

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
TUANNI RACHEL BORBA

POLÍTICAS PÚBLICAS E MUDANÇA INSTITUCIONAL NA SECRETARIA DO
PATRIMÔNIO DA UNIÃO (SPU): O CASO DO PORTO MARAVILHA.

RIO DE JANEIRO

2017

TUANNI RACHEL BORBA

POLÍTICAS PÚBLICAS E MUDANÇA INSTITUCIONAL NA SECRETARIA DO
PATRIMÔNIO DA UNIÃO (SPU): O CASO DO PORTO MARAVILHA.

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (PPED), do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciências, em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

Orientador: Cristiano Fonseca Monteiro

RIO DE JANEIRO

2017

FICHA CATALOGRÁFICA

B726 Borba, Tuanni Rachel.
Políticas públicas e mudança institucional na Secretaria do Patrimônio da União (SPU): o caso do Porto Maravilha / Tuanni Rachel Borba. – 2017.
120 p.; 31 cm.

Orientador: Cristiano Fonseca Monteiro.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, 2017.

Bibliografia: f. 111 – 120.

1. Políticas públicas. 2. Neoinstitucionalismo histórico. 3. Secretaria do Patrimônio da União. I. Monteiro, Cristiano Fonseca, orient. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia. III. Título.

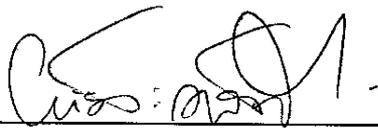
CDD 338.92

TUANNI RACHEL BORBA

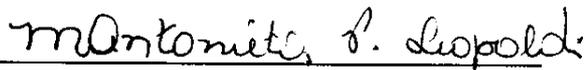
**POLÍTICAS PÚBLICAS E MUDANÇA INSTITUCIONAL: o Caso da Secretaria
do Patrimônio da União (SPU)**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (PPED), do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciências, em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

Aprovada em 08 / 06 / 2017.



CRISTIANO FONSECA MONTEIRO (orientador)



MARIA ANTONIETA PARAHYBA LEOPOLDI



ORLANDO ALVES DOS SANTOS JUNIOR

EDUARDO RODRIGUES GOMES (suplente interno)

GUSTAVO ANTONIO DAS NEVES BEZERRA (suplente externo)

AGRADECIMENTOS

A escolha por um programa de mestrado fora do meu estado de origem implicou em inúmeros desafios, a começar pela mudança para a cidade do Rio de Janeiro (a cidade onde nasci e morei a minha vida toda tem um pouco mais de 100 mil habitantes). Essa escolha, no entanto, foi impulsionada justamente pelas novidades no horizonte: nova universidade, novas visões, novos colegas, novas interações, enfim, novas experiências. Isto, somado a uma personalidade otimista, relativizava os possíveis choques com as diferenças culturais e ideológicas, afinal, a pós-graduação não é um espaço para reforçar certezas. No entanto, foram inevitáveis os aborrecimentos, as inseguranças, o desassossego, entre outras consequências que compõem o processo de mudança.

É para agradecer as pessoas que me ajudaram nesses momentos menos românticos da nova trajetória que escrevo esta seção. A começar pelas três mulheres que são elementos-chave de quem sou e que sempre me encheram de amor, confiança e apoio para seguir com meus planos (mesmo quando não tinham muita ideia do que se tratava): minha avó Rachel, minha mãe Silvia e minha irmã Gabriela.

Ao meu orientador, prof. Cristiano Monteiro, obrigada pela enorme parceria, compreensão e palavras de otimismo diante das minhas angústias e aflições. Sem o seu incentivo e orientação eu também não teria me aventurado com tanta segurança em eventos acadêmicos da área. Ademais, foi no âmbito da sua disciplina que pude conhecer e explorar o trabalho do prof. Richard Deeg (Temple University), inclusive através da interação direta com este no workshop “*Research Workshop: Varieties of Capitalism, Institutional Change and Patient Capital*”. A valiosa participação do prof. Deeg, assim como as interações com o prof. Antonio Botelho (IUPERJ/UCAM), foram essenciais para o meu engajamento no tema.

Agradeço também ao prof. Orlando dos Santos Jr. que prontamente aceitou o convite para a banca de qualificação e defesa, resultando em um suporte fundamental para a parte empírica, especialmente pela sua grande experiência com as questões urbanas, incluindo aí o estudo de caso deste trabalho. Do mesmo modo, meus sinceros agradecimentos à professora Maria Antonieta Leopoldi, que além da valiosa participação na banca também lecionou uma das disciplinas-chave do programa, Teoria Política Contemporânea, onde foram discutidos textos fundamentais para este trabalho e para a minha formação acadêmica.

Aos meus colegas de mestrado, obrigada pelas valiosas trocas em sala de aula e parceria nos esforços para o aperfeiçoamento do programa. Em especial, agradeço ao Pedro,

Natália e Matheus pelos momentos de descontração e parceria que extrapolaram a ambiente acadêmico. Meus sinceros agradecimentos também a toda equipe do PPED, incluindo os funcionários da Secretaria Acadêmica, os membros do Conselho Deliberativo e, especialmente, a professora Renata La Rovere, coordenadora do programa no período, que não economizou esforços para auxiliar os alunos nas suas demandas.

Por fim, mas não menos importante, gostaria de agradecer ao meu fiel companheiro nessa aventura, meu parceiro Felipe. Obrigada pelo carinho e suporte em todos os momentos e, claro, obrigada também pelas risadas mesmo nos dias mais ranzinzas.

RESUMO

BORBA, Tuanni R. **Políticas públicas e mudança institucional na Secretaria do Patrimônio da União (SPU): o caso do Porto Maravilha.** Rio de Janeiro, 2017. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

A atuação da Secretaria do Patrimônio da União (SPU), responsável pela gestão dos imóveis da União, foi pautada historicamente por uma lógica arrecadatória. Em 2003 essa tradição foi repensada pela nova gestão, que buscou investir na destinação do patrimônio aliada à função socioambiental – a constituição de grupos de trabalho estaduais envolvendo a sociedade civil organizada, assim como o fomento à regularização fundiária e à habitação de interesse social, são ações dentro da Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União (PNGPU) que sinalizam uma nova lógica. O objetivo desse trabalho é verificar as implicações desta lógica sobre a atuação da SPU, focalizando a Superintendência do Rio de Janeiro (SPU-RJ) no âmbito do projeto Porto Maravilha. O arcabouço teórico do neoinstitucionalismo histórico fornece conceitos como o de dependência de trajetória e mudança limitada que oferecem respaldo para a hipótese da existência de mais de uma lógica em operação na instituição: a partir de 2003 ocorreu o investimento em uma tentativa de compatibilizar a função arrecadatória com ações estratégicas para o governo federal, implicando em destinar o patrimônio para atender outras finalidades que não apenas a socioambiental. Através da análise documental e entrevistas, busca-se verificar a hipótese de uma bifurcação, explicada em termos de cultivo ou negligência, onde os atores cultivaram os mecanismos de uma determinada trajetória na tentativa de subverter a anterior ou compatibilizá-las.

Palavras-chave: Porto Maravilha; Patrimônio da União; Neoinstitucionalismo Histórico; Política Urbana; Análise institucional.

ABSTRACT

BORBA, Tuanni R. **Políticas públicas e mudança institucional na Secretaria do Patrimônio da União (SPU): o caso do Porto Maravilha.** Rio de Janeiro, 2017. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

The performance of the Secretaria do Patrimônio da União (SPU), responsible for the management of the real state property has historically been marked by a logic based on taxing. In 2003 this tradition was rethought by the new management, which sought to invest in the allocation of real state property allied to the social and environmental function – the establishment of working groups involving civil society organizations as well as the promotion of tenure regularization and social housing, are actions within the National Policy of the Federal Real State Property Management (PNGPU) that indicate the emergence of a new logic. The objective of this work is to verify the implications of this logic on the SPU's performance, focusing on the branch office of Rio de Janeiro (SPU-RJ) within the Porto Maravilha project. The theoretical framework of historical neo-institutionalism provides concepts such as path dependence and bounded change that offer support to the hypothesis of the existence of more than one logic operating within the institution: from 2003 the investment was made in an attempt to compatible the tax function with strategic actions for the federal government, implying allocate the real state property to attend certain goals that were beyond the social and environmental function. Through the content analysis and interviews, this work seeks to verify the hypothesis of a bifurcation, explained in terms of cultivation or neglect, where the actors cultivated the mechanisms of a certain trajectory in the attempt to subvert the previous one or at least to make them compatible.

Key words: Porto Maravilha; Real state property; Historical neo-institutionalism; Urban policy; Institutional analysis.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AGU – Advocacia Geral da União

AEIU – Área de Especial Interesse Urbanístico

APA – Área de Proteção Ambiental

APAC – Área de Proteção do Ambiente Cultural

ANASP – Associação Nacional dos Servidores da Secretaria do Patrimônio da União

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BNH – Banco Nacional de Habitação

CEF – Caixa Econômica Federal

CEPAC – Certificado do Potencial Adicional de Construção

CAT – Certidão de Autorização de Transferência

CDEIC – Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio

CEDAE – Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro

CDURP – Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto

CDRU – Concessão de Direito Real de Uso

CF/88 – Constituição Federal de 1988

CGU – Controladoria Geral da União

COCAP – Coordenação de Caracterização do Patrimônio

COHARF – Coordenação de Habitação e Regularização Fundiária

DAS – Direção e Assessoramento Superiores

EPPGG – Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental

FNRU – Fórum Nacional de Reforma Urbana

FCP – Fundação Casa Popular

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FIIMP – Fundo de Investimento Imobiliário do Porto Maravilha

FIIRP – Fundo de Investimento Imobiliário da Região do Porto

GIAPU – Gratificação de Incremento à Atividade de Gestão do Patrimônio da União

GTI – Grupo de Trabalho Interministerial

GTE – Grupo de Trabalho Estadual

HIS – Habitação de Interesse Social

IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LC – Lei Complementar
OUC – Operação Urbana Consorciada
PPP – Parceria Público-Privada
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PT – Partido dos Trabalhadores
PNGPU – Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União
PNH – Política Nacional de Habitação
PDISP – Portarias de Declaração de Interesse do Serviço Público
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida
PMGPU – Programa de Modernização da Gestão do Patrimônio da União
PNH – Política Nacional de Habitação
RFFSA – Rede Ferroviária Federal S.A
SECPAR – Secretaria Especial de Concessões e Parcerias Público-Privadas
SMU – Secretaria Municipal de Urbanismo
SPU – Secretaria do Patrimônio da União
SFH – Sistema Financeiro de Habitação
SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SPU-RJ – Superintendência do Patrimônio da União no Rio de Janeiro
SAMF – Superintendência de Administração do Ministério da Fazenda
TAU – Termo de Autorização de Uso
VoC – Variedades do Capitalismo

SUMÁRIO

| | |
|---|-----|
| 1 INTRODUÇÃO..... | 11 |
| 1.1 PROBLEMA DE PESQUISA, OBJETIVOS E HIPÓTESES..... | 16 |
| 1.2 JUSTIFICATIVA..... | 17 |
| 1.3 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO..... | 20 |
| 2 A POLÍTICA NACIONAL DE GESTÃO DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO (PNGPU)..... | 21 |
| 2.1 A PNGPU NO CONTEXTO DA POLÍTICA URBANA..... | 24 |
| 2.2 A IMPLEMENTAÇÃO DA PNGPU..... | 29 |
| 3 O CASO DO PORTO MARAVILHA..... | 35 |
| 3.1 A CONSTRUÇÃO DA COALIZÃO EM TORNO DO PORTO MARAVILHA..... | 38 |
| 3.2 CONSIDERAÇÕES SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DO PORTO MARAVILHA..... | 46 |
| 4 REFERENCIAL TEÓRICO..... | 50 |
| 4.1 ESTUDOS E ANÁLISES EM POLÍTICAS PÚBLICAS: MAPEANDO A LITERATURA..... | 50 |
| 4.2 NEOINSTITUCIONALISMO HISTÓRICO..... | 55 |
| 5 METODOLOGIA..... | 66 |
| 6 O PATRIMÔNIO DA UNIÃO NO CONTEXTO DO PORTO MARAVILHA..... | 71 |
| 6.1 A SUPERINTENDÊNCIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO NO RIO DE JANEIRO (SPU-RJ)..... | 72 |
| 6.2 A SPU-RJ E O PROJETO DO PORTO MARAVILHA..... | 84 |
| 6.3 AS RELAÇÕES INSTITUCIONAIS E A TRAJETÓRIA DA SPU-RJ..... | 96 |
| CONCLUSÃO..... | 108 |
| REFERÊNCIAS..... | 111 |

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho visa discutir como Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União (PNGPU), voltada para a destinação de imóveis para fins socioambientais, foi incorporada pela Secretaria do Patrimônio da União (SPU), focalizando a Superintendência do Patrimônio da União no Estado do Rio de Janeiro (SPU-/RJ). Dentro da SPU-RJ, a narrativa do Porto Maravilha servirá como estudo de caso para subsidiar a análise. A PNGPU é interpretada como um processo de mudança institucional, o qual envolve o cultivo de uma nova lógica por parte dos atores implicados pela destinação de imóveis da União no âmbito do projeto.

A Secretaria do Patrimônio da União (SPU), responsável pela gestão dos bens patrimoniais no âmbito federal, foi criada em 1854 sob a denominação Repartição Geral de Terras Públicas. Em 1909 foi vinculada ao Ministério da Fazenda, tendo a sua atuação predominantemente voltada para demarcação de terras e cobrança de taxas pela utilização do patrimônio. A atual denominação foi adotada no final da década de 1980 e posteriormente, em 1999, a secretaria passou a fazer parte da estrutura do Ministério do Planejamento¹. Em 2003 uma nova equipe assumiu a gestão da SPU e, diante de importantes mudanças legais (como a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade) e do contexto político de 2003 (com a eleição de Luís Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores), houve uma movimentação interministerial para reestruturar o órgão. Além de mudanças nos princípios e diretrizes, houve a reformulação da missão institucional: “Conhecer, zelar e garantir que cada imóvel da União cumpra sua função socioambiental, em harmonia com a função arrecadadora e em apoio aos programas estratégicos para a Nação” (SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO, 2010a, p.7).

Outro importante resultado da iniciativa foi a já mencionada PNGPU. Com o objetivo de incluir a destinação socioambiental, a participação cidadã, e o uso estratégico do patrimônio público nas demais políticas públicas do governo federal, indo além da exclusiva função de arrecadação, a PNGPU representou um desafio em

¹ Em 1999, a partir da Medida Provisória nº 1.799-1, a SPU desvinculou-se do Ministério da Fazenda e passou a compor a estrutura do Ministério do Planejamento (atualmente Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão).

termos institucionais diante de um cenário pouco favorável: escassos recursos financeiros, quadro técnico limitado e estrutura centralizada.

À época, em praticamente todos os estados havia uma Gerência Regional do Patrimônio da União, cujas principais responsabilidades eram: administrar e zelar pela conservação dos imóveis; autorizar a ocupação e prover as escrituras; e adotar as providências administrativas necessárias à reivindicação de domínio e reintegração de posse. No entanto, a ausência de estrutura organizacional e o limitado corpo técnico implicavam decisões e processos centralizados no órgão central. A situação era especialmente crítica em estados com um grande número de imóveis da União sob sua administração, como no caso do Rio de Janeiro, São Paulo e Pernambuco, resultando em processos lentos e pouco transparentes. Para contornar essa situação e subsidiar a implementação da nova política foram feitas alterações regimentais, reinvidicações de incremento orçamentário, realização de concurso público para provimento de quadro técnico, reestruturação organizacional, além da criação de mecanismos de gestão por resultados, como a Gratificação de Incremento à Administração do Patrimônio Imobiliário da União (GIAPU).

Ademais, considerando o histórico da SPU, apoiado na tradição vigente desde 1854, havia a necessidade de que a mudança em termos de lógica de operação fosse incorporada pelos atores endógenos – não apenas no sentido formal e normativo. A lógica anterior, baseada na arrecadação, teria de dar espaço ao objetivo destacado pela nova política: destinar o patrimônio de maneira estratégica, priorizando a função socioambiental. A operação das duas, não necessariamente exclusivas, representaria modos distintos de utilização do patrimônio e, portanto, influenciaria os resultados da PNGPU e de outras políticas correlacionadas.

Mais do que anúncios de mudanças em discursos e documentos, as especificidades na utilização do patrimônio da União segundo cada lógica apresentam-se quando observamos de perto a atuação da SPU em projetos específicos, os quais reúnem um número grande de atores e, conseqüentemente, articulam diferentes interesses em torno dos imóveis e terrenos sob sua administração. Nesse sentido, o estudo de caso do Porto Maravilha representa uma oportunidade para a observação das lógicas em operação na SPU-RJ.

O projeto Porto Maravilha compreende a requalificação da área portuária da cidade do Rio de Janeiro e teve início com a aprovação no âmbito municipal, em 2009, de duas Leis Complementares: a nº 101, que criou a Operação Urbana Consorciada (OUC) da Região do Porto do Rio de Janeiro, e a nº 102, que criou a Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro (CDURP).

A Operação Urbana foi dividida em duas etapas (Fase 1 e 2). A primeira foi financiada com recursos da Prefeitura do Rio de Janeiro e do Ministério do Turismo com o objetivo de incentivar o interesse dos investidores, sendo composta predominantemente por obras de reurbanização de vias, com reformas na rede de esgoto, drenagem e pavimentação. Já a segunda fase foi viabilizada a partir de uma Parceria Público-Privada (PPP) com a Porto Novo S/A (formada pelas construtoras OAS LTDA, Norberto Odebrecht Brasil S.A. e Carioca Christiani-Nielsen Engenharia S.A.), onde estavam previstas diversas intervenções de caráter urbanístico, econômico, social e ambiental na área de aproximadamente cinco milhões de metros quadrados que abrange os bairros da Saúde, Gamboa e Santo Cristo, além de partes dos bairros do Centro, São Cristovão e Cidade.

Para financiar o projeto, a Prefeitura emitiu 6.436.722 Certificados de Potencial Adicional Construtivo (CEPACs)² – títulos que permitem a incorporação do direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico³. A totalidade desses títulos foi adquirida pelo Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), administrado pela Caixa Econômica Federal (CEF), que com isso se tornou a administradora do Fundo de Investimento Imobiliário do Porto Maravilha (FIIPM) e recebeu a garantia de prioridade na compra dos terrenos públicos que existem na área.

Já a CDURP, empresa de economia mista controlada pelo município, foi concebida com a finalidade de coordenar e acompanhar as concessões, assim como desenvolver ações específicas, tais como o reassentamento de famílias afetadas pela operação e projetos culturais, em parceria com as secretarias municipais. Além disso, a

² Que correspondem a 4.089.502 m² adicionais de construção na área (CARDOSO, 2013).

³ “O potencial de construção é a quantidade de metros quadrados que se pode construir em determinado terreno, representada nos andares e na altura do prédio e metragem. A lei que cria a Operação Urbana Porto Maravilha define um aumento do potencial de construção que varia em função do setor” (PORTO MARAVILHA, 2017). Portanto, para utilizar o potencial adicional de construção dessa área é preciso comprar os CEPACs.

CDURP também administra os recursos patrimoniais e financeiros do projeto e é responsável por promover a participação e transparência nos processos da operação.

A lei complementar municipal nº 101 também estabeleceu a Área de Especial Interesse Urbanístico (AEIU) da região do Porto, sendo a sua posse fundiária dividida da seguinte forma: 6% do Estado do Rio de Janeiro, 6% do município do Rio de Janeiro, 25% privado e 63% da União (CARDOSO, 2013). Esse expressivo percentual da União a tornou um ator-chave para a implementação do projeto desde as discussões iniciais, na década de 1980, em torno da revitalização da zona portuária. Essas discussões envolveram diferentes propostas a respeito da própria utilização do patrimônio da União, sendo que desde 2003 já havia um projeto, no âmbito federal, voltado à produção de habitação, inclusive de interesse social, assim como a possibilidade de um consórcio público (SARUE, 2015). A partir de 2006 a discussão voltou ao plano municipal e passou a envolver os agentes privados do mercado imobiliário e da construção civil, resultando em uma proposta onde a participação do governo federal se daria a partir da disponibilização dos seus terrenos na área. Conforme o relatório final do grupo de trabalho criado pela Prefeitura e publicado no Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro:

O princípio da Operação Urbana, nos moldes propostos pelo consórcio, prevê que todos os investimentos serão arcados pelos valores a serem obtidos nos leilões dos CEPACs. Não há previsão de aportes públicos, com exceção da doação dos terrenos federais (RIO DE JANEIRO, 2008, p.60).

Conforme citado anteriormente, a viabilização financeira do projeto se deu pela venda dos CEPACs, sendo o FGTS, administrado pela CEF, o responsável pela compra da totalidade desses certificados. O investimento do fundo foi motivado pela expectativa de valorização fundiária e consequente rentabilização desses ativos advindos majoritariamente dos terrenos públicos da região. Sedo assim, a SPU-RJ teve um papel fundamental não só na garantia de celeridade dos processos de regularização de imóveis (a maioria deles localizados em terrenos de Marinha), mas principalmente na destinação de seus imóveis para a Prefeitura do Rio de Janeiro (que posteriormente os disponibilizava para o FIIPM).

Ainda que o potencial especulativo e consequente lucro tenham retornado para o governo federal, na figura do fundo administrado pela CEF, podemos verificar uma mudança de orientação quanto à destinação do patrimônio da União. Se num primeiro

momento eles foram considerados estratégicos para o fomento de habitação, dentro do espírito da “destinação socioambiental”, a partir de 2009 os mesmo viraram importantes ativos na complexa engenharia financeira elaborada para viabilizar a Operação Urbana do Porto Maravilha.

O objetivo desse trabalho é, portanto, utilizar o caso do Porto Maravilha para verificar as implicações da lógica inserida pela PNGPU em 2003 sobre a atuação da Superintendência do Patrimônio da União no Estado do Rio de Janeiro (SPU-RJ). Mais especificamente, como a lógica baseada na destinação do patrimônio foi cultivada na SPU-RJ e qual o sentido que esta tomou no contexto do projeto Porto Maravilha.

Para isso, os objetivos específicos do trabalho são: (1) mapear os atores ligados ao estudo de caso dentro e fora da SPU-RJ, (2) identificar as posições desses atores e (3) analisar como determinadas lógicas foram cultivadas ou negligenciadas no processo de implementação do projeto.

Partimos da perspectiva de que a mudança institucional depende do investimento por parte dos atores endógenos e esses investimentos, ainda que não definam a mudança, podem fomentar trajetórias paralelas. A bifurcação ilustra o fato desses investimentos, explicados em termos de cultivo ou negligência, não serem exclusivos: os mesmos atores cultivam ou negligenciam determinadas trajetórias dependendo dos interesses em jogo.

Isso também revela que a mudança não está limitada à ocorrência de choques externos: a evolução da própria instituição pode gerar alterações nos mecanismos de reprodução, mas, sobretudo, os atores internos podem cultivar os mecanismos de uma determinada trajetória (através da mobilização de recursos e ideias) até torná-los fortes o suficiente para que subvertam a anterior. Caso isso não ocorra, as trajetórias podem coexistir na instituição, ou seja, a mudança ficará delimitada dentro de uma “velha” trajetória que ainda gera retornos crescentes, resultando no que Pierson (2000) chamou de “mudança limitada” e Deeg (2005) de “mudança *on path*” (a ideia de trajetória, do inglês *path*, é aqui entendida enquanto a lógica gerada pelas interações de um sistema institucional).

Conforme o trabalho demonstra, é possível concluir que a lógica de arrecadação nunca foi deixada de lado, pois o patrimônio permaneceu enquanto uma fonte de recursos financeiros. O que foi sendo construído a partir de 2003 foi o investimento em

uma tentativa de compatibilizar essa função arrecadatória com ações estratégicas para o governo federal – implicando na destinação do patrimônio para atender determinadas finalidades. No entanto, e mais relevante, a lógica destinatária também se bifurcou: nem sempre a finalidade socioambiental expressa na missão institucional foi priorizada nas ações da SPU-RJ.

1.1 PROBLEMA DE PESQUISA, OBJETIVOS E HIPÓTESES

As novas diretrizes, a nova missão e todas as alterações que a Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União (PNGPU) representou, permitem questionar a respeito dos impactos sobre a atuação da SPU. Olhando mais especificamente para a superintendência da SPU no Rio de Janeiro e a sua participação no projeto de revitalização da zona portuária da capital do estado, nosso problema de pesquisa é: quais lógicas/trajetórias se consolidaram neste projeto e como elas foram cultivadas?

Especificamente no que se refere ao objetivo geral deste trabalho, procura-se verificar as implicações da PNGPU sobre a atuação da Superintendência do Patrimônio da União no Estado do Rio de Janeiro no contexto do Porto Maravilha. Para isso, os objetivos específicos são: (1) mapear os atores ligados ao estudo de caso dentro e fora da SPU-RJ, (2) identificar as posições desses atores e (3) analisar como e quais determinadas trajetórias foram cultivadas ou negligenciadas no processo de implementação do projeto.

Para dar conta dos objetivos aqui propostos, foram mapeados os atores envolvidos diretamente com as ações referentes aos imóveis administrados pela SPU-RJ que estão no limite da área do projeto. Quem são e quais as suas funções no projeto são questões-chave para conduzir ao segundo objetivo específico: identificar os interesses desses atores, dentro e fora da SPU-RJ, em relação patrimônio da União circunscrito na zona portuária. Ainda que seja possível identificar ambiguidades e contradições em tais interesses, alguns padrões podem ser observados quando considerados os grupos a que tais atores pertencem, levando-nos a ilustrar esses posicionamentos através da filiação a determinadas trajetórias. Por fim, essas questões darão subsídio para uma análise do cultivo ou da negligência de certas trajetórias pelos atores envolvidos.

A principal hipótese é a coexistência de trajetórias institucionais: a introduzida em 2003, voltada para a destinação do patrimônio em estratégias socioambientais, e a

anterior, baseada na arrecadação. A primeira, no entanto, é capaz de atender diferentes finalidades dependendo do cultivo atores, resultando em uma nova bifurcação, onde o patrimônio da União pode estar vinculado aos princípios da função social da propriedade (socioambiental) ou aos interesses dos atores do mercado (pró-mercado).

1.2 JUSTIFICATIVA

O atual cenário governamental brasileiro, especialmente no âmbito federal, caracteriza-se por uma ampla tensão e crise de legitimidade frente aos anseios e necessidades da sociedade. No presente contexto de baixo crescimento, escalada dos problemas sociais e urbanos, e baixa legitimidade, é urgente repensar o papel do Estado e suas políticas públicas. No âmbito acadêmico, principalmente nos programas que se propõem a estudar o “Estado em ação”, é fundamental que as atenções estejam voltadas para a superação desse cenário onde as ações do poder público parecem não encontrar compatibilidade com as demandas dos setores menos favorecidos da população. Esta pesquisa, portanto, visa subsidiar o aumento da compreensão acerca da atuação do setor público federal no âmbito da política urbana, a partir do uso e gestão do seu patrimônio imobiliário – a utilização do patrimônio da União pode atender demandas com o potencial de gerar um desenvolvimento mais sustentável e inclusivo nas cidades. A gestão desses imóveis pode ser conduzida de forma equilibrada com a função arrecadatória, contribuindo para as políticas estratégicas do governo, para a regularização fundiária e para a habitação de interesse social.

A importância de análises e estudos sobre o uso social da propriedade e da cidade tem se mostrado cada vez mais notória em razão da incorporação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade (lei nº 10.257/2001) e da própria agenda do executivo federal no período 2003-2016. Em particular, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), lançado em 2009, inaugurou uma agenda de pesquisa própria e suscitou o debate, tão fundamental para se pensar a cidade, para além do público acadêmico. A partir disso, verificar o que a União executa com seus imóveis e como o órgão responsável por essa gestão atua, mostra-se coerente com o momento atual – inclusive pela ausência de pesquisas sobre o tema.

Ademais, o estudo de caso desta pesquisa, o projeto do Porto Maravilha, é o maior projeto de requalificação urbana do Brasil, configurando um caso emblemático

para a análise da utilização do patrimônio da União do ponto de vista da reforma urbana, um movimento crucial para o processo de transformação da SPU em 2003. Outro ponto é a magnitude do projeto, o que resulta no envolvimento de diversos atores públicos (na esfera federal, estadual e municipal) e privados (como empresários, comerciantes, investidores e a própria população local), defendendo uma pluralidade de interesses que podem entrar em conflito.

Em relação a este ponto, alguns conceitos da teoria crítica urbana serão especialmente úteis para aumentar a compreensão a respeito das motivações e contradições dos atores como, por exemplo, o valor de uso e o valor de troca. Conforme Harvey (1980, p.132), o valor de uso se refere à utilidade de algum objeto ou bem particular, enquanto que o valor de troca é o poder de compra que a posse de um objeto ou bem permite ao seu detentor. Existe uma relação dialética entre esses dois conceitos, pois um só faz sentido a partir da existência do outro e um mesmo bem possui ambos os valores: para um indivíduo um bem ou objeto pode ter valor de troca, enquanto que para outro o mesmo bem ou objeto pode ter valor de uso. No contexto do espaço urbano, considerada uma arena onde convivem diversos atores (moradores, proprietários de terra, construtoras, governantes e etc.), coexiste também uma diversidade de interesses que estão vinculados à existência e reprodução social (valor de uso) ou à possibilidade de ganhos materiais e acumulação de riqueza (valor de troca) desses mesmos atores. Os conflitos resultantes dessa diversidade de interesse teriam, segundo Santos Junior (2011), duas dimensões interligadas: a) as disputas materiais e as formas de apropriação; e b) as interações e representações da vida individual e coletiva. A primeira dimensão se refere aos recursos materiais que certos atores gozam, podendo com isso se apropriar dos espaços urbanos e conseqüentemente impedir ou dificultar a reprodução social de outros atores. Nesse sentido, a estrutura social influenciaria as chances de apropriação da cidade. Já a segunda dimensão diz respeito aos valores e percepções que os atores possuem, implicando na maneira como vivem e se apropriam da cidade – esta é a dimensão simbólica do conflito (SANTOR JUNIOR, 2011). No âmbito deste trabalho, os conflitos originados pelos diferentes interesses se expressam na disputa pela atribuição de valor de uso ou valor de troca aos imóveis da União: enquanto a lógica

destinatória socioambiental estaria relacionada com o primeiro, a destinação pró-mercado e a arrecadatória⁴ se referem ao segundo.

Já a teoria neoinstitucionalista lança luz sobre o papel crucial desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos (HALL; TAYLOR, 2003; THÉRET, 2003). Considerando aqui que instituições são regras formais e informais que, mais do que constranger e determinar o comportamento dos atores, servem como insumos para a manutenção ou alteração de determinadas trajetórias, podemos pensar as ações do Estado enquanto resultado do cultivo ou negligência dos atores em relação a determinadas lógicas de atuação – que nem sempre são coerentes e baseadas em escolhas técnicas ou maximizadoras. As instituições também incorporam as relações de poder: a distribuição desigual de poder e recursos é analisada a partir da sua influência sobre a tomada de decisão na corrente do neoinstitucionalismo histórico.

No neoinstitucionalismo histórico a ênfase está na trajetória das instituições ao longo do tempo, destacando momentos (ou conjunturas) que figuram como explicações causais da configuração atual do objeto de estudo, estando as instituições situadas num cadeia causal que é influenciada por fatores sociais, econômicos e outros. Esses momentos podem reforçar a trajetória inicial ou transformá-la, surgindo daí a dependência de trajetória (*path dependence*) e a mudança institucional. A primeira constitui um recorrente argumento dentro das Ciências Sociais para explicar a continuidade dentro das instituições em razão, segundo Pierson (2000), da dinâmica dos retornos crescentes. No entanto, a resistência a mudanças que tal teoria implica não exclui a ocorrência de eventos que imputam alterações na trajetória da instituição: os retornos crescentes também podem ser interpretados como mecanismos responsáveis pelas mudanças (DEEG, 2005).

Segundo Deeg (2005), os retornos podem se tornar mais fortes para um novo caminho, o que enfraqueceria esse mecanismo no antigo, ou podem gerar uma bifurcação, onde dois caminhos heterogêneos coexistiriam. Os retornos crescentes de determinada trajetória precisam frequentemente ser cultivados pelos atores, assumindo a forma de mobilização na arena política, ações coletivas ou coalizões. Em suma, a

⁴ A distinção entre a lógica de destinação pró-mercado e a arrecadatória é feita aqui em razão de algumas características observadas: enquanto na primeira o patrimônio é repassado para terceiros através de certa flexibilização nos valores cobrados, inclusive na renúncia de receitas oriundas da cobrança de taxas, na segunda há um sentido cartorial, com alíquotas altas e aplicação estrita da legislação patrimonial.

continuidade e a mudança não devem ser tratadas de forma excludente e uma análise coerente precisa avançar na assimilação das implicações de cada uma sobre a trajetória da instituição.

Ainda que no campo teórico essas questões tenham tido destaque nos últimos anos, a parte empírica, especialmente no contexto brasileiro, ainda é pouco explorada. Considerando que as mudanças institucionais, e mesmo as resistências, podem ser fundamentais para determinar o sentido de uma política pública, compreender como ocorrem e quais os seus efeitos é extremamente útil para fins de aperfeiçoamento.

1.3 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

A seguir, apresenta-se em maior detalhe a Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União (PNGPU), buscando elucidar o seu histórico, incluindo a origem, concepção e implementação desta política (Capítulo 2). Em seguida (Capítulo 3), o foco é o caso do Porto Maravilha: a trajetória e estrutura do projeto atual, os atores envolvidos e considerações sobre os seus impactos. No capítulo seguinte (Capítulo 4), o objetivo é apresentar o referencial teórico desta pesquisa, partindo de um sucinto panorama sobre os estudos e análises em políticas públicas e depois aprofundando os principais pontos do debate atual dentro da corrente do neoinstitucionalismo histórico.

Na sequência, é apresentada a metodologia aqui utilizada (Capítulo 5), sendo empreendida uma análise qualitativa na forma de um estudo de caso. No capítulo seguinte (Capítulo 6) são apresentados os resultados do trabalho, frutos da pesquisa documental empreendida e das entrevistas realizadas com os principais atores envolvidos no projeto do Porto Maravilha, com destaque para os ex-superintendentes da SPU-RJ. Em seguida são expostas as principais conclusões da pesquisa e na sequência estão listadas as referências.

2 A POLÍTICA NACIONAL DE GESTÃO DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO (PNGPU)

A origem da Secretaria do Patrimônio da União (SPU) está relacionada com a promulgação da lei nº 601, de 18 de setembro de 1850 que disciplinou o regime jurídico aplicável às terras públicas. Um dos artigos dessa lei deu origem a primeira repartição pública do país, denominada Repartição-Geral de Terras Públicas e regulamentada pelo Decreto nº 1.318 de 30 de janeiro de 1854. Com a promulgação da República em 1889, criou-se um novo órgão para cuidar das terras públicas, denominado Diretoria do Patrimônio Nacional (lei nº 2.083, de 30 de julho de 1909). No decorrer do século XX o órgão teve outras denominações, como Diretoria do Domínio da União (Decreto nº 22.250 de 1932) e Serviço do Patrimônio da União (Decreto-lei nº 6.871 de 1944), recebendo em 3 de outubro de 1988 a sua atual denominação (Decreto nº 96.911 de 1988) (SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO, 2015).

Durante a maior parte desses mais de 160 anos de existência, a atuação da SPU esteve voltada para a arrecadação de receita a partir da utilização dos imóveis da União e para a alienação dos mesmos através de venda ou permuta (significando a transferência para particulares) (LEAL; BORGES, 2012, p.21). Conforme destaca Reschke (2010, p.18), “o Estado privilegia a lógica de auferir lucro com seu patrimônio, ao invés de priorizar o interesse público e social dessas áreas”.

Além da vigência desta lógica de atuação, internamente a SPU esteve muito alinhada ao paradigma de funcionamento do Ministério da Fazenda, reconhecidamente composto por defensores da racionalidade técnica dos burocratas (LOUREIRO; ABRUCIO; ROSA, 1998). Essa racionalidade se aproxima do que Nunes (2010) caracterizou como insulamento burocrático⁵, onde são restritas as formas de controle e participação no aparelho burocrático – na SPU isso se revela nos processos de tomada de decisão centralizados⁶, na inexistência de participação⁷ e controle social⁸ do órgão.

⁵ Conforme Nunes (2010, p.54), o insulamento burocrático foi a estratégia adotada pelo núcleo técnico do Estado contra a interferência do público. No entanto, essa tentativa de evitar o personalismo e a ingerência política resultou em uma “independência” sem responsabilização e controle social.

⁶ Apenas em 2004 foi criada uma diretoria colegiada com a inclusão das instâncias regionais na discussão do planejamento estratégico. Até 2005 as estruturas estaduais da SPU eram denominadas Gerências Regionais. Posteriormente foram transformadas em Superintendências Regionais e tiveram um acréscimo no seu quadro de funcionários, no orçamento e na autonomia administrativa.

⁷ Em 2009 surgem os Grupos de Trabalho Estaduais (GTE), caracterizados como espaços para a discussão da destinação das áreas e imóveis da União com a sociedade civil organizada.

Através da Medida Provisória nº 1795 de 1º de janeiro de 1999, que dispõe sobre a estrutura da Presidência da República e dos seus ministérios, a SPU deixou de fazer parte da estrutura do Ministério da Fazenda e vinculou-se ao Ministério do Planejamento⁹. Quatro anos depois, em 2003, uma nova equipe, advinda principalmente das bases políticas do Partido dos Trabalhadores (PT) e comandada por uma arquiteta filiada ao mesmo partido, assumiu a gestão da SPU, sinalizando um período de mudanças para o órgão, especialmente ao pôr em prática a Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União (PNGPU).

A PNGPU tem origem nas discussões do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), formado em setembro de 2003, onde foram elencados como pontos prioritários para a atuação do órgão: o equilíbrio entre a função socioambiental e a necessidade de financiamento do setor público, a necessidade de consolidação da legislação patrimonial e a proposição de uma política pública específica para o balizamento do uso do patrimônio da União. Esses pontos foram sintetizados na nova missão institucional da SPU:

Conhecer, zelar e garantir que cada imóvel da União cumpra sua função socioambiental, em harmonia com a função arrecadadora e em apoio aos programas estratégicos para a Nação (SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO, 2010a, p.7).

Com base no relatório final do GTI, os gestores que assumiram a direção da SPU definiram como diretrizes da nova política: (1) a concessão do uso dos imóveis da União a partir de uma abordagem integrada das diversas leis que se aplicam ao caso (legislação patrimonial, urbana, florestal, entre outras), (2) a modernização organizacional e administrativa da Secretaria, (3) a constituição de um cadastro único dos imóveis da União, (4) a estruturação e qualificação das gerências regionais, e (5) a ação articulada entre os ministérios.

Segundo o relatório Balanço de Gestão 2003-2010 da SPU, a gestão dos imóveis da União é orientada principalmente para:

(...) a destinação de imóveis que atendam às políticas públicas de inclusão social, preservação ambiental, desenvolvimento econômico sustentável e implantação de infraestrutura (SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO, 2010a, p.9).

⁸ O lançamento de uma plataforma digital, a divulgação de relatórios anuais de gestão e a padronização das informações divulgadas, contribuem para o aumento do controle social.

⁹ Atualmente denominado Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

Essa destinação é norteadada pelo entendimento de que cada imóvel da União precisa cumprir a sua função socioambiental, o que pressupõe a identificação do seu potencial e da sua vocação. Nesse sentido, a função socioambiental significa que o atendimento das demandas sociais, objetivando a diminuição das desigualdades regionais e o alcance do direito social básico a moradia, atua harmonicamente com a gestão dos recursos naturais, de forma a garantir a preservação das águas, florestas e terras federais.

Isso possibilita análises a partir da PNGPU que se debruçam sobre questões ligadas à preservação ambiental, como no trabalho de Mota (2007) sobre a Reserva Biológica e Arqueológica de Guaratiba no Rio de Janeiro; sobre aspectos jurídicos e de direito urbanístico, como é o caso do trabalho de Miranda Filho (2012) que analisa o processo de regularização fundiária no Jardim Botânico no Rio de Janeiro; sobre a atividade econômica e política agrária, como realizado por Guimarães e Schweickardt (2012) ao analisar a várzea amazônica; entre outras questões que tangenciam a política – essa ampla gama de enfoques, advinda do caráter interdisciplinar da PNGPU, propicia uma farta fonte de análises. No entanto, para atender aos objetivos do trabalho, entende-se que a análise da política urbana traz especial contribuição para a definição da trajetória iniciada em 2003¹⁰, principalmente ao se orientar pela função social da propriedade e pela gestão democrática – princípios destacados na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidade.

A função social e a gestão democrática são princípios que orientam a política urbana, consolidados a partir da aprovação do Estatuto da Cidade (lei nº 10.257/2001)¹¹, que regulamenta o capítulo da política urbana estabelecido na Constituição Federal de 1988. À função social cabe direcionar todo o desenvolvimento e aplicação da política urbana no que se refere à apropriação, à propriedade e ao uso do solo, de modo a construir um espaço socialmente mais equilibrado – é considerada “um princípio básico para a equidade urbana e a justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de

¹⁰ Considerando, sobretudo, a influência da agenda da reforma urbana sobre a PNGPU, agenda esta que está estruturada a partir “da noção de função social da cidade e da propriedade, do reconhecimento dos direitos de posse de milhões de moradores das favelas e periferias das cidades do país e da incorporação direta dos cidadãos aos processos decisórios sobre esta política” (ROLNIK, 2009, p.31).

¹¹ De acordo com Rodrigues (2004), já na Constituição de 1934 é mencionada a função social da propriedade, porém só com o Estatuto da Cidade é explicitado o significado dessa função.

urbanização” (SANTOS JUNIOR; SILVA; SANT’ANA, 2011, p.13). Já a gestão democrática diz respeito à participação social e ao uso de processos inovadores de gestão na discussão e aplicação do planejamento urbano. Ambos os princípios estão diretamente relacionados e têm o seu cumprimento sujeito ao Plano Diretor, onde serão definidos objetivamente os instrumentos de sua aplicação nas diferentes áreas do município. Entretanto, a aplicabilidade é ainda dúbia e as estratégias utilizadas não conseguem garantir a reversão das desigualdades sociais no acesso à cidade (SANTOS JUNIOR; SILVA; SANT’ANA, 2011).

2.1 A PNGPU NO CONTEXTO DA POLÍTICA URBANA

A partir de 1940, o Brasil passou por um rápido processo de urbanização. A população brasileira, majoritariamente rural, passou para predominantemente urbana em menos de 40 anos (ROLNIK, 2009, p.32). O crescimento urbano foi marcado pela exclusão dos mais pobres e pela mercantilização da cidade. A criação e expansão de favelas, loteamentos e conjuntos habitacionais irregulares é o resultado direto desse processo excludente de desenvolvimento urbano.

Antes de 1964 as ações do Estado frente à política urbana tinham um caráter pontual, sendo a principal política do período a Fundação Casa Popular (FCP): criada em 1946, produziu 17.000 moradias em dezoito anos de existência (DUMONT, 2014). Após o golpe militar, a FCP foi extinta e os militares criaram o Plano Nacional de Habitação cujo objetivo principal era possibilitar o desenvolvimento do país através do fortalecimento do setor da construção civil e do controle das ocupações informais – o tratamento dispensado para favelas e outras formas de ocupação precárias, desde a década de 30, baseava-se em remoções e repressão, ou seja, eram tratados como uma questão de polícia (DUMONT, 2014). Entre 1964 e 1966 foram criados o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), o primeiro criado para orientar, disciplinar e controlar o segundo.

A crise financeira de 1980 comprometeu os investimentos no SFH, resultando na extinção do BNH em 1986 – a Caixa Econômica Federal assumiu o espólio do banco. Com o fim do regime militar, havia a expectativa de uma reestruturação do sistema antigo em torno de uma nova política urbana e habitacional, porém o que ocorreu foi a sua pulverização em vários órgãos – essa difusão, em órgãos sem experiência ou

tradição na questão da urbana, resultou em uma confusão institucional¹². Segundo Bonduki (2008), esse “esvaziamento”, caracterizado pela descontinuidade e ausência de estratégias para enfrentar o problema, dura de 1986 (fim do BNH) até a criação do Ministério das Cidades, em 2003.

O período de redemocratização iniciado em 1985 incentivou a mobilização de diversos movimentos sociais que lutavam pela questão do acesso à moradia. O Movimento Nacional pela Reforma Urbana foi o responsável por reunir grupos heterogêneos em torno da tarefa de elaborar uma proposta de lei para inseri-la na nova Constituição Federal. Em 1986, esse movimento define a reforma urbana como “uma nova ética social, que condena a cidade como fonte de lucros para poucos em troca da pobreza de muitos” (SAULE JR.; UZZO, 2009, p.261). Sua luta estava baseada na ideia de “direito à cidade”¹³, caracterizada pela gestão democrática e participativa dos espaços urbanos.

Da proposta de Emenda Popular resultaram os artigos 182 e 183 da então recém-aprovada Constituição Federal de 1988, onde constam as diretrizes gerais para a política urbana e a observação do cumprimento da função social da propriedade e da cidade. Esses artigos representaram um importante avanço em relação ao tema, pois, segundo Rolnik (2015, p.268), foi criada “uma base jurídica para a efetivação do direito à cidade e a implementação da chamada agenda da reforma urbana”.

O governo Collor (1990-1992) e Itamar (1992-1994) não avançaram na consolidação institucional da política urbana e habitacional – as iniciativas foram pontuais e a falta de coordenação resultou em ações pouco efetivas¹⁴. A gestão de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), ainda que marcada pela adesão à agenda neoliberal dos organismos internacionais, reconheceu a necessidade de ampliação da

¹² Em quatro anos a política urbana passou por quatro ministérios diferentes: em 1985, fez parte do Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente que depois se tornou o Ministério da Habitação, Desenvolvimento Urbano e Meio-Ambiente. Em 1986, se transferiu para o Ministério da Habitação e Bem-Estar Social e depois para Ministério do Interior (ministério de origem do BNH).

¹³ Termo cunhado pelo filósofo e sociólogo francês Henri Lefebvre (1901-1991).

¹⁴ “No Governo Collor (1990-1992), o mais importante programa habitacional lançado foi o PAIH (Plano de Ação Imediata para a Habitação), que propunha o financiamento de 245 mil habitações em 180 dias, mas não cumpriu suas metas. O governo Itamar (1992 a 1994) criou os Programas Habitar Brasil e Morar Município, que tinham como objetivo financiar a construção de moradias para população de baixa renda, a serem construídas em regime de “ajuda mútua”. Todavia, esses programas tinham uma padronização excessiva e muitas exigências legais, o que impedia muitos municípios de captarem os recursos disponibilizados” (MOTTA, 2011, p.7).

participação e de uma visão integrada na questão habitacional e, em 2001, promulgou o Estatuto da Cidade (lei nº 10.257 de julho de 2001). Além disso, é também durante o governo de Fernando Henrique que ocorre a transferência da SPU para o Ministério do Planejamento (a regulamentação da política urbana e as alterações na estrutura ministerial contribuiram para diminuir a influência do insulamento burocrático sobre a secretaria).

O Estatuto regulamenta a política urbana prevista na CF/88 e instrumentaliza o município, principal responsável pela execução da política urbana, para a promoção do ordenamento territorial a partir da elaboração do Plano Diretor e da participação cidadã. Importante destacar que os movimentos sociais da época da redemocratização¹⁵ continuaram lutando pela institucionalização das suas demandas na forma de uma política efetiva e coordenada – sua atuação foi decisiva para pressionar a aprovação do Estatuto da Cidade.

Observa-se que na década de 90, além de alguns avanços institucionais no âmbito do governo federal, apresentaram-se experiências de gestão local onde a movimentação junto à sociedade civil organizada foi decisiva para os eventos posteriores. O Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) buscou mobilizar os gestores municipais para a construção de Planos Diretores com os princípios da reforma urbana. Tal iniciativa se inseriu principalmente em municípios sob gestão do Partido dos Trabalhadores (PT), o que serviu como ponto de intersecção entre os membros do FNRU e os governos petistas (GUSSO, 2012). Conforme ressalta Gusso (2012, p.12), “o compartilhamento de projetos políticos e de interpretações comuns sobre os problemas urbanos dava-se em decorrência da estrutura de relações construídas no processo de redemocratização”, o que resultou em princípios comuns incorporados nas propostas petistas.

Assim, a vitória de Luis Inácio Lula da Silva (PT) nas eleições presidenciais de 2003 representou também a projeção das demandas dos movimentos sociais na agenda governamental. A criação do Ministério das Cidades, que pôs fim a lacuna institucional pendente desde a CF/88, e a constituição do Conselho Nacional das Cidades, elemento central na formulação das políticas e marco da promoção da participação popular,

¹⁵ Posteriormente o Movimento Nacional pela Reforma Urbana passou a se designar Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU).

indicaram que o programa político alternativo criado junto aos movimentos sociais poderia ocupar os espaços institucionais do governo. Além do incentivo à participação popular, outro destaque do período é a criação de planos e políticas para diversas áreas de atuação do setor público, conferindo um caráter estratégico e planejado às ações governamentais.

A alteração na orientação política da nova equipe do executivo federal se refletiu também na própria SPU, segundo Reschke (2010):

No contexto de um novo ordenamento político-econômico-social que se instaurou no país, a Casa Civil da Presidência da República propôs ao presidente a criação de um Grupo de Trabalho Interministerial, o qual, acatando a proposta instituiu o aludido GTI mediante Decreto de 11 de setembro de 2003 (...). O objetivo geral do GTI era propor, no prazo de 60 dias, medidas conclusivas no âmbito legal, regimental e administrativo, para gestão dos bens imóveis pertencentes ao Patrimônio da União (RESCHKE, 2010, p.22).

Composto por representantes da Casa Civil, da Advocacia-Geral da União (AGU), dos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Previdência Social, das Cidades, da Defesa, do Meio Ambiente e da Fazenda, esse grupo identificou pontos especialmente urgentes quanto à necessidade de ação, como a incorporação da função social aos imóveis da União. No entendimento do grupo, o aspecto social havia sido até então preterido pela SPU e se fazia urgente a sua incorporação e consequente equilíbrio com a lógica arrecadatória. A aplicação da função social à propriedade pública não estava consagrada com tanta clareza na Constituição quanto em relação à propriedade privada, o que trouxe implicações diretas para a atuação da SPU. Embora haja autores no âmbito jurídico que defendam que a função social é inerente aos bens públicos (DI PIETRO, 2006), só com a aprovação do Estatuto da Cidade é que, no âmbito governamental, esse entendimento foi ganhando força.

Segundo o Estatuto da Cidade, a função social deverá ser aplicada na cidade e na propriedade urbana, não havendo distinção entre propriedade pública ou privada. Nesse sentido, o patrimônio imobiliário do poder público¹⁶, especificamente o pertencente à

¹⁶ São considerados bens públicos aqueles que pertencem à União, estados, municípios, autarquias e fundações com personalidade de direito público. Estes bens se dividem em bens de uso comum do povo (uso compartilhado por toda a sociedade, como ruas, praias e etc.), bens de uso especial (bens utilizados pela administração pública para o alcance de seus objetivos, como os prédios onde estão as repartições públicas) e bens dominiais (bens que não possuem uma destinação pública definida, também são

União, também pode estar sujeito ao cumprimento dessa função – ainda que a questão não esteja claramente expressa na CF/88. Segundo Di Pietro (2006, p.11), o patrimônio público disponível (bens dominiais) inserido na área definida pelo Plano Diretor, “está sujeito às *exigências fundamentais de ordenação da cidade*, indispensáveis para o cumprimento da função social da propriedade urbana” (grifo da autora).

Entende-se que a função social não é incompatível com a propriedade pública e que os bens dominiais podem ter outra função que não apenas exclusivamente a função financeira ou patrimonial (DI PIETRO, 2006). Esta função permanece, pois constitui importante fonte de recurso para a União, porém deve ser compatibilizada com o uso social.

Dentro da SPU, como sinalização desse crescente entendimento, podemos destacar as diretrizes definidas em 2003 para a destinação de imóveis da União:

Priorizar a destinação de imóveis da União para políticas de inclusão social, preservação ambiental e apoio à provisão habitacional para a população de baixa renda; Promover a regularização fundiária das áreas ocupadas pela população de baixa renda; Promover a gestão compartilhada dos bens imóveis da União na orla marítima; Comprar imóvel para uso de órgãos federais somente após esgotadas todas as possibilidades de ocupação de imóvel próprio (SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO, 2010b, p.15).

Destaca-se, sobretudo, as duas primeiras diretrizes, pois, conforme o Balanço de Gestão 2003-2010 da SPU, é “(...) nas finalidades atribuídas aos imóveis da União que reside o foco principal da mudança de visão em relação à gestão desse patrimônio” (SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO, 2010a, p.11).

A respeito da primeira, sobre a destinação de imóveis para a população de baixa renda, a sua operacionalização foi sendo gradativamente incorporada na SPU. Em 2004, foi criado o Sistema Nacional de Habitação (SNH) no âmbito do Ministério das Cidades, onde estava previsto o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), voltado à população com renda entre 0 a 5 salários mínimos. O SNHIS “(...) unifica as políticas de habitação social e fomenta a produção de habitação de qualidade para população de baixa renda, através da ação conjunta dos seus diversos agentes

chamados de “bens patrimoniais disponíveis” e podem ser usados para auferir renda ou outra finalidade de interesse público) (DI PIETRO, 2006).

promotores” (INSTITUTO PÓLIS, 2007, p.3). Dentro da SPU, o SNHIS foi incorporado e transformado em ações a partir de 2005.

Já a segunda diretriz discorre sobre a regularização fundiária. Esta é focada na articulação dos seguintes eixos: procedimentos administrativos, regularização cadastral, regularização jurídica e cartorial, regularização urbanístico-ambiental e gestão democrática¹⁷. É voltada principalmente para comunidades de baixa renda que ocupam áreas da União em situação irregular e tomam a forma de favelas, palafitas, barracões e outros formatos precários de moradia.

As duas diretrizes apresentadas acima foram destacadas, pois representam uma grande mudança em relação ao padrão de operação que a SPU vinha executando. No entendimento deste trabalho, são essas diretrizes que melhor expressam a inovação da PNGPU e que sinalizam uma nova trajetória dentro do órgão que busca alinhar a destinação do patrimônio à função social. Considerando a trajetória anterior, baseada na utilização do patrimônio para auferir lucro, é importante compreender como essas diretrizes foram aplicadas.

2.2 A IMPLEMENTAÇÃO DA PNGPU

A PNGPU é uma política ampla e inclui a caracterização (envolvendo a identificação, demarcação e cadastramento dos imóveis), a incorporação (regularização jurídica e cartorial dos imóveis), a destinação (aplicação do patrimônio para as mais diversas finalidades), a receita patrimonial (arrecadação) e a gestão do patrimônio federal. Tendo as suas primeiras ações implementadas a partir de 2004, o governo apresentou alguns dos principais resultados em dez anos de PNGPU (2004-2014):

- Mais de três milhões de metros quadrados destinados à regularização fundiária e provisão habitacional de interesse social;
- Atendimento de milhares de famílias ribeirinhas e de pescadores que vivem em áreas da União beneficiadas com a regularização de moradias e entrega de Termos de Autorização de Uso Sustentável (TAUS);

¹⁷ Segundo Alfonsin (1997, p.1572), a regularização fundiária é “(...) o processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídicos, físicos e sociais, que objetiva legalizar a permanência da população moradora de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando acessoriamente em melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária”.

- Cento e oitenta imóveis destinados em apoio ao desenvolvimento local – de estados e municípios –, para projetos voltados à educação, saúde, assistência social, à geração de emprego e renda e ao desenvolvimento de micro e pequenas empresas;
- Oito imóveis destinados à construção da Casa da Mulher Brasileira em apoio ao Programa Mulher, Viver sem Violência;
- Cento e vinte mil hectares destinados à regularização fundiária beneficiando sete mil famílias ribeirinhas, indígenas ou quilombolas em nove estados (BRASIL, 2014).

Alguns desses resultados foram alcançados a partir de projetos estruturados com base em elementos que detalham e comprovam a implementação das diretrizes destinatórias destacadas na seção anterior.

Um desses projetos é o “Nossa Várzea: Cidadania e Sustentabilidade na Amazônia”: resultado de uma parceria firmada com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) em 2003, e posteriormente regulado pela Portaria nº 284/2005 da SPU. Os dois órgãos mapearam cerca de 250 mil famílias na Amazônia habitantes em áreas de várzea – áreas que em boa parte do ano ficam submersas e por isso configuram domínio da União. Devido à localização de difícil acesso, existe pouca fiscalização e atuação do poder público, sendo comum a existência de grileiros¹⁸ que utilizam falsos documentos de posse da terra para explorar as famílias ribeirinhas. Através de cooperação técnica entre os dois órgãos, houve a institucionalização do Termo de Autorização de Uso (TAU): um instrumento de regularização fundiária com caráter excepcional que “permite o acesso a crédito rural, aos programas sociais governamentais e empodera os ribeirinhos frente aos conflitos fundiários” (RESCHKE, 2010, p.37)¹⁹.

¹⁸ Segundo a WWF Brasil, “o termo grilagem vem da descrição de uma prática antiga de envelhecer documentos forjados para conseguir a posse de determinada área de terra”. Atualmente, “com o registro no cartório de títulos de imóveis, o grileiro repete o registro nos órgãos fundiários do governo (INCRA, na esfera federal, e órgãos de controle estaduais) e perante a Receita Federal. Através do cruzamento de registros, o grileiro tenta dar uma aparência legal à fraude” (WWF BRASIL, 2017).

¹⁹ Segundo Valadares (2013, p.32), “apenas recentemente, quando a SPU e o INCRA, levantando a cadeia dominial das áreas ou atestando a condição delas como áreas de marinha, destituíram a figura de mando que se apresentava como ‘donatária’. A retomada deste patrimônio fundiário por parte da União tem ajudado a desmontar uma cruel cadeia produtiva de exploração da mão de obra dos ribeirinhos”.

Dentre os pré-requisitos para a regularização, o ribeirinho precisa morar no local da ocupação há no mínimo cinco anos e ter o agroextrativismo como atividade principal. Após a etapa de cadastro e seleção, a SPU concede a autorização de uso do imóvel, o INCRA realiza o projeto de assentamento agroextrativista e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) concede a autorização para a exploração dos recursos naturais. O objetivo dessa ação integrada é garantir a posse (possibilitando a comprovação de residência e acesso a benefícios) e o fim da exploração pelos grileiros. Indiretamente o projeto também contribui para a diminuição do êxodo rural e fortalece o desenvolvimento sustentável desses locais.

Além do Termo de Autorização de Uso (TAU), considerado uma inovação em termos normativos, em 2007, a partir da lei nº 11.481, foi criada uma nova alternativa para viabilizar a regularização fundiária das famílias ribeirinhas: a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU). Conforme Valadares (2013, p.33), o CDRU constitui “um vínculo juridicamente mais forte entre a família e a terra, por meio de um contrato com registro em cartório”, porém, assim como a TAU, conserva o caráter público da terra, impedindo a comercialização via alienação (os filhos, no entanto, sucedem os pais no direito ao uso da terra). Os resultados dessa iniciativa foram apresentados no relatório Balanço de Gestão: entre 2005 e 2010, “mais de 60 mil famílias ribeirinhas agroextrativistas que vivem nos rios federais, situados em 73 municípios da Amazônia, foram cadastradas e mais de 33 mil receberam o TAU em seis estados da Amazônia” (SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIAO, 2010a, p.24).

Quadro 1 – Resultados do “Nossa Várzea: Cidadania e Sustentabilidade na Amazônia”.

| Estados da Amazônia Legal | Municípios | Famílias Cadastradas | TAUS entregues |
|---------------------------|------------|----------------------|----------------|
| Pará | 47 | 57.524 | 32.494 |
| Amazonas | 13 | 2.803 | 491 |
| Maranhão | 5 | 942 | 238 |
| Acre | 5 | 484 | 78 |
| Amapá | 1 | 294 | 179 |
| Tocantins | 2 | 52 | 46 |
| Total | 73 | 62.099 | 33.526 |

Fonte: Secretaria do Patrimônio da União, 2010a.

Em uma análise comparativa com outros programas que tratam da questão fundiária na Amazônia, um estudo publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) avalia que o programa “Nossa Várzea: Cidadania e Sustentabilidade na Amazônia” está comprometido com “os imperativos constitucionais da função social da terra e com a consideração da terra como patrimônio público”, concluindo que as práticas sociais das comunidades ribeirinhas se associam com a “missão de um órgão de terras que propõe atuar em estrita observância dos preceitos constitucionais existentes acerca de seu campo de ação” (VALADARES, 2013, p.32).

Outra iniciativa alinhada com as novas diretrizes para a destinação do patrimônio envolve a questão da habitação de interesse social. A partir de uma proposta do Conselho Nacional das Cidades foi criado no âmbito da SPU um Grupo de Trabalho Nacional (GT Nacional) com o objetivo de “definir critérios para a destinação de imóveis da União para programas de provisão habitacional de interesse social e fortalecimento da gestão democrática desse patrimônio” (SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO, 2010a, p.55). Esse grupo nacional foi composto por representantes dos mesmos segmentos que compõem o Conselho Nacional das Cidades, a saber: Caixa Econômica Federal, Ministério das Cidades, Secretaria Geral da Presidência da República, Movimentos Populares, Poder Público Estadual, Poder Público Municipal, entidades de pesquisa, profissionais e acadêmicas, organizações não governamentais, segmento dos trabalhadores, segmento dos empresários, além de representantes da própria SPU. A experiência foi replicada em 2009 no âmbito estadual com a criação dos Grupos de Trabalho Estaduais (GTEs).

Os GTEs constituem o principal canal de diálogo e participação da sociedade civil organizada nas decisões da SPU e objetivam conhecer as demandas da sociedade por Habitação de Interesse Social (HIS). Além de maior transparência e interação com os representantes de diferentes segmentos da sociedade civil, essa iniciativa visa a avaliação conjunta sobre a viabilidade de imóveis e terrenos para HIS, através de visitas técnicas e análises, resultando na deliberação do grupo quanto à destinação dos imóveis.

No mesmo ano de implantação dos GTEs, o governo federal criou o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), incluindo a modalidade “Entidades” voltada para a construção de habitação para famílias de baixa renda organizadas em cooperativas habitacionais, associações e demais entidades privadas sem fins lucrativos (CAIXA

ECONÔMICA FEDERAL, 2017). A participação da SPU no programa está vinculada à disponibilização de terrenos e é no âmbito dos GTEs que os movimentos sociais organizados (interessados em participar do PMCMV Entidades) articulam suas demandas junto à União. Nas reuniões são definidos os terrenos a serem disponibilizados e elaboradas as Portarias de Declaração de Interesse do Serviço Públicos (PDISP) – documentos que declaram áreas de União como de interesse do serviço público, para fins de regularização fundiária e provisão habitacional.

Em relação aos resultados desse e de outros programas voltados para Habitação de Interesse Social (HIS), o relatório Balanço de Gestão da SPU informa:

Até 2010, mais de 2 milhões de metros quadrados de áreas da União foram destinados para programas como o “Minha Casa Minha Vida”, “Crédito Solidário” do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), “Produção Social da Moradia” do Fundo Nacional de Habitação (FNHIS) e aos projetos de urbanização de favelas do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do Ministério das Cidades (SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO, 2010a, p.16).

Entre 2010 e 2014 cerca de 70 mil famílias foram incluídas em ações de HIS e mais de 100 mil foram favorecidas por iniciativas de regularização fundiária.

Quadro 2 – Famílias contempladas por ações de regularização fundiária e habitação de interesse social.

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | Total |
|---------------------------|--------|-------|--------|--------|--------|---------|
| Famílias beneficiadas RF | 32.990 | 9.000 | 26.000 | 10.400 | 24.065 | 102.455 |
| Famílias beneficiadas HIS | 12.167 | 9.100 | 37.000 | 14.000 | 4.400 | 76.667 |

Fonte: Elaboração da autora com base nos Relatórios de Gestão da SPU.

O exposto acima fornece exemplos de iniciativas que sinalizam o cultivo por parte da SPU da lógica de destinação do seu patrimônio para fins socioambientais. Esse investimento implicou na mobilização do órgão para o alcance de instrumentos jurídicos que viabilizassem a implementação dessas iniciativas, pois não estavam previstos na

legislação muitos dos recursos necessários para a aplicação da PNGPU. Um exemplo é a efetivação da regularização fundiária, conforme destacado:

(...) foram identificados entraves na legislação patrimonial vigente que dificultavam a agilidade das ações de regularização. Assim, foram feitos estudos visando regulamentar ou alterar a legislação, de modo a garantir maior efetividade do programa de regularização fundiária, especialmente nas terras públicas federais, que resultou na edição da Medida Provisória nº 292, em abril de 2006, do Projeto de Lei nº 7.529/2006, encaminhado à Câmara dos Deputados em outubro e na edição da Medida Provisória nº 335, em dezembro do mesmo ano (SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO, 2010a, p.62).

Outro notório investimento foi a articulação com outros órgãos e esferas governamentais para a construção de parcerias. Segundo a Secretária Nacional do órgão no período 2003-2010, a nova visão “exigiu o reposicionamento institucional da SPU, de forma a assegurar a permanente interlocução com outros órgãos da administração pública federal”, sendo essa parceria “um dos fundamentos para a consolidação de práticas compartilhadas de gestão do patrimônio da União” (RESCHKE, 2008, p.1).

Nesse panorama nacional de atuação da SPU, identificamos alguns dos investimentos que a instituição fez para estabelecer uma nova trajetória na gestão do patrimônio da União, como as alterações na legislação e o desenvolvimento de parceria com outros órgãos da administração pública. Além disso, a trajetória da política urbana foi fundamental para a construção e disseminação de conceitos que mais tarde foram incorporados pelo grupo de atores que assumiu a gestão da SPU. Conforme os conceitos de valor de uso e valor de troca, os cultivos da SPU nesses projetos estavam diretamente ligados ao valor de uso do patrimônio da União: a utilidade do patrimônio para a reprodução social dos cidadãos.

A análise empreendida no Capítulo 6, no entanto, mostrará que o valor de troca também será utilizado na destinação do patrimônio público federal.

3 O CASO DO PORTO MARAVILHA

A atualmente denominada Zona Portuária do Rio de Janeiro constitui uma área de cerca de cinco milhões de metros quadrados, envolvendo os bairros da Saúde, Gamboa e Santo Cristo, além de partes de outros bairros (Centro, São Cristovão e Cidade), e conta com um pouco mais de 29 mil habitantes em 10.098 domicílios (IBGE, 2010). Sua localização é considerada privilegiada, pois está situada ao lado do centro financeiro da cidade, próxima de aeroportos e dos principais pontos turísticos da capital fluminense. A importância histórica da área não advém apenas do desenvolvimento econômico gerado pelas atividades portuárias, mas também por ter sido o principal canal de entrada de escravos africanos até o século XIX e pela constituição da primeira favela do país, o Morro da Providência, em 1897.

No decorrer do século XX, o Porto do Rio de Janeiro foi perdendo a sua importância comercial, acentuando-se o esvaziamento das atividades econômicas e administrativas a partir da década de 1960 – época em que ocorreu a transferência da capital do país para Brasília e a obsolescência da zona portuária em razão das mudanças tecnológicas (SILVA, 2013; CARDOSO, 2013). Nesse sentido, muitos prédios e galpões foram sendo abandonados gradualmente, inclusive imóveis públicos, gerando um considerável contingente de edificações deterioradas ao longo dos anos.

Em face dessa importância histórica e diante das primeiras propostas de transformação da área, no início dos anos 1980 ocorreu a mobilização dos moradores dos bairros da Saúde, Gamboa e Santo Cristo para preservar o patrimônio arquitetônico e cultural da área, além do seu uso residencial (SILVA, 2013). O resultado dessa mobilização foi o decreto municipal nº 5.459 de 1985 que estabeleceu uma Área de Proteção Ambiental (APA) na região – posteriormente chamada de Área de Proteção do Ambiente Cultural (APAC)²⁰. Além da preservação do patrimônio cultural do local através dos tombamentos, a regulamentação do uso do solo limitou o tamanho das edificações e proibiu a descaracterização dos elementos originais externos dos imóveis (WERNECK, 2016). O objetivo da APAC SAGAS (acrônimo para os três bairros) era representar uma garantia de proteção contra projetos que objetivassem transformações

²⁰ Werneck (2016, p.41) esclarece que as Áreas de Proteção Ambiental (APAs) criadas antes do Plano Diretor Decenal de 1992 foram mantidas, porém passaram a se chamar Áreas de Proteção do Ambiente Cultural (APACs).

que alterassem não só aspectos materiais, mas também o modo de vida da população local.

De todo modo, as discussões a respeito da revitalização da área continuaram, especialmente pela centralidade da região e conseqüente interesses comerciais. A elaboração de propostas teve continuidade na década de 1990 e foi neste período que o interesse da Prefeitura em capitanear tal projeto foi se consolidando (WERNECK, 2016). Para fins de contextualização, adotaremos a esquematização de Sarue (2016) que dividiu em quatro principais momentos as propostas de revitalização da área:

O período inicial, marcado pelos primeiros projetos de revitalização da região portuária liderados pelo setor privado local e marcado pela vinda ao Brasil de consultores catalães após a realização da Olimpíada em Barcelona, em 1992, com a proposta de atrelar a revitalização portuária à realização dos Jogos Olímpicos; uma segunda fase, correspondente à formulação do projeto Porto do Rio, liderado pela Prefeitura do Rio de Janeiro e pelo Instituto Pereira Passos; seguida por um terceiro momento, em que o debate se desloca para o governo federal, em um período de reformulação do projeto, induzido pela criação de um grupo executivo interministerial, coordenado pelo Ministério do Planejamento, que definiu importantes condições para a política atual; e, por fim, a quarta fase, de estruturação do projeto atual a partir da negociação direta, já no nível municipal, com atores privados interessados na revitalização, que culmina na proposta atual, aprovada na gestão do [então] atual prefeito, Eduardo Paes (SARUE, 2016, p.82).

Para atender os objetivos do trabalho, focaremos neste último momento onde o projeto de fato é implementado, cabendo, no entanto, destacar a mudança no papel do governo federal dentro dessas propostas. Surgindo fortemente no terceiro momento, a partir do Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais do Ministério das Cidades, o executivo federal criou um Grupo de Trabalho Interministerial com a participação da Prefeitura do Rio de Janeiro, em 2004, para propor uma nova estratégia de revitalização da área com base nas diretrizes do programa, surgindo também a possibilidade de um consórcio público onde o governo federal pudesse acompanhar diretamente as ações. Quanto aos terrenos da União, estavam previstas ações diretas sobre os mesmos:

No relatório então apresentado pelo grupo [Grupo de Trabalho Interministerial], as 'Condições para utilização dos imóveis da União' e as possibilidades de 'Intervenções diretas do governo federal' destacavam a produção de mais de mais de 20 mil unidades habitacionais, para várias faixas de renda, nos terrenos disponibilizados, através de recursos do FGTS, FAR [Fundo de Arrendamento para a Residência] e do Orçamento Geral da União [...] o Ministério das Cidades trabalhava com a perspectiva de atender 2478 unidades habitacionais, a partir de terrenos da União [SPU, Incra, INSS e RFFSA] (SARUE, 2015, p.87).

Conforme o documento elaborado pelo Ministério das Cidades, intitulado “Reabilitação de Centros Urbanos”, o resultado das ações desse Grupo de Trabalho foi a assinatura, em março de 2006, de um Acordo de Cooperação Técnica entre a União (por intermédio do Ministério das Cidades, do Ministério da Cultura, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e do Ministério dos Transportes) e o município do Rio de Janeiro. Este acordo visava “a melhoria dos acessos rodoferroviários, a execução de empreendimentos habitacionais em imóveis públicos da União e a transferência de terrenos públicos na área portuária para usos sociais e projetos de reabilitação” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2006, p.34). No entanto, o prefeito do Rio de Janeiro a época, César Maia, não compareceu à cerimônia de assinatura do acordo, numa demonstração do seu descontentamento com a proposta – motivada, segundo Werneck (2016), por uma disputa pela liderança do projeto de revitalização.

Este episódio marcou o retorno da construção da proposta para o âmbito local e em agosto de 2006 Maia publicou dois decretos municipais (nº 26.852 e nº 26.866) que resultaram na abertura de um Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI): o primeiro decreto diz respeito à realização de um estudo por empresas privadas que avaliasse a viabilidade de uma concessão ou PPP para a intervenção na zona portuária, e o segundo se refere à constituição de um Grupo de Trabalho Municipal, responsável por acompanhar o estudo.

O único consórcio que participou do PMI era formado pelas empresas OAS, Odebrecht, Carioca Cristian-Nielsen e Andrade Gutierrez (esta última saiu no decorrer do processo). O consórcio publicou um relatório, em janeiro de 2008, declarando:

O princípio da Operação Urbana, nos moldes propostos pelo consórcio, prevê que todos os investimentos serão arcados pelos valores a serem obtidos nos leilões dos CEPACs. Não há previsão de aportes públicos, com exceção da doação dos terrenos federais (DOM-RJ, 2008, p.60).

Mesmo com essas alterações que resultaram em uma posição diferente para o governo federal no projeto, o fato é que a participação e apoio deste seriam imprescindíveis para as aspirações municipais em razão, principalmente, da grande quantidade de terrenos e imóveis de sua propriedade na área portuária. Esta colaboração acabou se confirmando e para explicá-la é necessário um resgate do contexto político, econômico e internacional que transformou a cidade do Rio de Janeiro a partir de 2009.

3.1 A CONSTRUÇÃO DA COALIZÃO EM TORNO DO PORTO MARAVILHA

Eduardo da Costa Paes assumiu a Prefeitura do Rio de Janeiro em 2009 e em fevereiro do mesmo ano houve a consolidação da candidatura da cidade a sede dos Jogos Olímpicos de 2016 – a revitalização da zona portuária estava entre as promessas do legado olímpico. Além das Olimpíadas, em 2007 o Brasil foi anunciado como sede da Copa do Mundo de 2014, sendo a cidade do Rio de Janeiro uma das favoritas para receber partidas e sediar outras estruturas necessárias para o evento, como o centro de mídia. A realização desses grandes eventos esportivos internacionais contribuiu para consolidar e legitimar as transformações urbanísticas ambicionadas pelo poder público.

O novo prefeito tinha se inteirado do projeto do Porto antes mesmo de assumir o executivo municipal e dentre as suas promessas de campanha constava “transformar o Porto em área turística”²¹. No dia da sua vitória nas eleições municipais, a imprensa destacou:

Paes apareceu para celebrar a vitória ao lado do governador do estado, Sérgio Cabral, a quem dedicou a vitória no segundo turno. Abraçado ao governador, Paes agradeceu também ao presidente Lula e disse que o povo do Rio verá um trabalho de parceria entre o governo federal e a Prefeitura (EDUARDO PAES É ELEITO..., 2008).

Sérgio Cabral, governador do Rio de Janeiro, era filiado ao mesmo partido de Paes, o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), e seu padrinho político. O PMDB também tinha uma aliança política com o Partido dos Trabalhadores (PT), partido do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, e estava negociando a indicação de um de seus membros para compor a chapa com o PT nas eleições presidenciais de 2010²². Nesse momento o presidente Lula gozava de uma grande aprovação popular (72% em 2009, segundo o Datafolha) e a mídia nacional e a internacional anunciavam um cenário econômico bastante otimista para o país²³.

²¹ As principais promessas de Eduardo Paes durante as eleições municipais de 2008 foram sintetizadas pelo jornal O Globo em um dossiê sobre as eleições daquele ano. Link: <http://oglobo.globo.com/brasil/eleicoes-2008/as-principais-promessas-feitas-por-eduardo-paes-durante-campanha-5006075>.

²² O que acabou se concretizando com a indicação de Michel Temer (PMDB) como vice da chapa encabeçada por Dilma Rousseff – eleita presidenta em 2010.

²³ Ver, por exemplo, o artigo da Época sobre a matéria da revista The Economist: “Decolagem da economia brasileira é capa da The Economist” (link: <http://epocanegocios.globo.com/Revista/Common/0,,EMI104444-16357.00-DECOLAGEM+DA+ECONOMIA+BRASILEIRA+E+CAPA+DA+THE+ECONOMIST.html>) e o artigo de Marcelo Cabral (G1) comentando a avaliação das instituições internacionais sobre a economia

O alinhamento político-partidário entre os três entes federativos possibilitou o lançamento da primeira etapa das obras de revitalização do Porto do Rio de Janeiro em junho de 2009. Na ocasião foi assinado um protocolo de cooperação entre os três entes e também foram apresentados os projetos de lei encaminhados à Câmara Municipal – projetos estes que dariam origem às leis basilares do projeto. Em outubro do mesmo ano o Rio de Janeiro foi confirmado como sede dos Jogos Olímpicos de 2016, fortalecendo a aprovação do próprio projeto de revitalização da área portuária que teve o aval oficial da Câmara de Vereadores em novembro de 2009 com publicação das Leis Complementares (LC) nº 101 e 102.

A primeira lei, a LC nº 101, previa a criação de uma Operação Urbana Consorciada (OUC). A OUC é um instrumento de política urbana com o objetivo de contribuir para a recuperação de áreas urbanas degradadas, conforme o parágrafo 1º, artigo 32, do Estatuto da Cidade (lei nº 10.257/2001):

Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental (BRASIL, 2001, art. 32).

Além da criação da OUC da Região do Porto do Rio de Janeiro, denominada Porto Maravilha, a LC nº 101 também criou uma Área de Especial Interesse Urbanístico (AEIU), onde se concentrariam as ações da operação, e alterou o Plano Diretor ao incorporar os institutos jurídicos e políticos previstos para as operações urbanas, como a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, a cessão ou qualquer outra forma de transferência do direito de construir, o direito de superfície e de preempção (CARDOSO, 2013, p.72).

brasileira: “Em ambiente mundial de recessão, Brasil pode ser ‘ilha’, avaliam instituições” (link: http://g1.globo.com/Noticias/Economia_Negocios/0,,MUL959532-9356,00-EM+AMBIENTE+MUNDIAL+DE+RECESSAO+BRASIL+PODE+SER+ILHA+AVALIAM+INSTITUICOES.html).

Figura 1 – Delimitação da AEIU do Porto Maravilha, APAC SAGAS e Morro da Providência.



Fonte: Porto Maravilha, 2015.

No parágrafo 3º do artigo 2, a LC nº 101 também apresenta ferramentas para a implantação da OUC, como a instituição de parcerias entre o Poder Público e o setor privado, consórcios públicos e utilização de instrumentos de mercado de capitais.

Já a LC nº 102, criou a Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro (CDURP). A CDURP, empresa de economia mista controlada pelo município do Rio de Janeiro, foi criada com a finalidade de coordenar e acompanhar as concessões, assim como administrar os recursos patrimoniais e financeiros do projeto. Segundo o site institucional, a companhia “participa da aprovação de empreendimentos imobiliários em grupo técnico da Secretaria Municipal de Urbanismo (SMU)” e “tem a responsabilidade de disponibilizar parte dos terrenos em sua área para o mercado” (PORTO MARAVILHA, 2017).

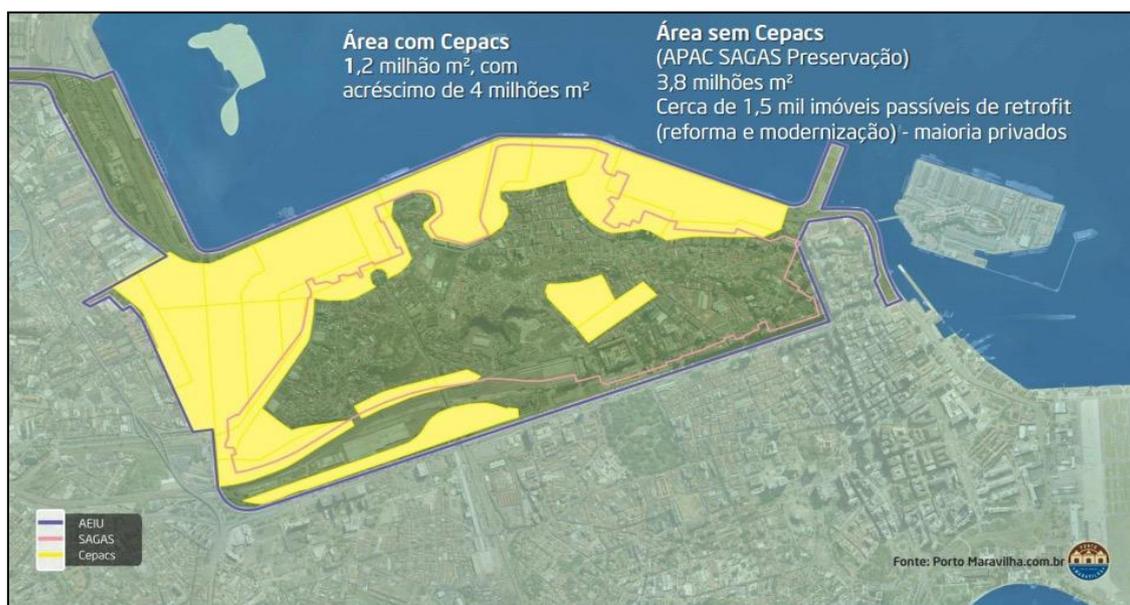
As duas Leis Complementares foram pensadas mais especificamente para a segunda fase do projeto. A Fase 1, orçada em R\$ 139 milhões, foi planejada com o objetivo de incentivar o interesse dos investidores. Financiada com recursos municipais e do Ministério do Turismo, as obras foram concluídas em 2012 e abrangeram majoritariamente a reurbanização de vias, com reformas na rede de esgoto, drenagem, iluminação e pavimentação.

A segunda fase, orçada em R\$ 8 bilhões, foi viabilizada a partir de uma Parceria Público-Privada (PPP) com a Porto Novo S/A (formada pelas construtoras OAS LTDA, Norberto Odebrecht Brasil S.A. e Carioca Christiani-Nielsen Engenharia S.A.), com duração de quinze anos e renováveis por mais quinze. Alberto Silva, presidente da CDURP na época, comentou sobre a escolha pela PPP em depoimento à Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CDEIC) da Câmara dos Deputados:

A CDURP optou por fazer uma licitação de todo o escopo de obras de requalificação urbana através de uma Parceria Público-Privada, vencida pela concessionária Porto Novo, já em operação. A opção de fazer um contrato na modalidade PPP foi numa lógica de dar velocidade ao processo, tendo em vista que, nessa modalidade de contrato, o parceiro privado tem por obrigação investir na frente e ser remunerado posteriormente (CDEIC, 2011, p.7).

Para pagar esse valor, a engenharia financeira do projeto definiu a emissão de 6.436.722 Certificados de Potencial Adicional Construtivo (CEPACs)²⁴ – títulos que permitem a incorporação do direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico e que devem ter o seu valor reinvestido na área da operação urbana.

Figura 2 – Área da AEIU do Porto Maravilha passível de venda de CEPACs.



Fonte: Porto Maravilha, 2015.

²⁴ Que correspondem a 4.089.502 m² adicionais de construção na área (CARDOSO, 2013).

Para a venda desses títulos foi organizado um leilão de lote único, em 2011, onde a totalidade foi adquirida pelo Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), administrado pelo Caixa Econômica Federal (CEF)²⁵ – que com isso se tornou o administrador do Fundo de Investimento Imobiliário do Porto Maravilha (FIIPM) e recebeu a garantia de prioridade na compra dos terrenos que existem na área. Sobre esse momento, Marcos Roberto Vasconcelos, Vice-Presidente de Ativos de Terceiros da Caixa Econômica Federal, declarou à CDEIC:

O FGTS, principal investidor — nós poderíamos chamar assim — do setor imobiliário no país, principal financiador e investidor, que tem como um de seus grandes objetivos promover o desenvolvimento urbano, percebeu uma oportunidade de aliar esse objetivo, de revitalizar essa região, revitalizar o município, a cidade do Rio de Janeiro, de contribuir para uma grande ação de desenvolvimento urbano e também de rentabilizar o valor dos seus cotistas, os trabalhadores brasileiros (CDEIC, 2011, p.12).

Os CEPACs foram comprados por R\$ 3,5 bilhões e o FIIPM se comprometeu a pagar o restante da operação urbana em 15 anos. Na visão do fundo, o negócio tinha um grande potencial de rentabilidade, sendo destacada pelos seus representantes a previsão de valorização financeira dos títulos adquiridos. Em entrevista, o gerente nacional de Fundos Imobiliários da Caixa Econômica Federal, Vitor Hugo Pinto, declarou:

O valor nominal de todo estoque de CEPAC foi R\$ 3,5 bilhões, isso deu um valor inicial de R\$ 545 por unidade. O que esperamos é a valorização dos custos, algo que já está acontecendo. Hoje, a unidade do CEPAC está valendo mais do que o dobro do que compramos. O que temos no caso do Porto é um ciclo virtuoso. Financiaremos a operação urbana e rentabilizaremos o Fundo. Investimos na revitalização e depois colhemos os frutos. Não fazemos doação de dinheiro, mas investimento, trabalhando para o retorno e lucro. Nosso modelo de gestão tem o objetivo de rentabilizar o montante desse dinheiro, que é privado, de todos os contribuintes do FGTS (ENTENDA O..., 2013).

Como condição para o repasse desse montante inicial (R\$ 3,5 bi), o governo municipal deveria disponibilizar, em até três anos²⁶, os terrenos capazes de absorver 60% do potencial construtivo – foram identificados sete terrenos prioritários para o alcance desse percentual, sendo que seis são de propriedade da União, incluindo dois da

²⁵ As regras para a aplicação do recursos do FGTS, antes limitadas à habitação, saneamento básico e infraestrutura urbana, foram alteradas de modo que operações vinculadas à infraestrutura urbana pudessem ser objeto de investimento do fundo (WERNECK, 2016, p.120).

²⁶ A contar a partir da venda de CEPACs no leilão de 13 de junho de 2011.

Companhia Docas do Rio de Janeiro²⁷ (Clube dos Portuários e Galpão do Aplauso) e dois da extinta RFFSA (Praia Formosa e Pátio da Marítima), e um pertence ao estado do Rio de Janeiro (CEDAE).

Figura 3 – Conjunto de sete terrenos prioritários para o Porto Maravilha.



Fonte: PEREIRA, 2015.

A disponibilização do restante do montante necessário para custear o total da operação (R\$ 8 bilhões) estava atrelada diretamente à valorização fundiária – essa é a base do arranjo financeiro capitaneado pela CEF. Conforme explica Sarue (2016):

Uma implicação direta desse arranjo é a necessidade de a Caixa Econômica Federal acertar uma combinação de investimentos que viabilize o fluxo de caixa necessário ao cronograma de pagamento das contraprestações da PPP, especulando com os ativos (terrenos e CEPACs) a partir do tempo de valorização do mercado imobiliário e recuperando para si a valorização fundiária produzida pelas intervenções estatais na região, que tradicionalmente seriam canalizadas apenas ao setor privado, a partir do lucro imobiliário. Para atender a essas necessidades, a Caixa Econômica Federal desenvolveu uma série de modelos de negócios que têm a importância de autorizar que a instituição assumira parte dos riscos da valorização dos empreendimentos em relação aos capitais incorporadores, através de uma relação de sociedade na qual entra com uma parcela dos CEPACs ou de terreno, havendo divisão de lucros e riscos e permitindo que as incorporadoras não precisem se comprometer com um investimento inicial alto para operar a compra de terrenos ou de CEPACs. Por fim, a decisão sobre os empreendimentos da região passa a ser de competência do comitê gestor do fundo de investimento imobiliário controlado pela Caixa

²⁷ Companhia Docas são empresas operadas pelo Governo Federal para administrar os portos do país.

Econômica Federal [o FIIPM], excluindo-se do processo a Prefeitura do Rio de Janeiro e a própria CDURP, que, embora participe de um comitê consultivo, não possui poder de decisão formal sobre a natureza dos empreendimentos (SARUE, 2016, p.90).

Para elucidar melhor a questão, faz-se necessário explicar os fundos de investimento imobiliários que existem no projeto, os quais são divididos em dois: o Fundo de Investimento Imobiliário do Porto Maravilha (FIIPM), conforme já mencionado, e o Fundo de Investimento Imobiliário da Região do Porto (FIIRP). Neste último são aportados os CEPACs e os imóveis adquiridos pelo município (como os sete terrenos citados anteriormente), constituindo o capital desse fundo que tem a CDURP como única cotista, enquanto no primeiro fundo, o FIIPM, o FGTS é o único cotista. A constituição de dois fundos é explicada, segundo a CEF, pela necessidade de garantir a governança dos ativos – a tomada de decisão estaria atrelada ao cotista majoritário, conforme a valorização dos ativos.

Cabe ao FIIRP a cessão de CEPACs e a disponibilização de terrenos que correspondam a 75% desses CEPACs (os 25% restante são terrenos privados), sendo que a CEF, ao obter a totalidade dos certificados, adquiriu a prioridade de compra de 60% desses terrenos e os outros 15% podem ser negociados pela CDURP diretamente com o mercado.

Quadro 3 – Divisão inicial do percentual do estoque de CEPACs no Porto Maravilha.

| Fundos/Agentes | % estoque CEPACs segundo a origem | % estoque CEPACs segundo a destinação |
|----------------|-----------------------------------|---------------------------------------|
| FIIPM/CEF | - | 60% |
| FIIRP/CDURP | 75% | 15% |
| Privado | 25% | 25% |

Fonte: Elaboração da autora.

Diante do exposto, dois apontamentos são especialmente importantes para este trabalho:

- A liberação dos recursos para financiar a operação urbana estava diretamente atrelada à disponibilização de terrenos da União, visto que estes formaram praticamente a totalidade dos 60% exigidos pela CEF (só um dos terrenos existentes, o do Gasômetro, representou cerca de 27% de CEPACs);
- O prazo estipulado pela CEF para a disponibilização dos terrenos (três anos) implicou menores chances de valorização destes diante das próprias obras de revitalização da área. Isso também poderia suscitar um possível conflito de interesse, já que a própria CEF, ainda que em outro âmbito de sua burocracia²⁸, foi a responsável pela avaliação econômica dos terrenos da Operação Urbana do Porto Maravilha.

Nos trechos aqui destacados dos discursos vinculados à CEF, percebe-se um esforço em legitimar a lógica de mercado que pautou a atuação do órgão no projeto. Os representantes destacam que não se trata de uma doação à Prefeitura, mas de um negócio lucrativo onde a remuneração está de acordo com os investimentos feitos, admitindo, no entanto, que a rentabilidade está no longo prazo e que o desenvolvimento imobiliário da região possui um ritmo próprio e, em geral, mais lento que o do projeto da operação urbana.

Mesmo que seja possível concluir que o potencial especulativo tenha retornado para o governo federal, na figura do fundo do FGTS administrado pela CEF, houve uma clara mudança de orientação quanto à destinação do patrimônio da União. O Estatuto da Cidade, de 2001, atuando enquanto arcabouço legal para o incentivo à função social e a própria discussão do projeto no âmbito federal, anterior a 2009, indicavam a utilização de mecanismos para a construção de uma trajetória, e consequente destinação dos terrenos, voltada para a função socioambiental. No entanto, ocorreram alterações: se num primeiro momento os terrenos foram considerados estratégicos para o fomento de habitação, inclusive de cunho social, a partir de 2009 os mesmos viraram importantes ativos na complexa engenharia financeira elaborada para bancar a PPP do Porto Maravilha – atendendo a uma destinação denominada aqui de “pró-mercado”.

²⁸ A responsável pelas avaliações econômicas foi a Gerência de Desenvolvimento Urbano (GIDUR) da CEF.

Mais à frente será examinado especificamente o processo de negociação dos terrenos da União administrados pela SPU, buscando compreender as relações que se desenvolveram nesse processo no âmbito da Superintendência do Patrimônio da União no Rio de Janeiro. Em especial, objetiva-se verificar qual a lógica institucional da SPU-RJ e como ela pautou a atuação do órgão. Antes disso, porém, será apresentado um breve panorama sobre a implementação do projeto passados mais de sete anos desde o seu início.

3.2 CONSIDERAÇÕES SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DO PORTO MARAVILHA

Conforme o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) elaborado pela Prefeitura do Rio de Janeiro, a OUC do Porto Maravilha tem como objetivo “a melhoria do padrão de urbanização e de qualidade de vida da região do Porto do Rio de Janeiro” (CDURP, 2009, p.27). Seguindo outros exemplos internacionais, como Barcelona e Buenos Aires, a Prefeitura utilizou os grandes eventos esportivos para impulsionar o projeto, apostando no desenvolvimento socioeconômico da região a partir dos investimentos públicos e privados.

Desde o início do projeto havia uma preocupação com a possível substituição da população local por uma outra com melhores condições econômicas. Esse processo poderia ocorrer via valorização imobiliária, com o consequente aumento dos aluguéis e do custo de vida, mas também através de remoções e desapropriações. Considerando o significativo percentual de população de baixa renda na área²⁹, incluindo a existência de ocupações informais e favelas (como o Morro da Providência e a Pedra Lisa), houve forte mobilização social para a defesa dos interesses desses moradores. Reivindicando maior transparência no projeto e o estabelecimento de canais de participação, a população local contou com o apoio de diversos grupos da sociedade civil, como organizações de direitos humanos e direito à moradia, movimentos sociais, institutos de pesquisa e acadêmicos, entre outros.

²⁹ Conforme o Plano de Habitação de Interesse Social do Porto Maravilha, com base nos dados do Censo 2010, dos 10.098 domicílios da AEIU do Porto, 88% possui renda familiar entre 0 e 3 salários mínimos (CDURP, 2015).

Reunindo-se em espaços independentes³⁰, esses atores buscaram articular a demanda por habitação de interesse social na área portuária, além do respeito ao patrimônio material e imaterial dos bairros circunscritos no projeto. A crescente resistência desses grupos estava diretamente atrelada ao limitado diálogo com a Prefeitura e a CDURP. Por outro lado, estes argumentavam que essas organizações eram pouco articuladas entre si e defendiam agendas específicas, tornando difícil a interação e a sistematização das demandas.

A partir de 2011 a Prefeitura implementou o programa Morar Carioca no Morro da Providência – apesar do local não estar dentro da área da PPP, conforme a Figura 1, está diretamente relacionado com a imagem da região e, portanto, sua transformação estava atrelada a valorização do solo. As obras³¹ previam o alargamento de vias, a construção de um teleférico e de um plano inclinado, além da remoção de casas em áreas consideradas de risco ou necessárias para as obras do programa – previa-se a remoção de 832 casas, sendo 515 por risco e 317 em decorrência das obras (PEREIRA, 2015, p.262)³². Dentre as opções oferecidas pela Prefeitura para essas famílias, estavam o aluguel social (R\$ 400,00 mensais) e a realocação em empreendimentos do Minha Casa Minha Vida na Zona Oeste. Os moradores e as organizações citadas anteriormente avaliam negativamente esse processo, apontando como principais falhas a precariedade das alternativas, as poucas informações disponibilizadas e as negociações mal conduzidas – o presidente da CDURP à época reconheceu algumas dessas limitações³³.

Em relação aos empresários da construção civil e do setor imobiliário, a atuação desses atores pode ser contextualizada a partir da própria agenda desenvolvimentista do governo federal. Especialmente a partir da segunda gestão do presidente Lula, houve uma forte ênfase nas políticas de infraestrutura e habitacionais, principalmente através da promoção do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e da atuação do BNDES e da CEF. Além da centralidade da região portuária, próxima ao centro financeiro da cidade, aeroportos e atrações turísticas, os investimentos públicos federais, impulsionados pelos mega eventos esportivos e também pela indústria do petróleo e

³⁰ Como o Fórum Comunitário do Porto e o Comitê Popular da Copa.

³¹ As empresas responsáveis pelas obras do programa são as mesmas que compõem o consórcio Porto Novo S/A.

³² Na prática, o programa resultou na remoção de 140 famílias do Morro da Providência e cerca de 400 das ocupações informais na área portuária (COMITÊ POPULAR DA COPA, 2013).

³³ Ver Pereira (2015).

gás³⁴, resultaram em um cenário favorável para o setor privado. A própria configuração institucional e a engenharia financeira do projeto foram estratégicas para viabilizar o investimento privado, implicando na absorção dos riscos pela Prefeitura, incluindo a CDURP, e pela CEF³⁵. As construtoras que participaram do consórcio do Porto Maravilha, além dos benefícios diretos, também se favoreceram indiretamente: as incorporadoras vinculadas a essas empresas teriam informações privilegiadas sobre os melhores investimentos e negócios na região.

Com a queda no valor do petróleo em 2014, o fim dos eventos esportivos internacionais e a crise econômica do estado Rio de Janeiro (e também do país), o número de empreendimentos na região ficou abaixo do projetado, o que implicou em um consumo menor de CEPACs³⁶: sem o interesse do mercado na compra desses títulos, o fundo administrado pela CEF (FIIPM) se declarou ilíquido, o que consequentemente comprometeu a capacidade da CDURP de pagar o restante das prestações da PPP. Dentre as estratégias emergenciais adotadas, a CDURP recomprou R\$ 62,5 milhões em CEPACs do FIIPM e aportou capital próprio nas obras (FGV DAPP, 2017).

Na edição de dezembro de 2016 da revista do Porto Maravilha, a CDURP anunciou a conclusão de 85% das intervenções planejadas³⁷, com a previsão de seguir pelo menos até 2026 com a conclusão do projeto (quando completaria o prazo de 15 anos definidos no contrato da PPP). O prefeito da cidade do Rio de Janeiro no período 2009-2016, Eduardo Paes, afirma que o maior legado dos Jogos Olímpicos foi o Porto Maravilha.

São consideráveis as críticas e ressalvas em torno do Porto Maravilha, seja a respeito da sua concepção, implementação ou dos resultados alcançados. No entanto, dado os objetivos deste trabalho, não se pretende aqui apresentar um panorama exaustivo da questão. A utilização dos terrenos da União do projeto e a relação entre a

³⁴ Em 2007 a descoberta da camada pré-sal pela Petrobrás causou um boom na economia do país e especialmente no estado do Rio de Janeiro devido à proximidade geográfica de diversas bacias importantes para a exploração de petróleo e gás nessa camada.

³⁵ Para mais detalhes, ver Sarue (2015).

³⁶ Até 2016, menos de 10% do estoque total de CEPACs foi vendido, segundo o relatório “O Rio em perspectiva” (FGV DAPP, 2017).

³⁷ Na edição 22 (dez. 2016) da Revista Porto Maravilha são apresentadas as principais obras e serviços do projeto. Ver mais em: <http://portomaravilha.com.br/revista>

SPU-RJ e a Prefeitura/CDURP, questões-chave desta pesquisa, serão analisadas no Capítulo 6.

A seguir será explorado o referencial teórico considerado mais adequado para analisar questões de cunho institucional e que busquem compreender processos de mudança e continuidade nas instituições. No próximo capítulo focaremos nos argumentos do neoinstitucionalismo histórico para subsidiar a construção de categorias de análise que permitam verificar a hipótese aqui levantada.

4 REFERENCIAL TEÓRICO

O foco desta seção está na aplicação do aporte teórico do neoinstitucionalismo histórico ao objeto de estudo: a Superintendência do Patrimônio da União no Rio de Janeiro, no contexto do projeto Porto Maravilha.

Hall e Taylor (2003) se referem à existência de três correntes denominadas neoinstitucionalistas (neoinstitucionalismo histórico, neoinstitucionalismo sociológico e neoinstitucionalismo da escolha racional), as quais possuem em comum a consideração do papel crucial desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos (HALL; TAYLOR, 2003; THÉRET, 2003). A definição de instituição não é hegemônica entre os que pesquisam o tema, especialmente no que se refere ao papel das regras formais e informais sobre o comportamento daqueles que compõem as instituições: para alguns essas regras constroem e estruturam o comportamento dos atores, para outros elas são insumos que podem ser utilizados de diferentes formas por esses mesmos atores. Essa questão lança luz sobre o principal debate dentro do neoinstitucionalismo: a capacidade explicativa da teoria não só para a continuidade, mas também para contextos de mudança. Enquanto a primeira definição de instituição apresenta afinidade com os argumentos da dependência da trajetória, a segunda é o insumo dos autores que analisam a mudança, especialmente quando esta é provocada endogenamente.

Em suma, para as três correntes as instituições influenciam e estruturam as políticas públicas – tornando o caminho de determinadas políticas mais fácil do que outras (SOUZA, 2006). Nesse sentido, antes de avançarmos no neoinstitucionalismo, apresentaremos uma breve revisão sobre a análise de políticas públicas.

4.1 ESTUDOS E ANÁLISES EM POLÍTICAS PÚBLICAS: MAPEANDO A LITERATURA

Os estudos em políticas públicas, também chamados de estudos do “governo em ação” (SOUZA, 2006), constituem um importante campo de pesquisa não apenas dentro da Ciência Política – local de origem da disciplina. Segundo Souza (2006), uma das principais razões pela qual o tema entrou na agenda dos pesquisadores é a dificuldade de muitos países, em especial os da América Latina, em conseguir desenhar políticas

públicas capazes de gerar desenvolvimento econômico e inclusão social. O caráter holístico e multidisciplinar da área³⁸ constitui uma explicação adicional para esse interesse – o que também implica uma pluralidade de teorias e pesquisas que se propõem a explicar os seus fenômenos.

Alguns trabalhos se debruçam sobre os aspectos técnicos das políticas públicas, enfatizando, por exemplo, questões econômicas, de custos, de eficiência, entre outros. No entanto, interessa-nos aqui analisar as políticas públicas pelo viés da política, buscando compreender como as relações de poder, as articulações e os arranjos organizados pelos atores, especialmente os que compõem a burocracia, podem influenciar a sua implementação e os seus resultados. Por isso, também destacamos o papel do Estado, enquanto principal responsável pelo enfrentamento de problemas públicos, na articulação dos seus interesses e de outros grupos.

Dentro da Ciência Política existem diferentes vertentes, como é o caso do corporativismo (o Estado, representante do bem comum e detentor da moral e legitimidade, só é influenciado por organizações socioeconômicas reconhecidas oficialmente), do pluralismo (o Estado é neutro e os interesses são representados por organizações não monopolísticas, independentes ou não deste) e do elitismo (a classe governante, a elite, possui o poder político para impor suas decisões sobre a maioria). No entanto, retomaremos aqui o argumento do institucionalismo, onde a autonomia relativa do Estado implica em um espaço próprio de atuação, porém sujeito a influências internas e externas (EVANS; RUESCHEMEYER; SKOCPOL, 1985).

Essa autonomia relativa gera determinadas capacidades, as quais, por sua vez, criam as condições para a implementação de objetivos de políticas públicas. A margem dessa “autonomia” e o desenvolvimento dessas “capacidades” dependem, obviamente, de muitos fatores e dos diferentes momentos históricos de cada país (SOUZA, 2006, p.27).

Segundo Evans, Rueschemayer e Skocpol (1985, p.9), essas capacidades estão associadas à existência de uma burocracia capaz de implementar políticas públicas voltadas ao desenvolvimento. A ideia é complementada posteriormente por Evans (1995), quando este defende a necessidade dessa burocracia, chamada por ele de

³⁸ Segundo Lasswell (1951), os estudos em políticas públicas deveriam conter uma “policy orientation”. Essa orientação para a política pública contém três dimensões: normatividade, multidisciplinaridade e ânimo para resolução dos problemas.

“racional-legal”, estar apta a se relacionar com outros grupos da sociedade. Inicialmente estes grupos se limitavam ao empresariado privado, porém a integração do capital local com o internacional, decorrente da globalização, enfraqueceu esta parceria. Nesse sentido, Evans (1995) advoga pela construção de vínculos mais abrangentes, incorporando outros atores e grupos da sociedade civil nos canais de interlocução com o aparato político-administrativo.

Além da capacidade burocrática e a interlocução entre o Estado e a sociedade civil, outras competências foram incorporadas pela literatura, como a inovação tecnológica, o sistema de proteção social, a internacionalização da economia, entre outros. No entanto, o desenvolvimento desta teoria tem favorecido o conceito de custos de transação³⁹ enquanto base para a análise das interações entre os agentes. Embora alguns trabalhos desta corrente tenham considerado o processo político para a análise de políticas públicas de desenvolvimento (GOMIDE; BOSCHI, 2016), buscando evidenciar as coalizões de interesse formadas pelos atores estratégicos, limitaram-se a uma pesquisa de natureza mais descritiva e comparada.

Os atores estratégicos, tais como a burocracia estatal, os partidos políticos, os empresários e os trabalhadores organizados, são aqueles que possuem capacidade de influenciar as políticas públicas (GAITÁN; BOSCHI, 2016). Dentre estes, os burocratas foram muitas vezes considerados atores apolíticos e isentos de preferências na formulação e implementação de políticas públicas. Especialmente no período neoliberal⁴⁰, além do imperativo fiscal, houve a disseminação da crença de um corpo burocrático técnico e isento de influências políticas como solução para a ineficiência e corrupção dentro da administração pública. Entretanto, além das restrições na participação e transparência das ações, o resultado desse enfoque foram políticas

³⁹ Dado que as transações envolvem incerteza e complexidade, uma das partes pode ficar em desvantagem, enquanto a outra pode se utilizar de informações privilegiadas, entre outras manipulações, a fim de garantir vantagem na transação (FIANI, 2014, p.61).

⁴⁰ Segundo Eli Diniz (1999, p.161), o neoliberalismo, no contexto das novas democracias dos países em desenvolvimento, “corresponderia a primazia do paradigma tecnocrático, segundo o qual a eficiência governamental seria a expressão de um processo de concentração, centralização e fechamento do processo decisório, enquanto a eficácia de gestão seria reduzida à noção de insulamento burocrático, implicando, basicamente, a capacidade do Estado de isolar-se das pressões políticas e sociais”. Em particular no Brasil, especialmente durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), esse paradigma se caracterizou “pelo fechamento crescente do processo decisório, avesso à negociação com os partidos e as forças organizadas da sociedade” (DINIZ, 1999, p.168).

públicas que não necessariamente atingiram a esperada eficiência e que foram pouco sensíveis as questões sociais.

As análises de autores como Diniz (1999, 2001) e Monteiro (2004) ressaltam a centralidade da dimensão política e a sua permanência mesmo no contexto do neoliberalismo: a dinâmica da atuação do corpo burocrático é moldada pelas relações de poder e pela articulação com atores internos e externos. No seu trabalho sobre a reforma do Estado brasileiro, Diniz (2001) defende que os aspectos técnicos, administrativos, fiscais e financeiros não são suficientes para reger a atuação do Estado no contexto das democracias contemporâneas, argumentando que o reconhecimento da dimensão política, além de essencial, é benéfico se associado aos instrumentos de responsabilização da administração pública. No mesmo contexto de reformas no Brasil, Monteiro (2004), ao analisar o setor da aviação comercial, busca evidenciar que a dinâmica política se expressa nas disputas entre os atores públicos e privados e, contrapondo-se às análises “fundamentalistas” da globalização, afirma que a racionalidade política é uma das variáveis fundamentais da dinâmica econômica, em especial no contexto das políticas regulatórias. A análise de políticas públicas, portanto, não deve ignorar o mapeamento dessas dinâmicas de caráter político e todas as nuances que comprovam a impossibilidade de se falar em um corpo “neutro” dentro da administração pública.

A incorporação da política nos estudos da burocracia é especialmente útil para mapear tensões e lutas, assim como outras questões relativas ao processo decisório. Ao analisar o alto escalão da burocracia federal brasileira, em especial a que compõe o Ministério da Fazenda, Loureiro, Abrucio e Rosa (1998) concluem que o papel estratégico dessa instituição decorre em grande medida da engenharia política⁴¹ do período e não das suas características técnicas. Através de uma análise política e histórica, além da observação das regras formais e informais que orientam os atores, o estudo desses autores revelou que mesmo sem tanta presença da lógica partidária-

⁴¹ Os autores também usam no decorrer do texto a expressão “engenharia institucional”: o processo, articulação e desenho feitos pelo presidente Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) para fortalecer a montagem do seu gabinete ministerial (LOUREIRO; ABRUCIO; ROSA, 1998).

federativa, a delegação de funções, cargos e outras ações descentralizadas⁴² se dão largamente através de mecanismos informais, como lealdade e afinidade pessoal.

Esses trabalhos evidenciam que, mesmo em setores tradicionalmente preenchidos por um corpo altamente especializado e com atuação pautada em análises técnicas, a dimensão política desempenha um papel crucial na dinâmica interna, o que se reflete na execução das atividades e, conseqüentemente, na formulação e implementação das políticas públicas.

O Estado, atuando através do seu corpo burocrático e político, precisa ser analisado considerando os interesses desses atores. No entanto, é importante termos em mente a ideia de uma construção autônoma de interesses que não necessariamente reflete os objetivos de um ou de outro grupo isoladamente – talvez de uma convergência ou combinação de ambos e das intersecções com as influências externas.

No modelo de análise de políticas públicas neointitucionalista, o Estado é “um complexo de instituições capaz de estruturar a natureza e os resultados dos conflitos entre grupos” (HALL; TAYLOR, 2003, p.195). Nessa perspectiva, “não são só os indivíduos ou grupos têm força relevante e influenciam as políticas públicas, mas também as regras formais e informais que regem as instituições” (SOUZA, 2006, p. 39). Reconhece-se o papel autônomo do Estado e de suas instituições, enquanto estruturas que definem regras formais e informais que podem restringir ou incentivar determinados comportamentos nos atores endógenos e exógenos, porém esses mesmos atores não são passivos diante dessas regras e, na medida em que estas influenciam a distribuição de recursos, articulam relações e coalizões que podem utilizar essas mesmas regras para manter uma determinada trajetória ou alterá-las.

Para por em prática essa articulação, a literatura avançou no sentido de propor alguns mecanismos que os atores utilizam para reforçar ou alterar as trajetórias institucionais. Deriva da economia os mecanismos mais conhecidos para os processos de *feedback* positivo: os altos custos de instalação, os efeitos de aprendizagem, os efeitos de coordenação e as expectativas adaptativas. Conforme a próxima seção, esses mecanismos foram elencados a partir do contexto de setores econômicos intensivos em

⁴² O Ministério da Fazenda possui delegacias regionais, que servem como “braços” descentralizados do órgão.

tecnologia, porém a Ciência Política incorporou-os para explicar a dependência de trajetória a partir dos retornos crescentes.

Mais recentemente, a fim de também explicar as mudanças institucionais, alguns autores analisaram os mecanismos de cultivo. Segundo Deeg (2005), o cultivo é a mobilização dos atores na arena política de forma a provocar mudanças nas políticas públicas – essa mobilização pode assumir a forma de coalizão, por exemplo. O poder e o papel das ideias são cruciais nessa etapa que é tida como inicial no processo de mudança: a necessidade de cultivo decresce conforme mais atores aderem ao novo caminho.

A seguir veremos como o neoinstitucionalismo histórico conceitua e aplica essas questões.

4.2 NEOINSTITUCIONALISMO HISTÓRICO

Além de ressaltar o papel central das instituições, o neoinstitucionalismo histórico mostra a importância da dimensão temporal na sucessão de eventos – as situações do passado, as trajetórias e as conjunturas críticas são cruciais para a análise. Na perspectiva dessa corrente, as instituições estão situadas numa cadeia causal que é influenciada por outros fatores (como o desenvolvimento socioeconômico, por exemplo) e estão associadas “às organizações e às regras ou convenções editadas pelas organizações formais” (HALL; TAYLOR, 2003, p.196).

Alguns autores vinculados ao neoinstitucionalismo histórico defendem a causalidade social vinculada à trajetória trilhada, é o que chamam de “dependência da trajetória” (*path dependence*) – quando se adota um caminho os custos para sair dele são muito altos, o que conseqüentemente reforça a trajetória inicialmente escolhida. Em geral, esses períodos de continuidade são interrompidos por “conjunturas críticas” – geralmente crises econômicas e conflitos militares (HALL; TAYLOR, 2003). Entretanto, no debate atual dentro da corrente do neoinstitucionalismo histórico, existem autores que apresentam explicações alternativas para a continuidade e a mudança, ou a coexistência de ambas, explorando principalmente o papel dos atores endógenos. Nesse sentido, o debate sobre a dependência de trajetória e a mudança institucional será explorado a seguir, começando com o trabalho de Arthur (1994) que originou a discussão dos retornos crescentes na economia.

Diante do contexto das economias modernas voltadas para a alta tecnologia, Brian Arthur (1994) apresenta sua tese sobre economias baseadas em *feedbacks* positivos: nos setores intensivos em tecnologia os custos iniciais são altos, especialmente em pesquisa, mas conforme a produção aumenta o custo unitário diminui e há um ganho de escala, gerando retornos crescentes. A ideia de que os custos diminuem e os lucros aumentam com o crescimento da produção favorece a permanência na trajetória inicialmente escolhida.

Ainda segundo Arthur (1994), uma tecnologia e seu contexto social geram retornos crescentes, e conseqüentemente reforçam determinada trajetória, quando apresentam quatro características: (1) altos custos fixos ou de instalação: geram grandes incentivos para que se continue investindo na opção já estabelecida; (2) efeitos de aprendizagem: a acumulação de conhecimento devido à operação de sistemas complexos gera maiores retornos; (3) efeitos de coordenação: o benefício que um indivíduo usufrui ao utilizar um bem aumenta à medida que outras pessoas também o utilizam; e (4) expectativas adaptativas: quando o indivíduo escolhe a opção que possui mais chances de ser escolhida pelos outros indivíduos.

Pierson (2000) adaptou essa discussão sobre os retornos crescentes para a política, argumentando que esta é um terreno mais fértil para a continuidade das trajetórias. Ele explica que o que torna o âmbito da política mais resistente às mudanças do que a economia é a ausência (ou fraqueza) de mecanismos de competição e aprendizagem, além da predisposição para horizontes temporais de curto prazo e o forte viés de *status quo*. Para o autor a dependência de trajetória possui um sentido restrito: as etapas anteriores em uma determinada direção tendem a reforçar o caminho já em curso, gerando retornos crescentes (*increasing returns*) – descritos como um processo de autorreforço ou *feedback* positivo (PIERSON, 2000, p.252).

Nesse sentido, são elementos-chave da dependência de trajetória os custos da mudança de uma alternativa para outra e a questão do tempo e sequência – distinguindo entre momentos conjunturais (também chamado de conjuntura crítica) de períodos que reforçam trajetórias divergentes. Tanto Arthur (1994) quanto Pierson (2000) admitem que mudanças ocorrem e que uma alternativa particular não está permanentemente “aprisionada” (*locked in*), porém elas geralmente ocorrem em razão de eventos externos. Pierson ainda acrescenta que ao longo da trajetória a mudança está presente,

mas de forma limitada (*bounded change*)⁴³, ou seja, não implica em subverter o caminho inicialmente escolhido. Alguns autores, conforme a seguir, adotaram essa perspectiva para explicar a continuidade em determinados contextos.

Ao analisar a política de saúde no Brasil, Menicucci (2010) utiliza o argumento da dependência da trajetória para explicar as consequências que o desenho anterior da política impôs sobre a tentativa de mudança. Segundo a autora, os efeitos institucionais prévios constrangeram a reforma da política de saúde⁴⁴ definida na Constituição Federal de 1988, gerando uma configuração institucional dual onde convivem a assistência privada (planos e seguros de saúde) e o sistema público de saúde. Os atores estratégicos exógenos, no caso os representantes das instituições privadas (medicina de grupo, cooperativas médicas e seguradoras) e os prestadores de serviços privados, adotaram em seus discursos a defesa do pluralismo nas formas de atendimento à saúde e da liberdade de escolha, mas de fato sustentaram seus interesses baseados nos incentivos fiscais, nos investimentos privados e na articulação política, tornando possível a manutenção de um modelo de serviço de saúde vigente desde a década de 60.

Os estudos de Variedades do Capitalismo (VoC) também configuram uma área de aplicação da teoria da dependência de trajetória, em especial do argumento dos retornos crescentes⁴⁵. Segundo Hall e Soskice (2001), a abordagem de VoC parte do princípio de que cada país possui um formato institucional específico em cada domínio que compõe a estrutura da economia e, mesmo diante da globalização e do mercado internacional, isso implica em estratégias e respostas distintas em razão das vantagens institucionais comparativas:

Ultimately, it is not surprising that increasing flows of trade have not erased the institutional differences across nations. After all, world trade has been increasing for fifty years without enforcing convergence. Because of comparative institutional advantage, nations often prosper, not by becoming more similar, but by building on their institutional differences (HALL; SOSKICE, 2001, p.60).

⁴³ “Change continues, but it is bounded change — until something erodes or swamps the mechanisms of reproduction that generate continuity” (PIERSON, 2000, p.265).

⁴⁴ Também denominada “reforma sanitária”.

⁴⁵ Pierson (2000) também analisa brevemente essa questão e argumenta que, mesmo sob a pressão do sistema econômico internacional para uma maior convergência, muitas nações apresentam resistências devido aos processos de retornos crescentes gerados por esses formatos institucionais prévios – os arranjos formais e informais de interação (tanto público quanto privado), as organizações econômicas e sociais, as instituições políticas, os efeitos de coordenação e as estratégias das firmas dentro dos contextos institucionais.

Dentro dessa corrente, que se propõe a analisar a organização do mercado, Hall e Soskice (2001) apresentam dois tipos ideias de economia política: Economias Liberais de Mercado (LMEs, em inglês) e Economias de Mercado Coordenadas (CMEs, em inglês). O movimento da globalização deveria levar à desregulamentação das economias nacionais em países industrializados, no entanto, ainda que isso seja verificado no caso das LMEs, resultando em um enfraquecimento das relações sindicais, nas CMEs isso não foi observado. As coalizões interclasses e a limitada desregulamentação preservaram os sindicatos e as negociações coletivas. Essa resposta dual é resultado, segundo Hall e Soskice (2001), dos processos políticos – em suma, a viabilidade dos dois modelos não depende apenas da organização da econômica, mas também das dinâmicas políticas. No caso das LMEs, o cenário mais provável é o de pressão das empresas sobre o governo para a desregulamentação e, uma vez que a vantagem comparativa seja a eficácia dos mecanismos de mercado, o governo provavelmente aceitará essa reivindicação. O trabalho organizado tenderá a ser enfraquecido, pois provavelmente o equilíbrio de poder penderá para os empresários. Já nas CMEs, a desregulamentação pode ameaçar as vantagens institucionais comparativas, pois as empresas tendem a extrair vantagens desse regime regulado pelo governo. Empresários e trabalhadores têm investimentos similares em certos tipos de ativos e o mais provável é que o conflito de classe seja atenuado. A formação de coalizão entre as classes fortalecerá a defesa pela manutenção desse tipo de regime.

Os trabalhos supracitados buscam explicar a continuidade de processos sociais fundamentados na dinâmica dos retornos crescentes, instigados pela persistência de práticas que resistem as tentativas de mudanças originadas de fatores endógenos e/ou exógenos. Se a capacidade explicativa do neoinstitucionalismo histórico para esse fenômeno é reconhecida, por outro lado, a sua aptidão para prever a mudança e para servir de modelo explicativo desta é contestada. Muitos autores filiados a essa corrente teórica, apesar de refutarem a ideia de mudanças radicais apenas decorrentes de choques exógenos, empenharam-se em construir *frameworks* capazes de acomodar a questão da reprodução institucional e da mudança, dedicando grande atenção ao papel dos atores internos. Thelen (1999), uma das expoentes desse grupo, argumentou que a chave para a

compreensão desses fenômenos está em especificar com precisão os mecanismos de reprodução e *feedback* sobre os quais as instituições estão amparadas.

Em seu trabalho com James Mahoney, a autora apresentou um dos arcaibouços teóricos mais conhecidos sobre a ocorrência de mudanças institucionais graduais (THELEN; MAHONEY, 2010). Com base em duas variáveis, as características institucionais e o contexto político, criaram uma tipologia para os padrões de mudança possíveis em cada caso, relacionando estes a um tipo específico de agente e estratégia⁴⁶. Sobre a primeira variável, o contexto político, argumentam que as instituições são arenas de conflito em razão da alocação de recursos e poder. Já sobre as características institucionais, afirmam que as instituições têm a sua natureza politicamente contestada, o que implica em conflitos sobre a significação e aplicação das suas regras. Considerando essas variáveis, alegam que as propriedades básicas das instituições contém possibilidade para mudanças endógenas e o que inspira a mudança são as implicações distributivas do poder.

Crouch (2005) endossou as críticas ao determinismo da teoria da dependência da trajetória, dialogando especificamente com a teoria de Variedades do Capitalismo (VoC). Segundo ele, o determinismo surge da imposição de restrições ao âmbito de atuação dos atores e tipologias dos diferentes tipos de economia (como exemplo, cita que na VoC há apenas duas formas viáveis de capitalismo). Em seus argumentos, Crouch (2005) diz que os atores podem produzir mudanças a partir dos elementos da própria instituição e recombina-los (*recombining*) de outra forma em momentos oportunos. Esses atores são chamados de empreendedores institucionais, “*because their approach to institutions is the same as that of an economic entrepreneur towards a business opportunity: they constantly seek ways to do things which until now have been impossible*” (ibid, p.3).

Um dos diferenciais da abordagem de Crouch (2005) é a ênfase na governança, ou seja, nos mecanismos que mantêm e aplicam as regularidades comportamentais que formam as instituições. Segundo ele, quando uma instituição muda conseqüentemente seus mecanismos de governança mudam (e vice-versa) e isso decorre da orientação

⁴⁶ Cada variável apresenta duas categorias (total de quatro). A combinação das categorias no quadro teórico originam quatro tipos de mudança: deslocamento, sobreposição, deriva e conversão. As mesmas categorias explicativas originam quatro tipos de agentes: insurgentes, parasitas, subversivos e oportunistas.

centrada na ação desta corrente – rejeitando uma visão funcionalista. Em suma, Crouch rejeita os tipos ideais e estrutura pré-definidas de análise, pois, na sua visão, o foco deve estar nas ações dos atores, na forma como recombina e reinterpreta as regras formais e informais das instituições.

Ainda em Crouch (2005)⁴⁷, para provar o seu argumento sobre a existência de caminhos alternativos que podem ser “redescobertos” diante de novas demandas, são apresentados alguns formatos onde os indivíduos inovam mudando as estruturas das próprias instituições (mesmo que não se libertem de todas as restrições institucionais). Nessas formas típicas de mudanças, o ator pode se beneficiar da interação com o ambiente externo adicionando componentes deste através de uma série de quatro extensões ao modelo básico⁴⁸:

1. Primeira extensão “Capacidade redundante como dependência da trajetória secundária”: Os atores podem se deparar com uma diversidade de modos de agir e resolver problemas. Essa diversidade pode ser limitada, tornando o pequeno número de alternativas sujeito a retornos crescentes e, conseqüentemente, tornando o movimento difícil (mas não impossível);
2. Segunda extensão “Soluções utilizadas em campos adjacentes”: Quando os atores operam em múltiplos ambientes institucionais, podem tomar “emprestado” respostas de um para escapar da dependência institucional de outro que não é mais apropriado;
3. Terceira extensão “Enraizamento em redes de campos de política como um recurso para responder à mudança”: Quando os atores interagem intensamente com outros atores que operam em diferentes ambientes institucionais e, conseqüentemente, usam estratégias diferentes das suas;
4. Quarta extensão “Equivalentes funcionais e dependência da trajetória renovados”: Nessa extensão pode haver um número de equivalentes funcionais potencialmente disponíveis para os atores no processo de tentativa de mudança, onde a seleção de um desses ocorre sem uma investigação completa das alternativas.

⁴⁷ Ver também Crouch e Farrell (2004).

⁴⁸ O modelo básico é o próprio ator e seus recursos latentes.

Diante dessas tentativas de combinar a teoria da dependência da trajetória com situações de mudanças no ambiente, Crouch (2005) alega que é possível conferir maior precisão na análise através da caracterização do indivíduo enquanto um decisor bayesiano com sua própria urna de Polya⁴⁹ – ressaltando que esse “exercício de tomada de decisão paramétrica” não é um modelo de ação estratégica, pois o indivíduo procura responder a um ambiente que não é em si um jogador estratégico. O autor salienta que a inovação não necessariamente tende à eficiência, pois o processo pode envolver iniciativas que buscam desenvolver as capacidades redundantes – os sistemas institucionais caracterizam-se por redundâncias e incongruências que frequentemente proporcionam os meios os quais os atores podem usar para responder a mudanças inesperadas.

Richard Deeg (2005) também analisou os processos de mudança institucional, utilizando para isso o argumento da dependência da trajetória⁵⁰. O autor alega que a dependência da trajetória pode igualmente ser usada para explicar a inovação institucional e, nessa perspectiva, propõe uma conceituação “mensurável” de mudança para distinguir entre as transformações que ocorrem dentro de um caminho já existente (*on-path*) e as que resultam em um novo (*off-path*). Para Deeg, o caminho ou trajetória (*path*) é entendido enquanto a lógica institucional gerada através das interações de uma dada instituição ou de sistema institucional (DEEG, 2005). A partir dessa concepção realiza três afirmações teóricas:

1. Mudança endógena: as mudanças que geram novas trajetórias podem ter como fonte as ações empreendidas pelos atores que estão dentro da instituição, ou seja, são endógenas. Nesse sentido, não são necessários choques exógenos e nem eventos contingentes (ou uma conjuntura crítica) para impulsionar a mudança. A evolução natural da instituição pode gerar alterações que prejudicam ou alteram

⁴⁹ Utilizado para ilustrar o processo de retornos crescentes, no modelo da urna de Polya existem inicialmente quatro bolas, duas vermelhas e duas brancas. A cada rodada uma bola é selecionada; se uma bola vermelha é escolhida, ela é colocada de volta na urna juntamente com outra bola da mesma cor. Caso uma bola branca seja escolhida, ela é recolocada na urna junto a uma bola branca adicional. Na proposta de Crouch (2005) tanto o indivíduo e quanto o ambiente possuem uma urna.

⁵⁰ Em um trabalho posterior com Gregory Jackson, Deeg realizou uma análise institucional do sistema capitalista nos países europeus a partir de uma perspectiva histórica. Os autores argumentaram que ocorrem mudanças incrementais nas instituições, inclusive de forma endógena, em razão de diferentes compromissos sociopolíticos adotados (JACKSON; DEEG, 2012).

os mecanismos de reprodução, assim os retornos crescentes podem deixar de aumentar ou se tornarem decrescentes;

2. Dependência de trajetória como um mecanismo de mudanças: os retornos crescentes também podem levar a uma nova trajetória institucional. Eles podem ser tornar mais fortes para um novo caminho, o que enfraqueceria esse mecanismo no antigo. Outra possibilidade é que gerem uma bifurcação, onde dois caminhos heterogêneos coexistiriam;
3. Cultivo dos retornos crescentes: para que os retornos crescentes ocorram é necessário que sejam “cultivados” pelos atores. Isso se dá através de mobilizações na arena política em nome de uma política pública ou mudança regulatória. Também podem ser fruto de uma organização da ação coletiva com a finalidade de construção de coalizões.

A fim de mostrar a validade prática desses pressupostos, Deeg analisou o caso do sistema financeiro alemão e italiano, chegando à conclusão que em ambos os casos houve *feedbacks* positivos, mas que ocorreram de maneira muito mais forte na Alemanha do que na Itália. No caso alemão, alguns atores-chave dentro do sistema financeiro (como grandes bancos e empresas), não tendo mais seus interesses atendidos pelo *status quo*, buscaram construir outra lógica (chamada de “lógica de saída”⁵¹) e, segundo o autor, empenharam-se no cultivo dos retornos crescentes durante uma década contínua de reforma. Já na Itália, os agentes privados do mercado não acreditavam na necessidade de mudança e por isso não exerceram qualquer tipo de pressão para que ela ocorresse. No entanto, isso não eliminou as pressões exógenas para a mudança, advindas principalmente da União Europeia, e estas foram “endogeneizadas” pelos atores estatais, no sentido de que foram usadas para criar novos atores no sistema financeiro italiano (através da privatização dos bancos estatais). No primeiro caso, os atores privados fizeram muitos investimentos e conseguiram articular um compromisso com os atores políticos, resultando, segundo Deeg (2005), em uma bifurcação (coexistência das duas lógicas). No segundo caso, não houve uma articulação ordenada

⁵¹ Nessa lógica as interações são contratualmente determinadas, os acordos são explícitos e a transação é do tipo “*arm’s length*” (transação na qual tanto o vendedor quanto o comprador são independentes e estão em condição de igualdade). O autor faz um paralelo entre esta lógica e a definição de Economias Liberais de Mercado (LMEs) da teoria de Variedades do Capitalismo (VoC).

e a mudança foi encabeçada pelo Estado em razão das pressões internacionais, havendo uma indefinição momentânea quanto à lógica preponderante.

No contexto brasileiro, Tulia Falletti (2010) apresenta uma análise de mudança institucional para o caso da reforma da política de saúde. A autora analisa como foi possível realizar a reforma e a consequente universalização no acesso a saúde mesmo diante de barreiras políticas “intransponíveis”. Essas barreiras têm como origem o sistema anterior, caracterizado pela cobertura privada, pelos incentivos à indústria médica e pelo seguro público a populações residuais (com pouca influência política). Ainda assim, uma “elite subversiva” se infiltrou dentro da burocracia pública e se expandiu no nível local por mais de uma década, realizando mudanças incrementais no sistema dentro do contexto de uma ditadura militar. Em 1986, já no período da abertura democrática, foi realizada a Conferência Nacional da Saúde, onde o projeto do Sistema Único de Saúde (SUS) tomou forma. Em 1988 ele foi instituído com a promulgação da Constituição Federal, mas a pressão dos atores beneficiados pelo sistema anterior não permitiu a exclusividade do serviço público.

Fazendo um paralelo com o trabalho de Menicucci (2010), em ambos os casos os atores estratégicos exógenos e endógenos articularam seus interesses de maneira a alterar ou manter a lógica vigente – o resultado desse embate foi uma bifurcação na trajetória da política de saúde no Brasil. No primeiro caso, a articulação dos atores privados para manter a lógica vigente foi possível em razão da disseminação desse tipo de serviço estimulada pelo próprio Estado durante vinte anos, ou seja, havia incentivos do governo (na forma de subsídios e isenções) para que a assistência privada se expandisse, especialmente na forma de convênio com as empresas que assumiam a assistência dos seus empregados⁵². Já em relação ao segundo caso, um grupo periférico (movimento sanitaria) ocupou posições-chave⁵³ e utilizou a estrutura do governo federal para expandir a sua atuação, resultando na construção de uma coalizão que conseguiu inserir o projeto da assistência pública universal na Constituição Federal – ainda que essa coalizão política tenha sido restrita em razão das características anteriores

⁵² Conforme destaca Menicucci (2010, p.55), “a expansão da assistência empresarial teve o efeito de vincular o interesse imediato de uma parcela de trabalhadores a uma assistência privada de melhor qualidade”.

⁵³ Nos governos municipais de oposição, em alguns serviços nacionais de saúde e na Organização Pan-Americana da Saúde (NETO 1997, p. 63 apud FALETTI, 2010, p.47).

do sistema, conseguiu inserir uma nova lógica na política de saúde, que poderia ser classificada como uma mudança *on-path* (Cf. DEEG, 2005).

Os trabalhos apresentados acima avançam na questão de tornar o neoinstitucionalismo histórico uma teoria capaz de gerar hipóteses e não apenas “contar histórias” e, por isso, são compatíveis com a proposta desta pesquisa. Especialmente nos trabalhos de Deeg (2005), Thelen e Mahoney (2010) e Crouch (2005), são formulados instrumentos teóricos que objetivam captar os mecanismos de autorreforço ou de mudança que os agentes endógenos estão expostos – esses instrumentos, dadas as devidas considerações sobre a sua importação direta, podem operacionalizar a análise institucional após a identificação dos atores e grupos de interesse formados que estão diretamente relacionados com o objeto da pesquisa.

Thelen (1999) e Pierson (1993) dedicaram-se mais especificamente a apresentar orientações gerais sobre a pesquisa social focada na análise institucional. Pierson (1993), dando maior ênfase às mesopolíticas enquanto objeto de estudo, alega que identificar os mecanismos de *feedback* deve ser combinado com o estabelecimento do escopo desses mecanismos, assim como com a identificação das características específicas das políticas e do contexto mais amplo. Já Thelen (1999) faz a defesa do que ela chama de “análise orientada ao processo”, onde é necessário acompanhar o desenrolar dos processos individualmente e em relação uns aos outros, ao longo do tempo de maneira que possibilite compreender a construção da instituição, pois isso fornece indicações sobre como elas podem se desfazer (ou mudar). Como conclusão da proposição dos autores, verifica-se que o foco nos mecanismos de reprodução é a chave para a compreensão dos elementos da estabilidade e da mudança institucional.

Adicionalmente, uma importante ressalva feita por Crouch (2005) alerta para a formulação de rótulos genéricos nesse tipo de pesquisa. Segundo os autores, a complexidade e até mesmo as incoerências nas histórias relatadas devem ser consideradas, pois a busca por “tipos homogêneos” e “fatos estilizados” não é compatível com a realidade empírica. A reprodução de certos comportamentos nunca é perfeita e os atores trazem alguma idiosincrasia e novidade ao executarem seus papéis dentro das instituições, por isso, a continuidade e inovação devem sempre ser consideradas no horizonte da análise.

Esses arcabouços teóricos e orientações sobre a pesquisa focada na análise institucional amparam a proposta deste trabalho no sentido de que a instituição pesquisada (SPU-RJ), ao se envolver com o projeto do Porto Maravilha, apresenta ambiguidades na sua trajetória. Essa ambiguidade, que pode ser relacionada com a dependência de trajetória, mas também com as mudanças limitadas (ou *on-path*), apresenta-se a partir da hipótese de diferentes lógicas (concorrentes ou não) que pautam a atuação da SPU-RJ, como a arrecadatória (que caracterizou a instituição desde a sua criação) e a destinatária (inaugurada pela PNGPU em 2003), sendo esta disputada por diferentes finalidades.

Em termos práticos, a promoção da destinação socioambiental aplicada aos imóveis da União convive com uma atuação voltada também para auferir lucro a partir desse patrimônio, favorecendo especialmente os interesses do mercado. Essas incongruências e intersecções fazem parte de dinâmicas alternativas dentro da dependência da trajetória (ORREN; SKOWRONEK, 1994 apud THELEN, 1999; CROUCH, 2005), na medida em que diferentes processos e lógicas institucionais se apresentam ao longo do tempo, frutos de contextos mais amplos ou locais.

A questão do cultivo e da negligência, resultantes da mobilização ou não dos atores internos em torno de uma determinada trajetória, é crucial para entendermos os processos de mudança que não estão limitados aos choques externos. O cultivo, necessário nas fases iniciais de um processo de mudança, seria empenhado pelos atores internos até que os retornos crescentes da nova trajetória sejam fortes o suficiente para consolidar um caminho alternativo ou paralelo – neste último caso, o antigo caminho ainda pode gerar retornos crescentes para alguns atores, ocasionando a coexistência de trajetórias.

5 METODOLOGIA

Dada a natureza do objeto aqui investigado, o uso do método qualitativo, bastante utilizado nas Ciências Sociais, mostra-se mais adequado para alcançar as respostas desejadas. Segundo Creswell (2009, p.27), “o processo de pesquisa qualitativa é bastante indutivo, com o pesquisador gerando significado a partir dos dados coletados no campo”. A pesquisa qualitativa também é a mais indicada quando o pesquisador busca determinar o significado de um fenômeno a partir da visão dos participantes (CRESWELL, 2009).

Dentro da pesquisa qualitativa existem várias modalidades ou estratégias que instrumentalizam o trabalho. De modo a alcançar o objetivo desta dissertação, a modalidade adotada será o estudo de caso. Segundo Gil (2002), um estudo de caso:

Consiste no estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos, de maneira que permita seu amplo e detalhado conhecimento, tarefa praticamente impossível mediante outros delineamentos já considerados (GIL, 2002, p.54).

Ainda segundo o autor, uma das classificações do estudo de caso é o “estudo de caso instrumental”, onde o interesse não é específico no caso, mas no problema que ele está inserido (GIL, 2002). A justificativa para a escolha dessa modalidade é que ela converge com o propósito da dissertação de auxiliar no conhecimento de um determinado problema, no caso, a análise institucional, além de convergir com a literatura utilizada como referencial teórico que faz uso de estudos de casos, análise de trajetória e narrativas históricas.

Dentro do estudo de caso, a análise de dados é predominantemente qualitativa, em razão disso, mesmo na utilização de dados quantitativos adotamos esse tipo de análise. No caso da SPU, utilizamos dados referentes a arrecadação do órgão central e da superintendência do Rio de Janeiro (SPU-RJ) – a evolução crescente desses dados auxiliou na análise e nas conclusões da pesquisa.

Por outro lado, as formas de coletas de dados típicas da pesquisa qualitativa foram predominantemente exploradas aqui, como as entrevistas e a análise documental. Na parte das entrevistas, foram realizadas cinco do tipo semi-estruturada e face a face. Conforme Minayo et al. (2016, p.59), esse tipo de entrevista se caracteriza pela

combinação de perguntas fechadas e abertas, onde o entrevistado ou a entrevistada pode discorrer sobre o tema sem se prender à pergunta. Esse formato foi escolhido considerando o objetivo de resgatar o processo histórico do caso e de identificar as trajetórias institucionais do órgão pesquisado. Todas as entrevistas foram gravadas e posteriormente transcritas através de software específico (InqScribe). As cinco entrevistas foram realizadas entre 18 de janeiro e 17 de março de 2017, conforme a relação apresentada no Quadro 4.

Quadro 4 – Relação das entrevistas.

| Nome | Função | Organização | Data da Entrevista |
|----------------------------|--|--------------------------|--------------------|
| Eduardo Fonseca de Moraes | Superintendente 2013-2015 | SPU-RJ | 18/01/2017 |
| Marina Esteves | Superintendente 2008-2013 | SPU-RJ | 21/02/2017 |
| Hélio Alexandre dos Santos | Superintendente 2015-atual | SPU-RJ | 22/02/2017 |
| Alberto Silva | Assessor Especial 2010-2012 e Diretor Presidente 2012- 2016 | CDURP | 23/02/2017 |
| Sandra Kokudai | Coordenadora do Programa Direito à Habitação 2001-2016 | Fundação Bento Rubião | 17/03/2017 |

Fonte: Elaboração da autora.

No período anterior a 2017, mais especificamente entre novembro de 2015 e fevereiro de 2016, foram realizadas três visitas iniciais à SPU-RJ. Em todas as visitas o objetivo foi situar a pesquisadora dentro da instituição e levantar informações necessárias para construir uma estratégia de pesquisa. As conversas envolveram três

servidores da Divisão de Regularização Fundiária e Provisão Habitacional (DIRF): Gilmar Melo, responsável pelos processos de destinação para regularização fundiária, Marcos Maia, responsável pela organização do Grupo de Trabalho Estadual (GTE) para provisão de habitação de interesse social, e Alexandre Domingues, chefe da divisão.

Em relação a análise documental, foram consultados os documentos oficiais da SPU (Central e SPU-RJ), como os relatórios anuais de gestão⁵⁴, portarias, documentos informativos e processos jurídicos relacionados ao estudo de caso (Porto Maravilha). Sobre este último, a identificação dos processos foi feita através do Diário Oficial da União⁵⁵ (DOU), onde, no período de 2009 a 2016, foram mapeados todos os extratos de contrato em nome da SPU-RJ⁵⁶. Foram encontrados 311 registros no período, sendo filtrados 16 extratos de contrato diretamente relacionados ao caso do Porto do Rio de Janeiro. Nesses extratos é possível verificar o número e data dos processos, possibilitando a construção de uma relação que foi entregue à SPU-RJ para solicitar o acesso a cópias digitalizadas dos mesmos.

Quadro 5 – Processos consultados SPU-RJ.

| Número do Processo | Ano de publicação DOU | Assunto |
|----------------------|--------------------------|-------------------------------------|
| 04967.006773/2010-12 | 2010 | Termo de Cooperação Técnica |
| 04967.029480/2011-94 | 2011 | Termo de Cooperação Técnica |
| 04967.017829/2010-64 | 2011 | Aforamento de Imóvel |
| 04967.005377/2012-30 | 2012 | Aforamento de Imóvel |
| 04967.000300/2012-73 | 2013 | Aforamento de Imóvel |
| 04967.011571/2010-92 | 2013 | Incorporação e Destinação de Imóvel |

⁵⁴ Obtivemos acesso aos relatórios de gestão da SPU-RJ no período de 2004 a 2015 e da SPU Central de 2010 a 2015.

⁵⁵ Site do Diário Oficial da União (DOU): <http://portal.imprensa nacional.gov.br/>

⁵⁶ Nos filtros da pesquisa foram utilizados o ano base e o termo “Superintendência do Patrimônio da União Rio de Janeiro”.

| | | |
|----------------------|------|---|
| 04967.011591/2013-14 | 2013 | Incorporação de Imóvel e Aforamento |
| 04967.011598/2013-28 | 2013 | Incorporação de Imóvel e Aforamento |
| 04967.006436/2008-19 | 2015 | Concessão de Direito Real de Uso Gratuito |
| 04967.019770/2014-72 | 2015 | Concessão de Direito Real de Uso Gratuito |
| 04967.017104/2011-57 | 2016 | Aforamento de Imóvel |
| 04967.017114/2011-92 | 2016 | Aforamento de Imóvel |
| 04967.018021/2012-66 | 2016 | Aforamento de Imóvel |
| 04967.004515/2016-97 | 2016 | Aforamento de Imóvel |
| 04967.017116/2011-81 | 2016 | Aforamento de Imóvel |
| 04967.017119/2011-15 | 2016 | Aforamento de Imóvel |

Fonte: Elaboração da autora.

Complementarmente foram consultados os sites institucionais da SPU e da Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto (CDURP), além de notícias de jornais online e a legislação relacionada ao patrimônio da União (leis e decretos). Estas fontes foram especialmente úteis para auxiliar na compreensão de algumas declarações das entrevistas e também para situar as informações e acontecimentos ao longo do tempo.

Como fontes secundárias, foram consultados trabalhos (artigos, livros, publicações, dissertações e teses) sobre três grandes temas: “neoinstitucionalismo histórico”, “política urbana” e “porto maravilha”.

A respeito do primeiro tema, a realização de uma análise institucional foi instrumentalizada a partir do neoinstitucionalismo histórico, pois permitiu explorar o caso com base na construção de uma narrativa histórica. Para levantar a bibliografia

referente a esta teoria, utilizamos como recorte temporal textos publicados a partir de 1990. As palavras-chave consideradas foram: neoinstitucionalismo histórico, análise institucional, mudança institucional e dependência de trajetória.

Quanto ao segundo tema, a política urbana, buscou-se fazer um recorte a partir dos trabalhos que tratam de regularização fundiária e habitação de interesse social – priorizando aqueles que se dedicaram a analisar o patrimônio da União a partir dessas perspectivas. Pela própria contemporaneidade do objeto de pesquisa, foram filtrados aqueles os escritos a partir de 2003 (ano em que a Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União foi lançada). Optou-se por pesquisas brasileiras, pois o tema possui especificidades locais e não houve a intenção de realizar uma análise comparada. As palavras-chave utilizadas foram: política urbana, reforma urbana, regularização fundiária, habitação de interesse social e patrimônio da união.

Sobre o último tema, o recorte temporal foi definido com base no início da implementação do Porto Maravilha até o presente – visto que o projeto tem duração de quinze anos, renováveis por mais quinze. Buscou-se priorizar os trabalhos que trouxessem análises e investigações sobre o patrimônio da União dentro do contexto do projeto. O tema tem sido objeto de muitos trabalhos acadêmicos, especialmente dissertações e teses, o que garantiu uma farta fonte de informação para contextualizar alguns tópicos os quais não eram objetos deste estudo. Foram utilizadas as seguintes palavras-chave: porto maravilha, porto do rio de janeiro, terrenos da união, secretaria do patrimônio da união e superintendência do patrimônio da união,

A construção do referencial teórico também foi complementada com artigos e outras publicações indicadas pelos membros da banca, envolvendo os seguintes temas adicionais: teoria crítica urbana e capacidades estatais. Quanto às bases de dados consultadas, utilizou-se: Portal Periódicos Capes, Scielo, Google Acadêmico e Web of Science.

6 O PATRIMÔNIO DA UNIÃO NO CONTEXTO DO PORTO MARAVILHA

Neste capítulo analisaremos as informações obtidas a partir das entrevistas realizadas com atores-chave no contexto da atuação da SPU-RJ no projeto Porto Maravilha. Começando com uma perspectiva endógena, traçaremos um panorama da instituição no período 2008-2016, explorando como o projeto foi incorporado e quais os reflexos dessa atuação para o órgão e conseqüentemente para a sua missão institucional. A seguir, focaremos na articulação da SPU-RJ com os atores exógenos: quem são, quais as demandas perante o patrimônio da União e como articularam os seus interesses. Por fim, analisaremos como a trajetória baseada na destinação do patrimônio foi cultivada pelos atores, especialmente os da SPU-RJ, e qual o sentido que esta tomou no contexto do projeto Porto Maravilha.

Conforme a revisão de literatura, a mudança não está limitada à ocorrência de choques externos e a dinâmica dos retornos crescentes pode se manifestar na evolução da própria instituição, à medida que esta é capaz de gerar alterações nos mecanismos de reprodução, e na ação dos atores internos, enquanto estes podem cultivar os mecanismos de uma determinada trajetória até torná-los fortes o suficiente para consolidar como um caminho alternativo ou paralelo – neste último caso, o antigo caminho ainda pode gerar retornos crescentes para alguns atores.

O principal fio condutor deste capítulo é justamente a coexistência de lógicas institucionais distintas: a lógica arrecadatória nunca deixou de existir, mas por outro lado, e mais importante, a lógica destinatária também se bifurcou, atendendo finalidades distintas em razão do cultivo dos atores. Conforme a pesquisa identificou, seja no discurso dos atores ou na análise das ações da SPU, é possível observar que a lógica de arrecadação nunca foi deixada de lado, pois o patrimônio sempre foi uma rentável fonte de recursos financeiros e determinados atores permanecerem cultivando esta trajetória. A trajetória construída a partir de 2003 foi uma tentativa de compatibilizar essa função arrecadatória com ações estratégicas para o governo federal, implicando em destinar o patrimônio para atender determinadas finalidades. A crescente importância de uma lógica destinatária aparece na SPU, e conseqüentemente na SPU-RJ, através de aplicações distintas, dependendo do cultivo ou negligência dos atores internos. Nem sempre a função socioambiental (ou valor de uso), expressa na missão institucional, foi

priorizada nas ações da SPU, resultando em outra destinação definida aqui como pró-mercado (valor de troca).

6.1 A SUPERINTENDÊNCIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO NO RIO DE JANEIRO (SPU-RJ)

A história da SPU-RJ se confunde com a própria história do órgão central do patrimônio da União, pois até o começo da década de 1990 o escritório central era sediado no Rio de Janeiro (resultado do período imperial e republicano, conforme descrito no Capítulo 1). Uma das consequências desse histórico é a dimensão do patrimônio da União administrado pela SPU-RJ: são 99.153 imóveis de uso dominial e 2.673 de uso especial, totalizando 101.826 imóveis – o maior portfólio em todo o território nacional⁵⁷.

Esses números se refletem na arrecadação da SPU-RJ, sendo esta a responsável pelo maior arrecadação dentre todas as superintendências.

Quadro 6 – Arrecadação SPU-RJ e SPU Central¹.

| Ano | Arrecadação SPU-RJ | Arrecadação SPU Central | % SPU-RJ |
|------|---------------------------------|---------------------------------|----------|
| 2008 | R\$ 106.446.969,46 | R\$ 441.264.291,00 | 24,12 |
| 2009 | R\$ 142.243.188,86 | R\$ 462.629.676,00 | 30,75 |
| 2010 | R\$ 222.584.600,48 ¹ | R\$ 640.574.367,00 | 34,75 |
| 2011 | R\$ 169.444.939,33 | R\$ 705.163.933,00 | 24,03 |
| 2012 | R\$ 241.035.663,20 | R\$ 808.590.113,95 | 29,81 |
| 2013 | R\$ 273.968.931,90 | R\$ 977.534.049,32 | 28,03 |
| 2014 | R\$ 248.304.584,61 | R\$ 1.000.877.279,62 | 24,81 |
| 2015 | R\$ 241.670.047,98 | R\$ 913.760.133,13 | 26,45 |
| 2016 | R\$ 140.526.529,04 | R\$ 620.082.884,54 ² | 22,66 |

Fonte: Elaboração da autora com base nos Relatórios de Gestão anuais da SPU-RJ e SPU Central.

¹ Em valores correntes.

⁵⁷ Os imóveis da União localizados no Rio de Janeiro representam 17% do total existente em todo o território nacional (596.693 imóveis cadastrados, conforme o Plano Nacional de Caracterização do Patrimônio da União de 2014) (SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO, 2014).

¹ Conforme o Relatório de Gestão SPU-RJ 2010, o resultado alcançado em 2010 foi atípico em razão da arrecadação extraordinária de cerca de R\$72.000.000 provenientes de receitas geradas pela incorporação dos imóveis não operacionais da extinta Rede Ferroviária Federal (RFFSA).

² Segundo a SPU, essa grande queda de arrecadação entre 2015 e 2016 foi devida, principalmente, à mudança na legislação que reduziu alíquotas e a base de cálculo das taxas, determinada pela Lei 13.240/2015 – até 2015 as benfeitorias eram incluídas no cálculo, mas a partir de 2016 a alíquota incide apenas sobre o valor do domínio pleno do terreno.

Esse total arrecadado vai para a conta do Tesouro Nacional, caracterizando-se uma importante fonte de receitas para o governo federal. Sobre o orçamento da SPU, cerca de R\$ 36 milhões em 2016, quase 60% desse montante é destinado para a manutenção das vinte e sete superintendências⁵⁸. Estas não se caracterizam como unidades orçamentárias, sendo a Coordenação Geral de Orçamento e Finanças (CGOFI) da SPU Central responsável por distribuir os créditos orçamentários e financeiros. No caso do Rio de Janeiro, esses créditos vão para a Superintendência de Administração do Ministério da Fazenda (SAMF/RJ), responsável pela gestão dos contratos de compras e serviços da SPU-RJ⁵⁹.

Ainda sobre a caracterização do órgão, nos relatórios de gestão elaborados anualmente⁶⁰ são constantes as reivindicações relativas aos recursos humanos e materiais/equipamentos. Em relação à primeira demanda, a escassez se dá em termos quantitativos e qualitativos, pois além do número insuficiente de servidores, existem diversas atividades técnicas ligadas a questões cartográficas, urbanísticas e de engenharia que demandam mão de obra especializada. Já a segunda, está relacionada à ausência de recursos tecnológicos, como softwares e computadores, dificultando a informatização de plantas, mapas e demais informações relacionadas aos imóveis da União.

As dificuldades e demandas enfrentadas pelo corpo burocrático da superintendência do Rio de Janeiro são corroboradas pelas demais unidades da SPU. A pesquisa identificou que em 2008 os servidores, organizados na Associação Nacional dos Servidores da Secretaria do Patrimônio da União (ANASP), sistematizaram as suas demandas e iniciaram um diálogo direto com o órgão central. Segundo a ANASP, as

⁵⁸ Principais despesas: apoio administrativo, vigilância ostensiva, limpeza e conservação, energia elétrica, manutenção e conservação de imóveis e outras despesas (locação de imóveis, telefonia, condomínio, manutenção de máquina e equipamentos, etc.).

⁵⁹ Não foi possível confirmar se o mesmo ocorre nas outras superintendências.

⁶⁰ Foram acessados os relatórios anuais de 2004 a 2015.

negociações não prosperaram e as deficiências apontadas pelos servidores se agravaram a ponto de comprometer a execução do trabalho do órgão: a falta de cumprimento dos prazos e obrigações constitucionais ocasionava constantes mandados de segurança impetrados contra a SPU, o que demandava o atendimento prioritário desses processos judiciais. O caso da superintendência de São Paulo foi usado para ilustrar a situação: a unidade recebia uma média mensal de quarenta mandados de segurança, o que levou os servidores paulistanos a denunciarem ao Ministério Público a situação das condições de trabalho (ANASP, 2010).

Algumas das reivindicações foram atendidas, como a elaboração do organograma e a definição de processos organizacionais, porém outras ainda permaneceram em aberto. Em 2010, a ANASP elaborou um novo documento com as causas estruturais dos problemas da SPU⁶¹, conforme consta:

- Falta de servidores;
- Falta de recursos materiais e equipamentos;
- Carência de normas de serviços;
- Instalações inadequadas;
- Inabilidade dos sistemas informatizados;
- Inconsistências cadastrais;
- Inexistência de carreira própria de servidores;
- Necessidade de autonomia na gestão orçamentária e financeira;

Em consulta aos relatórios de gestão da SPU-RJ e da SPU Central, no período 2004-2015, foram encontradas algumas medidas adotadas pelo órgão em relação aos servidores, dentre as quais destacamos:

- Gratificação de Incremento à Atividade de Gestão do Patrimônio da União (GIAPU): criada em 2005, é considerada um “instrumento de valorização dos recursos humanos e de gestão por resultados compartilhados na SPU, cujas metas de resultado são definidas democraticamente” (SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO, 2010a, p.66). Criada através do decreto nº 5.286

⁶¹ Manifesto dos servidores da Secretaria do Patrimônio da União (SPU), publicado em 9 de maio de 2010. Disponível em: <https://anasp.wordpress.com/>.

de 25 de novembro de 2004, a gratificação é paga aos servidores em função da superação das metas de administração do patrimônio, de cobrança administrativa e de arrecadação patrimonial, definidas pela SPU Central em conjunto com as superintendências;

- Realização de concurso em 2006: concurso público para provimento de 250 vagas na SPU para arquiteto, arquivista, engenheiro, engenheiro agrônomo, geógrafo e técnico de nível superior;
- Realização de concurso em 2008: processo seletivo simplificado para contratação, por tempo determinado (2 a 4 anos), de profissionais de nível superior para 250 vagas na SPU (cargos: engenheiro, engenheiro ambiental, arquiteto e urbanista, geógrafo, administrador, economista, contador, bacharel em direito e analista de sistemas);
- Programa de Modernização da Gestão do Patrimônio da União (PMGPU) 2011-2015: voltado para a estruturação organizacional e operacional da SPU, o programa integra ações voltadas para a informatização de diversos processos e a capacitação dos servidores.

Os três superintendentes entrevistados da SPU-RJ⁶², abrangendo o período de 2008 a 2016, destacaram em suas falas a insuficiência de funcionários, assim como a qualificação dos mesmos. Foi recorrente também o desagrado diante da alocação na SPU-RJ de funcionários públicos advindos de órgãos extintos, resultando em um contingente pouco familiarizado com o tema, com dificuldades de adaptação e próximo da aposentadoria. Sobre essa situação a superintendente no período 2008-2013, Marina Esteves, relatou:

Ela me disse [Alexandra Reschke, secretária-geral da SPU de 2003-2010] que a superintendência do Rio de Janeiro era a maior do país, uma das mais difíceis, porque na verdade a SPU Rio ela é um 'retalhão', porque antes era assim: quem sobrava do governo federal que acabava a instituição, para não voltar para o órgão central e como lá sempre tem trabalho pelo mundo afora, não acaba, ia chegando gente. Mas aí aquela coisa né, difícil, cada um com uma formação, cada um com suas próprias ideias. Então era uma dificuldade muito grande em termos de relações pessoais internas, dificuldade de gente qualificada e dificuldade porque a história do Rio de Janeiro é uma história difícilíssima porque vem do império (ESTEVEVES, 2017).

⁶² Marina Esteves (2008-2013), Eduardo Fonseca de Moraes (2013-2015) e Hélio Alexandre dos Santos (atual).

A mesma superintendente também falou sobre a situação de precariedade física da sede da SPU-RJ: mesas quebradas, falta de computadores e mobiliário muito antigo. Relatou que com o apoio do órgão central conseguiu trocar o mobiliário, trocar os computadores e impressoras, e pintar as salas da SPU-RJ – a mesma renovação ocorreu em São Paulo que representa a segunda maior superintendência da SPU⁶³, atrás somente do Rio de Janeiro. No entanto, sobre a questão dos recursos humanos, a superintendente teve maior dificuldade em obter uma resposta do órgão central e do próprio Ministério do Planejamento, pois este não autorizava a realização de concurso para a SPU, dando prioridade para outros órgãos fora do próprio ministério. Em 2008 ingressaram na SPU-RJ alguns dos aprovados no concurso para provimento de cargos temporários, mas, além da falta de experiência na área pública, foram, segundo Esteves, “contaminados pela cultura do serviço público que é infernal: o outro tá trabalhando é porque quer aparecer, porque tá puxando saco do chefe” (ESTEVES, 2017).

Na gestão de Eduardo de Moraes, superintendente no período 2013-2015, a questão da qualificação dos funcionários permaneceu como o maior desafio para o órgão:

A SPU-RJ é um órgão muito pesado, com servidores antigos [...] uma questão básica é a não renovação, muitas pessoas de idade e aí é notório que essas pessoas às vezes não conseguem evoluir o seu tipo de trabalho e eu vou ser assim, você vai ser assim, todo mundo é assim. [...]. A SPU do Rio sempre foi repositório de órgãos extintos (MORAES, 2017).

Sobre os concursos realizados, Moraes relata que dos aprovados em 2006 muitos foram para Brasília e houve poucos alocados na SPU-RJ. Já sobre o concurso de 2008, acredita que o formato (contratação provisória) é pouco adequado para o governo federal.

O atual superintendente, Hélio Alexandre dos Santos, reafirma essa dificuldade diante do quadro de funcionários:

O mais grave de todos [os problemas] é estrutural, estrutural com relação à questão de pessoal, de material humano. Nós temos uma grande deficiência em quantidade e qualidade. Se nós tivéssemos na superintendência do Rio de Janeiro todo o quantitativo qualificado, melhoria muito as nossas ações, mas de longe nós conseguiríamos cumprir a missão institucional. Estamos aí,

⁶³ Enquanto a SPU-RJ possui 101.826 imóveis sob sua gestão, a SPU-SP possui 89.377.

acredito, a 20% do que deveria ter de mão de obra no órgão (SANTOS, 2017).

Santos ainda destaca a ausência de uma carreira específica, relatando que o concurso que fez para ingressar no serviço público federal foi “o único que se preocupou em colocar a questão da SPU como política de Estado e não como política de governo” (SANTOS, 2017). Esse concurso, realizado em 1997, previa a nomeação de cerca de 250 auditores da Controladoria Geral da União (CGU) direcionados para o controle dos imóveis da União (lotados na CGU, mas com exercício na SPU), sendo que os aprovados passaram por um curso de formação de 400 horas sobre legislação patrimonial. No âmbito do Programa Nacional de Desestatização (PND), estavam previstos um total de cinco concursos nesse formato até 2002, resultando na formação de 1.500 funcionários com esse perfil. No entanto, com a mudança da SPU do Ministério da Fazenda para o Ministério do Planejamento⁶⁴, os quatro concursos restantes não foram realizados.

Sobre o concurso para contratação por tempo determinado, realizado em 2008, Santos acredita que não resultou em melhoria quantitativa nem qualitativa, afirmando que “[era] para um nível salarial muito baixo, que é o concurso de passagem que notadamente não são os melhores que vão buscar esse tipo de concurso” (SANTOS, 2017).

Atualmente a SPU-RJ possui 195 servidores (2017) e, para efeitos de comparação, apresentamos a seguir o quantitativo anual da superintendência no período 2008-2016:

⁶⁴ Conforme o Capítulo 2, por força do Decreto nº 96.911, de 1988, a SPU vinculou-se ao Ministério da Fazenda, e, a partir de 1º de janeiro de 1999, com a edição da Medida Provisória nº 1.795, passou a compor a estrutura do Ministério do Planejamento (SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO, 2010a).

Quadro 7 – Número de servidores da SPU-RJ.

| Servidores | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|---------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Ativo permanente | 117 | 117 | 116 | 129 | 134 | 125 | 133 | 127 | 134 |
| Requisitados | 21 | 19 | 24 | 28 | 46 | 47 | 41 | 40 | 32 |
| Sem vínculos | 2 | 3 | 4 | 4 | 4 | 3 | 2 | 2 | 3 |
| Contrato temporário | 0 | 10 | 11 | 10 | 10 | 6 | 1 | 0 | 0 |
| Exercício descentralizado de carreira | 1 | 1 | 1 | 3 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Total | 141 | 150 | 156 | 174 | 195 | 181 | 177 | 169 | 169 |

Fonte: Elaboração da autora com base nos dados disponibilizados pela Divisão de Gestão de Pessoas (DIGES) da SPU Central.

O total de servidores segue uma trajetória ascendente até 2012 e depois sofre uma pequena queda entre 2013 e 2016. O número atual, 195 servidores, pode ser creditado parcialmente ao último concurso público realizado pelo Ministério do Planejamento com 119 vagas para a SPU em todo o território nacional – os aprovados no concurso começaram a ser convocados para assumir seus cargos a partir do segundo semestre de 2016.

Em relação à estrutura organizacional do órgão, realizamos um mapeamento nos relatórios de gestão a fim de identificar como a SPU Central tem orientado a estruturação das coordenações e divisões nas superintendências regionais. Ao longo dos anos (2005-2015) foram observadas significativas mudanças nessa estrutura, conforme a tabela a seguir:

Quadro 8 – Estrutura organizacional (coordenações e divisões) das Superintendências do Patrimônio da União (2005-2015).

| Ano | Coordenações | Divisões | Secretária Nacional | |
|-------------|---|---|---------------------|-------------|
| 2005 a 2009 | Coordenação de Gestão Patrimonial (COGEP) | Divisão de Fiscalização e Identificação (DIIFI) | Alexandra Reschke | |
| | Coordenação de Receitas Patrimoniais (COREP) | Divisão de Assuntos Jurídicos (DIAJU) | | |
| 2010 | Coordenação de Apoio ao Desenvolvimento Local (CODEL) | Divisão de Assessoria Técnica (DIATEC) | | |
| | Coordenação de Incorporação de Imóveis (COINI) | Divisão de Assuntos Jurídicos (DIAJU) | | |
| | Coordenação de Receitas Patrimoniais (COREP) | Divisão de Recursos Internos (DIRIN) | | |
| | Coordenação de Caracterização do Patrimônio (COCAP) | Divisão de Regularização Patrimonial (DIREP) | | |
| | Coordenação de Destinação de Imóveis (CODIM) | | | |
| 2011 a 2012 | Coordenação de Incorporação de Imóveis (COINI) | Divisão de Assessoria Técnica (DIATEC) | | Paula Motta |
| | Coordenação de Receitas Patrimoniais (COREP) | Divisão de Assuntos Jurídicos (DIAJU) | | |
| | Coordenação de Caracterização do Patrimônio (COCAP) | Divisão de Recursos Internos (DIRIN) | | |
| | Coordenação de Destinação de Imóveis (CODIM) | Divisão de Apoio ao Desenvolvimento Local (DIDEL) | | |
| | Coordenação de Habitação e Regularização Fundiária (COHARF) | | | |
| 2013 | Coordenação de Incorporação de Imóveis (COINI) | Divisão de Recursos Internos (DIRIN) | Cassandra Nunes | |
| | Coordenação de Receitas Patrimoniais (COREP) | Divisão de Apoio ao Desenvolvimento Local (DIDEL) | | |
| | Coordenação de Caracterização do Patrimônio (COCAP) | Divisão de Adm. de Bens de Uso da Adm. Pública Federal (DIAPF) | | |
| | Coordenação de Destinação Patrimonial (CODEP) | Divisão de Regularização Fundiária e Provisão Habitacional (DIRF) | | |
| | Coordenação de Gabinete (COGAB) | | | |
| 2014 | Coordenação de Receitas Patrimoniais (COREP) | Divisão de Recursos Internos (DIRIN) | Cassandra Nunes | |
| | Coordenação de Caracterização do Patrimônio (COCAP) | Divisão de Identificação e Controle de Utilização do Patrimônio (DIIUP) | | |
| | Coordenação de Incorporação de Imóveis (COINC) | Divisão de Adm. de Bens de Uso da Adm. Pública Federal (DIAPF) | | |
| | Coordenação de Destinação Patrimonial (CODES) | Divisão de Apoio ao Desenvolvimento Local (DIADL) | | |
| | Coordenação de Habitação e Regularização Fundiária (COREF) | | | |
| 2015 | Coordenação de Receitas Patrimoniais (COREP) | Divisão de Recursos Internos (DIRIN) | Cassandra Nunes | |
| | Coordenação de Caracterização do Patrimônio (COCAP) | Divisão de Identificação e Controle de Utilização do Patrimônio (DIIUP) | | |
| | Coordenação de Destinação Patrimonial (CODES) | Divisão de Adm. de Bens de Uso da Adm. Pública Federal (DIAPF) | | |
| | | Divisão de Apoio ao Desenvolvimento Local (DIADL) | | |
| | | Divisão de Incorporação de Imóveis (DINI) | | |

Fonte: Elaboração da autora com base nos Relatórios de Gestão anuais da SPU Central.

As coordenações e divisões representam as posições hierárquicas mais altas depois do gabinete do superintendente. Essa estrutura, comum para todas as vinte e sete superintendências, pode ser sintetizada da seguinte forma:

Figura 4 – Estrutura hierárquica das Superintendências do Patrimônio da União.



Fonte: Elaboração da autora com base nos Relatórios de Gestão anuais da SPU-RJ e SPU Central.

O superintendente é conduzido à função por indicação – seu cargo constitui o nível 101.4 do cargo em comissão do poder executivo chamado de DAS (Direção e Assessoramento Superiores). Os três últimos superintendentes são todos servidores públicos: Marina Esteves é servidora aposentada do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Eduardo de Moraes é Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) do Ministério do Planejamento e Hélio Alexandre dos Santos é auditor da Controladoria Geral da União (CGU). A indicação para o cargo de superintendente é feita, geralmente, pela alta cúpula do Ministério do Planejamento em conjunto com a Casa Civil.

No entendimento da SPU, a gestão dos imóveis da União é orientada principalmente para a destinação de imóveis que “atendam às políticas públicas de inclusão social, preservação ambiental, desenvolvimento econômico sustentável e implantação de infraestrutura” (SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO, 2010a, p.9). Nesse sentido, podemos perceber que desde 2010 foi incorporada nas superintendências regionais uma coordenação voltada exclusivamente para a destinação de imóveis (conforme o Quadro 8). Outra importante alteração na estrutura organizacional é a criação, em 2011, da Coordenação

de Habitação e Regularização Fundiária (COHARF). No decorrer dos anos o status desta coordenação mudou para divisão (2013), voltou ao formato de coordenação (2015) e atualmente é um serviço (Serviço de Regularização Fundiária e Provisão Habitacional). Essas mudanças na estrutura podem indicar as prioridades que orientaram a ação do órgão no que se refere à destinação do patrimônio, sugerindo também visões internas distintas, talvez conflitantes, quanto à gestão dos imóveis.

Esteves relata que quando assumiu a superintendência do Rio de Janeiro, em 2008, esta ainda tinha uma “cabeça de Fazenda”, citando que o próprio orçamento, conforme relatado no início do capítulo, é executado pelo Ministério da Fazenda. Ela afirma que a visão arrecadatória era predominante entre os servidores, resultando em muita reação quando os imóveis eram cedidos:

[...] parecia que o patrimônio era dos funcionários, não era do Brasil. Então meio que era agarrado naquilo, sem querer passar para os municípios, uma relação muito pouco ‘azeitada’ com o estado e os municípios [...]. Enfim, mas isso [de mudar a visão] é uma ação muito do superintendente, porque a instituição em si não tinha essa cabeça, apesar da Alexandra [secretária nacional na época] tentar implementar isso fortemente, mas aqui, principalmente, o negócio é pesado (ESTEVES, 2017).

Esteves também conta que na época imperava uma tradição, em todas as superintendências, de certo controle por parte dos engenheiros. O setor de engenharia, notadamente a Coordenação de Caracterização do Patrimônio (COCAP), era responsável pelos cálculos e demarcações que resultavam na determinação dos valores a serem cobrados pela utilização do patrimônio. Por conta da função arrecadatória, os engenheiros sempre tiveram um status maior na instituição, mas, com a incorporação de uma visão voltada mais para a destinação do patrimônio, houve uma diminuição gradual desse protagonismo.

Moraes também comenta a questão, conforme abaixo:

[Para] a necessidade que a SPU agora está dentro, do processo de construção de política, de implementação de política, a ampla maioria [dos servidores] não vai dar conta daquilo. Porque não era a lógica de trabalho dele, ele não entendia aquilo como prioridade, alguns entendiam como errado, porque patrimônio da União não era para aquilo, como toda política tem uma disputa interna (MORAES, 2017).

Moraes corrobora a ideia de que existem na SPU duas lógicas institucionais: a arrecadatória e a destinatária⁶⁵, conforme a análise realizada até aqui afigura. De acordo com ele, a lógica destinatária já preponderava na SPU-RJ antes de sua posse como

⁶⁵ O entrevistado, além de narrar o período que esteve à frente do órgão, utilizou categorias de análise na entrevista, sendo, dentre os entrevistados, o que mais deixou evidente essa tentativa de interpretar os fatos.

superintendente, em 2013, no entanto salienta que esse viés possui uma abrangência bastante grande, podendo a destinação de imóveis atender a uma ampla gama de finalidades. Moraes também declara que houve um tensionamento interno em dois momentos: na incorporação da lógica institucional da destinação, ou seja, quando se buscou romper com a função exclusiva de arrecadação, e no momento de ampliar as opções de destinação, pois essa função era restrita a cessão de imóveis para uso da administração pública e, conforme explicado anteriormente, houve um forte investimento para destinar o patrimônio em ações com fins socioambientais. Ele afirma que as coordenações, considerando suas próprias competências, acabam se filiando a uma ou outra lógica institucional (a Coordenação de Destinação era caracterizada como “progressista”, enquanto as outras tinham um caráter mais conservador). Para Santos, essas alterações na trajetória da SPU não são estratégicas ou resultantes do investimento dos agentes internos, mas fruto de pressões exógenas: em suas palavras o órgão reflete a sociedade onde está inserido e as mudanças que ocorreram foram reflexo do contexto social, dos anseios e das normas vigentes. O entrevistado classifica como uma “evolução” o foco na destinação dos imóveis públicos, ressaltando que os próprios órgãos de controle aumentaram a sua preocupação com isso. No entanto, pondera que para exercer efetivamente a função socioambiental seria necessário um concurso para a entrada de novos servidores que “oxigenassem” o quadro técnico atual – na sua visão, não há resistências internas dos servidores em seguirem uma ou outra lógica de atuação, mas a ausência de capacidade operacional para atender essas demandas.

As considerações dos entrevistados sobre as trajetórias a que a SPU-RJ esteve sujeita no período, sinaliza alguns mecanismos de cultivo de determinados atores para reforçar ou enfraquecer determinado caminho. Essas falas correspondem à interpretação dos entrevistados sobre a lógica de atuação do órgão, estando sujeita diretamente à maneira como cada um compreende a própria instituição. Nesse sentido, eles também foram questionados quanto à orientação explícita recebida do órgão central ao assumirem a SPU-RJ. Para Esteves, a mensagem da SPU Central foi para “pacificar” a superintendência, pois, segundo relatado, havia diversos atritos internos na unidade do Rio de Janeiro. Além disso, Marina deveria implementar a função social na destinação de imóveis em parceria com o governo do estado e os municípios, uma parceria esta que deveria ser cultivada, visto que a SPU-RJ não tinha um relacionamento com outros entes desenvolvido. Na gestão de Moraes a prioridade recairia sobre a agenda do próprio Ministério do Planejamento para implementar o Programa Minha

Casa Minha Vida (PMCMV) – inclusive da modalidade “Entidades” (voltado para as famílias de baixa renda organizadas por meio de cooperativas, associações e demais entidades privadas sem fins lucrativos para a autogestão da habitação). A centralidade do PMCMV residia na sua inserção dentro do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) – a política de governo mais importante do período. Essa orientação indicaria o momento de maior alinhamento da SPU-RJ com as diretrizes definidas para a gestão de imóveis expressas na PNGPU e na própria missão institucional: a destinação de imóveis para a inclusão social em apoio aos programas estratégicos para o país. Já na gestão de Santos a orientação recebida estava voltada para a destinação dos imóveis da União para outros órgãos da administração pública, especialmente os que não possuem sede própria ou estrutura adequada para desenvolverem suas atividades. Essa orientação sinaliza o objetivo no período de gerar economia para os cofres públicos, buscando eliminar os gastos com aluguéis ou construção de edificações.

Ainda sobre a atuação desses gestores, foi possível perceber nas entrevistas uma forte dependência do órgão na figura do superintendente, uma centralização que é relatada com certa insatisfação pelos entrevistados. De acordo com Esteves, “não pode sair um papel que não seja com a assinatura do superintendente, isso sobrecarrega o gestor, pois todas as decisões são centralizadas no superintendente” (ESTEVES, 2017). Moraes corrobora, relatando que “nada que se o superintendente não acompanhar diariamente, semanalmente, não sai” (MORAES, 2017). Para Santos a questão é estrutural e a criação de dois cargos para superintendente adjunto (um para imóveis dominiais e outro para imóveis de uso especial) poderia solucionar essa dependência. Essa centralização, somada às orientações diretas repassadas aos superintendentes quando estes assumem suas funções, sinaliza uma menor autonomia das unidades estaduais para implementar a PNGPU, estando elas sempre sujeitas à direção definida no âmbito federal e ao controle estrito do superintendente.

Em perspectiva, essa contextualização da SPU-RJ no período 2008-2016 mostra situações e particularidades que auxiliam na construção de um quadro onde é possível visualizar as lógicas de atuação que têm dominado o órgão nesse ínterim. Para fins de análise, algumas implicações desse contexto são especialmente sugestivas, ajudando-nos a mapear essas trajetórias institucionais da SPU-RJ. A carência de um corpo maior e mais qualificado de servidores tem dificultado a execução da missão institucional, resultando em um número expressivo de solicitações dos órgãos de controle (no ano de 2016 foram cerca de 2.600

pedidos, com prazos). As causas dessa deficiência são frutos do que a literatura sobre mudança institucional chama de uma “negligência” dos agentes: por trás da ação ou ausência de ação dos atores há preferências por uma determinada trajetória em detrimento de outra. A própria estrutura organizacional do órgão tem sido constantemente alterada, indicando uma frequente adaptação aos interesses definidos como prioritários. Especificamente sobre os gestores da SPU-RJ, foram verificadas menos alterações na direção do órgão (foram três no período 2008-2016) e mesmo sendo um cargo de indicação com bastante visibilidade política, todos os três últimos superintendentes são servidores públicos. No entanto, em ao menos dois dos casos houve convergência com interesses político-partidários para a indicação ao cargo: Esteves e Moraes eram filiados a partidos políticos a época de suas nomeações⁶⁶. Essas alterações e indicações, frutos do próprio regime político-institucional brasileiro, também refletem os cultivos praticados para conduzir a SPU dentro de determinadas trajetórias – os próprios entrevistados confirmaram as prioridades definidas pelo órgão central para a SPU-RJ. Entretanto, nem sempre essas orientações encontram adesão total dos atores, especialmente aqueles ligados à burocracia: estes também usam as instituições como recursos e, portanto, cultivam determinadas lógicas através de uma afinidade que nem sempre é coerente ou explicada por um cálculo estritamente técnico. Seja no discurso dos atores ou na análise das ações da SPU, podemos identificar que a lógica de arrecadação nunca foi deixada de lado: o patrimônio sempre foi uma rentável fonte de recursos financeiros. O que foi sendo construído a partir de 2003 foi o investimento para compatibilizar essa função arrecadatória com ações estratégicas para o governo federal, implicando em destinar o patrimônio para atender determinadas finalidades. No entanto, e mais relevante, a lógica destinatária também se bifurcou: nem sempre a finalidade socioambiental foi priorizada nas ações da SPU.

6.2 A SPU-RJ E O PROJETO DO PORTO MARAVILHA

Conforme o Capítulo 3, o projeto do Porto Maravilha teve início após a aprovação da Lei Complementar Municipal nº101, em novembro de 2009. Para além da discussão anterior em torno da revitalização da zona portuária do Rio de Janeiro, surgida nos anos 1980, focaremos nas discussões iniciadas em 2009 quando da posse de Eduardo Paes como prefeito

⁶⁶ Esteves foi filiada ao Partido Socialista Cristão (PSC) de 2003 a 2013, filiando-se ao Partido Republicano da Ordem Social (PROS) posteriormente, e Moraes é filiado ao Partido dos Trabalhadores (PT) desde 2011.

do Rio de Janeiro e da participação da Superintendência do Patrimônio da União do Rio de Janeiro nesse momento.

A primeira reunião sobre o Porto Maravilha onde a SPU-RJ esteve envolvida foi no início de 2009, no Palácio da Cidade (local de expediente do prefeito). Nessa reunião estavam presentes o próprio prefeito e outros secretários municipais, representantes da Caixa Econômica Federal (CEF), do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), da SPU-RJ, da SPU Central, do governo do estado do Rio de Janeiro e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). O objetivo da reunião era discutir qual modelo seria adotado para o projeto de revitalização da região portuária, incluindo a questão dos imóveis públicos e a criação de um fundo. Conforme relata Esteves:

[...] E aí começou-se a discutir pra lá e pra cá, como que ia ser, como que não ia ser, mas claro, gente demais, muitos órgãos federais envolvidos, a coisa fica lenta. [...] Marcou-se uma reunião em Brasília, isso a gente trabalhando, discutindo o modelo, como que ia ser, como que ia montar o fundo, se ia ter uma empresa, porque ia ser uma parceria público privada, tinha que ter uma SPE [Sociedade de Propósitos Específicos], e aí marca-se uma reunião em Brasília, uns dois ou três meses depois, e ele [Eduardo Paes] chega lá com a CDURP [Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto] criada (ESTEVES, 2017).

Refletindo o momento de maior aproximação entre as três esferas do governo, resultado de uma convergência nas agendas de ambos em razão, inclusive, dos grandes eventos esportivos (Copa do Mundo e especialmente as Olimpíadas do Rio de Janeiro), o projeto formulado por Eduardo Paes e sua equipe foi aprovado e lançado oficialmente em junho de 2009. O principal papel da SPU-RJ era disponibilizar os terrenos da União para a Prefeitura, assim como realizar a regularização da situação jurídica e cartorial dos mesmos. Sobre a rotina da SPU-RJ nesse momento, Esteves comenta:

[...] eu passei a ter um time, e aí foi uma recomendação nacional, do órgão central: ‘olha só, o presidente quer que aconteça’, então eu me dedicava ao projeto do Porto Maravilha durante a semana, não *full time*, mas assim, eu despachava com o Eduardo Paes, eu fazia o ponto de controle do pessoal do Porto, a CDURP, a gente participava por telefone, às vezes participava presencialmente e tinha coisa que precisava mesmo tocar para poder resolver, tipo, porque por incrível que pareça como o governo federal sempre pensou assim: ‘é do governo federal ninguém tasca, o que é meu ninguém tira’, vários dos imóveis não tinham titulação, não tinham registro [...] Docas então, deus me livre, era um problema imenso (ESTEVES, 2017).

A respeito da definição das áreas incluídas no projeto, a própria modelagem econômica dos Certificados do Potencial Adicional de Construção (CEPACs) indicou o número de terrenos (e suas respectivas metragens) necessários para ser disponibilizados ao

mercado imobiliário – e, por consequência, financiar a operação. Dentro da área de cerca de 1,2 milhões de metros quadrados passíveis de aumento de potencial construtivo⁶⁷, correspondente à parte aterrada do porto, 63% são de posse da União – incluindo terrenos da SPU, da Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA) e da Companhia Docas do Rio de Janeiro.

Sobre a definição dos terrenos, Esteves comenta:

Quando foi criada a CDURP já tinha definido o tamanho do projeto e aí a modelagem econômica da PPP [Parceria Público-Privada] mostrou que precisava de tantos terrenos, porque aí foram criadas as CEPACs, então, para vender as CEPACs se tinha que vender as CEPACs em cima de um terreno, então qual era o potencial de CEPACs que os terrenos tinham? [...] E aí tinha uma cesta de terrenos que tinha que ser colocados na Prefeitura e, portanto, no fundo da Caixa Econômica Federal, para poder a operação acontecer (ESTEVES, 2017).

Após esse mapeamento, iniciou-se um trabalho intenso da Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto (CDURP) em conjunto com a SPU-RJ para medir e regularizar os terrenos. Com a expressa orientação do governo federal para “destravar” a situação jurídica e fundiária dos terrenos destinados às CEPACs, coube à superintendência do Rio de Janeiro um papel fundamental na execução do projeto. Alberto Silva, presidente da CDURP entre 2012 e 2016⁶⁸, relata esse momento:

[...] O nosso trabalho junto com a SPU, esse mapeamento, foi um exercício que a gente pegou, vamos assim dizer, começado, pois já havia um trabalho de identificar os terrenos, mas nós tivemos que aprofundar e compreender essa situação. Isso nos levou a um diálogo muito intenso com a SPU a partir de 2010 (SILVA, 2017).

A mobilização da equipe da SPU-RJ envolveu a criação de uma espécie de grupo de trabalho com a equipe de engenheiros do órgão para medir os imóveis localizados na região. Esse trabalho de campo também foi feito pensando no crescimento populacional decorrente do projeto, como forma da SPU conhecer o que era de sua propriedade na área. Segundo Esteves:

Teve um grupo de trabalho, um time que eu criei na engenharia, para eles levantarem rua a rua todos os imóveis, porque ninguém saía do gabinete. Eu dizia ‘você já foi lá olhar?’, ‘passa lá pra tu ver, tá tudo invadido’, ou ‘não tem o número na porta’, ou ‘o número da porta que você tá dizendo aqui não é’, ou ‘agora abriram uma rua que mudou tudo’. Então assim, teve esse grupo, capitaneado pelo chefe da engenharia, e aí esse time fez um ‘rua a rua’. Inclusive porque a gente precisava ter, não era só por causa do Porto, era um lugar que ia crescer, como cresceu e tá sendo

⁶⁷ Conforme o Capítulo 3, o restante (4,8 milhões de metros quadrados) estava dentro da APAC Sagas e, portanto, respeitava o gabarito e demais orientações próprias da área.

⁶⁸ Entre 2010 e 2012 Alberto Silva atuou como Assessor Especial da CDURP e em 2012 se tornou presidente.

e tal, e a SPU tava meio defasada nisso, sem saber que era. E o porto, se você olhar na página da CDURP, você vai ver o desenho do porto inicial e o outro que é o porto hoje que é um enorme aterro, então tudo era acrescido de marinha, então todo mundo tem que passar pela SPU ali, não tem jeito (ESTEVEVES, 2017).

Nesse cenário de mobilização da SPU-RJ para o projeto do Porto Maravilha, as limitações técnicas do órgão permaneceram evidentes, no entanto, o contexto demandou o investimento na cooperação com o governo municipal, resultando, inclusive, na superação provisória dessas limitações. Gerenciando essas questões do seu gabinete, Esteves relata que a falta de softwares básicos, como ArcGIS⁶⁹ e CAD⁷⁰, impedia que os engenheiros pudessem concluir suas avaliações, implicando em solicitar à Prefeitura o georreferenciamento e memorial descritivo dos terrenos. A equipe da SPU então checava essas informações e ratificava a medição.

A relação com a Prefeitura e com a própria CDURP era classificada como “acessível”, sendo a superintendente da SPU-RJ constantemente consultada sobre os processos. De acordo com Esteves, esse diálogo era muitas vezes informal em razão da velocidade exigida para os trâmites, sendo comum realizar ligações telefônicas diretamente para o gabinete da CDURP ou do prefeito: “precisava de alguma coisa, ele [Eduardo Paes] ligava para o Secretário de Obras e dizia ‘olha, atende a Marina aí que ela tá precisando saber não sei o quê’” (ESTEVEVES, 2017).

Em relação aos terrenos, toda a área aterrada do Porto Maravilha constitui terreno de marinha⁷¹ e, portanto, são de propriedade da União. Para esse tipo de terreno há duas possibilidades de destinação: o aforamento e a ocupação. Sobre o primeiro, consiste na possibilidade da União atribuir a terceiros o domínio útil de seus imóveis mediante o pagamento do foro. Essa taxa de aforamento é paga anualmente e corresponde a 0,6% do valor do domínio pleno. Já a ocupação é uma autorização expedida pela SPU para que um particular ocupe um imóvel público, sem constituir a posse do imóvel, apenas para conservá-lo em nome do real proprietário (no caso, a União). Diferente do aforamento onde há o

⁶⁹ ArcGIS é um Sistema de Informação Geográfica (GIS) utilizado para criação e utilização de mapas, compilação de dados geográficos, análise de informações mapeadas e gestão de informações geográficas em bancos de dados.

⁷⁰ CAD significa Desenho Assistido por Computador (DAC), do inglês *Computer Aided Design*, e é o nome genérico de softwares utilizados para facilitar projetos e desenho técnicos.

⁷¹ Os terrenos de marinha compreendem uma faixa de 33 metros ao longo da costa marítima e das margens de rios e lagoas que sofram a influência das marés.

domínio útil de um imóvel, na ocupação há apenas uma precária detenção da posse, mas que também implica no pagamento de uma taxa anual⁷² (BRASIL, 2017). Importante destacar que terrenos de marinha, marginais e seus acrescidos, são inalienáveis, portanto, terceiros só podem adquirir o domínio útil destes – o que corresponde a 83% do domínio pleno do bem (os 17% restantes são da União).

A avaliação econômica dos terrenos necessários para a operação urbana ficou a cargo da Caixa Econômica Federal (CEF). Entretanto, segundo o relatado pelos entrevistados, houve um começo confuso até a construção de um consenso sobre as avaliações – tanto em relação ao protagonismo dessa ação, quanto em relação aos valores dos terrenos. Esteves comenta conforme abaixo:

Tinha uma dificuldade inicial que foi a dificuldade das avaliações, porque a gente tinha que avaliar pela Caixa e a Caixa demorava muito tempo, mas enfim [...] Tinha uma avaliação econômica feita pela Prefeitura que a gente podia homologar ou não, podia ser uma avaliação econômica feita pela SPU ou podia ser uma avaliação econômica feita pela Caixa porque a SPU e a Caixa tinham um convênio. Ou podia pegar a avaliação da Caixa e usar para a venda dos imóveis. Então no começo isso foi meio confuso [...] Confuso porque havia divergência de técnicas. Tinha umas divergências muito difíceis, porque você pega uma amostra que não tem similar, aí a metodologia de avaliação é que é uma discussão, e é uma discussão em tudo o que é lugar. A Caixa avaliava, a SPU achava que avaliava para baixo e aí começava a discussão, aí a Caixa dizia que não tava avaliando para baixo, às vezes a SPU avaliava para cima, às vezes a SPU dizia ‘não, tô meio perdida, qual é a amostra?’... Difícil. Depois as coisas ficaram mais fáceis, mas muito difícil e as pessoas não queriam fazer, e aí tinha a coisa do técnico ter que assinar [dentro da SPU]. A SPU tem um trauma com assinatura e aí como tem essa porcaria dessa cultura de só o superintendente assinar, eu dizia: ‘Olha só, eu vou assinar depois de você! A responsabilidade pode ser minha no final, mas você não vai me dar um laudo sem assinatura. Você, como técnico, tem que me dizer qual é o seu parecer’. Cansei de devolver processo dizendo: ‘Solicito parecer conclusivo desta coordenação’ (ESTEVES, 2017).

Para Alberto Silva da CDURP, a questão também passava pelas limitações técnicas da SPU, classificando essa discussão inicial como positiva, pois, em sua opinião, representa um ganho de expertise para o órgão.

Os terrenos da União devem ser avaliados pela Caixa Econômica, assim como terrenos que vão ser adquiridos por recursos do FGTS têm que ser avaliados Caixa Econômica. Terrenos que o município compra têm que ser avaliados pela Comissão de Avaliação de Patrimônio do município, mas a SPU também tem o seu caminho próprio de avaliação. Então essa foi uma concentração interessante, de todo mundo concordar com a avaliação da Caixa Econômica, que é uma avaliação de mercado, inclusive com método de avaliação. E isso foi possível porque no caso do município você tem até uma equipe técnica boa, porque está constantemente fazendo isso, no

⁷² A taxa de ocupação é de 2% para ocupações até 1988 e de 5% após essa data, ambas calculadas sobre o valor do domínio pleno (BRASIL, 2017).

caso da SPU, na largada, isso foi um enfrentamento, a gente viu que eles não tinham conhecimento, a instituição não tinha um conhecimento apurado para fazer as avaliações. Então, foi um debate técnico de demonstrar que a avaliação da Caixa, em função dos métodos, dos critérios, da base de dados, tava dando resultados coerentes, nem supervalorizando, nem subvalorizando os imóveis para um ou para outro. Então acho que isso também foi um ganho (SILVA, 2017).

No início da gestão de Eduardo de Moraes a frente da SPU-RJ, em 2013, todos os terrenos já tinham sido mapeados, inclusive com a venda dos “estruturadores” (os terrenos de maior metragem e, por isso, indispensáveis para o andamento do projeto do Porto) como o Pátio da Marítima e o Gasômetro. Sobre este último, ele comenta que ocorreram pontos divergentes em relação à avaliação econômica da Caixa, assim como outras questões:

Os terrenos da SPU podem ser avaliados pela SPU, ela tem autorização legal para isso. [...] Quando têm propriedades de autarquia ou estatais, a gente pode fazer caso seja do nosso interesse, não é obrigado. A obrigação legal é da autarquia fazer uma avaliação, ela que contrate alguém para fazer e tal. Às vezes a SPU ajuda e faz, mas não é sempre. [No caso de Docas] Ela contratava a Caixa e aí, não lembro, começou a ter um problema, um conflito de interesse, não sei como que ficou. Por causa das CEPACs, então pode dar margem a interpretar que o cara está jogando para baixo o valor do terreno, porque o cara quer que venda o terreno para depois comprar a CEPAC dele. Então tinha uma discussão lá sobre isso.

[...] No caso do Gasômetro a primeira avaliação aí deu algum ruído, a gente achou que podia cobrar mais, mas aí depois passou demais do ponto e a Prefeitura viu que era menos que aquilo (MORAES, 2017).

Sobre o conflito de interesse mencionado por Moraes, em agosto de 2016 a Agência Pública publicou uma reportagem onde destacava que dois imóveis da União foram avaliados muito abaixo do valor de mercado pela Caixa Econômica Federal (BELISÁRIO, 2016). A mesma Caixa Econômica Federal (CEF), como visto anteriormente, é gestora do fundo que negocia os CEPACs e, portanto, poderia se beneficiar da subvalorização dos terrenos na compra para poder lucrar posteriormente na venda. Em 2010, época da negociação dos dois terrenos entre a Prefeitura e a SPU, esta contestou a avaliação em um ofício (nº 662 de 12 de agosto de 2010) direcionado à Gerência de Desenvolvimento Urbano da CEF, resultando em um ajuste, para cima, dos valores dos terrenos.

Ainda sobre os terrenos, Moraes relatou que alguns destes foram negociados tendo como forma de pagamento uma contrapartida imobiliária: construção de edificações em favor da União. No entanto, esse arranjo não é avaliado positivamente por ele:

No caso do Gasômetro, por exemplo, ficou de construir um prédio como pagamento. Só que aí, quando eu cheguei lá, o contrato que já tinha sido assinado, foi definido que o prédio ia ser construído em um terreno que já tinha um outro prédio, então você tinha que botar abaixo esse prédio, só que não estava vazio, ainda tinha

servidor, você tinha que arranjar um lugar para os servidores que estavam naquele prédio [...] Isso na União é uma década [...] Então gerou muito mais problema do que outra coisa, agora parece que trocaram a área do terreno, vai ser construído em outro lugar. Mas é isso, esses arranjos de construção [como pagamento pelos terrenos], no início pareceu bacana, mas depois a gente viu que o barato tava saindo caro. Não eram as melhores oportunidades (MORAES, 2017).

Moraes classifica como “midiática” a atenção em cima do projeto do Porto Maravilha, o que implicou em um foco excessivo sobre a questão da venda dos terrenos da União, gerando diferentes interpretações sobre o que de fato ocorreu. Segundo ele:

Criou-se a sensação de que a União passou milhares de terrenos para a Prefeitura, isso não procede. Ela vendeu alguns, alguns via União, alguns de estatais, que é o caso de Docas, mas não foram tantos assim, foram uns cinco, depois ela foi comprando uns outros e tal, mas assim, não teve nada gratuito, poucos poderiam servir de habitação, os que poderiam talvez naquele momento não permitissem que o projeto subisse, então eu não vejo como um problema as vendas, não foram tantos assim. Agora, eu acho que talvez o único que ficou meio mal parado tenha sido o do Gasômetro, que era uma área muito grande e o mercado imobiliário não aguentou, então até hoje não fizeram nada, e nem vão fazer porque a área é muito grande para o tamanho, então talvez a União pudesse ter explorado um pouco mais as utilidades daquilo ali (MORAES, 2017).

O relato do ex-superintendente é corroborado pela declaração de Daniel Esteves, arquiteto e técnico da SPU-RJ⁷³, onde este afirma que dos terrenos da União na região portuária, 85% estavam aforados (sob regime de aforamento) e, dentre os que a SPU poderia desapropriar, a metragem do terreno era muito pequena para constituir uma habitação popular.

O quadro abaixo traz um panorama dos principais terrenos destinados à Prefeitura do Rio de Janeiro, e conseqüentemente à CDURP, no contexto do Porto Maravilha:

Quadro 9 – Principais terrenos da União negociados no âmbito do Porto Maravilha.

| Terreno | Proprietário | Metragem | Valor (domínio útil) | Ano da venda | Instrumento | Forma de pagamento |
|------------------|--------------|------------------------------|---------------------------------|--------------------|-----------------------|-----------------------|
| Praia Formosa | RFFSA | 116.125,00 m ² | R\$ 53.108.905,07 milhões | 2012 | Aforamento oneroso | Depósito |

⁷³ Entrevista concedida para a reportagem “Conflitos imobiliários na região portuária”, publicada em fevereiro de 2013 na revista Caros Amigos, edição 191/2013.

| | | | | | | |
|---|-------------|------------------------------|-----------------------------------|------|------------------------------------|------------------|
| Pátio da Marítima | RFFSA | 23.809,00 m ² | R\$ 19.380.500,0 0 milhões | 2011 | Aforamento oneroso | Depósito |
| Gasômetro | União (SPU) | 113.209,33 m ² | R\$ 226.300.000, 00 milhões | 2013 | Aforamento sob condições especiais | Obra |
| Usina de Asfalto | União (SPU) | 14.603,04 m ² | R\$ 41.000.000,0 0 milhões | 2011 | Aforamento sob condições especiais | N/A ¹ |
| Barão de Tefé, 27 e Av. Venezuela, 154/156 | União (SPU) | 2.558,41 m ² | R\$ 14.208.770,0 0 milhões | 2015 | Aforamento sob condições especiais | Obra |
| Clube dos Portuários (Francisco Bicalho, 49) | Docas | 32.240,00 m ² | R\$ 55.817.500,0 0 milhões | 2014 | Desapropriação mediante pagamento | Depósito |
| Galpão do Aplauso (General Luiz Mendes de Moraes, 50) | Docas | 15.021,18 m ² | R\$ 21.810.627,7 2 milhões | 2014 | Desapropriação mediante pagamento | Depósito |

Fonte: Elaboração dos autores com base nos processos solicitados à SPU-RJ.

¹ O imóvel denominado “Usina de Asfalto” (Rua Francisco Bicalho, 146) foi cedido, à título precário, ao município do Rio de Janeiro em 1910, sendo sua cessão oficializada pelo Decreto Estadual nº 507 de 1975. Desse modo, a Advocacia Geral da União (AGU) entendeu que em 2011 deveria ser realizada a formalização jurídica do aforamento.

Conforme o Quadro 9, os terrenos de maior metragem foram alienados entre 2011 e 2013, havendo na SPU-RJ, nessa época, um grupo de trabalho específico para as tratativas do projeto Porto Maravilha – inserido no gabinete do superintendente. No final de 2013 houve a dissolução desse grupo e atuação foi dividida entre os diferentes setores da SPU. Além do setor de Destinação Patrimonial, o setor de Caracterização também era constantemente envolvido, pois, segundo Moraes:

[...] Então a questão da caracterização da área acabava passando por ali, muitas coisas, e às vezes podia não passar o processo formalmente talvez não precisasse, mas acabava passando por questões de conhecimento, porque ali [setor de Caracterização] tá a galera mais antiga, a galera que conhecia mais a área, então às vezes acabava precisando de um cara desse que conhecia melhor. O povo da Destinação sempre foi o menos qualificado no sentido de conhecimento da legislação, porque tinha uma galera que era mais nova, então não dominava algumas coisas, então às vezes você tinha que conversar um pouco com o pessoal da caracterização, formado, em sua grande maioria, por engenheiros e arquitetos (MORAES, 2017).

Além deste, também havia envolvimento da coordenação de receitas patrimoniais, responsável pela Certidão de Autorização de Transferência (CAT) destinada aos cartórios – essa certidão comprova a situação regular dos imóveis (sem dívidas com a SPU) e é obrigatória nas transações de transferências de domínio útil de imóveis da União.

Especificamente sobre as ações que caracterizariam uma destinação socioambiental para os imóveis, os entrevistados foram questionados sobre as iniciativas de Habitação de Interesse Social (HIS) no âmbito do projeto. Sobre isto, Moraes narrou que a sua condução para o cargo de superintendente, no final de 2013, ocorreu justamente com a intenção de compatibilizar a agenda do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) Entidades com a do Porto Maravilha, ou seja, uma agenda mais voltada para a função socioambiental. Considerada uma política prioritária por estar inserida no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), era de interesse do Ministério do Planejamento e da SPU Central que a HIS fosse efetivamente implementada no Rio de Janeiro.

Na área do Porto Maravilha, já haviam terrenos da União mapeados para serem destinados para o PMCMV Entidades, como o Quilombo da Gamboa e o Mariana Crioula (ambos com a destinação definida antes do início do projeto de revitalização da área portuária), restando que os processos fossem finalizados e assinados pela SPU. Conforme relata Moraes:

No Porto Maravilha não houve nenhum que já não fosse previsto [terreno para o MCMV Entidades], eu consegui aumentar alguns em outros lugares da cidade que não eram previstos ou estavam até. Mas no Porto já tinham sido escolhidos alguns, o que eu fiz foi conseguir entregar, porque todos os processos iam para um lado e para o outro e não saía nada. E eu consegui regularizar todos os processos e assinar os contratos com as entidades. Não lembro de algum no Porto que tenha sido inserido depois da minha chegada. E já tinha um quantitativo razoável, que era o na Gamboa e tal, mas tava tudo parado, nunca tinha sido assinado nenhum.

Eu assinei acho que vários, acho que treze [contratos de destinação de imóveis para o MCMV Entidades]. Mas já estavam definidos assim, mas de fato talvez essa seja a maior institucionalidade a vir para a SPU ainda, após a questão da destinação, você quer fazer coisas com o patrimônio. Hoje ainda é muito passiva a SPU, quando ela muda o viés de destinação é para atender demandas do governo e políticas públicas dos ministérios, mas sempre do ministério para a SPU, sempre: 'ó, eu preciso de uma área lá não sei aonde', aí a SPU vai lá correndo ver se tem, sempre dessa forma. [...] Eu passei a ser um pouco mais efetivo nessa questão, de mapear as áreas e ofertar, mas quase sempre no âmbito do Minha Casa Minha Vida Entidades, que já tinha a institucionalidade do Grupo de Trabalho, então também simplificava o meu lado porque eu não tinha o trabalho de organizar, todo mês já tinha aquilo ali, bastava só eu fazer o meu trabalho e entregar na mesa (MORAES, 2017).

O grupo de trabalho citado por Moraes é o Grupo de Trabalho Estadual de Habitação de Interesse Social (GTE) e foi implementado pela SPU em todas as superintendências regionais a partir de 2009. Conforme detalhado no Capítulo 2, a composição do GTE segue o formato do Conselho Nacional das Cidades, sendo o superintendente responsável por indicar os representantes de cada segmento representado. Da SPU devem ser indicados dois servidores que tenham atuação direta nos processos de destinação para provisão habitacional e os responsáveis pelas áreas de Destinação Patrimonial, Incorporação e Caracterização do Patrimônio. O superintendente é também o presidente desse grupo de trabalho, devendo promover no mínimo uma reunião a cada dois meses, conforme a portaria nº 47/2015 da SPU.

A Fundação Bento Rubião, organização não governamental de defesa dos direitos humanos e apoio a organização popular, participava do GTE na SPU-RJ e também do Grupo de Trabalho Nacional (GTN) na SPU Central. No Rio de Janeiro, Sandra Kokudai era uma das representantes da organização no GTE e acompanhou as atividades do grupo desde a sua criação. Ela conta que o funcionamento do GT no nível estadual demorou a adquirir regularidade, sendo o nível de articulação ainda bastante aquém do GTN. Sobre a atuação dos superintendentes, Kokudai relata que só com Eduardo de Moraes o grupo exerceu sua finalidade, seguindo os procedimentos previstos na portaria constitutiva, realizando visitas técnicas em todo o estado, elaborando proativamente uma lista com os terrenos disponíveis para HIS e dando as respostas demandadas pelos movimentos sociais. Com a saída de Moraes

e também do chefe da então Divisão de Regularização Fundiária e Provisão Habitacional, Alexandre Domingues, Kokudai relata que as atividades do GTE cessaram.

As atividades do GTE e o próprio diálogo com os movimentos sociais e demais segmentos da sociedade civil têm a sua realização bastante associada à iniciativa do superintendente, estando também afetadas, conseqüentemente, pela agenda definida pelo órgão central. No caso de Marina Esteves, esta participava do GTE e dialogava com os grupos participantes, mas relata que havia certa dificuldade em “conseguir colocar as coisas”, citando também a falta de articulação e organização dos movimentos sociais. Em relação ao Porto Maravilha, Esteves conta que o tema chegava às reuniões do GTE e que a CDURP participava do grupo sempre que a pauta era relacionada aos imóveis da União na região portuária.

Na sequência, houve a continuidade e o fortalecimento do GTE com a entrada de Eduardo de Moraes na SPU-RJ. Este conta que estabeleceu um relacionamento “muito bom” com os participantes do GTE e que as discussões sobre o Porto entravam na pauta do grupo, mas, segundo ele, no momento de elaboração do Plano de Habitação de Interesse Social do Porto Maravilha as demandas principais já tinham sido mapeadas. Moraes narra também que nesse momento, em 2015, seu foco estava em concluir as questões pendentes:

Lá [na área portuária] boa parte já tinha encaminhado, dos que eu tinha, e aí tem a questão do meu tempo político também. Eu tava com um tempo ali já próximo de sair, foi quando o governo começou a desmanchar, então eu não queria mais começar nada novo, eu queria terminar as coisas que eu comecei ou que a minha antecessora começou e não tinha conseguido terminar. [...] Eu queria era terminar, porque a SPU, essa era a minha maior crítica talvez à burocracia ali, ela começa tudo e não termina nada. [...] Eu queria terminar, eu queria assinar os contratos de destinação, queria terminar os grupos de trabalho que a CGU tinha mandado fazer e tal, então eu não estava mais na onda de começar novos projetos, mapear novas coisas. Eles falavam [sobre o Plano de HIS]: ‘esses aqui [terrenos] vocês acham que dá para usar?’, e eu falava: ‘tá, beleza’ (MORAES, 2017).

O Plano de Habitação de Interesse Social do Porto Maravilha foi publicado no segundo semestre de 2015 e teve origem na instrução normativa (IN nº 33 de 17 de dezembro de 2014) do Ministério das Cidades. A IN 33/2014 estabeleceu a obrigatoriedade de um Plano de Habitação de Interesse Social para as operações urbanas consorciadas que utilizem recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Diante dessa reivindicação do Ministério e da necessidade de um novo aporte do financeiro por parte da CEF, a CDURP realizou cinco audiências públicas e uma conferência para elaborar e aprovar o plano. No levantamento de imóveis da região que pudessem ser destinados para HIS e,

consequentemente, inclusos no plano, foram identificados cinco de propriedade da União (não inclusos os imóveis destinados para o MCMV Entidades), porém, assim como a execução do plano, o processo de destinação desses imóveis ainda não foi concretizado.

No final do mesmo ano de elaboração do Plano de HIS do Porto Maravilha houve a troca de superintendente da SPU-RJ: Hélio Alexandre dos Santos assumiu a chefia do órgão em outubro de 2015. As atividades do GTE foram interrompidas e na visão do atual superintendente essa não é a prioridade do órgão:

Eu nunca participei, eu acho que, eu acho importante grupos de trabalho por essa ótica, mas o que a gente está buscando aqui é o lado efetivo da coisa. Porque não adianta também a gente ficar muito num discurso e não levarmos à prática. O que a gente está buscando agora, principalmente agora com a nova gestão do município porque com a outra, pelo menos na minha gestão, estava restrito a um ano eleitoral onde não podia fazer muita coisa, hoje não, hoje a gente não está nisso [...] Nas primeiras reuniões que nós já fizemos aqui foi tipo assim, o papel de cada um, a gente está preparando um plano de trabalho nesse acordo de cooperação técnica com o município, com um plano de trabalho, cada um sabendo o que vai fazer, é claro que num planejamento da melhor forma possível, com cenários, porque você pode ter redirecionamentos de cenário. Um deles é a legislação, se a legislação muda tem que mudar o cenário, enfim [...] Mas é o que a gente está buscando fazer, que se faça, se for necessário lá na frente o GT, mas se faça com um plano de trabalho pré-estabelecido com um ente que é fundamental, não adianta fazer um plano de trabalho aqui dentro da SPU se o principal agente disser ‘olha não vou fazer, não tenho condições de fazer’, que é o município (SANTOS, 2017).

Em relação ao Porto Maravilha, o momento do projeto e da própria atuação da SPU-RJ quando da entrada de Santos é comentada a seguir:

Quando eu cheguei eu encontrei um cenário difícil de fazer gestão, daquela maneira que estava ali eu não conseguia enxergar uma gestão sana porque lá está um projeto de grande vulto, envolvendo a revitalização de uma área extremamente importante para o Rio de Janeiro. Um distanciamento grande da municipalidade, as coisas eram feitas lá, solicitavam coisas que envolvem o órgão central da SPU, quer dizer, quando eu cheguei aqui tu imagina os meus colegas da CGU perguntavam ‘o que você sabe?’, eu não sabia de nada lá porque uma engenharia financeira realmente complexa e tal. Qual a nossa participação? A participação é com imóvel [...]. E o que eu fiz? Fiz primeiro uma visita à CDURP para entender mais ou menos o que era, me passaram os slides, enfim, os filmes tudo, aquela produção bem midiática. Depois fomos para coisas mais práticas e tal e aí você começa a enxergar um monte de coisas... ‘Isso aqui tem que ser conduzido pela consultoria jurídica do Ministério do Planejamento, não é a consultoria jurídica aqui regional, isso é uma linha, um desenho que pode ser utilizado em qualquer PPP do Brasil, então a norma não pode ser uma norma regional’, entendimentos jurídicos regionalizados eles se tornam, eles são muito importantes, mas não num desenho dessa monta. Então a primeira coisa que eu fiz foi fazer uma interface entre a municipalidade, a SPU no Rio de Janeiro e o órgão central em Brasília. Então tudo que era da nossa competência institucional e nossa capacidade de fazer nós começamos a fazer pelo Rio de Janeiro, além de reuniões semanais com o município [...]. Então que aconteceu, os técnicos vinham, se reuniam, agendavam, verificavam as pendências e aí: ‘olha só, isso aqui precisa de uma planta tal’, ‘isso aqui precisa do urbanismo da Prefeitura’,

‘isso aqui precisa de aprovação tal’ [...] Então tudo foi feito monta, mas tudo o quê? Tudo era uma coisa muito pequena, que na verdade eram os contratos de aforamento de terrenos da União que estariam para serem passados para a iniciativa privada, do município para a iniciativa privada. Então nossa função foi regularizar os aforamentos para a municipalidade (SANTOS, 2017).

Nesse momento o papel da SPU-RJ era concluir os contratos de aforamento para o município, o que, segundo Santos, foi finalizado. Já a destinação de imóveis para habitação de interesse social no âmbito do Plano de HIS do Porto Maravilha permaneceu pendente em razão das eleições municipais de 2016, implicando no cumprimento da legislação eleitoral que proibia a destinação de bens para o município. Mesmo nesse contexto, Santos relata que os procedimentos internos continuaram e que o momento é de estabelecer um diálogo com o atual prefeito do Rio de Janeiro e sua equipe para que possam definir os próximos passos, tanto em relação ao projeto do Porto Maravilha, quanto a outros assuntos.

6.3 AS RELAÇÕES INSTITUCIONAIS E A TRAJETÓRIA DA SPU-RJ

Conforme Deeg (2005), é necessário que os atores cultivem os retornos crescentes de uma nova trajetória até o momento em que os mesmos se autorreforçam. Diante das informações do estudo de caso, podemos verificar que as mudanças anunciadas em 2003 levaram tempo para se estabelecer na SPU: somente em 2009, dez anos após se desvincular da estrutura do Ministério da Fazenda, o órgão começou a apresentar ações em número, estrutura e escopo que correspondessem a uma nova lógica de atuação voltada para a destinação dos imóveis. A nova estrutura organizacional, a criação de canais de participação, as alterações na legislação patrimonial, os projetos de regularização fundiária e habitação de interesse social, estão entre as iniciativas sinalizam uma nova trajetória na SPU: a trajetória destinatária com ênfase na questão socioambiental.

A despeito dos investimentos nessa trajetória, no entanto, na análise das informações obtidas foi possível identificar que a lógica anterior, baseada na arrecadação, permaneceu bastante atuante no órgão – a SPU manteve uma arrecadação crescente⁷⁴ e a SPU-RJ, especificamente, manteve seu significativo percentual de arrecadação em relação às outras superintendências. Um dos mecanismos de reprodução dessa lógica é a Gratificação de Incremento à Atividade de Gestão do Patrimônio da União (GIAPU), criada em 2005, e que

⁷⁴ Com exceção de 2015 e 2016, em razão da Lei 13.240 de 2015.

está atrelada a metas da administração do patrimônio como a cobrança administrativa e a arrecadação patrimonial. Além disso, a estrutura responsável pelas receitas patrimoniais dentro das superintendências é a única que desde 2005 mantém seu status de coordenação⁷⁵, enquanto a Coordenação de Destinação de Imóveis só surgiu em 2010. Na fala da ex-superintendente da SPU-RJ, Marina Esteves, esta reafirma que em 2008 a visão arrecadatória era predominante entre os servidores, citando a questão da execução do orçamento via Superintendência de Administração do Ministério da Fazenda (SAMF/RJ) e uma espécie de resistência entre os engenheiros que reivindicavam uma posição de protagonismo dentro do órgão.

A questão do patrimônio enquanto uma rentável fonte para o Tesouro Nacional permaneceu, portanto, sendo uma lógica institucional relevante, mas a partir de 2003 foram realizados investimentos para compatibilizar a função arrecadatória com ações estratégicas para o governo federal, implicando em destinar o patrimônio para atender determinadas finalidades, entre elas a socioambiental. As dinâmicas políticas, conforme apresentado em Deeg (2005), manifestam-se geralmente a partir de coalizões e, conforme as entrevistas indicam, essas coalizões se apresentam primeiramente no nível meso (entre a cúpula do Ministério do Planejamento e da Casa Civil) resultando em orientações específicas que a SPU Central repassa para os superintendentes regionais. Essas orientações sugerem a trajetória almejada pelo órgão central: no caso do período 2008-2013 na SPU-RJ, inicialmente o foco estava no desenvolvimento do relacionamento com o governo do estado do Rio de Janeiro e os municípios (para ações de destinação de imóveis), mas a partir de 2010 se deslocou para o projeto do Porto Maravilha. Dentre os mecanismos utilizados para cultivar esta última trajetória, está a formação de uma equipe exclusiva dentro do gabinete de Marina Esteves (superintendente da SPU-RJ na época) para priorizar as tratativas do projeto, além da edição de leis e decretos que facilitavam a transferência de imóveis da União para o município.

Sobre o Porto Maravilha, a centralidade da SPU no projeto é fruto, conforme destacado, da quantidade de terrenos da União na área (terrenos estes que estavam sob titularidade da SPU, mas também da extinta RFFSA e Companhia Docas do Rio de Janeiro). Ainda que o papel do governo federal no projeto tenha sido modificado ao longo do tempo (conforme o Capítulo 3), houve uma clara adesão ao modelo final proposto pela Prefeitura do

⁷⁵ A Coordenação de Receitas Patrimoniais (COREP).

Rio de Janeiro em 2009. Essa readequação, antes de sinalizar que o Estado respondeu apenas à agenda de grupos de interesse privados, não desconsidera o seu próprio espaço de atuação: os mega eventos esportivos (Copa do Mundo e Olimpíadas) e a agenda desenvolvimentista (incluindo as obras do PAC e o conseqüente incentivo ao setor da construção civil) eram elementos priorizados pelo governo federal, seja para consolidar internamente a ideia de um momento próspero do desenvolvimento econômico nacional, seja para divulgar o país internacionalmente.

Quanto à atuação da SPU-RJ no projeto, esta estava fundamentada em dois principais eixos: a regularização jurídica, cartorial e fundiária dos terrenos públicos federais e a destinação destes para o município do Rio de Janeiro. Para habilitar o órgão a atuar nessas duas frentes, foram necessários determinados instrumentos jurídicos os quais o governo federal providenciou através da edição de algumas leis e decretos⁷⁶, onde destacamos:

- Lei 11.483 de 31/05/2007: Dispõe sobre as condições de extinção da Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA), destinando os bens imóveis para a SPU e a tornando sua sucessora nos direitos, obrigações e ações judiciais em que a RFFSA seja autora, ré, assistente, oponente ou terceira interessada;
- Lei 12.348 de 15/12/2010: Dispõe sobre o limite de endividamento de municípios em operações de crédito destinadas ao financiamento de infraestrutura para a realização da Copa do Mundo FIFA 2014 e dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, sobre imóveis oriundos da extinta Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA), sobre dívidas referentes ao patrimônio imobiliário da União e sobre acordos envolvendo patrimônio imobiliário da União; transfere o domínio útil de imóveis para a Companhia Docas do Rio de Janeiro;
- Decreto de 10 de setembro de 2013: Autoriza o município do Rio de Janeiro a declarar de utilidade pública, para fins de desapropriação, o domínio útil de quatorze imóveis pertencentes à Companhia Docas do Rio de Janeiro, destinados à implantação da urbanização da área portuária;

No escopo da legislação evidenciada acima está a estrutura fundiária primordial para o projeto, especialmente em razão da engenharia financeira que está sustentada na valorização

⁷⁶ Há outras leis e decretos editados pelo governo federal para a questão do Porto Maravilha, porém não tratam exclusivamente dos terrenos da União.

do solo urbano. Dentro da nossa narrativa, podemos interpretar que esses mecanismos legais foram utilizados para cultivar uma trajetória voltada para a destinação de imóveis de União que, em último fim, atendeu aos interesses especulativos do mercado financeiro e imobiliário – pensando esses imóveis enquanto possibilidade ganhos financeiros, ou seja, valor de troca. Isso porque, depois de repassados para a Prefeitura, esta transferia o domínio útil dos terrenos para a CDURP que então integralizava esses imóveis no Fundo de Investimento Imobiliário da Região do Porto (FIIRP) para constituir seu capital. Como o fundo que tinha adquirido a totalidade das CEPACs, o Fundo de Investimento Imobiliário do Porto Maravilha (FIIPM), tinha preferência na compra dos terrenos, ao menos três foram repassados para este até 2014 (pelo mesmo valor adquirido pela Prefeitura junto à SPU-RJ). A engenharia financeira do projeto revela que mesmo retornando em tese para União (no caso, passando para o controle da CEF, administradora do FIIPM), a destinação dos terrenos ficou sujeita aos interesses do mercado.

Na esteira desses acontecimentos, a SPU-RJ manteve uma relação de parceria com a Prefeitura e com a CDURP, estabelecendo um diálogo direto com os principais gestores do projeto e inclusive utilizando a equipe do município para atender demandas técnicas referentes aos terrenos localizados na zona portuária. A relação da superintendente no período 2008-2013, Marina Esteves, estendeu-se inclusive após a sua saída da SPU-RJ: ela passou a compor a equipe da Secretaria Municipal Especial de Concessões e Parcerias Público-Privadas (SECPAR). Segundo ela, apenas no início das avaliações econômicas dos terrenos pela CEF aconteceu um impasse entre os órgãos (SPU, Prefeitura/CDURP e CEF) em razão dos valores definidos para os dois primeiros terrenos vendidos para a Prefeitura, pois a SPU considerou a avaliação abaixo do valor de mercado. Para a CDURP, o desacordo ocorreu em razão das limitações técnicas da equipe da SPU, considerando que a avaliação da CEF estava baseada em uma metodologia consolidada e, portanto, confiável para as negociações. Após a correção de valores maiores para os terrenos do Pátio da Marítima e da Praia Formosa, a SPU-RJ seguiu referendando as avaliações da CEF para as novas transações.

Este fato ilumina as tentativas da SPU em transacionar seu patrimônio de maneira vantajosa para o órgão, requerendo valores correspondentes aos praticados pelo mercado imobiliário na região. Em alguns casos, a Prefeitura solicitava descontos nos valores finais sob a alegação de interesse público ou tentava negociar condições diferenciadas para o

pagamento. Sobre isso, é interessante verificar que na venda de ao menos três imóveis⁷⁷ o pagamento devido pelo município do Rio de Janeiro tomou a forma de obras em favor da União: as contrapartidas deveriam ser compatíveis com o valor do domínio útil do imóvel cedido. Nos contratos desses três terrenos, estavam previstas apólices de seguro, chamadas de *performance bond*⁷⁸, equivalentes a 10% do valor negociado no contrato. Outro ponto que chama a atenção nos contratos é a isenção de pagamento do laudêmio (taxa de transferência do domínio útil de bens imóveis da União) e da taxa de aforamento (taxa anual de 0,6% sobre o domínio útil do imóvel) baseada na Lei nº 11.481 de 2007⁷⁹.

Quando questionado sobre as transações terem sido vantajosas para SPU, o ex-superintendente do Rio de Janeiro, Eduardo de Moraes, diz que se as obras devidas forem concluídas haverá vantagem do ponto de vista financeiro, porém faz algumas ressalvas:

Eu acho que alguns erros talvez tenham sido cometidos, mas não do ponto de vista financeiro, mas questões do tipo fazer arranjos melhores da construção, de coisas menores ou fracionados, ou ‘eu libero parte do terreno e você entrega parte do negócio’, coisas do tipo... mais palpáveis. Mas assim, tinha uma questão política muito pesada à época ali, anterior à minha chegada, então muitas coisas foram feitas correndo porque tinha que sair e às vezes você ia ‘entubando’ esses arranjos, que não geram prejuízos financeiros, mas poderiam ter melhores benefícios (MORAES, 2017)⁸⁰.

Segundo a mesma entrevista, em 2013, o Ministério do Planejamento buscou impulsionar as obras do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), inclusive na modalidade Entidades, a partir de imóveis da União (o PMCMV estava inserido dentro da maior política de governo no período, o PAC). Em fevereiro do mesmo ano o comando da

⁷⁷ Gasômetro, Avenida Venezuela nº154/156 e Barão de Tefé nº27.

⁷⁸ Esse tipo de seguro-garantia está previsto na Lei nº 8.666/93 para garantir a execução de obras nos exatos termos pactuados com o poder público, sendo seu valor limitado a 10% do valor do contrato.

⁷⁹ Segundo a lei nº 11.481 de 2007, são isentas do pagamento de laudêmio as transferências do domínio útil de bens imóveis foreiros à União: a) os Estados, o Distrito Federal, os Territórios e os Municípios, bem como as autarquias e as fundações por eles mantidas ou instituídas; b) as empresas públicas, as sociedades de economia mista e os fundos públicos, nas transferências destinadas à realização de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social; c) as autarquias e fundações federais. A isenção abrange também os foros e as taxas de ocupação enquanto os imóveis permanecerem no patrimônio das referidas entidades, assim como os débitos relativos a foros, taxas de ocupação e laudêmos constituídos e não pagos até 27 de abril de 2006 pelas autarquias e fundações federais.

⁸⁰ Moraes se refere especialmente ao terreno do Gasômetro, uma área de 113.209,33 m² que foi vendida para a prefeitura sob a condição de construções e edificações em imóvel de propriedade da União situado na Rua Melo e Souza, nº 142. No entanto, neste endereço já havia um prédio o qual era ocupado por servidores vinculados ao Ministério da Saúde. O impasse na transferência desses servidores e demolição do prédio já edificado resultou na troca do terreno onde seriam efetuadas as obras, ficando definido como local a própria área do Gasômetro. Transferido oficialmente para a prefeitura em 2013, até o momento não há notícias sobre o início dessas obras.

SPU Central foi alterado⁸¹ e a atuação da SPU-RJ foi fortemente direcionada para a interlocução com os movimentos sociais de acesso à moradia, principalmente a partir do Grupo de Trabalho Estadual (GTE). Conforme já destacado, o período é considerado um dos momentos de maior atuação do GTE do Rio de Janeiro, resultando, em 2015, na destinação de sete imóveis para fins de regularização fundiária e habitação de interesse social (dentre eles o Quilombo da Gamboa e o Mariana Crioula na zona portuária⁸²), além da publicação de nove Portarias de Declaração de Interesse do Serviço Público (PDISP) – documentos que declaram áreas da União como de interesse do serviço público, para fins de regularização fundiária e provisão habitacional, no âmbito do PMCMV Entidades.

Essas informações sugerem o cultivo de uma trajetória voltada para a destinação socioambiental, ainda que não interferisse diretamente nas obras do Porto Maravilha. Reforça essa tese um episódio com um imóvel da União na Ilha do Governador onde a Prefeitura manifestou interesse em comprá-lo devido à localização privilegiada (de frente para a Baía de Guanabara) em um bairro de classe média, porém a SPU-RJ destinou-o para o PMCMV Entidades⁸³. Este seria, segundo Eduardo de Moraes, um dos maiores conflitos ocorridos no período entre a SPU-RJ e o município carioca. Conforme ele relata:

Eu vi na época que eu tinha condições de ganhar o embate, porque estava fora do Porto, então você não entrava em conflito com o projeto principal e eu estava bancando uma política que era prioritária para a União (MORAES, 2017).

Classificado por Sandra Kokudai, representante da Fundação Bento Rubião, como um período de “grande avanço” na interlocução dos movimentos sociais com a União, ela destaca que, apesar do diálogo direto com a SPU-RJ, a CDURP surgiu como um parceiro indesejado naquele momento. Para Kokudai, a CDURP não tinha interesse em manter diálogo com os movimentos organizados que lutavam por moradia, mas, em razão da localização de terrenos destinados pela SPU para o Quilombo da Gamboa e Mariana Crioula, os representantes da Prefeitura atuaram em colaboração com os movimentos em alguns momentos. Na época da

⁸¹ Em fevereiro de 2013 assumiu a SPU a geóloga e ex-vereadora de Santos pelo Partido dos Trabalhadores (PT), Cassandra Maroni Nunes. Cassandra permaneceu à frente do órgão até novembro de 2015.

⁸² Em 2008, a Portaria nº388 da SPU declarou vinte e uma áreas, localizadas em diferentes estados, de interesse do serviço público para o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). Dentre essas áreas, três estavam localizadas no Rio de Janeiro: Rua da Gamboa nº357/359, Rua da Gamboa nº373 e Rua da Gamboa nº120/122 – todas na Zona Portuária do município (BRASIL, 2008, p.94).

⁸³ Conforme noticiado pelo Ministério do Planejamento em 2015, o imóvel está localizado na Avenida do Magistério S/N, na Freguesia de Nossa Senhora D'Ajuda, Ilha do Governador (RJ), e possui um total de 10.822,71 metros quadrados, com capacidade para a construção de 140 unidades habitacionais (BRASIL, 2015).

elaboração do Plano de Habitação de Interesse Social do Porto Maravilha, Sandra conta que a Fundação Bento Rubião não foi convidada formalmente a participar das audiências, sendo informada por outras pessoas da ocorrência desses encontros⁸⁴.

No final de 2015 os maiores terrenos da União na área do Porto Maravilha já tinham sido repassados, via contrato de aforamento, para a Prefeitura do Rio de Janeiro. Os remanescentes estavam relacionados, principalmente, aos quatorze imóveis da Companhia Docas que o Decreto Federal de 10 de setembro de 2013 autorizou a desapropriação⁸⁵. Em relação ao plano de HIS do Porto Maravilha, dentre os cinco imóveis da União mapeados pela CDURP para comporem o plano, nenhum deles foi destinado pela SPU-RJ até o momento.

As mudanças no comando da SPU Central e da SPU-RJ sinalizaram, a partir do segundo semestre de 2015, a retomada de uma lógica arrecadatória. Nesse período ocorreu um leilão para a venda de 239 imóveis da União em todo o Brasil, sendo oito localizados no estado do Rio de Janeiro (a maioria na capital). O objetivo era reduzir os gastos com a manutenção desses imóveis, mas também incrementar os cofres do Tesouro Nacional – só no Rio de Janeiro o preço mínimo de venda dos oito imóveis era avaliado em R\$ 54 milhões (AGÊNCIA BRASIL, 2015). No ano seguinte, em abril, mais 138 imóveis foram colocados à venda, totalizando R\$ 1,5 bilhões de previsão de arrecadação. Especificamente na SPU-RJ, a gestão atual claramente tem priorizado a economia com aluguéis na administração pública, destinando, para isso, imóveis da União. Na pesquisa realizada nos extratos de contrato em nome da SPU-RJ publicados no Diário Oficial da União no ano de 2016, consta ao menos trinta registros de cessão de imóveis para entes da administração pública, enquanto que para a destinação com fins socioambientais foram encontrados menos de dez registros (em um total de setenta e um).

Conforme alguns autores neoinstitucionalistas teorizaram, e o estudo de caso demonstrou, a tentativa de mudança não está limitada à ocorrência de choques exógenos e a evolução da própria instituição é capaz de gerar alterações nos mecanismos de reprodução. Essas alterações dependem do cultivo dos mecanismos de uma determinada trajetória, através

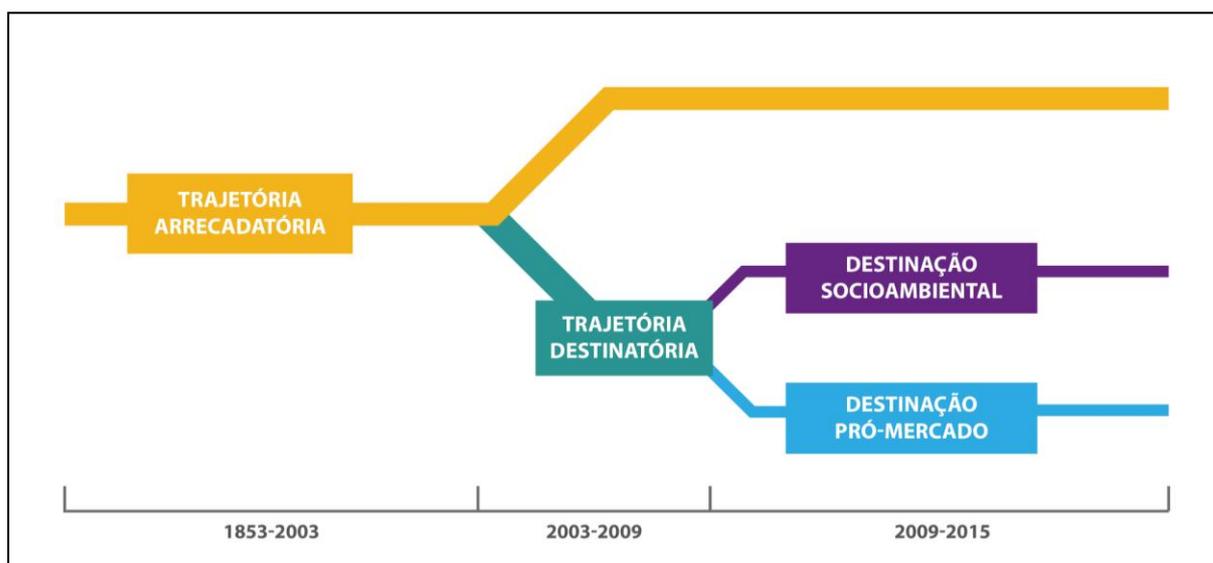
⁸⁴ Em 2011 a Fundação Bento Rubião atuou em parceria com a Secretaria Municipal de Habitação para a elaboração do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social do Rio de Janeiro, sendo que o documento resultante desse trabalho foi entregue à CDURP quando esta começou a elaborar o seu plano de HIS em 2015.

⁸⁵ No primeiro semestre de 2017, doze desses imóveis já tinham sido adquiridos pela CDURP (os outros dois não foram adquiridos por mudanças na destinação dos terrenos no âmbito do projeto).

da mobilização de recursos e ideias pelos atores, na tentativa de subverter o caminho anterior ou pelo menos compatibilizá-lo com a nova trajetória.

Diante do exposto, podemos mapear as seguintes trajetórias para a SPU-RJ:

Figura 5 – Trajetórias institucionais da SPU-RJ no período 1853-2015.



Fonte: Elaboração da autora.

A figura indica que a trajetória originária permanece ativa no órgão, tomando a forma de uma atuação voltada para a demarcação de terras, definição de alíquota e cobrança de taxas em cima do uso do patrimônio. A partir de 2003 há uma bifurcação, devido ao cultivo de uma trajetória destinatória, expressa na nova missão institucional da SPU e caracterizada pela destinação do patrimônio. Conforme destacado pela SPU, é “nas finalidades atribuídas aos imóveis da União que reside o foco principal da mudança de visão em relação à gestão desse patrimônio” (SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO, 2010a, p.11).

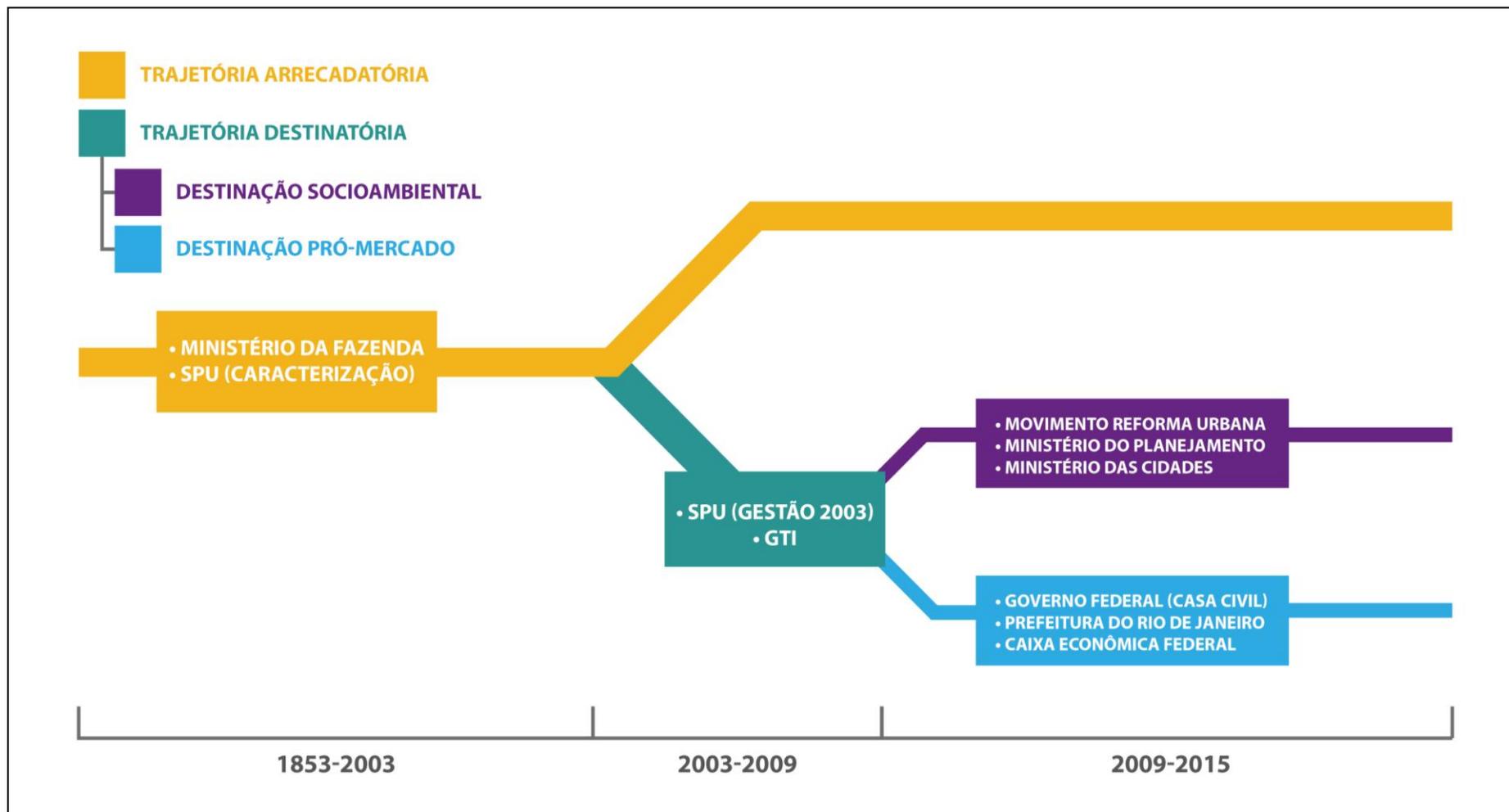
Essa trajetória destinatória, conforme este trabalho evidenciou, dividiu-se em duas a partir de 2009: a socioambiental e a pró-mercado. A primeira está essencialmente relacionada às premissas da reforma urbana, como a função social da propriedade (valor de uso), fomentando ações de regularização fundiária e habitação de interesse social. Na SPU-RJ, destacam-se como associadas a essa função as ações dentro do PMCMV Entidades, assim como o funcionamento do Grupo de Trabalho Estadual (GTE). A segunda função, a pró-mercado, manifestou-se especificamente no projeto do Porto Maravilha. Tal função foi assim

classificada, pois, conforme a narrativa, os terrenos da União na zona portuária serviram de base para a engenharia financeira do projeto, estando sujeitos, para isso, ao mercado imobiliário (valor de troca). A possível subvalorização dos terrenos, o formato dos contratos, a atuação conjunta da SPU-RJ com o poder municipal, a aprovação de leis específicas promulgadas pelo executivo federal, são cultivos que favoreceram ao setor imobiliário e da construção civil com interesses na região, resultando em um contexto onde o uso social do patrimônio público foi preterido.

A análise também permitiu identificar o surgimento de uma função que retoma a trajetória arrecadatória, pois o patrimônio da União volta a servir para fins de incremento do Tesouro e economia dos cofres públicos: sua aplicação tem ocorrido através da alienação para particulares (caso dos leilões) ou para outros entes da administração pública. O governo federal e a SPU também avaliam a possibilidade de autorizar particulares a comprarem o domínio pleno de imóveis localizados em terrenos de Marinha – o que implica em a União deixar de deter os 17% atualmente previstos (NASCIMENTO, 2017).

A fim de evidenciar os atores responsáveis por cultivar cada trajetória aqui identificada (a arrecadatória, a destinatária e, a partir desta, a sua bifurcação entre a destinação socioambiental e a destinação pró-mercado), foi elaborado o esquema a seguir (Figura 6):

Figura 6 – Trajetórias institucionais da SPU-RJ e os atores responsáveis pelo cultivo, no período 1853-2015.



Fonte: Elaboração da autora.

Os principais atores no cultivo da trajetória arrecadatória foram o Ministério da Fazenda e o setor de Caracterização da SPU. O primeiro é assim identificado pela sua própria função (arrecadação), pelo insulamento burocrático de seus técnicos e pela estreita vinculação com a SPU tanto na origem desta quanto nos dias atuais (em razão da questão orçamentária da SPU-RJ). Já o setor de Caracterização é descrito pelos ex-superintendentes como o reduto dos técnicos que pensam os imóveis e terrenos da União enquanto um patrimônio permanente desta e que, portanto, deve ser mantido sob sua posse e servir para auferir lucro, aumentando a arrecadação do órgão e destacando a importância dos profissionais responsáveis pela demarcação e identificação do patrimônio (notadamente os engenheiros).

O resultado dos esforços dos integrantes do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) foi fundamental para inaugurar uma nova trajetória na SPU: a trajetória destinatária. A equipe que assumiu o órgão em 2003 buscou colocar em prática as orientações do GTI através da Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União (PNGPU). Conforme visto, foi na implementação da PNGPU que a destinação socioambiental, expressa também na nova missão institucional, foi aplicada aos imóveis e terrenos da União. Tiveram papel ativo neste momento o Ministério do Planejamento e o Ministério das Cidades (este último especialmente pela influência na gestão participativa inaugurada na SPU pelos Grupos de Trabalho com a sociedade civil organizada). O movimento da reforma urbana também foi fundamental para a promulgação dos artigos da política urbana da CF/88, assim como a aprovação do Estatuto da Cidade – ambos consolidaram a função social aplicada aos imóveis e terrenos, inclusive os da União. Os movimentos sociais e demais organizações voltadas para o direito à moradia também foram relevantes nesse processo ao pressionar o poder público para promover a habitação a partir do seu patrimônio, contribuindo assim para a reprodução social e bem-estar dos cidadãos no espaço urbano.

Por fim, a alta cúpula do governo federal, notadamente a Casa Civil, em conjunto com a Caixa Econômica Federal (CEF) e a Prefeitura do Rio de Janeiro, foram os principais atores responsáveis por cultivar a trajetória observada no projeto do Porto Maravilha: a destinação pró-mercado. A coalizão desses atores resultou no atendimento de interesses que notadamente preferiram a função social do patrimônio da União localizado na zona portuária da cidade. A Prefeitura foi decisiva nessa trajetória ao optar pela Parceria Público-Privada (PPP) com os agentes privados – esses agentes, na figura especialmente das construtoras que participaram do consórcio Porto Novo S.A., usufruíram de diversas vantagens competitivas durante o

processo, assim como tiveram os riscos do projeto minimizados pelos agentes governamentais. Já a CEF, através do FIIPM, garantiu o financiamento do projeto, alicerçado na valorização fundiária dos terrenos públicos da área – apostando no solo enquanto ativo financeiro para remunerar os seus investidores. Além disso, também inaugura um novo padrão de financiamento, a partir dos recursos do FGTS, ao incluir as operações urbanas no seu rol de investimentos. Já o executivo federal, na figura da Casa Civil (na época comandada por Dilma Rousseff), garantiu os instrumentos jurídicos necessários, o apoio político e o seu próprio patrimônio para executar o projeto. Finalmente, os atores privados não se limitam ao setor da construção civil e imobiliário, podendo-se também incluir os agentes financeiros, como bancos e fundos de investimento, que contribuem para a financeirização do espaço urbano via mercado de capitais.

Em seu último Relatório de Gestão, referente ao ano de 2015, a SPU Central destaca seu empenho nos últimos anos em estabelecer “uma nova Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União”, destacando, para isso, os resultados quantitativos e qualitativos das iniciativas de regularização fundiária (rural e urbana) e a participação nos programas Amazônia Legal, Minha Casa Minha Vida e o PAC. Essa ênfase na trajetória de destinação, inclusive na função socioambiental, está extremamente atrelada às demandas políticas do governo federal, deixando pouco espaço para a implementação de diretrizes próprias e conferindo um caráter reativo à gestão do patrimônio da União. As constantes resignificações da instituição e, conseqüentemente, da política pública do patrimônio, sujeita a SPU-RJ a mudanças nas suas regras formais e informais, tornando-a uma arena onde os atores internos, mas também os externos, tentam combinar e cultivar suas lógicas de atuação com o ambiente institucional.

CONCLUSÃO

O período da redemocratização, a partir de 1985, incentivou a mobilização de diversos segmentos da sociedade civil em torno dos direitos sociais, incluindo o acesso à moradia. A associação dessas forças sociais foi responsável pelo processo gradual de mudança nas instituições públicas, pressionando os agentes governamentais a atenderem a demanda por mais participação e controle social no âmbito das políticas públicas. Nesse sentido, a política urbana possui uma trajetória bastante relevante para ilustrar como ocorreu esse processo e quais resultados provocou.

Nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 se encontram as diretrizes gerais da política urbana onde se destaca a observação do cumprimento da função social da propriedade e da cidade. A regulamentação desses artigos foi objeto de reivindicação durante a década de 1990 por grupos mobilizados em torno do conceito de reforma urbana: uma nova concepção de cidade enquanto locus da gestão democrática e participativa dos espaços urbanos. A promulgação do Estatuto da Cidade em 2001 reforçou a inserção desses conceitos através de instrumentos jurídicos que possibilitaram a implementação da função social. No entanto, a aplicação dessa função aos imóveis e terrenos públicos implicou na construção de uma trajetória própria dentro da Secretaria do Patrimônio da União (SPU).

A nova gestão que assumiu a SPU em 2003 definiu uma nova missão institucional e uma nova política para a gestão do patrimônio, buscando alterar a trajetória, originada em 1853, baseada em auferir lucro a partir da utilização dos imóveis e terrenos da União. Essa função arrecadatória foi mantida na SPU, mas os novos gestores tentaram compatibilizá-la com a destinação do patrimônio para o cumprimento da função socioambiental e apoio aos programas estratégicos nacionais. A inserção dessa nova trajetória dentro do órgão sinalizou uma mudança institucional (ainda que limitada), caracterizada enquanto um processo social cujas dinâmicas e resultados influenciam diretamente as políticas públicas.

Conforme a literatura neoinstitucionalista mostrou, a dinâmica dos retornos crescentes também pode ser utilizada para explicar os processos de mudança institucional. A mudança não se limita à ocorrência de choques externos, pois a evolução da própria instituição é capaz gerar alterações nos mecanismos de reprodução: os atores internos podem cultivar os mecanismos de uma determinada trajetória até torná-los fortes o suficiente para que subvertam o caminho anterior. No caso da SPU, o cultivo a partir de 2003 resultou em uma

trajetória voltada para a destinação do patrimônio. No entanto, já no seu anúncio foi destacada a manutenção da lógica arrecadatória do órgão, ocorrendo o que Deeg (2005) chamou de bifurcação.

Essa mudança limitada também envolveu as unidades estaduais da SPU e, nesse sentido, elegemos a Superintendência do Patrimônio da União no Rio de Janeiro (SPU-RJ) como objeto de análise. A partir desse objeto, o estudo de caso da Operação Urbana do Porto Maravilha foi utilizado para analisar o cultivo e a implementação das trajetórias pela SPU-RJ. A quantidade de terrenos federais na área, o impacto para a cidade e a projeção da transformação urbana do projeto contribuíram para que pudéssemos elucidar esse processo social no âmbito local.

A iniciativa do poder público municipal em requalificar a zona portuária da cidade do Rio de Janeiro envolveu uma área de cinco milhões de metros quadrados, sendo a União detentora de 63% desse total e, portanto, um ator estratégico para o projeto. Dentre as diversas propostas, o seu papel sofreu alterações: em um contexto mais recente, o governo federal deixou de promover a habitação, inclusive de interesse social, para cultivar uma trajetória voltada à valorização da terra a partir do seu patrimônio. No formato final da Operação Urbana do Porto Maravilha, lançado em 2009, coube à SPU-RJ regularizar os terrenos federais circunscritos na área e disponibilizá-los para a Prefeitura – que posteriormente os integraliza no FIIRP administrado pela CDURP. Uma vez nesse fundo a CEF, enquanto representante do FGTS e detentora da totalidade dos CEPACs, tinha preferência na compra desses terrenos (vendidos pelo mesmo preço que foram adquiridos junto à SPU).

A análise documental e as entrevistas revelaram que o contexto político, enquanto variável capaz de promover a mudança, resultou em um formato de cultivo, a coalizão, capaz de resignificar a trajetória destinatária e gerar uma nova bifurcação a partir de 2009. A destinação deixou de atender à função socioambiental e incorporou uma lógica chamada aqui de pró-mercado: os terrenos públicos federais na zona portuária serviram de base para a engenharia financeira do projeto, estando sujeitos, para isso, ao mercado imobiliário/financeiro. A possível subvalorização, decorrente das avaliações econômicas realizadas pela própria CEF e parte interessada na compra dos terrenos, além do formato dos contratos, onde ao menos R\$ 240.508 milhões ficaram atrelados à realização de obras pela Prefeitura/CDURP, favorecem o uso da terra pública enquanto valor de troca, resultando em um contexto onde a destinação socioambiental foi preterida.

A partir de 2015 também é possível identificar uma atuação da SPU-RJ sujeita aos imperativos fiscais, baseada na prioridade de gerar economia para os cofres públicos e auferir lucro com a alienação dos imóveis. Essa lógica, que está em estreita ligação com a trajetória arrecadatória, surge em um contexto de crise econômica, onde a geração de receitas a partir dos imóveis faz parte do discurso do ajuste fiscal. Nesse sentido, a SPU-RJ tem se empenhado em destinar imóveis e terrenos para outros entes da administração pública, de modo a racionar os gastos com aluguéis e obras, assim como para os leilões, de modo que possam vendidos para particulares.

De forma geral, o projeto do Porto Maravilha foi colocado em prática em razão do papel do Estado: este foi o grande indutor do processo. A atuação da CEF, responsável por rentabilizar o FGTS (através do FIIPM) e promover o desenvolvimento imobiliário da região, destaca a sua aproximação com o processo de financeirização, transformando o investimento imobiliário em investimento financeiro. Em conjunto com as estratégias do governo federal no período, que contribuíram para fortalecer os atores privados e seus interesses financeiros (construtoras, incorporadoras, agentes imobiliários, fundos de investimentos e bancos), o resultado foi um processo insulado e complexo, implicando em pouca participação, transparência e controle social.

As alterações na trajetória destinatária da SPU-RJ indicam que apesar do intenso cultivo para estabelecê-la, seu significado tem sido objeto de conflito. A forte centralização e vinculação aos interesses do governo federal resultam em lógicas de operação que, ainda que não sejam totalmente incompatíveis, acabam entrando em disputa em determinados momentos, fomentando a constante formação de arenas onde os atores internos e externos tentam combinar e cultivar as lógicas as quais se filiam. As possíveis contradições dessas alterações e significados podem ser explicadas em termos dos conflitos (e suas dimensões) preconizados pela teoria crítica urbana: as leis, regras e normas são utilizadas para legitimar ou deslegitimar as práticas sociais. Nesse sentido, o patrimônio da União foi utilizado em certos momentos como valor de uso e em outros como valor de troca: enquanto a destinação socioambiental estaria relacionada com o primeiro, a destinação pró-mercado e a arrecadatória se referem ao segundo.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL. União vai vender imóveis no Rio avaliados em R\$ 54 milhões. **EBC**, Brasília, 27 ago. 2015. Disponível em: <<http://www.ebc.com.br/2015/08/uniao-vai-vender-imoveis-no-rio-avaliados-em-r-54-milhoes>>. Acesso em: 17 fev. 2017.

ALFONSIN, Betânia. Instrumentos e experiências de regularização fundiária em áreas urbanas ocupadas. In: Encontro Nacional da ANPUR, 7, 1997, Recife. **Anais do VII Encontro Nacional da ANPUR**, v. 3, p.1571-1585, 1997.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO (ANASP). Greve na Secretaria do Patrimônio da União. **ANASP**, Brasília, 2010. Disponível em: <<https://anasp.wordpress.com/>>. Acesso em: 10 jan. 2016.

ARTHUR, W. Brian. **Increasing returns and path dependence in the economy**. USA: University of Michigan Press, 1994.

BELISÁRIO, Adriana. Engenharia financeira subvalorizou terrenos públicos no Porto Maravilha. **Agência Pública**, Rio de Janeiro, 09 ago. 2016. Disponível em: <<http://apublica.org/2016/08/engenharia-financeira-subvalorizou-terrenos-publicos-no-porto-maravilha/>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

BONDUKI, Nabil. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**, v. 1, p. 70-104, 2008.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Palácio do Planalto, Brasília, DF, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 12 jan. 2016.

_____. Decreto nº 96.911 de 3 de outubro de 1988. Dispõe sobre a estrutura básica do Ministério da Fazenda e dá outras providências. Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D96911.htm>. Acesso em: 12 jan. 2016.

_____. Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000. Altera a redação do artigo 6º da Constituição Federal. Palácio do Planalto, Brasília, DF, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc26.htm>. Acesso em: 12 jan. 2016.

_____. Gestão do patrimônio da União é primordial para o sucesso dos programas sociais. Portal Brasil, Brasília, 23 jan. 2014. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/governo/2014/01/secretaria-do-patrimonio-da-uniao-apresenta-seus-resultados>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

_____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Palácio do Planalto, Brasília, DF, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 12 jan. 2016.

_____. Medida Provisória nº 1.799-1, de 21 de janeiro de 1999. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Palácio do Planalto, Brasília, DF, 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/1799-1.htm>. Acesso em: 12 jan. 2016.

_____. Portaria nº 388, de 21 de outubro de 2008. **Diário Oficial da União**, p. 94, 2008. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/diarios/871784/pg-94-secao-1-diario-oficial-da-uniao-dou-de-22-10-2008>>. Acesso em: 15 jan. 2017.

BRENNER, Neil. O que é a teoria crítica urbana?. **Revista eletrônica E-metrópolis**, Rio de Janeiro, ano 1, v. 1, n. 3, 2010.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. Minha Casa Minha Vida – Entidades. Caixa Econômica Federal, 2017. Disponível em: <http://www1.caixa.gov.br/gov/gov_social/municipal/programas_habitacao/entidades/entidades.asp>. Acesso em: 15 jan. 2017.

CARDOSO, Isabel C. O papel da Operação Urbana Consorciada do Porto do Rio de Janeiro na estruturação do espaço urbano: uma “máquina de crescimento urbano”. **O Social em Questão**, v. 16, n. 29, p. 69-100, 2013. Disponível em: <<http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/4artigo29.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2017.

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO (CDEIC). Discussão sobre obras de revitalização da região portuária da cidade do Rio de Janeiro, em face da implantação do projeto do Porto Maravilha. **Câmara dos Deputados**, Brasília, 31 ago. 2011. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdeic/apresentacoes-e-arquivos-audiencias-e-seminarios/notas-taquigraficas-cdeic-2013/rio-de-janeiro-porto-maravilha/view>>. Acesso em: 15 jan. 2017.

COMITÊ POPULAR DA COPA. Megaeventos e Violações dos Direitos Humanos no Rio de Janeiro. **Dossiê do Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <https://comitepopulario.files.wordpress.com/2013/05/dossie_comitepopularcoparj_2013.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2017.

COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO DA REGIÃO DO PORTO (CDURP). **Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV)**: Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio. Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <<http://p-web01.mp.rj.gov.br/Arquivos/RAP/EIV.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2017.

_____. **Plano de Habitação de Interesse Social do Porto Maravilha**. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <http://portomaravilha.com.br/habilitacao_social>. Acesso em: 15 fev. 2017.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

CROUCH, Colin. **Capitalist diversity and change: Recombinant governance and institutional entrepreneurs**. Oxford: Oxford University Press, 2005.

CROUCH, Colin; FARRELL, Henry. Breaking the path of institutional development? Alternatives to the new determinism. **Rationality and Society**, v. 16, n. 1, p. 5-43, 2004.

DATAFOLHA. Aprovação a Lula atinge 72%, a maior desde o início de seu governo. **Datafolha Instituto de Pesquisa**, São Paulo, 21 dez. 2009. Disponível em: <<http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2009/12/1222228-aprovacao-a-lula-atinge-72-a-maior-desde-o-inicio-de-seu-governo.shtml>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

DI PIETRO, Maria S. Z. Função social da propriedade pública. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, v. 6, 2006. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/rede-6-abril-2006-maria%20sylvia.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2016.

DINIZ, Eli. Globalização, elites empresariais e democracia no Brasil dos anos 90. **Ensaio FEE**, v. 20, n. 1, p. 155-178, 1999.

_____. Globalização, reforma do Estado e teoria democrática contemporânea. **São Paulo em perspectiva**, v. 15, n. 4, p. 13-22, 2001.

DEEG, Richard. Change from within: German and Italian finance in the 1990s. In: STREEK, W.; THELEN, K. **Beyond continuity: institutional change in advanced political economies**. Oxford: Oxford University Press, 2005.

DUMONT, Tiago V. R. Uma Análise da Política Urbana e Habitacional no Brasil – A construção de uma ilusão. *Áskesis*, v. 3, n. 1, p. 23, 2014. Disponível em: <https://revistaaskesis.files.wordpress.com/2014/07/03_dossie_askesis2014_tiadumont.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2016.

ESTEVES, Marina. **Entrevista concedida a Tuanni Rachel Borba**. Rio de Janeiro, 21 mar. 2017.

EVANS, Peter B. **Embedded Autonomy**. Princeton: Princeton University Press, 1995.

EVANS, Peter B.; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. **Bringing the state back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

FALLETI, Tulia. Infiltrating the State: The Evolution of Healthcare Reforms in Brazil, 1964-1988. In: MAHONEY, James; THELEN, Kathleen (Ed.). **Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

FIANI, Ronaldo. Arranjos institucionais e desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila e PIRES, Roberto Rocha C. (ed.). **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/capacidades_estatais_e_democracia_web.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2017.

FGV DAPP. **O Rio em perspectiva: um diagnóstico de escolhas públicas**. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <<http://dapp.fgv.br/wp-content/uploads/2017/04/O-Rio-em-perspectiva-2.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2017.

G1. Eduardo Paes é eleito prefeito do Rio de Janeiro. **Globo**, São Paulo, 26 out. 2008. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Eleicoes2008/0,,MUL832458-15693,00-EDUARDO+PAES+E+ELEITO+PREFEITO+DO+RIO+DE+JANEIRO.html>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

GAITÁN, Flavio; BOSCHI, Renato Raul. Estado, atores predominantes e coalizões para o desenvolvimento: Brasil e Argentina em perspectiva comparada. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; BOSCHI, Renato Raul. **Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: IPEA, 2016. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6057>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

GIL, Antonio C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2002.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; BOSCHI, Renato Raul. **Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: IPEA, 2016. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6057>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

GUIMARÃES, Claudioney da S.; SCHWEICKARDT, Kátia H. S. C. Campesinato na várzea e uma nova política agrária. In: Encontro Nacional da ANPPAS, 6, 2012, Belém. **Anais do VI Encontro Nacional da ANPPAS**, 2012. Disponível em: <<http://www.anppas.org.br/encontro6/anais/ARQUIVOS/GT18-610-630-20120630135225.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2016

GUSSO, Ramon J. et al. **Movimentos sociais no Brasil contemporâneo: o Fórum Nacional de Reforma Urbana**. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política). Centro de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Santa Catarina, Santa Catarina, 2012. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/100526>>. Acesso em: 10 jan. 2016.

HALL, Peter A.; SOSKICE, David (Ed.). **Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage**. Oxford: Oxford University Press, 2001.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. The three versions of neo-institutionalism. **Lua Nova**, n. 58, p. 193-223, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n58/a10n58.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Brasileiro de 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. Disponível em: <<http://censo2010.ibge.gov.br/resultados.html>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

INSTITUTO PÓLIS. **Subsídios para a implementação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social**. Instituto Pólis, 2007. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/955/955.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2016.

JACKSON, Gregory; DEEG, Richard. The long-term trajectories of institutional change in European capitalism. **Journal of European Public Policy**, v. 19, n. 8, p. 1109-1125, 2012.

KOKUDAI, Sandra. **Entrevista concedida a Tuanni Rachel Borba**. Rio de Janeiro, 17 mar. 2017.

LASSWELL, Harold D. The policy orientation. In: LERNER, David, LASSWELL, Harold. **D. The policy sciences: recent developments in scope and method**. Stanford: Stanford University Press, 1951.

LEAL, Suely Ribeiro; BORGES, Jennifer dos Santos. Mudanças paradigmáticas, entre a formulação e a implementação. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 14, n. 1, 2012. Disponível em: < <http://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/1903/1866>. Acesso em: 10 jan. 2016.

LOUREIRO, Maria Rita, ABRUCIO, Fernando Luiz e ROSA, Carlos Alberto. Radiografia da alta burocracia federal brasileira: o caso do Ministério da Fazenda. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 49, 4, 1998. Disponível em: <[http://bresserpereira.org.br/Documents/MARE/Terceiros-Papers/98-Loureiroeoutros49\(4\).pdf](http://bresserpereira.org.br/Documents/MARE/Terceiros-Papers/98-Loureiroeoutros49(4).pdf)>. Acesso em: 15 jan. 2016.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen (Ed.). **Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

MENICUCCI, Telma M. G. Ruptura e continuidade: a dinâmica entre processos decisórios, arranjos institucionais e contexto político – o caso da política de saúde. **Locus-Revista de História**, v. 15, n. 2, 2010.

MINAYO, Maria Cecília de Souza et al. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Editora Vozes, 2016.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Reabilitação de centros urbanos**. Brasília: 2005. Disponível em: <http://bibspi.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/289/Reabilitacao_Centros_SNPU_2006.pdf?sequence=1>. Acesso em: 25 jan. 2017.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. SPU destina terreno ao ‘Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades’ no Rio de Janeiro. **Ministério do Planejamento**, Brasília, 04 ago. 2015. Disponível em: < <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/patrimonio-da-uniao/noticias/spu-destina-terreno-ao-2018programa-minha-casa-minha-vida-2013-entidades2019-no-rio-de-janeiro>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

MIRANDA FILHO, Armando. Existe solução justa para o caso do Jardim Botânico do Rio de Janeiro?. **Revista Direito GV**, v. 8, n. 2, p. 485, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1808-24322012000200005&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 15 jun. 2016.

MONTEIRO, Cristiano. **A dinâmica política das reformas para o mercado na aviação comercial brasileira (1990-2002)**. Tese (Doutorado em Sociologia). Instituto de Filosofia e Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.

MORAES, Eduardo de. **Entrevista concedida a Tuanni Rachel Borba**. Rio de Janeiro, 18 jan. 2017.

MOTA, Maria S. Regularização Fundiária e Patrimônio da União na Zona Oeste do Município do Rio de Janeiro. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 24, 2007, São Leopoldo. **Anais da ANPUH**, 2007. Disponível em: <<http://anais.anpuh.org/wp-content/uploads/mp/pdf/ANPUH.S24.0365.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2016.

MOTTA, Luana D. A questão da habitação no Brasil: políticas públicas, conflitos urbanos e o direito à cidade. **Mapa dos Conflitos Ambientais de Minas Gerais**, 2011. Disponível em: <http://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/wp-content/uploads/2014/04/TAMC-MOTTA_Luana_-_A_questao_da_habitacao_no_Brasil.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2016.

NASCIMENTO, Bárbara. Dono de imóvel com foro poderá comprar a fatia da União. **O Globo**, Brasília, 20 de mar. 2017. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/dono-de-imovel-com-foro-podera-comprar-fatia-da-uniao-21085230>>. Acesso em: 30 mar. 2017.

NORTH, Douglass C. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

NUNES, Edson O. **A gramática política do Brasil: Clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático**. 4. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

PEREIRA, Alvaro L. S. **Intervenções em centros urbanos e conflitos distributivos: modelos regulatórios, circuitos de valorização e estratégias discursivas**. Tese (Doutorado em Direito). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

PIERSON, Paul. Increasing returns, path dependence, and the study of politics. **American Political Science Review**, v. 94, n. 02, p. 251-267, 2000.

_____. When effect becomes cause: Policy feedback and political change. **World politics**, v. 45, n. 04, p. 595-628, 1993.

PORTO MARAVILHA. CEPAC, que negócio é esse?. Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro (CDURP), 2017. Disponível em: <http://portomaravilha.com.br/cepac_entenda>. Acesso em: 10 jan. 2017.

_____. Entenda o negócio. Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro (CDURP), 2013. Disponível em: <<http://www.portomaravilha.com.br/noticiasdetalhe/3981>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

_____. Quem Somos. Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro (CDURP), 2017. Disponível em: <<http://portomaravilha.com.br/quemsomos>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

RESCHKE, Alexandra. **O Estatuto da Cidade e o papel do patrimônio da união na democratização do acesso a terra e na democratização do estado**. Monografia (Especialização em Democracia Representativa, República e Movimentos Sociais). Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, Minas Gerais, 2010. Disponível em: <<http://www.secretariadegoverno.gov.br/arquivos/monografias/Alexandra%20Reschke.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2016.

_____. Nossa Várzea: cidadania e sustentabilidade na Amazônia brasileira. 12º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 2008. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/259/Nossa%20V%C3%A1rzea.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 20 jun. 2016.

RIO DE JANEIRO. Grupo Especial de Trabalho criado pelos Decretos nº 26.886/2006 e nº 27.665/2007, Relatório Final – GT Portuária. **Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro**, p. 60, 2008. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/diarios/85519344/dom-rj-normal-02-01-2008-pg-60>>. Acesso em: 15 jan. 2017.

RODRIGUES, Arlete M. Estatuto da Cidade: função social da cidade e da propriedade. Alguns aspectos sobre população urbana e espaço. **Cadernos Metrôpole**, n. 12, 2004. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/8807/6528>>. Acesso em: 10 jan. 2016.

ROLNIK, Raquel. Democracia no fim da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil. **Estudos Urbanos e Regionais**, v. 11, n. 2, p. 31, 2009. Disponível em: <<http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/2194063PB.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2016.

_____. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. 1. ed. São Paulo: Editora Boitempo, 2015.

SANTOS, Helio Alexandre dos. **Entrevista concedida a Tuanni Rachel Borba**. Rio de Janeiro, 22 fev. 2017.

SANTOS JUNIOR, Orlando A. dos. A produção capitalista do espaço, os conflitos urbanos e o direito à cidade. In: SANTOS JUNIOR, Orlando A. dos; CHRISTOVÃO, Ana Carolina; NOVAES, Patrícia (orgs). **Políticas públicas e direito à cidade: programa interdisciplinar**

de formação de agentes sociais e conselheiros municipais. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles: IPPUR/UFRJ, 2011. Disponível em: <http://observatoriodasmetrolopes.net/download/miolo_livro_curso_baixada.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2017.

SANTOS JUNIOR, Orlando A. dos; SILVA, Renata H. da; SANT'ANA, Marcel C. Introdução. In: SANTOS JUNIOR, Orlando A. dos; 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. Disponível em: http://www.observatoriodasmetrolopes.net/images/abook_file/plano_diretor.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2016.

SARUE, Betina. **Grandes projetos urbanos e a governança de metrôpoles: o caso do Porto Maravilha do Rio de Janeiro.** Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-11012016-145212/pt-br.php>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

_____. Os capitais urbanos do Porto Maravilha. **Dossiê Capitais do Urbano**, Novos Estudos. CEBRAP, São Paulo, v. 35.02, p. 79-97, 2016. Disponível em: <http://novos estudos.uol.com.br/v1/files/uploads/contents/content_1637/file_1637.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2017

SAULE JR., Nelson; UZZO, Karina. A trajetória da reforma urbana no Brasil. **Cidades para tod@s**, Experiências Marco Legal, 2009. Disponível em: <<http://www.redbcm.com.br/arquivos/bibliografia/a%20trajectoria%20n%20saule%20k%20uzzo.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2016.

SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO. Balanço de Gestão 2003-2010. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2010a. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/patrimonio-da-uniao/politica-nacional-de-gestao-do-patrimonio-da-uniao/relatorios-de-gestao/balanco_de_gestao_spu_2003-2010.pdf/view>. Acesso em: 12 jan. 2016.

_____. Orientações para a destinação do Patrimônio da União. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2010b. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/patrimonio-da-uniao/legislacao/cartilha-memo-90-destinacao-orientacoes-para-a-destinacao-do-patrimonio-da-uniao.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2016.

_____. Relatório de Gestão do Exercício 2015. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2015. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/patrimonio-da->

[uniao/politica-nacional-de-gestao-do-patrimonio-da-uniao/relatorios-de-gestao](#)>. Acesso em: 12 jan. 2017.

SILVA, Alberto da. **Entrevista concedida a Tuanni Rachel Borba**. Rio de Janeiro, 23 fev. 2017.

SILVA, Mayara R. **Projeto “Porto Maravilha” e a transformação espacial da Zona Portuária do Rio de Janeiro**. Departamento de Geografia e Meio Ambiente, PUC-Rio, 2014. Disponível em: http://www.puc-rio.br/pibic/relatorio_resumo2014/relatorios_pdf/ccs/GEO/GEO-Mayara%20Rangel%20Silva.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2017.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

THELEN, Kathleen. Historical Institutionalism in Comparative Politics. **Annual Review of Political Science**, 2:369-404, 1999.

THÉRET, Bruno. As instituições entre as estruturas e as ações. **Lua nova**, n. 58, p. 225-254, 2003.

VALADARES, Alexandre A. Terra legal e Nossa Várzea: duas concepções diversas de políticas de regularização fundiária e acesso a terra. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental IPEA**, n. 8, 2013. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5587/1/BRU_n08_terra.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2017.

WERNECK, Mariana G. S. **Porto Maravilha: agentes, coalizões de poder e neoliberalização no Rio de Janeiro**. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional). Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

WORLD WIDE FOUND FOR NATURE BRASIL. Grilagem na Amazônia. **WWF-Brasil**, 2017. Disponível em: http://www.wwf.org.br/natureza_brasileira/areas_prioritarias/amazonia1/ameacas_riscos_amazonia/desmatamento_na_amazonia/grilagem_na_amazonia/>. Acesso em: 20 jan. 2017.