

# **Si CWB 2010**

## **SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE CURITIBA**

### **ATELIÊS DE PROJETO URBANO**

#### **COMUNICAÇÕES**

**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**

#### **SEÇÃO TEMÁTICA**

**PROJETO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: BOAS PRÁTICAS**

Jennifer dos Santos Borges  
Arquiteta da Superintendência do Patrimônio da União na Paraíba  
Secretaria do Patrimônio da União  
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Mestrado em Desenvolvimento Urbano pelo Programa de Pós-graduação em  
Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco, e Graduação em  
Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte

jennifer.borges@planejamento.gov.br  
(83) 3216-4470 / (83) 9129-3106  
Rua General Alfredo Floro Cantalice, nº 77 (Ed. Monte das Oliveiras), apt.º 201,  
Bancários, João Pessoa – PB, CEP: 58.051-120

# 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

## RESUMO

Dentro da conjuntura de consolidação da agenda política, institucional e legal da reforma urbana que temos assistido nos dias atuais, a Secretaria do Patrimônio da União – SPU tem imprimido uma participação de grande relevância, notadamente, pela perseguição de sua missão institucional que passou a vigorar desde 2003, com o princípio de garantir o cumprimento da função socioambiental de cada imóvel da União. Aliada à proposta de gestão compartilhada e participativa desse patrimônio imobiliário, elencada como diretriz de planejamento na atuação da SPU, delineia-se uma tendência concreta de desenvolvimento de novos formatos de governança na condução de assuntos de interesse público, os quais procuramos aqui analisar. Entendida a governança como o conjunto de relações estabelecidas entre atores sociais envolvidos na condução de projetos de interesse público, no que se refere às ações de comando, coordenação e implementação, considerando seus aspectos técnicos, político-institucionais e financeiros. Observamos desse modo as experiências de condução de processos de regularização fundiária e provisão habitacional de interesse social em imóveis da União na Paraíba, como recorte empírico de nossa pesquisa. E, da análise, verificamos haver diferentes conformações nos arranjos estabelecidos em torno desses processos, que ao nosso ver caracterizam intrincadas teias, mais ou menos abertas, ou mais ou menos inovadoras, que refletem a incorporação da mudança de paradigmas na estruturação da governança condutora de tais ações.

**PALAVRAS-CHAVE:** governança, habitação de interesse social, Patrimônio da União.

## ABSTRACT

Within the context of consolidation of the political, institutional and legal agenda of urban reform that we have seen today, the Secretaria do Patrimônio da União – SPU has printed a very important contribution, especially, the pursuit of its institutional mission that took effect since 2003, with the principle of ensuring the implementation of socio-environmental function of each federal property. Allied to the proposal for shared and participatory management of these real estate assets, listing as a guideline for planning the performance of the SPU, there is discerned in a concrete tendency of developing new forms of governance in the conduct of public affairs, which we seek to analyze here. Perceived governance as the set of relations between social actors involved in the conduct of projects of public interest with regard to the actions of command, coordination and implementation, considering its technical, political, institutional and financial aspects. This way we observed the experiences of driving processes of land regularization and provision social housing in the federal properties in Paraíba, as empirical cut of our research. And, from the analysis, we found there are different conformations in the arrangements established around these processes, which in our view characterize intricate webs, more or less open or more or less innovative, reflecting the incorporation of the change of paradigms in the structure of governance that lead these actions.

**KEY WORDS:** governance, social housing, federal real estate assets.

## 1 INTRODUÇÃO

O princípio constitucional do cumprimento da função social da propriedade urbana não se restringe à propriedade privada. A exigência se estende também à propriedade pública, na qual a sua efetividade deve ser buscada prioritariamente.

A Secretaria do Patrimônio da União, órgão público federal responsável pela administração do patrimônio imobiliário da União, tem empenhado cada vez mais esforços na consecução desse objetivo, tendo como marco a consolidação, em 2003, de sua atual missão institucional, que é: “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”. Nesse sentido, a regularização fundiária de assentamentos precários e a destinação de imóveis para projetos de provisão habitacional de interesse social têm figurado como ações prioritárias. Mas para que essas ações tenham um bom andamento, é necessária a construção de uma estrutura de inter-relações entre agentes sociais, um tanto quanto complexa, cujo formato pode ser definidor do sucesso ou não da empreitada.

Imóveis da União que se encontravam desocupados, subutilizados ou ocupados precariamente têm sido objeto de grandes projetos de regularização fundiária ou provisão habitacional de interesse social, desenvolvidos com o apoio de prefeituras, governos estaduais e entidades privadas sem fins lucrativos, que contam com a aplicação de recursos federais distribuídos por meio dos diversos programas geridos pelo Ministério das Cidades. As comunidades beneficiárias têm desempenhado também importante papel nesse processo, sendo muitas vezes representadas por movimentos sociais de moradia. Cartórios e órgãos ambientais exercem um papel fundamental, além de outras entidades e instituições técnicas e de ensino, como universidades e institutos tecnológicos, e entidades profissionais, como CREA e IAB, que podem prestar valorosa colaboração.

De projetos de regularização fundiária de assentamentos de baixa renda precariamente instalados, há décadas, em áreas urbanas consolidadas, a projetos de adaptação de prédios públicos para a produção de unidades habitacionais, passando por grandes obras de construção de conjuntos habitacionais destinadas ao reassentamento de famílias que moram de forma irregular, precária e insalubre em áreas de risco ou de proteção ambiental, há variadas formas de apresentação desses projetos. E muitos são os papéis a serem desempenhados pelos agentes sociais envolvidos. A disponibilização do imóvel (terreno ou edificações), que deve estar regularizado, é o principal papel da Secretaria do Patrimônio da União; mas no desenvolvimento dos projetos deve haver, ainda: a construção do diagnóstico da situação, bem como a elaboração do projeto, com participação da comunidade; a captação de recursos, por um lado, e a disponibilização desses, por outro, para a execução da obra; a execução da obra; a regularização urbanística do projeto; a regularização da titularidade dos imóveis em nome das famílias beneficiadas; o registro do parcelamento do solo e dos títulos individuais em cartório; a elaboração e implementação de projeto social com vistas a propiciar meios de sustentação para a comunidade, entre outros.

Assim, observa-se a necessidade de formação de uma intrincada teia de relações entre os agentes sociais envolvidos, cuja estrutura deverá responder pela amarração desses projetos. Isto é, as diferentes formas de entrelaçamento dessa teia definem os arranjos de governança responsáveis pela condução do projeto.

Partimos desse entendimento para lançar um olhar sobre vários projetos de regularização fundiária e provisão habitacional de interesse social em imóveis da União, procurando extrair de cada caso a estrutura da teia de relações formada para conduzir o projeto, ou seja, os arranjos de governança estabelecidos.

O trabalho apresenta uma análise sobre os arranjos de governança que dão sustentação aos projetos de habitação de interesse social desenvolvidos em imóveis da União, procurando identificar potencialidades e desafios que permeiam esses processos. Para tanto, parte do referencial teórico construído em torno do conceito de governança, priorizando a produção acadêmica brasileira de autores como Eli Diniz, Orlando Alves dos Santos Júnior, Suely Ribeiro Leal e Vinícius de Carvalho Araújo. A formulação do conceito com base nas contribuições desses autores é aplicada à experiência adquirida pela autora no acompanhamento de processos dessa natureza ao longo do exercício da função do cargo de arquiteta da Superintendência do Patrimônio da União na Paraíba.

Os projetos de regularização fundiária e provisão habitacional de interesse social desenvolvidos em imóveis da União localizados no estado da Paraíba constituem-se, portanto, no objeto de análise desse trabalho. Espera-se, com isso, contribuir para uma maior compreensão desses processos, com vistas a identificar as principais barreiras ao seu pleno desenvolvimento e indicar possíveis soluções para o desimpedimento das mesmas, bem como a apontar as potencialidades nas quais se pode investir para que a missão institucional da Secretaria do Patrimônio da União seja cumprida com êxito.

## **2 A ATUAÇÃO DA SPU E A FUNÇÃO SOCIAL DO PATRIMÔNIO IMOBILIÁRIO FEDERAL**

Desde a década de 1980 até os dias atuais tem havido um inegável avanço no debate em torno do tema “habitação de interesse social”, agregado a questões ligadas à regularização fundiária da moradia e à disponibilização de solo urbano para esse fim, por meio de instrumentos de política urbana baseados no princípio de cumprimento da função social da propriedade urbana e das cidades. Segundo Raquel Rolnik (2008), “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, esses temas passaram a ser tratados juridicamente por meio de leis municipais, estaduais e federais, decretos, medidas provisórias, resoluções, etc., e institucionalizados em programas e ações de governo, tornando-se, inclusive, objeto de estruturas administrativas específicas, implantadas tanto em nível nacional, com o objetivo de sistematizar as ações que deveriam ser desenvolvidas em nossas cidades, como nas esferas locais de poder.

Como marco regulatório da inclusão dessa temática na política de Estado brasileira, temos 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 5.788/90, esses capítulos são regulamentados pela Lei Federal 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade, na qual são estabelecidos os princípios e diretrizes da política urbana, e são indicados os instrumentos que poderão 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 deverá 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 sabermos se a propriedade urbana está cumprindo sua função social devemos nos remeter ao que define o plano diretor municipal.

Temos também que 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. Com isso, 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 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. Essa medida provisória, a nosso ver, 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 (2007), 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 estes, destacam-se aqueles previstos no §4º do artigo 182 da Constituição, aplicáveis a imóveis não edificados, 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, 2007, 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.” (ABE, 2007, p. 14). Esclarecendo, ainda, que não se trata de assunto isento de polêmica, a autora cita os posicionamentos em contrário de Maria Silvy Zanella Di Pietro e Silvio Luís Ferreira da Rocha, os quais carregam 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, 2007, 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 também orientações para a gestão do solo urbano, que deverão ser regulamentadas nos planos diretores municipais, e em relação às quais a propriedade pública não poderá se omitir.

É com esse entendimento, de que a propriedade pública federal, ou seja, o Patrimônio da União, deve cumprir sua função social, e mais ainda, sua função socioambiental (destacando-se assim 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 9.636/98 e 11.481/2007. Esta última alterou e introduziu novidades à legislação federal incidente sobre a gestão do patrimônio imobiliário da União, com o objetivo maior 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-pngpu>, 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 et al., 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” (SOUZA et al., 2008). Nessa perspectiva, a realização da 1ª Conferência Nacional das Cidades, em outubro de 2003, veio a consolidar 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, temos que 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. Destacamos 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 11.124/2005), que nos remete à atuação da Secretaria do Patrimônio da União em ações voltadas à provisão habitacional de interesse social, assunto sobre o qual falaremos adiante.

A Lei Federal 11.124/2005, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS, traz em si uma estrutura organizacional prioritariamente integrada, em consonância com os princípios de gestão compartilhada (entre os entes federados) e participativa (com a sociedade civil organizada), que também conduzem a atuação da Secretaria do Patrimônio da União. Como coloca Souza et al (2008, p. 146, grifo da autora), o SNHIS:

“É integrado por órgãos, conselhos e entidades da União, estados e municípios afetos à questão da habitação, assim como por entidades privadas que desempenham atividades na área de habitação e, ainda, por **agentes promotores e financeiros** autorizados a atuar no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação. Constitui, portanto, instrumento de articulação essencial para viabilizar uma política habitacional integrada e capaz de equacionar o enfrentamento do problema da moradia.”

Essa integração também se dá no sentido de promover a articulação da política habitacional com a política de desenvolvimento urbano expressa no plano diretor, conforme exigência quanto à aplicação de recursos do FNHIS em áreas urbanas, expressa no §2º do artigo 11 da lei.

Um importante 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 ativo das ações e projetos desenvolvidos. Nesse sentido, Souza et al (2008, p. 148, grifo da autora), destaca:

“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, como o funcionamento regular da entidade por no mínimo três anos, a definição de valor limite por projeto e por entidade e a participação em chamada pública para seleção dos projetos.”

Outro importante avanço no marco legal a ser citado é a Lei Federal 11.888/2008, que assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social. Trata-se de mais uma forma de aproximação do poder público com a população beneficiária, constituindo-se mais significativamente na inserção de apoio técnico advindo do terceiro setor (no caso de entidades privadas sem fins lucrativos), ou de instituições tecnológicas, de ensino, e profissionais, na condução de processos para os quais essa ferramenta (a aplicação de conhecimentos técnicos em diversas áreas) é indispensável.

O avanço legal também foi acompanhado da criação das condições institucionais necessárias à sua consecução, no âmbito da ação orçamentária de Prestação de Serviços de Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social, do Programa de Habitação de Interesse Social, executada com recursos do FNHIS, regulamentada pela Instrução Normativa nº 46/2009, válida para o período 2008/2011.

Essa trajetória de ampliação da integração da atuação do Estado com a sociedade civil organizada é bastante característica nas discussões que permeiam o conceito de governança, como veremos a seguir. E, observamos 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 projetos de 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, contando também com 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 ainda 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 a destinação desses imóveis.

As ações da SPU voltadas à provisão habitacional de interesse social guardam estreita relação com o programa “Minha Casa Minha Vida”, do governo federal, 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 mais uma importante meta a ser perseguida.

Em termos legais, a regulamentação do programa “Minha Casa Minha Vida”, trouxe consigo um significativo avanço na regulamentação de questões ligadas à regularização fundiária urbana e, especialmente à regularização fundiária de interesse social, temas esses tratados na Lei Federal 11.977/2009. Diante da necessidade urgente de garantir condições para a regularização fundiária dos novos empreendimentos habitacionais que seriam implantados com a execução do “Minha Casa Minha Vida”, foi aprovada a inserção nesta lei de um capítulo sobre a regularização fundiária de assentamentos urbanos, a partir do aproveitamento de artigos que já vinham sendo discutidos no âmbito do projeto de lei 3.057/2000, que trata da revisão da Lei Federal de Parcelamento do Solo, a 6.766/79. Projeto este também bastante defendido em nome da regulamentação do tratamento de assuntos fundiários e urbanos nessa área de atuação. E, apesar de a publicação da Lei 11.977/2009 ser citada como um dos principais motivos para o retardo na tramitação do projeto de Lei 3.057/2000, em função da necessidade de ajustes no projeto para adequá-lo à lei já publicada e superar a sobreposição de temas tratados em ambos, reconhece-se que se trata de mais um importante avanço a ser registrado dentro da recente trajetória de emergência de temas urbanísticos, tanto na esfera da legislação, como na esfera da institucionalização de ações e programas e estruturas administrativas. Interessante ressaltar que a Lei Federal 11.977/2009 incorpora avanços que já haviam sido alcançados pela Lei Federal 11.481/2007 em relação aos imóveis públicos e, especialmente aos

imóveis da União. Mais especificamente, tem-se a regulamentação do instrumento de demarcação urbanística na Lei 11.977/2009, que se assemelha ao instrumento de auto de demarcação previsto na Lei 11.481/2007 para áreas da União, mas que pode também ser aplicado a imóveis estaduais e municipais, conforme prevê o artigo 22 da lei. Entendemos que esta aproximação entre os dois instrumentos legais demonstra a afinidade existente entre a gestão atual do patrimônio imobiliário da União e os recentes avanços legais, institucionais e teóricos aqui destacados no tratamento de temas vinculados à agenda da reforma urbana.

Mas procuramos destacar neste trabalho, mais especificamente, os avanços alcançados em termos de construção de uma gestão democrática e participativa do patrimônio imobiliário da União, tendo como referencial teórico as discussões em torno do conceito de governança. E, para fundamentar essa proposição, apresentamos a seguir algumas considerações sobre esse referencial.

### 3 DESTRINCHANDO O CONCEITO DE GOVERNANÇA

Apesar de aparecer vinculado a diferentes áreas de atuação e de ser apropriado em nome de propósitos ideológicos também diversificados, o conceito de governança tem ganhado bastante espaço no debate sobre a atuação do Estado e a forma de condução de políticas públicas, passando a ser incorporado também nas discussões relativas à gestão urbana.

O termo aparece geralmente associado ao debate sobre reforma do Estado nos tempos contemporâneos, abrigando muitas vezes considerações sobre eficácia e efetividade na atuação dos governos. Nesse sentido, alguns autores diferenciam o que denominam de “governança pública”, e quando esta é tratada na escala mais próxima da gestão urbana, no âmbito das cidades ou regiões metropolitanas, associa-se comumente ao termo “governança local”.

Existem também acepções ligadas a métodos de administração de empresas, quando se fala, por exemplo, em “governança corporativa”. Mas, no geral, a palavra governança, ou seu original em inglês “*governance*”, são associados a temáticas governamentais (descentralização administrativa, eficácia dos governos, democratização e novas dinâmicas de interação entre governo e sociedade, por exemplo). E, muitas vezes, ela aparece acompanhada de um outro conceito criado para discutir a mesma temática, a governabilidade.

Segundo Santos Júnior (2001), o debate sobre governança foi introduzido na agenda política contemporânea nos anos 1990, com a sua incorporação pelas agências multilaterais de desenvolvimento. Mas, a primeira citação aos conceitos de governabilidade e governança data, de acordo com Araújo (2002), da década de 1960, sendo geralmente atribuída a Samuel Huntington, cientista político norte-americano. A partir dos anos 1970, com a eclosão da crise do Estado e a aceleração do processo de internacionalização das economias, esses termos passaram a ser mais recorrentes como instrumentais analíticos relacionados ao debate sobre a reforma administrativa dos Estados (ARAÚJO, 2002). Nos anos 1990, as dificuldades de implementação das reformas neoliberais levaram as agências multilaterais a formular estratégias relativas à eficiência do Estado e de exercício de um bom governo, introduzindo o debate sobre “*governance*” ou “*good governance*” (SANTOS Jr., 2001).

Nesse sentido, o termo governança estaria se referindo ao processo de reforma neoliberal dos governos, vindo a acrescentar ao debate sobre governabilidade uma nova dimensão. Enquanto as críticas em torno da crise de governabilidade dos Estados pautavam-se em considerações sobre a autoridade política ou a legitimidade do Estado perante a sociedade civil e o mercado, a discussão sobre governança ganharia um outro enfoque, referindo-se à capacidade de um determinado governo em formular e implementar suas políticas (ARAÚJO, 2002). Essa discussão “inclui tanto a normatização institucional requerida pelas reformas macro-econômicas quanto a coordenação dos atores políticos, que envolve as questões das parcerias entre Estado, mercado e o chamado terceiro setor” (SANTOS Jr., 2001, p. 54).

Segundo a formulação do Banco Mundial, *governance “is the process by which authority is exercised in the management of a country’s economic and social resources”*, com implicações sobre “*the capacity of governments to design, formulate and implement policies and discharge functions*” (WORLD BANK, 1992). Adquire relevância, portanto, a influência dos tipos de procedimentos e de práticas governamentais, na consecução de suas metas, “incluindo como objeto de análise questões como o formato institucional do processo decisório, a articulação público-privado na formulação das políticas ou ainda a abertura maior ou menor para a participação dos setores interessados ou de distintas esferas de poder” (DINIZ, 1995, p. 400).

Enquanto o conceito de governabilidade refere-se às condições de exercício da autoridade política, o conceito de governança qualifica o uso dessa autoridade (MELO, 1995, apud SANTOS Jr., 2001). De acordo com Diniz (1997, p. 196), governabilidade e governança são aspectos distintos e complementares que configuram a ação estatal, sendo que “[...] governabilidade refere-se às condições sistêmicas mais gerais sob as quais se dá o exercício do poder em uma dada sociedade”.

Já o conceito de *governance*, como se refere, está associado à capacidade governativa em sentido amplo, envolvendo a capacidade de ação estatal na implementação das políticas e na consecução das metas coletivas. Assim, para a autora, o conceito de governança “[...] refere-se ao conjunto de mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade, o que implica expandir e aperfeiçoar os meios de interlocução e de administração do jogo de interesses” (DINIZ, 1997, p. 196).

Apesar das tentativas de diferenciações e delimitações dos campos de investigação desses conceitos, observa-se que ainda não há definições claras, nem determinações rígidas no referencial teórico existente, o que pode até se dever à interdependência que os fatores de que tratam possuem na aplicação prática. Mas, de modo geral, entendemos que as acepções ao conceito de governança são as que mais se aproximam da abordagem que adotamos neste trabalho.

Santos Jr. (2001) afirma que quando o debate sobre governança passa a fazer parte da agenda acadêmica e a ser tematizado teoricamente, principalmente no âmbito dos estudos urbanos, ocorre uma mudança de enfoque na abordagem, deslocando-se a discussão para questões vinculadas às transformações nas instituições de governo local, e passando a articular diversos processos políticos e administrativos. “A pertinência teórica para a utilização da noção de governança estaria relacionada à necessidade de incorporar na análise da gestão das cidades as mudanças no contexto sócio-econômico [...]” vinculadas às mudanças nas formas de governo (SANTOS Jr., 2001, p. 59). O autor indica dois sentidos que são atribuídos à governança nas novas análises: um em que ela é entendida como a capacidade de ação do Estado, e outro, mais freqüente, em que a governança é entendida como a interação entre governo e sociedade, com análises centradas na questão dos arranjos institucionais que coordenam e regulam as relações entre o governo e os atores sociais dentro de um sistema político. Esse é o significado que mais se aproxima da nossa pesquisa. Nesse sentido, o conceito de governança está centrado na relação de cooperação e conflito entre diversas categorias de atores, incorporando na análise, além do próprio mercado, as redes sociais e as associações (formais ou informais) (SANTOS Jr., 2001).

Nesta pesquisa, o conceito de governança está sendo entendido como o conjunto de relações estabelecidas entre atores sociais envolvidos na condução de processos vinculados à gestão urbana, no que se refere às ações de comando, coordenação e implementação de propostas, planos e projetos, considerando seus aspectos técnicos, político-institucionais e financeiros.

É interessante perceber que critérios, ou que variáveis, são utilizados na análise do conceito. Note-se, por exemplo, que para Araújo (2002) a análise da governança refere-se à somatória dos instrumentos institucionais, recursos financeiros e meios políticos de execução das metas coletivas. Hamel, no entanto, (1999, apud SANTOS Jr., 2001), coloca que a noção de governança sugere que a capacidade de governar não está unicamente ligada ao aparato institucional formal, mas supõe a construção de coalizões entre atores sociais, em função de diferentes fatores, tais como a interação entre as diversas categorias de atores, as orientações ideológicas e os recursos disponíveis. Estes, podem ser entendidos em estudos analíticos como categorias sistemáticas para a compreensão das estruturas de governança. Para Diniz (1997), a governança pode ser subdividida em coordenação e capacidades de comando e de implementação, o que significaria submeter a lógica dos interesses em jogo a um sistema integrado capaz de ajustar as diferentes visões. Essas considerações serão importantes na definição da estrutura metodológica adotada na pesquisa, por indicar as categorias e possíveis variáveis em que o conceito de governança pode ser analisado.

Outro aspecto a ser discutido, é a possibilidade de uma classificação tipológica ou de uma simples definição de formatos ou modelos de governança que podem ser identificados na análise de realidades específicas investigadas. Entre os estudos mais recentes que poderão colaborar para essa definição destaca-se o artigo de Irazábal (2004), no qual a autora mostra uma comparação entre o que denomina ser os dois principais modelos de governança urbana desenvolvidos na América Latina e nos Estados Unidos (*associationism* e *regime theory*, respectivamente), considerando a implicação desses modelos no planejamento urbano. Baseada em Chalmers (et al., 1997, p. 567), Irazábal (2004, p. 3) define *associationism* como “*nonhierarchical structures formed through decisions by multiple actors who come together to shape public policy*”. Já o conceito de *regime theory*, é apresentado pela autora sob diversos modelos teóricos, nos quais predomina o foco sobre a articulação entre os setores público e privado e, nela, a presença e a atuação dos atores privados nos sistemas de gestão. Fica claro, então, que na visão de Irazábal, a estrutura de governança nos Estados Unidos baseia-se, precisamente, na incorporação de atores privados, ou de interesses de mercado, na agenda pública, enquanto na América Latina, está pautada, sobretudo, nos mecanismos de participação da sociedade nas decisões de governo, sejam eles formais ou informais.

Uma outra tipologia citada para o conceito de governança, proposta por 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, através de um sistema de *welfare* municipal.

Leal (2004) 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.

As classificações existentes, apesar de não terem sido encontradas muitas, possuem variações expressivas que, a nosso ver, derivam de adequações analíticas aos diferentes objetos de estudo. Se, por um lado, essa falta de padronização dificulta a sistematização de estudos comparativos e retarda o processo de construção do referencial temático ligado ao conceito de governança, por outro, os ajustes efetuados aproximam de forma mais didática a utilização do conceito à realidade em que é aplicado. Nesse sentido, Santos Jr. (2001, p. 61) enfatiza que dificilmente se encontra em uma localidade um dos modelos exatamente conforme tipificado: “o mais provável é que se encontrem imbricados aspectos referentes a cada um deles, sendo difícil prever que modelo em particular irá prevalecer”. O autor destaca, ainda, a relevância da relação de forças entre atores sociais para explicar a predominância de um modelo particular de governança. Para ele, “são os conflitos de interesse em relação aos valores fundamentais e aos objetivos que a administração deve adotar que parecem determinar as escolhas pelos dirigentes municipais em matéria de governança” (SANTOS Jr., 2001, p. 61).

A título de simplificação, adotamos em nossa pesquisa a análise dos arranjos estabelecidos entre quatro categorias de atores sociais: poder público (representado nas esferas federal, estadual e municipal); setor privado (empresas com fins lucrativos); terceiro setor (entidades privadas sem fins lucrativos); e representação da sociedade civil organizada (associações, movimentos sociais, etc.). Analisamos a atuação dessas categorias de atores sociais sob os aspectos de: comando (no sentido de identificar quem controla a decisão), coordenação (que seria a responsabilidade pela condução do processo) e implementação (ou seja, a execução propriamente dita). Essa atuação pode se dar, ainda, nos campos: técnico, político-institucional e financeiro – não necessariamente isolados entre si, nem muito menos excludentes. E, dos arranjos conformados em torno dessas características gerais da forma de condução dos processos, chegamos a três padrões de governança identificados: a governança de tipo tradicional, bastante centrada ainda na atuação praticamente isolada do poder público; a governança de parceria, em que o Estado transfere atribuições antes exclusivamente desempenhadas pelo poder público aos agentes de mercado, dentro de uma política preestabelecida e conduzida pelo Estado; e a governança inovadora, na qual o terceiro setor e representantes da sociedade civil organizada passam a ocupar papel de destaque na condução e na implementação das políticas públicas.

Esses modelos poderão ser mais bem compreendidos quando associados às experiências de regularização fundiária e provisão habitacional de interesse social em imóveis da União, que apresentaremos a seguir.

#### **4 AS DIVERSAS TRAMAS DE GOVERNANÇA NAS EXPERIÊNCIAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E PROVISÃO HABITACIONAL EM IMÓVEIS DA UNIÃO**

Como material empírico do nosso estudo utilizado para a análise da problemática acima exposta, iremos nos reportar a três experiências da atuação da Superintendência do Patrimônio da União na Paraíba no campo da regularização fundiária e provisão habitacional de interesse social. São elas: 1) o projeto Porto do Capim – que trata da realocação de uma comunidade precariamente instalada nas margens do rio Sanhauá, na cidade de João Pessoa, e que está vinculado ao Plano de Aceleração de Crescimento – PAC, do Governo Federal; 2) o processo de destinação de um prédio comercial de 06 pavimentos, localizado na área central de comércio e dentro do perímetro do centro histórico de João Pessoa (tombado pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN, em 2008), que foi adquirido do Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS para ser adaptado ao uso residencial para famílias de baixa renda; e 3) a destinação de terrenos da União localizados nos municípios de Santa Rita e Conde, para a implantação de projeto de provisão habitacional de interesse social no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades, do Governo Federal, como resultado dos trabalhos desenvolvidos pelo Grupo de Trabalho Estadual da Paraíba – GTE/PB.

#### **4.1 O Projeto Porto do Capim**

Porto do Capim é a denominação atribuída a um pequeno trecho do Centro Histórico de João Pessoa, localizado às margens do rio Sanhauá, que marca o nascedouro da cidade, e que reúne além de importantes edificações históricas, características bastante peculiares tanto de uso e ocupação do solo como de feições geográficas. Esse trecho é atravessado pela linha ferroviária por onde circulam até hoje trens urbanos, cuja estação localiza-se bem próximo; reúne usos os mais diversos aos seus arredores, como instalações de serviços e comércio, e de caráter religioso e institucionais, abrigando também moradia de baixa renda, acompanhada de pequeno comércio local. Abrange, ainda, grande extensão de vegetação de mangue, e boa parte da área edificada está assentada sobre aterro em terras antes alagadas, sendo cortada, ainda hoje, por trechos alagadiços. Mas, também se encontra próxima a uma elevação natural do solo, de onde se contempla uma das mais belas paisagens divulgadas como atração turística da cidade (o por-do-sol no rio Sanhauá), e onde se concentram importantes exemplares do acervo arquitetônico ainda preservado no centro histórico de João Pessoa. O local, teria abrigado o Antigo Porto do Capim, em torno do qual a cidade teria se desenvolvido, até que as atividades portuárias fossem transferidas para o Porto de Cabedelo, quando esta função teria sido desativada. Hoje, as margens do rio Sanhauá estão ocupadas por assentamento informal de baixa renda constituído pela comunidade também conhecida como Porto do Capim, em situação bastante precária em relação às edificações, e também aos aspectos urbanísticos.

Dentro de uma proposta de revitalização do centro histórico de João Pessoa, encabeçada pela Comissão do Centro Histórico de João Pessoa, a área ocupada pela Comunidade Porto do Capim constitui-se como de interesse para a implantação do projeto urbanístico de Revitalização do Porto do Capim, que prevê a recuperação das margens do rio Sanhauá tanto em relação à área urbana, caracterizando-a como marco da história de ocupação da cidade e como espaço de contemplação e visitação turística, quanto em termos ambientais, pela recuperação da vegetação de mangue, e pela diminuição de fatores geradores de poluição no rio, com a retirada de ocupações desprovidas de saneamento.

Na perspectiva de oferecer uma solução tanto para a requalificação do espaço físico do centro histórico, promovendo sua revitalização, quanto para a adequação das condições de habitação das famílias que ali residem, a Prefeitura Municipal de João Pessoa elaborou o projeto Porto do Capim, destinado à realocação das famílias que moram nas margens do rio Sanhauá para um terreno bastante próximo, de propriedade da União, onde serão edificadas 297 unidades habitacionais. Este projeto foi contemplado com recursos do Ministério das Cidades para a sua execução, contando com contrapartida municipal, e foi também inserido no Plano de Aceleração do Crescimento – PAC. A participação da sociedade civil no processo se dá mais diretamente pela consulta à população beneficiária no encaminhamento das ações, obedecendo a exigências do Ministério das Cidades.

Nesse caso, temos então, uma condução do processo extremamente concentrada no poder público. O comando, a coordenação e a implementação dessa ação estão sob a responsabilidade da Prefeitura Municipal, que atua tanto nos aspectos técnicos, com a elaboração do projeto e acompanhamento da implementação, quanto político-institucionais (na articulação junto ao Ministério das Cidades e às famílias beneficiárias), incluindo ainda o aspecto financeiro, devido à existência de contrapartida. Neste último, tem-se uma participação significativa da União, tanto por meio da disponibilização do terreno por parte da Secretaria do Patrimônio da União, como por meio da liberação de recursos, por parte do Ministério das Cidades. A participação do setor privado restringe-se à execução da obra por meio de contratação.

Percebe-se, pois, tratar-se de um arranjo de governança de tipo tradicional, altamente concentrado no poder público e com uma inserção ainda pouco significativa da sociedade civil como agente ativo no processo.

#### **4.2 Readaptação de prédio adquirido do INSS**

Uma outra destinação de imóvel da União para projeto de habitação de interesse social, esta no entanto carregada de características inovadoras, é a inserção de um prédio comercial de 7 pavimentos no Programa Minha Casa Minha Vida, após ter sido adquirido pela União por compra feita ao INSS.

Na experiência anterior, tínhamos uma situação de assentamento de baixa renda, que precisava ser realocado para dar lugar a um projeto de intervenção urbanística de interesse público, a ser consolidado com a construção de um conjunto habitacional em terreno cedido pela União. O que podemos dizer que se trata de uma situação mais tradicional, apesar dos desafios necessariamente intrínsecos.

Nesta segunda experiência relatada, no entanto, parte-se de uma situação bastante peculiar, em que um prédio antes utilizado no serviço público encontrava-se completamente ocupado por famílias de

baixa renda representadas por movimentos de luta por moradia, tendo sido reivindicado por estes para ser adaptado à habitação. O processo já se origina, portanto, da ação de reivindicação de um grupo organizado da sociedade civil, o qual é convidado a participar de discussões envolvendo a possibilidade de destinação de imóveis do INSS para fins de provisão habitacional de interesse social. Essas discussões ocorreram no âmbito do Grupo de Trabalho Nacional – GTN, criado com esse fim, e que reunia representantes da SPU, do Ministério das Cidades e dos movimentos, além de outros. Como resultado dos trabalhos desenvolvidos nesse grupo, que incluíram a realização de vistorias participativas nos imóveis, o prédio do INSS localizado na Avenida Guedes Pereira, no Centro de João Pessoa, foi selecionado para ser adquirido pela União, por compra feita ao INSS, a partir da aplicação de recursos do Ministério das Cidades (medida prevista na Lei 11.481/2007).

O prédio, hoje registrado em nome da União em cartório, será doado ao Fundo de Arrendamento Residencial, o FAR, para que seja destinado ao Programa Minha Casa Minha Vida, com o intermédio da Caixa Econômica Federal – CEF. Esta possui o papel de selecionar, por meio de chamada pública, a construtora que irá executar a readaptação do prédio para o uso residencial. E, neste caso, o setor privado adquire relevância significativa de atuação, especialmente no que se refere aos aspectos técnicos. Um dos grandes desafios nesse processo é a elaboração de um projeto de reforma do prédio que, além de viabilizar a transformação de uma estrutura relativamente antiga, de grandes vãos de pavimento tipo voltado para atividades de serviços, com obrigatoriedade de instalação de elevadores, entre outras peculiaridades, em um prédio residencial de baixa renda, ainda leve em consideração as exigências relativas à preservação das características arquitetônicas do imóvel, que está localizado em área tombada pelo IPHAN. E esse desafio ficará a cargo da construtora a ser contratada para a elaboração e execução do projeto.

Os representantes da sociedade civil organizada, nesse caso, os movimentos de luta por moradia, inserem-se no processo quase que como clientes a serem atendidos nessa ação de parceria entre o poder público e o setor privado. São eles que indicarão a demanda de famílias a serem beneficiadas com as novas unidades habitacionais criadas e acompanharão todo o processo de elaboração e execução do projeto, a partir de uma seleção que será realizada pelo Ministério das Cidades, na qual será escolhida a entidade organizadora responsável.

Aqui, já observamos uma estrutura de governança mais aberta, menos tradicional, em que o poder público transfere ao setor privado parte maior das atribuições que abarcaria na implementação do projeto, ao mesmo tempo em que divide com a sociedade civil organizada a condução do processo, mantendo-se ainda como o principal coordenador do arranjo.

Em termos de atuação, temos o poder público mais concentrado no âmbito político-institucional e também no financeiro, mas neste último, com a diferença de não se tratar de concessão gratuita do benefício final – a moradia, visto que no Minha Casa Minha Vida tem-se uma contrapartida a ser financiada pelas famílias beneficiárias que arcarão com o pagamento de prestações para a aquisição do imóvel. Há, no entanto, uma significativa transferência da atuação técnica – a responsabilidade de elaboração do projeto, bem como de sua execução, é repassada ao setor privado.

### **4.3 Disponibilização de imóveis para habitação de interesse social no GTE/PB**

A experiência de criação de grupos de trabalho para discutir a destinação de imóveis da União para projetos de habitação de interesse social já observada em nível nacional, como a do GTN dos imóveis do INSS acima referida, passou a ser aplicada também em nível estadual, a partir de 2009. Em 2008, tivemos a criação de um GTN para discutir esse tema, do qual resultou a destinação de terrenos da União em alguns estados para projetos de provisão habitacional. E, no ano seguinte, deu-se a criação de Grupos de Trabalho Estaduais – GTE's, tendo sido o da Paraíba, instituído no mês de junho.

Podemos dizer que, no GTE, temos representada uma verdadeira cadeia imobiliária de habitação de interesse social: a União, representada pela Superintendência do Patrimônio da União na Paraíba, é a proprietária do terreno, que irá repassá-lo aos interessados para que nele seja executado o projeto habitacional; há representações, ainda, dos poderes públicos estadual e municipais, que podem se inserir na cadeia como autores e executores de projetos a depender do que for decidido pelo grupo; os movimentos de luta por moradia têm o maior número de componentes no grupo, e inserem-se no processo como representantes da demanda final de beneficiários – os futuros moradores/usuários do projeto; temos, ainda, a representação de sindicatos da construção civil e de entidades profissionais, como o Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura – CREA e o Instituto de Arquitetos do Brasil – IAB, que entram com o olhar técnico sobre o processo; a Caixa Econômica Federal, na qualidade de responsável pelo repasse dos recursos federais oferecidos pelo Ministério das Cidades para projetos desse tipo, e pela análise técnica e jurídica dos projetos, representa o investidor, o agente financiador da cadeia imobiliária e outras entidades como ONG's, OSCIP's e Companhias de Habitação são colocadas como possíveis gestoras de projetos, seja representando a inserção do terceiro setor, seja como um braço especializado do poder público, na implementação dos projetos.

A possibilidade de aproveitamento dessa reunião de interesses bastante abrangentes dentro de uma cadeia imobiliária de habitação de interesse social, que convergem para um mesmo objetivo – dispor habitação de qualidade para famílias de baixa renda – depende, é claro, da forma como se darão os laços entre as partes; de como eles se integrarão em torno de um projeto. Havendo um espírito de colaboração, de convergência, podem-se estabelecer parcerias. E, nessas, todos têm a ganhar. Com esse entendimento, os representantes da SPU no GTE, responsáveis por coordenar as discussões e a condução das ações, assumem o papel de conciliadores de interesses, promotores da cooperação. Como resultado da atuação do GTE da Paraíba, especificamente, foram identificados alguns imóveis da União como vocacionados à habitação de interesse social, tendo sido encaminhada a destinação de terrenos em dois municípios da região metropolitana de João Pessoa, Santa Rita e Conde, que totalizam cerca de 25.000m<sup>2</sup>. E, nesses casos, o Programa definido para abarcar o financiamento da obra foi o Minha Casa Minha Vida Entidades, no qual a elaboração e execução do projeto fica a cargo de entidades privadas sem fins lucrativos.

O processo de destinação desses imóveis segue a seguinte conformação: a União cede o terreno a uma entidade privada em fins lucrativos habilitada no Ministério das Cidades a captar recursos para a execução de projetos de habitação de interesse social, ficando esta entidade responsável também pela definição da demanda de beneficiários a ser atendida com o projeto. A participação financeira é quase que exclusivamente da União, mas a responsabilidade técnica é transferida para a entidade organizadora (que pode ser tanto uma entidade representante do terceiro setor, como uma entidade representante sociedade civil organizada, especialmente aquelas vinculadas à luta por moradia, desde que estejam devidamente habilitadas). E a atuação político-institucional também é dividida com o GTE-PB, tendo em vista que todo o processo decisório é encaminhado dentro do grupo.

Nesse arranjo de governança, temos uma condução do processo de forma compartilhada, apesar da coordenação ainda centrada no poder público, e uma implementação já transferida ao terceiro setor, ou à sociedade civil organizada, caracterizando uma abertura ainda maior no formato de governança estabelecido – trata-se de uma solução mais inovadora.

## **5 CONCLUSÃO**

Apesar de termos analisado experiências ainda não concluídas de regularização fundiária e provisão habitacional de interesse social em imóveis da União, podemos observar as diferentes formas como estas estão sendo conduzidas, no que se refere à atuação de cada categoria de atores sociais aqui analisadas (poder público, setor privado, terceiro setor e sociedade civil organizada).

Em comparação aos projetos de regularização fundiária, como podemos caracterizar o do Porto do Capim, observa-se uma maior flexibilidade na formação das estruturas de governança na condução de projetos de provisão habitacional, especialmente com o Programa Minha Casa, Minha Vida, em que há maior abertura para a atuação de entidades privadas sem fins lucrativos e para construtoras – surgem teias mais intrincadas, mais complexas, porém aparentemente mais eficazes na obtenção de resultados.

Nos processos de regularização fundiária de assentamentos informais, por outro lado, não há, ainda, tanta abertura, flexibilidade, na constituição dos arranjos de governança, ficando o poder público municipal com a maior parte das responsabilidades – traços de uma estrutura mais engessada. As dificuldades na condução dos processos residem na dependência maior da interação na atuação de vários agentes que, não necessariamente encontram-se ajustados aos arranjos de governança – como cartório e câmara de vereadores, por exemplo; se estes não se configurarem em agentes conscientes dentro do processo, podem dificultar o andamento deste.

A abertura à participação do terceiro setor nesse ramo de atuação por meio, por exemplo, da introdução de trabalhos de ONG's, OSCIP's, escritórios ligados a instituições de ensino, e até mesmo empresas de consultoria, poderia permitir às prefeituras disporem de serviços qualificados para a execução de grande parte de suas responsabilidades nos processos, como por exemplo, na elaboração de projetos de urbanização e do projeto final de regularização fundiária, em condições de ser aprovado.

Mesmo nos processos de provisão habitacional também, vemos que os representantes da sociedade civil organizada, em especial aqueles ligados à defesa dos interesses das classes menos favorecidas, ainda encontram muita dificuldade de atuar diretamente na implementação das ações, apesar de almejarem bastante essa colocação. A falta de assistência mínima no preparo da documentação necessária à comprovação de sua regularidade fiscal e jurídica, e de assessoramento técnico para a elaboração de projetos, somada à falta de recursos para adquiri-los por meio de contratações, representa uma grande barreira a essa inserção. Quanto a isso, entendemos que a aplicação da Lei 11.888/2008, citada acima, que garante a assistência técnica gratuita para projetos nesse campo, pode configurar-se como uma importante alternativa, oferecendo uma solução para o enfrentamento dessa barreira, já prevista na legislação, e com recursos alocados para tal.

De modo geral, porém, entendemos que a análise aqui apresentada aponta para o surgimento de um novo modelo de governança na condução de processos de interesse público, ainda a ser consolidado, mas que já vem ganhando espaço na aplicação prática das experiências de regularização fundiária e provisão habitacional de interesse social, como verificado em relação aos imóveis da União.

A maior ou menor inovação nas feições da trama constituída pelos arranjos estabelecidos entre os agentes interessados dependerá, justamente, da possibilidade de abertura à participação dos demais setores da sociedade, além do poder público, no processo. E, a firmeza e estabilidade da teia estarão relacionadas aos ajustes que cada vértice, ou cada categoria de atores, deverá fazer para garantir a consistência de sua participação.

## 6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABE, Nilma de Castro. Notas sobre a inaplicabilidade da função social à propriedade pública. 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.

ARAÚJO, Vinícius de Carvalho. A conceitualização de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho. Brasília: ENAP, 2002.

DINIZ, Eli. Governabilidade, democracia e reforma do estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. In: Dados – Revista de Ciências Sociais v. 38, n. 3. Rio de Janeiro, 1995, p. 385-415.

\_\_\_\_\_. Crise, reforma do Estado e governabilidade: Brasil 1985-95. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1997.

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.

IRAZÁBAL, Clara. Models of urban governance and planning in Latin America and the United States: Associationism, regime theory, and communicative action. In: Anais do 11th International Planning History Conference 2004, Barcelona, 14-17 de julho. Disponível em: <http://www.iphs2004.com>, acesso em 08 de outubro de 2004.

LEAL, Suely Ribeiro. Cidades democráticas x cidades capital: para onde caminha a práxis da gestão local? In: Anais do VIII Encontro Nacional da ANPUR. Temática: Esfera de decisão e gestão municipal: para onde aponta a experiência? Porto Alegre, maio de 1999.

\_\_\_\_\_. Fetiche da participação popular. Novas práticas de planejamento, gestão e governança democrática no Recife-Brasil. Recife: CEPE, 2003.

\_\_\_\_\_. Relatório Final da Pesquisa Descentralização Político-Administrativa Gestão Compartilhada e Empreendedorismo Local. Recife: CNPq/Nugepp, MDU/UFPE, 2004.

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

SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, governança e capacidade governativa. Algumas notas. Brasília: MARE/ENAP, 1996.

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.

SOUZA et al. 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. Ministério das Cidades, 2008.

WORLD BANK. Governance and Development: Issues and Constraints, 1992.

\_\_\_\_\_. World Bank Port Reform Toolkit. Disponível em: <http://www.worldbank.org/transport>, acesso em 21 de maio de 2006 [ano de publicação: 2001].