18 de 19/03/2008 do Conselho Gestor do FNHIS limitava por projeto, para cidades abaixo de 100 mil habitantes em 100 famílias e em 150 famílias, para capitais e região metropolitana. Ainda na mesma resolução, verifica-se outro fator limitador que é a renda familiar que não podia ultrapassar R\$ 1.125,00, (correspondente a 3 salários mínimos do ano de 2007) valor este em discordância com o considerado pela Lei 11.481/2007 quando redefine o valor que se considera uma família de baixa renda (5 salários mínimos)<sup>16</sup>. Este valor teve sua vigência até a edição da Resolução Nº 183, de 10 de novembro de 2011 do Conselho Curador de Desenvolvimento Social, a qual aprova o Programa Minha Casa, Minha Vida - Entidades – PMCMV; altera o valor da renda familiar para R\$ 1.600,00 e a quantidade de famílias beneficiadas por projeto para 500 para a modalidade de contratação direta com a Entidade Organizadora, como substituta temporária dos beneficiários.

---

<sup>16</sup> Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=109572>. Acesso em 20 de jul 2017

| <b>ÁREAS DA UNIÃO PARA FNHIS 2008</b>                                                                    |                                                                                                     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>ÁREAS SELECIONADAS</b>                                                                                | <b>ÁREAS PENDENTES</b>                                                                              |
| <b>1. Rio de Janeiro (RJ)</b>                                                                            | <b>1. Rio de Janeiro (RJ)</b>                                                                       |
| Rua Gamboa nº 356/367 bairro Santo Cristo, Rio de Janeiro com 643,31 m <sup>2</sup>                      | Rua Senador Pompeu                                                                                  |
| <b>2. Porto Alegre (RS)</b>                                                                              | <b>2. Belém (PA)</b>                                                                                |
| Av. Azenha nº 1018, área central com 976m <sup>2</sup>                                                   | Rodovia Mario Covas s/nº, próximo ao conjunto Satélite, bairro Coqueiro com 62.265,62m <sup>2</sup> |
| <b>3. Porto Alegre (RS)</b>                                                                              | <b>3. Manhuaçu (MG)</b>                                                                             |
| Rua General Gomes Carneiro nº 741, Medianeira com 2.275,00m <sup>2</sup>                                 | Km 321 da BR 116, Estrada Rio-Bahia, no distrito de Realeza com 103.067m <sup>2</sup>               |
| <b>4. Gravataí (RS)</b>                                                                                  | <b>4. Santana do Livramento (RS)</b>                                                                |
| Av. Porto Alegre, lotes 9 e 10 com 12 mil m <sup>2</sup>                                                 | Rua Don Pedro II Vila São José e Arroio Carolina com 345 mil m <sup>2</sup>                         |
| <b>5. Caruaru (PE)</b>                                                                                   | <b>5. Caxias do Sul (RS)</b>                                                                        |
| Alto do Moura, Rua são Sebastião com 74 mil m <sup>2</sup>                                               | Rua Américo P. dos Santos, lotes 7 e 42, quadra 2022 com 4,7 mil m <sup>2</sup>                     |
| <b>6. Pirapora (MG)</b>                                                                                  | <b>6. São Luís (MA)</b>                                                                             |
| Rua Montes Claros com Av. Jeferson Gitirana, centro, área do antigo aeroporto com 553 mil m <sup>2</sup> | Estrada do Araçagy, lotes 9 e 10, bairro Olho D'agua                                                |
| <b>7. Cristalina (GO)</b>                                                                                | <b>7. São Luís (MA)</b>                                                                             |
| Rua Pedro Pereira da Silva, quadra 5 com 18 mil m <sup>2</sup>                                           | Av. Getúlio Vargas bairro Monte Castelo                                                             |

**Figura 8** Primeiras áreas da União para o FNHIS - Entidades

Fonte: SPU, Brasília, 2009, Processo Administrativo nº 04905.000731/2009-69<sup>17</sup>, vol. I, pg. 11

O comprometimento de cada um dos membros do GT-HIS foi fundamental para que a SPU, no dia 22 de outubro de 2008, fizesse publicar no DOU – Diário Oficial da União a Portaria Nº 388, declarando de interesse do serviço público os imóveis da União que foram selecionados pelo GT-HIS após vistorias coletivas realizadas em cada um dos Estados e no Distrito Federal.

O GT Nacional de HIS, ao mesmo tempo em que decidiu pela continuidade desse fórum, tendo em vista que este Grupo de Trabalho representa uma iniciativa inédita de cooperação interinstitucional de gestão compartilhada e democrática no âmbito da SPU, propôs que para o ano de 2009 fossem constituídos Grupos de Trabalho Estaduais (GTEs), que consolidariam o modelo de gestão democrática das terras da União. Até a criação destes o Órgão Central da SPU concentrava a destinação das terras para os movimentos sociais e as Superintendências locais

<sup>17</sup> O Processo Administrativo nº 04905.000731/2009-69 foi aberto para registro das ações do GTN

apenas indicavam as áreas, sem realização de vistorias técnicas para avaliar o potencial de construção e sem a decisão coletiva sobre a destinação. Se justifica assim, porque o imóvel localizado em Caruaru não aparece nos quadros relacionados neste capítulo que trata do GTE de Pernambuco.

De abril à junho de 2009 foram instalados, por meio de Portaria publicada no D.O.U., vinte Grupos de Trabalho Estaduais – GTE's. sendo que ao final do ano de 2009 apenas no Estado do Amazonas o GTE não estava funcionando.<sup>18</sup>

Dentro deste contexto uma das experiências inovadoras colocadas em prática nos últimos anos na SPU/PE foi o GTHIS, criado pela Portaria nº 4, de 8 de maio de 2009 em atendimento a Portaria nacional nº 80 de 26 de março de 2008 com os objetivos de: 1) propor critérios para a transferência de áreas da União com vocação habitacional para associações e cooperativas de interesse social; 2) propor estratégias para identificação e avaliação do potencial construtivo de áreas da União com vocação para a provisão habitacional de interesse social; 3) propor estratégias e formular ações para o fortalecimento da gestão democrática nas ações de provisão de habitação de interesse social em áreas da União.

A Política de Gestão do Patrimônio da União instituída a partir do ano de 2003, pelo que se observa no balanço de gestão 2003-2010, tem como diretriz fundamental a gestão compartilhada e democrática, em acordo com as determinações da Constituição Federal de 1988 e, especialmente o Estatuto da Cidade - Lei no 10257/2001, que estabelece como uma das diretrizes da política de desenvolvimento urbano nacional a gestão democrática da cidade. Neste sentido, é fundamental citar a diretriz do Estatuto da Cidade, Art. 20, parágrafo II, que impõe a participação popular na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Vale citar, também, a Agenda Habitat que, no parágrafo 179, versa que os governos devem observar os princípios da responsabilidade, transparência e devem garantir o direito de todos os membros da comunidade em que vivem e garantir a participação na adoção de políticas em todos os níveis.

---

<sup>18</sup> Relatório de Gestão 2003-2010, pg. 55

179. A capacitação profissional e a participação contribuem para a democracia e o desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos. A formulação e a implementação de políticas pelos Governos devem ser orientadas pelos princípios da responsabilidade, transparência e ampla participação pública. A responsabilidade e a transparência são imprescindíveis para evitar a corrupção e assegurar que os recursos disponíveis serão utilizados para o benefício de todos. Cabe a cada Governo garantir o direito de todos os integrantes da sociedade a participar ativamente dos assuntos da comunidade em que vivem, assim como assegurar e estimular a participação na adoção de políticas em todos os níveis. (FERNANDES, 2003, p. 160).

Uma forma de realizar tal participação é a utilização de mecanismos já agregados à comunidade, como a utilização de Comissões de Habitação, de Urbanismo, etc., existentes, tanto para viabilizar uma maior integração dos diferentes projetos, quanto para propiciar maior proximidade e contato com o público alvo.

O GTHIS se concretiza na junção do desejo social, fruto de anos de lutas para gravar suas conquistas na Constituição Federal com a obrigação legal imposta ao poder público através principalmente das leis 11.481/2007 e 10.257/2001, somado a forma de fazer gestão na SPU que priorizou a participação social, a gestão compartilhada e a descentralização das ações, no período analisado.

Observamos no balanço das ações realizado ao final do ano de 2010,<sup>19</sup> que dos 160 imóveis vistoriados só 17 tiveram seus processos de destinação para associações e cooperativas concluídos com contratos assinados, totalizando 310.000,00m<sup>2</sup> e que após a construção dos empreendimentos habitacionais, cerca de 1.800 famílias seriam diretamente beneficiadas pela destinação desses imóveis.

As informações encontradas no Processo Administrativo nº 04905.000731/2009-69, que trata das questões relacionadas as dificuldades do Grupo de Trabalho Nacional mostra claramente que a falta de pactuação entre os agentes locais promotores da política habitacional (poder municipal, estadual, as Gerências da CAIXA, os Cartórios, os inventariantes da ex-RFFSA) tem dificultado, se não inviabilizado, a efetivação de empreendimentos de HIS em áreas da União promovidos por entidades sem fins lucrativos

Por fim, vale esclarecer que a destinação de imóveis da União, dotados de infraestrutura urbana e bem localizados, para projetos de habitação popular visa à prevenção de ocupações irregulares e crescimento desordenado das cidades brasileiras, na medida em que se forma um estoque de terras públicas destinado à moradia para os mais pobres. Entretanto, sabe-se que a atuação da SPU se dá como

---

<sup>19</sup> Período que encerra a gestão do governo Lula e da Secretária Alexandra Reschke

suporte à política nacional de desenvolvimento urbano e habitacional. Nesse sentido, a destinação de imóveis da SPU nos termos propostos, só irá se configurar como uma ação preventiva de fato, se passar a ser uma ação de porte. Para tanto, é fundamental definir estratégias para enfrentamento das dificuldades levantadas acima, visando o aperfeiçoamento das relações e dos procedimentos entre os parceiros da administração pública federal e, principalmente, visando à construção de uma pactuação federativa e definição de compromissos com os demais parceiros locais.

As dificuldades apresentadas aqui são verdadeiros impasses para uma gestão democrática que visa destinar seus imóveis na maior quantidade possível para HIS. Cabe ressaltar a extinção da RFFSA, através da Lei 11.483/2007, que transferiu os imóveis não-operacionais<sup>20</sup> para a administração da SPU, como constatado nos impasses relatados porém, está mesma Lei institui, em seu Art. 5º, o Fundo de Contingente com o objetivo de arrecadar recursos oriundo da venda desses bens imobiliários na casa de 1 bilhão de reais (Art. 6º) para pagamento de dívidas e despesas da extinta RFFSA. Além disto, os arts. 12 e 13 reforçam a intenção de se fazer “caixa” até mesmo com os imóveis ocupados por população de baixa renda, o que destoava muito da forma como a SPU queria reconhecer os direitos dessa população. Vejamos:

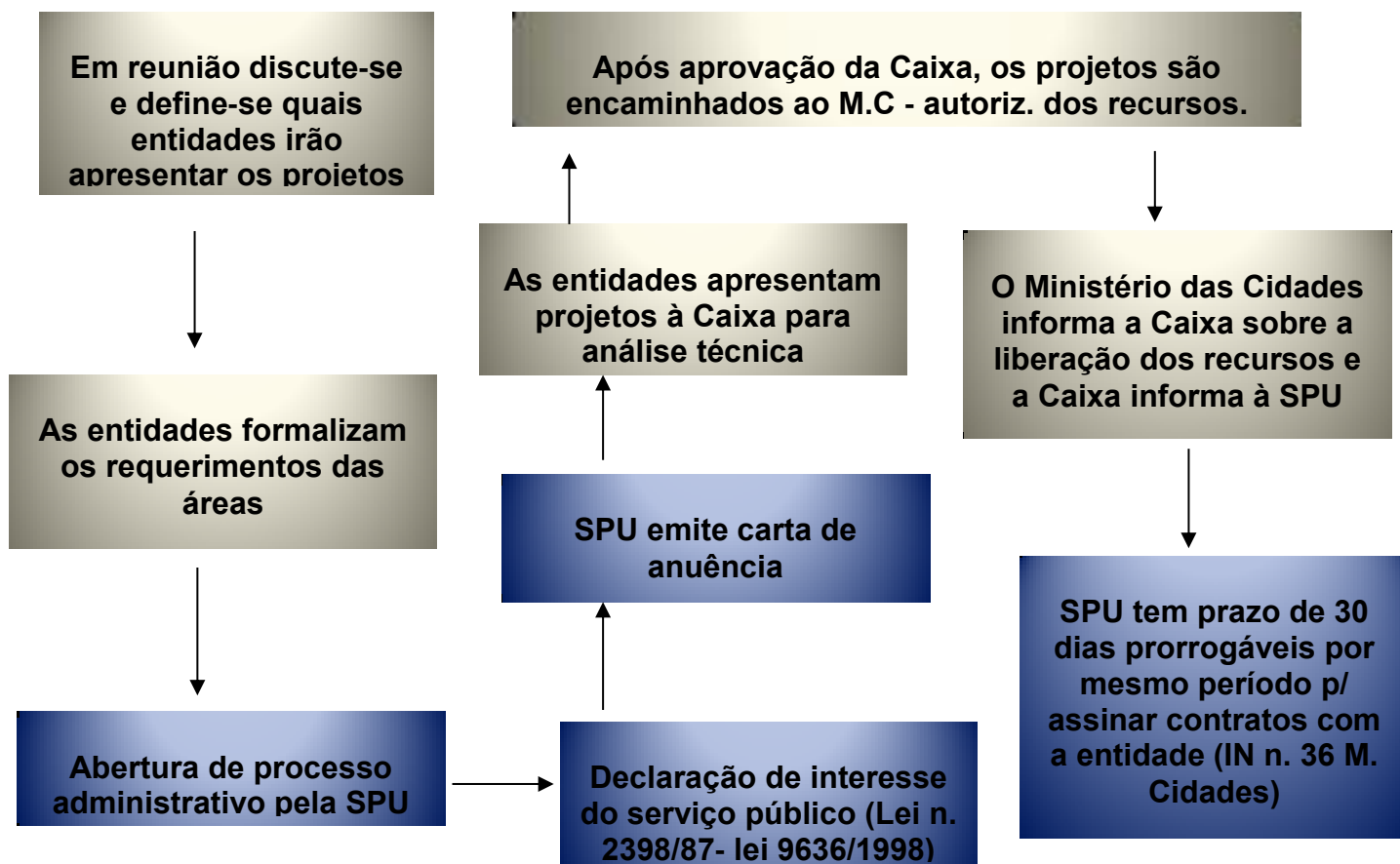
Art. 12. Aos ocupantes de baixa renda dos imóveis não-operacionais residenciais oriundos da extinta RFFSA cuja ocupação seja comprovadamente anterior a 6 de abril de 2005 é assegurado o direito à aquisição por venda direta do imóvel, nas condições estabelecidas nos [Arts. 26 e 27 da Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998](#).

Art. 13. Aos ocupantes dos imóveis não-operacionais oriundos da extinta RFFSA, não alcançados pelo disposto nos arts. 10 ou 12 desta Lei e cuja ocupação seja comprovadamente anterior a 6 de abril de 2005, é assegurado o direito de preferência na compra do imóvel, observando-se, no que couber, o disposto no [Art. 24 da Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998](#),<sup>21</sup>

Podemos verificar então que dentro da gestão da SPU a Diretoria de Incorporação dos imóveis da RFFSA, por força de Lei, “andava fora dos trilhos” e tinha muita resistência em contribuir com a questão habitacional em apoio ao programa MCMV – Entidades. Cabe destacar que o roteiro para destinação das áreas da União dentro do programa Minha Casa, Minha Vida - Entidades, gerido pelo FDS – Fundo de desenvolvimento Social, seguia o seguinte roteiro:

<sup>20</sup> Imóveis não-operacionais são os que não possuíam contrato de arrendamento a época da extinção da RFFSA

<sup>21</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/l11483.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11483.htm) Acesso em 20 de jul 2017.



**Figura 9** Fluxo destinação de áreas da União para o FNHIS - Entidades

Fonte: SPU Brasília Processo Administrativo nº 04905.000731/2009-69 Vol. III, p. 98

As dificuldades encontradas ao longo dos anos de 2009 a 2012 para destinação de imóveis da União fizeram com que a SPU realizasse uma reunião extraordinária do GTN dentro do XVI Encontro Nacional de Gestão Estratégica, realizado em dezembro de 2012, com o objetivo de minimizar a insatisfação dos movimentos sociais e também para aprimorar as orientações para identificação e análise de viabilidade de imóveis da União.<sup>22</sup>

Esta falta de pactuação também se constata no GTHIS de Pernambuco principalmente com relação aos cartórios, ex-RFFSA e poder público estadual.

Os cartórios, além de se orientarem por uma legislação burocrática e cercada de cuidados para com os registros dos imóveis (Lei 6.015/1073, CAPÍTULO V), não tem interesse em regularizar áreas da União uma vez que não podem cobrar de órgãos públicos federais os emolumentos para os procedimentos de cancelamento, incorporação e registro de imóveis da União, entre outros, por força do Decreto-Lei

<sup>22</sup> Processo Administrativo nº 04905.000731/2009-69, vol III pg 127

1.537/77 (Art. 1º). Não se verifica a conclusão do registro em nome da União nas consultas realizadas aos cinco processos administrativos dos imóveis até o fim do período desta pesquisa (2014)

A RFFSA foi extinta por força da Lei 11.483/2007 e os bens considerados não-operacionais (aqueles que não estavam sob contrato de concessão, considerados operacionais) foram transferidos para a administração da SPU (Art. 2º). O quantitativo de imóveis não-operacionais em Pernambuco foi contabilizado em 1.185 imóveis, sendo 667 benfeitorias e 508 terrenos<sup>23</sup> que em sua grande maioria compunham estações, pátios e margens de linhas férreas. Os escritórios da inventariança da ex-RFFSA, por sua vez tinham que realizar o inventário destes imóveis para transferi-los para a SPU. Ocorre que uma vez transferidos os escritórios seriam fechados por falta de atividade e isto acarretou extrema morosidade e falta de interesse por parte dos chefes de escritórios nos Estados, incluindo Pernambuco, para que as transferências ocorressem. Dentre os imóveis que compunham o banco de terras do GTHIS/PE apenas os imóvel denominado “Clube Ferroviário” localizado na rua 21 de abril no bairro de Afogados e o “Sítio Tiriri” no Município do Cabo de Santo Agostinho foram efetivamente transferidos pelo escritório da inventariança da ex-RFFSA/PE para a SPU/PE. Para a efetividade destas transferências há de se registrar que a pressão dos movimentos sociais foi relevante para os dois casos.

O governo do Estado de Pernambuco é representado no GTHIS/PE pela CEHAB, órgão responsável por promover e coordenar as ações de habitação no Estado que pouco contribuiu no aspecto técnico com a SPU/PE para os trâmites rumo a efetivação das destinações em favor dos movimentos sociais. Podemos constatar nas entrevistas que este órgão estava preocupado mais com suas ações individuais do que comprometido em contribuir com o grupo. A oposição política a partir de 2012, tanto do gestor do Estado como do Município do Recife também pesou para que o funcionamento do GTHIS/PE não tivesse maior eficiência e eficácia em suas ações. A articulação em um cenário politicamente adverso é um entrave na efetivação de uma política pública compartilhada.

---

<sup>23</sup> Fonte: Arquivo SPU/PE - Programa DE Destinação de Imóveis da extinta RFFSA.pdf

## 4.2 O Grupo de Trabalho de Habitação de Interesse Social - GTHIS em Pernambuco

Recife, capital do Estado de Pernambuco, tem uma área total de 281,435 km<sup>2</sup> com uma população estimada no ano de 2016 de 1.625.583 habitantes e considerada bastante densa em sua ocupação com 7.039,6 hab/km<sup>2</sup> (IBGE, 2010) e grande parte desta população reside em áreas da União. Não encontramos informações oficiais sobre quanto deste território é caracterizado como terrenos de marinha e acrescidos de marinha, porém a convivência com o assunto durante onze anos de trabalho na SPU/PE aponta para uma expectativa mensurável aproximada entre 30% e 40% deste território ser de propriedade da União, caracterizados como terrenos de marinha e acrescidos de marinha. Bairros como Afogados, Ilha do Leite, Santo Amaro, Boa Viagem, Pina, Brasília Teimosa, Caçote, Areias, Imbiribeira, Ilha de Deus, Ilha Joana Bezerra, Coelhos, Ilha do Retiro, Graças, Torreão, Madalena, Casa Forte tem grande parte áreas da União, entre outros que estão às margens dos rios Capibaribe, Beberibe, Pina, Tejió e Jordão, onde este território fica circunscrito aos 33 metros de suas margens. Afirmaria que o que predomina em Recife como áreas da União não são os terrenos de marinha e sim os acrescidos de marinha pela característica histórica da cidade ser formada em grande parte por aterros naturais e artificiais e por grandes áreas de mangues existentes até os dias de hoje. Pretendemos ir mais fundo nestas questões na ocasião do trabalho de doutorado onde se pretenderá abordar o tema da Regularização Fundiária na cidade do Recife.

Ilustramos na figura abaixo, a identificação dos terrenos de marinha e acrescidos de marinha para dar uma ideia de proporção entre estas duas conceituações. Os terrenos de marinha são os que estão circunscritos entre as linhas azul e amarela, os considerados terrenos próprios estão, no exemplo abaixo, dentro da poligonal azul e os acrescidos estão na direção indicada pelas setas brancas que vão da linha amarela em direção às águas.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Ver definições de conceitos no decreto Lei 9.760/1946





**Figura 10** Ilustração de terrenos de marinha, e acrescidos de marinha

Legenda: — Linha de preamar médio (início de terreno de marinha)  
— Linha limite do terreno de marinha

Fonte: Arquivo SPU/PE, 2012 modificado pelo autor

Afirma Borges que “as terras de domínio público estão sujeitas à produção do espaço urbano assim como as terras de propriedade privada” (BORGES, 2015, p. 8) e questiona se o Estado estaria representando o interesse público ou estaria a deriva, exercendo um papel passivo na dinâmica do mercado, sujeita às intervenções urbanas e aos interesses do mercado imobiliário, na gestão do que se denomina de Patrimônio da União. Certamente encontraremos a resposta na sua tese de doutorado, porém a participação da SPU na política pública de habitação, dispondo de seu imóveis para uso da sociedade para produção de moradias, através do

GTHIS, em apoio a política pública habitacional do governo federal indica que o Estado, nesta ação está representando sim o interesse público.

Os GTHIS Estaduais foram criados com base no modelo do Grupo de Trabalho Nacional, considerando a estrutura descentralizada da SPU com uma sede em cada Estado e com base nas diretrizes de gestão compartilhada e participativa visando apoiar as entidades sociais sem fins lucrativos nos empreendimentos de produção social de moradia em suas localidades demandadas.

Além do GTHIS se concretizar pela junção da pressão social e das imposições legais ao poder público através das Leis 11.481/2007 e 10.257/2001, como citamos anteriormente, também corrobora para a criação desse espaço de decisão compartilhada, a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), através da aprovação da Lei nº 11.124/2005, que estabelece como uma de suas diretrizes a utilização prioritária de terrenos de propriedade do poder público para implantação de projetos habitacionais de interesse social.<sup>25</sup>

Com a criação do GTHIS se pretendia:

- a. Atender a demanda dos movimentos sociais por moradia;
- b. Tornar o processo de gestão mais democrático e participativo;
- c. Apoiar as políticas públicas do MCidades para moradia.

O êxito do funcionamento do GTHIS Nacional aliado à necessidade dos movimentos sociais de resolver seus problemas nas suas localidades assistidos pela estrutura descentralizada da SPU com ramificações em todos os Estados faz surgir a necessidade de se instalar os GTs Estaduais Brasil afora.

A composição do GTHIS segue o modelo de representatividade do Conselho Nacional das Cidades e nos Estados onde há Conselho Estadual, este é espelhado nos GTs. Em outras palavras, nos Estados onde há representação dos conselhos das cidades, seus membros fazem parte do GTHIS.

O GTHIS-PE foi criado pela Portaria nº 4/2009 de 08/05/2009 publicada na seção 2 do Diário Oficial da União no dia 15/05/2009, em atenção às orientações nacionais contidas na Portaria nº 436 de 28/11/2008 publicada na seção 1 do Diário Oficial da União no dia 02/12/2008.

É composto por servidores públicos do quadro da SPU/PE; por representantes do segmento do Poder Público Estadual, através da Secretaria das Cidades (SECID);

---

<sup>25</sup> Art. 4º, Inciso II, alínea 'c'

Companhia Estadual de Habitação (CEHAB); por representantes do segmento do Poder Público Municipal, através da Secretaria de Habitação do Município do Recife, da Secretaria de Planejamento Participativo, Obras e Meio Ambiente, da Secretaria de Saneamento; por representantes do segmento dos Movimentos Populares, UNMP – União Nacional de Movimentos Populares, MLT – Movimento de Luta dos Trabalhadores, MTST – Movimentos dos Trabalhadores Sem Teto, MLB – Movimento de Luta pelos Bairros e OLMP – Organização de Luta e movimentos Populares; por representantes das entidades UPE – Universidade de Pernambuco, IAB – Instituto de Arquitetos do Brasil, FIEPE – Federação das Indústrias do Estado de Pernambuco, CENDHEC – Centro Don Helder Câmara de Estudos e Ação Social, CAIXA – Caixa Econômica Federal, DPE – Defensoria Pública do Estado, Ex-RFFSA – Inventariança da Extinta Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima.

Dentro do período proposto nesta dissertação (2009-2014) ocorreram 9 reuniões do GTHIS sendo a primeira em agosto de 2009 e a última em agosto de 2014 em locais distintos entre a CEHAB – Companhia Estadual de Habitação, Escola de Magistratura Federal e na Sede da Caixa Econômica Federal.

Na primeira reunião foram apresentadas 28 áreas as quais ainda mereciam um levantamento mais aprofundado tanto do ponto de vista documental como físico a fim de verificar a real possibilidade desses imóveis serem destinados para HIS. Dentre elas, quatro áreas eram da extinta Rede Ferroviária Federal, duas das forças armadas, uma do extinto INAMPS e outras vinte e uma caracterizadas como terrenos de marinha e acrescidos de marinha.<sup>26</sup>

Desde a publicação da Portaria nº 4 que instituiu o GTHIS-PE até a primeira reunião em agosto se passaram quatro meses para que a SPU-PE identificasse o primeiro lote de áreas a serem disponibilizadas e discutidas no GT. A dificuldade maior na identificação das áreas consistiu na ineficiência dos sistemas informatizados denominados SIAPA que controla os imóveis dominiais (terrenos de marinha e acrescidos) e SPIUnet que controla os bens de uso especial (imóveis usados no serviço público) sistemas muito deficientes para fins de identificação de terras. Esclarecemos que ambos os sistemas citados não possuíam georreferenciamento sendo apenas banco de dados o que impossibilitou a visualização dos imóveis tendo que recorrer ao Google Earth (programa de visualização espacial via satélite) para

---

<sup>26</sup> Informações coletadas no arquivo SPU/PE 2ª Apresentação GT HABITAÇÃO 02ago 2009. ppt

averiguar quais imóveis estavam desocupados e a partir disso localiza-los nos sistemas próprios para posterior averiguação, em processos administrativos físicos (em papel), das situações financeira, jurídica e cartorial, entre outras.

O Banco de terras criado pela SPU/PE inicialmente com os passos descritos acima, era disponibilizado ainda sem o cumprimento de todas as etapas que um imóvel precisaria passar para estar desimpedido e apto para a destinação imediata. O imóvel da União para ser efetivamente destinado deve apresentar inicialmente características físicas, urbanísticas e ambientais adequadas para atender à finalidade habitacional, deve apresentar matrícula no Cartório de Registro de Imóveis e, ainda, apresentar *disponibilidade* cadastral em um dos sistemas de gestão do Patrimônio da União — SIAPA ou SPIUnet. Dificilmente tal situação ideal (como descrita acima) é encontrada entre os imóveis da União, e nesse sentido, várias etapas técnicas e burocráticas eram necessárias para tornar, enfim, o imóvel disponível para ser destinado para fins habitacionais. Acredito ser esta a maior justificativa para a lentidão nas destinações de terras públicas da União.

Voltando para a Portaria nº 4 destacamos como norteadores a realização de vistorias participativas nas áreas selecionadas para destinação com a presença principalmente dos representantes dos movimentos sociais e da Caixa Econômica Federal e o fortalecimento da gestão democrática uma vez que convida as representações institucionais no âmbito estadual e municipal e as representações da sociedade civil organizada para participarem das tratativas de destinação das terras públicas federais para habitação popular. É certo que representantes de entidades como UPE – Universidade de Pernambuco, IAB – Instituto de Arquitetura do Brasil e FIEPE – Federação das Indústrias do Estado de Pernambuco, nunca compareceram às reuniões como demonstram as listas de presença, as atas e as apresentações.

As ONG's CENDHEC – Centro Don Helder Câmara de Estudos e Ação Social e FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional compareceram apenas a uma reunião.

A ausência destas instituições justifica-se se levarmos em consideração que a atividade de produzir habitações não é atividade relevante para essas instituições embora as ONG's aqui citadas prestem um serviço de apoio jurídico às comunidades carentes e se preocupem com o direito a moradia e à cidade.

De fato, o assunto interessava mais diretamente aos envolvidos com as questões de produção da moradia, como CEHAB e Prefeituras, aos movimentos

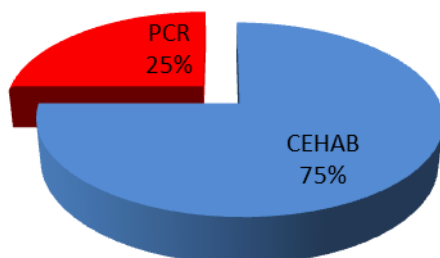
sociais que reivindicaram e pressionaram o governo para que a demanda habitacional fosse atendida, a CAIXA por ser agente financiador e a SPU por administrar os imóveis da União. Estes estiveram representados em todas as reuniões.

Das 28 áreas inicialmente levantadas pela SPU apenas 12 tiveram demandantes inicialmente, já no ano de 2009, embora a tabela seja do ano de 2012, conforme distribuição a seguir:

**Quadro 2** Distribuição de áreas por demandantes – ano 2012

| NR. | LOCALIZAÇÃO                                                    | ÁREA ( m <sup>2</sup> ) | REGIME           | DEMANDANTE |
|-----|----------------------------------------------------------------|-------------------------|------------------|------------|
| 1   | Rua Cosme Viana - Afogados (Escorregou tá dentro) - Recife     | 12.115,25               | AFORAMENTO       | CEHAB      |
| 2   | Rua Frederico Curió - Afogados Loteamento Sítio Salinas        | 7.053,52                | OCUPAÇÃO         | CEHAB      |
| 3   | Rua Buarque de Macedo - Santo Amaro                            | 3.465,45                | DER              | CEHAB      |
| 4   | Av. Correia de Brito 333 - Campo Grande                        | 8.036,25                | OCUPAÇÃO         | CEHAB      |
| 5   | Av. Afonso Olindense - Várzea                                  | 20.000,00               | N/D              | PCR        |
| 6   | Loteamento Passo de Santa Cruz - Jiquiá                        | 50.000,00               | AFORAMENTO       | PCR        |
| 7   | Rua São Miguel - Jiquiá                                        | 2.951,31                | N/D              | PCR        |
| 8   | Mulheres de Tejucupapo - Iputinga - Recife                     | 11.768,51               | PRÓPRIO NACIONAL | CEHAB      |
| 9   | Rua Comandante Antônio Manhães de Matos - Cabanga - Recife     | 14.624,82               | PRÓPRIO NACIONAL | CEHAB      |
| 10  | Rua 21 de Abril - Afogados - Clube Ferroviário - Recife        | 27.110,00               | RFFSA            | CEHAB      |
| 11  | Sítio Tiriri - Cabo Sto Agostinho                              | 29.100,00               | RFFSA            | CEHAB      |
| 12  | Comunidade Josué de Castro - Av. Recife 2447 - Caçote - Recife | 5.820,00                | OCUPAÇÃO         | CEHAB      |

Fonte: SPU/PE, 2012 -PLANILHA\_TERRENOS\_GTHIS\_ATUALIZADA.xls

**Gráfico 1** Distribuição de áreas por demandantes em 2012**Distribuição das áreas**

Fonte: do autor

Note-se que, com exceção da área localizada no Alto do Moura em Caruaru, cedida ao movimento MTST (que não está nesse quadro por constar na relação do GTHIS Nacional) todas as áreas em Recife até o ano de 2012 tinham como demandantes órgãos governamentais e nenhum movimento social. É importante destacar que aconteciam modificações nas áreas indicadas para o banco de terras do GT à medida que ia se verificando a viabilidade ou não de ceder as áreas. Assim, podemos fazer um comparativo das áreas nos anos de 2012 e 2014 para verificar a evolução das destinações em nome dos movimentos.

Para melhor compreensão destes quadros cabe esclarecer minimamente as denominações elencadas na coluna “REGIME”, a seguir:

**AFORAMENTO:** Instrumento jurídico que transfere propriedade e estabelece a relação com o foreiro, detentor do domínio útil (83%), onde a União permanece com o domínio direto (17%);

**OCUPAÇÃO:** Regime jurídico precário onde a propriedade é 100% da União que consente formalmente o direito de ocupar, sujeito a cobrança anual de taxa de ocupação;

**DER:** Imóvel cedido ao Departamento de Estradas e Rodagens Estadual;

**N/D:** Na época da elaboração do quadro ainda não se havia identificado o regime;

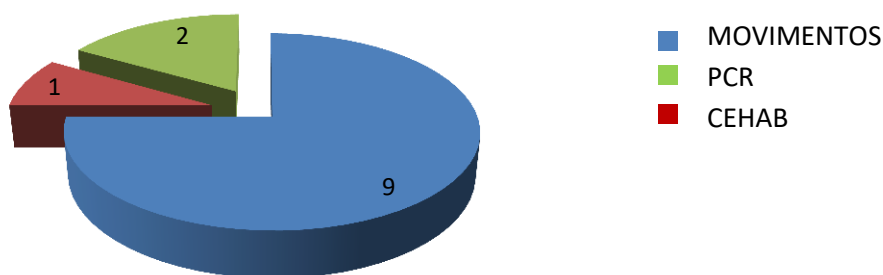
**PRÓPRIO NACIONAL:** Classificação que se dá aos imóveis da União utilizados no serviço público federal ou cedidos aos órgãos da administração direta nas esferas estadual e municipal. No quadro abaixo podemos identificar para esta denominação dois imóveis no interior oriundos do Ministério da Agricultura e um terceiro, em Recife, originário da extinção do INAMPS e que foi dividido por ocasião da cessão da área

que hoje é ocupada pelo hospital Barão de Lucena, pela perimetral 15 (conhecida como paralela da Caxangá) e a está área que sobrou desse desmembramento e foi cedida ao MLB, denominada “Mulheres de Tejucupapo”.

**Quadro 3** Distribuição de áreas por demandantes – ano 2014

| NR. | LOCALIZAÇÃO                                                | ÁREA ( m² ) | REGIME           | DEMANDANTE |
|-----|------------------------------------------------------------|-------------|------------------|------------|
| 1   | Sítio Tamanduá,<br>Próximo ao Centro de<br>João Alfredo    | 60.000,00   | PRÓPRIO NACIONAL | MOVIMENTO  |
| 2   | Loteamento José<br>Barros Sobrinho,<br>Vassoural, Caruaru  | 7.200,00    | PRÓPRIO NACIONAL | MOVIMENTO  |
| 3   | Rua Buarque de Macedo -<br>Santo Amaro                     | 3.465,45    | DER              | CEHAB      |
| 4   | Av. Correia de Brito 333 -<br>Campo Grande                 | 8.036,25    | OCUPAÇÃO         | MOVIMENTO  |
| 5   | Av. Afonso Olindense -<br>Várzea                           | 20.000,00   | N/D              | PCR        |
| 6   | Loteamento Passo de<br>Santa Cruz - Jiquiá                 | 50.000,00   | AFORAMENTO       | PCR        |
| 7   | Habitacional 10 - Cordeiro                                 | 3.773,45    | OCUPAÇÃO         | MOVIMENTO  |
| 8   | Mulheres de Tejucupapo–<br>Iputinga - Recife               | 11.768,51   | PRÓPRIO NACIONAL | MOVIMENTO  |
| 9   | Av. Domingos Ferreira Pina                                 | 3.102,00    | OCUPAÇÃO         | MOVIMENTO  |
| 10  | Rua 21 de Abril - Afogados<br>- Clube Ferroviário - Recife | 27.110,00   | RFFSA            | MOVIMENTO  |
| 11  | Sítio Tiriri - Cabo Sto<br>Agostinho                       | 29.100,00   | RFFSA            | MOVIMENTO  |
| 12  | Quadra L - Imbiribeira                                     | 13.060,13   | AFORAMENTO       | MOVIMENTO  |

Fonte: do Autor – Quadro montado a partir do arquivo da 9ª reunião realizada em 22/08/2014

**Gráfico 2** Distribuição de áreas por demandantes em 2014

Fonte: do autor

A área na figura 11, localizada na Rua Cosme Viana, Afogados, teve como origem a demanda trazida pela ONG Moradia e Cidadania que promovia um trabalho educacional na comunidade conhecida como “escorregou tá dentro” e provocou a SPU para localizar uma área para atender a comunidade que vive em condições precárias, no bairro de Afogados no Recife.

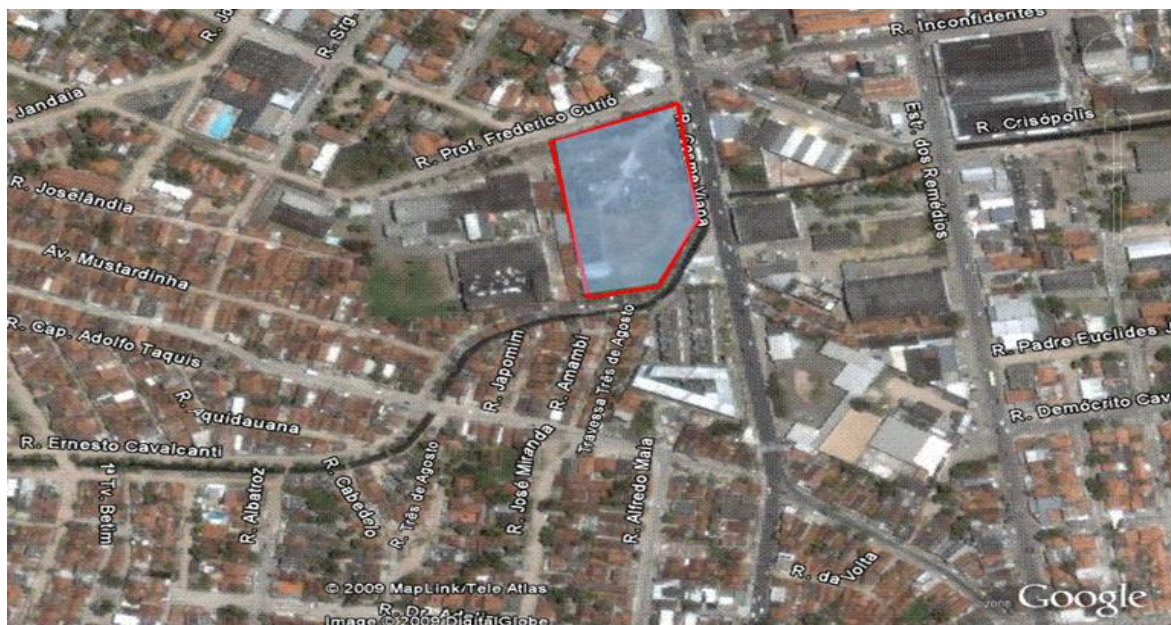
O terreno encontrado ficava bem ao lado da comunidade e era excelente para construção de conjunto habitacional. Por ser uma área em regime de aforamento e em dia com os pagamentos era necessário que o Estado (demandante da área) indenizasse os 83% correspondente ao domínio útil do imóvel que detinha o foreiro pelo valor que a SPU tinha como base para a cobrança do foro em seu cadastro imobiliário. Isto acabou não acontecendo porque o governo do Estado de Pernambuco desistiu da indenização. Não encontramos documentos que comprovem o motivo da desistência da área que era ideal para construção dos apartamentos que retirariam as famílias da área denominada “Escorregou tá dentro”.<sup>27</sup>. Em uma das entrevistas com um gestor este cita que a área pertence a Eduardo da Fonte (deputado federal), informação esta confirmada no processo administrativo nº 04962.002907/2009-32. Também consta na ata da 7ª reunião do GTHIS que um dos atores pediu a palavra e sugeriu que

todo o problema deste terreno onde seria alocada a comunidade “Escorregou Tá Dentro”, seria o fato de que o terreno é do Grupo Eduardo da Fonte (Eduardo da Fonte 83%, referente ao domínio útil e 17% referente ao domínio direto da União) sendo que a CEHAB, por motivação política preferiu dividir a comunidade a sanar o impedimento do terreno. (Representante de movimento social)

<sup>27</sup> Informações colhidas no processo administrativo nº 04962.002907/2009-32



Referindo-se a intenção do Estado de Pernambuco preferir relocar as famílias para conjuntos habitacionais a serem construídos em outras áreas distante da área proposta, a ter que desapropriar o domínio útil do foreiro



**Figura 11** Localização da área e do terreno Rua Cosme Viana - Afogados  
Fonte: Google, 2012



**Figura 12** Comunidade “Escorregou tá dentro” - Afogados  
Fonte: Google – Escorregou ta Dentro

Com base nos aportes do capítulo referente aos marcos teóricos procuramos aqui conduzir o raciocínio para que a análise das respostas nos questionários aplicados possam traduzir principalmente o funcionamento da gestão do GTHIS, suas articulações e a participação dos seus membros.

As entrevistas foram semiestruturadas, ou seja, não definimos todas as questões de forma prévia para cada entrevistado. Estes tiveram a liberdade de falar sobre seu ponto de vista, porém conduzidos no decorrer da entrevista por perguntas relativas principalmente à ocorrência das articulações institucionais e participação no GTHIS. Um ponto em comum entre atores que cabe destacar foi a oportunidade de estarem decidindo juntos, em um mesmo ambiente, sobre as destinações das terras públicas para HIS. A fala dos entrevistados abaixo transmite uma articulação sólida, com papéis definidos entre seus membros, na busca das soluções céleres para os trâmites necessários visando a efetiva destinação das áreas. Vejamos:

a criação do GT e a inclusão dos diversos atores nesse processo de discussão e definição de prioridades foi fundamental para coisas concretas acontecerem e dentre elas os empreendimentos cuja realização os agentes promotores são as entidades de movimentos sociais organizados. (Entrevistado 1)

A criação do próprio GT já foi um instrumento fundamental... colocar esses atores todos no mesmo lugar e que eles tivessem a responsabilidade de passar as informações e a gente também poderia ajudar no sentido de indicar territórios, indicar projetos fazer uma discussão sobre o próprio recurso de como ele pode ser melhor utilizado de como viabilizar as questões de leis, tudo isso.

O GT é fundamental nesse sentido como instrumento onde todos os parceiros juntos tem um poder incrível porque uma coisa é você fazer a discussão sozinha... A partir do momento que você cria o GT e consegue colocar todos esses atores num lugar só com a responsabilidade de poder dizer o que eles têm o que não tem e criar pontes, porque é muito difícil essa questão de você criar pontes, você colocar governo, CAIXA e movimentos sociais juntos para criar essa ponte e articular é muito difícil. (Entrevistado 2)

A gestão compartilhada contempla em seu conceito mais do que a responsabilidade das obrigações definidas na Constituição Federal e no Estatuto das Cidades quando atribui papéis às esferas estaduais e municipais. Ela também traz consigo a necessidade de alinhamento político, comprometimento com as ações em favor do alcance dos objetivos do grupo e a capacidade técnica. A reunião dos atores citados na narrativa do ator acima já é um grande passo para uma melhor pactuação dos interesses comuns.

Outro ponto de destaque nas entrevistas foi a constatação dos atores sobre conhecer as áreas da União.

Ter acesso a essas informações dentro das instituições foi um ponto muito positivo... Passamos a conhecer as áreas do Patrimônio da União para destinar para habitação de interesse social isso passou a ser um ponto muito bom porque foi aberto pra sociedade. (Entrevistado 2)

Historicamente a SPU sempre foi uma instituição que não deu transparência às suas ações e ao seu papel institucional. A partir da nova gestão democrática que se inicia em 2003 é que surge a preocupação com a comunicação com a sociedade. É criado o sítio *patrimoniode todos.gov.br* e no planejamento estratégico de 2012-2014 podemos constatar a preocupação com o tema colocado no quinto desafio que é o de Implementar estratégia de comunicação e relacionamento, através dos projetos para reformular o relacionamento com o cidadão e elaborar e implementar planos de comunicação interna e externa.

Momentos de conflitos entre representantes dos movimentos sociais também são constatados tanto em entrevista como em ata de reunião quando atores questionam a unidade dos movimentos e as dificuldades encontradas em manter o equilíbrio nas destinações para atender a todos. Segundo o representante do movimento social:

Eu entendi que o GT foi criado com a intenção de distribuir para os movimentos sociais. Um movimento quis mais, brigou por elas, enquanto os outros eram visto o outro bagunçou o coreto ocupou área na tora e não foi amigo, não foi companheiro na hora de socializar terra que é da União e só queria pra ele mesmo. (Entrevistado 3).

Referindo-se a área ocupada na Av. Correia de Brito, no bairro de Campo Grande. Em consulta ao processo administrativo nº 10480.01854/86-64 que trata do registro histórico desta área verificamos que a ocupação em favor do ocupante Plínio Cavalcanti e Cia. Ltda. foi cancelada em virtude desta área encontrar-se inserida numa área maior cedida no ano de 2007 ao Estado de Pernambuco através de contrato de cessão de aforamento acostado ao processo referente a área maior de n.º 04962.000341/2004-08. Também se verifica no mesmo processo que a área em questão não foi ocupada informalmente apenas por famílias de um único movimento e sim por famílias representadas pelos movimentos MLB, OLMP e MLRP, que posteriormente, em 2010 formalizam o interesse na área através de ofício nº 1/2010, acostado às fls. 161/161v do referido processo.





manifestado interesse anteriormente no imóvel e precisava abrir mão do mesmo) e o movimento MLB que se comprometeu a sair do terreno da UFPE<sup>28</sup>.

Esta atitude destoou da condução do processo de gestão democrática que a SPU/PE vinha mantendo no GT com a proposta de decisões coletivas e consensuais, como veremos mais adiante, impondo uma destinação para um movimento específico por causa de uma interferência hierárquica de instância superior. Podemos classificar esta ação do ente público, segundo a escala de participação popular de Marcelo Lopes de Souza (2003), como uma manipulação onde os participantes do GT, em especial os movimentos sociais foram induzidos a aceitar a referida intervenção.

Na função de mediadora de conflitos a coordenação da SPU/PE, em certa ocasião de discussão entre movimentos, alegou que a Reunião do GT não é espaço para divergências:

Temos que unir as forças e convergir para o entendimento; é um processo natural, devemos ter outra leitura e agregar a soma dos movimentos e tratar o interesse coletivo, o sentimento deve ser este aqui! Nosso foco é atender a necessidade dos movimentos, atender a todas as demandas, e tentar focar para que as necessidades sejam atendidas com o espírito de União. Aqui não é espaço para divergência. (Representante da SPU/PE).

O processo participativo inclui aceitar as diferenças e é natural que surjam conflitos por disputas de espaço a medida que os interesses e nível de compreensão do que se busca em um determinado espaço pode se estabelecer. “Muitas vezes a auto-afirmação, auto-imposição, a manutenção da identidade própria em uma luta de poderes representa um momento importante de participação” (SANTOS, 2005, p. 29). Os conflitos provocados por essa disputa do espaço no confronto das ideias aos poucos vai dando lugar a tolerância e aos acordos com base nos compromissos firmados.

A função de mediação de conflitos por sua vez, é igualmente inerente ao processo de gestão democrática que pretende que seus participantes, neste caso, os participantes do GTHIS, decidam de comum acordo os destinos das áreas da União colocadas no banco de terras.

---

<sup>28</sup> Ver Termo de Compromisso no Anexo II.



**Figura 14** Localização do terreno da Rua 21 de abril - Afogados  
Fonte: Google, 2012

Também se constata momentos de convergência entre os movimentos. Um deles refere-se a uma área denominada Habitacional 10 que o Município do Recife abre mão em favor dos movimentos e estes, em conjunto e com consenso definiram que as áreas serão para contemplar 112 famílias. Ficando acertado que 48 famílias, pertencentes à comunidade denominada João Paulo, seriam contempladas e as demais 64 famílias seriam para atender a comunidade denominada Antero Mota.

Além das entrevistas e documentos coletados para esta pesquisa, o questionário aplicado a vinte participantes do GTHIS, distribuídos em quatro gestores, oito técnicos e oito representantes de movimentos sociais (sendo dois de cada movimento) soma-se também à análise do objetivo geral que é avaliar os resultados do processo de gestão e governança do Grupo de Trabalho de Habitação de Interesse Social – GTHIS na destinação de terras públicas do Patrimônio da União para fins habitacionais como também para os objetivos específicos na análise do processo de gestão e articulação institucional como meio de maior eficiência e eficácia na destinação das terras públicas e para a análise da participação dos movimentos sociais organizados para atender suas demandas, através do Grupo de Trabalho de Habitação de Interesse Social com a finalidade de prover terras públicas para construção de conjuntos habitacionais em favor destes.

Os questionários abordaram questões relacionadas aos eixos: conhecimento, participação e avaliação do GTHIS por parte dos atores que tiveram a oportunidade de se manifestar através desta pesquisa onde interessa aqui perseguir os temas da forma de gestão, da articulação institucional e da participação ocorrida no âmbito do GTHIS que tinha o propósito principal de destinar áreas públicas, principalmente para os movimentos sociais organizados, com representação nacional.

Para facilitar a compreensão dos dados levantados resolvemos separar as informações por grupos de gestores, técnicos e movimentos sociais, além de formarmos um entendimento geral das respostas dos três grupos juntos para ter uma ideia global dos significados nos três eixos inicialmente descritos acima. Faremos a análise dos dados gerais, compilando os três grupos juntos (gestores, técnicos e movimentos). Lembramos que as questões são de múltipla escolha, portanto não temos o objetivo de identificar uma resposta apenas. A análise se dá no conjunto das mesmas.

#### **4.2.1 Eixo: Conhecimento sobre o GTHIS**

Este eixo procura verificar se os participantes entrevistados sabiam das estratégias que foram formuladas pela SPU para colocar em prática um caminho para destinar os imóveis dentro de uma gestão democrática e participativa. Do conjunto das respostas todos disseram conhecer os objetivos. Dos que afirmaram conhecer, 18 se reportaram a alternativa “Propor critérios para a transferência de áreas da União com vocação habitacional para associações e cooperativas de interesse social”; 14 a “Propor estratégias para identificação e avaliação do potencial construtivo de áreas da União com vocação para a provisão habitacional de interesse social”; e 17 a “Propor estratégias e formular ações para o fortalecimento da gestão democrática nas ações de provisão de habitação de interesse social em áreas da União”

Percebe-se no quadro abaixo que há uma informação bastante nivelada e bastante clara da compreensão dos objetivos do GT quanto à transferência de terras para os movimentos sociais, com vistorias coletivas através de um processo coletivo de trabalho.

#### Quadro 4 Conhecimento sobre os objetivos do GTHIS

| Conhece os objetivos do GTHIS?                                                  |       |        |         |           |
|---------------------------------------------------------------------------------|-------|--------|---------|-----------|
| Resposta de múltipla escolha                                                    | Total | Gestor | Técnico | Movimento |
| Propor critérios para a transferência de áreas da União                         | 18    | 4      | 8       | 6         |
| Propor estratégias para identificação e avaliação de áreas da União             | 14    | 2      | 7       | 5         |
| Propor estratégias e formular ações para o fortalecimento da gestão democrática | 17    | 3      | 7       | 7         |

Fonte: Dados da pesquisa, 2017.

A metodologia também apareceu muito transparente para os participantes a não ser quanto à resposta “distribuição das áreas por demandante” que apenas para a metade dos atores estava clara. Atribuímos esta informação ao processo evolutivo do GTHIS considerando que inicialmente as áreas tinham sido requisitadas em sua grande maioria pelos órgãos públicos CEHAB e Prefeitura do Recife e que com o passar do tempo os movimentos foram ocupando seus espaços e reivindicando para si áreas que lhes interessavam para atender seus representados.

Também era de conhecimento da maioria que as decisões eram coletivas e que para os movimentos sociais havia consenso que determinada área era para atender demandas antigas de determinados movimentos. Porém, não era uma opinião unânime como podemos constatar na fala de um ator representante de um movimento social que afirmou “*o outro bagunçou o coreto ocupou área na tora e não foi amigo, não foi companheiro na hora de socializar a terra que é da União e só queria pra ele mesmo.*”

Do conjunto das respostas, 20 questionados disseram conhecer a metodologia e se reportaram às questões da seguinte forma: . Todos se referiram a “Apresentação das áreas disponíveis”; 18 a “Vistorias coletivas nas áreas”; 11 a “Distribuição das áreas por demandante”; 16 a “Apresentação das áreas em processo de cessão”; e 11 a “Decisão coletiva pra quem a área estava sendo destinada”



**Quadro 5** Conhecimento sobre a metodologia de funcionamento do GTHIS

| <b>Conheceu a metodologia de funcionamento do GT?</b> |              |               |                |                  |
|-------------------------------------------------------|--------------|---------------|----------------|------------------|
| <b>Resposta de múltipla escolha</b>                   | <b>Total</b> | <b>Gestor</b> | <b>Técnico</b> | <b>Movimento</b> |
| Apresentação das áreas                                | 20           | 4             | 8              | 8                |
| Vistorias coletivas nas áreas                         | 18           | 3             | 7              | 8                |
| Distribuição das áreas por demandante                 | 11           | 1             | 7              | 3                |
| Apresentação das áreas em processo de cessão          | 16           | 3             | 8              | 5                |
| Decisão coletiva                                      | 11           | 3             | 4              | 4                |

Fonte: Dados da pesquisa, 2017.

A forma de decidir será abordada no eixo da participação dos atores, mas cabe aqui mostrar a pretensão da SPU/PE na metodologia para distribuição das áreas. Dos 20 participantes que responderam ao questionário, 17 disseram ter conhecimento da forma consensual para distribuição e 8 que era por interesse das instituições, conforme gráfico a seguir:

**Quadro 6** Critérios para distribuição de áreas

| <b>Que critérios foram utilizados para distribuição das áreas?</b> |              |               |                |                  |
|--------------------------------------------------------------------|--------------|---------------|----------------|------------------|
| <b>Resposta de múltipla escolha</b>                                | <b>Total</b> | <b>Gestor</b> | <b>Técnico</b> | <b>Movimento</b> |
| Interesse das Instituições                                         | 8            | 0             | 5              | 3                |
| Consensual                                                         | 17           | 4             | 6              | 7                |

Fonte: Dados da pesquisa, 2017.

A gestão compartilhada aparece aqui apenas como opção propositalmente inserida nesta questão mas conforme a Portaria nº 4 de 2009 não faz parte da prioridades que se pretendia com a criação do GT. Esta opção irá aparecer mais a

frente quando tratarmos de analisar as respostas sobre o modelo de gestão empregado. Porém, a gestão participativa e a destinação prioritária de terras da União para os movimentos sociais são duas variáveis que estão presentes e bem representadas na compreensão dos atores quanto às prioridades do GTHIS. Dos entrevistados que disseram conhecer as prioridades 7 se reportaram a “Gestão compartilhada”; 14 à “Gestão participativa”; 4 à “Destinar terras para o Estado”; 5 à “Destinar terras para os municípios”; e 16 à “Destinar terras para os movimentos sociais”, conforme gráfico abaixo.

**Quadro 7** Conhecimento sobre as prioridades do GTHIS

| <b>Conheceu as prioridades do GTHIS?</b>   |              |               |                |                  |
|--------------------------------------------|--------------|---------------|----------------|------------------|
| <b>Resposta de múltipla escolha</b>        | <b>Total</b> | <b>Gestor</b> | <b>Técnico</b> | <b>Movimento</b> |
| Gestão compartilhada                       | 7            | 3             | 4              | 0                |
| Gestão participativa                       | 14           | 4             | 6              | 4                |
| Destinar terras para o Estado              | 4            | 0             | 3              | 1                |
| Destinar terras para os municípios         | 5            | 0             | 4              | 1                |
| Destinar terras para os movimentos sociais | 16           | 3             | 6              | 7                |

Fonte: Dados da pesquisa, 2017.

Em resumo, este eixo buscou obter dos entrevistados as respostas para “o que” (objetivos), “como” (metodologia), e “porque” (prioridades)a SPU, através do GTHIS pretendia contribuir com a política pública de habitação do governo federal dentro do modelo de gestão democrático e participativo. Pelas constatações das respostas podemos afirmar que o processo de gestão democrático ocorrido no GTHIS ocorreu de forma transparente e consciente para seus membros.

#### 4.2.2 Eixo: Participação

O modelo de gestão do GTHIS previa, já na sua concepção, (que depois se materializa na Portaria nº 4) ampla participação da sociedade na discussão das destinações de terras em favor principalmente dos movimentos sociais. Este modelo segue a mesma lógica da representatividade das Conferências Nacionais das Cidades, instituída pelo Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU, pautado na descentralização, ação democrática, compartilhamento de responsabilidades e participação popular que, por sua vez, é fruto de uma forma de governar mais ampla, através da inclusão social.

Este eixo analisa as formas de participação e decisão e como foram os resultados dessa participação. Verificamos inicialmente que todos os entrevistados e os que responderam ao questionário participaram das reuniões.

Quanto a forma de participação verificamos que houve certa passividade se considerarmos a junção das respostas dos gestores, técnicos e representantes de movimentos sociais. Mas, se analisarmos apenas as respostas dos representantes dos movimentos sociais podemos considerar a participação como satisfatória, porém ainda tímida por serem estes os sujeitos principais do GTHIS. Os índices das respostas “perguntando, criticando e decidindo” refletem também o nível de participação dos atores.

A forma de participação aponta para o processo democrático da gestão onde todos debatiam os temas mantendo-se interessados nos assuntos procurando buscar os caminhos para a melhor forma de conduzir o processo de destinação. A grande maioria dos participantes decidia seja através de propostas, reclamações ou mesmo pelo voto. Mas a forma que prevalecia era a aprovação de propostas pelo grupo. Para cada aspectos foram dadas as seguintes múltiplas respostas: 17 disseram que participavam “informando”; 11 “perguntando”; 9 “criticando”; 10 “decidindo”; e 17 “ouvindo”

**Quadro 8** Forma de participação

| Qual era a forma de participar? |       |        |         |           |
|---------------------------------|-------|--------|---------|-----------|
| Resposta de múltipla escolha    | Total | Gestor | Técnico | Movimento |
| Informando                      | 17    | 4      | 8       | 5         |
| Perguntando                     | 11    | 3      | 3       | 5         |
| Criticando                      | 9     | 1      | 1       | 7         |
| Decidindo                       | 10    | 3      | 2       | 5         |
| Ouvindo                         | 17    | 4      | 7       | 6         |

Fonte: Dados da pesquisa, 2017.

Dos 20 entrevistados que responderam que os participantes tinham poder de decisão 16 se reportaram a forma “propondo”; 14 “reclamando”; e 6 “votando”.

**Quadro 9** Forma de decidir

| Como decidiam?               |       |        |         |           |
|------------------------------|-------|--------|---------|-----------|
| Resposta de múltipla escolha | Total | Gestor | Técnico | Movimento |
| Votando                      | 6     | 1      | 3       | 2         |
| Propondo                     | 16    | 4      | 6       | 6         |
| Reclamando                   | 14    | 4      | 6       | 4         |

Fonte: Dados da pesquisa, 2017.

Embora a efetividade (9), eficiência (6) e eficácia (5) tenham sido reportadas pelos atores que responderam ao questionário, a lentidão na destinação foi a maior preocupação levantada tanto nos questionários como nas entrevistas no quesito “resultados e impactos da participação”, onde 11 dos 20 entrevistados se reportaram a este quesito. Isto reflete o grau de complexidade existente na destinação de imóveis da União que em cem por cento dos terrenos colocados no GTHIS para destinação existe uma relação com terceiros que precisa ser desfeita antes de dar outra destinação (como exemplo podemos citar o imóvel da Rua Cosme Viana em Afogados que iria ser destinado para a comunidade “escorregou tá dentro” que havia a necessidade de indenizar o foreiro). Outro ponto negativo que também reflete na demora em se concretizar de fato uma cessão é a burocracia que envolve o processo de destinação nos trâmites internos da SPU bem como os trâmites necessários para a regularização junto aos cartórios. Este assunto será analisado na tese de doutorado que pretendemos estudar futuramente sobre o tema Regularização Fundiária em Áreas da União.

#### **Quadro 10** Resultados e impactos da participação

| <b>Quais os resultados e impactos da participação?</b> |              |               |                |                  |
|--------------------------------------------------------|--------------|---------------|----------------|------------------|
| <b>Resposta de múltipla escolha</b>                    | <b>Total</b> | <b>Gestor</b> | <b>Técnico</b> | <b>Movimento</b> |
| Efetividade                                            | 9            | 1             | 3              | 5                |
| Eficiência                                             | 6            | 1             | 2              | 3                |
| Eficácia                                               | 5            | 0             | 3              | 2                |
| Lentidão                                               | 11           | 3             | 5              | 3                |

Fonte: Dados da pesquisa, 2017.

A relação democrática de um grupo contempla momentos de conflitos e de convergências. O quadro abaixo expressa bem os altos e baixos do processo de decisão coletiva onde prevalecia uma relação democrática entre os participantes e se reconhecia a força dos movimentos sociais conquistada ao longo das reuniões na condução das decisões. Nas múltiplas opções de escolha os participantes se

reportaram da seguinte forma: 8 se referiram à forma “amistosa”; 11 à “conflituosa”; 7 à “divergente”; 1 à “dependente”; 3 à “independente”; 1 à “clientelista” e 17 a forma “democrática”.

**Quadro 11** Relação entre participantes

| <b>Como era a relação que prevalecia entre os participantes?</b> |              |               |                |                  |
|------------------------------------------------------------------|--------------|---------------|----------------|------------------|
| <b>Resposta de múltipla escolha</b>                              | <b>Total</b> | <b>Gestor</b> | <b>Técnico</b> | <b>Movimento</b> |
| Amistosa                                                         | 8            | 2             | 4              | 2                |
| Conflituosa                                                      | 11           | 2             | 3              | 6                |
| Convergente                                                      | 7            | 1             | 2              | 4                |
| Divergente                                                       | 8            | 3             | 3              | 2                |
| Dependente                                                       | 1            | 0             | 1              | 0                |
| Independente                                                     | 3            | 0             | 3              | 0                |
| Clientelista                                                     | 1            | 0             | 1              | 0                |
| Democrática                                                      | 17           | 4             | 5              | 8                |

Fonte: Dados da pesquisa, 2017.

Em resumo, podemos constatar das respostas colhidas neste eixo que a forma de participação foi bastante ativa por parte de todos os membros prevalecendo a aprovação das propostas de forma consensual como principal forma de decidir dentro de uma gestão considerada pelos atores como democrática. Quanto aos resultados desta participação destacamos a lentidão para a destinação das terras públicas o fator mais preponderante das respostas analisadas.

### 4.2.3 Eixo: Avaliação

Neste eixo procura-se traduzir a práxis operacional que se desenhou ao longo das nove reuniões ocorridas no GTHIS ao longo dos cinco anos (2009 a 2014) na visão dos atores entrevistados e que responderam ao questionário onde se destaca, principalmente a opção “Identificação de áreas com vocação para HIS”, como mais relevante ponto positivo, mas que junto com as outras opções de respostas denota o propósito que se pretendia no GT desde sua criação pela Portaria nº 4, de 8 de maio de 2009 onde a essência era identificar áreas, realizar as vistorias conjuntas para destina-las, prioritariamente aos movimentos sociais através de decisões consensuadas nas reuniões. A demora na destinação das áreas aparece como maior destaque de pontos negativos apontada por quase todos os participantes que responderam ao questionário. Aqui não se refere a tomada de decisão para quem a área é destinada e sim quanto a conclusão do processo de destinação de fato para que os movimentos ou entes governamentais possam ter um documento da SPU que os habilite a acessar o recurso financeiro para construção das casas.

Dos pontos positivos apontados, dois deles referem-se a forma operacional para a distribuição das áreas e dois da forma de gestão adotada no GTHIS reportados da seguinte forma: 18 indicações para a opção “Identificação de áreas com vocação para HIS”; 10 para “vistorias coletivas”; 13 para “Prioridade de destinação das áreas para os movimentos sociais”; e 12 para “Decisões coletivas para destinação de áreas”

#### Quadro 12 Pontos positivos

| Quais os pontos positivos do GTHIS?                           |       |        |         |           |
|---------------------------------------------------------------|-------|--------|---------|-----------|
| Resposta de múltipla escolha                                  | Total | Gestor | Técnico | Movimento |
| Identificação de áreas                                        | 18    | 4      | 7       | 7         |
| Vistorias coletivas                                           | 10    | 3      | 4       | 3         |
| Prioridade de destinação das áreas para os movimentos sociais | 13    | 3      | 5       | 5         |
| Decisões coletivas para destinação das áreas                  | 12    | 3      | 4       | 5         |

Fonte: Dados da pesquisa, 2017.

Os 20 entrevistados que responderam a pergunta “Quais os pontos negativos do GTHIS?”, 18 se reportaram a alternativa “Demora na destinação de áreas”; 6 a “Falta de áreas com vocação para HIS”; e 1 a “Prioridade de destinação das áreas para governos”. Este quesito reforça a lentidão ocorrida nos resultados e impactos da participação.

### Quadro 13 Pontos negativos

| Quais os pontos negativos do GTHIS?              |       |        |         |           |
|--------------------------------------------------|-------|--------|---------|-----------|
| Resposta de múltipla escolha                     | Total | Gestor | Técnico | Movimento |
| Falta de áreas com vocação para HIS              | 6     | 1      | 2       | 3         |
| Vistorias institucionais                         | 0     | 0      | 0       | 0         |
| Prioridade de destinação das áreas para governos | 1     | 1      | 0       | 0         |
| Demora na destinação de áreas                    | 18    | 4      | 6       | 8         |

Fonte: Dados da pesquisa, 2017.

Quanto a forma de participação observamos que o percentual de quem decidia é baixo para que possamos afirmar que esta era a melhor opção entre os atores. Porém, verificamos que no grupo de gestores este percentual é de vinte e cinco por cento, dos técnicos é igual a zero e dos representantes dos movimentos sociais é de cinquenta por cento. O que predomina como forma de participação mais abrangente e que de certa forma delinea a tomada de decisão é a composição das opções “opinava” e “propunha”, manifestações de vontades na forma de participação.

Podemos afirmar que, segundo a escala de participação popular de Marcelo Lopes de Souza, a participação dos atores populares dentro do GTHIS encontra-se situada entre as escalas da **parceria** e da **delegação de poder** consistindo em uma situação de cogestão entre Estado e sociedade civil. Tampouco podemos considerar que foi uma participação induzida se considerarmos a entrevista de um ator representante de movimento social quando afirma que os GTs nasceram da pressão dos movimentos sociais nas reuniões do Conselho Nacional de Habitação que



aconteciam uma vez por ano durante 3 ou 4 dias. Esta informação é ratificada no livro *Democratizando o Urbano*.

Essa pauta foi colocada pelos movimentos sociais desde a I Conferência Nacional das Cidades, em outubro de 2003. O fórum no qual começou a ser tratada foi o plenário do Conselho Nacional das Cidades, do qual a SPU participa como membro titular. (RESCHKE, 2010, p. 36).

Nesta auto-avaliação sobre a participação, os entrevistados se reportaram da seguinte forma: 12 de forma “presente”; 2 eram passivos”; 3 se manifestavam “protestando”; 15 “informando”, 12 “opinando”; 13 “propondo”; 6 “exigindo”; e 5 “decidindo”

#### **Quadro14** Grau de participação

| <b>Enquanto membro do GTHIS como avalia seu grau de participação?</b> |              |               |                |                  |
|-----------------------------------------------------------------------|--------------|---------------|----------------|------------------|
| <b>Resposta de múltipla escolha</b>                                   | <b>Total</b> | <b>Gestor</b> | <b>Técnico</b> | <b>Movimento</b> |
| Ausente                                                               | 0            | 0             | 0              | 0                |
| Presente                                                              | 12           | 3             | 4              | 5                |
| Passivo                                                               | 2            | 0             | 2              | 0                |
| Protestava                                                            | 3            | 0             | 1              | 2                |
| Informava                                                             | 15           | 4             | 8              | 3                |
| Opinava                                                               | 12           | 4             | 4              | 4                |
| Propunha                                                              | 13           | 3             | 5              | 5                |
| Exigia                                                                | 6            | 1             | 1              | 4                |
| Decidia                                                               | 5            | 1             | 0              | 4                |

Fonte: Dados da pesquisa, 2017.

A SPU desempenhou um papel muito claro, na opinião dos atores, onde atuou algumas vezes como mediadora de conflitos entre representantes de movimentos e principalmente por ter conduzido as ações e reuniões quase sempre de forma democrática respeitando as decisões coletivas do grupo, e a participação de todos os envolvidos. As respostas à atuação da SPU no GTHIS se traduziram da seguinte

forma: 15 disseram que foi uma atuação democrática; 11 como “mediadora de conflitos”; 2 “clientelista”; e 1 “autoritária”, como mostra o gráfico abaixo.

**Quadro 15** Atuação da SPU no GTHIS

| <b>Como foi a atuação da SPU no funcionamento do GT?</b> |              |               |                |                  |
|----------------------------------------------------------|--------------|---------------|----------------|------------------|
| <b>Resposta de múltipla escolha</b>                      | <b>Total</b> | <b>Gestor</b> | <b>Técnico</b> | <b>Movimento</b> |
| Mediadora de conflitos                                   | 11           | 4             | 3              | 4                |
| Clientelista                                             | 2            | 0             | 0              | 2                |
| Autoritária                                              | 1            | 0             | 1              | 0                |
| Democrática                                              | 15           | 4             | 5              | 6                |

Fonte: Dados da pesquisa, 2017.

O episódio da intervenção imposta no caso do imóvel denominado 21 de abril contribuiu para que a opção “decisão coletiva” não fosse maior que a metade da opinião geral e a opção “SPU” também se destacasse nas manifestações. Os entrevistados se reportaram com 11 respostas para “A decisão era coletiva”; 7 para “SPU”; 2 para “movimentos sociais”; e 1 para “município”.

**Quadro 16** Quem decidia as destinações

| <b>Quem decidia as destinações das áreas?</b> |              |               |                |                  |
|-----------------------------------------------|--------------|---------------|----------------|------------------|
| <b>Resposta de múltipla escolha</b>           | <b>Total</b> | <b>Gestor</b> | <b>Técnico</b> | <b>Movimento</b> |
| SPU                                           | 7            | 0             | 4              | 3                |
| Movimentos sociais                            | 2            | 1             | 0              | 1                |
| Governo do Estado                             | 0            | 0             | 0              | 0                |
| Município                                     | 1            | 0             | 0              | 1                |
| A decisão era coletiva                        | 11           | 3             | 4              | 4                |

Fonte: Dados da pesquisa, 2017.

A gestão compartilhada assumida pela SPU desde o início da gestão do governo Luiz Inácio Lula da Silva, em razão das atribuições e responsabilidades dos entes municipais em virtude dos marcos legais, tais como a Constituição Federal e o Estatuto das Cidades, não refletiu nesta pesquisa a clareza que se pretendia demonstrar como condição consolidada na práxis em âmbito local por nenhum dos grupos (gestores, técnicos e movimentos).

Como dissemos na introdução, a gestão compartilhada não se basta por estar prevista em instrumentos jurídicos, ela precede de um alinhamento político que não ocorreu durante grande parte do período analisado, haja vista que após 2012 o Prefeito eleito em Recife passa a ser de oposição ao governo federal bem como a capacidade técnica colaborativa dos entes públicos envolvidos também mostra-se muito baixa em todo o período analisado, conforme entrevista de um dos atores que afirma que os órgãos sempre se mostraram comprometidos mas de fato quase nada fizeram fora das reuniões para auxiliar no progresso para efetivar destinações a não ser a confecção de uma planta.

Outro ator entrevistado também sinaliza nesse sentido afirmando: *“Eu acho que a coisa funciona mesmo assim: o meu é esse aqui, o seu é esse aqui e cada um fazendo seu. Tem os interesses individuais de cada órgão”*.

O modelo de gestão democrático participativo foi amplamente reconhecido pelos atores, tendo como respostas: 18 como “participativo”; 1 “centralizado”; 5 “compartilhado”

#### **Quadro 17** Modelo de gestão adotado

| <b>Como foi o modelo de gestão adotado?</b> |              |               |                |                  |
|---------------------------------------------|--------------|---------------|----------------|------------------|
| <b>Resposta de múltipla escolha</b>         | <b>Total</b> | <b>Gestor</b> | <b>Técnico</b> | <b>Movimento</b> |
| Participativo                               | 18           | 4             | 6              | 8                |
| Centralizado                                | 1            | 0             | 1              | 0                |
| Compartilhado                               | 5            | 1             | 2              | 2                |
| Clientelista                                | 0            | 0             | 0              | 0                |

Fonte: Dados da pesquisa, 2017.

Não restou dúvida para cem por cento dos atores que como canal de participação o GTHIS foi um espaço positivo e agregador para discussão e encaminhamentos das destinações dos imóveis da União para fins habitacionais. Nele, representantes de movimentos sociais puderam participar das decisões de uma política pública governamental e aprimorar suas experiências na condução de assuntos tratados com o setor público. Segundo afirma um dos entrevistados:

Na verdade o GT ele forçou os movimentos sociais a se capacitarem porque a partir do momento que você participa de um local como esse você tem que ter os argumentos você tem que entender do que você está falando muitos de nós nos capacitamos através desses instrumentos que começamos a participar dos conselhos municipais estaduais do GT todos foram formas de capacitação por isso que muitas vezes a gente brinca dizendo que é meio engenheiro meio advogado meio tudo porque a capacitação nos trouxe essa possibilidade de conversar de igual para igual. (Entrevistado 2).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A governança democrática no Brasil, mesmo com todas as limitações que permeiam um País em desenvolvimento cheio de desigualdades legais e sociais, alcançou avanços na forma de se fazer gestão para implementação de políticas públicas a partir da descentralização das ações, das articulações institucionais necessárias para uma gestão compartilhada e da inclusão da participação da sociedade nas decisões tomadas em conjunto com a esfera pública. A criação do GTHIS, no contexto da fluidez dos mecanismos de gestão da SPU traduz esse modelo de governança no processo de gestão levado a cabo no GTHIS em Pernambuco.

Como apontado por LEAL (2003), a descentralização, mesmo considerando seus aspectos negativos, criou uma alternativa de governança democrática caracterizada pela necessidade de uma articulação institucional mais “afinada” e pelo estreitamento na relação entre sociedade civil e poder público onde se apresenta “uma inversão no olhar para os problemas que afetam as áreas populares além de darem a sensação de inversão de prioridades e de maior reconhecimento dos direitos sociais na agenda pública”. (LEAL, 2003, p. 53)

A mudança de paradigma no “jeito” de governar, a partir de 2003, com a eleição do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, toma conta das instituições do governo federal orientadas por uma gestão democrática e participativa na elaboração das políticas públicas. As Conferencias das Cidades, com seus mais diversos assuntos formulados nos Municípios, Estados e consolidados na esfera federal, são um exemplo desse novo jeito.

A Secretaria do Patrimônio da União, mesmo com toda sua deficiência estrutural, diante dessa nova perspectiva administrativa se reinventa para se alinhar ao novo modelo de governança democrática para dar conta de suas atribuições e poder colaborar com as políticas públicas de regularização fundiária e provisão habitacional. Para esta última, cria os GTHIS nos 26 estados e no distrito federal. Cabe lembrar as perguntas que propusemos na Introdução desta dissertação que trataremos de responder a seguir, quais sejam: (i) qual a contribuição do GTHIS/PE para a política pública de habitação de interesse social considerando o modelo de gestão e qual a repercussão na destinação de imóveis da União ocorridas dentro do GT?; (ii) a capacidade técnica foi suficiente para efetivar as destinações?; (iii) de que

forma o alinhamento político nas esferas de poder contribuiu para o processo de gestão?; (iv) qual o papel desempenhado pelos movimentos sociais dentro do GTHIS?;

Neste trabalho, a análise da contribuição do GTHIS/PE para política pública de habitação de interesse social, considerando o modelo de gestão democrático adotado, nos permite duas formas de avaliação distintas: A primeira diz respeito ao processo de gestão e governança do GTHIS e seu papel, na destinação de terras públicas do Patrimônio da União para fins habitacionais. A distribuição das áreas onde a apropriação do processo decisório pelos movimentos sociais, com base nos indicadores de áreas destinadas, comprova que houve uma inversão nas distribuições das mesmas onde, em um primeiro momento prevaleciam os órgãos públicos como maiores demandantes. Isto indica que a gestão do GTHIS foi otimizando sua atuação no transcorrer do tempo em busca de atender um dos objetivos da criação dos GTEs, que era o de propor critérios para a transferência de áreas da União com vocação habitacional para associações e cooperativas de interesse social.

A segunda forma trata da efetiva destinação, seja para órgãos públicos ou movimentos sociais onde nenhuma das áreas teve sua destinação concluída. Podemos afirmar que os tempos para destinação são totalmente acrônicos, podendo comprometer a efetividade de uma política pública que se estabelece por força maior de um governo eleito para administrar o país de quatro em quatro anos. Verificam-se indícios de que os tempos processuais estão condicionados principalmente a falta de capacidade técnica provocada por um quadro de funcionários pequeno, a falta de uma articulação institucional forte em busca de atingir objetivos comuns que poderia ajudar a suprir o restrito quadro técnico e a presença imperiosa da burocracia seja na relação das instâncias internas do órgão como nas instâncias externas, com destaque para os trâmites junto aos cartórios de registro de imóveis. Todavia, os indícios aqui relatados que dizem respeito a lentidão nas destinações precisam ser melhor estudados a fim de que se possa obter um entendimento mais preciso sobre os motivos que levam a demora na efetivação das destinações.

A oposição política ao governo federal a partir de 2012, tanto do Estado de Pernambuco como do Município do Recife pesou para que o funcionamento do GTHIS/PE não tivesse maior eficiência e eficácia em suas ações. A articulação em um cenário politicamente adverso é um entrave na efetivação de uma política pública compartilhada mesmo com suas representações presentes nas reuniões do GTHIS,

na qual se constatou uma baixa contribuição por parte do governo do Estado de Pernambuco, através da CEHAB e do governo do Município de Recife para vencer a morosidade inerente ao processo de destinação de terras da União.

Outro aspecto em destaque sobre a articulação é a falta da presença nas reuniões de atores importantes como os representantes dos cartórios, pelo seu papel fundamental para a regulação do registro de propriedade, sem a qual a transferência de áreas da União para os interessados não poderia ocorrer, de forma definitiva, e também a falta de representação da inventariança da ex-RFFSA visando maior agilidade das transferências dos imóveis não operacionais que poderiam compor o banco de terras para a administração da SPU/PE. A soma destes fatores limitaram a eficiência e a eficácia que se pretendia para a destinação das terras em favor dos órgãos públicos e dos movimentos sociais.

Por outro lado, o modelo de gestão do GTHIS, que se inicia com a atuação concentrada no órgão central da SPU, em Brasília, a partir da descentralização das ações com a criação dos grupos de trabalho estaduais, foi satisfatoriamente replicado em Pernambuco. Verificou-se que tanto os objetivos como a metodologia do GTHIS foram bem assimilados por seus membros que participaram desde as vistorias nos imóveis para averiguação do potencial construtivo até as decisões sobre as distribuições das áreas colocadas no banco de terras.

O modelo de gestão aplicado no GTHIS permitiu em primeiro lugar aos participantes terem acesso a conhecer os imóveis da União que até então eram restritos ao órgão. Em segundo lugar proporcionou aos representantes dos movimentos sociais se capacitarem melhor e se apropriarem de informações específicas relacionadas aos trâmites para destinação de terras da União permitindo que estes pudessem dialogar e cobrar das instituições públicas, com maior conhecimento sobre os trâmites processuais. Em terceiro lugar a gestão democrática participativa deu lugar a divergências e convergências para as deliberações sobre a distribuição das áreas de forma coletiva e geralmente concensuadas através de aprovação de propostas permitindo-nos enquadrar a relação sociedade civil e Estado como uma “parceria”, contribuindo para que a participação popular na abertura que o governo dá para que a sociedade se manifeste nas decisões para condução das políticas públicas.

Do ponto de vista da unidade dos movimentos sociais não se observaram avanços rumo a uma ação coletiva que unificasse os interesses destes como um

segmento autônomo, constituído dentro do GTHIS, com a capacidade de criar uma consciência política, flagradas pela falta de colaboração e de explícitos interesses particulares ligados à defesa de um ou outro movimento isolado.

É preciso destacar que o papel dos agentes autônomos na democracia brasileira é limitado pelas consequências que os níveis de pobreza legal e material proporcionam a cada indivíduo, principalmente com relação a ausência de oportunidades, recursos materiais, formação educacional e Capital Social acumulados ao longo da vida.



## REFERÊNCIAS

- BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: Uma defesa das regras do jogo, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- BORGES, Jennifer. **Terras da União. Patrimônio de quem?** Sobre Produção e Apropriação em Espaços Urbanos em Terras Públicas. 2015, 245 f. Tese (Doutorado no Programa de Desenvolvimento Urbano, Departamento de Arquitetura), Universidade Federal de Pernambuco, Recife.
- BRASIL. **Balanço de gestão 2003-2010**. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria do Patrimônio da União, 2010.
- BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 julho de 2001, **Estatuto da Cidade** (2001). Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 23 jul. 2017.
- BRASIL. **Decreto nº 1.318**, de 30 de Janeiro de 1854. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L0601-1850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L0601-1850.htm). Acesso em 12 mar. 2017
- BRASIL. **Definição de terreno de marinha**. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2013/04/04/criacao-brasileira-definicao-de-2018terrenos-de-marinha2019-vem-de-seculos> Acesso em: 12 mar. 2017.
- BRASIL. **Minha Casa Minha Vida atinge 3,857 milhões de moradias**. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2015/05/minha-casa-minha-vida-atinge-3-857-milhoes-de-moradias>. Acesso em: 12 mar. 2017.
- BRASIL. **Programa de Gestão do Patrimônio Público**. Disponível em: [http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/ppa/ppa-2000-2003/ppa20002003/ppa\\_rel\\_aval/020\\_planejamento.PDF](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/ppa/ppa-2000-2003/ppa20002003/ppa_rel_aval/020_planejamento.PDF). Acesso em 12 mar. 2017.
- BRASIL. **Relatório Anual de Avaliação**. Disponível em: [http://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ppa/ppa\\_2004\\_2007\\_avalicao2007/vol1t2/20\\_planejamento.pdf](http://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ppa/ppa_2004_2007_avalicao2007/vol1t2/20_planejamento.pdf). Acesso em 13 mar. 2017.
- BRASIL. **Resolução CGFNHIS Nº 18**, de 19/03/2008. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=109572>. Acesso em 13 mar. 2017.
- BRASIL. **Revitalização do Setor Ferroviário**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/l11483.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11483.htm) Acesso em 20 mar. 2017.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Sociedade civil: sua democratização para a reforma do Estado. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (Orgs.). **Sociedade e Estado em Transformação**. São Paulo: UNESP/ENAP, 1999: 67-116.
- \_\_\_\_\_. Estado sociedade civil e legitimidade democrática - **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, N. 34, 1995: 85-104. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64451995000200006&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451995000200006&lng=pt&tlng=pt). Acesso em: 23 jul. 2017.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Declara%C3%A7%C3%A3o-Universal-dos-Direitos-Humanos/declaracao-universal-dos-direitos-humanos.html>. Acesso em: 7 jul. 2017.

DE LA MORA, Luis. Produção social do habitat: estratégia dos excluídos para a conquista do direito à cidade e à moradia, In LACERDA, N.; LEAL, S. **Novos padrões de acumulação urbana na produção do habitat**: olhares cruzados Brasil – França, UFPE, 2009.

DINIZ, Eli. (org). **O Desafio da Democracia na América Latina**. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1996.

\_\_\_\_\_. Globalização, reforma do estado e teoria democrática contemporânea. São Paulo: Perspectiva, v. 15, n. 4, 2001. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392001000400003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400003). Acesso em: 10 mai. 2016.

FERNANDES, Marlene. **Agenda Habitat para Municípios**. Rio de Janeiro: IBAM, 2003.

FREIRE, Paulo. **Política e Educação**: Ensaios. São Paulo: Cortez, 2003.

IBGE, 2010. Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=261160>. Acesso em 7 jul. 2017

LEFEBVRE, Henry. **Lógica formal e lógica dialética**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975

LEAL, Suely Ribeiro. **Fetichismo da participação popular**: novas práticas de planejamento, gestão e governança democrática no Recife. Recife: Ed. CEPE, 2003.

MARQUES, Eduardo Cesar Leão. Estado, atores políticos e governança. FERNANDES, Ana Cristina; LACERDA, Norma; PONTUAL, Virgínia (Orgs.). **Desenvolvimento, planejamento e governança**: expressões do debate contemporâneo. Rio de Janeiro: Letra Capital/ANPUR, 2015, p. 181-201.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 21. ed. Petrópolis: Vozes, 2002. 108 p.

NARITZA, Andréa. Articulação entre o conceito de governança e as funções de planejamento e controle de gestão pública. In: III Congresso Consad de Gestão Pública, 2010, Brasília. **Anais de Congresso**, 2010.

NUNES, Sandra Marília Maia. **Planejamento urbano no Recife**: futuro do pretérito. 2015 f. 292 Tese (Doutorado no Programa de Desenvolvimento Urbano, Departamento de Arquitetura), Universidade Federal de Pernambuco, Recife

RESCHKE, Alexandra. **Democratizando o Urbano**: formas ampliadas de participação no Brasil democrático. Belo Horizonte: Faculdade de Filosofia de Ciências Humanas, 2010.

ROLNIK, Raquel. Acesso ao solo urbano: limites e possibilidades. In: **Acesso à terra urbanizada**: implementação de planos diretores e regularização fundiária plena [Curso à distância]. Ministério das Cidades, 2008.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia**: os caminhos da democratização participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

\_\_\_\_\_. Democracia ou capitalismo? **Revista Fórum**, 2013. Disponível em: <http://www.revistaforum.com.br/2013/11/29/boaventura-democracia-ou-capitalismo/>. Acesso em: 13 maio 2017.

SANTOS JR., Orlando Alves dos et al. (org.). **Cidade, Cultura, e Democracia Participativa**. Metodologias e experiências de educação política. Rio de Janeiro: FASE, 2005, 216 p.

\_\_\_\_\_. **Democracia e governo local**: dilemas da reforma municipal no Brasil 2ª. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

SOUZA, Fábio Silva de; FEITOSA, Maria Lenir Oran Fonseca. **Metodologia do trabalho científico**. Manaus: ESBAM, 2012. 71 p.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a Cidade**: Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

## **APÊNDICE A**

### **Pontos mais relevantes das entrevistas**

#### **Entrevistado Gestor 1**

P: Como você vê a relação institucional e as parcerias que foram feitas dentro do GT. Como ocorreu essa articulação?

R: Em Pernambuco que tem um movimento social organizado forte a entrada do Patrimônio da União que até então era um ator passivo e não atuante nessa área social e com a visão social de inclusão a criação do GT e a inclusão dos diversos atores nesse processo de discussão e definição de prioridades foi fundamental para coisas concretas acontecerem e dentre elas os empreendimentos cuja realização os agentes promotores são as entidades de movimentos sociais organizados. Os movimentos sociais com certeza se sentiram estimulados e daquele processo criou-se outras formas de relação entre o poder público e a sociedade, onde cada um entra com o que tem de melhor.

P: Quais foram as ações da CAIXA dentro do GT?

R: Nessa pacificação e sem colocar movimento chapa branca é o que a gente sempre diz aí: é numa relação de cada um dando o que tem de melhor então eles dando a capacidade de mobilização das pessoas, o Patrimônio da União dando o que seria uma destinação nobre o que é a terra para produção de habitação de interesse social e a CAIXA entrando com a sua competência técnica para avaliar e definir se aquele terreno é adequado para produção de unidade habitacional e viabilizar o recurso do Ministério para aquele fim. Essa equação ajudou isso fez com que de fato a semente do GTHIS com esses amortecimentos via reuniões periódicas foi criando essa consciência coletiva para que tenhamos hoje o Minha Casa, Minha Vida entidades estar em destaque em relação a outras áreas.

Quanto à questão que tem dois sentidos marcos considerou que processo de discussão era rico e participativo. As definições quanto as destinações das áreas porsua complexidade eram lentos

### **Entrevistado técnico 1.**

P: Como você vê a articulação institucional do estado de Pernambuco dentro do GT?

R: Eu acho que a coisa funciona mesmo assim: o meu é esse aqui, o seu é esse aqui e cada um fazendo seu. Tem os interesses individuais de cada órgão. É muito difícil a gente falar bem da SPU porque tem um distanciamento muito grande enquanto com outros órgãos a gente senta e diz: olha vamos trabalhar juntos, com a SPU é uma dificuldade. Quando solicitamos um parecer da AGU ele demora seis meses pra chegar. A SPU pra mim é o retrato da burocracia que todo mundo reclama. As pessoas tem boa vontade mas não tem poder de decisão então quando você chega lá para resolver a coisa trava. Como exemplo, cito as áreas da ponte do maduro que os contratos estão lá para SPU assinar e não assina só assina a quantidade que é pra bater meta. A dificuldade de trabalho é muito grande.

### **Entrevistado Gestor 2**

P: Como ocorreu a articulação institucional com base no modelo de gestão que a SPU adotou dentro do GT de habitação?

R: De início a gente fez o levantamento das áreas e foi apresentado. Tinha umas áreas que até já eram do estado e foram sendo eliminadas do GT.

Fizemos um levantamento das áreas vazias que poderiam ter vocação habitacional em 2009 e depois disso fizemos reuniões com a participação efetiva e até comprometedora dos órgãos da prefeitura, do estado, da CAIXA e outros.

P: Esses órgãos ajudaram em alguma coisa para a destinação?

R: Depois do levantamento das áreas, os órgãos, junto com os movimentos e a SPU, foram para todas as vistorias das áreas. Verificando as condições das áreas se já tinham outra destinação, se servia para construção e a gente selecionou trazendo para o GT para discussão.

Eu achei os órgãos mesmo mudando as pessoas que os representam mas sempre com compromissos de ajudar aos movimentos de alguma forma embora os movimentos tenham sua própria assistência técnica mas assim sempre ajudaram de alguma forma entregando uma planta ou alguma coisa.

P: Você se recorda se houver desistência por parte do governo do estado de Pernambuco da área destinada pra comunidade escorregou está dentro?

R: Lembro, lembro disso. Lembro que inclusive com a presença da CAIXA a gente fez vistoria na área e realmente as casas se você saísse pra fora era perigoso cair no córrego, muito sério. Identificamos uma área que era dos da Fonte bem próxima e nós não poderíamos ceder porque era uma área aforada. Nisso o Estado tentou desapropriar não sei porque não conseguiu e eles construíram ou estão construindo um habitacional próximo daquele habitacional mulheres de Tejucupapo para as famílias do “escorregou tá dentro”

P: Tem alguma informação aqui na SPU sobre o motivo da desistência da CEHAB dessa área?

R: Não. Oficialmente não. Assim eles ficaram de desapropriar e por alguma razão desistiram não sei se por falta de recurso ou mudaram para outra área. Por algum motivo desistiram de fazer na comunidade ao lado da comunidade mas pelo menos o pessoal vai ter uma moradia.

### **Entrevistado representante de movimento social 1**

P: Na sua opinião como foi a parceria que foi feita entre CAIXA, SPU, Estado e Prefeitura?

R: Em primeiro lugar A criação do próprio GT já foi um instrumento fundamental. A gente faz parte de movimentos sociais e essa foi uma construção a partir de um processo de reivindicação nosso também para que a gente pudesse fazer uma discussão de forma mais coletiva para que a gente pudesse colocar esses atores todos no mesmo lugar e que eles tivessem a responsabilidade de passar as informações e a gente também poderia ajudar no sentido de indicar territórios indicar projetos fazer uma discussão sobre o próprio recurso de como ele pode ser melhor utilizado de como viabilizar as questões de leis, tudo isso.

O GT é fundamental nesse sentido como instrumento onde todos os parceiros juntos tem um poder incrível porque uma coisa é você fazer a discussão sozinho. Então, antes de 2009 você tinha isoladamente a CAIXA os movimentos sociais fazendo a discussão e você tinha governo através da SPU e outros instrumentos que ele tem.

A partir do momento que você cria o GT e consegue colocar todos esses atores num lugar só com a responsabilidade de poder dizer o que eles têm o que não tem e criar pontes porque é muito difícil essa questão de você criar pontes você colocar governo CAIXA e movimentos sociais juntos para criar essa ponte e articular é muito difícil. Eu acho que o GT conseguiu e consegue hoje apesar de todas as limitações, porque existem limitações de todos os lados, mas ele queria vários argumentos que possibilitaram a destinação de vários terrenos e a construção de vários imóveis. E para nós dois movimentos ele foi uma vitória ele é uma vitória muito importante pra gente porque ele cria essa ponte porque nos possibilita ter de forma mais clara a visibilidade dos terrenos disponíveis. Ele nos capacitou na verdade o GT ele forçou os movimentos sociais a se capacitarem porque a partir do momento que você participa de um local como esse você tem que ter os argumentos você tem que entender do que você está falando muitos de nós nos capacitamos através desses instrumentos que começamos a participar dos conselhos municipais estaduais do GT todos foram formas de capacitação por isso que muitas vezes a gente brinca dizendo que é meio engenheiro meia advogado meio tudo porque a capacitação nos trouxe essa possibilidade de conversar de igual para igual.

P: Com Foi a participação dois movimentos dentro do GT a partir desse amadurecimento e dessa capacitação toda?

R: Ele tem sido muito positivo eu acho que o futuro do GT é a gente aprimorar mais ainda porque a gente tem um número reduzido de movimentos que participam são basicamente os movimentos que participam dos conselhos e tem vaga nos conselhos aí eles tem condições de participar e aí extremamente positivo porque são movimentos nacionais, são movimentos grandes que tem dentro da sua base outros movimentos menores mas eu acho que poderia aprimorar esses espaços para ter uma sessão aberta para movimentos menores para que pudesse ouvir propostas diferenciadas as vezes tem uma proposta muito boa de movimentos muito pequeno que estão surgindo agora e as vezes elas não tem espaço para serem ouvidas. Então para quem é dos movimentos sociais esses espaços essa capacitação esse amadurecimento acho que trouxe projetos mais bem estruturados propostas mais sólidas.

Na verdade os movimentos menores eles terminam tendo espaço apenas nas conferências locais são poucos deles conseguem ir para conferência estadual e o formato do GT nasceu de cima pra baixo ele nasceu do Conselho Nacional de Habitação que foi essa reivindicação Como lá era muito concentrado e as reuniões não davam conta porque eram só 3 , 4 dias de mandar os GTs para os estados foi assim que a coisa iniciou de cima para baixo se ela tivesse acontecido de baixo para cima acho talvez que muitos problemas que temos hoje já tinha sido resolvidos há mais tempo porque ela aconteceu no sentido inverso no entanto não significa que o menor não possa ser ouvido acontece isso hoje o movimento menor termina se incorporando a reivindicação maior para que ele coloque Isso é legítimo e ao mesmo tempo não é porque ele poderia ter espaço também para colocar sua reivindicação diretamente se a gente tivesse um conselho talvez numa estrutura diferenciada um pouco mais ampla mas isso é uma coisa eu acho que não momento atual que a gente está vivendo é bem difícil. A gente está vivendo essa situação nacional a gente pra ter uma ideia né a maioria dos conselhos não está puxando as conferências a gente não sabe se esse ano por exemplo 2017 já era pra ter sido chamada do Conselho de habitação e não teve, Conselho da mulher não teve chamada então assim, vários conselhos conferências para formar os conselhos não tiver chamada então a gente não sabe se isso vai permanecer ou não a situação difícil hoje.

P:Qual foi a contribuição que teve do GT para os movimentos e qual a contribuição dos movimentos para GT?

R:Eu acho que do GT para os movimentos foi abertura pra gente ter mais informações. Então, a gente tinha num determinado momento no mesmo local várias informações que a gente antes demorava muito a ter porque o processo da CAIXA, do governo, em relação à habitação que persiste até hoje é muito burocrática então essa burocracia impede as vezes até de a gente ter informação simples às vezes precisa fazer uma manifestação pra saber



qual área é da União ou não uma coisa que pode ser vista de uma forma muito mais tranquila independente se ela vai ser destinada para habitação ou não.

Ter acesso a essas informações dentro das instituições foi um ponto muito positivo. Outro ponto positivo foi juntar esses atores todos num lugar só para tentar nesses momentos resolver alguma coisa.

A contribuição dos movimentos sociais para esse GT é dar um olhar diferenciado na questão institucional porque às vezes quando você é governo, a CAIXA é governo, apesar dela às vezes não saber o que é de vida mas a gente sabe que ela é governo e uma instituição financeira. Então assim a contribuição dos movimentos para dentro desse conjunto que é dar um outro olhar, um olhar menos burocrático, um olhar que é possível fazer o que os movimentos sociais tem capacidade pra fazer. Porque antes de 2009 quando a gente falava de projeto social na questão de habitação era alguma empreiteira, alguma empresa fazendo os próprios empreendimentos a partir dessa discussão abriu a possibilidade dos próprios movimentos construir e não existe no Brasil hoje nenhum empreendimento imobiliário social que rachou que quebrou que não foi entregue não existe isso ao contrário de outros empreendimentos colocados por diversos governos, estados, pela CAIXA econômica federal que tiveram problemas sérios então isso é uma prova de que é possível fazer uma coisa de qualidade de uma forma mista organizada pelos movimentos sociais.

## **Entrevistado representante de movimento social 2**

P: como era a parceria entre os órgãos públicos e os movimentos dentro do GT?

R: Nesse governo Lula com o programa da discussão sobre as terras da União para os movimentos foi muito boa. Só era demorado para discutir mas precisa muito melhorar.

P: A participação no GT fortaleceu os movimentos sociais a se estruturar melhor na forma de interagir com os órgãos públicos e como identidade de Movimento?

R: Sim bom que nós temos mapeado as áreas que é da União temos isso mapeados, discutido na cidades que tem terras da União isso é bom para o nosso conhecimento saber quais as áreas da união e qual o destino. O que precisa e desburocratizar por mais que

quisesse fazer tem umas coisas que prendem mas o bom é que a gente sabe quais são as terras da União. A união deixou isso a disposição isso foi trabalhado isso precisa sair do papel.

O GT foi importante porque o déficit habitacional aqui no estado e no Brasil é grande quando passamos a conhecer as áreas do Patrimônio da União para destinar para habitação de interesse social nisso passou a ser um ponto muito bom porque foi aberto pra sociedade.

P: Você acha que a distribuição das terras da União não foi feita de forma correta? explique por favor.

R:Eu entendi que o GT foi criado com a intenção de distribuir para os movimentos sociais. Um movimento quis mais brigou por elas enquanto os outros eram visto o outro bagunçou o coreto ocupou área na tora e não foi amigo não foi companheiro na hora de socializar terra que é da União e só queria pra ele mesmo.

## APÊNDICE B - Questionário Aplicado

### 1. NÍVEL DE CONHECIMENTO SOBRE O GTHIS.

#### 1. Como atuou no GTHIS?

Gestor ☐ Técnico ☐ Movimento Social ☐

#### 2. Conhece os objetivos do GTHIS? Assinale os que conhece.

- Propor critérios para a transferência de áreas da União com vocação habitacional para associações e cooperativas de interesse social ☐

- Propor estratégias para identificação e avaliação do potencial construtivo de áreas da União com vocação para a provisão habitacional de interesse social ☐

- Propor estratégias e formular ações para o fortalecimento da gestão democrática nas ações de provisão de habitação de interesse social em áreas da União. ☐

Outros

---



---



---

#### 3. Conheceu a metodologia de funcionamento do GT?

Sim ☐ não ☐ Se sim, constou de: ☐

Apresentação das áreas disponíveis ☐

Vistorias coletivas nas áreas ☐

Distribuição das áreas por interessado ☐

Apresentação das áreas em processo de cessão ☐

Decisão coletiva pra quem a área estava sendo destinada ☐

Outros \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

#### 4. Quais eram as prioridades do GT?

Gestão compartilhada ☐

Gestão participativa ☐

Destinar terras para o Estado ☐

Destinar terras para os Municípios ☐

Destinar terras para os movimentos sociais ☐

Não sabe ☐

Outros \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

#### 5. Que critérios foram utilizados para distribuição das áreas?

Sorteio ☐ Interesse das instituições ☐ consensual ☐

número de famílias não sabe ☐ Outro \_\_\_\_\_

## 2. NÍVEL DE PARTICIPAÇÃO DO ENTREVISTADO

### 1. Participa de:

Associações

☐

partido político

☐

Outros \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

### 2. Frequentou as reuniões do GTHIS?

Sim

☐

não

☐

### 3. Se sim, quantas vezes?

Mais de 5

☐

menos de 5

☐

todas

☐

outro \_\_\_\_\_

### 4. De que forma ? (Pule esta questão caso a resposta da questão 2 tenha sido não)

Informando

☐

perguntando

☐

criticando

☐

decidindo

☐

ouvindo

☐

Outros \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

5. Quem são os atores da participação? Cite todos que souber

---



---

6. Cite os atores que considera como principais

---



---

7. Quem debatia os temas?

Técnicos ☐ movimentos ☐ gestores ☐ Todos

8. Os participantes tinham poder de decisão?

Sim ☐ não ☐

9. Se sim, de que forma?

Votando ☐ propondo ☐ reclamando ☐

Outros \_\_\_\_\_

---



---

10. Quais eram os resultados e impactos da participação?

efetividade ☐ eficiência ☐ eficácia ☐ lentidão ☐

Outros \_\_\_\_\_

---

### 11. Como era a relação que prevalecia entre os participantes?

Amistosa ☐ conflituosa ☐ convergente ☐ divergente ☐  
 dependente ☐ independente ☐ clientelista ☐ democrática ☐

Outros \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_

### 12. Os movimentos sociais tiveram força nas decisões do grupo?

Sim ☐ não ☐

Comente \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_

## 3. AVALIAÇÃO DO GTHIS

### 1. O que foi realizado pelo GTHIS?

Identificação de áreas ☐ vistorias técnicas ☐

destinação de áreas ☐

Outros \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_

## 2. Quais os pontos positivos do GTHIS?

Identificação de áreas com vocação para HIS ☐ vistorias coletivas ☐

Prioridade de destinação das áreas para os movimentos sociais ☐

Rapidez na destinação ☐ Decisões coletivas para destinação de áreas ☐

Outros \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

## 3. Quais os pontos negativos do GTHIS?

Falta de áreas com vocação para HIS ☐ vistorias institucionais ☐

Prioridade de destinação das áreas para governos ☐

Demora na destinação de áreas ☐

Outros \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

## 4. Enquanto membro do GTHIS como avalia seu grau de participação?

Ausente ☐ presente ☐ passivo ☐ protestava ☐ informava ☐

opinava ☐ propunha ☐ exigia ☐ decidia ☐

Outros \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_



**5. Como avalia sua participação no GTHIS?**

Péssima ☐ fraca ☐ regular ☐ boa ☐ ótima ☐

**6. Como foi a atuação da coordenação da SPU no funcionamento do GT?**

Mediadora de conflitos ☐ clientelista ☐ autoritária ☐  
 democrática ☐

Outros \_\_\_\_\_

**7. Quem decidia as destinações das áreas?**

SPU ☐ movimentos sociais ☐ governo do Estado ☐

Município ☐ A decisão era coletiva ☐

Outros \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_

**8. Como avalia o GTHIS enquanto canal institucional de participação popular?**

positivo ☐ negativo ☐

Outros \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_

Porque? \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

**9. Como foi o modelo de gestão adotado?**

Participativo ☐ centralizado ☐ compartilhado ☐ clientelista ☐

Outros \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

## ANEXO I

### Quadro de colaboradores

| INSTITUIÇÃO | CATEGORIA        | QUANTIDADE |
|-------------|------------------|------------|
| SPU         | gestor           | 1          |
|             | técnico          | 2          |
| CAIXA       | gestor           | 1          |
|             | técnico          | 2          |
| CEHAB       | Gestor           | 1          |
|             | técnico          | 2          |
| PREFEITURA  | Gestor           | 1          |
|             | técnico          | 2          |
| MLB         | Movimento social | 2          |
| MTST        | Movimento social | 2          |
| OLMP        | Movimento social | 2          |
| MLT         | Movimento social | 2          |

**ANEXO II****TERMO DE COMPROMISSO**

**TERMO DE COMPROMISSO ENTRE A SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO – SPU, A SECRETARIA DAS CIDADES DE PERNAMBUCO, O MOVIMENTO DE LUTAS NOS BAIRROS, VILAS E FAVELAS – MLB/PE E A UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO PARA CONSTRUÇÃO DE HABITACIONAL**

A SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO - SPU, REPRESENTADO POR **PAULO FERRARI**, SUPERINTENDENTE DA SPU/PE; O ESTADO DE PERNAMBUCO, PELA SUA SECRETARIA DAS CIDADES, REPRESENTADO POR **NILTON MOTA**, DIRETOR PRESIDENTE DA COMPANHIA ESTADUAL DE HABITAÇÃO E OBRAS – CEHAB; O MOVIMENTO DE LUTAS NOS BAIRROS, VILAS E FAVELAS – MLB/PE, REPRESENTADO POR **SERGINALDO SANTOS**, COORDENADOR DO MLB/PE; E, A UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO, REPRESENTADA POR **SOLANGE GALVÃO COUTINHO**, CHEFE DO GABINETE DO REITOR; **RESOLVEM CELEBRAR O PRESENTE TERMO DE COMPROMISSO, MEDIANTE AS CLÁUSULAS E CONSIDERAÇÕES SEGUINTE:**

Considerando a impossibilidade do uso do terreno da UFPE para fins de expansão, já licitado através de XXXXXXXXXX ocupado pelo Movimento De Lutas Nos Bairros, Vilas E Favelas – MLB/PE;

Considerando que a presente demanda por terreno para construção de habitacional recebeu o aval da Presidenta da República, Dilma Rousseff e da Ministra do Planejamento, Miriam Belchior quando da visita a Recife em 29/02/2012;

Considerando que o governo do Estado de Pernambuco está empenhado na solução do caso;

Considerando que o Órgão Central da SPU está empenhado na solução do caso;

Considerando o acordado em reunião entre os entes abaixo assinados realizada, em 28.03.2012, com o fim de solucionar a questão da ocupação da área do Terreno vizinho ao NAE - Núcleo de Apoio Estudantil da UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO, realizada em 30.01.2012, assumem, em caráter definitivo e irretratável, os compromissos que se seguem:

1º) A SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO, destinará ao MOVIMENTO DE LUTAS NOS BAIRROS, VILAS E FAVELAS – MLB/PE área de 24 mil metros quadrados, localizada a Rua Vinte e um de Abril, no bairro de Afogados, Recife-PE, através de declaração de anuência.;

2º) O ESTADO DE PERNAMBUCO, expressa a sua desistência do interesse pela referida área, anteriormente manifestada perante a SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO - SPU;

3º) O MOVIMENTO DE LUTAS NOS BAIRROS, VILAS E FAVELAS – MLB/PE realizará a desocupação da área da UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO por ele ocupada e indicada neste instrumento, até

o dia 04.04.2012, data limite consoante o comando judicial lançado no processo nº 0004803-59.2012.4.05.8300, que tramita perante a 9ª Vara da Justiça Federal em Pernambuco; e

4º) A UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO prestará assistência técnica para o ante-projeto habitacional da área destinada ao MLB/PE, e, em contra-partida a destinação da área citada no item 1) realizará o levantamento topográfico das áreas discriminadas abaixo:

a) As poligonais referentes às matrículas nº 10.636, 10.637, 10.638, 10.639 e 10.640 todas localizadas na margem do rio Capibaribe;

b) da área que foi realizada vistoria localizada ao final da rua Passo de Santa Cruz, no bairro de Jiquiá;

c) da área destinada no item 1º.

5º) Para manter firmes e valiosas as disposições contidas neste instrumento, assinam o mesmo, em 4 vias de igual teor, em Recife, 28 de Março de 2012.

**PAULO FERRARI**

SUPERINTENDENTE DA SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO SPU/PE

**NILTON MOTA**

DIRETOR PRESIDENTE DA COMPANHIA ESTADUAL DE HABITAÇÃO E OBRAS – CEHAB  
O ESTADO DE PERNAMBUCO - SECRETARIA DAS CIDADES

**SERGINALDO SANTOS**

COORDENADOR DO MLB/PE - MOVIMENTO DE LUTAS NOS BAIRROS, VILAS E FAVELAS

**SOLANGE GALVÃO COUTINHO**

CHEFE DO GABINETE DO REITOR DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO