

Patrimônio da União: uma nova visão

Por que a União tem patrimônio imobiliário?

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 20, definiu quais são os bens imóveis da União. Esse rol revela um leque de razões que justificam a dominialidade do poder central sobre a terra: a defesa da soberania nacional; a conservação do meio ambiente; a proteção aos povos indígenas, habitantes e “proprietários” originais do território brasileiro; o controle sobre a exploração dos recursos naturais; a garantia da propriedade sobre os imóveis adquiridos pela União.

No Brasil, a terra e o direito à propriedade foram tratados, desde o início do processo de colonização, sob a ótica estrita da especulação, ou seja, da exploração da propriedade em benefício – especialmente econômico – de seu proprietário. Associava-se, em uma só equação: terra, riqueza e poder. Essa lógica de tratamento da terra era também aplicada ao patrimônio público: o Estado – reflexo da sociedade – sempre olhou suas propriedades sob a perspectiva prioritária das transações onerosas.

Os próprios interesses de defesa do território, no início da colonização, representavam a garantia do monopólio de exploração das riquezas naturais da Colônia pela Coroa. Por isso, o início da terra pública, no país, está assentado na propriedade do Rei sobre o território brasileiro. E, desde então, a terra foi distribuída conforme os interesses do governante em uma relação promíscua com os particulares – a distribuição das sesmarias.

Ao longo dos anos essa lógica não apenas pautou a relação governo-sociedade como também levou o Estado a adquirir imóveis dominiais como forma de investimento – prática corrente entre os particulares.

A lógica da supremacia dos interesses do proprietário na utilização da propriedade produziu, nas cidades e no campo, a consolidação e o agravamento do processo de exclusão sócio-territorial de um contingente crescente de pessoas, impedidas, no campo, de permanecer trabalhando na terra e, nas cidades, de ocupar legalmente o território – adquirir um lote, construir sua moradia.

A partir da intensificação das lutas rurais e urbanas pela inclusão social e territorial, teve início a construção de um novo paradigma, segundo o qual a terra, pública ou privada, deve cumprir uma função social, que prevalecerá sobre o direito individual à propriedade.

Em 1988, os constituintes, em sintonia com as lutas sociais e com as tendências internacionais, contemplaram novas razões na definição do patrimônio imobiliário da União, com especial destaque à proteção ambiental: são da União as águas e as praias fluviais situadas em territórios de seu domínio, as que cortam mais de um estado e as que situam na fronteira; o mar territorial e a plataforma continental; os terrenos de marinha, situados na costa marítima; as cavernas; entre outros.

Em consonância com o rápido avanço de problemas relativos ao meio ambiente e a consciência de que o equilíbrio ambiental – ou seu oposto – não vê fronteiras

territoriais, administrativas ou temporais (entre gerações), o Poder Público, em inúmeros países, tem sido levado a assumir ou a intensificar a função de gestão territorial e ambiental, o que inclui o domínio público de uma parte do território: aquela essencial à garantia da qualidade de vida às futuras gerações.

Em países ricos, isso se concretizou por meio de programas de desapropriação e aquisição de áreas pelo Poder Público, como maneira de garantir políticas de preservação e de resolver os problemas com proprietários particulares. Esse tipo de solução é inviável para os países pobres. Nesse contexto, o Brasil tem situação privilegiada, visto que, por determinação legal, tem como Patrimônio Público a maior parte da faixa litorânea, além de margens de rios e outros territórios que abrigam importantes ecossistemas.

Finalmente, vale acrescentar que, no Brasil, a propriedade da terra continua tendo significado crucial na distribuição da população, tanto urbana quanto rural. No campo ou na cidade, terra ainda significa poder e riqueza. Não possuí-la, por outro lado, significa exclusão. Neste contexto, o papel do Estado é decisivo para atender quem está excluído do acesso à terra pelas vias formais do mercado, garantindo direitos fundamentais a toda a população.

Por isso, as políticas de Reforma Agrária, de Regularização Fundiária de Assentamentos Informais, de Comunidades Tradicionais e de Moradia Social são prioritárias ao Governo Lula, que tem como um de seus eixos a inclusão social. Eis aí mais uma razão para a União possuir imóveis: desempenhar papel ativo na gestão do território, identificando a vocação de cada imóvel do patrimônio público no atendimento dos interesses nacionais e no cumprimento da função socioambiental.

Função social da propriedade: do que se trata?

A Constituição Federal de 1988 garante o direito de propriedade, nos moldes do que fora expresso nos textos constitucionais brasileiros até então. Por outro lado – neste ponto inovando em relação às anteriores – a Carta Magna reconhece, de forma inquestionável, que a propriedade atenderá a uma função social.

Esse novo paradigma – resultado de um processo evolutivo de mudanças culturais e sociais – não está de todo consolidado. São inúmeros os cidadãos que ainda vêem a propriedade com a finalidade única de obtenção de renda, sem dar-se conta de que isso pode restringir o direito fundamental à moradia de outrem ou, ainda, o direito de todos aos benefícios da cidade ou do trabalho. Certamente, esse panorama tem rebatimento nas instituições públicas.

O Governo Federal, nesta gestão, compreendeu, de fato, o significado dessas transformações e trouxe para o âmbito da administração do seu próprio patrimônio o preceito constitucional, gravado desde 1988. Os valores expressos no novo modelo de gestão patrimonial inspiraram a redefinição da missão institucional da Secretaria do Patrimônio da União (SPU): *“conhecer, zelar e garantir que cada imóvel da União cumpra sua função socioambiental, de forma harmônica com a função arrecadadora e em apoio aos programas estratégicos da Nação”*.

Fica expresso, assim, que o patrimônio da União compreende áreas passíveis de cumprir uma função arrecadadora assim como áreas que desempenham

importante função social ou ambiental, sem prevalência de um em detrimento do outro. Cada qual com sua vocação, identificada sob a ótica do interesse público – de todos os brasileiros e brasileiras, reais proprietários do patrimônio da União.

Exemplo dessa harmonia está no que estabelece o Protocolo de Kyoto, assinado em 1997, indicando que as iniciativas para redução de poluentes e para preservação do meio ambiente tendem a ser cada vez mais valorizadas, haja vista a comercialização de Reduções Certificadas de Emissões (CERs) no mercado internacional. Uma das modalidades previstas para comércio é o seqüestro de carbono, cujo conceito se baseia na absorção de gás carbônico, pelas coberturas vegetais. O Estado brasileiro detém um patrimônio com imenso potencial para servir como lastro dessas negociações, indicando a possibilidade de arrecadação de forma totalmente sustentável: pela preservação do patrimônio em seu estado natural.

A aplicação do cumprimento da função social da propriedade à gestão dos bens da União constitui um dos fundamentos do processo de transição para um novo modelo econômico e social, iniciado e liderado pelo Governo Lula, que permitirá superar as limitações impostas pelos paradigmas adotados por governos anteriores.

Representou um marco, neste sentido, a edição da Medida Provisória nº292, de 26 de abril de 2006, que trouxe alterações legais que visam a facilitar os processos de regularização fundiária de interesse social, especialmente em terras da União. O Governo Federal, assim, toma a iniciativa de colocar o tema na agenda política brasileira, mostrando a disposição de aplicar seus próprios imóveis a um fim social de tamanha relevância: a reparação das falhas de um modelo de ocupação da terra que deixou parcelas enormes da população brasileira à margem do usufruto de seus direitos, garantindo-lhes, agora, a segurança na posse da moradia digna.

O que vem sendo feito desde 2003?

Essa nova orientação política culmina na redefinição dos objetivos da gestão do patrimônio da União, com uma nova visão estratégica: superar as práticas meramente cartoriais para se qualificar como instituição ativa na execução de programas prioritários de governo.

Assim se não apenas resgata um mandamento constitucional, mas se revitaliza esta política, por meio da articulação com os outros entes federados, com a sociedade civil e com programas estratégicos do governo federal.

Nessa nova orientação, o exercício da gestão compartilhada do patrimônio é prioritário, o que inclui a consolidação das relações entre os diversos entes federativos e o estabelecimento de parcerias efetivas com os atores envolvidos no processo de administração do patrimônio da União, sem abrir mão do papel privilegiado de coordenação que a União desempenha nessas relações.

Contribuindo para a inclusão social e territorial

Reconhecendo os efeitos perversos do processo histórico de ocupação territorial no Brasil, é preciso corrigir as distorções que se perpetuaram historicamente e

desconstituir os mecanismos que consolidaram e ampliaram a exclusão. Assim, definiu-se como um dos três eixos de gestão da política **a contribuição para a inclusão sócio-territorial**, que tem como objetivos estratégicos a regularização fundiária de interesse social e o apoio ao desenvolvimento local e regional.

O primeiro deles tem se concretizado, principalmente, pela ação direta na regularização fundiária dos assentamentos informais situados em terras da União, no âmbito do Programa Papel Passado, incluído como Meta Presidencial pela Casa Civil. Já foram iniciados processos de regularização que beneficiam cerca de 418 mil famílias da baixa renda, sendo que, destas, aproximadamente 16 mil já receberam o título do lugar onde moram, tendo, finalmente, a garantia na posse de sua moradia.

Destaca-se a iniciativa inédita de regularização fundiária nas áreas de várzeas de rios federais, como o Amazonas e o Solimões, onde mais de 250 mil famílias vivem de atividades extrativistas há várias gerações, sem qualquer título de posse da terra. A União se dispôs a reconhecer, pela primeira vez, a ocupação das várzeas por essas famílias, conferindo-lhes um endereço – requisito para acesso a programas governamentais e a crédito –, a possibilidade de continuidade das atividades extrativistas de maneira sustentável e o fortalecimento frente às pressões pela disputa daquelas terras.

Que também se dá em articulação e apoio a programas governamentais como os de moradia social (Programa de Arrendamento Residencial – PAR e Crédito Solidário), de regularização fundiária para comunidades tradicionais (Brasil Quilombola e Pró-Várzea da Amazônia), de desenvolvimento agrário (Programa de Reforma Agrária) e de apoio à saúde (Farmácias Populares).

Completam o leque de atividades próprias da gestão patrimonial inúmeras transações imobiliárias, envolvendo ou não a entrada de recursos, tais como alienação, aforamento, entrega a órgãos da Administração Federal, cessão, arrendamento, entre outras que têm sido destinadas a projetos de interesse social e cultural, fomento econômico, geração de emprego e renda, incremento de infraestrutura, bem como de apoio à melhoria na prestação de serviços públicos por prefeituras, governos estaduais e órgãos públicos federais.

Cuidando com responsabilidade do patrimônio público

Como segundo eixo estratégico, estabeleceu-se a **responsabilidade na administração do patrimônio**, traduzida nos objetivos de ampliar e consolidar a arrecadação de receitas patrimoniais e de ampliar e qualificar a base cadastral dos imóveis da União e de seus ocupantes.

Neste sentido é preciso superar o mito que opõe a função arrecadadora à função social do patrimônio, acreditando na possibilidade de equilíbrio entre ambas, uma vez que são decorrentes do mesmo propósito: a identificação da melhor vocação de cada imóvel, seja de regularização fundiária, moradia popular, instalação de empreendimentos turísticos, portuários, culturais etc.

Assim, não se renuncia à função arrecadadora. Ao contrário, acredita que a terra pública é patrimônio de todos – rompendo, em definitivo, com a idéia de que é

“terra-de-ninguém” – e que isso constitui o fundamento das ações de cobrança daqueles que podem e devem pagar.

De um lado, os que ocupam terra pública e nela realizam investimentos privados, destinados à habitação ou à geração de emprego e renda, prestam sua contribuição, sob a forma de pagamento regular, pela utilização do patrimônio que é de todos. De outro, institui-se a gratuidade quando o patrimônio é destinado ao reconhecimento dos direitos fundamentais, seja de comunidades tradicionais ou da população de baixa renda. Conforma-se, assim, um conjunto de procedimentos que se orientam, igualmente, para o cumprimento da função social da propriedade e da justa distribuição dos ônus e dos benefícios dos investimentos públicos.

Voltando-se para o público

Como terceiro eixo de gestão, estabeleceu-se a **consolidação do servir ao público**, tendo como objetivos estratégicos a excelência no atendimento ao público e a ampliação e qualificação de recursos humanos.

No IV Encontro Nacional da SPU, realizado em junho de 2005, foram propostas ações para implantação dos Núcleos de Atendimento ao Público – NAPs em todas as Gerências Regionais. Para isso, foram constituídos dois Grupos de Trabalho, para definir diretrizes comuns a todos os estados no que diz respeito a estrutura física e a consolidação documental para o atendimento ao público.

No que diz respeito aos recursos humanos, em 2005 foi criada a Gratificação de Incremento da Arrecadação do Patrimônio da União (Giapu), que se insere no âmbito das políticas de valorização dos servidores, buscando recuperar a motivação pessoal e institucional e resgatar a importância da missão de cuidar do patrimônio dos brasileiros.

Mensalmente, são apurados indicadores, permitindo a consolidação de uma cultura baseada no cumprimento de metas, na discussão transparente de parâmetros de gestão, na definição coletiva de ações e na avaliação rotineira dos resultados alcançados. Vale destacar que os indicadores escolhidos para cálculo da Giapu estão relacionados às políticas prioritárias da Secretaria, à busca da eficiência na gestão e ao cumprimento da Missão da SPU.

Destaca-se, ainda, que, em 2006, foi realizado concurso público para provimento de 250 cargos do Plano de Classificação de Cargos (PCC) na SPU, estimando-se que os aprovados tomarão posse até o mês de agosto.

A estruturação para implementar a política

Historicamente, a ausência reiterada de uma política orientada para a discussão e a garantia da função social da propriedade pública consolidou uma imagem negativa da ação do governo federal na gestão dos imóveis públicos: a de que tinha a arrecadação como um fim em si mesma e não como a justa contribuição dos que ocupam a terra pública, na condição de sujeitos privados, possibilitando ao Estado obter recursos para investimento em outras ações ou programas.

Essa imagem teve dupla ressonância negativa: externamente, acabou por alimentar práticas baseadas na lógica especulativa da propriedade privada, pelo exemplo de atuação do próprio Estado; internamente, provocou a cristalização do órgão executor da política, com características eminentemente cartoriais: burocrática e ineficiente.

No período 2004/2006, foi possível implementar diversas iniciativas para dar consecução ao processo de reorientação da gestão organizacional e operacional. A discussão e a definição sobre a Missão da Secretaria do Patrimônio da União, os componentes da Visão de Futuro e os Objetivos Estratégicos para atingir o futuro desejado se deram de forma participativa, com todos os gerentes regionais, utilizando a metodologia de Investigação Apreciativa.

A partir daí, institucionalizou-se uma prática de gestão participativa e estratégica na SPU. Implantaram-se novas instâncias de decisão e gestão: a Diretoria Colegiada composta pelo titular da Secretaria do Patrimônio, seu Adjunto, o Chefe de Gabinete e os diretores; o Conselho Estratégico – composto pela Diretoria Colegiada à qual se somam 5 gerentes regionais eleitos entre seus pares, para estabelecer as orientações estratégicas; e o Colegiado Gerencial, instituído para decisões sobre a implementação de ações prioritárias e sobre temas transversais da Secretaria (Diretoria Colegiada, Coordenadores-Gerais e assessoria do Gabinete). Somam-se à atuação dessas instâncias os Encontros Nacionais de Gestão Estratégica, que contam com a participação de todos os Gerentes Regionais, para compartilhamento e construção dos planos de ação da Secretaria.

Quais os desafios e as propostas?

A proposta, construída a partir da prática de gestão acumulada nesses três anos e meio de governo, é avançar na constituição de um SISTEMA DE GESTÃO INTEGRADA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO, que congregará e articulará os órgãos e instituições que tenham sob sua responsabilidade imóveis do patrimônio da União.

Para tanto, é preciso, inicialmente, consolidar uma **Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União**, tendo como principal diretriz a inserção do patrimônio público como recurso estratégico para a implementação de políticas públicas voltadas para um novo modelo de desenvolvimento econômico e social, baseado em premissas de inclusão sócio-territorial, de redução das desigualdades regionais e de fomento ao desenvolvimento sustentável.

A implementação dessa política deverá ser conduzida com base na **gestão democrática e compartilhada do patrimônio da União**, consolidando as inovações introduzidas na condução da SPU nos últimos anos, de um lado, na relação Estado-Sociedade e entre as diferentes esferas governamentais e, de outro, na participação interna de gerentes regionais e servidores.

É no território que se concretiza a função socioambiental dos imóveis da União e a Constituição Federal delegou ao Município a responsabilidade sobre a ocupação e o uso do solo, discutida de forma participativa com a sociedade. Além disso, a Constituição Federal gravou a participação social como fundamento das políticas públicas e da gestão governamental.

Assim, propõe-se a institucionalização da prática de formação de comitês de gestão compartilhada do patrimônio da União, a partir da valorização das parcerias do governo federal com os outros entes federativos e da participação efetiva da sociedade, nos moldes do que já é realizado na implementação do Projeto Orla e em vários acordos de cooperação estabelecidos entre a SPU e governos locais, estaduais e entidades da sociedade civil.

A inserção da Secretaria do Patrimônio da União nesse Sistema de Gestão Integrada do Patrimônio da União necessitará, sem dúvida, de uma **nova estrutura institucional**. A reestruturação proporcionará a conclusão do processo de revitalização da Secretaria, em consonância com as iniciativas de reorganização do Estado, permitindo acabar com a inércia conservadora e burocrática da instituição.

O papel a ser desempenhado pela SPU pode ser tanto o de administrar diretamente todos os imóveis que compõem o patrimônio da União, incluindo os que hoje pertencem a autarquias e empresas públicas, ou se constituir como órgão central de um sistema estruturado, responsável pela coordenação da execução descentralizada. Caberá ao avanço das discussões neste sentido a definição do melhor desenho para o desempenho das funções atinentes à gestão e à administração desse patrimônio de forma unificada.

Essa nova etapa no processo de reorganização da SPU deverá contar, finalmente, com **a revisão e a consolidação da legislação pertinente**, em consonância com o recente marco legal referente à gestão do território – Constituição de 1988, Estatuto da Cidade, Projeto de Lei nº 3.057/2000 (Revisão da Lei 6.766/79, que trata do Parcelamento do Solo Urbano) e Legislação Ambiental – com ênfase na instituição de mecanismos regulatórios de proteção e destinação do patrimônio da União, sob o comando constitucional da função social da propriedade.

O conjunto das medidas apresentadas – política-gestão-estrutura-legislação – deve ser pensado de maneira articulada, necessária ao aprimoramento dos mecanismos de destinação socioambiental dos imóveis da União, fortalecendo uma postura institucional mais propositiva – no uso e na otimização do patrimônio – e mais preventiva – no cuidado e na proteção desse patrimônio – em articulação com os outros entes federados e com a sociedade civil.

Brasília, abril de 2006