

## Participação e Destinação de Terras da União para habitação de interesse social: o que se aprendeu com a luta e o que mudou no território?

*Participation and Destination of Union Lands for Housing of Social Interest: What has been learned from the struggle and what has changed in the territory?*

**Urânia Flores da Cruz Freitas<sup>1</sup>**

### RESUMO

Este ensaio busca refletir sobre a política pública urbana no Brasil, com particular atenção às ações do governo, após a criação do Estatuto das Cidades (2003) e dos Grupos de Trabalho da Secretaria do Patrimônio da União (SPU) (2008), com maior ênfase para o período compreendido entre 2008 e 2010. Do ponto de vista das categorias de análise utilizadas, destacam-se: as concepções de território, de habitação de interesse social, de cidade, bem como a participação dos atores envolvidos nas ações da própria SPU. Além disto, foram problematizadas as diferentes percepções dos atores em relação às ações de regularização fundiária; a destinação de imóveis públicos para Habitação de Interesse Social (HIS); e as estratégias para viabilizar o controle social por parte da sociedade civil. As conclusões apontam para as dimensões da aprendizagem em tais experiências.

**Palavras-Chave:** Política da habitação, participação, aprendizagem na luta.

### ABSTRACT

This essay seeks to reflect on urban public policy in Brazil, with particular attention to government actions, following the creation of the Statute of Cities (2003) and Working Groups of the Secretariat of the Patrimony of the Union (SPU) (2008), with greater emphasis on the period between 2008 and 2010. From the point of view of the categories of analysis that have been used, the following ones stand out: the conceptions of territory; housing of social interest; city; as well as the participation of the actors involved in the actions of the SPU itself. In addition, the different perceptions of the actors in relation to the land regularization actions were problematize: the allocation of public real estate for Housing of Social Interest (HIS) and strategies to enable social control by civil society. The conclusions point to the dimensions of learning in such experiences.

**Key-words:** Housing policy, participation, learning in the struggle.

---

Pedagoga. Doutoranda no Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares da UnB (PPGDSCI/CEAM). Mestre em Educação pela Universidade de Brasília. Email: uraniaflores@gmail.com.

## 1. Descrevendo a trama

Apesar do Estatuto das Cidades já estar com mais de uma década, a sociedade brasileira ainda tinha muito o que avaliar e, principalmente, realizar para cumprir o previsto nesse importante documento e nas práticas concretas de efetivação da política urbana. Neste texto, nosso olhar estará centrado nos instrumentos da gestão e no uso das terras públicas da União para habitação de interesse social, e em como isso influenciou a mudança no território e no processo educativo dos atores, no Brasil, entre 2008 e 2010.

Para verificar a ação dos atores, em especial a SPU, usaremos o arcabouço metodológico da teoria do ator-rede de Latour, (2012), Para analisar a luta por moradia no Brasil, segundo essa teoria temos que renunciar ao quadro de referências fixas para deixarmos os atores livres para atuar e decidir sobre suas ações, das quais a sociedade é constituída. Nesta teoria, um dos conceitos relevantes é o de actantes (atuantes), de acordo com Freitas et al (2015),

“A teoria ator-rede trabalha com a ideia de que os atores, humanos e não humanos, constituem uma rede sociotécnica, composta de elementos tanto materiais quanto imateriais. Para agregar os dois termos no intuito de registrar que nenhum dos atores está acima do outro cunhou o conceito intitulado de actantes (atuantes) que é utilizado para referir-se aos atores tanto humanos como não humanos.”

Ainda segundo Latour (2013), existe um fio de Ariadne que é a rede de práticas e de instrumentos, de documentos e traduções, e é esta rede que nos ajudará no percurso, aqui pretendido.

## 2. Seguindo o fio de Ariadne: a rede de atores em ação

Em *Jamais Fomos Modernos*, Latour (2013) nos aponta que precisamos romper o nó Górdio: a separação entre o conhecimento das coisas (à esquerda) e o interesse, o poder e a política dos homens (à direita). Tal ação separa os conhecimentos exatos do exercício do poder. Após este rompimento é preciso então reatar o nó Górdio, ou melhor, descrever a trama onde quer que a mesma nos leve. O meio de transporte é a noção de tradução e rede. Portanto nos alerta para seguir a linha de Ariadne, que não é a ideia de tentativa e erro como fazemos frequentemente, este fio condutor não faz tal suposição, mas é capaz de localizar todas as possíveis soluções para um problema puramente lógico.

A questão urbana no Brasil começou a ser discutida, de forma participativa e envolvendo todos os atores da rede, com o advento da eleição de um partido de esquerda. Após este marco, os movimentos sociais de moradia começaram a ganhar espaços de falas e ações concretas nas instituições governamentais, em nível federal. Os representantes do Fórum Nacional da Reforma Urbana – FNRU conseguiram emplacar mudanças jurídicas e institucionais marcadamente de caráter inverso as políticas praticadas até então, embora a luta no âmbito deste movimento tenha garantido suas vitórias desde a assembleia constituinte que culminou na inclusão do capítulo sobre a política urbana na Constituição.

Os artigos constitucionais 182 e 183, de 1988, estabeleceram instrumentos para controle público da produção do espaço urbano e introduziram o princípio da função social da propriedade urbana: imóveis situados na denominada cidade formal geralmente com toda

infraestrutura urbana custeada por toda a sociedade. Para o movimento da reforma urbana brasileiro manter esses imóveis vazios continuaria a representar um alto custo social; por isso, estabelecer a função social da propriedade seria concretamente dar-lhes uso, considerando o alto grau de irregularidade urbana em nosso país.

A Secretaria do Patrimônio da União - SPU, ao pensar as ações e propor medidas para contribuir com as políticas habitacionais voltadas para população de baixa renda criou espaços de reflexão e ação que atuaram de forma concreta nos territórios em nível nacional, em 2009. Esses espaços tinham como um de seus princípios a regularização fundiária e a destinação de imóveis para HIS, com gestão participativa. Esta ação do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão - MPOG, por meio da SPU, ao propor-se atuar em conjunto com o Ministério das Cidades, Caixa Econômica Federal e demais setores da sociedade, tais como estados, municípios, movimentos sociais, empresários, etc, garante a intersectorialidade da política pública por meio ação coletiva.

A SPU por meio de Grupos de Trabalho – GT's estabeleceu critérios e objetivos claros de repasse de seus imóveis para o cumprimento de sua função social. Disponibilizou por meio de instrumentos de gestão, tais como Termo de Anuência aos movimentos sociais de moradia, imóveis situados em quase todos os Estados para que pudessem ser construídas moradias em terras públicas. A parceria é com o Ministério das Cidades, prefeituras locais, Caixa Econômica, movimentos sociais de moradia e Conselhos Estaduais das Cidades. A pluralidade dos atores revela que é necessário cada vez mais, esforço conjunto para que possamos construir cidades de direito e reconhecer o direito as cidades, como também compreender o que ocorre no (s) território (s).

Para Haesbaert (2005):

“desde a origem o território nasce com uma dupla conotação, material e simbólica, pois etimologicamente aparece tão próximo de terra-territorium quanto de terreo-territor (terror, aterrorizar), ou seja, tem a ver com dominação (jurídico-política) da terra e com a inspiração do terror, do medo – especialmente para aqueles que, com esta dominação, ficam aliados da terra, ou no “territorium” são impedidos de entrar. Ao mesmo tempo, por extensão, podemos dizer que, para aqueles que têm o privilégio de usufruí-lo, o território inspira a identificação (positiva) e a efetiva “apropriação”.

Segundo o autor, em qualquer acepção o território tem a ver com o poder, mas não apenas com o poder político de dominação, tem a ver também, com o poder simbólico de apropriação. Estes termos foram cunhados por Lefebvre (2001), que distingue dominação de apropriação, o primeiro como posse e o segundo como propriedade, vendo a posse como característica do vivido e como valor de uso (simbólico) e propriedade como algo mais concreto e funcional, visto como valor de troca (material).

Salientamos a visão de Lefebvre (2001, p.52) quando afirma que a cidade deve ser associada mais como obra de arte do que como simples produto material, pois se há produção das cidades e das relações sociais nas cidades, é ao mesmo tempo produção e reprodução de seres humanos por seres humanos, então é mais que a produção de objetos. Dessa forma, ao estudar o território como conceito temos que levar em conta estes sentidos explicitados, pois vamos analisar a partir das ações do Estado e da rede de atores.

A cidade é aqui reconhecida de acordo como locus das práticas democráticas para efetivação da esfera pública da política em todas as suas faces, neste particular, a urbana.

A decisão da União em disponibilizar seus imóveis para contribuir com este processo vem ao encontro do instituído na Constituição Federal e no Estatuto das Cidades em que toda propriedade deve cumprir sua função social com equilíbrio e respeito ao meio ambiente.

Neste texto, discutiremos a participação por meio da análise das instâncias criadas pela SPU, buscando conhecer as possíveis mudanças ocorridas nos territórios e o fortalecimento da denominada sociedade civil de Gramsci (1968). Ao analisar a crise do Estado liberal e o fortalecimento do capitalismo como sistema hegemônico, o autor vislumbrou que tal período revelou novos tipos de relações sociais que permitiram a socialização da política; assim, desenvolveu sua teoria do Estado ampliado em que os problemas relativos ao poder ficaram mais complexos e isso fez emergir a sociedade civil. A esfera pública política, antes restrita a burguesia, cedeu lugar à esfera pública ampliada protagonizada politicamente por crescentes organizações de massa. Desejamos destacar que a ideia não é descrever o contexto social e os interesses de poder, mas ver seu envolvimento nos coletivos e nos objetos. (LATOURET, p. 11).

## **2.1. As ações públicas e coletivas da rede de atores**

Dentre as diversas ações que o governo brasileiro vem desenvolvendo em relação à política de regularização fundiária e habitação nos últimos anos, centraremos este texto nas ações do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, por meio dos Grupos de Trabalho criados em 2008 e 2009, pela Secretaria do Patrimônio da União. Dessa forma, vamos caminhar com o que Latour, (2013) nos propõe que é considerar que todos os coletivos constituem-se como naturezas e culturas, e que apenas a dimensão da mobilização vai variar, ou seja, a rede.

A Secretaria do Patrimônio da União em 2004, após processo de debate interno, estabeleceu sua nova missão que passou a ser: "Conhecer, zelar e garantir que cada imóvel da União cumpra sua função socioambiental, em harmonia com a função arrecadadora e em apoio aos programas estratégicos da nação." (SPU, 2004).

Para implantar as ações, fortalecer a gestão democrática e dar centralidade na efetivação de espaços de reflexão e de participação popular a SPU optou pela Criação do Grupo de Trabalho Nacional (GTN) E Grupos de Trabalhos Estaduais - GTE's para desenvolver ações referentes a destinação de Imóveis da União para Habitação de Interesse Social. Instituído pela Portaria nº 80 SPU/MP, DOU 27/03/2008, o GTN foi composto pelo Poder Público Federal: SPU, CAIXA, MCidades e Representantes indicados por todos os outros segmentos do Conselho Nacional das Cidades (Movimentos Sociais; Empresários; Trabalhadores; ONGs; Entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa; Poder Público Municipal e Estadual).

Para orientar a criação dos grupos estaduais a SPU publicou a portaria nº 436 no DOU em 2 de dezembro de 2008, seção 1, pg. 83, em que os gestores regionais do Patrimônio da União, dos 26 Estados da federação e do Distrito Federal, são orientados a criar Grupos de Trabalho Estaduais para discussão de critérios para o fortalecimento da gestão democrática desse patrimônio e a destinação de imóveis da União para programas de regularização fundiária e de provisão habitacional de interesse social. Além destas definições começou a fazer sua gestão de forma a descentralizar decisões e assim, as Superintendências, em nível estadual passaram a ter maior autonomia.

As mudanças implementadas pela SPU foram fundantes para que pudesse ser incluída na gestão do patrimônio de todos a participação dos diversos atores envolvidos e interessados

na questão da moradia no país. Tais ações nos permitem afirmar que é possível que a SPU tenha realizado mudanças na gestão por meio da ação pública.

Ação pública é aqui entendida de acordo com Freitas et al (2015), como o conceito que abarca o conjunto das interações que ocorrem nos múltiplos níveis sociais, retirando a unicidade indiscutível do Estado na elaboração e realização das políticas, mas sempre compreendendo sua importância estratégica na condução desse processo, pois sob o paradigma da ação pública, segundo Lascoumes e Le Galès (2012), o Estado se apresenta como um conjunto de relacionamentos entre organizações da sociedade civil, grupos de interesse e outras tantas instâncias e agentes que atuam direta ou indiretamente na esfera estatal. Nesse sentido, podemos afirmar que as políticas públicas se realizam na gestão.

Dessa forma, ainda segundo as autoras (idem), em um quadro em que está em pauta, o reconhecimento e implementação de direitos, torna-se relevante registrar que as organizações públicas se diferenciam de outras organizações por ofertar direitos na forma serviços. Cabe ressaltar, também, que o processo educativo e as aprendizagens realizadas pelos atores é de extrema relevância, pois a luta pelo direito a moradia no Brasil, como já registrado acima, acabou por mudar os instrumentos e a forma de gestão das políticas públicas em alguns casos.

### **2.3. Política de Regularização e habitação em Bens Imóveis da União**

Uma das primeiras experiências de política pública urbana que pôde ser observada no Brasil se deu no período autoritário. De acordo com Rolnik (1997), foi fortemente marcada pela integração nacional dos governos militares e pelas práticas antidemocráticas. No entanto, posteriormente, o processo de democratização do país trouxe alguns avanços no campo da gestão urbana, com reconhecimento do direito a moradia e a cidade, como também, com a elaboração de políticas públicas de forte cunho social ao incorporar a população de baixa renda no âmbito da política urbana.

Assim, a inclusão do capítulo de política urbana na constituição de 1988, a criação do Ministério das Cidades em 2001, e a aprovação do Estatuto da Cidade estabelecem uma nova ordem jurídica, política e urbanística. Essa nova ordem está baseada na função social da propriedade e dos espaços urbanos, no direito ao acesso a cidade e na democratização da gestão. Porém, o sucesso na implementação do Estatuto da Cidade e recentemente da Metrópole dependerão sempre das mudanças nos processos de planejamento urbano, na gestão fundiária local, na cultura em relação à função da terra no Brasil e na criação de instrumentos de gestão tais como os espaços de participação e deliberação popular.

Salientamos que a mudança na visão e na forma de gestão da política pública urbana e de moradia, com a criação do Ministério das Cidades, estava baseada nos princípios do respeito à autonomia municipal e na viabilização da participação popular e das instituições organizadas na concepção, execução e fiscalização das ações. Em nosso entender, somente com a participação de todos será possível construir novas práticas de planejamento dos territórios e da gestão democrática.

As ações podem ser notadas por meio da criação dos programas, da transferência de recursos financeiros e bens imóveis; por meio da divulgação e da tentativa de implementação da nova cultura urbana de inclusão social, participação ativa dos atores e de sensibilização de toda a sociedade na solução de um problema histórico: o da moradia e do acesso a Terra e a cidade para a população de baixa renda e, quase sempre, moradora de assentamentos irregulares e favelas. Portanto necessitados de política de regularização

fundiária efetiva e permanente.

Devido à ausência de política nacional de regularização fundiária e do quadro de irregularidade urbana, diversos municípios ao longo da história brasileira tentaram formular programas de regularização para enfrentar o problema do desenvolvimento informal urbano utilizando os instrumentos previstos nos artigos, já citados, da Constituição Federal. O termo regularização fundiária tem sido utilizado com diferentes sentidos, por algumas vezes concentrasse no processo de urbanização dos espaços e outras vezes, apenas, na certificação, legalização da posse. Em nosso entender as políticas de regularização fundiária devem incorporar as duas dimensões e ir mais além.

Diante disso, adotamos a definição de Alfonsin (1997, p. 24) que amplia o conceito.

“Regularização fundiária é um processo conduzido em parceria pelo Poder público e população beneficiária, envolvendo as dimensões jurídica, urbanística e social de uma intervenção que, prioritariamente, objetiva legalizar a permanência de moradores de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de moradia e, acessoriamente, promove melhorias no ambiente urbano e na qualidade de vida do assentamento, bem como incentiva o pleno exercício da cidadania pela comunidade sujeito do projeto.”

Dessa forma, vale salientar que o conceito abarca várias dimensões, a saber: a) a questão jurídica da titulação e do registro; b) a questão da urbanização dos assentamentos; c) a questão da adequação da legislação urbanística - a depender do regime urbanístico da área, d) a questão do apoio para a auto-organização, o associativismo e a cooperação mútua em iniciativas visando à melhoria da qualidade de vida e a participação ativa da comunidade. Porém, essas ações demandam por instrumentos eficazes de regularização e de ação pública.

Assim, para implementar as políticas de regularização e de habitação de interesse social foram criados alguns instrumentos de gestão que apesar das controvérsias estão sendo utilizados, com algum nível de sucesso, no país. Os instrumentos mais usados de acordo com pesquisa realizada, por Alfonsin (1997), em seis cidades brasileiras em 1997 são: a) as Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS para assentamentos surgidos espontaneamente e caracterizados por irregularidades jurídicas ou urbanísticas na ocupação do solo urbano; b) a Concessão do Direito Real de Uso – CDRU para posse de terras públicas; c) Apoio a Usucapião Urbana para posse de terras privadas; e d) Lei Federal nº 6766/79 e leis municipais de regularização de loteamentos para loteamentos irregulares ou clandestinos.

Com o avanço jurídico, conceitual, social, ambiental e cultural foi possível, ao longo do processo de uso destes instrumentos, fazer algumas melhorias na sua aplicação após a criação do Estatuto da Cidade. Portanto, algumas mudanças foram realizadas, como também, novos parceiros foram entrando na rede, um desses parceiros foi a SPU – Secretaria do Patrimônio da União que está contribuindo de forma efetiva com a Regularização Fundiária e a Habitação de Interesse Social no Brasil por meio da utilização de imóveis públicos da União para ações de regularização e novas habitações.

#### **4. Instrumentos de regularização dos bens imóveis da União**

A constituição de 1934, segundo alguns autores como Imparato e Saule Junior (2007, p. 103), já apontava a necessidade da propriedade cumprir a sua função social, mas só a

Constituição de 1988, em função do avanço histórico protagonizado, em grande parte, pelo movimento de moradia, deu tratamento diferenciado à função social da terra. Essa nova visão só começou a realizar mudanças a partir do governo Lula, então os órgãos governamentais, em especial a SPU, foram mudando a lógica exclusiva da arrecadação para incluir a lógica da função social.

Nesse sentido, a utilização de bens patrimoniais a fim de complementar a arrecadação de receitas, a partir de 2003, vem se adequando para incluir o princípio da função socioambiental da propriedade pública, e para tentar mudar o paradigma de que a “terra pública é terra de ninguém” para “terra pública é terra do povo brasileiro” (SPU 2010).

A história do desenvolvimento urbano no Brasil, como citada anteriormente, foi fortemente marcada por ocupações irregulares dos espaços urbanos, com a consequente marginalização dos ocupantes que não possuem a regularidade da posse, convivem com extrema insegurança e baixa qualidade de vida. Cabe ressaltar, que a irregularidade fomenta o mercado imobiliário que controla os altos preços dos espaços regulares e não permite que a população de baixa renda possa adquirir um imóvel de forma legal.

Esse ciclo vicioso fomenta o padrão excludente de ocupação do solo urbano e traz impactos negativos sobre as cidades. Dentre outros podemos citar: a destruição do meio ambiente, o fomento a violência e ao tráfico de drogas, como também, a falta de acesso ao financiamento e a criação de formas para coibir a circulação – o direito constitucional de ir e vir.

Dentre vários atores da rede é de fundamental importância, no âmbito da gestão do patrimônio da União, a Lei Federal nº 11.481/2007 que autoriza, dentre outras ações, o Poder Executivo, por meio da Secretaria do Patrimônio da União, a executar ações de identificação, demarcação, cadastramento, registro e fiscalização dos bens imóveis da União, bem como a regularização das ocupações nesses imóveis, inclusive de assentamentos informais de baixa renda. (CAZETTA, 2002).

No entanto, nesta nova ordem jurídico-urbanística brasileira o papel dos municípios como um dos principais responsáveis pela política urbana é extremamente relevante. Assim, os municípios precisam promover ampla reforma de suas ordens jurídicas, de acordo com os novos princípios constitucionais e legais; de forma a aprovar leis urbanísticas condizentes com o paradigma da função social e ambiental da propriedade e da cidade; e possa haver um re-ordenamento nas cidades brasileiras. Um desses importantes instrumentos é o Plano Diretor.

Neste contexto, a regularização fundiária adquire importância vital para o ordenamento urbano e para o resgate da dignidade humana. Para contribuir com essa ação o governo publicou a Medida Provisória 292/2006 que alterou a legislação federal que trata dos imóveis da União, com isso tornou-se possível viabilizar a execução da regularização e da habitação de interesse social.

A medida prevê em seu artigo 1º a utilização de instrumentos como a Concessão de Direito Real de Uso – CDRU, Concessão de Direito de Uso Especial para Fins de Moradia - CUEM e o Aforamento Gratuito. Em seu artigo 4º prevê a retomada de imóveis emprestados não utilizados para os fins do empréstimo, a extinção do aforamento por abandono. E em seu artigo 5º prevê a extinção das taxas sobre a utilização de bens imóveis da União, das autarquias, fundações e sociedades de economia mista, para a transferência a população de baixa renda.

Diante do exposto vamos descrever algumas formas que podem ser utilizadas para

regularização do uso dos imóveis da União.

A Concessão de Direito Real de Uso - CDRU - a Medida Provisória 292/06 modificou a redação do decreto 271/1967. Assim é possível aplicar este instrumento em terrenos da União, de forma remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel para fins de regularização fundiária de interesse social, quando a situação não couber a Concessão Especial de Uso para Fins de Moradia – CUEM.

A Concessão Especial de Uso para Fins de Moradia – CUEM – A Medida Provisória, acima citada, em seu artigo 22 de acordo com o artigo 4º da MP 2.220/01 afirma que este instrumento pode ser usado para as áreas da União, com os ocupantes que, até 30/06//2001, possuem como seu, por 5 anos, ininterruptos e sem oposição, até 250m<sup>2</sup> de imóvel público situado em área urbana e esteja sendo usado para fins de sua moradia e/ou de sua família, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título de imóvel urbano ou rural.

O Aforamento é o regime de utilização de bens, por meio do qual a União autoriza a terceiro, de forma gratuita ou onerosa, o domínio útil de imóvel. A MP 292/06 faz uma excelente modificação dispensando a licitação na modalidade de concorrência, na hipótese de aforamento de bens imóveis destinados ou efetivamente utilizados para programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social, por órgãos ou entidades da administração pública.

A Doação, este instrumento foi previsto no artigo 31 da Lei 9.636/98 e permite que a União possa doar bens imóveis de seu domínio a Estados e Municípios, Fundações, Autarquias públicas federais, estaduais e municipais.

Para fins de regularização fundiária, o mesmo artigo prevê excepcionalmente, em seu parágrafo 3º, que os entes que recebem o bem possam fazer alienação do mesmo; quando a finalidade for projeto de assentamento da população carente. No entanto, o produto da venda só poderá ser revestido para melhoria do projeto, instalação de infraestrutura e aquisição de equipamentos básicos.

A Medida Provisória 292/06 trouxe a possibilidade de doação dos imóveis da União para fundos públicos, nas transferências destinadas a regularização e a realização de programas habitacionais de interesse social.

A Zona Especial de Interesse Social – ZEIS – instrumento previsto pelo Estatuto da Cidade permite a demarcação e destinação de determinada área da cidade para abrigar, de forma prioritária, habitação de interesse social. Essa é a forma de garantir terras bem localizadas e providas de infraestrutura para uso da população de baixa renda e, também, de impedir a especulação imobiliária por criar uma reserva de mercado para habitação social.

Regularização fundiária em Imóveis da Extinta RFFSA (Rede Ferroviária) – A Medida Provisória 292/06 prevê que os imóveis não operacionais (não destinados a transporte ferroviário, preservação histórica, cultural e ambiental) da extinta RFFSA podem ser repassados à União, Distrito Federal, Estados e Municípios e aos próprios beneficiários de programas de regularização fundiária ou de provisão habitacional. Os imóveis não operacionais da extinta RFFSA serão transferidos a União que fará a incorporação e será a proprietária dos bens.

Para viabilizar as ações e as políticas voltadas para população de baixa renda, como também, cumprir a sua função socioambiental a SPU criou espaços de discussão, reflexão e trabalho que atuam de forma concreta, apesar de todos os entraves, em nível nacional.



Esses espaços e grupos tem como um de seus princípios a gestão participativa com os atores envolvidos.

## **5. Instrumentos de participação social: os Grupos de Trabalho da SPU**

Os GTE's foram constituídos com enfoque centrado na missão e na mudança da visão dos gestores da SPU em relação à destinação dos imóveis da União. A criação dos GTE's estabeleceu o debate sobre a necessária mudança de cultura dos gestores e servidores públicos da SPU em relação à política fundiária em imóveis da União e, definiu as estratégias e ações para viabilizar o acesso e a participação dos atores envolvidos com a política pública, por meio de espaços participativos de reflexão sobre a destinação dos mesmos para habitação de interesse social e regularização fundiária.

Os objetivos são : a) propor critérios para a transferência de áreas da União com vocação habitacional para associações e cooperativas de interesse social, nos termos do art. 18, § 1º, da Lei nº 9.636/1998; b) promover a avaliação da aptidão de imóveis da União e da extinta Rede Ferroviária Federal S.A.- RFFSA para destinação a programas de provisão habitacional de interesse social mediante levantamento da situação dominial e a realização de vistorias participativas; c) promover e fortalecer a gestão democrática nas ações de regularização fundiária e provisão de habitação de interesse social em áreas da União.

Tais objetivos visaram como resultado, além dos elencados acima, a destinação de imóveis ociosos da União para programas de regularização e habitação de interesse social; implementar a gestão democrática com participação efetiva; contribuir, segundo Rolnik (2007), com uma "ação curativa" realizada por meio da regularização plena dos assentamentos de baixa renda já consolidados; e uma "ação preventiva" para evitar novos assentamentos precários e ocupações em áreas de preservação cultural e ambiental, ambas as ações, em nosso caso, nos imóveis da União.

As cidades brasileiras e Latino Americanas são marcadas pela existência de assentamentos informais, lotes clandestinos, vilas e favelas que são espaços irregulares, insalubres, vulneráveis e na sua grande maioria, espaços públicos. No Brasil, durante muitos anos, o governo federal não atuou no tocante ao planejamento territorial urbano nem visou um desenvolvimento para o país que fosse pautado pela inclusão social e pela participação de todos os atores envolvidos.

Para implantar as ações, fortalecer a gestão democrática na criação de espaços de reflexão e de participação popular a SPU optou pela, como citado anteriormente, Criação do Grupo de Trabalho Nacional (GTN) para destinação de Imóveis da União para Habitação de Interesse Social, instituído pela Portaria nº 80 SPU/MP, DOU 27/03/2008.

Assim que constituído começou as suas ações e obteve os primeiros resultados. Os resultados foram: a) Articulação com Edital FNHIS – Produção Social de Moradia 2008; b) Indicação de 31 imóveis, que foram objeto de vistorias participativas composta por membros da GRPU, CAIXA e Sociedade Civil. c) 07 imóveis a serem destinados e outros 07 passíveis de destinação; d) Aprovação da proposta de constituição de GTE's permanentes nos estados e no DF; e) Articulação metodológica CAIXA-SPU.

Para a constituição do GTE's foram publicadas Portarias governamentais, pois assim ganham legitimidade jurídica na ação. São Grupos de Trabalho de relevante interesse para o bem geral. Os GTE's são compostos sob os mesmos moldes do GTNacional. As vistorias nos imóveis realizadas pelos GTE's são feitas pelos representantes do Movimento Social,

da SPU e da Caixa Econômica Federal.

Dessa forma, a política de destinação de imóveis públicos da União para habitação no Brasil deixou de ser, apenas, para órgãos públicos e passou a incluir as entidades privadas sem fins lucrativos, dentre elas as cooperativas e as entidades representantes de movimentos sociais por moradia. A SPU, em seu relatório de Gestão de 2010, divulgou as ações feitas e o resultado foi a destinação de 163 imóveis, com área total de 1.158.673,38m<sup>2</sup>, para projetos de habitação de interesse social com cooperativas e entidades sem fins lucrativos. Foram beneficiadas 6.112 famílias, em dois anos de existência dos GT's. (SPU, 2010).

Nas ações dos GTE's da SPU, vale ressaltar a experiência do Estado do Paraná, em que a opção metodológica de trabalho do Grupo de Trabalho Estadual– GTE/PR foi pela metodologia participativa intitulada ação-reflexão-ação, está baseada no "Círculo de Cultura" de Paulo Freire (1986) e na "Escola da Cultura" de Gramsci (1919) em que os problemas são apresentados, debatidos e as soluções aparecem dentro do próprio grupo. Após a ação, o grupo retorna, faz a avaliação e, se for necessário, refaz a trajetória ou muda a estratégia. A base da discussão foi o diálogo aberto e franco em que as proposições de cada membro e segmento é colocada, discutida e avaliada por todos visando o esclarecimento das ações e a viabilização da política.

Portanto, coube a cada um assumir a palavra como manutenção dos valores dados ou como intervenção no mundo. "Tudo se reduz ao diálogo, à contraposição dialógica enquanto centro. Tudo é meio, o diálogo é o fim. Uma só voz nada termina nada resolve. Duas vezes são o mínimo de vida" (BAKHTIN, 1999. p. 103).

## 6. Conclusão

Ao se pensar em política pública para habitação e regularização fundiária de interesse social e seguir a rede de atores é possível observar o avanço histórico, jurídico, político e social com o advento da criação do Ministério das Cidades, do Estatuto da Cidade e de Espaços de Participação das organizações do movimento popular, dos empresários, dos profissionais e das associações e cooperativas de moradores.

O arcabouço jurídico, social, político, econômico e urbanístico ganhou novas formas e a passos ora largos, ora lentos segue implementando as modificações tão necessárias e justas. Os movimentos por moradia merecem o devido destaque e o reconhecimento de sua relevante fatia nos avanços, pois este ator faz a luta diária para a efetivação da política, sendo em um momento parte da hegemonia e no outro a contra hegemonia, e as vezes atuando nos dois campos. Assim, estamos acompanhando e registrando as ações, pois tem cumprido o papel de impulsionar os atores na construção das ações coletivas necessárias para resolução dos problemas que ainda são muitos, neste campo.

No entanto, desejamos salientar e deixar aberto para futuros debates, que é urgente e necessário investir na mudança de cultura, principalmente, dos gestores e servidores públicos sobre a função social da propriedade, sobre os direitos sociais e sobre as mudanças legais e legítimas que ocorrem, que estão ocorrendo e que ainda ocorrerão, pois essas mudanças darão forças e legitimidade histórica às ações futuras. Como também, em nosso entender é preciso analisar os novos instrumentos de gestão e sua efetividade no âmbito desta política pública.

Para isso o aprendizado mais relevante é que é preciso continuar a abrir espaços públicos de voz e de discussão democrática dentro dos órgãos públicos, como também, possibilitar a

cada servidor/servidora e a cada cidadão/cidadã o conhecimento e a reflexão sobre as inovações decorrentes dos avanços e acúmulos históricos sobre o uso dos bens imóveis públicos, em especial, a Terra e sobre os instrumentos de gestão, em especial aos da participação e de definição, de forma deliberativa, sobre as políticas e a ação pública.

Por fim, a Constituição Federal de 1988 deu a propriedade uma nova lógica ao fazer com que o instituto deixasse de ser informado pelo direito privado e passasse a incluir, também, o direito público, na medida em que toda propriedade deverá cumprir a sua função social cujo conteúdo é definido pela Lei. Essa mudança alterou, substancialmente, o conceito de propriedade no Brasil. Portanto, acompanhar o processo de regularização, construção e destinação dos imóveis públicos é tarefa necessária e de ação contínua.

Após tais considerações salientamos que essa iniciativa caracteriza-se como uma inovação, tanto no campo político e social quanto no campo democrático e governamental. No entanto, mesmo com todos esses avanços, ainda temos muito que caminhar e mudar. Porque, as forças conservadoras dos partidos ligados ao latifúndio, as lutas internas e externas nas câmaras dos deputados e senadores em cada projeto de Lei, a luta diária do movimento social e de alguns órgãos federais em cada etapa de implantação da política pública, dentre outros fatores, às vezes fazem retroceder nas conquistas ou não permitem a sua implementação e enfraquecem a ação coletiva.

Um aprendizado efetivo foi que atuar com a ação coletiva (prática) e seguir a rede de atores (teoria), por meio do que nos ensina Latour (2012, 2013), são dois instrumentos na atualidade que permitem clarear, pensar e decidir sobre a realidade e as necessidades no âmbito da ação pública em relação à regularização fundiária e habitação de interesse social em Terras federais. Percebe-se que as conquistas se efetivaram, principalmente, porque a aprendizagem feita por cada organização envolvida no processo possibilitou os avanços. No debate entre atores e seus diferentes interesses, por meio da metodologia ação-reflexão-ação, o acordado foi fundamental para implementação da política pública gerida pela Secretaria do Patrimônio da União, junto com estados, municípios e movimentos sociais de moradia no Brasil. Confirmando, mais uma vez, que o controle social e a participação dos atores na definição das ações do estado tornam-se cada vez mais uma inovação democrática na forma de gestão das políticas públicas.

### **Referencias bibliográficas**

ALFONSIN, Betânia de Moraes. Direito a Moradia – Instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras. Rio de Janeiro. 1997.

BRASIL, Ministério das Cidades. Estatuto da Cidade, Brasília. 2001.

BAKHTIN, Mikhail. Marxismo e filosofia da linguagem: problemas fundamentais do método sociológico na ciência da linguagem. São Paulo: HUCITEC, 1999.

CAZETTA, Luís Carlos. Legislação Imobiliária da União. Anotações e comentários às leis básicas. SPU, Brasília, 2002. Acessado em 02 de janeiro de 2009 no [www.spu.planejamento.gov.br](http://www.spu.planejamento.gov.br)

FREITAS, Urânia Flores da Cruz; LINKEVICIUS, Daniela; LÚCIO, Magda de Lima; DAROIT, Doriana. Ação política nas cidades e o princípio educativo da luta: o Movimento Nacional da População de Rua em cena. VI Congresso Internacional em Governo, Administração e Políticas Públicas – GIGAPP, Madri, 2015.

- GRAMSCI, Antônio. *Maquiavel a política e o Estado moderno*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1968.
- HAESBAERT, Roberto. *Da Desterritorialização à Multiterritorialidade*. Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina – Universidade de São Paulo, 2005.
- LASCOUMES, P., LE GALÈS, P. 2012. *Sociologia da Ação Pública*. Maceió: EDUFAL, 2012
- LATOUR, Bruno. 2012. *Reagregando o Social*. Salvador: Edufba; Bauru, São Paulo: Edusc.
- \_\_\_\_\_. 2013. *Jamais Fomos Modernos: ensaio de antropologia simétrica*. São Paulo: Editora 34.
- LEFEBREV, H. *O direito a cidade*. São Paulo: Centauro, 2001.
- ROLNIK, Raquel. *Regularização fundiária sustentável – conceitos e diretrizes/ Raquel Rolnik [et al]* Brasília: Ministério das Cidades. 2007.
- \_\_\_\_\_. *A cidade e a Lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*, SEAPESP, Coleção Cidade Aberta, 1997.
- SAULE JUNIOR, Nelson. *Estatuto da Cidade – Instrumento de reforma urbana*. Caderno Polis, 2001.
- \_\_\_\_\_. e IMPARATO, Ellade. *Regularização Fundiária em Terras da União*. Raquel Rolnik [et al] Brasília: Ministério das Cidades. 2007.
- SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO – SPU. *Balanço da Gestão 2003/2010*, Brasília, 2010.