

## PATRIMÔNIO IMOBILIÁRIO PÚBLICO: Gestão x Conservação

MARIA DO CARMO DE ALBUQUERQUE BRAGA<sup>1</sup>

### Resumo:

Nos anos 1980, o patrimônio imobiliário das diferentes esferas de governo, bem público por excelência, surgiu como opção de desoneração de gastos públicos, além de excelente potencial de negócio. Isso induziu à análise da relação entre tais processos e a conservação desses bens, tombados ou não, tendo como hipótese que o referido processo influencia na conservação do patrimônio imobiliário gerando consequências na sua caracterização, segundo a teoria e a legislação relativas ao patrimônio público. Para verificação dessa hipótese, aponta-se exemplos de transação de patrimônio imobiliário público pertencentes aos três níveis de poder, além da teoria acadêmica e legal que disciplinam a gestão desses bens. O caso mais representativo é a negociação do bem pertencente à antiga RFFSA, situado no Cais Estelita, sua destinação e uso posteriores, gerando protestos pela sociedade, encabeçado pelo movimento "Ocupe Estelita". Ao final, aponta-se a necessidade de atualização da legislação relativa ao patrimônio imobiliário público, de forma a apoiar a conservação da cultura e história locais, tendo como vetor a gestão.

**Palavras-chaves:** Patrimônio Imobiliário; Gestão; Conservação.

### Abstract:

In the 1980's public assets belonging to different levels of Government became an evident option for reducing public spending besides proving it to hold excellent business potentials. Such evidence led to a further analysis in the relation between this process and the preservation of assets whether they are listed for preservation or not, bearing as a hypothesis the fact that such a process influences the conservation of assets bringing consequences to its characteristics in accordance with the corresponding theory and legislation. To prove this hypothesis, examples of transactions that took place in the three levels of Government, the Judiciary, the Legislative and the Executive Power, are shown besides academic theories and the legislation that rules the matter. The most representative case being the business negotiation that took place between the former RFFSA, located at the Cais Estelita, involving its destination and later use, which generated fierce protests in society which were led by the movement "Ocupe Estelita". At the end it is made clear the need for an update of the legislation in order to support the conservation of local History and Culture by means of a competent management.

**Keywords:** Public assets; Management; Conservation.

---

<sup>1</sup> Professora Adjunta da Universidade Federal Rural de Pernambuco, Unidade Acadêmica de Garanhuns. Doutora em Desenvolvimento Urbano – UFPE (2006). Email: mariabraga77@gmail.com. HumanÆ. Questões controversas do mundo contemporâneo, v. 9, n. 2 - (Ano, 2015) ISSN: 1517-7606

## Introdução

Em finais dos anos 1980, o Estado brasileiro deu início a grandes mudanças cujo objetivo era o de enfrentar a crise econômico-financeira do país, bem como sua inserção competitiva no mercado mundial. A partir de então, começou um processo de desregulamentação, o qual promoveu a abertura nos diversos setores da economia e, no interior do Estado, processou-se uma série de redefinições, dentre elas a reforma patrimonial, evidenciando o patrimônio imobiliário como alternativa de desoneração de gastos públicos e como um excelente potencial de negócios.

Esse fato induziu à análise das características do processo de gestão do patrimônio imobiliário estatal, partindo da seguinte hipótese: o processo de gestão desse patrimônio, bem público por excelência, tem implicações no processo de conservação dos bens patrimoniais, uma vez que a retenção de uma parte desse bem e a exoneração da outra têm consequências para caracterização e descaracterização desses bens.

Para comprovar essa hipótese, lançou-se mão de ações de gestão em relação ao bem patrimonial público, tombado ou não, em épocas diferentes, denotando uma falta de compromisso do poder público em relação a sua obrigação legal em garantir a salvaguarda do bem patrimonial para as gerações atuais e futuras.

Com tal propósito, o trabalho foi estruturado em quatro partes. Na primeira, abordam-se os conceitos de patrimônio imobiliário público e de gestão. Na segunda, apresentam-se as principais propostas teóricas e conceituais clássicas e atuais acerca da conservação de um bem patrimonial e as legislações que dão suporte a tais propostas. Na terceira, analisa-se como o poder público foi alienando parte de seu patrimônio, tornando-se um dos importantes agentes de descaracterização do patrimônio imobiliário tombado ou não, por meio de exemplos de descaracterização de bens patrimoniais público. Na quarta, aponta-se para a necessidade de atualização da legislação relativa ao patrimônio imobiliário público, de forma a conservar a cultura local.

## **1. O patrimônio imobiliário público e sua gestão**

O patrimônio imobiliário público faz parte de um conceito maior, o de bem público. O novo Código Civil Brasileiro, no seu Art. 98, estabelece como sendo “(...) públicos os bens do domínio nacional, pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem”. Convém ressaltar que, até então, as definições constantes na legislação brasileira não forneciam uma clara idéia de seu significado, uma vez que se reportavam exclusivamente à natureza jurídica das pessoas às quais tais bens pertencem. No entanto, com a promulgação do Novo Código Civil, observa-se uma sutil mudança no conceito (BRAGA, 2000; 2006; 2009).

As dúvidas pairavam em relação aos bens pertencentes às sociedades de economia mista e às empresas públicas. Porém, ao declarar que só são bens públicos os que pertencem às pessoas de personalidade jurídica de direito público interno, o Novo Código Civil excluiu a ambas. Nenhuma delas faz parte da administração direta do Estado, mas da indireta, cuja personalidade jurídica é também pública, porém de direito privado, sujeita, portanto, às diferentes regras do direito público, em que o bem passa a não mais gozar dos privilégios inerentes aos bens públicos, como inalienabilidade, imprescritibilidade e impenhorabilidade.

Contudo, enfatiza-se a confusão originada entre dois outros conceitos: o de propriedade, entendido como ter, e o de patrimônio, como ser. Ambos se relacionam com o conceito de bem público, gerando problemas tanto em sua definição como em sua gestão, o que significa que, sendo o patrimônio imobiliário estatal propriedade de todos, é também portador de valores em suas múltiplas dimensões: econômica, política, social, cultural.

Sendo o Estado o ator social responsável pela sua salvaguarda, parte importante desse patrimônio é imprescindível para o funcionamento da máquina administrativa. Afinal, é no interior de edificações públicas que o Estado presta diversos serviços à comunidade. Mas, como se verá adiante, uma parte dos bens vem sendo alienada e, em consequência, sofre descaracterização, seja esse bem tombado ou não. O

pressuposto, por se tratar de um bem público, é que sua alienação responda aos interesses da maioria da sociedade.

É verdade que o Estado realiza a gestão de seus bens por meio de legislação específica. Mas, os dispositivos legais, tais como são formulados, são suficientes para que a alienação desse bem público ocorra de acordo com o interesse da maioria? Convém esclarecer que o bem público se destina ao uso comum do povo ou ao uso especial, existindo ainda os bens dominiais, que não têm destinação, e que por isso são ditos disponíveis. Para sua gestão, o Estado dispõe de três formas distintas: utilização, alienação e aquisição.

A utilização evidencia-se, pela necessidade que tem a administração de manter ou dar usos aos seus bens, destinando-os aos diversos órgãos que compõem o poder, a outras esferas de poder, ou, ainda, à iniciativa privada, com vista ao bem-estar social. A alienação e a aquisição estão vinculadas à própria dinâmica do patrimônio público que sofre, constantemente, acréscimos ou decréscimos em seu ativo imobiliário. Em todos esses casos, a administração deve seguir procedimentos legais preestabelecidos. A alienação decorre da necessidade de a administração se desfazer de alguns de seus bens, o que se pode dar por meio de venda, permuta, doação, dação em pagamento, investidura, legitimação de posse ou concessão de domínio. A aquisição se dá pela necessidade óbvia de expansão das atividades do próprio Estado que não pode prescindir de adquirir bens imobiliários para a instalação de suas atividades. As formas utilizadas são basicamente as mesmas da alienação, ou seja, deve ser realizada mediante permuta, doação, dação em pagamento, ou a forma drástica da desapropriação ou adjudicação em execução de sentença, ou, ainda, a compra.

O Direito de Propriedade e todas as suas derivações legais contidas na Constituição e no Código Civil são referências para a realização de transações patrimoniais que, normalmente, ocorrem entre esferas de poder ou entre essas e a iniciativa privada. Em um processo de alienação de patrimônio estatal, é importante observar a natureza da vinculação do bem, se à administração direta ou à indireta. Para cada caso, há uma forma diferente de atuação, porém, quando vinculado à administração

direta, o processo é bem mais burocrático em virtude, não só das amarras instituídas pelo governo mas também pelas exigências jurídicas.

Vale salientar que, embora exista uma legislação específica para a gestão do bem público de forma geral, ela não ocorre de maneira homogênea nos diferentes níveis de poder, especialmente no que concerne à intervenção na propriedade e à atuação nos domínios econômicos. Assim, cabe à União a principal tarefa de legislar a esse respeito, ficando-lhe a responsabilidade de tomar medidas de policiamento administrativo –condicionamento do uso da propriedade ao bem-estar social e de ordenamento das atividades econômicas –nos estados e municípios, nos limites das normas instituídas. Em cada nível de poder há um órgão responsável pela gestão do bem público, porém, cada um deles vincula-se a uma área diferente de atuação. A gestão do patrimônio da União é de responsabilidade da SPU (Secretaria do Patrimônio da União), órgão hoje vinculado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e se realiza de forma descentralizada, por meio de suas 22 GRPU (Gerências Regionais do Patrimônio da União), distribuídas nos estados da federação. Cabe salientar que, a partir dos anos 1970, como se verá mais adiante, leis específicas passam a conferir privilégios às instituições militares no que se refere à gestão dos seus bens imóveis, muito embora os trâmites legais permaneçam sob a responsabilidade das GRPU. Além disso, é importante notar que o IPHAN é o órgão federal responsável pela conservação, manutenção dos bens patrimoniais a serem tombados em favor da cultura, especialmente no sentido de possibilitar que as gerações futuras possam usufruir desses bens.

Mas, qualquer que seja o nível da legislação, o patrimônio imobiliário público só pode ser alienado mediante autorização do poder legislativo (Câmara dos Deputados, Assembléia Legislativa ou Câmara dos Vereadores). Isso levaria a pressupor que a sua alienação ocorre a partir do interesse da maioria. Mas, como se verá adiante, não é o que acontece.

## **2. Restauração, preservação e conservação do patrimônio. Considerações acerca das principais teorias e conceitos.**

A restauração, a preservação e a conservação de um bem patrimonial, segundo Choay (2001), teve no século XIX importante consideração: as antiguidades, ou seja, o monumento histórico entra em sua fase de consagração, cujo término pode ser fixado em 1964, tendo como marco simbólico a Carta de Veneza.

No processo, salienta-se o termo contraste enquanto palavra-chave, significando o mundo em processo de industrialização X integração do edifício antigo no contexto, implicando no fim da permanência, ou seja, na perda da continuidade, no poder da transformação. É nesse momento que ocorre a passagem da valorização do antigo para a sua efetiva conservação, emergindo os primeiros debates sobre como lidar com o bem edificado e definidas as primeiras doutrinas.

As contribuições vindas da Europa, para as teorias e as práticas de conservação dos monumentos históricos, se basearam nas descobertas das ciências físicas e químicas; invenções das técnicas; progressos da história da arte e da arqueologia; e, o desenvolvimento da restauração como disciplina autônoma, surgindo os primeiros teóricos no tema bem como os debates sobre o ato de restaurar e o de conservar.

Nas discussões que se seguiram desde a segunda metade do séc. XIX até os dias atuais, duas doutrinas se defrontam: uma intervencionista, que predomina no conjunto dos países europeus (restauração) X outra antiintervencionista (conservação), mais própria da Inglaterra. J. Ruskin e W. Morris defendiam a conservação, contrariamente a Violet Le-Duc, que se posicionava a favor da restauração.

Ao se posicionarem a favor da conservação do bem, Ruskin e Morris são os primeiros a conceber a proteção dos monumentos históricos em escala internacional e a mobilizar-se pessoalmente por essa causa. John Ruskin (1819/1900) salienta a oposição entre a arquitetura tradicional e a construção moderna, a primeira tinha por vocação a permanência do sagrado (duração/diferenças dos homens), a segunda, anônima e estandardizada, recusa a duração e suas marcas. Suas colocações são

sentidas fortemente quando afirma que "La mayor gloria de un edificio no depende ni de su piedra ni de su oro. Su gloria toda está en su edad, en esa sensación profunda de expresión, de vigilancia grave, de simpatía misteriosa, (...)" (John Ruskin, *The Seven Lamps of Architecture*, London, 1849). Restaurar, para Ruskin, era impossível, era como querer ressuscitar um morto. Em suma, significava atentar contra a autenticidade que constitui a sua própria essência. Suas ideias enriqueceram o conceito de monumento histórico, incluindo nele a arquitetura doméstica.

Para Viollet-Le-Duc (1814-1879), "restaurar um edifício não é conservá-lo, repará-lo ou refazê-lo, é restituí-lo a um estado de inteireza que pode jamais ter existido em um dado momento" (1854). Ao assim se colocar, Le-Duc traz a concepção ideal dos monumentos históricos - riscos de arbitrariedade e reconstituições fantasiosas. Dizia que "Cada edifício ou cada parte deste deve ser restaurado no estilo que lhe é próprio, não só como aparência, mas inclusive como estrutura". Nesse sentido propunha que o arquiteto, ou melhor, o restaurador deveria conhecer com exatidão os estilos e as escolas, ser um construtor hábil e experiente, com domínio dos processos construtivos adotados nas diferentes épocas da arte e nas escolas.

Neste contexto, é importante ressaltar o interesse do teórico pela história das técnicas e dos canteiros de obra, seus métodos de pesquisa *in loco*, o fato de ter sido um dos primeiros a valorizar os registros fotográficos. Além disso, Viollet-Le-Duc salientou a importância das dimensões social e econômica da arquitetura, mas apesar da importância de suas ideias, foram identificados problemas como consequência de suas ações em relação ao patrimônio: reconstituições fantasiosas e a questão da autenticidade.

Como evolução das ideias de Viollet-Le-Duc, surge outro teórico: Camillo Boito (1835-1914). Camilo Boito era engenheiro, arquiteto e historiador da arte. Suas ideias em relação ao tratamento do patrimônio partia da consideração em aliar dois mundos: o da arte, passado e atual, e o da modernidade técnica. Assim, confrontou as duas doutrinas antagônicas de então: Ruskin e Viollet-le-duc, recolhendo o melhor de cada um e fazendo uma síntese, para em 1893, formular um conjunto de diretrizes para a conservação e a restauração dos monumentos históricos.

De acordo com as ideias de Viollet-le-duc, Boito postula a prioridade do presente com relação ao passado e afirma a legitimidade da restauração, que só deve ser praticada em caso extremo, quando os outros meios de salvaguarda tiverem fracassado. Para Boito, a dificuldade consistia em saber avaliar com justeza a necessidade ou a oportunidade da intervenção, em localizá-la, em determinar sua natureza e importância. Seus fundamentos teóricos são expressos por meio de conceitos como autenticidade, hierarquia de intervenções e estilo de restauração - válidos com modificações em busca de aprimorá-los.

Em sequência as ideias de Camilo Boito, surge Alois Riegl (1858-1905), jurista, filósofo, historiador e conservador de museu, assim como Boito ficou entre as posições radicalmente opostas de Ruskin e Viollet-le-duc, não decretando rígidas posições contra a restauração, embora condenasse as operações de transformações nos monumentos. Riegl não tomou posição a favor da conservação, mas propôs uma forma de proteção ativa dos monumentos. Suas principais contribuições se deram pela definição de monumento histórico a partir de valores, dividindo-os em duas categorias: valores de rememoração - ligados ao passado e relacionados à memória, e, valores de contemporaneidade - que estariam ligados ao presente. Os valores de rememoração, por sua vez, se dividiam em valor histórico e valores de anciandade ou do antigo. Quanto aos valores de contemporaneidade, estes estariam compreendidos como valor artístico, valor de novidade e valor de uso. Este referia-se a três casos distintos: (1) Quando o edifício perde toda possibilidade de utilização - ruínas - não existe conflito entre os diversos valores; (2) Edifícios que conservaram totalmente a função original - não existe conflito - manutenção das intervenções que são necessárias para o valor de uso, e que consistem na manutenção do valor histórico e do valor do antigo; e, por fim, (3) Edifícios do período que vai do medieval até hoje - conflito - edifícios que não tem conservado integralmente suas funções originais, que não correspondem exatamente às funções de hoje e que têm necessidade de ser recuperados.

Para Riegl, a conservação do valor histórico e do valor do antigo não podem prescindir do valor de uso: aqueles edifícios que não são utilizados, tornam-se

ruínas, determinando uma forma ainda mais violenta de destruição do que com a introdução de uma função.

A ideia da conservação do patrimônio encontrou em Césare Brandi (1906-1988) - arquiteto italiano, a criação, em 1939, do Instituto Central do Restauro, que permaneceu sob sua direção durante vinte anos. Em 1963 publica "Teoria do Restauro" e em 1972, como síntese de suas ideias, apresenta a "Carta do restauro". Assim como Ruskin, Brandi afirmava que as marcas do tempo tinham valor histórico. No entanto se colocou a favor da restauração, como Viollet-Le-Duc, apesar de ter uma posição diferenciada com respeito a autenticidade da obra de arte.

Para Brandi, a restauração deveria dirigir-se ao restabelecimento da unidade potencial da obra de arte, sempre que isto fosse possível, sem cometer uma falsificação histórica e sem apagar sinais do transcurso da obra de arte no tempo (BRANDI, 1988, p. 17). O teórico afirmava que "a matéria não será de modo algum a mesma, se não for convertida em história através da intervenção humana" (BRANDI, 1988, p. 21). Seus princípios se baseavam em três condições: (1) Distinguir a intervenção nova sem destruir a unidade da obra; (2) A matéria é insubstituível unicamente enquanto aspecto, não tanto enquanto estrutura; e, (3) Qualquer intervenção de restauração não deve tornar impossível uma intervenção futura - ao contrário deve facilitar.

Foi a partir dos debates acerca das proposições dos teóricos estudados que teve início as disciplinas de restauração e conservação e a partir disso as recomendações, resultantes de encontros e/ou congressos internacionais - com relação à preservação, conservação e restauração do Patrimônio Cultural, à execução dos inventários, a participação da comunidade e a divulgação dos resultados das pesquisas, tendo rebatimento nas Cartas Patrimoniais.

### **3. O processo de alienação e retenção do patrimônio público.**

#### **Exemplos de descaracterização.**

Como visto anteriormente, a gestão do bem patrimonial público ocorre de forma desconectada, em seus três níveis de poder – municipal, estadual e federal – assumindo importância, portanto, os interesses particulares de cada uma dessas

esferas de poder, contrariamente ao que recomenda a legislação. No caso do patrimônio cultural, tombado ou não, não é diferente. É o que expomos a seguir.

Sabe-se que uma edificação isolada, um conjunto, um monumento, vai se constituindo em um exemplar patrimonial com o passar do tempo. Nesse sentido, a constituição dos bens patrimoniais públicos vai se formando pela própria necessidade do Estado em abrigar sua estrutura de poder. E é nesse processo que ocorrem a construção e a desconstrução do bem patrimonial público, aqui entendido como sua constituição enquanto patrimônio e posteriormente sua descaracterização.

Vários foram e são os exemplos que comprovam esses processos. O caso mais recente e representativo, no que se refere à propriedade pública é a transação da área de propriedade da antiga RFFSA, situada no lugar conhecido como Cais Estelita, que deu origem ao movimento popular de grande repercussão local, estadual, federal e até mesmo internacional, conhecido como “Ocupe Estelita”. Neste caso, observa-se o envolvimento dos três níveis de poder, uma vez que as propriedades que compõem a área, em quase sua totalidade, eram públicas. Existia portanto interesse municipal, estadual e federal acerca de seus bens.

De fato, a falta do entendimento do que vem a ser exatamente o patrimônio público, e em última análise o bem público, de uma forma geral era e ainda é entendido como algo que não tem dono, portanto, tornando-se como tal aquele que primeiro toma posse dele, apesar do que estabelece a legislação.

A União, como a proprietária da maioria dos bens públicos existentes no território nacional, tendo como objetivo mudar esse quadro, traçou novas diretrizes e princípios para a gestão atual. Assim, a partir de entendimentos com os ministérios, possibilitando compatibilizar os interesses dos envolvidos e promover uma gestão compartilhada, definiu a função social da propriedade como principal critério para decisão. O mesmo deveria ter ocorrido tanto no nível estadual quanto no nível municipal. Mas, infelizmente, não foi isso que ocorreu.

A consideração dos princípios norteados do Estatuto da Cidade tem sido observada no processo de gestão dos bens da União pela SPU e conseqüentemente pelas suas gerências regionais, haja vista os convênios e acordos que têm sido realizados

com o Ministério das Cidades em benefício das populações mais carentes. Observa-se que os imóveis de propriedade da União não têm ficado sem destinação e uso, a não ser os imóveis de órgãos públicos da administração indireta e aqueles vinculados ao Ministério da Defesa que, segundo a lei, têm autonomia na gestão de seus bens.

No caso das administrações indiretas cumpre salientar que a lei dá o que se pode chamar de autonomia vigiada. Autonomia vigiada significa destinar e usar os bens sob sua responsabilidade segundo suas finalidades, e na forma da lei, sem a interferência da SPU. Contudo, a legislação impõe a essas empresas públicas que as transações que envolvem esses bens devem obedecer as formalidades da lei autorizadora. Para o caso de extinção de uma empresa pública, a reversão dos bens sob sua responsabilidade deverá ser automática, a considerar ainda o caso de empresas públicas, em processo de liquidação, cujo patrimônio fica à disposição da justiça para eventuais causas legais pendentes. Este foi o caso, por exemplo, da RFFSA – Rede Ferroviária Federal S.A.

A RFFSA foi uma empresa pública criada em 1957 para administrar um conjunto de ferrovias privadas e estatais existentes em todo país. Em 1999, foi dado início ao longo e conturbado processo de liquidação da empresa cujo patrimônio foi avaliado em R\$26 bilhões, entre bens considerados operacionais e não operacionais<sup>2</sup>. Entre eles destaca-se uma quantidade enorme de imóveis que

...originou-se do patrimônio imobiliário das antigas ferrovias e de um processo de acumulação de terrenos e construções considerados necessários, ao longo dos anos, para a implantação do sistema de transportes; incluindo o armazenamento, fluxos, construção de estações, armazéns, oficinas, depósitos e residências para os ferroviários. Muitas cidades brasileiras surgiram e se desenvolveram de núcleos urbanos formados em função da implantação do sistema ferroviário e de seu desenvolvimento. (GOUVÊA; RIBEIRO, 2004, p.5)

Algumas razões para a obsolescência desses bens já foram apontadas pelo Ministério das Cidades, figurando como principais as mudanças na estrutura econômica do país, resultado da política de implantação e desenvolvimento da indústria automobilística e do incremento da construção de rodovias, deixando como

---

<sup>2</sup> A distinção entre os imóveis operacionais e os não operacionais está colocada em trabalho apresentado por representantes do Ministério das Cidades no 3º. Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico, realizado em 2004, Recife/PE.

saldo um grande número de imóveis ociosos ou mesmo abandonados, muitas vezes em localidades relevantes no contexto urbano atual. Este é o caso, por exemplo, das residências e armazéns localizados no Cais José Estelita, no bairro de São José, no Recife.

Foi designada uma Comissão de Liquidação da empresa cuja responsabilidade é a de fiscalizar o uso dos bens arrendados a terceiros e administrar os passivos judiciais e trabalhistas, alienar bens, responder pelos danos ambientais, implementar ações que assegurem a preservação do patrimônio histórico ferroviário, entre outras. A política adotada pela Comissão tem sido a de vender os ativos para pagar os passivos. Com isso, há o risco de serem alienados os bens cuja importância para a dinamização dos espaços da cidade seja primordial, deixando-os disponíveis em um mercado de terras “invisíveis”, como expresso no mencionado trabalho realizado pelo Ministério das Cidades, em 2004.

A proposta da recente gestão é a de fazer valer a função social da propriedade, que para o caso dos imóveis de propriedade da União, como coloca Reschke (In TEMA, 2004, p. 32), em não havendo demanda de algum órgão público federal ou de programa estratégico do governo, o bem deve ser oferecido aos outros níveis de governo. Isso se dá através de articulação entre os governos por meio da realização de parcerias entre seus diversos setores. E essa seria uma das formas mais práticas e adequadas à conservação do bem público. Mas este não é o caso dos imóveis de propriedade da RFFSA, situados no Cais Estelita.

Esta área, bem como os imóveis nela existentes, foram recentemente e ainda são motivos para reivindicações de movimentos populares em favor do bem público. O que se busca é obter benefício para a maioria dos cidadãos, uma cidade para todos. Conhecido como “Ocupe Estelita”, o movimento fez parte do noticiário local, nacional e internacional, uma vez que existiam controvérsias na forma de alienação do bem e, mais ainda, na destinação e definição de novo uso para área, gerando protestos não apenas de pessoas do lugar, mas de grande parte da sociedade Recifense.

A história de negociação da área é mais antiga, tendo sido discutidos sua destinação e uso no início dos anos 2000, em possíveis acordos entre níveis de poder para garantir uma diversidade de usos e a inclusão social (ROLNIK, 2012).

Tudo começou em 2003, com uma discussão entre as prefeituras do Recife e Olinda, objetivando discutir a frente marítima que envolve os dois municípios. Dinamizar espacialmente e socialmente o lugar era a intenção para o lugar, mas como nele havia proprietários diferentes e, em particular, a União, a conversa tomou novo rumo em 2005, quando foi criado um grupo de trabalho entre os interessados de forma a desenvolver uma nova proposta intitulada “Projeto Urbanístico Recife/Olinda”. Assim, parcerias foram criadas entre esse grupo e as prefeituras interessadas e, além disso, decisão para quem seriam repassadas as propriedades da União e do Estado de Pernambuco. Como relata Rolnik (2012, n.p.),

... a base do projeto era a disponibilização de espaço público e de transporte público de qualidade, interligando as duas cidades, e estavam previstos, por exemplo, 1/3 de habitação popular nas novas áreas a serem construídas e recursos para a urbanização de todas as favelas contidas neste perímetro. Uma proposta inicial – não totalmente desenvolvida e ainda não sacramentada por todos os envolvidos – foi lançada para debate público.

Tudo isso foi desconsiderado a partir de uma nova gestão no Governo do Estado de Pernambuco, em 2007. Rolnik (2012, n.p.) ainda comenta que

... o governo do Estado, por um lado, resolveu se desfazer dos seus terrenos no perímetro do projeto, privatizando uma área onde hoje está sendo construído um mega shopping center, e o governo federal, por outro lado, decidiu leiloar o terreno da União no cais José Estelita, que foi arrematado pelas três empresas que hoje pretendem implementar na área o projeto Novo Recife, que nada tem a ver com o plano que estava em desenvolvimento e sua estratégia mais global e Intersetorial de implementação.

Através das redes sociais, o movimento “Ocupe Estelita”, liderado pela ONG Direitos Urbanos, deu entrada recentemente no IPHAN, a um pedido para que a área seja objeto de análise para reconhecimento do valor do espaço e da paisagem, que em outras palavras significa o tombamento da mesma.

Outros exemplos poderiam ser citados: (1) a recente transação entre o Governo do Estado de Pernambuco e a Fiat. Trata-se de uma mudança ocorrida na destinação e uso do edifício que abrigava a antiga fábrica da Tacaruna. Este imóvel foi anteriormente objeto de uma licitação pública para elaboração de projeto de arquitetura para implantação do Complexo Cultural Tacaruna, mas que não chegou a ser implantado, em função da ausência de recursos financeiros pelo Estado para sua realização, o que deixou a área em processo de degradação; (2) renovação e

redefinição de usos para os armazéns do Porto do Recife, por meio da proposta Porto Novo – Operação Urbana no Cais do Porto. O projeto tem gerado muitos debates no cenário acadêmico, pois trata-se de intervenção em um conjunto de 17 armazéns, que estão sendo reformados e redefinidos usos como exposição e venda de artesanato, edifício garagem, terminal de passageiros, entre outros. A renovação feita tanto em fachadas quanto em estrutura física bem como em usos nesses armazéns têm sido motivo de debates constantes, mas apesar disso os trabalhos têm prosseguido normalmente, sem muitos transtornos; e, (3) a tentativa de implantação de um *shopping center* no bairro da Tamarineira, em Recife, na edificação que abriga um hospital e clínica psiquiátrica, conhecida como “Hospital da Tamarineira”. Neste caso, os movimentos populares conseguiram impedir a ação da Prefeitura Municipal em alienar o bem sob o pretexto de preservar o antigo imóvel e “possibilitar um uso mais adequado para um espaço ocioso, dotado de infraestrutura, beneficiando a sociedade local”.

#### **4. Considerações**

A participação e a responsabilidade dos entes públicos no processo de construção e desconstrução do patrimônio imobiliário público, como visto anteriormente, é evidente. Como gestores públicos, vivenciam a ambiguidade entre responsabilizar-se pelo bem-estar da coletividade, devendo, em princípio, priorizar os interesses da maioria, e zelar pelo processo de conservação dos bens patrimoniais. Com as decisões de gestão, resultando na retenção de uma parte dos bens e a exoneração da outra, tem provocado consequências para o bem em função de mudanças e permanências em sua proposta original, a partir de novas destinações e usos, o que contribui para sua descaracterização.

Nesse sentido, para comprovar a hipótese, lançou-se mão de ações de gestão em relação ao bem patrimonial público, tombado ou não, em épocas diferentes, denotando uma falta de compromisso do poder público em relação a sua obrigação legal em garantir a salvaguarda do bem patrimonial para as gerações atuais e futuras. Mas, no desenvolvimento das análises, notou-se uma incompatibilidade entre o processo de gestão e a legislação em vigor em relação aos processos de alienação, conservação e sustentabilidade desses bens, o que denota a

necessidade de revisão geral na legislação e nos processos atuais de gestão de forma a assegurar a salvaguarda dos bens patrimoniais público, para que os mesmos venham a se constituir verdadeiros exemplares, testemunhos das origens da sociedade para a qual se destinam. Em razão disso, o poder público deveria realizar a gestão de seus bens segundo um caráter discricionário de decisão. Esses bens, que são considerados patrimônio público, devem destinar-se ao uso em benefício de uma coletividade e não apenas de uma parte dela. Estando a grande maioria dos processos de alienação inseridos no mercado imobiliário, elege como beneficiários dois dos principais integrantes desse mercado: os promotores imobiliários (oferta) que realizam os seus lucros, e segmentos da classe média e alta que realizam as suas aspirações sociais em termos de moradia.

É importante salientar que, no Brasil, a institucionalização não é garantia de implementação de determinados direitos, especialmente quando se coloca em pauta a questão do patrimônio imobiliário público. Nesse sentido, o Estatuto da Cidade, que tem como princípios fundamentais a função social da cidade e da propriedade e a participação da sociedade na gestão urbana, definindo inclusive instrumentos para a realização desses princípios, a despeito de constar com um dos princípios de gestão, no que concerne ao nível federal, ainda não é uma realidade, particularmente no que se refere aos processos de gestão dos bens imóveis públicos, a despeito de ser boa a proposta da SPU em trabalhar de forma compartilhada entre os órgãos que compõem o poder público federal. Contudo, não se pode atribuir o seu sucesso apenas à questão do ser parceiro a nenhum dos níveis de poder, pois para que se obtenha sucesso nas transações, em função dos direitos e deveres de cada um em relação ao patrimônio público, é necessário que os poderes trabalhem de conformidade com a legislação, considerando os interesses da coletividade.

Enfim, diante do quadro teórico tratado, aliado ao trabalho empírico, pode-se afirmar que a gestão dos bens que conformam o patrimônio imobiliário público certamente tem tido repercussões significativas na sua conservação, necessitando de uma renovação nos aspectos legais que o defina e o caracterize de forma sincronizada com as atuais formas de gestão. Embora se observe que quanto mais próxima do

cidadão, a gestão do patrimônio público, em especial o imobiliário, tende a ser mais condizente com a legislação, respeitando os interesses da maioria, em função da pressão exercida pelo cidadão sobre o poder local.

## 5. Referências

ROLNIK, Raquel. **Grupos se mobilizam no Recife contra projeto imobiliário no cais José Estelita**. Publicado em 19/03/12 por [raquelrolnik](http://raquelrolnik.wordpress.com/2012/03/19/grupos-se-mobilizam-no-recife-contra-projeto-imobiliario-no-cais-jose-estelita/) em BLOG RAQUEL ROLNIK. Disponível em <http://raquelrolnik.wordpress.com/2012/03/19/grupos-se-mobilizam-no-recife-contra-projeto-imobiliario-no-cais-jose-estelita/>, acessado em 20/03/2012.

BRAGA, Maria do Carmo de A. **A gestão do patrimônio do Estado em áreas de interesse turístico: os casos de Porto de Galinhas e Itamaracá**. Dissertação de Mestrado em Geografia/UFPE, Recife, Outubro/2000.

BRAGA, Maria do Carmo de A. **A gestão do patrimônio imobiliário da União e a dinâmica espacial na Região Metropolitana do Recife**. Tese de doutorado em Desenvolvimento Urbano/UFPE, Recife, Maio/2006.

BRAGA, Maria do Carmo de A. **Gestão do patrimônio imobiliário da União e dinâmica espacial**. Recife: Editora CEPE, 2009.

BRANDI, Cesare. **"Teoría de la restauración"**, 1ª. ed., Madrid: Alianza Editorial, 1988.

CRETELLA Jr., José. **Direito administrativo brasileiro**. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2000, 2ª edição.

CHOAY, Françoise. **A alegoria do patrimônio**. Tradução de Luciano Vieira Machado, São Paulo: Estação Liberdade: Editora UNESP, 2001.

GOUVÊA, Denise de Campos; RIBEIRO, Sandra Bernardes. **Regularização dos imóveis da Rede Ferroviária Federal S.A. Um grande desafio dos governos federal, estaduais e municipais**. Trabalho apresentado no III Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico realizado em Recife/PE, junho/2004.

MEIRELLES, Hely L. **Direito administrativo brasileiro**, Ed. Moderna: São Paulo, 2000, 25ª edição.

RESCKHE, Alexandra. **O fim do cartório**. In: TEMA, Ano XXVI, Nº 174, jul/ago 2004.

VENOSA, Sílvio de Salvo (org.). **Novo Código Civil: texto comparado: Código Civil de 2002, Código Civil 1916**, 2ª edição – São Paulo: Ed. Atlas, 2002.