



Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais

ISSN: 1517-4115

revista@anpur.org.br

Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional

Ribeiro Leal, Suely Maria; dos Santos Borges, Jennifer  
MUDANÇAS PARADIGMÁTICAS, ENTRE A FORMULAÇÃO E A IMPLEMENTAÇÃO.

Política urbana e gestão do Patrimônio da União no Brasil

Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, vol. 14, núm. 1, mayo, 2012, pp. 11-27

Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional  
Recife, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=513951685002>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal

Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

# MUDANÇAS PARADIGMÁTICAS, ENTRE A FORMULAÇÃO E A IMPLEMENTAÇÃO

POLÍTICA URBANA E GESTÃO  
DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO NO BRASIL

SUELY MARIA RIBEIRO LEAL  
JENNIFER DOS SANTOS BORGES

**RESUMO** *O texto trata das mudanças introduzidas na Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União no Brasil, relacionando-as aos paradigmas de desenvolvimento urbano, que fundamentaram também a instauração do aparato institucional da política urbana atual. Procura-se discutir o papel do Estado na condução dessas políticas públicas no novo contexto da acumulação urbana das cidades e sua articulação com os interesses de mercado e as demandas da sociedade civil. Argumenta-se que a prioridade conferida à construção de um forte aparato institucional apoiado na primazia do planejamento inclusivo no nível da formulação da política, defronta-se com a interferência de fatores de ordem local no nível da implementação, levando a gestão a ser conduzida efetivamente em consonância com o arranjo de forças que constitui a governança urbana.*

**PALAVRAS - CHAVE** *Políticas Públicas; Política Urbana; Governança; Patrimônio da União.*

## INTRODUÇÃO

A elaboração do presente trabalho partiu da preocupação específica de se compreender melhor como se dá a gestão dos imóveis urbanos que pertencem à União, tendo em vista as tendências que se delineiam diante da nova dinâmica de acumulação urbana, advindas das transformações por que passam as sociedades capitalistas em consequência do fenômeno da globalização. O pensamento e a atuação sobre as cidades, nessa nova dinâmica, passam a caminhar segundo determinados padrões, que expressam uma tentativa de adaptação dos modelos e instrumentos herdados à lógica econômica, política e cultural do mundo globalizado. Conceitos como empreendedorismo urbano, planejamento estratégico, sustentabilidade e gestão democrática das cidades, ganham espaço no debate técnico e acadêmico, servindo para balizar as propostas de reforma institucional, que conduzem a intervenção pública sobre o desenvolvimento das cidades.

Nesse sentido, observa-se, no Brasil, o desdobramento de uma trajetória orientada para a reforma do aparato institucional que rege a política urbana nacional, tendo-se iniciado com a inclusão do capítulo da Política Urbana na Constituição de 1988, por meio do qual o direito à propriedade urbana passa a ser restringido pela obrigação do cumprimento de sua função social, sendo esta definida pelo planejamento urbano municipal. Tal mudança de concepção, ao interferir na proteção do instituto da propriedade privada,

subjugando-o ao atendimento do interesse coletivo, representaria, no entendimento construído neste trabalho, a emergência de um novo paradigma de forte repercussão na dinâmica urbana.

A mudança de paradigma, aqui levantada, teria fundamentado subsequentemente a construção de amplo aparato institucional, tanto em termos de legislação como de estrutura organizacional do Estado, voltado para o enfrentamento dos problemas urbanos, sob o ideário do planejamento democrático. Tratar-se-ia, pois, com base no estudo de Hall (1993), de uma mudança na política pública de terceira ordem, apoiada na aprendizagem social, e conduzida pela influência mútua de representantes do poder público e da sociedade, em função da instauração de um novo paradigma, sob a vigência de ideias amplamente aceitas.

Em relação à gestão do Patrimônio da União (o conjunto dos imóveis pertencentes à União) observa-se trajetória semelhante. A partir de 2003, são formuladas novas diretrizes para a Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União, tendo como fundamento a concepção de que a utilização desses imóveis deve ter consonância com o cumprimento de sua função socioambiental, em apoio aos programas estratégicos para a nação. Além disso, são estabelecidos, entre os princípios dessa gestão, a participação e o compartilhamento de responsabilidades entre diversas instâncias do poder público e entre este e a sociedade.

Assim como na reforma instaurada na política urbana, as mudanças introduzidas na gestão do Patrimônio da União concentram-se na construção de um arcabouço institucional voltado para orientar a ação estatal em torno do ideário de planejamento democrático ou inclusivo. O que se argumenta neste trabalho, no entanto, é que a implementação da política pública em nível local não acompanha, necessariamente, esse mesmo entendimento. Os resultados efetivos da gestão, expressos em consequências sobre o espaço urbano, refletiriam, na verdade, o equacionamento da coalizão de forças entre poder público, iniciativa privada e sociedade civil que constituem o que se denomina de “governança urbana” (Pierre, 2011). Desse modo, além de se verificarem divergências entre as finalidades estabelecidas na formulação da política e os resultados alcançados em sua implementação, assiste-se à adoção de diferentes papéis por parte do Estado, por meio de suas representações no nível central e no nível local.

A partir dessa reflexão, pretende-se fomentar a ideia, já levantada por Pierre (2011) em outros termos, de que “a política urbana importa, sim!” e, mais especificamente, de que a gestão do Patrimônio da União, por ser orientada sob a interferência da política urbana, é resultado também da expressão dessa política em nível local. Não se questiona, aqui, a relevância e o poder de orientação das instituições formuladas no plano central do Estado, nem se aponta para a predominância absoluta da governança urbana, ou da política local. Entende-se, sim, que há uma complementaridade entre essas instâncias e que, em função disso, a política urbana não pode ser negligenciada pela população. Cabe ao conjunto da sociedade dispor dos instrumentos de planejamento inclusivo institucionalizados na política urbana brasileira, a fim de se construir um projeto de desenvolvimento urbano pactuado coletivamente, no qual o Patrimônio da União seja aplicado em prol do interesse público.

Para uma explanação mais detalhada dessas ideias, apresenta-se, a seguir, uma breve revisão do referencial teórico utilizado, oriundo da Ciência Política. Em seguida, faz-se uma exposição quanto às mudanças observadas nas políticas públicas de desenvolvimento urbano e de gestão do Patrimônio da União, nas últimas décadas, no Brasil, concluindo-se com a análise e as considerações finais propiciadas pela confrontação com o aporte teórico.

## O APORTE DA CIÊNCIA POLÍTICA PARA A COMPREENSÃO DA PROBLEMÁTICA

Para a construção do argumento levantado neste trabalho, recorreu-se ao aporte teórico da Ciência Política associado ao neoinstitucionalismo, por meio do qual se discute o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos (Hall; Taylor, 1996). Tal referencial contribui na análise do problema de pesquisa para elucidar o papel das instituições que compõem o Estado na condução das políticas públicas. Estas são entendidas como a expressão do Estado em ação, seja no plano da formulação, em que se preparam as estratégias de atuação, seja em sua implementação efetiva.

Cabe esclarecer, inicialmente, a abrangência do significado atribuído neste trabalho às instituições, já que o termo assume definições variadas na produção científica, chegando a compreender as normas e regras de conduta informais que orientariam o comportamento humano, num sentido mais amplo, ou restringir-se às organizações do aparato estatal, numa acepção mais limitada. Paul Pierson, cita a descrição de Douglass North das instituições, como uma definição amplamente utilizada: “As regras do jogo em uma sociedade ou, de modo mais geral ... os limites inventados que moldam a interação humana” (North, 1990, apud Pierson, 2003, p. 3). Para os fins deste trabalho, o termo está sendo aplicado tanto em relação à estrutura organizacional do Estado – o seu aparato burocrático e administrativo por meio do qual as políticas públicas são implementadas – quanto às normas e regras que circunscrevem as ações da sociedade, considerando-se, no entanto, apenas aquelas ligadas a instrumentos formais, como leis, planos, contratos etc. Nesse sentido, afirma Peters (1999, apud Pierre, 2011, p. 6): “O mais importante é que a teoria institucional analisa a interação entre estes dois sentidos, ou seja, como as estruturas tornam-se portadoras de normas e valores sociais e como essas normas e valores tornam-se institucionalizados.”

Como se pretende, aqui, trabalhar particularmente no âmbito da política urbana e das políticas públicas a ela associadas, privilegiando-se a abordagem do conceito de governança, assume-se o entendimento de Jon Pierre (2011, p. 7), de que:

Estruturas políticas são importantes intervenientes no processo de governança, uma vez que definem objetivos coletivos e coordenam esforços públicos e privados em direção a esses objetivos. Instituição, no sentido mais abstrato, também importa; [...] diferentes normas e valores definidos como objetivos de governança moldam muito do que os atores podem contribuir para o alcance desses objetivos.

Se, por um lado, sustenta-se que as instituições constituem o meio pelo qual o Estado *conduz* as políticas públicas, por outro, reconhecem-se estas, as políticas públicas, como instituições, conforme Pierson (2003, p. 2): “A maior parte das ‘regras do jogo’ politicamente geradas que ajudam a moldar a vida dos cidadãos e das organizações nas sociedades modernas são, de fato, as políticas públicas.” E apesar de não ser intenção deste trabalho entrar no debate trazido por Pierson de que as políticas públicas influenciam a política, adota-se a consideração do autor de que as políticas públicas exercem importante papel na condução de assuntos de interesse público. Entende-se que, por conformarem-se como instituições, as políticas públicas inserem relevantes elementos às regras do jogo, interferindo, assim, no próprio desenrolar do jogo. Pretende-se focar, no entanto, a importância da política para a constituição das políticas públicas (num raciocínio que, segundo Pier-

son, seria mais trivial), privilegiando-se, particularmente, a política urbana local ou, de forma ainda mais precisa, a articulação de forças e interesses estabelecida entre atores locais no meio urbano, conforme definição de Pierre (2011, p. 1) para política urbana:

Política urbana é política da cidade. Ela define e regula como a cidade deve ser organizada, como deve alocar seus recursos e como – e por quem – deve ser governada. [...] Quando dizemos ‘política da cidade’ é com o entendimento de que política urbana, estritamente falando, refere-se à política em nível local.

A emergência do neoinstitucionalismo na Ciência Política teria decorrido da retomada da preocupação com a importância do aparato estatal na condução dos assuntos públicos, em contraposição ao movimento de retração do Estado perante a globalização e a supremacia dos interesses de mercado, que marcaram os governos Thatcher e Reagan, na Inglaterra e nos Estados Unidos, respectivamente. Segundo Peter Hall e Rosemary Taylor (1996, p. 195), a discussão do papel do Estado ganha evidência entre os teóricos do institucionalismo histórico – os autores citam, entre outros, Evans (1985) com sua obra *“Bringing the State Back”* –, para os quais o Estado não seria visto como um agente coordenador da confrontação de interesses concorrentes, “mas um complexo de instituições capaz de estruturar a natureza e os resultados dos conflitos entre os grupos”. O que se coloca em pauta seria, pois, o perfil de atuação do Estado na condução do desenvolvimento das nações, no nível central, ou da trajetória urbana, no nível local. Contrapõem-se aspectos de intervenção e regulação, relacionados a um Estado “forte”, com certo grau de autonomia, de um lado, a uma posição mais equânime na articulação com o setor privado e a sociedade civil, de outro, característica do perfil mais gerencial, em que as forças do mercado adquirem primazia na condução dos processos de desenvolvimento.

O contexto de globalização da economia e retração dos Estados nacionais teve também forte repercussão sobre a política urbana, refletindo-se na disseminação de modelos ditos gerenciais em substituição aos mecanismos tradicionais de gestão urbana. Como coloca Pierre (2011, p. 4): “O foco sobre questões gerenciais tem sido tão forte que chega quase a impedir a colocação de questões mais tradicionais de política urbana, como o planejamento urbano, a escolha da política e o alcance das políticas”, (*Sharpe and Newton, 1984*).” O embate entre planejamento e gestão, que confronta a administração urbana tradicional, de perfil regulador, com o modelo de empreendedorismo urbano (Harvey, 2005), formulado para garantir competitividade às cidades na atração de investimentos oriundos do fluxo global de negócios, torna-se assunto recorrente no campo dos estudos urbanos.

Por referir-se a uma discussão a respeito do nível local de atuação do Estado, e tendo em vista o grau de autonomia atribuído às cidades no contexto de reforma política característico da globalização, entende-se que o tipo de abordagem conferida à gestão urbana está relacionado às peculiaridades de cada território. O que, na leitura do neoinstitucionalismo histórico, conforme Hall e Taylor (1996), pode ser interpretado pela dependência da trajetória percorrida (*path dependency*), advogada pelos defensores da causalidade social:

[...] ao rejeitarem o postulado tradicional de que as mesmas forças ativas produzem em todo lugar os mesmos resultados, em favor de uma concepção segundo a qual essas forças são modificadas pelas propriedades de cada contexto local- propriedades essas herdadas do passado (Hall; Taylor, 1996, p. 200).

Reforça-se, com isso, a relevância da interação entre poder público, setor privado e sociedade civil, em nível local, na constituição do arranjo de interesses e forças que moldam a governança urbana, com base em que se define o modelo de desenvolvimento almejado. Daí a importância atribuída à política local na definição das políticas públicas relacionadas às cidades, adotando-se a abordagem de Pierre (2011, p. 5) sobre governança urbana:

Governança, ao contrário de ‘governo’, analisa a interação entre Estado e sociedade e a extensão em que projetos coletivos podem ser alcançados por meio de uma mobilização pública e privada articulada de recursos. Politicamente, isso significa que o setor público não tem que prestar todos os serviços públicos; ele pode coordenar a produção de serviços entre atores públicos em diferentes níveis institucionais, entidades privadas, ONGs e outros participantes potenciais. Academicamente, a governança inicialmente redireciona a atenção das instituições para os processos, e do exercício da autoridade política e jurídica para o empreendedorismo público e para a parceria público-privada. Isso foi descrito como uma ‘mudança de governo para governança’; uma escolha infeliz de palavras, já que o governo continua a desempenhar um papel fundamental, apesar de ter alterado o papel na prestação de serviços. [...] Certamente, o que mudou foi o papel do governo na governança (Pierre e Peters, 2000).

De outro ângulo, Peter Hall (1990), aborda a interação entre Estado e sociedade na definição de políticas públicas, conferindo significado especial ao processo de aprendizagem social, por meio do qual se enfatiza a relevância das ideias. O processo de aprendizagem de políticas públicas envolveria, além da avaliação de experiências passadas, a inserção de novos conceitos: “[...] Podemos definir aprendizagem política como um esforço deliberado para ajustar as metas ou técnicas de política à luz da experiência passada e das novas informações; a aprendizagem é revelada quando políticas se transformam como resultado desse processo” (Hall, 1990, p. 5).

Questionando as teorias “estadocêntricas”, por atribuírem alta independência ao aparato estatal na formulação de políticas públicas, em relação aos interesses organizados da sociedade e às coalizões eleitorais, Hall (1990) argumenta que há situações nas quais se evidencia forte interação entre Estado e sociedade, proveniente de pressões por demandas sociais. O autor refere-se, entre outros, ao trabalho de Hugh Heclo (1974), para o qual: “Parte significativa da interação política tem se configurado como um processo de aprendizagem social que se expressa através das políticas públicas” (apud Hall, 1990, p. 2). Nesse sentido, Hall (1990, p. 2-3,) afirma que:

De modo geral, a aprendizagem social tem sido tratada como uma dimensão da formulação de políticas que confirma a autonomia do Estado, mas pode ser que, ao invés de um processo que ocorre majoritariamente dentro do próprio Estado, a aprendizagem de políticas públicas seja intimamente influenciada pelas manifestações da sociedade.

Os autores da tendência que Hall (1990) classifica como adeptos a uma abordagem estruturalista do Estado atribuem aos grupos de interesse, aos partidos políticos e a outros atores externos ao Estado um importante papel no processo de formulação de políticas, argumentando que a estrutura e as ações passadas do Estado frequentemente afetam a natureza ou a força das demandas que esses atores articulam. Com o intuito de oferecer uma compreensão melhor do processo de aprendizagem de políticas públicas quanto ao

embate dessas duas posições (de um lado, a autonomia do Estado, de outro, a inserção da sociedade), pela observação do papel que as ideias exercem, Hall (1990) propõe analisar os processos de aprendizagem na formulação de políticas públicas, subdividindo-os em três tipos: de primeira ordem (quando são alteradas apenas as configurações dos instrumentos utilizados na implementação); de segunda ordem (quando se alteram as técnicas e os tipos de instrumentos); e de terceira ordem (quando envolve mudanças nas diretrizes ou nos objetivos delineados). O autor oferece a seguinte explicação:

[...] podemos pensar a formulação de políticas como um processo que envolve três variáveis centrais: os objetivos gerais usados para orientar as políticas públicas em um campo particular, as técnicas ou instrumentos das políticas usados para atingir esses objetivos, e as configurações precisas desses instrumentos. [...] Queremos distinguir o processo de aprendizagem associado a uma simples mudança no nível dos benefícios daquele associado a transformações potencialmente mais radicais de instrumentos fundamentais das políticas públicas ou de seus objetivos gerais (HALL, 1990, p. 5-6).

E, para realçar o papel desempenhado pelas ideias no processo de aprendizagem de políticas públicas, Peter Hall (1990) recorre ao conceito de paradigma, em analogia à concepção de “paradigmas científicos”, formulada por Thomas Kuhn. O paradigma em políticas públicas abrangeria um quadro de ideias e padrões, com os quais os formuladores trabalham, “[...] que especifica não apenas os objetivos da política e os tipos de instrumentos que podem ser utilizados para alcançá-los, mas também a natureza dos problemas para os quais se direcionam” (Hall, 1990, p. 7).

Essa construção teórica permite a apresentação de significativas conclusões no trabalho de Hall, que passam, inclusive, pelo debate entre incrementalismo e mudanças bruscas nas políticas públicas, mas que, essencialmente, fornecem explicações para as diferentes formas de desenvolvimento do processo de formulação (restrita ao Estado, ou submetida a pressões sociais). Hall identifica nos processos de aprendizagem de primeira e segunda ordem um mecanismo mais incremental de reforma de políticas públicas, que costuma restringir-se a discussões e procedimentos internos ao Estado. Já nos processos de terceira ordem, haveria uma mudança mais complexa na concepção da política pública, caracterizada como uma mudança de paradigma. E, nos casos de reformas paradigmáticas de políticas públicas, ocorreria uma expressiva interferência de pressões externas ao Estado, oriundas, principalmente, das classes intelectuais e políticas da sociedade, em função da instituição de certo consenso de ideias, que levaria à instauração de um novo paradigma. A institucionalização desse processo estaria condicionada a mudanças quanto à autoridade responsável pela política pública, o que envolveria também questões políticas.

Portanto, o movimento de um paradigma a outro que caracteriza a terceira ordem de aprendizagem provavelmente envolverá o acúmulo de anomalias, experimentação com novas formas de políticas e falhas nas políticas que precipitam uma mudança no locus de autoridade sobre as políticas e iniciam uma ampla disputa entre paradigmas concorrentes. Essa disputa pode muito bem ultrapassar os limites do Estado para uma arena política mais ampla. Ela só terminará quando os partidários de um novo paradigma assegurarem posições de autoridade sobre a formulação das políticas e forem capazes de rearranjar a organização e o padrão dos procedimentos operacionais do processo das políticas, de modo a institucionalizar o novo paradigma (Hall, 1990, p. 9).



Com base nesse referencial teórico, procurou-se analisar as mudanças observadas na política urbana brasileira e na política de gestão do Patrimônio da União recentemente, sob o argumento de que se trata de um processo de reforma de terceira ordem, conduzido em conformidade com a instauração de novos paradigmas de pensamento e de atuação sobre o urbano. Aponta-se para a possibilidade de existirem divergências entre o processo de formulação da política pública, no qual prevalecem princípios vinculados a um perfil de atuação estatal mais voltado para a regulação, apoiada no planejamento democrático ou inclusivo, e a efetiva implementação das ações em nível local, que estaria associada a um perfil de Estado gerencial, em função do qual, ter-se-ia uma gestão conduzida de acordo com o arranjo de forças e interesses que conformariam a governança urbana. É o que será discutido adiante. Antes, porém, apresentar-se-á um breve relato das reformas estudadas.

## **A POLÍTICA URBANA E A GESTÃO DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO NO BRASIL ATUAL**

Neste item procura-se oferecer uma explanação sobre o processo de revisão por que passou a política urbana nacional e a política de gestão do Patrimônio da União, nas últimas décadas, destacando-se algumas das inovações mais significativas. Entende-se que ambos os processos de formulação das políticas públicas foram fundamentados por princípios de planejamento democrático ou inclusivo, tendo sido apoiados pela instauração de um novo paradigma relativo ao pensamento e à atuação sobre o urbano.

### **A CONSTRUÇÃO DE UM NOVO CONCEITO PARA A POLÍTICA URBANA NACIONAL**

As discussões em torno da problemática urbana adquiriram grande evidência no Brasil, a partir da década de 1980, devido às preocupações levantadas sobre o acelerado processo de urbanização da população, que se deu de forma desordenada e bastante precária, com sérias consequências na acentuação da desigualdade social e ampliação da pobreza. Alertava-se para a necessidade de maior controle do Estado sobre o uso e a apropriação do solo nas cidades, tendo em vista a reversão, ou ao menos a redução, do quadro de exclusão socioespacial provocado pela excessiva valorização da terra no mercado imobiliário, que impedia o acesso igualitário dos cidadãos aos benefícios do desenvolvimento urbano. Segundo Rolnik (2008, p. 33): “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”. Gradativamente, esse discurso foi conquistando avanços na instauração de um arcabouço institucional, em termos de legislação e estrutura administrativa, voltado para o tratamento da política urbana por meio de diretrizes de âmbito nacional, fundamentadas em princípios de planejamento democrático ou inclusivo. Para Leal (2003, p. 42, grifo da autora),

O debate progressista acerca da descentralização do Estado tem como questão principal a necessidade de democratização da administração pública, da burocracia e dos partidos. Argumenta-se que a descentralização pode favorecer o desenvolvimento de modelos econômicos mais equilibrados e socialmente mais justos, através da multiplicação de estruturas de poder (Massolo, 1988) e da redefinição das relações Estado/Sociedade, ao promover a transformação



substantiva das relações do executivo com o legislativo, com o sistema partidário e os movimentos sociais (*Preteceille, 1989*).

Destaque-se, no entanto, que as premissas ideológicas que irão servir de base à Constituição cidadã de 1988 vão expressar duas direções principais. A primeira, fundada no ativismo democrático e a segunda no empreendedorismo urbano, cujo modelo de governança se apoia no protagonismo das cidades (Leal, 2003). É dentro desse contexto de ambiguidade, que o tratamento dado à questão da propriedade privada, em especial a fundiária, passa a ser incorporado a Constituição. Ou seja, embora o discurso se funde na função social da propriedade, ainda carrega a presença da primazia do mercado, o que irá se acelerar nas décadas mais recentes. Nesse sentido, o tratamento conferido ao direito à propriedade privada na Constituição de 1988, com a introdução do Capítulo da Política Urbana (arts. 182 e 183), e posteriormente, no Estatuto da Cidade (Lei 10.257, de 2001) submetendo-o ao cumprimento da função social pode ser apontado como marco fundamental da construção do aporte legal para a abordagem do problema do acesso ao solo urbano no Brasil. Na prática, contudo, a função social da propriedade continua a ser reduzida a algumas ações pontuais, a exemplo dos programas habitacionais e de regularização fundiária, diga-se de passagem, ainda de baixo fôlego.

Marcada por um histórico de dominação, exploração e extrema desigualdade e exclusão social, a questão da distribuição de terras no Brasil possui forte repercussão sobre o desenvolvimento urbano. E a acepção de direito pleno atribuída tradicionalmente ao direito de propriedade deixou seus resquícios no tratamento do tema. A inserção do conceito de função social representa a imposição do interesse coletivo sobre a liberdade de ação individual e, no tocante à propriedade urbana, refere-se a aspectos do uso e ocupação do solo. Segundo Chalhub (2000, p. 6):

Esse processo de transformação da propriedade corresponde a um contínuo processo de imposição de limitações que atingem os poderes do proprietário, interferindo na extensão e na intensidade desses poderes, impondo deveres e ônus ao titular do direito, em razão do interesse coletivo, daí resultando a concepção da propriedade como função social.

Fica evidente também, na norma constitucional, a intenção de combate à retenção de terras ociosas, para fins meramente especulativos, traduzida como a negação do direito de não uso por parte do proprietário, e a sujeição do aproveitamento da propriedade para os fins previstos no plano diretor, o que geraria um dever – uma obrigação de fazer – a ser cumprido pelo proprietário, como penalidade pela sua inatividade. Como coloca Chalhub:

Dada essa concepção, e a partir da consciência de que a configuração da cidade é fato coletivo dos mais relevantes, cuida a Constituição de retirar do titular da propriedade a faculdade de não-uso, nas hipóteses em que o plano diretor da cidade especificar determinado uso para a propriedade, daí resultando que a propriedade ociosa, nas circunstâncias definidas no plano diretor, deixaria de exercer sua função social (Chalhub, 2000, p. 20).

A implementação da política urbana, no entanto, por se constituir em competência da administração municipal, deve ter consonância com o planejamento urbano, estando a definição da função social sujeita ao que estabelece o plano diretor; assim, as penalidades pelo não uso da propriedade são aplicáveis apenas nas áreas delimitadas e destinadas a tal

fim. Desse modo, a exigência constitucional parece configurar-se em mais um instrumento de planejamento urbano, a ser utilizado (ou não) de acordo com a conjuntura política local, o que acompanha o entendimento de Harvey (2005, p. 171) de que: “O poder de organizar o espaço se origina em um conjunto complexo de forças mobilizado por diversos agentes sociais”. Assim, mesmo diante dos avanços resultantes dos marcos constitucionais, muitos instrumentos que regulam a função social da propriedade, a exemplo do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) Progressivo, emanam como mera panaceia devido, sobretudo, à incapacidade do Estado em fazer vigorá-los, à revelia do que determina o Estatuto da Cidade.

Em 2000, o direito à moradia foi incluído como direito social na Constituição, por meio da Emenda Constitucional 26. Em 2001, houve a aprovação do Estatuto da Cidade, Lei 10.257, regulamentando os capítulos constitucionais da Política Urbana, no qual são delineadas as diretrizes para o cumprimento da função social da propriedade e da cidade. No mesmo ano, entrou em vigor a Medida Provisória 2.220, que amplia as condições previstas no art. 183 da Constituição quanto à usucapião especial urbana para as propriedades públicas, federais, estaduais ou municipais, por meio da instituição da Concessão de Uso Especial para fins de Moradia, o que reforçaria a aplicabilidade da função social também à propriedade pública.

Em termos de estrutura administrativa, destaca-se a criação, em 2003, do Ministério das Cidades e do Conselho Nacional das Cidades, conferindo suporte sociopolítico ao movimento de reforma jurídica iniciado na década de 1980, como apontado por Edésio Fernandes (2010). A partir de então, na esteira da política conduzida no plano nacional sob a liderança de um governo de base ideológica socialista, as reivindicações levantadas pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana ganham respaldo na formulação de políticas públicas orientadas para enfrentar a questão urbana a partir da articulação entre políticas setoriais de habitação, mobilidade e saneamento, e do apoio ao planejamento urbano, conduzido pela administração municipal. Com a criação do Ministério das Cidades, “iniciou-se a construção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), congregando em sua definição os demais entes federativos (estados e municípios), os demais poderes do Estado (Legislativo e Judiciário) e a sociedade civil organizada” (Souza; Demaldi; Rosa, 2008, p. 138). Nessa perspectiva, a realização da 1ª Conferência Nacional das Cidades, em outubro de 2003, veio a consolidar a inserção participativa da sociedade na formulação da 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 coordenadas pelo Ministério das Cidades, com acompanhamento e deliberação do Conselho Nacional das Cidades, levaram à construção da nova Política Nacional de Habitação, em 2004. Na estrutura principal dessa nova política, tem-se o Sistema Nacional de Habitação, do qual faz parte o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), voltado para o atendimento da demanda de baixa renda. A Lei Federal 11.124/2005, que dispõe sobre o SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e institui o Conselho Gestor deste, estabelece as diretrizes a serem observadas na estruturação, organização e atuação do SNHIS, dentre as quais se destaca a “utilização prioritária de terrenos de propriedade do Poder Público para a implantação de projetos habitacionais de interesse social” (alínea c, do inciso II, art. 4º), que remete à aplicação do Patrimônio da União em ações voltadas à provisão habitacional de interesse social, o que será destacado adiante.

O SNHIS foi concebido como uma estrutura organizacional prioritariamente integrada, em consonância com os princípios de gestão compartilhada (entre os entes federa-

dos) e participativa (com a sociedade civil), para o enfrentamento do problema da moradia. Essa integração também visa promover a articulação da política habitacional com a política de desenvolvimento urbano expressa no plano diretor, conforme exigência quanto à aplicação de recursos do FNHIS em áreas urbanas, expressa no § 2º do art. 11 da lei.

Um importante avanço que pode ser apontado nesse novo marco regulatório da política habitacional é a inserção do terceiro setor como parceiro ativo das ações e projetos desenvolvidos. Souza, Demaldi e Rosa (2008, p. 148, grifo das autoras), destacam:

No final de 2007, foi sancionada a *Lei nº 11.578*, alterando a *Lei nº 11.124/2005* para permitir o repasse de recursos do FNHIS a entidades privadas sem fins lucrativos, marcando uma conquista histórica dos movimentos de luta por moradia, que reivindicavam o acesso direto de associações e cooperativas aos recursos do Fundo.

Acompanha os avanços legais a instituição de políticas públicas voltadas para a consecução dos objetivos em termos práticos. Como coloca Souza (2009, p. 8-9):

O *Programa de Habitação de Interesse Social – Ação de Apoio à Produção Social da Moradia* foi criado em 2008 a partir de proposta elaborada pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana, União Nacional de Moradia Popular (UNMP), Central de Movimentos Populares (CMP), Conferência Nacional das Associações de Moradores (CONAM) e o Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN). Com recursos do FNHIS, atende a entidades privadas sem fins lucrativos, vinculadas ao setor habitacional, e representa o atendimento a uma demanda histórica, marcada por marchas e jornadas de lutas pela reforma urbana e pelo direito à cidade. Com todo esse cenário de evolução da política habitacional, surge uma oportunidade de fomento e incentivo às experiências autogestionárias de produção social da moradia.

Outro avanço significativo na consolidação das condições de suporte à produção social da moradia foi conquistado com a promulgação da Lei Federal 11.888/2008, que assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social. Trata-se de mais uma forma de aproximação do poder público com a população beneficiária, constituindo-se mais significativamente na inserção de apoio técnico advindo do terceiro setor (entidades privadas sem fins lucrativos ou instituições tecnológicas, de ensino, e profissionais), na condução de processos para os quais essa ferramenta (a aplicação de conhecimentos técnicos em diversas áreas) é indispensável. O avanço legal também foi acompanhado da criação das condições institucionais necessárias à sua consecução, no âmbito da ação orçamentária de Prestação de Serviços de Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social, do Programa de Habitação de Interesse Social, executada com recursos do FNHIS, regulamentada pela Instrução Normativa n. 46/2009.

Os avanços citados foram fragilizados com a mudança do Ministro das Cidades e de todo corpo técnico comprometido com a proposta de reforma urbana o que veio a acarretar uma nova direção no projeto democrático que estava imbuído nas reformas institucionais promovidas anteriormente. No momento atual, com a eleição da presidente Dilma Rousseff, as ações da política habitacional estão centradas no programa Minha Casa, Minha Vida, gerido pelo Ministério das Cidades, que tem como objetivo ampliar a oferta de habitação popular pela indústria da construção civil a partir de subsídios governamentais aplicados ao financiamento habitacional. Em termos legais,

a instauração do programa Minha Casa, Minha Vida trouxe consigo um significativo avanço na regulamentação de questões ligadas à regularização fundiária urbana e especialmente à regularização fundiária de interesse social, temas esses tratados na Lei Federal 11.977/2009. Diante da necessidade urgente de garantir condições para a regularização fundiária dos novos empreendimentos habitacionais que seriam implantados com a execução do Minha Casa, Minha Vida, foi aprovada a inserção nesta lei de um capítulo sobre a regularização fundiária de assentamentos urbanos, antecipando a formalização de artigos que já vinham sendo discutidos no âmbito do Projeto de Lei 3.057/2000, que trata da revisão da Lei de Parcelamento do Solo (6.766/1979). Projeto este também bastante defendido em nome da regulamentação do tratamento de assuntos fundiários e urbanos nessa área de atuação.

E, apesar de ter sido concebido como um programa que articularia a política habitacional com o incentivo à dinamização da economia nacional em meio à crise mundial de 2008, pelo subsídio ao setor da construção civil, criou-se também no Minha Casa, Minha Vida, as condições para a inserção do terceiro setor, por meio da modalidade “Entidades”. Questiona-se, porém, a relevância dessa inserção, em função da proporção dos investimentos aplicados, visto que, conforme Fiori e Fix (2009, apud Souza, 2009, p. 24):

Do subsídio público disponibilizado pelo Programa Minha Casa Minha Vida, com recursos da União e do FGTS, 97% são destinados à oferta e à produção direta por construtoras privadas, enquanto apenas 3% ficam reservados a entidades sem fins lucrativos, cooperativas e movimentos sociais, para a produção de habitação urbana e rural por autogestão. [...] A pequena parcela destinada aos movimentos populares e às cooperativas justifica-se pela pouca capacidade de resposta desses a uma demanda em grande escala, além de apresentarem dificuldades e atrasos na execução das obras.

Diante do exposto, verifica-se que a construção do quadro institucional que orienta a política urbana nacional, em termos legais e de estrutura administrativa, esteve apoiada em princípios de planejamento inclusivo, por meio do qual se afirma o papel do Estado na regulação dos assuntos públicos ligados ao desenvolvimento urbano. A delegação das principais competências para o nível local de administração pública e a abertura à inserção do setor privado e do terceiro setor no apoio às políticas públicas refletem, por outro lado, a convivência com um modelo de atuação estatal mais próximo do gerencial, estando centrado no nível local o poder de condução da gestão urbana.

#### A CONSTRUÇÃO DE UMA NOVA POLÍTICA PARA A GESTÃO DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO

Acompanhando o ideário de gestão democrática da política urbana nacional, assiste-se a partir de 2003 a uma mudança significativa na condução da gestão do Patrimônio da União, sob a responsabilidade da Secretaria do Patrimônio da União – SPU, órgão vinculado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Governo Federal. De uma administração voltada prioritariamente para a arrecadação de receita pela utilização dos imóveis da União e para a alienação (por meio de venda ou permuta, significando a transferência para particulares), que caracterizava as gestões anteriores, a SPU assumiu em 2003 uma nova missão institucional, que passou a ser: “Conhecer, zelar e garantir que cada imóvel da União cumpra sua função socioambiental em harmonia com a função arrecadadora, em apoio aos programas estratégicos para a Nação”.

**1** Disponível em: <<http://patrimoniode todos.gov.br/politica-nacional-de-gestao-do-patrimonio-da-uniao-pngpu>>. Acesso em: 01 agos. 2010.

**2** A SPU produziu o documento "Balanço de Gestão 2003-2010", disponível em: <<http://patrimoniode todos.gov.br/politica-nacional-de-gestao-do-patrimonio-da-uniao-pngpu/balanco-de-gestao-2003-a-2010>>. Acesso em: 24 jul. 2011. Nele são ressaltados os resultados de ações voltadas para esse fim. Nesse período o órgão esteve sob a direção de uma mesma Secretária (arquiteta filiada ao Partido dos Trabalhadores – PT), enquanto o país era governado pelo Presidente Lula, do PT. Daí a homogeneidade da gestão nesses 8 anos.

Adota-se, então, uma nova abordagem na condução da Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União – PNGPU, cuja prioridade passa a ser: “Apoiar o desenvolvimento econômico, o equilíbrio ambiental, a inclusão sócio-territorial, a redução das desigualdades regionais e o fomento ao desenvolvimento sustentável, tendo o Patrimônio da União como recurso estratégico”.<sup>1</sup> Entre os princípios dessa nova política, passam a vigorar palavras de ordem como “transparência”, “inclusão social”, “gestão compartilhada” e “articulação do Governo Federal com a sociedade”, dentro de uma perspectiva de construção coletiva, participativa, do planejamento estratégico do órgão. Em termos legais, essa mudança de visão sobre o destino a ser dado ao Patrimônio da União encontrou respaldo na promulgação da Lei 11.481/2007, que alterou e introduziu novidades à legislação federal incidente sobre a gestão do Patrimônio da União (principalmente o Decreto-Lei 9.760/1946 e a Lei 9.636/1998), com a finalidade de adaptá-la às medidas necessárias à implementação da regularização fundiária de interesse social.

A inserção do Patrimônio da União em políticas de inclusão social e redução das desigualdades tornou-se prioridade da gestão da SPU entre 2003 e 2010,<sup>2</sup> sendo as ações voltadas para a regularização de assentamentos informais e provisão habitacional de interesse social em imóveis da União aquelas que mais se destacaram no tocante ao ambiente urbano. O princípio de que a destinação da propriedade pública federal deveria estar em consonância com o cumprimento de sua função socioambiental passou a orientar a gestão dos imóveis da União, que passaria a ser conduzida de forma compartilhada e participativa. Nesse sentido, foram criados diversos instrumentos de interação da SPU com outros órgãos e com a sociedade, dentre os quais se incluem o Projeto Orla, os Acordos de Cooperação Técnica, Comitês, Grupos de Trabalho etc.

Na esteira das ações desenvolvidas pela SPU com o intuito de democratizar a gestão do Patrimônio da União, foi criado em 2008 um Grupo de Trabalho Nacional – GTN, para discutir a destinação de imóveis da União para projetos de provisão habitacional de interesse social. Sua composição foi definida com base na estrutura representativa do Conselho Nacional das Cidades, ou seja, representantes do poder público federal, estadual e municipal, de movimentos populares, entidades de pesquisa, profissionais e acadêmicas, dos segmentos representativos dos trabalhadores, empresários, e das organizações não governamentais, contando também com entidades convidadas.

No mesmo ano, a SPU estabeleceu a criação de Grupos de Trabalho Estaduais – GTE’s nos moldes do GTN, levando a discussão do tema ao âmbito das Superintendências Estaduais do Patrimônio da União. Essas ações vieram a consolidar a meta estratégica na atuação da SPU de destinação de imóveis para provisão habitacional de interesse social a somar-se à regularização fundiária de interesse social. Esta era uma ação que já vinha sendo desenvolvida pela SPU em vários estados, principalmente em projetos vinculados ao Plano de Aceleração do Crescimento – PAC, mas que geralmente eram iniciativas que partiam dos entes públicos responsáveis pela execução dos projetos (companhias habitacionais, governos estaduais e prefeituras). Com a criação dos GTE’s, que contam com a importante atuação de representantes dos quatro principais movimentos nacionais de moradia, partiu-se para um modelo de gestão mais transparente e interativo, em que a SPU apresenta ao GTE a disponibilidade de imóveis sem uso em seus cadastros, para que os representantes avaliem conjuntamente a viabilidade desses imóveis para a implantação de projetos de provisão habitacional de interesse social e delibere sobre a destinação deles.

Com o lançamento do programa Minha Casa, Minha Vida, em 2009, o trabalho dos GTE’s passou a guardar mais afinidade com a modalidade “Entidades” do programa,

tendo o propósito de disponibilizar imóveis para a aplicação de recursos em projetos coordenados por entidades privadas sem fins lucrativos habilitadas no Ministério das Cidades. Focada no atendimento à população com faixa de renda familiar de até 5 salários mínimos (limite de baixa renda, segundo a legislação patrimonial), a disponibilização de imóveis da União para a implantação de projetos do programa tem sua relevância na desoneração dos custos de aquisição dos terrenos, facilitando, desse modo, a inserção do terceiro setor nessas ações.

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

Embora os requisitos essenciais do planejamento democrático estejam presentes no modelo institucional adotado, a política de gestão do Patrimônio da União não inclui em seus princípios o controle sobre a ação do mercado imobiliário em áreas de seu domínio permanecendo as regras de valorização fundiária impostas pelo empreendedorismo urbano. Nesse sentido, há manifestações da sociedade civil contra os valores das taxas cobradas por terrenos de propriedade da União, em face aos altos custos de valorização dos imóveis sujeitos a processos especulativos, sobre os quais se impõem correções correspondentes à valorização de mercado aos médios e pequenos proprietários que ocupam tais imóveis.

Esses fatores demonstram a necessidade na mudança das regras do jogo, seja por parte do poder público municipal, seja sobre o controle social que deve ser exercido pelos movimentos da sociedade civil.

## **REFLEXÕES SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS À LUZ DO NEOINSTITUCIONALISMO**

Afirma-se, aqui, que os aspectos reformistas da política urbana constituíram uma mudança de paradigma, porque foram redefinidos os objetivos de sua formulação e as técnicas e instrumentos a serem utilizados para alcançá-los. A formulação dessa nova política foi orientada pelo ideário da gestão democrática, da ampliação da participação, reforçando-se o papel do planejamento urbano e modificando-se a concepção anterior de exclusão dos espaços segregados das cidades, pela inclusão dos mesmos, embora de forma ainda residual.

Os novos paradigmas de desenvolvimento urbano e de planejamento e gestão urbanos em vigor incorporam e adaptam-se às mudanças ocorridas na lógica da condução da dinâmica urbana em função de processos mais gerais da economia e política mundial, referentes à reestruturação produtiva, globalização e financeirização dos investimentos, e revisão do papel dos Estados nacionais. Passam a vigorar conceitos de empreendedorismo urbano, de planejamento estratégico e democrático e de sustentabilidade urbana. Mas, para que novas ideias tomassem lugar na política urbana brasileira, precisava-se de um momento de instauração de uma autoridade política disposta e comprometida a promover a mudança de paradigma, o que ocorreu mais marcadamente a partir de 2003 até os dias atuais, durante as gestões de caráter social.



O processo de construção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano atual demonstra proximidade com as ideias levantadas por Peter Hall, ao analisar a relação entre o processo de aprendizagem social e a autonomia do Estado na formulação de políticas públicas, enfatizando o conceito de paradigma. As mudanças iniciadas com a inserção dos artigos da Política Urbana na Constituição de 1988 refletem a emergência de um novo paradigma de desenvolvimento urbano, que adquirira, a partir da década de 1980, forte respaldo intelectual e a adesão, por parte do movimento de Reforma Urbana, de um novo ideário como bandeira de reivindicação social. A “pressão social” exercida por acadêmicos e movimentos sociais, somada à absorção do ideário por partidos políticos de base socialista, teria levado a uma nova conquista na afirmação desse paradigma, somente 13 anos depois, em meio a uma situação política desfavorável, com a promulgação do Estatuto da Cidade, em 2001. Com a chegada ao poder de um partido político de base socialista, em 2003, no entanto, os ideais que fomentavam a “pressão social” até então exercida adquirem espaço para se consolidarem dentro de um arcabouço institucional mais favorável, diante da criação do Ministério das Cidades e do Conselho das Cidades.

Existem, portanto, muitos indícios de uma mudança de terceira ordem na política urbana brasileira nesse período, alimentada pela consolidação de um novo paradigma de desenvolvimento urbano no campo intelectual, que adquirira expressão como movimento de “pressão social” sobre o Estado a partir da década de 1980. Ao conquistar espaço na “luta de poder” político, com a vitória de um partido de base socialista, esse novo paradigma passa a se impor como orientador da formulação da política urbana, estendendo-se desse modo até os dias atuais. O Estado não teria, nesse caso, agido autonomamente; o processo de aprendizagem social teria partido da ação dos movimentos sociais, dos intelectuais, e de partidos políticos, em torno do novo paradigma de desenvolvimento urbano que emergiu.

Por outro lado, observa-se, ainda, a existência de certa distância entre a esfera da formulação da política pública e a esfera da implementação, diferindo também a forma de atuação do Estado em relação aos dois níveis. Enquanto na esfera central o Estado investe na formulação, por meio de forte aparato institucional (legislação e estrutura administrativa), vinculado à atividade de planejamento, nos governos locais, destaca-se a predominância de uma implementação voltada para a gestão, conduzida pela governança urbana. Orlando Santos Júnior e Daniel Montandon (2011, p. 48-49) consideram, na avaliação dos planos diretores produzidos pelos municípios desde 2001, que:

Em síntese, a análise indica a clara necessidade de se aprofundar a discussão nos municípios acerca da gestão democrática das cidades, de forma a dar efetividade aos canais de participação instituídos e incorporar a população, em especial os segmentos populares historicamente excluídos dos processos decisórios, na discussão dos projetos e programas urbanos e no processo de gestão das cidades. [...] a prática do planejamento urbano participativo nos municípios brasileiros ainda requer uma mudança de cultura que supere o pragmatismo, o imediatismo e as práticas tecnocráticas na gestão urbana.

Os autores concluem que: “A análise dos Planos Diretores e as experiências recentes de planejamento urbano no Brasil permitem concluir que estamos diante de grandes desafios na perspectiva da construção de novos paradigmas de planejamento e gestão das cidades.” (Santos Júnior; Montandon, 2011, p. 55). Essas observações refletem, de certo modo, a dificuldade de implementação nos municípios das políticas formuladas em nível nacional, levando ao não atendimento dos objetivos delineados. A centralidade do aparato



institucional erigido pelo Governo Federal estaria, então, perdendo força, ao atingir o nível local, dando lugar, em alguns casos, ao planejamento e à gestão urbanos estratégicos e à governança empreendedora.

Em relação aos aspectos da gestão do Patrimônio da União que se vinculam com a política urbana (sendo este o foco adotado no presente trabalho), destacam-se: a definição da missão institucional da SPU de buscar com que cada imóvel da União cumpra sua função socioambiental, em apoio aos programas estratégicos para a nação – o que remete à necessária articulação da destinação dos imóveis com o que estabelece o planejamento urbano municipal, por meio do plano diretor; a priorização das ações de regularização fundiária e provisão habitacional de interesse social; o desenvolvimento de canais de articulação com demais representantes da sociedade, como no Projeto Orla – Projeto de Gestão Integrada da Orla Marítima, no GTN e nos GTE's de Habitação de Interesse Social; entre outros. De um lado, verifica-se forte ênfase às políticas de inclusão social, de outro, prioriza-se o apoio aos programas estratégicos, dentre eles: o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, em evidência na atualidade; os projetos vinculados à preparação de cidades para sediar grandes eventos internacionais, como a Copa 2014 e a Olimpíada de 2016, com destaque para as intervenções previstas para a área portuária da cidade do Rio de Janeiro; e o programa Minha Casa, Minha Vida.

Observa-se, então, que a reorientação da gestão do Patrimônio da União, a partir de 2003, também reflete essa contraposição de tendências entre os princípios que regem a formulação da política em nível nacional e a lógica condutora da implementação em nível local. Constroem-se diretrizes para a consolidação de uma gestão do Patrimônio da União voltada para a utilização deste como recurso estratégico para a promoção de inclusão social, de redução das desigualdades, com base no cumprimento da função socioambiental dos imóveis que o compõem (o que está vinculado necessariamente ao planejamento urbano municipal). Mas, observa-se que os resultados efetivos da gestão em nível local, expressos nas destinações conferidas ao patrimônio imobiliário, possuem forte vinculação com a coalizão de forças que constituem a governança urbana. Ou seja, o Patrimônio da União é aplicado de fato, independentemente do planejamento (podendo estar em sintonia ou não com este), aos fins estabelecidos como prioritários pelo arranjo de atores que se delineia em nível local e que responde pela condução da dinâmica urbana. Esse arranjo que envolve representantes do Poder Público, da Iniciativa Privada e da Sociedade Civil, pode estar orientado para modelos de desenvolvimento urbano “empreendedor”, “inclusivo”, ou “sustentável”, por exemplo, havendo predominância de um modelo ou outro em cada caso, e não sendo tais modelos excludentes entre si.

O que se ressalta, portanto, não é a diferença entre a finalidade dada ao Patrimônio da União pela gestão local e aquela priorizada na formulação de sua política em nível nacional, mas, sobretudo, a predominância dos fatores políticos de ordem local sobre a condução dessa gestão, que interferem nos resultados da implementação da política pública, reforçando-se, ainda, o papel da governança urbana, em detrimento do planejamento, na indução do desenvolvimento das cidades.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na análise sobre a reforma implementada na gestão do Patrimônio da União, a partir de 2003, em relação às tendências recentes de revisão da política urbana no Brasil, dois

enfoques destacaram-se: 1) a preponderância do ideário do “planejamento inclusivo” na formulação do arcabouço institucional orientador da política urbana em nível nacional; 2) a tendência à implementação de ações locais sob a condução de arranjos de governança urbana, orientada pela visão de gestão estratégica fundada no empreendedorismo.

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

Tal discussão merece maior reflexão, tendo como ponto de partida a hipótese aqui levantada, de que embora seja plausível considerar as transformações recentes na política urbana e na política de gestão do Patrimônio da União como mudanças paradigmáticas, cabe questionar: i) o aparato institucional dessas políticas públicas atende aos objetivos de implementação, sendo alcançados os resultados pretendidos no nível local? e ii) em relação à gestão do Patrimônio da União, o que estaria determinando efetivamente as destinações —o cumprimento da função social dos imóveis ou as articulações políticas locais? Ou seja, a condução dessas políticas deve-se ao planejamento ou à governança urbana? Ou a ambos?

**Suely Maria Ribeiro Leal** é arquiteta e urbanista; professora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano e do Departamento de Arquitetura da UFPE; doutora em Economia Urbana pela UNICAMP; pós-doutora em Urbanismo pelo Instituto de Urbanismo de Paris; pesquisadora do CNPq. E-mail: suelyleal@terra.com.br

**Jennifer dos Santos Borges** é arquiteta e urbanista; mestre em Desenvolvimento Urbano; doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da UFPE, Secretária do Patrimônio da União – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. E-mail: jennifer.borges@ufpe.br

Artigo recebido em março de 2012 e aprovado para publicação em junho de 2012.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CHALHUB, M. N. *Propriedade imobiliária: Função social e outros aspectos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.
- FERNANDES, E. “O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística”. In: *O Estatuto da Cidade comentado*. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.
- HALL, P. A. *Policy Paradigms, Social Learning and the State: The case of economic policy-making in Britain*. Estudio/Working Paper, June 1990.
- \_\_\_\_\_; TAYLOR, R. C. R. *As três versões do neo-institucionalismo*. [Political Science and the three New Institutionalisms], publicado originalmente em Political Studies, dez. 1996.
- HARVEY, D. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005.
- LEAL, S. *Fetice da participação popular*. Novas práticas de planejamento, gestão e governança democrática no Recife-Brasil. Recife: CEPE, 2003.

- LEAL, S.; BORGES, J. *O patrimônio da União como recurso público a serviço do desenvolvimento urbano: Entre o planejamento inclusivo e a governança empreendedora*. Anais da II Conferência do Desenvolvimento – CODE, Brasília: IPEA, 2011.
- PIERRE, J. *The politics of urban governance*. Palgrave Macmillan, 2011.
- PIERSON, P. *Public Policies as Institutions*. Harvard University, 2003.
- ROLNIK, R. 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 JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. (Orgs.). *Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: Balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.
- SOUZA, C. V.; DEMALDI, R.; ROSA, J. S. “Regularização de assentamentos informais: o grande desafio dos governos e da sociedade”. In: *Acesso à terra urbanizada: implementação de planos diretores e regularização fundiária plena*. [Curso à distância], Ministério das Cidades, 2008.
- SOUZA, M. A. A. “Pensando a política nacional de habitação para a diversidade das famílias e dos municípios brasileiros”. In: *Desenvolvimento e Cidades no Brasil: Contribuições para o debate sobre as políticas territoriais*. Recife: FASE, Observatório das Metrópoles, 2009.

**A B S T R A C T** *This paper analyzes the changes introduced to the Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União no Brasil (National Policy of the Union Patrimony Management in Brazil), relating them to the paradigms of urban development, which grounded also the establishment of the institutional apparatus of the present urban policy. The State's role in conducting such policies in the new context of urban accumulation and its articulation with the market interest and demands of civil society are discussed. It is argued that the priority given to building a strong institutional apparatus supporting the primacy of an including planning at the level of policy formulation, once confronted with the interference of local factors at the implementation level, led the administration to be conducted, in fact, according to the arrangement of the forces that constitute the urban governance.*

**K E Y W O R D S** *Public Policies; Urban Policies; Governance; Union Patrimony.*