



Universidade Federal de Pernambuco  
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano

JENNIFER DOS SANTOS BORGES

# TERRAS DA UNIÃO – PATRIMÔNIO DE QUEM?

## Sobre produção e apropriação do espaço urbano em terras públicas

Data SIO: NOAA, U.S. Navy, NGA, GEBCO  
Image © 2015 DigitalGlobe

Imagem da cidade do Recife obtida no Google Earth com sobreposição de manchas indicando os terrenos de marinha (em vermelho) e acrescidos de marinha (em amarelo) – bens da União conforme artigo 20 da Constituição Federal.

8°04'29.46"S 34°56'35.91"O elev 7 m altitude do ponto de visão 15,65 km

Google earth

Recife – Pernambuco  
2015

Recife

N

**JENNIFER DOS SANTOS BORGES**

**TERRAS DA UNIÃO – PATRIMÔNIO DE QUEM?**  
**Sobre produção e apropriação do espaço urbano em**  
**terras públicas**

Tese apresentada à Universidade Federal de Pernambuco, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano, para obtenção do título de doutor.

**ORIENTADORA: SUELY MARIA RIBEIRO LEAL**

Recife – Pernambuco  
2015



Ata da quarta defesa de TESE de Doutorado, do Programa De Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano do Centro de Artes e Comunicação da Universidade Federal de Pernambuco, no dia 15 de abril de 2015.

Aos quinze dias do mês de abril de dois mil e quinze (2015), às 10 horas, no Mini Auditório 02 do Centro de Artes e Comunicação da Universidade Federal de Pernambuco, em sessão pública, teve início a defesa da Tese intitulada "TERRAS DA UNIÃO - PATRIMÔNIO DE QUEM? SOBRE PRODUÇÃO E APROPRIAÇÃO DO ESPAÇO URBANO EM TERRAS PÚBLICAS" da aluna JENNIFER DOS SANTOS BORGES, na área de concentração Desenvolvimento Urbano, sob a orientação da Professora Suely Maria Ribeiro Leal. A doutoranda cumpriu todos os demais requisitos regimentais para a obtenção do grau de Doutor(a) em Desenvolvimento Urbano. A Banca Examinadora foi indicada pelo colegiado do programa de pós-graduação em 09 de dezembro de 2014, na sua 9ª Reunião ordinária e homologada pela Diretoria de Pós-Graduação, através do Processo Nº 23076.015283/2015-09 em 15/04/2015, composta pelos Professores: Suely Maria Ribeiro Leal, Luis De La Mora, Maria Angela de Almeida Souza e Edvânia Torres Aguiar Gomes, da Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano/UFPE; Raquel Rolnik, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP, Liana Cristina da Costa Cirne Lins; Mestrado em Direitos Humanos PPGDH/UFPE. Após cumpridas as formalidades, a candidata foi convidada a discorrer sobre o conteúdo da Tese. Concluída a explanação, a candidata foi argüida pela Banca Examinadora que, em seguida, reuniu-se para deliberar e conceder à mesma a menção APROVADA da referida Tese. E, para constar, lavrei a presente Ata que vai por mim assinada, Secretário de Pós-Graduação, e pelos membros da Banca Examinadora.

Recife, 15 de abril de 2015.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Suely Maria Ribeiro Leal  
Profa. Edvânia Torres Aguiar Gomes  
Profa. Maria Angela de Almeida Souza  
Prof. Luis De La Mora  
Profa. Raquel Rolnik  
Profa. Liana Cristina da Costa Cirne Lins  
Jennifer dos Santos Borges  
Renata de Albuquerque Silva (Secretária)

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

À memória de Leila.  
Porque, por uma dessas dialéticas da vida, da  
trágica condição de ter parido minha filha morta,  
eu extraí forças para dar vida a esta tese.

## **AGRADECIMENTOS**

O sentimento de gratidão – que me é tão forte nesse momento de conclusão de um processo de intenso aprendizado (não só acadêmico, mas sobretudo humano) e que me acompanhou durante toda a trajetória – não caberia em agradecimentos nominais. Prefiro expressá-los a quem de direito, pessoalmente, nas oportunidades que a vida proporcionar. Além do mais, os motivos de minha gratidão são tantos e tão diversos, que seria realmente difícil descrevê-los. Sou grata pelo aprendizado que cada ser que passou pela minha existência deixou em mim, e especialmente grata por aqueles que me proporcionam a oportunidade de sentir que podem aprender comigo também. Tenho por todos essa gratidão, porque é por esse aprendizado que eu sou quem eu sou. E deles apenas espero que se sintam reconhecidos nesse valor que têm para mim. Levo comigo o propósito de verdadeiramente praticar os ensinamentos que tirei de cada experiência, de cada contato, ou de todo o convívio. Acho que o mais importante de tudo que aprendi é que em tudo na vida podemos pôr amor. Que o amor que pus nesta tese possa tocar a quem dele precise. Pela transformação que esse aprendizado realizou em mim, sou imensamente grata.

“Por isso se pode dizer que cada um muda a si mesmo, se modifica, na medida em que muda e modifica todo o conjunto de relações de que ele é o centro de ligação.” (Antonio Gramsci)

“Na vida citadina, meio (ambiente, meio, mediação, intermediário) da transformação. Eis aí enfim, nomeado o monstro, o lugar das metamorfoses e dos encontros, o espaço teatral que mistura o ilusório e o real, que simula a apropriação (onde a apropriação aparecendo como alienação constitui o ‘direito à cidade’) – onde enfim o capital vitorioso parece ter descoberto o trabalho humano como fonte da riqueza...” (Henri Lefebvre)

“A luta para apropriar os espaços e bens públicos urbanos tendo em vista um objetivo comum está em curso.” (David Harvey)

## RESUMO

As terras de domínio público dão lugar à produção do espaço urbano assim como as terras de propriedade privada. O contraste entre cidade formal e informal, tão característico no Brasil, não faz essa distinção, estando refletido também nas terras pertencentes à União. Esta, titular da dominialidade sobre esses bens, importante reserva pública de recursos fundiários, estaria representando o interesse público, do Estado, ou da acumulação capitalista, na gestão do que se denomina de Patrimônio da União? Quem, de fato, se apropria do espaço produzido sobre essas terras nas múltiplas destinações que lhe são conferidas? Para ajudar a elucidar questões como essas, a pesquisa de doutorado que ora se apresenta fundamentou-se num referencial teórico-metodológico de base materialista histórico-dialética, buscando examinar as relações entre Estado e sociedade relativas à produção e apropriação do espaço urbano em terras da União. A trajetória percorrida é inicialmente de retorno às origens do objeto de estudo, investigando sua história, gênese e desenvolvimento, seguido por uma contextualização dentro do arcabouço jurídico-institucional que o regula, para, ao final, analisá-lo refletido em um recorte espacial delimitado na cidade do Recife. Neste, dois casos emblemáticos de conflitos urbanos são destacados para investigação: as lutas pelo direito à moradia no assentamento informal de baixa renda denominado Coque, e as disputas em torno do destino da área correspondente ao Pátio Ferroviário das Cinco Pontas, em relação aos quais despontaram os movimentos Coque (R)Existe e Ocupe Estelita, respectivamente. Sustenta-se a tese de que os processos de produção e apropriação do espaço urbano em terras da União no Brasil refletem os conflitos de classe que permeiam as relações entre Estado e sociedade no modo de produção vigente, contrapondo, na esfera político-institucional, perspectivas ideológicas antagônicas quanto ao tratamento do urbano. Nesse sentido, o conceito de governança urbana é aplicado como ferramenta analítica relevante, por focar as articulações de forças e interesses que se estabelecem na política urbana, fazendo convergir esforços e recursos para a consecução de certo ideal de desenvolvimento urbano. Dessa leitura, extraem-se conclusões quanto à forma como as terras da União são geridas em atendimento a interesses de classe divergentes, indicando diferentes perspectivas de “direito à cidade”. De patrimônio estatal, apropriado capitalista ou socialmente, as terras da União precisam ser vistas, de fato, como patrimônio de todos.

**PALAVRAS-CHAVE:** Terras da União, produção do espaço, governança, direito à cidade.



## ABSTRACT

The lands of public domain are used for the production of urban space as well as private lands. The contrast between formal and informal cities, so typical in Brazil, does not make such distinction and this reflects in the Union lands. As the holder of this estate – an important public reserve for land resources – would Union be then representing the public interest, the State interest, or the capitalist accumulation interest, in the management of what is called the Union Patrimony? Who in fact appropriates the space produced on these lands in their multiple destinations? In order to help elucidate these questions, the referring doctoral research is based on a theoretical and a methodological framework of historical and dialectical materialism, so as to try to examine the relationship between the State and society concerning the production and the appropriation of space in the Union lands. The pathway taken goes back to the origins of the object of investigation, taking into account its history, genesis and development, followed by the contextualization within the legal and institutional framework that regulates it, to finally analyze it within the delimited scope of the spatial area of the city of Recife. For this reason, two emblematic cases of urban conflicts are highlighted in the present examination: the struggle for the right to housing in low-income informal settlement called 'Coque', and the disputes over the destination of the area corresponding to the 'Cinco Pontas Rail Yard', from which the 'Coque (R)Existe' and 'Ocupe Estelita' movements emerged, respectively. It has been argued in the present thesis that the processes of production and appropriation of urban space in the Union lands of Brazil reflect the class conflicts that permeate the relations between State and society in the current mode of production, contrasting, at the political-institutional sphere, to the antagonistic ideological perspectives in relation to the urban treatment. In this sense, the concept of urban governance has been applied as a relevant analytical tool for focusing on the joint forces and interests that are established in the urban politics, bringing the efforts and resources together for achieving an ideal of urban development. From such perspective, conclusions have been reached so as to how the Union lands are managed in compliance with differing class interests, which, in turn, points to different perspectives of "right to the city". Either as a State asset, or a social or capitalist appropriation, the Union lands need to be seen, in fact, as a patrimony of all.

**KEYWORDS:** Union lands, production of space, urban governance, right to the city.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>9</b>
<b>CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS</b>	<b>21</b>
<b>PRIMEIRA PARTE – Fundamentação teórico-conceitual</b>	<b>42</b>
<b>1. Sobre a relação entre Estado e sociedade</b>	<b>50</b>
<b>2. Produção do espaço e direito à cidade</b>	<b>72</b>
<b>3. Políticas públicas e governança urbana</b>	<b>91</b>
❖ <b>Síntese da primeira parte</b>	<b>107</b>
<b>SEGUNDA PARTE – Produção do espaço em terras da União</b>	<b>113</b>
<b>4. A gestão das terras públicas na história brasileira</b>	<b>118</b>
<b>5. Gestão das terras da União e reforma urbana</b>	<b>130</b>
<b>6. Patrimônio da União – Definições e destinações</b>	<b>142</b>
❖ <b>Síntese da segunda parte</b>	<b>156</b>
<b>TERCEIRA PARTE – Produção do espaço em terras da União no Recife</b>	<b>161</b>
<b>7. A cidade do Recife como recorte de estudo</b>	<b>167</b>
<b>8. A produção do espaço em terras da União na história do Recife</b>	<b>189</b>
<b>9. Produção e apropriação do espaço urbano no Coque</b>	<b>200</b>
<b>10. Disputa pelo direito à cidade no Pátio Ferroviário das Cinco Pontas</b>	<b>212</b>
❖ <b>Síntese conclusiva</b>	<b>225</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>234</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>236</b>

## INTRODUÇÃO

O desenvolvimento da pesquisa que aqui se apresenta teve como ponto de partida um olhar (com todas as limitações que qualquer olhar particular possui) sobre as terras pertencentes à União no Brasil, dentro do que se denomina “Patrimônio da União”. Mais especificamente, sobre como essas terras fazem parte da dinâmica urbana de nossas cidades e sobre como elas dão lugar tanto a espaços de opulência e acumulação de riqueza, em algumas partes, quanto a espaços de precariedade e estagnação da miséria, em outras.

Bem, o contraste entre riqueza e pobreza, opulência e miséria, “ordem” e “desordem”, que salta aos olhos no espaço urbano não nos causa mais surpresa, seja no Brasil, seja em outros países. Opor cidade formal e cidade informal, referindo-se tanto à legalidade e à regularidade, quanto à conformação espacial e mesmo à composição social, na produção acadêmica da área de Estudos Urbanos no Brasil pode até ser considerado lugar-comum. Talvez seja mesmo. Mas, é inevitável! Esse contraste não deixa de nos incomodar. E não deixa de causar preocupação (e indignação, muitas vezes) aos espíritos mais sensíveis. Porque não se trata apenas de uma oposição de formas espaciais, com seus diferentes efeitos estéticos e de conforto ambiental; nem mesmo se resume a uma diferença de padrões de poder aquisitivo ou de renda familiar, ou algo do tipo, com seus representantes ocupando na cidade os seus “devidos” lugares. Não é só isso. Há uma forte sensação de escassez de justiça social para uns, contrastando com excesso de privilégios para outros. Uma distribuição escandalosamente desigual dos recursos que o meio urbano pode oferecer aos cidadãos. Infraestrutura, mobilidade, serviços de saúde, educação, assistência social, segurança, espaços de lazer, limpeza pública, qualidade ambiental... qualidade de vida, dignidade... tudo, desigualmente distribuído: concentração de um lado, escassez de outro. Escassez extrema, em muitos lugares, não em poucos; para a maior parte da população.

Que as condições de acumulação de riquezas sejam desiguais em uma sociedade capitalista como a que somos, em que muitos se dedicam ao trabalho de produzir essas riquezas para que poucos delas se apropriem, não parece ser, para mim, o mal de todos os males a ser combatido. Quero dizer, não sou anticapitalista! E explicarei em outra parte deste trabalho, esse posicionamento. Mas será que não seria possível universalizar a dignidade humana, mesmo num mundo capitalista? Quer dizer, mesmo se mantendo a dominação de uma classe

sobre as outras e a desigualdade de ordem econômica, além de todas as outras desigualdades que não são exclusividade do modo de produção capitalista (a religiosa, a cultural, a étnica, a ética, a moral, etc.), será que é irreal, impossível, conceber condições menos perversas de convivência humana? Conduzir o desenvolvimento de nossas cidades a partir de posturas menos individualistas, menos egoístas; tendo-se em mente que “desenvolver” algumas partes, sem desenvolver o todo, não é desenvolvimento?!

Acredito que os principais autores que utilizei como referência para a elaboração deste trabalho responderiam *não*: não é possível conceber esse “mundo melhor” numa sociedade capitalista. Eu os entendo, porque esse posicionamento é coerente com o pensamento que eles sustentam, de base marxista. Eles são pró-socialismo; anticapitalistas. Eu, depois de muitos conflitos internos, e de alguma angústia pela necessidade de me posicionar nesse embate ideológico, cheguei à conclusão de que *sim*: eu acredito ser possível construir uma caminhada rumo a esse “mundo melhor”, mantendo-se o modo de produção capitalista. Não que eu ache que eu, pessoalmente, vá ter alguma influência nisso, e que esse meu posicionamento tenha alguma relevância além desta tese. Não, não é isso! Mas para a compreensão das ideias que ora apresento, trata-se de uma informação importante.

Posso ser ingênua, excessivamente crédula, ou até romântica (como os autores socialistas costumam taxar os defensores do socialismo utópico), e posso até correr o risco de contribuir ainda mais para a manutenção das relações de dominação capitalista (como se alega nas críticas aos reformismos dos não-revolucionários), em acreditar nisso que acredito: que podemos universalizar as condições de dignidade humana sem alterar o sistema econômico vigente. Mas essa é a minha verdade; é a verdade que consegui construir sob a orientação do materialismo histórico-dialético; e sinto-me no dever de expô-la, de guardar coerência com ela, mas do que com o marxismo.

Ok! E por que um “desabafo” como esse, uma verdadeira “confissão de pecados”, dentro de uma tese? Faz sentido? Para mim faz! E me dedico a explicar esse sentido, com o devido embasamento teórico-metodológico, nas considerações metodológicas. Por ora, trago esses conflitos ideológicos à tona apenas para demarcar mais precisamente o lugar onde me situo para lançar o olhar que aqui apresento sobre as terras de propriedade da União no Brasil.

Comecei a introdução dizendo que o ponto de partida para a realização dessa pesquisa foi exatamente esse olhar. Um olhar inicialmente bastante limitado em função da posição em que eu me encontrava quando comecei o estudo: como servidora pública, ocupando

o cargo de arquiteta na Secretaria do Patrimônio da União (órgão da Administração Pública Federal Direta, vinculado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Governo Brasileiro). Olhando dessa posição, qualquer análise que eu fizesse sobre o meu tema de estudo estava fortemente influenciada pelas múltiplas particularidades que o condicionavam: a formação em Arquitetura e Urbanismo, o órgão onde eu trabalhava (e ainda trabalho), a função que desempenhava (no apoio às ações de regularização fundiária de interesse social), junto com todo o arcabouço jurídico-institucional dentro do qual eu exercia as minhas atividades; além, é claro, de todas as particularidades de minha origem social, digamos assim – que eu poderia resumir em dizer que não sou herdeira de qualquer espécie de patrimônio capitalista e não possuo vínculos pessoais com a classe economicamente dominante.

O contato com o universo acadêmico, no entanto, levou-me a ampliar esse campo de visão<sup>1</sup>. Sair da função de execução das políticas públicas previamente estabelecidas dentro do órgão da burocracia estatal ao qual me vinculo profissionalmente, para assumir o desafio de pensar além – instigado pela própria natureza do curso de doutorado e reforçado pelas orientações da minha tutora – fez-me perseguir uma compreensão cada vez maior e mais profunda da realidade por mim observada e experimentada; compreensão esta influenciada de vários modos pelo referencial teórico-metodológico com o qual mantive contato nos quatro anos em que me dediquei a isso.

E antes de assumir o referencial do materialismo histórico-dialético<sup>2</sup> como a base sobre a qual sustentaria essa compreensão da realidade, enfrentei o conflito de me deparar com outras linhas de abordagem epistemológicas. Quer dizer, mais do que isso, de tentar situar as contribuições dos diversos autores, em uma vertente de construção do conhecimento predominante. E, no centro de debates polêmicos quanto a essa discussão, sempre aparecia com maior destaque – pelo menos para mim – a vertente marxista. Talvez, por ser a base de onde partem os principais teóricos do urbano com os quais tive contato durante toda a minha formação, o que poderia ser interpretado mesmo como um “vício” de orientação, de direcionamento teórico-metodológico. Que seja! De todo modo, o marxismo sempre me chamou a

---

<sup>1</sup> O fato de eu ter sido contemplada com autorização administrativa para realizar o curso de doutorado afastada do serviço que exercia, e com a manutenção do vínculo e da remuneração dentro da SPU (Secretaria do Patrimônio da União), tem também sua relevância nesse contexto.

<sup>2</sup> Utilizo a expressão “materialismo histórico-dialético” (e derivados) para me referir ao método adotado como orientador desta pesquisa, diferenciando-o do marxismo, propriamente dito, escolha essa que procuro esclarecer no capítulo metodológico.

atenção por vários motivos, sendo o principal deles a impressão que me causa de ser o método que melhores condições oferece para se explicar – e conseqüentemente compreender – a realidade na qual transitamos. Como também me intriga, preciso dizer, as fortes emoções que ele provoca – devoção ou aversão, idolatria ou achincalhamento, paixão cega ou repulsa, amor ou ódio – quase sempre contraditórias, ironicamente! Mas, talvez de todas as pretensões do marxismo, a que me inspira maior credibilidade na frente das outras vertentes, seja a de se propor a ser totalitária. Quer dizer, de não se contentar em analisar a realidade tomando para estudo as aparências que nela somos levados a perceber.

Voltando às terras da União, que estou considerando aqui como o tema mais geral sobre o qual me debrucei, tentemos extrair dessa expressão “terras da União” algumas das aparências sob as quais eu me encontrava “alienada”<sup>3</sup> no início da pesquisa. Primeiro, a título de esclarecimento, quando utilizo o termo “terra”, refiro-me mais precisamente a solo urbano. Quer dizer, não estou pensando na terra como meio de produção para a economia agrícola, nem no espaço já produzido no meio urbano. Refiro-me à terra como receptáculo da produção de espaço, materialmente falando, e das demais relações que sobre ela se processam na sociedade capitalista, como as relações de propriedade, as relações de valor, as relações institucionais, políticas, etc. É o pedaço de chão que se insere num contexto socialmente determinado e que dá lugar (sem ser o lugar) aos processos sociais que sobre ele se desenvolvem, sendo mais enfatizado aqui o contexto urbano. Considero que o conceito de solo urbano traduz mais apropriadamente esse significado, porém quis evitar restringir muito o objeto de estudo, em função do percurso metodológico adotado (o que, infelizmente, precisarei remeter novamente ao capítulo metodológico, para uma melhor explicação).

Mas, enfim, “terras da União” é a expressão que utilizo e com ela delimito o principal recorte de estudo tomado na pesquisa: são as terras de propriedade da União que me interessam investigar. E, sendo propriedade, destaca-se aí uma das principais aparências que cobrem o alvo desta investigação. Porque, apesar de ser essa a característica maestra<sup>4</sup> do tema que resolvi focar – a propriedade da União sobre essas terras – há de se convir que essa não é uma qualidade “natural” de terra alguma. Nenhuma terra pertence a alguém, ou a algum ente, por força da natureza. A propriedade é uma condição socialmente instituída e,

---

<sup>3</sup> Uso aqui o termo no sentido marxista, cujos esclarecimentos apresento no capítulo metodológico.

<sup>4</sup> Digo maestra, porque é a que, de fato, rege tudo o mais que se encontra socialmente, culturalmente, juridicamente, economicamente, politicamente, ideologicamente instituído sobre o assunto.

como tal, reflexo de um passado historicamente delineado, de um processo histórico, e sujeita a alterações futuras em seu status. Isso eu não conseguia enxergar sem a ajuda do marxismo e por isso, encontrava-me fortemente alienada quanto a esse aspecto (além de muitos outros, claro!). E não me atrevo a dizer que estaria livre hoje, totalmente, de tal alienação. Porém, já consigo enxergá-la, o que me ajuda a compreendê-la.

Mas, além de ser propriedade (o que implica que haja um titular dessa propriedade, consequentemente) outra característica fundamental dessas terras às quais me refiro, é de serem públicas, justamente por pertencerem a um ente de caráter público, nominalmente instituído no Brasil pela Constituição Federal, que é a União. Ou seja – e é importante que isso fique claro –, não estou tratando de terras que são públicas por terem uso público e livre acesso a todos; estou tratando de terras que são públicas porque são de propriedade pública, porque pertencem a um ente público, neste caso, a União. E pertencem à União (sem se perder de vista em momento algum, que se trata de um contexto nacionalmente delimitado, o brasileiro), porque assim está consignado em nossa Constituição Federal, mais especificamente no artigo 20, onde são discriminados os bens da União.

Ou seja, trata-se de um objeto de análise carregado de noções socialmente instituídas que, mais do que o regularem, de fato, o definem. Despir-me das alienações que a vivência no contexto em que me situo operam sobre mim talvez tenha sido o principal desafio imposto pela escolha do método materialista histórico-dialético com o qual me deparei. Sem isso, no entanto, não seria possível almejar um conhecimento um pouco mais (digamos assim) totalitário da realidade investigada. Digo “um pouco mais”, porque não acredito que seja possível alcançar um conhecimento totalitário de fato (nisso, eu estaria, mais uma vez, entrando em contradição com o marxismo, provavelmente).

Mas, ao mesmo tempo em que via no marxismo o melhor referencial teórico-metodológico para orientar minha busca em direção a uma pretensa totalidade, sentia a necessidade de abordar aspectos menos gerais do tema – menores mesmo, no sentido de mais específicos –, para os quais não encontrei na teoria marxista maiores considerações. Nem seria possível, já que é uma teoria que se pretende muito ampla, e que se fundamentou num contexto histórico-social específico: a sociedade ocidental, e mais detidamente a europeia, constituída até o final do século XIX. Quer dizer, é evidente que eu não poderia encontrar maiores contribuições sobre a realidade do Brasil atual, ainda mais se tratando de aspectos mais jurídico-institucionais, numa teoria elaborada nas condições que lhe eram objetivas à época. E

mesmo considerando-se os avanços produzidos teoricamente por autores marxistas mais recentes sobre a realidade brasileira, havia um amplo leque de detalhes juridicamente instituídos sobre o meu tema de pesquisa, que eu não pretendia ignorar, e cujos estudos não se apoiavam sobre a teoria marxista. Por isso, optei por integrá-los. Isto é, impus-me esse desafio: o de tentar integrar, com coerência, contribuições sobre aspectos jurídico-institucionais, como também históricos, referentes às terras da União, oriundas de autores com embasamento metodológico não marxista (que eu classificaria como institucionalistas), a uma argumentação mais geral que procurei não desviar de uma orientação metodológica de base materialista histórico-dialética.

Nesse sentido, acreditando ser possível integrar com coerência a análise de aspectos institucionais<sup>5</sup> a uma abordagem metodológica que se propõe a submeter as condições do modo de produção capitalista a uma crítica rigorosa, apresentando-se, desse modo, como essencialmente revolucionária, vi-me diante do conseqüente paradoxo. Se a teoria marxista propõe como solução para o desenvolvimento do humanismo a dissolução das relações de produção capitalistas, extinguindo-se as relações de propriedade, que perpetuam as relações de dominação econômica e, a partir dessa, a dominação política de uma classe sobre as outras, haveria espaço para refletir sobre a propriedade pública nessa teoria? Mas, mais do que refletir sobre, seria possível extrair contribuições práticas, isto é, aplicáveis à realidade vigente, de uma abordagem que se propõe a transformar completamente a realidade em vigor?

Partindo, então, dessa pretensão de totalidade, mas sem abrir mão de certo pragmatismo reformista – apesar de acreditar que isso não deixa de ter o sentido de *praxis*<sup>6</sup> – trilhei um percurso de pesquisa constituído de constantes alternâncias: ora procurava entender o objeto de estudo dentro de um contexto mais amplo, enriquecendo o caráter teórico da investigação, ora buscava aprofundar sua análise, examinando detalhes das condições jurídico-institucionais que o caracterizam, associadas a reflexões quanto a experiências práticas observadas e/ou vivenciadas. A constante contraposição entre teoria e realidade empírica foi a principal responsável pelas conjecturas aqui formuladas.

O objeto de estudo está, pois, nas relações que se conformam entre Estado e sociedade no tocante à utilização privativa das terras da União para a produção do espaço urbano.

---

<sup>5</sup> Refiro-me principalmente à legislação e às normas que regulam o tratamento das terras da União no Brasil e às políticas públicas que atuam sobre elas.

<sup>6</sup> Aplicação prática da teoria marxista, voltada para transformar o sistema de regulação social atual.



Para entender as relações entre Estado e sociedade, seria preciso situar tanto “Estado” como “sociedade” no referencial teórico-metodológico utilizado. Uma leitura sobre algumas das diversas teorias de Estado já produzidas, priorizando-se as formulações de base marxista, conduziu-nos a identificar nas contribuições de Gramsci os princípios de análise mais apropriados para a presente pesquisa. A concepção de Estado como resultado da correlação de forças entre sociedade política (Estado no sentido estrito; poder público baseado na coerção) e sociedade civil (composta de classes em oposição pelo exercício da dominação hegemônica, baseada na direção ideológica), forneceu-nos o rumo da análise. Então, quando falo de Estado, aqui, refiro-me ao sentido estrito do termo, conforme proposto por Gramsci: sociedade política<sup>7</sup>. E quando falo de sociedade, ou sociedade civil, entendo-a composta por classes; estas, desiguais conforme os papéis que exercem no modo de produção capitalista e em termos de dominação hegemônica (desigualdade econômica e disputas ideológicas em jogo na luta de classes).

Outro recorte que delimita o objeto de estudo é que, além de se tratar das terras da União, enfoca-se a utilização privativa dessas terras, o que exige alguma explicação preliminar, dentro do arcabouço jurídico-institucional referente a essas terras. Isso porque, os bens públicos no Brasil dividem-se entre aqueles de uso comum do povo, que são os de livre acesso a todos (praias, ruas, praças, por exemplo); os de uso especial, que são os destinados à realização de atividades da administração pública (escolas, hospitais, prédios do serviço público, entre outros); e os dominiais ou dominicais, que são aqueles que nem são de uso comum, nem de uso especial, por não terem uma destinação pública formalmente definida (eles não estão afetados a uma finalidade pública determinada). Estes últimos, onde se situam os terrenos de marinha e acrescidos de marinha<sup>8</sup>, por exemplo, podem ser utilizados privativamente, como fonte de arrecadação para o Estado ou para atender a finalidades de interesse social. É nessa classificação que se enquadram as terras de que queremos tratar aqui. São terras públicas que são utilizadas para fins privados, seja por parte da classe capitalista, mediante o pagamento de taxas e, em alguns casos, o pagamento pela aquisição de parte do domínio sobre elas; seja pelas classes auxiliares e subalternas (algumas como titulares do direito de utilizá-las, outras

---

<sup>7</sup> Sentido esse que me parece encontrar boa definição na expressão “poder público”, mas que não vi ser utilizada nos estudos marxistas, o que me fez considerar mais apropriado manter o termo Estado.

<sup>8</sup> Os terrenos de marinha e acrescidos de marinha são bens da União conforme artigo 20 da Constituição Federal, sendo definidos no Decreto-Lei 9.760/1946.

como ocupantes informais). São essas terras que interessam ao nosso estudo. Porque, no âmbito da propriedade fundiária pública, é nelas que se expressa a dicotomia entre cidade formal e cidade informal.

Nessas terras públicas de utilização privativa, o espaço é produzido e apropriado de diferentes formas, resultando no mosaico de fragmentos urbanos que compõe a maioria de nossas cidades. Em algumas partes, encontramos espaços prioritariamente voltados para a acumulação de capital – condomínios residenciais de alto padrão, shoppings centers, hotéis, restaurantes e espaços de mercantilização do lazer, por exemplo –; e em outras partes, espaços prioritariamente voltados para a reprodução da vida – os espaços de moradia de pessoas integrantes de todas as classes sociais, mas especialmente daquelas que não enxergam no espaço onde vivem uma mercadoria com potencial valor de troca, mas simplesmente uma necessidade básica, de sobrevivência. Esse contraste é uma realidade visível na cidade. Não é preciso ter uma teoria que a explique, para que possamos enxergá-la. Mas para compreendê-la melhor, encontramos na teoria da produção do espaço formulada por Lefebvre os elementos essenciais de análise. E essa é a principal discussão que dá corpo a este trabalho.

A tese que pretendemos sustentar, então, é a de que os processos de produção e apropriação do espaço urbano em terras da União no Brasil refletem os conflitos de classe que permeiam as relações estabelecidas entre Estado e sociedade no modo de produção vigente, contrapondo, na esfera político-institucional, diferentes perspectivas ideológicas quanto ao tratamento do urbano.

Quer dizer, articulam-se nessa tese: a teoria da produção do espaço, como suporte teórico; as terras da União, como recorte de estudo; uma base metodológica que coloca em evidência os conflitos de classe intrínsecos ao sistema capitalista, como norteadora da construção do conhecimento; e um direcionamento da análise para os aspectos político-institucionais do problema, que enfatiza o caráter ideológico dos interesses em disputa, como abordagem complementar. Isso, sempre se referindo ao meio urbano.

Com relação às “diferentes perspectivas ideológicas quanto ao tratamento do urbano”, que se expressam na esfera político-institucional, refiro-me aos direcionamentos da política urbana, em sentido amplo, que, no Brasil, refletem formas antagônicas de se pensar o desenvolvimento urbano, apoiadas, por sua vez, em articulações de interesses distintas.

Entendemos que o conceito de governança urbana serve bem aos propósitos dessa análise, complementarmente ao referencial utilizado. Entende-se governança urbana como

as articulações de forças e interesses que se estabelecem em torno da política urbana, de modo a fazer convergir esforços e recursos para um determinado projeto de desenvolvimento urbano. Por ele, enfatizam-se as relações entre Estado e sociedade, geralmente vistas como articulações público-privadas, bem como a orientação ideológica que constitui a amálgama dessas relações. Porque os interesses e forças convergem para objetivos comuns.

O nosso entendimento preliminar no âmbito da teoria urbana, que funciona como pressuposto da investigação empreendida, é de que a forma como se dá a produção do espaço urbano corresponde ao resultado das articulações de forças e interesses que se colocam em disputa em nossa sociedade pelo controle da governança urbana, ou seja, pela direção que toma o “governo real” da dinâmica urbana, sua condução de fato, para além do que se encontra formalmente instituído na política urbana, ou do que se executa em termos de políticas públicas urbanas. Para além da ação do Estado no sentido estrito. A governança urbana, formal ou informal, expressa, nesse entendimento, o resultado das relações estabelecidas entre Estado e sociedade (onde opera a luta de classes) no que diz respeito às forças e recursos aplicados à produção do espaço urbano, em conformidade com a orientação ideológica dominante. Como tendência predominante deste quadro, aponta-se a produção e apropriação capitalista do espaço abstrato, com seus processos de homogeneização, fragmentação e hierarquização, conforme enuncia Lefebvre. E como contra tendência, a luta de movimentos contra hegemônicos em nome do “direito à cidade”, que tem obtido conquistas parciais porém relevantes, em cidades de várias partes do mundo. Uma luta que toma esse referencial utópico do que seria um processo de produção do espaço urbano realmente democrático (envolto no conceito de “direito à cidade”) como orientador de processos coletivos de produção e apropriação do espaço vivido, voltado para as pessoas, mais do que para o mercado.

Tal dicotomia entre uma tendência e sua contra tendência no que se refere à produção do espaço urbano reflete-se na política urbana brasileira na contraposição, ou no enfrentamento, de projetos (em sentido amplo) de desenvolvimento urbano apoiados nos ideais de empreendedorismo urbano e planejamento estratégico, de um lado, e projetos de democratização da gestão urbana e redistribuição dos benefícios do meio urbano para as camadas menos favorecidas da população das cidades, reunidos sob o lema da reforma urbana.

Esse é o quadro geral no qual entendemos estarem inseridos os processos de produção e apropriação do espaço urbano que ocorrem em terras da União, no Brasil. Nesse quadro geral encontra-se refletida a construção teórica adotada para a análise do objeto empírico de

estudo. Isto é, entendido o objeto de pesquisa como uma relação entre arcabouço teórico e objeto empírico, esse quadro geral resume o que está contido no arcabouço teórico. E, como objeto empírico, estamos compreendendo os processos específicos que se observam em terras da União nas cidades brasileiras. Quer dizer, investigamos as particularidades relativas às terras da União que são utilizadas privativamente, dentro dessa conjuntura.

O método de apreensão desse objeto empírico segue, por sua vez, o caminho proposto por Lefebvre, ao buscar, na história da formação da propriedade pública de terras no Brasil, a gênese das relações entre Estado e sociedade quanto à produção e apropriação do espaço urbano em terras públicas; complementamos essa busca com uma caracterização no âmbito jurídico-institucional do objeto de estudo; e, de forma mais especializada, enfocamos a cidade do Recife, de forma a examinar a produção e apropriação do espaço nas terras da União, no passado e na atualidade, tendo em vista a identificação de possibilidades futuras (dimensão do direito à cidade), para as quais as forças de governança poderiam confluir.

Fazer o recorte de análise sobre a cidade do Recife, para aprofundar aspectos locais do tratamento da problemática, foi uma escolha inicialmente de cunho eminentemente prático – não dá para ignorar a facilidade que a proximidade, na verdade, a vivência na cidade proporciona ao pesquisador, no sentido de compreender melhor a sua dinâmica socioespacial. Mas há aspectos distintivos na cidade, que conferem uma relevância maior a essa escolha – que podem ser encontrados também na cidade do Rio de Janeiro, por exemplo – e que, no decorrer da pesquisa, demonstraram-se de grande valor como expressão empírica da realidade investigada. São eles:

- A extensão que os terrenos de marinha e acrescidos de marinha ocupam na cidade, devido a particularidades do sítio original e do processo de ocupação do mesmo – ou seja, a cidade foi construída (ou melhor, seu espaço urbano foi produzido), em grande parte sobre terrenos banhados pelas marés mais altas, onde prevalecia a vegetação de mangue;
- O quadro de expressiva desigualdade social que sempre caracterizou a população da cidade e ainda hoje a caracteriza;
- O histórico de conflitos e lutas sociais, especialmente no meio urbano, que confere orgulho pelos avanços pioneiramente conquistados quanto a políticas sociais, como o reconhecimento das ZEIS e a implantação de processos

participativos de planejamento, e que mais recentemente adquirem notoriedade pela repercussão de movimentos como o Ocupe Estelita;

- A tendência empreededorista da política urbana atual, refletida no urbanismo que vem sendo praticado tanto pela iniciativa privada (se é que se pode chamar de urbanismo o tratamento de espaços comuns particulares, dentro de condomínios fechados), como pelo poder público.

Essas particularidades fazem com que a referência às terras da União em relação ao conjunto da área urbana da cidade adquira relevância quantitativa, quer dizer, não se trata de pequenos trechos ou terrenos isolados na cidade, mas de uma área de extensão expressiva. E como referência para o exame de uma problemática que se reflete em outras cidades do país, o recorte sobre o Recife oferece um campo de investigação pleno de potencialidades analíticas. Há, ainda, outra particularidade do Recife que, apesar de não ter sido investigada mais a fundo nesta pesquisa, representa um dado relevante a ser considerado em aprofundamentos de análise posteriores. É que, diferente do que ocorre na maior parte do território nacional, no Recife, os títulos de imóveis cadastrados na Secretaria do Patrimônio da União na categoria de “ocupantes” – que não têm, legalmente, domínio sobre qualquer parte da propriedade da terra – são registrados como títulos de propriedade. Para deixar mais claro: em praticamente todo o território nacional, se alguém ou alguma entidade ocupa um terreno da União na qualidade de “ocupante” (possui uma “inscrição de ocupação” no terreno, perante a SPU, não um aforamento ou outro tipo de concessão), a rigor<sup>9</sup>, ele não poderia registrar o terreno em seu nome. A propriedade do terreno é registrada em nome da União (titularidade) e a pessoa que ocupa é proprietária apenas da benfeitoria (da edificação) e o que ela exerce sobre o terreno é uma “posse legalizada”, não um domínio. E, nesse caso, não se poderia submeter o terreno como garantia fiduciária, hipotecária ou creditícia. Para o mercado, essa particularidade é de grande relevância, pois uma negociação sobre esse imóvel deveria levar em conta apenas o valor da benfeitoria e não do terreno, porque a propriedade não estaria sendo vendida. Apenas a posse legalmente exercida sobre ela é repassada. Mas, como falei, esse assunto não foi aprofundado aqui, sendo apontado apenas para instigar a continuidade da investigação sobre o assunto, oferecendo uma ideia do potencial analítico do Recife ainda a ser explorado.

---

<sup>9</sup> Encontrei uma explanação muito bem formulada quanto a isso em <http://jus.com.br/pareceres/20434/exame-qualificador-de-escritura-publica-de-cessao-de-direitos-de-ocupacao-de-terreno-de-marinha-apresentada-para-registro-perante-o-registro-geral-de-imoveis>, acesso em 13/03/2015.

Apresento aqui, portanto, uma síntese do que pude apreender do processo de investigação empreendido. No próximo capítulo, teço algumas considerações sobre a fundamentação metodológica desse processo e esclareço maiores detalhes da problemática de pesquisa.

O desenvolvimento central da tese está dividido em três partes. A primeira refere-se à fundamentação teórico-conceitual utilizada, sendo apresentada ao final dela uma síntese do constructo analítico empregado para o exame da realidade empírica destacada. Os conceitos de Estado, produção do espaço, governança urbana e direito à cidade são apontados como os pilares principais da pesquisa. Antonio Gramsci, Henri Lefebvre e David Harvey foram reunidos aqui como uma tríade de “iluminadores do pensamento”, orientando a nossa análise.

A segunda parte é dedicada ao que estamos entendendo como objeto empírico da pesquisa: as terras da União, ou melhor, a produção do espaço urbano em terras da União. Os capítulos que a compõem são voltados para um tratamento mais geral desse objeto, partindo de suas origens na história nacional, passando pelas institucionalidades que o regem e apontando-se, ao final, algumas especificidades de conceituação jurídica e encaminhamentos de políticas públicas a ele atinentes. A síntese dessa parte confere centralidade às considerações que pudemos formular quanto à forma como a problemática urbana se reflete na produção e apropriação do espaço em terras da União.

Na terceira parte, o enfoque é direcionado para o recorte na cidade do Recife, tido como expressão socioespacial local da realidade empírica investigada. Fazemos um apanhado geral do que as terras da União representam na cidade; depois resgatamos elementos de sua produção do espaço urbano no passado; e, nos dois últimos capítulos, tratamos mais especificamente dos casos destacados no Coque e no Pátio Ferroviário das Cinco Pontas.

Por último, apresentamos uma síntese desse conjunto analítico, fruto do nexo entre teoria e prática perseguido em todo o processo, e em seguida nossas considerações finais.

## CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

Procuro neste capítulo explicar as escolhas metodológicas adotadas na pesquisa. E o faço por meio de referências ao embasamento utilizado, de exposições sobre a interpretação subjetiva que delas tenho (que não deixa de ser condicionada pela minha realidade objetiva), e da apresentação de considerações quanto ao objeto investigado. Optei por revelar algumas informações pessoais – que, por outros entendimentos, poderiam (ou deveriam) ser omitidas – justamente porque o caminho de aprendizado que percorri me levou a compreender a argumentação que aqui apresento como condicionada por minha própria concepção de mundo; ou seja, minha consciência pessoal interfere no olhar que atribuo ao objeto de investigação, que, por sua vez, depende do lugar (ou da situação) de onde o observo. Essas considerações podem parecer conflitantes com a vertente epistemológica que dá embasamento à pesquisa (o materialismo histórico-dialético), mas procuro reunir elementos suficientes para convencer o leitor do contrário.

Esclareço, inicialmente, que optei por escrever por vezes na primeira pessoa do singular, para destacar posicionamentos que considero muito particulares, quer dizer, que não são necessariamente compartilhados por minha orientadora de doutorado e, algumas vezes, fogem aos padrões mais formais dos trabalhos acadêmicos. Outras vezes, escrevo na primeira pessoa do plural; tanto quando me refiro a entendimentos recíprocos entre minha orientadora e eu, como em situações em que convido o leitor a me acompanhar no percurso da construção de algum argumento, ou quando falo de posições ocupadas conjuntamente como, por exemplo, no nosso país ou nas nossas cidades. O restante da tese está escrito na terceira pessoa do singular ou plural, para conferir imparcialidade quando se trata de exposição de ideias de outros, informações reunidas durante a pesquisa, ou resultados mais descritivos.

De modo geral, nos estudos urbanos, ao nos debruçarmos sobre os processos que integram a dinâmica urbana, por meio dos quais o espaço é constantemente transformado em estreita relação com as dinâmicas sociais, é possível estabelecer uma distinção entre o olhar que o observador dirige para os aspectos visíveis da realidade concreta, expressos na materialidade que esse espaço conforma (sua morfologia) e o olhar para além dessa aparência (constituída ou projetada), que busca compreender as relações abstratas que permeiam esses processos. Estas incluem as que concernem à subjetividade individual (valores, opiniões, sentimentos, etc.) – campo de abordagem de outro tipo de pesquisa – e aquelas conformadas em

função do modo de produção socialmente estabelecido – relações abstratas, porém objetivas. O primeiro tipo de abordagem parece constituir a “especialidade” maior dos estudos urbanos, o traço principal que distinguiria essa área de estudos das demais. Não foi o que priorizamos aqui; nem ele, nem o olhar para a subjetividade. Mas, não acredito que esses distintos olhares sejam necessariamente excludentes ou concorrentes; acima de tudo, são complementares. Entendendo, pois, ser possível considerar a imbricação desses olhares, tentei levar em consideração a riqueza do potencial analítico que ela pode propiciar, apesar de claramente priorizar uma abordagem objetiva da realidade abstrata.

Isso, porque, na intenção inicial e bastante genérica de buscar compreender de que forma as terras pertencentes à União, no Brasil, inserem-se nos processos da dinâmica urbana, constituindo relações entre Estado e sociedade civil, já se evidencia de antemão a priorização quanto à investigação dos aspectos abstratos que permeiam tais processos. As próprias relações de propriedade que marcam a distinção principal do objeto de estudo (terras de propriedade pública) situam-se num nível de apreensão abstrato (os limites entre público e privado, em termos de propriedade do solo são socialmente instituídos e não naturalmente conformados), sendo até difícil distingui-las visualmente pela observação simples do espaço concreto.

A partir desse intuito, consideramos necessário para o desenvolvimento da pesquisa construir uma base de fundamentação metodológica que inscrevesse a análise empreendida numa perspectiva de abordagem orientadora do caminho a ser percorrido. Acima dessa base, surgem três níveis de investigação: um primeiro nível, de caráter teórico e bastante genérico, que busca compreender a conjuntura mais ampla em que se situa o objeto de pesquisa – vinculada notadamente aos condicionantes que sobre ele operam em função do modo de produção socialmente dominante –; um segundo nível voltado para os aspectos institucionais que regulam o fenômeno na escala nacional – abordagem mais descritiva –; e o terceiro, tomado de um ponto de vista local (com recorte espacial na cidade do Recife), no qual são analisadas expressões socioespaciais específicas relacionadas ao objeto de estudo.

Como, para a construção do referencial teórico-conceitual, recorri prioritariamente a autores de base marxista – Antonio Gramsci, Henri Lefebvre e David Harvey podem ser apontados como os principais –, considerei necessário entender melhor o método sobre o qual eles se apoiam, de forma a buscar compreender e respeitar seus princípios, não os tomando como dogmas irrefutáveis, mas como guias para a articulação de ideias e para a elaboração do argumento a partir do entrelaçamento entre teoria e realidade empírica.



Por materialismo histórico-dialético referimo-nos à vertente epistemológica oriunda do método desenvolvido por Karl Marx e Friedrich Engels, sobre as bases da lógica dialética de inspiração hegeliana. Dessa base, manteve-se a busca do conhecimento: pela inter-relação entre o sensível proveniente da realidade concreta e o inteligível, que reside na racionalidade crítica visando à superação; pelo exame das interações de elementos opostos, na análise das contradições inerentes à realidade; e pela confrontação entre tese e antítese, como forma de se gerar a síntese. Pela lógica dialética, o real é concebido como transitório, dinâmico e conflitual, sendo atribuído a Hegel o mérito de conceber “[...] todo o mundo da natureza, da história e do espírito como um processo, isto é, em constante movimento, mudança, transformação e desenvolvimento, tentando, além disso, ressaltar a íntima conexão que preside esse processo de movimento e desenvolvimento.” (ENGELS, 2011, p. 28).

Por outro lado, a dialética hegeliana é criticada por Marx, pela mistificação que lhe seria peculiar no pensamento idealista ora dominante. No prefácio da 2ª edição d’O capital, Marx (2011, p. 28) esclarece:

Para Hegel, o processo do pensamento – que ele transforma em sujeito autônomo sob o nome de ideia – é o criador do real, e o real é apenas sua manifestação externa. Para mim, ao contrário, o ideal não é mais do que o material transposto para a cabeça do ser humano e por ela interpretado.

Ao método empregado por Marx para compreender o funcionamento do “motor econômico”<sup>1</sup> que impulsiona o modo de produção capitalista, o capital, denomina-se marxismo. O marxismo teria imprimido à lógica dialética uma abordagem materialista da realidade que, como tal, situa os processos sociais no tempo e no espaço da história concreta. Daí, a alusão ao método marxista como materialismo histórico, ou materialismo dialético, ou ainda, como optamos aqui, materialismo histórico-dialético. Segundo Lefebvre (2011, p. 24, grifo do autor):

O marxismo, como concepção de mundo tomada em toda a sua amplitude, se denomina *materialismo dialético*. Com efeito, ele sintetiza e unifica dois elementos que Marx encontrou separados e isolados na ciência e na filosofia de seu tempo: o materialismo filosófico, a ciência já avançada da natureza, e uma ciência esboçada a partir da realidade humana, a dialética de Hegel, isto é, a teoria das *contradições*.

Engels trata também o materialismo histórico-dialético como “socialismo científico” e ressalta que: “A concepção materialista da história parte da tese de que a produção, e com

---

<sup>1</sup> Expressão utilizada por Harvey em entrevista, em que define “capital” como “o processo pelo qual o dinheiro é posto em ação para que se obtenha mais dinheiro”. Disponível em <http://outraspalavras.net/posts/david-harvey-quer-alem-dos-protestos-um-projeto/>, acesso em 07/03/2015.

ela a troca dos produtos, é a base de toda a ordem social [...]” (Ibid., p. 33). Ou seja, para se compreender determinada ordem social, é preciso entender como funciona a sua estrutura econômica; como é organizada a produção e a distribuição da materialidade que a sustenta.

Por entendermos, então, que, nesse método, materialidade, história e dialética são indissociáveis (espaço, tempo e racionalidade crítica imbricados, portanto), e que a referência ao termo “marxismo” pode levar a reducionismos, por não considerar os avanços posteriores a Marx e Engels introduzidos no método, optamos pela denominação materialismo histórico-dialético como referência ao modo de condução desta pesquisa. Acompanhamos, portanto, a proposta de Lefebvre de compreender o marxismo como uma concepção de mundo, que não se reduz à obra de Karl Marx, não devendo, pois, ser representado simplesmente como o pensamento ou a filosofia de Marx. Lefebvre (2011, p. 22, grifo do autor) cita os traços essenciais:

[...] a retirada dos fatos e das idéias de seu aparente isolamento, a descoberta de que *tudo se relaciona*, o seguimento do *movimento conjunto* que se esboça através de seus aspectos dispersos, a *resolução das contradições* a fim de atingir (por um súbito progresso) uma realidade ou um pensamento mais elevados, mais amplos, mais complexos e mais ricos.

Assim, os princípios orientadores desta pesquisa são: o entendimento de que tudo se move e se transforma na realidade dinâmica e transitória da qual fazemos parte – tudo é processo (resultado de processo e em constante devir); a busca da compreensão da totalidade cuja unidade (o todo) é formada de partes que se relacionam dinamicamente – se concatenam segundo leis internas; e a concepção do processo de construção do conhecimento a partir da realidade objetiva – materialidade inserida na história –, na qual se desvelam as contradições ocultadas sob as formas aparentes. Encontramos suporte para tal em Engels (Ibid., p. 27):

Somente seguindo o caminho da dialética, não perdendo jamais de vista as inumeráveis ações e reações gerais do devenir e do perecer, das mudanças de avanço e retrocesso, chegamos a uma concepção exata do universo, do seu desenvolvimento e do desenvolvimento da humanidade, assim como da imagem projetada por esse desenvolvimento nas cabeças dos homens.

É importante também frisar o caráter crítico e revolucionário intrínseco ao marxismo, já que esse método se propõe a revelar as alienações próprias do modo de produção capitalista, que funcionam como aparências envoltórias da realidade que nos cerca, nos impedindo de enxergar suas contradições internas. É crítico e revolucionário, pois, independentemente, de sua conotação como movimento político, por se contrapor à ideologia que domina hoje o curso da história, sujeitando o desenvolvimento da humanidade aos interesses da reprodução

do modo de produção vigente. Nesse compromisso de fazer emergir a positividade possível no devir, que se encontra ocultada sob a negatividade da lógica dominante, residiria a práxis.

O humano é o elemento *positivo*. A história é a história da humanidade, de seu crescimento e de seu desenvolvimento. O desumano não é mais do que seu elemento *negativo*: é a alienação (aliás, inevitável) do humano. É por isso que o homem finalmente humano pode e deve dominá-lo, por meio do controle de sua alienação. (LEFEVBRE, 2011, p. 41, grifo do autor).

O objetivo principal de se produzir conhecimento no materialismo histórico-dialético é, portanto, transformar a realidade; atuar de forma revolucionária na libertação da humanidade contra a opressão que a “alienação total do trabalhador” exerce “em relação ao potencial criativo inerente tanto ao trabalho quanto ao produto.” (HARVEY, 2013a, p. 121). Existe, porém, uma contradição dialética entre a determinação da consciência do ser social pelas suas condições de vida (reforçada pela ideologia dominante) e o processo necessário de percepção dessa consciência para que o ser social possa transformar suas condições de vida. Uma visão determinista desse condicionamento, a meu ver, seria incoerente com uma perspectiva revolucionária, mas Lefebvre (2011, p. 63) é enfático ao afirmar que: “[...] os relacionamentos que o ser humano necessariamente trava, porque não se pode isolar, constituem o *ser social* de cada indivíduo; é o ser social que determina a consciência, e não a consciência que determina o social.”. Minha interpretação é de que o processo revolucionário se inicia na consciência que fazemos de nós mesmos e da condição em que nos encontramos alienadamente inseridos. O que encontra respaldo na seguinte afirmação de Gramsci (1978, p. 22): “O início da elaboração crítica é a consciência daquilo que se é realmente, isto é, um ‘conhece-te a ti mesmo’ como produto do processo histórico que até agora se desenrolou e que deixou em ti traços acolhidos sem benefício de inventário. É preciso fazer inicialmente este inventário.”.

O marxismo tradicional atribui à classe proletária o protagonismo desse movimento revolucionário, como coloca Lefebvre (2011, p. 55-56):

[...] é necessário criar hoje em dia *uma nova ética*, libertada de toda a alienação moral e de toda a ilusão ideológica – recusando-se a apresentar valores por fora da realidade e buscando, em consequência, a fundamentação das avaliações morais dentro do próprio seio do real. [...] Enquanto permanece como trabalhador explorado e oprimido, o indivíduo proletário só tem necessidade de paciência e de resignação. Mas, ao tornar-se um indivíduo consciente de sua classe, ou seja, do papel histórico dessa classe, esse indivíduo tem necessidade de coragem, de um senso de responsabilidade, de entusiasmo: ele deve adquirir conhecimentos múltiplos e considerar a lucidez da ação e a inteligência das situações como valores.

Mas, interpretações mais atuais da teoria marxista, como a que faz David Harvey, já não conferem tanta centralidade nos movimentos de contestação ao capitalismo à classe trabalhadora. Porém, a concepção de como transformar as relações sociais e condições materiais com que a humanidade se desenvolve hoje, continua a residir essencialmente no processo de construção de uma nova consciência coletiva: “Não podemos transformar o que se passa ao nosso redor sem transformar a nós mesmos. Inversamente, não podemos transformar a nós mesmos sem transformar o que se passa ao nosso redor.” (HARVEY, 2013a, p. 114).

O que me parece evidente, no entanto, como síntese dessas contradições dialéticas, é que é fundamental compreendermos a lógica condutora do modo de produção no qual nos enquadrados, que condiciona os processos de produção e distribuição da materialidade que permite a reprodução da vida nos moldes dominantes no mundo globalizado da atualidade, para que ousemos pensar em reverter, ou ao menos atenuar, os prejuízos à humanidade provocados pela perpetuação dessa lógica. Em termos mais diretos, é preciso compreender como funciona a lógica de reprodução do capital dentro do capitalismo, para que se possa oferecer contribuições ao processo de construção de conhecimento, dentro do materialismo histórico-dialético. É o que alerta Harvey (2013a, p. 21): “[...] para entender o método dialético de Marx, você tem de ler *O capital*, porque ele é a fonte de sua prática real; mas, para entender *O capital*, você tem de entender o método dialético de Marx.”. No livro “Para entender *O capital* – Livro I”, Harvey oferece uma grande ajuda nesse processo, além de estimular a leitura direta da obra de Karl Marx. Sobre a dialética marxista, ele coloca:

O método de investigação de Marx começa com tudo o que existe – a realidade tal como é experimentada, assim como todas as descrições disponíveis dessa experiência na obra de economistas políticos, filósofos, romancistas etc. Ele submete esse material a uma crítica rigorosa a fim de descobrir conceitos simples, porém poderosos, que iluminem o modo como a realidade funciona. É isso que ele chama de método de descenso – partimos da realidade imediata ao nosso redor e buscamos, cada vez mais profundamente, os conceitos fundamentais dessa realidade. Uma vez equipados com esses conceitos fundamentais, podemos fazer o caminho de retorno à superfície – o método de ascenso – e descobrir quão enganador o mundo das aparências pode ser. Essa posição vantajosa nos permite interpretar esse mundo em termos radicalmente diferentes. (HARVEY, 2013a, p. 17-18).

Harvey adverte ainda que: “Cabe a cada leitor traduzir *O capital* de modo que tenha sentido para sua vida.” (Ibid., p. 23). E foi isso que procurei fazer! Devo admitir que cheguei à obra de Marx já muito tardiamente no decurso desta pesquisa de doutorado, praticamente apenas nos últimos seis meses! Até então, tive muito contato com autores de base marxista,

que foram os que mais influência exerceram sobre minha formação pós-graduação, e havia acompanhado com bastante interesse debates sobre o marxismo (com ênfase, às vezes, como teoria, às vezes, como método, outras como ideologia política). Mas, ler *O capital* diretamente parecia para mim – confesso – uma missão impossível! Foi o estímulo de David Harvey que me deu coragem! E foi lendo-o, assessorada pelos ensinamentos de Harvey, que comecei a enxergar o **sentido** que aquela obra poderia ter para esta tese, e para a minha vida! Não sei se é necessário dizer, mas para que fique bem claro: essa experiência mudou a minha concepção de mundo! Mudou minha forma de ver as coisas, não só meu objeto de estudo, mas tudo que se passa ao meu redor. E é porque li apenas uma parte do primeiro volume do primeiro livro (umas 300 páginas). Mas, a sensação que tive desse contato mais próximo com a forma de se expressar do próprio Marx foi de entendê-lo melhor, como se fosse possível captar melhor o “espírito” que animava suas ideias; o sentimento que o impulsionou a realizar trabalho tão árduo; o sentido que dá vida à sua retórica. Senti-me verdadeiramente tocada por esse espírito (e não quero com isso conferir qualquer conotação religiosa, que fique claro!).

Mas essa não era uma sensação nova para mim. Já havia sentido isso antes e sabia muito bem em que circunstâncias. Esse mesmo sentimento me preenchia de forma significativa quando eu me aproximava das pessoas em pequenas manifestações de luta por direitos ou de defesa de ideais. Como se, naquelas circunstâncias, nossas essências humanas pudessem se encontrar em irmandade e passássemos a nos enxergar mutuamente como os iguais que somos. E esse é um sentimento muito especial, já que, na maior parte do tempo, encontramos “fantasiados” (fetichizados, nos termos de Marx) sob o véu ideológico que determina os papéis que cada um de nós deve ocupar no modo de produção vigente. E a impressão que tive dessa experiência é de que há um sentimento comum que preenche e impulsiona todos aqueles que creem ser possível lutar por um mundo mais humano, construir uma humanidade melhor, independentemente da forma e até do conteúdo que se imprima a essa luta. Esse foi o sentido que encontrei para mim, para minha vida, ao ler *O capital*.

E tentei imprimir esse sentido a esta tese, apesar de, na ocasião, já me encontrar na etapa final de um processo de quatro anos. É possível que essa transformação provocada em mim se reflita neste produto que ora apresento, mas infelizmente não tive a coragem de reiniciar do zero, se fosse necessário para dar mais coerência e consistência a esse sentido neste produto, até porque quero mais é levar esse sentido para a prática, exercer a minha práxis na vida. Essa é a minha verdade!

E, falando em “verdade”, devo dizer também que encontrei muita inspiração para agarrar o propósito de assumir minhas verdades na elaboração desta tese nos ensinamentos de Gramsci. Assim, como com Marx, eu não havia lido Gramsci diretamente até pouco tempo (os *Cadernos do cárcere* me pareciam tão assustadores quanto *O capital*, devo dizer). Mas, havia entendido a necessidade de fazê-lo, em função da experiência anterior. Então, encontrei no livro *Obras escolhidas*, que reúne alguns textos de Gramsci (que depois vi que parece ser uma síntese dos principais textos dos *Cadernos*) o recurso de que precisava para me aproximar das ideias de Gramsci, acessar sua linguagem, tentando entender a concatenação que ele conferia a suas ideias. Também não sei se é necessário dizer, mas, para que não reste dúvidas: encontrei em Gramsci o mesmo sentimento que encontrei em Marx! Talvez seja o mesmo que anime Lefebvre e Harvey também, imagino. Mas, como isso não é muito científico ou acadêmico, comprometo-me a não me prolongar muito sobre esses assuntos aqui.

Continuando sobre o tema da verdade, no entanto (termo que poderia suscitar páginas e mais páginas de discussão epistemológica, mas não é essa a minha intenção), encontrei no filme *Os dias do cárcere* (produzido na Itália no final da década de 1970), cujo enredo se dá em torno do cotidiano de Gramsci no período em que cumpria pena por defender o comunismo durante o regime fascista na Itália (ele foi preso quando era deputado e, portanto, não fazia mais do que cumprir seu papel num sistema supostamente democrático), outra forma bem interessante de me aproximar das ideias de Gramsci. E, uma frase em especial no filme me chamou mais a atenção – Gramsci (o personagem no filme) diz aos colegas de carceragem: **“A verdade é revolucionária!** Tão revolucionária, que conquista e deixa marca, pior do que um soco no olho! A verdade nos obriga a acertar as contas com nós mesmos! E pode chegar a ser intolerável!” (grifo nosso). E, questionado pelos companheiros de partido (os mesmos colegas do cárcere a que me referi acima) se a verdade seria uma “arma” na luta de classes, ele diz: “Sim, se o levar à crítica, ao conhecimento... As revoluções que sonhamos à noite, a fazem os homens.”. Na sequência do filme, Gramsci passa a falar sobre a importância de construir uma vontade coletiva, não somente do operário, mas também do camponês. Argumenta que quantitativamente a classe camponesa é muito maior do que a operária e que sofria tantos abusos quanto esta, em função da dominação da classe burguesa.

Esse trecho do filme ilustra bem a visão política de Gramsci, na minha opinião. O caminho no combate à dominação de classe está na verdade! A verdade precisa ser despertada em todos os homens para que se promova uma consciência crítica da posição social que cada

um de nós ocupa no modo de produção vigente, obrigando-nos a “acertar as contas com nós mesmos” e a não tolerarmos mais a dominação ideológica que nos é imposta. Só assim será possível construir uma vontade coletiva (não da classe operária isoladamente, mas de todas as classes – ou todos os homens<sup>2</sup> – que se sentirem em desacordo com a dominação ideológica vigente), que leve à revolução. Essa é a interpretação que faço e que levo comigo adiante.

Compreender o meu objeto de estudo por meio dessa interpretação foi o caminho que encontrei para dar **sentido** à tarefa de concluir esta tese. O objetivo que passei a perseguir desde então, na elaboração desta, foi de oferecer uma contribuição à elucidação do conhecimento sobre as relações sociais referentes à produção e à apropriação do espaço urbano em terras da União. E a finalidade é ajudar a despertar uma vontade coletiva para dar efetividade ao sentido de “bem comum” que essas terras (assim como todos os bens comuns que constituem patrimônio nosso, como as cidades) possuem (teórica e institucionalmente falando), ao revelar-se a verdade (conforme a autoconsciência de cada um), que se encontra ocultada sob o véu ideológico que encobre essas relações<sup>3</sup>.

Apresento aqui, por vezes, reflexões que partem da minha autoconsciência crítica, em conformidade com a interpretação acima exposta, e é por isso que, em alguns momentos exponho posicionamentos pessoais nesta tese. Deixando claro que são pessoais. O marxismo como concepção de mundo é assim misturado à minha concepção de mundo pessoal para dar “liga” ao argumento que aqui procuro desenvolver, para amalgamar as ideias. O método materialista histórico-dialético é tomado como guia; a teoria marxista exposta n’O capital serve de referência basilar para a discussão dos elementos que se entrelaçam no modo de produção capitalista – e que fundamentam a teoria da produção do espaço –; e a ideologia política de inspiração marxista “anima” o trabalho, confere-lhe significado, sentido, vida.

O método materialista histórico-dialético é indicado aqui como a base sobre a qual a construção do pensamento se processa na argumentação apresentada. Não é tomado como regra absoluta e imutável; nem como uma vertente epistemológica autossuficiente e inconciliável com contribuições oriundas de outras. Procuramos não nos desviar dos rumos que ele oferece como orientação à pesquisa, porém, sem deixar de incorporar conceitos, referências e categorias de análise que consideramos úteis à compreensão do objeto investigado.

---

<sup>2</sup> Homens no sentido de seres humanos, independente do gênero ou qualquer outra particularidade.

<sup>3</sup> Digo, as relações sociais referentes à produção e à apropriação do espaço urbano em terras da União, mencionadas no objetivo.

Como afirma Lefebvre (2011, p. 34, grifo do autor):

O método é apenas um guia, um arcabouço genérico, uma orientação para a razão no conhecimento de cada realidade. De cada realidade é preciso capturar *as suas* contradições particulares, *o seu* movimento individual (interno), *a sua* qualidade e *as suas* transformações bruscas. A forma (lógica) do método deve, então, subordinar-se ao conteúdo, ao objeto, *à matéria* estudada; ela permite abordar de forma eficaz seu estudo, captando os aspectos mais gerais dessa realidade, mas não substitui jamais a pesquisa científica por uma construção abstrata.

Partindo, então, dos princípios do materialismo histórico-dialético como norteadores da construção do conhecimento sobre o recorte de pesquisa no qual me propus a lançar alguma contribuição, procurei conduzir-me na direção de uma análise que visasse à totalidade. Considero-a inalcançável, porém, guardo a convicção, amparada pelos autores nos quais me apoiei, de que ela precisa ser perseguida assim mesmo, para que se evite a valorização de um conhecimento extremamente fragmentário da realidade. Quer dizer, reconheço as limitações que possuo pela formação profissional em arquitetura e urbanismo, que é a única que tenho, procuro manter-me consciente dos limites que a ausência de conhecimentos em outras áreas do saber me condiciona, porém procuro não perder de vista o intento de ampliar o contexto no qual meu objeto de análise se situa, inserindo-o em uma compreensão mais ampla da conjuntura econômica, social e política que sobre ele age. Porque as leituras que fiz me levam a crer que este é um princípio fundamental a ser respeitado: a busca da totalidade. Entendo-a como inalcançável (em desacordo, talvez, com a maioria dos teóricos que a defendem) e, ao mesmo tempo, como imprescindível a sua busca.

Compreender o objeto de pesquisa como estando mergulhado e, por isso mesmo, condicionado pelo contexto mais amplo do qual é parte, tornou-se, pois, uma das premissas desse estudo. E, falando em “parte”, cabe destacar outra premissa, derivada da mesma: a de que existe uma relação dialética entre o todo e suas partes; entre as partes e o todo; e entre as partes mesmas entre si. Relação essa que se evidencia mais explicitamente por meio das contradições que a regem. A parte aqui tomada para estudo, nosso objeto de pesquisa, relaciona-se reciprocamente tanto com o todo no qual se insere (a conjuntura político-institucional e socioeconômica do Estado brasileiro, que por sua vez se insere na conjuntura mais ampla do capitalismo mundial, em suas relações com outros Estados Nacionais, etc.), como com as partes das quais se constitui (as normas que o regulam, os diversos fragmentos de espaço que o compõem, as múltiplas relações de forças que sobre ele atuam, etc.).



Nesse sentido, a principal referência ao todo que estamos levando em consideração é quanto ao modo de produção vigente, o capitalismo. Que encontra subsídios na teoria marxista e nas leituras dela derivadas sobre a teoria de Estado marxista. Digo leitura, porque Marx não teria deixado uma teorização específica sobre o Estado em seu legado, conforme coloca Harvey (2013a, p. 64):

Não há nenhuma teoria explícita do Estado n’*O capital*, mas, se mapearmos suas diversas ocorrências ao longo do texto, veremos claramente que o Estado exerce funções essenciais no interior do sistema de produção capitalista (invocamos implicitamente esse fato no capítulo 2, ao imaginar as instituições da propriedade privada e um mercado de funcionamento perfeito).

Nesse “todo” a que nos referimos incluímos também as considerações oriundas da teoria da produção do espaço e de teorizações complementares sobre o urbano. A referência fundamental dessa teoria foi extraída das obras de Lefebvre – *A produção do espaço*, especialmente, mas não só – com a complementação de outros autores. Devo dizer, no entanto, que me refiro à teoria da produção do espaço formulada por Lefebvre, mas tive grande dificuldade de extrair de suas obras o encadeamento lógico que confere à sua produção o teor de teoria. Que fique claro: não estou dizendo que não se trate de uma teoria – longe de mim tamanha ousadia! O que estou querendo dizer é que não se trata de uma teoria fácil de se absorver, de se compreender, na leitura dos textos de Lefebvre. Talvez porque ele era filósofo e pelo fato de eu não estar treinada para o tipo de linguagem a que ele recorre – limitação minha, claro! Mas, mesmo os autores que tentam explicar essa teoria parecem manter o traço de complexidade da linguagem original, o que não facilita o trabalho de quem está trilhando o percurso acadêmico em seus primeiros passos<sup>4</sup>. E aí, mais uma vez, entra David Harvey para me mostrar a salvação! Isso, porque, ao oferecer seus ensinamentos sobre como entender *O capital*, Harvey ajuda a entender a base conceitual marxista na qual se sustenta a teoria da produção do espaço. A teoria do valor é especialmente esclarecedora, nesse sentido. Talvez parecesse elementar demais para Lefebvre e outros explicar como os conceitos se concatenam na teoria marxista, mas sem essa explicação, a leitura dos acadêmicos iniciantes fica prejudicada. E qual é o objetivo da produção acadêmica, afinal? Avançar na discussão, partindo-se do nível mais elevado de produção do conhecimento, ou ampliar o acesso ao conhecimento produzido e à instrumentalização de novos “produtores” para a continuidade do processo? Reflexão crítica à parte, o que quero dizer é que as explicações oferecidas por David Harvey sobre a teoria

---

<sup>4</sup> Como exemplo, cito Ana Fani Carlos e Mark Gottdiener, este pouco mais didático do que aquela.

marxista contribuíram muito, no meu processo, para a compreensão da teoria da produção do espaço, e por isso, suas obras foram utilizadas como referência sobre o tema, mesmo que pouco citadas na parte específica da tese dedicada a isso (capítulo 2 da parte I). Além do mais, é preciso ressaltar que Harvey possui sua própria teorização sobre a produção do espaço, que, apesar de partir da mesma base (marxista) de Lefebvre e de guardar perfeita coerência com esta, está voltada para um enfoque diferente, que não foi o que priorizamos aqui. Meu entendimento é de que, em busca de compreender como a lógica da acumulação capitalista conduz a processos de desenvolvimento geográfico desigual, Harvey trata da produção do espaço em nível global, predominantemente, com enfoque maior sobre a esfera da estrutura de produção capitalista, sobre a produção do espaço como estratégia de reprodução das relações de produção capitalista. Mais do que na produção do espaço como inerente à reprodução da vida e à reprodução da vida urbana, especificamente, em escala mais local. Essa diferença de escala e de enfoque, em relação à teoria lefebvriana, é mais evidente nas produções mais antigas de Harvey, com exceção, eu diria, de *Espaços de esperança*. Nas suas obras mais recentes, como *Cidades Rebeldes*, ele se aproxima mais do enfoque propriamente urbano e, particularmente, do olhar sobre o papel dos movimentos sociais na esfera superestrutural da luta de classes. Enfim, são leituras similares, porém, com um enfoque sutilmente diferente, ao meu ver, que me fazem apontar a teoria lefebvriana como referência de base e as contribuições de Harvey como complementares, nesse tema.

A relação entre estrutura e superestrutura numa determinada formação econômico-social, apenas tangenciada acima, é discutida mais detalhadamente no capítulo 1, mas para antecipar do que estamos tratando quando nos referimos a essa relação, segue uma citação bem elucidativa de Lefebvre (2011, p. 75-76, grifo do autor), sobre “modo de produção”:

O modo de produção não é senão o modo de organização, em um momento dado, das forças de produção. A superestrutura elabora, codifica ou transpõe (ideologicamente) os relacionamentos humanos para um modo de produção determinado. Ela reage, seja para fazê-los avançar (por exemplo, por meio do Estado político), seja, ao contrário, para conservá-los (pela política ‘reacionária’) frente aos relacionamentos de produção. [...] As forças produtivas, em cada momento de seu crescimento, fornecem a base sobre a qual se estabelecem os relacionamentos de produção e se elabora a superestrutura. Tão logo as forças produtivas (particularmente como resultado de progressos técnicos) dão um salto à frente, o modo de produção correspondente é ultrapassado. Desaparece então, naturalmente? Sim, mas ao mesmo tempo, não. Sim, em um sentido: ele ingressa então, necessariamente, por meio de um processo objetivo e natural, escapando às consciências e às vontades, em seu declínio e crise final. Todavia, não, porque a superestrutura e a ideologia

mostram então sua relativa independência. Na medida em que os indivíduos agentes e pensantes que pertencem às classes dominantes tomam consciência do processo, eles passam a lutar contra ele: retardam-no, interrompem seu movimento, mantêm um modo de produção desvalorizado, com todas as suas superestruturas. Por que meios? Através da *ideologia*, que mostra então a sua função real: dissimular sob as aparências, mascarar o essencial do processo histórico, dissimular as contradições e recobrir as soluções, isto é, a superação do modo de produção existente sob o véu de falsas soluções.

Sendo o capitalismo o “modo de organização das forças de produção” predominante em quase todo o planeta há alguns séculos, é nele que se inscrevem, majoritariamente, as relações socioeconômicas que conformam a base material da sociedade atual, sua estrutura. É sob a lógica da acumulação capitalista – em que o capital é posto em circulação para gerar perpetuamente mais capital – que se dão as relações sociais: relações entre pessoas e relações entre classes. Relações essas fetichizadas (escondidas sob aparências ideológicas) como relações entre coisas levadas ao mercado para a troca. A troca assume a primazia sobre o uso na organização da produção – produz-se para a comercialização, mais do que para o uso – e os valores do mercado invadem as relações de valores entre as pessoas. O valor de uso submete-se ao valor de troca, e este, no processo de circulação, assume a forma universal do dinheiro. O dinheiro, como fetiche maior da ideologia capitalista, precisa ser posto em circulação, não apenas para realizar as trocas no mercado, mas, fundamentalmente, para gerar mais dinheiro para aquele que o emprega, exercendo a função de capitalista. Harvey (2013a, p. 80) esclarece:

Há uma grande diferença entre a circulação de dinheiro como um mediador da troca de mercadorias e o dinheiro usado como capital. Nem todo dinheiro é capital. Uma sociedade monetizada não é necessariamente uma sociedade capitalista. Se tudo se resolvesse com o processo de circulação M-D-M, o dinheiro seria um simples mediador e nada mais. O capital surge quando o dinheiro é posto em circulação com o intuito de conseguir mais dinheiro<sup>5</sup>.

Sendo o capital o “motor econômico” do capitalismo, como colocado acima, é interessante ter-se em mente a sua definição, para entender como funciona a lógica capitalista: “Para Marx, o capital não é uma coisa, mas um *processo* – mais especificamente, um processo de circulação de valores.” (HARVEY, 2013a, p. 92, grifo do autor). Daí a importância também da teoria do valor para se compreender o modo de produção e, conseqüentemente, a produção do espaço no capitalismo. Relacionando capital e valor, Marx afirma: “O valor se torna,

---

<sup>5</sup> A expressão M-D-M representa a troca de mercadorias mediada pelo dinheiro, em que impera o valor de uso.

assim, valor em processo, dinheiro em processo e, como tal, capital.” (apud Harvey, 2013a, p. 96). Na teoria do valor, revela-se, ainda, a relação entre valor, mercadoria e força de trabalho.

Um traço fundamental do capitalismo é a forma de organização da força de trabalho dentro do sistema produtivo. Sendo o trabalho, a única fonte de valor, segundo Marx, o único meio de se incorporar valor às mercadorias, e portanto, de produzir riqueza, a única forma de fazer os valores circulares no processo social que gera capital é incorporando força de trabalho no sistema produtivo. Quer dizer, capitalistas e trabalhadores relacionam-se no modo de produção capitalista, em conformidade com as funções que cada um exerce nesse sistema.

[...] a força de trabalho é uma mercadoria peculiar, especial, diferente de qualquer outra. Antes de tudo, é a única mercadoria que tem capacidade de *criar valor*. É o tempo de trabalho incorporado nas mercadorias, e são os trabalhadores que vendem sua força de trabalho ao capitalista. Este, por sua vez, usa essa força de trabalho para organizar a produção de mais-valor. Note, porém, que a forma em que a força de trabalho circula é M-D-M (os trabalhadores põem sua força de trabalho no mercado e a vendem em troca de dinheiro, com o qual podem, então, comprar as mercadorias de que necessitam para sobreviver). Assim, o trabalhador, lembre-se, está sempre no circuito M-D-M, ao passo que o capitalista opera no circuito D-M-D<sup>6</sup>. Há, portanto, regras diferentes para um e outro pensarem sua respectiva situação. O trabalhador pode se contentar com a troca de equivalentes, porque o que lhe importa são os valores de uso. O capitalista, por outro lado, tem de solucionar o problema da obtenção de mais-valor a partir da troca de equivalentes. (HARVEY, 2013a, p. 105, grifo do autor).

Destaque-se, no entanto, que estamos falando de funções, papéis exercidos no modo de produção, não das pessoas que os exercem. Harvey (2013a, p. 55) alerta quanto a isso: “Marx está mais preocupado com os papéis econômicos que os indivíduos desempenham do que com os indivíduos que os desempenham. [...] De fato, n’*O capital*, o foco está mais nos papéis do que nas pessoas [...]”. Um indivíduo pode desempenhar determinada função hoje e passar a desempenhar outra no futuro, assim como pode também não concordar com a lógica que rege o modo de produção, mas exercer uma função dentro dela inerentemente condicionada por essa lógica. A lógica dirigente do modo de produção, sua ideologia, não opera diretamente a partir dos indivíduos como uma “escolha racional” de cada um – o que fundamenta as teorias liberais, pluralistas e derivadas. Na teoria marxista, a ideologia capitalista atua sobre as relações de classe que conformam a estrutura do modo de produção capitalista, sua base socioeconômica. A mesma lógica que “organiza” as forças produtivas num sistema de produ-

---

<sup>6</sup> A expressão D-M-D’ sintetiza o processo de produção de mais valor, pelo qual o dinheiro torna-se capital.

ção de mercadorias, cujo objetivo final é gerar mais valor para que o dinheiro investido transforme-se em capital, retornando como lucro para o capitalista, é expandida para toda a sociedade, atuando como a lógica dominante das relações sociais: relações entre classes sociais. Marx refere-se à lógica que rege as relações no sistema capitalista por “personificação das coisas e coisificação das pessoas”, o que, segundo Harvey (2013a, p. 112) expressa um “[...] fetichismo das mercadorias, entendido como relações materiais entre pessoas e relações sociais entre coisas. No mercado, as pessoas se relacionam entre si não como pessoas, mas como compradores e vendedores de coisas.”.

Como a interpretação que aplico às relações entre classes sociais no capitalismo está relacionada à visão da relação entre Estado e sociedade civil que discuto no capítulo 1, deixo para apresentar uma síntese desse entendimento ao final da primeira parte.

Porém, junto com os conceitos de capital e trabalho, é imprescindível trazer da teoria marxista para uma tese que trata da produção do espaço urbano a relação que estes possuem com a terra, que, por sua vez, está relacionada à existência da propriedade privada. Lefebvre (2001a, p. 83) aponta as três categorias sobre as quais repousam as classes fundamentais: “O capital, o trabalho assalariado, a propriedade da terra, suas relações recíprocas.”. A terra em si é considerada parte das forças produtivas, junto com o trabalho, os meios de produção, as técnicas e conhecimentos científicos, a natureza e seus recursos. Em todos os modos de produção, a terra é utilizada para produzir e só se produz sobre a terra. Ela é meio e recurso ao mesmo tempo. Porém, apropriada como propriedade privada no âmbito da institucionalidade que rege o modo de produção capitalista, ela se torna também mercadoria. A lógica capitalista age, desse modo, “[...] subordinando a terra *ao mercado*, fazendo da terra um ‘bem’ comercializável, dependente do valor de troca e da especulação, não do uso e do valor de uso.” (LEFEBVRE, 2001a, p. 161). “‘Em cada época histórica’, escreve Marx, ‘a propriedade se desenvolveu de um modo diferente e sob um conjunto de relações sociais inteiramente diferentes’.” (HARVEY, 2013b, p. 442). É como explica Lefebvre:

A propriedade da terra se mantém no quadro da propriedade privada em geral. Ainda que essa propriedade imobiliária tenha dado lugar à propriedade mobiliária, a do dinheiro e do capital, ela persiste. E mesmo ela se consolida, desde o tempo de Marx, a burguesia enriquece comprando terras, constituindo para si propriedades fundiárias (e, conseqüentemente, reconstituindo, sobre a base de um novo monopólio, a propriedade fundiária e a renda da terra). A propriedade da terra, no fundo intacta, reconstituída pelo capitalismo, *pesa sobre o conjunto da sociedade*. (Ibid., p. 160-161).

Essa submissão da terra à lógica capitalista insere-a no sistema produtivo sob diversas categorias: a terra continua a ser meio e condição para a realização de qualquer produção, o local onde ocorre a produção e a materialidade na qual esta se dá; mas passa a ser considerada também como mercadoria, quando inserida nas relações de troca (em que se atribui um preço à parcela de terra transacionada); ou como investimento capitalista quando é adquirida como patrimônio, o que permite tanto a apropriação da renda<sup>7</sup> sobre ela, quanto a sua aplicação em determinado processo produtivo. Este, por sua vez, pode ser voltado para a produção de mercadorias comuns, como numa fábrica, ou para a produção da mercadoria “espaço”, como na construção de shoppings, edifícios empresariais, ou mesmo de unidades habitacionais, em que frações desse espaço são comercializadas para fins diversos. No enfoque que damos aqui, a terra é o lugar da produção do espaço; portanto, a terra em si pode até ser concebida como mercadoria, mas ela não ser tratada como produto, porque ela não é produzida pelo trabalho humano. O espaço, sim, pode ser concebido como produto, porque o espaço é, conforme se se apreende da teoria da produção do espaço, a materialidade produzida sobre a terra (e em geral, sobre ela implantada, fixada), para dar lugar às atividades humanas. E, nessa concepção, o espaço pode ser compreendido também como capital fixo.

Propriedade, renda e capital fixo, são algumas das categorias de análise aplicáveis à teoria da produção do espaço, que discutimos na primeira parte desta tese; e que nada mais é, a meu ver, do que o resultado da teorização sobre o “espaço” pela ótica da teoria marxista. Sobre a **propriedade da terra**, Harvey (2013b, p. 437-438) coloca: “A propriedade privada na terra, na prática em geral registrada mediante levantamento cadastral e mapeamento, estabelece claramente a porção da superfície da terra sobre a qual indivíduos privados têm poderes monopolistas exclusivos.”. Sobre a **renda da terra**, ele diz: “A lei do valor começa a regular os preços mediante o intercâmbio no mercado. A monetização das rendas feudais abre a possibilidade para o arrendamento da terra em troca de pagamentos em dinheiro e, finalmente, para a compra e venda da terra como uma mercadoria.” (HARVEY, 2013b, p. 444). A categoria **capital fixo** é um pouco mais complicada de explicar, mas Harvey (2014a, p. 126) tenta:

A categoria do capital fixo depende, como vimos, do uso dado pelo usuário: ‘Por exemplo, uma máquina, como produto ou mercadoria do fabricante de máquinas, faz parte de um capital-mercadoria. Ela só se torna capital fixo nas

---

<sup>7</sup> Fala-se de renda, quando se trata de lucro não resultante de um processo produtivo, como nos casos de pura especulação, por exemplo, ou quando se trata de ganhos em nome do proprietário, por este tê-la concedido a outrem.

mãos de seu comprador, o capitalista, que a utiliza produtivamente' [p. 242, do livro *II d'O Capital*]. [...] Por exemplo, como já observamos, uma casa habitada não é capital fixo, mas uma fábrica é. Porém, se começo a fabricar coisas na minha casa – instalar máquinas de costura e contratar imigrantes para fazer camisas –, ela se converte subitamente em capital fixo. Quando uma casa que antes abrigava uma confecção é convertida em residência, ela passa da categoria de capital fixo para a de fundo de consumo.

É interessante pontuar, ainda, o que se entende por “preço do solo”, apesar de não ser uma categoria de análise aplicada aqui. Porque, dentro da teoria marxista não se poderia falar em “valor da terra”, já que, para Marx, valor está associado a trabalho (apenas trabalho humano é capaz de produzir valor), e a terra não é um produto do trabalho. Mas como a terra pode ser comercializada como mercadoria por um determinado preço – sendo que “preço”, para Marx (apud HARVEY, 2013a, p. 64), “é a denominação monetária do trabalho objetivado na mercadoria”, não se confundindo com valor – refere-se ao termo “preço do solo” para se falar, na verdade, do preço atribuído a uma parcela, uma fração da terra, ou seja um terreno, considerado propriedade de alguém. O preço do solo está relacionado à propriedade da terra, aos seus atributos, natural ou socialmente estabelecidos, à sua localização, ou seja, aos diversos fatores implicados na sua comercialização (terra com a função de mercadoria). Remetendo ao contexto urbano, Lefebvre (2001a, p. 166) faz a seguinte citação em uma nota de fim:

Apesar da imensidade de desordens, pressentidas por cada um, provocadas pela apropriação privada do solo urbano, o processo de urbanização que ela implica permanece território proibido... Estudar a origem da renda fundiária é considerar de maneira concreta, em uma situação definida, o crescimento urbano... O estatuto jurídico do solo propicia, a certos indivíduos reconhecidos como proprietários fundiários, apropriarem-se das vantagens devidas ao equipamento urbano... (VIEILLE, P. *Marché des terrains et société urbaine*. Anthropos, 1970, p. 11-12).

Vemos, então, a partir dessas exposições, a forma como a teoria marxista é utilizada para lançar luz sobre os processos sociais relativos à terra, ao espaço e, mais especificamente, ao espaço urbano. Não olhamos para a terra, ou para o espaço, como objetos ou fenômenos encerrados em si mesmos – eles não são apenas a materialidade que constituem. Eles são, sobretudo, resultado de processos humanos. Processos esses organizados em relações sociais. E relações sociais essas estabelecidas no contexto: de um tempo histórico determinado – com o respectivo legado do passado; de uma especificidade territorial própria; de uma conjuntura cultural particular – extremamente complexa; e de uma institucionalidade estabelecida – isto é, socialmente estabelecida. E cada formação econômico-social possui seu próprio contexto.

Esse é, em resumo, o constructo metodológico a partir do qual enxergamos o “todo” no qual o objeto de pesquisa desta tese está inserido. Por ele, podemos distinguir a dominação que se exerce sobre a terra e o espaço (quem ou o quê a domina?), da propriedade instituída sobre a terra e o espaço (está no nome ou no título de quem?); como também da apropriação efetivamente exercida e da direção que se confere aos processos (para quem ou para quê?).

Como nos disse Marx, o conjunto do trabalho social se estabelece como troca privada nos produtos do trabalho. Em consequência: 1) A forma que reveste o valor (mercadoria e dinheiro) implica relacionamentos sociais determinados, eles próprios constituindo fatos históricos, momentos do processo histórico e do desenvolvimento humano. Entretanto, esse conjunto de relacionamentos implicados, de certa forma como conteúdo histórico e social, é ao mesmo tempo mascarado e dissimulado pela própria forma. No que se refere ao dinheiro, esquece-se completamente de que se trata do trabalho social médio ‘cristalizado’ em moedas ou em cédulas do tesouro. O dinheiro, portanto o capital, toma a forma e a aparência de uma *coisa* em si mesma, mesmo que não seja mais do que relacionamentos humanos. 2) Esses relacionamentos humanos são, aliás, profundamente contraditórios. **A contradição fundamental, raiz de todas as outras, é entre o caráter necessariamente social do trabalho humano e a propriedade privada dos meios de produção.** Já que essa contradição existe, inconsciente mas objetiva, os relacionamentos sociais tomam uma forma, em si mesmos, exterior à consciência e brutalmente objetiva; eles escapam ao controle do homem, por mais que sejam a obra do homem ativo e criador. (LEFEBVRE, 2011, p. 86-87, grifo nosso).

A contradição entre produção social e apropriação privada, fundante do modo de produção capitalista, expressa-se, pois, nas relações sociais relativas à terra, ao espaço e, evidentemente, nas relações sociais relativas às terras da União e ao espaço urbano sobre elas produzido (e apropriado). E o Estado tem função central na manutenção desse sistema: “O sistema contratual (jurídico), que o Estado mantém e aperfeiçoa enquanto pode (político), repousa na *propriedade privada*, a da terra (propriedade imobiliária) e a do dinheiro (propriedade mobiliária).” (LEFEBVRE, 2001a, p. 138, grifo do autor). Assim como, o Estado no Brasil.

Se até aqui tratamos das relações socioeconômicas sob as quais se organiza a base produtiva no capitalismo – a estrutura do modo de produção no qual estamos inseridos –, ao falarmos em Estado e em sistema jurídico, político, passamos a nos reportar à esfera superestrutural – a das instituições em sentido amplo; abarcando não só leis, normas, organizações, políticas e seus respectivos conteúdos programáticos, como **todo** o conjunto de regras social, cultural e ideologicamente estabelecidas. E, nesse campo, as particularidades territoriais são ainda maiores, o que torna necessário complementar o referencial teórico marxista com um referencial mais específico sobre a institucionalidade nacionalmente posta.



Desse ponto em diante, passo a tratar o meu objeto de pesquisa como uma “parte” inserida naquele todo. E que, por sua vez, é constituído de múltiplas e inúmeras outras partes. Por isso, considero ser esse o objeto empírico da tese: as terras da União. Ou melhor, as relações sociais (entre Estado e sociedade sobretudo), relativas à produção e apropriação do espaço urbano em terras da União. Porque meu objeto empírico é delimitado em conformidade com o aparato teórico-metodológico que utilizo para enxergá-lo e destacá-lo da realidade na qual o observo – em coerência com o que propõe o materialismo histórico-dialético. O recorte sobre a cidade do Recife não é considerado aqui, portanto, como “estudo de caso”, ou como o objeto empírico da pesquisa em si. Ele é um recurso de aproximação da realidade, da empiria sim, mas não como um caso particular, diferenciado, irreproduzível. E sim como expressão no espaço, no tempo e no contexto local de uma realidade maior, que nele se reflete.

E como estou tratando de terras da União, sinto-me obrigada a adentrar e a tentar esclarecer, pelo menos em parte, o arcabouço jurídico-institucional que regula o seu tratamento. Só que isso me faz entrar também em uma série de elementos de fetichização com os quais estive arraigada (e provavelmente ainda estou) durante todo o tempo em que convivi com (ou nessa) institucionalidade. Refiro-me, mais especificamente, ao tempo de vínculo de trabalho com a Secretaria do Patrimônio da União (desde outubro de 2006). Isso sem falar na fetichização mais ampla a que todos nós nos submetemos cotidianamente e naquela específica de minha formação profissional. Aqui procuro reconhecê-las, porque isso foi e é necessário para que eu possa conhecê-las melhor, e objetivá-las – encará-las por trás das aparências que as encobrem e por dentro das concepções ideológicas que as fundamentam.

A aplicação de uma abordagem materialista histórico-dialética me leva ao intento de analisar o objeto de estudo “despido” das amarras institucionais que o vestem nas condições atuais. Ou seja, as terras da União são analisadas não apenas dentro dos moldes legalmente instituídos no Brasil nos dias de hoje, mas sob o olhar mais amplo do papel que desempenharam no desenvolvimento de nossa sociedade ao longo da história, e nas relações que se articulam quanto a elas (as terras) entre Estado e sociedade.

Processo de arrancar de mim uma casca que havia se fixado sobre o meu modo de ser, a partir da minha condição de vida e da minha trajetória, e que exercia um peso relevante sobre minha forma de pensar, minha concepção de mundo. Livrar-me do “institucionalismo” e do “positivismo” da minha atuação profissional (na SPU, e como arquiteta), bem como da “neutralidade” (ilusória) de ocupar certa posição cômoda frente à luta de classes (numa classe

auxiliar, digamos assim – nem exploradora, nem explorada), para poder enxergar o que há de cru, de real, de objetivo, nas relações investigadas. E tentar sentir o que isso pode representar. Digo sentir, porque mais do que comprovar uma hipótese, tenho o objetivo de sensibilizar quanto a uma ideia. Oferecer elementos para a reflexão sobre o modo como enxergamos esta realidade tomada para estudo: as terras da União, dentro do todo em que ela se insere.

Não me vejo numa posição revolucionária, no sentido de anticapitalista, porque não acredito que seja necessário alterar o modo de produção e os fundamentos que o regem para se conseguir promover avanços “humanos” na sociedade. Acredito ser possível existir dentro de um sistema de dominação social de classes, como o capitalismo, formas mais humanas de relacionamento entre essas classes, a partir de mecanismos ajustados de redistribuição da riqueza socialmente produzida. Porém, acredito também que essa redistribuição não tende a ocorrer de forma voluntária, os capitalistas abrindo mão de maiores lucros em favor do melhoramento das condições de vida da classe operária, ou os conservadores cedendo às paixões progressistas, ou ainda, as classes dominantes dividindo seu poder de direção com as classes dominadas. Isso seria negar a existência da luta de classes e do conflito de interesses: cegueira ideológica. Os objetivos são antagônicos sim; mas não inconciliáveis. Para que se avance, que se conquiste espaço de um lado, é preciso que haja perdas e recuos do outro. Mas, para que nessa luta, eminentemente ideológica a meu ver, os interesses sejam politicamente ajustados (para não falar “negociados”, que é um termo que não me agrada), é preciso haver condições de mediação. É aí que entram as instituições (o Estado em si, as leis, as políticas públicas, nosso sistema de normas e regras). É preciso reformá-las, no âmbito da esfera superestrutural, sob a orientação de uma visão ideológica alternativa à dominante – quiçá revolucionária. Ou seja, a disputa que se trava nesse campo, é ideológica, mais do que econômica. Seria uma luta ideológica entre classes; não uma luta pelo controle dos meios de produção. Posicione-me desse modo, mesmo sabendo tratar-se de postura conflitante com o pensamento marxista; já que, numa interpretação mais fidedigna, esse posicionamento seria considerado “reacionário” – conivente com o sistema dominante e, como tal, utilitário à sua manutenção.

Quando me situo como reformista, como não anticapitalista, não quero com isso dizer que seja impossível superar o modo de produção atual, a meu ver. Se assim eu pensasse estaria, de fato, sendo incoerente com a forma de pensar do materialismo histórico-dialético. O futuro comporta tantas possibilidades quanto o processo de desenvolvimento que atravessamos nos conduza a enfrentar. Não ignoro os limites ambientais, sociais e de convívio cultural

alardeados por autores socialistas como intrínsecos ao processo de progressão da acumulação capitalista no mundo. E, acredito, sim, que do jeito que está não há perspectivas de sustentabilidade para esse tipo de “desenvolvimento”. Reverter o impulso de “destruição criativa” que comanda a lógica da acumulação capitalista atual, com suas consequências em forma de degradação ambiental, ampliação das desigualdades sociais e aumento da intolerância, oriundas da imposição da ideologia do mercado, do consumo e do desperdício sem limites, é um ideal que não podemos deixar de perseguir. Mesmo que como referencial utópico. Mas não vejo como tendência das condições atuais, como Marx e Engels viam quando escreveram o Manifesto Comunista, a superação do capitalismo pelo socialismo e posterior comunismo.

Na condição em que me encontro, não posso considerar as minhas possibilidades de atuação sem os limites da institucionalidade, da legalidade, e da impessoalidade. Porém, acredito que é benéfico para o enriquecimento da minha atuação conseguir enxergar os problemas com os quais me deparo sob uma ótica mais ampla. Não perder de vista que é inerente à atuação capitalista buscar as mais altas taxas de lucratividade em qualquer negócio do qual se participe – como resultado das leis de concorrência – e de que, muitas vezes, falta à população das classes dominadas a consciência de classe que a reflexão política pode propiciar. Os rigores da lei podem engessar a atuação técnica, mas é possível encontrar alternativas legítimas e legais, se se olhar para além da concepção de mundo atualmente arraigada em nossas consciências. O que quero dizer é que, vejo ainda muito margem de manobra, mesmo dentro das rédeas curtas do modo de produção capitalista, para reformas que conduzam a avanços nas condições de vida da maior parte da população que hoje enfrenta cotidianamente em nossas cidades o lado mais sombrio da manutenção das altas taxas de exploração da força de trabalho pela classe capitalista. E a meu ver, é preciso também fazer com que esta, a classe capitalista, assuma a sua responsabilidade nesse processo (assim como a classe política). E, para isso, o Estado e o direito devem ser apropriados pelas classes contra hegemônicas, para que, com o aporte ideológico dos intelectuais orgânicos, possamos avançar e colocar em prática as possibilidades que a estrutura político-institucional hoje instaurada nos garante.

Pode ser uma visão romântica, ingênua, idealista; mas se nela consigo enxergar viabilidade para atuar de onde estou, para realizar a minha práxis, a minha contribuição prática, ínfima que seja, por um mundo melhor, é nela que vou investir no que estiver ao meu alcance. É nisso que eu acredito! E, nesta tese, convido a quem se interessar a refletir sobre.



## PRIMEIRA PARTE

Foto: Chico Ludermir. Disponível em: <https://www.flickr.com/photos/chicoludermir/6377911635/in/set-72157625042824718>, acesso em 14 mar 2015.

## FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICO-CONCEITUAL

Já falei na introdução que quando me refiro às terras da União estou tratando dos terrenos que são de propriedade da União. Sendo a União um dos entes públicos que constituem a República Federativa do Brasil, junto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, ela não pode ser considerada como o Estado Brasileiro em si, mas como parte constitutiva do nosso Estado Federal.

Como não encontrei uma definição pronta do que, objetivamente, significa referir-se à “União” em relação ao Estado Brasileiro, tentei elaborar um entendimento dessa noção a partir do que expressa a nossa Constituição Federal (especialmente os artigos 1º, 2º e 18), junto com o que define o artigo 41 do Código Civil (Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002). Assim, entendo que a União possa ser definida como a pessoa jurídica de direito público interno, em nome da qual o poder emanado do povo é exercido na esfera federal de nosso país, nos âmbitos Executivo, Legislativo e Judiciário. Dizer, portanto, que um determinado bem é de propriedade da União, significa dizer que ele pertence a todo o povo brasileiro, cabendo ao Poder Público Federal (Executivo, Legislativo e Judiciário): geri-lo em conformidade com as regras instituídas – papel exercido pelo Governo Federal –; definir ou revisar as normas que o regulam; defender os direitos e responder pelos deveres que sobre ele recaem; e tudo isso, sempre, teoricamente falando, em nome do interesse público<sup>1</sup>.

Mas, como estamos tratando de terras públicas, isto é, de um bem público que é material, concreto e delimitável (diferente de recursos que são públicos, mas não são tão concretos ou delimitáveis assim, como o mar territorial e os potenciais de energia hidráulica, que também são definidos como bens da União no artigo 20 de nossa Constituição), é importante ter em mente que se tratam de bens passíveis de apropriação privada. Inclusive, legalmente passíveis. Isto é, existe previsão legal e regulação instituída para que as terras da União (não todas, mas boa parte delas) tenham seu uso e parte de seu domínio privatizado – o que trataremos em maiores detalhes na segunda parte deste trabalho. Faço essa ressalva apenas para destacar a distinção que existe entre bens públicos passíveis de apropriação privada e bens públicos que são de “propriedade comum” – os bens de fruição coletiva, que não podem ser

---

<sup>1</sup> Digo “teoricamente falando”, porque, se definir o que vem a ser o “interesse público” nas múltiplas situações em que essa questão pode ser posta já é tarefa bastante complexa, ignorar as pressões exercidas em nome de interesses não necessariamente públicos seria pura ingenuidade.

privatizados e cujo uso deve ser regulado para garantir a manutenção do acesso público aos mesmos. Estes são objeto de estudo de uma abordagem temática diferente da que consideramos aqui, sendo tratados na literatura anglo-saxã com referência ao problema dos “*commons*”<sup>2</sup>, que enfoca a gestão de recursos compartilhados por uma determinada população (nem sempre determinável) ou grupo de indivíduos. São bens de difícil controle sobre seu uso, justamente por serem caracteristicamente acessíveis a todos, no que reside o alto grau de vulnerabilidade à escassez, caso não sejam bem geridos.

Sendo bens públicos – pertencentes ao povo e geridos pelo Estado – passíveis de utilização privativa, as terras da União constituem-se em uma reserva econômica de caráter estratégico para a nação. Esse conjunto de bens reúne um tipo de recurso – o fundiário – que é de importância crucial para o funcionamento de qualquer sistema produtivo. Isto é, qualquer sistema produtivo (ressalvando-se, em parte, os relativos ao mercado de produtos virtuais) possui estreita relação com a espacialidade na qual se conformam e pela qual se inter-relacionam com outros sistemas. Se para a economia agrícola, a terra é concebida como meio de produção (sobre o que se pode discutir quanto às diferenças de fertilidade como fator de produção, o que lhe confere uma conotação mais específica em relação a aspectos econômicos), para os sistemas produtivos de modo geral (incluindo-se a agricultura), trata-se de condição fundamental: tudo que se produz é produzido em algum lugar, de onde deverá ser destinado para outro lugar, onde possivelmente será comercializado, para que posteriormente seja consumido, provavelmente em um terceiro lugar. A espacialidade, assim como a temporalidade, é aspecto de relevância capital na constituição de qualquer sistema produtivo.

Mas esta tese não está centrada nos aspectos econômicos que poderiam ser abordados em relação a essa importante reserva fundiária pública, as terras da União. Não é esse o nosso foco aqui. A ideia é direcionar o olhar para o papel que esse conjunto de terras de propriedade pública desempenha com relação à dinâmica socioespacial<sup>3</sup> de nossas cidades. Quer

---

<sup>2</sup> No capítulo 3 do livro “Cidades Rebeldes”, David Harvey (2014b) apresenta sua leitura da problemática no que se refere a questões ligadas ao espaço urbano.

<sup>3</sup> A respeito do debate em torno da grafia e do significado atribuído ao termo “socioespacial”, recomendo o artigo de Igor Catalão (2011), cuja argumentação me parece suficiente para justificar a adoção dessa grafia em conformidade com o que estabelece o Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa de 1990, em vigor no Brasil desde 2009, em contraposição ao posicionamento proposto inicialmente por Marcelo Lopes de Souza (2007) e adotado por outros autores (ratificado em CARLOS; SOUZA; SPOSITO, 2011), que defende uma maior validade da grafia “sócio-espacial” (em desconformidade com o Acordo) para referir-se ao espaço social e às relações sociais, enquanto socioespacial seria referente apenas ao espaço social (entendido como espaço socialmente produzido). Para Souza (2007,

dizer, interessa-nos compreender como as terras da União participam dos processos sociais que envolvem o meio urbano no Brasil. Processos sociais esses concebidos aqui como processos de produção do espaço. A terra, portanto, com todas as particularidades de que se reveste (localização, geomorfologia, regras de uso e ocupação que sobre ela recaem, etc.) é vista aqui como o local onde o espaço é produzido. E como o foco é sobre o meio urbano, referimo-nos, então, aos processos de produção do espaço urbano que ocorrem nas terras da União.

A produção de<sup>4</sup> espaço, por sua vez, implica em relações sociais específicas. Constituindo-se em um produto do trabalho humano, deve-se levar em conta que o espaço é produzido pela força de trabalho de pessoas que, nessas relações sociais, desempenham o papel de trabalhadores (pessoas que fornecem ao sistema produtivo a mão-de-obra necessária à produção da materialidade a ser mercantilizada e que, se vistas como um conjunto ou uma classe, podem ser denominadas de proletariado). Normalmente, no entanto, quer dizer, na maioria das vezes, essa força de trabalho é empregada na produção de espaços que são ou serão de propriedade de outras pessoas, não das que estão trabalhando nesse processo. Os proprietários dos meios necessários à produção de espaço (materiais e maquinaria empregados na construção civil, por exemplo), que são os mesmos que pagam aos trabalhadores pelo tempo que eles dedicam às atividades necessárias a essa produção, estão exercendo o papel de “empreiteiros”. Quer dizer, por meio dessa função, os recursos e meios necessários à produção de espaço (incluindo-se aí a força de trabalho) são organizados em um sistema produtivo, orientado para a “fabricação” desse produto, o espaço, sobre uma determinada porção de terra. Na verdade, existe um conjunto bastante complexo de funções ligadas a essa tarefa de organizar o sistema de produção de espaço, que possuem relativa autonomia e interdependência entre si, mas que, em geral, estão voltadas para o atendimento aos interesses da classe dita capitalista. Esta, simplificada, pode ser compreendida como o conjunto de pessoas que investem recursos financeiros em sistemas produtivos com a finalidade última de

---

p. 112), a diferença entre “socioespacial” e “sócio-espacial” corresponderia à “[...] diferença entre fazer referência apenas ao espaço e fazer referência simultaneamente às relações sociais que produzem e dão vida ao espaço, ao mesmo tempo em que são por ele condicionadas.” Em resumo, concordo com Catalão (2011, p. 176, grifo do autor) quando afirma que “[...] o sentido que Souza (2007, 2008, 2009) atribui a *sócio-espacial* já se encontra plenamente contido no termo *socioespacial*.”

<sup>4</sup> Procurei distinguir as expressões “produção do espaço” e “produção de espaço”, para referir-me com aquela ao processo de produção do espaço entendido de forma mais ampla, do espaço urbano como um todo, e com esta, à ação específica de construção do produto/mercadoria que é usado e negociado como espaço; à produção de unidades espaciais delimitadas, individualizáveis.

gerar mais recursos financeiros, a partir da aplicação da força de trabalho de outras pessoas. Essa é apenas uma exposição muito simplificada, que deriva do que pude apreender da teoria marxista; é uma síntese redutivíssima, mas que considero útil apresentar aqui.

Mas, quando se tratam de processos de produção de espaço, uma particularidade precisa ser ressaltada em relação aos demais sistemas produtivos, que é aquela referida mais acima de que o espaço é produzido sobre uma determinada porção de terra, ou um terreno. Ou seja, diferente de um produto comum (uma roupa, um automóvel, um alimento, um equipamento tecnológico, ou demais bens móveis) o espaço como produto tem a particularidade intrínseca de ser imóvel (ressalvando-se, claro, as instalações denominadas de “efêmeras”, cuja implantação é essencialmente temporária). Sendo imóvel, o espaço produzido vincula-se fortemente à porção de terra sobre a qual ele foi produzido ou, melhor, implantado. Essa fixidez é de extrema relevância para uma análise econômica do processo, mas como – mais uma vez – esse não é o foco do que analisamos aqui, o que queremos ressaltar em relação a isso é a implicação que tal delimitação de terra possui no que se refere à sua propriedade. A porção de terra onde o espaço é produzido, o terreno, possui, no modo de produção em que vivemos, o capitalista, um proprietário (ou mais de um). Afinal, é por isso que ela é considerada um *bem* imóvel, uma *propriedade* fundiária, pelo atributo de pertencer a alguém: pessoa física ou jurídica (um ser humano, ou uma entidade abstrata que representa outros seres humanos), em ambos os casos, titulares de direitos e obrigações perante a lei.

Então, quando nos referimos às terras da União, estamos nos referindo a essas porções de terra, esses terrenos, que possuem como titular de sua propriedade a pessoa jurídica de direito público concebida, definida e denominada como “União”. Sendo da União, é propriedade desse ente abstrato, o Estado. Propriedade pública ou propriedade estatal? Considero esse um questionamento relevante: patrimônio do Estado ou patrimônio de todos? Ou patrimônio daqueles que dela se apropriam privativamente, na prática? Esta é a questão central que procuramos abordar aqui.

E, como em torno dela orbitam diversas noções, conceitos e concepções teóricas (entre eles, “Estado”, por exemplo), torna-se necessário apresentar os entendimentos que são conferidos a cada um desses termos, bem como o modo como as ideias foram articuladas na construção do argumento que esta tese se propõe a sustentar. Esse é o propósito da primeira parte deste volume. Não se trata de uma elaboração teórica concebida aprioristicamente; um referencial que teria sido absorvido como instrumental necessário à leitura da realidade,



como se fosse uma língua que é preciso dominar para que se possa ler o que nela se escreve. Não partimos de um constructo teórico-metodológico dado, com o qual procuramos analisar o objeto empírico investigado; não foi isso. E essa forma de apresentação – trazendo primeiro a parte teórica, para depois tratar da empiria – não foi escolhida para marcar uma separação rigorosa entre as partes; longe disso. Pelo contrário; todo o processo de pesquisa desenvolveu-se de modo não linear, não regular, não sistemático. O percurso deu-se em movimentos dialéticos, com a construção do pensamento aberta ao enfrentamento do contraditório e às possibilidades do devir que entendemos ser intrínsecos à realidade. Mas, essa discussão já foi apresentada no capítulo anterior. O que não quero deixar de esclarecer de antemão aqui é o porquê da sequência de conteúdos que virão a seguir.

Então, retomando: como estamos falando de como as terras que pertencem ao Estado no Brasil (particularmente, à União) participam da produção do espaço urbano, com ênfase na forma como elas são apropriadas privativamente pela sociedade civil, a questão mais geral que me parece ser necessário esclarecer é de que concepção de “Estado” está-se tratando. Para isso, procuro trazer, no capítulo 1, as referências teóricas sobre como Estado e sociedade civil se relacionam, de modo geral, às quais recorreremos para tentar entender como isso acontece em relação à utilização privativa das terras da União. Esse é o primeiro subtema que discutimos nessa primeira parte. Trata-se, na verdade, de uma tentativa de posicionamento deste estudo em particular dentro de uma perspectiva teórica mais ampla, que a meu ver distingue de modo emblemático o ponto de partida, ou o ponto de vista, que priorizamos para a abordagem do recorte da realidade investigado. E como – repetindo – a trajetória percorrida nesta pesquisa não teve nada de linear, não posso dizer que tenha havido uma raiz teórico-metodológica única, uma fidelidade constante a uma ou outra linha de pensamento. E, mesmo reconhecendo que, ao final desse percurso, a raiz dita “marxista” possa ser considerada predominante como orientadora do processo de construção do conhecimento cuja síntese esta tese se propõe a apresentar, preciso admitir a sensação de desconforto com que me deparei no tocante aos direcionamentos que ela oferece quanto à indicação de possíveis “soluções” para os problemas. Certa inclinação a creditar relevância a argumentações “não marxistas” na orientação de entendimentos profícuos voltados para objetivos semelhantes de justiça social (apesar de por vias antagônicas) levou-me (e ainda me leva) a assumir uma postura menos radical, mais aberta, flexível, diante de supostas “incompatibilidades”. E, talvez, a insistência em acreditar nas possibilidades de conciliação, e no potencial que a construção de

entendimentos tem a oferecer para a condução de ações coletivas, exerça em mim um forte impulso à defesa do diálogo entre os iguais que somos como seres humanos, por trás (ou por dentro), das diferenças que nos revestem as posições ou funções sociais que ocupamos. Acredito que, do mesmo modo que os referenciais teórico-metodológicos utilizados me fizeram “ver com outros olhos” a realidade do cotidiano em que me encontro “alienadamente” mergulhada, as convicções pessoais que carrego, e que se transformam constantemente no decorrer da minha existência, não deixaram de exercer certa influência no processo de produção acadêmica que trouxe à tona este produto específico, esta tese.

Mas, voltando à concepção de Estado e de como ele se relaciona com a sociedade civil, devo dizer que considere insuficiente abordar esse conteúdo nos termos mais genéricos da teoria marxista, para tratar dos aspectos mais específicos que envolvem a gestão das terras da União, e que, a meu ver, são relevantes também para se compreender como se dão as relações referentes ao tema. Considerando, pois, que existe um amplo leque de especificidades no campo das “institucionalidades”, pouco abordado pela teoria marxista, incluímos entre os subtemas explorados nesta parte referências à abordagem de temas como políticas públicas e governança, particularmente no que concerne ao urbano. O entendimento é de que a relação entre Estado e sociedade civil é moldada não apenas pela interdependência entre as funções exercidas pelas diferentes classes sociais no modo de produção dominante, mas também pelas disputas ideológicas travadas em campos outros que não o econômico; ou seja, pelo caráter de direção hegemônica que se coloca em disputa no embate entre concepções de mundo diversas que “dialogam” na esfera político-institucional. E, em termos práticos, entendemos que esse direcionamento encontra-se expresso no conjunto de normas que regem essa relação (nas leis, e demais regras de comportamento e atuação instituídas, nas políticas públicas formuladas, e mesmo nos princípios ideológicos adotados por organizações privadas). Identificamos na obra de Antonio Gramsci as principais referências para a construção dessa abordagem. É o que trazemos à discussão no primeiro capítulo.

No segundo capítulo, direcionamos o foco para a abordagem da teoria da produção do espaço, conforme proposta por Henri Lefebvre. A ideia é tentar extrair da teoria marxista os elementos de análise que nos auxiliem a compreender o processo de produção do espaço urbano no contexto da lógica capitalista dominante. Para isso, acrescentamos à leitura de Lefebvre as contribuições de David Harvey que, a meu ver, apresentam-se aos estudos acadêmicos num formato mais organizado, sistemático, com conteúdo bem mais claro e detalhado

– acredito que essa diferença tenha forte relação com o fato de o primeiro ser filósofo e o segundo, geógrafo. Como ambos partem de um ponto de vista marxista para oferecer seus olhares sobre os processos socioespaciais que nos cercam, são referenciais teóricos que se complementam, e em relação aos quais outros autores já procuraram fornecer suas contribuições, sendo algumas destas apresentadas também ao longo do capítulo. Mantendo a linha de raciocínio do capítulo anterior, procuramos priorizar na discussão encaminhada os aspectos político-ideológicos que permeiam as relações entre Estado e sociedade civil no que se refere à produção do espaço urbano, tendo em vista extrair dessa discussão teórica mais geral a orientação analítica que aplicamos na investigação do objeto de estudo empírico, as terras da União. É neste sentido que articulamos à construção do argumento o debate em torno do conceito de “direito à cidade”, tratado ao final do capítulo.

Essa parte do capítulo concentra-se, pois, na discussão quanto a perspectivas contra hegemônicas de produção do espaço, no contexto da seguinte indagação: que ideais podem ser tomados como referência para a concepção de caminhos alternativos à tendência ideologicamente dominante de relacionamentos socioespaciais na condução da dinâmica urbana? Nesse sentido, o conceito de “direito à cidade”, formulado por Lefebvre na perspectiva de uma “revolução urbana”, é tomado como expressão síntese de um conjunto de ideais que encontram convergência na luta por transformações mais ou menos radicais na (ou, em substituição à) concepção de mundo orientadora do “modo de produção do espaço” atualmente dominante – o capitalista.

No terceiro capítulo, adentramos o conteúdo de raiz mais “institucional” que foi utilizado como referência para a análise da problemática aqui abordada, trazendo à discussão subtemas mais específicos, como políticas públicas (especialmente as urbanas), governança urbana, função social da propriedade, e outros.

O fechamento dessa primeira parte consiste na apresentação de uma síntese da construção teórico-metodológica que utilizamos como orientadora da análise do objeto empírico investigado, a partir da elucidação dos significados atribuídos aos principais conceitos utilizados, bem como da forma de articulação que entendemos haver entre eles. Ou seja, nesse fechamento, resumimos o constructo teórico-metodológico que esta tese apresenta como ferramenta para a análise sobre como as terras da União inserem-se na produção do espaço urbano brasileiro.

# 1 SOBRE A RELAÇÃO ENTRE ESTADO E SOCIEDADE

Para analisar como o Estado gere as terras de sua propriedade (e, especificamente no Brasil, as terras da União), estabelecendo diferentes relações com a sociedade, consideramos apropriado reunir subsídios que ajudassem a compreender o que é esse ente abstrato, o Estado – como se constitui, para que fins está voltado, qual seu papel na sociedade. E encontramos na obra de Martin Carnoy, “Estado e teoria política”, um excelente referencial preliminar para nos auxiliar nessa compreensão, já que ela oferece um apanhado crítico sobre a contribuição de vários dos grandes pensadores do tema. Foi a partir da leitura dessa obra que eu consegui distinguir com maior clareza as raízes das principais vertentes do pensamento político que norteiam as pesquisas acadêmicas, de acordo com os princípios basilares que expressam. Por isso, é dela a maioria das citações que trago a seguir.

Optei por principiar uma aproximação com a visão de Estado que é trabalhada nesta tese apontando as noções das quais certamente essa visão se distancia. Nesse sentido, entendemos que a visão do Estado como representante do bem comum, ou arcabouço político-institucional que reflete o conjunto de interesses da sociedade expressos por indivíduos que exercem sua cidadania, não oferece a interpretação apropriada à análise aqui intentada. Essa visão de Estado, vinculada predominantemente às teorias clássica, liberal, pluralista ou corporativista – com grande adesão nos estudos norte-americanos – não ajuda muito, a meu ver, a refletir sobre as condições verificadas no contexto brasileiro. Além disso, trata-se de uma visão em geral conflitante com a teoria marxista e, como tal, tende a marcar um posicionamento divergente desta. Quer dizer, caracterizaria uma linha de pensamento com pouca possibilidade de coerência com a base teórico-metodológica que optamos desde o início por priorizar, o materialismo histórico-dialético.

Segundo Carnoy (1990, p. 19): “A teoria política pluralista é, de algum modo, a ideologia oficial das democracias capitalistas. Com base em seu princípio central de liberdade individual, o pluralismo reivindica para si o direito exclusivo da própria democracia.”. Nesta perspectiva, não se compreende a sociedade capitalista por sua divisão em classes, que seria o fundamento no qual se baseia a teoria marxista. Esta “[...] não somente recusa o fundamento clássico e as premissas pluralistas sobre a relação entre o Estado e sociedade civil, mas também recusa suas teorias de democracia e de Estado democrático.” (Ibid., p. 20).

Carnoy explica, ainda, que a vertente teórica centrada na liberdade individual como fundamento do Estado Moderno (surgido com a consolidação do capitalismo e o crescimento do poder econômico e político burguês) deriva da doutrina clássica, que concebe o Estado liberal como um poder de autoridade superior em relação ao conjunto da sociedade, capaz de garantir os direitos individuais dentro do funcionamento de um mercado livre, atuando, dessa forma, de acordo com o bem comum. “Para Rousseau, assim como para Locke, o poder do Estado reside no povo, que renunciou à sua liberdade em favor do Estado e este, por sua vez, é a *vontade geral* [...]” (CARNOY, 1990, p. 33, grifo do autor).

A doutrina clássica teria se desenvolvido com um viés mais econômico em relação à doutrina liberal propriamente dita, a partir da produção teórica de Adam Smith, conforme explanado por Carnoy nos trechos a seguir:

[...] Smith não afirmou apenas que os vários motivos dos homens são traduzidos em um único desejo de ganho econômico. Ele acrescentou a isso o axioma fundamental de que cada indivíduo agindo em seu próprio interesse (econômico), quando colocado junto a uma coletividade de indivíduos, maximizaria o bem-estar coletivo. Isso permanece sendo o modelo de Locke, entretanto Smith coloca toda ênfase e responsabilidade acima de tudo no funcionamento livre e ilimitado do mercado para atingir-se o bem-estar social. São o comércio e as manufaturas que introduzem a ordem e o bom governo [...] (Ibid., p. 37).

As ideias de Smith constituíram a base de discussão para o pensamento utilitarista (a doutrina liberal) no século XIX. Uns trinta e quatro anos depois de *The wealth of nations*, Jeremy Bentham e James Mill deram continuidade, no campo da política, às ideias de Smith [num contexto em que a luta de classes começava a emergir dos problemas advindos com a industrialização]. [...] [Para eles,] é a segurança da propriedade que se torna a mais importante função da lei (o Estado). Que tipo de Estado cumpriria essa função? Na opinião de Bentham (e de Mill), o Estado tinha que alimentar o sistema de mercado livre e proteger os cidadãos da corrupção e da avidez do próprio governo – na essência, essa é a posição original de Smith. Por esse segundo motivo, as eleições e a liberdade de imprensa eram fundamentais, porque era somente sob essas condições que os eleitores poderiam mudar os governos oficiais e o povo poderia proteger-se do governo. (Ibid., p. 44-45).

Os argumentos fornecidos pelas doutrinas clássica e liberal teriam fundamentado as versões pluralistas de uma teoria do Estado, a partir de adequações à conjuntura histórica pós-industrialização, no sentido da atribuição de um caráter de maior autonomia à atuação do Estado e de maior ênfase à multiplicidade de interesses em jogo no campo da disputa democrática. De acordo com Carnoy (Ibid., p. 53-54):

A reformulação resultante do utilitarismo para a moderna economia industrial, através de Schumpeter, Dahl e outros, é chamada de pluralismo. [...]

Para os pluralistas, o Estado é neutro, um ‘programa vazio’, e ainda um servidor da cidadania – do eleitorado – porém o bem comum é definido como uma série de decisões empíricas que não necessariamente refletem a vontade da maioria. Ao mesmo tempo, o Estado tem alguma autonomia, e há considerável discordância entre os pluralistas sobre em que grau o próprio Estado toma decisões e em que grau o eleitorado controla essas decisões.

E, mais recentemente, o desenvolvimento das teorias de Estado fundamentadas na doutrina liberal teria desembocado na vertente corporativista, sobre cujos princípios parece basear-se boa parte dos entendimentos quanto ao conceito de governança – o que trazemos à discussão no capítulo 3. Embora longa, a citação a seguir ajuda a esclarecer tal percepção.

Já no final do século XIX e no início do século XX, percebeu-se o declínio da democracia liberal e observou-se a ascensão dos grupos de interesses na arena política, o que levou pensadores políticos a argumentarem que a obtenção da harmonia de classe e da unidade social exigiam uma ‘ordem social e política baseada em organizações socioeconômicas funcionais na sociedade civil, agindo, em larga medida, de maneira autônoma em suas respectivas áreas, porém ligadas umas às outras e ao Estado em corpos de tomada de decisões a nível nacional e setorial e comprometidas com a manutenção da hierarquia funcional de uma sociedade orgânica’ (Panitch, 1980, 160). Nesse tipo *ideal* chamado corporativismo, o Estado é *definido* como representando o bem comum, e é essa razão final do Estado que, em si mesma, dá a ele autoridade moral e legitimidade (Stepan, 1978). O Estado, conseqüentemente, encarna a moralidade, a ética e a ideologia *para* o povo, antes de refletir as normas e valores gerais. Ainda que o tipo ideal de Estado corporativista não seja inerentemente antidemocrático, é provável que a liderança entenderá o bem comum sem consultar os grupos de interesses ou os eleitores. Ao mesmo tempo, porém a única possibilidade das organizações socioeconômicas funcionais influenciarem o Estado consiste em obter o reconhecimento oficial (Stepan, 1978). É a cooperação de grupos que têm posições econômicas distintas e diferentes e que estão colocados frente a frente, e sua relação com o Estado poderoso, independente e legítimo que dão ao corporativismo suas características particulares como um sistema total. (Ibid., p. 56, grifo do autor).

Essa visão do Estado parece conferir um grande poder de decisão à sociedade civil, em sua relação com as estruturas governamentais, no sentido do compartilhamento de responsabilidades entre Estado e grupos sociais representantes de interesses diversos. Porém, ela parte do entendimento de que seria possível equilibrar as relações de força e poder, por meio de arranjos políticos pautados na conciliação dos conflitos. Carnoy (Ibid., p. 57), citando Panitch, aponta como problema dessa visão o fato de “[...] que ela supõe que o Estado corporativista é neutro e independente de todos e quaisquer grupos de interesses sancionados pelo Estado, particularmente as grandes empresas capitalistas cuja expansão e lucros os especialistas do Estado supostamente controlarão.”. Ou seja, desconsidera-se qualquer capacidade

de determinação que a conjuntura socioeconômica (com suas implicações sobre a desigualdade de classes) desempenha no equilíbrio dessas relações, não se pondo em relevo as condições de dominação e hegemonia que comprometem esse equilíbrio<sup>1</sup>.

Porém, mesmo considerando tal visão inapropriada para as análises realizadas neste estudo, não podemos perder de vista a influência que ela opera nas ações protagonizadas pelas classes dominantes (no seio do Estado), nem o uso político que dela se faz. Além disso, grande parte da produção científica mais recente vinculada à Ciência Política assenta-se sobre essas bases teóricas para formular análises institucionalistas de políticas públicas, incluindo-se entre elas as que utilizam o conceito de governança sob a ótica do “bom governo” – o que procuramos discutir mais à frente. Segundo Carnoy, a preocupação com a eficiência do Estado é tema recorrente nos estudos pluralistas: “Para Schumpeter, o principal problema, como ele o coloca, é se o Estado democrático pode ser eficaz; se ele é um governo *eficiente* de acordo com os princípios democráticos.” (Ibid., p. 52, grifo do autor).

A visão do Estado Moderno como reflexo da sociedade historicamente constituída com o desenvolvimento do modo de produção capitalista, na qual a luta de classes é inerente às relações de dominação estabelecidas, fundamenta-se em uma vertente teórica oposta à doutrina liberal, de base marxista<sup>2</sup>, que é tomada como referência norteadora na construção do argumento desta tese. Para Carnoy:

A análise de classe do Estado contesta a unidade de propósitos entre os cidadãos de uma sociedade capitalista e a correspondência entre o interesse da maioria e os benefícios públicos da ação do Estado. Ela contesta a própria noção de democracia no contexto do desenvolvimento capitalista. E também rejeita o corporativismo como um tipo ideal, sob o fundamento de que os modelos de sistema corporativista não admitem a natureza de classe subjacente à produção capitalista, mesmo em suas novas formas (corporativas). (Ibid., 1990, p. 61).

Entre os apontamentos da teoria marxista tomados nesta pesquisa como premissas de estudo, citam-se como os mais relevantes: 1) o condicionamento dos processos sociais ao longo da história às relações de produção que conformam a base material/econômica da sociedade – entendida como sua estrutura; 2) a visão do Estado como reflexo no campo político-

---

<sup>1</sup> Nesta tese, procuramos imprimir ao conceito de governança (fortemente baseado na visão corporativista do Estado) uma leitura materialista histórico-dialética das relações que se estabelecem entre o Estado e as classes sociais em disputa pela hegemonia (poder político-ideológico, nomeadamente).

<sup>2</sup> Ressalte-se que, como afirma Lefebvre (2011, p. 18), o marxismo, entendido como concepção de mundo, não se reduz à obra de Karl Marx (mesmo considerando-se a coautoria com Friedrich Engels). A teoria marxista é apenas a base de uma linha de pensamento em constante evolução.

institucional da estrutura de relações sociais que distingue o modo de produção – como superestrutura; e 3) a caracterização da sociedade capitalista pela dominação que uma classe (detentora dos meios de produção) exerce sobre outra (fornecedora da força de trabalho) – tanto em termos estruturais como superestruturais. Como resume Carnoy (Ibid., p. 65): “[...] Marx considerava as condições materiais de uma sociedade como a base de sua estrutura social e da consciência humana. A forma do Estado, portanto, emerge das relações de produção, não do desenvolvimento geral da mente humana ou do conjunto das vontades humanas.”. E, em citação de Marx e Engels:

‘Na produção social de sua vida, os homens entram em relações determinadas, necessárias, e independentes de sua vontade, relações de produção que correspondem a um grau determinado de desenvolvimento de suas forças produtivas materiais. A soma total dessas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política e à qual correspondem formas definidas de consciência social. O modo de produção da vida material condiciona, de forma geral, o processo de vida social, político e intelectual. Não é a consciência dos homens que determina sua forma de ser mas, ao contrário, é sua forma de ser social que determina sua consciência.’ (Marx-Engels, 1983, p. 232-233, apud CARNOY, 1990, p. 66).

Da perspectiva histórica na qual a teoria marxista origina-se, o Estado é visto como um aparato jurídico-político totalmente dominado pela classe burguesa e por ela utilizado com o objetivo de garantir a manutenção das condições de exploração da classe operária que permitem a reprodução do modo de produção capitalista. Desse ponto de vista, o controle sobre o poder coercitivo do Estado, exercido por meio de suas diversas ferramentas de regulação e repressão, seria fundamental para que a classe burguesa se mantivesse como classe dominante, assegurando a submissão das classes dominadas ao sistema capitalista. A atuação do Estado, de modo geral, dar-se-ia, pois, em função dessa finalidade principal: garantir a dominação de uma classe sobre a outra.

É a noção do Estado como o *aparelho repressivo da burguesia* que é a característica tipicamente marxista do Estado. [...] Mesmo o sistema jurídico é um instrumento de repressão e controle, na medida em que estabelece as regras de comportamento e as reforça para se ajustarem aos valores e normas burguesas. (Ibid., p. 71, grifo do autor).

Essa visão marxista tradicional de que o Estado atua como instrumento de dominação da classe burguesa, com a finalidade última de garantir a ordem capitalista, ou a reprodução das relações de produção, merece ressalvas no contexto de avanços democráticos em que se situa a sociedade atual, sendo necessário ponderar sobre a autonomia relativa do Estado no



que se refere à representação dos interesses de classe. Apesar de se atribuir certo determinismo a essa visão do Estado, também se credita a Marx e Engels uma perspectiva da possibilidade de expansão da luta pelo controle popular dentro das formas democráticas da esfera política. Uma conquista gradativa de poder por parte da classe dominada no âmbito político poderia alimentar, desse modo, formas menos opressivas de governo, pondo em questionamento o poderio absoluto burguês.

O Estado age no interesse da classe dominante, subordinando todos os outros interesses aos dessa classe. Não são, porém, as *formas* que necessariamente têm caráter de classe, mas o antagonismo de classe, inerente à sociedade, que anima as formas. De acordo com a natureza da luta de classes, aquelas mesmas formas podem ser uma ameaça ao domínio da burguesia. (Ibid., p. 72, grifo do autor).

Se por um lado, parece inadequada a interpretação de que o Estado funciona a serviço da classe dominante, por outro, parece bastante válido considerar que a sua atuação é orientada em grande parte por determinações do sistema econômico vigente e que, ao ser moldado pela formação histórica da sociedade que representa, o Estado seria a “[...] expressão política da estrutura de classe inerente à produção” – utilizando as palavras de Carnoy (1990, p. 66). Ou seja, se o modo de produção capitalista caracteriza-se pela dominação da classe detentora dos meios de produção (nas relações de propriedade) sobre a classe operária, tal dominação estaria refletida também na conformação do Estado capitalista.

Assim, mesmo se se considera o Estado como um aparato de funcionamento autônomo com relação à classe economicamente dominante (não um instrumento a serviço dessa classe), não se pode perder de vista a dependência que ele mantém em relação à continuidade da acumulação capitalista, tendo em vista a garantia de crescimento econômico. Essa dependência é assim explicada na teoria marxista, segundo Carnoy (Ibid., p. 73):

[...] a classe capitalista domina o Estado através de seu poder econômico global. Através de seu controle dos meios de produção, a classe dominante é capaz de influenciar as medidas estatais de uma maneira que nenhum outro grupo, na sociedade capitalista, pode desenvolver, quer financeira quer politicamente. O instrumento econômico mais poderoso nas mãos da classe dominante é a ‘greve de investimento’, onde os capitalistas subjugam a economia (e, conseqüentemente, o Estado), segurando o capital.

Dessa forma, mesmo não agindo a serviço da classe dominante, o Estado atuaria de modo favorável aos interesses dessa classe, porque estaria entre seus próprios interesses o de manter o funcionamento do sistema de produção capitalista de forma compatível com o

crescimento econômico. E, para manter-se à frente da representação dos interesses da sociedade como um todo, ele precisa legitimar-se também perante a classe dominada, apresentando-se como mediador dos conflitos entre classes. Nesse sentido, considera-se haver uma autonomia relativa do Estado, que lhe permitiria uma atuação relativamente independente tanto das classes dominantes quanto das classes dominadas; assim como, entende-se haver certa permeabilidade nas posições de poder às representações das diferentes classes, a depender do resultado alcançado no embate de forças da arena política.

Essa leitura do Estado apoia-se nas abordagens pós-marxistas, que a partir da visão de Antonio Gramsci, distanciam-se da tendência ao determinismo econômico e das estratégias de luta política apoiadas exclusivamente na derrubada do Estado e tomada dos meios de produção pela classe operária. Assim, enfatiza-se a importância da política e da ideologia na condução dos processos de disputa hegemônica, conferindo relevância aos espaços institucionais do Estado democrático na busca por avanços na luta de classes.

Na verdade, se o Estado autônomo não muda a configuração do poder econômico, ele depende da burguesia dominante para a acumulação de capital, conseqüentemente para os impostos públicos e para a própria elevação do Estado e a expansão militar. É essa versão do Estado autônomo que está presente na obra de Gramsci, e aparece como base das teorias do Estado de Poulantzas e Offe. (Ibid., p. 76-77).

Entender o Estado como sendo moldado pela estrutura social que caracteriza o modo de produção vigente, e conseqüentemente o sistema jurídico-político como sendo subordinado ao sistema econômico de dada formação histórico-social, não significa atribuir-lhe uma forma estanque, inflexível ou impermeável. Os conflitos de interesses inerentes à sociedade de classes refletem-se também na estrutura estatal, havendo lugar para disputas ideológicas, principalmente no campo político, em que se torna possível questionar certos mecanismos de dominação, como também conquistar avanços significativos no sentido do arrefecimento das desigualdades sociais. Ou seja, o Estado capitalista de que tratamos, além de relativamente autônomo, pode ser um espaço democrático, em que interesses divergentes podem se expressar, e em que reivindicações das classes dominadas podem adquirir espaço no direcionamento da ação pública. Essa democracia é relativa, porque sobre seu funcionamento pairam os condicionantes da dominação econômica, que não deixam de exercer forte influência sobre as disputas de ordem ideológica. O maior acesso aos meios de comunicação e às estratégias de *marketing*, como instrumentos de formação de opinião, de que podem dispor as classes dominantes pela via econômica ou pelo poder de influência, certamente exercem um peso

significativo no desequilíbrio de forças entre as partes – daí a condição de relatividade democrática. É sobre esse aspecto, a citação de Marx e Engels (apud CARNOY, 1990, p. 94-95): “A classe que tem os meios da produção material a seu dispor, tem o controle simultâneo sobre os meios de produção mental, de tal modo que, por isso, genericamente falando, as ideias daqueles a quem faltam os meios de produção mental estão sujeitos a ela”.

A negação de um possível determinismo econômico que estaria implícito na teoria de Estado marxista – resultante notadamente da interpretação stalinista da obra de Marx – adquire consistência a partir da interpretação gramsciana, que atribui maior autonomia, e até certa primazia, ao campo da política em relação ao da economia, no que se refere, principalmente, à atuação política revolucionária.

A inovação fundamental da abordagem de Gramsci da teoria de Estado concentra-se nas relações de subordinação ou autonomia entre estrutura e superestrutura, entre Estado e sociedade civil, e na própria interpretação do que seja “sociedade civil”. Destacando a distinção que a interpretação de Gramsci revela em relação ao marxismo tradicional, Carnoy (Ibid., p. 92-93, grifo nosso) explica que:

[...] a estrutura e a superestrutura, a sociedade civil e o Estado, formam uma antítese dialética fundamental no sistema marxista. A sociedade civil domina o Estado; a estrutura domina a superestrutura [...]. Portanto, Marx subordina claramente o Estado à sociedade civil, e é ela que o define e estabelece a organização e os objetivos do Estado, de acordo com as relações materiais de produção num estágio específico do desenvolvimento capitalista. [...] Para Marx e Gramsci, a sociedade civil é o fator chave na compreensão do desenvolvimento capitalista, mas para Marx a sociedade civil é estrutura (relações na produção). Para Gramsci, ao contrário, ela é superestrutura, que representa o fator ativo e positivo no desenvolvimento histórico; é o complexo das relações ideológicas e culturais, a vida espiritual e intelectual, **e a expressão política dessas relações torna-se o centro da análise, e não a estrutura.**

Carlos Nelson Coutinho (2003, p. 127, grifo do autor), sintetiza a visão de Estado resultante da reflexão gramsciana com a expressão “Estado ampliado”<sup>3</sup>, explicando que:

[...] o Estado em sentido amplo, ‘com novas determinações’, comporta duas esferas principais: a *sociedade política* (que Gramsci também chama de ‘Estado em sentido estrito’ ou de ‘Estado-coerção’), que é formada pelo conjunto dos mecanismos através dos quais a classe dominante detém o monopólio legal da repressão e da violência e que se identifica com os aparelhos de coerção sob controle das burocracias executiva e policial-militar; e a *soci-*

---

<sup>3</sup> Coutinho (2003) atribui a utilização pela primeira vez da expressão “teoria *ampliada* do Estado” a Christine Buci-Glucksmann e utiliza a expressão “Estado ampliado” em alusão à formulação gramsciana de que “Estado = sociedade política + sociedade civil”.

*idade civil*, formada precisamente pelo conjunto das organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias, compreendendo o sistema escolar, as Igrejas, os partidos políticos, os sindicatos, as organizações profissionais, a organização material da cultura (revistas, jornais, editoras, meios de comunicação de massa), etc.

Seria por meio desse “conjunto das organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias” – que Gramsci denomina de “aparelhos privados de hegemonia” –, que a direção política é exercida pelas classes dominantes no seio da sociedade civil. Assim, a interpretação da sociedade civil como parte da superestrutura do sistema capitalista permite analisá-la pelas dimensões política e ideológica (não eminentemente econômica, como na visão marxista tradicional), e permite também concebê-la como um aspecto maleável da sociedade capitalista. Ou seja, não sendo a base fundamental sobre a qual se assenta toda a estrutura do modo de produção capitalista (essa base seria essencialmente econômica), a sociedade civil pode mudar de configuração em relação ao equilíbrio de forças entre classes dominantes e dominadas, mesmo sem se alterar o sistema econômico vigente. Ou, do ponto de vista gramsciano, é exatamente nesse equilíbrio de forças que se deve atuar politicamente para que se obtenham as condições propícias à mudança do sistema.

A originalidade de Gramsci, como marxista, fundamenta-se em parte no seu conceito da natureza do domínio burguês (e, de fato, de qualquer ordem estabelecida anterior); em seu argumento de que **a força verdadeira do sistema não reside na violência da classe dominante ou no poder coercitivo do seu aparelho de Estado, mas na aceitação por parte dos dominados de uma concepção de mundo que pertence aos seus dominadores.** (FIORI, 1970, p. 238, apud CARNOY, 1990, p. 93-94, grifo nosso).

Desse enfoque sobre a capacidade de dominação social por meio do convencimento – da abrangência que uma postura ideológica adquire perante toda a sociedade – advêm as formulações de Gramsci para o conceito de hegemonia. De acordo com Carnoy (1990, p. 95), para Gramsci: “A hegemonia compreende as tentativas bem sucedidas da classe dominante em usar sua liderança política, moral e intelectual para impor sua visão de mundo como inteiramente abrangente e universal, e para moldar os interesses e as necessidades dos grupos subordinados.”. A dominação de classe é exercida, portanto, na base da estrutura social, em função do controle sobre o modo de produção – dominação econômica – e, na esfera da superestrutura (Estado no sentido ampliado), em função do poder hegemônico – dominação ideológica. Sobre o Estado ser o “aparato representativo” das relações sociais, diz Gramsci (1978, p. 232): “Mas o que significa isto senão que por ‘Estado’ se deve entender, além do aparato governamental, também o aparato ‘privado’ de ‘hegemonia’ ou sociedade civil.”

É interessante destacar a relevância que Gramsci atribui aos processos de formação da consciência crítica e elaboração de uma concepção de mundo própria, que cabe ao homem exercer, ao “[...] escolher a própria esfera de atividade, participar ativamente na produção da história do mundo, ser guia de si mesmo e não aceitar passiva e supinamente, do exterior, a marca da própria personalidade” (Ibid., p. 22). Com isso, ele parece oferecer uma interpretação não-determinista da ideia de Marx e Engels, já citada, de que *“Não é a consciência dos homens que determina sua forma de ser mas, ao contrário, é sua forma de ser social que determina sua consciência.”* Ele indica, inclusive, como caminho para a construção dessa consciência crítica, o autoconhecimento: *“O início da elaboração crítica é a consciência daquilo que se é realmente, isto é, um ‘conhece-te a ti mesmo’ como produto do processo histórico que até agora se desenrolou e que deixou em ti traços acolhidos sem benefício de inventário.”* (Ibid., p. 22). Porém, nesse autoconhecimento, a individualidade considera além do indivíduo o conjunto de relações com os outros homens e com a natureza: *“Se a própria individualidade é o conjunto destas relações, fazer-se uma personalidade significa adquirir consciência de tais relações, e modificar a própria personalidade significa modificar o conjunto de tais relações.”* (Ibid., p. 48). Assim, sem negar a teoria marxista, Gramsci vai além no que diz respeito ao tratamento dos aspectos subjetivos que interferem na realidade objetiva que nos condiciona, direcionando o foco para o caráter superestrutural da luta de classes.

Gramsci parte do princípio de que “[...] todos os homens são intelectuais, mas nem todos os homens têm na sociedade a função de intelectuais.” (Id. 2004, p. 18) e confere centralidade em suas análises e em sua visão estratégica, tanto ao potencial intelectual (filosófico) de cada homem, de um lado, quanto ao papel dos intelectuais como função social.

Autoconsciência crítica significa historicamente, politicamente, criação de uma elite de intelectuais: uma massa humana não se ‘distingue’ e não se torna independente ‘per se’, sem se organizar (em sentido lato) e não há organização sem intelectuais, isto é, sem organizadores e dirigentes, ou ainda sem que o aspecto teórico do nexos teoria-prática se distinga concretamente num estrato de pessoas ‘especializadas’ na elaboração conceptual e filosófica. (GRAMSCI, 1978, p. 31)

Na visão de Gramsci, a dominação de classe (esfera econômica) conformaria junto com a direção ideológica (hegemonia) o que ele denomina de “bloco histórico”<sup>4</sup>. Quer dizer,

---

<sup>4</sup> Segundo Coutinho (2003, p. 153 – nota de rodapé nº 10): “[...] Gramsci usa a expressão ‘bloco histórico’ em duas acepções diversas, ainda que dialeticamente interligadas: 1) como a totalidade concreta formada pela articulação da infra-estrutura material e das superestruturas político-ideológicas; 2) como uma aliança de classes sob a hegemonia de uma classe fundamental no modo de produção, cujo

para que se mantenha no poder, a classe que exerce o controle sobre o modo de produção precisa exercer também a função de classe dirigente, o que se realiza por meio do Estado ampliado, que é “hegemonia couraçada de coerção” (GRAMSCI, 1978, p. 234). Nesse sentido, o bloco histórico (dominação e direção exercidas por uma classe) refletiria organicamente as relações sociais estabelecidas pela concepção de mundo (ideologia) dominante, que se expressa em todas as manifestações da vida individual e coletiva. Quanto às discussões em torno do conceito gramsciano de bloco histórico, Hugues Portelli (2002, p. 65-66) afirma:

Essa é a razão por que colocar a questão da primazia de um ou outro elemento do bloco histórico é um falso problema. Se considerarmos a articulação desse bloco, fica evidente que sua estrutura sócio-econômica é o seu elemento decisivo. Mas é não menos evidente que, em qualquer movimento histórico, **é no nível das atividades superestruturais que se traduzem e resolvem as contradições surgidas na base.** A relação entre esses dois elementos é, ao mesmo tempo, dialética e orgânica [grifo nosso].

As ideias de unidade e coerência (refletidas no termo “bloco”) são de grande valor na complexa articulação conceitual formulada por Gramsci (Ibid., p. 57): “A estrutura e as superestruturas formam um ‘bloco histórico’, ou seja, o complexo conjunto contraditório e discordante das superestruturas é o reflexo do conjunto das relações sociais de produção.” Mas, parece evidente que o seu foco de análise se dá sobre os elementos que conformam a superestrutura social (ideologia, política, educação, cultura). E, nesse campo, os intelectuais (lideranças ou dirigentes) ocupam o papel de mediação. Como diz (Gramsci, 2004 p. 21):

[...] podem-se fixar dois grandes ‘planos’ superestruturais: o que pode ser chamado de ‘sociedade civil’ (isto é, o conjunto de organismos designados vulgarmente como ‘privados’) e o da ‘sociedade política ou Estado’, planos que correspondem, respectivamente, à função de ‘hegemonia’ que o grupo dominante exerce em toda sociedade e àquela de ‘domínio direto’ ou de comando, que se expressa no Estado e no governo ‘jurídico’. Estas funções são precisamente organizativas e conectivas. Os intelectuais são os ‘prepostos’ do grupo dominante para o exercício das funções subalternas da hegemonia social e do governo político, isto é: 1) do consenso ‘espontâneo’ dado pelas grandes massas da população à orientação impressa pelo grupo fundamental dominante à vida social, consenso que nasce ‘historicamente’ do prestígio (e, portanto, da confiança) obtido pelo grupo dominante por causa de sua posição e de sua função no mundo da produção; 2) do aparelho de coerção estatal que assegura ‘legalmente’ a disciplina dos grupos que não ‘consentem’, nem ativa, nem passivamente, mas que é constituído para toda a sociedade na previsão dos momentos de crise no comando e na direção, nos quais desaparece o consenso espontâneo.

---

objetivo é conservar ou revolucionar uma formação econômico-social existente. A ligação dialética se dá na medida em que a construção de um ‘bloco histórico’, no segundo sentido, implica a criação de uma nova articulação entre economia e política, entre infra-estrutura e superestrutura.”

Mas, é importante perceber também que Gramsci credita ao papel dos intelectuais – na verdade, de uma nova categoria “orgânica” de intelectuais – função estratégica no movimento revolucionário, para a construção de “uma nova e integral concepção do mundo”. A “organicidade” dos diversos estratos intelectuais está relacionada à estreiteza de sua conexão com um grupo social fundamental; à legitimidade com que representam, no campo político ou no debate filosófico, as ideias que dão homogeneidade e coerência ao grupo social com o qual estejam articulados. Gramsci refere-se à organicidade de pensamento e à solidez cultural entre os intelectuais e os simples como a unidade necessária entre teoria e prática.

Outro aspecto relevante da visão de Estado gramsciana, e que se mostra de grande utilidade para a compreensão da realidade brasileira, é a distinção feita entre “Oriente” e “Ocidente”, para caracterizar diferentes condições de desenvolvimento histórico-político de sociedades capitalistas, que implicariam em estratégias de ação revolucionária diferentes. Coutinho (2003, p. 264) explica essa distinção da seguinte forma: “[...] enquanto no ‘Oriente’ o Estado seria tudo e a sociedade civil permaneceria primitiva e gelatinosa, para recordarmos suas próprias palavras [de Gramsci], no ‘Ocidente’ haveria, ao contrário, uma relação equilibrada entre os dois momentos da esfera pública ampliada.”. Formulada inicialmente para explicar o insucesso dos movimentos de revolução operária nos países ocidentais (tendo como referência a Itália, país sobre o qual Gramsci tece grande parte de suas análises), a distinção coloca em evidência os pesos relativos representados pela sociedade civil e pela sociedade política na composição do “Estado ampliado” em cada padrão de formação social. Formações de tipo ocidental seriam conformadas por “aparelhos privados de hegemonia” mais vigorosos (sociedade civil mais atuante), havendo um peso menor na atuação dos aparelhos coercitivos e repressivos do “Estado em sentido estrito” (sociedade política). Nessas, as estratégias de ação revolucionária precisariam ser pautadas por mecanismos de conquista hegemônico-ideológica através da construção de consensos intersubjetivos – o que Gramsci denomina de “guerra de posição”. Enquanto nas formações de tipo oriental, ter-se-ia o predomínio das forças coercitivas de dominação centradas na atuação estatal, justificando-se a necessidade da tradicional “guerra de movimento” que caracterizou as revoluções socialistas empreendidas nos países orientais (por meio da ditadura do proletariado).

Propondo ressaltar o caráter profundamente universal do pensamento de Gramsci, Carlos Nelson Coutinho enfatiza que:

Sua teoria ‘ampliada’ do Estado (sociedade política *mais* sociedade civil) e sua teoria ‘processual’ e ‘molecular’ da revolução socialista (‘guerra de posição’ e *não* ‘guerra de movimento’) constituem um ponto de inflexão na história do pensamento marxista. Não se pode falar hoje em ‘marxismo’ se não se leva em conta o fato de que essas teorias, na medida em que são as mais adequadas respostas histórico-materialistas a processos sociais que configuraram toda uma época – a nossa época –, tornam de certo modo ‘anacrônicas’ muitas das formulações de Marx, Engels e Lenin sobre o Estado e a revolução (Ibid., p. 183, grifo do autor).

As condições verificadas na realidade brasileira em relação às categorias formuladas por Gramsci são tratadas por Coutinho, em alusão principalmente ao conceito de “revolução passiva”, identificado com os processos de transformação “pelo alto”, “elitistas”, que marcaram a história do nosso país. E, para explicar melhor suas análises, o autor explica:

Deve-se sublinhar, antes de mais nada, que um processo de revolução passiva, ao contrário de uma revolução popular, realizada a partir ‘de baixo’, jacobina, implica sempre a presença de dois momentos: o da ‘restauração’ (na medida em que é uma reação à possibilidade de uma transformação efetiva e radical ‘de baixo para cima’) e o da ‘renovação’ (na medida em que muitas demandas populares são assimiladas e postas em prática pelas velhas camadas dominantes). (COUTINHO, 2003, p. 198).

Reportando-se mais precisamente à realidade brasileira, Coutinho identifica vários episódios de transformação social conduzida por meio de “revoluções passivas”, com predomínio de formas ditatoriais de supremacia em detrimento das formas hegemônicas, implicando na exclusão das massas populares do protagonismo desses processos. O Estado, por sua vez, teria frequentemente assumido a atribuição delegada pelas classes dominantes de exercer o controle e a repressão sobre as classes subalternas. Em suas palavras:

Uma visão de conjunto – ainda que superficial – da evolução histórica do Brasil mostra o fato de que houve (como causa e efeito dos processos de revolução passiva) um longo período, que compreende toda a fase imperial e uma parte da republicana, no qual a sociedade brasileira apresentava fortes traços típicos do modelo ‘oriental’ no que se refere à relação entre Estado e sociedade civil. (Ibid., p. 211).

Porém, Coutinho (2003, p. 217) acredita que, com a promoção de um amplo desenvolvimento das forças produtivas no Brasil durante a ditadura militar, com o ingresso do país na fase do capitalismo monopolista de Estado, teria havido a consolidação “de modo irreversível” dos “pressupostos objetivos da ‘ocidentalização’ da sociedade brasileira.”. E aponta o movimento de massa de 1984 em favor da eleição direta para a Presidência da República como a culminação desse processo de fortalecimento da sociedade civil, em proporções até então



inéditas na história do país. Lembrando, porém, que pressupostos objetivos não significam necessariamente resultados subjetivos, o autor, ressalta que:

Resta ainda um longo caminho a percorrer na luta para ampliar a socialização da política, para construir um efetivo protagonismo das massas, capaz de consolidar definitivamente a sociedade civil brasileira como protagonista de nossa esfera pública. [...] O fato é que, pelas vias transversas da revolução passiva, o Brasil tornou-se uma sociedade ‘ocidental’, madura para transformações substanciais. (Ibid., p. 217-218).

Trazendo tais reflexões para a atualidade, tendo-se em vista os acontecimentos que marcaram a história política do país, e nomeadamente as manifestações de rua que ocorreram com maior expressividade em junho de 2013, e que continuam reivindicando espaços no debate político nos dias de hoje, poder-se-ia apontar o momento atual como uma fase promissora a esse fortalecimento da sociedade civil perante a sociedade política brasileira. O que, baseado numa interpretação gramsciana, pode indicar um processo de abertura a uma nova conjuntura política no Brasil, que ofereça maior espaço ao debate ideológico, propiciando condições mais favoráveis à disputa por hegemonia, como campo para o travamento de uma “guerra de posição”. Como reforça Coutinho (Ibid., p. 155, grifo do autor):

O critério central para a resolução da crise [de hegemonia, na ‘guerra de posição’] é a iniciativa dos sujeitos políticos coletivos, a capacidade de *fazer política*, de envolver grandes massas na solução de seus próprios problemas, de lutar cotidianamente pela conquista de espaços e posições, sem perder de vista o objetivo final, ou seja, o de promover transformações de estrutura que ponham fim à formação econômico-social capitalista.

Evidencia-se, portanto, a postura político-ideológica radicalmente anticapitalista assumida pelos principais teóricos tomados como referência para esta pesquisa (não apenas Gramsci, mas também Lefebvre e Harvey), não se podendo omitir a influência que tal posicionamento exerce sobre as análises aqui empreendidas. Sinto-me impulsionada a afirmar, no entanto, que minha percepção subjetiva dessa questão não me leva a assumir uma postura propositiva de caráter revolucionário, mesmo que em sentido restrito, referindo-se somente ao objeto de estudo específico. Mas, tomam-se os ideais mais universais de igualdade, justiça social e soberania popular, presentes nesse aporte teórico, como referenciais mesmo que utópicos, dos princípios que fundamentam uma visão crítica sobre a forma como se dá o encaminhamento dos processos políticos dentro de um sistema democrático.

Nesse sentido, é interessante destacar o apontamento que Coutinho (2003, p. 278) faz quanto à compreensão da existência de um vínculo indissolúvel entre socialismo e democracia, como uma das principais razões da atualidade de Gramsci:

Ao propor um conceito substantivo de democracia, centrado na afirmação republicana do predomínio consensual (hegemônico!) do público sobre o privado, e ao identificar esse conceito de democracia com sua noção de ‘sociedade regulada’ ou comunista, Gramsci nos ensina – superando tanto a tradição do ‘comunismo histórico’ quanto aquela do liberalismo em suas várias versões – que, se sem democracia certamente não há socialismo, tampouco existe plena democracia sem socialismo.

Gramsci (Ibid., p. 50) refere-se ao “centralismo democrático” como a organização política capaz de “[...] fazer coincidir governantes e governados (no sentido de governo com o consentimento dos governados)”. E no cerne dessa postura propositiva está a crítica à sociedade dividida em classes, que se caracteriza pela dominação ideológica e coercitiva de uma classe ou fração de classe sobre as demais. No seio de um sistema democrático, a construção de um novo tipo de sociedade dependeria, nessa visão: “[...] de um complexo processo de lutas sociais, capaz de conduzir à progressiva eliminação da sociedade dividida em classes antagônicas, ou seja, do principal obstáculo para que os homens possam efetivamente regular de modo consensual as suas interações sociais.”, conforme Coutinho (2003, p. 269-270). Nesse ponto percebe-se uma forte identificação entre os ideais sustentadores da produção teórica lefebvriana, que orientam sua análise crítica sobre a produção do espaço e sua concepção de direito à cidade, e a formulação gramsciana do projeto socialista, com a consolidação do que Gramsci denomina de “sociedade regulada”.

A proposta de Gramsci é certamente mais *radical*: a ‘sociedade regulada’ é nele concebida como a construção *progressiva* – Gramsci fala em ‘elementos *cada vez mais* numerosos’ – de uma ordem social global fundada no consenso, no autogoverno, na qual a esfera pública intersubjetiva (a ‘sociedade civil’) subordina e absorve em si o ‘poder’ e o ‘dinheiro’, isto é, o Estado-coerção e o mercado (COUTINHO, 2003, p. 269, grifo do autor).

Entra, portanto, nessa concepção, a crítica gramsciana (que também é presente nas formulações lefebvrianas, em outros termos) à “estatolatria”<sup>5</sup>, ou à centralidade exacerbada conferida à esfera estritamente política, burocrática e coercitiva, que constitui apenas parte do “Estado ampliado”, em detrimento do papel desempenhado pela sociedade civil. Isso, tanto em termos analíticos, teóricos, como em termos de atuação política, revolucionária.

---

<sup>5</sup> De acordo, com Coutinho (2003, p. 265): “‘Estatolatria’ [...] seria todo movimento teórico ou prático dirigido no sentido de identificar o Estado apenas como a ‘sociedade política’, com os aparatos coercitivos, com o ‘governo dos funcionários’, omitindo ou minimizando o elemento consensual-hegemônico próprio da ‘sociedade civil’, do ‘autogoverno’ – ou, em outras palavras, seria conceituar o Estado somente a partir das situações de tipo ‘oriental’”.

A postura propositiva de caráter “humanista”, tanto gramsciana quanto lefebvriana, que serve como referencial para uma sociedade mais justa, democrática, estaria apoiada, de acordo com Coutinho, citando Gramsci, na visão de que:

‘O movimento para criar uma nova civilização, um novo tipo de homem e de cidadão, (...) [implica] a vontade de construir, no invólucro da sociedade política, uma complexa e bem articulada sociedade civil, *na qual o indivíduo singular se autogoverne.*’ Gramsci, também aqui, é claro: o socialismo que ele propõe não se identifica com o ‘governo dos funcionários’, com o domínio da burocracia, mas requer a construção de uma forte sociedade civil que assegure a possibilidade do autogoverno dos cidadãos, ou seja, de uma democracia plenamente realizada (Ibid., p. 266, grifo do autor).

Para a análise aqui empreendida, essa visão fornece os subsídios mais elementares que fundamentam o enfoque direcionado particularmente às condições jurídico-políticas que atuam sobre o problema de pesquisa abordado, cujo exame é moldado por subsídios complementares de um referencial teórico mais recente, nela amparado. A contribuição de Gramsci relativa às bases conceituais utilizadas na pesquisa pode ser vista, portanto, como a raiz principal do presente estudo, porque nela se assenta o entendimento que conduz a análise sobre como as dimensões econômica, política e ideológica se inter-relacionam.

Mas, além da fundamentação apresentada sobre como o Estado é tratado na presente pesquisa, parece relevante destacar as visões aplicadas pelos teóricos pós-marxistas ao sistema jurídico-institucional que integra esse Estado. Preliminarmente tem-se que, para Gramsci, esse sistema está enraizado no conflito entre as classes sociais, constituindo-se em parte do aparato de dominação por coerção do Estado, ou em suas palavras:

A concepção do direito deverá libertar-se de todo o resíduo de transcendência e de absoluto, praticamente de todo o fanatismo moralista. Todavia, parece-me que não se pode partir do ponto de vista de que o Estado não ‘pune’ (se este termo se reduz ao seu significado humano), mas luta apenas contra o ‘perigo’ social. Na realidade, o Estado deve ser concebido ‘educador’, enquanto tende precisamente a criar um novo tipo de nível de civilização. Pelo fato que se atua essencialmente sobre as forças econômicas, que se reorganiza e se desenvolve o aparato de produção econômica, pelo fato que se inova a estrutura, não se deve tirar a consequência de que os fatos da superestrutura se devam abandonar a si mesmos, ao seu desenvolvimento espontâneo, a uma geminação casual e esporádica. O Estado, mesmo neste campo, é um instrumento de ‘racionalização’, de aceleração e de taylorização, age segundo um plano, pressiona, incita, solicita e ‘pune’, pois que, criadas as condições em que um determinado modo de vida é ‘possível’, a ‘ação’ ou ‘omissão criminal’ devem ter uma sanção punitiva, de alcance moral, e não só um juízo de perigo genérico. **O direito é o aspecto repressivo e negativo de toda a atividade positiva de ação civilizadora desenvolvida pelo Estado.** (GRAMSCI, 1978, p. 225, grifo nosso).

Nessa visão, o aparato jurídico-institucional seria instrumental à dominação por coerção que se dá no seio do Estado, e sua funcionalidade seria complementar à ação “educadora” da sociedade civil responsável pela difusão da ideologia dominante. No contexto atual, essa interpretação pode ser encarada como excessivamente determinista, visto que tanto o direito como o poder judiciário têm sido frequentemente absorvidos como campos de luta contra à dominação de classe, constatando-se importantes conquistas em direção à igualdade<sup>6</sup> de tratamento, de condições de acesso e de oportunidades em diversas esferas. Porém, considerando-se que, para Gramsci, tanto a dominação quanto a direção de classe nunca são exercidas de forma absoluta, sem contestação contra hegemônica, entendemos que quando ele apresenta essa concepção do direito, refere-se à análise das condições predominantes no Estado capitalista que, no movimento revolucionário, precisariam ser enfrentadas rumo à construção do socialismo. Em termos de luta política, Gramsci traz outra ideia:

Uma concepção do direito que deve ser essencialmente renovadora não se pode achar, integralmente, em nenhuma doutrina preexistente [...]. Se cada Estado tende a criar e a manter um certo tipo de civilização e de cidadão (e portanto de convivência e de relações individuais), se tende a fazer desaparecer certos costumes e atitudes e a difundir outros, o direito será o instrumento para este fim (ao lado da escola e de outras instituições e atividades) e de se ser elaborado para que se conforme ao fim, para que seja eficaz ao máximo e produtivo de resultados positivos. (Ibid., p. 225).

Nesta passagem, Gramsci parece situar o direito como parte do aparelho ideológico do Estado (atividade positiva), enquanto em outras citações, indica-o entre os instrumentos de coerção (“aspecto repressivo e negativo”, como na citação anterior). O direito é considerado, pois, instrumental às duas faces do Estado (sociedade política e sociedade civil), mas também à constituição de uma nova concepção de sociedade. Para David Harvey (2014b, p. 20): “A própria definição de ‘direito’ é objeto de uma luta, e essa luta deve ser concomitante com a luta por materializá-lo.”. Nesta pesquisa, entendemos o direito como parte da esfera institucional na qual o Estado (poder público) relaciona-se com a sociedade – mesma esfera onde se situam as políticas públicas –; um campo condicionado pelas relações de dominação de classe, porém aberto a disputas político-ideológicas.

Deriva também da leitura gramsciana, o posicionamento de Nicos Poulantzas sobre a forma como a classe dominante ocupa o poder político na conformação de um “bloco histórico” e sobre como esse poder é exercido na esfera institucional do Estado. Para Coutinho

---

<sup>6</sup> Igualdade no sentido de ideal utópico, muitas vezes consubstanciada em desigualdade de direitos.

(2003, p. 187, grifo do autor), Poulantzas, em suas últimas obras, retoma plenamente suas origens gramscianas, ao apresentar como síntese de suas análises do Estado capitalista, a definição “exemplar” do Estado como sendo “a *condensação material de uma correlação de forças* entre classes e frações de classe”:

Essa formulação de Poulantzas tem uma clara inspiração gramsciana: ‘A vida estatal – diz Gramsci – deve ser concebida como uma contínua formação e superação de equilíbrios instáveis (no âmbito da lei) entre os interesses do grupo fundamental e os interesses dos grupos subordinados, equilíbrios nos quais os interesses do grupo dominante predominam, mas até certo ponto, não até o restrito interesse econômico-corporativo.’<sup>7</sup>

Coutinho (2003, p. 188) ainda reforça que Poulantzas, ao aplicar sua teoria do Estado à estratégia de transição ao socialismo, teria superado dialeticamente Gramsci, no que se refere à concepção da luta pela hegemonia por meio da conquista de posições no seio da própria sociedade civil (por meio dos aparelhos privados de hegemonia). E, tratando mais especificamente dos aspectos jurídico-políticos, sobre como a participação do cidadão é inserida nos espaços institucionais do Estado capitalista, Poulantzas afirmaria, segundo Carnoy, (1990, p. 152) que: “[...] o direito define o espaço político no qual esses indivíduos são reintegrados e o modo pelo qual eles são integrados.”.

Voltamos, agora, à segunda formulação de Poulantzas sobre o papel do direito, que define o indivíduo no Estado-nação capitalista, o próprio Estado (como o direito) encarnando e representando a unidade do Povo-Nação. O direito capitalista, segundo Poulantzas, não obscurece as diferenças (as individuais e as de classe). O direito consagra a própria individualização, ao mesmo tempo que faz com que todos sejam iguais perante a lei – assim os indivíduos continuam diferentes e separados, porém, dentro de um quadro de homogeneidade, de tratamento igual, sob um direito uniforme e a unidade do Povo-Nação.” (CARNOY, 1990, p. 153).

Essa leitura sobre como os espaços institucionais (onde a interação entre Estado e sociedade civil ocorre) estão relacionados à teoria de Estado de base marxista é de grande utilidade para a presente pesquisa, porque permite identificar o significado mais amplo do que estaria por trás dos mecanismos e instrumentos existentes para a gestão das terras públicas no Brasil especificamente. Isto é, evidencia a inter-relação existente entre o direito (no sentido de conjunto de normas jurídicas), as políticas públicas (ações implementadas pelo Estado em nome do interesse público) e a política (no sentido das formas de articulação entre as partes envolvidas). E, neste estudo, ajuda a desvendar o que estaria por trás do modo como

---

<sup>7</sup> Citação extraída dos Cadernos do cárcere.

as terras da União são inseridas no processo de produção do espaço urbano. O que se percebe, de antemão, é que a forma como o Estado se relaciona com a sociedade civil no que se refere à gestão das terras da União é condicionada pelo aparato jurídico-institucional que rege o assunto, sendo consubstanciada por meio de políticas públicas (ou pela ausência delas) na produção do espaço urbano. A distinção entre propriedade pública e privada e a regulação de como elas são apropriadas na dinâmica urbana são definidas pelos espaços institucionais criados dentro do Estado, como resultado de relações políticas que não deixam de ser determinadas “em última instância” pelas relações de classe no sistema produtivo. Desse modo, estabelecem-se, inevitavelmente, distinções de tratamento de uma classe para outra – alguns são tratados como proprietários (mesmo quanto às terras públicas), enquanto a outros não se reconhece esse direito. Além do mais, ao aceitarem as “regras do jogo” da política instituída, os representantes das demandas populares veem sua atuação restringida ao espaço que lhes é conferido formalmente. O que, para Poulantzas, é percebido da seguinte forma: “[...] o direito desloca a luta de classes da arena econômica para a política, ao definir as regras do conflito, afastando-o de uma luta pela propriedade para aproximá-lo de uma luta relativa ao aparelho do Estado.” (CARNOY, p. 153-4). Ou ainda:

O trabalhador individual é definido, legitimamente, por instituições, cujas hierarquias de poder estão ainda enraizadas no sistema de produção marcado pela desigualdade de classe (incluindo o Estado). Desse modo, o direito burguês deve também permitir a luta pelo poder no Estado, uma luta que, por si e em si, possibilita limitar o exercício do poder contra as classes dominantes. (CARNOY, 1990, p. 154).

Desse apanhado apresentado por Carnoy, depreende-se que a contribuição principal de Poulantzas à teoria de Estado de base marxista estaria centrada na inclusão da luta de classes como elemento constitutivo das feições que o Estado capitalista adquire, de acordo com a conjuntura histórico-geográfica de que se trate. O Estado apresentar-se-ia, para ele, como uma arena de luta: “O Estado não é um bloco monolítico mas um campo de batalha estratégico” (POULANTZAS, 1978, p. 152, apud CARNOY, p. 160).

Ele concorda que o poder e a luta das massas se originam fora do Estado, mas, na medida em que são lutas políticas, têm que incluir o Estado. Para Poulantzas, a estrutura do Estado – (sua organização hierárquico-burocrática) – incluía a presença específica das classes dominadas e suas lutas. Em outras palavras, é impossível compreender a organização e as funções do Estado, sem incluir seu papel de mediar o conflito entre as classes dominantes e dominadas especialmente suas tentativas para dividir e desorganizar as massas dominadas (mas, ao mesmo tempo, comprometendo-se com muitas de suas demandas). (CARNOY, 1990, p. 160-161).

A necessidade de manutenção da legitimidade do Estado como poder público teria implicações tanto em relação ao funcionamento do seu aparelho administrativo, como em relação à sociedade como um todo. O que é resumido por Carnoy (1990, p. 180) da seguinte forma: “O Estado está constantemente tentando cumprir sua função de acumulação de capital ao mesmo tempo em que mantém sua legitimidade.”.

A visão de que o Estado atuaria também por interesse próprio, isto é, em função da manutenção de seu poder sobre a sociedade, está presente nas formulações de Lefebvre:

O Estado e o poder político se pretendem e se fazem redutores das contradições; a redução e o reducionismo aparecem então como meios ao serviço do Estado e do poder: não como ideologias, mas enquanto saber; não ao serviço de tal Estado, ou de tal governo, mas ao serviço do Estado e do poder em geral. (LEFEBVRE, 2000, p. 24)

Em sua teoria da produção do espaço, o Estado é referido prioritariamente por seu caráter repressivo, voltado para a garantia da reprodução das relações capitalistas de produção, colocando-se como autoridade superior no controle da luta de classes.

Mesmo se se prova, como Marx, que o Estado e sua constituição não são exteriores às relações de produção, às classes e às suas contradições, o Estado se erige com a Soberania acima delas e se reserva o direito de resolver as contradições pelo constrangimento. Ele legitima o recurso à força e pretende o monopólio da violência. (Ibid., p. 34).

Harvey (2005) também tece considerações sobre o papel do Estado e sua relação com o desenvolvimento da acumulação capitalista, vinculando-a aos processos de produção do espaço vistos nomeadamente na escala global. Para ele, o Estado burguês origina-se e conforma-se junto com o desenvolvimento do sistema capitalista, com a função de garantir a sua manutenção, tendo em vista: a) manter o equilíbrio econômico, diante da tendência de crise inerente ao sistema, e; b) a harmonia social, diante do conflito de classes. Atuando como um poder acima da sociedade, o Estado exerce o papel de mediador entre os interesses capitalistas (equilíbrio econômico, proteção da propriedade privada, política monetária, infra-estrutura) e a provisão de benefícios sociais (regulação do trabalho, assistência básica, garantia do consumo, saúde, educação, moradia). E os instrumentos de dominação de que dispõe (a lei, o poder de tributação e o poder de coerção) são utilizados, em nome do “interesse comum”, com a função de manter a ordem capitalista diante do conflito de classes; ou seja, propagando a ideologia da classe dominante (HARVEY, 2005).

No livro “O Novo Imperialismo”, Harvey (2003) faz uma análise dos caminhos trilhadados pelas grandes potências capitalistas (mais especificamente os Estados Unidos), tendo em

vista a manutenção de suas posições hegemônicas perante os demais países, no exercício do que se caracterizaria como um “imperialismo” mundial. Sua análise está centrada na relação que observa existir entre a lógica territorial e a lógica capitalista do poder, estando por isso voltada tanto para o papel desempenhado pelos Estados Nacionais na disputa pela hegemonia interestatal, como pelo mercado mundial, na abertura de novas frentes de acumulação de riquezas, nesta que seria a “atual condição do capitalismo global”. Estariam, portanto, no próprio desenvolvimento do sistema capitalista, as causas da desigualdade entre povos, nações e classes sociais. Segundo o autor:

As práticas imperialistas, do ponto de vista da lógica capitalista, referem-se tipicamente à exploração das condições geográficas desiguais sob as quais ocorre a acumulação do capital, aproveitando-se igualmente do que chamo de as ‘assimetrias’ inevitavelmente advindas das relações espaciais de troca. [...] A riqueza e o bem-estar de territórios particulares aumentam à custa de outros territórios. [...] **Uma das tarefas essenciais do Estado é tentar preservar o padrão de assimetrias espaciais de troca que seja vantajoso para ele** (HARVEY, 2003, p. 35, grifo nosso).

Harvey procura explicar a lógica capitalista do imperialismo, isto é, o modo como o capitalismo apoia-se sobre processos de expansão geográfica e de dominação territorial para enfrentar as crises cíclicas de sobreacumulação que está fadado a gerar. O que ele denomina de “processos moleculares de acumulação do capital” descreveria a busca de “ordenações espaço-temporais”, por meio de estratégias imperialistas adotadas pelos Estados hegemônicos como mecanismos de garantia à sobrevivência do capitalismo, diante dos riscos impostos pelas crises. Importa destacar, porém, a influência que esses movimentos gerais da dinâmica econômica exercem sobre o espaço urbano, já que, para Harvey (Ibid., p. 93): “[...] os processos gerais de produção do espaço são presa de processos de formação e resolução de crises”.

Harvey (2005, p. 171) concebe a urbanização como um processo social conflituoso, espacialmente fundamentado, no qual um amplo leque de atores, com objetivos e compromissos diversos, interage por meio de uma configuração específica de práticas espaciais entrelaçadas; a essa interação corresponde a governança urbana: “O poder de organizar o espaço se origina em um conjunto complexo de forças mobilizado por diversos agentes sociais.”.

A ideia de “governança”, em si, está relacionada à negação de uma visão estadocêntrica, guardando sintonia com o pensamento gramsciano e lefebvriano, ao propor a ampliação da noção de “governo” – no sentido daquilo que efetivamente governa – para além do que se concebe como poder público instituído, ou o que Gramsci denomina de sociedade política. A



governança reside, portanto, na própria relação entre Estado e sociedade (sociedade política e sociedade civil), apresentando-se conceitualmente vinculada ao tema de políticas públicas, porque sua utilização adquiriu maior repercussão no âmbito dos estudos institucionalistas. O que é abordado mais detalhadamente no capítulo 3.

No fechamento desta primeira parte, procuro evidenciar os principais pontos relativos à leitura do papel do Estado priorizada na pesquisa, ressaltando-se na investigação a forma como se dão as relações entre o Estado (em sentido estrito) e as classes sociais hegemônicas e não hegemônicas, quanto à inserção das terras da União na produção do espaço urbano no Brasil. Devo justificar que, apesar de priorizar uma abordagem da relação Estado/sociedade distinta daquela adotada por Lefebvre na análise da produção do espaço (que se aproximaria mais de uma visão marxista tradicional), considero não haver incompatibilidade na utilização desse referencial, uma vez que os ajustes necessários à coerência da linha de argumentação do trabalho tenham sido feitos.

## 2 PRODUÇÃO DO ESPAÇO E DIREITO À CIDADE

Conceber o espaço urbano como socialmente produzido, como produto das relações sociais de produção, significa analisar a dinâmica urbana do ponto de vista do materialismo dialético, colocando em relevo a conjuntura histórico-geográfica mais ampla em que o fenômeno se insere. Assim, não se vislumbra o espaço como uma categoria de análise de expressão estática, ou como um fenômeno dado do qual sejam extraídas suas características físicas e relações intrínsecas, ligadas ao aspecto organizacional ou a seus atributos locais, como é comum ser feito em algumas vertentes dos estudos urbanos. Busca-se, sim, direcionar um olhar crítico, mais abrangente, sobre os processos sociais que conformam esse espaço; o que estaria por trás das feições visíveis do fenômeno, constituindo relações entre os agentes sociais nele implicados e entre as formas socialmente instituídas sob as quais se apresentam esses agentes (o Estado, com suas respectivas instituições e políticas, as representações de classe, ou grupos de interesse).

Sobre a adequação do método materialista histórico-dialético para a análise do processo de produção do espaço, Henri Lefebvre (2001a, p. 38, grifo do autor) argumenta: “A dupla determinação do processo, a saber, historicidade e práxis, somente o pensamento materialista e dialético a apreende, segundo Marx, percebendo a complexidade, as diferenças, os conflitos e as contradições. Isto constitui o materialismo histórico”.

E por entender que a leitura de Lefebvre, em suas diversas obras dedicadas ao espaço urbano, oferece a fundamentação teórico-conceitual apropriada para o propósito desta pesquisa, tomamos tal referência como central, em torno da qual se acrescentam outras contribuições de análise, levando em consideração a necessidade de adequações que garantissem a coerência da argumentação. Desse modo, procuramos articular a teoria da produção do espaço, por um lado, à leitura do papel desempenhado pelo Estado em relação a essa produção, conforme a visão de Estado que adotamos na pesquisa explicitada no capítulo anterior (nem sempre coincidente com a visão de Estado assumida por Lefebvre). E, por outro, ao caminho metodológico particularmente empreendido (que inclui a abordagem do conceito de governança, oriundo de outras bases teóricas e, portanto, carente de adequação para o emprego aqui proposto). Além, claro, da adequação ao objeto de estudo empírico (com todas as particularidades que conseguirmos caracterizar). É o que procuramos explicitar neste capítulo.

Assumo de antemão que não pretendo aqui defender a perspectiva revolucionária que tão enfaticamente distingue a produção teórica lefebvriana. Entendo que o autor adota uma postura político-ideológica contundente em suas obras, fazendo de suas concepções filosóficas, científicas, um relevante meio para a sua práxis. Mas eu não compartilho dessa visão – de que a luta política deva convergir necessariamente para uma perspectiva revolucionária, com a derrocada do sistema capitalista e das formas instituídas que o regem (propriedade privada, Estado capitalista, sociedade dividida em classes, etc.). Porém, considero o método proposto por ele como o mais apropriado para uma visão crítica, objetiva, fundamentada na materialidade e, desse modo, mais completa do problema. Absorver a contribuição desse referencial, com as adequações necessárias, significa incorporar o método de leitura do espaço urbano adotado por Lefebvre, com o qual se procura guardar a máxima harmonia.

Outra ressalva, a título de esclarecimentos sobre a leitura aqui efetuada da obra de Lefebvre, é que procurei extrair de sua linguagem filosófica – extremamente complexa, porque profundamente articulada com outras referências, e bastante marcada por metáforas e abstrações – o que objetivamente interessaria para o presente estudo. Ou seja, reconhecendo a vasta amplitude da abordagem por ele efetuada quanto ao tema do urbano, persegui o objetivo de resgatar de sua produção teórica as contribuições que auxiliassem mais diretamente a compreensão do objeto investigado.

E uma última observação que considero relevante ponderar de início (reforçando o já dito), é quanto à visão lefebvriana de Estado. Apesar de eu não ter recorrido às obras que tratam especificamente do tema, ela aparece nas formulações do autor sobre a produção do espaço, com as respectivas implicações de leitura dela derivadas. E pelo que pude apreender das obras que estudei, Lefebvre entende o Estado como um instrumento de dominação da classe burguesa, cujo papel essencial é garantir a reprodução do modo de produção capitalista. Ou seja, ele adota a visão marxista tradicional da teoria do Estado, segundo a qual não seria possível conceber um caminho de luta política verdadeiramente democrática nas condições de desigualdade social que são inerentes ao modo de produção capitalista. E, por isso, o único caminho para se atingir o ideal de democracia urbana seria a revolução. Para Lefebvre (2001a, p. 76): “[...] a crítica marxista do Estado não contém somente a contestação do estado hegeliano, do estado burguês, mas também da democracia, do Estado dito democrático e socialista: de todo Estado (enquanto poder)”. Seu posicionamento carrega um teor mais ortodoxo, aproximando-se de certo determinismo, como parece transparecer o trecho abaixo:

No capitalismo, a base econômica comanda. O econômico domina. As estruturas e superestruturas organizam as relações de produção (o que em nada exclui os atrasos, os distanciamentos e as disparidades). Os próprios conflitos se devem às relações de produção. [...] A riqueza das sociedades ‘nas quais reina o modo de produção capitalista’ se anuncia como uma imensa acumulação de mercadorias – assim começa *O capital*, com referência à anterior ‘crítica da economia política’. Com a burguesia, o valor de troca venceu o uso e o valor de uso; ela o trata como uma serva, como uma escrava. [...] A burguesia inventou a economia política; é sua condição, seu meio de ação, seu meio ideológico e científico. Por conseguinte, é nesse terreno, o seu, que é necessário atacá-la. O que exige coragem e comporta riscos, como todo combate no terreno do adversário; pode-se para combater seus postulados, deixar-se influenciar por eles. Não é menos relevante que as *categorias históricas* se subordinem às *categorias econômicas*. (LEFEBVRE, 2001a, p. 112).

Na teoria da produção do espaço, parte-se da premissa de que este é portador de contradições e “[...] essencialmente ligado à reprodução das relações (sociais) de produção” (LEFEBVRE, 2008, p. 48). Além de ressaltar-se a primazia do urbano, já que este é tratado na obra de Lefebvre de forma indissociável do processo de industrialização, estando o conceito de produção do espaço intrinsecamente vinculado ao espaço urbano. Em seu livro “A cidade do capital”, Lefebvre busca extrair da obra marxista o tratamento conferido à temática urbana, fazendo uma clara associação entre a realidade urbana e as observações apontadas por Marx e Engels em relação à sociedade industrial. Referindo-se particularmente aos *Manuscritos de 1844*, o autor frisa: “As numerosas considerações emitidas por Marx só têm sentido e importância em um contexto social: a realidade urbana.” (LEFEBVRE, 2001a, p. 32).

Segundo Lefebvre (2001a), o termo “produção” na teoria marxista não teria seu sentido restrito à aceção de feitura ou fabricação de coisas, bens, objetos, materialidades; ele seria adotado também no sentido amplo de produção de obras, de ideias, de representações; e a cidade seria capaz de reunir efetiva e concretamente as duas acepções do termo. Em suas palavras (LEFEBVRE, 2001a, p. 51):

[...] a cidade cobre bem a dupla aceção do termo ‘produzir’. Ora ela mesma, é o lugar onde se produzem as obras diversas, inclusive aquilo que faz o sentido da produção: necessidades e prazeres. É também o lugar onde são produzidos e trocados os bens, onde são consumidos. Reúne essas realidades, essas modalidades do ‘produzir’, umas imediatas e outras mediatas (indiretas). Essa unidade, da qual é o suporte social, o ‘sujeito’, ela a concretiza e a data enquanto continuaria abstrata e sem data.

Entendemos que quando Lefebvre trata da produção do espaço, refere-se ao espaço urbano particularmente – do meio (materialidade, mas também condição) no qual e pelo qual

a “sociedade urbana”<sup>1</sup> se desenvolve; espaço este que é produzido em função da reprodução das relações sociais capitalistas. “Lugar e meio onde se desenvolvem estratégias, onde elas se enfrentam”, o espaço é considerado “instrumental” para a conservação das relações de produção capitalistas (LEFEBVRE, 2008, p. 8).

Segundo Lefebvre (2001a, p. 91-92), para Marx, especialmente na obra “Grundrisse”, a cidade teria substituído a terra como o grande laboratório das forças sociais: “Como a terra, como a nação, em face delas, a cidade se torna, no curso da história, o cadinho onde se elaboram as relações de produção, onde se manifestam os conflitos entre as relações de produção e as forças produtivas.”. A cidade ocupa, portanto, para Lefebvre, o centro de suas análises sobre o espaço, e sobre o processo de produção que nele e por meio dele se desenvolve; até o ponto de ser tratada, ela mesma (a cidade), como produto dessa produção.

Enquanto ligada às forças produtivas, e sendo ela própria força produtiva, a cidade é a sede do econômico e de sua monstruosa potência. Nela, no curso da história (a sua), o valor de troca venceu lentamente o valor de uso; esta luta se escreveu sobre as muralhas das cidades, sobre os edifícios, nas ruas; as cidades trazem seu vestígio, testemunham-na. Do mesmo modo, a cidade é a sede do poder político que garante o poder econômico do capital, que protege a propriedade (burguesa) dos meios de produção e organiza-o proibindo os excessos e a violência. [...] A cidade permite também a luta política contra o poder político, agrupando as populações, concentrando com os meios de produção as necessidades, as reivindicações, as aspirações. Por essa razão, ela contém uma contradição que não pode desaparecer, que poderá mesmo se aprofundar, mas que não pode mais passar por central (motriz). (LEFEBVRE, 2001a, p. 110).

A dialética entre valor de uso e valor de troca recebe uma atenção especial na abordagem lefebvriana da produção do espaço, visto que, sem jamais desvincular-se de sua função predominante de uso, o espaço adquire cada vez mais no desenvolvimento das sociedades capitalistas o caráter de mercadoria, de produto a ser comercializado; sobressaindo-se, desse modo, seu valor de troca. De forma simplificada, o autor explica: “O valor de uso corresponde à necessidade, à expectativa, à desejabilidade. O valor de troca corresponde à relação dessa coisa com as outras coisas, com todos os objetos e todas as coisas, no ‘mundo da mercadoria’.” (LEFEBVRE, 2001a, p. 135). E, num trecho mais complexo (LEFEBVRE, 2001a, p. 158):

Não se saberia mostrar melhor que, num regime (sistema ou modo de produção) onde domina o econômico, onde o Estado organiza essa primazia, as relações históricas e sociais são subordinadas aos imperativos do econômico.

---

<sup>1</sup> A expressão “sociedade urbana” é usada por Lefebvre (2008, p. 84) para designar a tendência, já manifesta, mas ainda em desenvolvimento, de generalização da realidade urbana: “A sociedade inteira torna-se urbana”.

As preocupações relativas às grandes empresas industriais se sobrepõem às outras. O que acontece com a cidade? Suas influências sobre a produção e a produtividade, sobre as trocas de bens, são levadas em conta, asseguradas, controladas, em nome de um controle geral sobre o espaço da sociedade. Nela mesma, ela é somente objeto de uso legado pelo passado, tornado objeto de troca e de consumo ao mesmo título que as ‘coisas’ negociáveis. [...] Uma tal negligência em relação às ‘necessidades sociais’, no limite, evoca a possibilidade de uma acumulação que se tornaria ela própria objetivo e fim. As necessidades sociais seriam asseguradas, estritamente, no mínimo. O máximo (possível) do sobreproduto social iria para os investimentos e consequentemente para os ‘usos’ desses investimentos produtivos, facilitando a acumulação e as previsões de investimentos. [...] Nessa perspectiva, o econômico e a economia política funcionariam de modo autônomo, a produção assegurando direta e imediatamente a reprodução (ampliada) dos produtos, assim como a reprodução das condições (relações) de produção.

Para Mark Gottdiener (2010, p. 127), o aspecto teórico mais importante da abordagem de Lefebvre sobre a produção do espaço é a natureza multifacetada deste:

[...] o espaço possui múltiplas propriedades num plano estrutural. É ao mesmo tempo um meio de produção como terra e parte das forças sociais de produção como espaço. Como propriedade, as relações sociais podem ser consideradas parte das relações sociais de produção, isto é, a base econômica. Além disso, o espaço é um objeto de consumo, um instrumento político, e um elemento na luta de classes.

O espaço (político, estratégico, ideológico) é, pois, produto e condição da reprodução das relações de produção capitalistas – lugar de enfrentamento e meio de acumulação. Ele é trocado como mercadoria, expressando-se como espaço abstrato, ao mesmo tempo em que é valorizado no cotidiano para a reprodução da vida, como espaço social de uso. Como afirma Gottdiener (2010, p. 131): “[...] a importância do espaço para Lefebvre é conquistada pela dialética entre valor de uso e valor de troca, que produz tanto um espaço social de usos quanto um espaço abstrato de expropriação”. E, nesse mesmo sentido, Ana Fani Carlos (2011, p. 72): “[...] a contradição fundante da produção espacial (produção social/apropriação privada) desdobra-se na contradição entre a produção de um espaço orientada pelas necessidades econômicas e políticas (em suas alianças possíveis), e a reprodução do espaço enquanto condição, meio e produto da reprodução da vida social”.

A estreita vinculação apontada por Lefebvre entre produção do espaço e reprodução das relações de produção capitalistas tem seu contraponto na perspectiva utópica do autor quanto à consolidação do direito à cidade. Este apoia-se na possibilidade de constituição de outro modo de produção do espaço urbano, que confere relevância às formas de apropriação não institucionalizadas, resultantes da luta de classes.

Como afirma Gottdiener (2010, p. 129), referindo-se à abordagem de Lefebvre:

A questão do controle sobre as relações e o *design* espaciais, portanto, tem para a sociedade a mesma importância revolucionária que a luta pelo controle dos outros meios de produção, porque tantos as relações de posse quanto as de exteriorização material – isto é, a produção do espaço – estão unidas nas relações de propriedade que formam a essência do modo capitalista de produção.

No prefácio do livro “A produção do espaço” (2000, p. 8, grifo do autor), Lefebvre indica qual é a sua tese central:

O modo de produção organiza – *produz* – ao mesmo tempo que certas relações sociais, seu espaço (e seu tempo). É assim que ele se realiza. [...] O modo de produção projeta essas relações sobre o terreno, o qual reage sobre elas. Sem que haja correspondência exata, definida de antemão, entre as relações sociais e as relações espaciais (ou espaço-temporais).

A partir dessa tese, Lefebvre (2000, p. 51) formula suas proposições sobre a realidade que se projeta com o desenvolvimento do sistema capitalista e o conseqüente avanço do processo de urbanização sobre toda a sociedade, que aparecem resumidas neste trecho:

Um salto adiante das forças produtivas – realizado sem que as relações capitalistas de produção tenham desaparecido – substitui, ou melhor, sobrepõe à produção de coisas no espaço a produção do espaço. Esta acompanha, ao menos em alguns casos observáveis e analisáveis, a pressão do mercado mundial e a reprodução das relações de produção capitalistas.

O espaço resultante dessa produção caracteriza-se predominantemente como sendo ao mesmo tempo homogêneo, fragmentado e hierarquizado. Homogêneo, por obedecer às regras de conjunto da produção capitalista; fragmentado, por ser repartido em unidades vendáveis, “espedaçado” em frações não integradas; e hierarquizado, conforme o valor de troca que lhe é atribuído. Os processos de homogeneização, fragmentação e hierarquização do espaço são tratados no prefácio da obra “A produção do espaço”, da seguinte forma:

O espaço da ‘modernidade’ tem características precisas: homogeneidade-fragmentação-hierarquização. Ele tende para o homogêneo por diversas razões: fabricação de elementos e materiais – exigências análogas dos intervenientes –, métodos de gestão e de controle, de vigilância e de comunicação. Homogeneidade, mas não de plano, nem de projetos. De falsos ‘conjuntos’, de fato isolados. Pois paradoxalmente (ainda) esse espaço homogêneo se fragmenta: lotes, parcelas. Em migalhas! O que produz guetos, isolados, grupos pavilhonares e pseudoconjuntos mal ligados aos arredores e aos centros. Com uma hierarquização estrita: espaços residenciais, espaços comerciais espaços de lazer, espaços para os marginais etc. Reina uma curiosa lógica desse espaço, que se vincula ilusoriamente à informatização. E que oculta, sob sua homogeneidade, as relações ‘reais’ e os conflitos. Além disso, parece que essa lei ou esse esquema do espaço com sua lógica (homogeneidade-

fragmentação-hierarquização) tomou um alcance maior e atingiu uma espécie de generalidade, com efeitos análogos, no saber e na cultura, no funcionamento da sociedade inteira. (LEFEBVRE, 2000, p. 7).

Considerando-se o momento histórico em que Lefebvre escreve (década de 1970) e a referência espacial predominante em suas análises (a cidade de Paris), parece haver uma estreita associação entre os processos por ele apontados e o estilo arquitetônico-urbanístico até então dominante, o modernista, que se encontrava então já em declínio. Em várias passagens de suas obras, é nítida a oposição de Lefebvre aos princípios que caracterizaram o modernismo como orientação técnica à produção do espaço urbano predominante na primeira metade do século XX, incluindo críticas diretas ao principal defensor dessa vertente estilística, Le Corbusier. Segundo Lefebvre, ele e a Bauhaus<sup>2</sup> teriam exprimido (formulado e realizado) as exigências arquiteturais do capitalismo de Estado. É importante levar em conta esse posicionamento de Lefebvre e considerar a proeminência que tinha na época a contestação a esse estilo arquitetônico-urbanístico, porque, muitas vezes, a crítica que ele faz à produção do espaço capitalista parece dirigida mais enfaticamente a esse tipo de produção, tecnicamente orientada por princípios racionalistas. Tais princípios não são exclusivos da arquitetura e do urbanismo modernistas, mas foi nesse estilo que eles adquiriram maior centralidade, sendo por vezes extrapolados em retóricas que tratam a habitação como “máquina de morar” (conforme crítica de Lefebvre à concepção de *habitat* no lugar do ideal de *habitar*), e defendem o zoneamento funcional como modelo de organização espacial. Muitos ideais modernistas preservaram-se até a atualidade, mas certamente perderam centralidade na tendência estilística hoje dominante, referida na literatura como “pós-modernismo”. Em “A condição pós-moderna”, David Harvey (1992) tece considerações específicas sobre como esta tendência é incorporada à lógica capitalista de produção do espaço a partir da década de 1970, podendo ser lida como uma apreciação materialista histórico-dialética atualizada desse processo, dentro da mesma perspectiva crítica que orienta a obra lefebvriana.

Lefebvre analisa o espaço social sob três dimensões principais, que englobariam: a prática do espaço – onde se situa o espaço percebido, a realidade cotidiana; representações do espaço – o espaço concebido (pelos profissionais do espaço) e; espaço de representação –

---

<sup>2</sup> Escola alemã de design, artes plásticas e arquitetura, considerada uma das principais difusoras do Modernismo como movimento não apenas estilístico, mas também ideológico. Propunha a racionalização na produção do mobiliário e imobiliário urbano, baseada na premissa de que a forma deve submeter-se à função.



que seria o espaço vivido, dos moradores e usuários. E relaciona tais dimensões ao processo de produção do espaço (LEFEBVRE, 2000, p. 39):

Pode-se supor que a prática espacial, as representações do espaço e os espaços de representação intervêm diferentemente na produção do espaço: segundo suas qualidades e propriedades, segundo as sociedades (modo de produção), segundo as épocas. As relações entre esses três momentos – o percebido, o concebido, o vivido – nunca são simples, nem estáveis, tampouco são, mais ‘positivas’, no sentido em que esse termo opor-se-ia ao ‘negativo’, ao indecifrável, ao não-dito, ao interdito, ao inconsciente.

Entre as três dimensões analisadas, e mais especificamente, entre os agentes que as representam, situam-se os conflitos de interesses relativos à produção do espaço. Porque se a prática espacial segue sua lógica de forma articulada com o modo de produção dominante, e as representações do espaço respondem aos imperativos de organização espacial voltados para a manutenção dessa ordem, resta aos espaços de representação a condição de luta por sua mera sobrevivência. Os espaços dos significados, das simbologias, dos valores históricos e socioculturais de uma determinada população são gradativamente suplantados pela profusão do espaço abstrato, produzido pelo capitalismo e o “neocapitalismo”<sup>3</sup>, “[...] que contém o ‘mundo da mercadoria’, sua ‘lógica’ e suas estratégias à escala mundial, ao mesmo tempo que a potência do dinheiro e a do Estado político.” (LEFEBVRE, 2000, p. 45).

A luta de classes? Ela intervém na produção do espaço, produção da qual as classes, frações e grupos de classes são os agentes. A luta de classes, hoje mais que nunca, se lê no espaço. Para dizer a verdade, só ela impede que o espaço abstrato se estenda ao planeta, literalmente apagando as diferenças; só a luta de classes tem uma capacidade diferencial, a de produzir diferenças que não sejam internas ao crescimento econômico considerado como estratégia, ‘lógica’ e ‘sistema’ (diferenças induzidas ou toleradas). As formas dessa luta são muito mais variadas que outrora. Dela fazem parte, certamente, as ações políticas das minorias. (LEFEBVRE, 2000, p. 46).

Outra distinção bastante marcada na análise de Lefebvre é a que se faz entre obra e produto, que é assim colocada simplificada: “[...] a *obra* tem algo de insubstituível e de único, enquanto o *produto* pode se repetir e resulta de gestos e atos repetitivos.” (2000, p. 2, grifo do autor). Para Lefebvre, enquanto a cidade (no sentido mais “puro” aplicado pelo autor) seria uma obra, o espaço produzido pela lógica do crescimento econômico estaria mais próximo de um produto: **“A própria cidade é uma obra**, e esta característica contrasta com a orientação irreversível na direção do dinheiro, na direção do comércio, na direção das trocas,

---

<sup>3</sup> Ou capitalismo de organização – expressão utilizada por Lefebvre em referência ao estágio mais avançado do capitalismo naquele momento (década de 1970, quando a obra foi originalmente publicada).

na direção dos *produtos*. Com efeito, **a obra é valor de uso e o produto é valor de troca.**" (2001b, p. 12, grifo do autor). E mais detalhadamente:

O espaço não é jamais produzido como um quilograma de açúcar ou um metro de tecido. Ele não é mais a soma de lugares e praças desses produtos: o açúcar, o trigo, o tecido, o ferro. Não. Ele se produziria como uma *superestrutura*? Não. Ele seria antes de tudo, a condição e o resultado: o Estado, e cada uma das instituições que o compõem, supõem um espaço e o organizam segundo suas exigências. O espaço não tem, portanto, nada de uma 'condição' a priori de instituições e do Estado que as coroa. Relação social? Sim, decerto, mas inerente às *relações de propriedade* (a propriedade do solo, da terra, em particular), e de outra parte ligada às *forças produtivas* (que parcelam essa terra, esse solo), o espaço social manifesta sua polivalência, sua 'realidade' ao mesmo tempo formal e material. *Produto* que se utiliza, que se consome, ele é também *meio de produção*; redes de trocas, fluxo de matérias-primas e de energias que recortam o espaço e são por ele determinados. Este meio de produção, produzido como tal, não pode se separar nem das forças produtivas, das técnicas e do saber, nem da divisão do trabalho social, que o modela, nem da natureza, nem do Estado e das superestruturas. (LEFEBVRE, 2000, p. 11, grifo do autor).

Mas, como resultado da prática social, o espaço não pode se reduzir a um produto. Ele seria obra e produto ao mesmo tempo, segundo Lefebvre (2000, p. 21):

Em si e por si, o espaço social não possui todos os caracteres da 'coisa', oposta à ação criadora. Como espaço social, ele é obra e produto: realização do 'ser social'. Mas em conjunturas determinadas, ele toma os caracteres fetichizados, autonomizados, da coisa (da mercadoria e do dinheiro).

Embora todas as dimensões e distinções apresentadas por Lefebvre como elementos de análise do espaço social possam ser úteis para a compreensão da forma como se dá o processo de produção do espaço, considera-se especialmente relevante para esta pesquisa a contraposição dialética que o autor identifica na discussão sobre espaços dominados e espaços apropriados. Isso, porque a ideia de dominação, conforme apresentada por Lefebvre, é vinculada tanto às relações de propriedade instituídas sobre o espaço, quanto às relações de poder que agem sobre seu ordenamento e regulação. Quando, por outro lado, a apropriação referir-se-ia à destinação que de fato é atribuída ao espaço, à forma e à finalidade com que é utilizado. Sendo ressaltado que tais aspectos não são necessariamente dependentes entre si, nem tampouco independentes.

Em Marx, a *apropriação* se opõe fortemente à propriedade, mas o conceito não se elucida completamente, longe disso. [...] Somente o estudo crítico do espaço permite elucidar o conceito. De um espaço natural modificado para servir as necessidades e as possibilidades de um grupo, pode-se dizer que este grupo dele *se apropria*. A posse (propriedade) não é senão uma condição e, o mais frequente, um desvio desta atividade 'apropriativa' que atinge seu auge na obra de arte. Um espaço *apropriado* assemelha-se a uma

obra de arte sem que dela seja o simulacro. Frequentemente, trata-se de uma construção, monumento ou edifício. Nem sempre: um sítio, uma praça, uma rua podem se dizer ‘apropriadas’. Tais espaços abundam, ainda que não seja sempre fácil dizer em que e como, por quem e pra quem, eles foram *apropriados*. (LEFEBVRE, 2000, p. 51, grifo do autor).

O *dominado* e o *apropriado* podem ir juntos. Eles deveriam; mas a história (a da acumulação) é também a história de sua separação, de sua contradição. O *dominante* o conduz [o arrasta/prevalece]. Inicialmente houve apropriação sem dominação: a choupana, o iglu, a casa camponesa etc. A *dominação* aumenta com o papel das forças armadas, da guerra, do Estado e do poder político. A oposição ‘dominado-apropriado’ não se limita ao discurso; não se trata de uma simples oposição significativa. Ela dá nascimento a uma contradição, a um movimento conflitual, que se desenvolve até a vitória opressiva de um dos termos: a dominação até a redução extrema de outro termo: a apropriação. Sem que esta última possa desaparecer. Ao contrário: a prática e a teoria proclamam sua importância, reclamando a restituição. (LEFEBVRE, 2000, p. 60-61, grifo do autor).

Nesse sentido, remetemos à problemática discutida nesta pesquisa quanto à relação entre dominação e apropriação no que se refere às terras de propriedade do Estado no Brasil (especificamente do ente federado União). Sendo o objeto deste recorte de estudo um exemplar de espaços urbanos definidos em função da propriedade (pública, no caso) que sobre ele se estabelece, evidencia-se a distinção entre as formas com que tais espaços são apropriados para usos particulares pelas diferentes classes sociais (implicando em distinções nos respectivos processos de produção do espaço), o que por sua vez, revelaria (como hipótese de pesquisa) relações de dominação também diferenciadas: entre pública ou estatal.

Se, como afirma Lefebvre (2008, p. 53), o espaço (nunca neutro, inocente; mas político, estratégico, ideológico) “depende de interesses divergentes e de grupos divergentes que, no entanto, encontram uma unidade no Estado”, pode-se dizer que o processo de produção do espaço vincula-se à conjuntura de governança que se constitui sob a coordenação do Estado, do poder público. No contexto atual, de tendência à flexibilização e privatização da ação Estatal, ganha evidência a governança urbana voltada para a mercantilização da cidade, por estratégias empreendedoras, expressas na fragmentação socioespacial (HARVEY, 2005).

A fragmentação do espaço urbano revela-se como fator gerador de segregação na apropriação social do espaço; o que para Lefebvre (2008, p. 125, grifo do autor) constitui uma contradição “surpreendente, profunda entre todas”: “Intensificam-se as possibilidades de ocupá-lo, de mobiliá-lo, de preenché-lo, de *produzi-lo!* [...] Ao mesmo tempo, o espaço é artificialmente rarefeito para ‘valer’ mais caro; ele é fragmentado, pulverizado, para a venda no atacado e no varejo. Ele é o meio das segregações”. E o Estado possui atuação decisiva nisso.

Somente um *ato* pode ter e manter reunidos fragmentos numa totalidade homogênea. Somente uma ação pode reter o que se dispersa: como a mão fechada segura a areia. [...] É o ato do poder político; pois é ele que suscita ao controla-la e para controla-la a fragmentação. [...] O espaço permite integrar o econômico ao político. As zonas ‘centradas’ irradiam de todas as partes, exercendo influências ‘culturais’, ideológicas e outras. O poder político não é, enquanto poder político produtor de espaço; mas ele o reproduz, enquanto lugar e meio da reprodução das relações sociais (que a ele são confiadas). (LEFEBVRE, 2000, p. 369-370, grifo do autor).

Na realidade urbana brasileira, tanto a fragmentação como a segregação socioespacial revelam-se na justaposição entre espaços produzidos formal e informalmente. As favelas e outros tipos de ocupações irregulares demarcam os fragmentos de espaço produzido pela ação coletiva não regulada, voltada para a reprodução da vida, mais do que para a reprodução do capital. Enquanto na cidade formal, aquela reconhecida oficialmente como produto da regulação institucional e da produção mercantil, situam-se os fragmentos de espaço regidos pelo valor de troca, acessíveis somente aos que por eles podem pagar. Para Lefebvre (2000, p. 367): “A fragmentação do espaço engendra um conflito quando dois conteúdos disjuntos tendem em direção a uma forma (organização), cada um de seu lado.”. O conflito acentua-se quando um mesmo fragmento de espaço passa a ser disputado por interesses associados a formas de organização diferentes – quando, por exemplo, uma favela que ocupa uma área central da cidade (central por se tratar de uma localização valorizada pelo mercado) passa a ser visada por empreendedores imobiliários tendo em vista a execução de projetos de renovação urbana. Para a lógica capitalista, espaços que comportam um alto potencial de venda no mercado não são compatíveis com a destinação para moradia popular. E a fragmentação torna-se instrumental à valorização do solo no mercado, como diz Lefebvre (2000, p. 386):

[...] o espaço se fragmenta. Ele é artificialmente rarefeito ao redor dos centros para ‘valer’ mais caro, para a venda no atacado e no varejo; ele é literalmente pulverizado; vende-se-o em ‘lotes’, em ‘parcelas’. É a esse título que ele se torna praticamente o meio das segregações, da dispersão dos elementos da sociedade impelidos rumo às periferias.

Além disso, a separação em fragmentos é ratificada e reforçada pela planificação urbana, na medida em que, por meio do zoneamento, os espaços de moradia popular são “destacados” do conjunto da cidade (como nas Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS<sup>4</sup>), como

---

<sup>4</sup> A Lei Federal nº 11.977, de 7 de julho de 2009, define “Zona Especial de Interesse Social” em seu Art. 47, inciso V, como: “parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo”.

alternativa à manutenção de espaços para os pobres nessa “feira de negócios” que é a cidade. Percebe-se, pois, que a supremacia da fragmentação é inerente à própria lógica do ordenamento urbano, refletindo-se nas leis que regem o uso e a ocupação do solo no Brasil. Para Lefebvre (2000, p. 377): “O direito codifica as regras. ‘Summum jus, summa injuria’<sup>5</sup>. O direito e a justiça organizam a injustiça e a igualdade cobre a desigualdade, que não permanece menos flagrante, mas mais difícil de combater.”. Desse modo, a fragmentação é incorporada como ideologia dominante no processo de produção do espaço, e a separação dos lugares de acordo com a classe social que pode deles se apropriar é tomada como condição inerente à realidade urbana. Nesse sentido, Lefebvre (2000, p. 419-420) coloca:

Um dos mais gritantes paradoxos do espaço abstrato, é que ele pode *ser* tanto o conjunto de lugares onde nascem as contradições, o meio onde elas se desdobram e que elas estraçalham, e por fim, o instrumento que permite abafá-las, substituindo-as por uma aparente coerência. O que confere ao espaço, praticamente (na prática espacial) uma função antes assumida pela ideologia e que ainda tem necessidade de uma ideologia.

Considerando-se a ideologia como um indicador do ideário de desenvolvimento que norteia a política urbana, pode-se afirmar que a atuação dos diversos agentes sobre a produção do espaço tende a ocorrer em conformidade com a identificação ideológica, que permite a articulação de interesses e sua consecutiva convergência de esforços e recursos, que caracterizaria o que se está denominando aqui de governança urbana.

O entendimento que se apreende, portanto, da contribuição teórica de Lefebvre para esta pesquisa é de que o espaço urbano expressa as relações sociais que o produziram, revelando os conflitos ideológicos que o embate entre os diferentes “projetos de cidade” proporciona. Nas palavras de Lefebvre (2000, p. 421, grifo do autor):

[...] as contradições do espaço tornam efetivas as contradições das relações sociais. Dito de outra maneira, as contradições do espaço ‘exprimem’ os conflitos dos interesses e das forças socio-políticas; mas esses conflitos têm efeito e lugar apenas *no* espaço, tornando-se contradições *do* espaço.

Lefebvre formula uma concepção dialética das dinâmicas que se desenvolvem no espaço urbano, pela polarização entre a tendência à segregação, à fragmentação, à exclusão, à superação do valor de uso pelo valor de troca, por um lado, e por outro, a perspectiva do direito à cidade, que significa o direito à não-exclusão, à participação e à integração, que a seu ver é caráter intrínseco ao urbano, ou seja, à inclusão com plena cidadania.

---

<sup>5</sup> “Cúmulo de justiça, cúmulo de injustiça”. (N.T.)

O urbano é a obsessão daqueles que vivem na carência, na pobreza, na frustração dos possíveis que permanecem como sendo apenas possíveis. Assim, a integração e a participação são a obsessão dos não-participantes, dos não-integrados, daqueles que sobrevivem entre os fragmentos da sociedade possível e das ruínas do passado: excluídos da cidade, às portas do 'urbano' (LEFEBVRE, 2001b, p. 102).

O autor faz uma crítica, ainda, à incorporação inadequada da perspectiva da participação nas práticas de políticas públicas, que limitariam o sentido amplo de integração a uma simulação da inserção dos excluídos na condução dos processos a eles mesmos referentes e que não garantiria uma atuação autônoma destes, mas uma espécie de concessão de espaço político por parte do poder público, em forma de benefício (e não de direito), conduzida sob a concepção do pensamento técnico dos especialistas. Ele coloca:

Outro tema obsedante: a *participação* (ligada à integração). Mas não se trata de uma simples obsessão. Na prática, a ideologia da participação permite obter pelo menor preço a aquiescência das pessoas interessadas e que estão em questão. Após um simulacro mais ou menos desenvolvido de informação e de atividade social, elas voltam para a sua passiva tranquilidade, para o seu retiro. É evidente que a participação real e ativa já tem um nome. Chama-se *autogestão*. O que levanta outros problemas. [...] Poderá a vida urbana recuperar e intensificar as capacidades de *integração* e de *participação* da cidade, quase inteiramente desaparecidas, e que não podem ser estimuladas nem pela via autoritária, nem por prescrição administrativa, nem por intervenção de especialistas? (2001b, p. 104, grifo do autor).

Nesse ponto, identifica-se a referência ao pensamento de Lefebvre nas críticas levantadas por José de Souza Martins, na obra "A sociedade vista do abismo" (2002), especialmente em sua defesa dos direitos de autogestão, ou de maior autonomia, para aqueles que a sociedade considera "excluídos". Martins (2002) procura interpretar as controvérsias e polêmicas em torno da expressão "exclusão social" e das ações e posturas orientadas em função dela, pelo enfoque da teoria da transformação revolucionária da sociedade, com críticas ao modo como o tema é tratado, mesmo por aqueles que se propõem a enfrentá-lo.

Martins sugere deslocar o tratamento da problemática do foco na distribuição de renda para o da distribuição "[...] dos benefícios sociais, culturais e políticos que a sociedade contemporânea tem sido capaz de produzir, mas não tem sido capaz de repartir" (MARTINS, 2002, p. 10). E refere-se à noção de desenvolvimento como processo de inclusão das pessoas na repartição dos frutos da riqueza produzida pela sociedade, assim como na própria produção dessa riqueza. O padrão de desenvolvimento que segue pautado exclusivamente no viés

econômico, na acumulação excludente, expressaria, para o autor, um modelo de antidesenvolvimento, que potencialmente gera mais problemas sociais do que distribui benefícios. A expansão capitalista estaria, pois, privatizando ganhos (muitas vezes injustos) e socializando perdas, crises e problemas sociais.

Mas o autor não situa as causas da exclusão como distante das próprias políticas que a combatem: “A sociedade que exclui é a mesma sociedade que inclui e integra, que cria formas também desumanas de participação, na medida em que delas faz condição de privilégios e não de direitos.” (Ibid., p. 11). As ações voltadas para os excluídos seriam, pois, elas mesmas excludentes, por não se pautarem em processos realmente integradores, que resguardem os interesses dos “incluídos”, voltando-se mais para uma solução de continuidade do sistema (excludente) vigente. É a sua avaliação:

A alternativa tem sido as políticas sociais compensatórias, sem dúvida necessárias nessa circunstância, por meio das quais se procura atenuar os efeitos danosos do modelo econômico. Elas apenas confirmam e legitimam a exclusão por meio de benefícios que não constituem legítima apropriação social dos resultados da economia. [...] Há apenas a migalha que mitiga, não as privações das vítimas e sim os riscos próprios da continuidade de um sistema econômico organizado a partir de contradições agudas. (Ibid., p. 14).

Martins (2002) faz uma crítica à utilização da categoria de “excluídos” pela imprecisão que carrega ao denominar uma parcela da sociedade que, por tal definição, não faria parte dela. E, que não carrega em si um sentido de identidade ou pertencimento que una as pessoas que dela participem em torno de reivindicações comuns, em contraposição à categoria de classe operária. Aponta o processo de exclusão como sintoma das transformações por que passa a sociedade no sentido da desvalorização do ser humano, da coisificação da pessoa pela sua inserção como objeto no processo produtivo. Mas a vinculação entre exclusão e pobreza não seria necessariamente direta, de acordo com Martins (Ibid., p. 20):

A pobreza nem sempre é exclusão e a pobreza de fato excludente é apenas o pólo visível de um processo cruel de nulificação das pessoas, descartadas porque já não conseguem submeter-se à contínua ressocialização que delas faz apenas objeto de um objeto, instrumento de um processo social de produção de riqueza que passou a usar as pessoas como se elas fossem apenas matéria-prima da coisa a ser produzida, como se fossem objeto e não mais sujeito.

O autor destaca, ainda, o sofrimento que o processo de exclusão causa aos excluídos, que se reforça até mesmo nas políticas voltadas para a inclusão: “A vivência real da exclusão é constituída por uma multiplicidade de dolorosas experiências cotidianas de privações, de

limitações, de anulações e, também, de inclusões enganadoras” (Ibid., p. 21). A ideia de “sociedade vista do abismo” refere-se à proposta metodológica de partir do ponto de vista daqueles que de fato vivem as situações de extrema adversidade estudadas no âmbito da temática da “exclusão social”; seria uma visão de dentro da exclusão ou do ponto de vista de quem seriam os reais excluídos, ao invés da prática habitual de enxergar o problema de fora dele, com o olhar técnico, político ou acadêmico de quem o examina. Martins (Ibid., p. 42) define seu discurso da seguinte forma: “É um diálogo crítico com um modo de pensar a situação social dos pobres, para radicalizar as implicações desse modo de pensar”.

Por outro lado, a busca por uma maior apreensão de como a tendência à ampliação da desigualdade social, à precarização das condições de vida e à fragmentação socioespacial, que caracterizam o meio urbano, está relacionada à problemática mais ampla do processo de acumulação capitalista, encontra respaldo na produção teórica de David Harvey. Ele procura apontar as causas de tais males da sociedade atual no próprio desenvolvimento do capitalismo em nível mundial, sendo a busca desenfreada pela reprodução das condições de acumulação do capital o fator propulsor da ampliação da exploração e da intensificação da desigualdade.

Mas, Harvey (2008) também apresenta considerações quanto à questão mais direta de como os indivíduos são inseridos no processo de condução da dinâmica urbana em nível local, ao discutir o “direito à cidade”. A expressão pode ser apontada como a síntese de um ideal que orienta o pensamento e a atuação sobre o urbano na direção da ampliação da democracia, por meio de garantias à plena cidadania. Para Harvey (2008), o direito à cidade seria não apenas o direito de acesso ao que já existe, mas o direito de mudá-lo a partir de nossos anseios mais profundos. Isso, porque, com base no sociólogo urbano Robert Park, ele parte do entendimento de que ao fazer a cidade, o homem se refaz a si mesmo; então, o direito à cidade seria o direito de nos refazermos, criando um entorno urbano qualitativamente diferente – o que seria o mais apreciado de todos os direitos humanos.

A cidade, como cenário histórico da destruição criativa, espaço de conflitos, apresenta-se comumente como palco da eterna luta de classes, a luta pela realização dos anseios próprios de cada classe, por meio da destruição daquilo que a impeça (HARVEY, 2008). E se a intenção de construir uma cidade socialmente justa é posta, Harvey questiona: não seria a justiça simplesmente o que a classe dominante queira que seja? E, ainda, estando os direitos, sob o capitalismo, voltados unicamente para a acumulação ilimitada de capital, por serem



derivados do direito à propriedade privada, não estariam sempre restritos às migalhas que sobram da sobreacumulação de poucos? Em suas palavras:

*Los mercados libres no son necesariamente justos. Como reza un antiguo dicho: ‘no hay nada más desigual que el igual trato entre desiguales’. Esto es lo que hace el mercado. En virtud del igualitarismo del intercambio, el rico se torna más rico y el pobre más pobre. Se entiende por qué los ricos y poderosos defienden estos derechos. Gracias a ellos, las divisiones de clase crecen. Las ciudades se guetifican: los ricos se blindan buscando protección mientras los pobres, por defecto, se aíslan en guetos (HARVEY, 2008, p. 2).*

A concepção de direito sob o capitalismo seria, pois, para Harvey, muito restrita, tendo conduzido às condições nas quais hoje nos encontramos:

*Si es aquí donde conducen los derechos inalienables a la propiedad privada y al beneficio, no los queremos. Nada de esto produce ciudades que respondan a nuestros anhelos más profundos, sino mundos de desigualdad, injusticia y alienación. Estoy en contra de la acumulación ilimitada de capital y de la concepción de los derechos que la permite. Otro derecho a la ciudad es necesario (HARVEY, 2008, p. 3).*

O ideal de direito à cidade não se relaciona, portanto, à concepção capitalista de direitos – no âmbito jurídico do termo – mas ao direito de fazer a cidade de modo mais adequado aos anseios próprios dos cidadãos, e não apenas de ter acesso ao que os “especuladores da propriedade” e os “funcionários estatais” decidem sobre a cidade. “Direito ativo” a uma cidade mais inclusiva, com a criação de novos espaços públicos e de uma esfera pública com participação democrática ativa (HARVEY, 2008). Percebe-se, pois, que ao se referir ao “direito à cidade”, o autor distancia-se do enfoque prioritariamente econômico que costuma dar às suas análises, aproximando-se de uma abordagem mais política da problemática.

Entende-se que essa é a ênfase que Lefebvre confere ao conceito, apresentando-se de forma mais clara em “Espaço e política” (2008) do que propriamente na obra que lhe dá nome – “O direito à cidade” (2001b). Para Lefebvre (2008, p. 32): “Em sua plenitude, o direito à cidade é um movimento em direção à constituição de uma democracia concreta [...]”. Tanto para Harvey, como para Lefebvre, trata-se de um posicionamento anticapitalista:

A luta pelo direito à cidade é contra os poderes do capital que se alimentam impiedosamente e extraem renda da vida comunal que outros produziram. Isso nos lembra que o problema real se encontra no caráter privado dos direitos de propriedade e do poder que eles conferem de apropriar não apenas o trabalho, como também as produções coletivas de outros. Em outras palavras, o problema não é o comum *per se*, mas as relações entre os que o produzem e o conquistam pelo esforço em diferentes escalas e aqueles que dele se apropriam para seu benefício privado. (HARVEY, 2014b, p. 154)

Tratando a cidade como obra coletiva, que deveria estar voltada prioritariamente para o valor de uso, em contraposição ao seu tratamento como mercadoria, voltado para o valor de troca, Lefebvre propõe a tese de que:

[...] a cidade e a realidade urbana dependem do valor de uso. O valor de troca e a generalização da mercadoria pela industrialização tendem a destruir, ao subordiná-las a si, a cidade e a realidade urbana, refúgios do valor de uso, embriões de uma virtual predominância e de uma revalorização do uso (LEFEBVRE, 2001b, p. 14).

No que Harvey (2014b, p. 61-62) complementa: “Uma vez que o processo de urbanização é um dos principais canais de uso, o direito à cidade se configura pelo estabelecimento do controle democrático sobre a utilização dos excedentes na urbanização.”. Em outro trecho, ele é ainda mais explícito: “Reivindicar o direito à cidade no sentido que aqui proponho equivale a reivindicar algum tipo de poder configurador sobre os processos de urbanização, sobre o modo como nossas cidades são feitas e refeitas, e pressupõe fazê-lo de maneira radical e fundamental. (2014b, p. 30).

Para Lefebvre: “A vida urbana pressupõe encontros, confrontos das diferenças, conhecimentos e reconhecimentos recíprocos (inclusive no confronto ideológico e político) dos modos de viver, dos ‘padrões’ que coexistem na Cidade.” (LEFEBVRE, 2001b, p. 22). O ideal do direito à cidade viria a retomar essa essência, revertendo a tendência hoje posta: “O direito à cidade significa, portanto, a constituição ou reconstituição de uma unidade espaço-temporal, de uma reunião, no lugar de uma fragmentação.” (LEFEBVRE, 2008, p. 32).

Excluir do *urbano* grupos, classes, indivíduos, implica também excluí-los da civilização, até mesmo da sociedade. O *direito à cidade* legitima a recusa de se deixar afastar da realidade urbana por uma organização discriminatória, segregadora. Esse direito do cidadão (se se quiser falar assim do ‘homem’) anuncia a inevitável crise dos centros estabelecidos sobre a segregação e que a estabelecem: centros de decisão, de riqueza, de poder, de informação, de conhecimento, que laçam para os espaços periféricos todos os que não participam dos privilégios políticos. [...] O direito à cidade significa, portanto, a constituição ou reconstituição de uma unidade espaço-temporal, de uma reunião, no lugar de uma fragmentação. (LEFEBVRE, 2008, p. 32).

Colocado por Lefebvre como perspectiva para a constituição de “outro modo de produção do espaço”, apreende-se o conceito de direito à cidade como o de uma utopia realizável, um parâmetro do que poderia ser a conformação “ideal” (sem fazer alusão a ideologia, no sentido dogmático do termo) de uma democracia urbana efetiva, definida pela “gestão e produção ‘coletivas’ do próprio espaço” (LEFEBVRE, 2008, p. 144). Como afirma Gottdiener (2010,

p. 132): “Para Lefebvre, a transformação revolucionária da sociedade requer que a expropriação do espaço, a liberdade de usar o espaço, o direito existencial ao espaço (*le droit à la ville*) para todos sejam reafirmados através de uma versão radical da práxis sócio-espacial”.

O direito à cidade é aqui entendido como referência para a qual deveria estar voltada uma política urbana que se pretenda mais democrática. O seu atendimento pleno pode ser visto como inalcançável dentro do sistema capitalista, mas sua utilização como parâmetro não perderia credibilidade; é como ocorre, por exemplo, em relação ao conceito de desenvolvimento sustentável ou sustentabilidade: dada a complexidade de fatores que abarca, seu atingimento pleno pode não ser factível na sociedade atual, mas isso não faz com que deixe de ser um importante parâmetro para a formulação de políticas públicas de sentido mais restrito.

Em termos mais pragmáticos, porém, o direito à cidade pode adquirir uma conotação mais próxima daquela abordada pelo Direito, conforme incorporada na política urbana brasileira. Nesse sentido, a definição de Luiz César Ribeiro (2012) apresenta uma concepção mais direcionada à sua aplicação prática: “O direito à cidade é, portanto, o conjunto de dispositivos e de práticas legais, urbanísticos, políticos, sociais, governamentais que devem garantir a todos seus habitantes a qualidade de vida que lhes dota da capacidade individual e coletiva de construir a vida qualificada no presente e no futuro”.

Para Nelson Saule Júnior (2005, p. 1-2): “A noção política e cultural do direito à cidade como carro chefe da reforma urbana, a partir da edição do Estatuto da Cidade (lei nacional de política urbana), transformou-se num marco referencial legal e institucional para as experiências existentes nas cidades brasileiras.”. O autor defende que:

Para que haja cidades justas, humanas, saudáveis e democráticas, é preciso incorporar os direitos humanos no campo da governança das cidades, de modo que as formas de gestão e as políticas públicas tenham como resultados de impacto a eliminação das desigualdades sociais, das práticas de discriminação em todas as formas da segregação de indivíduos, grupos sociais e comunidades, em razão do tipo de moradia e da localização dos assentamentos em que vivem. (SAULE JR., 2005, p. 1).

Essas referências permitem construir uma reflexão sobre as relações convergentes e divergentes entre o “direito” – na acepção de ordem jurídica, conjunto de leis criadas para garantir “direitos” –, e o “direito à cidade” – como concepção teórica de um ideal de produção do espaço não subjugada à reprodução das relações sociais de produção que caracterizam o sistema socioeconômico vigente.

Nesse sentido, Lefebvre aponta para o caráter limitador da ação estatal sobre a produção do espaço por meio da política urbana, ao colocar que: “é oportuno lembrar que o urbano não tem um inimigo pior do que o planejamento urbano e o ‘urbanismo’, que é o instrumento estratégico do capitalismo e do Estado para a manipulação da realidade urbana fragmentada e a produção de espaço controlado” (LEFEBVRE, 1973, p. 15, apud GOTTDIENER, 2010, p. 149). Mas à visão crítica da realidade colocada por Lefebvre, contrapõe-se a perspectiva utópica alimentada pelo autor na abordagem do direito à cidade. Segundo Gottdiener (2010, p. 154, grifo do autor): “[...] Lefebvre definiu o aspecto ativo e revolucionário do urbano como o direito à cidade, como o *confisco* do espaço pela ação que se libertou da repressão e que já é parte de uma práxis revolucionária”. Gottdiener (2010, p. 154) complementa essa ideia, afirmando que: “Em sua última obra, Lefebvre localiza o impulso transformacional no ato de apropriação que se apodera do valor de uso do espaço social a partir da dominação do valor de troca do espaço abstrato”.

Uma questão que se pode extrair dessas reflexões é: as políticas públicas exercem, de fato, um papel protagonista no processo de construção do espaço da cidadania? Que sua influência no processo de produção do espaço em conformidade com a conveniência que requer a manutenção da acumulação capitalista, com a reprodução das relações sociais de produção é evidente, isso já vem sendo posto por teóricos do urbano, desde os tempos de Marx. Porém, nos dias de hoje, em que se comemoram avanços nas instituições orientadoras das políticas públicas, sejam eles no campo do direito, ou da própria administração pública, no sentido da constituição de espaços mais democráticos para a garantia de direitos básicos às populações historicamente expropriadas em nossa sociedade, estariam, de fato, essas políticas públicas favorecendo o diálogo equilibrado e justo destas populações com o poder público? Estar-se-ia caminhando, de fato, para a conformação de espaços políticos mais próximos de um modelo de governança urbana democrática, com a primazia do direito à cidade? Ou resta, ainda, muito por se reivindicar na luta social? Muitos espaços, concretos ou abstratos, a se apropriar ou a se “confiscar” em nome de uma verdadeira cidadania?

### 3 POLÍTICAS PÚBLICAS E GOVERNANÇA URBANA

Tendo em vista a importância atribuída nesta pesquisa à atuação do Estado na condução do processo de produção do espaço urbano, especialmente no que se refere à gestão de seus recursos fundiários, bem como à análise da conjuntura de governança urbana como fator interveniente nesse processo, consideramos imprescindível a inclusão do referencial que trata das políticas públicas, como forma de alinhar as articulações entre as temáticas.

O estudo de políticas públicas, envolvendo análises, avaliações e discussões sobre os processos decisórios que implicam, é tema recorrente na Ciência Política. Segundo Klaus Frey (2000) trata-se de uma vertente da Ciência Política que reúne investigações sobre os resultados que um dado sistema político vem produzindo em função das escolhas de estratégias de atuação adotadas para a resolução de problemas específicos.

Visando à explanação das leis e princípios próprios das políticas específicas, a abordagem da 'policy analysis' pretende analisar a inter-relação entre as instituições políticas, o processo político e os conteúdos de política com o arcabouço dos questionamentos tradicionais da ciência política (FREY, 2000, p. 214).

A definição de políticas públicas proposta por Sérgio Azevedo (2003, p. 01) é bastante abrangente: “[...] política pública é tudo o que um governo faz e deixa de fazer, com todos os impactos de suas ações e de suas omissões”. Ele destaca, porém, que há quatro perguntas básicas a serem perseguidas na discussão dos diferentes tipos e modelos de políticas públicas: “[...] qual o objetivo? Quem financia? Quem vai implementar? Quais serão os beneficiados?”. Tais perguntas levariam à classificação das políticas públicas em: redistributivas (quando objetivam redistribuir os recursos públicos, sendo financiadas pelos estratos sociais de alta renda, e tendo os estratos de baixa renda como beneficiários); distributivas (financiadas pelo orçamento geral e voltadas para o atendimento a demandas pontuais, que beneficiam grupos sociais específicos); e regulatórias (referentes à legislação que normatiza as demais políticas) (AZEVEDO, 2003). Trata-se de um esquema muito simplificado de análise de políticas públicas, mas que fornece os subsídios preliminares para a compreensão do tema. O autor ressalta, ainda, a importância da análise das modalidades de associativismo e de participação propiciadas por uma determinada política pública, o que remete, por sua vez, a questões relacionadas à governança, conforme será abordado mais adiante.

Neli Mello-Théry (2011, p. 12), ao buscar referências para a análise das políticas públicas no âmbito da Geografia, define-as como “[...] o processo pelo qual os diversos grupos

tomam decisões coletivas [...]” em torno de um posicionamento político compartilhado. O estudo das políticas públicas pela Geografia distinguir-se-ia por tomar o território como elemento norteador. Conforme a autora destaca, tratar de políticas públicas implica em considerar a atuação do Estado que, por mais que possa adotar parcerias com os demais setores, ainda concentra a autoridade do poder público.

Já Maria Paula Dallari Bucci (2011) propõe-se a desenvolver uma abordagem jurídica de políticas públicas, considerando haver certa imprecisão metodológica no tratamento conferido ao tema por diversas disciplinas. Buscando definir o sentido no qual a noção de políticas públicas deve ser utilizada no âmbito jurídico, como forma de auxiliar na compreensão de fenômenos jurídico-institucionais, a autora afirma: “Em resumo, políticas públicas são arranjos institucionais complexos, expressos em estratégias ou programas de ação governamental, que resultam de processos juridicamente regulados, visando adequar meios e fins.” (BUCCI, 2011, p. 13). Em outras palavras, entende-se que a autora enxerga uma ligação fundamental entre o arcabouço jurídico que rege a atuação do Estado e os processos que levam à formulação e à implementação de políticas públicas. Uma importante ressalva, no entanto, não deixa de ser apontada: “[...] política pública não é sinônimo de direito nem pode ser reduzida a disposições jurídicas [...]” (Ibid., p. 14); sua análise refere-se, na verdade, “[...] ao modo de organização das estruturas jurídicas, internas ao Estado ou mediadas por ele [...], que fazem eficaz o exercício do direito.” (Ibid., p. 17).

Tanto Mello-Théry (2011) como Bucci (2011) consideram que a ação do poder público (mesmo no papel de mediador na articulação de ações privadas) deve ser o centro da análise de políticas públicas. Porém, a compreensão destas passaria, não apenas pela análise da atuação do Estado, mas, mais precisamente, pela análise das instituições que conformam essa atuação, o que pode remeter aos estudos ligados ao neoinstitucionalismo.

Segundo Peter Hall e Rosemary Taylor (1996), a contribuição do neoinstitucionalismo para a análise de políticas públicas é centrada na discussão do papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos. 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 entendidas como a expressão do Estado em ação, seja no nível da formulação das estratégias de atuação, seja na implementação efetiva, em que se verifica o papel interventor do Estado, somado ao exercício das suas funções de regulação e de mediação política.

Cabe esclarecer a abrangência do significado atribuído às instituições adotado na pesquisa, visto 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 (2003) cita a descrição de Douglass North das instituições, como uma definição amplamente utilizada: “[...] as regras do jogo em uma sociedade ou, mais genericamente... os constrangimentos humanamente concebidos que moldam a interação humana” (NORTH, 1990, apud PIERSON, 2003, p. 3, tradução nossa). Para os fins desta pesquisa, o termo será 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, tradução nossa): “Mais importante ainda, a teoria institucional analisa a interação entre esses dois significados, ou seja, como as estruturas tornam-se portadoras de normas e valores sociais e como essas normas e valores sociais tornam-se institucionalizados.”.

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

Estruturas políticas são intervenientes importantes no processo de governança uma vez que elas definem metas coletivas e coordenam esforços públicos e privados na direção dessas metas. Instituição no sentido mais abstrato importa também; [...] diferentes normas e valores definidos como metas de governança moldam muito do que os atores podem contribuir em relação a essas metas.

Se, de 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, tradução nossa): “A maior parte das ‘regras do jogo’ politicamente geradas que ajudam diretamente a moldar as vidas de cidadãos e organizações nas sociedades modernas são, de fato, políticas públicas.”. Adota-se, então, a consideração do autor de que as políticas públicas exercem importante papel na condução de assuntos de interesse público. Entende-se que, por se conformarem em instituições, as políticas públicas inserem relevantes elementos às regras de atuação do poder público e da sociedade, interferindo, desse modo, no próprio desenvolvimento das mesmas.

Evidencia-se a importância da política para a constituição das políticas públicas, privilegiando-se, particularmente, a política urbana local ou, de forma mais precisa, a articulação de forças e interesses estabelecida entre agentes locais no meio urbano. Isso, porque, apesar de serem comumente formuladas e reguladas dentro de um arcabouço institucional de âmbito nacional, a implementação de fato das políticas públicas urbanas costuma sofrer interferência decisiva da política local. Conforme definição de Pierre 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 a política urbana estritamente falando refere-se à política em nível local. (PIERRE, 2011, p. 1, tradução nossa).

A dicotomia entre a formulação da política em nível nacional e sua implementação em nível local é bastante presente na realidade brasileira, o que alerta para a relevância da análise dos condicionantes locais da política urbana. Além disso, a relação que se estabelece entre Estado e sociedade civil nos dois níveis não seguem necessariamente o mesmo padrão ou correlação de forças, podendo haver diferenças significativas entre localidades.

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 se constituiu como tendência nas reformas neoliberais do final do século XX. 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, relativos 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. Conforme Sharpe e Newton (1984, apud PIERRE, 2011, p. 4, tradução nossa): “O foco em questões gerenciais tem sido tão forte que quase foram preteridas questões mais tradicionais da política urbana tradicional como planejamento urbano, escolha política e em que medida ‘política importa’”. 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 nos estudos urbanos.

Por referir-se a uma discussão quanto ao 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, p. 200), 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.

Nesse sentido, o livro de Robert Putnam (1996), “Comunidade e democracia”, que traz considerações a respeito do conceito de capital social, já desenvolvido anteriormente por outros autores, tornou-se uma das principais referências no tratamento da questão sobre como o contexto sociocultural local interfere nos resultados do desempenho institucional. Ao analisar o processo de reforma institucional voltado para a descentralização governamental ocorrido na Itália a partir da década de 1970, comparando os resultados observados em regiões de contextos sociais, econômicos, políticos e culturais radicalmente distintos, o autor coloca em avaliação o peso que teria, por um lado, o arcabouço institucional que define a política pública para ser aplicada de uma única forma em todo o país e, por outro, as diferentes condições locais em que ela é implementada. O argumento principal do livro é de que: “O desempenho prático das instituições [...] é moldado pelo contexto social em que elas atuam.” (PUTNAM, 1996, p. 24). Em função desse contexto social, em que se expressam os valores atribuídos ao capital social ou à cultura cívica de determinada população, são alcançados resultados

melhores ou piores de desempenho institucional. A conclusão de Putnam (1996, p. 191) é de que: “Praticamente sem exceção, quanto mais cívico o contexto, melhor o governo”.

E, apesar da ampla aceitação dessas ideias entre os teóricos que analisam as políticas públicas, concorda-se, aqui, com o entendimento de Catia Lubambo e Denilson Coelho (2005) de que elas difundem certa tendência ao determinismo histórico-cultural, sob a qual se minimiza a relevância das reformas institucionais como indutoras de mudanças concretas. O que se pretende levantar na pesquisa é como a gestão do Patrimônio da União, no contexto urbano, é moldada tanto pela política pública urbana instituída em nível federal, quando de sua formulação, como pela conjuntura política local expressa nas relações de governança urbana que agem sobre sua implementação.

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

Governança, ao contrário de ‘governo’, analisa a interação entre Estado e sociedade e em que medida projetos coletivos podem ser alcançados através de uma mobilização pública e privada conjunta de recursos. [...] Academicamente, governança inicialmente redireciona a atenção das instituições para os processos e do exercício da autoridade legal e política para o empreendedorismo público e a parceria público-privada.

Em relação à política urbana, especificamente, destacam-se na literatura produzida as diferentes concepções de desenvolvimento, de gestão e de planejamento urbanos que emergem das variadas formas de relações estabelecidas entre Estado e sociedade, ou em outras palavras, dos diferentes perfis de governança delineados. Entende-se, pois, que no tratamento da noção de governança urbana e de como esta interfere na política urbana ou na condução das políticas públicas urbanas, verifica-se um encontro de fontes bibliográficas oriundas da Ciência Política e dos Estudos Urbanos.

Ressalta-se, ainda, que a escolha deste referencial teórico justifica-se pelo recorte de abordagem delineado para a pesquisa, ao propor a análise da gestão das terras da União como uma política pública (por meio da qual um recurso público estratégico – os imóveis da União – é destinado a diferentes fins), do ponto de vista de sua inserção na política urbana. Compreender o conceito de governança isolado, e seu uso junto à qualificação de “urbana”, auxilia a investigação sobre como o Estado age (suas políticas públicas) em interação com a sociedade.

O termo governança, isolado, é associado a uma definição de caráter mais genérico, que diz respeito à inter-relação entre elementos de um determinado sistema na condução de processos de decisão, de coordenação de ações e de implementação e consecução de metas. Para a Comissão sobre Governança Global, “Governança é a totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns”. (Comissão sobre Governança Global, 1996, apud GONÇALVES, 2010). Do mesmo modo, a Comissão Europeia define governança de forma abrangente como: “[...] as regras, os processos e os comportamentos pelos quais os interesses são organizados, os recursos geridos e o poder é exercido na sociedade” (VIELAJUS, 2010, tradução nossa).

Quando relacionada aos temas de gestão e políticas públicas, governança é associada à relação que se estabelece entre os diferentes setores da sociedade (público, privado e terceiro setor), na condução e implementação de processos de interesse público.

Apesar do grande número de definições encontradas, mesmo se tratando apenas do enfoque político (já que o conceito é também largamente utilizado no campo da administração de empresas), há uma convergência no entendimento de que a referência a “governança” presume uma relação de interação e integração entre governo e demais setores da sociedade civil, rejeitando-se a ideia de que os assuntos de interesse público são de responsabilidade e competência exclusiva do governo. Ou conforme é colocado no documento *Stratégie Gouvernance de la Coopération Française* (2007, tradução nossa): “Definição de governança: Arte de governar, articulando a gestão dos assuntos públicos em diferentes escalas de territórios, regulando as relações dentro da sociedade e coordenando a intervenção de múltiplos atores”.

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) apresenta uma definição mais elaborada de governança, citada por Vielajus (2010, p. 29, tradução nossa):

A governança é o sistema de valores, de políticas e de instituições pelo qual uma sociedade gere seus assuntos econômicos, políticos e sociais por meio de interações dentro do Estado, da sociedade civil e do setor privado e entre suas diferentes entidades. É o modo de organização adotado por uma sociedade para tomar decisões e executá-las através de uma compreensão recíproca, um entendimento mútuo, e de medidas consentidas em comum acordo. A governança engloba todos os mecanismos e os processos que permitem aos cidadãos e aos grupos exprimir seus interesses, mediar suas diferenças e exercer seus direitos e deveres reconhecidos por lei. [...] A governança, em suas dimensões sociais, políticas e econômicas, funciona a cada nível da organização humana, quer se trate de uma casa, uma vila, um município, uma nação, uma região ou do mundo inteiro.

Se se considera que a aplicação do conceito de governança está vinculada à democratização da gestão pública, pode-se dizer que esta possui diferentes níveis, de acordo com a estrutura de governança estabelecida. Ou seja, uma determinada estrutura de governança pode apresentar um desempenho melhor ou pior em termos de democratização, em relação a outra estrutura. Essa diferenciação permite introduzir o debate sobre o que vem a ser denominado de “boa governança” ou “governança democrática”.

Segundo a formulação do Banco Mundial, que se tornou a principal referência na definição do conceito, governança “[...] é o modo pelo qual o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais de um país para o desenvolvimento”, enquanto boa governança seria “sinônimo de boa gestão do desenvolvimento” (WORLD BANK, 1992, p. 1, tradução nossa). Segundo Martin Vielajus (2010), o termo “boa governança”, bastante difundido, foi empregado pela primeira vez pelo Banco Mundial, estando associado à visão de desenvolvimento defendida pela instituição como referência para a alocação de suas políticas de financiamento. Ou seja, o termo reflete uma visão formulada pelos especialistas do Banco Mundial, para avaliar a estrutura política e institucional dos países onde seriam alocados recursos de assistência ao desenvolvimento. Esse posicionamento crítico em relação à concepção do que seria “boa governança” é bastante enfatizado na obra de Annick Osmont (1998). Para a autora, a difusão do conceito pelo Banco Mundial teria se dado com o propósito de implementar os ajustes políticos e econômicos da ideologia neoliberal nos países em desenvolvimento, tendo em vista a construção de um quadro favorável ao desenvolvimento dos negócios. Tal estratégia estaria escondida por trás de um grande trabalho de disseminação doutrinária do termo, legitimado por preocupações com a superação da pobreza, a democratização e a descentralização dos governos (OSMONT, 1998).

A Comissão Européia e o PNUD, no entanto, adotam a ideia de “governança democrática” em alternativa ao termo “boa governança”, aplicando à sua compreensão aspectos mais abrangentes dentro da noção de desenvolvimento, que incluem o respeito aos Direitos Humanos e ao Estado de Direito, o apoio aos processos de democratização, participação e controle por parte dos cidadãos, a ampliação da transparência e da prestação de contas dos atos do governo, a busca pela eficiência nas instituições, e a promoção do desenvolvimento sustentável, entre outros (VIELAJUS, 2010).

O PNUD optou por utilizar o termo ‘governança democrática’. O conceito de democracia não deve ser entendido aqui como sistema político, mas como

processo de tomada de decisão. [...] O PNUD considera que o que não é apoiado pelo povo não pode ser sustentável. Um processo de tomada de decisão democrático deve ajudar a população dos países em desenvolvimento a ‘acolher’ os sistemas, as infraestruturas, que lhes convêm, que sejam adaptados ao seu ambiente e sua cultura. O objetivo da governança democrática é ‘desenvolver instituições e processos que atendam às necessidades dos cidadãos comuns.’ Como Jean Fabre afirma, ‘trata-se nem mais nem menos do que dar ao indivíduo o controle de seu destino.’ (VIELAJUS, 2010, p. 30, tradução nossa).

A utilização dos termos “boa governança” ou “governança democrática” está vinculada, portanto, à finalidade de avaliação das condições de governança estabelecidas em um governo, uma instituição ou em um processo, apesar de se balizarem por parâmetros distintos. Mas, essa aferição é comumente associada ao atendimento aos princípios que norteiam o ideal de boa governança ou de governança democrática. No Relatório da Comissão sobre Governança Europeia (2003), são apontados princípios como abertura, participação, responsabilidade, eficácia e coerência. De forma semelhante, o *Institute On Governance* aponta os cinco princípios da boa governança, baseados nos nove princípios elencados pelo PNUD, que poderiam ser resumidos em: (1) legitimidade e participação; (2) visão estratégica; (3) eficiência; (4) prestação de contas e transparência; e (5) justiça social (GRAHAM et al, 2003).

Com base nos artigos de John Graham (et al, 2003) e Laura Edgar (et al, 2006), esses princípios poderiam ser interpretados da seguinte forma:

- 1) O princípio de legitimidade e participação diz respeito à abertura à inserção ativa dos principais interessados no processo em curso, de forma a que a opinião destes seja considerada nas tomadas de decisões. Opiniões divergentes devem gerar um ambiente de negociação, em que se busque o consenso do que seria a melhor decisão para a defesa do interesse público ou dos interesses do grupo. As decisões no decorrer do processo devem emanar da deliberação de representantes legitimamente indicados para defender os interesses em jogo.
- 2) A visão estratégica dentro da estrutura de governança corresponde à orientação sobre objetivos e fins a serem atingidos dentro de um planejamento construído de forma conjunta, em que cada parte conheça suas atribuições e responsabilidades para a consecução de metas consensuais. É preciso que o grupo tenha a capacidade de se adequar também a possíveis mudanças de percurso.
- 3) A eficiência numa estrutura de governança está associada à capacidade de execução de ações voltadas para a geração de benefícios e o atendimento às necessidades de

todos os atores sociais envolvidos, com o melhor aproveitamento possível dos recursos disponíveis e com o constante acompanhamento do desempenho, que permita a necessária avaliação.

- 4) Prestação de contas e transparência dizem respeito à ampla disponibilização das informações pertinentes ao processo em andamento e à atuação dos atores sociais dentro dele, tanto sob a forma de abertura à consulta por interessados e organismos controladores, como por meio da publicidade que deve ser dada aos atos, às decisões e aos dados de interesse público ou do grupo.
- 5) O princípio da justiça social abrange tanto a garantia do tratamento igualitário entre os atores sociais interessados, por meio da imparcialidade e do respeito às leis, como a busca pela oferta de benefícios que gerem condições mais igualitárias de acesso a oportunidades para a manutenção ou melhoramento do bem-estar social.

Embora não seja objetivo desta pesquisa avaliar as condições de governança em termos de desempenho, acredita-se que os parâmetros que definem o que seria uma governança democrática são de grande utilidade como referencial para a análise mais específica das condições de democracia urbana ou de aproximação com o ideal de direito à cidade, nos processos a serem investigados. E como o foco da análise aqui empreendida repousa sobre o meio urbano, prioriza-se a conotação conferida ao conceito de governança quando associado ao qualitativo de urbano. Ou seja, enfoca-se o conceito de “governança urbana”, como forma de se alcançar uma articulação mais direta com a teoria da produção do espaço e com o tema da política urbana ou das políticas públicas urbanas. Para isso, recorre-se ao referencial dos estudos urbanos mais especificamente, para detalhar a acepção conferida ao conceito de governança urbana. Harvey (2014b, p. 49, grifo nosso) dá uma indicação – que serve também de alerta – sobre a importância conferida ao tema: “Até as administrações urbanas relativamente conservadoras estão procurando maneiras de empregar seus poderes para experimentar **novas modalidades de produção do urbano e de democratizar a governança.**”

Existe hoje uma vasta literatura sobre esse tema, que mostra que as formas, atividades e objetivos desses sistemas de governança (diversamente conhecidos como ‘regimes urbanos’, ‘motores de desenvolvimento’ ou coligações para o desenvolvimento regional’) variam muito dependendo das condições locais e da combinação de forças em atuação. (HARVEY, 2014b, p. 188)

Entendido em seu significado “puro”, o conceito de governança urbana não remeteria de forma direta a um determinado modelo de política pública urbana, ou a uma tendência

que se estaria estabelecendo em torno de possíveis “modelos”. Mas como é um termo relativamente recente e que tem sido mais difundido de forma vinculada a estratégias de atuação sobre o urbano que se propõem a serem inovadoras, é comum associá-lo às novas vertentes do urbanismo “pós-moderno”, tanto nas versões de cunho “participativo”, como naquelas de convergência para o empreendedorismo.

A mudança de pensamento e atuação nas organizações de modo geral em função do processo de globalização reflete-se no campo do urbanismo em novos formatos de planejamento e gestão urbanos, em que planos urbanos de larga escala, de alcance metropolitano, tecnologicamente racionais e eficientes dão lugar ao projeto urbano, substituindo a preocupação com o território pela intervenção localizada, com concentração de benefícios, e baseada na construção de uma imagem de lugar inovador, estimulante e criativo (HARVEY, 1992). Cria-se uma tendência ao que Harvey (2005) denomina de empreendedorismo urbano – expressão a partir da qual o autor analisa a relação entre os ajustes sociais (articulações e modo de intervenção institucional) e os novos mecanismos de gestão urbana, num contexto de concorrência interurbana. O empreendedorismo urbano, junto com suas ferramentas de atuação, repercute como modelo pós-modernista de política, desenvolvimento, planejamento e gestão urbanos, tendo ênfase na ação local, para a garantia de vantagens competitivas relativas.

O empreendedorismo urbano tornou-se importante tanto nacional como internacionalmente nas últimas décadas. Refiro-me ao padrão de comportamento na governança urbana que mistura os poderes públicos (locais, metropolitanos, regionais, nacionais ou supranacionais) com um grande número de formas organizacionais da sociedade civil (câmaras de comércio, sindicatos, igrejas, instituições educacionais e de pesquisa, organizações comunitárias, ONGs etc.) e interesses privados (corporativos ou individuais) para formar coalizões capazes de promover ou administrar o desenvolvimento urbano ou regional de um tipo ou de outro. (HARVEY, 2014b, p. 188)

Marcelo Lopes de Souza (2004) refere-se ao que estaria sendo colocado no debate teórico como a substituição do planejamento (associado a uma conotação tecnocrática) pela gestão (defendida como de controle mais democrático, a partir de acordos e consensos). Apesar de discordar da possibilidade de tal substituição por considerar que se tratam de ações complementares, o autor levanta que, na utilização do termo gestão dentro de um caráter empresarialista e conservador, o Estado abre mão do papel regulatório, substituindo o planejamento por um imediatismo mercadofilo, criando uma tendência à aplicação da lógica gerencial privada para o espaço urbano. O zoneamento funcional do modernismo teria sido, dessa forma, substituído por um zoneamento de mercado, baseado na capacidade de pagar pelo

aluguel da terra (HARVEY, 1992). Para Pedro Abramo (2009) esses novos formatos de ação sobre o urbano distinguem-se pelo retorno do mercado como elemento determinante na produção da cidade, marcando a crise do urbanismo modernista e regulatório, com a flexibilização do controle urbano, em meio à crise de financiamento estatal da materialidade urbana e alguns serviços urbanos coletivos.

Essa é uma tendência cujos efeitos não se refletem somente no espaço físico das cidades; interfere em questões de âmbito mais amplo ligadas à governabilidade e à própria conjuntura política urbana. Segundo Suely Leal (2003, p. 67), o empreendedorismo urbano conduz a “mudanças no papel dos governos locais no tocante à economia e ao desenvolvimento local, introduzindo uma nova forma de ‘governance’ que busca assegurar as vantagens comparativas das cidades num contexto de competitividade urbana”. Para Harvey (2005), a forma como as coalizões locais irão combinar as estratégias de empreendedorismo, aumentando a competitividade de sua cidade perante as demais, reflete-se na prosperidade desigual que se evidenciará entre elas. Segundo o autor: “[...] dado que o objetivo principal tem sido o ‘de estimular ou atrair empresas privadas através da criação de pré-condições para um investimento lucrativo’, o governo local, de fato, acabou por sustentar a empresa privada” (HARVEY, 1996, p. 58).

Esse tipo de governança urbana orienta-se basicamente pela criação de padrões de investimentos locais não apenas em infraestruturas físicas, como transportes e comunicações, instalações portuárias, redes de esgoto e abastecimento de água, mas também nas infraestruturas sociais de educação, tecnologia e ciência, controle social, cultura e qualidade de vida. O objetivo é criar sinergia suficiente no processo de urbanização para que as rendas de monopólio sejam criadas e realizadas tanto pelos interesses privados como pelos poderes estatais. (HARVEY, 2014b, p. 191)

As ações desenvolvidas nessa tendência costumam contar com crescente subsídio público ao capital, levando à diminuição da provisão de benefícios sociais, aumentando, como consequência a polarização na distribuição social da renda. Os resultados seriam refletidos no avanço da informalidade e na ampliação do empobrecimento urbano, ao mesmo tempo em que levam à exacerbação dos problemas de superacumulação e do excesso de investimento do capitalismo (HARVEY, 2005). Para Ermínia Maricato (2001, p. 43): “Existe também, portanto, uma correlação entre mercado e gestão pública urbana. Mas essa relação vai mais longe. O mercado imobiliário controla os investimentos públicos urbanos que são o fator mais importante de valorização imobiliária”.



Essa tendência se refletiria, de acordo com Dupas (2005), na expansão do urbano como espaço de acumulação de miséria, bem como em uma nova estrutura de castas da pós-modernidade, que separa os incluídos e os excluídos. O autor considera que o papel essencial das instituições democráticas nesse contexto passa a ser a “obtenção de um consenso que sancione o exercício do poder e da dominação em benefício de uma governança que seja entendida como socialmente benéfica.” (DUPAS, 2005, p. 42).

Para Osmont (1998), a inserção do conceito de “*urban governance*” nas diretrizes para uma boa governança está associada à importância decisiva adquirida pelas cidades para a economia liberal, que se reflete na tendência à descentralização do poder para instâncias locais. Nesse sentido, desenvolvimento urbano e gestão são compreendidos como parte do receituário “técnico” (o que esconde seu alto teor político) da implementação do modelo de “bom governo local”. O “novo urbanismo” forneceria o modo de atuação adequado à produção de governança local, tratando a cidade como uma estrutura de governança que, de maneira racional, gere e coordena as transações econômicas, sociais e políticas das quais ela é sede. Tal estrutura incluiria o mercado no grupo de atores urbanos que exerce o controle da gestão, travestindo em discussões técnicas as decisões ligadas a relações de poder.

Souza (2004, p. 30-31) associa a “ascensão da perspectiva de governança local” à tendência de “flexibilidade” das novas modalidades de planejamento e gestão, advindas com o “enfraquecimento” do planejamento, acompanhado da “popularização” do termo gestão. Assim como faz Rose Compans (2005, p. 20), ao elencar o termo “governança urbana” como uma das denominações conferidas ao modelo específico de gestão conformado por “[...] novas formas de relacionamento entre poder público e setor privado destinadas ao aumento da competitividade do sistema urbano.”.

Entende-se aqui, no entanto, que o conceito de governança possui uma conotação mais abrangente, em que a tendência a esses novos modelos de planejamento e gestão aparece como manifestação particular do contexto de empreendedorismo urbano característico da conjuntura política e econômica atual. Para Harvey (2005, p. 171), a “governança urbana” é constituída por uma coalizão de forças mais ampla do que o “governo” urbano, estando nela o poder real de reorganização da vida urbana, enquanto o governo e a administração urbana desempenhariam papel apenas facilitador e coordenador, de forma que, para ele: “O poder de organizar o espaço se origina em um conjunto complexo de forças mobilizado por diversos agentes sociais.”. Assim, propõe que se promova uma democratização radical da governança.

Depreende-se daí que a coalizão de forças que constitui a governança urbana pode orientar-se por diferentes concepções de desenvolvimento, e voltar-se para diferentes objetivos políticos, desde que correspondam a determinada confluência de interesses, capaz de congregiar esforços de múltiplos agentes. A ideia principal é de que a condução dos assuntos públicos deixaria de ser papel exclusivo do Estado, passando a incorporar, de forma crescente, mais e mais atores sociais, numa interação que não deixa de ser conflituosa.

Essa compreensão do conceito de governança urbana, dentro do entendimento que se constrói nesta pesquisa, está estreitamente associada ao processo de produção do espaço urbano, conformando-se mesmo como fator interveniente de fundamental importância na condução desse processo, seja por meio da ação Estatal direta refletida nas políticas públicas, seja pela atuação dissipada da sociedade civil, em função de interesses de mercado, privativos, ou do interesse social. O que, aplicado ao objeto de estudo aqui priorizado, pode ser traduzido exatamente no enfoque teórico que se adota para a leitura da realidade empírica expressa na inserção das terras da União na produção do espaço urbano no Brasil: como o Estado se relaciona com a sociedade civil (destacando-se nesta as distinções de classe – hegemônicas ou não hegemônicas) ao gerir as terras de sua propriedade. Nesse sentido, a conjuntura de governança urbana – que expressa em grande parte os direcionamentos da política local – é entendida como um fator de forte influência na condução não apenas das políticas públicas urbanas, mas da própria dinâmica urbana em si, com efeito direto sobre o processo de produção do espaço, tanto em terras de propriedade pública como privada.

As terras de propriedade pública inserem-se, assim, na produção do espaço urbano do mesmo modo que as terras de propriedade privada, com o diferencial relevante de quem se configura como agente principal na condução desse processo, no papel de proprietário ou de gestor responsável por esses recursos: o Estado. Se nas terras de propriedade privada fica clara a compreensão do direito que possui seu proprietário de dispor de seu patrimônio da forma que melhor lhe convir (respeitadas as regras instituídas pertinentes), o que esperar da atuação do Estado na gestão das terras de propriedade pública, já que sua função principal é atender ao interesse público, coletivo? É o que se busca compreender nesta pesquisa: como se dá essa atuação numa sociedade marcada pela dominação de classes característica, e em que a propriedade da terra urbana reveste-se do grande potencial de acumulação capitalista como caráter primordial de sua inserção no processo de produção do espaço.

Entende-se, ainda, que não existe um formato único ou um modelo absolutamente dominante de governança urbana na condução desse processo (embora se possam apontar tendências dominantes), mas sim, disputas desencadeadas no seio da política urbana, sobretudo em nível local, pela hegemonia dessa condução. O que, em termos ideológicos, revela uma disputa entre diferentes concepções de desenvolvimento urbano. A inserção das terras da União na produção do espaço urbano é, pois, influenciada pela conjuntura de governança dominante na política urbana local, podendo atender aos distintos objetivos priorizados por cada conjuntura, o que resulta, por sua vez, em diferentes padrões de produção do espaço.

Distintos padrões de interação voltados para diferentes objetivos políticos conformariam variados modelos de governança urbana ou tipologias. Jon Pierre (apud SANTOS Jr., 2001, p. 60) destaca quatro modelos: (1) de tipo gestor, orientado sobretudo para a gestão de conflitos, com a incorporação da participação da sociedade nos negócios urbanos; (2) de tipo corporativista, em que a dinâmica democrática municipal integra, fundamentalmente, os grupos de interesses mais organizados; (3) de tipo desenvolvimentista, cujo objetivo central é promover a economia local; e (4) de tipo de bem-estar, ou *welfare governance*, com o objetivo central de promover a integração social, por um sistema de *welfare* local.

Leal (2003) propõe também uma divisão tipológica para formatos de governança, baseada na experiência das cidades brasileiras, em que enfatiza o papel dos atores ou de grupos econômicos. A autora refere-se à articulação que os segmentos das elites mantêm com o Estado, como governança de tipo clássico ou tradicional; ao padrão de governança informal, oculta ou exterior, na qual interesses de múltiplos especuladores e numerosos grupos econômicos excluídos transitam clandestinamente; aos territórios democráticos ou governança popular, com espaço para representação de segmentos populares, elites modernas e quadros técnicos e dirigentes do próprio setor público; à associação entre o público e o privado (este representado por frações da elite), na forma de gestão compartilhada ou parcerias; e ao tipo neoliberal, em que as articulações dos agentes econômicos são feitas dentro do mercado.

Referindo-se ainda à realidade brasileira, Leal (2003) coloca que as inovações nas práticas de gestão e governança urbana introduzidas nas experiências municipais apontam para duas direções principais: uma de tendência democratizante, participativa, refletida em práticas de descentralização e participação popular; e outra, presente nos planos estratégicos, derivada da necessidade de estabelecer novas formas de governança às cidades, tornando-as protagonistas do chamado empreendedorismo municipal.

Essa é também a avaliação de Luiz César Ribeiro (2013), ao referir-se à disputa entre modelos de políticas neoliberais e reformistas que estaria ocorrendo no plano das cidades latino-americanas, conformando um quadro híbrido ou até mesmo contraditório.

A cidade latino-americana, de maneira geral, vem sendo um laboratório de experimentos regulatórios liberais que são transformados em protótipos e difundidos pelas redes de cultura técnica, reafirmando os ideais neoliberais, sem contudo se apresentarem como ideologia formalmente constituída. Os protótipos são transformados em modelos de políticas e de gestão públicas que se legitimam por serem apresentadas como ‘soluções eficientes’ para problemas práticos. Tais experimentos neoliberais ocorrem, contudo, em disputa com outros, de caráter reformista, que expressam os ideais e concepções de democracia, igualdade e justiça construídos e transformados em princípios e instrumentos de gestão e planejamento nos períodos anteriores, surgidos em vários países da América Latina ao longo dos anos 1980, 1990 e 2000. (RIBEIRO, 2013, p. 8-9).

A dualidade na condução da política urbana reflete-se também na polarização dos processos de produção do espaço, que demonstra uma clara distinção entre a cidade formal e a cidade informal, com suas respectivas peculiaridades em termos de apropriação do espaço e de priorização dos valores de uso ou de troca. Poder-se-ia mesmo pressupor que para cada um dos padrões de governança que se destacam como tendência da realidade urbana brasileira, ter-se-ia um padrão correspondente de produção do espaço e vice-versa. Ou seja, haveria uma associação entre estruturas de governança neoliberal ou empreendedora e os processos de produção do espaço abstrato, voltado predominante para a troca, por um lado, e entre estruturas de governança reformista ou participativas e os processos de produção do espaço de interesse social, voltados para a apropriação predominantemente para o uso das classes sociais “excluídas”. É o que se procura examinar nesta tese.

Portanto, nesta pesquisa, a abordagem do conceito de governança aparece integrada à temática da política urbana, enfatizando-se, desse modo, a articulação de forças que se estabelece em torno de diferentes perspectivas de desenvolvimento urbano. E, de forma mais específica, aborda as questões relativas à inserção das terras da União na produção do espaço urbano. Ou seja, o foco da análise está nas relações que se estabelecem entre Estado e sociedade civil nas ações relativas à gestão das terras da União, conformando esta uma política pública, cuja abrangência delimita-se pelo arcabouço jurídico-institucional atinente.

## SÍNTESE DA PRIMEIRA PARTE

Retomemos aqui a discussão encaminhada até o momento. Sem perder de vista que o objeto de estudo da tese situa-se nas relações estabelecidas entre Estado e sociedade no que se refere à produção e apropriação do espaço urbano em terras da União, buscamos nesta primeira parte apresentar e discutir os fundamentos teórico-conceituais utilizados. Ou seja, o instrumental analítico que fornece a “lente” com a qual enxergamos a realidade investigada.

Como assumimos, desde o início, um posicionamento epistemológico fundamentado no materialismo histórico-dialético, temos que tanto a “lente” utilizada, quanto o recorte efetuado sobre a realidade para investigá-la (nosso enfoque) seguem os princípios desse método (conforme o compreendemos e expomos nas “considerações metodológicas” desta tese). O que apresentamos aqui, portanto, é a síntese do constructo teórico-metodológico elaborado para fornecer os elementos de análise (representados por conceitos, expressos em categorias) que ajudam a compreender a realidade tomada como problemática de pesquisa.

Começamos, então, daquilo que estamos enfocando na realidade: as terras da União. Por “terras”, entendemos a materialidade sobre a qual se conformam as relações e os processos que investigamos. O sítio (físico, concreto, delimitável) que dá lugar – sem ser “o lugar” exatamente – ao espaço resultante das relações humanas (sociais). Sobre a terra o espaço é produzido. O espaço é, portanto, produto de processos sociais. Sua materialidade é intrinsecamente socioespacial (espacial e temporalmente estabelecidas por meio de relações sociais); enquanto a materialidade da terra refere-se às suas qualidades físicas – não necessariamente “naturais”, mas concretas. Mas, como a referência à terra vincula-se à qualificação “da União”, expressa-se por esse simples “da” uma relação de propriedade (socialmente instituída). Essas terras são de propriedade de alguém, porque estamos imersos em uma concepção ideológica que delimita propriedades – privadas, públicas, estatais, coletivas, comuns e outras. O próprio conceito de propriedade representa outros significados – domínio, titularidade, posse efetiva, apropriação, são alguns. E também pode ser qualificado quanto ao acesso, ao uso, ou à natureza jurídica (de direito público ou privado, por exemplo), entre outras formas. Como se trata aqui de um bem (na dupla acepção de recurso e/ou de propriedade) vinculado à terra, tem a definição de “fundário”. As terras da União são ao mesmo tempo um conjunto de recursos e propriedades (pois sobre elas se exerce um domínio) de caráter fundário e público.

Quanto à especificidade de pertencerem à União (por determinação constitucional) – e à toda carga jurídico-institucional que isso implica – trataremos melhor na segunda parte. Por enquanto, as terras da União entram na construção do argumento aqui delineado como o recorte empírico no qual observamos o processo de produção do espaço urbano no Brasil. Espaço este abordado no sentido que enuncia David Harvey (1980, p. 5): “A questão ‘o que é espaço?’ é além disso, substituída pela questão ‘o que é isso que as diferentes práticas humanas criam, fazendo uso de distintas conceituações de espaço?’. A relação de propriedade, por exemplo, cria espaços absolutos dentro dos quais o controle monopolístico opera.”

O processo de produção do espaço, por sua vez, é abordado com base no arcabouço analítico da teoria da produção do espaço, conforme formulada por Henri Lefebvre. Essa lente consiste, na verdade, no próprio método materialista histórico-dialético aplicado de forma mais direcionada para a problemática do espaço (no sentido da questão colocada por Harvey citada acima). Assim, a produção do espaço urbano é vista como intrinsecamente associada à esfera da produção capitalista, de um lado, e à da reprodução das relações de produção capitalistas, de outro. Para Harvey (2014a, p. 273-4): “[...] a absorção de mais-valor e mais-produto por intermédio da produção do espaço em geral e da urbanização em particular é crucial para sustentar a acumulação do capital.”. Na página 125 do mesmo livro, ele coloca que:

Em minha obra, apelo com frequência para a necessidade da absorção de capital por meio da produção do espaço (com ênfase considerável no fato de que essa produção pode ter um caráter especulador e desperdiçador, como, por exemplo, no caso da suburbanização capitalista). E eis que Marx fala dos aspectos espaciais da absorção do capital – que com frequência são desperdiçadores, devido à concorrência capitalista e ao fracasso do planejamento social. [...] o que pretendo demonstrar é que se estamos – e creio que seja este o caso – interessados em integrar as teorias da produção do espaço na teoria geral de Marx sobre a acumulação do capital, isso deve ser feito essencialmente por meio da extensão sistemática do material, reunido tanto aqui quanto nos *Grundrisse*, sobre a formação e a circulação do capital fixo, em particular daquela parte do capital fixo incorporado na terra.

Por esse enfoque, os processos de urbanização são vistos como condicionados pelas estratégias de acumulação capitalista. Os conceitos de capital fixo e renda fundiária adequam-se bem a análises dentro desse tipo de abordagem, de viés mais econômico. O espaço urbano é, além do mais, tratado como produto, quando produzido como mercadoria para ser comercializada e consumida para fins de reprodução social. Nesse sentido, o habitar, que constitui a prática urbana por excelência, dá lugar ao habitat, pelo reducionismo funcional e economicamente imposto, restritivo quando às possibilidades do espaço diferencial que caracterizaria

a cidade como obra, mais do que produto. Sujeito a processos de homogeneização, hierarquização e fragmentação, o espaço produzido como tal é referido por Lefebvre como espaço abstrato. É o que extraímos das suas considerações, como no trecho a seguir:

Uma retomada desses conceitos parece, então, bastante indicada para os revalorizar e os dialetizar, determinando com um certo rigor a relação: ‘produção-produto’, assim como as relações ‘obra-produto’ e ‘natureza-produção’. Para resumir o que se seguirá, digamos imediatamente que a *obra* tem algo de insubstituível e de único, enquanto o *produto* pode se repetir e resulta de gestos e atos repetitivos. (LEFEBVRE, 2000, p. 56, grifo do autor)

Dessa forma, o processo de produção do espaço é visto tanto pela acepção de “parte” do todo que é o sistema capitalista – o modo como se organiza a produção da materialidade necessária à reprodução da sociedade e suas relações intrínsecas: base estrutural de nossa formação econômico-social –; quanto “o todo” que constitui a forma predominante de se fazer produzir espaço em todas as “partes” (territorial e temporalmente delimitadas) onde vigora a lógica capitalista. Trata-se, portanto, de um processo imerso na ideologia dominante e, como tal, alienado, fetichizado, pelo padrão de “concepção de mundo” que ela determina. Mais uma vez, uma citação de Harvey ajuda a explicar:

[...] Marx dá um significado específico à ideologia; e ele a toma como expressão inconsciente das ideias e crenças subjacentes que se referem a uma situação social particular, em contraste com a exposição crítica e consciente de ideias em seu contexto social, que é frequentemente chamada ideologia no Ocidente. (HARVEY, 1980, p. 9, grifo do autor).

Essa imersão do processo de produção do espaço urbano na ideologia capitalista, sua submissão à lógica da perpétua acumulação (por apropriação) privada da riqueza socialmente produzida, com base nas leis de mercado, resulta em um complexo rol de consequências para as relações socioespaciais. A tendência à “personificação das coisas e coisificação das pessoas” derivada da supremacia do valor de troca sobre todos os outros valores – em que o dinheiro reina absoluto como fetiche maior das relações sociais (e pessoais) – reflete-se no processo de produção do espaço urbano, expresso em nossas cidades. O modo como nos relacionamos espacialmente está condicionalmente determinado por essa lógica.

Esse condicionamento ideológico a que estamos submetidos – por alienação – constitui a superestrutura hegemônica, que direciona nossa atuação dentro do sistema capitalista. E sua manutenção remete ao papel desempenhado pelo Estado capitalista (no sentido amplo de “sociedade política + sociedade civil”, proposto por Gramsci) na reprodução das relações de produção capitalistas. Isso, porque, a superestrutura de uma formação econômico-social é

constituída, segundo Gramsci, pelos aparatos (abstratos e concretos) de: dominação consentida (direção ideológica), por um lado; e de coerção (pela utilização do aparelho repressivo do Estado), por outro. Existe, portanto, uma classe dominante no poder (não só no poder público, mas também nos organismos de formação intelectual da sociedade civil – escolas, instituições religiosas, meios de comunicação, e outras), à qual denominamos de classe hegemônica. O poder hegemônico reflete, por sua vez, o poder socioeconômico, que é aquele que exerce o domínio sobre as relações de produção material – poder exclusivo da classe socioeconomicamente dominante que, no modo de produção capitalista, é a classe concentradora da propriedade dos meios de produção e das riquezas produzidas – a classe capitalista.

Nesse sentido, o Estado é, em si mesmo, uma relação de classes. No Estado (em sentido estrito, de poder público ou sociedade política) existe uma relação de dominação política, jurídica e repressiva (condizente com a direção ideológica) e, conseqüentemente, uma classe dirigente sobre as demais. Isso não quer dizer, que não haja representação das classes dirigidas na esfera estatal, nem que os interesses dessas classes não possam ser “barganhados” nas relações de poder. Essas “barganhas” podem se situar dentro da própria ideologia dominante – não contestando a lógica dirigente da sociedade (como quando se buscam avanços quanto a direitos trabalhistas, por exemplo) – mas podem também se configurar como reivindicações de caráter contra hegemônico. De toda forma, implicam em disputas político-ideológicas.

Classes dominantes e dominadas, dirigentes e dirigidas, hegemônicas e contra hegemônicas, capitalista e proletariado, estão diametralmente em luta em nossa sociedade. Esse é o sentido, a meu ver, do que se trata como luta de classes. Mas, no conjunto maior de toda a sociedade, nem todos se enquadram em uma dessas categorias. Existem pessoas e grupos de pessoas (alguns organizados como classe) que exercem funções auxiliares, tanto na estrutura socioeconômica (nem exploradores, nem explorados – como os profissionais liberais, por exemplo); como na esfera estatal (não sendo os dirigentes, mas participando “passivamente” da função de direção, como os burocratas); e no campo ideológico (por não se posicionarem na disputa pela hegemonia). São classes auxiliares à manutenção do sistema de dominação, já que não o contestam, mas não são, necessariamente, oprimidas, ou diretamente reprimidas por esse sistema. E existem, ainda, as classes mediadoras, que, pela visão gramsciana, reúnem diferentes tipos de grupos “intelectuais” – quer dizer, de grupos que exercem a função de direcionamento ideológico, pela liderança intersubjetiva quanto a concepções filosóficas – que se articulam organicamente às classes fundamentais.



A divisão da sociedade em classes pode ser entendida, portanto, pelo viés estrutural, de acordo com a função econômica exercida no modo de produção (capitalistas, proletariado, auxiliares – profissionais liberais e em funções de gestão empresarial – e “excluídos” – marginalizados); e pelo viés superestrutural (classes dirigentes, subalternas e auxiliares – intelectuais, políticos, burocratas). Mas pode ser entendida também pelas relações de dominação, no nível da estrutura (dominantes e dominadas), e de direção ideológica, no nível superestrutural (hegemônica e contra hegemônica).

Vou resumir, então, o que estou interpretando como classes sociais (com base principalmente em Gramsci). Entendendo que uma formação econômico-social é constituída de estrutura e superestrutura, as contradições de interesses entre classes estariam expressas tanto no nível estrutural, quanto no nível superestrutural. Existe dominação socioeconômica no nível estrutural e direção político-ideológica e jurídico-repressiva, no nível superestrutural. Entre estrutura e superestrutura estão os mediadores intelectuais. Existem os intelectuais vinculados ao bloco histórico (à hegemonia) e existem os intelectuais vinculados organicamente às classes subalternas/dominadas/dirigidas/oprimidas (contra hegemonia). Estes articulam-se em torno da concepção de uma nova ética, em contraposição à lógica vigente.

No que se refere à produção do espaço urbano, o ideal dessa nova ética é representado pela expressão “direito à cidade”, cuja formulação é comumente atribuída a Lefebvre. O significado que lhe atribuem os que a reivindicam pode não ser o mesmo, mas suas variações convergem para a contestação das injustiças provocadas pelo modo como a produção do espaço é conduzida, em defesa de valores ligados à democracia urbana. Movimentos e grupos intelectuais contra hegemônicos lutam pela consolidação de conquistas em torno do direito à cidade, principalmente no âmbito jurídico, político e de políticas públicas (seja de dentro da esfera estatal, seja de fora). Ou seja, trata-se de uma disputa de caráter eminentemente ideológico e cujo “campo de batalha” situa-se predominantemente na esfera institucional. Ações de ocupação (que adentram, de fato, a materialidade do campo socioeconômico) fazem parte também da estratégia de atuação desses grupos, tendo adquirido expressividade atualmente.

Quando nos referimos ao campo especificamente institucional, no entanto, desponta na nossa análise o referencial sobre políticas públicas (particularmente, políticas públicas urbanas) e, dentro deste, a abordagem do conceito de governança, especialmente a urbana. O conceito de governança urbana é aplicado aqui, portanto, com o objetivo de fazer uma alusão sintética às relações estabelecidas entre Estado e sociedade (imbricadas na luta de classes),

relativas aos processos de produção do espaço urbano, que são intermediadas pelo arcabouço jurídica e politicamente instituído. O conceito expressa também a convergência de interesses, forças e recursos para a aplicação prática de determinado ideal de desenvolvimento urbano. E, nesse sentido, o ideal do direito à cidade é contraposto ao de empreendedorismo urbano, tendo adquirido expressividade na luta por direitos urbanísticos, no sentido jurídico, direito à moradia, principalmente. É dessa forma, que entendemos que a luta de classes se expressa ideologicamente quanto à produção do espaço urbano.

A luta de classes? Ela intervém na produção do espaço, produção da qual as classes, frações e grupos de classes são os agentes. A luta de classes, hoje mais que nunca, se lê no espaço. Para dizer a verdade, só ela impede que o espaço abstrato se estenda ao planeta, literalmente apagando as diferenças; só a luta de classes tem uma capacidade diferencial, a de produzir diferenças que não sejam internas ao crescimento econômico considerado como estratégia, 'lógica' e 'sistema' (diferenças induzidas ou toleradas). As formas dessa luta são muito mais variadas que outrora. Dela fazem parte, certamente, as ações políticas das minorias. (LEFEBVRE, 2000, p. 46).

E com relação à inserção das terras estatais no processo de produção do espaço urbano, a dinâmica resultante dos conflitos de uso, ou das formas de apropriação que se intencionem conferir ao espaço, é agravada pelos conflitos decorrentes da condição de propriedade pública que tais bens carregam. Sendo públicas, essas terras estariam voltadas necessariamente ao atendimento do interesse público, em tese. Sendo estatais, elas são consideradas também como recursos à disposição do Estado, que pode delas usufruir conforme a conveniência que lhe couber. Essas terras podem, portanto, ser consagradas ao valor de uso, pela utilidade que desempenham em determinados contextos, como podem ser exploradas pelo próprio Estado (a semelhança de um proprietário privado) em função do valor de troca que possuem. Para Lefebvre (2000, p. 411): "O uso reaparece em conflito agudo com a troca no espaço, porque ele implica em 'apropriação' e não 'propriedade'."

O conflito quanto à destinação conferida às terras públicas no processo de produção do espaço articula-se, neste entendimento, à conjuntura de governança urbana que orienta a atuação dos diversos agentes inseridos na dinâmica espacial, refletindo-se em resultados que podem ser avaliados em termos de aproximação ou distanciamento do ideário de "direito à cidade". Produção do espaço, governança urbana e direito à cidade são conceitos que se articulam dialeticamente na construção teórica adotada para a compreensão da realidade investigada na presente pesquisa.



SÉGUNDA PARTE

Foto: Chico Ludermir. Disponível em: <https://www.flickr.com/photos/chicoludermir/4811365240/in/set-72157625042824718>, acesso em 14 mar 2015.

## PRODUÇÃO DO ESPAÇO EM TERRAS DA UNIÃO

A apropriação de terras públicas para usos particulares remonta aos primórdios da formação do Estado Brasileiro, tendo sempre se apresentado sob as formas lícita ou ilícita. A distribuição de terras, desde a colonização, já estava relacionada ao desenvolvimento capitalista. Mas, sempre houve também processos contra hegemônicos de apropriação dessas terras, capazes de conduzir uma produção e apropriação do espaço não capitalista. O “ilegal” não tem uma participação apenas residual nessa história, e sim, estrutural.

O direito, ao intermediar as relações entre Estado e sociedade, é muitas vezes apropriado, instrumentalizado, para atender a interesses das classes dominantes; mas não impede que avanços em sentido oposto aconteçam também. A história das leis é, portanto, bastante esclarecedora da história das relações entre Estado e classes sociais em nosso país. Ela registra as disputas travadas no campo político-ideológico ao longo do tempo, refletindo as condições sob as quais as lutas de classes eram travadas no processo de gradativa construção do espaço urbano até chegar aos nossos dias. Os “retratos” desse processo podem ser imaginados a partir dos relatos de importantes historiadores brasileiros.

A extensão de espaços de miséria e pobreza no meio urbano e a segregação socioeconômica que eles refletem são características de grande parte do nosso território; por isso, é interessante buscar compreender as origens dessa condição na história da constituição da sociedade urbana brasileira. Nesse sentido, Gilberto Freyre fornece, na obra “Sobrados e Mucambos”, um diagnóstico do processo de formação dessa sociedade, demonstrando como as peculiaridades se expressam no espaço físico da casa, da rua, e da cidade. Sua “denúncia” da “supremacia da economia privada sobre a pública; dos interesses particulares, sobre os gerais” (FREYRE, 1996, p. 168), como traço ostensivo da formação brasileira, aponta para as origens de problemas até hoje identificados em nossas cidades, que não podem ser negligenciadas na análise do urbano atual.

No Brasil, a expressão maior do individualismo característico de sua formação social está na cultura patriarcal, paternalista e patrimonialista, herdada de uma formação colonial baseada na escravidão e que, até a pouco, oferecia pouca oportunidade de ascensão social ou de mobilidade entre as classes. E a relação entre terra, trabalho e capital no decurso de nossa história expressa os traços deixados em nossa sociedade. É a tese de José de Souza Martins:

O país inventou a fórmula simples de coerção laboral do homem livre: se a terra fosse livre, o trabalho tinha que ser escravo; se o trabalho fosse livre, a terra tinha que ser escrava. O cativo da terra é a matriz estrutural e histórica da sociedade que somos hoje. Ele condenou a nossa modernidade e a nossa entrada no mundo capitalista a uma modalidade de coerção do trabalho que nos assegurou um modelo de economia concentracionista. Nela se apoia a nossa lentidão histórica e a postergação da ascensão social dos condenados à servidão da espera, geratriz de uma sociedade conformista e despolitizada. Um permanente aquém em relação às imensas possibilidades que cria, tanto materiais quanto sociais e culturais. (MARTINS, 2010, p. 10).

Trata-se de aspecto de expressiva influência sobre o desenvolvimento das cidades, que a narrativa histórica de Gilberto Freyre ajuda a elucidar. A relação entre pobreza e riqueza na ocupação de áreas diferentes nas cidades é ilustrada no trecho abaixo, em que se tem uma síntese de sua análise sobre a formação do espaço urbano no Brasil, a partir da realidade observada e estudada historicamente:

Estabeleceram-se desde então contrastes violentos de espaço dentro da área urbana e suburbana: o sobrado ou a chácara, grande e isolada, no alto, ou dominando espaços enormes; e as aldeias de mucambos e os cortiços de palhoças embaixo, um casebre por cima do outro, os moradores também, um por cima do outro, numa angústia anti-higiênica de espaço. Isto nas cidades de altos e baixos como o Rio de Janeiro e a capital da Bahia. No Recife os contrastes de espaço não precisaram das diferenças de nível. Impuseram-se de outro modo: pelo contraste entre o solo precisamente enxuto e o desprezivelmente alagado, onde se foram estendendo as aldeias de mucambos ou casas de palha. (FREYRE, 1996, p. 234).

Essas características mais genéricas atribuíveis às cidades podem ser encontradas também na análise particular da ocupação das terras públicas ao longo da história territorial do país, originando o que hoje são tratadas como terras da União. O processo de produção do espaço urbano e de apropriação desse espaço pela população pobre, marginalizada, refletiu-se também nas terras de domínio público, como expressão das condições socioeconômicas da própria sociedade na qual se desenvolvem.

Hoje, as terras que compõem o denominado “Patrimônio da União”, e especialmente aquelas situadas em áreas urbanas, encontram-se em grande parte ocupadas para fins privados, inserindo-se desse modo no processo de produção do espaço de maneira muito similar às terras de propriedade privada. Uma grande distinção, porém, salta ao olhar de quem observa com maior cautela a composição das nossas paisagens urbanas: o espaço da ilegalidade, da informalidade, da precariedade ou da irregularidade, geralmente associado à moradia da população pobre, contrasta em suas feições gerais com o espaço formal, supostamente regular e legalizado, provido das condições de habitabilidade mínimas que se espera haver em

qualquer área realmente integrada da cidade, mesmo que esteja ela associada a ampla gama de segmentos sociais ou a diversas faixas de renda. O contraste que salta aos olhos parece se pautar, predominantemente, sobre a condição de integração desses espaços ao conjunto considerado “formal” da cidade. Espaços desintegrados do entorno onde estão situados, cuja conformação rompe com a continuidade de seus arredores, são muitas vezes considerados como espaços de “exclusão”. Essa constatação, transparente ao olhar, não se relaciona tão diretamente à distinção que existe entre terras públicas e privadas, cujos limites, em termos de propriedade, são definidos abstratamente por relações contratuais ou por imposição legal. Legalmente, no entanto, e na aplicação das políticas públicas voltadas para a regulação da ocupação do solo, essas áreas possuem um tratamento diferenciado. E mesmo na gestão das terras públicas, especificamente, a legislação estabelece tratamento diferenciado para ocupantes de baixa renda que utilizam aquele espaço para garantir a sua moradia e da sua família ou o seu sustento. Isso, nos parâmetros de hoje, decorridos já alguns anos de um processo de revisão das leis que tratam a questão urbana, diante dos avanços que se podem atribuir a uma possível “reforma urbana” ainda em curso.

Ao propormos um estudo sobre os destinos conferidos à propriedade pública de terra urbana nos processos relativos à produção do espaço no Brasil, enxergamos a necessidade de nos instrumentalizar para poder compreender o papel do Estado nesse contexto. Como se dá sua atuação na função de proprietário fundiário? Essa atuação seria diametralmente oposta à atuação de um proprietário privado, em função da premissa de priorizar o interesse público? Ou as terras da União estariam sujeitas às forças e interesses da lógica da acumulação capitalista, restando ao Estado apenas a retenção da renda fundiária, como fazem os proprietários privados? E sendo assim, qual o alcance do caráter público desses bens? Questões como essas instigam-nos a elucidar o papel que essas terras possuem na dinâmica de nossas cidades, destacando-se a condição de segregação, que se lhes tornou tão característica.

Nesta parte da tese faremos, portanto, um resgate de como as terras da União foram apropriadas para fins privados ao longo da história e de como o tratamento para os diferentes tipos de apropriação foi sendo alterado até se chegar às normas estabelecidas na legislação atual. Destacamos o período que sucede à promulgação da Constituição Federal de 1988 por ser um momento de ruptura em relação às concepções até então vigentes de gestão das terras da União, buscando detalhar os instrumentos existentes na legislação atual para o tratamento

das diversas formas de apropriação privada dessas terras, com enfoque sobre a diferenciação de parâmetros que se oferecem para as várias destinações.

Falar da inserção das terras da União na produção do espaço urbano requer compreender a conjuntura nacionalmente institucionalizada, pela qual essa inserção é regulada (leis, políticas públicas, aspectos técnicos). Essa abordagem ajuda a explicar o funcionamento das “regras do jogo” dentro das condições temporal e espacialmente instituídas (no caso, nacionalmente), mesmo que elas sejam determinadas, em última instância, pelas bases socioeconômicas do modo de produção capitalista. Ajuda também a fundamentar uma análise mais específica do nosso objeto de pesquisa, sendo útil para a compreensão das formas de atuação possíveis sobre as terras da União na atualidade.

Orientados pelo caminho metodológico indicado por Lefebvre, buscamos a gênese da apropriação das terras da União na produção do espaço urbano brasileiro, a partir do olhar sobre o espaço produzido da atualidade e com a perspectiva de possibilidades futuras (dimensão do direito à cidade), que as forças de governança possam encaminhar.

Os traços da herança social arraigados na cultura da nossa nação impõem às gerações atuais grandes desafios se o que se almeja é conferir maior caráter democrático à gestão do patrimônio público, para que este seja tratado como bem comum, de todos, superando-se, em alguma medida, o forte teor estatal de que se reveste. Muitos avanços foram e têm sido alcançados nessa direção, mas a realidade de profundas desigualdades, de conflitos e lutas em torno da apropriação desses bens mostra que ainda há muito que se conquistar.

É com esse olhar, mais amplo, para a gestão das terras da União em âmbito nacional, que nos propomos nos próximos capítulos a contextualizar os condicionantes de inserção do objeto de pesquisa – a produção do espaço urbano em terras da União. Entender as influências da tradição que carrega e as peculiaridades de que se reveste o tratamento conferido institucionalmente às terras da União na esfera nacional é fundamental para se compreender de forma mais ampla aquilo que se expressa na realidade empírica. Longe de subestimar a influência dos condicionantes e da condução da política locais nessa expressão, a intenção aqui é apontar alguns dos fatores institucionais intervenientes.

## 4 A GESTÃO DAS TERRAS PÚBLICAS NA HISTÓRIA BRASILEIRA

Relacionando as origens do Estado Brasileiro e os tratamentos conferidos às terras públicas ao longo da história do país, nota-se a constituição de diferentes tipos de relações entre Estado e sociedade por meio da gestão desses bens; relações essas que se expressam dentre outras formas nas alterações dos normativos jurídicos que as regulam.

De um período colonial, em que todas as terras do território pertenciam à Coroa Portuguesa, passando a ser divididas entre públicas e privadas apenas a partir de 1850 com a Lei de Terras, e assumindo forte caráter mercadológico na conjuntura econômica posterior, em que a defesa dos direitos de propriedade se sobressai na constituição de um Estado Democrático de Direito, evidencia-se uma trajetória marcada pelo forte teor patrimonialista.

A relação entre terra e propriedade, de um lado, e trabalho (escravo e assalariado) e capital, de outro, permeia a história da gestão das terras públicas no Brasil, transmitindo aos dias atuais uma herança refletida: na materialidade constituída em nossas cidades; nas relações de classes estabelecidas entre nós; na atuação do Estado; na distribuição de meios, recursos e riquezas – extremamente desigual – expressa na divisão de propriedades institucionalmente estabelecida, dentre eles, a fundiária, e nas condições de apropriação do espaço produzido sobre essas terras consequentemente. Essa conjuntura histórica é interpretada por José de Souza Martins (2010, p. 15) como de caráter determinante em nossa formação:

A lentidão a deformidade das nossas relações de classe, marca da nossa modernidade, bem como a forma politicamente deficitária como se constituiu entre nós a classe operária, longe do padrão clássico e da classe operária teórica, não se explicam senão por meio dessa singularidade histórica. É o que obriga o pesquisador a atentar para supostas irrelevâncias e minudências do real, determinações decisivas do que viemos a ser e ainda somos.

Nos dias de hoje, lidamos ainda com instrumentos de gestão, e seus respectivos conceitos jurídicos, herdados do nosso passado colonial e imperial. E, no caso das terras da União, esse passado é ainda mais presente do que no tratamento conferido às terras privadas. Entender essas origens e seus fundamentos é essencial para que compreendamos os efeitos de sua presença nas relações sociais da atualidade. E mesmo, a forma como os assuntos de interesse público são conduzidos no país, já que, segundo Raymundo Faoro, a institucionalidade no Brasil sempre antecedeu a transformação na realidade concreta: “Desde o primeiro século da história brasileira, a realidade se faz e se constrói com decretos, alvarás e ordens régias. A



terra inculta e selvagem, desconhecida e remota, recebe a forma, do alto e de longe, com a ordem administrativa da metrópole.” (FAORO, 2001, p. 173). Da formulação de normas, regras e políticas à implementação prática há uma grande distância; não só no passado (distância no sentido objetivo), como também no presente (em que a distância se mede pelos atrasos políticos e de gestão). Raquel Rolnik chama a atenção para a relevância desse aspecto:

A coexistência de uma legalidade inscrita na lei (lei-dos-livros) e uma legitimidade inscrita na prática social (lei-em-ação), estabelecida desde o período colonial, e a natureza complementar da livre ocupação e do sistema sesmarial, constituem aspectos fundamentais da lei de propriedade urbana no Brasil. (ROLNIK, 2003, p. 21-22)

No período colonial, todo o território brasileiro constituía propriedade da Coroa Portuguesa, tendo sido dividido inicialmente em Capitanias Hereditárias e posteriormente concedido a fidalgos e ordens eclesiásticas sob o regime de Sesmarias, com o encargo de lhe serem dadas destinações produtivas, como o cultivo (CARDOSO, 2010). “[...] as terras do Novo Mundo eram consideradas propriedade da Coroa e consignadas à Ordem de Cristo, ordem militar religiosa que tinha o rei português como grão-mestre e cujo patrimônio se confundia com o próprio patrimônio da Coroa.” (ROLNIK, 2003, p. 20). Lígia Osorio Silva (1996, p. 44) explica a lógica que presidia o regime sesmarial: “Desejando a ocupação produtiva da colônia, a metrópole procurava conceder terras àqueles que tivessem condições de cultivá-las, o que significava nos marcos coloniais homens com recursos suficientes para possuírem escravos.”

Diferentemente da forma de aplicação que possuía em Portugal, o regime de Sesmarias no Brasil Colônia não se submetia à fiscalização quanto ao cumprimento desse encargo, tendo sido caracterizado, segundo Ruy Cirne Lima (1990, apud CARDOSO, 2010, p. 27), “[...] pelo ‘espírito latifundiário’ e ‘dominialista’ que assumiu como estatuto autônomo no Brasil. O que fomentou o paulatino processo de transferência de terras públicas ao domínio privado”.

O rei, em nome da Ordem de Cristo, já longamente absorvida pela Coroa, distribuiu, por meio dos donatários, os chãos aráveis, sem nenhum encargo a não ser o dízimo. Isento de foro, de contribuição aos capitães, o colono – o morador – só respondia pelo não cultivo, cláusula essencial na restrição do domínio, ao soberano e à sua justiça. (FAORO, *Ibid.*, p. 147-8).

Assim, imensas extensões do território foram sendo concedidas àqueles que se tornariam os futuros senhores de engenho, que iriam constituir a aristocracia econômica da sociedade colonial brasileira (LIMA, 1990, apud CARDOSO, 2010). A partir de 1695 foi determinada a imposição de foro nas sesmarias (FAORO, 2001), passando os concessionários a serem

devedores desse tributo, diferentemente também do que previa o regime de Sesmarias originário de Portugal. De acordo com Patrícia Cardoso (2010, p. 29):

A imposição do foro anuncia a função arrecadatória que a legislação pátria imprimiria à gestão das terras públicas. Esta, muitas vezes, acabou por descharacterizá-las como bens de domínio público, outorgando direito incondicional aos que pudessem pagar pela terra, sem qualquer encargo efetivo sobre seu uso. É a imposição da contrapartida onerosa por meio do foro, que opera a ruptura com o regime Sesmarial pátrio das Ordenações Portuguesa, preparando o advento de uma legislação especial.

Nesse período não havia propriedade privada no Brasil. Todas as terras pertenciam à Coroa Portuguesa e, posteriormente, ao Governo Geral instituído, devido aos poderes de que lhes investiam os instrumentos jurídicos vigentes (Ordenações, Regimentos e Alvarás), conforme Celso Mello (1988, apud CARDOSO, 2010, p. 29): “As terras eram de propriedade pública por direito de conquista. Essa relação jurídica era marcada e influenciada pelos fins públicos que devia obrigatoriamente atender, qual seja: a colonização do território brasileiro”. Cardoso (2010, p. 29) complementa:

A definição do encargo de cultivo das Sesmarias, ou de edificação das Datas<sup>1</sup>, concedidas administrativamente, sujeitas à obrigação do registro, mediação, pagamento de foro e a possibilidade de confisco face o descumprimento das cláusulas contratuais, conformaram o regime jurídico da propriedade pública entre meados de 1500 a 1822.

Apesar da clareza quanto ao regime jurídico da propriedade das terras no Brasil colonial ter sido de natureza pública, com possibilidade apenas de concessão de uso condicionada à sua efetiva ocupação, revogável em caso de descumprimento – ou seja, tinha caráter inalienável, não permitindo transferência da propriedade a particulares – na prática, ocorria uma gradativa apropriação das terras pelos seus detentores (TRECCANI, 2001, apud CARDOSO, 2010). “É nesse sentido que Celso Antônio Bandeira de Mello define as cartas de data e concessões de Sesmaria como ‘ponto de origem da propriedade privada no Brasil’” (CARDOSO, 2010, p. 31). Segundo Rolnik (Ibid., p. 21-22): “O domínio se estabelecia através do uso e da ocupação em ambos os sistemas, no de sesmarias e no de datas urbano. A diferença estava na formalização – em um caso a relação de apropriação era mediada pela Coroa, através da Câmara e, em outro, é legítima mas não legal.”

Na visão de Cardoso (2010, p. 32, grifo da autora):

---

<sup>1</sup> “As *Datas* consistiam na transferência de terrenos das cidades e vilas para edificação particular concedidas pelas Municipalidades” (MEIRELLES, 2007, apud CARDOSO, 2010, p. 27, grifo do autor).

A concessão administrativa das terras destinadas ao cultivo ou à implantação de núcleos e vilas de povoamento, sem a gestão administrativa efetiva da Coroa Portuguesa, acabou por, em certa medida, **equiparar a propriedade pública à privada**, permitindo aos sesmeiros ou datários, a despeito de não darem qualquer destinação de interesse público a suas terras, se beneficiarem de seus proventos, inclusive explorando os posseiros que não receberam tal privilégio.

Tais considerações apontam para o entendimento, defendido por Raymundo Faoro (2001, apud CARDOSO, 2010, p. 33), de que as origens da concentração da propriedade fundiária no Brasil – às quais se atrelam “a dependência e o bloqueio da ascensão do lavrador não proprietário” – remontam ao regime de Sesmarias.

Nessa primeira fase da formação da sociedade brasileira, correspondente ao período colonial, a gestão das terras públicas já conformava relações entre o poder público (que remete à administração da metrópole portuguesa) e a sociedade civil, que se caracterizavam pela instituição de direitos apenas àqueles que estivessem aptos a receber a concessão das terras segundo os critérios da época (os precursores dos grandes latifundiários), e eram orientadas sobretudo pela função de arrecadação. Quer dizer, as relações que se estabeleciam entre poder público e sociedade civil à época também podem ser compreendidas por meio da leitura dos institutos jurídicos que regulavam essa intermediação. Para Betânia Alfonsin (2001, p. 310-311): “[...] a relação Direito X Cidade começou a se tornar clara ainda ao tempo do Brasil Colônia, quando havia todo um ordenamento jurídico consubstanciado pelas ordenações de então, que regrava o regime de concessão de terras sob a forma de sesmarias.”. E também nesse período já começava a despontar a dualidade (que viria a marcar toda a trajetória de distribuição dos recursos fundiários no Brasil) entre as ocupações formalmente instituídas (autorizadas legalmente) e as posses irregulares ou clandestinas que se estabeleciam “nos interstícios do sistema dominial sesmarial”, em função da imprecisão da delimitação geográfica das sesmarias e datas (ALFONSIN, 2001, p. 311).

O período que se segue, de 1822 a 1850, marcaria uma segunda fase na conformação dessas relações, caracterizada pela instauração de uma espécie de “regime de posses” em substituição ao regime de Sesmarias (de centralização absoluta no poder público), durante o qual a terra passaria a ser adquirida por herança, doação, compra e, principalmente, pela ocupação, sendo “[...] a posse transmissível por sucessão e alienável pela compra e venda” (CARDOSO, 2010, p. 34). É o que esclarece uma citação de Lafayette Pereira, de 1877, extraída da obra de Lima (1990, apud CARDOSO, 2010, p. 36):

‘Na ausência da lei expressa, a instituição da “posse com cultura efetiva”, como modo de aquisição do domínio, só poderia ter sido estabelecida consuetudinariamente’. É a opinião de Lafayette, que em 1877, afirmou que ‘antes da citada Lei (Lei de Terras de 1850) vigorava o costume de adquirirem por ocupação (posse era o termo consagrado) as terras devolutas... A dita lei aboliu aquele costume’.

O regime instituído nesse período consagrava à ocupação efetiva da terra, pela posse e o cultivo, o direito de legítima aquisição do domínio, possibilitando que o cultivador independente (lavrador livre, homens rústicos e pobres, ou colono humilde, como denomina Ruy Lima) viesse a ter direitos reconhecidos, apesar de não lhe restarem mais do que as “terras entre os limites das grandes propriedades ou em lugares distantes dos núcleos de povoamento” (Ibid., p. 34). Para Cardoso (2010), essa seria a primeira situação, na história territorial brasileira, que teria possibilitado certa democratização do acesso à propriedade pública. Porém, mesmo com o critério da ocupação como requisito para o reconhecimento do domínio, a busca pela constituição de grandes propriedades persistia, tendo o latifúndio se legitimado como referência na consideração social (FAORO, 2001, apud CARDOSO, 2010).

Com a proclamação da independência, institui-se no Brasil o direito à propriedade privada, sob a proteção da Constituição Imperial de 1824, que “[...] garantiu o direito de propriedade em toda sua plenitude, inaugurando a concepção que se arraiga na cultura brasileira do direito de propriedade ser um direito absoluto” (CARDOSO, 2010, p. 36-37).

A promulgação da Lei de Terras em 1850, regulamentando a ocupação das terras no Brasil, marcaria o início de uma terceira fase de gestão da propriedade pública, já que, a partir de então, passa a existir a distinção entre terras públicas e privadas. Nela, a aquisição de direito sobre a terra pautou-se pelo critério da efetiva ocupação, desde que já consolidada.

Pela primeira vez na história brasileira, uma lei passa a tratar da **regularização de terras públicas cultivadas que constituíssem ‘morada habitual’ do posseiro**. Trata-se de pioneira tentativa de regularização em massa de terras no Brasil, que constituiu, em verdade, uma **regra de transição**, vez que não foi incorporada como regra do regime jurídico da propriedade pública, instaurado a partir de 1850 (CARDOSO, 2010, p. 37, grifo da autora).

A partir de então, as terras que não tivessem sido incorporadas ao domínio privado seriam definidas como de domínio público, sendo estabelecida, ainda, a obrigação do registro das propriedades, com suas respectivas delimitações, na paróquia onde esta se localizava. Além disso, a transmissão da propriedade seria restrita à sucessão e à compra e venda, não sendo reconhecidas ocupações iniciadas posteriormente (CARDOSO, 2010).

Os imóveis regularizados seriam excluídos do patrimônio público, reconhecendo a propriedade privada dos que tivessem suas posses legitimadas. Diferente do regime Sesmarial, que outorgou concessões para estimular a ocupação do solo brasileiro, a legitimação de posse previu a aquisição do domínio àqueles que tivessem a cultura efetiva da terra. **É o princípio da afetação das terras públicas fundamentando, o rompimento do domínio público em favor da garantia do direito de propriedade privada àqueles que atenderam o interesse público, tornando a propriedade útil e produtiva** (Ibid., p. 39, grifo da autora).

Com a instauração do regime de propriedade privada no Brasil, a terra passa a ter significado também como constituição de patrimônio, adquirindo valor de troca, como mercadoria, em adição ao valor de uso que representava para a produção agrícola e a edificação nas cidades. Em relação à propriedade pública remanescente, as denominadas terras devolutas, instituiu-se a regra da alienação onerosa, tendo sido estabelecido um preço mínimo para a aquisição de terras públicas por meio de compra – “o que impedia o acesso imediato dos assalariados à propriedade” (CARDOSO, 2010, p. 43).

O critério exclusivo da compra e venda para aquisição de terras devolutas, consolida a **função arrecadatória** como o interesse público tutelado pelo Estado como titular de relações jurídicas sobre a propriedade pública. Não há exigência de afetação a um fim de utilidade pública além da arrecadação, relacionado ao desenvolvimento e ordenação territorial do campo e cidade.

A concentração do papel do Estado na mediação das terras devolutas para a sua venda imprimiu um **caráter exclusivamente patrimonial** que, até hoje, por vezes, orienta a gestão dos bens públicos dominicais, independente de qualquer função socioambiental do patrimônio público, reduzindo a atuação do Poder Público a uma **atividade ‘cartorial’**, em detrimento da gestão urbano-ambiental do território em apoio ao desenvolvimento nacional, regional e local (Ibid., p. 46-47, grifo da autora).

Para Alfonsin (2001, p. 311, grifo da autora), ao deslegitimar a posse ou a ocupação efetiva como meio de acesso legal à terra no país, a Lei de Terras:

[...] chancelou de forma inequívoca esta *dualidade estatutária* que marca, indelevelmente, o território das cidades. [...] absolutizando o direito de propriedade e inserindo a terra, sob a forma de mercadoria, em um mercado imobiliário urbano nascente. [...] A partir daí, a história é bem conhecida: essa determinação legal relativa à propriedade da terra, posteriormente reforçada pelo caráter absoluto assumido pela direito de propriedade no Código Civil de 1916, se combinou a uma legislação urbanística cada vez mais sofisticada e que reforçou a partição do território das cidades entre zonas ‘dentro da lei’ e zonas ‘fora da lei’, ou legal/ilegal, formal/informal, regular/irregular.

Com a proclamação da República, mantiveram-se as regras gerais instituídas pela Lei de Terras, tendo ficado, porém, em questionamento, a propriedade sobre os terrenos de marinha<sup>2</sup> (se seria da União, dos estados ou dos municípios), o que foi esclarecido por pronunciamento do Supremo Tribunal Federal, de 31 de janeiro de 1905, que afirmava serem “bens nacionais” (CARDOSO, 2010, p. 48).

O Código Civil de 1916 consolidaria, então, a proteção da propriedade privada na legislação brasileira, proibindo a legitimação de posses e garantindo os direitos do proprietário regularmente registrado contra possíveis ocupantes não autorizados – ideário que ainda resiste e se expressa em algumas decisões judiciais, mesmo diante das alterações instituídas com a Constituição de 1988 e leis posteriores no sentido do reconhecimento da primazia da função social da propriedade sobre os interesses individuais. É interessante a colocação de Alfonsin (2001, p. 311-312) sobre esses aspectos:

O fato é que essa perversa combinação do Direito Civil com o Direito Urbanístico, condena uma boa parte da população das cidades a uma condição de subcidadania, já que sua relação com a terra não é titulada e ocupação está sempre desconforme com os preceitos urbanísticos. Derivou daí uma profunda desigualdade na distribuição dos investimentos públicos, que historicamente, no Brasil, sempre ocorrem nas regiões já bem infra-estruturadas da cidade. Assim, a irregularidade jurídica/urbanística da ocupação serve como uma espécie de ‘escudo’ para justificar o abandono dos territórios ‘fora da lei’ pelo Poder Público e a lei serve como instrumento de acumulação de riqueza e concentração da renda nas cidades, e, portanto, como fonte inequívoca de legitimação de uma ordem excludente e injusta.

Tais considerações estendem-se tanto às terras públicas como às terras privadas no Brasil, com o diferencial de que a destinação das terras públicas, pelo próprio teor de bem público de que são revestidas, deveria atender primordialmente ao interesse público, em prol do bem estar da coletividade. E demandas para destinação de interesse socioambiental não faltam na grande maioria das cidades brasileiras, haja vista a expansão que alcançam os assentamentos humanos precários instalados sobre áreas ambientalmente frágeis e sujeitas à degradação provocada pela própria ocupação desordenada. Mas, o que se verifica de fato é que grande parte das terras públicas, por terem tido suas ocupações legalizadas em nome de

---

<sup>2</sup> O artigo 20 da Constituição Federal inclui entre os bens da União os terrenos de marinha e acrescidos de marinha, cuja conceituação é estabelecida pelo Art. 2º do Decreto-Lei 9.760/1946, correspondendo à faixa de 33m medida horizontalmente, para a parte da terra, a partir da linha do preamar-médio de 1831, em áreas onde se faça sentir a influência das marés (oscilação periódica do nível das águas de pelo menos 5cm). Trata-se de instituto herdado da legislação portuguesa, cujas referências de aplicação no Brasil remontam ao século XVII.

particulares, são tratadas como se privadas fossem, restando de “público” apenas o destino dos recursos auferidos com a arrecadação sobre a taxaço do uso das mesmas. E enquanto tornam-se cada vez mais escassas as terras passíveis de uma destinação de interesse social no interior das grandes cidades, “espaço” não falta para a crescente produtividade do mercado imobiliário (cada vez mais, em ascensão na economia nacional), cujo principal produto é a habitação – predominantemente voltada para as classes de alta e média renda. Em relação às terras públicas, essa condição refere-se precisamente aos bens classificados como dominiais (que são passíveis de utilização privativa), cuja destinação de interesse público não se mostra tão explícita quanto com os bens de uso comum do povo e de uso especial.

A classificação dos bens públicos conforme sua destinação, em bens de uso comum do povo, bens de uso especial e bens dominiais ou dominicais, até hoje vigente, origina-se no Código Civil de 1916. Os primeiros são aqueles considerados de uso coletivo, os segundos são os destinados às funções administrativas do poder público e os últimos são aqueles que podem ser utilizados privativamente. Distinguem-se, dessa maneira, também, as funções que cada tipo de bem é vocacionado a exercer conforme sua destinação se caracterize pela vinculação respectivamente: ao uso público irrestrito, ao uso exclusivo no serviço público, ou a possibilidades diversas, de acordo com o interesse do Estado, incluindo os fins de arrecadação e de atendimento ao interesse social.

Origina-se também no Código Civil de 1916 a definição de inalienabilidade, impenhorabilidade e imprescritibilidade dos bens públicos, mantida até os dias atuais. Tais características serão mais bem detalhadas no capítulo seguinte, mas por ora importa afirmar que, de modo geral, elas restringem a disponibilidade dos bens públicos, seja por meio da transferência de domínio a terceiros – a alienação – para a qual é exigida prévia autorização legal, seja pela penhora ou pela aquisição por usucapião, possibilidades estas expressamente proibidas. Posteriormente, a Lei de Licitações (nº 8.666/1983) consagraria a inalienabilidade dos bens públicos, ao autorizar a venda desses bens somente mediante prévia licitação, ressalvados os casos de inexigibilidade ou dispensa de licitação.

O entendimento conferido ao conceito de posse no Código Civil de 1916 é também marcado pelo princípio de proteção à propriedade, tanto pública como privada, que faz com que prevaleçam os direitos de domínio sobre a ocupação efetiva da terra. O que representa mais uma restrição de acesso contra os ocupantes informais. Para Cardoso (2010, p. 52):

O conceito de posse e propriedade definido pelo Código Civil de 1916 conforma não só o regime jurídico da propriedade privada como o da pública. Na medida em que foi definida a regra da inalienabilidade dos bens públicos, inclusive os dominicais, e reiterado nas Constituições Brasileiras estarem estes bens insuscetíveis de usucapião – ignora-se cumprimento da função social da propriedade pública pelos posseiros.

Poder-se-ia, então, delimitar a fase entre a promulgação do Código Civil de 1916 e a instituição da Constituição de 1988, como uma quarta fase em relação à caracterização da gestão dos imóveis públicos, marcada pelo estabelecimento de parâmetros mais claros de definição do conceito de propriedade, tanto pública como privada, e pelo predomínio das garantias à sua proteção em relação ao reconhecimento de direitos a ocupantes não proprietários. Nesse período destaca-se, ainda, no conjunto da legislação instituída sobre a temática, o Decreto-Lei 9.760/1946, que discrimina os bens pertencentes à União (discriminação essa incorporada no art. 20 da Constituição de 1988) e dispõe sobre a sua gestão, e a Lei de Parcelamento do Solo (Lei nº 6.766/1979), pela relevância que possuem no que se refere ao papel da propriedade pública no processo de produção do espaço urbano.

Sobre o Decreto-Lei 9.760, importa aqui destacar que se trata de uma das principais referências na legislação ainda em vigor sobre o tratamento conferido aos imóveis da União. Nele foram incorporadas as conceituações e determinações herdadas de regulamentos anteriores quanto aos bens que compõem o Patrimônio da União (incluindo a definição de terrenos de marinha), a suas formas de delimitação e demarcação, e aos principais instrumentos de gestão a eles aplicáveis (como a inscrição de ocupação e o aforamento). E dele derivam as orientações gerais que regem a administração desses bens até os dias atuais. Junto com a Lei nº 9.636/1998, que trata mais especificamente da gestão desses imóveis, pode-se dizer que eles conformam a base jurídica que rege as relações entre Estado e sociedade civil no que se refere ao tratamento conferido aos bens da União. O que será mais detalhado no capítulo seguinte, quando se debruçará sobre as conceituações atinentes a esses bens.

Já a Lei de Parcelamento do Solo (nº 6.766/1979), também em vigor até os dias atuais e em processo de revisão por meio do Projeto de Lei nº 3.057/2000, tem sua importância destacada na regulação da produção do espaço urbano de forma geral, seja em terras públicas ou privadas, por definir as diretrizes urbanísticas e ambientais, bem como as responsabilidades de entes públicos e agentes privados, nos processos de parcelamento do solo. Possui ainda uma relação mais direta com a destinação de espaços para o uso público, em função da



definição de obrigações quanto a vias de circulação e espaços livres nos projetos de loteamento, destinando tais áreas, no entanto, ao domínio público municipal. Quer dizer, não se trata de instituto legal com repercussão direta sobre as terras da União, mas indiretamente as afeta, por estar associado ao processo de produção do espaço urbano de forma geral.

Entre as Constituições Brasileiras promulgadas durante essa quarta fase da periodização aqui apresentada, cabe destacar alguns avanços em relação ao tratamento conferido ao conceito de propriedade, que culminariam na visão consolidada na constituição atual: a Constituição de 1934 garantia o direito de propriedade, desde que não fosse exercido contra o interesse social ou coletivo; e na Constituição de 1967, a função social aparece pela primeira vez como princípio da ordem econômica brasileira (CARDOSO, 2010).

A Constituição de 1988 inauguraria, pois, uma quinta fase, a qual se vivencia até hoje, marcada principalmente pela preponderância, em termos legais, da exigência de cumprimento da função social sobre o direito de propriedade individual, o que, em relação ao espaço urbano é reforçado pelo Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, de 2001. Sobre esse assunto discorrer-se-á mais detidamente no capítulo seguinte. Porém, cabe aqui registrar o pensamento de Alfonsin (2001, p. 313) quanto aos avanços que essa nova fase representa:

O Estatuto da Cidade, Lei Federal de Desenvolvimento Urbano que regulamenta o capítulo da Política Urbana da Constituição Federal, foi recentemente promulgado como coroamento de uma década de lutas por reforma urbana no Brasil. A lei não ignora essa história de produção das cidades, pelo contrário, posiciona-se clara e abertamente como conjunto de instrumentos para intervir nessa realidade a fim de transformá-la. Não pode ser outra a interpretação das diretrizes gerais da lei que coloca a gestão democrática, a sustentabilidade urbano-ambiental, a cooperação entre os vários setores sociais e a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização dentre os objetivos do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade. [...]

O avanço é bastante grande, trazendo a regulação do direito de propriedade imobiliária urbana para o Direito Público, retirando-o em definitivo, como corretamente observa Edésio Fernandes (2001), das garras da visão liberal e individualista que situa o direito de propriedade como objeto do Direito privado. Esse 'movimento' do direito de propriedade inaugura um novo paradigma no tratamento da propriedade imobiliária urbana no Brasil.

Outra versão para a divisão periódica acima apresentada é apontada por Maria Sylvia Zaniella Di Pietro (2010, p. 172), que associa a origem e evolução do regime de ocupação de terras públicas, sem título legítimo, à história da propriedade rural no Brasil, que compreenderia quatro fases: "(a) a de *sesmarias*; (b) a de *posses* (que se poderia chamar de fase da

*ocupação*); (c) a que tem início com a promulgação da Lei de Terras (Lei nº 601, de 28.9.50); e (d) a posterior à instauração da República, que teve início com a Constituição de 1891.”. A primeira marcaria o período colonial, encerrando-se com a suspensão da concessão de sesmarias em 1822, pouco antes da Independência. A segunda se estenderia a 1850, ano que marca a ruptura provocada na institucionalização do tratamento da temática fundiária pela Lei de Terras, dando início à terceira, que finalizaria com a Constituição de 1891. A partir de então, vigoraria, para a autora, a quarta fase, que persistiria até os dias atuais, e na qual são editadas normas mais detalhadas quanto ao tratamento do tema.

Raquel Rolnik (2003, p. 22) faz o seguinte balanço avaliativo desse processo:

A história dos usos da terra urbana é em parte a história da apropriação do espaço através tanto da ocupação real quanto da propriedade legal. Duas questões podem ser apontadas aqui: a raiz da noção de que o direito à terra está diretamente ligado à sua efetiva utilização, que remonta à própria ordem jurídica portuguesa, e a convivência entre um sistema oficial de concessão e um registro de terras virtual e acessível a poucos com a realidade do apossamento informal. Essa contradição, que, como vimos, não representava um problema ou uma fonte de conflito até 1850, passou a ser o elemento fundamental de tensão urbana a partir dessa data até nossos dias.

O esquema da página seguinte ilustra a divisão periódica anteriormente explicitada, destacando os marcos divisórios e as principais características de cada período.

A quinta fase da periodização acima referida, ou a fase atual em que se optou por enquadrar a gestão das terras da União no Brasil, a partir da Constituição de 1988, além de se caracterizar por uma visão diferenciada do conceito de propriedade, pela submissão (em termos legais) ao princípio da função social, reveste-se também de uma maior aproximação com a conjuntura da política urbana nacional, no que se refere ao enfoque adotado na presente pesquisa: a inserção dessas terras na produção do espaço urbano. Por isso, acredita-se ser relevante pontuar as relações que se estabelecem entre as mudanças verificadas na gestão das terras da União e aquelas atinentes à política urbana nacional. Assim, no capítulo seguinte, procura-se descrever as diretrizes da política de gestão do Patrimônio da União na atualidade, destacando-se as principais alterações que marcaram a transição no modo de se tratar a utilização das terras da União por particulares.

## PERÍODOS DE GESTÃO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO



Figura 01 – Representação esquemática da periodização apresentada ao longo do texto.

Fonte: Produção própria, 2014.

## 5 GESTÃO DAS TERRAS DA UNIÃO E REFORMA URBANA

Desde a década de 1980 até os dias atuais tem havido no Brasil um inegável avanço no debate em torno da luta pela democratização das cidades, tendo em vista a diminuição das desigualdades advindas do próprio processo de urbanização brasileiro, refletindo-se em conquistas significativas na constituição de todo um aparato institucional fundamentado no princípio do cumprimento da função social da propriedade. Segundo Raquel 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”.

Além disso, e fundamentalmente, esse tema passou a ser tratado juridicamente em leis municipais, estaduais e federais, decretos, medidas provisórias, resoluções, etc., e institucionalizado em programas e ações de governo, tornando-se objeto de estruturas administrativas específicas, implantadas tanto em nível nacional, com o objetivo de sistematizar as ações que deveriam ser desenvolvidas nas cidades, como nas esferas locais de poder.

Como marco regulatório da inclusão dessa temática na política de Estado brasileira, tem-se a inserção dos artigos 182 e 183 na Constituição Federal de 1988, para tratar da política urbana em nível federal, fruto da atuação do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, que encaminhou ao Congresso Constituinte em 1988 a Emenda Popular da Reforma Urbana (ROLNIK, 2008). Treze anos depois, após mais de uma década de tramitação do Projeto de Lei nº 5.788/1990, esses capítulos são regulamentados pela Lei Federal nº 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade, na qual são estabelecidos os princípios e diretrizes da política urbana, e são indicados os instrumentos que podem ser utilizados para a implementação dessa política pelos municípios.

É interessante ressaltar que a Constituição Brasileira, ao falar da função social da propriedade urbana, submete o assunto à gestão municipal, que deve regulamentá-lo por meio do Plano Diretor, conforme expresso no §2º do artigo 182: “A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”. Ou seja, para saber se a propriedade urbana está cumprindo sua função social é necessário remeter-se ao que define o plano diretor municipal.

Além disso, o Estatuto da Cidade, ao regulamentar o assunto, amplia o conceito de função social, fazendo referência não apenas à propriedade urbana, mas à cidade como um todo. Assim, passa-se a considerar a propriedade urbana não apenas como um fim em si mesma, mas como parte integrante do contexto maior no qual ela está incluída: a cidade.

Ainda em 2001, é publicada a Medida Provisória nº 2.220, com força de lei, regulamentando a aplicação da Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM), a partir da qual o direito já reconhecido no artigo 183 da Constituição passa a ser tratado especificamente para os imóveis públicos. Entende-se que essa medida provisória fortalece a ideia de que, não apenas a propriedade privada, mas também a propriedade pública deve cumprir sua função social, sendo objeto inclusive de reconhecimento da legitimidade da posse, nos casos que se enquadrarem nos critérios de obtenção desse direito.

A discussão sobre a aplicabilidade do princípio da função social também à propriedade pública não está isenta de controvérsias. Segundo Nilma Abe (2010), a exigência constitucional de cumprimento da função social da propriedade não se aplicaria à propriedade pública, entre outras razões, pela impossibilidade de imposição das sanções previstas ao ente público no caso de não cumprimento. Dentre estas, destacam-se aqueles previstos no §4º do artigo 182 da Constituição, aplicáveis a imóveis não edificadas, subutilizados ou não utilizados, quais sejam: “I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública [...]”. A mesma autora, explica, no entanto, que isso “[...] não significa que o Poder Público não tenha deveres jurídicos em relação ao seu patrimônio público, no que pertine ao atendimento dos interesses coletivos normativamente postos.” (ABE, 2010, p. 13). E reforça que “[...] este dever decorre do próprio regime de Direito Público, inerente ao exercício da função administrativa, e não das normas que resguardam a função social.” (Ibid., p. 14). Esclarecendo, ainda, que não se trata de assunto isento de polêmica, a autora cita os posicionamentos em contrário de Maria Silvy Zarella Di Pietro e Silvio Luís Ferreira da Rocha, os quais têm o entendimento de que, embora estejam submetidos a outros princípios incidentes sobre o patrimônio público, os imóveis públicos, dominiais, de uso especial ou de uso comum, devem também atender “às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, dentro dos objetivos que a Constituição estabelece para a política de desenvolvimento urbano” (DI PIETRO, 2004, apud ABE, 2010, p. 15). Além disso, o Estatuto da Cidade, ao definir diretrizes gerais para o ordenamento do pleno desenvolvimento

das funções sociais da cidade e da propriedade urbana (art. 2º), estabelece orientações para a gestão do solo urbano, que deverão ser regulamentadas nos planos diretores municipais, e em relação às quais a propriedade pública não pode se omitir.

É com esse entendimento, de que a propriedade pública federal, ou mais especificamente, o Patrimônio da União, deve cumprir sua função social, e mais ainda, sua função socioambiental (destacando-se com isso a importância da preservação ambiental nesse conceito), que a Secretaria do Patrimônio da União (SPU), órgão da Administração Pública Federal Direta responsável pela gestão do patrimônio imobiliário da União, definiu, em 2003, sua atual missão institucional: “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”. Esse entendimento é resguardado pela legislação patrimonial, especialmente pelas Leis Federais nº 9.636/1998 e nº 11.481/2007. Esta última alterou e introduziu novidades à legislação federal incidente sobre a gestão do patrimônio imobiliário da União, com o objetivo principal de adaptá-la às medidas necessárias à implementação da regularização fundiária de interesse social em imóveis da União.

Ressalte-se que o ano de 2003 marca uma mudança significativa na visão administrativa sobre a gestão do patrimônio imobiliário da União, a partir da qual a Secretaria do Patrimônio da União, passa a adotar uma nova abordagem na condução da Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União (PNGPU), cujo objetivo principal 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” (disponível em <http://patrimoniode todos.gov.br/politica-nacional-de-gestao-do-patrimonio-da-uniao-ngpu>, acesso em 01 de agosto de 2010). Entre os princípios dessa nova política, passam a vigorar palavras de ordem, tais 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.

Na mesma linha de condução e, claro, com relevância ainda maior e de importância extremamente significativa para a construção de um novo paradigma de gestão urbana que vem se consolidando nos dias atuais, tem-se, também em 2003, a criação do Ministério das Cidades e do Conselho Nacional das Cidades, conferindo suporte sociopolítico ao movimento de reforma jurídica iniciado na década de 1980, como coloca Edésio Fernandes (2010).

O Ministério das Cidades foi criado com a incumbência de “exercer a coordenação da política urbana nacional que, alçada ao nível de política de Estado, demonstrava a prioridade conferida ao tratamento da questão urbana.” (SOUZA; DEMALDI; ROSA, 2008, p. 138). E a partir da sua criação, “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” (Ibid.). A realização da 1ª Conferência Nacional das Cidades, em outubro de 2003, consolidaria a inserção participativa da sociedade na formulação de uma política urbana nacional, instituindo-se o Conselho Nacional das Cidades como fórum de participação e controle social.

No que tange à política habitacional, as ações coordenadas pelo Ministério das Cidades, com o acompanhamento e a deliberação do Conselho Nacional das Cidades, levaram à construção da nova Política Nacional de Habitação, em 2004. Como principal instrumento 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. Destaca-se entre as diretrizes a serem observadas na estruturação, organização e atuação do SNHIS a “utilização prioritária de terrenos de propriedade do Poder Público para a implantação de projetos habitacionais de interesse social” (alínea c, do inciso II, artigo 4º da Lei Federal nº 11.124/2005), o que remete à atuação da Secretaria do Patrimônio da União em ações voltadas à provisão habitacional de interesse social.

O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS possui uma estrutura organizacional prioritariamente integrada, em consonância com os princípios de gestão compartilhada (entre os entes federados) e participativa (com a sociedade civil organizada). Essa integração também promove 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 artigo 11 da Lei nº 11.124/2005.

Um avanço que pode ser identificado nesse novo marco regulatório da política nacional de habitação de interesse social é a inserção do terceiro setor como parceiro 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. Estas entidades poderão obter repasse

de recursos do FNHIS para a provisão habitacional orientada para famílias de baixa renda, observados alguns requisitos [...].

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. É mais uma forma de aproximação do poder público com a população beneficiária, constituindo-se mais significativamente na inserção de apoio técnico proveniente do terceiro setor (no caso de entidades privadas sem fins lucrativos), ou de instituições tecnológicas, de ensino, e profissionais, na condução de processos para os quais esse apoio técnico 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.

Essa trajetória de ampliação da integração da atuação do Estado com a sociedade civil organizada é bastante característica nas discussões que permeiam o debate sobre a garantia do direito à moradia e o cumprimento da função social da propriedade urbana. E observa-se sua influência nas recentes ações desenvolvidas pela Secretaria do Patrimônio da União, no sentido de democratizar a gestão do patrimônio imobiliário federal, particularmente nas destinações voltadas à habitação de interesse social. Foi assim, que em 2008, foi criado um Grupo de Trabalho Nacional – GTN, para discutir a destinação de imóveis da União para provisão habitacional de interesse social, tendo sua composição baseada na estrutura representativa do Conselho Nacional das Cidades, ou seja, representantes do Poder Público



Federal, Estadual e Municipal, dos Movimentos Populares, de entidades de pesquisa, profissionais e acadêmicas, do segmento dos trabalhadores, do segmento dos empresários, do segmento das organizações não governamentais, e entidades convidadas.

No mesmo ano, a SPU estabeleceu a criação de Grupos de Trabalho Estaduais – GTE's nos mesmos moldes do GTN, levando a discussão do assunto ao âmbito das Superintendências Estaduais do Patrimônio da União. Essas ações vieram a consolidar o estabelecimento de mais uma meta estratégica da atuação da SPU a somar-se à regularização fundiária de interesse social: a destinação de imóveis da União para provisão habitacional 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 de projetos habitacionais (companhias habitacionais, governos estaduais e prefeituras). Com a implantação dos GTE's, que têm em sua composição a importante atuação de representantes dos movimentos sociais de moradia, partiu-se para um modelo de atuação mais transparente e interativo, em que a SPU apresenta ao Grupo a disponibilidade de imóveis sem uso em seus cadastros, para que o Grupo avalie conjuntamente a viabilidade desses imóveis para a implantação de projetos de provisão habitacional de interesse social e delibere sobre sua destinação.

As ações da SPU voltadas à provisão habitacional de interesse social guardam estreita relação com o programa “Minha Casa Minha Vida” (criado pelo governo federal em 2009 e 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. Tendo como foco principal a população com faixa de renda familiar baixa (0 a 5 salários mínimos, de acordo com a legislação da SPU), a disponibilização de imóveis da União para a implantação de projetos inseridos no programa, desonerando assim, os custos de aquisição de terrenos, tornou-se uma meta prioritária no órgão.

Em termos legais, a regulamentação do programa “Minha Casa Minha Vida”, trouxe consigo um significativo avanço também na regulamentação de questões ligadas à regularização fundiária urbana e, especialmente à regularização fundiária de interesse social, temas tratados na Lei Federal nº 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, com o aproveitamento de

artigos que já vinham sendo discutidos pelo Projeto de Lei nº 3.057/2000, que trata da revisão da Lei Federal de Parcelamento do Solo (nº 6.766/1979).

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.

Cabe ressaltar que a Lei nº 11.977/2009 incorpora avanços que já haviam sido alcançados pela Lei nº 11.481/2007 em relação aos imóveis da União. Especificamente, a inclusão do instrumento de demarcação urbanística na Lei nº 11.977/2009, que se assemelha ao auto de demarcação previsto na Lei nº 11.481/2007 para áreas da União, mas que pode ser aplicado também a imóveis estaduais e municipais, como prevê o artigo 22 da lei. Entende-se que esta aproximação entre os dois instrumentos legais demonstra a afinidade existente entre a gestão atual do Patrimônio da União e os mais recentes avanços legais e institucionais aqui destacados no tratamento de temas vinculados à agenda da reforma urbana.

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.

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 aqui construído, a emergência de um novo paradigma de forte repercussão na dinâmica urbana. Este 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. Identifica-se, assim, com base em Peter Hall (1993), uma mudança na política pública urbana 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.

Peter Hall (1990) recupera o conceito de paradigma, para realçar o papel desempenhado pelas ideias no processo de aprendizagem de políticas públicas, 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. 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 estender-se para além dos limites do próprio Estado no sentido da arena política mais ampla. Ela só terminará quando os partidários de um novo paradigma assegurarem posições de autoridade sobre a formulação das políticas e sejam capazes de rearranjar a organização e os procedimentos operacionais padrão do processo das políticas, de modo a institucionalizar o novo paradigma (Hall, 1990, p. 9, tradução nossa).

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.

Entendemos que esses aspectos reformistas da política urbana nacional 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.

Para os autores: “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 (nosso foco aqui), 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 delinea em nível local e que responde pela condução da dinâmica urbana. Esse arranjo que envolve representantes do Estado e da sociedade, 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 prioriza 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.

## 6 PATRIMÔNIO DA UNIÃO – DEFINIÇÕES E DESTINAÇÕES

Para uma melhor apropriação da abordagem sobre as terras da União é necessário trazer esclarecimentos quanto ao significado de alguns dos termos empregados e quanto às limitações de ordem institucional que permeiam o tratamento desses bens.

Partindo de um entendimento genérico, pode-se iniciar por afirmar que quando se refere ao termo “patrimônio” nesta pesquisa não se faz alusão aos valores histórico culturais que distinguem um objeto de análise de seu contexto social mais amplo; faz-se, na verdade, referência ao sentido mais estrito mesmo, de propriedade, da qualidade de um bem de pertencer a “alguém”. O Patrimônio da União é composto, pois, por bens pertencentes ao ente federado União. O conjunto desses bens não é necessariamente composto apenas por bens materiais, nem mesmo somente imóveis, mas estes, os bens imóveis, na prática são os que conformam predominantemente o acervo do que se considera Patrimônio da União no Brasil.

Distinguem-se, portanto, de objetos de análise que não podem ser possuídos, como as leis, o planejamento urbano, o sentimento de solidariedade ou os valores abstratos de um povo, por exemplo, por serem bens, propriedades, primeiramente. Em segundo lugar, distinguem-se dos bens pertencentes a particulares, porque são de propriedade pública; não necessariamente de uso público – não são necessariamente acessíveis ao usufruto de todos – mas revestem-se do caráter de recurso público, devendo, portanto, servir ao interesse do povo. Seu proprietário nominal, entretanto é bem definido: o ente federado União. Ou seja, se os bens públicos podem ser da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, quando se fala em Patrimônio da União, excluem-se desse conjunto os bens pertencentes a esses três últimos entes que compõem a República Federativa do Brasil.

Parece, então, estar muito claro, bem definido e delimitado de que se constitui esse conjunto de bens que conformam o Patrimônio da União. Se se tratam de propriedades, imagina-se ser possível ter um controle relativamente rigoroso de quais são essas propriedades, onde estão, quanto medem, quanto valem e em que finalidade estão sendo utilizadas. Teoricamente, parece que sim. Seria como se num determinado momento houvesse um conjunto de bens composto de uma quantidade “x” de elementos, ao qual poderia ser acrescentado um ou outro, por compra, por exemplo, ou extraído um ou outro, por venda, por exemplo, tendo-se sempre um número controlável de bens. Porém há um detalhe que não permite se



chegar a esse nível de simplificação: há diversas origens possíveis para os bens da União, sendo algumas delas dependentes de definições técnicas e estudos apurados para que se obtenha sua delimitação. Como é o caso dos terrenos de marinha, acrescidos de marinha e marginais. Esse tipo de imóvel não se introduz no conjunto de bens pertencentes à União como um elemento isolado, claramente delimitado. Ele é introduzido, na verdade, por conceituação. Ou seja, são terrenos de marinha e acrescidos de marinha aqueles que atendem à conceituação que legalmente os instituiu. Independentemente de haver registro anterior sobre eles, ou limites socialmente consolidados, aceitos.

Além disso, apesar de imóveis, esses bens estão sujeitos a uma grande variedade de formas de ocupação, destinação, regimes de utilização, o que lhes confere certa “mobilidade” em termos de situação jurídica. Ou seja, um terreno que é de propriedade da União pode estar sujeito a diversos regimes de ocupação de forma alternada ao longo do tempo e, muitas vezes, devido principalmente a falhas no controle da administração desses bens, pode estar sujeito a regimes de utilização concomitantes, em função, por exemplo, de inconsistências cadastrais, cartoriais e de uso.

O que se quer afirmar com isso é que este conjunto de bens que conformam o Patrimônio da União não é um conjunto de elementos claros, bem definidos, bem conhecidos e bem delimitados. Deveria ser, mas não é. O que se procura detalhar neste capítulo são as definições e particularidades de que se revestem os bens imóveis pertencentes à União e, mais especificamente, os que constituem o recorte de análise adotado nesta pesquisa: os terrenos de marinha e acrescidos de marinha utilizados por particulares.

O sentido de bem público que se aplica à noção de Patrimônio da União vincula-se mais estreitamente à titularidade do bem, ao fato de pertencer a um ente público (União, Estados, Distrito Federal e Municípios, mas também a autarquias e empresas públicas, por exemplo). Assim, são públicos todos os bens pertencentes ao Estado; este, porém, constitui-se em sua estrutura organizativa por pessoas jurídicas de direito público e de direito privado. O que remete a implicações jurídicas relevantes. Aldemir Berwig (2014, p. 1-2) procura ressaltar a distinção entre bens públicos e bens estatais, a partir do seguinte entendimento:

Podemos afirmar que bens estatais são todos os bens do conjunto de pessoas estatais de direito público e de direito privado enquanto bens públicos são alguns bens do Estado e até mesmo alguns bens particulares que são alcançados por um regime jurídico específico em razão de sua importância para a sociedade [...] Em decorrência desta diferenciação, podemos afirmar que os

bens públicos são aqueles que se submetem a uma disciplina específica estabelecida pelo regime jurídico dos bens públicos [...], de modo que aplica-se apenas a parte dos bens estatais pois alguns são regidos pelo regime jurídico de direito privado.

Por esse entendimento, os bens públicos de que trata essa pesquisa poderiam ser mais bem conceituados como bens estatais – pertencentes ao Estado – mas não necessariamente destinados a uma finalidade pública. Na verdade, o que se está recortando para análise são justamente os bens estatais destinados a finalidades privadas.

Nilma Abe (2006) ao analisar os termos empregados para fazer referência ao patrimônio público imobiliário, questiona a adequação da expressão “domínio público”, em função desta admitir variados significados, e aponta também para a falta de uniformidade na aplicação da expressão “patrimônio público” na doutrina e na legislação:

A expressão patrimônio público também não é uniforme na doutrina e na legislação, dando margem para dúvidas quanto ao seu uso, apontando-se três significados para o termo: 1) para designar apenas o conjunto dos bens dominicais das pessoas jurídicas de Direito Público; 2) o conjunto de bens públicos pertencentes às pessoas jurídicas de Direito Público, isto é, União, Estados, Distrito Federal, Municípios, respectivas autarquias e fundações de Direito Público, bem como os que, embora não pertencentes a tais pessoas, estejam afetados à prestação de um serviço público; 3) o conjunto de bens públicos e bens privados sujeitos a regime jurídico especial pela sua relevância para o interesse nacional, em virtude de seus atributos ambientais, artísticos, estéticos, culturais, paisagísticos. (ABE, 2006, p. 18).

O significado que se adota nesta pesquisa corresponde ao segundo dos três apontados pela autora, que é o mesmo ao qual ela se refere na obra citada, cujo entendimento derivaria do que estabelece a Constituição Federal. Ao direcionar o enfoque ao Patrimônio da União, no entanto, a pesquisa destaca desse conjunto de bens públicos aqueles que pertencem à União. E, para a análise mais específica empreendida no estudo de caso, faz-se um recorte sobre os bens da União conceituados como terrenos de marinha e acrescidos de marinha que são utilizados por particulares na cidade do Recife.

Nesse sentido, os bens a serem tratados com maior profundidade neste trabalho teriam uma acepção mais aproximada do primeiro significado apontado por Abe, restringindo-se aos dominicais ou dominiais, sobre os quais cabe acrescentar algumas considerações.

A explicação encontrada por Abe para a adoção do primeiro significado, bem mais restrito que os demais, à expressão “patrimônio público” ajuda a esclarecer os entendimentos (variados) que cercam o tratamento dos bens dominiais ou dominicais. Segundo a autora, esse

significado “[...] decorre da clássica divisão dos bens públicos, vigente no direito estrangeiro, em ‘bens do domínio público’ e ‘bens do patrimônio público’, integrando o patrimônio público apenas os bens dominicais, os quais seriam submetidos a regime jurídico de Direito Privado.” (ABE, 2006, p. 18-19). Em nota de rodapé a autora acrescenta:

Assim explica Elival da Silva Ramos quando afirma que ‘para a persistência do uso doutrinário e legislativo das categorias “bens do domínio público” e “bens do patrimônio público”: é que, para alguns, o vocábulo “patrimônio” induz a presença de um regime jurídico de direito privado’. Aspectos gerais do patrimônio imobiliário do Poder Público. *CADERNOS FUNDAP: O patrimônio imobiliário do Poder Público*, n. 17, p. 19.

A definição de bens dominicais no Código Civil vigente, repetindo a redação do Código Civil de 1916, reforça esse entendimento ao considerar que estes constituem “patrimônio das pessoas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.” (art. 99, III). Acrescentando, ainda, no parágrafo único do citado artigo, que: “Não dispondo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de Direito Público a que se tenha dado estrutura de direito privado”. Abe (2006) contesta esse entendimento, por considerar que todos os bens do Estado, mesmo os dominicais, estão submetidos a regime jurídico de Direito Público.

Já Maria Sylvia Zanella di Pietro (2010, p. 7), traz o entendimento para o direito brasileiro, com base no modelo estrangeiro de bipartição dos bens públicos, de que haveria: “[...] sob o aspecto do regime jurídico, duas modalidades de bens públicos: 1. os do domínio público do Estado, abrangendo os de uso comum do povo e os de uso especial; 2. os do domínio privado do Estado, abrangendo os bens dominicais.”.

A classificação de bens públicos formalmente adotada no direito brasileiro, porém, é a que estabelece o Código Civil: bens de uso comum do povo, de uso especial e dominicais.

Conclui-se, portanto, que dentre as três modalidades de bens públicos, uma está no *comércio jurídico privado*: trata-se dos bens dominicais, que podem ser objeto de relações próprias do direito comum, o que não afasta, em determinadas circunstâncias, a necessidade de lhes serem estendidas normas publicísticas; as outras duas modalidades – bens de uso comum e de uso especial – estão no *comércio jurídico de direito público* e as relações que sobre eles incidem regem-se por normas de direito público, pela necessidade de assegurar fiel observância dos fins a que esses bens estão destinados. (DI PIETRO, 2010, p. 11-12, grifo da autora).

Independentemente, porém, das controvérsias que giram em torno da definição do regime jurídico dos bens dominiais, se público ou privado – até, porque não é objetivo desta

tese resolver esse impasse – resta evidente que esses bens diferenciam-se dos demais bens públicos, exatamente por admitirem destinações de interesse privado. Ou seja, o que caracteriza um determinado imóvel público como dominial é a disponibilidade que o Estado, na pessoa jurídica que lhe é titular, possui de dar qualquer destinação lícita a esse imóvel, incluindo destinações de interesse privado. Abe (2006, p. 43-44, grifo nosso) faz a seguinte explanação, utilizando-se de citação de Di Pietro (do livro *Direito Administrativo*, p. 586):

Maria Sylvia Zanella Di Pietro explica que, tradicionalmente, apontam-se as seguintes características para os bens dominiais: ‘1 – comportam uma função patrimonial ou financeira, porque se destinam a assegurar rendas ao Estado, em oposição aos demais bens públicos, que são afetados a uma destinação de interesse geral; 2 – submetem-se a regime jurídico de direito privado, pois **a Administração Pública age, em relação a eles, como um proprietário privado**’. Reconhece, porém, que ‘hoje já se entende que a natureza desses bens não é exclusivamente patrimonial; sua administração pode visar, paralelamente a objetivos de interesse geral. [...] O duplo aspecto dos bens dominiais justifica a sua submissão a regime jurídico de direito privado parcialmente derogado pelo direito público’.

Ao destinar um imóvel público a uma utilização privativa, o Estado estabelece uma relação individual com o(s) particular(es) destinatário(s) dessa utilização; relação essa que é regida pelo direito público. Conforme define Di Pietro (2010, p. 29, grifo da autora): “*Uso privativo* é o que a Administração Pública confere, mediante título jurídico individual, a pessoa ou grupo de pessoas determinadas, para que o exerçam, com exclusividade, sobre parcela de bem público.”. E complementa:

Para que exista o uso privativo, é mister que seja consentido com *exclusividade* e mediante *título jurídico individual*. [...] Com base nesse título, o particular irá extrair do bem público algumas utilidades não conferidas, em caráter genérico, aos demais usuários, cabendo-lhes o poder de privar outras pessoas do direito de exercer igual utilização sobre a mesma parcela do domínio público. (DI PIETRO, 2010, p. 30, grifo da autora).

A autora refere-se ainda à:

[...] ideia atualmente incontestável de que é de interesse geral extrair das coisas públicas o máximo de utilidade. De modo que a Administração, ao outorgar o uso privativo, o faz atenta ao interesse público; enquanto este perdurar, pela compatibilidade da ocupação com o destino principal a que o bem está afetado, não há por que revoga-lo, ainda que outorgada precariamente. Donde se conclui que mesmo nos usos privativos precários é sempre o interesse público que deve motivar tanto o ato de outorga como sua revogação. (DI PIETRO, 2010, p. 39).

Tradicionalmente tratadas como recurso estatal, ou propriedade privada do Estado, voltadas ao atendimento de necessidades funcionais ou à finalidade arrecadatória por parte

da Administração Pública, as terras da União passaram a ser vistas também nas últimas décadas, como um recurso público de alcance e potencial consideráveis no atendimento a demandas sociais acumuladas ao longo de toda a trajetória de preservação da desigualdade como caráter imanente da sociedade brasileira. Em especial, tratando-se do contexto urbano, destaca-se a importância de sua utilização no atendimento à demanda social que mais se vincula ao acesso desigual das populações de diferentes classes de renda à terra urbanizada: o direito à moradia. Nesse sentido, e acompanhando os progressos verificados na agenda política da Reforma Urbana no Brasil, assiste-se a consideráveis avanços no âmbito institucional, relativos à adequação dos instrumentos legais, das políticas públicas e das estruturas administrativas competentes a essa mudança de paradigma sobre o que vem a ser o papel principal das terras da União no cumprimento de sua função social. Esses progressos, que derivam das lutas e dos processos de resistência (expressos em grande parte na persistência das ocupações irregulares na reivindicação de espaços de moradia popular dentro das cidades) e aos poucos vêm sendo consolidados no nível institucional, refletem-se em resultados práticos que podem ser contabilizados em todo o território nacional. Mas ações no sentido contrário, de violação de direitos e de atentados contra a dignidade humana, em que se prioriza a proteção ao direito de propriedade em detrimento da proteção ao direito fundamental à moradia, continuam ocorrendo em grandes proporções. As remoções forçadas e desapropriações injustas (muitas vezes acompanhadas de repressão violenta) realizadas no contexto dos preparativos para a Copa do Mundo FIFA 2014 recentemente expressam bem essa realidade.

Repensar a propriedade pública [...] exige, pois, que se faça no exato sentido em que a propriedade seja expressão dos anseios da coletividade, materializando os direitos fundamentais, sobretudo os de caráter social da população, e não mera expressão dos interesses estatais enquanto pessoa jurídica. (CARDOSO, 2010, p. 143-144).

A gestão do Patrimônio da União é conduzida pelo Poder Executivo, e norteadada pela Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União (PNGPU), que foi reformulada em 2003, passando a vigorar os princípios de gestão compartilhada (com demais entes do pacto federativo e com a sociedade) e de gestão efetiva, ética e transparente, os quais vêm a combinar-se com a diretriz de gestão participativa, garantida por meio da criação e manutenção de instâncias de interlocução e participação no processo de tomada de decisões coletivas.

A mudança ocorrida em 2003 reverteu a lógica cartorária e de incentivo à alienação<sup>3</sup> até então vigente na gestão do Patrimônio da União, transferindo o foco de atenção para o cumprimento da função socioambiental dos imóveis: “A mudança de visão, característica do período 2003-2010, trouxe para o âmbito da administração do patrimônio imobiliário da União o preceito constitucional de que a propriedade deve cumprir uma função social” (BALANÇO DE GESTÃO 2003-2010, 2011). Por sua vez, o cumprimento da função social, no caso de propriedades urbanas, vincula-se ao atendimento às exigências fundamentais de ordenamento da cidade expressas no plano diretor, conforme art. 182 da Constituição. O que quer dizer que, mesmo orientada por princípios e diretrizes nacionais, a gestão do Patrimônio da União deve se dar em consonância com o planejamento urbano municipal. E, como recurso estratégico aplicável ao desenvolvimento urbano, sua gestão sujeita-se também ao resultado dos arranjos e articulações que conformam a governança urbana e que irão interferir na destinação desses imóveis.

Na formulação da PNGPU, os imóveis da União passaram a ser vistos como recurso estratégico a ser aplicado no apoio às políticas públicas e, em especial, àquelas voltadas para a inclusão social, numa gestão orientada para a articulação com outros órgãos públicos e a sociedade em torno de planos de desenvolvimento sustentáveis (BALANÇO DE GESTÃO 2003-2010, 2011). Em termos de resultados alcançados dentro dessa perspectiva, ressalta-se no documento intitulado “Balanço de Gestão 2003-2010” (2011) a seguinte visão:

Destaca-se, assim, na gestão do Patrimônio Imobiliário da União, a efetivação de algumas ações estruturantes, como o apoio à reforma agrária, o reconhecimento de comunidades remanescentes de quilombos e sua fixação nas terras de seus antepassados, a demarcação das terras indígenas, o reconhecimento de direitos das comunidades tradicionais e extrativistas, a destinação de imóveis da União para o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, para o Programa Minha Casa Minha Vida e para demais programas de urbanização de assentamentos precários e de provisão habitacional do Ministério das Cidades e, ainda, a regularização fundiária em terras da União na Amazônia.

---

<sup>3</sup> A alienação de bens públicos é caracterizada pela transferência da propriedade a particulares, podendo ser onerosa ou gratuita, tendo sido priorizada numa conjuntura política voltada para a privatização do Estado.

Percebe-se na condução da política nacional, a predominância da aplicação de uma concepção de desenvolvimento orientado para a inclusão social, tendo sido reforçada a atenção no atendimento à região amazônica, na qual, apesar da existência de grandes extensões de terras pertencentes à União, pouco havia sido feito até então no sentido de regularizá-las.



Fotos: Leonardo Melgarejo, Marajó (2009). Fonte: BALANÇO DE GESTÃO 2003-2010, 2011.

A questão ambiental também obteve espaço de destaque na gestão de 2003 a 2010, tendo sido destinadas 23 áreas para Unidades de Conservação, incluindo: o Parque Nacional de Fernando de Noronha/PE, Reservas Extrativistas de Prainha do Canto Verde/CE, Batoque/CE, Cassurubá/BA e Canavieiras/BA. Sabe-se, no entanto, que a preservação dos espaços públicos brasileiros, em especial as orlas marítimas, sofre forte pressão por parte do mercado imobiliário, estando muitas vezes sujeita à predominância de interesses privatistas. O controle e a fiscalização da SPU sobre a utilização dos imóveis da União que estão regularmente destinados a particulares (no caso dos imóveis dominiais) praticamente restringe-se à cobrança das taxas devidas à União e aos procedimentos documentais referentes à regularização cadastral e cartorária desses imóveis. E, no caso dos imóveis de uso comum do povo, como as praias, a atuação da SPU depara-se com duas grandes barreiras à implementação da efetiva proteção ao livre acesso: 1) a insuficiência de recursos técnicos e humanos para a realização das fiscalizações e das ações de remoção de ocupações irregulares em toda a costa brasileira; e 2) o encontro de competências com o ente municipal, em relação a questões concernentes à regulação do uso e ocupação do solo, e com os órgãos de proteção ambiental, aos quais cabe a gestão das zonas costeiras, o que muitas vezes leva à restrição de ações de remoção de instalações irregulares, em função de entendimentos judiciais contrários à competência do órgão para a execução dessas ações. A existência de grandes glebas de terras ainda não parceladas em áreas de interesse do mercado imobiliário turístico para a instalação de equipamentos de hotelaria e lazer (como no caso dos *resorts*) torna-se também instrumento de apropriação privada ao acesso a praias e áreas de reserva ambiental, restringindo o uso comum dessas

áreas. A solução para remediar tais situações estaria respaldada na elaboração de um plano de intervenção municipal, que prevesse a desapropriação de terras particulares, complementarmente à destinação de terrenos da União, necessários à abertura de acessos públicos para as áreas de uso comum do povo, o que, mais uma vez, significa o encontro de competências com órgãos de planejamento municipal e de preservação ambiental.

Para lidar com o enfrentamento desses problemas, foi criado (ainda na gestão anterior e sob iniciativa e coordenação do Ministério do Meio Ambiente), o Projeto Orla, que, em sua concepção, apresenta-se como importante instrumento de gestão compartilhada e participativa, por meio do qual ações de ordenamento, proteção ambiental e garantia do acesso público de áreas litorâneas são conduzidas para reunir esforços de diferentes atores.

A participação cidadã permeia todas as etapas de construção e implementação do Plano de Gestão Integrada da Orla, sendo os momentos mais intensos: o período de instrumentalização (preparo para as oficinas); as oficinas de elaboração dos Planos de Gestão; as atividades que intercalam as oficinas; as audiências públicas; e, por fim, a implementação das ações. Cabe ainda frisar que essa participação inclui todos atores da sociedade civil em condições simétricas, ou seja, em igualdade de condições para intervir e contribuir no processo. Em outros termos, esse processo possibilita e cria condições para que, por exemplo, a população tradicional (ribeirinho, pescadores, marisqueiros entre outros) possa participar na construção de planejamentos e execução das políticas públicas nas mesmas condições que o empresário, os grupos de maior poder aquisitivo e de representantes do poder público (BALANÇO DE GESTÃO 2003-2010, 2011).

O Projeto Orla destaca-se, dessa forma, como um instrumento de gestão bastante afinado com as diretrizes de atuação da PNGPU, tanto do ponto de vista do compartilhamento de responsabilidades com demais órgãos que atuam sobre as áreas litorâneas, como do ponto de vista de inserção da sociedade civil no debate público. Entende-se, todavia, que a conformação de seus espaços de formulação de planos, deliberação de assuntos pertinentes à gestão da orla e execução dos planos de intervenção elaborados, sofre influência da dinâmica de interesses e do jogo de atores em âmbito local, e que a forma de condução do processo em cada cidade brasileira dependerá, portanto, do resultado da coalizão de forças que constituam a governança urbana.

Por outro lado, o recolhimento de taxas sobre a utilização de imóveis dominiais da União atinge grande parte da produção imobiliária instalada nas proximidades de orlas marítimas, sendo a arrecadação dessas taxas uma das atribuições da SPU mais conhecidas pelo



público em geral. Nesse sentido, as ações ressaltadas pela SPU na gestão de 2003 a 2010 estiveram concentradas na ampliação da concessão de isenções para a população de baixa renda que, a partir de 2007, em função da promulgação da Lei nº 11.481/2007, passou a atingir as famílias com renda mensal de até 5 salários mínimos (o limite anterior era de 3), sendo que a necessidade de comprovação da situação de baixa renda deixou de ser anual para ser a cada quatro anos. Por outro lado, para garantir eficiência na arrecadação de receitas oriundas da população não isenta das taxas, a SPU investiu na atualização das avaliações dos imóveis nas bases cadastrais e na informatização do sistema de cobrança.

O eixo de atuação que obteve maior destaque nesse período, no entanto, foi o de regularização fundiária de assentamentos de baixa renda e provisão habitacional de interesse social, considerados como política prioritária na destinação dos imóveis.

Em consonância com este eixo foram desenvolvidas ações de apoio à política nacional de habitação de interesse social, ao reconhecimento de territórios quilombolas e urbanização de assentamentos precários, em que a SPU atuou direta ou indiretamente, separadamente ou em conjunto com entes federativos e instituições sem fins lucrativos, promovendo a destinação e regularização fundiária em imóveis da União com vistas a garantir os interesses públicos e coletivos, atendendo prioritariamente as famílias de baixa renda (BALANÇO DE GESTÃO 2003-2010, 2011).

Se consideradas dentro do conjunto de ocupações irregulares de moradia de baixa renda instaladas em imóveis da União em todas as cidades brasileiras, ver-se-á que as ações desenvolvidas e os resultados obtidos ainda são ínfimos em relação ao tamanho do problema. Grande parte das margens de rios urbanos de cidades litorâneas brasileiras (até onde ocorre influência de maré) possui terras da União, e grande parte dessas áreas estão ocupadas por assentamentos informais, em sua maioria em situações de risco e carentes de obras de urbanização. Nesse sentido, a necessidade de interação entre a SPU e os órgãos municipais e ambientais mais uma vez se torna evidente e, sendo as ações desenvolvidas nessas áreas muito mais dependentes da iniciativa da gestão municipal (a partir da elaboração e implementação de um plano de intervenção urbanística capaz de conferir condições adequadas de habitação à comunidade), a atuação da SPU torna-se limitada, condicionando-se à política local.

Não se pode ignorar, no entanto, o avanço representado pela mudança de paradigma na gestão do patrimônio imobiliário da União, com o reconhecimento do dever de se fazer cumprir a função social desses imóveis e que se reflete na priorização da manutenção das

famílias em seus locais originais de moradia, por meio da consolidação de assentamentos instalados em terrenos da União, bem como na destinação de imóveis para construção de unidades habitacionais para população de baixa renda. Política essa construída com a participação dos principais representantes da sociedade civil na defesa do direito à moradia: movimentos sociais e associações de moradores.

Outras importantes destinações de imóveis da União, que ocorrem em consonância com projetos estratégicos do Governo Federal, alinham-se à noção de desenvolvimento pautada numa economia produtiva, em relação à qual o Estado assume papel de destaque como provedor das condições de infraestrutura energética e de transportes, por exemplo, requeridas pelo setor. Nesse sentido, os imóveis da União também alimentaram projetos vinculados ao PAC/Energia, com o objetivo de consolidar o novo modelo do setor elétrico, mantendo os investimentos na expansão da geração e transmissão de energia elétrica, eólica e termoelétrica, como na disponibilização de imóveis para prosseguimento da extensão das linhas de transmissão que interligam o país, evitando apagões. Além disso, algumas ações contribuíram para os investimentos na prospecção, exploração e produção de petróleo, garantindo a manutenção e ampliação da autossuficiência do país e a expansão da malha de gasodutos. Destaca-se, ainda, no âmbito da política industrial, a destinação de áreas para a instalação de portos públicos ou privados (sendo os privados por meio de concessões onerosas), como por exemplo, o Porto de Rio Grande para instalação de estaleiro no âmbito do Projeto Pró-Frota Pesqueira, e de imóveis para a instalação de siderúrgicas, como a Companhia Siderúrgica de Tubarão, no Espírito Santo, e de fábricas, como é o caso da fábrica de cabos da Pirelli (BALANÇO DE GESTÃO 2003-2010, 2011).

Nesse ponto, ganha evidência a importância do Patrimônio da União como recurso estratégico para o desenvolvimento nacional, visto que a manutenção de terras públicas nos espaços litorâneos, como no caso dos terrenos de marinha, permite o controle e a disponibilização de áreas para a realização de atividades portuárias e de proteção da costa.

**Cessão de uso onerosa**

Terminal portuário de uso privativo da empresa Thyssenkrupp CSA Siderúrgica do Atlântico Ltda, com área de 98.953,00 m<sup>2</sup> em espaço físico de águas públicas, na Baía de Sepetiba, Santa Cruz – RJ



Gasoduto Caraguatatuba – Santos / SP Projeto Mexilhão, plataforma e gasodutos, unidade de tratamento de gás.



Fonte: BALANÇO DE GESTÃO 2003-2010, 2011.

**Aforamento oneroso**

Estaleiro Atlântico Sul SA., com área de 1.368.065,20 m<sup>2</sup>, na Ilha de Tatuoca, Ipojuca – PE



Fonte: BALANÇO DE GESTÃO 2003-2010, 2011.

Outro projeto que adquire relevância como ação estratégica do Governo Federal e que vem a se alinhar com a tendência de empreendedorismo urbano, com forte atuação da gestão local em sua condução é o aproveitamento de imóveis e terrenos da área portuária do Rio de Janeiro para a instalação de equipamentos de apoio à promoção de grandes eventos, como a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016. Tais ações são apontadas no balanço de gestão da seguinte forma:

A visão da SPU, entretanto, não se limita ao presente. Com um olho no futuro, já está empenhada no apoio aos projetos para a Copa de 2014 e para as Olimpíadas de 2016. Para tanto, fez uso de áreas ociosas da extinta Rede Ferroviária Federal S/A, como no caso da “Praia Formosa” e “Pátio da Marítima” (na região portuária do Rio de Janeiro) a serem utilizadas no projeto

de revitalização do Porto visando a melhoria da infraestrutura urbana para recepção dos grandes eventos internacionais previstos para a próxima década (BALANÇO DE GESTÃO 2003-2010, 2011).

Fundamentadas na metodologia de planejamento estratégico, que possui estreita vinculação com a visão de empreendedorismo, essas ações evidenciam a utilização dos imóveis da União em conformidade com as principais tendências apontadas no debate teórico. No documento analisado, no entanto, atribui-se pouca relevância a esse tipo de destinação conferida ao Patrimônio da União, não sendo defendidos os ideais que sustentariam tais estratégias da mesma forma que se faz em relação às ações de inclusão social.

Outro aspecto da política de gestão do Patrimônio da União que recebe bastante destaque no documento de divulgação, além daquelas vinculadas à inclusão social propriamente dita, é a promoção da participação e ampliação da democracia na tomada de decisões. Nesse sentido, foram criadas várias instâncias de interação entre representantes de diversos setores, tanto em nível local, como no âmbito nacional, tendo em vista a condução de processos de interesse coletivo. O documento “Balanço de gestão 2003-2010” (2011), destaca:

Consciente da importância do diálogo responsável e qualificado com todos os segmentos da sociedade, a Secretaria do Patrimônio da União atuou buscando a construção de consensos e atuando de forma democrática no equacionamento de conflitos.

Neste contexto, destaca-se o processo de regularização fundiária que é estruturado com a realização de oficinas, seminários, audiências públicas, reuniões de grupos de trabalho e comitês gestores que contam com participação ativa da sociedade civil e de agentes governamentais locais, para a validação do trabalho realizado pelas equipes designadas. [...]

A SPU também participou ativamente de grupos de trabalho, como o GT/INSS, criado pelo Ministério das Cidades, no qual fazem parte representantes da Casa Civil, do INSS, da SNH e SNPU (do Ministério das Cidades), da CAIXA, da Secretaria de Patrimônio da União (do MP) e dos quatro Movimentos Nacionais de Moradia (UNMP, CMP, MNLM e CONAM), por força da demanda histórica de tais movimentos para aquisição de imóveis do Fundo do regime da previdência social do INSS. O trabalho do GT/INSS de identificação de imóveis em vários estados do Brasil com vocação habitacional culminou na aquisição de 27 imóveis do Fundo Previdenciário do INSS pela SPU, sendo os recursos necessários provenientes do Ministério das Cidades. [...]

Visando ampliar o fortalecimento da gestão democrática do Patrimônio da União foram criados 27 Grupos de Trabalho Estaduais (GTEs), instituídos nas atuais Superintendências do Patrimônio da União nos estados, para apoiar o trabalho de identificação de imóveis com vocação para apoio à provisão de habitação de interesse social. Participam dos GTEs todos os segmentos representados no Conselho Nacional das Cidades, em especial os movimentos populares.

De modo geral, essas são as principais ações divulgadas pela SPU como resultado da gestão de 2003 a 2010. Como se trata de um período em que o Governo Federal e a direção do órgão, mais especificamente, estiveram sob o comando de um partido de caráter ideológico socialista, o Partido dos Trabalhadores – PT, não é de se estranhar a ênfase conferida às questões de cunho social no discurso de promoção das ações desenvolvidas. E, como a análise aqui realizada se deu de forma mais concentrada pela observação do documento “Balanço de gestão 2003-2010” (2011), produzido pela SPU, que teve como finalidade uma espécie de “prestação de contas” do trabalho desenvolvido, não se pode ignorar a forte tendência à parcialidade presente no discurso.

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?

## SÍNTESE DA SEGUNDA PARTE

Procuramos destacar nesta parte, a relevância do Patrimônio da União como recurso estratégico para o desenvolvimento urbano, partindo-se da premissa de que se tratam de propriedades públicas, e como tais devem ser postas a serviço do interesse público, não deixando de estarem submetidas também ao cumprimento de sua função social. O valor estratégico dos bens imóveis que compõem o Patrimônio da União reside no fato de se constituírem em terrenos e edificações geralmente localizados em áreas de grande valorização econômica nas cidades (seja devido à vinculação a atividades portuárias ou turísticas, seja pela apropriação na produção imobiliária, por exemplo), ou de significativa fragilidade ambiental, como é o caso dos terrenos situados ao longo da orla marítima e margens de rios, e abrigarem, ainda, uma importante reserva de vazios urbanos, com grande potencial para atendimento a demandas sociais. Trata-se, pois, de um recurso público federal, entendido como “patrimônio de todos”, que deve ser gerido, nas cidades, em consonância com o projeto coletivo de desenvolvimento institucionalizado no planejamento municipal e conduzido com o apoio da coalizão de forças entre poder público, iniciativa privada e sociedade civil que constitui a governança local.

Entende-se, desse modo, que a utilização do Patrimônio da União, apesar de orientada por uma política nacional, na qual está expressa a priorização do cumprimento da função socioambiental de cada imóvel, com base nos princípios de gestão participativa e compartilhada, responde em nível local e, especialmente nas cidades, aos resultados do arranjo de interesses e da mobilização de forças que constituem a governança urbana, assim como ao modelo de gestão urbana adotado prioritariamente em cada cidade, esteja ele institucionalmente respaldado pelo planejamento municipal ou não. Ou, em outras palavras, a gestão do Patrimônio da União, além de condicionada pelo planejamento municipal, é conduzida sob influência da governança urbana, com suas diferentes conformações no contexto das cidades brasileiras, o que se reflete na adoção de diferentes orientações de desenvolvimento urbano na destinação desses imóveis.

Do resgate da história da apropriação das terras públicas no Brasil, destacamos a relevância de considerar a relação que permeia todo o processo estabelecida entre a terra, sua propriedade e as condições de trabalho vigentes em cada fase de nosso desenvolvimento. A tese de José de Souza Martins, a que ele denomina de “Cativeiro da terra” expressa bem essa

relação: enquanto o trabalho era escravo, a terra era livre (não havia propriedade privada da terra no Brasil); quando o trabalho se tornou “livre” (assalariado), a terra passou a ter acesso limitado, por meio da compra – tornou-se patrimônio de acumulação capitalista. Isso porque, o impulso à apropriação privativa das terras no Brasil, adquiriu caráter de regulamentação a partir da Lei de Terras de 1850, dentro de um processo de adaptação da legislação vigente no país, que caminhava junto com as discussões em torno da gradativa abolição da escravidão. O Estado possui, portanto, desde os primórdios de nossa nação, uma atuação decisiva quanto à definição das regras que irão condicionar a apropriação formal das terras de sua propriedade, estabelecendo concomitantemente, por omissão, o modo de apropriação informal, que nunca deixou de existir em nossa história.

A apropriação por ocupação (posse não legalizada) é característica intrínseca do processo de formação de nossas cidades e expressa, de algum modo, as relações diferenciadas que o Estado estabelece até hoje com as diferentes classes sociais. Passado mais de um século de abolição do trabalho escravo, a relação entre classe trabalhadora e seu acesso à terra pode remeter-se hoje aos espaços de assentamentos informais e às tentativas de regularizar suas ocupações. Enquanto a ocupação das terras urbanas era livre, na prática, tendo-se expandido as áreas de posse ilegal, não formalizada, pela população de baixa renda, a terra não poderia ser regularizada (não havia previsão legal para a formalização da posse). A produção social do espaço era livre, mas não passível de institucionalização, e conseqüentemente legitimação e garantia de segurança jurídica. Hoje, a terra pode ter sua ocupação regularizada, legalizada a posse (a legislação avançou nesse sentido), porém somente mediante o atendimento a determinados parâmetros – geralmente difíceis de serem aplicados aos espaços produzidos informalmente. Com a tendência à escassez de terras no meio urbano, o que valoriza esse recurso como investimento financeiro para os proprietários, a ocupação deixou de ser livre na prática (em função do aumento da fiscalização e controle exercidos em nome do direito de propriedade) e a produção perde o caráter social, de ação coletiva, que possuía.

Percebemos, pois, a condição de segregação socioeconômica como característica da inserção das terras da União na produção do espaço urbano, ao tempo em que são reconhecidos os avanços já conquistados em direção à democratização da gestão dessas terras, o que, como resultado da reflexão aqui empreendida, poderia contribuir para uma reavaliação crítica sobre a forma como tem se dado a aplicação das terras da União, como recurso público a serviço de todos, em termos da perspectiva de desenvolvimento adotada.

Na análise realizada sobre a reforma implementada na gestão do Patrimônio da União, a partir de 2003, em sua relação com as tendências recentes de revisão da política urbana no Brasil, dois enfoques destacaram-se: 1) a preponderância reservada ao “planejamento democrático” 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.

É importante termos em vista na avaliação desse quadro, porém, que quando as terras da União são apropriadas privativamente para servir à acumulação do capital, se está privatizando as potencialidades urbanas que elas poderiam desenvolver, em consonância com o interesse público. Com a privatização das terras públicas, as possibilidades em relação à produção do espaço passam a ser acessíveis apenas aos que comprarem esse direito.

Isso enseja a discussão de como o Estado tem se posicionado diante da condução da dinâmica urbana atual, de modo geral, tendo em vista o crescente papel do mercado imobiliário como indutor 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. Assim, 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 coordenação (na busca do equilíbrio entre crescimento econômico e inclusão social).

E, mais especificamente, em relação à política de gestão do Patrimônio da União, este é considerado, no nível da formulação, 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.

Por um lado, verifica-se que grande parte das terras da União ocupadas regularmente por particulares é objeto de taxaço pelo seu uso e que os recursos arrecadados são destinados ao Orçamento Geral da União. Esse tipo de relação que se estabelece entre o poder público e o ocupante particular da fração de terreno pertencente à União é regido por normas legais e contratuais já bastante consolidadas e, do ponto de vista do papel exercido pela propriedade pública na produção do espaço urbano, nesses casos, destaca-se a função arrecadatória, não havendo maior controle do poder público sobre o funcionamento do mercado imobiliário, a não ser pelos instrumentos também aplicáveis às propriedades privadas. Ou seja, no papel de proprietário das terras, o poder público volta-se primordialmente para a cobrança do pagamento devido pelos ocupantes particulares, em função do uso privativo desses terrenos. Em alguns casos, terrenos públicos são postos à venda no mercado privado, com o objetivo de sanar dívidas ou financiar investimentos futuros, em processos de alienação que, em suma, convertem recursos públicos fundiários em receitas financeiras ou de fundos específicos. Tal procedimento costuma ser adotado pelas Forças Armadas no Brasil, que dispõem de respaldo legal para isso, e no caso do Recife, foi adotado para a venda do terreno que pertencera à Rede Ferroviária Federal S.A. – RFFSA, no Cais José Estelita, quando foi vendida a área onde se planeja a construção do empreendimento denominado “Novo Recife”, cujo processo de licenciamento tem sido alvo de amplo debate na esfera local (ver capítulo 10).

Por outro lado, nas inúmeras situações de ocupação irregular dos terrenos da União para a construção de assentamentos habitacionais de baixa renda, o poder público permeou, ao longo da história, entre posicionamentos de pura negligência – ou ausência de atuação em

relação a um possível impedimento ou controle dessas ocupações —; passando por políticas de remoções violentas ou reassentamentos forçados para áreas periféricas; chegando aos dias atuais com uma ênfase maior nas políticas de regularização de assentamentos consolidados, associadas à construção de conjuntos habitacionais populares. A relação entre poder público e representações da sociedade civil na condução das políticas públicas mais recentes de atendimento às demandas habitacionais da população de baixa renda, ganha outra feição com programas voltados para a regularização fundiária ou para a produção social do habitat, no âmbito do Programa “Minha Casa, Minha Vida”, por exemplo. Se se pode dizer que as representações da sociedade civil, e especialmente os movimentos sociais, adquiriram maior espaço na relação com o poder público na condução dessas políticas, pode-se questionar, no entanto: Houve ganho de autonomia? Houve avanço, de fato, em direção ao que propugna o ideal do “direito à cidade”? Ou, conforme a interpretação de José de Souza Martins, essas políticas estariam oferecendo soluções formuladas por um padrão de pensamento exterior à realidade para a qual estão voltadas, e não pela consciência social dos sujeitos que de fato vivenciam o problema?

Em relação à atuação da população de baixa renda como sujeitos ativos no processo de produção do espaço, pode-se dizer que o período de expansão dos assentamentos irregulares teria representado o momento de maior “liberdade” ou poder de apropriação desse segmento populacional sobre as terras públicas, e até mesmo sobre o solo urbano de modo geral. A relação que se estabelecia com o poder público nesses processos de ocupação dos terrenos, no entanto, era de ilegalidade, de marginalidade, sem qualquer perspectiva de reconhecimento formal de direitos. Os resquícios dessa forma de tratamento ao “invasor ilegal” das terras da União ainda persistem e os obstáculos à mudança de concepção quanto aos direitos a serem garantidos a essa população são sempre visíveis. Até mesmo na implementação de políticas baseadas no reconhecimento de direitos, a visão de prestação de benefícios ou concessão de privilégios ainda parece predominar.

Ficam, então, algumas indagações: seria a posição de omissão por parte do Estado aquela que teria propiciado maiores garantias de direito à cidade ao longo da ocupação territorial brasileira? Que teria permitido uma apropriação autêntica do processo de produção do espaço pela população pobre? Não estaria o Estado gerindo a terra pública segundo uma lógica privatista, tanto no que se refere às terras submetidas à produção capitalista, quanto àquelas utilizadas para a reprodução social?

## TERCEIRA PARTE



Foto: Chico Ludermir. Disponível em: <https://www.flickr.com/photos/arqueologiapresente/16203990180/in/album-72157651188881455/>, acesso em 14 mar 2015.

## PRODUÇÃO DO ESPAÇO EM TERRAS DA UNIÃO NO RECIFE

Pode-se dizer que o estado de Pernambuco está passando por uma fase de acelerado crescimento econômico, que se atesta pela taxa de 9,3% em 2010 – acima da média nacional, que foi de 7,5% no mesmo ano – e pelo volume de investimentos privados no setor industrial, da ordem de R\$ 8,97 bilhões, captados para o território estadual (segundo dados do Governo do Estado publicados em sua página na internet). A previsão de grandes empreendimentos públicos e privados provocam repercussões também na economia especificamente urbana da Região Metropolitana do Recife – RMR. E, apesar desse desenvolvimentismo pelo qual o estado está passando ter um enfoque maior no setor produtivo, seus reflexos na RMR incidem predominantemente sobre o mercado imobiliário. Nesse sentido, o estoque de terras públicas pode ser considerado como parte dos recursos públicos que estão sendo investidos nos grandes empreendimentos, e que afeta a produção do espaço urbano diretamente.

Segundo dados<sup>1</sup> dos sistemas de cadastro de imóveis administrados pela Secretaria do Patrimônio da União – SPU, em relação aos imóveis utilizados por particulares, os domínios, têm-se atualmente no Brasil 561.559 unidades cadastradas, sendo que 257.903 desses são aforados, isto é, 46% do total, sendo os estados com maior número de imóveis cadastrados, em ordem decrescente: Rio de Janeiro, São Paulo e Pernambuco. Em área, esses terrenos perfazem um total de cerca de 1.369.190 hectares, e nesse ranking os estados do Amazonas, Pará, Amapá e Maranhão superam os do Rio de Janeiro e São Paulo, nessa ordem, ficando Pernambuco com a 10ª colocação. Na comparação entre municípios, Recife é o que possui maior quantidade de imóveis domínios cadastrados na SPU (67.912), seguido do Rio de Janeiro (53.975) e Vitória (40.337). Sendo que, em quantidade de imóveis aforados, o Rio de Janeiro (45.745) supera o Recife (40.275) e este, Vitória (23.659). Em termos de tamanho total da área dos terrenos da União, Recife ocupa a 8ª colocação, atrás de São Luís e Rio de Janeiro, por exemplo; já em termos de valor total de avaliação dos terrenos, Recife fica em 3º lugar, depois de Rio de Janeiro e Angra dos Reis.

---

<sup>1</sup> Informações extraídas do Sistema de Suporte a decisão da SPU, conhecido como DW, que cria relatórios, planilhas e gráficos a partir de dados dos sistemas de cadastro da SPU (SIAPA e SPIUnet), por meio de acesso direto da autora (na condição de servidora do órgão), no dia 16/06/2014 (os dados extraídos para alimentar o sistema são referentes a maio de 2014).

Dominiais de PE por município			
Município	Quantidade de Imóveis Dominiais	Área do Terreno da União	Valor de Avaliação do Terreno da União
RECIFE	67.912	180.933.528,10	2.225.009.223,06
GOIANA	635	61.707.887,24	32.051.888,32
IPOJUCA	2.596	52.486.331,51	437.514.691,82
IGARASSU	359	22.783.533,62	11.722.043,96
CABO DE SANTO AGOSTINHO	994	22.545.953,06	110.072.906,61
SIRINHAEM	261	22.436.066,22	31.441.466,92
PAULISTA	2.139	14.092.446,40	91.805.715,84
ITAPISSUMA	21	10.302.995,24	2.500.218,35
PETROLINA	111	10.067.886,60	14.824.959,47
RIO FORMOSO	268	7.240.876,84	35.698.914,60
ITAMARACA	1.940	6.565.287,90	51.463.937,05
BARREIROS	72	4.294.330,37	8.438.925,61
OLINDA	2.417	3.697.368,44	28.027.226,55
JABOATÃO DOS GUARARAPES	2.920	3.281.477,33	68.424.944,91
SÃO JOSÉ DA CORÓIA GRANDE	203	3.257.668,85	10.493.948,75
TAMANDARÉ	923	2.168.661,70	43.166.537,84
TIMBAUBA	1	14.383,79	0,00
FLORESTA	3	315,60	31.565,08
<b>Total</b>	<b>83.775</b>	<b>427.876.998,81</b>	<b>3.202.689.114,74</b>

Tabela 01 – Imóveis dominiais administrados pela SPU no estado de Pernambuco, por município.

Fonte: Sistema de Suporte a decisão da SPU – SIAPA e SPIUnet (extraído em 16/06/2014).

Dominiais por bairros			
Bairro do Endereço do Imóvel Dominial	Quantidade de Imóveis Dominiais	Valor de Avaliação do Terreno da União	Área do Terreno da União
BOA VIAGEM	24.346	769.575.022,45	36.361.927,51
IMBIRIBEIRA	8.015	150.125.969,89	47.543.222,48
BOA VISTA	7.659	94.284.242,23	7.768.296,06
PINA	6.035	264.820.069,50	36.504.950,93
SÃO JOSÉ	2.048	72.495.141,41	2.591.155,67
AFOGADOS	1.895	81.767.097,22	2.292.354,11
ESPINHEIRO	1.787	25.889.138,83	2.352.067,45
MADALENA	1.748	44.030.798,51	2.068.144,73
SANTO AMARO	1.119	244.932.875,15	23.072.127,24
B VIAGEM	1.075	26.167.502,44	1.132.600,22
ILHA DO LEITE	860	8.687.513,04	1.542.978,40
GRACAS	840	23.638.760,04	844.745,47
PARNAMIRIM	640	9.584.737,33	2.607.757,64
B VISTA	577	3.248.802,19	762.033,90
SANTO ANTONIO	549	5.618.463,62	147.518,04
IBURA	521	10.300.905,12	256.435,65
JUQUIA	515	16.929.118,16	1.216.631,42
ILHA LEITE	510	2.776.856,82	1.652.647,45
CAMPO GRANDE	509	60.370.166,93	937.050,33
COELHOS	399	3.044.362,15	327.834,97
DERBY	385	44.180.688,08	306.232,51

Tabela 02 – Imóveis dominiais administrados pela SPU no Município do Recife, por bairros.

Fonte: Sistema de Suporte a decisão da SPU – SIAPA e SPIUnet (extraído em 16/06/2014).

Em Pernambuco, tem-se um total de 83.775 imóveis cadastrados, abrangendo área próxima a 43 mil hectares, avaliados em cerca de R\$ 3,2 bilhões. O município do Recife é o que possui mais imóveis cadastrados, correspondentes à maior área de terras e maior valor total de avaliação. Mas, em relação à extensão de áreas da União, destacam-se também no estado outros municípios como Goiana, Ipojuca, Igarassu e Cabo de Santo Agostinho, como se pode ver na tabela 01, acima.

Os 67.912 imóveis cadastrados no Recife abrangem uma área total de cerca de 18 mil hectares de terras, avaliados em R\$ 2,225 bilhões aproximadamente, sendo 59% aforados.

98% desses imóveis (66.566) são conceituados como terrenos de marinha ou acrescidos de marinha, sendo que, em termos de área ocupada, os terrenos dessa natureza perfazem 99,5% do total; ou seja, estão associados à ocupação de terras alagadas, mangues, margens de rios ou orla marítima. Como se pode verificar na tabela 02, os bairros que possuem maior quantidade de imóveis cadastrados no sistema são (em ordem decrescente): Boa Viagem, Imbiribeira, Boa Vista, Pina e São José. Já em termos de área, a ordem de classificação muda para: Imbiribeira, Pina, Boa Viagem, Santo Amaro e Boa Vista. E quanto às avaliações desses terrenos, os cinco bairros com maiores valores de patrimônio são: Boa Viagem, Pina, Santo Amaro, Imbiribeira e Boa Vista.

Os processos que definiram a posição da Linha de Preamar Médio de 1831 (LPM) no Recife foram realizados nas décadas de 1960 e 1970, tendo havido transposição da localização geográfica dessas linhas para os mapas mais recentes. E apesar de terem sido orientados por normas técnicas diferentes da atualmente vigente, são baseados na mesma conceituação (estabelecida no Decreto-Lei 9.760/1946) e, aparentemente, seguiram procedimentos semelhantes aos atualmente recomendados. Não se pode deixar de atentar, porém, para a diferença existente em termos de disponibilidade de técnicas e instrumentos, em função dos avanços tecnológicos e científicos que ocorreram, principalmente na área de cartografia e georreferenciamento, dessas décadas até os dias de hoje. Embora não seja interesse desta pesquisa adentrar em uma discussão mais específica sobre esse assunto, sabe-se que o tema é objeto de muitas controvérsias e passível de questionamento técnico e mesmo jurídico. Questionamento esse que tem sido realizado em diversos estudos e processos judiciais, ensejando uma verdadeira rede de interessados em discutir o tema da legitimidade dos terrenos de marinha. E apesar de ser um assunto de abrangência nacional, porque são utilizadas as mesmas técnicas e os mesmos procedimentos em todo o país, no Recife a discussão parece alcançar um nível mais acirrado de disputa, liderada em grande parte por políticos locais e grandes proprietários (na verdade, foreiros ou ocupantes) de terrenos da União. Além das condições geográficas que o município reúne, caracterizando grande parte de seu território como áreas oriundas de aterros sobre antigas planícies alagadas, o contexto socioeconômico mais amplo em que ele se insere pode auxiliar na compreensão dos fatores que acirram essa disputa. Sem falar no peso que a tradição da monocultura latifundiária, dos grandes engenhos, herdada do período colonial por todo o país – com notória expressividade no estado de Pernambuco – exerce culturalmente sobre a população e seus costumes.

Nesse sentido, a necessidade de intervenção no espaço da Região Metropolitana do Recife para adaptá-lo às novas exigências da acumulação capitalista (incluindo mobilidade urbana, espaços de consumo, contemplação e lazer) impõe-se como força propulsora da produção do espaço urbano, em função da qual se deve adequar as áreas ocupadas pela população de baixa renda. As intervenções do Poder Público nestas áreas caracterizam-se, eminentemente, como objetivos secundários – em função das necessidades de dar efetividade a projetos urbanísticos empreendedoristas e de respaldar a legitimidade do poder público no apoio a esse processo, são feitas intervenções em espaços ocupados predominantemente pela população pobre. Mas, a melhoria da qualidade de vida não é a diretriz priorizada nessas intervenções. Os casos analisados no recorte de estudo efetuado para a cidade do Recife ilustram bem essa tendência.

Analisando alguns recortes de espaços produzidos ao longo da história do desenvolvimento urbano do Recife sobre terras da União, como o terreno do Cais José Estelita, do Porto do Recife e da Fábrica da Bacardi, de um lado, e as áreas de concentração de habitações de população de baixa renda (Coque, Bode e Brasília Teimosa) de outro, observa-se que havia no início do século XX uma destinação dos grandes espaços inicialmente referidos para o desenvolvimento de atividades produtivas dentro da cidade (industriais ou de apoio – transporte ferroviário e portuário), em torno dos quais foram se formando os espaços de habitação popular hoje consolidados. Em função da proximidade com as atividades geradoras de emprego nesse período, a população operária foi se instalando em terras públicas, de modo irregular, tendo desenvolvido um processo de produção do espaço relativamente autônomo, baseado em articulações de governança informal. Há posteriormente um período de implementação de políticas de expulsão dos moradores, tendo em vista a urbanização da cidade focada no ideal higienista, mas que, apesar do forte impacto sobre a população afetada, não consegue pôr fim à grande expressividade que a habitação informal de baixa renda sempre exerceu na ocupação e produção do espaço na cidade.

No final do século XX, o Poder Público passa a ter uma atuação maior sobre esses espaços, consolidando ainda mais a destinação que o tempo havia conferido a essas terras, como resposta a lutas e reivindicações. Por outro lado, os espaços voltados às atividades produtivas (industriais e de apoio) perdem funcionalidade nas últimas décadas, em função do que se assiste a um processo de abandono e degradação das estruturas neles instaladas. Com a

emergência de uma economia baseada fortemente no mercado imobiliário (associado ao financeiro) no início do século XXI, os espaços abandonados passam a ser vistos como reservas de terras a serem inseridas nesse novo foco de desenvolvimento. Estando a governança empreendedora (fortemente vinculada à associação público-privado) à frente das novas transformações empreendidas (Porto Novo, Novo Recife, Shopping Riomar).

Esse é resumidamente o relato do que se pode extrair das análises apresentadas nos próximos capítulos, como se verá a seguir.



## 7 A CIDADE DO RECIFE COMO RECORTE DE ESTUDO

Com sua ocupação territorial formada em grande parte por aterros sobre áreas alagadas, a cidade do Recife possui extensas áreas de propriedade da União, caracterizadas como terrenos de marinha ou acrescidos de marinha. Ao longo de sua orla marítima e das margens de rios que possuem influência das marés, encontram-se as faixas de terrenos da União, que se formaram pela expansão da ocupação do solo sobre os mangues, em direção às águas. Parte desses terrenos caracteriza-se como de uso comum do povo, como as praias, passeios públicos, ruas, praças, etc.; parte é ocupada por instituições públicas, geralmente com edificações instaladas, também pertencentes à União, destinadas ao funcionamento de serviços públicos – são os bens de uso especial –; e parte constitui-se de imóveis dominiais, que são aqueles que não estão afetados (isto é, legalmente destinados) ao uso comum do povo ou ao uso especial, podendo ser administrados pela União para fins de arrecadação pelo uso por particulares, ou destinados para finalidades diversas, de interesse público ou social e, em alguns casos, alienados (vendidos ou permutados).

A distinção entre essas três modalidades de bens públicos (de uso comum do povo, de uso especial e dominiais ou dominiais) é marcada, dentre outras formas, pelo nível de acesso que o cidadão comum, anônimo, pode ter ao bem, dependendo da destinação que lhe é dada. Para os bens de uso comum do povo, o livre acesso é garantido a todo cidadão que por ele queira transitar, sem necessidade de autorização prévia. A destinação normal desses bens é o uso público, podendo em alguns casos, haver uma destinação específica de parte deles para um uso privativo que não impeça o acesso público. Como exemplo dessa situação, pode-se reportar aos terrenos da União que são concomitantemente terrenos de marinha ou acrescidos de marinha e praias marítimas. As faixas de terrenos de marinha comumente sobrepõem-se às praias marítimas, podendo também situar-se em vias públicas e no interior de lotes urbanos nas áreas costeiras. Quando situadas em praias ou vias públicas, caracterizam-se como bens de uso comum do povo – qualquer cidadão tem livre acesso a elas. E em alguns casos parte dessas áreas são destinadas a um uso privativo específico, que não impede a livre circulação de modo geral, mas que privatiza um determinado trecho do espaço em nome de um particular ou de uma empresa, como ocorre quando é autorizada a instalação de equipa-

mentos de comércio e serviços em parte dos passeios públicos (como quiosques, bares e restaurantes). A orla marítima de Boa Viagem, no Recife, exemplifica bem essa situação. Mas, as praias também podem ser caracterizadas como bens de uso especial quando afetadas a uma destinação de serviço público, como é o caso das zonas portuárias. O acesso, nesse caso, restringe-se ao que determinam as normas de utilização da administração portuária, de modo a garantir-se a segurança de todos e o bom funcionamento das atividades. Há também extensas faixas de terrenos de marinha e acrescidos de marinha que se incluem nessa situação, como é o caso da Zona Portuária de Suape, no estado de Pernambuco e do próprio Porto do Recife. E, retomando o exemplo da orla marítima de Boa Viagem, verifica-se que ao longo dela há alguns trechos de lotes urbanos que se situam em terrenos de marinha ou acrescidos, caracterizando-se, nesse caso, como bens públicos dominiais destinados ao uso por particulares. Para cada lote situado parcial ou totalmente em terrenos da União estabelece-se uma relação jurídica entre o ocupante particular e a União que autoriza a utilização privativa daquela área. O acesso, portanto, é restrito, como em qualquer outra propriedade privada.

Há, ainda, casos de bens predominantemente caracterizados como de uso especial, cujo acesso público é relativamente livre, pois é condicionado ao funcionamento do espaço para o serviço público, mas que possuem parte de suas áreas caracterizadas distintamente. Tomando-se o campus de uma universidade pública, como a Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), por exemplo, são encontrados em seus limites: espaços de uso comum do povo, como as vias, praças e parques públicos; espaços típicos de uso especial, como as instalações de ensino e pesquisa (salas de aula, auditórios, laboratórios, bibliotecas, etc.), além das instalações voltadas para a oferta de serviços externos, como o hospital universitário; e espaços dominiais, em relação aos quais existem contratos firmados entre os particulares e a administração da universidade, formalizando a destinação privativa dessas áreas para usos como restaurantes, bancos privados, livrarias, e outros.

E, no caso dos bens predominantemente dominiais, que são aqueles em que o acesso público é restrito em função de seu uso estar regulado pelo domínio particular que sobre ele se exerce, podem ser encontrados, ainda, exemplos de destinações diversas numa mesma área. Um shopping instalado sobre terrenos de marinha ou acrescidos de marinha, por exemplo, como é o caso do Shopping Riomar, no Recife, possui áreas cujo acesso se assemelha muito ao de um bem de uso comum do povo – nos horários de funcionamento regulados

privativamente pela administração do shopping –; espaços ocupados privativamente pelos lojistas, que seria a sua destinação normal (nesses casos, a relação entre os lojistas e a União é indireta, pois contratualmente há apenas a relação entre o proprietário do shopping e a União, em função da autorização conferido ao particular); e pode haver também espaços de uso especial, quando instalações de serviço público são alocadas dentro das dependências do shopping.

Ou seja, há uma grande diversidade de situações a serem consideradas quando da classificação de um bem como de uso comum, de uso especial ou dominial. E há também casos em que um bem é considerado público por razões e naturezas diversas, aplicando-se a ele as normas provenientes de todas as condições que o afetam, devendo predominar sempre o interesse público. Nesse sentido, ressalta-se em relação à pesquisa aqui empreendida, que os bens pertencentes à União submetem-se também à regulação estadual e municipal de seu uso e ocupação, no âmbito de cada uma de suas competências. Uma área constituída por terrenos de marinha e acrescidos de marinha, por exemplo, pode ser considerada como unidade de conservação ambiental, como sítio histórico a ser preservado em seus aspectos construtivos, como área passível de adensamento (e conseqüente verticalização), como zona destinada a um uso específico – industrial, por exemplo – ou especial – para garantir moradia à população de baixa renda, por exemplo. Quer dizer, a forma como esses bens públicos inserem-se no processo de produção do espaço urbano não é regulada apenas pelas normas de gestão dos bens públicos, nem muito menos pelo interesse e decisão exclusivos de seus “proprietários” – referindo-se aqui aos entes aos quais pertencem os bens. Além da regulação propriamente instituída por outras leis federais, estaduais e municipais que sobre eles incidem, deve-se considerar a interferência de ações protagonizadas por outros entes públicos, como na implantação de obras ou políticas públicas diversas; por segmentos do setor privado – destacando-se aqueles vinculados ao mercado imobiliário –; e também pela própria sociedade civil, que muitas vezes assume posturas decisivas no processo de produção e apropriação desses espaços.

Como o enfoque deste trabalho é sobre os terrenos da União que são utilizados por particulares, os dominiais, e como no Recife, de acordo com os sistemas de cadastro da SPU, 99% desses imóveis constituem-se em terrenos de marinha ou acrescidos de marinha, é feito este recorte na análise empreendida em relação ao estudo de caso definido. Acredita-se que apesar das peculiaridades em termos de tratamento jurídico e de conceituação técnica que

esse tipo de bem traz consigo, pode-se considerar esse recorte de abordagem representativo de um conjunto maior, que inclui bens de outras naturezas entre as terras da União utilizadas por particulares, porque a forma como a gestão desses imóveis é regulada e, portanto, as relações institucionais que se estabelecem entre Estado e sociedade por meio dessa gestão é praticamente a mesma para todos os imóveis dominiais. As particularidades aplicáveis apenas aos terrenos de marinha e acrescidos serão esclarecidas, quando necessário. E, no caso do Recife, essa representatividade fica tão evidente, que se se estivesse falando de todos os imóveis dominiais cadastrados nos sistemas da SPU, apenas 1% deles não teriam essa natureza. Além disso, tal escolha operacional facilita a identificação das terras das quais está se tratando em mapas, visto que não há na SPU um mapeamento único, que reúna os bens imóveis das diversas naturezas numa mesma base cartográfica. Além da grave deficiência de os sistemas de controle desses imóveis não estarem vinculados, nem minimamente articulados, a uma base georreferenciada, são utilizados mapas distintos para registrar a localização dos diversos imóveis, sem qualquer comunicação entre eles. Nesse sentido, os terrenos de marinha e acrescidos, pelo próprio caráter de contiguidade que possuem, oferecem a vantagem de estarem representados em sua totalidade sobre uma mesma base cartográfica georreferenciada da cidade do Recife. Na figura 01 (página seguinte), é possível visualizar em azul com contornos verdes a mancha referente aos terrenos de marinha e acrescidos de marinha sobre o território do Recife (sobreposição em imagem de satélite extraída do Google Earth).

Além disso, considerando-se a dificuldade que haveria de um estudo dessa natureza abarcar a totalidade do território da cidade do Recife para análise, e considerando-se, também, a representatividade de um determinado recorte desse território como expressão dos elementos tomados para a análise empreendida, limitou-se o estudo de caso à área destacada na figura 02, que contempla os bairros de São José, Ilha Joana Bezerra, Cabanga, Pina e Brasília Teimosa. Tal delimitação não é colocada de forma rigorosa na pesquisa, até porque não se pode ignorar a continuidade do tecido urbano e as necessárias articulações existentes entre as partes que o integram, porém serve como referência para o enfoque da análise.

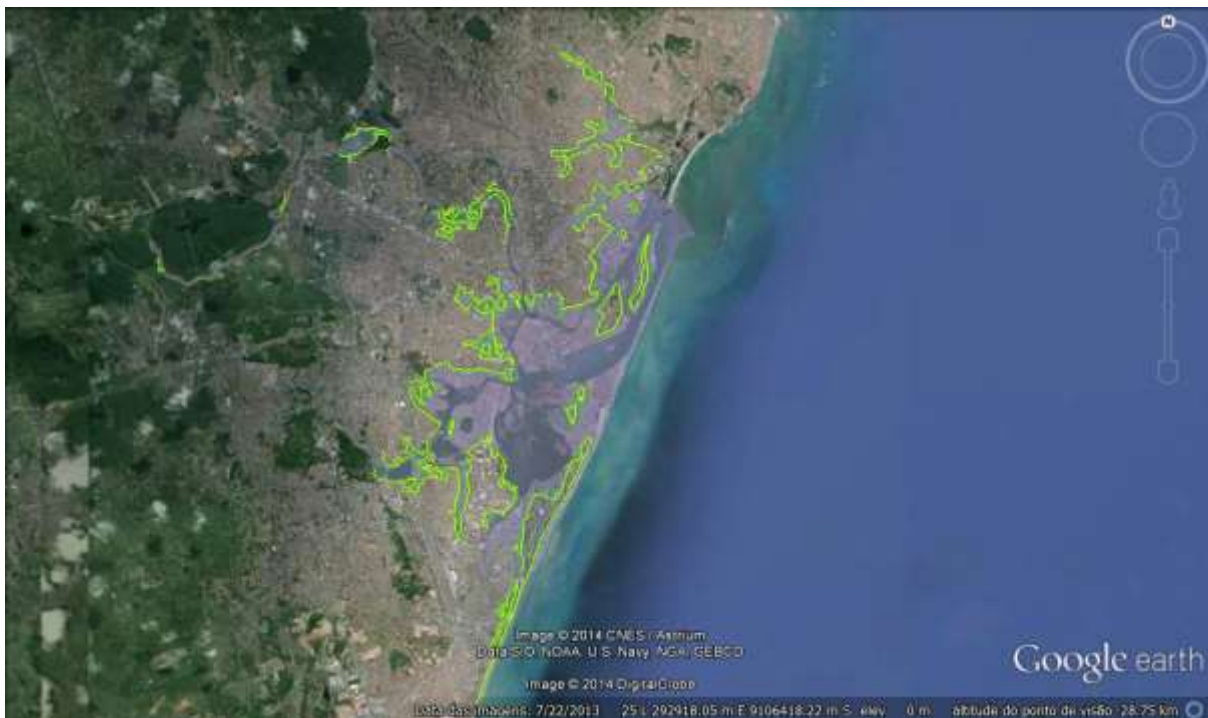


Figura 01 – Ilustração da mancha de terrenos de marinha e acrescidos de marinha sobre o Recife.  
 Fonte: Produção própria a partir de base digital da SPU/PE projetado sobre imagem do Google Earth.



Figura 02 – Ilustração do recorte de estudo sobre imagem de satélite extraída do Google Earth.  
 Fonte: Produção própria, a partir de informações fornecidas na página E-SIG (Prefeitura do Recife).

Trata-se, segundo o entendimento aqui construído, de um setor de grande centralidade no processo de produção do espaço urbano da cidade do Recife ao longo de toda sua história, mas mais acentuadamente em tempos recentes, podendo ser caracterizada como a

área correspondente a parte da Ilha de Antônio Vaz e da Bacia do Pina, com seus respectivos entornos, conforme se detalhará a seguir. Um setor que está ligado tanto à centralidade tradicional da cidade, quanto ao eixo de desenvolvimento que se deu a partir da segunda metade do século XX – em relação à ocupação da região sul da cidade (no sentido do bairro de Boa Viagem) –, quanto aos novos empreendimentos propostos e implementados na atualidade. Ao mesmo tempo, trata-se de uma região caracterizada por intenso processo de ocupação informal pela população de baixa renda, cujos espaços de moradia foram mantidos no tecido urbano ao lado de áreas de grande valorização imobiliária, graças a um histórico de muitas lutas sociais e reconhecimentos conquistados. A figura 03 abaixo ilustra alguns dos recortes espaciais tomados para análise na pesquisa.



Figura 03 – Recortes de análise referidos no estudo. De cima para baixo e da esquerda para a direita, observa-se na sequência: 1) Ilha do Zeca; 2) Coque; 3) Pátio Ferroviário do Cais José Estelita; 4) Ilha de Deus; 5) Shopping Riomar; 6) Habitacionais Via Mangue I e II; 7) Conj. Brasília Teimosa; 8) Brasília Teimosa. Fonte: Produção própria, sobre imagem de satélite extraída do Google Earth.

Muitos dos projetos que ganham evidência na atualidade nas discussões sobre o processo de desenvolvimento urbano em curso na cidade do Recife envolvem terrenos da União. É o caso, por exemplo, do Projeto Novo Recife, elaborado para a área que pertencera à extinta Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA), situada no Cais José Estelita, que vem suscitando bastante polêmica na cidade. O terreno de 10,1 hectares foi vendido em leilão, em 2008, por R\$55 milhões, como parte do processo de alienação dos imóveis não operacionais (ou seja, não

mais utilizados em atividades ferroviárias), conforme previsto na Lei 11.483/2007, como forma de alimentar o Fundo Contingente da extinta RFFSA, destinado ao pagamento de dívidas e eventuais despesas deixadas pela mesma. Ao ser vendido, o terreno deixaria de ser da União, passando a ser totalmente privado, se não se tratasse também de terreno acrescido de marinha, cuja natureza impede sua alienação plena.

O polêmico projeto, de responsabilidade do consórcio Novo Recife, formado pelas construtoras Moura Dubeux, Queiroz Galvão, Ara Empreendimentos e GL Empreendimentos, que prevê a construção de 12 torres de 20 a 40 pavimentos no centro histórico do Recife (ilustrado na figura 04), constitui-se também em um exemplar de como o patrimônio público imobiliário insere-se no processo de produção do espaço urbano, em atendimento a interesses diversos. Neste caso, a iniciativa é privada, mas tem o apoio da Prefeitura Municipal e do Governo do Estado e a conivência da administração do Patrimônio da União, que se coloca em posição de não interferência no assunto, remetendo o tratamento da questão aos órgãos de regulação do uso e ocupação do solo e de proteção do patrimônio cultural.

A polêmica instaurada em torno do processo de avaliação do Projeto Novo Recife nas instâncias de licenciamento urbanístico tem ganhado bastante repercussão na mídia e mobilizado manifestantes por meio de redes sociais, os quais se fizeram presentes, em demonstração de oposição, em audiência pública realizada no Plenarinho da Câmara de Vereadores do Recife, em 22/03/2012, e em protesto organizado pelo movimento intitulado “Ocupe Estelita” (inspirado no *Occupy Wall Street*), que ocupou a área pública do Cais José Estelita em 15/04/2012 (figuras 05-07), no intento de expressar o descontentamento com a forma como o desenvolvimento da cidade vem sendo conduzido. A mobilização em torno do “Ocupe Estelita” ensejou outros eventos de ocupação do cais, mas em junho de 2014 atingiu seu auge, quando o terreno adquirido pelo Consórcio Novo Recife foi ocupado de fato por manifestantes, desde a noite de 21 de maio de 2014, que lá montaram acampamento e organizam diversas atividades culturais e de lazer, convidando, principalmente por meio das redes sociais da internet, toda a população recifense a apoiar o movimento. Cada vez mais, artistas e intelectuais de todo o país têm demonstrado também apoio à causa, em oposição à implantação do projeto proposto, além de várias entidades representativas de classe, que publicaram posicionamento semelhante. E os resultados dessa mobilização evidenciam-se pela abertura de um canal de negociação por parte da Prefeitura Municipal, com a participação de várias entidades representativas, que considera a possibilidade de revisão do projeto.



Figura 04 – Simulação da implantação do empreendimento Novo Recife, de acordo com seu projeto.  
 Fonte: <http://direitosurbanos.wordpress.com/tag/projeto-novo-recife/>, acesso em 05/06/2012.



Figuras 05, 06 e 07 – Imagens divulgadas na internet da manifestação realizada em 15/04/2012 na área pública do Cais José Estelita, em expressão de oposição ao Projeto Novo Recife. Fontes: Em sentido horário, começando da imagem à esquerda, todas acessadas em 22/07/2012, disponíveis em:  
 05) <<http://oestagiariosocial1.blogspot.com.br/2012/04/trocando-praia-pelo-cais.html>>; 06) <<http://revistaogrito.ne10.uol.com.br/jazzmetal/2012/04/15/como-foi-o-ocupeestelita-no-domingo-fotos/>>; 07) <<http://g1.globo.com/pernambuco/noticia/2012/04/movimento-de-ocupacao-de-espaco-publico-reune-recifenses-no-centro.html>>



O capítulo 10 dedica-se ao detalhamento desse processo, apenas brevemente apresentado aqui, tendo em vista a inserção dos elementos de análise que poderão contribuir para a compreensão do objeto de estudo desta tese.

Em localização próxima ao Cais José Estelita, outro grande empreendimento, este já implantado, é bastante simbólico do teor de centralidade que vem sendo conferido a essa área para o desenvolvimento de projetos privados: trata-se do complexo edificado composto pelo Shopping Riomar e três torres empresariais, estas em fase de finalização, na Bacia do Pina (figura 08). Junto a esse empreendimento privado, destacam-se, ainda, as intervenções viárias do projeto Via Mangue, que contorna o shopping com áreas de canteiros públicos e uma ponte estaiada em escala monumental (figura 09), além de três conjuntos habitacionais construídos nas proximidades para abrigar a população de baixa renda que ocupava precariamente as áreas onde o novo sistema viário foi implantado (figuras 10-14). Uma grande intervenção física no espaço urbano do Recife, conduzida em parte pela iniciativa privada e em parte pelo poder público municipal, articulados entre si em torno de um projeto de renovação urbana de caráter empreendedor. Tratam-se também de terrenos acrescidos de marinha e, portanto, propriedade da União, constituídos basicamente de aterros sobre mangue. O terreno onde foi construído o Shopping Riomar estava cadastrado na SPU/PE em nome de uma empresa privada (lá funcionara a fábrica Bacardi), antes de ser comprado para a construção do empreendimento. A área do empreendimento privado possui mais de 20 hectares e configura-se certamente, por si só, como um polo atrativo para o surgimento de novos negócios, e como fator de valorização imobiliária na região de seu entorno, consolidando o caráter de centralidade que já vinha sendo imputado ao eixo de desenvolvimento da cidade que ganha a direção sul, no sentido do bairro de Boa Viagem. As intervenções do poder público em seu entorno contribuem para a constituição de uma imagem de renovação e elitização do espaço, que absorve a retirada das habitações precárias das margens da Bacia do Pina como projeto de interesse social, encampado pelo poder público, sem encobrir, no entanto, o teor secundário que tal ação representa diante da primazia do embelezamento da cidade como objetivo maior dos investimentos. Corrobora essa afirmação o fato de os projetos habitacionais não terem passado pelas instâncias legalmente criadas para tratar do assunto<sup>1</sup>, além de não terem contado com processos participativos em sua elaboração.

---

<sup>1</sup> Em Recife, o planejamento das Zonas Especiais de Interesse Social deve ser submetido ao Fórum do PREZEIS, conforme Lei Municipal nº 16.113/1995.



Figura 08 – Vista do Shopping Riomar, já em funcionamento, na cidade do Recife.

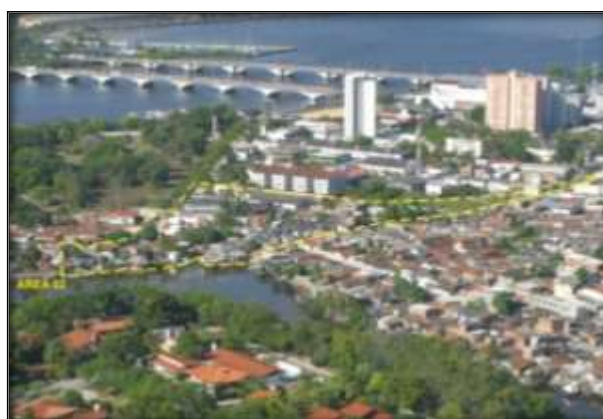
Fonte: <http://robertoalmeidacsc.blogspot.com.br/2012/11/a-morte-ronda-o-shopping-rio-mar.html>, acesso em 06/03/2013.



Figura 09 – Vista da ponte estaiada da Via Mangue, em que aparece ao fundo o Shopping Riomar com suas três torres empresariais. Fonte: <http://www1.leijaja.com/noticias/2014/06/19/mangue-tra-jeto-em-sete-minutos-50kmh/>, acesso em 27/07/2014.



Figura 10 – Projeto da Via Mangue, com via elevada margeando área de reserva de mangue. Em azul, indicação das áreas de onde foram removidas comunidades que viviam em habitações precárias.  
 Fonte: Apresentação realizada por representantes da Prefeitura do Recife na UFPE, em 25/02/2013.



Figuras 11 e 12 – Áreas de onde foram removidas as comunidades Beira Rio (à esquerda) e Jardim Beira Rio (à direita), nas proximidades do Shopping Riomar, para a implantação da Via Mangue.  
 Fonte: Apresentação realizada por representantes da Prefeitura do Recife na UFPE, em 25/02/2013.



Figuras 13 e 14 – Conjuntos habitacionais Via Mangue I (à esquerda) e Via Mangue II (à direita) – cujas localizações estão apontadas na figura 03 com a indicação de número 06 – construídos pela Prefeitura do Recife para abrigar as famílias removidas das áreas apontadas na figura 09.

Fonte: Arquivo Pessoal, fotografias produzidas em 16/03/2012.

Nessa situação, verifica-se numa mesma área a utilização de terrenos da União para fins lucrativos, ligados ao empreendimento privado; para fins habitacionais, em benefício de famílias de baixa renda; e para a alocação de intervenções voltadas para o uso público, como é o caso do complexo viário Via Mangue. Questiona-se, contudo, se tal composição sobre o espaço físico configura-se, de fato, como exemplo de integração socioespacial, resultante de uma interação conjunta no processo de decisão, ou se a proximidade entre seus elementos não encontra correspondência em um possível equilíbrio de forças dentro da conjuntura de governança urbana, considerando os interesses das diferentes classes sociais envolvidas.

O que se pretende destacar nesse caso em relação ao objeto de estudo desta tese é a conformação de diferentes tipos de relações entre Estado e setores hegemônicos e não-hegemônicos da sociedade civil (considerada em sentido amplo) no que se refere à disponibilização de terras da União. Em especial, à disponibilização para fins privativos, encontrada tanto no exemplo do Shopping Riomar (cujo processo de regularização perante a SPU é mais bem detalhado no subcapítulo seguinte), como no exemplo dos conjuntos habitacionais voltados para famílias de baixa renda. Em relação à intervenção urbana representada pela implantação do complexo viário, entende-se que se trata de uma obra pública que utiliza terras públicas para atender objetivos de interesse público (genericamente falando) e cujo acesso destina-se ao público em geral – configura-se como exemplo típico de bem de uso comum do povo. Pode-se questionar a vinculação entre os vultosos investimentos públicos aplicados à obra e a pequena parcela da população atendida pela estrutura criada<sup>2</sup> – o que demonstra, de certo modo, alguma articulação de interesses entre Estado e classes hegemônicas – mas esse não é o objetivo aqui pretendido, já que se refere apenas indiretamente à destinação das terras públicas em si, tratando-se muito mais de uma situação a ser analisada do ponto de vista dos investimentos públicos nas obras.

O que chama a atenção nesse caso para o presente estudo é, na verdade, a diferença de tratamento que se confere à destinação privativa das terras da União para a utilização pelo empreendimento lucrativo do Shopping Riomar e suas três torres empresariais, de um lado e, de outro, à destinação privativa das unidades habitacionais construídas pelo poder público

---

<sup>2</sup> A Via Mangue foi concebida como uma espécie de via expressa – sem interrupções provocadas por semáforos ou cruzamentos – voltada exclusivamente para o tráfego de automóveis – não comporta o trânsito de veículos de transporte público – que faz uma conexão mais direta entre uma área nobre da cidade – o bairro de Boa Viagem – e o eixo de acesso principal aos bairros centrais. Conexão essa há muito prejudicada nas vias preexistentes pelo intenso fluxo de veículos.

para atender à demanda de moradia de interesse social, provocada pela necessidade de implantação da obra de intervenção viária – essas também situadas em terras da União. Em relação ao Shopping Riomar, observa-se um processo de produção do espaço urbano conduzido pela iniciativa privada, de forma desvinculada de um debate mais amplo quanto ao interesse público na implantação daquele empreendimento, tendo o Estado a atuação precípua de regulação em relação às normas legais vigentes. Apesar de se verificar também o incentivo mais explícito do poder público ao empreendimento na implantação de obras de infraestrutura urbana que qualificam sobremaneira o espaço de seu entorno. O processo, no entanto, de modo geral, não é sujeitado ao debate público e tampouco se observa maiores contestações por parte da sociedade civil quanto à sua condução (excetuando-se por manifestações de crítica no debate acadêmico e pequenos protestos de grupos sociais). As terras da União são, desse modo, incorporadas a um processo de acumulação urbana pautado na produção de um espaço abstrato, predominantemente voltado para os valores de troca, em que apenas parte da renda fundiária gerada reverte-se no pagamento de taxas aos cofres públicos – está-se referindo aqui às taxas devidas pela utilização da propriedade pública, que no caso do Shopping Riomar, por se tratar de imóvel utilizado por particular sob o regime de aforamento, consiste no foro anual, que equivale a 0,6% do valor atualizado do terreno. Tais recursos são destinados ao Orçamento Geral da União; então, indiretamente, pode-se dizer que eles retornam em benefício público quando do investimento de recursos federais em obras e políticas públicas.

A utilização das terras da União por particulares, em casos como esse, é regida por normas legais e regras contratuais que implicam em deveres para o responsável pelo imóvel, mas o investem em direitos praticamente equivalentes aos de um proprietário de terreno particular. A terra pública assume, então, a condição de patrimônio privado do foreiro, podendo ser transacionada em negócios imobiliários (mediante o pagamento da taxa de laudêmio, devida pelo vendedor e correspondente a 5% do valor do imóvel – terreno e benfeitorias), pode ser dada em garantia ou deixada como herança. Sua natureza não deixa de ser pública, porque o que se transmite é o domínio útil sobre o imóvel, que equivale a 83% da propriedade, permanecendo com a União o domínio direto (os demais 17%). Essa parcela de propriedade da União remanescente representa a garantia de que haverá predominância do interesse público sobre a destinação do imóvel e, caso o terreno seja necessário a outros fins, ele é retomado à União, mediante indenização ao foreiro pelo domínio útil.

Do outro lado dessa situação, no caso dos conjuntos habitacionais de baixa renda, o que se tem é a produção de um espaço voltado predominantemente para o valor de uso – a moradia como condição para a reprodução da vida – cujo processo foi conduzido pelo poder público, com recursos públicos, mas sem participação ou articulação direta com a população beneficiária. De modo geral, reconhece-se a melhoria da qualidade nas condições materiais de habitabilidade – o que é variável, visto que as famílias que habitam os conjuntos hoje são oriundas de diferentes tipologias de habitação, desde palafitas até casas de alvenaria em bom estado de conservação – e a consideração à manutenção das pessoas nas proximidades do local em que viviam. Os ganhos do ponto de vista ambiental também são significativos, já que houve desocupação das margens da Bacia do Pina, onde as habitações estavam anteriormente instaladas e desse modo contribuíam para a poluição das águas e mangues, dando-se lugar, todavia, a uma estrutura de tráfego de veículos, cujos impactos sobre o meio ambiente deverão ser melhor avaliados no futuro, mas que não deixam de exercer a importante função de contenção dos avanços de aterros sobre as águas.

Interessa aqui avaliar, no entanto, como foram conduzidas as relações das famílias de baixa renda com o Estado no processo de destinação dessas unidades habitacionais para suas moradias. Não tendo havido participação dos beneficiários nas etapas preliminares de discussão de propostas e negociação de alternativas, tendo-se partido da premissa de que a remoção do local em que habitavam seria inevitável, e considerando-se, ainda, a padronização da tipologia construtiva ofertada como alternativa de reassentamento, parece claro que não se ofereceram condições para que as famílias beneficiárias pudessem assumir uma posição de protagonismo na definição de seus destinos. Elas tiveram sua participação no processo reduzida a de sujeitos passivos, em relação aos quais cabia ao Estado definir e atuar sobre suas condições de moradia, não lhes sendo garantida sequer a titularidade dos imóveis que estavam recebendo em benefício. Ou seja, em relação à segurança jurídica da posse, que deveria ser garantida por meio da titulação dos imóveis, mantiveram-se em condições de precariedade. Em relação à regularidade perante a SPU quanto à condição de ocupantes de terras da União, o processo não avançou no sentido da individualização dos cadastros em nome das famílias, permanecendo a Prefeitura do Recife como titular do terreno, intermediando, dessa forma, a relação das famílias com “o proprietário” das terras, a União. O que, de certo modo, restringe também sua liberdade de transmissão de direitos sobre o imóvel, seja por meio de transações financeiras, seja por meio de herança ou doação.

Entende-se que essa condição, ao ser avaliada em termos de alcance do ideário de direito à cidade, considerando tratar-se de uma política pública aplicada com o caráter de atendimento ao interesse social, revela as limitações impostas ao exercício da cidadania por parte dos beneficiários, caracterizando-se muito mais pelo autoritarismo do que pela gestão democrática. Se por um lado, as famílias atingidas pelo projeto de implantação da Via Mangue foram contempladas gratuitamente com apartamentos novos, inseridos em conjuntos habitacionais construídos nas proximidades de onde viviam, com espaços coletivos internos, e, dessa forma, tendo sido atendidas as condições básicas de habitabilidade e respeito à dignidade humana; por outro, em termos de inserção política no processo, elas foram menosprezadas em seus anseios, em seus direitos de escolha e na capacidade de se posicionarem ativamente em relação a seus próprios destinos. Não tiveram “espaço” no arranjo de governança responsável pela condução do processo de produção de seus próprios espaços.

Se considerado em termos comparativos com outros exemplos de tratamentos aplicados a assentamentos habitacionais de baixa renda no Recife, o caso das famílias contempladas pelos conjuntos habitacionais da Via Mangue não ficaria entre os piores, sendo talvez um dos menos negligentes quanto ao atendimento das premissas do direito à cidade. Outro caso, no entanto, situado bem próximo da área a que se refere aqui, destaca-se como exemplo positivo de consideração à importância de uma inserção participativa, verdadeiramente ativa, da população para a qual se volta: a Ilha de Deus (cuja localização foi apontada na figura 3, com o número 4).

A Ilha de Deus é um assentamento de baixa renda que teria se originado na década de 1950 (quando era denominado “Ilha sem Deus”) em uma área que, como o próprio nome sugere, ficava ilhada dentro do parque de manguezais da Bacia do Pina. A ligação dessa área com o restante da cidade dá-se apenas através de pontes, tendo sido a primeira delas construída em 1986, em madeira. Em 1991, o assentamento foi classificado como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) adquirindo, com isso, respaldo institucional para a sua manutenção no local. Em 2007, o Governo do Estado de Pernambuco, por meio da sua Secretaria de Planejamento e Gestão, dá início ao processo de urbanização integrada da ZEIS, que se estende até 2012. Tendo sido acompanhada desde o início, ainda na fase de diagnóstico, pelos moradores da área, a ação implementada no local foi sendo respaldada por processos participativos de decisão, que incluíam desde a escolha pela localização da moradia de cada família entre as casas construídas – considerando-se, inclusive, a alternativa de não permanência no local,

como opção de alguns – até a tipologia da habitação – tendo-se dado preferência pela unidade unifamiliar em relação à implantação de conjuntos habitacionais. A solução urbanística empregada destaca-se como resposta à necessidade de requalificação do espaço físico (tanto em seus aspectos construtivos como ambientais), mantendo-se, contudo, a população residente no mesmo local. O assentamento irregular construído precariamente pelos próprios moradores foi sendo substituído em etapas por um novo assentamento habitacional, provido de infraestrutura básica e instalações de serviços públicos de saúde, educação e lazer, em conformidade com as decisões conjuntamente tomadas pelos moradores e a equipe de trabalho (figura 15-17).



Figura 15 – O assentamento Ilha de Deus em imagens antes, durante e depois da implantação do projeto de urbanização integrada, conduzido pelo Governo do Estado de Pernambuco.  
Fonte: Apresentação realizada pela Secretaria de Planejamento e Gestão do Governo do Estado.



Figuras 16 e 17 – Imagem de Satélite (obtida pelo Google Earth) da área ocupada originalmente pelo assentamento Ilha de Deus (à esquerda) e foto da área após a implantação do projeto (à direita).  
Fontes: Google Earth (imagem à esquerda) e apresentação realizada pela Secretaria de Planejamento e Gestão do Governo do Estado de Pernambuco, em junho de 2013 (foto à direita).



A área, totalmente caracterizada como terrenos acrescidos de marinha e, portanto, propriedade da União, justamente por ter se formado em função de aterros sobre mangue, é exemplo de um processo de produção do espaço originalmente conduzido pela ação livre, não regulada, de um grupo social em busca de condições mínimas para a reprodução da vida e, conseqüentemente, com predomínio do valor de uso sobre o valor de troca, que demonstra o poder de condução que uma articulação de governança informal pode possuir sobre o processo de produção do espaço urbano. A luta de resistência pela manutenção do assentamento no local alcança conquistas inicialmente no campo institucional, com a caracterização da área como ZEIS, e posteriormente no campo de atuação direta do Estado, por meio da implementação de uma política pública especificamente voltada para o seu melhoramento – tomada como espécie de “projeto piloto” na gestão do partido à frente do Governo do Estado à época (e até hoje) e que se elege para a Prefeitura Municipal em 2012 (o PSB).

O processo de produção do espaço que se verifica na execução desse projeto, embora centralizado no poder público, apresenta fortes traços de articulação com a população envolvida, aproximando-se nesse sentido do que preconiza o ideário do direito à cidade em termos de garantias à autonomia política daqueles para o qual estava voltado. Sabe-se, contudo, que, em relação ao trâmite institucional, o processo ignorou as instâncias legalmente instituídas de participação popular, como o Fórum do PREZEIS, negligenciando o caráter público que poderia ser dado à discussão. A escolha dessa área como prioritária para a implantação do “projeto piloto”, por exemplo, não passou pelo crivo de uma consulta às instâncias especificamente criadas para o tratamento da problemática da habitação popular no município, tendo sido fruto de decisão política centralizada no ente gestor. Além disso, trata-se de mais um terreno da União ocupado por população de baixa renda que não possui regularização cadastral individualizada perante a SPU. Ou seja, as famílias mantêm-se na posse não legalizada dos terrenos, o que confere certo grau de insegurança jurídica a suas ocupações.

Além dos projetos acima citados, há vários outros implementados ou em implementação no Recife, voltados para a requalificação habitacional e regularização fundiária de interesse social, ou construção de novas unidades habitacionais em terrenos da União, que visam ao atendimento a famílias de baixa renda – em sua maioria conduzidos pela Prefeitura Municipal com recursos do Ministério das Cidades. Assentamentos como Brasília Teimosa, Pilar, Entra Apulso, Jardim Uchôa e Vila São Miguel situam-se em terrenos da União e possuem ações em andamento, que visam beneficiar um grande número de famílias.

A atuação da SPU em relação a esses projetos está centrada na regularização da ocupação, por meio de contratos de concessão do direito real de uso para moradia, e a correspondente titulação cartorária, com o registro dos imóveis em nome do beneficiário. Assim, famílias que antes eram consideradas “invasoras” de terras públicas, ou ocupantes irregulares, informais, passam a ser detentoras do registro oficial do imóvel em que residem, o que lhes garante a segurança jurídica da posse. A atuação de órgãos municipais de controle urbanístico, execução de obras, planejamento e outros, além dos órgãos ambientais e de defesa civil, de forma integrada às ações desenvolvidas pela SPU, complementam a regularização, em termos urbanísticos e ambientais, qualificando a área e eliminando riscos.

Na figura abaixo, extraída da apresentação das ações desenvolvidas pela Superintendência do Patrimônio da União em Pernambuco (SPU/PE), de 2003 a 2010<sup>3</sup>, visualiza-se a localização das áreas que possuem ações de provisão habitacional ou de regularização fundiária de interesse social no Recife. E nas tabelas que seguem, são apontados os números referentes aos terrenos já destinados para a construção de novas unidades habitacionais (tabela 04), e para a regularização de moradias já consolidadas (tabela 05).

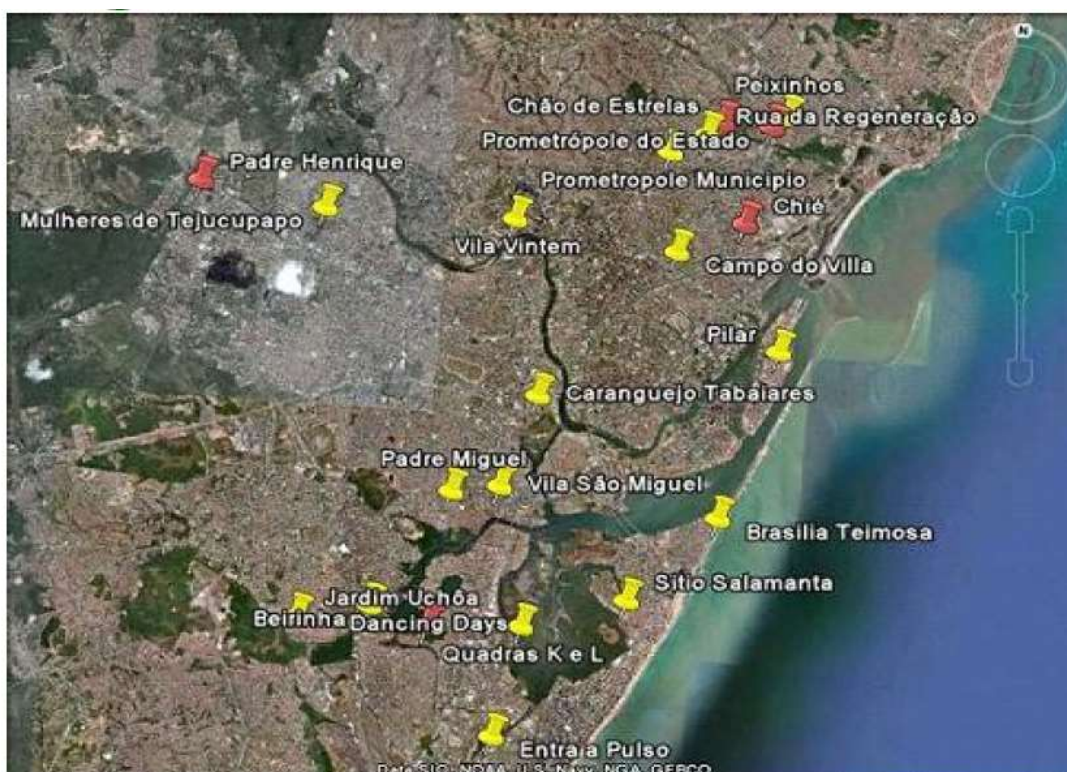


Figura 18 – Ilustração da localização dos terrenos da União que foram objeto de ações de regularização fundiária e provisão habitacional de interesse social entre 2003 e 2010.

Fonte: Relatório de atividades da SPU/PE – 2003 a 2010.

<sup>3</sup> Disponível em <http://patrimoniode todos.gov.br/>, acesso em 30/07/2012.

## Regularização Fundiária - Áreas Cedidas

COMUNIDADE	AVALIAÇÃO R\$	ÁREA M²	Nº FAMILIAS
Vintém (Vila do Vintém)	407.806,00	3.658,60	46
Beirinha	2.311.466,00	58.592,28	700
Vila São Miguel	5.624.136,00	220.208,92	1.500
Padre Miguel	1.724.409,92	37.324,89	190
Entra Apulso	3.263.191,96	29.206,05	960
Prometrópole Estadual	5.032.720,00	251.636,00	25.000
Jardim Uchôa	390.135,80	60.958,72	500
Brasília Teimosa	16.947.273,00	495.100,00	2.000
<b>Totais</b>	<b>35.701.138,68</b>	<b>1.156.685,46</b>	<b>30.896</b>

Tabela 04 – Dados quantitativos relacionados às ações de regularização fundiária de interesse social desenvolvidas pela Superintendência do Patrimônio da União em Pernambuco de 2003-10.

Fonte: Relatório de atividades da SPU/PE – 2003 a 2010.

## Provisão Habitacional - Áreas Cedidas

COMUNIDADE	Valor do Terreno (R\$)	ÁREA (M²)	Nº FAMILIAS
Pilar	3.537.389,00	9.956,78	466
Regeneração	206.102,00	8.981,37	320
Quadra L	1.188.800,00	13.060,13	444
Quadra K	2.290.541,00	25.163,87	404
Sítio Salamanta	391.733,00	7.669,00	64
Vila do Vintém	407.806,00	3.658,60	46
Padre Miguel	933.123,00	37.324,89	190
Caruaru - Alto do Moura	643.706,00	42.913,74	98
Peixinhos	131.473,00	13.146,49	720
<b>Totais</b>	<b>9.730.673,00</b>	<b>161.874,87</b>	<b>2.752</b>

Tabela 05 – Dados quantitativos relacionados às ações de provisão habitacional desenvolvidas pela Superintendência do Patrimônio da União em Pernambuco de 2003-10.

Fonte: Relatório de atividades da SPU/PE – 2003 a 2010.

Uma das áreas de maior expressividade nesse tipo de destinação é Brasília Teimosa, que ocupa localização privilegiada na cidade do Recife, próximo a locais de grande valorização imobiliária e, até mesmo, das áreas onde estão sendo implantados os grandes projetos e empreendimentos arquitetônicos e urbanísticos citados anteriormente. A manutenção das moradias de baixa renda nesse local está relacionada ao histórico de lutas e de mobilização da

sociedade civil em torno da garantia do espaço conquistado, tendo sido reconhecida, por meio da regularização fundiária (ainda não individualizada) a legitimidade desse processo.



Figura 19 – Imagem da área ocupada pela comunidade de Brasília Teimosa, no Recife.

Fonte: <http://www.porqueagenteassim.com.br/2011/04/05/a-manda-chuva-de-brasil-ia/>

Como muitas das moradias instaladas na área encontravam-se em situação de risco ou em condições inadequadas de habitação, foram realizados investimentos públicos para a construção de conjuntos habitacionais nas proximidades de Brasília Teimosa, em terrenos também pertencentes à União, destinados à realocação de famílias, como é o caso dos conjuntos Brasília Teimosa e Sítio Salamanta, ilustrados nas figuras abaixo. Outras intervenções públicas, no entanto, foram responsáveis pela transferência de famílias daquela comunidade para áreas distantes na cidade, como por exemplo, para o Cordeiro.



Figuras 20 e 21 – Conjuntos habitacionais Brasília Teimosa e Sítio Salamanta.

Fonte: Superintendência do Patrimônio da União em Pernambuco.

O processo de regularização fundiária de Brasília Teimosa é um dos mais antigos na SPU, tendo sido instaurado administrativamente sob o nº 40-78-019013-00 em 03/08/1979, a partir de Ofício da Prefeitura Municipal do Recife, em nome do Prefeito à época, Gustavo Krause. O ofício da Prefeitura trata do elevado número de áreas da União ocupadas, de longa data, pela população de baixa renda e da necessidade de implantação de melhorias. Cita as margens do Rio Capibaribe como áreas que poderiam “vir a ser objeto de uma ação planejada para ocupação” – de acordo com programa encaminhado à análise do Banco Nacional de Habitação (BNH) e destaca a necessidade de transferência dos terrenos da União para a Prefeitura do Recife para a aprovação dos investimentos, execução do projeto e regularização do solo urbano, previstos no Programa Integrado de Urbanização (PROURB). Esse tipo de expediente tornou-se padrão a partir de então, tendo sido empregado na mesma época para o Coque e, posteriormente, para diversos outros assentamentos situados em terras da União no Recife, especialmente aqueles às margens de rios e em antigos manguezais aterrados. A Prefeitura solicitava a cessão do terreno da União para aplicar recursos federais com a finalidade de requalificação urbanística e regularização jurídica da posse; a SPU firmava contrato com o Município formalizando essa cessão; a Prefeitura executava algumas obras de melhoramento nas áreas; porém, na maioria dos casos não se avançava muito em termos de regularização jurídica, que deveria culminar na titulação individualizada das famílias e seu respectivo registro em cartório. E em alguns casos, como ocorreu em relação à Brasília Teimosa, o procedimento de titulação não era efetuado da maneira correta pela Prefeitura (por exemplo, os contratos de cessão exigiam prévia autorização da SPU para que o Município transferisse o domínio das terras aos particulares, o que era negligenciado muitas vezes) resultando na invalidação de muitos títulos.

O processo administrativo nº 40-78-019013-00, acima referido, relata bem esse histórico por meio da documentação ali registrada. Não foram poucos os esforços empenhados durante várias gestões da Prefeitura do Recife em resolver a questão da regularização jurídica da posse dos moradores de Brasília Teimosa e de outras áreas da cidade. Mas, os avanços alcançados em alguns dos múltiplos aspectos que permeiam a regularização de um assentamento urbano (como a instalação de infraestrutura básica, o cadastramento dos moradores e o projeto de parcelamento do solo, por exemplo – que obteve importantes resultados em Brasília Teimosa), encontravam barreiras em procedimentos mais complexos, permeados de exigências jurídicas para que fossem validados, o que impedia o êxito total do processo.

Um dos desafios com que SPU e Prefeitura do Recife se depararam no decorrer desse processo, quanto à titulação das famílias de Brasília Teimosa, fica bem ilustrado no parecer emitido pela Procuradoria da Fazenda Nacional, em 1981, às folhas 759 do processo: “Não deixa de ser constrangedor, pelo alcance e elevada dimensão sociais do nobre gesto do Sr. Prefeito, chegar-se a conclusão de que são nulas todas as escrituras de doação que figuram nos processos em referência, mas a lei não nos confere outra opção!”.

Da década de 1980 aos dias atuais, muitos avanços foram conquistados em termos de adequação da legislação vigente aos parâmetros pertinentes ao encaminhamento de processos de regularização fundiária de interesse social, porém os problemas oriundos da ocupação desordenada do solo, com o crescente adensamento dos centros urbanos, somente se agravaram, tornando os desafios ainda maiores dentro desse campo. Em Brasília Teimosa, uma das operações mais recentes, foi a implantação do Projeto de Regeneração da Orla de Brasília Teimosa, que implicou na realocação de parte da comunidade para os conjuntos habitacionais citados anteriormente (Brasília Teimosa, Sítio Salamanta e Cordeiro), já na década de 2000. Porém, os impasses envolvendo a titulação das famílias ainda não foram completamente solucionados, permanecendo em questionamento a validade dos cerca de 2000 títulos de Concessão de Direito Real de Uso conferidos pela Prefeitura.

As condições que hoje se verificam no espaço produzido do Recife expressam bem os desafios que se impõem à condução de um processo mais justo e democrático de apropriação desse espaço, e refletem o histórico de ocupação que levou à enorme desigualdade na distribuição dos seus recursos fundiários, sejam eles públicos ou privados. A apresentação de algumas das situações verificadas nos recortes aqui destacados para a análise da inserção das terras da União na produção do espaço urbano do Recife apenas ilustram o que se pretende apontar na investigação empreendida: a dualidade entre os processos de produção e apropriação do espaço refletida nas relações entre Estado e diferentes classes sociais.

## **8 A PRODUÇÃO DO ESPAÇO EM TERRAS DA UNIÃO NA HISTÓRIA DO RECIFE**

Para compreender melhor como as terras da União participam do processo de produção do espaço na cidade do Recife, procurou-se resgatar um pouco da evolução histórica desse espaço, aproximando-se o quanto possível das condições que marcavam o período ao qual se remete a definição dos terrenos de marinha e acrescidos de marinha, ou seja, o início do século XIX, já que a referência para o traçado da Linha de Preamar Média (LPM) é o ano de 1831. Além disso, partindo da ênfase no recorte espacial que se procurou priorizar neste estudo, busca-se compreender a centralidade representada pela Ilha de Antônio Vaz e pela Baía do Pina e seus entornos, desde os primórdios da ocupação da cidade, até chegar aos dias atuais, em que tais localidades adquirem caráter estratégico nas ações e políticas de desenvolvimento urbano implementadas.

A partir da centralidade do Bairro do Recife, derivada de sua importância para a atividade portuária, verificam-se os eixos de expansão urbana convergindo para o porto, em relação aos quais as vias de transporte de cargas e circulação de pessoas (tanto férreas como rodoviárias) servem como elementos estruturadores. A atividade produtiva primária apresentou-se, portanto, por um longo período, como o principal fator de desenvolvimento econômico para a cidade e, em consequência, de importância crucial nos processos de produção do espaço. A exiguidade de espaços compostos de terra firme, nessa cidade implantada sobre relevo de baixa altitude e grandes superfícies planas, foi compensada pelo aterramento de áreas alagadas, que ao longo do tempo foi criando a grande extensão de aterros artificiais que hoje constitui parcela expressiva do território urbano. Deriva desse histórico a existência de extensas áreas de domínio da União caracterizadas como terrenos acrescidos de marinha.

A ocupação efetiva da cidade do Recife inicia-se pelo processo de urbanização conduzido no período de dominação holandesa (1630 a 1654), cuja centralidade apoiava-se na área denominada Ilha de Antônio Vaz (correspondente hoje aos bairros de Santo Antônio, São José e Ilha Joana Bezerra) e que, até então, era “[...] um vasto solo inundável, coberto de vegetação, com poucas áreas de solo firme [...]” (BERENGER, 1942, apud REYNALDO; ALVES, 2014, p. 2). Vindo a se constituir, em 1642, na capital do Império Holandês no Brasil, a Ilha de Antônio Vaz, então alcunhada de Maurícia, tem seu desenvolvimento conduzido conforme

plano urbanístico do arquiteto Pieter Post, de 1639, em expansão ao núcleo portuário centrado na área que corresponde ao atual Bairro do Recife, e a partir da comunicação com este por meio da primeira ponte construída na cidade (concluída em 1644) (REYNALDO; ALVES, 2014). É interessante pontuar também que se associa à administração de Maurício de Nassau em relação à cidade Maurícia o projeto de um bairro popular, a Nova Maurícia, onde hoje se situa o bairro de São José (ALVES, 2009). O que, para Paulo Reynaldo Alves, evidencia “[...] a separação social, caracterizada pela localização dos mais ricos num lugar, e dos pobres longe deles.” (ALVES, 2009, p. 35).

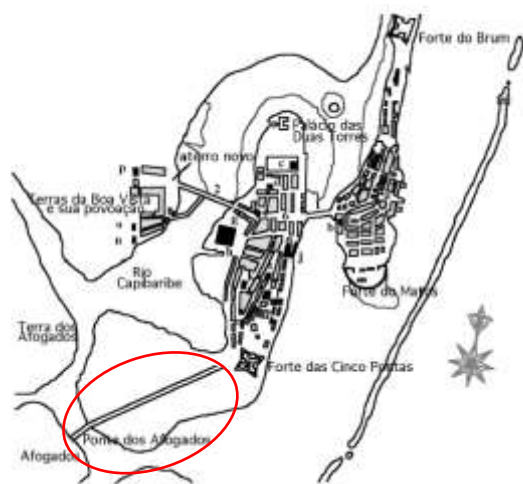


Figura 22 – Vila de Santo Antônio do Recife – 1749.  
Fonte: Loureiro e Amorim (2000) (destaque em vermelho acréscimo nosso).



Figura 23 – Mapa Axial do Recife – 1906.  
Fonte: Loureiro e Amorim (2000).



Pode-se apontar como elemento de permanência na malha urbana do Recife, herdado desde o período de ocupação holandesa, o caminho que liga atualmente o Forte das Cinco Pontas ao bairro de Afogados, ao longo do qual se situam hoje os eixos das avenidas Central e Sul, e da Rua Imperial. Segundo Paulo Reynaldo Alves (2009), durante a ocupação holandesa construiu-se uma ponte-dique que facilitava o acesso ao povoado de Afogados, estendendo-se desde o forte Fredrick-Henrici (hoje Forte das Cinco Pontas) até o povoado. Essa permanência também pode ser verificada nos mapas apresentados no artigo de Loureiro e Amorim (2000), reproduzidos acima, bem como na planta esquemática produzida pelo Grupo de Arquitetura e Urbanismo – GRAU (2003), que mostra o que seria a estrutura da cidade Maurícia sobre a base atual da cidade do Recife, na página seguinte.

Após a expulsão dos holandeses, a Ilha de Antônio Vaz dá lugar ao núcleo de ocupação portuguesa, cuja urbanização é marcada pela proeminência das instalações religiosas em meio a uma malha bastante irregular composta de ruas estreitas e tortuosas. “No início do século XIX, a Vila (de Santo Antônio do Recife) já superava a Capital (Olinda), tanto política como economicamente. Recebe as honras de cidade pela Carta Imperial de dezembro de 1823, cumprida em fevereiro de 1824.” (LOUREIRO; AMORIM, 2000, p. 30).

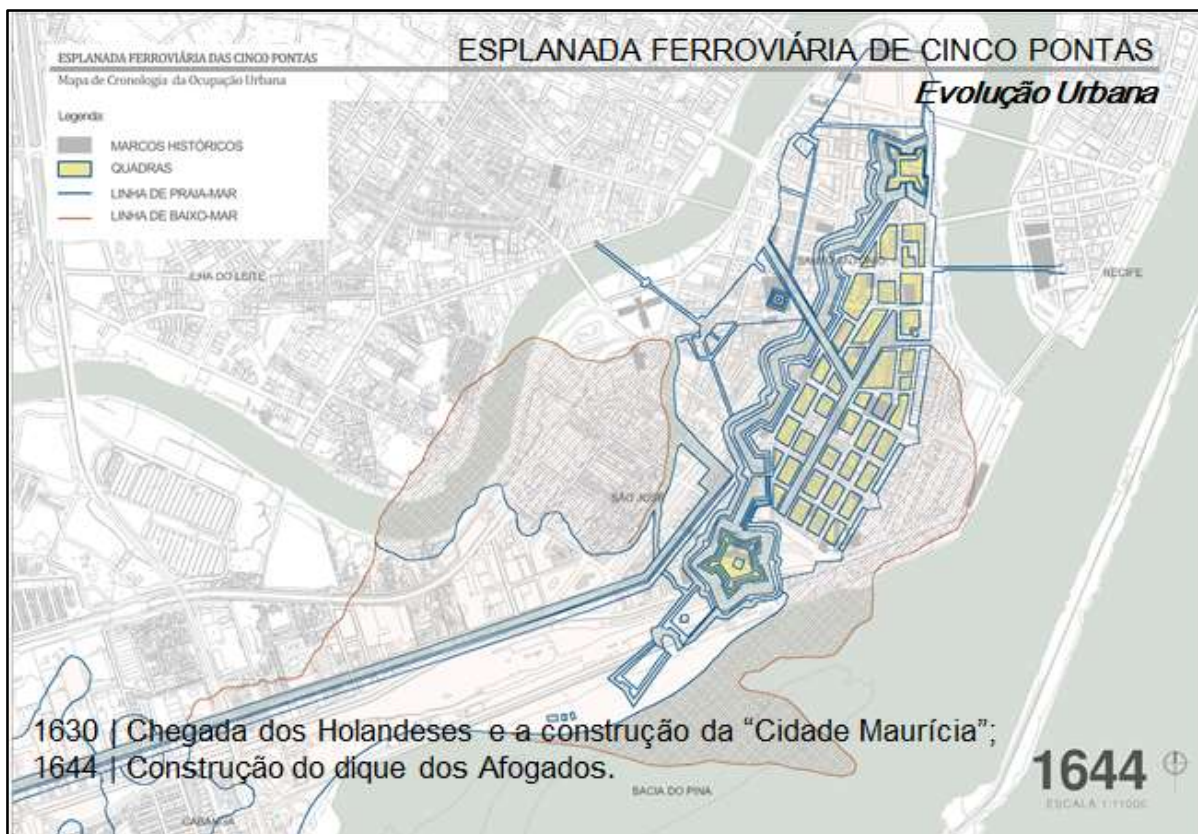


Figura 24 - Representação esquemática da ocupação holandesa sobre a Ilha de Antônio Vaz, tendo como planta de referência o mapa holandês de 1644 intitulado “A Cidade Maurícia, o Recife e os fortes circunjacentes”, de autor desconhecido, possivelmente C. B. Golijath. Fonte: GRAU, 2013.

Em 1823 a vila do Recife passou a ser cidade e, finalmente, em 1827 foi elevada à condição de capital. O crescimento da cidade está ligado ao fato da abertura dos portos às Nações Amigas, em função da chegada da família real portuguesa ao Brasil. Não se deve esquecer, que no final do século XIX a abolição da escravatura gerou um grande movimento migratório dos escravos para a cidade do Recife em busca de melhores condições de vida, surgindo então, os Mocambos. (VASCONCELOS; SÁ, 2011, p. 12).

Ressalta-se, ainda, a importância do desenvolvimento das atividades ferroviárias, por seus impactos expressivos sobre a área em destaque. Próximo ao Forte das Cinco Pontas situava-se uma das primeiras estações ferroviárias do Recife, a Estação de Cinco Pontas, inaugurada em 1858, que era atravessada pela linha Sul, ou linha Recife-Maceió, chegando a ela a Estrada Ferroviária Recife ao São Francisco, segunda ferrovia a ser aberta no Brasil (entre 1858 e 1862), que ligava Recife a Una (hoje Palmares). Em 1901, essa ferrovia passou à concessão da Great Western do Brasil Railway Co., empresa inglesa; em 1950, seu domínio passou a ser estatal, em nome da Rede Ferroviária do Nordeste, que em 1957 torna-se subsidiária da Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA), tendo sido a esta incorporada em 1975; e em 1997 foi cedida

em concessão à Companhia Ferroviária do Nordeste (CFN), tendo funcionado para o transporte de passageiros até a década de 1980.<sup>4</sup>

‘A estação central fora montada, provisoriamente, na esplanada das Cinco Pontas, velho fortim holandês, de forma pentagonal – que também teve o nome de Frederick Hendrik – porquanto era pressuposto que uma estação de tal ordem deveria ocupar um local mais próximo ao centro da cidade’ (Uma Estrada de Ferro no Nordeste, E. Pinto, 1949). Com a desativação da estação, a ferrovia para Maceió (linha Sul) passou a sair da estação Central, da antiga Central de Pernambuco. A velha estação foi, então, demolida. Cinco Pontas continuou nomeando um depósito da ferrovia<sup>5</sup>.



Figura 25 – Representação esquemática da ocupação urbana nas proximidades da Estação das Cinco Pontas, na segunda metade do século XIX, tendo como referência mapa de Emile Beringer (original de 1878, cópia publicada em 1942), sobreposta a planta atual da cidade. Fonte: GRAU, 2013.

Em estudo realizado pelo GRAU – Grupo de Arquitetura e Urbanismo (2013) sobre o potencial cultural edificado da estação ferroviária de Cinco Pontas, foram identificadas quatro fases relacionadas à implantação do Pátio Ferroviário das Cinco Pontas, que seriam: 1ª) 1851-1899, de implantação da ferrovia Recife ao São Francisco; 2ª) 1900-1939, de ampliação da ferrovia e realização do aterro do cais; 3ª) 1940-1989, de consolidação e ampliação do pátio

<sup>4</sup> Informações disponíveis em <<http://www.estacoesferroviarias.com.br/pernambuco/cincopontas.htm>>, acesso em 02/06/2014.

<sup>5</sup> Citação extraída da página acima referida.

ferroviário; e a 4ª) de 1990-hoje, de sucateamento do pátio ferroviário. O processo de produção do espaço urbano que acompanha essas diferentes fases reflete-se nas condições atuais em que se encontra o terreno, cuja importância em termos funcionais (tanto para o transporte de cargas como de passageiros) garantiu-lhe um amplo espaço dentro da cidade, em uma fase de predomínio do setor produtivo na economia urbana, e que, nos dias de hoje, tem sua relevância predominantemente atribuída ao fato de tratar-se de um grande “vazio urbano” situado em localização estratégica na cidade. O valor de uso que detinha como eixo estratégico de transportes para o desenvolvimento de atividades produtivas, reverte-se quase que absolutamente em valor de troca, quando o terreno é leiloadado pela União a um consórcio de empresas privadas, transferindo para a iniciativa do setor imobiliário os rumos de sua inserção na produção do novo espaço urbano que agora se delineia. Tal análise será mais bem desenvolvida no subcapítulo a seguir.

Embora não tenham sido localizadas informações precisas ou documentos seguros que comprovem, registra-se como vinculado à implantação da linha férrea que chegava ao centro do Recife, no final do século XIX, o início da ocupação informal da parte mais a oeste do bairro de São José (hoje Ilha Joana Bezerra), que se constituiria posteriormente no que hoje se denomina de Coque. O assentamento teria sido formado a partir do aterramento de terras alagadas situadas na proximidade da linha férrea, pelos trabalhadores que se deslocavam de municípios do interior em busca de oportunidades na capital. Em sua tese de doutorado, Alexandre Freitas (2005) cita relatos coletados junto a moradores do Coque, que confirmam que a área, originalmente revestida com vegetação de mangue e árvores frutíferas, foi sendo aterrada, a partir do final do século XIX, localizando-se as primeiras habitações em um engenho de propriedade atribuída ao Barão Correia de Araújo. O processo de ocupação mais acelerada teria ocorrido, no entanto, em duas fases posteriores: início dos anos 1940-50 e nas décadas de 1970-80. Mas, o vínculo entre a ocupação desse assentamento e o desenvolvimento das atividades ferroviárias nas proximidades do Pátio das Cinco Pontas é de tamanha relevância na memória de seus moradores, que um grupo deles, associado ao Ponto de Cultura Espaço Livre do Coque, resolveu criar o Museu da Beira da Linha do Coque, com uma proposta de exposição itinerante de vídeos que registram o relato dos moradores mais antigos do Coque sobre a história dessa ocupação.

A consolidação desse território dentro da cidade está, portanto, vinculada a um processo de produção espontânea, não planejada, do espaço, que teve como protagonistas os

próprios moradores, orientados em função de suas necessidades e dos poucos recursos disponíveis. Nesse momento, a ausência do poder público e a não reivindicação de direitos por parte dos proprietários particulares das terras<sup>6</sup>, somaram-se às circunstâncias que permitiram que a produção do espaço fosse conduzida, de forma não regular, não ordenada, informal, pela população. Uma governança urbana informal fez-se, então, propulsora do processo de produção desse espaço que, naquele momento inicial, estaria muito mais vinculado à finalidade de espaço de reprodução da vida, com a hegemonia dos valores de uso sobre os valores de troca. Processo esse que não se restringe ao assentamento do Coque. A instalação de grande contingente de população pobre nas proximidades de estruturas vinculadas ao setor produtivo, principalmente nos trechos que impunham maiores dificuldades à ocupação formal, foi responsável por grande parte do crescimento da cidade.

No final do século XIX, a cidade continuava tendo sua concentração urbana nos bairros do Recife, Santo Antônio, São José e parte da Boa Vista. Em 1830, existiam 16 engenhos de açúcar no Recife, que se uniam ao porto através de caminhos que percorriam as terras sólidas divisoras de águas. Esses caminhos consolidaram-se como sistema viário da cidade e ao longo deles começava a dar-se uma ocupação suburbana dirigida longitudinalmente para Afogados, ocupando o aterro do dique holandês, hoje Rua Imperial [...] (ALVES, 2009, p. 49).

O Recife do século XIX possuía apenas três áreas de ocupação mais densa (os bairros do Recife, de Santo Antônio e São José), em torno das quais predominava uma extensa ocupação dispersa. A partir do início do século XX, “intensificam-se os fenômenos de mobilidade intraurbana em função da reorganização funcional dos espaços: incrementa-se a transposição de residências às novas áreas periféricas e valoriza-se a concentração do trabalho e do lazer nos bairros do Recife, Santo Antônio e São José.” (ALVES, 2009, p. 48). Ao longo das décadas de 1930 a 1950, as áreas mais dispersas da cidade foram passando por processos de parcelamento do solo, a partir da aprovação de loteamentos, que se estendiam em camadas sucessivas em torno do centro e ao longo das principais avenidas que ligavam as áreas de produção agrícola (os engenhos) ao porto (REYNALDO; ALVES, 2014).

A área física dos três bairros expande-se com a abertura de ruas em áreas conquistadas de aterros sobre rios e mangues. A partir da segunda metade do século, a ocupação ganha áreas às margens do Capibaribe, como consequência da construção de pontes e da implantação do serviço de transportes

---

<sup>6</sup> A referência a proprietários particulares nesse caso está relacionada aos detentores de direitos sobre a propriedade pública da terra, em função da existência de contratos de aforamento entre a União e esses particulares.

urbanos. Os antigos engenhos são parcelados em chácaras que, por sua vez, se transformam em casas de veraneio e, posteriormente, em morada permanente, constituindo, hoje, os tradicionais bairros da cidade (LOUREIRO; AMORIM, 2000, p. 31).

Por outro lado, a expansão do tecido urbano no sentido sul daria vez à ocupação da margem oposta à área central na Bacia do Pina, quando se inicia a formação dos bairros do Pina, Boa Viagem e, posteriormente, Brasília Teimosa, na região também alagada originalmente, denominada de Ilha do Nogueira. Segundo Alves (2009), em plano de 1855, de Mamede Ferreira, já aparece a Ilha do Nogueira, que seria unida pela ponte do Pina.

Com a construção de uma ponte que unia o Cabanga à Ilha do Nogueira, em 1915, abria-se caminho para a expansão para o sul e para a futura ocupação de Boa Viagem, onde existia uma simples colônia de pescadores. Entre 1922 e 1926, durante a administração de Sérgio Loreto, governador do Estado, foi construída uma avenida de 5 quilômetros à beira-mar em Boa Viagem. Em 1925, foi implantada uma linha urbana de bonde, que partia de Santo Antônio e se estendia até os limites da área. Tais obras constituíram as infraestruturas necessárias para que Boa Viagem se transformasse em área de construção de segunda residência da classe mais rica [...] A Praia do Pina, situada entre o Cabanga e Boa Viagem, não foi ocupada imediatamente. Estava pouco valorizada por causa da poluição e o mau cheiro desprendido do sistema de esgotamento sanitário, que desembocava no mar, justo naquela praia. Cabanga estava já pouco valorizada e, inclusive, com poucas construções por causa dos incômodos que provocavam o trem e a depuradora do sistema de saneamento ali instalada. Esta zona foi ocupada por armazéns que serviam para a distribuição dos produtos transportados pelo trem. (ALVES, 2009, p. 58-59).

Nessa área próxima às margens do rio e também do mar, “conquistada” inicialmente como espaço de moradia da população de baixa renda (e, até os dias de hoje, em grande parte consolidada como tal), são implantadas também grandes estruturas construtivas em extensas faixas de terra, que posteriormente (mais recentemente) passam a ser vistas como importantes reservas de solo urbano. É o caso, por exemplo, do terreno que abrigou a Fábrica da Bacardi e que hoje dá lugar ao Shopping Riomar. Essa dinâmica de instalação de grandes equipamentos é precedida da atuação do poder público na provisão da infraestrutura necessária à adequação da área a novos usos, como relata Alves (2009, p. 62):

Na realidade, houve todo um conjunto de obras anteriores que determinaram a expansão da cidade naquela direção. Foi no governo de Sérgio Loreto (1922-1926) que se construíram a Avenida Cabanga (hoje Saturnino de Brito), a Avenida Ligação (hoje Antônio de Góes), a Avenida Beira-Mar e antiga Ponte do Pina, chamada Ponte do Saneamento. O saneamento da área se fez com a retificação do rio Jordão, a instalação da rede de esgoto e de abaste-

cimento de água, as obras de fornecimento de energia elétrica e de iluminação pública e a implantação de uma rede de transporte por bonde. Foi a conquista de um território a ser incorporado à cidade.

Além dessas obras, Alves (2009) cita a realização de um grande aterro na área chamada Cais do Areal, na década de 1930, e a aquisição de terras para a instalação da Rádio *Station* do Pina, nos anos 1940's. E, em 1953, é construída a Ponte Agamenon Magalhães, paralela à antiga Ponte do Pina. O bairro de Boa Viagem despontaria como área de primeira residência (tendo sido inicialmente caracterizado como área de veraneio) apenas a partir da década de 1950, consolidando-se como ocupação urbana na década de 1970.

A transação imobiliária que leva à instalação da Fábrica da Bacardi na grande gleba de terras da União hoje ocupada pelo Shopping Riomar ocorre na década de 1950, por meio da transferência onerosa do domínio útil em favor da firma RON BACARDI S/A, realizada em 11 de agosto de 1959, conforme informações constantes no processo administrativo da SPU de nº 10480.027074/85-81. O terreno, com área total em torno de 16ha, teria sido desmembrado do lugar denominado "Encanta Moça" (denominação conferida a uma Zona Especial de Interesse Social – ZEIS – ainda hoje, localizada nas proximidades). Segundo consta no processo da SPU, havia um aforamento datado de 12 de abril de 1928, em nome de Francisco de Paula Mendonça Pereira que, abrangendo inclusive áreas alagadas, referia-se a um terreno de 238.150m<sup>2</sup>. Este terreno, no entanto, teria sido parcelado e vendido em partes de tamanhos diversos ao longo dos anos. E após algumas transações entre particulares, o aforamento de parte da área é registrado em nome da Bacardi, que durante o período em que ocupava a área foi gradativamente adquirindo novas porções de terras nas proximidades – muitas delas associadas a um loteamento implantado na localidade Encanta Moça.

Em 29/03/2005 é registrada a Escritura Pública que transfere os terrenos da Bacardi-Martini do Brasil para a sociedade PMPAR S/A, referentes às matrículas: 87.734, 87.735, 87.736, 87.737, 87.738, 87.739, 87.740, 87.741, 87.742, 87.743, 87.744, 87.745, 87.746. Algumas sob regime de aforamento, outras sob regime de ocupação, perfazendo uma área total de 236.222,13m<sup>2</sup>. A PMPAR S/A, que tem como diretor-presidente um dos empresários de maior expressão na cidade do Recife, o senhor João Carlos Paes Mendonça, daria início posteriormente à construção do Shopping Riomar, numa gleba de 202.710,70m<sup>2</sup> toda de propriedade da União, caracterizada como terrenos de marinha e acrescidos de marinha. Em 2011,

os imóveis que perfaziam esse terreno foram unificados sob um mesmo registro patrimonial, de nº 2531.0123428-00, em nome da empresa RIOMAR SHOPPING S/A.

Já em 2012, ocorre uma cisão do patrimônio da empresa Riomar Shopping S/A, que divide parte da sua “propriedade” (quer dizer, de seus direitos de aforamento) sobre as terras da União entre outras duas empresas: a NE300 Participações S/A e a NE400 Participações S/A, representadas na esfera jurídica patrimonial da NE400 Participações LTDA, que adquirem o domínio sobre a fração ideal de 7,9019% do terreno. Isso em janeiro de 2012. Já em maio do mesmo ano, a NE 400 realiza uma permuta com a MD PE Condomínio Empresarial LTDA (vinculada à construtora Moura Dubeux), repassando para esta a parte ideal de 5,0804% do terreno, em troca de serviços na área de construção civil. Posteriormente, a área total de 202.710,70m<sup>2</sup> foi fracionada em 1.094 registros patrimoniais no âmbito cadastral da SPU, divididos entre os responsáveis: Riomar Shopping S/A; MD PE Condomínio Empresarial LTDA; e NE400 Participações, a pedido dos mesmos.

Todas essas transações entre particulares envolvendo as terras da União, especialmente as mais recentes, que conferem um caráter de financeirização ao patrimônio, revelam a livre incorporação dos bens públicos ao mercado imobiliário privado, restando como retorno aos cofres públicos por tais destinações a arrecadação das taxas devidas, dirigidas de forma genérica ao Orçamento Geral da União.

Retomando-se, no entanto, o resgate histórico da ocupação dessas áreas no Recife, o que se pretende salientar, na verdade, é a vinculação existente entre os processos de produção do espaço relacionados aos ciclos econômicos, como foi o caso da fase de industrialização que marcou a consolidação de grandes estruturas urbanas numa área central da cidade ainda no século XX, e os processos de ocupação informal de grandes áreas situadas nas proximidades dessas estruturas por parte da população pobre da cidade, ou de migrantes, à procura de oportunidades de trabalho. Alves (2009, p. 53) explica essa vinculação:

O processo de industrialização do setor açucareiro, iniciado no final do século XIX, as secas que afetaram o setor rural, sendo decisivas as de 1915 e 1919, e o processo de industrialização experimentado na cidade motivam uma grande migração de população ‘expulsa’ do campo ou em busca de empregos nas fábricas que se pretendiam instalar, o que supõe absorver um grande contingente. O processo de industrialização não deu a resposta esperada. Sem emprego, essa população começa a ocupar as áreas menos valorizadas, isto é, os mangues e as encostas dos morros. Tal migração torna mais densa a população, que chega a ser a maior do país, em 1960, com 3.814,52 habitantes por km<sup>2</sup>. Recife passa de 113.106 habitantes, em 1900, a 238.843 em 1920, apresentando um crescimento de 111,17%. Em 1940, havia 348.424



habitantes, com um crescimento de 35,8% e, em 1950, 524.682, com um crescimento de 58,0%.

Nos dias de hoje, em que o mercado imobiliário (associado ao financeiro) adquire primazia no desenvolvimento da economia globalizada apoiada na acumulação urbana, os grandes “vazios” urbanos representados pelas estruturas que se impuseram no espaço produzido do passado, despontam como áreas de interesse para empreendimentos privados que possam extrair o máximo de aproveitamento lucrativo dos mesmos. E o poder público, em várias esferas, tem atuado no apoio, e muitas vezes até no incentivo, a esses processos. Por outro lado, as áreas ocupadas pela população pobre da cidade permanecem em condições de instabilidade jurídica e precariedade construtiva, mantendo-se nas regiões valorizadas da cidade mediante contínuas lutas de resistência e reivindicação de direitos. E ao não apresentar soluções substanciais para a melhoria das condições de habitabilidade na maioria dessas ocupações, o poder público continua por cultivar a política do clientelismo e do apelo popular, mediante promessas de ações concretas, que dificilmente saem do discurso.

Para Paulo Reynaldo Alves (2009, p. 15):

O tecido urbano do Recife revela os conflitos sociais que o caracterizam, a aplicação do conteúdo das leis urbanísticas que anteciparam, desde o final do século XIX, a configuração da cidade e a busca de maiores lucros por parte do setor imobiliário e dos proprietários de terra. Esses conflitos sociais estão representados, em parte, pela distribuição espacial dos investimentos públicos e pelo estoque de terra infraestruturada e sem utilização.

Os conflitos em torno da produção do espaço urbano no Recife, muitas vezes reduzidos no debate político local, ganham em alguns momentos maior destaque nas lutas encaminhadas por representantes da sociedade civil, trazendo à tona as reivindicações em prol do direito à cidade. Mais recentemente, duas situações observadas na cidade podem ser apontadas como exemplares de momentos como esses: as lutas contra ações de remoção de moradias do assentamento habitacional de baixa renda denominado Coque, provocadas por processos de “desapropriação” conduzidos pelo próprio poder público para a implantação de obras de infraestrutura urbana; e a mobilização social em contestação ao projeto Novo Recife, encaminhado por um consórcio de empresas privadas para ser implantado no terreno da União que correspondera ao Pátio Ferroviário das Cinco Pontas, no Cais José Estelita. Nesses dois casos, é possível observar com maior nitidez como atuam os agentes envolvidos na produção do espaço sobre as terras da União e como eles se relacionam em torno de arranjos de governança urbana. É o que se passa a analisar nos capítulos seguintes.

## 9 PRODUÇÃO E APROPRIAÇÃO DO ESPAÇO URBANO NO COQUE

Formado a partir do aterramento de áreas alagadas da cidade do Recife, pela ocupação de terras situadas na proximidade da linha férrea por trabalhadores que se deslocavam de municípios do interior em busca de oportunidades na capital, o assentamento do Coque ocupa hoje uma área central na cidade, de grande valorização imobiliária e, ao mesmo tempo, de relevante fragilidade socioambiental. Além disso, é totalmente constituído por terras da União, em função de se caracterizar como terreno acrescido de marinha.



Figura 26 – Foto de Satélite extraída do Google Earth, com sobreposição de linhas de representação da Linha de Preamar Médio – LPM de 1831 (em verde) e da Linha Limite de Terrenos de Marinha (em amarelo), entre as quais se situam os terrenos de marinha (faixa de 33 metros). A partir da LPM de 1831 em direção ao mar, situam-se os terrenos acrescidos de marinha, classificação na qual se inclui toda a área do Coque. A poligonal vermelha com preenchimento em amarelo ilustra a delimitação mais utilizada do Coque, que coincide com os limites atuais da Zona Especial de Interesse Social – ZEIS Coque, estabelecida pela Lei de Uso e Ocupação do Solo do Recife (Lei 16.176/1996).

Fonte: Produção própria a partir de dados da SPU-PE sobre imagem extraída do Google Earth.

O Coque está situado em localização privilegiada na cidade do Recife: próxima ao centro comercial tradicional e à orla marítima de Boa Viagem; às margens do principal rio que banha a cidade, o Rio Capibaribe; ao lado da área conhecida como “polo médico”, por con-

centrar as maiores e mais avançadas instalações médico-hospitalares do Norte-Nordeste (considerado o 2º maior do Brasil); tangenciada por um eixo estratégico na circulação da cidade na continuação da Avenida Gov. Agamenon Magalhães em direção aos bairros litorâneos; e tendo instalado dentro dela o Terminal Integrado Joana Bezerra (por onde circulam linhas do transporte público metropolitano, de ônibus e metrô, e que está sendo adequado ao sistema de BRT, por meio de obras de mobilidade urbana vinculadas à realização da Copa do Mundo FIFA 2014).

Tal localização estratégica na cidade, somada à vulnerabilidade da condição de irregularidade fundiária em que se encontra o assentamento, apresenta-se como fator de indução à gradativa expulsão dos moradores, em função dos diversos interesses e projetos que emergem com a proposição de outros usos para a área. A integridade do assentamento tem sido afetada, ao longo de décadas, por diversas intervenções do poder público, tendo sido também ameaçada por algumas tentativas de iniciativa privada. Levantamento das associações representantes dos moradores indica uma sucessão de processos de remoção de moradores do Coque que, desde a década de 1960, vêm reduzindo a área ocupada para habitação, havendo a estimativa de 51% de redução da área original.

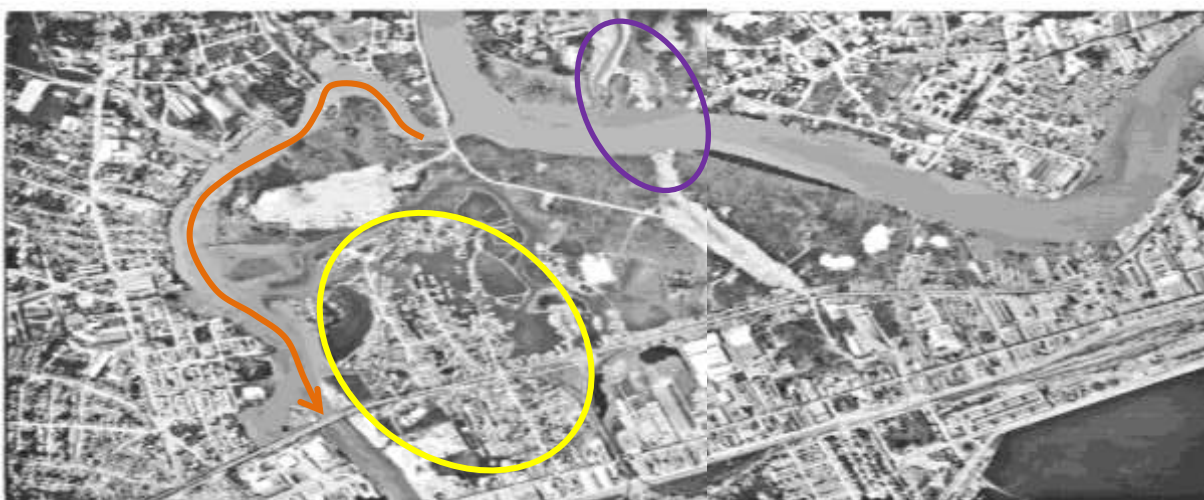


Figura 27 – Ortofotocarta produzida a partir de foto aérea de 1974, pela Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife (FIDEM), Governo do Estado de Pernambuco.

Fonte: Obtida em apresentação do Seminário de Pós-Graduação II do MDU sobre o Coque.

Na imagem acima é possível identificar: o núcleo da ocupação principal do Coque na década de 1970 (circunscrito em amarelo) – trecho da ortofotocarta que aparece ampliado na figura seguinte –; o traçado original do braço morto do Capibaribe, contornando a Ilha do Zeca (em laranja) – que é retificado posteriormente, separando a Ilha do Zeca da Ilha Joana Bezerra,

como pode ser visto na figura 29 –; e a ausência da ligação da Ilha Joana Bezerra com a Av. Gov. Agamenon Magalhães (em roxo), quando ainda não existia a ponte que hoje a conecta à Rua Papa João Paulo II.



Figura 28 – Foto da ortofotocarta ilustrada na figura anterior (foto aérea produzida em 1974), em que se observa a ocupação inicial do Coque, sobre área alagada. Fonte: Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife, Governo do Estado de Pernambuco, obtida na SPU/PE.

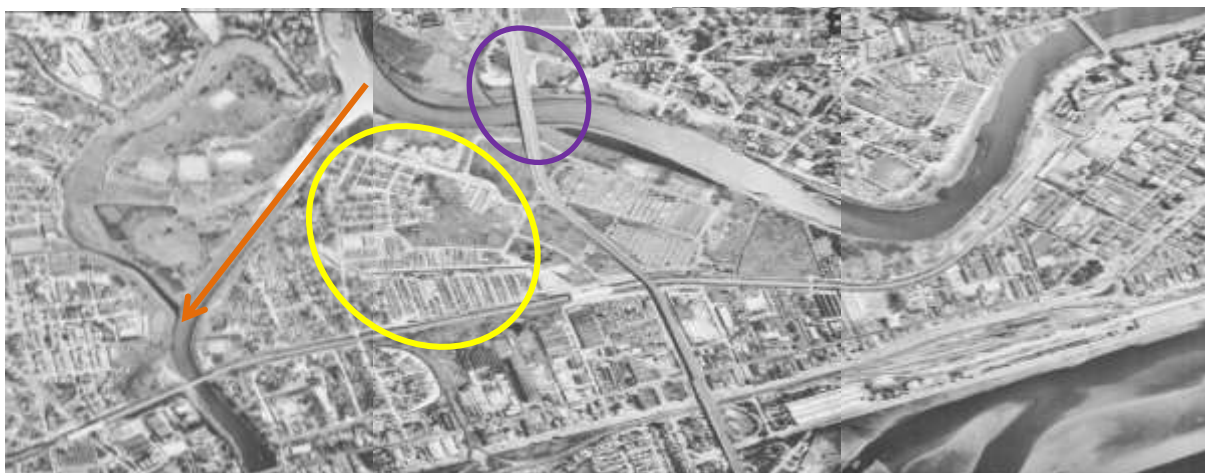


Figura 29 - Ortofotocarta produzida a partir de foto aérea de 1980, pela Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife (FIDEM), Governo do Estado de Pernambuco. Fonte: Obtida em apresentação do Seminário de Pós-Graduação II do MDU sobre o Coque.

Na figura acima foram destacados: em laranja – o braço morto do Capibaribe após retificação; em amarelo – o assentamento do Coque após obras de urbanização, que o consolidam na área ocupada; e em roxo – a ponte que conecta a Ilha Joana Bezerra à Av. Gov. Agamenon Magalhães. Notam-se, já em 1980, significativas alterações no espaço físico em relação à imagem anterior, de 1974, efetuadas em grande parte por ação do poder público.

À medida que a cidade crescia, adensava-se e aproximava-se cada vez mais da área, que aos poucos se tornava também mais urbanizada, crescendo proporcionalmente o interesse público e privado sobre a mesma. E o argumento da necessidade de terrenos para a implantação de obras públicas de interesse para toda a cidade, como a do Terminal Integrado Joana Bezerra, tornava-se recorrente na condução de processos de remoção de famílias, atrelados não raramente à completa expulsão dos moradores do assentamento que ajudaram a construir. As ameaças impulsionam, por outro lado, a organização social em torno da luta pela moradia e pela legalização da posse da terra. Muitas disputas são geradas e a resistência da população é fortalecida. E, em alguns casos, as políticas públicas são conduzidas no sentido de consolidar a habitação da população de baixa renda na área, com a construção de moradias por parte do Poder Público. Esse momento ilustra bem a constituição de um território de luta pelo direito à cidade e de uma relação específica entre a população e o poder público, que no embate de forças caminha para a resolução de conflitos por meio de políticas públicas de produção de habitação e consolidação do espaço de moradia. Ao promover o reassentamento da população que deveria ser removida da área, para garantir a execução de projetos de interesse público, em terrenos contíguos, dentro do perímetro hoje delimitado como Coque, o poder público reafirma a consolidação desse território e sua destinação para as famílias de baixa renda, contrariando, em parte, o sentido de informalidade que ele possuía. Apesar do papel propulsor da luta social sobre esse processo, percebe-se nesse momento de produção do espaço, uma condução de governança de formato mais tradicional, vinculada à coordenação de políticas públicas por parte do Estado, e na qual, os valores de uso parecem ainda imperar sobre os valores de troca.

Em outro momento, nomeadamente nas décadas de 1980 e 1990, a luta pela permanência nas áreas ocupadas por assentamentos informais na cidade do Recife conquistou um importante avanço, estendendo seu poder de alcance para o ambiente institucional, ao ser promulgada, a partir de iniciativa popular, a lei que constituía e protegia as Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, em 1983. Posteriormente, os espaços institucionais de proteção do direito à moradia no Recife ganham reforço com a aprovação da Lei que estabelece o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social – PREZEIS (Lei 14.947/1987) e cria o Fórum e o Fundo do PREZEIS. Avanços esses consolidados na legislação atualmente vigente. É o momento em que a produção do espaço nessas áreas, o Coque incluso, passa a ser tratada

em instrumentos jurídicos, concebidos com o intuito de garantir direitos à população de menor renda e frear as ameaças à sua expulsão dos espaços valorizados na cidade.

A área onde está situado o Coque foi objeto também de políticas públicas que articulavam os governos federal, estadual e municipal em relação à destinação das terras da União em que o assentamento estava implantado visando à consolidação de sua finalidade como moradia para a população de baixa renda. O episódio, tratado muitas vezes como uma lenda, costuma ser referido pelos moradores locais como a doação das terras do Coque para sua população por meio de um ato do Presidente da República à época, João Figueiredo. A visita do presidente ao Recife, em 1981, particularmente à área de Brasília Teimosa, teria sido marcada por manifestações por parte de moradores do Coque, que reivindicavam a legalização de suas posses nas terras que ocupavam – a voz dos moradores ganhou espaço em matéria do Diário de Pernambuco de 20.08.1981, intitulada “Favelados cobram promessa de Figueiredo” (VASCONCELLOS, 2011).

O registro processual de como essa articulação entre os poderes federal e locais se deu ajuda a compreender melhor essa história. Foram consultados os processos administrativos de nº 4078-019012-20 e nº 4078-019011-49, referentes ao Coque e Joana Bezerra, dos quais se pôde extrair o seguinte entendimento. A área hoje ocupada pelo assentamento do Coque, incluindo a Ilha do Zeca – que antes da retificação do braço morto do Capibaribe constituía parte da ocupação do Coque, de forma integrada com a Ilha Joana Bezerra –, encontrava-se praticamente toda loteada na década de 1960, tendo sido dividido o “Loteamento Joana Bezerra”, em 1963, entre ESTEVÃO CAVALCANTI de ALBUQUERQUE (com 5/32 da área) e TERRENOS e CONSTRUÇÕES S/A (com 27/32), conforme consta em Escritura Pública. Em 1979, a Prefeitura do Recife solicita a transferência do domínio útil das áreas da União situadas às margens do Rio Capibaribe, tendo em vista a implementação do projeto de regularização do “Vale do Capibaribe”, de forma a permitir “a transferência subsequente aos atuais ocupantes, também a título gratuito, após obras de urbanização” – além das áreas compreendidas nas margens do Capibaribe, a solicitação estende-se a Brasília Teimosa e Coque/Joana Bezerra (Ofício nº 569/79 – GP, de 02 de julho de 1979, assinado pelo então prefeito Gustavo Krause). A Portaria Nº 740, de 20 de setembro de 1979, assinada pelo Ministro de Estado da Fazenda, Karlos Rischbieter, autoriza a cessão, sob o regime de aforamento, ao Município de Recife do terreno de 134ha (cuja delimitação aparece desenhada em amarelo na figura 30), destinado à execução de projeto urbanístico, no prazo de 5 anos, a contar da assinatura. O contrato de

cessão da área foi celebrado entre a União e o Município do Recife em 05 de outubro de 1979, com prazo de cinco anos para execução do projeto urbanístico ao qual foi destinado, e registrado perante o Registro Geral de Imóveis, sob o nº L-2-F-O-R-1-20310/248, em 24 de março de 1980, na matrícula 20.310.



Figura 30 – Ilustração da área objeto do contrato de cessão celebrado entre a União e o Município do Recife em 1979 (contornada em amarelo), com a indicação de elementos significativos nela inseridos. Fonte: Material de divulgação do III Workshop Internacional de Desenho Urbano AA/UFPE, realizado de 26 de junho a 05 de julho de 2013, em parceria com o Ministério das Cidades, a Secretaria do Patrimônio da União, Prefeitura Municipal do Recife e Governo do Estado de Pernambuco.

Ocorre, no entanto, que o contrato faz uma ressalva à área cedida, por esta se encontrar à época parcialmente ocupada por terceiros e aforada, nos seguintes termos da cláusula quarta: “[...] não se incluindo, porém nessa cessão, os terrenos já aforados a terceiros, ficando assente em consequência, que caberá ao outorgado cessionário [o Município do Recife] promover, querendo e às suas expensas, as desapropriações necessárias, na forma da lei”. Ou seja, estavam sendo cedidas apenas as terras livres da área de 134ha, porém sem uma delimitação estabelecida dessas terras. Para regularizar a posse da terra em nome dos ocupantes de baixa renda do Coque, a Prefeitura do Recife teria que promover a desapropriação

do domínio útil dos terrenos aforados a terceiros, pagando-lhes as indenizações devidas. E para isso, precisaria obter da SPU o levantamento dos aforamentos existentes. O que, aparentemente, nunca foi concluído. Em 29/08/1980, por meio do Ofício nº 229/80 – GP, a Prefeitura solicita informar, por certidão, quais as áreas e respectivos titulares que deverão ser indenizados pelo Município, referindo-se conjuntamente às áreas de Brasília Teimosa e Coque, mas não consta resposta a esse ofício no processo. Em 22/01/1981, o Ofício 229 é reiterado pelo Ofício Nº 26/81 – GP, acrescentando à justificativa de brevidade no atendimento “as pressões sociais que estão surgindo em decorrência da demora na titulação das posses dos moradores locais, objetivo maior dos Contratos de Cessão acima referidos”. Consta no processo apenas Ofício da SPU, de 06/11/1981, ao Chefe da Secretaria de Assuntos Jurídicos da Prefeitura da Cidade do Recife informando quais processos estariam no nome de URAQUITAN BEZERRA LEITE no Loteamento Joana Bezerra, não havendo relação explícita entre este ofício e os pedidos de informação anteriores da Prefeitura.

Ainda em 1981, a Prefeitura realiza alguns desmembramentos em relação à área total cedida pela União, comunicando à SPU tal ato e solicitando a expedição de alvarás, autorizando a transferência do domínio útil das áreas respectivas. Mas também não consta no processo resposta da SPU, apenas ofício de 23/02/1983, informando sobre a dispensa de pagamento de foros e laudêmos quando os adquirentes forem Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios.

Como o prazo para a execução do projeto urbanístico previsto no contrato era de cinco anos contados da data da assinatura, em 30/08/1984, a Prefeitura do Recife, representada pelo prefeito à época, Joaquim Francisco de Freitas Cavalcanti, envia o Ofício Nº 749/84 – GP, solicitando a prorrogação dos efeitos dos contratos de aforamento das áreas de Brasília Teimosa e Coque/Joana Bezerra, por período não inferior a cinco anos. Essa prorrogação foi concedida, conforme Portaria Nº 447, de 13 de dezembro de 1984, para cumprimento do encargo previsto na portaria anterior, de execução do projeto urbanístico. Sabe-se que durante esse período grande parte da área sofreu melhoramentos urbanísticos e habitacionais, mas até os dias atuais, no entanto, o assentamento ainda se caracteriza pela precariedade habitacional, carência de infraestrutura e de equipamentos e serviços urbanos, não tendo havido avanço no processo de titulação das famílias, no intuito de garantir-lhes a segurança jurídica da posse de seus imóveis e sua inserção formal no processo de produção do espaço.



Com o crescimento da cidade e o desenvolvimento de territórios estratégicos no entorno do Coque (Ilha Joana Bezerra, Ilha do Leite, Polo Médico, Fórum Judicial, sede da AACD), as áreas remanescentes de moradia da população de baixa renda passam a se situar encrustadas nos eixos de valorização imobiliária da cidade, levando à fragilização dos mecanismos de proteção de seus direitos. Um exemplo emblemático do tipo de ameaças aos direitos conquistados pela população do Coque, promovidas pelo próprio poder público, foi o plano de instalação de um Polo Jurídico dentro da área definida como Zona Especial de Interesse Social, a partir da criação de uma Operação Urbana Consorciada em uma das últimas reservas de área livre que a comunidade tinha para seu lazer (conforme Lei Municipal nº 17.645/2010 que aprova o Plano da Operação Urbana Consorciada Joana Bezerra). Em relação a essa perspectiva de transformação de parte da área do Coque em um complexo de instalações públicas e privadas vinculadas ao funcionamento do Poder Judiciário, o Instituto das Cidades Engenheiro Pelópidas Silveira (vinculado à Prefeitura do Recife) chegou a elaborar estudos com base nos parâmetros construtivos indicados pela lei (figuras a seguir).



Figura 31 – Estudo elaborado pelo Instituto da Cidade na perspectiva de instalação do Polo Jurídico.  
Fonte: Apresentação produzida pelo Instituto Pelópidas Silveira, disponível na página do mesmo.



Figura 32 – Plano de massa elaborado pelo Instituto da Cidade para o Polo Jurídico Joana Bezerra.  
Fonte: Apresentação produzida pelo Instituto Pelópidas Silveira, disponível na página do mesmo.

Em oposição ao plano proposto, no entanto, diversas entidades do Coque uniram-se e aliaram-se a entidades não diretamente vinculadas ao assentamento, para protestar contra as investidas do poder público que ameaçavam a integridade do território conquistado pelos moradores, numa mobilização de resistência que, realizada no dia 04 de agosto de 2013, ficou conhecida com Coque (R)Existe.



Figura 33 – Imagem do evento realizado no dia 04 de agosto de 2013, que ficou conhecido como Coque (R)Existe, durante momento de meditação coletiva na passarela de pedestres sobre a Rua Papa João Paulo II. Crédito: Cecília Urioste.

Após o evento do dia 04/08, no entanto, o nome passou a ser vinculado a um movimento de luta em defesa do direito à moradia, não apenas no Coque como em outras localidades da Região Metropolitana do Recife, tendo sido organizados vários protestos e manifestações públicas contrárias a ações do poder público e da iniciativa privada que prejudicassem direta ou indiretamente os moradores do local.

A implementação da Operação Urbana Consorciada para a instalação do Polo Jurídico Joana Bezerra chegou a avançar ao ponto de ser destinada parte da área inserida no perímetro da ZEIS Coque por parte da Prefeitura do Recife à Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), que lá construiu um muro equipado com câmeras de vigilância e pintado com o símbolo da entidade (figura abaixo). Apesar de não haver respaldo legal para tal destinação – a Prefeitura não poderia ceder o terreno que pertence à União, sem a prévia anuência da SPU, o que não havia acontecido – o



Figura 34 – Imagem da área cedida pela Prefeitura do Recife à OAB, dentro da ZEIS Coque. Fonte: <http://m.ne10.uol.com.br/canal/cotidiano/grande-recife/noticia/2013/09/11/destino-de-terreno-no-coque-nao-pode-se-restringir-a-simples-votacao-diz-urbanista-441786>, acesso em 12/09/13.

muro, e junto com ele a ameaça de instalação do Polo Jurídico na área permaneceram por um longo período, até que em setembro de 2013, após diversos atos de mobilização e protesto realizados em nome do movimento Coque (R) Existe, foi definido um outro destino para as instalações da entidade, mediante doação de um prédio por parte do Governo Estadual, situado no Bairro do Recife.

A possibilidade de instalação do Polo Jurídico na área, ao menos em conformidade com o que vinha sendo proposto na Lei nº 17.645/2010, encontra-se hoje afastada, em virtude da caducidade do prazo determinado na mesma (que era de 2 anos, contados a partir de 2010). Além disso, o posicionamento do Governo do Estado e da Prefeitura Municipal em relação às ações a serem implementadas no assentamento do Coque mudou drasticamente a partir do dia 12 de setembro de 2013, quando foram anunciados diversos projetos de interesse social a serem instalados no local (uma Unidade de Pronto-Atendimento – Upinha Dia, um conjunto habitacional para 280 moradias, uma Estação Governo Presente/Compaz, a instalação do primeiro Fórum Recife Participa e a requalificação de ruas e do campo de futebol). A ocasião também serviu para anunciar a suspensão dos processos de desapropriação que

pairavam sobre 58 imóveis do assentamento, em função da execução de obras de mobilidade urbana no bojo dos preparativos para a Copa do Mundo FIFA de 2014, com a justificativa de adequação do sistema viário às exigências de transporte público que o megaevento requeria – mais especificamente à instalação de linhas e terminais de BRT<sup>1</sup>.

Mas as ameaças à permanência da população no local não deixaram de existir, visto que outros projetos executados com o propósito de melhorar as condições de habitabilidade no próprio assentamento, têm sido conduzidos de forma equivocada pelo poder público, como é o caso da requalificação urbanística do Canal Ibiporã, que ao promover desapropriações dentro de uma ZEIS, com o pagamento de valores de indenização referentes aos materiais empregados nas benfeitorias, deixam de reconhecer o direito legítimo de moradia conquistado pelos moradores, impulsionando a expulsão dos mesmos, e incentivando a ampliação dos espaços de ocupação irregular. Casos como o da Sr<sup>a</sup>. Maria Grináuria, que aos 87 anos, recebeu uma indenização de 4 mil reais da Prefeitura do Recife para desocupar o barraco em que morava, em função das obras de urbanização do canal, demonstram o nível de atentado contra a dignidade humana a que chegam tais ações. Essa situação foi ilustrada na capa da revista Radis, da Fundação Oswaldo Cruz, de junho de 2013 (figura ao lado) e denunciada, junto a outras, pelo movimento Coque (R)Existe ao Ministério Público Estadual, tendo tido o acompanhamento do mesmo desde então.



Figura 35 – Capa da Revista Radis, da Fundação Oswaldo Cruz, de junho de 2013.  
Fonte: [www.ensp.fiocruz.br/radis](http://www.ensp.fiocruz.br/radis).

O que se observa nessas circunstâncias é que a própria atuação do poder público, na implementação de suas políticas, afasta-se do que rege a legislação de proteção aos direitos fundamentais dos indivíduos e ignora as garantias institucionalizadas de tratamento especial para as famílias em condições de precariedade habitacional, que teriam, por lei, adquirido

<sup>1</sup> Sigla em inglês da denominação utilizada para referir-se a um sistema de transporte rodoviário de fluxo mais rápido (*Bus Rapid Transport*).

direitos sobre o espaço que ocuparam, contrariando frontalmente o Direito e, mais ainda, o ideal de direito à cidade. Ao tomar-se como critério de indenização aos ocupantes da área, o valor dos materiais que compõem a benfeitoria que construíram, com a justificativa de não se poder reconhecer a posse ilegal da terra, o poder público reduz ao valor de troca absoluto o valor de uso concernente ao espaço de reprodução da vida que ali se estabelece. Fica, então, no ar a pergunta da capa da revista: “Onde ficam as pessoas?”.

## **10 DISPUTA PELO DIREITO À CIDADE NO PÁTIO FERROVIÁRIO DAS CINCO PONTAS**

A situação resumida no subcapítulo 4.1, envolvendo o terreno de propriedade da União situado no Cais José Estelita, é bastante ilustrativa de como os elementos trazidos para análise na presente pesquisa relacionam-se mutuamente e ganham expressão em torno de um trecho de espaço urbano específico, que permite um estudo mais aproximado, aprofundado e minucioso da temática. O fragmento de terras da União delimitado pela área conhecida como Pátio das Cinco Pontas tem sido inserido no processo de produção do espaço urbano da cidade do Recife de diferentes formas, ao longo de sua história, em função de diferentes direcionamentos de forças em prol de modelos de desenvolvimento diversos, em contextos de determinadas conjunturas de governança mais ou menos articuladas ao ideário do direito à cidade. E hoje se configura como território de disputa explícita entre interesses diversos, o que coloca em questionamento o posicionamento do Estado no que se refere às relações de dominação que permeiam o debate sobre o urbano. À destinação da área para um projeto de cunho empreendedor, conduzido de forma centralizada na atuação da iniciativa privada, contrapõem-se os desejos de uma requalificação do espaço urbano orientada para o usufruto mais amplo e integrado de toda a população.

Para uma compreensão mais abrangente dessa questão, pode-se partir da condição em que esse fragmento de espaço se encontra nos dias atuais, herdada da trajetória percorrida pelo próprio desenvolvimento territorial da cidade, que faz com que ele se constitua em um grande “vazio urbano”, localizado em região central, contemplado por atributos paisagísticos significativos (por ser frente d’água e estar inserido no sítio histórico da cidade), e próximo a área de crescente valorização imobiliária. A importância que essa área desempenhou no início da expansão do tecido urbano da cidade (século XIX), como eixo de integração do centro histórico (que concentrava as funções de comércio, serviços, instituições públicas e zona portuária) às regiões sul e oeste do município e do próprio estado, garantiu-lhe a reserva dessa grande extensão de terras para o desenvolvimento do transporte ferroviário. A circulação de produtos entre os centros de produção, geralmente situados em outros municípios mais a oeste do estado e o Porto do Recife era a finalidade prioritária dos investimentos ali aplicados e justificava o isolamento que se fazia entre esse trecho e o restante da cidade. A

propriedade estatal da terra e das benfeitorias necessárias ao bom desempenho do transporte ferroviário justificava-se pela necessidade de cumprimento de uma função pública, que embora beneficiasse mais diretamente os grandes produtores, garantindo a circulação de seus produtos para serem comercializados, atendia ao interesse público mais amplo de propiciar as condições infraestruturais para o desenvolvimento da economia. Tratava-se, pois, de uma conjuntura de governança clássica, em que o Estado atua em sua função típica de provedor de infraestrutura e garantidor da ordem econômica.

Até chegar aos dias atuais, as atividades portuárias foram sendo gradativamente deslocadas da área central da cidade em direção a um novo polo de distribuição e desenvolvimento econômico criado com a construção do Porto de Suape, ao sul do estado. E aos poucos a utilização do trecho em referência como eixo de transporte de mercadorias para o porto foi perdendo significado e relevância, junto com o gradativo desmantelamento e sucateamento do patrimônio ferroviário do país. O Pátio das Cinco Pontas tornou-se uma área praticamente abandonada, com suas edificações submetidas a um contínuo processo de degradação, o que se reflete nas condições de ambiência do seu entorno urbano, que não favorecem o uso público e o convívio coletivo, estando relegado a local de passagem quase que exclusivamente de automóveis, apesar do belo caminho de pedestres recuperado por obras da Prefeitura Municipal, em 1997, ao longo das margens da Bacia do Pina. Segundo Sandra Nunes (2013, p. 11), essa intervenção já havia sido realizada dentro da perspectiva de planejamento estratégico, com foco sobre a imagem da cidade: “Foi recuperada a estrutura do cais, construído um passeio público e realizada a pintura das fachadas dos velhos armazéns existentes.”

Tais condições, por outro lado, propiciaram que a área fosse considerada de grande potencial para investimentos públicos e privados (estes notadamente), inseridos em planos que visavam à revitalização ou à requalificação urbana da área central do Recife. Esse trecho da cidade passa, então, a ser considerado como área de grande potencial de renovação em planos estratégicos elaborados com uma perspectiva de desenvolvimento mais ampla e uma área de abrangência maior, como é o caso do Projeto Capital (1999) e do Plano do Complexo Turístico Cultural Recife-Olinda (2003). Como consequência do Projeto Capital foi instituída a Lei Municipal nº 16.550/2000, que cria a Área Temporária de Reurbanização do Cais José Estelita, medindo 15,62 hectares, para a qual o Poder Executivo teria que elaborar em 120 dias um plano urbanístico, sem o qual ficariam suspensos os processos de aprovação de projetos para a área. Já o Plano do Complexo Turístico Cultural Recife-Olinda tratava o Pátio das Cinco

Pontas como zona de intervenção visando à requalificação urbanística, socioambiental, econômica, turística e cultural, a partir da implementação de operações urbanas consorciadas, que, com a parceria da iniciativa privada, propiciassem recursos financeiros para fortalecer as outras áreas de atuação do plano, incluindo a reurbanização das áreas de baixa renda localizadas na área de abrangência do complexo.

As margens da Bacia do Pina configuraram-se, pois, já há mais de uma década, em território estratégico para o desenvolvimento de grandes projetos urbanísticos, constituindo-se os vazios urbanos nela ainda existentes em verdadeiras “moedas de troca” nas negociações de parceria entre o setor público e a iniciativa privada. Teoricamente, a autorização de um maior aproveitamento construtivo para essas áreas seria oferecida como atrativo aos investimentos da iniciativa privada, e os recursos públicos provenientes desses investimentos seriam revertidos em obras que beneficiassem a coletividade, devido à requalificação do espaço urbano de entorno.

Administrativamente, no entanto, os planos estratégicos elaborados com esse intuito não foram levados adiante, sendo desarticuladas, junto com eles, as instâncias de gestão que seriam criadas especificamente para acompanhar sua implementação. Não foi instituída operação urbana consorciada para a área do Pátio das Cinco Pontas, nem elaborado o plano urbanístico previsto em lei. A área seguiu sendo de propriedade pública, mantendo-se isolada do entorno e subutilizada, porém com grande potencial construtivo, segundo a legislação de uso e ocupação do solo à época vigente. Uma verdadeira reserva de solo urbano à espera do momento e da ocasião oportunos para ser transformada, tendo-se a perspectiva do seu máximo aproveitamento.

Com o arrefecimento das atividades ferroviárias e o desmantelamento do patrimônio existente, a manutenção dos grandes pátios e terrenos livres sob a propriedade estatal já não fazia mais sentido. E o processo de liquidação da Rede Ferroviária Federal S. A. (RFFSA), iniciado a partir da promulgação do Decreto nº 3.277/1999, caminhava nesse sentido. A extinção da RFFSA, em 2007, seria o estopim desse processo, sendo a lei que o regulamentou – a Lei Federal nº 11.483/2007 – o principal parâmetro orientador das ações do poder público em relação ao patrimônio imobiliário e ferroviário deixado pela empresa. Inicia-se em 2007, pois, o processo de inventariança da extinta RFFSA, assumindo a União o papel de sua sucessora nos direitos, obrigações e ações judiciais.



Segundo Relatório de Gestão da Inventariança da extinta RFFSA (2009, p. 2): “Por força do processo de desestatização da extinta RFFSA, seus ativos foram classificados em ‘bens operacionais’ (arrendados às concessionárias de transporte ferroviário de carga) e ‘bens não-operacionais’ (demais ativos não arrendados).”. Enquanto os primeiros ficaram sob a guarda e manutenção das empresas arrendatárias, os últimos passaram a incorporar os bens de propriedade da União. O artigo 2º da referida lei, em seu inciso II, determina que, a partir de 22 de janeiro de 2007, “os bens imóveis da extinta RFFSA ficam transferidos para a União, ressalvado o disposto nos incisos I e IV do *caput* do art. 8º desta Lei.”<sup>2</sup>.

E a Secretaria do Patrimônio da União (SPU), como órgão responsável pela administração dos bens imóveis da União recebe diversas atribuições em função disso. Uma delas, estabelecida no parágrafo 2º do artigo 6º, é a de indicar dentre os imóveis incorporados à União aqueles a serem vendidos com o objetivo de integralizar os recursos destinados ao Fundo Contingente da extinta RFFSA (FC). Este, instituído pelo Art. 5º da mesma Lei, destina-se a concentrar recursos para o pagamento das despesas assumidas pela União como sucessora da extinta RFFSA, devendo atingir o limite de um bilhão de reais em valores provenientes da venda dos imóveis não operacionais (Art. 6º, inciso II). Ou seja, ao assumir a administração dos bens imóveis não operacionais incorporados à União por extinção da RFFSA, a Secretaria do Patrimônio da União assumiu também o compromisso de avançar na integralização do FC, por meio da venda de alguns desses imóveis – notadamente aqueles que oferecessem maiores condições de rentabilidade. Ocorre, no entanto, que grande parte dos imóveis incorporados ao Patrimônio da União não possuem grande potencial de retorno financeiro em caso de venda e, em muitos casos, encontravam-se já ocupados para outras finalidades – seja em função de acordos formais ou informais estabelecidos pela RFFSA quando administrava tais imóveis, seja em função de ocupação informal (não consentida) de alguns. Para esse conjunto de bens, especificamente, a atuação da SPU assemelhar-se-ia àquela que promove em relação à maioria dos demais bens que constituem o Patrimônio da União: esses bens precisariam ser identificados e caracterizados (em seus limites e confrontações, por exemplo), incorporados oficialmente ao Patrimônio da União por meio de registro em cartório (ação dificultada muitas

---

<sup>2</sup> Tais incisos tratam da propriedade dos bens móveis e imóveis operacionais da extinta RFFSA, que pela Lei ficam transferidos ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT, bem como dos bens imóveis não operacionais que forem considerados necessários para a constituição de uma reserva técnica destinada à expansão e ao aumento da capacidade de prestação do serviço público de transporte ferroviário.

vezes por não haver registro anterior em nome da RFFSA), cadastrados nos sistemas de controle da SPU, e destinados para a finalidade que melhor atenda à função socioambiental da propriedade. Nesse sentido, os artigos 12, 13 e 14 da Lei estabelecem procedimentos para a aquisição, por venda, pelos ocupantes de baixa renda dos imóveis não-operacionais residenciais oriundos da extinta RFFSA (situação em que se enquadram as vilas ferroviárias, por exemplo). Os demais imóveis seriam inseridos nas condições estabelecidas na legislação que dispõe sobre o Patrimônio da União (podendo, portanto, serem enquadrados em programas de regularização fundiária de interesse social, por exemplo), desde que assegurada a integralização do Fundo Contingente no limite de um bilhão de reais, referente aos recursos oriundos da venda de imóveis não operacionais (parágrafo 4º do artigo 6º). Ou seja, fica clara a prioridade determinada pela Lei nº 11.483/2007 em transformar o patrimônio imobiliário herdado da extinta RFFSA em recursos financeiros capazes de saldar as dívidas públicas existentes. Os bens imóveis são tratados, desse modo, muito mais como recursos públicos capitalizáveis – priorizando-se seu valor de troca, portanto – do que como espaços com inserções específicas no processo de desenvolvimento urbano, em função do valor de uso que lhes é atribuído. Esse tratamento conferido pela legislação de forma generalizada a todos os bens imóveis que foram incorporados pela União em função da extinção da RFFSA pode ser mais bem observado no caso específico que se refere à destinação do Pátio das Cinco Pontas, no Cais José Estelita, aqui abordado.

A inclusão da área denominada de “Cinco Pontas” entre os bens a serem leiloados para a captação de recursos destinados ao Fundo Contingente foi formalizada pela SPU por meio da Portaria MP/SPU/nº 282, de 21/09/2007. Na lista de imóveis assim indicados, a área aparece descrita como “parcela não operacional do terreno do pátio BP 1044001 – parcela 1 com 100.026,98m<sup>2</sup> do total de 156.210,31m<sup>2</sup>”<sup>3</sup>. Estas áreas, porém, não correspondem aos valores considerados no processo de alienação do terreno via leilão, havendo divergências em várias partes do processo administrativo da SPU que trata desse assunto, quanto às reais dimensões dessas duas partes do terreno: operacional e não operacional. Os dados levados oficialmente a leilão referem-se à alienação da área não operacional de 101.754,27m<sup>2</sup>, como parte do terreno com área total de 157.410,00m<sup>2</sup>; informações essas emitidas em ofício do Escritório Regional Recife da RFFSA em liquidação, de 29/03/2001, dirigido ao Coordenador

---

<sup>3</sup> Informação extraída do processo administrativo da SPU nº 04962.004913/2011-49.

de Gerenciamento de Contratos de Arrendamento (no Rio de Janeiro), conforme consta no processo administrativo da SPU nº 04962.004913/2011-49. Junta-se a esse ofício Laudo de Avaliação da Caixa Econômica Federal, que aponta como valores mínimo, médio e máximo para o imóvel, respectivamente: R\$ 27.361.821,00; R\$ 32.436.336,00 e; R\$ 38.452.521,00 (em 2001). E, nele, consta a seguinte observação:

No terreno existem edificações em forma de galpões de armazenagem e outras pequenas benfeitorias, que não foram consideradas para efeito da presente avaliação por estarem em desacordo com a vocação atual do terreno e o seu melhor e máximo aproveitamento. Segundo a Lei Municipal de Uso e Ocupação do Solo Urbano do Recife, o terreno está encravado no zoneamento ZR-4, onde o coeficiente de utilização é 4,0.

A exclusão das edificações existentes no terreno para o cálculo do valor do imóvel é repetida em todas as demais avaliações realizadas no decorrer do processo de alienação do terreno, apesar de apresentar-se tanto no Edital de Leilão, como no Recibo e Ata de Leilão, a seguinte descrição do imóvel: “Terreno com 101.754,27m<sup>2</sup>, contendo edificações em forma de galpões de armazenagem e outras pequenas benfeitorias”.

Consta também no processo a Certidão nº 580/85, expedida em 03/10/1985 pela Delegacia do S.P.U.-PE, com o seguinte teor:

Em cumprimento ao despacho exarado no requerimento do Processo nº 0480-008.981/83 – DSPU-PE, CERTIFICO de ordem do Senhor Delegado do Serviço do Patrimônio da União em Pernambuco, para fins de Direito, que o Terreno Nacional nº 292, denominado de Esplanada Ferroviária de Cinco Pontas, com área de **157.410,00m<sup>2</sup>**, localizado no bairro de São José, nesta cidade, anteriormente concedido em Aforamento Perpétuo e Gratuito, com isenção do pagamento do respectivo foro, à ESTRADA DE FERRO DO RECIFE AO SÃO FRANCISCO, pela então Presidência da Província de Pernambuco para construção da estação terminal daquela extinta estrada-de-ferro, atual ferroviária de Cinco Pontas, foi averbado nesta Delegacia em data de 21 de outubro de 1983, em nome da RÊDE FERROVIÁRIA FEDERAL S/A - RFFSA, tendo em vista a Lei nº 3.115, de 16 de março de 1957, que determinou a transformação das empresas ferroviárias da União em sociedades por ações e, autorizou a constituição da mencionada RÊDE FERROVIÁRIA FEDERAL S/A - RFFSA, incorporando ao seu patrimônio todo o acervo das estradas-de-ferro de propriedade da União. (grifo nosso)

A presença desses documentos nos processos administrativos da SPU evidencia que a área tratada como propriedade da RFFSA e incorporada ao Patrimônio da União devido à extinção da empresa, na verdade, sempre se constituiu em bem da União, em função de se tratar de terreno acrescido de marinha. Era apenas o seu domínio útil, ou seja, a parte da

propriedade concedida em aforamento (correspondente a 83% do domínio pleno), que pertencia à RFFSA e retornou ao domínio da União, com a extinção da rede. E por se tratarem os terrenos acrescidos de marinha de bens inalienáveis, somente o seu domínio útil poderia ter sido posto à venda no leilão que arrecadaria recursos para o Fundo Contingente. Porém, por algum desencontro de informações e, possivelmente, em função da celeridade com que o leilão foi realizado, não foi isso o que aconteceu.

O terreno foi levado a leilão, em 03 de outubro de 2008, como se fosse passível de alienação plena, como se o que estivesse sendo vendido pela União fosse o domínio pleno da propriedade, já que ele não foi descrito como terreno acrescido de marinha no edital do leilão (publicado no Diário Oficial da União de 18 de setembro de 2008) e nem foi feita referência à transferência apenas do domínio útil nessa transação. Ao ser celebrado o contrato de compra e venda entre a Caixa Econômica Federal, representando a União, como proprietária do imóvel, e o consórcio Novo Recife Empreendimentos Ltda., o imóvel é descrito como terreno de área total de 101.754,27m<sup>2</sup>, associado à “matrícula nº 72.257 do 1º Ofício de Imóveis da Comarca de Recife/PE, correspondente a área de 63.835,56m<sup>2</sup> e posse da área restante de 37.918,71.”. Ocorre que a área de 63.835,56m<sup>2</sup> aparece associada a outra matrícula de imóvel da RFFSA (a de nº 60.973) no processo administrativo da SPU já citado, referindo-se a “Área do domínio útil do terreno de marinha nº 261, situada no lugar Cabanga, bairro de São José [...]”; aparentemente, outro imóvel. Na cláusula segunda desse contrato afirma-se a venda do “domínio útil do imóvel”, sendo essa a única referência (indireta) à manutenção do vínculo da propriedade com a União, relativa à parcela do domínio direto não alienada. Esse contrato possui data de 19 de dezembro de 2008.

Em 05 de abril de 2010, no entanto, as partes interessadas assinam um instrumento de rratificação de compra e venda, em que se corrige a descrição do imóvel constante da cláusula primeira, que passa a ter o seguinte teor (grifo nosso):

DO IMÓVEL – Terreno de área total de 101.754,27m<sup>2</sup>, proveniente de área não operacional da extinta Rede Ferroviária Federal S.A. – RFFSA, denominado Esplanada Ferroviária de Cinco Pontas, **constituído por terreno de marinha**, situado na Avenida Engenheiro José Estelita, s/n.º, Bairro de São José, Recife/PE, foi incorporado ao Patrimônio da UNIÃO, conforme Processo n.º 04962.002921/2009-36, estando regularmente registrado em nome da União no 1º Cartório de Registro de Imóveis de Recife, sob a matrícula n.º 97.426, em 18/11/2009, conforme certidão nº 011/2010, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Secretaria do Patrimônio da União).

Ou seja, são corrigidas as informações relativas à natureza do terreno, afirmando ser “de marinha”, e à matrícula do imóvel. Esta última, aberta em data posterior à realização do leilão, partindo-se do princípio de que não haveria registro anterior. Além disso, modifica-se a cláusula terceira do contrato, acrescentando-lhe um parágrafo único com a finalidade de deixar clara a situação do imóvel (grifo original):

PARÁGRAFO ÚNICO – De acordo com a Certidão nº 011/2010, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Secretaria do Patrimônio da União): *“A União transfere o Domínio útil do terreno de marinha, permanecendo com a propriedade do Domínio Direto; Que, sem prejuízo das demais obrigações legais, o adquirente, pela aquisição do domínio útil do terreno de marinha do imóvel, assume a condição de Foreiro, ficando sujeito a: 1-a) **PAGAMENTO DE FORO ANUAL**, em importância equivalente a 0,6% (seis por cento) [sic] do valor do Domínio Pleno do terreno de marinha o qual será atualizado anualmente na forma do Art. 101 do Decreto-Lei n.º 9.760, de 5 de setembro de 1946, com redação dada pela Lei n.º 7.450, de 23 de dezembro de 1985, a ser cobrado na forma e condições previstas em Portaria do Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão; 1-b) **PAGAMENTO DE LAUDÊMIO**, em valor equivalente a 5% (cinco por cento) sobre o valor do Domínio Pleno do terreno de marinha e das benfeitorias, nas transferências onerosas entre vivos, que vierem a ocorrer, **excluindo esta que ora se faz**, do Domínio útil do terreno da União, bem assim sobre a cessão de direitos a ele relativo, nos termos do Art. 3º do Decreto-Lei n.º 2.398, de 21 de dezembro de 1987; 2) **PENA DE CADUCIDADE DO AFORAMENTO**, caso ocorra inadimplência no pagamento do foro por três anos consecutivos ou quatro anos intercalados, conforme o disposto no Parágrafo Único do Art. 101, do Decreto-Lei n.º 9.760/46, com a redação que lhe foi dada pela Lei n.º 9.636/98; 3) **NULIDADE DA TRANSMISSÃO DO DOMÍNIO ÚTIL** do terreno, realizada sem o prévio assentimento da Secretaria do Patrimônio da União.*

A certidão de registro do imóvel referente a essa nova matrícula (de nº 97.426) oferece os indicativos de como se deu o processo. Nela a área total do terreno, a localização e a descrição do seu perímetro são apresentadas em conformidade com o leilão realizado. Isso porque ela se refere a uma matrícula aberta em 18 de novembro de 2009, que registra o imóvel em nome da “UNIÃO FEDERAL”, com base no Termo de Incorporação lavrado pela Superintendência do Patrimônio da União em Pernambuco, não havendo registro anterior. No processo administrativo da Superintendência do Patrimônio da União em Pernambuco (SPU/PE) nº 04962.002921/2009-36, que trata justamente da regularização do imóvel em nome da adquirente (motivado por requerimento da mesma – em nome da Moura Dubeux Engenharia), verifica-se que a SPU/PE solicitou a certidão de propriedade do terreno ao 1º Cartório, em 02 de julho de 2009. Informando não ter identificado registro anterior relativo ao imóvel con-

forme descrito – acredita-se, aqui, na grande probabilidade de existência de registros anteriores com descrições diferentes da informada – o cartório procede ao registro em nome da União, em 18 de novembro de 2009, sob a matrícula nº 97.426.

O que parece ter ocorrido para se chegar a essa situação é que, tendo a SPU/PE consultado o 1º Cartório a respeito de registro de imóvel com uma identificação bastante detalhada do mesmo (tamanho, endereço e limitações), a resposta emitida pelo cartório é de que não há registro para aquele imóvel. A SPU/PE, então, partindo dessa informação e da condição do imóvel que teria pertencido à extinta RFFSA e passaria à propriedade da União por força da Lei nº 11.483/2007, procede à incorporação do imóvel em nome da União, mediante a abertura de uma nova matrícula. Aparentemente, no entanto, nesse momento do processo não se havia atentado ainda para o fato de se tratar de terreno acrescido de marinha. Tanto é que consta na certidão de inteiro teor do imóvel a averbação registrada em 28 de maio de 2010, que altera a natureza jurídica da fração ideal de terreno, atestando tratar-se de terreno de marinha sob o regime de aforamento (com base na Certidão nº 011/2010, expedida pela SPU/PE, em 26/01/2010). Na mesma data são registrados na matrícula do imóvel: o título de compra e venda, a alienação fiduciária e o instrumento de rerratificação.

O procedimento adotado parece ter contribuído sobremaneira para agilizar o processo de regularização do imóvel em nome da empresa adquirente, porém não parece o mais apropriado, visto não ter ficado claro se realmente não havia qualquer registro anterior referente ao terreno ou parte dele (a resposta emitida pelo cartório parece condicionada à forma como foi feita a consulta). Além disso, pode-se questionar o fato de ter sido registrada a parte do terreno considerada não operacional de forma independente, sem ter havido um processo de desmembramento desta em relação à área total do terreno.

Sem entrar no mérito da legalidade desse processo, o que se observa pela trajetória dos fatos é que tanto a administração pública quanto as empresas do setor privado tinham interesse em dar maior celeridade aos trâmites, e garantir a efetividade da transação. Verifica-se, então, uma nítida junção de forças entre poder público e setor privado em torno da destinação de uma propriedade pública para fins de implantação de um empreendimento privado, que em função do tamanho e da importância estratégica da área a que se refere implica em um grande impacto para toda a cidade, interferindo a seu modo na condução do desenvolvimento urbano do Recife.

Logo após a aquisição do terreno (em outubro de 2008), o consórcio Novo Recife deu início ao processo de licenciamento do empreendimento Novo Recife nas instâncias municipais – protocolado em 25 de novembro de 2008 – o que garantiu o enquadramento do projeto nos parâmetros de ocupação da legislação vigente para a área à época – que, na ausência de outra regulamentação, consistia na Lei de Uso e Ocupação do Solo da Cidade do Recife (Lei Municipal nº 16.176/1996). Ressalte-se, porém, que, naquele mesmo ano havia sido aprovado o atual Plano Diretor Municipal (Lei nº 17.511), que entraria em vigor no mês seguinte (em 29 de dezembro de 2008), com parâmetros mais restritivos para a área. Estudo realizado pelo Movimento Ocupe Estelita calcula que se o projeto Novo Recife estivesse sujeito aos parâmetros construtivos do novo Plano Diretor, que considera o terreno como uma das “áreas com potencialidades paisagísticas, físico-estruturais, culturais e econômicas para implantação de projetos especiais” (Art. 193), o empreendimento só poderia ter uma área construída máxima de 133.120,31m<sup>2</sup> e 1866 vagas de estacionamento, em contraponto aos 354.987,51m<sup>2</sup> e 4978 vagas permitidos pela Lei nº 16.176/1996, que define a área como Zona de Urbanização Preferencial.

O processo de licenciamento do projeto perante as instâncias municipais, estaduais e federais competentes é cercado de controvérsias, tendo sido questionado em duas Ações Cíveis Públicas, uma promovida por parte do Ministério Público Federal (Ação Nº 0001291-34.2013.4.05.8300), e a outra pelo Ministério Público de Pernambuco (Ação Nº 0195410-28.2012.8.17.001), além de três ações populares. Os questionamentos abrangem desde o processo de alienação do terreno por meio do leilão, em relação ao qual recaem denúncias quanto à divulgação realizada e as informações técnicas prestadas sobre o imóvel; passando pelo não atendimento a requisitos formais necessários ao licenciamento, como a aprovação prévia do parcelamento da área e a ausência de pareceres técnicos de órgãos como IPHAN, DNIT e ANTT; chegando-se a quesitos mais caros ao direito urbanístico, preconizados pelo Estatuto da Cidade, como a ausência de Estudo de Impacto Ambiental e de Estudo de Impacto de Vizinhança, além de falhas graves no processo de consulta e participação popular no âmbito do Conselho de Desenvolvimento Urbano Municipal.

Todas essas polêmicas envolvendo o projeto Novo Recife tornaram-se alvo de um grande processo de mobilização social, liderado pelo grupo denominado “Direitos Urbanos”, que atingiu nos dias de hoje expressão em nível nacional, envolvendo extenso número de ati-

vistas, intelectuais, artistas e cidadãos comuns em torno da reivindicação de abertura do processo de negociação sobre os destinos desse importante trecho da cidade com toda a população. Além da legalidade dos trâmites, questiona-se a verticalização e a privatização exacerbadas do projeto Novo Recife, propondo-se uma solução que respeite a integridade da paisagem local, que tenha maior integração com os espaços de uso público e que propicie oportunidades para as populações de baixa renda que residem nos arredores do local.

No embate político que se estabeleceu em torno do futuro desejado para essa área, parece ficar clara a junção de forças entre poder público e setor privado de um lado, e diversas representações da sociedade civil de outro. Nessa disputa, o controle do poder político, econômico e midiático, de um lado, é utilizado como força de contraposição à mobilização informal, que se dá principalmente por meio de redes sociais da internet, cujo maior recurso é a informação e o discurso ideológico. A chamada dos ativistas à identificação das pessoas com um problema relacionado à cidade é a principal linha de condução das ações, sendo o lema do “direito à cidade” a expressão máxima desse poder de unificação que reúne pessoas de diferentes origens e contextos em torno de uma causa coletiva.

A ocupação de fato do terreno do Pátio Ferroviário sob forma de acampamento, que teve início na noite do dia 21 de maio de 2014, quando se iniciou a demolição dos galpões de açúcar por parte do Consórcio Novo Recife, foi desfeita com base em uma Ação de Reintegração de Posse conduzida de forma violenta pela Polícia Militar de Pernambuco no dia 17 de junho de 2014. O que ampliou ainda mais a repercussão do movimento. Houve, também, ao longo desse processo, momentos de tentativa de conciliação dos conflitos por parte da Prefeitura Municipal, que vem realizando diversas reuniões com representantes de diferentes organizações sociais para debater o assunto. E para algumas dessas reuniões são convidados os representantes do movimento Ocupe Estelita e do Consórcio Novo Recife. O último evento realizado nessa linha de atuação foi uma Audiência Pública convocada para o dia 17 de julho de 2014, na qual representantes da Prefeitura apresentaram uma proposta de formulação de diretrizes urbanísticas para a área denominada de “Ilha de Antônio Vaz”, a ser submetida a consulta pública. Como a metodologia de consulta, participação e negociação aplicada pela Prefeitura não segue parâmetros legalmente instituídos, caracterizando-se mais como livre iniciativa da gestão municipal, não se sabe ao certo como o processo será conduzido desse ponto em diante. Atualmente, o movimento Ocupe Estelita continua em plena atividade, divulgando os argumentos de seu protesto nas redes sociais e realizando eventos culturais em



locais públicos da cidade, tendo em vista ampliar ainda mais a adesão da população. O Consórcio Novo Recife, por seu turno, investe em propagandas em defesa do projeto veiculadas nos principais canais televisivos em horário nobre, tendo como *slogan* a ideia de que “o Novo Recife é bom pra cidade”.



Figura 36 – Imagem do acampamento instalado dentro do Pátio Ferroviário do Cais José Estelita. Fonte: <http://www.ebc.com.br/cidadania/galeria/imagens/2014/06/ocupe-estelita-apos-mobilizacao-prefeitura-suspende-alvara-de>, acesso em 30/07/2014.



Figura 37 – Imagem da ação de reintegração de posse contra o acampamento do Movimento Ocupe Estelita no terreno do Pátio Ferroviário do Cais José Estelita, ocorrida em 17/07/2014. Fonte: <http://www.folhape.com.br/cms/opencms/folhape/pt/cotidiano/noticias/arqs/2014/06/0198.html>

Entende-se, nesse sentido, que a referência a um ideal de democracia urbana, refletido na expressão do “direito à cidade”, torna-se elemento de força disputando espaço na conjuntura de governança urbana que se fecha a uma participação efetiva da sociedade, demonstrando ser capaz de interferir no modo como o processo de produção do espaço urbano é conduzido. Os resultados efetivos dessa luta ainda não podem ser avaliados, mas a expressividade que ela obteve nos últimos dias já pode ser verificada e certamente será lembrada como importante episódio da história política do Recife e de Pernambuco.

Este caso parece demonstrar um amadurecimento da sociedade civil em sua relação com o Estado e um movimento no sentido da reivindicação de mais espaço político para as classes não hegemônicas na conjuntura de governança urbana que se coloca à frente da condução dos processos de produção do espaço urbano no Recife, com vistas a que se insira no debate público a discussão em torno do modelo de desenvolvimento que se pretenda perseguir. O fato de tratar-se de terras públicas pode não ter vinculação direta com esse movimento de engrandecimento da sociedade civil em suas lutas pelo direito à cidade, mas acrescenta a ele um elemento de fortalecimento na reivindicação de legitimidade conferida ao público em geral de se posicionar como agente interessado no assunto. E, nesse sentido, enaltecer o significado de domínio público que deve ser atribuído a esse patrimônio, mais do que de recurso estatal ou de propriedade privada do Estado, pode assumir papel relevante no decurso desse processo.

## SÍNTESE CONCLUSIVA

Retomemos o caminho trilhado aqui, para dele tirarmos possíveis conclusões.

Na primeira parte, percorremos o referencial teórico-metodológico utilizado na pesquisa. Não se tratava de apontar o “estado da arte” da temática estudada – demonstrar o que já foi produzido sobre o assunto na área do conhecimento em que nos situamos. Até porque, creio que o processo de construção do conhecimento nas Ciências Humanas não segue essa lógica linear (tijolo por tijolo) que caracteriza outros ramos do saber, como as Ciências Biológicas, as Exatas, Engenharias e outros. Estes possuem caráter intrinsecamente fragmentário. Quando partimos da premissa da busca pela totalidade como princípio epistemológico, tentar enquadrar o conhecimento produzido nos padrões formais dessa lógica é quase um “enganar-se a si mesmo”, um “fazer de conta” que se está trabalhando dentro de uma “cientificidade” (racional, neutra, verificável, comprovável, etc.) que garanta validade ao produto. Então, não havia sentido em aplicar esse tipo de procedimento aqui.

Mas é claro que não partimos de um olhar ingênuo, puro, despido de julgamentos ou concepções avaliativas para examinar a realidade tal qual ela é. Se é que seja possível fazê-lo quando o que entendemos por realidade situa-se muito mais no âmbito das relações e dos processos humanos (sociais), do que da materialidade concreta, absoluta. Harvey adota esse princípio já em uma de suas primeiras obras, “A justiça social e a cidade” (de abordagem mais quantitativa), em que coloca que: “Para Marx, o ato de observar é o ato de avaliação e separá-los é forçar uma distinção na prática humana que não existe na realidade.” (HARVEY, 1980, p. 6, grifo do autor). Até porque a consciência que temos da realidade que nos cerca é moldada não apenas pela condição em que nos encontramos dentro dessa realidade (e nesse sentido, a consciência residiria muito mais na esfera do inconsciente), mas também pela elaboração crítica que sobre ela desenvolvemos, por meio do processo filosófico próprio de cada ser humano, como intelectual que é. Essa visão baseia-se na dialética entre consciência e condição humana, trazida à discussão particularmente por Gramsci.

Do referencial teórico sobre a relação entre Estado e sociedade, sobre o processo de produção do espaço urbano e o seu reverso – o direito à cidade – e sobre política, políticas públicas e governança urbana, extraímos o constructo do qual foi moldada a lente utilizada na investigação do objeto empírico de pesquisa – as terras da União – esquematizado a seguir.



A partir dessa dicotomia entre perspectivas ideológicas que se colocam em disputa no que se refere ao pensamento sobre o urbano, podemos compreender como as relações estabelecidas entre Estado e sociedade no que se refere ao tratamento conferido às terras da União refletem-se em diferentes resultados de produção e apropriação do espaço, revelando os conflitos de classe inerentes ao modo de regulação dominante em nossa sociedade. Se de um lado evidencia-se o quadro geral no qual funciona a produção capitalista do espaço, sua lógica condutora e seus objetivos determinantes, de outro, apresenta-se uma visão idealizada do que seria um modo de produção do espaço não capitalista, baseado na concepção utópica de uma condução verdadeiramente democrática do desenvolvimento urbano, orientada para a satisfação do bem-estar coletivo. É preciso ter a clareza, no entanto, do papel que o Estado desempenha na representação de interesses divergentes em nossa sociedade. Ao articular-se às classes dominantes da estrutura socioeconômica, o Estado assume o compromisso de fazer prosperar a produtividade e lucratividade capitalistas, em benefício da apropriação privativa

dos resultados do trabalho coletivo. O que, no espaço urbano, expressa-se pela produção do espaço abstrato, tratado como mercadoria (predominância do valor de troca), dentro da lógica empreendedora e especulativa do que se convencionou chamar de “acumulação urbana”. Mas para garantir legitimidade também perante as classes dominadas (e em decorrência da presença de grupos de representação de interesses contra hegemônicos, que se instauram no aparato superestrutural), o Estado precisa oferecer respostas contra a crescente precarização das condições de vida no espaço urbano, decorrente da ampliação das desigualdades na distribuição dos benefícios gerados com o crescimento econômico, como tendência intrínseca à lógica capitalista de organização social. Nesse sentido, ganham espaço no campo institucional e de formulação e implementação de políticas públicas as alternativas orientadas pelos ideais de reforma urbana, gestão democrática, função social da propriedade e direito à cidade.

No decorrer da segunda parte, ao nos reportarmos à história das terras da União no Brasil, optamos por voltar até as suas origens, quando todo o território nacional se constituía de propriedade pública, não do Estado Brasileiro (que naquele momento não existia), mas da Coroa Portuguesa, que exercia o controle e o domínio sobre essas terras, pelo direito de conquista reconhecido à metrópole, quando da colonização. O resgate dessa história, sob uma ótica materialista histórico-dialética, permite-nos enxergar a estreita relação entre terra, trabalho e capital e como essa relação se desenvolve no processo de formação do Estado Brasileiro. Não à toa, a entrada do Brasil no sistema de economia capitalista em sua forma plenamente desenvolvida, com a introdução do trabalho assalariado após a abolição da escravidão, ocorre em sincronia com um processo gradativo de mudanças no tratamento da propriedade da terra na legislação brasileira, que tem na Lei de Terras, de 1850, o seu marco mais relevante. A forma como o Estado gerencia o seu controle sobre a apropriação das terras públicas ao longo dessa história, encontra-se muito bem registrada nas mudanças instituídas em lei.

Na terceira parte, sobre a produção do espaço urbano na cidade do Recife, adotamos como recorte de investigação a Ilha de Antônio Vaz e entorno, como expressão de uma centralidade evidenciada sobre terras que em grande parte é de propriedade da União. As articulações de governança urbana que se delineiam em torno dessa centralidade refletem as relações estabelecidas entre Estado e sociedade (por forças hegemônicas e contra hegemônicas). Enquanto uns fragmentos da cidade são incorporados à produção do espaço abstrato, voltado predominantemente para a troca (Novo Recife, Shopping Rio Mar, etc.), outros expressam a luta de resistência pelo direito ao uso (Coque, Brasília Teimosa, etc.).

No caso do Coque, encontramos terras da União apropriadas pela população de baixa renda como meio de reprodução da vida, em que uma governança urbana informal se instaura nos processos de ocupação, estabelecendo um modo de produção do espaço prioritariamente voltada para o valor de uso. O direito à cidade é reivindicado como prática, construída socialmente com os recursos disponíveis. Mas, as leis de proteção do direito à moradia, recurso de acesso a uma dignidade humana mínima, são, muitas vezes, negligenciadas.

No caso do Pátio Ferroviário das Cinco Pontas, a alienação do patrimônio imobiliário público, transformando em recurso financeiro um bem constituído de espaço urbano, caracteriza-se como uma redução absoluta do valor de uso (que carrega em si valores culturais, paisagísticos, naturais, etc.) em valor de troca. O Estado omite-se do papel de coordenar os rumos do desenvolvimento urbano, repassando para a iniciativa privada tal prerrogativa. Se pudéssemos traduzir o conceito de governança urbana como “a conjuntura de forças que, de fato, conduz o desenvolvimento urbano”, veríamos que no caso do Projeto Novo Recife essa conjuntura está centrada na parceria público-privado e voltada para a acumulação capitalista.

Seja como produto do trabalho escravo (materializado nos poucos vestígios históricos ainda preservados em nossas cidades), seja como produto do trabalho assalariado (que se multiplica ao infinito nas torres que não veem limite no céu), o espaço urbano que herdamos do passado e continuamos a construir no presente para deixarmos como herança futura, configura como trabalho social cristalizado. Inquestionavelmente, é produto de trabalho humano. Porém, há uma grande diferença entre o espaço produzido pela lógica da acumulação e aquele voltado para a reprodução social: enquanto na cidade formal, trata-se de produto do trabalho apropriado por capitalistas; na cidade informal, é trabalho socialmente apropriado. As mesmas mãos que o produzem são as que dele vão usufruir. É espaço produzido para ser usado – e usado no atendimento a uma necessidade básica, de sobrevivência, a necessidade de morar, não para ser vendido. Pode vir a ser vendido, posteriormente, sim. Mas não foi feito com esse intuito, com essa intenção. E nisso reside uma grande diferença, que a teoria marxista explica.

Hoje, as relações trabalho – terra – capital, são ainda mais evidentes na organização do espaço urbano. Porque, se antes os detentores da força de trabalho, na qualidade de escravos, moravam nas mesmas terras dos seus senhores (nas senzalas das casas grandes), hoje é evidente a separação entre os espaços de moradia dos trabalhadores e dos capitalistas em nossas cidades. Não apenas cidade informal-formal se contrapõem, mas cidade da pobreza, da precariedade e da miséria, e cidade da riqueza, do luxo, da opulência, da exclusividade.

A cidade formal e a cidade informal originam-se, portanto, de processos de produção do espaço diferentes (capitalista em um, social, em outro) e são apropriadas também de formas diferentes. E quando isso ocorre em terras públicas, é evidente que o Estado exerce papéis também diferentes em cada caso. Se, de um lado, ele atua como fomentador da acumulação capitalista – no máximo, exigindo a renda que lhe cabe como proprietário fundiário –, do outro, ele atua como gestor de um bem público, um recurso aplicado a serviço da reprodução da vida, preponderando o interesse social.

Tanto a cidade formal, como a cidade informal, são produtos do trabalho social. São valores de uso que podem assumir um valor de troca, quando tratados como mercadoria. Porém, por não serem considerados “donos” da terra que ocupam, aos moradores da cidade informal negam-se direitos, inclusive o de negociar sua posse no mercado. O que, mesmo nas terras da União ocupadas por não proprietários, lhes é garantido, porque o espaço que ocupam pertence à cidade formal. Revela-se a dialética entre condição e escolha. O morar é uma condição, uma necessidade básica do ser humano; do operário, do miserável, do burocrata, ou do capitalista. Onde morar, como, com quem, quando, são escolhas, pela lógica capitalista, apenas para quem tem alternativa perante o mercado, isto é, para quem pode pagar por essas alternativas e a depender do quanto se pode pagar. O desejo, que também é uma condição humana, é, assim, mais ou menos reprimido. Para quem pode muito, as possibilidades de satisfação, de atendimento às expectativas geradas pelo desejo são maiores. Para quem pouco pode, são limitadas, restritas. Morar em lugares precários, ambientalmente degradados, sujeitando-se à violência e à discriminação, ao desrespeito, é o desejo de alguém? Uma escolha? Ou é uma condição imposta pela falta de alternativas “ofertadas” no mercado? O mercado, assim como o Estado, está sempre oferecendo alternativas aos que podem, e impondo condições aos que não podem.

A fetichização do espaço como mercadoria, como valor de troca, como produto a ser posto em circulação para a acumulação de capital, chega também aos espaços em que predomina a apropriação social, onde o valor do uso foi, no princípio, o imperativo da produção: os assentamentos populares e/ou informais. Seja pela ação do próprio Estado, seja pela interação daqueles que nesse espaço vivem. Os assentamentos informais reúnem grandes potencialidades para a produção do espaço vivido: neles, terra e trabalho se encontram, se conciliam. Mas por que essas potencialidades não são apropriadas em prol de novas possibilidades?

Muitos projetos urbanísticos são elaborados para os assentamentos informais partindo-se da referência restritiva do ordenamento espacial, da regulamentação legal, das condições impostas pelo quadro institucional vigente. Castram-se as potencialidades da prática urbana, do direito à cidade, que esses lugares esbanjam, muito mais do que os espaços formais. A atuação do Estado com viés empreendedor, por outro lado, reforça ainda mais a produção do espaço segundo a lógica capitalista. Orientar o planejamento por meio de incentivos ao investimento imobiliário em áreas valorizadas da cidade é “chover no molhado”! Limitar as condições da prática urbana nas áreas pobres pelas restrições da regularização fundiária e da regulamentação urbanística, ao tempo em que se ampliam as possibilidades de exploração econômica nas áreas ricas, beira a covardia!

O Estado (sociedade política) também se constitui de classes ou grupos hegemônicos e não hegemônicos. E esses grupos não hegemônicos atuam, de forma relativamente autônoma, em conformidade com a mesma ideologia contra hegemônica que orienta os movimentos sociais. Assim, por exemplo, tem-se, em muitos casos, a atuação de agentes institucionais (como Ministério Público, Defensorias, IPHAN) junto às forças sociais contra hegemônicas que brotam da sociedade civil, em defesa do direito à cidade. Nos movimentos Coque (R)Existe e Ocupe Estelita, foi significativo o apoio de organismos e instituições estatais às causas. A democracia, assim como o Direito, e de forma mais ampla, o conhecimento, podem ser considerados instrumentos aplicáveis a diferentes ideologias. Por meio deles é possível, pois, conquistar vitórias de ambos os lados de um conflito ideológico.

Na condição em que me encontro, não posso considerar as minhas possibilidades de atuação sem os limites da institucionalidade, da legalidade, da impessoalidade. Mas acredito ser benéfico para o enriquecimento da minha atuação conseguir enxergar os problemas com os quais me deparo sob um prisma de visão mais amplo. Não perder de vista que é inerente à atuação capitalista buscar as mais altas taxas de lucratividade em qualquer negócio do qual participe – como resultado das leis de concorrência –, e que, muitas vezes, falta às pessoas de classes excluídas a consciência que a reflexão crítica pode propiciar. Os rigores da lei podem engessar a atuação técnica, mas é possível encontrar alternativas legítimas e legais, se se olhar além da concepção de mundo atualmente arraigada em nossas consciências (consumismo + individualismo + elitismo). É preciso termos ciência de que concepções de mundo antagônicas se contrapõem nas disputas ideológicas sobre a produção do espaço urbano!



Se pensarmos a ideia de “revolução urbana” como fundamento do conceito de direito à cidade, conforme formulado por Lefebvre, podemos fazer uma analogia à proposta de revolução socialista da teoria marxista, em que o proletariado é instigado a assumir o comando de um novo modo de produção – não capitalista – baseado no controle coletivo sobre a divisão social do trabalho e a dinâmica de mercado dela derivada (controle sobre os meios de produção e a distribuição dos bens de consumo coletivos). Chegamos, então, à conclusão de que se trata de uma luta que deve ser liderada pelas classes contra hegemônicas do contexto urbano, contra o processo de produção do espaço que ocorre nos moldes capitalistas – voltado para a obtenção de lucro, por meio da mercantilização do espaço abstrato/espaço mercadoria –, em prol da implantação de outro modo de produção do espaço, baseado na condução planejada dessa produção, voltada para o atendimento das necessidades dos cidadãos, acima de tudo.

E como alternativa à utopia da revolução urbana, mas sem perder este ideal de vista como referencial, há o caminho da “reforma urbana” – a reivindicação de uma melhor distribuição dos benefícios gerados com a produção capitalista do espaço urbano – isto é, sem se alterar o modo de produção vigente – em analogia às lutas de classe entre trabalho e capital que avançaram no sentido da construção de um Estado de bem-estar social nos países de capitalismo desenvolvido. Essa luta, que se processa predominantemente no âmbito político, jurídico-institucional do sistema de democracia burocrática, ocorre como disputa ideológica, partindo-se da premissa que é possível instaurar o diálogo entre as classes – negociar interesses, estabelecer alianças. Mas, para que a disputa seja equilibrada, é preciso fortalecer o lado atualmente mais fraco do jogo – as alianças contra hegemônicas. E isso se faz pela conscientização coletiva para uma participação mais ativa.

Colocando-me a favor dessa visão, de viabilizar transformações “revolucionárias” por meio da reforma urbana, atrevo-me a apontar diretrizes para uma estratégia de luta:

- Investir no potencial de “direito à cidade” presente nos assentamentos informais de baixa renda – desenvolver a consciência de direitos e a possibilidade de fortalecimento autônomo que o fazer coletivo confere às populações dessas áreas; estimular a apropriação desses territórios por seus ocupantes, como “donos da terra”, que de fato são;
- Tornar efetivas as restrições à livre atuação do mercado imobiliário sobre a produção do espaço urbano, que o quadro de institucionalidade atual permite (com respaldo na Constituição Federal, no Estatuto da Cidade, Planos Diretores, e outros);

- Institucionalmente, avançar em termos de transparência, gestão democrática, efetividade das políticas públicas, e atuar (como, por exemplo, na condição de integrante da burocracia técnica estatal) tendo consciência da luta de classes e da disputa ideológica que permeia a produção do espaço urbano;
- Assumir postura proativa quanto à disputa ideológica que adquire visibilidade frente à “opinião pública” (como ocorre com o Ocupe Estelita), propiciando uma conscientização cada vez mais ampla dos interesses em jogo e desmistificando os vieses difundidos pelas propagandas ideológicas das classes dominantes.

A cidade, o espaço urbano, é um bem coletivo. Seu desenvolvimento íntegro é interesse e responsabilidade de todos. Melhorar as condições de moradia, de mobilidade urbana, de saneamento, etc., não deveria ser uma ação ou política condicionada a interesse privativo de classe alguma. Deveria ser objetivo comum, coletivo, de todos nós.

Se pensarmos a cidade como uma grande família formada por territórios irmãos, poderíamos refletir sobre quão nocivo pode ser para o desenvolvimento principalmente do irmão com maiores dificuldades ser sempre posto em comparação com o irmão em melhores condições de “crescimento”. Como se este fosse o referencial a ser seguido, e aquele não o tivesse conseguido, nem nunca fosse capaz de chegar lá. A ideologia da competitividade, do individualismo, da exacerbação da imagem de sucesso, que permeia o neoliberalismo pode atuar, nesse sentido, como extremamente nociva para os territórios menos “aptos” a competir nos moldes desse jogo. E que modelo de família queremos para nós, para a nossa cidade? Aquela em que uns irmãos, uns territórios, crescem belos e saudáveis, seguros, bem-sucedidos no mundo competitivo, atrativos a novos investimentos, valorizados, enquanto outros estão sempre em condições inferiores numa escala de comparação? São menosprezados por não atingirem o “sucesso” dos demais territórios e chamados frequentemente a se “responsabilizarem” pelas consequências dessa “inadequação”; a pagarem por ela? Ou queremos um modelo de família, de cidade, em que seus diversos membros, suas diversas partes, tenham autonomia e condições adequadas para seguir suas próprias trajetórias de desenvolvimento?

E se colocássemos um pouco mais de amor nesse olhar? No olhar sobre os diferentes territórios da cidade, como os filhos diferentes que constituem a nossa família. A família que somos, a única que temos. Tornar esses irmãos iguais é possível; é viável? Querer fazê-lo é salutar; é benéfico? E reforçar a distinção entre eles, então? Não estaríamos contribuindo para o enfraquecimento de um na mesma medida em que acreditamos estar fortalecendo o outro?

O que significaria colocar amor nessa relação? Ou equilibrar o amor nessa relação? Não seria, talvez, partir do reconhecimento? Do reconhecimento da riqueza de cada um, do poder e da força de cada um, da autonomia e da liberdade de dirigir-se a si mesmo, conforme seus próprios ideais? Apoiá-los de forma desigual (porque eles não são iguais) a assumirem a liderança de seus próprios processos de desenvolvimento? E quem precisa de mais apoio nas condições atuais? Quem carrega o peso de um processo histórico de discriminação, desvalorização, exclusão? É possível resgatar essas vidas? É possível despertar o amor próprio nesse filho tão sofrido, humilhado e resignado – muitas vezes, revoltado, magoado, rancoroso com sua própria realidade? É justo deixar de fazê-lo? Deixá-lo seguir no curso em que está rumo ao futuro certo ou incerto que o aguarda? O que um pai, uma mãe, faria em relação aos seus filhos? O que nós devemos fazer por essa nossa família que é a cidade?

Nesse sentido, devemos pensar: que projeto de desenvolvimento urbano queremos priorizar? Como conduzir a produção do espaço urbano para que caminhe no sentido desse projeto? Lembrando que é preciso haver convergência de interesses para que se consolidem coalisões de governança! Acredito que poderíamos defender, mesmo em diálogo com forças e interesses antagônicos, um projeto de reforma urbana, amparado no tratamento desigual das partes desiguais, que estivesse voltado para garantir a redistribuição dos recursos arrecadados nas áreas mais valorizadas para serem aplicados nas áreas mais necessitadas. Para isso, precisaríamos construir essa consciência. Ter a revolução urbana como ideal e colocá-la em prática por meio do amor, é possível? Eu acredito que sim!

O amor tem muita força, muito poder! Por que, então, não trazermos para as nossas cidades, ou melhor, para as nossas vidas, a práxis do amor?

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao término de um percurso de aprendizado de quatro anos, vejo-me na condição de ter que pôr um ponto final nisto, que nada mais é do que um produto da reflexão empreendida – iluminada pela teoria – sobre uma realidade prática que não deixa de ser também a minha realidade cotidiana. A nossa realidade; a realidade de todos e cada um de nós em relação com as pessoas e o mundo que nos cercam. Essa realidade foi recortada, sim, para que pudéssemos direcionar um olhar mais atento, mais cuidadoso, mais preocupado, sobre um determinado problema, que me instigou, no início do trajeto, a compreendê-lo. Mas esse problema, esse recorte, não existe de fato, a não ser para aqueles que assim o enxergam como um problema. No meu caso, propus-me a enxergá-lo como um problema de pesquisa. Mas, ao conviver com esse problema durante quatro anos, percebi que ele, isoladamente, não significava nada! Não faz sentido! O que compreendi foi que, ao examiná-lo com cautela, ao dedicar-me a ele, eu o reconhecia como valioso para mim. E, por esse valor, assumi uma posição de defesa quanto à argumentação de que ele precisava ser considerado – no sentido mesmo de ser levado em consideração. E entendi que isso fazia com que ele se tornasse importante para mim.

Acredito, hoje, no entanto, que esse processo de aprendizado não pode se fechar a um problema que se encerra em si mesmo. O aprendizado que tive foi: precisamos nos voltar mais para as pessoas do que para os “problemas”. As pessoas, todas elas, mas a começar por aquelas que nos cercam, que são ou estão próximas de nós, precisam desse nosso cuidado, dessa nossa atenção, de nossa dedicação maior. Muito, mas muito mais do que os problemas! As pessoas é que precisam ser reconhecidas em seu valor e levadas em consideração quanto a isso. Elas é que são, ou devem ser, importantes! E é para voltar-me a elas que hoje preciso pôr um ponto final nesta tese. Que na verdade, não é uma tese, mas uma síntese. Uma síntese do meu aprendizado, nada mais do que um produto desse processo. Uma coisa, que como tal, pode se tornar um fetiche – como o foi para mim durante esses quatro anos.

Este discurso pode até parecer deslocado, estando ele situado no lugar onde se espera haver uma conclusão para uma tese. Mas acredito que não é. E essa é a verdade, a minha verdade, que quero aqui expor: eu não concluí a minha tese! Não cheguei a uma conclusão! Mas também não a abandonei. Apenas interrompi o processo de elaborá-la. E o fiz como uma escolha de libertação. Decidi libertar-me da condição que me oprimia (de ter que concluir

esta tese – alienação minha, que a mim mesma impus), para entregar-me ao cotidiano da vida, à realidade prática, junto às pessoas que me cercam – à minha humanidade. Essa foi a forma que encontrei de libertar-me da carga ideológica que sobre mim pesou durante todo meu percurso acadêmico até aqui. Ao adentrar esse meio, o acadêmico, ou melhor, ao desejar dele fazer parte, deparei-me com a condição de dominação, que a mim oprimia, de ter de me adequar ao quadro hegemonicamente posto nesse sistema. Condição essa, que – confesso – demorei muito a perceber, a dela tomar consciência – uma consciência crítica.

Mas como hoje, agora, nesse tempo que me é presente, decidi libertar-me, guiar-me por minhas próprias escolhas, sem fechar-me às alternativas (ou ausência delas) que me são oferecidas pelo sistema, o que quero fazer é abrir-me. Abrir-me ao devir, ao possível, à lógica dos desejos – não aos meus desejos apenas, isso seria mero egoísmo, individualismo; mas à lógica dos desejos humanos. E o desejo que me impulsiona agora é o de atuar no sentido de colocar mais **envolvimento humano** nas preocupações sobre **desenvolvimento urbano**. Essas preocupações que não são minhas apenas, mas de todos que delas compartilham.

Essa foi a essência do que aprendi do encontro que tive com o espírito libertário e humanista de Lefebvre, o espírito educador e fraternal de Gramsci, e o forte espírito crítico, porém sereno e esperançoso de Harvey. É essa essência que quero deixar aqui, porque é ela que desejo levar comigo, no meu devir.

Esse aprendizado não cabe numa tese!

O que apresento aqui é o produto de um processo de aprendizado potencialmente muito mais produtivo; apenas um de seus produtos. Para elaborá-lo, precisei interromper o processo em determinado estágio de seu desenvolvimento – o que não impede que ele seja, um dia, retomado. Esta tese é, na verdade, uma síntese desse aprendizado, direcionado à problemática previamente estabelecida. O processo não se encerra aqui – nem o meu, nem o coletivo – nem tampouco “se dá por satisfeito”! Pelo contrário, mira possibilidades, abre-se ao devir! Sujeita-se à crítica, à revisão, à complementação, à reversão... Enfim, está entregue!

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABE, Nilma de Castro. Notas sobre a inaplicabilidade da função social à propriedade pública. In: **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 9, fevereiro/março/abril, 2007. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/redae.asp>, acesso em 01 de agosto de 2010.

\_\_\_\_\_. **Gestão do patrimônio público imobiliário: aspectos jurídicos da destinação, delimitação, fiscalização e responsabilidade.** Leme: Mizuno, 2006.

ABRAMO, Pedro. **A cidade caleidoscópica.** Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil, 2007.

\_\_\_\_\_. **A CIDADE COM-FUSA: Mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes cidades latino-americanas.** Anais do XIII Encontro Nacional da ANPUR, Florianópolis, 25-19 de maio, 2009.

ALFONSIN, Betânia. O Estatuto da cidade e a construção de cidades sustentáveis, justas e democráticas. In: **Revista Direito e Democracia.** Vol. 2, n. 2, Canoas: Ed. ULBRA, 2º sem. 2001, pp. 309-317.

ALVES, Paulo Reynaldo Maia. **Valores do Recife: O valor do solo na evolução da cidade.** Recife: Luci Artes Gráficas Ltda., 2009.

AZEVEDO, Sérgio. Políticas Públicas: Discutindo modelos e alguns problemas de implementação. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos [et al.]. (organizadores). **Políticas Públicas e Gestão Local: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais.** Rio de Janeiro: FASE, 2003.

**BALANÇO DE GESTÃO 2003-2010.** Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – Secretaria do Patrimônio da União, 2010.

BERWIG, Aldemir. **Bens públicos e bens estatais: algumas reflexões.** In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XII, n. 65, jun 2009. Disponível em: < [http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=6130](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6130) >. Acesso em 11 de maio de 2014.

BORGES, Jennifer dos Santos. **As diferentes tramas de uma intrincada teia: Analisando a governança condutora de projetos de regularização fundiária e habitação de interesse social em imóveis da União.** In: 3º Seminário Internacional de Curitiba - Habitação de Interesse Social e Regularização Fundiária, 2010, Curitiba: Universidade Positivo, 2010a.

\_\_\_\_\_. **GTE's de HIS da SPU: Da governança instituída à produção de moradia de interesse social em imóveis da União.** In: VI Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico, 2010, Brasília. São Paulo: IBDU - Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, 2010b.

\_\_\_\_\_; LEAL, Suely M. R. **O Patrimônio da União como recurso público a serviço do desenvolvimento urbano: Entre o planejamento inclusivo e a governança empreendedora.** In: II Conferência do Desenvolvimento - CODE 2011, Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011.

BOTELHO, Adriano. **O urbano em fragmentos: A produção do espaço e da moradia pelas práticas do setor imobiliário.** São Paulo: Annablume; FAPESP, 2007.

BRAGA, Maria do Carmo de Albuquerque. **A lógica de gestão do patrimônio e a dinâmica espacial**. Recife: Ed. do autor, 2009.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O modelo estrutural de governança pública. **Revista Eletrônica sobre a reforma do Estado (RERE)**. Salvador: Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 10, junho/julho/agosto, 2007. Disponível em <http://www.direitodoestado.com.br/rere.asp>, acesso em 04 de julho de 2010.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Notas para uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas**. *Biblioteca Digital Fórum Administrativo - Direito Público - FA*, Belo Horizonte, ano 9, n. 104, out. 2009. Disponível em: <http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=63051>. Acesso em: 21 de dezembro de 2011.

CARDOSO, Patrícia de Menezes. **Democratização do acesso à propriedade pública no Brasil: função social e regularização fundiária**. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Direito do Estado). São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2010.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A condição espacial**. São Paulo: Contexto, 2011.

\_\_\_\_\_ ; SOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (orgs.). **A produção do espaço urbano: agentes, processo, escalas e desafios**. São Paulo: Contexto, 2011.

CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. Tradução pela equipe de tradutores do Instituto de Letras da Puccamp. 3. ed. Campinas, SP: Papirus, 1990.

CATALÃO, Igor. Socioespacial ou sócio-espacial: continuando o debate. **Revista Formação Online**, n. 18, volume 2, p. 173-180, jul./dez., 2011.

CAZETTA, Luís Carlos. **Legislação Imobiliária da União: Anotações e comentários às leis básicas**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/Secretaria do Patrimônio da União, Brasília: MP, 2002

CHALHUB, Melhim Namem. **Propriedade imobiliária: função social e outros aspectos**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. São Paulo, Xamã, 1996.

COMPANS, Rose. **Empreendedorismo urbano: entre o discurso e a prática**. São Paulo: Editora UNESPE, 2005.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político**. 2 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CRESWELL, John W. **Projeto de Pesquisa: Métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 3 ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Uso privativo de bem público por particular**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

\_\_\_\_\_. Função Social da Propriedade Pública. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**. Salvador: Instituto de Direito Público da Bahia, nº 6, abril/maio/junho, 2006. Disponível em <http://www.direitodoestado.com.br>, acesso em 02 de novembro de 2011.

DUPAS, Gilberto. **Atores e Poderes na Ordem Global: assimetrias, instabilidade e imperativos de legitimação**. São Paulo: Editora UNESP, 2005.

EDGAR, Laura; MARSHAL, Claire; MICHAEL, Basset. **Partnerships: Putting Good Governance Principles in Practice**. Ottawa: Institute On Governance, 2006. Disponível em: [http://iog.ca/sites/iog/files/2006\\_partnerships\\_0.pdf](http://iog.ca/sites/iog/files/2006_partnerships_0.pdf), acesso em 17 de outubro de 2010.

ENGELS, Friedrich. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**: segundo as observações do autor e fontes autênticas. São Paulo: Boitempo, 2008.

EUFRASIO, Mario A. **Estrutura Urbana e Ecologia Humana: A Escola Sociológica de Chicago. 1915-1940**. São Paulo: Curso de Pós-graduação da USP. Editor Ed.34, 1999.

ERENBERG, Jean Jacques. **Função social da propriedade urbana**: municípios sem plano diretor. São Paulo: Letras Jurídicas, 2008.

FERNANDES, Rubem Cesar. **Público Porém Privado**: O terceiro setor na América Latina. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

FERNANDES, Edésio. O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística. In: **O Estatuto da Cidade comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.

FERREIRA, Francisco Ludermir. **Dos alagados à especulação imobiliária**: fragmentos da luta pela terra na comunidade do Coque. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2012.

FREITAS, Alexandre Simão de. **Fundamentos para uma sociologia crítica da formação humana**: Um estudo sobre o papel das redes associacionistas. [Tese de Doutorado, vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de Pernambuco]. Recife: O Autor, 2005

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, IPEA: nº 21, jun/2000.

FREYRE, Gilberto. **Sobrados e Mucambos**. Decadência do Patriarcado Rural e Desenvolvimento do Urbano. Rio de Janeiro: Record, 1996.

GOHN, Maria da Glória. **O protagonismo da sociedade civil**: movimentos sociais. ONGs e redes solidárias. São Paulo: Cortez, 2005.

GONÇALVES, Alcindo. **O conceito de governança**. Disponível em <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/Anais/Alcindo%20Goncalves.pdf>, acesso em 04 de julho de 2010.

GOTTDIENER, Mark. **A produção social do espaço urbano**. São Paulo: EDUSP, 2010.

GRAHAM, John; AMOS, Bruce; PLUMPTRE, Tim. **Principles for Good Governance in the 21<sup>st</sup> Century**. Policy Brief No.15. Ottawa: Institute On Governance, 2003. Disponível em: [http://iog.ca/sites/iog/files/policybrief15\\_0.pdf](http://iog.ca/sites/iog/files/policybrief15_0.pdf), acesso em 17 de outubro de 2010.

GRAMSCI, Antonio. **Obras escolhidas**. Tradução de Manuel Cruz; revisão de Nei da Rocha Cunha. São Paulo: Martins Fontes, 1978.

\_\_\_\_\_. **Cadernos do cárcere**, volume 2 [Os intelectuais; O princípio educativo; Jornalismo.]. Edição e tradução, Carlos Nelson Coutinho; co-edição, Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. – 3ª ed. – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.



GRAU – Grupo de Arquitetura e Urbanismo. **Esplanada Ferroviária de Cinco Pontas:** Laudo de Avaliação do Potencial Cultural Edificado. Apresentação realizada pelo arquiteto Luis Muriel em seminário “Debate sobre impactos de grandes projetos na cidade do Recife”, realizado pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano, da Universidade Federal de Pernambuco (MDU-UFPE), no dia 27 de novembro de 2013.

HALL, Peter A. **Policy Paradigms, Social Learning and the State:** The case of economic policy-making in Britain. Estudo/Working Paper, June 1990.

\_\_\_\_\_.; TAYLOR, Rosemary C. R. **As três versões do neo-institucionalismo.** [Political Science and the three New Institutionalisms], publicado originalmente em Political Studies, dec. 1996.

HARVEY, David. **A justiça social e a cidade.** Prefácio e Tradução de Armando Corrêa da Silva. São Paulo: Editora HUCITEC, 1980.

\_\_\_\_\_. **A condição pós-moderna.** São Paulo: Edições Loyola, 1992.

\_\_\_\_\_. **Do gerenciamento ao empresariamento:** a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. Em: Espaço & Debates – Revista de Estudos Regionais e Urbanos, nº 39. Cidades: estratégias gerenciais. Ano XVI. São Paulo: Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos, 1996.

\_\_\_\_\_. **O Novo Imperialismo.** São Paulo: Loyola, 2003.

\_\_\_\_\_. **A produção capitalista do espaço.** São Paulo: Annablume, 2005.

\_\_\_\_\_. El derecho a la ciudad. In: **International Journal of Urban and Regional Research.** Vol. 27, Nº 4, 2008.

\_\_\_\_\_. **Espaços de esperança.** 4 ed. São Paulo: Edições Loyola, 2011.

\_\_\_\_\_. **Para entender O capital:** Livro I. Tradução de Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2013a.

\_\_\_\_\_. **Os limites do capital.** Tradução de Magda Lopes. São Paulo: Boitempo, 2013b.

\_\_\_\_\_. **Para entender O capital:** livros II e III. Tradução Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2014a.

\_\_\_\_\_. **Cidades Rebeldes:** do direito à cidade à revolução urbana. Tradução Jefferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes – selo Martins, 2014b.

JESSOP, Bob. **Althusser, Poulantzas, Buci-Gluksmann:** desenvolvimentos ulteriores do conceito gramsciano de Estado integral. In Crítica Marxista, n. 29, p. 97-121, 2009. Disponível em <[http://www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/arquivos\\_biblioteca/artigo173Artigo3.pdf](http://www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/arquivos_biblioteca/artigo173Artigo3.pdf)>, acesso em: 15 de março de 2014.

LEAL, Suely. **Fetichismo da participação popular.** Novas práticas de planejamento, gestão e governança democrática no Recife-Brasil. Recife: CEPE, 2003.

\_\_\_\_\_. Acumulação urbana competitiva: a produção imobiliária no processo de organização do espaço metropolitano. **Cadernos IPPUR/UFRJ.** Rio de Janeiro, v. 02, n. 22, ago./dez. 2008, p.131-158.

LEAL, Suely et all. **Do rentista-patrimonial ao empresarial concorrencial ao mercado imobiliário oligomonopolista na Região Metropolitana do Recife**. In: Anais do XIII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. Florianópolis: 2009

LEFEBVRE, Henri. **Du contrat de citoyenneté**. Paris: Editions Syllepse et éditions Périscope, 1990.

\_\_\_\_\_. **Lógica formal, lógica dialética**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

\_\_\_\_\_. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

\_\_\_\_\_. **La production de l'espace**. 4ed. Paris: Anthropos, 2000.

\_\_\_\_\_. **A cidade do capital**. Rio de Janeiro: DP&A editora, 2001a.

\_\_\_\_\_. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001b.

\_\_\_\_\_. **Espaço e política**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

\_\_\_\_\_. **Marxismo**. Tradução de William Lagos. Porto Alegre, RS: L&PM, 2011.

LENZ, Maria Heloisa. **A categoria econômica renda da terra**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 1981.

LOUREIRO, Cláudia; AMORIM, Luiz. O mascate, o bispo, o juiz e os outros: Sobre a gênese morfológica do Recife. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, nº 2, out. 2000.

LUBAMBO, Catia Wanderley; COÊLHO, Denilson Bandeira. Governo e sociedade civil aprendem: O que revela a experiência recente de participação em Pernambuco? In: LUBAMBO, Catia; COÊLHO, Denilson Bandeira; MELO, Marcus André (orgs.). **Desenho Institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

LUFT, Rosângela Marina. **Políticas Públicas Urbanas: Premissas e condições para a efetivação do direito à cidade**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2001.

\_\_\_\_\_. **A terra é um nó na sociedade brasileira... também nas cidades**. Disponível em: < [http://www.fau.usp.br/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato\\_terrano sociedade brasileira.pdf](http://www.fau.usp.br/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_terrano sociedade brasileira.pdf) >, acesso em 21/07/2013.

MARQUES, Célio. **Terrenos de marinha: (i)legalidade e democracia**. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2010.

MARTINS, José de Souza. **A Sociedade Vista do Abismo**. Novos estudos sobre exclusão, pobreza e classes sociais. Petrópolis-RJ: Vozes, 2002.

\_\_\_\_\_. **O cativo da terra**. 9. ed. revista e ampliada. São Paulo: Contexto, 2010.

MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política – Livro 1/Volume 1**. Tradução de Reginaldo Sant'Anna. 28 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

MATTEI, Ugo. Por uma Constituição baseada nos bens comuns. In: **Le monde diplomatique Brasil**. Ano 5/Número 53. São Paulo: Instituto Pólis, dezembro de 2011.

MELLO-THÉRY, Neli Aparecida de. Política (e ação) pública, território e o papel da Geografia. In **Revista da ANPEGE**, v. 7, n. 1, número especial, p. 11-19, out., 2011.

NUNES, Sandra. **Da teoria à prática**: Um breve histórico do planejamento urbano no Recife, pós 1970. In: ANAIS dos Encontros Nacionais da ANPUR, disponível em <http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/4595/4464>, acesso em 09/06/2014.

OLIVEIRA, Tácio Rodrigues Batista de. **Para que servem os terrenos de marinha?** Uma análise geoespacial sobre a função sócio-ambiental de terras públicas da União no litoral norte de Maceió, Alagoas. [Dissertação]. Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 2008.

OSMONT, Annick. La «Governance»: Concept Mou, Politique Ferme. In: **Les Annales de la Recherche Urbaine**. n°80-81, 1998.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Estado, sociedade civil e legitimidade democrática. **Lua Nova**. Revista de Cultura e Política, São Paulo, v. 36, p. 85-104, 1995.

PIERRE, Jon. **The politics of urban governance**. Palgrave Macmillan, 2011.

PIERSON, Paul. **Public Policies as Institutions**. Harvard University, 2003.

PORTELLI, Hugues. **Gramsci e o bloco histórico**. Tradução de Angelina Peralva. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977. 6 ed., 2002.

RELATÓRIO DA COMISSÃO SOBRE A GOVERNANÇA EUROPEIA. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2003.

RESCHKE, Alexandra. **O Estatuto da Cidade e o papel do Patrimônio da União na democratização do acesso à terra e na democratização do Estado**. [Monografia de Conclusão de Curso de Especialização]. Universidade Federal de Minas Gerais – Programa de Formação de Conselheiros Nacionais. Brasília, 2010.

REYNALDO, Amélia; ALVES, Paulo Reynaldo Maia. **Origem da expansão do Recife**: divisão do solo e configuração da trama urbana. Disponível em: <http://upcommons.upc.edu/revistes/handle/2099/14495>. Acesso em 13/05/2014.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. **Dos cortiços aos condomínios fechados**: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

\_\_\_\_\_. **As eleições e o direito à cidade**. [artigo eletrônico] Observatório das Metrôpoles. Disponível em: <http://observatoriodasmetrolopes.net/>. Acesso em 17 de nov. 2012.

\_\_\_\_\_. **A metrópole e a crise do projeto neo-liberal na América Latina: que papel? que caminhos?** In: Seminário Internacional A Cidade Neoliberal na América Latina: desafios teóricos e políticos. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 06, 07 e 08 de novembro de 2013.

ROCHA, Silvio Luís Ferreira da. **Função Social da Propriedade Pública**. São Paulo: Malheiros, 2005.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei:** legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. 3. ed. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP, 2003.

\_\_\_\_\_. 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 Jr., Orlando Alves dos. Descentralização e governança democrática. In: SANTOS Jr., Orlando Democracia e Governo Local. Dilemas da reforma municipal no Brasil. Rio de Janeiro: REVAN/FASE, 2001. Parte I, Capítulo 1, p. 29-68.

\_\_\_\_\_; MONTANDON, Daniel Todtmann. (Orgs.). **Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade:** Balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

SAULE JR., Nelson. **O Direito à Cidade como paradigma da governança urbana democrática.** [Publicado em 30/03/2005]. Disponível em [http://www.institutoapoar.org.br/imagens/bibliotecas/O\\_Direito\\_a\\_Cidade\\_como\\_paradigma\\_da\\_governanca\\_urbana\\_democratica.pdf](http://www.institutoapoar.org.br/imagens/bibliotecas/O_Direito_a_Cidade_como_paradigma_da_governanca_urbana_democratica.pdf), acesso em 30 de abril de 2014.

**SÉRIE PENSANDO O DIREITO:** Regime jurídico dos bens da União. Nº 39/2010. Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2011.

SILVA, Lígia Osorio. **Terras devolutas e latifúndio:** efeitos da Lei de 1850. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 1996.

SOUZA, Claudia Virginia de; DEMALDI, Rosana; ROSA, Junia Santa. 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, Marcelo Lopes de. **Mudar a Cidade:** uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

\_\_\_\_\_. Da “diferenciação de áreas” à “diferenciação socioespacial”: a “visão (apenas) de sobrevôo” como uma tradição epistemológica e metodológica limitante. **Cidades**, Presidente Prudente, v. 4, n. 6, p. 101-114, jan./dez., 2007.

SOUZA, Maria Angela de Almeida. 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 Metrôpoles, 2009.

\_\_\_\_\_. Desenvolvimento Humano e Habitação na Região Metropolitana do Recife. In: **Atlas do Desenvolvimento Humano da Região Metropolitana do Recife.** Recife: Prefeitura do Recife/PNUD Brasil, 2010.

STRATÉGIE GOUVERNANCE DE LA COOPÉRATION FRANÇAISE. Ministère des Affaires étrangères, DGCID/DPDEV. Paris, 2007.

VALENÇA, Daniel Araújo. **Terrenos de marinha: terras públicas com função social?:** Um estudo da orla marítima de Natal. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2010.

VASCONCELOS, Thatiana Lima; SÁ, Lucilene Antunes Correia Marques de. A Cartografia Histórica da Região Metropolitana do Recife. In: **Anais do I Simpósio Brasileiro de Cartografia Histórica** – Passado presente nos velhos mapas: conhecimento e poder. Paraty, 10-14 de maio de 2011.

VIELAJUS, Martin. **Une étude comparative des approches et des stratégies de la Banque mondiale, de l'Union européenne et du PNUD**. Travaux de l'atelier international Sciences Po/IRG – 2007/2008. Disponível em: <http://www.institut-gouvernance.org/es/dossiers/motcle-dossiers-36.html>, acesso em 19 de outubro de 2010.

WORLD BANK. Governance and Development: Issues and Constraints, 1992.