

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS

PRISCILA DE GUSMÃO ALMEIDA

**COOPERAÇÃO ENTRE ENTES FEDERADOS NA DESTINAÇÃO DE IMÓVEIS
SOB RESPONSABILIDADE DA UNIÃO**

Porto Alegre
2018

PRISCILA DE GUSMÃO ALMEIDA

**COOPERAÇÃO ENTRE ENTES FEDERADOS NA DESTINAÇÃO DE IMÓVEIS
SOB RESPONSABILIDADE DA UNIÃO**

Trabalho de conclusão de curso de graduação apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Administração.

Orientadora: Profa. Dra. Luciana Pazini Papi

Porto Alegre
2018

AGRADECIMENTOS

Inicialmente, quero agradecer a todos aqueles que de alguma forma contribuíram com a minha caminhada até aqui, os professores do curso de Administração Pública e social, a direção da Escola de Administração e todos os funcionários que fazem a escola funcionar.

Minha imensa gratidão com todos os profissionais que se empenharam em me prestar as informações necessárias para a construção do trabalho que aqui seguem, em especial aos servidores das prefeituras que visitei em Montenegro e São Gabriel, e aos colegas da Superintendência do Patrimônio da União no Estado do Rio Grande do Sul, pelas infinitas perguntas de pronto respondidas.

Agradeço especialmente à Professora Luciana Pazini Papi que acreditou em mim, bem mais que eu mesma, me incentivando sempre que eu parecia desistir. Sou grata principalmente pela dedicação e tempo que ela despendeu sob este trabalho.

Por fim, quero agradecer à minha família pela compreensão e apoio durante todo o tempo, e principalmente ao meu companheiro Fábio que foi companhia durante todo o tempo de construção da minha graduação.

RESUMO

O país apresenta um grande déficit habitacional nos dias atuais, ao mesmo tempo em que percebemos uma grande quantidade de imóveis que não cumprem necessariamente seu papel social urbano ou rural. Em busca da satisfação das necessidades públicas, estão os entes federados agindo em prol da coletividade. As relações intergovernamentais são fundamentais para que haja a formulação e implementação de políticas públicas assertivas, tais relações são caracterizadas por sua dinâmica variável de acordo com onde estão sendo realizadas, especialmente no que diz respeito a políticas públicas. A partir disto, este trabalho se dedica a compreender o tema da cooperação federativa para a realização de destinação imobiliária tomando como exemplo os processos de cessão de imóveis pertencentes à carteira imobiliária da Extinta Rede Ferroviária Federal ao Município de Montenegro e São Gabriel, incluindo o assentamento de famílias e a regularização fundiária de imóveis em situação irregular ocupados por famílias de baixa renda. Com esta premissa foram realizadas análises dos processos de destinação de imóveis pertencentes à União para os municípios, para que estes pudessem implementar políticas públicas de provisão habitacional. A intenção da pesquisa é contribuir teórica e empiricamente com o conhecimento sobre os dilemas da cooperação federativa nos casos em pauta, para contribuir com futuros processos de políticas públicas.

Palavras-Chave: Administração pública. Cooperação Federativa. Destinação de Imóveis. Políticas Habitacionais. Regularização Fundiária.

ABSTRACT

The country presents a large housing deficit in the current days, while at the same time we perceive a large amount of state properties that does not necessarily fulfill its urban or rural social role. Looking for the satisfaction of public needs, the federated entities act in favor of collectivity. Intergovernmental relations are fundamental to the formulation and implementation of assertive public policies, such relations are characterized by their variable dynamics according to where they are being carried out, especially with regard to public policies. This work is dedicated to understanding the theme of federative cooperation for the realization of land regularization, taking as an example the processes of assignment of properties belonging to the Extinta Rede Ferroviária Federal S.A. to the Municipality of Montenegro and São Gabriel, including the settlement of families and the land regularization of immobile properties occupied by low-income families. With this premise, analyzes were carried out of the processes of destination of properties belonging to the Union to the municipalities, so that they could implement public policies for housing provision. The intention of the research is to contribute theoretically and empirically to the knowledge about the dilemmas of federative cooperation in the cases in question, to contribute with future processes of public policies.

Keywords: *Public administration. Cooperative Federation. Real Estate Destination. Housing Policies. Land Regularization.*

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CEF – Caixa Econômica Federal

CF – Constituição Federal

COGES - Coordenação de Gestão Estratégica e Recursos Internos

DIDES – Divisão de Destinação Patrimonial

DICIP – Divisão de Identificação e Caracterização Patrimonial

DIREP – Divisão de Receitas Patrimoniais

Ex-RFFSA – Extinta Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima

PA – Processo Administrativo

RFFSA – Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima

RIGs – Relações Inter Governamentais

SPU – Secretaria do Patrimônio da União

SPU/RS – Superintendência do Patrimônio da União no Estado do Rio Grande do Sul

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Fluxo Processo de Doação	31
Figura 2 – Fluxo Processo de Doação com Cessão Provisória	32
Figura 3 – Fluxo Processo de Cessão em Montenegro	40
Figura 4 – Fluxo Processo de Cessão em São Gabriel	44
Quadro 1 – Identificação dos Entrevistados	15
Quadro 2 – Brasil – Competências dos níveis de governo na habitação	24
Quadro 3 – Servidores da SPU/RS	29
Quadro 4 – Check List Documentação Processo de Cessão	33
Quadro 5 – Dados dos Municípios	45
Quadro 6 – Síntese das Etapas dos Processos de Cessão dos Municípios	48

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
2 A COOPERAÇÃO FEDERATIVA	16
2.1 COOPERAÇÃO FEDERATIVA	17
2.2 TIPOLOGIAS DO FEDERALISMO	19
2.3 FEDERALISMO NO BRASIL	21
2.3.1 Competências dos Entes Federados	23
3 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS	25
3.1 Políticas Públicas Habitacionais	25
3.2 Regularização Fundiária	27
3.3 Superintendência do Patrimônio da União no Estado do Rio Grande do Sul	28
4 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NOS MUNICÍPIOS DE MONTENEGRO E SÃO GABRIEL	35
4.1 O caso de Montenegro	36
4.2 O caso de São Gabriel	41
5 ANÁLISE DOS CASOS	45
6 CONCLUSÕES	50
7 REFERÊNCIAS	53
APÊNDICE A - Roteiro de Entrevistas na SPU/RS	57
APÊNDICE B - Roteiro de Entrevista nos Municípios	58

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho se dedica a entender o tema da cooperação federativa para a realização de destinação imobiliária tomando como exemplos os processos de cessão de imóveis pertencentes à carteira Imobiliária da Extinta Rede Ferroviária Federal ao Município de Montenegro e ao Município de São Gabriel, incluindo o assentamento de famílias e a preocupação comunitária em manter um local de cultura, para servir a todos os moradores dos municípios e não apenas aqueles abarcados pelo projeto habitacional.

A República Federativa do Brasil está constituída desde 1889, e seu formato vem sendo mantido em termos legais desde essa época, embora tenha existido mudanças nas relações entre os entes federados na história, que oscilaram entre momentos de centralização e descentralização, principalmente nas últimas décadas, após a constituição de 1988. Após a nação passar por anos sob o regime autoritário ditatorial, onde a União centralizou as principais atribuições e recursos públicos, com a redemocratização política isso se modificou, conforme descrevem Abrucio e Franzese (2007, p. 52):

Ao observar o processo de descentralização que ocorreu no Brasil a partir da década de 1980 [...], constata-se a relevância que o desenho federativo – e a coexistência de diferentes unidades de governo autônomas e interdependentes que lhe é peculiar – na implementação de políticas públicas e consequentemente, na prestação de serviços de bem-estar social à população.

Com efeito, a promulgação da Constituição Federal de 1988 abriu espaço para os demais entes federados participarem da execução de diversas políticas, principalmente de cunho social, antes exclusividade do poder executivo federal, em uma federação caracterizada pela desigualdade e autonomia dos três níveis governamentais (PAPI, 2014). Assim, constitucionalmente os municípios tornam-se autônomos do ponto de vista administrativo (para gerir políticas públicas próprias), político (para eleger seus representantes), e fiscal (para arrecadar tributos próprios), recebendo por outro lado uma gama ampla de atribuições.

Sobre a execução de políticas habitacionais, o artigo 23 da Constituição Federal de 1988 estabelece competências comuns da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme o inciso IX: “- *Caberá a estados, municípios e a União promover programas de construção de moradias e melhorias das condições habitacionais e de saneamento básico;*” (Constituição Federal, 1988).

Posteriormente o Estatuto da Cidade, através da Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001, estabeleceu, que os imóveis privados cumpram sua função social, determinando sanções àqueles que não o façam. Por isso não deve haver omissão por parte do Estado em relação a aplicabilidade da mesma lei em seus próprios bens, já que a finalidade do mesmo é a garantia do interesse coletivo. Especialmente o Estado deve sujeitar seus bens dominiais à implementação da função social no combate ao déficit habitacional - obedecendo um dos princípios da administração pública: a economicidade. Essas designações legais exigiram dos entes federados, sobretudo dos municípios, organização para implementar as políticas habitacionais, trazendo inúmeros desafios para as gestões.

Como se sabe, a demanda habitacional e organização de centros urbanos são sem dúvida alguma um problema central da sociedade brasileira, principalmente junto às comunidades de baixa renda. A Constituição Federal em seu Artigo 6º, caput, reconhece o direito à moradia digna como pressuposto para a dignidade da pessoa humana.

Por outro lado, o mau uso de bens públicos é uma realidade em nossa sociedade, seja por falta de destinação de recursos, seja por má administração. Nesse sentido se faz necessário refletir a função social dos bens públicos, dando atenção especial para a Regularização Fundiária com parcerias entre União e Municípios. A cidade que queremos, decorre da função social, com livre acesso a equipamentos urbanos, saúde, educação, trabalho e moradia e cabe ao poder público sua implementação.

Assim, a União como Pessoa Jurídica de Direito Público, e ente Federado autônomo possui competências e prerrogativas administrativas e legislativas determinadas pela Constituição Federal de 1988. Assim como os demais entes, entre tantas competências está incluída a administração dos bens imóveis que estão sob sua tutela e uso, tais como os prédios que servem ao exercício das funções

administrativas, à oferta de serviços públicos, entre outros. A Secretaria do Patrimônio da União é o órgão responsável pela gestão dos bens federais em todo o país, ligada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão a secretaria tem sua sede junto ao Órgão Central em Brasília-DF, na esplanada dos Ministérios, e para que atue de maneira gerencial em todo o Brasil, possui Superintendências Estaduais em 26 estados-membros e no Distrito Federal.

A Superintendência do Patrimônio da União no Estado do Rio Grande do Sul é responsável pela gestão e guarda de imóveis pertencentes à União, de maneira provisória até sua devida destinação. É por esta razão que desde a publicação da Medida Provisória número 353, de 22 de janeiro de 2007, estabelecida pelo Decreto 6.018 também de 22 de janeiro de 2007, e sancionada pela Lei Ordinária 11.483¹, de 31 de maio de 2007, que extinguiu a Rede Ferroviária Federal S.A.(RFFSA), Sociedade de Economia Mista, e traz em seu Artigo 2º, inciso II a transferência dos bens imóveis para a União, as Superintendências do Patrimônio da União em todo o país receberam, com o objetivo de destinar adequadamente, os imóveis não operacionais de toda a malha ferroviária nacional. Tratam-se de áreas de faixa de domínio de linhas férreas, prédios que serviam para abrigo ao corpo administrativo da RFFSA, terrenos para guarda e reparos de maquinários, e ainda imóveis residenciais que eram utilizados por funcionários e seus familiares.

A legislação permite a destinação destes imóveis através da venda, alienação à programas de regularização fundiária, provisão habitacional de interesse social, reabilitação de áreas urbanas, entre outras modalidades conforme descreve a Lei nº 11.483 em seu Artigo 14:

Art. 14. Os imóveis não-operacionais oriundos da extinta RFFSA poderão ser alienados diretamente:

I - desde que destinados a programas de regularização fundiária e provisão habitacional de interesse social, a programas de reabilitação de áreas urbanas, a sistemas de circulação e transporte ou à implantação ou funcionamento de órgãos públicos:

- a) aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios;
- b) a entidades públicas que tenham por objeto regularização fundiária e provisão habitacional, nos termos da Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005;
- c) a Fundos de Investimentos Imobiliários, previstos na Lei nº 8.668, de 25 de junho de 1993;

¹ Dispõe sobre a revitalização do setor ferroviário.

II - aos beneficiários de programas de regularização fundiária e provisão habitacional de interesse social.

A carteira Imobiliária da então extinta RFFSA transferida para a Superintendência do Patrimônio da União no Estado do Rio Grande do Sul vem sendo objeto de trabalho para a Divisão de Destinação Patrimonial desde o seu recebimento, e tem sofrido processos de destinação a diversos fins: grande parte dos prédios que serviam de Estação para os trens, foram destinados aos respectivos municípios que os utilizam como prédios administrativos ou culturais. No que tange os imóveis residenciais, o interesse é a realização de regularização fundiária objetivando principalmente a urbanização das áreas e a adequação destas para moradia, pois trata-se de imóveis antigos em condições precárias de moradia e saneamento, muitos deles ocupados de maneira irregular.

No ano de 2008 o governo federal deu início ao programa “Melhorias das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários – Urbanização de Assentamentos Precários – 2008”, incluído no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC que possibilitou a parceria da União com diversos municípios, com recursos municipais e da Caixa Econômica Federal, para a inclusão de muitos dos bens oriundos da Extinta RFFSA no programa para Regularização Fundiária. Tal programa se propôs a beneficiar milhares de famílias, a partir do melhoramento significativo das condições de moradia destes imóveis.

Diversos imóveis passaram a cumprir sua função social como regra o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001. Exemplo disto são os imóveis que compunham a carteira imobiliária da Extinta Rede Ferroviária Federal S.A. no município de Montenegro, na região metropolitana de Porto Alegre, e no Município de São Gabriel, localizado na região da Campanha Central, interior do Rio Grande do Sul.

No ano de 2008 a Prefeitura Municipal de Montenegro demonstrou interesse em realizar o programa habitacional proposto pelo governo federal com contrapartida de recursos municipais, e assim iniciou junto à Superintendência do Patrimônio da União do Rio Grande do Sul o processo de transferência ao patrimônio Municipal as áreas de intervenção atingidas pelo projeto, para readequação especial das famílias

que permanecem no local. O projeto apresentado previu o assentamento de duzentas e setenta e seis famílias e ainda, a preservação do prédio central do complexo ferroviário de Montenegro intitulado Estação da Cultura, cuja restauração objetivou a implementação de um centro cultural, abrigo de Museu de Arte, pinacoteca, ateliês, biblioteca, anfiteatro e a sede da Secretaria Municipal de Cultura.

No mesmo ano, a Prefeitura Municipal de São Gabriel toma a iniciativa para a aquisição de imóvel pertencente à União, naquele município, um local conhecido como Loteamento Parque São João, com vistas à construir 78 (setenta e oito) casas geminadas com vistas a atender parte da população menos favorecida daquele município.

Considerando que a Regularização Fundiária e a utilização de prédios públicos ocupados por famílias de baixa renda, são objeto de estudo e debate para a realização de Políticas Públicas habitacionais, conforme asseveram Gonçalves e Zancheti:

Uma vez que os assentamentos populares consolidados se caracterizam como estruturas urbanas plenas de significado cultural para seus moradores — inclusive por deterem um elevado grau de estabilidade no seu padrão de ocupação —, eles devem ser apreciados como áreas de conservação. Nesse caso, a principal orientação urbanística deve ser a manutenção desse padrão, introduzindo-se modificações que aumentem sua qualidade ambiental. Sem dúvida, o aludido padrão decorre das precárias condições financeiras da maioria dos habitantes que nelas habitam. Aliás, é um testemunho das suas carências materiais. Como essas áreas apresentam potencial de melhoria das condições habitacionais e das infraestruturas e serviços urbanos, abrem-se possibilidades de manutenção com melhoramentos (2014, p.112).

Esse trabalho tem como problema de pesquisa, entender quais os procedimentos que contribuem para o aumento da cooperação entre entes federados na destinações de imóveis sob guarda da União, para desenvolvimento de políticas públicas habitacionais através da regularização fundiária.

O argumento central defendido é que o aumento da Cooperação federativa entre diferentes esferas de governo pode contribuir com a realização de destinação de imóveis, seja para políticas habitacionais ou culturais.

Tomando por base dois casos de municípios onde se realizou o processo de cessão de imóveis da União tem-se como objetivo central do trabalho verificar a cooperação entre os entes federados, no caso da regularização fundiária de imóveis

pertencentes à União visando a realização de políticas públicas habitacionais e culturais. Para tanto, realiza-se a análise de casos em dois municípios do RGS, apontando as ações realizadas pelos entes federados envolvidos, União e Municípios, e as diferentes ações tomadas por eles em cada caso. Com essa estratégia, obtém-se a possibilidade de situação e comparação de práticas bem sucedidas em um caso e outro.

A intenção da pesquisa é contribuir teórica e empiricamente com o conhecimento sobre os dilemas da cooperação federativa nos casos em pauta, e com as informações obtidas possibilitar uma maior integração entre eles, para que trabalhando juntos obtenham resultados mais satisfatórios nesse campo. Ademais, o trabalho ganha relevância prática na medida em que há clara necessidade de maiores conhecimentos entre os atores envolvidos no processo de regularização fundiária. O trabalho trazendo casos concretos pode expor possibilidades de ação, interação e envolvimento na elaboração de novos projetos para destinar os inúmeros imóveis sob guarda da União sem uso.

Se justifica ainda pela necessidade de maiores conhecimentos entre os atores envolvidos para ampliação das possibilidades de ação, interação, contribuição e envolvimento na elaboração de novos projetos para destinar os inúmeros imóveis sob guarda da União sem uso.

Do ponto de vista teórico, cabe salientar que a cooperação federativa, embora seja um tema já bastante estudado, exhibe poucos trabalhos com ênfase para o caso de regularização imobiliária para fim habitacional ou cultural. Tal assunto bastante presente na Gestão Pública Brasileira precisa ser mais bem explorado e problemas precisam ser conhecidos. Dessa forma, os conhecimentos obtidos pela análise dos processos de cessão realizados no trabalho, poderão ser de grande valia para os gestores de políticas públicas e também para os atores que delas se beneficiarão, pois será possível analisar os meios de realização e procurar melhores alternativas para as políticas seguintes.

Do ponto de vista metodológico, trata-se de um estudo de caso múltiplo, analisando qualitativamente o processo de cessão de uso de imóveis da União para os municípios de Montenegro e São Gabriel, que foram escolhidos por possuírem processos de cessão em andamento por iniciativa municipal de imóveis sob guarda

da União para regularização fundiária e provimento habitacional, sendo que um deles se apresenta em estágio avançado em relação ao outro. Do ponto de vista das técnicas aplicadas, foi realizada pesquisa documental junto à Superintendência do Patrimônio da União no estado do Rio Grande do Sul e de entrevista com os agentes públicos envolvidos nos processos: a gestora federal de políticas públicas e a chefe da Divisão de Destinação da SPU/RS; o Diretor de Habitação e uma agente administrativa de Montenegro; O Secretário Municipal de Administração e uma Assistente Social do município de São Gabriel.

Para identificação das entrevistas permitindo o sigilo dos servidores, foram utilizados os seguintes dados para as citações ao longo do trabalho:

Quadro 1 - Identificação dos Entrevistados

Entrevista	Sexo	Município	Cargo que ocupa
1	Feminino	POA	Chefe Divisão
2	Feminino	POA	Gestora
3	Masculino	Montenegro	Diretor Habitação
4	Feminino	Montenegro	Agente Administrativo
5	Masculino	São Gabriel	Secretário de Administração
6	Feminino	São Gabriel	Assistente Social

Fonte: a autora.

Para atender os objetivos propostos o trabalho foi elaborado da seguinte maneira: em seu primeiro capítulo um breve histórico a respeito da cooperação federativa onde estão apresentadas as classificações do federalismo. A seguir, apresenta-se o histórico do federalismo no Brasil, com a dissertação a respeito das competências federativas descritas na Constituição Federal de 1988 sobre políticas públicas habitacionais.

Um novo capítulo apresenta a teoria levantada sobre regularização fundiária e políticas públicas habitacionais, descrevendo as ações realizadas dentro destas políticas nos últimos anos.

Entrando no objeto de pesquisa, são descritos os projetos de políticas habitacionais e os processos de cessão de imóvel para os dois municípios: Montenegro e São Gabriel.

No último capítulo é apresentada uma comparação entre as etapas seguidas com ênfase às diferenças encontradas para classificação das ações cooperativas e ainda conclusões de melhores formatos de ações.

2 A COOPERAÇÃO FEDERATIVA

O modelo federativo tal como conhecemos hoje, possui como primeira experiência o caso dos Estados Unidos, no século XVIII, durante a luta por sua independência. Naquele momento o país norte-americano, que almejava um Estado forte para proteção externa com o final da Revolução de 1776, porém sem a intenção de que suas colônias se unissem abrindo mão de sua autonomia a um Estado Unitário, (ABRUCIO, 2006). Assim, através de um tratado, formaram uma Confederação, porém diante de impasses acerca de temas importantes como a política tributária e formação de um Tribunal Supremo, foi necessário a edição de um novo acordo para reformulação do pacto federativo, onde os estados abrem mão da sua soberania mantendo sua autonomia frente a União (VASCONCELOS JR., 2012). Surge então o Estado Federal em sua concepção como conhecemos hoje.

O federalismo se trata de uma divisão territorial do poder, onde os poderes podem ser coordenados ou subordinados, mas sempre preservando uma certa carga de autonomia política. Existe uma ideia precípua que liga o modelo federativo com descentralização vertical de competências entre União e Estados-membros. O Federalismo, pode ser compreendido como uma forma de organização de Estado em que determinados entes políticos dotados de autonomia formal compartilham tal autonomia em nome da unidade.

Mesmo sendo adotado por um número pequenos de países ao redor do mundo, o federalismo está presente em países com geopolítica e economias expressivas mundialmente, tais como: Alemanha, Austrália, Canadá, Estados Unidos, Índia, Suíça, e os latino-americanos Argentina, Brasil e México (PAPI, 2014).

O Federalismo propõe o compartilhamento de tomada de decisão entre diferentes níveis de governo, e surge como uma alternativa ao modelo clássico mundial de governo: o Estado Unitário Centralizado, onde o Estado se coloca superior às instâncias subnacionais (ABRUCIO e FRANZESE, 2007).

Papi (2014) descreve que o modelo é adotado por países em diferentes momentos históricos e que apresentam elevadas diferenças internas de “cunho territorial, étnico, linguístico, desigualdades socioeconômicas, diferenças no

processo de constituição das elites, que possam colocar a estabilidade e existência do todo sob ameaças disruptivas” (PAPI, 2014).

Dentro desse sistema de divisão de poder político e territorial, há também a dimensão da divisão administrativa de competências. Segundo Ferreri, a federação se caracteriza também como

(...)a forma de Estado que se caracteriza por uma repartição de competências, marcada pela autonomia política das entidades federadas, pela participação dos membros nas decisões da União e pela atribuição de rendas próprias às diversas esferas de competências. (FERRERI, 2012).

Podemos considerar a Constituição Federal como estatuto legal do pacto federativo onde são formalizadas as regras que embasam o sistema federal, tais como, a organização dos poderes, a representação política, a distribuição de competências, entre outras.

Mas como prática real, o funcionamento da federação na sua relação de cooperação, competição e seus processos de centralização e descentralização, obedecem a uma história institucional de formação (PAPI, 2017), que precisam ser pontuados para se entender sua dinâmica concreta. É isso que propomos nas próximas páginas: contextualizar o histórico da federação brasileira e fazer o debate sobre os modelos de federação existentes para compreender o caso brasileiro.

2.1 COOPERAÇÃO FEDERATIVA

Por federalismo cooperativo compreende-se a teoria política que trata das relações intergovernamentais para aproximar os diferentes níveis governamentais para trabalharem juntos nas mesmas agendas políticas. Trata-se de uma forma com que a União consiga agir para diluir problemas subnacionais sem transformar os governos locais em apenas executores da superioridade da União (GRIN, 2016). Assim, fica evidente a necessidade de ação dos altos níveis governamentais, o governo federal, de modo a coordenar a ação federativa, com a normatização e o incentivo para interação entre os diferentes níveis de governo (PAPI, 2014).

Por cooperação se entende a negociação e participação equiparada de ambos lados, o que não significa concordância plena, podendo surgir antagonismos

ou coerção. A possibilidade de negociações e trocas mútuas são requisitos perenes na cooperação, assim como a repartição de funções que devem ser equivalentes de modo a parear as negociações sem ferir ou beneficiar nenhuma das partes, a mediação legal deve buscar principalmente o consenso fazendo com que inexista ou diminua significativamente a coerção por meio da possibilidade de trocas das responsabilidades e ainda a criação de novas políticas entre os envolvidos (GRIN, 2016).

A atuação dos níveis de governo envolvidos é autônoma, mas para que haja a cooperação é necessária a existência de integração entre eles, afinal a cooperação não se trata de participação passiva de uma das partes, pelo contrário, prevê o envolvimento de igual para igual dos entes colaboradores, de modo a intensificar as políticas governamentais, por meio da contribuição por parte de cada um dos seus recursos disponíveis, quais sejam: receitas, transferências financeiras ou outras formas de contribuição (GRIN, 2016)

É necessário deixar claro que o federalismo cooperativo mantém a separação de poderes e todas suas especificidades, sendo caracterizado pela descentralização de poder, e faz o uso de tarefas que sejam comuns e concorrentes de maneira que os entes ajam concomitantemente em busca de um mesmo objetivo, trabalhando e funcionando em harmonia conjunta. Trata-se da eliminação de toda e qualquer supremacia e disputa territorial, de capacidade ou de poder, mesmo sem a fórmula de como fazer isto.

O foco dos arranjos institucionais envolvidos na cooperação federativa é o desenvolvimento de interesses territoriais, tomando em conta o nível de envolvimento dos diferentes entes e suas responsabilidades perante as políticas públicas: produção, implementação e financiamento (GRIN, 2016). Deixando evidente a necessidade de manutenção da negociação para que não haja sobreposição de domínio entre instâncias.

A identificação de como são institucionalizados os elos entre os entes da Federação é a questão chave para a compreensão de como é realizada a cooperação federativa, e como são estabelecidos os vínculos entre a União e suas unidades subnacionais estabelece as relações constituídas entre estes entes, se cooperativas, competitivas, assimétricas.

Grin apresenta, em 2016, três tipos de formas de participação para a análise a respeito da cooperação federativa, afirmando que “cooperação entre territórios (governos), políticas e programas podem se sobrepor ou serem complementares”, voltando sua atenção para o território, as políticas públicas e os programas como formas de relações intergovernamentais (GRIN, 2016 p.38).

Quando a forma territorial é pactuada, percebe-se uma maior descentralização dentre as três relações intergovernamentais apresentadas, pois é melhor visualizada a combinação interdependência e autonomia do governo local, ou seja, leva-se muito em consideração a capacidade de autogovernança da unidade subnacional, buscando o compartilhamento de políticas ou funções com a União:

Embora a descentralização seja um tema de partilha de poder em Estados federais, deve-se analisar as políticas e as regras que orientam os vínculos dos entes subnacionais com a União. Como o federalismo é um pacto político e jurídico, a descentralização pode definir regras mais estáveis que não dependam da discricionariedade dos governos centrais. O caso brasileiro da descentralização territorial de políticas, após 1988, evidencia essa possibilidade de arranjo federativo. Desse modo, o maior desafio político não é lidar com a oposição entre a esfera central e os entes subnacionais, mas sim coordenar as relações intergovernamentais que resultam dessa divisão territorial de poder e responsabilidades (GRIN, 2016, p. 38-39).

Isso ocorre pois todo território apresenta a sobreposição de duas esferas governamentais, pelo menos, com mesma autonomia, e a coordenação dessas relações normalmente resultam em conflitos. Conforme Wright (1988) apud Grin (2016), a autoridade exercida entre os entes pode ser verificada de maneiras distintas: “coordenada (autonomia e independência dos entes), inclusiva (dependência e hierarquia) e sobreposta (interdependência e barganha entre as partes)” (GRIN, 2016, p. 40).

2.2 TIPOLOGIAS DO FEDERALISMO

Existem alguns tipos de federalismo, pois este se desenvolve de maneira diversa conforme a experiência de cada realidade, seja ela local, histórica, econômica, social, política, entre outras variáveis. Segundo Oliveira (2007), Gracia divide os modelos de federalismo entre dual, cooperativo, competitivo e assimétrico (GRACIA apud OLIVEIRA, 2007).

O Federalismo Dual é uma das formas mais originárias de federalismo, trata-se da tipologia forjada nos Estados Unidos do século XVIII, em que a estrutura de poder se organiza dualmente: entre os estados e o governo federal. Nesse modelo, a União é o grande responsável por gerenciar os interesses dos entes federados, de maneira a manter-se um Estado com funções restritas como sugere a prática liberalista (OLIVEIRA, 2007). Ou seja, é como se a constituição federal apenas trouxesse competências exclusivas a cada ente.

A autonomia dos entes é tão difusa que protege sua existência, sendo comparados a soberanias agindo de forma autônoma em todas as funções que executam (GRIN, 2016).

A cooperação vertical entre unidades do governo é mais casual que conduzida por um governo central, e a cooperação horizontal é virtualmente inexistente dada a convivência dual dos entes (GRIN, 2016).

A relação entre governos subnacionais e poder central não possuem características de cooperação ou colaboração, possuem separação rígida de competências, com as funções descritas na Constituição, a União teme represálias caso não aja de acordo com o devido aos estados-membros que podem resultar em descumprimento constitucional e consequente declaração de nulidade do pacto federativo (OLIVEIRA, 2007).

O Federalismo Cooperativo surge como uma evolução do federalismo dual, trata a federação como coletivo que colabora entre si, principalmente para correção de diferenças econômicas em nome de um maior equilíbrio federativo. A União possui a prerrogativa de distribuição do poder político territorial.

Com o objetivo de unir-se, as esferas de governo se utilizam do coletivo para manter a federação. Neste modelo as competências exclusivas são mantidas, porém não há mais a evidente separação entre poderes no que diz respeito a responsabilidades quanto a oferta de políticas públicas de interesse nacional que passam a ser comuns aos entes federados (OLIVEIRA, 2007).

Com o intuito de atribuir maiores responsabilidades aos governos estaduais, surge o modelo chamado de Federalismo Competitivo, em contraponto ao federalismo cooperativo, esvaziando o Poder Central. O modo de operação coletivo

dá espaço para uma mercantilização do Estado, tratando o usuário como cliente, os agentes públicos passam a ser guiados por interesses particulares, assim como os agentes privados. Neste momento as esferas subnacionais passam a competir individualmente, resultando em uma fragmentação da federação, aumentando as desigualdades (OLIVEIRA, 2007).

Aqui a escolha dos atos públicos é coordenada pelo mercado, ou seja, desenho completamente descentralizado em favor do mercado que coordena a forma de ação dos governos locais, neste modelo o Estado é praticamente inexistente (GRIN, 2016).

A competição entre as esferas subnacionais seria o de atrair novos “clientes” baseados nas taxas tributárias em contraponto aos serviços oferecidos, pacotes de políticas públicas mais vantajosos e menos onerosos atraem a população de modo a ampliar a arrecadação local, e o mercado age de modo a coordenar os atores envolvidos e suas necessidades (GRIN,2016).

2.3 FEDERALISMO NO BRASIL

No caso brasileiro a Federação se estrutura na relação entre três níveis territoriais da administração pública: os municípios, estados, União e distrito federal. Como mostrado, a relação federalista pressupõe a autonomia e complementação entre as ações dos seus entes, o que instiga principalmente a união e cooperação entre os entes.

Tal modelo tem fundamental papel na realização de políticas públicas, pois sem dúvidas o desenho institucional definido, impacta nas decisões e no modo de operação governamental.

Embora tendo sido inspirado nas características do Federalismo dos Estados Unidos, o caso brasileiro surge em condições completamente diferentes daquele que surge da união entre estados soberanos. Ao contrário da constituição do país norte americano, o Brasil se desenvolveu a partir de um governo central, que abre mão de parte de sua autonomia em prol dos demais entes, processo denominado como descentralização.

O Federalismo nacional se consolidou logo após a proclamação da república, no fim do Império em 1889, onde até então Dom Pedro II representava o governo central e o estado brasileiro. Mesmo tendo se tornado uma República, o Brasil teve um governo unitário até o final da ditadura militar em meados da década de 1980 (ARRETCHE, 2004).

Com a promulgação da Constituição Federal em 1988, institucionaliza-se também o federalismo nacional, que coloca a união como uma parte do Estado Federal. A Federação brasileira foi consagrada pela tradição republicana com a repartição das competências entre os entes federados em conjunto com a delimitação das fronteiras legislativas.

A capacidade de cada ente em abarcar novas competências em políticas públicas está diretamente ligada à arrecadação e participação de cada um. Desde a primeira constituição da República em 1891 o Brasil possui um sistema tributário sob regime de separação de suas fontes, com tributos exclusivos à União, estados, municípios e Distrito Federal (ARRETCHE, 2004). Mesmo que a federação venha se desenvolvendo desde então, houve uma ruptura que causou o retrocesso no processo, que foi a centralização tributária durante o regime militar. A descentralização fiscal retorna à agenda política sob discussão da Reforma do Estado brasileiro com a promulgação da Constituição Federal de 1988, como reação ao regime autoritário.

Segundo Arretche, da arrecadação de 2002, 70,1% do total foi realizada pela União contra 25,5% dos Estados e apenas 4,3% dos municípios. Além de haver uma enorme concentração na arrecadação tributária, uma vez que se tratam de cinco impostos que representam 70% da arrecadação nacional, sendo quatro deles de arrecadação por parte da união mais o ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços que é arrecadado pelos estados, existe também uma desigualdade horizontal, entre os governos subnacionais, no interior dos Estados, municípios similares em território apresentam uma enorme diferença de arrecadação (ARRETCHE, 2004).

O Brasil, desde 1946 vem tentando amenizar a desigualdade horizontal de capacidade de arrecadação através de um sistema de transferências fiscais, e desde a CF de 1988, transferências constitucionais distribuem parte da receita da União

para estados e municípios, e ainda dos estados aos municípios (ARRETCHE, 2004). Portanto, os momentos de centralização e descentralização de fato não se tratam da distribuição das competências, mas sim da alteração nas alíquotas de transferência de recursos tributários pela União aos entes subnacionais. Em 1968 a União transferia 10% da sua arrecadação, já em 1988 os Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios somam 44% (ARRETCHE, 2004).

O sistema permite que estados e municípios recebam a transferência mesmo como oposição ou sem qualquer adesão a políticas federais, além de limitar a autoridade do governo federal nas decisões que cabem aos governos locais, dando ênfase às prioridades locais (ARRETCHE, 2004).

2.3.1 Competências dos Entes Federados

A CF/88 traz em seu artigo 1º que “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal” e continua no artigo 18: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição” (Constituição Federal, 1988).

A respeito das políticas de habitação, o artigo 21 da Constituição traz em seu inciso XX a competência material da União para “instruir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos” (Constituição Federal, 1988). O texto do artigo 23, inciso IX, é estabelecida como competência comum a todos os entes federativos a promoção de “programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.” (Constituição Federal, 1988). A Carta Magna traz ainda os artigos 182 e 183 que institui a Política de Desenvolvimento Urbano e deu origem à Lei do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001, que institui as diretrizes nacionais para a execução dos planos de urbanização por parte do poder público municipal.

Fica evidente a disposição feita pela Constituição Federal a respeito das Políticas Públicas Habitacionais, declarando-as como competência comum a todos os entes, um problema que pode resultar em competência de ninguém. A prestação

da política se daria de maneira descoordenada, pois se trata de um serviço de responsabilidade de diferentes prestadores, ou ainda em uma lacuna na prestação com a desculpa de um não fazer porque o outro não fez, prejudicando o benefício à sociedade. Porém, M.H. Tavares, defende que “a superposição de competências e atribuições está longe de ser uma distorção” (sic) que “parece adequada à diversidade de situações e capacidades dos níveis subnacionais no Brasil.” (ALMEIDA,2000)

Almeida (2000) traz ainda, um comparativo das políticas nacionais de habitação quanto às competências de cada nível de governo no campo habitacional:

Quadro 02 - Brasil – Competências dos níveis de governo na habitação

Antes de 1988	Constituição de 1988	Normas e Políticas 2000	Normas e Políticas atuais 2007/2009
- Centralização decisória e financeira no nível federal (BNH)	- Competência federal para definir normas gerais	- Programa federal e transferência da administração do FGTS para conselhos estaduais	- Ministério das Cidades
- Descentralização da execução para estados e municípios	- Competência comum para programas habitacionais e melhoria das condições de habitação	- Inexistência de iniciativas federais ou estaduais de descentralização	- Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS
- Financiamento: FGTS	- Financiamento: FGTS	- Iniciativas de programas públicos no nível municipal.	- PAC: Minha Casa Minha Vida;

Fonte: a autora com base em ALMEIDA, 2000.

A capacidade de cooptar competências varia entre os entes federados, dependendo das relações políticas (favoráveis ou não) entre os poderes Legislativo e Executivo o que age diretamente na forma de distribuição das atribuições nos níveis de governo (ARRETCHE, 2004). O resultado é que gestores de diferentes locais apresentam variações em sua forma de coordenação de políticas nacionais.

Como entes federados autônomos que são, por possuírem maior autonomia política e fiscal, os estados e municípios possuem maior capacidade de adaptação de uma agenda própria de políticas, independente da agenda do Executivo Federal.

3 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS

A destinação de Imóveis da União consiste na transmissão dos direitos sobre tais imóveis (edificações, terras, águas e florestas públicas) visando efetivar a função social do patrimônio, em harmonia com programas estratégicos.

Diferentes instrumentos são utilizados pela administração federal para a realização da transferência de direitos, que pode ser feita a agentes públicos ou privados, conforme previsto na legislação vigente. A aplicação do instrumento depende da utilização dada a cada imóvel de acordo com a realidade em que está inserido, além do interesse público na sua utilização.

Responsável pela gestão dos imóveis sob guarda e uso da União, a Secretaria do Patrimônio da União, vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, possui Superintendências localizadas nos estados e no Distrito Federal.

Portanto nessa seção traz-se o debate a respeito da Superintendência do Patrimônio da União e suas funções, bem como, o instrumento da Regularização fundiária e uma breve discussão a respeito das Políticas Públicas para provimento Habitacional no Brasil.

3.1 Políticas Públicas Habitacionais

A urbanização do país se acelerou muito do início do século XX até os dias atuais, o mesmo aconteceu com a economia nacional que carregou consigo a desigualdade social (MARICATO, 2013). O êxodo rural aumentou a formação das periferias urbanas, em um país culturalmente colonial, onde os investimentos em políticas sociais eram contidos e os serviços públicos privatizados, o cenário foi dominado pela carência de condições habitacionais urbanas.

Até os anos 70 o crescimento industrial brasileiro fomentou o crescimento econômico, mas no final da mesma década o país entra em crise, a agenda liberal chega ao Brasil gerando desemprego e diminui significativamente as poucas políticas redistributivas existentes (ROLNIK, 2000).

Em meados da década de 80, com a democratização do país, ocorrem avanços nas políticas urbanas com o reconhecimento do direito à moradia pela Constituição Federal de 1988 e mesmo assim nas décadas de 80 e 90 os investimentos na área foram extremamente limitados (ROLNIK, 2017).

As políticas habitacionais no Brasil sofrem uma brusca alteração nos anos 2000 principalmente com a criação do Ministério das Cidades em 2003, e coloca as Políticas Habitacionais de volta à agenda nacional e a Lei 11.124, de 2005, cria o Sistema Nacional de Habitação Interesse Social – SNHIS e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, que tem como um de seus princípios a utilização prioritária de terrenos públicos na implantação de projetos habitacionais de interesse social, que principalmente prioriza a utilização de terrenos públicos para a implantação de projetos habitacionais de interesse social. Neste momento a Secretaria do Patrimônio da União (SPU) desempenha um papel fundamental que conforme o artigo 23, da Lei nº 11.481, de 2007, possui como premissa “identificar e disponibilizar áreas vazias ou subutilizadas da União para o desenvolvimento de projetos de provisão de moradia para a população de menor renda” (BRASIL, 2007).

Com a criação do Programa Minha Casa Minha Vida, em 2009, as destinações de imóveis da União, para fins de provisão habitacional, foram direcionadas prioritariamente para o fomento deste programa.

A normatização para a destinação de imóveis da União, para fins de provisão habitacional de interesse social, estão estabelecidas pela Portaria SPU nº 45², de 2015, que contém o fluxo de destinação, a explicação de cada etapa e procedimentos para as entidades que desejarem participar deste processo.

Assim a Secretaria do Patrimônio da União (SPU) complementa o Ministério das Cidades, no sentido de disponibilização de imóveis que possam ser utilizados no desenvolvimento da Política Habitacional no país.

² Estabelece critérios para realizar chamamento público e recepcionar propostas de entidades privadas sem fins lucrativos, para desenvolvimento de projetos de provisão habitacional de interesse social, com recursos dos programas habitacionais sob gestão do Ministério das Cidades, em imóveis da União reservados para esta finalidade. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/patrimonio-da-uniao/legislacao/portarias/portarias-arquivos-pdf/portaria-45-2015-mcmv-entidades.pdf>>

3.2 Regularização Fundiária

Trata-se de um processo em que ocorre a intervenção pública, com embasamento legal, e determinados aspectos físicos e sociais, em busca da legalização e adequação da população moradora de áreas urbanas e rurais ao contexto das cidades, de imóveis desocupados ou ocupados em condições precárias e em desacordo com a legislação patrimonial.

Para que haja a garantia plena do direito à moradia digna, a regularização fundiária, realizada pela União, passa por cinco etapas, que envolvem procedimentos administrativos, regularização cadastral, regularização jurídico-cartoriais, regularização urbanístico-ambientais e a gestão democrática dos imóveis.

Os imóveis ocupados, normalmente, apresentam dois tipos de irregularidade fundiária. A primeira irregularidade dominial, quando o ocupante se encontra em uma terra pública ou privada, sem qualquer título que lhe dê a posse e garantia jurídica de ocupá-la. A segunda urbanística e ambiental, quando o imóvel não está de acordo com a legislação urbanística e ambiental e por isso, não foi devidamente licenciado (PLANEJAMENTO, 2009).

O enfrentamento de tais questões é fundamental para a efetiva integração à cidade, por isso a regularização envolve um conjunto de medidas e ainda, quando se trata de assentamentos de população de baixa renda, são necessárias medidas sociais, de forma a buscar a inserção total das pessoas à cidade.

Utilizada como um instrumento para promoção da cidadania, a regularização fundiária, deve ser articulada com outras políticas públicas. Assim, para orientar a utilização desse instrumento, a Lei nº 11.977/2009³ estabeleceu os seguintes princípios:

- I – ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, com prioridade para sua permanência na área ocupada, assegurados o nível adequado de habitabilidade e a melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental;
- II – articulação com as políticas setoriais de habitação, de meio ambiente, de saneamento básico e de mobilidade urbana, nos diferentes

³ Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.

níveis de governo e com as iniciativas públicas e privadas, voltadas à integração social e à geração de emprego e renda;
III – participação dos interessados em todas as etapas do processo de regularização;
IV – estímulo à resolução extrajudicial de conflitos; e
V – concessão do título preferencialmente para a mulher.

De acordo com a Lei 11.977/2009, os seguintes atores têm legitimidade para promover a regularização fundiária: União, os estados, o Distrito Federal e os municípios; população moradora dos assentamentos informais, de maneira individual ou em grupo; cooperativas habitacionais, associações de moradores, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público; e entidades civis constituídas com a finalidade de promover atividades ligadas ao desenvolvimento urbano ou à regularização fundiária. Existem ainda atores que podem e devem estar envolvidos em todo o processo de regularização que se trata de assunto multidisciplinar, tais como profissionais do direito, profissionais do espaço físico e profissionais da área social. É fundamental que um grupo integrado de trabalho seja envolvido para o desenvolvimento dos projetos e sucesso da solução implantada (BRASIL, 2009).

3.3 Superintendência do Patrimônio da União no Estado do Rio Grande do Sul

Localizada junto ao prédio da Receita Federal, na Avenida Loureiro da Silva, 445, em parte do 10º andar do prédio conhecido como “Chocolatão”, na cidade de Porto Alegre, está a SPU-RS: Superintendência do Patrimônio da União no estado do Rio Grande do Sul. Responsável pela gestão de imóveis da União, incorporados ao patrimônio nacional de diferentes formas, tais como: dação em pagamento, doação, aquisição por compra, extinção de órgãos federais, etc. Dentre estes imóveis estão aqueles advindos da extinção da Rede Ferroviária Federal S.A., que possui malha ferroviária em muitos municípios do estado do RS, totalizando 2.651 imóveis somente no estado do Rio Grande do Sul. Quando da sua extinção suas propriedades foram classificadas entre bens operacionais (passíveis de utilização para transporte ferroviário) e bens não operacionais. Os imóveis operacionais foram transferidos diretamente ao DNIT - Departamento Nacional de Infraestrutura e Transportes, responsável por realizar a guarda e fiscalização de contratos de

concessão com empresas privadas. Os bens não operacionais foram transferidos à União Federal, e constam da carta de bens que devem ser destinados de alguma forma para que cumpram sua função social.

Responsável pela gestão destes imóveis, é a SPU/RS que trata diretamente com as Prefeituras a parceria para destinação dos imóveis para políticas locais. Parte destes imóveis tratam-se de antigos armazéns e estações ferroviárias, e são destinados ao uso da administração local como prédios para funcionamento de órgãos de atendimento ao público como secretarias municipais, e principalmente funcionam como centros de cultura, abrigando museus e oficinas culturais diversas. Outra parte são imóveis habitacionais, casas onde moravam funcionários que trabalhavam na manutenção das ferrovias e estações do trem, estes são objeto de regularização fundiária. E há também imóveis nus, ou seja, que não possuem edificações, tratam-se dos leitos e pátios ferroviários, destinados para políticas de provisão habitacional.

Hoje, a Superintendência do Patrimônio da União conta com o seguinte quadro de pessoal para administrar os imóveis pertencentes à União localizados no Estado do Rio Grande do Sul:

Quadro 3 – Servidores da SPU/RS

Setor	Cargo	Qtde
DICIP	Chefia	01
	Engenheiro	03
	Analista de Infraestrutura	02
	Técnico em Edificações	01
	Geógrafo	02
DIDES	Chefia	01
	Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental	01
	Analista Planejamento e Orçamento	01
	Especialista em Políticas Públicas	01
DIREP	Chefia	01
	Técnico de Nível Superior	02

	Administrador	01
	Agente Administrativo	03
COGES	Coordenador	01
	Agente Administrativo	03
	Especialista em Políticas Públicas e Gestor Governamental	01
	Total	25

Fonte: a autora, a partir de dados coletados junto à SPU/RS

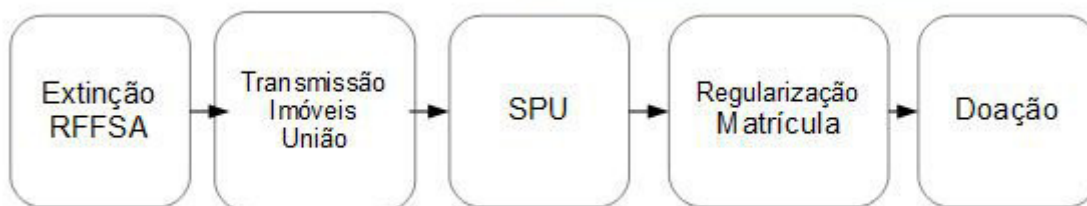
Componente da SPU/RS, a Divisão de Destinação - DIDES é responsável pelo levantamento dos imóveis e contato com a administração municipal. Segundo a chefe da divisão, o estado do Rio Grande do Sul possui mais de dois mil imóveis da Ex-RFFSA sob sua administração, e que menos de 10% está regularizado ou em regime de cessão, isso porque a unidade conta com baixo efetivo - são quatro servidores - e o trabalho é feito em grande parte por demanda, ou seja, o interesse parte do município que busca junto à SPU/RS as informações para receber o imóvel, sendo que se não há interesse por parte da administração municipal, o imóvel fica em desuso ou em uso irregular aguardando regularização.

Só de imóveis que temos para regularização aqui são uns... 2500 mais ou menos, mas não conseguimos dar conta de todos, aí vamos destinando o que conseguimos. Quando a gente faz um processo de cessão, normalmente o município pega grande parte dos imóveis que estão na área urbana. (...) hoje temos menos de 10% de imóveis regularizado, tanto para os moradores através da regularização fundiária, como para municípios utilizarem. (Entrevista nº 1)

Para a destinação dos imóveis a legislação prevê a doação (figura 1) para a realização de regularização fundiária ou execução de programas para provimento habitacional para municípios e estados. Porém para que isto possa acontecer, é necessário que todos os imóveis estejam regularizados juridicamente, ou seja, com as Matrículas Imobiliárias corretas e em nome da União Federal. Este é o maior dos problemas, pois os imóveis oriundos da extinção da Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima estão todos registrados como tal e, grande parte deles, encontram-se com dados topográficos em desacordo com a legislação atual e

também com discrepâncias com a realidade do imóvel, como por exemplo as medidas dos terrenos. Tal incompatibilidade de dados impede a doação em definitivo dos imóveis solicitados.

Figura 1 - Fluxo do Processo de Doação



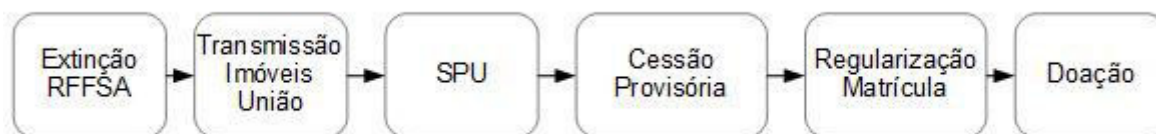
Fonte: a autora, com base na legislação.

Para a regularização documental dos imóveis é necessário a elaboração do Memorial Descritivo de cada um deles. Este documento é elaborado por um engenheiro civil qualificado para tal, que através da aferição de todas as medidas e características topográficas descreve o imóvel para cadastro ou atualização junto ao Registro de Imóveis das Matrículas Imobiliárias.

A Superintendência do Patrimônio da União conta com uma Divisão de Identificação, Fiscalização e Caracterização Patrimonial - DICIP, composta de seis engenheiros de carreira pública, incumbidos de, entre outros trabalhos, realizar a confecção do Memorial Descritivo de todos os imóveis que apresentam irregularidades ou carência de atualização nos dados da Matrícula Imobiliária. Somado a isto, existe a dificuldade da extensão territorial do Estado do Rio Grande do Sul e a crise financeira em que se encontra o governo Federal, com contenção de gastos e baixo efetivo, as viagens de fiscalização e o prazo para execução são insuficientes para que o levantamento dos milhares de imóveis espalhados pelo estado seja realizado.

Por esta razão, a legislação patrimonial nacional previu a possibilidade de realização de um Termo de cessão provisória entre os entes (figura 2), para que durante todo o trâmite de regularização de documentação os imóveis não sofram deprecação pelo tempo ou uso irregular, e ainda desta forma os municípios recebem a guarda dos bens, podendo já dar andamento em programas habitacionais e de urbanização das áreas.

Figura 2 - Fluxo do Processo de Doação com Cessão Provisória



Fonte: a autora, com base na legislação.

3.3.1 Processo de Cessão Provisória

O processo de cessão está previsto nos artigos 18 a 21 da Lei 9.636/1998⁴, no Decreto-Lei nº 9.760/1946⁵ e na Lei 11.481/2007⁶, é efetivada quando a União transfere o uso ou outros direitos reais de um bem imóvel para alcançar um interesse público. Estes imóveis podem ser cedidos gratuitamente ou em condições especiais, de forma onerosa ou com encargos específicos, aos Estados, Distrito Federal ou Municípios. Pode haver a cessão à entidades sem fins lucrativos (educação, cultura, assistência social e saúde) e também a pessoas físicas ou jurídicas, como é o caso de associações e cooperativas, quando se trata de interesse público ou social ou ainda para aproveitamento econômico de interesse nacional (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2010).

A Cessão Provisória, está prevista no artigo 11, parágrafo 3º do Decreto 3.725/2001⁷, e é realizada quando houver inconsistência documental e urgência na cessão, em razão da necessidade de proteção ou manutenção do imóvel, e o artigo 21 da Lei 11.483/2007 que extinguiu a RFFSA, traz:

Art. 21. A União, por intermédio do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, poderá, na forma do regulamento, formalizar termos de entrega ou cessão provisórios de bens imóveis não-operacionais oriundos da extinta RFFSA, excetuados aqueles destinados ao FC, previstos no inciso II do caput do art. 6ª desta Lei, aos órgãos e entidades da administração

⁴ Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União.

⁵ Dispõe sobre os bens imóveis da União.

⁶ Prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União.

⁷ Regulamenta a Lei 9636/1998 que dispõe sobre a destinação de bens imóveis de domínio da União.

pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, promovendo a sua substituição por instrumentos definitivos. (PLANALTO, 2007).

Regulamentando tal dispositivo, o art. 6º do Decreto nº 6.018⁸, de 22 de janeiro de 2007, esclarece que o termo de entrega provisório (sendo a cessão de uso um dos conteúdos possíveis) será formalizado quando houver urgência na entrega, em razão da necessidade de proteção ou manutenção do imóvel, regularização dominial ou interesse público. É usada prioritariamente quando houver necessidade de autorizações de obras, como é o caso de provisão habitacional - onde o município precisa construir as moradias, sem se perder de vista a regularização documental (cadastral ou cartorial) até a destinação efetiva.

O manual de incorporação e destinação de imóveis oriundos da extinta Rede Ferroviária Federal S.A., elaborado pelo Ministério do Planejamento, lista em formato de Check list os documentos que entende necessários para a devida tramitação. Elencados da forma que segue (conforme página 43 do manual):

Quadro 4 - Check List documentos para Cessão Provisória

Documentos constantes do Processo		Fls
01	Requerimento dirigido à SPU/GRPU solicitando a cessão/entrega e identificando o imóvel	
02	Identificação do Interessado (Estatuto, CNPJ)	
03	Termo de Transferência do imóvel assinado pelo Inventariante e pela Secretária do Patrimônio da União;	
04	Planta do terreno e benfeitorias	
05	Identificação da fonte de recurso para execução do projeto	
06	Identificação do uso específico a ser dado ao imóvel	
07	Consulta aos órgãos ambientais	
08	Minuta do Termo de Cessão/Entrega Provisória	
09	Cópia da consulta ao IPHAN com comprovação do recebimento pela Autarquia	
10	Descrição do empreendimento/projeto	

⁸ Regulamenta a MP 353/2007, que dispõe sobre o término do processo de liquidação e a extinção da Rede Ferroviária Federal S.A. - RFFSA.

11	Manifestação do IPHAN quanto ao valor histórico, artístico ou cultural do imóvel	
12	Parecer circunstanciado e conclusivo referente à cessão/entrega	

Fonte: Manual de Incorporação e Destinação de Imóveis oriundos da Extinta Rede Ferroviária Federal - RFFSA, 2008 (adaptado).

A Cessão Provisória é o instrumento comum ao caso dos imóveis oriundos da extinta RFFSA, que estão em processo de ajuste documental e carentes de regularização junto ao Registro de Imóveis, neste momento se opta por incluir mais um encargo ao município no Termo de Cessão Provisória, como forma de apoio técnico do município para a União: a realização de georreferenciamento e Memorial descritivo - documentos exigidos pelo Cartório para expedição de matrícula atualizada dos imóveis em nome da União.

Art. 6º O termo de entrega provisório previsto no art. 21 da Medida Provisória nº 353, de 2007, será formalizado quando houver urgência na entrega, em razão da necessidade de proteção ou manutenção do imóvel, regularização dominial ou interesse público. § 1º A formalização referida no caput será feita com base em ato fundamentado da autoridade competente, e o instrumento deverá conter cláusula resolutiva para o caso de necessidade ou interesse público superveniente. § 2º Após a celebração do termo de entrega provisório, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão adotará as providências necessárias à substituição por instrumento definitivo.

Portanto o que se percebe aqui é a entrega dos imóveis ao município sem que haja o cadastro dos imóveis junto ao Registro de Imóveis. Estas informações são registradas no Termo de Cessão Provisória:

CLÁUSULA SEGUNDA - DOS DADOS RELATIVOS À AQUISIÇÃO DOS IMÓVEIS - A Extinta Rede Ferroviária Federal - RFFSA detinha a propriedade dos imóveis, construídos em área de posse há mais de século, que faziam parte de seu patrimônio não operacional, não existindo matrícula dos imóveis.

Por não possuir a documentação atualizada, e por haver necessidade pública para a execução dos projetos, optou-se pelo Termo de Cessão Provisória para posterior Doação definitiva aos municípios.

4 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NOS MUNICÍPIOS DE MONTENEGRO E SÃO GABRIEL

O estudo descrito neste capítulo se trata dos processos de transmissão de imóveis da União para os municípios de Montenegro e São Gabriel no ano de 2007, buscando verificar as ações referentes ao relacionamento entre os entes federados no que tange às políticas de provisão habitacional.

Entendendo que por base os processos possuem similaridades mas apesar disso apresentaram distintos resultados a respeito das etapas de execução dos projetos pretendidos, com o passar dos anos. Busca-se entender a relação de cooperação federativa desenvolvida em cada um dos casos, e a forma de planejamento e execução do que foi proposto inicialmente.

Para que o objetivo fosse atendido, a metodologia utilizada foi a de comparação entre os processos de cessão dos imóveis que estavam em posse da União para os municípios de Montenegro e São Gabriel para formulação e implementação de políticas habitacionais e de regularização fundiária. A escolha de tais municípios justifica-se, pois tratam-se de processos com o objetivo comum de política habitacional, em imóveis da União provenientes da RFFSA, ocorridos no ano de 2008, e que teoricamente por possuírem as mesmas características básicas deveriam ocorrer de forma semelhante, o que não ocorreu.

A pesquisa utilizou-se de técnica qualitativa de coleta de dados, com a realização de entrevistas em profundidade com roteiros semiestruturados, aplicadas a seis gestores no período de abril e maio de 2018. O trabalho conta também com levantamento documental junto à União e os Municípios com acesso aos processos administrativos, além de consulta à legislação federal, normas e regulamentos.

As entrevistas foram realizadas com a intenção de compreender a administração local e suas reais condições técnicas de gestão principalmente pelo fato de que cada cidade possui especificidades únicas, e também por auxiliar a percepção da gestão pública municipal e federal como precária diante das ações que carecem de recursos. O roteiro das entrevistas realizadas encontra-se junto aos anexos no final deste trabalho e foram aplicadas a quatro agentes municipais sendo

dois agentes em cada um dos municípios, um agente político e um servidor do quadro de carreira, e no órgão da União da mesma forma, um agente político e um servidor do quadro do executivo federal.

Ao unir as entrevistas e a coleta de dados do acervo documental a intenção foi buscar elementos que descrevessem as condições de formulação e implementação das políticas habitacionais, mas principalmente a contribuição federativa trocada pelos entes envolvidos.

Os dados são apresentados de maneira descritiva agregados entre si, unindo as informações obtidas tanto nos municípios como na SPU/RS e para tal foram formulados fluxos de ação nos municípios e um quadro geral das etapas realizadas ou não realizadas pelos municípios durante o processo de cessão e execução das políticas.

4.1 O caso de Montenegro

O município de Montenegro está localizado na região Metropolitana de Porto Alegre e conforme site do IBGE/2016 possui 63.551 habitantes (IBGE). A Rede Ferroviária Federal operou linha que atravessa o município, inaugurada em 1909, o município abrigava uma Estação Férrea desativada em 1960 e integrada ao patrimônio da União com o marco legal da extinção da RFFSA em 2007, quando foi realizada a cessão provisória ao município, este que restaurou o complexo da estação, onde hoje funciona o complexo Estação da Cultura que conta com quarenta e cinco mil metros quadrados, abrigando o Museu de Artes de Montenegro, e espaços para a realização de eventos municipais e regionais (INVENTARIANÇA RFFSA, 2018).

Além da área do complexo da estação ferroviária, o município conta com áreas não operacionais da rede, como pátios, vila dos ferroviários e leito da ferrovia, que totalizam oitenta e um imóveis, que em parte, foram objeto do processo de cessão por parte da União para o município de Montenegro, objeto deste trabalho (PLANEJAMENTO, Processo Administrativo, 2008).

O município realizou levantamento das características das áreas de intervenção e do entorno do leito da antiga via férrea, se tratando de quatro áreas de

intervenção divididas em dezoito imóveis contando com área da estação e imóveis ao longo da via férrea que atravessa o município de Montenegro, em um total de trezentos e cinquenta mil metros quadrados (PLANEJAMENTO, PA, 2008).

Localizadas na área urbana, as áreas de intervenção eram áreas de ocupações irregulares, que segundo relatos descritos foram iniciadas no final da década de 70, principalmente pelo empobrecimento das famílias que não contavam com políticas habitacionais, e ainda por não haver fiscalização que zelasse pelo patrimônio público. As áreas estavam também, desprovidas de condições de moradia, algumas sem água e luz, com precária coleta pública de resíduos e limitada disponibilidade de transporte público (MONTENEGRO, PROJETO, 2008).

O reassentamento das famílias em áreas com possibilidade de urbanização por meio de construção de moradias adequadas seria necessário, dessa forma sendo possível a adequação de algumas famílias no local original (MONTENEGRO, PROJETO, 2008).

Inicialmente os imóveis são objeto de um termo de cessão provisória com encargos para o município, para tanto é necessário que inicialmente a parte interessada formalize este interesse, neste caso isto aconteceu por meio de ofício encaminhado no mês de fevereiro de 2008 pela Prefeitura Municipal de Montenegro para a Superintendência do Patrimônio da União, requerendo a doação das áreas de intervenção do antigo leito da Via Férrea com o interesse de implantar programa de readequação espacial das famílias que permaneceram no local, sob administração do sr. Percival Souza de Oliveira (PMDB - Partido do Movimento Democrata Brasileiro), solicitou a doação de imóveis oriundos da Extinta Rede Ferroviária Federal S.A. no município, um total de 65 imóveis espalhados pela cidade (PLANEJAMENTO, PA, 2008).

A previsão foi a inclusão de 276 (duzentas e setenta e seis) famílias, sendo que destas, 150 (cento e cinquenta) foram reassentadas por ocuparem áreas de risco e/ou preservação ambiental, e 126 (cento e vinte seis) ficarão nos respectivos locais de moradia, sendo contempladas com a readequação espacial de suas habitações, com intenção de urbanização da região para adequação ao Plano Diretor (MONTENEGRO, PROJETO, 2008).

Conforme entrevista e projeto apresentado à SPU/RS, a prefeitura já havia encaminhado documentação junto à Caixa Econômica Federal em busca de convênio para execução do seu Programa Habitacional dentro do PAC - Urbanização de assentamentos precários, provisão habitacional e regularização fundiária urbana, e como o projeto foi parte do programa, a Secretaria de Saúde e Ação Social do município elaborou projeto que contou com estudo socioeconômico realizado para levantamento dos dados necessários das famílias para o desenvolvimento do programa.

Na época, depois “da gente” ter feito o cadastro das pessoas assistidas que precisavam de moradia ou moravam em barracos sem saneamento, a gente foi atrás de financiamento. Um tempo depois abriram esse financiamento da Caixa (...) (Entrevista 4)

O projeto preocupou-se também com as condições de atendimento contínuo das famílias, realizando o levantamento de serviços disponíveis nos bairros atingidos, e ainda nos bairros que a partir da execução seriam incluídos no Plano Diretor do Município, foi verificada a existência de cobertura do Programa de Saúde da Família, e a possibilidade de atendimento dos Agentes Comunitários de Saúde, além de escolas que continuaram o atendimento das crianças mesmo após o processo de reassentamento, que ocorreu em local próximo, no bairro vizinho ao de origem (MONTENEGRO, PROJETO, 2008).

(...) o pessoal aqui da assistência mantém o cadastro de famílias de baixa renda, constantemente, em conjunto com o PSF e daí assim sabemos se a pessoa tá perto do posto ou escola. (Entrevista 4)

A Secretaria Municipal de Saúde e Ação Social possui sede em um bairro intermediário entre aqueles contemplados pelo programa, local onde são disponibilizados os Programas de Assistência Social em que grande parte das famílias das áreas de intervenção já faziam uso (MONTENEGRO, PROJETO, 2008).

Quanto ao reassentamento, o projeto previa a construção de dois loteamentos na área urbana do município, respeitando a ordem do local de origem, com a intenção de manter os laços sociais e culturais dos moradores.

O projeto realizou, ainda, levantamento quanto à faixa etária dos beneficiários, número de membros nas famílias, a renda familiar, escolaridade e a existência de beneficiários com necessidades especiais.

O contrato de Cessão Provisória foi elaborado pela SPU/RS, tendo sua minuta aprovada pela Consultoria Jurídica da União - CJU/RS e que após assinatura teve sua publicação no Diário Oficial da União - DOU em dezembro de 2009 (PLANEJAMENTO, PA, 2008).

A forma de contemplação das famílias seguiu rigidamente o cumprimento de condições preestabelecidas no projeto: residência no leito da via férrea, renda familiar limitada à três salários mínimos e não possuir bens imóveis, conforme as condições impostas pelo manual de apresentação de proposta elaborado pelo Ministério das Cidades, para o programa.

O fato de o município ter organizado o projeto com o objetivo inicial de obter recursos junto à Caixa Econômica Federal e esta exigir a posse dos imóveis pela administração municipal, foi crucial para a execução imediata do programa, sob pena de corte dos repasses pela União para o custeio. O contrato assinado pelo Ministério das Cidades, a Caixa Econômica Federal e o município de Montenegro previu como prazo de execução de doze meses, prazo este cumprido pela municipalidade, o que garantiu a moradia às famílias envolvidas.

... assim, parte do dinheiro é liberada e a gente faz aquele pedaço, aí presta contas e assim a caixa libera outra parte. (Entrevista 3)

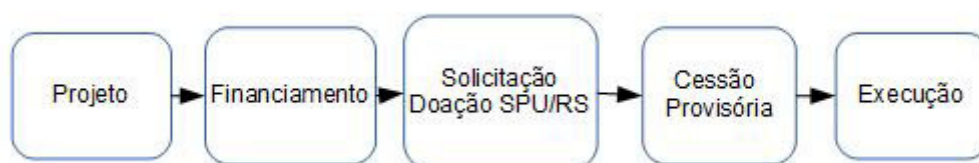
Ainda hoje, nove anos depois, tramitam entre a municipalidade e a SPU/RS documentação para regularização imobiliária junto ao Registro de Imóveis de Montenegro, pois as matrículas dos imóveis ainda não constam em nome da União para transferir ao Município, e este fazer o loteamento dos imóveis e por sua vez transmiti-los aos moradores (PLANEJAMENTO, PA, 2008).

No ano de 2014 a administração federal recebeu os memoriais descritivos das áreas, elaborados pelo poder municipal como encargo do contrato de cessão, e desde então está tendo dificuldades junto ao Registro de Imóveis, tendo inclusive, acionado o Ministério Público para andamento judicial da solicitação de registro dos imóveis em nome da União Federal.

Mandamos a documentação com memorial dos imóveis para o pessoal da superintendência, porque são eles que pedem pra cadastrar na matrícula, mas não deu, porque o cartório tá pedindo documentação da rede que ainda nem passou pra União, depois disso passa pro município, aí sim, a gente faz o desmembramento pra cada família. (Entrevista 3)

A priorização do processo de incorporação destes bens ao patrimônio da União se faz necessária para que sejam tomadas as medidas necessárias para a substituição do Termo de Cessão Provisória por instrumento definitivo de destinação deste bem à Prefeitura Municipal de Montenegro, uma vez que a utilização estabelecida foi atendida.

Figura 3 - Fluxo do Processo em Montenegro



Fonte: a autora, com base nos dados analisados.

O Município de Montenegro, de acordo com o site da Prefeitura Municipal, conta com uma Secretaria Municipal de Habitação, Desenvolvimento Social e Cidadania, ligada diretamente ao gabinete do Prefeito, e conta com um Diretor de Habitação, sete engenheiros e cinco auxiliares administrativos para execução dos trabalhos, inclusive o levantamento descritivo dos imóveis, objeto do processo de cessão (PREFEITURA DE MONTENEGRO, 2018).

4.2 O caso de São Gabriel

São Gabriel é um município situado na região da Campanha Central do estado do Rio Grande do Sul, segundo o IBGE, possui uma população estimada em 62.957 habitantes. A Rede Ferroviária Federal possuía linha que atravessava o município, inaugurada em 1884, o município conta com duas Estações, uma localizada na região central e outra na área rural, ambas desativadas na década de 1960 e transferidas à União com o marco legal da extinção da RFFSA em 2007, quando o município manifestou interesse pelos imóveis, Estações e demais imóveis do leito da linha férrea que atravessam a cidade (INVENTARIANÇA, 2018).

O projeto apresentado é bastante vago com relação ao que seria executado no que se refere à regularização fundiária, “A prefeitura em convênio com o Ministério das Cidades, poderá propor programas de regularização fundiária (realocar essas moradias que estão hoje no recinto)”, restando evidente a fragilidade quanto a execução do programa habitacional que os locais carecem (SÃO GABRIEL, PROJETO, 2008).

Pois então, na época não sabíamos como fazer a ordem das coisas, e pedimos o terreno pra construir, mas tudo só foi dito, explicaram para o coordenador na época mas, as coisas não foram repassadas pra nós da assistência. (Entrevista 6)

No ano de 2007, com a promulgação da Lei do Estatuto das Cidades se fez necessário a elaboração do Plano Diretor para a área urbana do município, plano este que contemplou a regularização de áreas da Rede Ferroviária, por se tratar de imóveis localizados em locais centrais do município. Após a solicitação o município apresentou para a SPU/RS projeto de uso das áreas, contemplando trinta famílias moradoras do local, que teriam sua residência mantida na área, conforme projeto encaminhado pela Prefeitura:

A posição geográfica central da área do recinto interligando os diversos bairros e a zona central de norte à sul, já com diversos serviços de infra-estrutura urbana. Com acesso pela Avenida Francisco Chagas, ao sul até a Avenida Francisco Chagas ao norte. Estamos elaborando o Plano

Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental do Município onde esta área é de extrema importância tanto do traçado viário, como uma via Principal, um semi-anel com características de uma Perimetral; como para o desenvolvimento de projetos sociais, culturais, educacionais e de habitação de interesse social. Residem no local cerca de 30 famílias que conforme Medida Provisória nº 353 de 22 de janeiro de 2007, terão preferência na aquisição do imóvel.(SÃO GABRIEL, PROJETO, 2008)

Para que sejam transferidos para o município os imóveis são objeto de um termo de cessão provisória com encargos para o município, para tanto é necessário que a parte interessada formalize este interesse, e isto aconteceu por meio de ofício encaminhado no mês de abril de 2008 pela Prefeitura Municipal de São Gabriel para a Superintendência do Patrimônio da União, após o interesse foi solicitado o encaminhamento do projeto para uso das áreas. O principal motivo se mostrou ser o plano diretor do município, requerendo a doação das áreas de intervenção do antigo leito da Via Férrea com o interesse de realizar a adequação urbana da área:

Como precisamos definir o futuro desta área no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental, que irá para a Câmara Municipal de Vereadores em final de junho próximo; e estamos em fase de formulação de propostas, aguardamos um encaminhamento para tomada de decisões, a fim de conseguirmos a cedência das referidas áreas ao município de São Gabriel, de importância estratégica para área central e condicionante para diversas ações do planejamento urbano local. (SÃO GABRIEL, PROJETO)

O município já fazia uso dos prédios que abrigaram a estação ferroviária na região central da zona urbana, como Museu da Força Expedicionária Brasileira (mantido pela prefeitura municipal) e espaço para feira realizada semanalmente pelos Produtores locais (mantida pelos próprios).

A prefeitura usa e já usava a estação, sempre usou, dá espaço pros agricultores de família que vêm vender o que planta e produz. Temos um servidor administrativo que cuida e trabalha lá no museu. (Entrevista 5)

As ações propostas no projeto foram planos para possível execução de reabilitação da área central, e busca de parceria com o Ministério dos Transportes para ativar como “sistemas de circulação e transportes para atender os estudantes e moradores dos bairros localizados no trajeto até a Universidade Federal do Pampa” e ainda propõe a utilização da linha férrea “através de uma pequena locomotiva que

também seria utilizada para passeios turísticos, inclusive como um intercâmbio com outros municípios da região até Santana do Livramento em determinados dias da semana, para divulgar a cultura local” (SÃO GABRIEL, PROJETO, 2008).

Além de áreas de terrenos sem benfeitorias, estão incluídas nos imóveis casas ocupadas por famílias de baixa renda, imóveis estes em situação de ocupação irregular, um motivo importante para que a parceria entre a SPU/RS e o Município de São Gabriel ocorresse para a regularização de toda a área junto ao registro de imóveis, situação alvo de apontamento por parte do Ministério Público tanto em face da União quanto do Município (PLANEJAMENTO, PA, 2008).

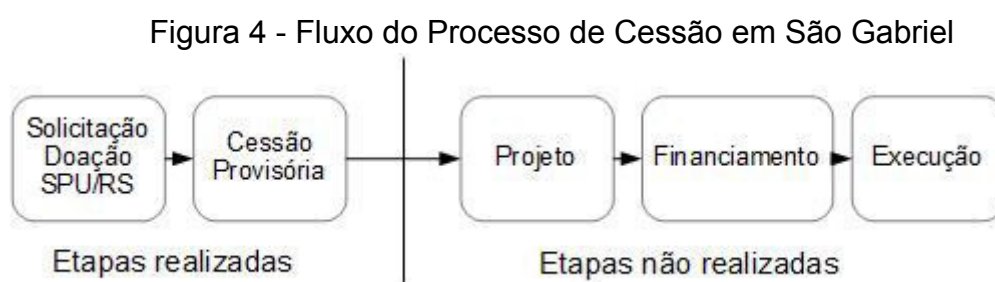
Como as questões sociais, principalmente no tocante à regularização fundiária e melhorias das moradias precárias existentes nas áreas objeto da cessão, não foram exploradas na manifestação de interesse inicial apresentada pelo município de São Gabriel, a SPU/RS entendia que a cessão provisória não poderia acontecer sem que projeto detalhado e mais abrangente fosse apresentado, motivo pelo qual o Termo de Cessão não havia sido elaborado até três anos após o início das tratativas, e no ano de 2011 a SPU/RS após análise dos prejuízos incorridos por não entregar os imóveis para o município, a exposição de motivos, que segue, foi elaborada pela área de destinação de imóveis da SPU/RS e encaminhada para análise jurídica do ministério do planejamento, conforme segue:

Tendo em vista que o Ministério Público Federal em Santana do Livramento recomendou a parceria da União e do Município de São Gabriel no sentido de viabilizar a “regularização, restauração e utilização adequada das áreas” da ex-RFFSA; tendo em vista que o Município de São Gabriel aceitou as áreas para iniciar os procedimentos necessários a sua regularização; tendo em vista que a transferência em caráter provisório está prevista em lei; tendo em vista que a minuta de contrato de cessão provisória prevê uma série de ações a cargo do cessionário, bem como os prazos para que sejam entregues, ações essas que viabilizarão a regularização cartorial dos imóveis e sua destinação definitiva, manifestamo-nos favoravelmente à cessão de uso gratuita e provisória para o Município de São Gabriel do terreno denominado Recinto Ferroviário de São Gabriel, com seus prolongamentos, perfazendo uma área de 93.742,00m², bem como dos prédios da Estação Ferroviária e seus anexos e casinhas ocupadas por famílias de baixa renda para que neles sejam executado projeto de regularização fundiária de interesse social e nos prédios da antiga Estação Ferroviária sejam instalados órgãos públicos municipais e centros culturais de convivência pública. (SPU, 2011)

Diante dos fatos, e sem qualquer impedimento legal, foi aberta a possibilidade de entrega provisória com inclusão de encargo para apresentação do projeto em prazo estipulado no contrato de cessão provisória conforme Cláusula Sexta item 2, “2.a) elaborar um projeto de regularização fundiária que contemple as famílias residentes e os pequenos comerciantes que mantêm seus negócios nos imóveis da extinta RFFSA; 2.b) elaborar o projeto de regularização fundiária de famílias e comerciantes no prazo de 3 (três) anos;”. O parágrafo único desta cláusula abre espaço para a prorrogação dos prazos a critério da SPU/RS (PLANEJAMENTO, PA, 2008).

O interesse de regularização dos imóveis é dever de todos os entes envolvidos, porém até o momento, o processo encontra-se sem andamento desde a assinatura do termo de Cessão Provisória sem que ações sejam executadas para que a regularização e as melhorias de fato ocorram.

Em fevereiro de 2018, a SPU/RS em contato com a administração municipal solicitou informações acerca do andamento quanto aos encargos impostos pelo termo assinado, informações não recebidas até o mês de maio de 2018 (PLANEJAMENTO, PA).



Fonte: a autora, com base nos dados analisados

A questão social e habitacional é tratada no município por uma Coordenação de Habitação, vinculada à Secretaria Municipal de Obras, Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente, e esta por sua vez, está vinculada ao gabinete do Prefeito municipal. A coordenação conta com o trabalho de dois engenheiros, um arquiteto e o coordenador, responsáveis pelos encargos de formulação de Memorial descritivo, item 2 do contrato de Cessão firmado com a União (PREFEITURA DE SÃO GABRIEL, 2018).

5 ANÁLISE DOS CASOS

As etapas percorridas pelos municípios para a obtenção da cessão dos imóveis foi bastante parecida, porém alguns detalhes são cruciais para o sucesso da política. Estes detalhes não estão completamente arquitetados pela legislação, que é bastante falha e em conjunto com a amplitude de escassez em várias áreas do serviço público prestado exige uma atenção e preparo maior dos administradores responsáveis pelos programas.

Com os dados obtidos foi possível verificar que tratam-se de municípios bastante semelhantes mas com dificuldades distintas, conforme quadro que segue:

Quadro 5 - Dados dos Municípios

	Montenegro	São Gabriel
Habitantes	63.551	62.957
Área Territorial	424.435 km ²	5.023.821 km ²
Total Servidores Municipais	1.175	1.791
Engenheiros Civis (total)	7	13
Engenheiros Civis (Habitação)	5	2
Arquitetos	4	3
Arquitetos (Habitação)	-	1

Fonte: a autora com base nos dados dos Sites das Prefeituras e do IBGE, 2018.

Ambos municípios foram responsáveis pelo início do processo, no momento em que decidiram por incluir o programa habitacional na agenda de políticas públicas a serem realizadas por sua gestão. Porém o quesito conhecimento e preparo é decisivo para o sucesso e andamento das pautas.

Não houveram problemas dos documentos exigidos para o preparo do contrato de cessão, que basicamente exigem que o município não esteja inadimplente com o governo federal, ou seja, possua certidão negativa de inscrição no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - CADIN, os municípios apresentaram ainda a ata de posse dos Prefeitos e respectiva

documentação pessoal, como prova de que estes representam legalmente os municípios para assumirem a responsabilidade pelos imóveis (BRASIL, 2007).

Embora bastante distintos, os municípios apresentaram a documentação do projeto dos programas previstos, com número de beneficiários e o que seria feito para o atendimento das famílias. Porém o nível de detalhamento foi muito maior no caso de Montenegro, com levantamento sócio econômico das famílias, com a descrição dos que permaneceram nas áreas previamente ocupadas e daqueles que seriam realocados nas áreas incluídas no plano diretor municipal *a posteriori*. No caso de São Gabriel foram incluídas cláusulas contratuais que previam como encargo a elaboração do projeto de regularização fundiária para as famílias do local e as previstas para realocações a novos parques residenciais que seriam construídos pelo programa, o que ainda não aconteceu (PLANEJAMENTO, PA).

Nos dois casos havia a previsão tanto no Plano Plurianual 2008/2012, quanto na Lei Orçamentária Anual de 2008 de rubrica orçamentária para os programas, porém em nenhum destes instrumentos estava previsto o financiamento e custeio dos programas. Porém no momento em que o projeto foi sendo elaborado, concomitantemente, o município de Montenegro foi em busca de enquadramento do projeto no Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, Urbanização de assentamentos precários, provisão habitacional e regularização fundiária urbana, junto à Caixa Econômica Federal, que quando da manifestação de interesse por parte da prefeitura junto à SPU/RS já se encontrava em estágio bastante avançado, sendo uma das exigências pelo PAC a posse das áreas onde iriam ser realizadas as ações de regularização e construção das habitações. Este fato não foi observado no caso de São Gabriel, pois não houve prévia negociação por parte do município com o Governo Federal para financiamento do programa, o requisito inicial de São Gabriel para a União era apenas pelas áreas do projeto, por meio da Superintendência do Patrimônio da União. (PLANEJAMENTO, PA)

Apenas alguns dos requisitos observados são obrigatórios para firmar o Termo de Cessão Provisória dos imóveis da União para os municípios, e por isso o termo foi concedido aos dois municípios, mesmo com projetos tão distintos para um mesmo propósito. O Termo de cessão dos dois casos, como é realizado normalmente com todo município que demonstra interesse em utilizar áreas da

União seja para programas sociais, seja para utilização administrativa, previu encargos a serem realizados.

...o interesse da União é realizar a regularização pra que os imóveis não se deteriorem com o tempo, a gente faz o possível para entregar e o município ou morador poder tomar conta. (Entrevista 2)

Diante do quadro atual de sucateamento da administração pública, com orçamento limitado, e um quadro exíguo de servidores, um dos encargos previstos é de cooperação técnica por parte dos municípios para a elaboração de Memorial Descritivo para atualização das matrículas dos imóveis junto aos Cartórios. Porém, mesmo assumindo o encargo, alguns municípios não possuem em seu quadro servidores com capacidade técnica para tal, tendo a necessidade de incluir no orçamento do programa a contratação de empresas especializadas para tal, sendo este mais um obstáculo para a continuidade do programa, fato este ocorrido no caso de São Gabriel, que ainda não conseguiu cumprir essa formalidade.

... aqui na SPU temos só da rede 2500 imóveis, e desses aí nem trezentos estão no nosso nome, e lá na engenharia fica o trabalho de identificar e fazer os memoriais pra aí sim o cartório registrar na matrícula. Imagina o tempo pra fazer isso com o tamanho do estado e contando com cinco engenheiros, as prefeituras já estão lá no imóvel e muitas delas têm bem mais gente trabalhando nisso que nós. (Entrevista 2)

Unindo a dificuldade financeira com a baixa capacidade técnica, São Gabriel ficou impossibilitado de elaborar seu projeto, ficando este parado durante quase dez anos (desde 2008, até hoje). Enquanto o município de Montenegro, por possuir contrato de financiamento junto à Caixa Econômica Federal, cumpriu regimento os prazos para recebimento dos recursos e conseqüente conclusão dos programas (PLANEJAMENTO, PA).

Além das dificuldades municipais, estão muitas falhas por parte da administração federal. A fiscalização de utilização das áreas destinadas é praticamente nula, sendo realizada apenas em casos judiciais, quando há alguma denúncia veiculada junto ao Ministério Público, pois é encargo da União zelar pelo

uso dos imóveis quando objeto de cessão provisória, ou ainda sob guarda da União. Isto demonstra que nenhum dos processos de cessão provisória sofrem fiscalização, ou são passíveis de reintegração compulsória por não realização de encargo previsto.

... sim, os engenheiros que classificam, fazem o memorial e que têm que fazer a fiscalização de todos os contratos de cessão para entes públicos. Daqui para o final do ano não tem mais que mil reais pra viajar, diária, combustível. (Entrevista 2)

Por esta razão também, não houve andamento na regularização de documentos, mesmo que no caso de Montenegro, por exemplo, a administração municipal tenha entregue à União o memorial descritivo das áreas elaborado por seus técnicos, tal regularização em andamento atualmente, para que quando da sua conclusão os imóveis possam ser objeto de destinação definitiva ao Município, que ainda terá pela frente o processo local de destinação ao beneficiário final, que quando da conclusão terá a matrícula de sua casa em seu nome, objetivo de todo o processo de provisão habitacional.

O quadro a seguir demonstra de maneira sintética os dados pesquisados e analisados:

Quadro 6 - Etapas do Processo de Cada Município

Etapas	Montenegro	São Gabriel
Requerimento Município	Sim	Sim
Regularização Prefeitura	Sim	Sim
Projeto Habitacional	Sim	Não
Previsão Orçamentária	Sim	Sim
Fonte Financeira	Sim	Não
Termo de Cessão Provisória	Sim	Sim
Encargos Contratuais	Sim	Sim
Capacidade Cooperação Técnica	Sim	Não
Execução Imediata	Sim	Não

Troca de Governo	Sim	Sim
Fiscalização pela SPU/RS	Não	Não
Projeto Executado	Sim	Não
Doação Definitiva	Não	Não
Regularização Cartorial	Não	Não

Fonte: a autora, com base nos dados analisados.

Assim como a União, as prefeituras apresentam estruturas precárias e subutilizadas pela administração. Mas ainda assim o quadro parece ser um pouco mais otimista, levando em conta que tratam-se de agentes locais, o que depende muito mais da dedicação e vontade dos servidores políticos envolvidos na gestão.

6 CONCLUSÕES

Este trabalho teve por objetivo analisar as ações das relações intergovernamentais na implementação de políticas habitacionais e de regularização fundiária após o ano de 2007 quando da extinção legal da Rede Ferroviária Federal S.A. e da transferência de toda a carteira imobiliária para a União.

Partindo da hipótese de que as ações executadas, por envolverem dois níveis distintos da administração pública, fizeram uso da federação cooperativa entre os entes envolvidos, tomou-se como exemplo dois processos de destinação a distintos municípios de imóveis que se encontravam sob administração da União, tendo como objeto central a destinação de imóveis para provisão habitacional para verificar a existência de tais relações federativas.

A análise permitiu estabelecer as etapas em que o processo ocorreu em cada um dos casos, em Montenegro que hoje se apresenta em fase de regularização documental, tendo as ações da política sido executadas e seus beneficiários atendidos, e em São Gabriel que encontra-se sem desenvolvimento sequer da etapa de formulação das políticas, embora já possua o direito legal de posse dos imóveis desde o ano de 2011.

Restou evidenciado a formatação de duas formas distintas de utilização da teoria federativa, embora haja demonstrado a interação dos municípios com a União, a evidência de cooperação se mostrou diferente em cada uma das relações.

Como evidenciado na pesquisa, as ações para transferência dos direitos de uso dos imóveis eram transferidas diante da manifestação dos municípios em receber tais imóveis, o que de fato ocorreu nos dois casos estudados, porém em momentos diferentes da política pública: no caso de Montenegro após a formulação do projeto e busca de financiamento para sua execução, e no caso de São Gabriel antes de qualquer ação de formulação da política.

Tendo por embasamento a teoria federativa pode-se perceber que o município de Montenegro obteve as informações e encargos para a realização do termo de cessão provisória e tomou para si parte das ações, de modo a caracterizar a cooperação entre os entes, que sejam, por parte da União a cessão dos imóveis e

o auxílio jurídico e técnico administrativo, enquanto a prefeitura se encarregou de se utilizar de sua área técnica de engenharia para a elaboração dos memoriais descritivos necessários para a regularização dos documentos de posse junto ao Registro de Imóveis.

São Gabriel, por sua vez, mesmo tendo conhecimento dos encargos elencados no termo de cessão provisória, não obteve capacidade técnica ou administrativa para execução e continuidade da regularização de utilização dos imóveis solicitados.

Percebeu-se então, que diante do processo de destinação dos imóveis localizados no município de Montenegro houve uma relação de Cooperação Federativa entre os entes, onde cada um deles, de maneira conjunta, possui ações necessárias para que o projeto fosse executado e implementado.

Por outro lado, no processo de destinação dos imóveis localizados no município de São Gabriel ficou evidenciada uma relação federativa dual, onde um jogo de empurra de responsabilidades se faz presente, de um lado a União que tem a intenção de dar encaminhamento nos imóveis passando a guarda e por conseguinte a responsabilidade para o município, e por outro o município que não possui condições administrativa e técnica de gerenciar os imóveis sem projeto, restando os imóveis sem regularização e seus beneficiários carentes de políticas públicas para condições mínimas de moradia. Aqui nenhum dos entes demonstra interação, apenas busca isentar sua responsabilidade para com os imóveis objeto do processo.

As condições de trabalho tanto nos municípios quanto na SPU/RS se mostraram exigentes de dedicação dos servidores e agentes políticos, o governo federal apresenta uma máquina sucateada para realização de trabalhos que possuem urgência e importância altíssimas, tais como a destinação dos imóveis para provimento habitacional, enquanto os municípios precisam improvisar nas áreas que lhe carecem de conhecimentos.

A legislação falha não deixa por menos, pois, não há qualquer obrigação de que seja realizado Convênio Financeiro com a CEF, porém o detalhamento das exigências e a fiscalização da utilização dos imóveis cedidos, por exemplo, é bem

empregada pela administração Federal apenas quando se trata de recursos financeiros e repasses daquele ente.

Diante desse quadro é possível refletir sobre a necessidade de maior cooperação, entre os entes, se por um lado o governo federal falha em oferecer a mão de obra necessária para atender sua demanda, por outro é notório que os municípios devem se capacitar nessa tarefa, para tanto trabalhos com maior escopo de amostragem serão relevantes para se dar maiores respostas para o fenômeno da cooperação federativa entre diferentes entes para atendimento de demanda habitacional de caráter local.

7 REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. **Federalismo e Políticas Públicas: O Impacto das Relações Intergovernamentais no Brasil**. In: ARAÚJO, Maria; BEIRA, Lígia (org.). Tópicos da Economia Paulista para Gestores Públicos. São Paulo: Fundap, 2007. V.1, p. 13-31. Disponível em: <www.defesasocial.rn.gov.br/contentproducao/aplicacao/search_escola/arquivos/pdf/paper-federalismofernando-abrucio.pdf>. Acesso em: 28 out. 2017.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de Almeida. **Federalismo e Proteção Social: A Experiência Brasileira em Perspectiva Comparada**. São Paulo. 200. Disponível em: <<http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/MariaHerminia/federalismodef.pdf>> Acesso em: 20 set. 2017.

ARRETCHE, Marta. **Mitos da descentralização: maior democracia e eficiência nas políticas públicas?** Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 11, n. 31, p. 44-66, 1996.

ARRETCHE, Marta. **Federalismo e Políticas Sociais no Brasil Problemas de Coordenação e Autonomia**. São Paulo em Perspectiva. V. 18. n. 2. p. 17-26. 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a03v18n2.pdf>> Acesso em: 01 out. 2017.

ARRETCHE, Marta. **Federalismo e Relações Intergovernamentais no Brasil: A Reforma de Programas Sociais**. DADOS – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro. Vol. 45. n. 3. 2002. p. 431 a 458. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v45n3/a04v45n3>> Acesso em: 10 out. 2017.

ARRETCHE, Marta. **Relações Federativas nas Políticas Sociais**. Educ. Soc. Campinas. v. 23. n. 80. p. 25-48. 2002. Disponível em: <http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/2010/veiculos_de_comunicacao/EDS/VOL23_N80/EDS_ARTIGO23N80_2.PDF> Acesso: 23 nov. 2017.

BORGES, Jennifer dos Santos. **Terras da União – Patrimônio de Quem?** Universidade Federal de Pernambuco. Recife. 2015. Disponível em: <http://repositorio.ufpe.br/bitstream/handle/123456789/16055/BORGES_Jennifer%20TESE-MDU.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em: 23 nov. 2017.

BRASIL. Código Civil. **Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm> Acesso em: 01 out. 2017.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 01 out. 2017.

BRASIL. Código Civil. **Lei nº 11.483 de 31 de maio de 2007**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11483.htm> Acesso em: 01 out. 2017.

BRASIL. **Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm> Acesso em: 23 nov. 2017.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários**. Disponível em: <http://www1.caixa.gov.br/gov/gov_social/municipal/assistencia_tecnica/produtos/repasses/urban_regulariza_integra_assentamentos_precarios/index.asp>. Acesso em: 20 set. 2017.

GONÇALVES, Norma Lacerda; ZANCHETI, Sílvio Mendes. **Conservação urbana e regularização fundiária de assentamentos populares**. urbe, Revista Brasileira de Gestão Urbana, Curitiba, v. 6, n. 3, p. 323-337, dez. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-33692014000300005&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 10 out. 2017.

GONÇALVES, Rafael Soares. **Repensar a Regularização Fundiária como Política de Integração Socioespacial**. Estudos Avançados. São Paulo. V. 23, n. 66, p. 237-250. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142009000200017&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 out. 2017.

GRIN, Eduardo José. **Rotas Federativas para a Promoção de Capacidades Estatais Municipais: Uma Análise da Experiência Brasileira**. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo). Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo. 2016.

HOLZ, Sheila e MONTEIRO, Tatiana Villela de Andrade. **Política de Habitação Social e o Direito a Moradia no Brasil**. X Colóquio Internacional de Geocrítica. Barcelona. 2008. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/-xcol/158.htm>>

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Panorama Município de Montenegro**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/montenegro/panorama>> Acesso em 06 de junho de 2018.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Panorama Município de São Gabriel**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/sao-gabriel/panorama>> Acesso em 06 de junho de 2018.

MARICATO, Ermínia. **Cidades e Lutas de Classe no Brasil**. In: FUND. PERSEU ABRAMO; FUND. FRIEDRICH EBERT (orgs.) *Classes? Que classes?* São Paulo: Ed. FPA, 2013, p. 139-161.

MARCOS, Maria Helena Medeiros. **O Federalismo no Brasil e a Origem do Estado.** OAB/SC. 2012. Disponível em: <<http://www.oab-sc.org.br/artigos/o-federalismo-no-brasil-e-a-origem-do-estado/534>> Acesso em: 15 dez. 2017.

MCIDADES. **Política Nacional de Habitação.** n. 4. 2004. Disponível em: <www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/.../4PoliticaNacionalHabitaacao.pdf> Acesso em: 10 out. 2017.

MONTEIRO, Adriana Roseno e VERAS, Antonio Tolrino de Rezende. **A questão Habitacional no Brasil.** Mercator. Fortaleza. V.16, e16015. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-22012017000100214&lng=en&nrm=iso> Acesso em: 15 nov. 2017.

MOREIRA, Tomás Antonio; RIBEIRO, Joana Aparecida Z. M. T. **A Questão Fundiária Brasileira no Desenho das Políticas Nacionais de Habitação: Considerações a Partir do Início do Século XXI.** Cad. Metrop. 2016. Vol 18. n. 35. p. 15-32. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2236-99962016000100015&lng=en&nrm=iso> Acesso em: 20 out. 2017.

NASCIMENTO, Sueli do. **Reflexões sobre a Intersetorialidade entre as Políticas Públicas.** Serv. Soc. São Paulo. n. 101. p. 95-120. jan./mar. 2010. Disponível em: <http://observasmjc.uff.br/psm/uploads/29-_Reflex%C3%B5es_sobre_a_intersetorialidade.pdf> Acesso em: 23 nov. 2017.

NASCIMENTO, Denise Morado. **As políticas habitacionais e as ocupações urbanas: dissenso na cidade.** Cad. Metrop. São Paulo, v. 18, n. 35, p. 145-164. 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2236-99962016000100145&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 02 dez. 2017.

PAPI, Luciana Pazini. **Repactuação das Relações Intergovernamentais na Implementação da Política de Assistência Social: Uma Análise na Região Metropolitana de Porto Alegre.** Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre. 2014.

PLANEJAMENTO. **Manual de Incorporação e Destinação de Imóveis Oriundos da Extinta Rede Ferroviária Federal S.A. - RFFSA.** Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília.2009.

PLANEJAMENTO. **Processo Administrativo de Cessão de Imóveis para o Município de Montenegro.** 04902.001571/2008-35. Superintendência do Patrimônio da União no Estado do Rio Grande do Sul. 2008.

PLANEJAMENTO. **Processo Administrativo de Cessão de Imóveis para o Município de São Gabriel.** 04905.006035/2008-35. Superintendência do Patrimônio da União no Estado do Rio Grande do Sul. 2008.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTENEGRO. Sítio. Disponível em: <<http://www.montenegro.rs.gov.br/>> Acesso em 10 de maio de 2018.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO GABRIEL. Sítio. Disponível em: <<https://www.saogabriel.rs.gov.br/Portal/site/index.html>> Acesso em 10 de maio de 2018.

RFFSA. Inventariança da Extinta Rede Ferroviária Federal S.A. Disponível em: <<https://www.rffsa.gov.br/>> Acesso em 28 de maio de 2018.

RODRIGUES, Lucas Pazolini Dias e MOREIRA, Vinícius de Souza. **Habitação e Políticas Públicas: o que se tem Pesquisado a Respeito?**. Urbe, Rev. Bras. Gest. Urbana. 2016. Vol 8. n. 2. p. 167-180. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-33692016000200167&lng=en&nrm=iso> Acesso em 15 nov. 2017.

ROLNIK, Raquel. **Regulação Urbanística no Brasil - Conquistas e Desafios de Um Modelo em Construção**. Anais do Seminário Internacional: Gestão da Terra Urbana e Habitação de Interesse Social. PUCCAMP. 2000.

ROLNIK, Raquel. Dez anos do Estatuto da Cidade: das lutas pela reforma urbana às cidades da Copa do Mundo. In: RIBEIRO, Ana Clara T.; VAZ, Lilian V.; SILVA, Maria Lais P. (Org.). Leituras da cidade. Rio de Janeiro: ANPUR; Letra Capital, 2012. P. 87-104.

SOLA, Lourdes e KUGELMAS, Eduardo. **Recentralização/Descentralização dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90**. Tempo Social. Rev. Sociol. USP. São Paulo. V 11. n 2. p. 63-81. 2000.

APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTAS NA SPU/RS

1 - Desde 2007 com a promulgação da lei que extinguiu a RFFSA, o governo Federal passou a ser o administrador de grandes áreas onde eram mantidas as linhas férreas e as áreas de uso para manutenção e administração dessas linhas. No estado do Rio Grande do Sul aconteceu o mesmo, a questão é como estão sendo destinadas estas áreas?

2 - Como participação da União em programas de provimento habitacional é comum a cessão destes imóveis como subsídio da União, conforme consta no sítio da Secretaria do Patrimônio da União. Isto acontece no Rio Grande do Sul? Comente.

3- A lei prevê a possibilidade de acordos de cooperação técnica da União com os municípios para a utilização de imóveis destinados a estes. Você pode falar um pouco disso, se e como acontece aqui no estado?

4 - Os imóveis que faziam parte da carteira imobiliária da RFFSA e que passaram por análise da SPU, quais são os usos encontrados pela administração local?

5 - Para a destinação de um imóvel ao município, deve haver manifestação de interesse por parte da administração local?

6 - Qual o roteiro para a destinação de um imóvel para provimento habitacional ao município? Descreva brevemente.

7 - Quando da destinação, como é realizado o trabalho pós cessão? Fiscalização, coordenação, apoio.

APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA NOS MUNICÍPIOS

1 - Para a execução da política habitacional, é necessário que ela faça parte da agenda de políticas públicas da gestão administrativa governamental local. No caso em estudo, o primeiro passo do projeto foi dado pelo município em busca da cooperação da União para a cessão de áreas administradas por ela para a execução dos programas. Como a questão habitacional entra na agenda do município? Conte um pouco a respeito do início dos trabalhos para desenvolvimento do projeto, principalmente a origem da demanda: se por aproveitamento de áreas inoperantes oriundas da extinta rede ferroviária federal, urbanização de áreas utilizadas e que precisavam de melhorias conforme o plano diretor municipal – estatuto das cidades, população demandante de estruturas habitacionais, etc.

2 - Quanto aos insumos necessários - tais como: local, financiamento para compra de materiais e contratação de profissionais, por exemplo - para a execução da política habitacional o projeto previu obtê-los de que forma? Fale sobre o que foi previsto e como foi essa previsão.

3 - Quais foram os entes envolvidos no projeto? Houve cooperação, além da administração pública municipal, de alguma organização da sociedade civil (os cidadãos a serem beneficiados pela política, por exemplo), empresa privada, outro ente federado, etc?

4 - Houve qualquer envolvimento da comunidade beneficiária em alguma etapa do projeto?

5 - A política habitacional exige dedicação da administração pública durante muito tempo, os mandatos de quatro anos exigem um comprometimento de diferentes gestores com planos de governo distintos, para que haja uma continuidade da política existe a previsão orçamentária descrita no plano plurianual, mas mesmo assim apenas isto não é suficiente para garantir sua execução. Como a política foi considerada diante da alteração governamental a cada eleição municipal, desde o início do processo até o momento? Houve o envolvimento de agentes públicos de carreira desde o início do projeto?

6 - Para que a prefeitura obtenha o direito de realizar a política habitacional com o uso de imóvel da União, se faz necessário o comprometimento e desenvolvimento de vários quesitos legais que devem ser cumpridos pelo município diante o governo federal até a assinatura do termo de cessão, momento em que o imóvel passa a ser de responsabilidade municipal. Houve envolvimento entre os técnicos da União e os técnicos do município durante as etapas burocráticas para cumprimento destas exigências legais? Você pode falar um pouco sobre essa experiência?

7 - A política habitacional contou com a cessão de imóveis por parte da União considerada parte na execução da política. Houve disponibilidade de acesso aos técnicos e auxílio por parte do governo federal além da transmissão do terreno? Em caso afirmativo, como isso ocorreu? Em caso negativo, o que faltou?

8 - Além da provisão habitacional, o projeto previu a criação de um centro comunitário para o desenvolvimento cultural para benefício de todo o município. Hoje, dez anos após o início do projeto, o centro continua ativo? Em caso afirmativo, conte um pouco a respeito do envolvimento da gestão municipal para que projetos culturais sejam desenvolvidos continuamente. Em caso negativo, por quê?

9 - Conte um pouco sobre o que foi positivo e/ou negativo no trabalho desenvolvido juntamente com a União.