



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – PROFIAP UFCG**

GILBERTO RODRIGUES CARNEIRO

OS USOS DE IMÓVEIS PÚBLICOS URBANOS EM CAMPINA GRANDE E O
(DES)CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

SOUSA, PB

2018



GILBERTO RODRIGUES CARNEIRO

OS USOS DE IMÓVEIS PÚBLICOS URBANOS EM CAMPINA GRANDE E O
(DES)CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

Trabalho de Conclusão Final (TCF) apresentado à Universidade Federal de Campina Grande como parte das exigências do Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional - PROFIAP/UFCA, para obtenção do título de Mestre.

SOUSA, PB

2018

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA CENTRAL DA UFCG

C289u Carneiro, Gilberto Rodrigues.
Os usos de imóveis públicos urbanos em Campina Grande e o (Des) cumprimento da função social da propriedade / Gilberto Rodrigues Carneiro. – Sousa-PB, 2018.
128 f. : il. color.

Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Universidade Federal de Campina Grande, Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, 2018.

"Orientação: Profa. Dra. Edjane Esmerina Dias da Silva".

Referências.

1. Administração Pública. 2. Vazios Urbanos. 3. Direito à Cidade. 4. Bens Públicos. 5. Imóveis Públicos. I. Silva, Edjane Esmerina Dias da. II. Título.

CDU 351(043)

GILBERTO RODRIGUES CARNEIRO

OS USOS DE IMÓVEIS PÚBLICOS URBANOS EM CAMPINA GRANDE E O
(DES)CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

Trabalho de Conclusão Final (TCF)
apresentado à Universidade Federal de
Campina Grande como parte das
exigências do Mestrado Profissional em
Administração Pública em Rede
Nacional - PROFIAP/UFCG, para
obtenção do título de Mestre.

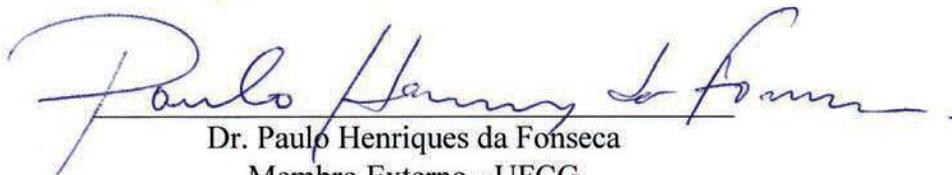
Aprovado em 28 de março de 2018



Dra. Edjane Esmerina Dias da Silva
Orientadora- UFCG



Dr. José Maria da Nóbrega Júnior
Membro Interno - UFCG



Dr. Paulo Henrique da Fonseca
Membro Externo - UFCG

*À minha mãe, **Maria do Desterro**,
que por tantos anos sacrificou seu salário para pagar meus estudos;*

*Ao meu pai, **Gilson**,
pelo exemplo e pelas lições da vida;*

*A todos meus familiares,
pela paciência e por nunca duvidarem de minha capacidade.*

DEDICO.

Agradecimentos

A Deus, pela esperança nos momentos de dificuldade, pelo conforto nos momentos de tristeza, pela benevolência em me conceder momentos de alegria, pela saúde e pelas oportunidades.

A Edjane Esmerina Dias da Silva, minha professora e orientadora, responsável por abrir meus olhos para o Direito à Cidade e suas problemáticas, pelo conhecimento transmitido e pelo auxílio, essenciais em todo o trajeto desta pesquisa.

Ao professor Paulo Henrique da Fonseca, por todas as sugestões e contribuições, sempre pertinentes.

Aos servidores da Prefeitura Municipal de Campina Grande, os quais, mesmo diante de uma série de restrições, encontraram formas para contribuir e foram determinantes no acesso às informações.

Aos meus pais, por todo amor e apoio incondicional.

A Amanda Ramalho Rocha, pela cumplicidade, pelo amor e compreensão.

À Universidade Federal de Campina Grande, pela oportunidade de concretizar um sonho.

A todas amigas feitas durante esse percurso, responsáveis por tornar o cotidiano mais iluminado.

Por fim, a todos que contribuíram para que fosse possível chegar até esse momento.

RESUMO

A população se apresenta cada vez mais vigilante quanto aos atos de ingerência praticados pela Administração Pública e exige que o patrimônio público seja utilizado na persecução de interesses coletivos. Nesse cenário, surge o debate quando aos bens públicos imóveis pertencentes as pessoas jurídicas de direito público. Bens estes que, apesar de comporem o patrimônio do Estado, são instrumentos de execução de políticas públicas e servem à sociedade. Entretanto, percebe-se que, na realidade, é extremamente comum encontrar terrenos baldios, prédios fechados ou até edifícios que não utilizam o total de suas respectivas áreas. Este fato caracteriza uma verdadeira violação aos princípios constitucionais da função social da propriedade e da eficiência. Como consequência dessa malversação dos recursos públicos, nasce um problema comum a grandes cidades brasileiras: os "vazios urbanos". "Vazios urbanos" é uma terminologia adotada por pesquisadores que buscam estudar e entender os fenômenos urbanos, suas motivações, consequências e possibilidades. Contudo, não deve-se entender que estão "vazios" apenas os imóveis não edificadas. Na verdade, o que confere essa classificação a uma propriedade é a ausência de uso, ou até o uso parcial. O fenômeno de esvaziamento de espaços urbanos públicos centrais revela um debate quanto a inexistência de destinação adequada dada a esses bens enquanto a coletividade tem necessidades que poderiam ser atendidas através da utilização desse patrimônio. Essa problemática é mais uma encontrada em um campo de pesquisa que merece destaque: o direito à cidade. Em Campina Grande, município localizado no estado da Paraíba, a realidade não é diferente. É facilmente possível detectar que, em seu centro urbano, existem diversos imóveis públicos esvaziados. Se quando esses vazios são oriundos da iniciativa privada já visualizamos um problema, o que dizer quando a própria Administração Pública dá causa ao esvaziamento imóveis que deveriam estar servindo ao interesse público? Temos um ferimento ainda mais grave, tendo em vista que esta tem como função precípua servir ao interesse público e zelar pelo seu patrimônio. Esta pesquisa, através de um estudo de caso, buscou investigar a presença de "vazios urbanos" representados por imóveis públicos no perímetro urbano do município de Campina Grande, mapeando os imóveis desocupados, não utilizados ou subutilizados, identificando as razões do esvaziamento e os possíveis usos para os imóveis esvaziados, além de determinar suas áreas. Foram encontrados um total de 26 imóveis públicos, onde 6 se encontram nos distritos de Campina Grande e os 20 outros podem ser encontrados dentro do perímetro urbano, espalhados por um total de 12 bairros. Destes, 25% são de imóveis não utilizados, 50% constituem imóveis subutilizados e 25% são aqueles desocupados. Como proposição, apresentamos a necessidade de criação de instrumentos jurídicos mais incisivos que evitem a formação de "vazios urbanos" da mesma forma que foram criadas leis de combate a malversação de verbas públicas. Acredita-se que esse patrimônio não pode ser ignorado, pois, ao mesmo tempo em que um "vazio urbano" representa uma falha urbana, detém potencialidades que, quando exploradas, resultarão em benefícios em prol sociedade.

Palavras-chaves: Administração Pública. Vazios Urbanos. Direito á cidade. Bens públicos. Imóveis Públicos.

ABSTRACT

The population presents themselves even more vigilant to the intromission acts practiced by the Public Administration and demands that the public patrimony need to be used for the collective interest. In this scenario, emerges the debate about the public real estate belonging to the legal person governed by public law. Properties that, although being part of the state patrimony, are instruments of public policies and serve to the society. However, it is perceptible that, in fact, it is extremely common to see abandoned properties, closed buildings or even edifices that do not use the total of their respective areas. This fact characterizes a true violation of the constitutional principles of the property social function and the efficiency. As consequence of this malpractice of the public resources, a common problem of the great Brazilian cities emerges: the “urban voids”. “Urban voids”¹ is the terminology used by researchers who searches the knowledge about the urban phenomena, their motivations, consequences and possibilities. However, it should not be understood that “void” are only the non built property. In fact, what gives this classification to a property is the lack of use, or even the partial use. The emptying phenomenon of the central urban public spaces reveals a debate about the inexistence of an adequate destination for this patrimony meanwhile the collectivity have needs which could be attended through the use of this patrimony. This problem is one more found in a research field that deserves attention: the right to the city. In Campina Grande, city located in the state of Paraíba, the reality is not different. It is easily possible to detect that, in its urban center, exists several empty public buildings. If when this voids are originated from the private initiative we already see a problem, what to say when the Public Administration itself gives cause to the emptiness of the buildings which should be serving the public interest? We have an even serious wound, knowing that the Public Administration have the primary function of serving the public interest and take care of its patrimony. The present research, through the study of a case, tried to investigate the presence of “urban voids” represented by public buildings in the urban perimeter of the Campina Grande city, mapping the unoccupied, not used, or underutilized buildings, identifying the reasons of the emptiness and the possible uses for this empty buildings, and determinate their areas. Were traced a total of 26 public buildings, where 6 of them are located in the districts of Campina Grande and the other 20 can be found inside the urban perimeter, spread through a total of 12 neighborhoods. 25%² of this buildings are not used, 50% are the buildings underutilized, and 25% are those unoccupied. As a propose, we present the necessity of create more incisive legal instruments that prevent the formation of the “urban voids” in the same way that were created laws against the malpractice of the public funds. It is believed that this patrimony cannot be ignored, cause in the same time that a “urban void” represent an urban failure, they have potentialities that, when explored, can result in benefits to the society.

KEYWORDS: Public Administration. Urban voids. Right to the city. Public patrimony. Public buildings.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Principais diferenças entre os modelos de gestão pública.	32
Quadro 2 - Classificação dos Bens públicos quanto destinação.....	35
Quadro 3 - Privilégios dos Bens Públicos.....	39
Quadro 4 - Terminologias e Origem de termos relacionados ao esvaziamento de áreas urbanas.....	58
Quadro 5 - Normas que objetivam evitar a proliferação de vazios urbanos.	64
Quadro 6 - Configurações que os imóveis vazios podem receber.....	66
Quadro 7 - Classificação dos imóveis públicos esvaziados.	80
Quadro 8 - Dados sobre o imóvel nº 1	83
Quadro 9 - Dados sobre o imóvel nº 2	84
Quadro 10 - Dados sobre o imóvel nº 3	86
Quadro 11 - Dados sobre o imóvel nº 4	87
Quadro 12 - Dados sobre o imóvel nº 5	88
Quadro 13 - Dados sobre o imóvel nº 6	90
Quadro 14 - Dados sobre o imóvel nº 7	91
Quadro 15 - Dados sobre o imóvel nº 8	93
Quadro 16 - Dados sobre o imóvel nº 9	95
Quadro 17 - Dados sobre o imóvel nº 10	96
Quadro 18 - Dados sobre o imóvel nº 11	97
Quadro 19 - Dados sobre o imóvel nº 12	98
Quadro 20 - Dados sobre o imóvel nº 13	99
Quadro 21 - Dados sobre o imóvel nº 14	101
Quadro 22 - Dados sobre o imóvel nº 15	102
Quadro 23 - Dados sobre o imóvel nº 16	103
Quadro 24 - Dados sobre imóvel nº 17	104
Quadro 25 - Dados sobre o imóvel nº 18	105
Quadro 26 - Dados sobre o imóvel nº 19	106
Quadro 27 - Dados sobre o imóvel nº 20	108
Quadro 28 - Dados sobre vazios urbanos fora do perímetro urbano	109
Quadro 29 - Informações sobre os imóveis vazios encontrados no perímetro urbano.....	115

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Bases e objetivos da nova Administração Pública.....	32
Figura 2 - Shopping Edson Diniz.	79
Figura 3 - Feira da Prata	80
Figura 4 - Representação visual dos vazios urbanos.	80
Figura 5 - Imóvel nº 1.....	82
Figura 6 - Imóvel nº 1 visto por satélite	83
Figura 7 - Imóvel nº 2.....	84
Figura 8 - Imóvel nº 2 visto por satélite	84
Figura 9 - Imóvel nº 3.....	85
Figura 10 - Imóvel nº 3 visto por satélite	85
Figura 11 - Imóvel nº 4.....	86
Figura 12 - Imóvel nº 4 visto por satélite	87
Figura 13- Imóvel nº 5.....	88
Figura 14 - Imóvel nº 5 visto por satélite	88
Figura 15 - Imóvel nº 6.....	89
Figura 16 - Imóvel nº 6 visto por satélite	90
Figura 17 - Imóvel nº 7.....	91
Figura 18 - Imóvel nº 7 visto por satélite	91
Figura 19- Imóvel nº 8.....	92
Figura 20 - Imóvel nº 8 visto por satélite	93
Figura 21 - Imóvel nº 9.....	94
Figura 22 - Imóvel nº 9 visto por satélite	94
Figura 23 - Imóvel nº 10.....	95
Figura 24 - Imóvel nº 10 visto por satélite	96
Figura 25 - Imóvel nº 11.....	96
Figura 26 - Imóvel nº 11 visto por satélite	97
Figura 27 - Imóvel nº 12.....	98
Figura 28 - Imóvel nº 12 visto por satélite	98

Figura 29- Imóvel nº 13	99
Figura 30 - Imóvel nº 13 visto por satélite	99
Figura 31 - Imóvel nº 14.....	100
Figura 32 - Imóvel nº 14 visto por satélite	100
Figura 33 - Imóvel nº 15.....	101
Figura 34- Imóvel nº 15 visto por satélite	101
Figura 35 - Imóvel nº 16.....	102
Figura 36 - Imóvel nº 16 visto por satélite	103
Figura 37 - Imóvel nº 17.....	103
Figura 38 - Imóvel nº 17 visto por satélite	104
Figura 39 - Imóvel nº 18.....	104
Figura 40 - Imóvel nº 18 visto por satélite	105
Figura 41 - Imóvel nº 19.....	106
Figura 42 - Imóvel nº 19 visto por satélite	106
Figura 43 - Imóvel nº 20.....	107
Figura 44 - Imóvel nº 20 visto por satélite	107
Figura 45 - Rua Amaro Coutinho, José Pinheiro.....	108
Figura 46 - Mapa dos bairros com imóveis públicos não utilizados	111
Figura 47 - Mapa dos bairros com imóveis públicos subutilizados	112
Figura 48 - Mapa dos bairros com imóveis públicos desocupados	113
Figura 49 - Mapa da cidade com imóveis públicos vazios.....	114

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 - Localização geográfica de Campina Grande.....	75
Mapa 2 - Centro urbano de Campina Grande.....	76
Mapa 3 - Campina Grande e seus distritos	109

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1	13
1.1 Introdução	13
1.2 Problema de Pesquisa	14
1.3 Objetivos	15
1.3 Justificativa	15
1.4 Estrutura da Pesquisa	16
CAPÍTULO 2	18
2.1 Considerações Acerca Da Administração Pública.....	18
2.1.1 Conceituando Administração Pública	18
2.1.2 Aspectos históricos da Administração Pública	20
2.1.3 Conceitos modernos aplicáveis à Administração Pública.....	28
2.1.4 Realidade atual da Administração Pública brasileira.....	31
2.2 Propriedade Pública	33
2.2.1 Regime jurídico da propriedade pública	37
2.2.2 Aquisição de bens imóveis públicos	40
2.2.3 Alienação de bens imóveis públicos	42
2.2.4 Uso privativo da propriedade pública	44
2.2.5 Concessão de uso especial para fins de moradia.....	46
2.2.5 Administração da propriedade pública.....	47
2.3 Considerações Acerca da Função Social da Propriedade	49
2.3.1 Função social da propriedade pública	52
2.4 Direito à Cidade Como Campo de Pesquisa.....	54
2.5 Vazios Urbanos e Suas Significações	57

2.5.2 Cheios e vazios na Administração Pública	65
CAPÍTULO 3	69
3.1 Aspectos Metodológicos: Um Estudo de caso.....	69
3.2 Percurso Metodológico	72
3.3 Delimitando a Área Estudada	74
3.4 Construindo Categorias para Análise	77
CAPÍTULO 4	82
4.1 Resultados e Discussões	82
4.2 Informações Adicionais Encontradas no Mapeamento	108
4.2 Análise Geral dos Dados Obtidos.....	110
CAPÍTULO 5	117
5.1 Proposição.....	117
5.2 Considerações Finais	120
REFERÊNCIAS	122

CAPÍTULO 1

1.1 Introdução

Administrar é o termo utilizado para caracterizar as ações que visem gerir bens e interesses de modo adequado. Quando estes pertencem à coletividade, é criada uma pessoa jurídica de direito público com o objetivo de fazer com que esses ativos tenham sua finalidade cumprida.

Por conseguinte, esses órgãos e entidades exercem sobre os bens, sob sua responsabilidade e utilizados na persecução do interesse público, domínio de propriedade. Todavia, não podemos confundir essa propriedade com aquela regulada pelo direito civil e aplicada aos particulares. Na verdade, quando o bem é público, temos um domínio sendo exercido e regulados por normas de direito público, um regimento jurídico diferenciado que garante várias prerrogativas e, mais ainda, deveres.

Prerrogativas estas concedidas como forma de reforçar que seja cumprida a sua respectiva função administrativa que, vale dizer, é imposta por lei. Esses bens públicos, quando afetados por finalidade específica em prol da coletividade gozam de proteção contra ações de, por exemplo, compra e venda, doação, permuta, hipoteca, penhor, etc.

Essa função administrativa é desempenhada pelo conjunto de órgãos, entidades e agentes do Estado e significa que estes têm a responsabilidade de defender o interesse público, promover a elaboração, aplicação e a fiscalização dos resultados das políticas públicas. Entretanto, percebemos que, em muitos casos, essa finalidade atribuída à propriedade pública não é respeitada.

Tratando especificamente de imóveis, construídos ou não, localizados no centro urbano de grandes cidades do Brasil, um simples olhar mais investigativo é suficiente para perceber a existência de verdadeiros "vazios urbanos" representados por imóveis subutilizados, não utilizados ou desocupados. Esses bens desrespeitam o princípio constitucional da função social da propriedade e marcam verdadeiros ferimentos na malha urbana.

Nesse contexto, esta pesquisa propõe, através de um estudo de caso, investigar os usos de imóveis públicos e a formação de "vazios urbanos" no perímetro urbano do Município de Campina Grande, Paraíba, Brasil. Buscando, especificamente: analisar as relações entre a Administração Pública e os "vazios urbanos"; mapear os imóveis públicos municipais

desocupados, não utilizados ou subutilizados no perímetro urbano do município e; identificar os possíveis usos para os imóveis esvaziados.

1.2 Problema de Pesquisa

De acordo com Bresser-Pereira (2001), a população cada vez mais volta seus olhares para o modo com o qual atua o Poder Público. Afirma também que os cidadãos brasileiros têm mais claro para si que o patrimônio público deve ser usado para fins públicos. Matias-Pereira (2016) acrescenta que a administração pública brasileira necessita absorver a concepção de que a sua função é responder às demandas da sociedade por bens e serviços públicos de qualidade, de forma transparente, como mandam as mais modernas práticas administrativas.

A Administração Pública é subordinada à lei e tem como finalidade proteger e servir ao interesse público, isto é, buscar a efetiva realização do bem comum. Nesse sentido, as pessoas jurídicas de direito público recebem bens, protegidos por um forte regime jurídico, que servirão de instrumentos na persecução das finalidades públicas. Em contrapartida, espera-se do gestor, como servidor da sociedade, que este exerça seu poder-dever de zelar pelo patrimônio público através de práticas que visem a sua conservação e impeçam sua deterioração ou perda (CARVALHO FILHO, 2016).

Entretanto, presenciamos a todo momento procedimentos em que há uma malversação dos recursos públicos. Quando falando dos bens imóveis, especificamente, surge uma problemática enfrentada pelas grandes cidades: os vazios urbanos. Esses espaços são aqueles terrenos e edifícios desocupados, não utilizados ou subutilizados os quais não atendem a nenhuma função social e representam um ferimento no tecido urbano

No município de Campina Grande, Paraíba, onde se realiza nossa pesquisa, é possível detectar que, em seu centro urbano, existem diversos imóveis públicos esvaziados. Se quando esses vazios são oriundos da iniciativa privada já temos um problema configurado, quais as causas e os efeitos ocasionados quando a própria Administração Pública promove o esvaziamento de imóveis que deveriam estar servindo ao interesse público? Afinal, é de interesse geral que esses espaços sejam revitalizados, reutilizados com a finalidade de transformar a cidade em um ambiente sustentável e funcional.

1.3 Objetivos

Objetivo geral:

- Investigar os usos de imóveis públicos e a formação de "vazios urbanos" no perímetro urbano do Município de Campina Grande, Paraíba, Brasil.

Objetivos específicos:

- Analisar a relação entre a Administração Pública e os "vazios urbanos".
- Mapear os imóveis públicos municipais desocupados, não utilizados ou subutilizados no perímetro urbano do Município e determinar suas áreas.
- Propor possíveis usos e ocupações para os imóveis públicos esvaziados, de modo que sejam cumpridas suas funções sociais.

1.3 Justificativa

Aos bens públicos de propriedade dos entes federados e suas pessoas jurídicas de direito público devem ser atribuídas finalidades públicas. Aos gestores, por sua vez, nasce o poder-dever de utilização de bens de acordo com a destinação e as obrigações de guarda, conservação e aprimoramento. Entretanto, o que se vê na prática é que, muitas vezes, a propriedade pública ou é completamente ignorada, ou mal gerida.

Nesse cenário, propomos esta pesquisa com a finalidade de identificar imóveis públicos que pertençam a Administração Municipal de Campina Grande, localizados na região do perímetro urbano, que estejam configurando verdadeiros vazios urbanos. Não podemos esquecer que o bem imóvel é uma propriedade valorizada que custa aos cofres públicos vultosas quantias de recursos tanto para sua aquisição quanto para sua manutenção. Logo não é compreensível que estejam desocupados, deixem de ser utilizados ou que não tenham seus potenciais aproveitados ao máximo.

Vivemos uma realidade em que o cidadão tem desempenhando um papel fiscalizador mais intenso sobre as ações e o modo de agir do gestor público. Ao mesmo tempo, debates acerca da função social da propriedade tem se intensificado tanto que alguns importantes documentos (a exemplo dos Planos Diretores e do Estatuto das Cidades) têm sido editados contendo formas de inibir o esvaziamento de áreas urbanas.

Fato é que os espaços esvaziados existem nas grandes cidades e significam uma verdadeira ruptura com os modernos conceitos de cidades compactas e sustentáveis. Entretanto, concordamos com Portas (2000) quando ele afirma que esse não é um problema sem solução. Longe disso, pois, todo vazio, bem verdade, também representa uma oportunidade de reinventar, revitalizar, de dar novos usos ao que aparenta ser apenas uma cicatriz no urbano.

Acreditamos que as pesquisas que abordam essa temática buscam contribuir com o desenvolvimento daquilo que potencializa o desenvolvimento humano: as cidades. Não podemos deixar de ressaltar também que os deveres que recaem sob o Poder Público são muito mais pesados do que aqueles impostos aos particulares.

Afinal, os cidadãos entregam ao Estado a legitimidade necessária para que esse cumpra com o papel que dele se espera. Desse modo, não é aceitável que o gestor, guardião do interesse público e representante da sociedade, malverse os bens que tem a sua disposição. Consideramos que essa pesquisa é pertinente e interessa não só a própria Administração Pública do município de Campina Grande, mas a todos os indivíduos, os quais, de uma forma ou de outra, são atingidos pelos reflexos das falhas de gestão.

1.4 Estrutura da Pesquisa

Este trabalho de conclusão final foi dividido em cinco capítulos. No primeiro consta: a introdução; são apresentados os objetivos gerais e específicos; há caracterização da problemática dos vazios urbanos quando gerados pela falta de ações do Poder Público e; apresentamos as justificativas que demonstram a necessidade de pesquisas nesse sentido.

No segundo capítulo visitaremos os conceitos introduzidos por outros autores que abordaram temáticas relativas à Administração Pública, ao patrimônio público, à função social da propriedade e aos vazios urbanos. Aqui, serão discutidos: aspectos históricos e conceitos modernos acerca da função que o Poder Público detém; o regime jurídico aplicado aos bens públicos e suas finalidades; as ideias pertinentes a efetivação da função social da propriedade tanto pública quanto privada e; apresentaremos ao leitor os conceitos criados por diversos pesquisadores que estudaram tanto as causas geradoras de espaços vacantes, quanto as formas de agir para a eles atribuir novos usos.

Por sua vez, é no terceiro capítulo onde apresentaremos a metodologia utilizada: estudo de caso. Além disso, delimitaremos a área pesquisada, o município de Campina

Grande, segundo maior do estado da Paraíba, e elucidaremos as classificações que serão utilizadas no mapeamento dos imóveis públicos esvaziados, sejam eles desocupados, não utilizados ou subutilizados.

No quarto teremos os resultados obtidos durante nossa pesquisa de campo, promovendo um diagnóstico acerca a realidade da Administração Pública municipal, sempre subsidiado pelos conceitos introduzidos no referencial teórico e na delimitação metodológica. Por fim, o quinto capítulo carrega nossa proposição, conclusões e reflexões obtidas através do percorrer desse longo percurso.

CAPÍTULO 2

2.1 Considerações Acerca Da Administração Pública

2.1.1 Conceituando Administração Pública

Conforme a Constituição Federal Brasileira de 1988, há três poderes, independentes e harmônicos entre si, que compõe o Estado: Legislativo, Judiciário e Executivo (BRASIL, 1988). No que pese a existência das funções atípicas, cada um desses poderes recebeu funções específicas (típicas) e fundamento normativo constitucional de modo que estas as possam desempenhá-las normalmente. Ao Poder Legislativo foi atribuída a função legislativa, isto é, a responsabilidade por elaborar normas jurídicas. Já ao Poder Judiciário, coube a função jurisdicional, sendo responsável por aplicar o Direito ao caso concreto, solucionar litígios, promover a paz social. Por sua vez, ao Poder Executivo foi entregue a função administrativa: a responsabilidade de defender o interesse público, promover a elaboração, aplicação e fiscalização das políticas públicas.

Essa função administrativa vem ser desempenhada pelo conjunto de órgãos, entidades e agentes do Estado. A esse quadro, é dado o nome de Administração Pública. Todavia, não é possível afirmar que a Administração Pública é exercida apenas pelo Poder Executivo, bem verdade que tanto o Poder Legislativo quanto o Poder Judiciário e outros organismos estatais, quando atuam atipicamente (licitando ou realizando concursos públicos), também estão exercendo uma função administrativa (MAZZA, 2016).

De acordo com Meirelles (2016), administrar é gerir os bens e interesses de outrem de modo adequado e ético. Quando esses bens e interesses são pertencentes aos particulares, temos uma administração privada, mas quando pertencem à coletividade, surge uma administração pública. Gasparini (2012) afirma que, etimologicamente, a palavra “administração” carrega consigo a ideia de comando, orientação, direção e chefia, ao mesmo tempo que também carrega a noção de subordinação, obediência e servidão.

Quando somada ao vocábulo "pública", consoante Gulick (1937, apud SANTOS, 2010), temos a ciência da Administração abraçando o estudo da Administração Pública, que nada mais é que o governo, através principalmente do Poder Executivo, desempenhando seu papel de protetor do interesse público. Meirelles (2016, p. 68), ao seu turno, nos traz uma

visão global afirmando que Administração é "todo o aparelhamento do Estado preordenado a realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas".

Com uma visão mais operacional, Oliveira (2014) esclarece que Administração Pública pode ser traduzida em um processo de planejamento, organização, orientação, execução, avaliação e aprimoramento das atividades e serviços realizadas pelo Estado, que busca atender e corresponder as demandas e expectativas da sociedade.

A expressão "Administração Pública", em uma análise mais minuciosa, pode ser entendida sob duas perspectivas. Quando entendida em sentido subjetivo, formal ou orgânico, ela se refere a todos que compõe a máquina pública (órgãos, entidades e agentes públicos) e tem por finalidade cumprir a função administrativa. Sua outra acepção surge quando entendida em sentido objetivo, material ou funcional, que se refere às atividades prestadas pelo Estado no cumprimento de sua finalidade pública (DI PIETRO, 2014).

Ainda acerca do sentido objetivo, Di Pietro (2014) afirma que a administração pública abarca o desempenho das atividades relacionadas ao serviço público, ao poder de polícia e ao fomento. As atividades de fomento ocorrem quando o Estado incentiva que particulares atuem de modo a promover o desenvolvimento social e econômico. Para tanto, é possível que sejam concedidos auxílios financeiros ou subvenções oriundas do orçamento público, favores fiscais, financiamento de obras de interesse público e até desapropriações para que atividades de interesse social sejam exercidas efetivamente.

As ações vinculadas ao poder de polícia, afirma Mazza (2016), são aquelas que se preocupam em limitar liberdades e propriedades individuais a fim de equalizar o bem estar social. Esse poder se manifesta, por exemplo, em ações de fiscalização da vigilância sanitária que visem retirar de circulação mantimentos que não estejam adequados para o consumo humano. Além de ações fiscais, as ordens, notificações, licenças, autorizações e até sanções são inerentes ao desempenho dessa função. Ainda, segundo o autor, a polícia administrativa foi a primeira missão fundamental conferida à Administração Pública durante o século XIX.

O serviço público é configurado pelas atividades prestadas pelo Estado em favor da coletividade em geral sob regime predominantemente de direito público. Quando essas atividades não podem ser simplesmente deixadas para que a iniciativa privada venha a exercê-las, nesse instante, nasce para a Administração Pública o dever de assumi-las ou delegar sua execução para particulares que cumpram determinados requisitos e se submetam às regras do regime jurídico público (MELLO, 2009).

Cabe referência a um detalhe terminológico, mas que pode prejudicar entendimento perfeito do leitor. Os autores, de maneira geral, são uníssonos quanto a essa diferenciação de

sentidos (subjetivo e objetivo). Devido a isso, ao abordar o sentido objetivo, utilizam o termo "administração pública" com as letras iniciais minúsculas e, enquanto isso, "Administração Pública", com letras iniciais maiúsculas, se refere ao conjunto de agentes, órgãos e pessoas jurídicas competentes para desempenhar a função administrativa, ou seja, ao sentido subjetivo.

Devidamente explicado o conceito, passaremos a abordar os aspectos históricos marcantes da evolução da Administração Pública brasileira.

2.1.2 Aspectos históricos da Administração Pública

Ao realizar uma análise da evolução da Administração Pública brasileira percebemos as grandes mudanças pelas quais passou de acordo com seu período histórico. Essas mudanças representam um reflexo do modo como os cidadãos - e os próprios gestores da coisa pública - passaram a enxergar o papel dessas instituições perante às relações sociais. Não é por acaso que os novos contrastes na forma de lidar com o patrimônio e interesses públicos sempre vêm atribuir novas responsabilidades ao Estado, demandando que este, nestas relações com os cidadãos, aja de modo mais isonômico e impessoal, promovendo justiça social.

A princípio, durante a existência do Estado Oligárquico brasileiro, vulgo República dos Coronéis ou República Velha, realidade que predominou entre 1890 até 1930, a preocupação com a prestação de benesses à população era mínima (OLIVEIRA, 2014). A promulgação da Constituição de 1891, inspirada na Constituição Americana, trouxe grande descentralização administrativa (dando maior autonomia aos estados e municípios), estabeleceu como sistema de governo o presidencialismo e impôs as eleições diretas majoritárias para a ocupação das cadeiras representativas do legislativo e do executivo (LEITE JUNIOR, 2012).

Essa mesma Carta Magna, não obstante conter conceitos ultrapassados a exemplo de não permitir que as mulheres fossem detentoras de direitos políticos, representou um primeiro avanço nas relações do Estado com a sociedade. Agora, era função administrativa gerenciar cartórios para os registros de nascimento, casamento e morte, prover educação básica instituindo escolas públicas de ensino fundamental e intermediário. Com efeito, também nesse período, foram asseguradas aos cidadãos garantias fundamentais como direito de defesa, habeas-corpus, liberdade de associação e de reunião, dentre outros (LEITE JUNIOR, 2012).

Até os últimos anos da década de 30, existiam poucas instituições públicas consolidadas. Apenas os militares, o Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty) e o Banco do Brasil apresentavam normas de conduta, formas de ingresso no serviço público e planos de progressão na carreira baseadas no mérito. Aqueles indivíduos que pertenciam a esse quadro de funcionários representavam a elite da Administração Pública (MARTINS, 1997).

Vale destacar também que, durante esse período, na falta políticas públicas de caráter social, algumas instituições religiosas - por vezes com apoio do Estado - assumiam um importante papel no atendimento dos cidadãos pobres e excluídos (MATIAS-PEREIRA, 2014).

Esse período foi de grande instabilidade político-administrativa. Houve várias transições entre militares e civis ocupando o alto cargo do Poder executivo e não por acaso ficou conhecido como Estado Oligárquico. Após a posse do segundo presidente civil, Campos Salles, em 1898, foi estabelecido no Brasil a “Política dos Estados”, também conhecida como “Política dos Governadores”. Funcionava da seguinte maneira: o poder federal não interferia na política dos estados e estes não interferiam na política dos municípios e, em troca, contavam que os governadores dariam seu apoio, colaborando com a eleição de candidatos para o Congresso Nacional. Outra característica era a livre possibilidade que os governadores tinham de escolher seus sucessores na ocupação do governo dos estados (LEITE JUNIOR, 2012).

Nos municípios, havia um líder civil, normalmente um fazendeiro possuidor de riquezas, conhecido pela alcunha de "Coronel". Funciona da mesma forma, em troca de apoio do governador para continuar exercendo sua liderança naquela localidade, garantia os votos locais em benefício do presidente do Estado (LEITE JUNIOR, 2012).

Não obstante não existir mais um Estado absolutista, foi um período fortemente marcado por traços patrimonialistas na Administração Pública. Nessa realidade, há uma clara confusão entre o patrimônio público e o patrimônio privado dos gestores públicos e o Estado passa a funcionar como uma verdadeira extensão do poder daquele governante. Os servidores, por sua vez, detinham status de nobreza real e os cargos funcionavam como recompensas, acarretando no nepotismo (MATIAS-PEREIRA, 2014).

Esse cenário começa a mudar a partir da década de 30. O presidenciável Getúlio Vargas, não aceitando a derrota nas urnas para Júlio Prestes, à época então apoiado pelo atual presidente Washington Luís, promoveu uma revolução que culminou na sua ascensão ao

governo, mesmo que provisório. Com efeito, Vargas só foi realmente eleito, de forma indireta, em 1934 (LEITE JUNIOR, 2012).

Já em 1933, Vargas encarregou o diplomata Maurício Nabuco da tarefa de estudar uma profunda reforma na administração pública brasileira. A inspiração desse projeto repousava no modelo burocrático weberiano e constava dentre seus ideais o surgimento das primeiras carreiras burocráticas e a tentativa de adoção do concurso como forma de acesso ao serviço público (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Conforme Bresser-Pereira (1996) a administração pública baseada na burocracia foi adotada com a finalidade de substituir a administração patrimonialista, característica do período anterior, em que o patrimônio público e o privado eram confundidos. Com o surgimento do capitalismo industrial e das democracias parlamentares, no século XIX, não haveria mais lugar para nepotismo, empreguismo e corrupção. O que deveria existir é uma clara definição dos papéis do Estado e do mercado.

De acordo com o modelo de administração burocrática de Weber, quando a ação social de uma formação de dominação se baseia numa relação associativa racional, detectamos a instituição de uma burocracia. Esse sistema preza por competências oficiais fixas estabelecidas mediante leis ou regulamentos administrativos. Nele existe: distribuição das atividades regularmente necessárias para concretizar os fins públicos; poderes de mando necessários para cumprir estes deveres e; contratação de pessoas com qualificação (WEBER, 2004).

Também são oriundos da ideia de Weber: o princípio da hierarquia de cargos e da sequência de instâncias; procedimentos formais com elaboração de documentos (atas) cujo original ou rascunho deve ser guardado; administração dos funcionários baseada em regras gerais, mais ou menos fixas e mais ou menos abrangentes, que podem ser aprendidas; cargo público deve ser visto como profissão e sua assunção cria um dever de fidelidade; finalidade deve ser sempre pública, impessoal e objetiva (WEBER, 2004). A verdade é que grande parte das características presentes na Administração Pública brasileira, hoje, e que serão abordadas no decorrer do texto, são resultados da influência direta do modelo burocrático weberiano que, apesar dos vários pontos defeituosos, contribuiu com o progresso desse setor.

É nesse contexto que nasce o Departamento de Administração do Serviço Público (DASP), em 1936, que viria ser a instituição responsável por colocar em prática ações modernizadoras inspiradas no modelo supracitado (OLIVEIRA, 2015). No entanto, o que realmente tivemos foi a convivência de dois modelos, o estabelecimento de um padrão duplo: ao passo que a alta classe da administração pública seguiram essas normas e tornaram-se a

melhor burocracia estatal da América Latina, os escalões inferiores deixados ao critério clientelista de recrutamento de pessoal apresentavam baixo desempenho (MARTINS, 1997).

Pertinente o comentário de Martins (1997) ao afirmar que esse padrão é facilmente encontrado na administração atual. Segundo o autor, serviços diplomáticos estrangeiros e instituições internacionais, que somente lidam com servidores altamente preparados, percebem a burocracia brasileira como competente e eficiente, enquanto a população lida diariamente uma realidade completamente diferente e tem outra percepção acerca dos agentes públicos. Esta realidade fica ainda mais evidente quando partimos para observar o cotidiano dos governos municipais.

Outro aspecto é o fato da administração pública ter sofrido influência da teoria da administração científica de Taylor no que diz respeito ao trato com os recursos públicos. Esta procurava racionalizar os procedimentos mediante a simplificação, padronização e aquisição planejada de materiais, revisão de estruturas e aplicação de métodos pré-estabelecidos. Com efeito, também foi instituída a função orçamentária enquanto atividade formal e permanentemente vinculada ao planejamento (BRASIL, 1995).

O restabelecimento da democracia no Brasil e a promulgação da nova Constituição em 1946 não representou avanço nas questões administrativas. Nesse período, as práticas patrimonialistas foram impulsionadas. Cargo público voltou a ser sinônimo de moeda de troca e sua obtenção passou a ser aspiração da classe média baixa e dos estratos socialmente menos privilegiados. A consequência disso foi o inchamento do quadro de pessoal, erosão das remunerações, baixa qualificação dos servidores, excesso ou má distribuição de pessoal, absentismo, acumulação de dois ou mais cargos públicos pela mesma pessoa, atividades paralelas e baixa produtividade (MARTINS, 1997).

Mais tarde, em 1964 tivemos a instauração de um novo governo militar. Três anos depois, uma nova reforma administrativa é realizada através do Decreto-lei nº 200, de 1967. O objetivo era simples: romper com a rigidez procedimental imposta pela reforma burocrática de Vargas (MATIAS-PEREIRA, 2014). Aliás, no governo Juscelino Kubitschek, iniciado em janeiro de 1956, medidas foram tomadas com a mesma finalidade. Foram criadas comissões especiais, a exemplo da Comissão de Estudos e Projetos Administrativos, com a finalidade de propor soluções simplificadoras dos processos administrativos. Com esse mesmo objetivo, também podemos citar a Comissão de Simplificação Burocrática, responsável por elaborar projetos direcionados para reformas globais e descentralização de serviços (BRASIL, 1995).

O Decreto-lei nº 200/67 é considerado um marco na tentativa de superação da rigidez burocrática e o primeiro passo em direção da reforma gerencial que viria acontecer. O

conteúdo dessa norma instituía a descentralização administrativa transferindo atividades para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista.

Ainda dentro dessa reforma, foram estabelecidos como princípios norteadores a racionalidade administrativa, o planejamento, noção de orçamento, a coordenação e o controle (BRASIL, 1995).

De acordo com Matias-Pereira (2014, p. 107) a ideia era "aumentar o dinamismo operacional por meio da descentralização funcional". O efeito dessas medidas foi de criar bolsões de eficiência dentro da Administração Pública e não de eliminar as formas retrógradas e ineficientes presentes na mesma. Ou seja, conviviam no mesmo sistema, setores que funcionavam adequadamente e geravam bons resultados (administração indireta) com setores em que os males burocráticos ainda estavam enraizados (administração direta).

Não obstante suas importantes contribuições na evolução da Administração Pública brasileira, o Decreto-lei nº 200/67 caminhou mal ao autorizar a contratação de servidores sem concurso público e, conseqüentemente, propagando práticas patrimonialistas e clientelistas. Além disso, também propôs mudanças no quadros e carreiras desses órgãos. Para Bresser-Pereira (1996, p.7) isso foi uma "estratégia oportunista do regime militar, que, ao invés de se preocupar com a formação de administradores públicos de alto nível selecionados através de concursos públicos, preferiu contratar os escalões superiores da administração através das empresas estatais".

Na década de 70 ainda ocorreu a criação da Secretaria de Modernização, que buscava estimular a modernização da Administração Pública introduzindo novos métodos e técnicas administrativas. Pouco tempo depois, mais um passo foi dado em direção à reforma gerencial com a criação do Ministério da Desburocratização e do Programa Nacional de Desburocratização. Ambos objetivavam extinguir a morosidade burocrática, aumentar a descentralização operacional e decisória e promover a eficiência (OLIVEIRA, 2015).

Em 1984 temos o restabelecimento do regime democrático. No ano que segue, Tancredo é eleito presidente da República tendo como vice José Sarney, contudo, não chegou sequer a assumir o cargo devido a motivos de saúde. Nesse ambiente, José Sarney toma posse até que Tancredo estivesse apto, o que não chegou a acontecer em decorrência de seu falecimento poucos dias depois (LEITE JUNIOR, 2012).

Não obstante a grande vitória democrática conquistada pelo Brasil, como consequência desse evento, as medidas que vinham sendo tomadas visando implantar uma administração gerencial sofreram um retardo.

Na visão de Matias-Pereira (2014) essa transição de regimes representou um enorme retrocesso nos avanços em direção aos novos rumos da Administração Pública. Essa ideia também é sustentada por Bresser-Pereira (1996) que afirma que esse processo fez com que o Brasil voltasse aos ideais burocráticos da década de 30, aliado ao plano político populista visto em 1950.

Martins (1997) também é crítico desse momento e apresenta três características que exemplificam a então realidade administrativa: as decisões dos governos civis voltadas para redesenhar os altos escalões de cada esfera administrativa de maneira discricionária; as consequências das reformas estruturais da Administração e dos seus agentes contidas na Constituição de 1988 e; o retorno das práticas clientelistas e os altos níveis de corrupção.

Fato é que essa nova Carta Magna engessou a máquina pública, impôs a todos os entes federativos a obrigatoriedade de instituir um regime jurídico único para os servidores civis e retirou da administração indireta suas vantagens operacionais tornando as autarquias e fundações públicas iguais à administração direta no que tange às normas de atuação (MATIAS-PEREIRA, 2014). Houve uma verdadeira campanha contra a Administração Pública, da forma com a qual estava atuando, acusando-a de ser uma das principais causas da crise do Estado e, por conseguinte, o legislador constituinte foi levado a aumentar os controles burocráticos (BRASIL, 1995).

Somos levados a concordar com Bresser-Pereira (1996) quando ele afirma que o texto constitucional consagrou princípios administrativos arcaicos. O foco desse sistema, mais do que nunca, era exercer controle sobre os procedimentos, ocasionando uma realidade altamente centralizada, hierárquica e rígida, o que vai de encontro às tendências gerenciais antes perseguidas. Consoante o entendimento do autor, os constituintes se prenderam ao fato da reforma de 1930 nunca ter sido completamente implantada e atribuíram os defeitos existentes às medidas descentralizadoras, pois esta, bem verdade, acabou por abrir espaço para o clientelismo, principalmente ao nível dos estados e municípios. Todavia, deixaram de observar que ao mesmo tempo, essas ações procuravam tornar o Estado um administrador focado na eficiência.

De acordo com Martins (1997) a promulgação da Constituição de 1988 também acabou por conceder estabilidade e regalias a todos os servidores existentes com mais de cinco anos no cargo desconsiderando o fato da legalidade de sua admissão. Estima-se que cerca de 300.000 servidores, mais da metade do quadro federal, foram beneficiados com essa garantia. Outro aspecto alarmante é que esses números representam apenas os beneficiados no serviço público federal.

A Crise fiscal vivida naquele momento histórico devido às más intervenções do Estado na economia agravou a situação. Entretanto, mesmo diante dessa realidade, os legisladores não observaram que ao invés de enrijecer o modo de atuação da Administração Pública o correto seria providenciar meios que de torná-la eficiente e orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos. A hiperinflação que veio a seguir gerou na sociedade um sentimento geral de descontentamento. Medidas foram tomadas ainda no curto governo Collor visando dar início a uma reforma. Contudo, a abrupta redução da máquina pública demitindo funcionários e eliminando órgãos, muitas vezes, de maneira ilegal, não melhorou aquela situação (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Fato é que a sociedade estava se tornando cada vez mais consciente sobre o papel do estado e, conseqüentemente, aumentando suas expectativas sobre o que poderiam esperar do mesmo. Cada vez mais, a Administração Pública deveria se tornar eficiente para atender essas demandas adequadamente. Ao final do século XX surge, a nível mundial, um novo método de gestão pública focada na qualidade dos serviços prestados ao cidadão, agora tido como cliente e tendo seus níveis de satisfação considerados (MATIAS-PEREIRA, 2014).

O enfoque gerencial da administração pública iniciou-se na Grã-Bretanha ainda na década de 70. Um conceito similar também surge nos Estados Unidos vindo a se consolidar na década de 90. Países como nova Zelândia, Austrália, Suécia e alguns da América Latina - dentre eles, o Brasil - também procuraram meios para estabelecer esse modelo visando superar o weberiano (OLIVEIRA, 2015).

Diante dessa realidade Bresser-Pereira (1996) propõe uma reforma administrativa que leve o Brasil nessa direção. Na sua visão, em um cenário funcional a administração pública gerencial deveria ser construída aproveitando as conquistas e aspectos positivos da burocrática. Propunha também uma mudança de três fases: na primeira, uma mudança institucional-legal, onde seriam modificadas as leis e seriam criadas novas instituições, além de reformular as existentes; na segunda, uma transformação na dimensão cultural, baseada na mudança dos valores burocráticos para os gerenciais e; na terceira, alterações na dimensão-gestão.

As mudanças na gestão estavam preocupadas em promover ações de acordo com as novas ideias gerenciais, oferecer à sociedade um serviço público efetivamente mais barato, melhor controlado e com melhor qualidade. Agências autônomas deveriam ser criadas e a fundação de organizações sociais para atuar ao lado da Administração Pública deveria ser estimulada (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Entretanto, Matias-Pereira (2014) chama atenção para as contradições e aspectos negativos presentes nessa reforma. Conforme entendimento do autor, não se pode partir do pressuposto de que a gestão empresarial é sempre superior à pública e de que os cidadãos podem ser considerados meros consumidores. Outrossim, ao passo que o gerencialismo propõe maior descentralização e o desaparecimento dos escalões intermediários, prega mais controle financeiro e coordenação orçamental, o que é contraditório. Por fim, também há o fato de existir serviços públicos de difícil mensuração em termos de eficiência.

Essas propostas relativas à nova administração pública foram implementadas no Brasil durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. Nesse período, a relação do cidadão com o Estado evoluiu, visto que este, agora, se colocava mais do que nunca no papel de agente de políticas públicas, possuidor de finalidades públicas e funções sociais, priorizando o bem-estar social. Mais do que nunca, a sociedade exigia uma Administração Pública capaz de gerir problemas financeiros, econômicos e sociais com qualidade e eficiência (OLIVEIRA, 2015).

Paes de Paula (2005), tratou de conceituar uma possível evolução do modelo gerencialista: o Estado Societal. De acordo com a autora a origem dessa vertente se encontra nas mobilizações brasileiras na década de 1960. Após o golpe militar de 1964, foi criado um ambiente onde havia articulação de alguns grupos em torno de questões que afetavam substancialmente a qualidade de vida individual e coletiva, originando reivindicações populares junto ao poder público. O cerne dessas mobilizações era a busca pela efetivação de direitos relativos ao transporte, à habitação, ao abastecimento de água, ao saneamento básico, à saúde e creche, etc.

De acordo com Sanabio (et al, 2013, p. 27), a administração pública societal apresenta quatro eixos: uma visão alternativa do desenvolvimento, a concepção participativa e deliberativa de democracia associada à noção de gestão social, o processo de reinvenção político-institucional e o novo perfil do gestor público.

Para Tenório (1998), o modelo de gestão social surge como contraponto ao estratégico, visto que busca instituir processos administrativos participativos e dialógicos em vez dos procedimentos tecnoburocráticos, monológicos. Essa orientação para a racionalidade comunicativa propõe que não haja imposições unilaterais, mas sim, que as propostas sejam postas à mesa e se alcance um acordo.

Quando analisamos os modelos gerencial e societal, é possível identificar que enquanto aquele foca em questões econômico-financeira e institucional-administrativa, este demonstra ênfase na dimensão sociopolítica, isto é, na participação da sociedade na formação do projeto político (PAULA, 2005).

2.1.3 Conceitos modernos aplicáveis à Administração Pública

Com a popularização de instrumentos democráticos - embora ainda distantes do ideal - a Administração Pública ganha, cada vez mais, contornos modernos que se voltam em direção a sua finalidade precípua: o interesse público. Nesse cenário, nos parece pertinente apresentar alguns conceitos que fazem - ou deveriam fazer - parte do dia a dia de qualquer Pessoa Jurídica de Direito Público, ou até de Direito Privado, desde que exerça alguma atividade pública e que esteja se adequando a novas demandas da sociedade.

Ganha força, novamente, portanto, aquilo concebido como Estado Social - modelo que surgiu forte na década de sessenta, mas que perdeu força frente às reformas gerencialistas e influência de movimentos globais capitalistas. De acordo com Bauman (1998) a função precípua de um Estado que visa o bem comum é atuar de maneira a reduzir os efeitos das desigualdade geradas pelo mercado. Para tanto, a criação de políticas públicas e de estruturas voltadas para o interesse coletivo de modo a assegurar o coletivo contra o infortúnio individual e suas consequências é fundamental.

Sob esse mesmo ponto de vista, Habermas (apud MATIAS-PEREIRA, 2014, p. 79) afirma:

“[...] nenhum preconceito ou discriminação deve privar aos grupos não privilegiados de sua oportunidade de usar os direitos formais distribuídos igualmente. A dialética entre igualdade jurídica e desigualdade real fundamenta a tarefa do Estado social que consiste em assegurar condições de vida sociais, tecnológicas e ecológicas que permitam a todos, em condições de igualdade de oportunidades, tirarem proveito dos direitos cívicos igualmente distribuídos”.

Oliveira, sobre o Brasil, acrescenta:

"A sociedade brasileira passou por várias transformações: cresceu em passo acelerado; sofreu mudanças políticas e econômicas, além de experiências financeiras e evoluiu sua relação com o Estado, que deixou de ser responsável direto pelo desenvolvimento econômico para ajustar-se a uma função social, priorizando o bem-estar social e exigindo uma administração pública capaz de gerir além dos problemas financeiros, econômicos e sociais, criando oportunidades científicas, sociais e culturais". (OLIVEIRA, 2015, p. 27)

Esse modelo de Estado sofreu um duro golpe a partir do final da década de oitenta e durante a década de noventa com o advento do fenômeno mundial chamado de globalização. No referido período, houve uma redução significativa das políticas públicas em consequência

de arrochos fiscais e da competição gerada entre as nações as quais buscavam implementar as melhores condições mercadológicas possíveis, de modo a atrair as grandes empresas a se instalarem em seus territórios. Assim, ocorreu uma redução dos direitos dos trabalhadores e a diminuição de gastos públicos com educação, saúde, previdência social. (BINATO JÚNIOR, 2007).

Não obstante continuarmos vivenciando a eliminação de fronteiras e a contínua expansão capitalista, a população, que hoje tem um maior acesso à informação e ao conhecimento, tem ficado mais exigente quanto a efetivação de seus direitos e garantias fundamentais. Por conseguinte, os Estados democráticos são levados a expandir suas prestações positivas por meio de serviços públicos.

Di Pietro (2014) ensina que o conceito de serviço público teria sido citado pela primeira vez por Rousseau, ao afirmar que são ações através das quais se assegura aos cidadãos a satisfação de uma necessidade sentida coletivamente. Ações estas, geralmente exercidas pela Administração Pública. De forma similar, Carvalho filho (2016) afirma que toda atividade prestada pelo Estado ou por seus delegados que vise satisfazer necessidades essenciais e secundárias da coletividade configura um Serviço público.

Assim, é o Estado que define, normalmente por lei, quais atividades serão consideradas serviço público. No Brasil, a própria Constituição Federal de 1988 tratou de elencá-las, a exemplo de: manter o serviço postal e o correio aéreo nacional; explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais; cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens, os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos. (BRASIL, 1988).

Vale ressaltar que o caráter de essencialidade do serviço não tem parâmetros previamente definidos, isto é, variam de acordo com o espaço no qual determinada comunidade está localizada. (CARVALHO FILHO, 2016). Sendo gestor dos interesses da coletividade, o Estado não pode buscar atingir outro objetivo senão o de propiciar a seus cidadãos condições básicas em respeito a dignidade da pessoa humana de acordo com suas respectivas realidades.

Modernamente, na gestão pública, também ganha força a intitulada "governança corporativa" tão comum nas administrações privadas. Matias-Pereira (2014) salienta que esse conceito é utilizado com maior frequência na atualidade e é o adotado, por exemplo, pelo Banco Mundial, que o entende como a forma com a qual os recursos econômicos e sociais de um país devem ser gerenciados de modo a alcançar pelo pleno desenvolvimento.

A governança corporativa no setor público, portanto, diz respeito à aquisição à distribuição do poder da sociedade para a sociedade. O uso de práticas como essa exige que as organizações do setor público sejam transparentes e responsáveis por suas atividades, visto que os cidadãos são os principais interessados em saber se os recursos públicos estão sendo utilizados apropriadamente e os resultados que estão sendo alcançados mediante sua utilização. Assim, é importante alertar para o papel fiscalizador da sociedade, já que é necessário que exista uma participação proativa desta objetivando atingir maior estabilidade e responsabilidade da classe política. (MATIAS-PEREIRA, 2016).

Ainda de acordo com a inteligência de Matias-Pereira (2016), uma boa governança pública, semelhante a corporativa privada, se funda em quatro princípios basilares: relações éticas; conformidade, em todas as suas dimensões; transparência; e prestação responsável de contas. Daí depreendemos a necessidade de prover mecanismos e procedimentos que obriguem ao gestor público a prestar contas dos resultados de suas ações à sociedade. A esse movimento foi dado o nome de "*Accountability*".

Bastante utilizado nos dias atuais, *accountability* é um movimento que tem recebido muita importância em regimes democráticos. Através dele, a transparência das ações e dos planos políticos é efetivada. De acordo com Campos (1990) quanto mais avançado o estágio democrático, maior o interesse pela *accountability*. Ainda segundo a mesma autora:

Na proporção em que as organizações oficiais aumentam seu tamanho, complexidade e penetração na vida do cidadão comum, cresce também a necessidade de salvaguardar este último dos riscos da concentração de poder nas mãos dos servidores públicos, quando esses não são representantes ativos dos cidadãos. A inexistência de controle efetivo e de penalidades aplicáveis ao serviço público, em caso de falhas na execução de diretrizes legítimas, de acordo com Mosher, enfraquece o ideal democrático do governo pelo povo, porque expõe os cidadãos aos riscos potenciais da burocracia. (CAMPOS, 1990).

Matias-Pereira (2014) vai além e relaciona os níveis de preocupação com *accountability*, ou a ausência desse conceito em uma democracia, à diferença no estágio de desenvolvimento político do país em questão. Afinal, ser cidadão significa não só exercer influências sob o processo de identificação e exigência no cumprimento de demandas, mas

sim, participar na execução e cobrar o melhor desempenho possível do serviço público. Somente através de cidadãos fiscalizadores, consciente de seus deveres perante a sociedade, serão criadas condições para implementação verdadeira da *accountability*.

Dentro dessa mesma perspectiva, Campos (1990) elucida que o desenvolvimento da consciência popular é a primeira pré-condição para uma democracia participativa e, portanto, para a *accountability* do serviço público. Temos portanto, uma relação de interdependência: quanto maior a abertura para que o indivíduo exerça sua cidadania, observando o modo com o qual procedem os gestores públicos e os resultados oriundo de suas ações na persecução ao bem comum, dando-os legitimidade, mais *accountable* é considerado a Administração pública.

2.1.4 Realidade atual da Administração Pública brasileira

Com a transição da administração burocrática para a administração gerencial moderna, tivemos uma mudança de um cenário estadista, hierárquico e autoritário para um influenciado pela postura consolidada das grandes empresas privadas. Assim, houve uma mudança na forma como tratar a coisa pública, antes focalizada no Estado e agora centrado no cidadão. A consequência dessa evolução é o fato da Administração Pública agora funcionar em prol da coletividade, e não para uma única figura autoritária ou para o próprio Estado. O conceito de competitividade está cada vez mais presente nas esferas administrativas do setor público acarretando adoção de diretrizes administrativas para a gestão dos interesses públicos gravitando em torno de dois valores centrais: a ética e a eficiência. (MOREIRA NETO, 1998).

Oliveira (2015) chama de "nova Administração Pública" uma vertente depreendida do modelo gerencial implementado durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002). Essa vertente se relaciona com debate sobre a crise de governabilidade e credibilidade do Estado na América Latina. Nossa sociedade tem se transformado nos mais diversos níveis (tamanho, econômico e entendimento político) e a consequência disso tem sido a mudança na relação Estado-cidadão. Demanda-se do primeiro que cumpra sua função social, priorize o bem coletivo gerindo problemas financeiros, econômicos e sociais, além de fomentar oportunidades diversas para todos os indivíduos.

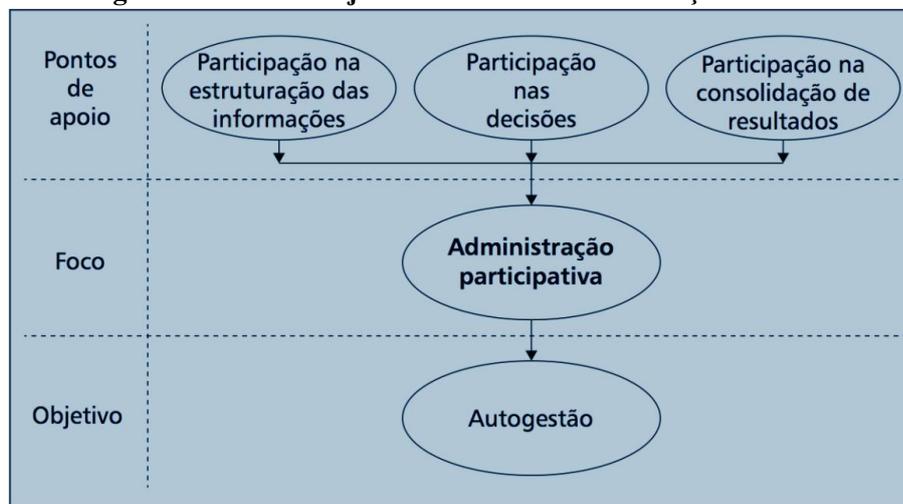
No quadro 1 sintetizamos as principais mudanças da gestão gerencial para a gestão social.

Quadro 1 - Principais diferenças entre os modelos de gestão pública.

	MODELO GERENCIAL	MODELO SOCIETAL
Origem	Movimento internacional pela reforma do Estado, que se iniciou nos anos 1980 e se baseia principalmente nos modelos inglês e estadunidense.	Movimentos sociais brasileiros, que tiveram início nos anos 1960 e desdobramentos nas três décadas seguintes
Dimensões estruturais enfatizadas na gestão	Dimensões econômico-financeira e institucional- administrativa.	Dimensão sociopolítica
Abertura das instituições políticas à participação social	Participativo no nível do discurso, mas centralizador no que se refere ao processo decisório, à organização das instituições políticas e à construção de canais de participação popular.	Participativo no nível das instituições, enfatizando a elaboração de estruturas e canais que viabilizem a participação popular.
Abordagem de gestão	Gerencialismo: enfatiza a adaptação das recomendações gerencialistas para o setor público.	Gestão social: enfatiza a elaboração de experiências de gestão focalizadas nas demandas do público-alvo, incluindo questões culturais e participativas.

Fonte: Paula (2005)

Oliveira (2014) destaca também a presença cada vez maior de instrumentos de participação popular na Administração. Afirma que o sistema participativo tem três pontos de apoio (participação na estruturação das informações, participação nas decisões e participação na consolidação dos resultados) e um objetivo geral a ser alcançado (autogestão da instituição) que estão representados na figura 1.

Figura 1 - Bases e objetivos da nova Administração Pública.

Fonte: Oliveira (2014).

Entende-se que quando o autor fala em Autogestão ele se refere a prerrogativa de autonomia dada a gestores capacitados na tomada de decisões referentes a determinado serviço público, longe de interferências políticas.

É necessário também chamar atenção para uma outra tendência de gestão administrativa pública moderna: a descentralização. A lógica é simples, descentraliza-se delegando recursos e poder de decisão a entes federados (estados e/ ou municípios), para atuação em certas funções públicas que antes faziam parte da competência do governo federal. Em favor desse processo constam dois principais argumentos: a) em um país com as dimensões continentais do Brasil, a prestação de bens e serviços públicos tende a ser mais eficiente quando a carga das autoridades mais próximas dos beneficiários; b) as autoridades que estão mais próximas aos problemas locais tendem a ser mais sensíveis a suas comunidades (Martins, 1997).

Ademais, práticas clientelistas, patrimonialistas, e corrupção ainda são presentes em nossa realidade. O quadro político do Brasil insiste em manter vivas práticas arcaicas como confundir o público com o privado. Entretanto, chamamos atenção para os níveis de corrupção que enfrentamos. Existem aqueles que defendem a ideia de que o que foi tornado mais eficiente foi o combate a essas práticas, mas que elas sempre existiram da maneira como se apresentam hoje. Todavia, o que percebemos é que os casos mais comuns (favoritismo, nepotismo, suborno, etc.) deixaram até de surpreender. Na verdade aquilo que assombra a sociedade são os casos de corrupção em larga escala com proporções antes inimagináveis.

Martins (1997) caracteriza o Estado atual como ator central e colocado acima da sociedade pronto para ser rapinado de maneira selvagem por interesses privados especiais, por setores de sua própria burocracia e pela classe política. Há vinte e um anos, o referido autor já alertava para os desvios dados aos recursos públicos para entidades contratadas por licitações fraudulentas, ações estas que continuam presentes em nosso cotidiano.

2.2 Propriedade Pública

As pessoas jurídicas de direito público exercem sobre seus bens um domínio de propriedade, contudo as normas que regulamentam o regime desses bens são diferentes daquelas que atingem os dos particulares. Devido a sua finalidade pública, aquilo que é pertencente aos entes federados e suas entidades está sujeito às regras características do regime jurídico da administração pública. Ou seja, normas de Direito Público.

Meirelles (2015) afirma que o conjunto de bens sujeitos ou pertencentes ao Estado constituem o domínio público. Esse domínio, em sentido amplo, é configurado pelo poder que o Estado exerce sobre os bens do seu patrimônio, sobre os bens do patrimônio privado afetados pelo interesse público e sobre as coisas inapropriáveis individualmente, mas de uso geral da coletividade. De mesmo modo, Carvalho Filho (2016) aborda a expressão "domínio público" e a utiliza para caracterizar os bens próprios do patrimônio do Estado e aqueles que servem para utilização do público em geral.

Sob essa perspectiva, o conceito de Gasparini (2012) é adequado, pois afirma que o termo "bem", entendido sob uma interpretação jurídica, é todo valor material ou imaterial que pode ser objeto de direito. Desse modo, uma gleba de terra, um crédito, um semovente e um simples objeto são bens. O termo "público", por sua vez, tanto pode fazer referência ao proprietário do bem (entes federados e suas pessoas jurídicas de direito público) quanto a seu usuário (cidadão, povo, público).

No Direito brasileiro, a regra geral sobre os bens públicos se encontra no Código Civil de 2002, em seu art. 98, que dispõe: "São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem". Esse diploma legal, também numa classificação ampla, porém mais objetiva, afirma em seu art. 99 que são bens públicos aqueles os de uso comum do povo (como rios, mares, estradas, ruas e praças); os de uso especial (destinados a serviço público e ao desempenho da atividade administrativa de qualquer ente federado); os dominicais (bens que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público). Ao comparar com o antigo Código Civil de 1916, percebemos que, agora, se incluem entre os bens públicos os pertencentes a todas as pessoas jurídicas de direito público.

Havia discussão quanto aos bens das pessoas jurídicas de direito privado que compõem a Administração Indireta. Meirelles (2015) os classificava como bens públicos, haja vista que eram afetadas pelo interesse público e sua administração particular era de instituições a quem foram transferidos para consecução dos fins estatutários. Ainda de acordo com o autor, o que ocorre é que esse patrimônio, embora incorporado a uma instituição de personalidade privada, continua vinculado ao serviço público, apenas prestado de forma descentralizada ou indireta por uma empresa estatal. Carvalho Filho (2016) discorda, pois, conforme seu entendimento, o que deve preponderar na referida classificação é o fato de que as entidades têm personalidade jurídica de direito privado e, embora vinculadas à Administração Pública, atuam como verdadeiras entidades privadas.

O vigente Código Civil tratou da questão. Em seu art. 98 é disposto que "são públicos

os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem". As empresas públicas e as sociedades de economia mista, embora estatais, precisam de um regime que as permitam concorrer no mercado privado. Com efeito, uma das formas dos credores satisfazerem seus créditos é através do processo de execução e penhora de bens. Contudo, uma das características principais dos bens públicos é sua impenhorabilidade - devido a sua finalidade pública - e esse entrave poderia custar caro às empresas estatais, gerando desconfiança dos investidores.

Com base na inteligência desses dispositivos legais e outras contribuições doutrinárias, Carvalho Filho (2016, p. 1425) apresenta um conceito simples, mas que julgamos ser como o mais completo sobre bens públicos: "todos aqueles que, de qualquer natureza e a qualquer título, pertençam às pessoas jurídicas de direito público, sejam elas federativas, como a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, sejam da Administração descentralizada[...]". Ao se referir a "bens de qualquer natureza" ele inclui os bens corpóreos e incorpóreos, móveis, imóveis, semoventes, créditos, direitos e ações. Já ao mencionar "a qualquer título", são incluídos nesse conceito tanto os bens de domínio próprio do Estado, isto é, como proprietário, quanto aqueles outros que de utilização pública, se sujeitam às regulamentações do Poder Público.

Para fins de classificação, o Código Civil de 2002 tem como critério a destinação ou afetação dos bens. Os de uso comum do povo são destinados, por natureza ou por lei, ao uso coletivo. Aqueles de uso especial servem à própria Administração Pública para que alcance seus objetivos (é o caso dos imóveis onde estão instaladas as repartições públicas, os bens móveis utilizados na prestação dos serviços públicos os mercados municipais, os teatros públicos, os cemitérios públicos). Já os dominicais, são aqueles sem finalidade pública, que foram desafetados e podem ser utilizados para que o Poder Público obtenha renda. Com efeito, de acordo com a inteligência do parágrafo único do art. 99 do referido código, não dispondo a lei em contrário, também consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado (DI PIETRO, 2014).

Quadro 2 - Classificação dos Bens públicos quanto destinação.

CLASSIFICAÇÃO	CONCEITO	EXEMPLOS
---------------	----------	----------

Bem de uso comum do povo	Destinados à utilização geral pelos indivíduos.	Praias, mares, rios, estradas, ruas, praças e os logradouros públicos (art. 99, I, do Código Civil)
Bem de uso especial	Utilizados na execução da função administrativa do Estado e nos serviços públicos em geral.	Edifícios públicos, escolas e universidades públicas, hospitais, prédios do Executivo, Legislativo e Judiciário, quartéis e os demais onde se situem repartições públicas; cemitérios públicos; aeroportos; museus; mercados públicos; terras reservadas aos indígenas, etc.
Bem dominical	Categoria residual. Aqueles bens que não se caracterizam como de uso comum do povo ou de uso especial. As terras sem destinação pública específica.	Terras devolutas, prédios públicos desativados, os bens móveis inservíveis e a dívida ativa e outros das pessoas jurídicas de direito público.

Fonte: Elaboração própria com base em Carvalho Filho (2017).

Por conseguinte, temos configuradas duas grandes categorias. Os bens públicos afetados e os desafetados. Aqueles que vierem a ser de uso comum do povo, ou aqueles que vierem a integrar o patrimônio da Administração Pública com uma finalidade específica, especial, estão afetados pelo interesse público e, portanto, vinculados a este. Já aqueles bens que se encontrem sem nenhuma função pública, estão desafetados. Todavia, nada impede que estes recebam uma consagração ou destinação por ato administrativo ou por lei e passem a integrar o rol dos bens afetados (GASPARINI, 2012). De acordo com Carvalho Filho (2016) a afetação e a desafetação servem para demonstrar que os bens públicos não se confundem, em regra, com a natureza que adquiriram em decorrência de sua destinação. Isso significa que um prédio que antes servia como sede de uma secretaria pode ser desocupado e, ao ficar sem nenhuma finalidade pública, passar a integrar a categoria de bens dominicais, desafetados. Posteriormente, ao receber nova função, estará novamente ligado a um interesse público.

Vale ressaltar que não apenas os bens de uso especial podem ser desafetados. Pode acontecer de um bem de uso comum do povo sofrer o mesmo processo. Para tanto, basta imaginar uma situação que torne inviável sua utilização. Como exemplo, podemos citar uma academia comunitária que, com equipamentos enferrujados, oferece riscos aos indivíduos que a utilizam e vem a ser demolida. Essa área, enquanto não imbuída de finalidade pública, integrará os bens dominicais da entidade federativa que a detiver. Conforme Gasparini (2012), essa desafetação pode acontecer por fato jurídico (como em nosso exemplo), ato administrativo ou lei.

2.2.1 Regime jurídico da propriedade pública

Em decorrência de sua finalidade pública, isto é, de sua destinação ou afetação, os bens de uso comum do povo e os bens especiais estão fora das relações jurídicas que sejam regidas pelo direito privado, como compra e venda, doação, permuta, hipoteca, penhor, comodato, locação, posse *ad usucapionem* e as demais formas de aquisição onerosa ou não de bens (DI PIETRO, 2014). De acordo com Gasparini (2012), os bens públicos gozam de cláusulas de inalienabilidade, imprescritibilidade e impenhorabilidade e pela impossibilidade de oneração. Esse conjunto de fatores compõe o regime jurídico da propriedade pública.

A inalienabilidade significa que o bem público não pode ser objeto de transferência (venda, compra ou permuta). Entretanto, Carvalho Filho (2016) ressalta que essa inalienabilidade é condicionada, ou seja, esse atributo pode ser suprimido. No mesmo sentido, Di Pietro (2014) aduz que essa garantia não é absoluta, a não ser com relação àqueles como os mares, praias, rios navegáveis. Aqueles inalienáveis em decorrência de sua afetação, isto é, de sua finalidade pública e são suscetíveis de valoração patrimonial podem perder essa característica e passarem a ser alienáveis através do processo de desafetação, ou seja, a partir do momento em que um bem público não detiver destinação pública alguma, poderá ser objeto de transferência de domínio.

Carvalho Filho (2016) apresenta uma hipótese excepcional, onde a própria Constituição Federal atribua a algum bem a garantia da inalienabilidade. O art. 225, § 5 do texto Constitucional vigente afirma que “são indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais”. A consequência desse dispositivo é a impossibilidade de desafetação do bem por força de lei ordinária. Ainda assim, uma mudança no texto da Constituição, poderia autorizar que uma alienação ocorresse, desde que obedecido os preceitos legais.

Esse conteúdo também se encontra disciplinado no Código Civil de 2002, em seu art.100, que afirma que os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação. Já o art. 101 do mesmo diploma complementa essa ideia: "Os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei". O procedimento da alienação, por sua vez, é regulamentado pela Lei Geral de Licitações (Lei nº 8.666/1993) em seu art. 17. Interessante ressaltar que o texto do referido dispositivo condiciona a possibilidade de alienação, dentre outros critérios, ao interesse

público justificado.

Di Pietro (2014) alerta que os bens de uso comum e de uso especial, enquanto imbuídos de finalidade pública, podem ser objeto de alienação de uma entidade pública para outra, segundo normas de direito público. Essa transferência se dá normalmente por lei. Portanto, esses bens estão fora apenas das relações de transacionais que envolvam direito privado.

Como apresentado, a regra é a inalienabilidade, contudo, devido a essa possibilidade de alienação prevista no Código Civil e à preocupação da Lei Federal de Licitações e Contratos dedicar um capítulo às alienações do Poder Público, Carvalho Filho (2016) sugere que melhor do que se falar em inalienabilidade, deveria ser utilizada a expressão "alienabilidade condicionada".

Pela garantia da imprescritibilidade os bens públicos ficam protegidos de terceiros que visem adquiri-los através da usucapião (GASPARINI, 2012). Conforme Meirelles (2016), a imprescritibilidade dos bens públicos é consequência lógica de sua inalienabilidade, pois se os bens públicos são originariamente inalienáveis, ninguém os pode adquirir enquanto possuírem essa condição. Desse modo, torna-se inviável a aquisição por usucapião.

Essa garantia foi consagrada pelo texto Constitucional em dois dispositivos. O art. 183, § 3º da Carta Magna dispõe que os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião. Já no art. 191, o constituinte repetiu o texto, mas dessa vez o aplicou a imóveis públicos rurais. Ademais, art. 102 do Código Civil reimprimi essa orientação afirmando que “os bens públicos não estão sujeitos a usucapião”. Por conseguinte, o indivíduo que tenha a posse de bem público pelo tempo necessário à aquisição do bem por usucapião, não fará jus a esse direito como aconteceria na esfera privada, pois essa posse não prevalecerá frente a indisponibilidade do bem público, esteja afetado ou não. Bem verdade, nem sequer as benfeitorias realizadas sem prévia notificação ao Poder Público serão indenizáveis (CARVALHO FILHO, 2016).

Por sua vez, por impenhorabilidade entende-se a impossibilidade dos bens públicos estarem sujeitos a penhora. Carvalho Filho (2016 p. 1438) prescreve que penhora é "ato de natureza constritiva que, no processo, recai sobre bens do devedor para propiciar a satisfação do credor no caso do não cumprimento da obrigação". Assim, aquilo que está penhorado poderá ser alienado e o valor resultante desse procedimento será destinado para satisfazer os interesses dos credores.

Conforme Meirelles (2016), essa garantia é derivada do preceito constitucional (art. 100 da CRFB/1988) que trata da forma pela qual serão executadas as sentenças judiciais

contra a Fazenda Pública. Por conseguinte, os pagamentos prestados pela Fazenda Pública ocorrerão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios (DI PIETRO, 2014). O novo Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015), em seus art. 534 e 535, § 3º, I, e 910, trata de regulamentar "o cumprimento de sentenças que impuser à Fazenda Pública o dever de pagar quantia certa".

Ainda nesse sentido, Carvalho Filho (2016) alerta que essa vantagem é dada à Administração Pública para garantir a inalienabilidade de seus bens. Admitir penhora nas situações de execução seria permitir a alienabilidade dos bens públicos da mesma forma como ocorre com a propriedade privada, realidade esta que vai de encontro com toda a lógica de supremacia do interesse público sobre o privado.

Por fim, uma última garantia é a impossibilidade de onerar a propriedade pública. Carvalho Filho (2016, p. 1440) mais uma vez conceitua: "Onerar um bem significa deixá-lo como garantia para o credor no caso de inadimplemento da obrigação. Exemplos de direitos reais sobre a coisa alheia são o penhor, a hipoteca e a anticrese, mencionados no art. 1.419 do vigente Código Civil". Sobre esse tema Gasparini (2012, p. 966) afirma que "O administrador público (Prefeito, Governador, Presidente) não pode gravar livremente os bens que estão sob sua guarda, conservação e aprimoramento".

De acordo com o art. 1420 do Código Civil de 2002, apenas o proprietário de determinado bem tem o direito de, tanto aliená-lo, quanto de empenhar, hipotecar ou dar em anticrese. De mesmo modo, somente os bens passíveis de alienação serão passíveis de serem crivados por essas garantias.

Quadro 3 - Privilégios dos Bens Públicos.

GARANTIA	SIGNIFICADO
Alienabilidade condicionada	Os bens públicos ser alienados por força de contratos de compra e venda, de doação, de permuta e de dação em pagamento quando, para tanto, preencherem os requisitos previstos em lei.
Impenhorabilidade	Bens públicos não se sujeitam ao regime da penhora, isto é, não sofrem atos de natureza constritiva.
Imprescritibilidade	Insuscetíveis de aquisição por usucapião, ainda que sejam dominicais.

Não onerabilidade	Bens públicos não podem ser gravados por direitos reais em favor de terceiros.
-------------------	--

Fonte: Elaboração própria com base em Carvalho Filho (2017).

2.2.2 Aquisição de bens imóveis públicos

Para que seja possível que o Estado desempenhe normalmente suas funções, a União, os Estados-Membros, o Distrito Federal, os Municípios e suas entidades dotadas de personalidade jurídica de direito público, adquirem bens de toda espécie (móveis, imóveis e semoventes) e os incorporam ao patrimônio público, na busca por atingir a finalidade que o ordenamento jurídico os impôs (GASPARINI, 2012).

Conforme a doutrina de DI PIETRO (2014), as formas de aquisição desses bens podem ser separadas em dois grandes grupos: aquisições regidas pelo direito privado e aquisições regidas pelo direito público. Naquelas pertencentes às relações privadas, encontramos os meios mais comuns de aquisição, como compra, recebimento em doação, permuta, usucapião, acessão e herança. Já naquelas que envolvem relações de direito público, encontramos a desapropriação, requisição de coisas móveis consumíveis, aquisição por força de lei ou de processo judicial de execução, confisco, investidura, perda de bens como penalidade, reversão e caducidade do aforamento.

Carvalho Filho (2016), por sua vez, prefere categorizar de outro modo. Para o autor, os grupos são: aquisição originária e a aquisição derivada. Enquanto no primeiro grupo não há a transmissão da propriedade, devido a inexistência de qualquer manifestação de vontade, temos uma aquisição direta, no segundo, aquisição indireta, há uma cadeia de transmissibilidade do bem, ou seja, um terceiro aliena um bem ao adquirente, no caso, a Administração Pública (CHALHUB, 2014 apud, CARVALHO FILHO, 2016).

Gasparini (2012) adota esse posicionamento e acrescenta que na aquisição originária ou direta, não há qualquer ato de transmissão ou transferência de propriedade para o adquirente; o adquirente existe, no entanto não há transmitente. A consequência disso é não existir possibilidade de discussão sobre vícios de vontade ou outro defeito que, de outro modo, poderia existir. Já na aquisição derivada, indireta, temos uma outra parte, além da Administração Pública, envolvida na transferência, que pode ser um particular ou até outra pessoa jurídica de direito público. Devido à existência de mais de uma parte, certamente cabe discussão quanto a possíveis defeitos contratuais, como vícios contidos na vontade e defeitos

jurídicos propriamente ditos.

Meirelles (2016), já classifica de uma terceira forma: existem aquisições feitas contratualmente, pelos instrumentos oriundos do Direito Privado, e aquelas realizadas compulsoriamente, por desapropriação ou adjudicação em execução de sentença e por força da lei.

Fato é que, classificações doutrinárias à parte, estamos diante de várias formas de aquisição disponíveis ao Poder Público. Chamamos atenção para situações onde, quando a aquisição for realizada sob o olhar das regras jurídicas do direito privado, a Administração Pública atuará como particular e obedecerá a essas normas. Afinal, não poderia ser diferente, pois, não obstante a necessidade desta possuir certas prerrogativas que a permita atingir seus fins, estamos diante de um regime de governo democrático onde sobre todos incide ao princípio da legalidade.

Sobre essas formas de aquisição, faremos alguns apontamentos. A começar, conforme o conceito presente no Código Civil de 2002, art. 481, a compra e venda é formalizada por um contrato formulado entre duas partes, onde o vendedor transfere ao comprador o domínio de certo imóvel que integra seu patrimônio e, em contrapartida, recebe preço determinado. Contrato este que será regido pelas normas de direito privado, tendo em vista que o instituto a este ramo do Direito pertence. Todavia, a lei exige que a Administração Pública obedeça a alguns regramentos característicos de seu regime jurídico. O art. 37, XXI, da CRFB/1988 e a Lei nº 8.666/1993 exigem licitação para assegurar observância do princípio constitucional da isonomia.

Essa licitação deve ocorrer sob a modalidade de concorrência (art. 23, § 3º, da Lei nº 8.666/1993), no entanto, o art. 24, X do mesmo diploma legal afirma que o procedimento licitatório é dispensável quando a compra ou locação do imóvel que seja destinado às "finalidades precípua da administração, cujas necessidades de instalação e localização condicionem a sua escolha, desde que o preço seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia".

Na visão de DI PIETRO (2014, p. 785) a compra se mostra "inadequada para atender às necessidades da Administração, já que esta necessita escolher o imóvel, pelo local e características, não podendo ficar na dependência da concordância do proprietário". Esse posicionamento nos parece inadequado, ao passo que a desapropriação é um instrumento extremamente invasivo e pouco democrático. Além do mais, como já citado, há formas de ter a licitação dispensada quando o imóvel for insubstituível. Reconhecemos a mora do procedimento, mas sua superação depende da elaboração de nova lei.

Para que o contrato de compra e venda esteja perfeito, válido e eficaz, alguns requisitos devem ser respeitados. Esses requisitos são tanto de direito privado (o bem, o preço, o consentimento e a forma) quanto de direito público (processo administrativo, a avaliação, a lei autorizadora, o interesse público) (GASPARINI, 2012).

Carvalho Filho (2016) completa chamando atenção para realidade jurídica brasileira, onde aquisição de bem imóvel objeto de contrato sujeita-se a registro, no cartório do Registro de Imóveis, do título translativo da propriedade por ato inter vivo, de acordo com o art. 1.245, Código Civil.

2.2.3 Alienação de bens imóveis públicos

Naturalmente, espera-se que a Administração Pública, no exercício de suas funções, utilize e conserve o patrimônio sob sua responsabilidade. Entretanto, há situações excepcionais onde determinado Ente ou Entidade chegue a conclusão que é mais vantajoso, isto é, que atende mais ao interesse público, alienar alguns de seus bens (MEIRELLES, 2016).

Já citamos, anteriormente, que a garantia da inalienabilidade da propriedade pública não é absoluta. Carvalho Filho (2016), por exemplo, chega a sugerir que se utilize o termo "alienabilidade condicionada", pois este apresenta maior precisão acerca da situação a qual ele denomina. Em uma leitura contextualizada dos art. 100 e 101 do Código Civil de 2002, também é possível extrair o entendimento que, não obstante a impossibilidade de alienar bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial, os bens dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei. Com efeito, se um bem momentaneamente inalienável for desafetado, também passará a integrar o rol dos alienáveis.

Oportuno salientar que no Código Civil de 1916, o art. 67 prescrevia que, independente da categoria a qual o bem pertença (uso comum, especial, dominical) ele só perderia a "inalienabilidade, que lhes é peculiar, nos casos e na forma que a lei prescrever". Entretanto, tal dispositivo já era criticado, ao seu tempo, por alguns publicistas, a exemplo de Meirelles (2016), que afirma que após a chegada da nova legislação finalmente foi posto fim a dúvida que permeava tal temática.

Conforme Gasparini (2012) e de acordo com a Constituição Federal (art. 225, § 5º e art. 231, § 4º) não há bem público absolutamente inalienável, salvo as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados via ação discriminatória, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais e as terras indígenas. Bem verdade que a própria Lei nº 8.666/1993 regulamenta esta

prática. Os requisitos legais para tal procedimento são iguais aos adotados para casos de aquisição de imóveis por parte do Poder Público: interesse público devidamente justificado; avaliação; autorização legislativa; desafetação, quando pertinente; licitação, quando não dispensada; e escritura pública.

A alienação pode ocorrer sob algumas das mesmas formas prescritas para aquisição. Assim, são comuns entre esses procedimentos a venda e compra, a doação e a permuta. Institutos estes, do direito privado e, por conseguinte, sua utilização pela Administração Pública acarreta uma relação nivelada entre ela e o adquirente, isto é, despida das prerrogativas que normalmente possui.

Além destas, existem instrumentos específicos que são merecedores de destaque pela pouca abordagem. Um desses é a dação em pagamento, prevista do art. 357 do Código Civil vigente que prescreve a possibilidade de um credor consentir receber bem diverso daquele que lhe é devido. Ou seja, pode ocorrer que a Administração seja devedora de alguma valor e que o credor aceite receber algum bem público como forma de quitação do débito (CARVALHO FILHO, 2016).

Outras formas são aquelas cobertas pelas prerrogativas concedidas ao Poder Público no exercício de suas funções: investidura, legitimação de posse, retrocessão, incorporação e concessão de Domínio.

A investidura, definida no artigo 17, § 3º, da Lei nº 8.666/1993, é a "alienação aos proprietários de imóveis lindeiros de área remanescente ou resultante de obra pública, área esta que se torne inaproveitável isoladamente". Ocorre portanto, uma incorporação de uma área pública ao terreno de um particular localizado nos limites de obra pública. Conforme Meirelles (2016) esse direito de adquirir a área pública remanescente e inaproveitável que surge para o particular exige autorização legislativa, mas dispensa a concorrência, uma vez essa transferência só se pode realizar para aquele que está localizado na região limítrofe.

Já legitimação de posse, é o "instituto através do qual o Poder Público, reconhecendo a posse legítima do interessado e a observância dos requisitos fixados em lei, transfere a ele a propriedade de área integrante do patrimônio público." (Carvalho Filho, 2016, p. 1490). No que pese a termo "posse", o que na verdade ocorre é uma verdadeira de transferência de domínio. "Por esse instituto, transforma-se uma situação de fato - a posse - em situação de direito - o domínio" (DI PIETRO, 2014). De acordo com Art. 17, I, "g", da Lei nº 8.666/1993, a legitimação de posse é causa dispensa de licitação, afinal, o beneficiário é aquele que vem ocupando o espaço público.

A retrocessão está prevista no art. 519 do Código Civil de 2002 e vem regulamentar

uma situação onde o Poder Público expropriante, perde o interesse no bem desapropriado, surgindo, nessa situação, para o expropriado, direito de preferência sobre a coisa - pelo preço atual. Como temos visto em várias outras oportunidades, a avaliação continua sendo necessária, além de que haja também uma motivação que justifique o perdimento de interesse sobre determinada propriedade. Similarmente à legitimação de posse, também não existe concorrência por existirem fatos que condicionem a preferência do adquirente.

Sobre incorporação, afirma Gasparini (2012) que o Poder Público, ao criar uma empresa estatal (empresa pública ou sociedade de economia mista), passa a ser participante do seu patrimônio. Por conseguinte, na alienação de tais bens, se faz necessário avaliação prévia.

Por fim, configura a de concessão de domínio, a transferência gratuita ou onerosa de um bem público a uma outra entidade também de direito público. Existe necessidade de lei autorizadora, mas não há necessidade de estipulação de contrato.

2.2.4 Uso privativo da propriedade pública

A sociedade pode fazer uso dos bens públicos de duas maneiras: o uso comum, natural e o uso privativo. Nomina-se de uso natural aquele que não exige nenhum tipo autorização, isto é, sem qualquer tipo de formalidade dada pela Administração pública para que o cidadão faça uso do bem. Conforme Gasparini (2011, p. 1001), "Além de livre, esse uso é quase sempre gracioso, e, em relação a ele, todos os utentes encontram-se na mesma situação de igualdade, tratados, portanto, sem preferência ou favor". Entretanto, relevante ressaltar que essa modalidade de uso deve estar sempre de acordo com a finalidade atribuída ao bem e somente será possível ser utilizado enquanto a ele não for dada outra destinação. Normalmente, são representados pelos bens de uso comum do povo.

No uso privativo ou especial, ocorre situação diversa da acima citada. Nesse a Administração Pública irá conferir a um particular, pessoa física ou jurídica, pública ou privada, um título jurídico que possibilitará a utilização de propriedade pública de modo exclusivo, seja ela de uso comum do povo, de uso especial ou dominical (DI PIETRO, 2017).

Essa modalidade de uso apresenta três características essenciais. A primeira está relacionada ao fato de aquele que receber tal título de utilização terá o privilégio de usar o bem sozinho. A segunda consiste na necessidade de título jurídico individual formal, no qual a Administração outorgará e estabelecerá condições do uso. Por fim, a terceira característica

visa assegurar que sempre o interesse coletivo terá precedência sobre o particular, pois apesar da formalidade, a utilização poderá ser a qualquer tempo (precariedade).

A doutrina e a legislação consagraram quatro instrumentos de outorga de uso privativo desses bens: a) autorização de uso; b) permissão de uso; c) concessão de uso; d) cessão de uso. Esses instrumentos são regidos por normas de direito público.

Na autorização de uso, temos um ato administrativo unilateral e discricionário, pelo qual o Poder Público consente a título precário (revogável a qualquer momento) que um indivíduo utilize bem público de modo privativo para que atenda seus interesses. É um ato unilateral porque, apesar de ser provocado pelo particular, será editado consoante a exclusiva discricionariedade da Administração Pública. Não obstante a regra ser a não discriminação de prazo certo, este pode ser determinado e sua consequência é a necessidade de indenizar o beneficiário por todos os prejuízos comprovadamente ocasionados (DI PIETRO, 2017).

Esse tipo de uso privativo é comum e constante no dia a dia da sociedade: fechamento de ruas para festas, uso de terrenos baldios para instituir estacionamentos, funcionamento de circos, parques, etc.

A permissão de uso, embora similar ao instrumento anteriormente citado, possui diferenças relevantes. A mais significativa destas diz respeito aos atores interessados no fato, que, aqui, serão tanto o particular, que via de regra visa lucro, quanto ao próprio Poder Público, que enxerga nessa utilização algum benefício para a coletividade. Exige licitação prévia sempre que houver mais de um interessado, em respeito ao princípio constitucional da impessoalidade e é formalizado de modo personalíssimo, que significa que o beneficiário só poderá proceder com a transferência a terceiros em caso de concordância da Administração pública (CARVALHO FILHO, 2017).

De resto, também se configura como ato unilateral, discricionário e precário, igualmente à autorização e, quando for determinado um prazo certo que venha a ser interrompido pelo concedente, por motivo objetivo, nascerá a necessidade de indenizar.

Por sua vez, a concessão de uso se diferencia dos outros meios principalmente por ser um contrato administrativo no qual o Estado permite que um particular utilize determinado bem de seu domínio, desde que atenda condições pré-estabelecidas. Ao contrário do que ocorre na autorização e permissão, aqui não temos a característica da precariedade, tendo em vista que, muitas vezes, o particular realizará investimentos de grandes vultos, o que exige maior segurança jurídica. Ainda assim, há a possibilidade de rescisão unilateral do contrato, respeitando-se as devidas indenizações (ARAGÃO, 2013).

A concessão exige licitação e, de acordo com o artigo 2º da Lei nº 8.666/93, pode ser onerosa, na qual o concessionário pagará algum valor ao concedente, ou gratuita. São exemplos: boxes de mercado; exploração de um hotel ou restaurante situado em prédio público; espaços em aeroportos e rodoviárias; concessão de águas públicas para criação de peixes; potenciais de energia hidrelétrica; etc.

Carvalho Filho (2017, p. 1250) conceitua também a concessão de direito real de uso, também representada por um contrato no qual "o Poder Público confere ao particular o direito real resolúvel de uso de terreno público ou sobre o espaço aéreo que o recobre, para os fins que, prévia e determinadamente, o justificaram". Santos (2012) acrescenta que concessão de direito real de uso é atualmente uma das principais formas de alienação de bens públicos, em que, dentre as regras estipuladas, se encontra a de não desvirtuação da finalidade específica do bem e, em caso de descumprimento, o retorno do mesmo ao poder concedente.

A cessão de uso, quarto instrumento consagrado no Direito brasileiro, ocorre quando a Administração Pública permite, por meio de termo de cessão, o uso gratuito de bem público por órgãos da mesma pessoa jurídica ou de pessoa diversa. É medida de colaboração entre os órgãos públicos que visa atender a interesses públicos, o que justifica o fato de não existir remuneração e dispensar autorização legislativa. A transferência é precária, pode ter prazo certo quanto ou prazo indeterminado e será gratuita (GASPARINI, 2011).

2.2.5 Concessão de uso especial para fins de moradia.

A concessão especial para fins de moradia está regulada na Medida Provisória nº 2.220, de 4-9-01, para dar cumprimento ao artigo 183, § 1º, da Constituição, que já previa o usucapião especial para imóveis urbanos de propriedade privada.

A edição dessa medida busca atender ao direito social da moradia, previsto no art. 6º da Carta Maior, e a necessidades impostas pelas políticas urbanas. Por conseguinte, o art. 1º da MP nº 220 prescreve que àquele que ocupar imóvel público de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos ininterruptos e sem oposição, para sua moradia ou de sua família, o direito de adquirir o domínio quando não for proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural (BRASIL, 2001).

O art. 2º ainda acrescenta a possibilidade do possuidor acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas, para cumprir o prazo mínimo de cinco anos necessário à concessão coletiva de uso. Caso seja uma concessão coletiva, será atribuída igual

fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os ocupantes, estabelecendo frações ideais diferenciadas, respeitando-se sempre o limite de 250 m² (BRASIL, 2001).

Salientamos que embora, em um primeiro momento, possa haver confusão com o conceito da concessão de direito real de uso, são institutos distintos.

"Não se deve confundir a concessão de uso especial para fins de moradia, agora examinada, com a concessão de direito real de uso objeto do tópico anterior, pois a primeira, além de requisitos específicos impostos por lei, se restringe à finalidade única de moradia do concessionário e materializa não uma faculdade do Poder Público, mas um direito subjetivo do possuidor, desde que reunidas as condições legais; já a concessão de direito real de uso, estudada anteriormente, se destina ao alcance de vários objetivos de caráter social, retratando, contudo, mera faculdade do Poder Público, e não um dever imposto por lei". (SANTOS, 2012, p. 735).

O objetivo foi de regularizar algumas situações nas quais famílias de baixa renda que ocupavam imóveis públicos urbanos. Para Carvalho Filho (2017) a concessão especial para fins de moradia tem natureza jurídica de ato administrativo vinculado, razão pela qual não é permitido ao Poder Público decidir sobre a disponibilização ou não do bem, com outorga de direito real de uso em imóvel público e é efetivada por termo administrativo ou por sentença judicial com posterior registro no Cartório do Registro Imobiliário.

2.2.5 Administração da propriedade pública

Os bens públicos são administrados pelo ente (União, Estado-Membro, Distrito Federal, Município) ou entidade (autarquia, fundação pública) que os detêm. Por conseguinte, são os estados detentores dos bens estaduais, os municípios dos municipais, o Distrito Federal dos distritais e a União dos federais. Como anteriormente já explanado, as regras que recaem sobre essas unidades patrimoniais são as de Direito Público, exceto quando não houver norma expressa, momento no qual se buscará fundamentos no direito privado para suprir tais lacunas.

Para Carvalho Filho (2017) já se apresenta consolidada a ideia de que noção de que a gestão (ou administração) dos bens públicos implica sua utilização conforme sua natureza e destinação e conservação. O administrador não poderá aliená-los, onerá-los ou proceder com a aquisição de novos segundos seus próprios interesses, afinal, não lhes pertencem.

Naturalmente, o gestor público tem o poder-dever, fundamentado no princípio da

legalidade que rege o Estado de Direito, de zelar pelo patrimônio público, através de ações que tenham por objetivo a conservação dos bens e impedir sua deterioração ou perda. Gasparini (2011), por sua vez, acrescenta que além da guarda, o servidor deve promover o aprimoramento das características do bem público com objetivo de valorizá-lo, sempre que possível.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/ 2000), em seu art. nº 45 assegura, para obtenção de créditos adicionais e inclusão de novos projetos, deve-se primeiro atender aqueles que já estão em andamento e já estejam contempladas as despesas de conservação do patrimônio público.

A partir daí depreende-se também que é papel do gestor público defendê-los contra investida de terceiros, ainda que necessário agir coercitivamente (atributo da autoexecutoriedade dos atos administrativos) ou acionar o judiciário para que os defenda. Consequentemente, qualquer omissão na retomada de propriedades afetadas invadidas vai de encontro ao interesse público. Aragão (2013) exemplifica uma situação onde um determinado município demole uma barreira de segurança, levantada por moradores de determinada rua, que impede o livre acesso das pessoas.

Ademais, é possível que haja transferência lícita de gestão de determinado bem a outra entidade pública, desde que obedecidas as normas editadas pelo titular. A Lei nº 13.240/ 2015 autorizou, em seu art. nº 14, a União a transferir aos Municípios litorâneos a gestão das praias marítimas urbanas, inclusive as áreas de bens de uso comum com exploração econômica, que será efetivada mediante assinatura de termo de adesão, o qual será disponibilizado no sítio eletrônico do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e conterà entre suas cláusulas a sujeição do Município às orientações normativas e à fiscalização pela Secretaria do Patrimônio da União, o direito dos Municípios sobre a totalidade das receitas auferidas com as utilizações autorizadas a possibilidade de a União retomar a gestão, a qualquer tempo, e a responsabilidade integral do Município, no período de gestão municipal, pelas ações ocorridas, pelas omissões praticadas e pelas multas e indenizações decorrentes (BRASIL, 2015).

Por fim, pertinente ressaltar que o poder-dever de administrar o bem público não depende de autorização legislativa, delegação de autoridade com poderes para tanto, nem qualquer outra prescrição que vise encarregar determinado indivíduo. É certo que todo aquele que pertence aos quadros do funcionalismo público, dentro de suas possibilidades e competências, deve atuar com zelo perante o patrimônio coletivo.

2.3 Considerações Acerca da Função Social da Propriedade

Em alguns momentos históricos, o direito à propriedade chegou a ser considerado como quase absoluto. Isto significa dizer que cabia unicamente ao seu titular exercer seu domínio de acordo com suas vontades e conveniências. Essa realidade, por exemplo, era encontrada nas raízes do direito romano e seus preceitos acerca do instituto da propriedade. Em verdade, durante todo o século XIX e em parte do século XX, a propriedade privada, para o direito ocidental, representava um direito subjetivo fortíssimo, relativizado apenas diante de algumas raras situações estipuladas em lei (LEONETTI, 1999).

Conforme Costa (2014), esse cenário começou a mudar com a promulgação das Constituições do México, de 1917, e da Alemanha, de 1913, também conhecida como Constituição de Weimar. A primeira, submeteu o uso da propriedade ao interesse público (função social da propriedade) e buscava tanto dar sustentação jurídica para uma transformação sociopolítica através de reformas agrárias (primeira a ser idealizada na América do Sul) quanto combater o monopólio, elevação dos preços e práticas direcionadas a eliminação de concorrências nos mercados imobiliários (FIGUEIREDO, 2013).

Por sua vez, a Constituição de Weimar objetivou abandonar a concepção formalista e individualista oriunda de correntes liberais do Século XIX, para tratar de ideias voltadas para justiça social, estabelecendo que a ordem econômica deveria atender aos princípios da justiça para garantir a todos uma existência digna. Entre essas medidas, grande importância foi dada à função social da propriedade ao passo que foram criadas obrigações para utilização da propriedade e que seu uso é condicionado ao interesse coletivo (FIGUEIREDO, 2013).

Dantas (2015, p. 439) acrescenta que o fortalecimento do instituto da função social da propriedade "surgiu do confronto entre a doutrina liberal (que preconizava o caráter exclusivo, absoluto e perpétuo da propriedade) e a marxista (que defendia o fim da propriedade privada), correspondendo, portanto, a um meio-termo entre elas".

Leonetti (1999) afirma que o que houve foi um verdadeiro processo de relativização, ou até publicização, do direito a terras. Por conseguinte o exercício desse direito foi sendo condicionado a ideias correlatas ao bem estar social, a ideia de que toda propriedade deve atender a um interesse maior, cumprindo sua função social.

Seguindo a mesma lógica jurídica que imperava nas nações ocidentais, no Brasil, até a promulgação da Constituição de 1934, o direito à propriedade se mostrava quase absoluto, cedendo apenas nas situações de desapropriações promovidas pelo Poder Público, o qual sempre pagava, em contrapartida, uma justa indenização pecuniária.

Todavia, o condicionamento do pleno exercício da propriedade ao cumprimento de uma função social ganhou notoriedade jurídica no cenário brasileiro com a Carta Magna de 1934 que, influenciada pela Constituição Mexicana e pela Constituição Alemã, inovou ao afirmar que a propriedade não poderia ser exercida contra o interesse da coletividade. Outrossim, manteve em seu texto normativo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública mediante prévia e justa indenização e prever o uso, pelas autoridades competentes, da propriedade particular no caso de perigo iminente (COSTA, 2014).

Entretanto, em decorrência do governo Vargas ter trazido ao país uma nova Carta, este princípio foi logo revogado pela Constituição de 1937, a qual não repetiu o tratamento dado à função social da propriedade assegurado por aquela que a antecedeu. Em 1946, com o processo de redemocratização das nações, estimulado pelo final da Segunda Guerra Mundial, foi redigida uma nova Constituição a qual restaurou a necessidade do cumprimento da função social da propriedade, promovendo a inclusão desse princípio entre aqueles contidos na secção destinada aos preceitos asseguradores da ordem econômica e social (LEONETTI, 1999).

As influências exercidas por essas novas concepções que surgiram ao redor do direito à propriedade começaram a ser postas em outros códigos normativos. A Estatuto das Terras (Lei nº 4.504/1964), por exemplo, regulamentava o caso das terras agrárias brasileiras e trazia em seu corpus várias menções a expressão “função social”. A Constituição de 1967 também avançou nesse sentido, autorizando a desapropriação mediante pagamento de indenização por títulos da dívida pública, para fins de reforma agrária. Já em 1981, surge a Lei nº 6.969 que visava disciplinar a aquisição, por usucapião especial, de imóveis rurais, reduzindo o prazo para da prescrição aquisitiva para cinco anos (COSTA, 2014).

Contudo, foi com o advento da Constituição de 1988 que o Brasil elevou a função social da propriedade à posição de a garantia fundamental do cidadão, ao utilizar a expressão no capítulo destinado aos direitos e garantias individuais e coletivas (art. 5º, XXIII), garantido, também, a esse dispositivo a condição de “cláusula pétrea”, isto é, impondo ao legislador que esteja exercendo o poder constituinte derivados limites quanto a mutabilidade de seu conteúdo jurídico. Ao mesmo tempo em que o art. 5º, XXII, assegura a todos os indivíduos a garantia da propriedade, a norma imediatamente subsequente alerta para necessidade de que esta atenda a sua função social.

Comparato (1990), em poucas palavras sintetiza bem o conceito de função social adotado pelo constituinte de 1988:

"Quando se fala em função social da propriedade não se indicam as restrições ao uso e gozo dos bens próprios. Estas últimas são limites negativos aos direitos do proprietário. Mas a noção de função, no sentido em que é empregado o termo nesta matéria, significa um poder, mais especificamente, o poder de dar ao objeto da propriedade destino determinado, de vinculá-lo a certo objetivo. O adjetivo social mostra que esse objetivo corresponde ao interesse coletivo e não ao interesse próprio do dominus; o que não significa que não possa haver harmonização entre um e outro. Mas, de qualquer modo, se está diante de um interesse coletivo, essa função social da propriedade corresponde a um poder-dever do proprietário, sancionável pela ordem jurídica" (COMPARATO, 1990, p. 75).

Para Leonetti (1999), o texto constitucional deixa perfeitamente claro que o direito à propriedade está condicionado a que esta cumpra sua função social. Por conseguinte, apenas aquelas propriedades que atentem a este fato estão protegidas pela Constituição como um direito fundamental. Para o autor, os dois dispositivos poderiam ser condensados em apenas o qual afirmasse "é garantido o direito de propriedade, desde que esta atenda a sua função social" (p. 5).

Ainda como forma de estender o poder do princípio em debate, a Carta, em seu art. 183, presente no capítulo que trata da política urbana do Estado, implementou a possibilidade da aquisição originária pela usucapião para "aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural" (BRASIL, 1988).

A mesma possibilidade foi concedida aos imóveis presentes em áreas rurais, pelo art. 191 do texto constitucional, que declara não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, o indivíduo que possuir como seu, "por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra, em zona rural, não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade". Também tratou de regulamentar a intitulada "desapropriação-sanção", que busca punir aquele que não esteja efetivando a função social de sua propriedade rural, promovendo sua desapropriação por interesse social e para fins de reforma agrária (BRASIL, 1988).

Todavia, o que seria, de fato, dar efetiva função social a uma propriedade, seja urbana ou rural? O próprio texto constitucional, de maneira geral, contém a resposta para este questionamento. De seu art. 182 depreendemos a inteligência de que a propriedade, quando localizada em centros urbanos, cumpre sua função social no momento que atender às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. Como modo de assegurar que esta regra seja efetivamente cumprida, a Constituição prossegue afirmando que

é facultado ao Poder Público municipal exigir do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena de: parcelamento ou edificação compulsórios; imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo e; desapropriação (BRASIL, 1988).

Já tratando dos imóveis rurais, a Carta de 1988, em seu art. 186, estabelece que a função social da propriedade rural é cumprida quando atende simultaneamente a alguns requisitos: a) aproveitamento racional e adequado da área; utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente de seu espaço; observar as disposições que regulam as relações de trabalho e; explore suas terras de modo que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Relevante informar, também, que a Lei nº 10257, de 10 de Julho de 2001, a qual recebeu a designação de Estatuto das Cidades, regulamentou os artigos 182 e 183 com a finalidade de organizar o adequado aproveitamento do solo de acordo com as funções sociais da cidade e da propriedade urbana, instituindo várias diretrizes e até repetindo o texto constitucional.

É do art. 39 do Estatuto das Cidades que retiramos o esclarecimento de que a função social da propriedade urbana será cumprida sempre que assegurar o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, sempre com a observância das diretrizes fixadas pelo Plano Diretor (Lei municipal obrigatória para cidades com mais de vinte mil habitantes) (BRASIL, 2001).

Percebemos, portanto, que a legislação brasileira, com bases estabelecidas na constituição federal busca oprimir a criação de "vazios urbanos" nas cidades, forçando ao proprietário de áreas urbanas a promover sua adequada utilização e conseqüente cumprimento da função social. Esta regra é suficientemente clara quando tratamos de propriedades particulares. E quando as áreas mortas pertencem à Administração Pública? Espaços públicos também devem atender a alguma função social?

2.3.1 Função social da propriedade pública

Sabe-se que todo bem público, imóvel ou não, é vinculado ao cumprimento de finalidades públicas, isto é, busca dar efetividade a realização do bem comum. Logo, é inimaginável pensar que o patrimônio público venha ser utilizado para finalidade diversa.

DI PIETRO (2006) adota esse raciocínio e chega a afirmar que falar de função social da propriedade pública chega a soar como pleonasma. Consoante entendimento da autora, no direito brasileiro, é possível perceber que a Constituição de 1988 adota, expressamente, o princípio da função social da propriedade privada e, implicitamente, com menos clareza, o princípio da função social da propriedade pública, que pode ser deduzido de alguns dispositivos que tratam da política urbana, como o art. 182, que traz como objetivo da política de desenvolvimento urbano o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes (BRASIL, 1988).

Entretanto, este pensamento não é uníssono entre aqueles que estudam o tema. Abe (2008), ao seu turno, tem como argumento principal para descartar a aplicação do princípio da função social da propriedade sobre os bens públicos o fato de ser impossível que se aplique sanções aos entes públicos quando estes (União, Estados, DF, Municípios) detiverem sob sua custódia imóveis desafetados de finalidades sociais. A Carta Magna atual traz, no art. 182, § 3º, expressa vedação quanto ao usucapião de bens públicos urbanos e, em seu art. 191, Parágrafo único, também veda o usucapião de propriedades localizadas em zonas rurais.

Para ilustrar essa situação Abe (2008) ainda cita um exemplo em que a União possua imóveis em certos Municípios e estes, observando o descumprimento da função social por parte daquela, não poderão aplicar as sanções contidas no Estatuto da Cidade (parcelamento ou edificação compulsórios, IPTU progressivo no tempo e desapropriação) devido a impossibilidade de invadir a autonomia de outro ente federativo e em razão de que qualquer operação que envolva movimentação de recursos financeiros dependeria de previsão orçamentária e liberação da verba pelo ente público federal. O mesmo raciocínio é pertinente independentemente de o imóvel desfuncionalizado estar em área urbana ou rural.

Carvalho (2012), pensa diferente e, ao abordar os bens dominicais, (terras sem destinação pública específica, por exemplo) entende que, muitas vezes, por mais que alguma propriedade pública não esteja desempenhando nenhuma função no momento, ela pode ser um ativo valioso para a Administração Pública quando, por exemplo, gera rendas ao Estado. Entretanto, o autor salienta que muitos dos bens dominicais não se destinam a assegurar rendas ao ente público titular, mas, simplesmente, deixaram de ser reservados ao uso específico.

É extremamente comum terrenos baldios, prédios fechados ou até edifícios que não utilizam o total de suas respectivas áreas. Esta é a razão que motiva Carvalho (2012) a questionar onde reside a função social da propriedade e se esta é uma atitude que obedece ao princípio constitucional da eficiência.

Di Pietro (2006) compartilha da mesma ideia e é categórica ao aduzir que a função social impõe ao poder público o dever de garantir a utilização dos bens públicos classificados como dominicais de modo que atenda às exigências de ordenação do espaço urbano definidas no plano diretor e dentro dos objetivos que a Constituição de 1988 estabelece para a política de desenvolvimento urbano.

Deve-se entender que não é apenas a aquisição, alienação, doação e locação fraudulenta de bem público realizadas de formas ilícitas que acarretam danos ao erário, pois no momento em que o gestor público deixa de atribuir usos específicos aos bens desafetados também temos uma malversação de recursos públicos. Imóveis que, por exemplo, deveriam estar promovendo bem-estar coletivo ficam sujeitos ao abandono, à depredação e, ainda, importam em pesados gastos de manutenção a qual será paga pelos cofres públicos (Carvalho, 2012).

Carvalho (2012) ainda afirma que, não é raro, a própria Administração Pública acaba por ser a vítima da omissão de seus gestores, pois paga aluguel de bens necessários ao exercício de suas atividades, enquanto possui outros, de mesmas características que se encontram inutilizados ou subutilizados, que não são sequer vendidos e o produto de sua transação revertida ao patrimônio público.

Outra consequência do abandono do patrimônio público é a formação de "vazios urbanos". Estes, os quais serão discutidos nos próximos tópicos, vão de encontro aos novos conceitos de cidades sustentáveis, inteligentes e promovedoras do bem estar social. Afinal, se o fato de um particular deixar de utilizar seu imóvel, ou utilizá-lo apenas com finalidade de especulação imobiliária, fere o princípio da função social da propriedade, entende-se que quando a Administração Pública apresenta este comportamento, há um ferimento ainda mais grave, tendo em vista que esta tem como função precípua servir ao interesse público.

2.4 Direito à Cidade Como Campo de Pesquisa

Antes de adentrar nas discussões teóricas acerca dos "vazios urbanos", suas consequências e possíveis potencialidades dentro da malha urbana, é necessário fazer menção ao campo de pesquisa relativo ao direito à cidade e sua relevância para estudos que buscam observar os fenômenos atuantes sobre o espaço urbano.

Nesse sentido, vale destacar a inteligência de Lefebvre (2010) que, ao se dedicar à observação das formas, funções e estruturas (econômicas, políticas, culturais, etc.) da cidade,

afirmou que é preciso que sejam promovidas reflexões teóricas sobre o urbano e o modo com o qual este atende às necessidades sociais básicas.

Entendimento similar pode ser retirado do discurso Castells (2009), quando o referido autor explicita que o papel central que o Estado deve desempenhar nos processos de urbanização precisa ser norteado por uma teoria capaz de integrar análises dos espaços urbanos com as lutas e necessidades sociais preexistentes.

Todavia, como podemos delimitar a atual situação da cidade como espaço para efetivação de direitos? Para dar resposta a esse questionamentos citamos Harvey (2012), que, além de criticar o fato do direito à cidade, nesse momento, encontrar-se em uma situação que restringe a participação da sociedade como um todo nas discussões acerca sobre sua estrutura, acrescenta:

Um passo na direção de unificar essas lutas é adotar o direito à cidade tanto como lema operacional quanto ideal político, justamente porque ele enfoca a questão de quem comanda a conexão necessária entre a urbanização e a utilização do produto excedente. A democratização deste direito e a construção de um amplo movimento social para fortalecer seu desígnio é imperativo, se os despossuídos pretendem tomar para si o controle que, há muito, lhes tem sido negado, assim como se pretendem instituir novos modos de urbanização (HARVEY, 2012, p.88).

Percebe-se, portanto, uma realidade na qual poucos (geralmente detentores de poder político o capital) ditam como a cidade deve ser concebida. Consoante Lefebvre (2010), o duplo processo de industrialização e urbanização acaba por perder todo seu sentido quando a sociedade urbana deixa de ser o principal objetivo e finalidade. Castells (2009), por exemplo, cita que não é possível perceber uma fusão real entre os movimentos urbanos (estrutura de classes, formas espaciais relativas ao consumo, ações políticas) que visem convergir sobre aspectos referentes a realidade das cidades e suas urgências.

Por conseguinte, ganha força a ideia de Lefebvre (2010) sobre a importância de entender o "prático-sensível" das práticas urbanas. Significa dizer que o meio social será atingido diretamente pelas políticas implementadas no espaço urbano, pois a cidade sempre se relacionou com a sociedade em seu conjunto e isso impossibilita que uma visão simplista, independente, traga resultados positivos no momento em que se busca modificar a estrutura urbana.

Para o autor, a cidade não pode ser entendida como uma entidade filosófica, mas sim como uma morfologia resultante de situações cotidianas, práticas e sensíveis existentes desde

entre as relações de vizinhança até os movimentos sociais. É essa forma de enxergar e pensar a cidade que acreditamos ser a mais adequada para promover mudanças em sua forma.

A presente pesquisa tem como objetivo estudar o modo com o qual a Administração Pública se relaciona com áreas urbanas públicas, mais especificamente, quando o Poder Público deixa de utilizá-las em prol do coletivo e os impactos acarretados por essa omissão. Por este motivo, entre as três dimensões existentes na cidade citadas por Castells (2009), daremos ênfase nas ações políticas, tendo em vista que o Poder Público é o responsável pelos bens públicos.

Silva (2009) afirma que o Estado já mostrava preocupações em implementar mudanças nas áreas urbanas no início do século XX. Em uma época de explosão das cidades ocasionada pelo rápido crescimento industrial, sugeriram modernos movimentos buscando a construção das cidades de maneira funcional e racional. Por conseguinte, o número de espaços públicos como áreas verdes e de lazer aumentaram significativamente.

Entretanto, não basta apenas construir espaços públicos de modo inconsequente. É preciso entender o "prático-sensível" de cada área onde irá ser realizada cada ação e os impactos resultantes destas.

Em situações onde essa necessidade não é observada, encontram-se realidades onde o espaço público acaba por ser evitado pela sociedade em decorrência da violência e da criminalidade. A consequência é o esvaziamento de utilização de áreas públicas que, apropriada por pequenos grupos marginalizados, tornam áreas relevantes em espaços subutilizados ou não utilizados.

"As relações de vizinhanças podem ser observadas no cotidiano das cidades brasileiras, e, não distante disso, na cidade de Campina Grande. Prédios públicos, tidos como obras no tocante do lazer e cultural, são frequentemente cenários de embates entre grupos, como conflito de interesses de ordem próxima ou distante" (Dias et al, 2016, p.4).

Ainda para Lefebvre (2010), é necessário também observar os "valores de uso e de troca" existentes em determinadas áreas. Para o autor, há valor de uso quando a sociedade se apropria do urbano, de áreas públicas, por exemplo, e dão significado relevantes à existência desses espaços. Entretanto, em decorrência do fato de muitas vezes o "prático-sensível" ser ignorado, surgem áreas "mascaradas" de espaços públicos como *shopping centers* onde prevalecem as relações de consumo, de bens, lugares e signos.

Percebendo o esvaziamento de algumas áreas públicas municipais e o não aproveitamento de outras, essa pesquisa busca entender a formação de "vazios urbanos"

públicos, isto é, áreas públicas desprovidas de qualquer função que procure atender o "prático-sensível". Busca-se dar valor de uso aos espaços públicos da cidade de Campina Grande, Paraíba. Como produto desse estudo, será promovido o mapeamento dessas áreas, de modo que seja criado um verdadeiro instrumento de mudança. Contudo, para tanto, faz-se necessário primeiro entender o fenômeno intitulado "vazios urbanos".

2.5 Vazios Urbanos e Suas Significações

"Vazios urbanos" é uma terminologia que tem sido cada vez mais utilizada por pesquisadores que buscam estudar os fenômenos urbanos, suas motivações e consequências. Muitos autores, geralmente da área do urbanismo, que se preocupam com temas relacionados à cidade, promovem debates acerca de seu significado. Tendo em vista o caráter polissêmico do termo, é pertinente esclarecer o universo conceitual e de alguns significados a ele ligados.

De acordo com Santos (2011), o debate acerca dessa temática surgiu após a destruição causada pela segunda guerra mundial, a qual devastou muitas cidades europeias, onde seus centros históricos ficaram completamente destruídos. A consequência disso foi o aparecimento de muitos espaços físicos vazios na cidade, apesar de repletos de significado e memória.

Todavia, no urbanismo, a ideia de "vazios urbanos" passou a ser objeto de reflexões frequentes mais tarde, no século 19, em decorrência do grande processo de desindustrialização visualizado nas principais cidades europeias. Paris e Londres são grandes exemplos desse movimento. Precursoras do processo de industrialização, foram as primeiras a sentir o esvaziamento de áreas antigamente ocupadas pela indústria. A multiplicação de áreas como ferrovias desativadas, zonas industriais e edifícios abandonados, configuradas pela perda da função ou utilidade que antes detinham, motivou os primeiros estudos realizados pela França (1979) e Inglaterra (1982) com a elaboração de inventários os quais mapeavam esses espaços (BORDE, 2006).

Entretanto, o que realmente constitui um "vazio urbano"? Muitos responderam essa questão de diferentes maneiras. Portas (2000), encontra uma ambiguidade envolvendo essa ideia. Para o autor, a terra até pode não estar literalmente vazia, mas se encontrar desvalorizada, ainda que com potencialidade de reutilização para outros fins. Morgado (2005), ao tentar fugir dessa incerteza, esclarece que "vazios urbanos" são espaços

preferencialmente não edificados e que estão ligados às infraestruturas urbanas, razão pela qual são relevantes e podem retornar a exercer funções sociais e urbanas na cidade.

Sousa (2010) por sua vez, é mais direto e afirma que o "vazio urbano" não é caracterizado pelo fato da propriedade estar edificada ou não, mas sim por não apresentar uso, estar desafetado de função. É consequência dos processos de marginalização, degradação e decadência física, econômica e social. São espaços que aguardam por uma reutilização, uma vez que apresentam potenciais de uso. O referido autor ainda afirma que, nas últimas décadas, há um verdadeiro fenômeno, comum às grandes metrópoles mundiais, de esvaziamento de espaços urbanos centrais com a perda de boa parcela das suas funções produtivas, tornando-se obsoletos e disponíveis.

A partir de 1990 surgiram várias outras terminologias oriundas de reflexões teóricas de pesquisadores os quais buscavam entender o processo de esvaziamento dos espaços urbanos (CLEMENTE, 2012). Dentre estas Borde (2006) destaca: as provenientes do francês, *terrains désaffectés*, *terrains délaissés*, *vides urbains* (terrenos em desuso, negligenciados e vazios urbanos respectivamente); do inglês *derelict land* (terrenos abandonados), e a americana *vacant land* (terras devolutas).

Quadro 4 - Terminologias e origens dos termos relacionados ao esvaziamento de áreas urbanas.

TERMINOLOGIA	ORIGEM
Terreno baldio	America latina
<i>Vides urbains</i> <i>Terrains désaffectés</i> <i>Terrains délaissés</i> <i>Terrain vague</i>	França
<i>Derelict area</i> <i>Wastelands</i> <i>Blight areas</i> <i>Expectant lands</i> <i>Vacant land</i>	Inglaterra e estados unidos
Vazios urbanos Terrenos vagos Áreas Obsoletas	Brasil

Fonte: Elaboração própria com base em Borde (2006).

Conforme Dittmar (2006), "vazios urbanos" são os espaços construídos ou não, desocupados ou subutilizados, caracterizados como "resíduos do crescimento urbano", resultantes, muitas vezes, de uma antiga atividade industrial. Janeiro (2007, p. 7) conceitua "vazios urbanos" como "bolsas vazias na cidade, áreas destituídas, ausentes, silenciosas, onde aquilo que lá acontecia já não acontece, ou onde nunca lá nada aconteceu".

Solá-Morales (2002 apud Clemente 2012) definiu "vazio urbano" como espaço aparentemente esquecido, obsoletos, nos quais apenas certos valores residuais parecem manter-se apesar da sua completa desafetação da atividade da cidade.

O Manual de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais (2008) explica que "vazios urbanos" são espaços abandonados ou subutilizados dentro da estrutura da cidade, representados por zonas industriais subutilizadas, armazéns, depósitos desocupados, edifícios centrais abandonados e outros.

Santos (2011) utiliza o termo "espaços expectantes" para caracterizar aquelas áreas que, localizadas em zonas consolidadas da cidade, estão paradas no tempo. Todavia, nem sempre estiveram vagas, pois detêm alguma história ou identidade. Seus esvaziamentos ocorreram devido a mudanças de funções, de proprietário ou até como resultado da incapacidade de resposta à função que tinham. Assim, tornaram-se espaços abandonados, obsoletos e a elas nenhuma outra finalidade foi atribuída.

Sousa (2010) objetivando estruturar e organizar a ideia de "vazio urbano" propõe que este seja dividido em três universos conceituais: o universo construído, o universo econômico e o universo social. No primeiro, é a ausência de construção que irá constituir um vazio na cidade. Já no universo econômico, temos vazios industriais configurados em decorrência do esvaziamento de espaços construídos destinados a grandes infraestruturas. Aqui, para o autor, a condição de vazio se relaciona com o uso dessas áreas, ou neste caso, a falta dele. O terceiro, chamado de universo social, são vazios demográficos ocasionados pela evasão populacional causada por fatores como a substituição do perfil populacional. Ocorre abandono e degradação das construções e do tecido urbano.

O abandono de áreas centrais das grandes metrópoles e sua posterior degradação, ainda que resguardem potenciais evidentes de desenvolvimento, pois muitas vezes são detentores de infraestrutura útil e de memórias urbanas, é característica de uma urbanização ilegal e incontrolável que gera consequências drásticas como a insustentabilidade ambiental, social, econômica e urbana (SOUZA, 2012).

No mesmo sentido Borde (2006), em seu estudo sobre as perspectivas contemporâneas dos vazios urbanos afirma que as situações configuradas por terrenos e edificações desafetados (sem função social), subutilizados, não ocupados ou desocupados evidenciam uma má utilização do tecido urbano, mas que quando alvos de transformações implica reações positivas. Cavaco (2007) pensa de forma similar e alerta que o estado de obsolescência desses vazios se contrapõe a uma promessa de oportunidade em potencial.

Em que pese o sentido negativo que recai sobre a maioria dos conceitos acima elencados, os espaços abandonados, degradados, estagnados, em ruínas, desprovidos de uso, podem ser trabalhados como espaços de transição temporal com potencialidades para transformações que agregariam valores ao urbano.

Sobre essa possibilidade Portas (2000, p. 1) afirma:

"É verdade que os vazios tendem a se transformar em oportunidades previsíveis embora sem prazo: foi assim com as velhas fábricas, galpões, matadouros etc; foi assim com as faixas ferroviárias ou portuárias, à medida que se implantaram novas comunicações e plataformas logísticas; é agora assim com a corrida aos terrenos militares obsoletos e a outros equipamentos públicos que foram sendo substituídos, como mercados, hospitais, penitenciárias ou antigas universidades e, também já estão a sê-las, extensas áreas periféricas de indústrias e entrepostos bem mais modernos em processo de realocização para outras regiões ou países".

No mesmo sentido se manifesta Solá-Morales (2002) ao defender que estes espaços, apesar de desfuncionalizados no momento, não transmitem apenas uma mensagem negativa, pois ainda há possibilidades de atribuições de uso, o que contém uma mensagem de mobilidade, tempo livre e de liberdade. Rossi (2001) qualifica os vazios como *virtus*, uma potencialidade que poderá ser convertida em energia de mudança.

Sousa (2010) também trafega por este caminho e destaca que, ao classificar um espaço como vazio urbano, é possível ver nele uma oportunidade de mudança, que pode implicar um novo uso, uma nova construção, ou ainda, uma qualificação como espaço de memória, espaço verde ou até espaço para novas infraestruturas. De acordo com o autor, são características instigantes dos vazios: adaptabilidade, pois são elementos com uma enorme flexibilidade no que diz respeito à possibilidade de criação e satisfação de múltiplas funções; a estrutura, tendo em vista que possibilitam a formação de novas estruturações; o caráter efêmero, ao passo que é um espaço disponível que pode receber funções transitórias ou permanentes e; o caráter contemporâneo, que significa a possibilidade de reinvenção das cidades com requalificação física e social.

Em um olhar debruçado sobre a cidade, é possível perceber diversos espaços no seu interior com estas características: se encontram à espera de algo, para voltarem a fazer parte da cidade, tanto a nível social, como econômico ou cultural. A degradação destas áreas também implica oportunidades que as mesmas representam para uma regeneração urbana do local onde se inserem (SANTOS, 2011).

Apesar das potencialidades positivas, Portas (2000) ressalta a necessidade das medidas de transformação dos vazios urbanos adotarem estratégias orientadas por autoridades

competentes para tal, utilizando elementos bem definidos para a reestruturação do território para não gerar efeitos perversos.

O planejamento e a gestão urbana dos vazios é uma tarefa que carece ser construída de acordo com vários fatores e de modo articulado entre vários atores (gestores públicos, comunidade, especialistas em urbanismo). É preciso identificar os problemas de cada região onde se encontra o espaço esvaziado, sentir o prático-sensível desses lugares, para assim direcionar as ações e potencializar seu uso combatendo os problemas ali manifestados (SANTANA, 2006). Silva (2014, p. 9) reitera que o "uso e ocupação dos vazios é um processo complexo e exige uma ação conjunta do poder público e privado". Conforme Souza (2012, p.10), os "vazios urbanos tornam-se palco da implantação desses projetos aliados ao surgimento de políticas urbanas de desregulamentação urbanística e parcerias entre o poder público e a iniciativa privada".

Portanto, em áreas mais marginalizadas onde faltam moradias, criam-se habitações. Em áreas onde há altos índices de desemprego, criam-se locais que proporcionem oportunidades (lavanderias, casas de costura, cooperativas de reciclagem, espaços para artesanatos, etc). Em áreas pouco arborizadas ou com poucos espaços de interação social, promove-se a criação de áreas verdes, parques e praças. Revitalizar esses terrenos e edifícios vacantes possibilita reverter os significados negativos a eles atribuídos, além de proporcionar o desenvolvimento da cidade minimizando desigualdades sociais e espaciais (BORDE, 2006).

Dittmar (2006) caminha nesse mesmo sentido e acrescenta que a morfologia urbana não se apresenta como uma simples imagem, nem a cidade como uma mera localização. Na verdade, ela deve ser analisada e discutida no sentido histórico, envolvendo os elementos que combinados no tempo produziram este ou aquele resultado. Também deve-se considerar o tanto que o desenvolvimento econômico influenciou e o modo da cidade agir sobre o espaço social. Enfim, para discutir e analisar o papel da morfologia urbana precisa-se abordá-la em todos seus aspectos.

Santana (2006) contudo, ressalta que o processo de reocupação dos espaços encontra barreiras que se colocam à frente de qualquer planejamento, por mais pertinente que seja, que são aquelas impostas pela lógica do mercado que acabam por determinar o modo com o qual a cidade vai crescer e se modelar. Conforme a autora, o interesse de poucos agentes específicos, detentores de grandes áreas urbanas, prevalece sobre o de muitos, inclusive sob a forma de retenção de terras, gerando a formação de "vazios urbanos", com a finalidade de promover especulações de valor.

2.5.1 Vazios urbanos e realidade brasileira

No Brasil, a partir década de 80, ocorreu uma reestruturação econômica que atingiu as economias urbanas e isto fez com que houvesse uma reterritorialização de atividades que impactam diretamente na formação dos tecidos urbanos (DITTMAR, 2006). Dessa forma, os governos municipais começaram a se conscientizar de que era pertinente cuidar das parcelas mais antigas da cidade, especialmente as do centro, tendo em vista todas as funções (sociais e econômicas) que este representa. Grupos sociais que almejavam políticas públicas nesse sentido pressionaram e isso acarretou a criação de vários programas e projetos de preservação e revitalização em diversas cidades. Naquele momento, geralmente buscava-se construir espaços públicos viáveis para fins de atividades culturais e de lazer (RIO, 2013).

Políticos e pesquisadores perceberam que os esforços de planejamento deveriam se voltar, principalmente, para os centros urbanos, onde era comum visualizar edifícios deteriorados e subutilizados. Para corrigir esse problema era necessário adotar medidas em várias frentes como reformar a legislação urbanística e adequar alguns projetos demasiadamente ambiciosos e muitas vezes pouco funcionais (RIO, 2013).

Souza (2012) salienta que, as cidades não devem parar no tempo, pois as melhores são justamente aquelas que continuamente sabem se renovar e que funcionam como uma espécie de organismo vivo que, ao adoecer, se adéqua objetivando sobreviver e se fortalecer. Para tanto, elaborar projetos viáveis os quais contemplem técnicas de revitalização urbana dos vazios centrais é indispensável. A ideia é transformar essas áreas em verdadeiros espaços sustentáveis.

Conforme Santana (2006), é comum, em grande parte dos centros tradicionais dos municípios brasileiros, encontrar espaços vazios edificados e esse fato decorre das rápidas e frequentes mudanças econômicas, sociais e espaciais que acontecem dentro das cidades. A discussão nacional acerca dessa problemática envolve vários temas como políticas de uso e ocupação do solo, a apropriação da terra urbana como mercadoria, investimentos públicos em infraestrutura e a sua apropriação por poucos grupos sociais de interesse.

Tanto a Constituição Federal de 1988 quanto o Estatuto da Cidade (Lei Federal de Desenvolvimento Urbano nº10.257 de julho de 2001) abordaram os vazios urbanos através de uma política voltada para questões habitacionais. A Carta Magna, estabeleceu, em seus artigos 182 e 183, no capítulo destinado à Política Urbana, "normas de ordem pública e interesse social" que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do

bem-estar dos cidadãos, inclusive dando diretrizes para a utilização dos "vazios urbanos" (CLEMENTE, 2012, p. 29).

Sobre o Estatuto da Cidade, Dittmar (2006), ao seu turno, afirma que trouxe arraigado ao seu texto legal o princípio da cidade democrática, destinada a todos os cidadãos, resultando em importantes modificações nas políticas públicas, além de possibilitar aos municípios brasileiros implementar regras no exercício do direito à terra e à habitação.

Para Santana (2006, p.45) "a recuperação da mais-valia na política brasileira de desenvolvimento urbano foi favorecida com a aprovação do Estatuto da Cidade, um instrumento que vem contribuindo para fazer valer a distribuição dos direitos à cidade".

A Lei nº 10.257/2001 normatiza a política urbana objetivando ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana mediante ações garantidoras do direito a cidades sustentáveis, com saneamento ambiental, e à infraestrutura urbana adequada. Obriga que haja uma gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, estabelecendo a imprescindibilidade de planejamento no desenvolvimento das cidades, na distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, para que se evite distorções no crescimento urbano (BRASIL, 2001).

Em seu art. 2º, inciso IV, é consignado que representa uma diretriz ordenar e controlar o uso do solo de formar a evitar: a utilização inadequada dos imóveis urbanos; a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes; o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana e; a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização (BRASIL, 2001).

Dittmar (2006) esclarece que essa legislação busca alcançar dois grandes objetivos com relação aos "vazios urbanos": aproveitar e valorizar o esforço coletivo despendido na construção da cidade e de suas infraestruturas já instaladas, não permitindo ociosidade; permitir que se amplie o acesso ordenado à cidade legal. Ainda consoante o autor, o Estatuto traz três instrumentos que merecem destaque no combate aos "vazios urbanos": a) parcelamento, edificação ou utilização compulsória, Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo e desapropriação com pagamento em títulos; b) operações urbanas consorciadas; c) direito de preempção.

O primeiro instrumento entrega ao Poder Público a possibilidade de utilizar os espaços vazios para atender necessidades emergenciais da população. "Os terrenos vazios ou subutilizados que se localizarem em áreas cuja urbanização e ocupação for prioritária, devem

ser adequadamente ocupados" (DITTAMAR, 2006, p. 50). Assim, caso o proprietário do imóvel não o dê uma função social, será penalizado pelo IPTU progressivo e até ser desapropriado (BRASIL, 2001).

Nas operações urbanas consorciadas, temos um conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo poder público em que proprietários, moradores e interessados participam com o objetivo de alcançar, em uma área específica, transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental (BRASIL, 2001).

Quando citamos o direito de preempção, estamos diante de um privilégio dado ao Poder Público que lhe dá preferência na compra de imóveis de seu interesse, com a finalidade de facilitar a aquisição de áreas interessantes na execução de projetos específicos. Dentro desses espaços, estão incluídas as áreas denominadas como "vazios urbanos" (BRASIL, 2001).

Quadro 5 - Normas que objetivam evitar a proliferação de vazios urbanos.

INSTRUMENTO	BASE LEGAL (LEI Nº10.257)	CONCEITO BÁSICO
Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo e desapropriação.	Arts. 5º a 8º	Instrumentos coercitivos que buscam promover a utilização de espaços vazios pelos proprietários.
Operações urbanas consorciadas.	Art. 32, §1º	Medidas tomadas pelo Poder Público após deliberação com vários atores da sociedade.
Direito de preempção.	Arts. 25 a 27	Preferência dada ao poder público na compra de imóveis.

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2001) e Dittmar (2006).

Ao abordar o caso brasileiro (SOUZA, 2013, p. 104) denota a nova dinâmica e novos padrões de organização do território e os vazios urbanos que surgiram com a globalização formando áreas completamente desfuncionalizadas. "[...] muitas das regiões metropolitanas consolidadas também sofreram o deslocamento das indústrias e o surgimento de áreas ociosas, que foram, ao longo do tempo, se tornando cada vez mais degradadas a partir do momento em que não foram sendo reutilizadas". Cidades brasileiras como São Paulo, Belo Horizonte, Recife e Porto Alegre sofrem bastante com essa situação e buscam maneiras de reintegrar esses espaços à cidade, dando-lhes função social nova ou resgatando as funções antigas.

Cidades menores como Palmas, capital e maior cidade do estado do Tocantins, hoje sofre de problemas similares aos das grandes metrópoles: grandes vazios em áreas centrais (RIO, 2013). Silva (2014) afirma que, em Natal, capital do Rio Grande do Norte, há "vazios

urbanos" e que se nenhuma medida for tomada, suas presenças implicarão o aumento do preço de terras em áreas de boa localização e providas de boa infraestrutura. Por conseguinte, a população de baixa renda será mais afetada e empurrada para regiões periféricas da cidade, mais baratas, menos estruturadas e mais distante dos centros. Clemente (2012) aborda o caso de João Pessoa, capital da Paraíba e destaca a transformação do uso na área central que culminou na sua degradação e o conseqüente de processo de abandono.

O cerne da questão é como proceder concretamente para solucionar esse problema tão comum a várias realidades de cidades brasileiras. Algumas ideias de sucesso aplicadas no exterior podem ser importadas para o Brasil. Souza (2013) exemplifica que a promoção de atividades econômicas voltadas à vocação do território bem como a gestão urbana eficiente podem contribuir para a redução do quadro de esvaziamento produtivo de áreas centrais, a partir da reutilização dos espaços vacantes e do combate à perda de vitalidade do tecido urbano.

Dittmar (2006) apresenta uma solução adotada na Europa e na América do Norte: a operação urbana consorciada. A medida tem sua origem encontrada na necessidade de reutilização de áreas da cidade esvaziadas em virtude da crise da década de 70 e consiste na possibilidade do Estado trabalhar com incentivos de parceiros da iniciativa privada. O autor ainda observa que enquanto nas cidades europeias há maior participação dos recursos públicos, nas norte-americanas o capital privado tem uma participação mais intensa. Reiteramos que já existe regulamentação dessa medida na esfera jurídica brasileira.

Entretanto, no Brasil, observamos uma maior participação do Estado na execução de políticas públicas que visam revitalizar os vazios urbanos. Exemplo disso são as ações da Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro que estimulam a construção de novos edifícios com apartamentos de dimensões reduzidas e a conversão de edifícios comerciais vazios ou subutilizados para o uso habitacional (BRASIL, 2008).

2.5.2 Cheios e vazios na Administração Pública

Após a definição do significado dos vazios urbanos e suas implicações na cidade, bem como os comentários acerca da realidade de esvaziamento nos municípios brasileiros, parece-nos pertinente abordar a discussão relativa aos cheios não utilizados ou subutilizados, tratando mais especificamente, do caso em que a Administração Pública se apresenta como

proprietária desses imóveis. Destarte, ao fazer esta análise, estaremos iniciando uma construção da categoria a ser analisada pela presente pesquisa.

Conforme a inteligência de Clemente (2012) o sintagma "vazio" faz alusão à ausência de algo e apresenta sentido antagônico ao da noção de "cheio" na cidade. A autora (apud MINOCK, 2007) afirma que uma série de estudos, realizados em cidades pós-industriais dos Estados Unidos, acrescentou à noção de espaços vacantes a distinção entre os vazios "intencionais" dos vazios "não intencionais", nos quais neste último temos a ideia de áreas abandonadas existentes em bairros desprovidos de recursos que os tornem atrativos. Isto é, em áreas indesejadas que acabam por ficarem carentes de qualquer futuro previsível.

No mesmo sentido, ainda sobre essa discussão da possibilidade de um espaço construído vir a se materializar como um espaço desprovido de função social, Sousa (2010) questiona se os "cheios inúteis" não configuram também vazios urbanos na cidade. Como exemplo, cita (p. 62) os imóveis que estão sendo subutilizados, "com uso e ocupação temporária e que em um determinado momento estão a responder a uma necessidade da cidade, mas que de futuro estão previstas outras utilizações".

Em nosso estudo, abordaremos todos os tipos de áreas vazias que estejam sob titularidade do município de Campina Grande e localizadas no centro urbano, sejam elas consideradas vazios por nunca ter desempenhado nenhuma função social, sejam aquelas construídas e posteriormente abandonadas em consequência da perda da função, ou até aquelas, ainda que construídas e com uso, não tem seu potencial totalmente aproveitado por qualquer razão que seja.

Para tanto, nos apoiamos na ideia de Clemente (2012) que deduz o termo "vazio urbano" também como espaços edificados, mas improdutivo, desprovidos de uso ou quando seu potencial de uso não é devidamente aproveitado. Consoante entendimento da autora e em que pese o conceito literal daquilo que significa vazio, deve-se entender essas áreas como esvaziadas quando estiverem desprovidas de algo (função, uso ou ocupação adequada) e não quando estiverem desprovidas de tudo (função, uso e ocupação adequada). Abordaremos novamente essa diferenciação quando estivermos delimitando as categorias que serão utilizadas nesta pesquisa (capítulo 3).

Quadro 6 - Configurações que os imóveis vazios podem receber.

TIPOLOGIAS DOS IMÓVEIS VAZIOS

Imóveis públicos desocupados.	Estes espaços não têm ocupação física (edificações). São efetivamente vazios na cidade.
Imóveis públicos desafetados ou não utilizados.	Normalmente edificados, não possui uso atual.
Imóveis públicos Subutilizados.	Espaços que têm uma ocupação, mas que esta é inadequada por apresentar potencial de uso que seria mais eficaz e eficiente no tecido urbano.

Fonte: Elaboração própria com base em Sousa (2010).

Consideramos que os espaços vacantes, quando pertencentes ao Poder Público, representam um problema maior do que quando pertencente aos particulares. São duas as principais justificativa para tal afirmação. A primeira se encontra no fato desses imóveis, como já explanado anteriormente, representarem uma ruptura na malha urbana, um "vazio urbano", muitas vezes, completamente desfuncionalizado e que, por seu potencial de uso somada a sua localização (área central), poderia estar sendo melhor aproveitado.

A segunda justificativa reside na ideia que envolve todo o conceito e funções atribuídas a Administração Pública como detentora do bem público, perseguidora do bem comum e executora da função administrativa. A ela é atribuída o poder-dever de gerir seus recursos com eficiência e isso inclui todos os imóveis que pertencem as pessoas jurídicas de direito público. Por conseguinte, é inaceitável que áreas centrais, que apresentam cargas históricas, possibilidades de requalificação e renovação urbana, passe longos períodos de tempo esvaziadas.

Em âmbito federal, algumas ações já demonstram a preocupação do Poder Público em apresentar soluções para essa problemática. Peixoto (2011) cita o Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais, criado em 2003, que objetiva: a) restaurar setores específicos de centros históricos de propriedade pública tombados por lei federal; b) recuperar condições de habitabilidade dos sítios históricos através da recuperação da infraestrutura urbana, dos espaços públicos, equipamentos coletivos culturais, mobiliário urbano e de edifícios públicos e privados para usos residencial, comercial, de serviços e misto; c) reabilitar imóveis vazios em sítios históricos destinando-os para uso habitacional numa ação integrada com melhorias de infraestrutura, serviços e equipamentos.

Esse programa, inicialmente, objetivava revitalizar apenas os sítios históricos, porém, posteriormente, seu alcance foi ampliado e passou a tratar das áreas urbanas centrais. Ainda

de acordo com Peixoto (2011), as ações do programa são divididas em três frentes específicas: a) apoio direto através de recursos financeiros; b) disponibilização de imóveis públicos e; c) coordenação setorial e fomento às ações federativas.

Entretanto, na esfera municipal é onde são encontradas as maiores dificuldades. Para Peixoto (2011) a justificativa é simples: as rotinas executivas dentro das prefeituras nem sempre conseguem incorporar as intenções registradas pelas políticas, planos e leis (sejam federais ou estaduais), à suas respectivas realidades. Trazendo essa ideia para o município de Campina Grande, local de nossa pesquisa, é possível comprovar essa afirmação pela quantidade de imóveis públicos vazios encontrados na área central da cidade.

CAPÍTULO 3

3.1 Aspectos Metodológicos: Um Estudo de caso

A incessante busca por conhecer a realidade pode ser classificada como um dos principais objetivos dos indivíduos. Estes, ao longo da vida, utilizam das mais variadas formas e mecanismos, dos mais simples aos mais complexos, para atingir esse fim (MARTINS, 2002). Pela mera observação, por exemplo, os seres humanos conseguem adquirir uma grande quantidade de saber, recebendo e interpretando informações disponíveis no mundo ao seu redor (GIL, 2008). É possível afirmar que, de várias maneiras, o conhecimento se compara a um rio, pois, antes de desaguar no oceano, as águas encontram em seu percurso uma imensa variedade de formações nas paisagens mais diversas. No mesmo sentido, o conhecimento é moldado pelas mais diversas situações, informações e contribuições existentes (MEZZARROBA, 2014).

Consoante a inteligência de Lakatos e Marconi (2017), esse conhecimento pode ser dividido em dois grupos: o popular (senso comum) e o científico. O primeiro, vulgar, é aquele transmitido de geração para geração por meio da educação informal e baseado em imitação e experiência pessoal. Tem como principais características o teor sensitivo, acrítico, a superficialidade, sua subjetividade e falta de procedimentos sistêmicos tanto na forma de obtenção, quanto nas formas de validação.

O conhecimento científico, por sua vez, é objetivo, caracteriza-se pela clareza e precisão (MEZZARROBA, 2014). Ele é tido como real, apesar de factual, e sua obtenção decorre da formulação de experimentos. Além disso: é verificável, isto é, pode ser comprovado; aproximadamente exato, pois novas contribuições podem mudar seu objeto e; falível, afinal, não é definitivo, jamais será absoluto ou final (LAKATOS et al, 2017).

A partir do momento onde o conhecimento começa a ser organizado sistematicamente, temos a ciência sendo produzida. De acordo com Gil (2008), o conhecimento apenas será categorizado como científico quando for possível encontrar um método em sua forma de obtenção e suas operações mentais e técnicas possibilitem que seja validado, verificado. Mezzaroba (2014) acrescenta ainda que os raciocínios e as técnicas da pesquisa utilizadas na produção do conhecimento são características indispensáveis a sua classificação como saber científico.

Nesse instante, percebemos o quão importante é o método na produção científica, pois, o caminho percorrido para atingir determinado objetivo faz parte do próprio objetivo. Com efeito, não se deve cometer o equívoco de pensar que o método representa as meras regras do jogo. No combate a essa ideia, o conceito de Lakatos e Marconi (2017) elucidada: "Método é o conjunto das atividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia, permite alcançar o objetivo de produzir conhecimentos válidos e verdadeiros, traçando o caminho a ser seguido, detectando erros e auxiliando as decisões do cientista".

Conforme Gil (2008), muitos pensadores do passado buscaram estabelecer um único método que tivesse aplicabilidade universal para todos os ramos do saber e as infinitas situações práticas sensíveis. Entretanto, não obtiveram sucesso e, atualmente, o que temos são uma grande diversidade de métodos disponíveis que serão utilizados de acordo com a necessidade e objetivo do investigador, quando perseguir elucidação de fatos e respostas aos problemas.

Percebemos portanto, que não há como falar em pesquisa sem falar em método. Pois este acaba dependendo daquele, e aquele precisa deste para sua validação. Quanto ao assunto a ser pesquisado, não existe nenhuma regra básica que determine qual assunto deva ser trabalhado. Contudo, quanto mais o tema for original e viável, mais será importante, relevante e acarretará em mais mudanças na realidade (MARTINS, 2002). Segundo Mezzaroba (2014), o primeiro passo de todo investigador é descobrir o problema ou uma lacuna em um conjunto de conhecimentos e verificar se não existe elucidação suficiente para ele; após, colocar esse problema em evidência de forma clara e relacioná-lo com novos conhecimentos já articulados ou em processo de articulação.

Com base nesses raciocínios, nossa pesquisa procurou comprovar a existência de um problema e propor soluções. A princípio, percebemos que no centro urbano do município de Campina Grande, localizado no estado da Paraíba, existem espaços públicos desprovidos de finalidade social, desocupados, subutilizados ou até não utilizados em nenhum aspecto. É do interesse coletivo, que a esses imóveis seja dado alguma destinação específica que traga contribuições ao convívio social. Em uma sociedade cada vez mais politizada e interessada, na atuação dos gestores da coisa pública, Administração Pública propriamente dita, o descaso com áreas que poderiam ser úteis não pode ser tolerado.

Nossa pesquisa tem natureza aplicada, pois, não obstante esse tipo apresentar muitos pontos de contato com aquela pura, devido a necessidade de depender de suas descobertas e utilizá-las para seu enriquecimento, sua preocupação relaciona-se menos com desenvolvimento de teorias e se voltam

para a aplicação imediata em uma realidade circunstancial (LAKATOS et al, 2017).

A investigação do tipo descritiva têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população, fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis e fatos (Gil, 2008). Esta, combinada com o tipo prescritivo, na qual busca-se soluções para os problemas detectados (MEZZAROBBA, 2014), nos pareceu ideal e assim o fizemos objetivando alcançar os objetivos propostos.

Abordamos os dados obtidos qualitativamente, visto que, além apenas de mensurá-los, procuraremos identificar suas razões, compreendê-los "de uma forma mais global e inter-relacionada com fatores variados, privilegiando contextos". (MEZZAROBBA, 2014, p. 136)

Procedemos utilizando a técnica do estudo de caso, pois nossa pesquisa se deu sobre a atual situação da gestão dos imóveis públicos municipais na região do centro urbano do município de Campina Grande, Paraíba. Gil (2008, p. 57-58) destaca que esse estudo "é caracterizado pelo estudo profundo e exaustivo de um ou de poucos objetos, de maneira a permitir o seu conhecimento amplo e detalhado".

Schramm (1971, APUD Yin, 2015) afirma que todo estudo de caso tem como objetivo primordial buscar esclarecer o porquê determinadas decisões são tomadas, a forma de implementação de cada uma delas e os resultados gerados em sua decorrência. Todavia, Yin (2015), alerta que todos aqueles que tentaram definir essa técnica de investigação focando em interesses únicos como decisões, grupos, indivíduos, processos falharam. Salienta também que falharam aqueles que confundiram a pesquisa de estudo de caso com trabalho de campo, como na etnografia ou na observação participante.

Com efeito, o estudo de caso representa uma verdadeira pesquisa empírica que investiga um fenômeno contemporâneo relacionando-o com seu contexto real, prático sensível. Quando a relação entre esses dois objetos (fenômeno e contexto) não aparece suficientemente clara, essa mesma forma investigativa poderá ser utilizada, pois, é capaz de enfrentar tecnicamente situações em que existam mais variáveis do que as esperadas, como também se beneficia de contribuições e teorias anteriores para orientar a coleta e a análise de dados (YIN, 2015).

As fontes utilizadas na obtenção dos dados são: documentações, registros em arquivos e observações diretas. Respeitamos os quatro princípios que Yin (2015) julga ser relevantes na coleta de dados: usar múltiplas fontes de evidência; criar uma base de dados; manter o encadeamento das evidências; ter cuidado no uso de dados de fontes eletrônicas. Dessa maneira, esperamos ter evitado problemas relacionados à veracidade de informações e a confiabilidade do estudo.

3.2 Percurso Metodológico

Aquilo que marcou o ponto de partida desta pesquisa foi o espanto causado pelo fato do imóvel em que funcionava o antigo Cine Capitólio estar abandonado há tanto tempo. A partir daí, a realidade de tantos outros imóveis públicos passou a ser alvo de um olhar mais crítico e investigativo.

Entretanto, antes de partir para a pesquisa de campo e identificar situações em que a propriedade pública estivesse descumprindo, parcial ou totalmente, suas funções sociais, foi necessário realizar um estudo acerca de alguns temas que subsidiassem a construção de uma base teórica que nos permitisse analisar esse fenômeno. Por conseguinte, foram estudados assuntos conexos à Administração Pública, aos bens públicos, ao direito à cidade e aos "vazios urbanos".

Todas essas temáticas, em conjunto, nos forneceram bases para proceder com um estudo crítico acerca da formação de vazios urbanos públicos e da atuação do Poder Público quanto a obediência ao princípio constitucional da função social da propriedade e quanto a efetivação do direito à cidade.

Nossas primeiras ações foram concentradas em pedir informações junto aos órgãos municipais quanto aos imóveis públicos que se enquadrassem em uma das categorias criadas (ver item 3.4): não utilizado, subutilizado ou desocupado. Foram efetuadas visitas à Secretaria de Planejamento, à Secretaria de Obras, à Secretaria de Educação, à Secretaria de Administração e ao Cadastro Imobiliário municipal.

Todavia, conseguir informações foi mais difícil do que o esperado. Encontramos uma Administração Pública extremamente burocratizada e hierarquizada em que os servidores públicos pouco podiam contribuir tendo em vista a necessidade de aprovação do pedido pelos respectivos secretários da pasta ora visitada.

Em que pese as informações serem de caráter público e o cidadão possuidor do direito de acessá-las, foi necessário entregar requerimentos explicando a finalidade que seria dada aos dados. Essa burocratização do acesso a informação implicou um dispêndio enorme de tempo e colocou em risco a execução da pesquisa.

Tendo em vista a falta de cooperação do Poder Público municipal, tentamos nos comunicar com o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Estado da Paraíba, em janeiro de 2018, através de e-mail, solicitando a relação de imóveis públicos tombados. Pretendia-se, em posse dessa relação, proceder com visitas a esses patrimônios, quando públicos, para

verificar seus usos. Porém, até a presente data (03 de março de 2018) não recebemos retorno do IPHAEP.

Ao passo que aguardávamos o despacho dos requerimentos acima citados, iniciamos visitação aos imóveis vazios notoriamente subutilizados (aqueles que não tinham seu potencial completamente aproveitado) para auferir suas realidades.

Após 29 dias de protocolado, a Secretaria de Administração deu parecer favorável e permitiu que o Departamento de Patrimônio da Prefeitura fornecesse o endereço de alguns imóveis não utilizados. Em sua maioria, eram restaurantes e cozinhas populares, lavanderias e escolas. Destacamos que as informações disponibilizadas não eram precisas e foi necessário o deslocamento até os bairros e pedir ajuda de populares para encontrar a localização exata desses bens.

Buscamos o Cadastro Imobiliário para conseguir informações referentes a imóveis desocupados (não edificadas), todavia, esta nos encaminhou à Secretaria de Obras. Nesse setor, o nosso pedido foi indeferido sob a justificativa do receio que o Poder Público tem de que essas áreas, se divulgadas em qualquer veículo de comunicação, ainda que científica, venham a ser alvo de invasões pela população que sofre com a falta de habitação. Mais uma vez, um ferimento ao princípio da publicidade e do acesso à informação.

Em outras visitas realizadas ao Cadastro Imobiliário, alguns servidores se disponibilizaram a ajudar e assim conseguimos a localização de 6 imóveis públicos desocupados. Vale salientar que nossa pesquisa não procurou mapear a totalidade dos espaços públicos municipais vazios. Acreditamos que, para tanto, devido à falta de cooperação dos órgãos municipais, a questão teria que passar por vias jurídicas de modo que houvesse uma determinação judicial obrigando a Administração Pública a fornecer esses dados.

Entre os 20 imóveis localizados dentro do Perímetro Urbano de Campina Grande, não foi possível realizar a visitação naqueles que estão dentro de áreas marginalizadas devido à falta de segurança pública. Também foram encontrados 6 imóveis públicos desfuncionalizados, nos distritos que cercam a cidade, em que a visitação não foi possível dada a imprecisão na localização desses espaços.

Após definir a localização de todo o patrimônio encontrado em nossa pesquisa, procedemos com a classificação dos "vazios urbanos" conforme o método pré-estabelecido, elaboramos imagens a fim de realizar o mapeamento com precisão (inclusive coordenadas), e determinamos os tamanhos dessas áreas através de softwares de medição. Por fim, elaboramos uma proposição sob um ponto de vista jurídico que sugere usos para dar

cumprimento ao princípio da função social da propriedade e efetivar o direito a uma cidade inteligente, sustentável e destinada a todos os indivíduos.

3.3 Delimitando a Área Estudada

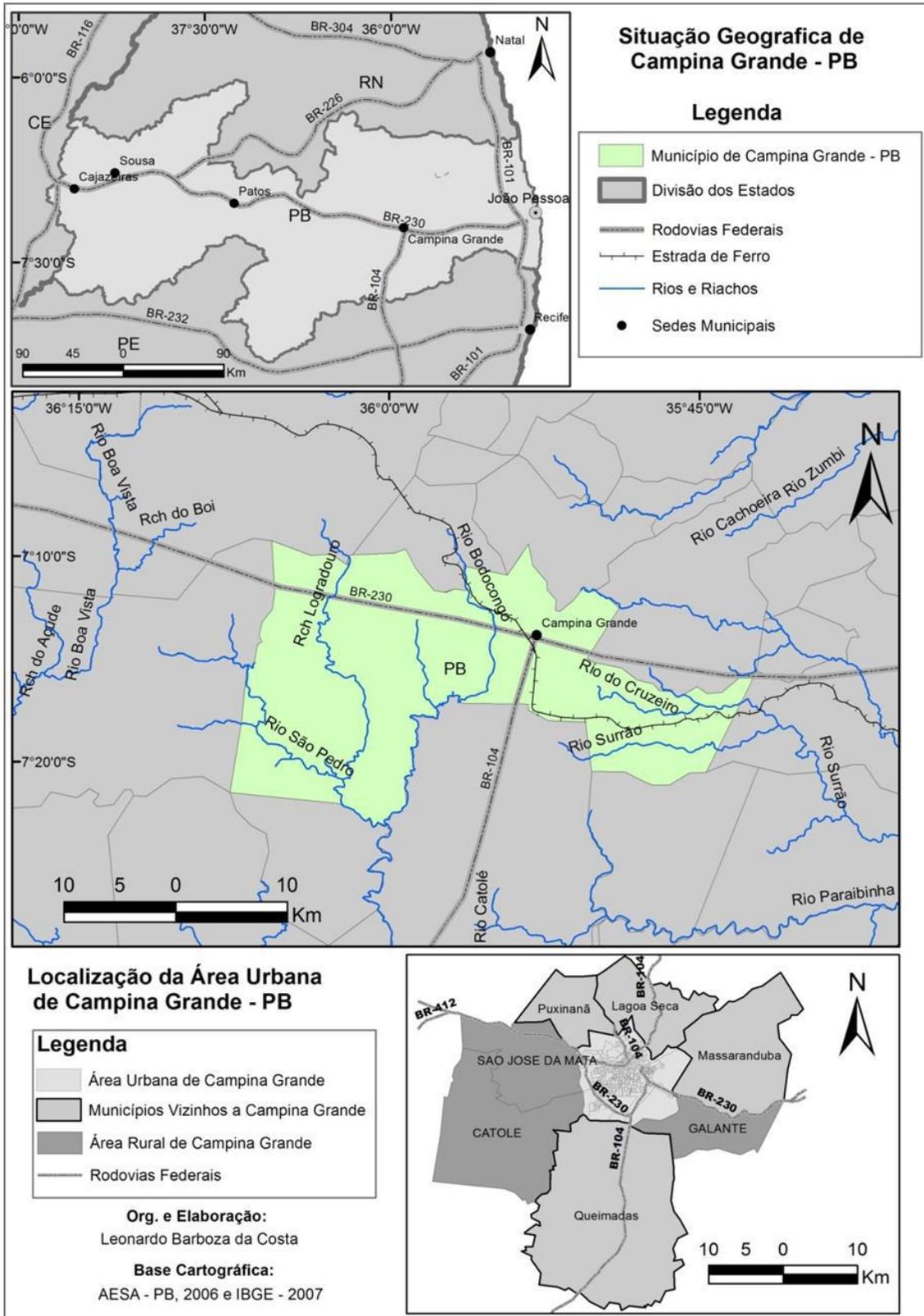
Conhecida como a Rainha da Borborema, Campina Grande é um município brasileiro localizado no Planalto da Borborema, estado da Paraíba, fundado em 1 de Dezembro de 1697 e tendo sido elevada à categoria de cidade em 11 de outubro de 1864 (PMCG, 2017). Ocupa um espaço situado na Mesorregião Geográfica do Agreste Paraibano, na zona centro oriental da Paraíba, distante 124 km da capital do estado (mapa 1) (OLIVEIRA, 2007).

A cidade é composta por uma área de 593,026 km², dos quais 340 km² representam o perímetro urbano (mapa 2), onde 84,1% encontra-se com esgotamento sanitário adequado, com 82,5% de suas vias públicas arborizadas e 19,4% de seu espaço urbanizado (IBGE, 2017). De acordo com o último censo, realizado em 2010, a população total corresponde ao número de 385.213 pessoas, entretanto, estima-se que esse número esteja em 410.332 habitantes em 2017 (IBGE, 2017).

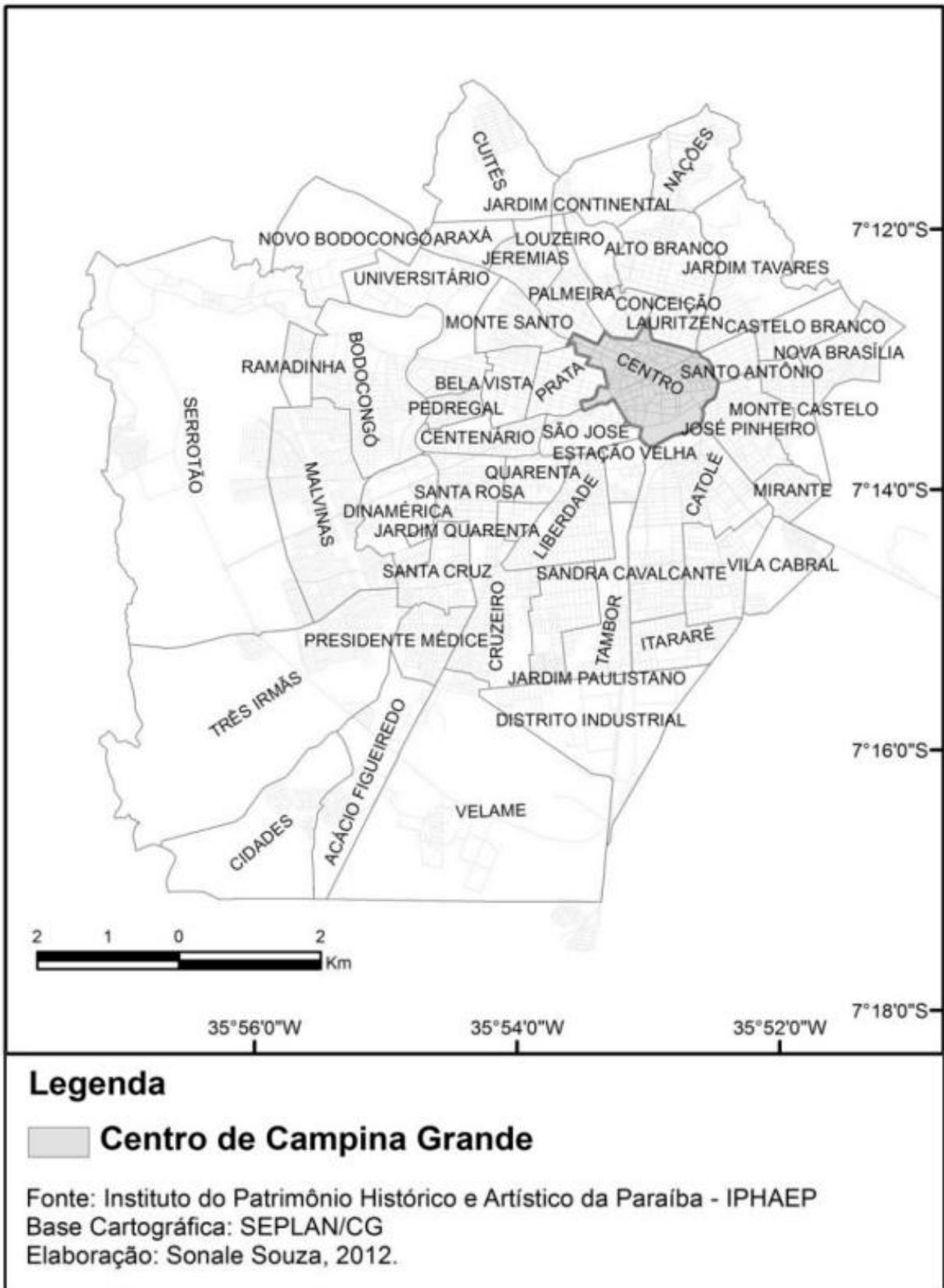
Atualmente, a gestão municipal cabe ao prefeito Romero Rodrigues Veiga, vencedor do pleito eleitoral ocorrido em 2016, com 138.996 votos, correspondentes a 62,85% dos votos válidos para exercer seu segundo mandato consecutivo (TSE, 2016).

Campina Grande é considerada um dos principais polos industriais da Região Nordeste e um dos maiores polos tecnológicos da América Latina. Além disso, também se destaca como importante centro universitário, tendo em vista que conta com dezessete universidades e faculdades, três delas públicas. Possui o segundo maior PIB entre os municípios paraibanos, perdendo apenas para a capital João Pessoa, representando 15,63% do total das riquezas produzidas na Paraíba (PMCG, 2017).

Mapa 1 - Localização geográfica de Campina Grande.



Mapa 2 - Centro urbano de Campina Grande.



3.4 Construindo Categorias para Análise

Objetivando propor categorias que determinem o atual estado dos imóveis esvaziados da Administração Pública Municipal de Campina Grande, tomamos como fundamentos básicos as noções até aqui estudadas acerca de: um Poder Público eficiente focado na satisfação dos interesses difusos; o propriedade pública, seu regime jurídico e suas características; a função social da propriedade pública e; a discussão quanto aos vazios urbanos e suas consequências para a cidade.

Borde (2006) salienta a necessidade de mais pesquisas como essa serem realizadas, principalmente em nosso país, tendo em vista que, não obstante ser um fenômeno de fácil identificação na maioria das grandes cidades, os trabalhos produzidos sobre os vazios urbanos ainda são em números bastante reduzidos. Em nossa investigação, encontramos estudos interessantes oriundos de Portugal, como o de Santos (2010), onde, aparentemente, existe uma discussão bem mais aprofundada quanto a finalidade que deve ser atribuída a toda propriedade.

Todavia, a quantidade pequena de produção sobre a referida temática demonstra ter qualidade e preocupação em promover mudanças significativas para a cidade. Assim é o caso de Dittmar (2006) que fez uma análise da transformação dos espaços residuais e remanescentes urbanos ferroviários em Curitiba, capital do Paraná, buscando identificar e entender estes espaços e sugerindo formas de intervenção direta para requalificá-los e dar-lhes novas identidades ou resgatar as antigas.

Silva (2014), a seu turno, trabalhou os reflexos e as implicações que os vazios urbanos ocasionaram no desenvolvimento urbano da capital do Rio Grande do Norte, Natal, sob o aspecto de como essas áreas se tornam elementos especulativos nas cidades. Já Santana (2006) estudou a possibilidade de, em Maceió, Alagoas, transformar os vazios urbanos presentes na área central da cidade em lugares para habitação de interesse social.

Em todos esses estudos acima referenciados, identificamos a construção de categorias que vieram a subsidiar a aplicação prática da pesquisa. Dentre muitas similaridades e algumas diferenças, utilizamos a classificação (com adaptações) proposta por Clemente (2012) que, ao pesquisar vazios urbanos e imóveis subutilizados no centro histórico tombado da cidade de João Pessoa, Paraíba, procurou relacionar os espaços vazios, sobretudo, à ausência de alguma função.

Em seu trabalho, a autora abordou tantos imóveis públicos quanto privados. Diante disso, procederemos com algumas mudanças necessárias em decorrência de nossa análise

tratar apenas dos imóveis pertencentes a Administração Pública. A escolha por esse modelo se deu em razão de três principais motivos: 1) a objetividade das classificações propostas; 2) a adequabilidade das classificações para tratar do caso de imóveis públicos e; a relação preexistente entre os municípios de Campina Grande e João Pessoa, que representam as duas maiores cidades do estado da Paraíba.

Consoante Clemente (2012), dentre praticamente todas as classificações que podem ser estudadas nos referenciais teóricos disponíveis, observa-se que há um ponto comum: a característica atual de improdutividade das áreas esvaziadas.

"O vazio urbano é, então, o espaço (lote ou edifício) que não foi concebido como espaço livre público, localizado em área urbanizada, sem ocupação e/ou sem uso, e que, por sua improdutividade, tem uma conotação negativa no meio intraurbano, mas que traz consigo o caráter expectante, representando a possibilidade de transformação futura" (CLEMENTE, 2012, p. 36)

Desse modo, tanto as áreas que nunca antes foram ocupadas (edificadas), quanto aquelas ocupadas, mas que estão sem nenhum tipo de uso atualmente, que estejam localizadas na região do centro urbano de Campina Grande, serão consideradas como vazios urbanos. Tratando especificamente dos imóveis subutilizados, assim serão considerados os espaços que não estejam sendo totalmente aproveitados. Temos como exemplos desses imóveis aqueles que estão sendo parcialmente utilizados, como edifícios com mais de um piso onde apenas uma parte é utilizada, ou como grandes áreas que foram parcialmente utilizadas em construções.

Chamaremos de imóveis públicos desafetados ou não utilizados tanto as edificações que se encontram sem uso, quanto aquelas que, por apresentarem alto grau de deterioração, são consideradas como ruínas as quais são impossibilitadas de receber funções antes de serem revitalizá-las com uma infraestrutura básica indispensável. Não chamaremos de imóveis públicos desafetados aquelas edificações não utilizadas que foram recém construídas ou reformadas, nos quais ainda não está sendo desenvolvida nenhuma atividade (CLEMENTE, 2012).

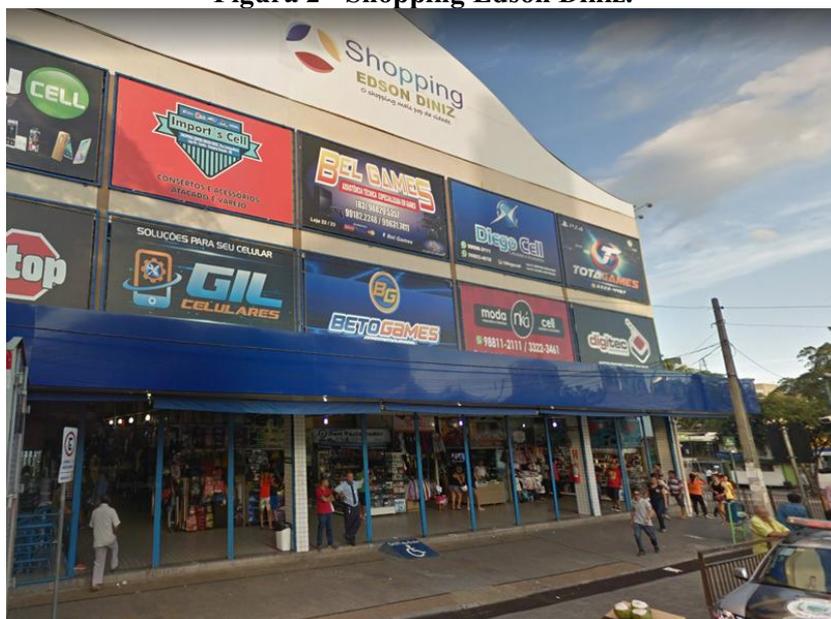
Entendemos que a Administração Pública, ao licitar para construir ou para reformar, tem que apresentar o objeto que será alvo da licitação juntamente com a finalidade pública envolvida. Além disso, mover a função administrativa de um edifício para outra nem sempre é simples e demanda uma logística específica, afinal, representa uma atividade permanente do Estado que não pode sofrer interrupção.

Os imóveis públicos desocupados são aqueles que se encontram literalmente vagos, aqueles que possuem alicerces de construções abandonados, visto que como nesses espaços não há projeção de edificação (Clemente, 2012, p.40-41). São os vazios urbanos na literalidade dos termos, aqueles caracterizados pela total improdutividade.

Todavia, é possível encontrar imóveis públicos não construídos, mas que apresentam alguma função: como o caso em que o Poder Público autoriza o funcionamento de um circo ou um parque de diversões, ou até autoriza comerciantes a se instalarem provisoriamente para desempenhar atividades laborais (pequenas vendas e quitandas). Ainda que essas áreas detenham funções desse tipo, as consideraremos como desocupadas, visto que essas atividades são provisórias e não atendem a um interesse coletivo, mas sim aos interesses particulares daqueles que vão exercer essas atividades. Além disso, não apresentarem infraestrutura alguma.

Nessa hora, pode surgir questionamentos quanto aos casos em que o Poder Público explora áreas cobrando aluguel de particulares que lá se instalam para promover atividades comerciais. Temos no Município de Campina Grande dois exemplos dessa situação: o Shopping Centro Edson Diniz (figura 2) e a Feira da Prata (figura 3). Nesse caso, entendemos que há nessas áreas uma atividade permanente em que o Estado recebe contrapartida (aluguel). Outro ponto que deve ser considerado é o fato de estarem edificadas e que suas infraestruturas atendem a finalidade proposta. Há portanto, total distinção dentre essa situação e a anterior.

Figura 2 - Shopping Edson Diniz.



Fonte: Google Maps (2017)

Figura 3 - Feira da Prata

Fonte: Google Maps (2017)

Dessa forma, temos portanto três categorias que serviram para classificação dos vazios urbanos (quadro 7) quanto a sua função uso e edificação, que podem ser visualizados na cidade nas formas representadas na figura 4.

Quadro 7 - Classificação dos imóveis públicos esvaziados.

CATEGORIA	FUNÇÃO	USO		EDIFICAÇÃO
		TOTAL	PARCIAL	
Imóvel desocupado	NÃO POSSUI	NÃO	NÃO	Não foi edificado
Imóvel não utilizado	NÃO POSSUI	NÃO	NÃO	Foi edificado
Imóvel Subutilizado	POSSUI	NÃO	SIM	Foi edificado

Fonte: Elaboração própria com base em Clemente (2012).

Figura 4 - Representação visual dos vazios urbanos.

Fonte: Clemente (2012) adaptado pelo autor.

Também serão verificadas, em cada um dos imóveis que se encaixarem nas três grandes categorias acima descritas, as características referentes às dimensões e aos estados de conservação. A relevância desse levantamento se encontra: a) nas possibilidades de uso que podem surgir após a identificação de uma necessidade coletiva que se adéqua a determinado imóvel atualmente vazio; b) na possibilidade de reutilizar ou revitalizar imóveis com infraestrutura básica já construída.

Com relação a delimitação das áreas dos imóveis classificados como "vazios urbanos", foi utilizado os softwares Google Maps e Google Earth Pro para proceder com a medição (sempre em metros quadrados), sempre que a Prefeitura Municipal de Campina Grande não disponibilizar ou desconhecer tal informação. No tratamento imagético das informações obtidas, utilizamos os softwares de processamento de imagens Adobe Photoshop e Corel Draw para compor as figuras presentes neste trabalho.

CAPÍTULO 4

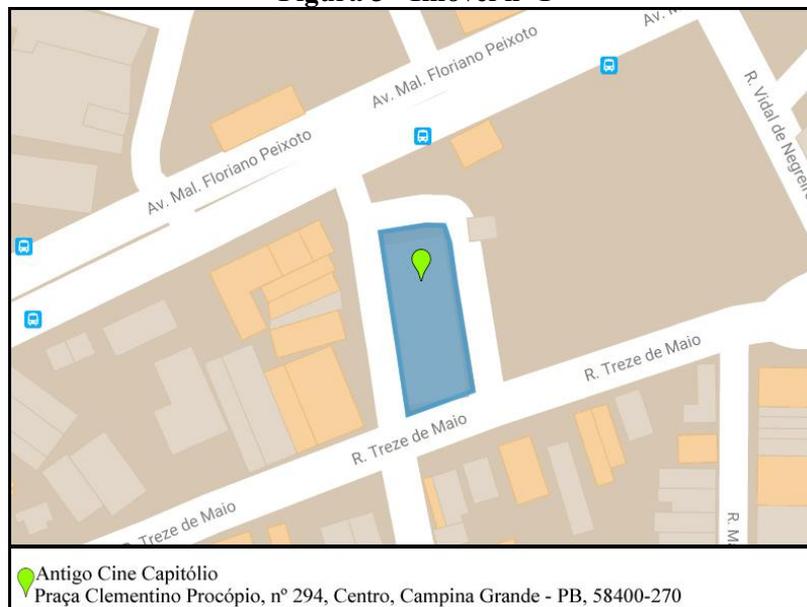
4.1 Resultados e Discussões

Nosso mapeamento inicia-se da parte interna do Município de Campina Grande (centro) e vai até os bairros localizados nas regiões mais periféricas. Desse modo, apresentaremos os dados obtidos em nossa observação de campo seguindo essa lógica.

De início, existe um bem público municipal que foi o grande motivador da realização do presente estudo: o antigo cinema Capitólio (figuras 5 e 6). Abandonado há alguns anos, é um espaço não utilizado, desafetado de qualquer função pública, que conta com uma área de aproximadamente 860m² e apresenta sua estrutura física em ruínas.

A Prefeitura Municipal informa que há projetos que visam revitalizar e dar usos ao espaço. Em verdade, é uma área com uma posição privilegiada que pode ser aproveitada de diversas maneiras como revitalização do cinema, transformação em teatro ou biblioteca, criação de um espaço para manifestações culturais ou até um museu.

Figura 5 - Imóvel nº 1



Fonte: Elaborado pelo autor com base no Google Maps (2018)

Figura 6 - Imóvel n° 1 visto por satélite

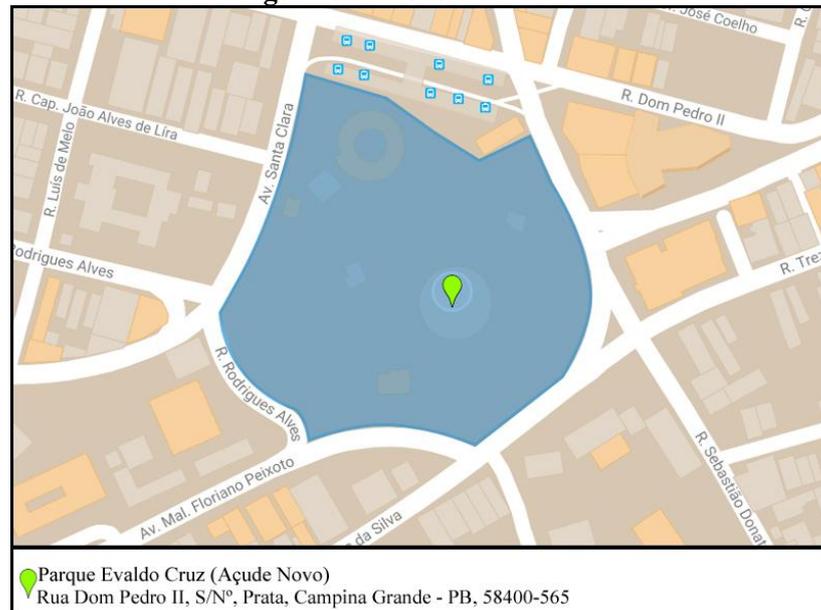
Fonte: Elaborado pelo autor com base no Google Earth Pro (2018)

Quadro 8 - Dados sobre o imóvel n° 1

USO ANTERIOR	Cinema
TAMANHO (m²)	860 m ²
ENDEREÇO	Rua Irineu Joffily, 294 - Centro, Campina Grande - PB, 58400-270
COORDENADAS	7°13'12.7"S 35°53'04.4"W
CLASSIFICAÇÃO	Não utilizado

Fonte: Elaborado pelo Autor (2018)

Ainda no centro do município, encontramos um segundo imóvel: Parque Evaldo Cruz (figuras 7 e 8). Comumente chamado de Parque Açude Novo, é uma área de aproximadamente 35.620 m², criada como espaço verde e de lazer que vem sendo subutilizada. A construção do ponto de integração de transporte coletivo e a implantação de um museu no local, a princípio, deu novos usos ao espaço. Entretanto, esses dois pontos logo se destacaram do parque e a área remanescente, apesar de ser grande, passou a ser utilizada por alguns grupos socialmente marginalizados. Como consequência, cidadãos evitam seu uso e sua estrutura vem sendo deteriorada.

Figura 7 - Imóvel nº 2

Fonte: Elaborado pelo autor com base no Google Maps (2018)

Figura 8 - Imóvel nº 2 visto por satélite

Fonte: Elaborado pelo autor com base no Google Earth Pro (2018)

Quadro 9 - Dados sobre o imóvel nº 2

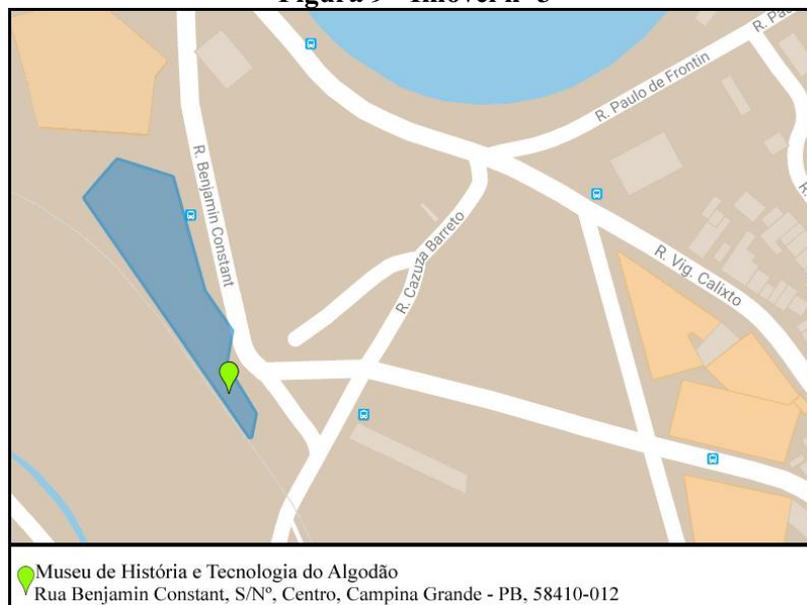
USO	Área verde e de lazer
TAMANHO (m²)	35.620 m²
ENDEREÇO	Rua Dom Pedro II, S/Nº, Prata, Campina Grande - PB, 58400-565
COORDENADAS	7°13'20.0"S 35°53'22.6"W
CLASSIFICAÇÃO	Subutilizado

Fonte: Elaborado pelo autor (2018)

O Museu de História e Tecnologia do Algodão (imóvel nº 3) é outro imóvel localizado no centro do município e encontra-se subutilizado. Com uma área de 2.915 m², o museu conta a história da relação em Campina Grande e a produção do Algodão. Atualmente, o espaço sofre com a falta de servidores e encontra-se fechado em alguns horários dos dias úteis e não abre durante os finais de semana.

Trata-se de um espaço rico e com finalidade pública relevante que deve ser adequadamente conservado e utilizado. Se faltam servidores, cabe ao Poder Público realizar concurso público para prover essas vagas dar condições para que todo seu potencial de uso seja aproveitado.

Figura 9 - Imóvel nº 3



Fonte: Elaborado pelo autor com base no Google Maps (2018)

Figura 10 - Imóvel nº 3 visto por satélite



Fonte: Elaborado pelo autor com base no Google Earth Pro (2018)

Quadro 10 - Dados sobre o imóvel n° 3

USO ANTERIOR	Museu de História e Tecnologia do Algodão
TAMANHO (m²)	2.915m ²
ENDEREÇO	Rua Benjamin Constant, S/Nº, Centro, Campina Grande - PB, 58410-012
COORDENADAS	7°13'46.1"S 35°53'04.7"W
CLASSIFICAÇÃO	Subutilizado

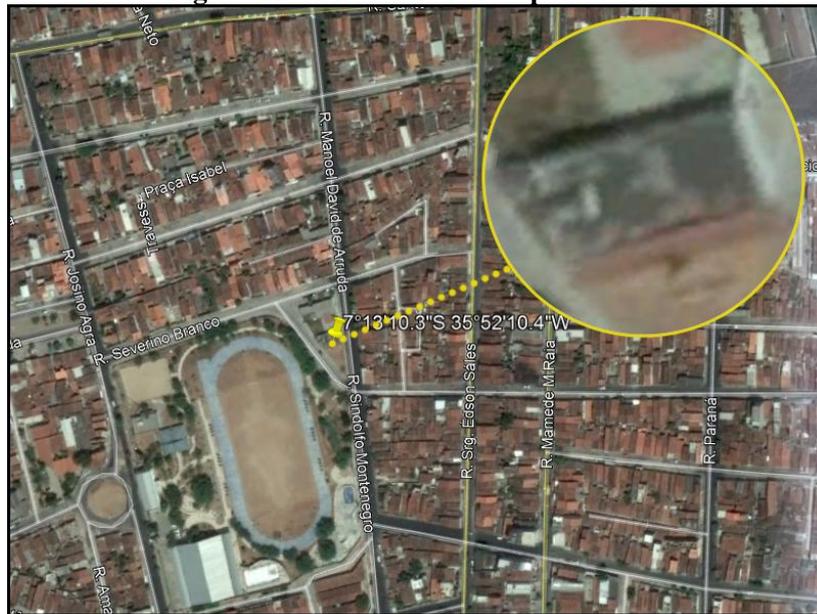
Fonte: Elaborado pelo autor (2018)

No bairro José Primeiro, localizado a poucos minutos do centro de Campina Grande, encontramos dois imóveis classificados como "vazios urbanos". O primeiro deles é um espaço antes utilizado como cozinha comunitária (figuras 9 e 10). Com uma área 150 m², o local encontra-se desativado, sem nenhuma função pública, ainda que mantenha uma estrutura conservada.

A ideia do Poder Público municipal era oferecer refeições saudáveis e com preço acessível para cidadãos que estão em situação de vulnerabilidade social. Acreditamos que este seja um projeto relevante o qual não necessita de grandes investimentos para ser reativado, tendo em vista que a estrutura mantém as características necessárias para funcionamento.

Figura 11 - Imóvel n° 4

Fonte: Elaborado pelo autor com base no Google Maps (2018)

Figura 12 - Imóvel nº 4 visto por satélite

Fonte: Elaborado pelo autor com base no Google Earth Pro (2018)

Quadro 11 - Dados sobre o imóvel nº 4

USO ANTERIOR	Cozinha comunitária
TAMANHO (m²)	150 m ²
ENDEREÇO	Rua Sindolfo Montenegro, S/Nº - José Pinheiro, Campina Grande - PB, 58407-310
COORDENADAS	7°13'10.3"S 35°52'10.4"W
CLASSIFICAÇÃO	Não utilizado

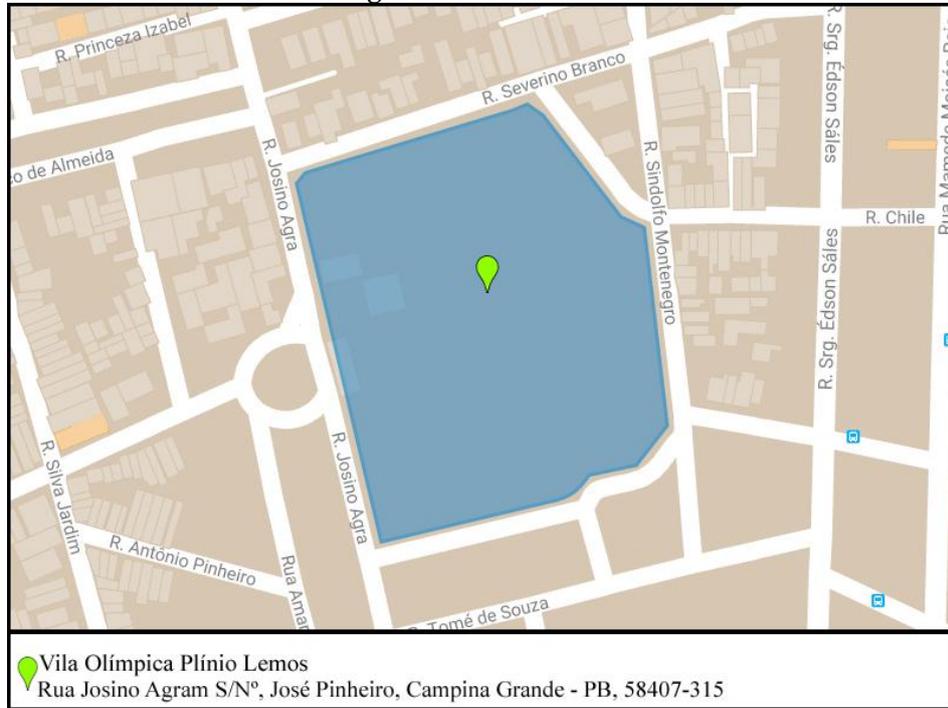
Fonte: Elaborado pelo autor (2018)

O quarto vazio urbano localizado, ainda no bairro do José Pinheiro, é a Vila Olímpica Plínio Lemos (figuras 10 e 11). O espaço de 29.500 m² foi inaugurado 2008, com objetivo de oferecer lazer, esporte e cultura. Todavia, atualmente é subutilizado, apresentando características similares ao Parque do Açude Novo, o local tem servido muitas vezes para fins ilícitos, além de constituírem-se focos para a proliferação do *Aedes aegypti*, mosquito responsável pela transmissão da febre chikungunya, dengue e zyka. Bem verdade, os cidadãos evitam seu uso e temem pelas ações ali praticadas.

A Prefeitura Municipal de Campina Grande informou que há um projeto de revitalização previsto para ser iniciado no primeiros meses de 2018 que inclui reforma das áreas deterioradas e a implantação de uma base de policiamento como forma de afastar a ação de vândalos e praticantes de outras atividades ilícitas (PMCG, 2018). Entretanto, não podemos deixar de dar destaque ao fato da Vila Olímpica Plínio Lemos ter sido inaugurada

em 2008 e, 10 anos depois, já se encontra em situação de total abandono. Fica evidente que houve, por parte do Poder Público Municipal, negligências quanto a manutenção de um espaço tão relevante para sociedade.

Figura 13- Imóvel nº 5



Fonte: Elaborado pelo autor com base no Google Maps (2018)

Figura 14 - Imóvel nº 5 visto por satélite



Fonte: Elaborado pelo autor com base no Google Earth Pro (2018)

Quadro 12 - Dados sobre o imóvel nº 5

USO	Área destinada a atividades físicas e difusão do esporte
-----	--

TAMANHO (m²)	29.500 m ²
ENDEREÇO	Rua Josino Agra, S/Nº, José Pinheiro, Campina Grande - PB, 58407-315
COORDENADAS	7°13'12.7"S 35°52'12.6"W
CLASSIFICAÇÃO	Subutilizado

Fonte: Elaborado pelo autor (2018)

Nesse cenário, é possível fazer uma comparação com o Parque da Criança - uma área verde municipal que contém espaços destinados a práticas esportivas - inaugurado em 1993, atualmente é muito bem utilizado pela população e é alvo de ações que preservem esse valor. Acreditamos que é muito mais barato e valioso para sociedade que um bem público dessa natureza seja alvo de manutenções e não de reformas.

Já no bairro da Conceição, zona norte do município, encontramos o Jardim Botânico do Municipal do Louzeiro (figuras 13 e 14), área verde de preservação criada pela Lei nº 6.250/ 2015. Uma área de 500.000 m², em que apenas 36% (180.000 m²) pertence ao Poder Público, a qual contém uma enorme riqueza vegetal.

Figura 15 - Imóvel nº 6



Fonte: Elaborado pelo autor com base no Google Maps (2018)

Figura 16 - Imóvel nº 6 visto por satélite



Fonte: Elaborado pelo autor com base no Google Earth Pro (2018)

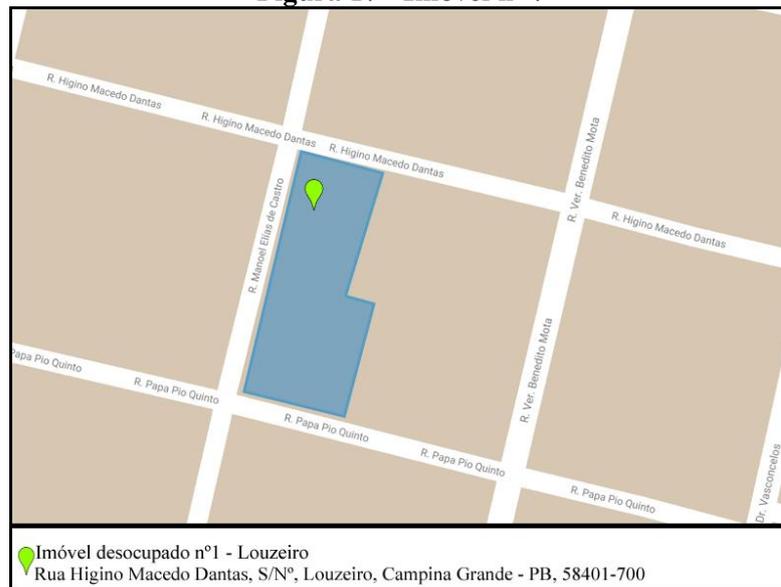
Quadro 13 - Dados sobre o imóvel nº 6

USO	Área verde e destinada à realização de pesquisas, programas e projetos de conservação ambiental.	
TAMANHO (m²)	PRIVADO	PÚBLICO
	500 mil m ²	180 mil m ²
ENDEREÇO	Rua Henrique Dias, S/Nº - Louzeiro, Campina Grande - PB, 58403-020	
COORDENADAS	7°12'20.7\"S 35°53'22.5\"W	
CLASSIFICAÇÃO	Subutilizado	

Fonte: Elaborado pelo autor (2018)

A região onde fica localizada a Mata do Louzeiro já estava era considerada como uma área de preservação permanente pela Lei Orgânica do Município de Campina Grande tendo em vista a riqueza ambiental que ali se encontra. A transformação desse espaço em um Jardim Botânico nos parece ser adequado e está alinhado com as novas conceitos de cidade sustentável. Entretanto, passado dois anos da promulgação da Lei nº nº 6.250/2015, o espaço ainda se encontra subutilizado e sem a infraestrutura mínima necessária para efetivação dos objetivos idealizados pelo Poder Público.

Ainda no bairro do Louzeiro, nos deparamos com o imóvel nº 7 (figuras 15 e 16). Um terreno de 3960 m² que se encontra desocupado.

Figura 17 - Imóvel nº 7

Fonte: Elaborado pelo autor com base no Google Maps (2018)

Figura 18 - Imóvel nº 7 visto por satélite

Fonte: Elaborado pelo autor com base no Google Earth Pro (2018)

Quadro 14 - Dados sobre o imóvel nº 7

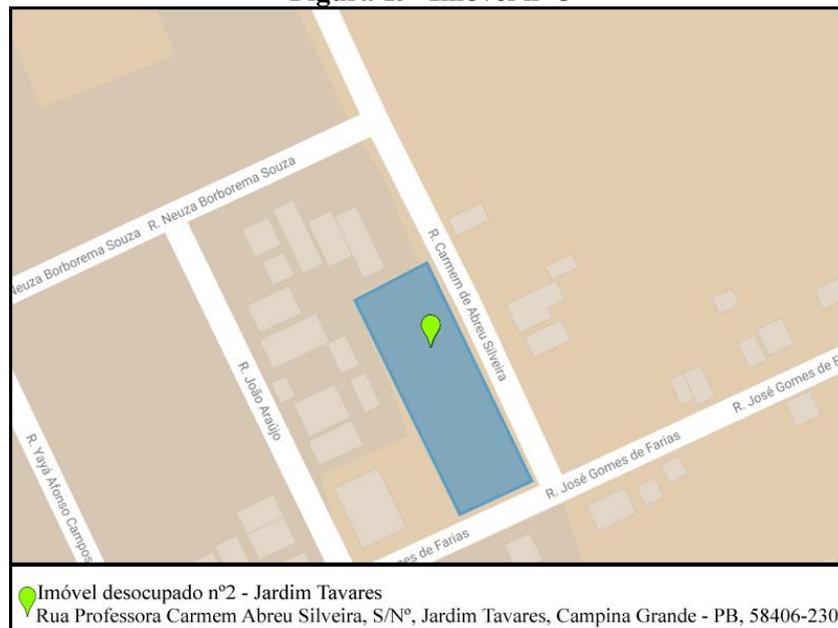
USO ANTERIOR	Não Identificado
TAMANHO (m²)	3.960m²
ENDEREÇO	Rua Higino Macedo Dantas, S/Nº, Louzeiro, Campina Grande - PB, 58401-700
COORDENADAS	7°12'12.6"S 35°52'57.2"W
CLASSIFICAÇÃO	Desocupado

Fonte: Elaborado pelo autor (2018)

Essa área do município apresenta algumas características que merecem apontamentos. No referido bairro, é possível encontrar áreas bem valorizadas, que muitas vezes são alvos de mera especulação imobiliária, como também espaços socialmente mais marginalizados. O imóvel nº 7 está localizado na parte considerada nobre e, pelo seu tamanho, representa um ativo valioso para Administração Pública. Além disso, destacamos o fato do terreno estar livre de entulhos, lixos e de vegetação abundante, realidade bem diversa dos terrenos desocupados encontrados em áreas mais marginalizadas da cidade.

O imóvel nº 8 (figuras 17 e 18), por sua vez, apresenta características bem semelhantes ao nº 6. Encontramos uma área de 2460 m² no bairro Jardim Tavares, o qual também é considerado um espaço nobre da cidade. De mesmo modo, na região ora abordada, há áreas menos valorizadas e que fazem fronteira com outros dois bairros mais carentes (Castelo Branco e Nova Brasília)

Figura 19- Imóvel nº 8



Fonte: Elaborado pelo autor com base no Google Maps (2018)

Figura 20 - Imóvel nº 8 visto por satélite

Fonte: Elaborado pelo autor com base no Google Earth Pro (2018)

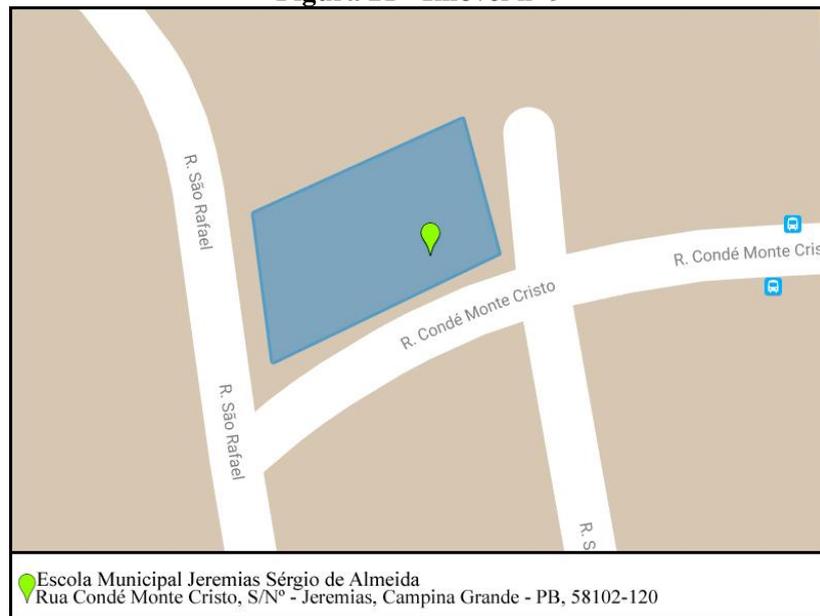
Quadro 15 - Dados sobre o imóvel nº 8

USO ANTERIOR	Não Identificado
TAMANHO (m²)	2.460m ²
ENDEREÇO	Rua Professora Carmem Abreu Silveira, S/Nº, Jardim Tavares, Campina Grande - PB, 58406-230
COORDENADAS	7°12'52.3"S 35°51'55.9"W
CLASSIFICAÇÃO	Desocupado

Fonte: Elaborado pelo autor (2018)

Como podemos perceber nas imagens e quadro acima, o imóvel está localizado na área menos valorizada do bairro Jardim Tavares, fazendo fronteira com os bairros do Castelo Branco e Nova Brasília. Diferentemente do imóvel nº 7, este encontra-se tomado por vegetação e lixo, o que implica proliferação de animais e doenças. Tanto pelo seu tamanho quanto pela sua posição, o terreno comportaria funções como instalação de postos de saúde, creches, escolas e até poderia ser utilizado para implementar políticas habitacionais.

No Bairro do Jeremias, localizamos três "vazios urbanos" não utilizados, isto é, anteriormente detinham função pública que foi perdida em razão omissões do Poder Público municipal. O imóvel nº 9 (figuras 19 e 20), por exemplo, com área de 1000 m², comportava a Escola Municipal Jeremias Sérgio de Almeida.

Figura 21 - Imóvel nº 9

Fonte: Elaborado pelo autor com base no Google Maps (2018)

Em razão da precariedade das instalações, o Poder Público andou bem e providenciou a transferência dos alunos para uma outra unidade escolar próxima. É necessário que seja realizado um projeto para revitalização desse espaço, pois, bem verdade, se negligenciado por longo períodos é possível que, ou seja alvo de apropriação por grupos marginalizados que deturpam sua finalidade, ou poderá vir a ocasionar problemas de saúde pública em virtude do acúmulo de lixo e entulho.

Figura 22 - Imóvel nº 9 visto por satélite

Fonte: Elaborado pelo autor com base no Google Earth Pro (2018)

Quadro 16 - Dados sobre o imóvel n° 9

USO ANTERIOR	Unidade Escolar
TAMANHO (m²)	1.000 m ²
ENDEREÇO	Rua Conde Monte Cristo, S/Nº - Jeremias, Campina Grande - PB, 58102-120
COORDENADAS	7°12'09.5"S 35°53'53.1"W
CLASSIFICAÇÃO	Não Utilizado

Fonte: Elaborado pelo autor (2018)

Ainda no bairro do Jeremias, detectamos a existência de uma lavanderia (imóvel n° 9) e uma cozinha (imóvel 10) municipal desativadas. Ambos os locais apresentam infraestrutura básica que, mediante alguns ajustes, possibilita a execução das funções públicas anteriormente desempenhadas.

Ressaltamos que o bairro do Jeremias consiste em uma área prioritariamente ocupada por famílias de baixa renda, logo, demandam maior atenção do Poder Público. No momento em que espaços como esses são esvaziados, temos como consequência um corte de fonte de renda daqueles que utilizam a lavanderia com finalidade laboral e a suspensão do fornecimento de refeições adequadas para aqueles que, de outro modo, não poderiam se alimentar.

Outrossim, em áreas com concentração maior de indivíduos marginalizados, temos maiores possibilidades que os "vazios urbanos" deixados pela Administração Pública venham ser utilizados para finalidades diversas daquelas que devem ser atribuídas a um bem público.

Figura 23 - Imóvel n° 10

Fonte: Elaborado pelo autor com base no Google Maps (2018)

Figura 24 - Imóvel nº 10 visto por satélite

Fonte: Elaborado pelo autor com base no Google Earth Pro (2018)

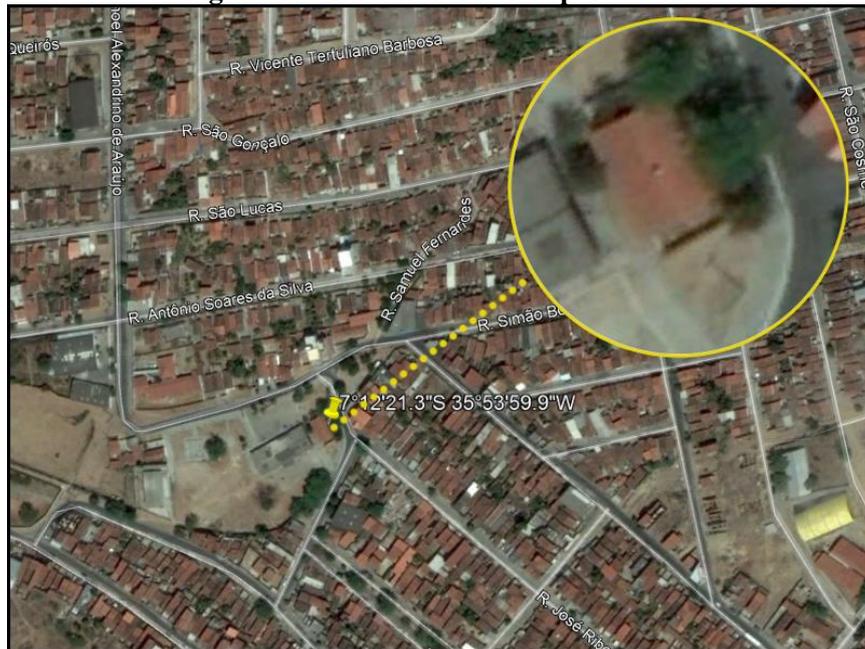
Quadro 17 - Dados sobre o imóvel nº 10

USO ANTERIOR	Lavanderia Municipal
TAMANHO (m²)	160 m ²
ENDEREÇO	Rua Augusto Ferreira Ramos, S/Nº, Jeremias, Campina Grande - PB, 58404-035
COORDENADAS	7°12'25.4"S 35°54'00.6"W
CLASSIFICAÇÃO	Não Utilizado

Fonte: Elaborado pelo autor (2018)

Figura 25 - Imóvel nº 11

Fonte: Elaborado pelo autor com base no Google Maps (2018)

Figura 26 - Imóvel nº 11 visto por satélite

Fonte: Elaborado pelo autor com base no Google Earth Pro (2018)

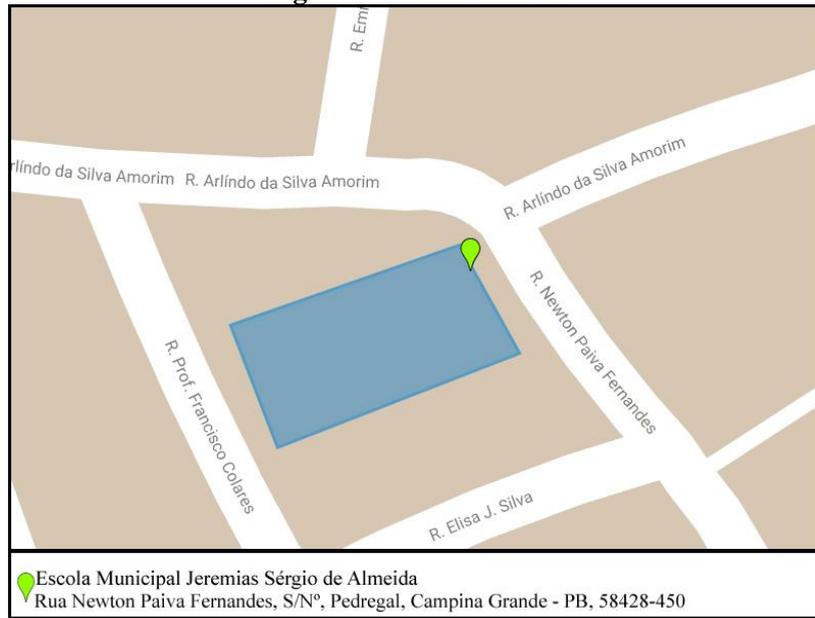
Quadro 18 - Dados sobre o imóvel nº 11

USO ANTERIOR	Cozinha Comunitária Municipal
TAMANHO (m²)	380 m ²
ENDEREÇO	Rua Simão Bolívar, 534, Jeremias, Campina Grande - PB, 58404-069
COORDENADAS	7°12'21.3"S 35°53'59.9"W
CLASSIFICAÇÃO	Não Utilizado

Fonte: Elaborado pelo autor (2018)

Também foram encontradas outra lavanderia (imóvel nº 12) e uma outra cozinha comunitária (imóvel nº 13) desativadas nos bairros do Pedregal e no Acácio Figueiredo respectivamente. Percebe-se que há uma tendência maior do Poder Público negligenciar a utilização de espaços de valor coletivo em áreas mais carentes da cidade. Pertinente destacar, também, que não é possível imaginar como uma lavanderia e uma cozinha municipal podem ser demasiadamente onerosas para a Administração Pública. Conseqüentemente, cabem questionamos quanto as prioridades de Município na aplicação de seus recursos.

Figura 27 - Imóvel nº 12



Fonte: Elaborado pelo autor com base no Google Maps (2018)

Figura 28 - Imóvel nº 12 visto por satélite



Fonte: Elaborado pelo autor com base no Google Earth Pro (2018)

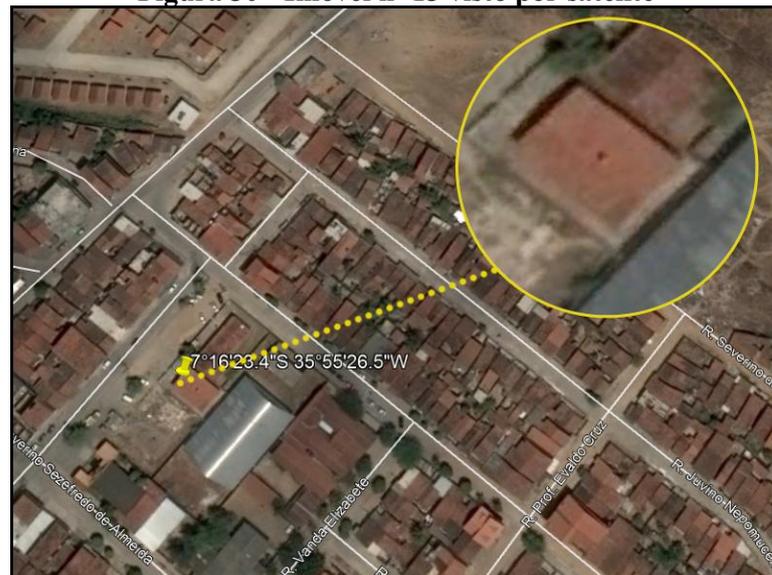
Quadro 19 - Dados sobre o imóvel nº 12

USO ANTERIOR	Lavanderia Municipal
TAMANHO (m²)	600 m ²
ENDEREÇO	Rua Newton Paiva Fernandes, S/Nº , Pedregal, Campina Grande - PB, 58428-450
COORDENADAS	7°13'18.0"S 35°54'28.5"W
CLASSIFICAÇÃO	Não Utilizado

Fonte: Elaborado pelo autor (2018)

Figura 29- Imóvel nº 13

Fonte: Elaborado pelo autor com base no Google Maps (2018)

Figura 30 - Imóvel nº 13 visto por satélite

Fonte: Elaborado pelo autor com base no Google Earth Pro (2018)

Quadro 20 - Dados sobre o imóvel nº 13

USO ANTERIOR	Cozinha Comunitária
TAMANHO (m²)	175 m²
ENDEREÇO	Rua Manoel Batista, S/Nº, Acácio Figueiredo, Campina Grande - PB, 58421-530
COORDENADAS	7°16'23.4"S 35°55'26.5"W
CLASSIFICAÇÃO	Não Utilizado

Fonte: Elaborado pelo autor (2018)

Já no bairro do Quarenta, encontramos os imóveis que mais simboliza o esvaziamento de áreas urbanas. Como já citado anteriormente, os primeiros estudos e o nascimento do termo "vazio urbano" começou a ganhar destaque como consequência dos espaços oriundos de desativações de zonas industriais e ferrovias, no período pós industrial (SOUSA, 2010).

Em Campina Grande, temos a intitulada "Estação Nova": complexo que conta com um armazém (imóvel nº 14) e um galpão (imóvel nº 15) construídos para atender a estação ferroviária ali presente. Entretanto, após sua desativação, o espaço, apesar de ser uma área grande e bem localizada, a poucos minutos da região central da cidade, foi completamente abandonado e encontra-se desprovido de qualquer função.

Figura 31 - Imóvel nº 14



Fonte: Elaborado pelo autor com base no Google Maps (2018)

Figura 32 - Imóvel nº 14 visto por satélite

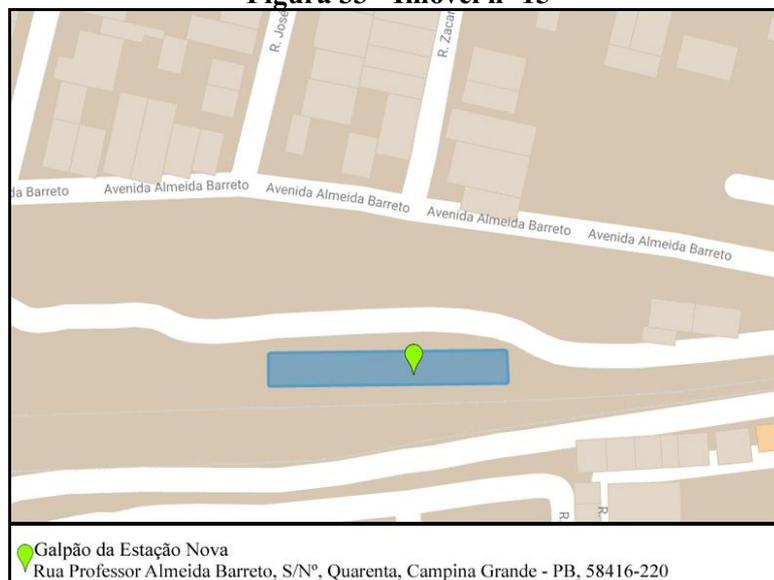


Fonte: Elaborado pelo autor com base no Google Earth Pro (2018)

Quadro 21 - Dados sobre o imóvel nº 14

USO ANTERIOR	Armazém
TAMANHO (m²)	980 m ²
ENDEREÇO	Rua Professor Almeida Barreto, S/Nº, Quarenta, Campina Grande - PB, 58416-220
COORDENADAS	7°13'46.9"S 35°53'57.2"W
CLASSIFICAÇÃO	Não Utilizado

Fonte: Elaborado pelo autor (2018)

Figura 33 - Imóvel nº 15

Fonte: Elaborado pelo autor com base no Google Maps (2018)

Figura 34- Imóvel nº 15 visto por satélite

Fonte: Elaborado pelo autor com base no Google Earth Pro (2018)

Figura 36 - Imóvel nº 16 visto por satélite



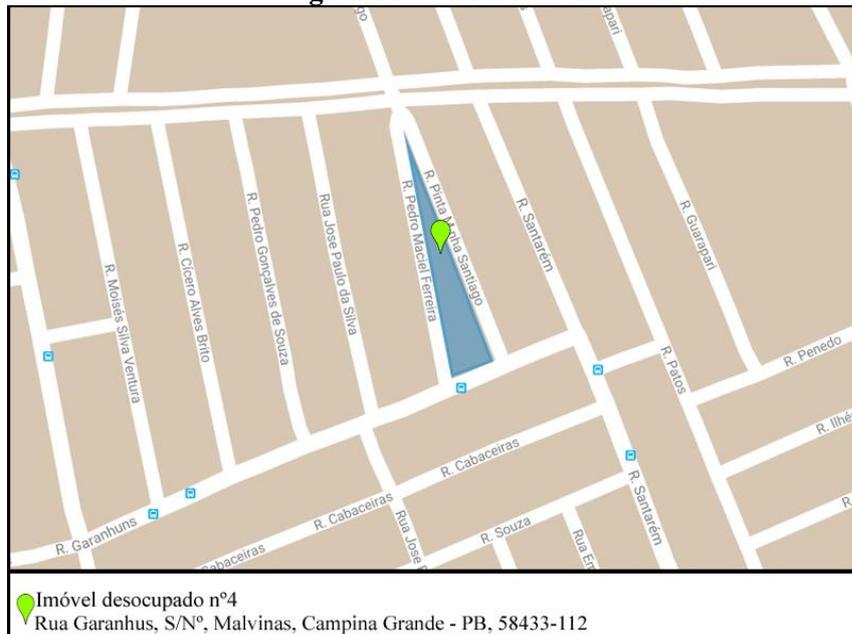
Fonte: Elaborado pelo autor com base no Google Earth Pro (2018)

Quadro 23 - Dados sobre o imóvel nº 16

USO ANTERIOR	Não identificado
TAMANHO (m²)	6.485m ²
ENDEREÇO	Rua Caico, S/Nº, Malvinas, Campina Grande - PB, 58433-590
COORDENADAS	7°13'48.0\"S 35°55'41.0\"W
CLASSIFICAÇÃO	Desocupado

Fonte: Elaborado pelo autor (2018)

Figura 37 - Imóvel nº 17



Fonte: Elaborado pelo autor com base no Google Maps (2018)

Figura 38 - Imóvel nº 17 visto por satélite



Fonte: Elaborado pelo autor com base no Google Earth Pro (2018)

Quadro 24 - Dados sobre imóvel nº 17

USO ANTERIOR	Não identificado
TAMANHO (m²)	3.010 m²
ENDEREÇO	Rua Garanhus, S/Nº, Malvinas, Campina Grande - PB, 58433-112
COORDENADAS	7°13'58.9"S 35°55'45.7"W
CLASSIFICAÇÃO	Desocupado

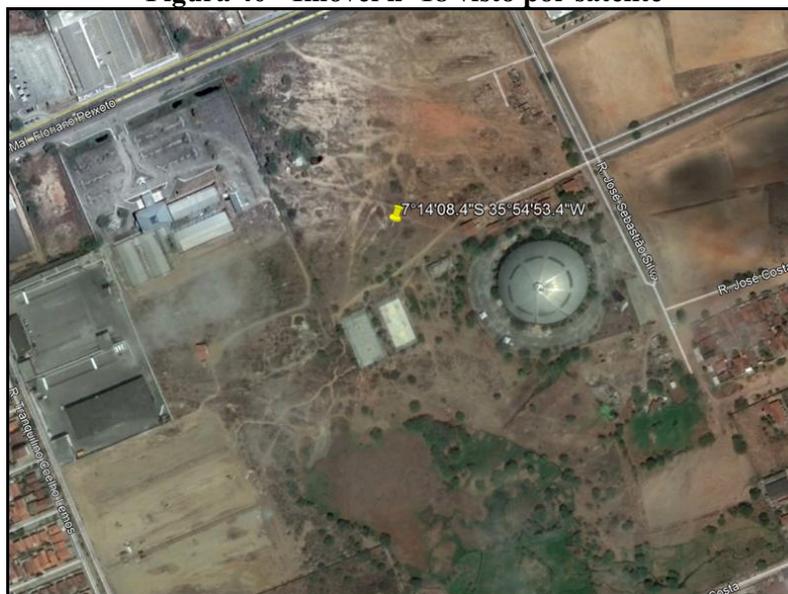
Fonte: Elaborado pelo autor (2018)

No bairro do Dinámerica, na Avenida Marechal Floriano Peixoto, encontramos mais um espaço desocupado (figuras 39 e 40). Uma imensa área de aproximadamente 200.000 m² no entorno do ginásio esportivo "O Meninão" encontra-se negligenciada.

Figura 39 - Imóvel nº 18



Fonte: Elaborado pelo autor com base no Google Maps (2018)

Figura 40 - Imóvel nº 18 visto por satélite

Fonte: Elaborado pelo autor com base no Google Earth Pro (2018)

Quadro 25 - Dados sobre o imóvel nº 18

USO ANTERIOR	Não identificado
TAMANHO (m²)	200 mil m ²
ENDEREÇO	Avenida Marechal Floriano Peixoto, s/n - Dinamérica, Campina Grande - PB, 58416-605
COORDENADAS	7°14'08.4"S 35°54'53.4"W
CLASSIFICAÇÃO	Desocupado

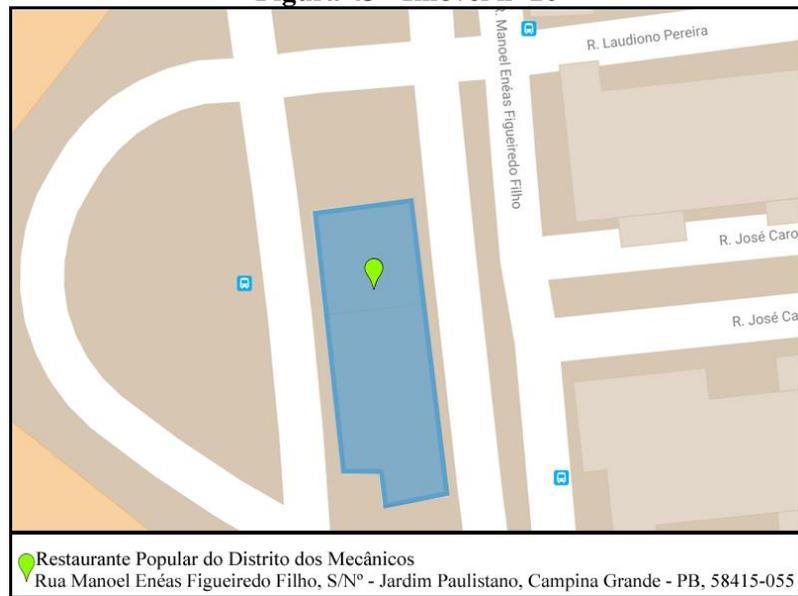
Fonte: Elaborado pelo autor (2018)

Alvo de inúmeras e grandes invasões, constantemente ocorrem conflitos no local. Nessas invasões, é possível perceber uma série de problemas urbanos concentrados em apenas um local: falta de saneamento básico, infraestrutura básica, falta de serviços públicos. Surge o questionamento: por que não utilizar essa área para fins habitacionais e acabar de vez com o problema? Afinal, nunca se teve notícia de nenhum projeto para a utilização dessa imensa área.

No bairro da Liberdade, zona sul da cidade, encontramos um "vazio urbano" configurado pela sua subutilização. Inaugurado em 2016, o Parque da Liberdade, ainda que não finalizado, é uma área de verde destinada a lazer e práticas esportivas já em utilização. Entretanto, dentro do parque, há um área de 7.000 m² que ainda não aproveitada. A PMCG informa que esse espaço é destinado a construção de Centro de Iniciação ao Esporte, entretanto, passado quase dois anos da inauguração do parque, nada foi feito.

No Jardim Paulistano, foi localizado um restaurante popular também desativado. Com uma grande área (890 m²) o espaço se destinava à venda de refeições saudáveis a pequenos preços e atendia uma região da cidade em que existem muitas empresas como indústrias e oficinas mecânicas. Esse foi o quarto imóvel público (junto com três cozinhas comunitárias) que tinha como função precípua solucionar carências alimentícias que encontramos abandonado.

Figura 43 - Imóvel nº 20



Fonte: Elaborado pelo autor com base no Google Maps (2018)

Figura 44 - Imóvel nº 20 visto por satélite



Fonte: Elaborado pelo autor com base no Google Earth Pro (2018)

Quadro 27 - Dados sobre o imóvel nº 20

USO ANTERIOR	Restaurante Popular
TAMANHO (m²)	890 m ²
ENDEREÇO	Rua Manoel Enéas Figueiredo Filho, S/Nº - Jardim Paulistano, Campina Grande - PB, 58415-055
COORDENADAS	7°15'20.3"S 35°53'49.7"W
CLASSIFICAÇÃO	Não utilizado

Fonte: Elaborado pelo autor (2018)

Por fim, segundo informações obtidas junto a PMCG, existe um imóvel público desocupado, isto é, não edificado, com 4.320 m², na rua Amaro Coutinho, bairro do José Pinheiro. Contudo, visitamos toda a extensão da rua em duas oportunidades e não conseguimos localizar nenhum terreno desse tipo na localidade (figura 47). Procuramos também por algum tipo de imóvel onde houvesse a execução de alguma função administrativa municipal, mas não obtivemos sucesso.

Figura 45 - Rua Amaro Coutinho, José Pinheiro

Fonte: Elaborado pelo autor com base no Google Earth Pro (2018)

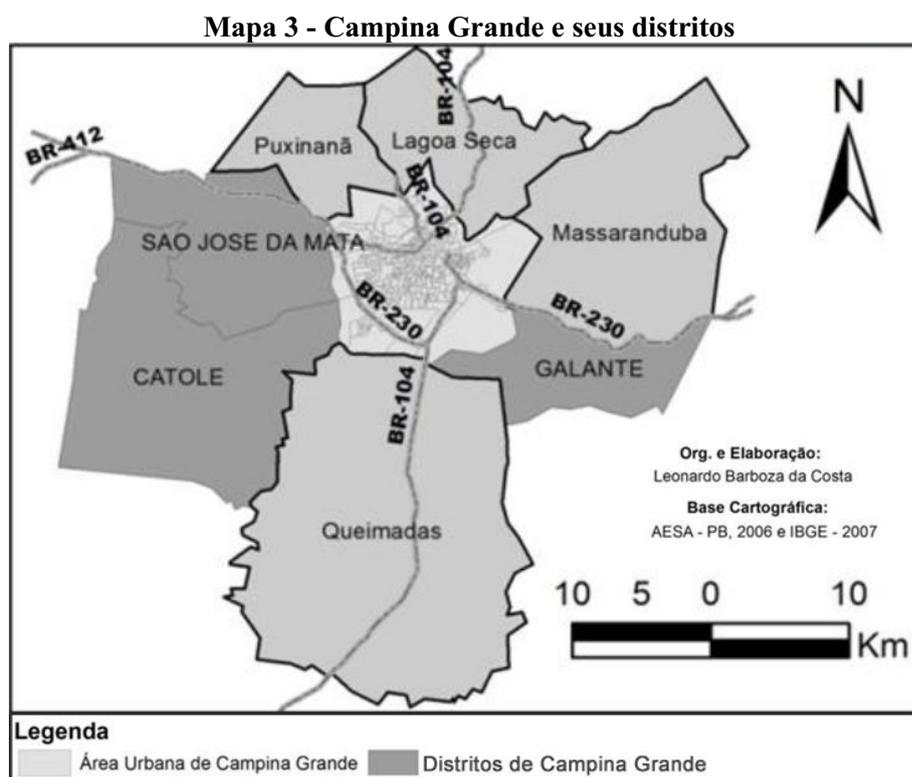
4.2 Informações Adicionais Encontradas no Mapeamento

Como já explanado anteriormente, nossa pesquisa buscou encontrar imóveis pertencentes ao Poder Público municipal que estivessem desocupados, não utilizados e subutilizados, desde que, localizados no perímetro urbano da cidade. Todavia, em nossas observações, foi possível detectar a presença de algumas propriedades que, por mais que estivessem fora da área delimitada (ver item 3.3), nos parece pertinente apresentá-las ao leitor, até como forma de motivar futuros estudos.

A Lei orgânica de Campina Grande prevê, em seu artigo nº 23, a possibilidade de subdividir o território municipal em distritos, com nomenclatura própria, sendo as suas

aglomerações urbanas classificadas como cidade e vilas. Conceitualmente, o que temos é uma criação de regiões administrativas objetivando melhor implementar políticas públicas.

Campina Grande tem uma área total de 593,026 km², de acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Entretanto, essa área é também composta por alguns distritos: São José da Mata, Galante e Catolé de Boa Vista (mapa 3).



Em nossa pesquisa de campo, obtivemos informações acerca de imóveis presentes nos distritos de São José da Mata, Galante e Catolé de Boa Vista (quadro 9) que pertencem ao Município sede (Campina Grande) e se encontram esvaziados de qualquer função pública.

Quadro 28 - Dados sobre vazios urbanos fora do perímetro urbano

Distrito	Localização	Classificação	Função Anterior	Mapeamento
Católé de Boa Vista	Sítio Várzea do Capim	Não Utilizado	Escola	Não foi possível
Galante	Sítio Tatu	Não Utilizado	Escola	Não foi possível
	Fazenda Liberal	Não Utilizado	Escola	Não foi possível
	Sítio Amorim	Não Utilizado	Escola	Não foi possível
	Sítio Cajazeiras	Não Utilizado	Escola	Não foi possível

São José da Mata	Sítio Serra de Joaquim Vieira	Não Utilizado	Escola	Não foi possível
	Sítio Grande Capim	Não Utilizado	Escola	Não foi possível

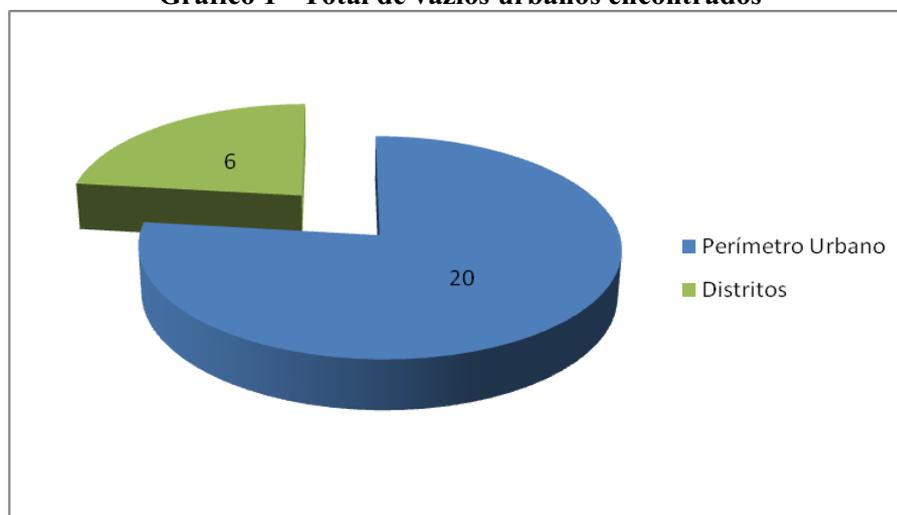
Fonte: PMCG (2017).

O mapeamento realizado por satélite não foi possível devido a falta de informações mais precisas sobre a localização desses imóveis. Conseqüentemente, o registro fotográfico e a mensuração de suas respectivas áreas não foi realizada. Em que pese os distritos não constituírem parte da nossa área delimitada para mapeamento, chama a atenção a quantidade de escolas municipais fechadas. De todo modo, como são propriedades do Município de Campina Grande e antes detinham função pública de tanta relevância, avaliamos pertinente registrar em nosso trabalho a presença desses imóveis públicos não utilizados nessas localidades.

4.2 Análise Geral dos Dados Obtidos

Desse modo, chegamos a um total de vinte e seis "vazios urbanos" públicos (gráfico 1) encontrados em todo território do município de Campina Grande, em que vinte estão localizados dentro do perímetro urbano da cidade, isto é, excluindo aqueles encontrados nos distritos (São José da Mata, Galante e Catolé de Boa Vista).

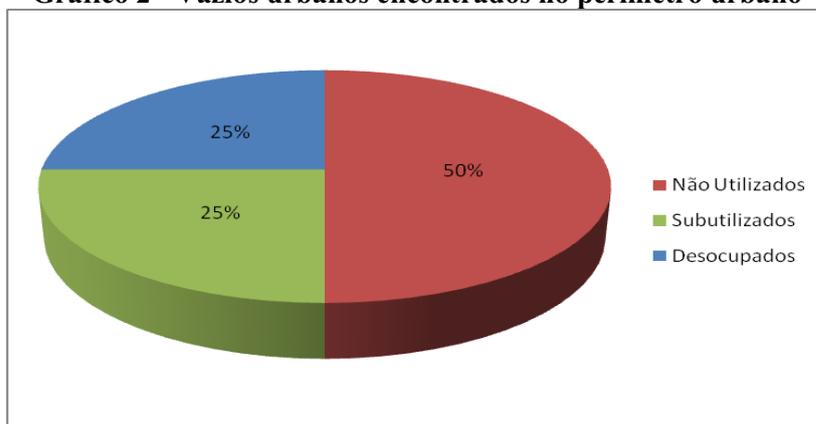
Gráfico 1 - Total de vazios urbanos encontrados



Fonte: Elaborado pelo autor (2018)

Dos vinte imóveis (gráfico 2) localizados dentro do perímetro urbano, 25% são de imóveis não utilizados, 50% constituem imóveis subutilizados e outros 25% são aqueles desocupados.

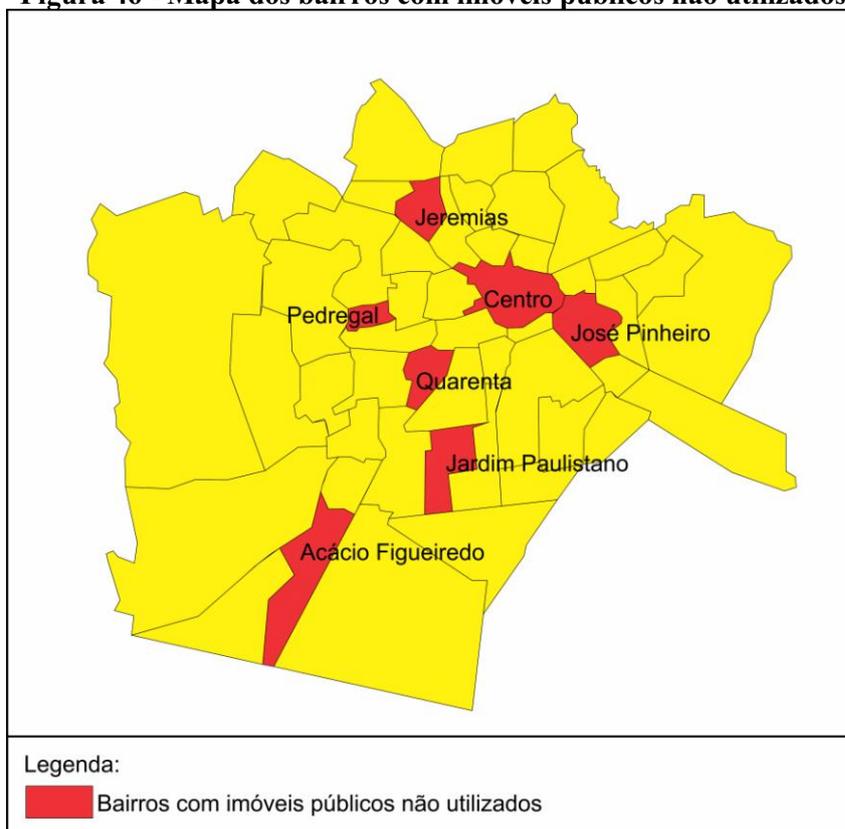
Gráfico 2 - Vazios urbanos encontrados no perímetro urbano



Fonte: Elaborado pelo autor (2018)

Com relação aos imóveis não utilizados (figura 46), foram encontrados um total de dez unidades espalhadas pelos bairros do: Jeremias (3 unidades); Centro; José Pinheiro; Pedregal; Quarenta (2 unidades); Jardim Paulistano e; Acácio Figueiredo.

Figura 46 - Mapa dos bairros com imóveis públicos não utilizados

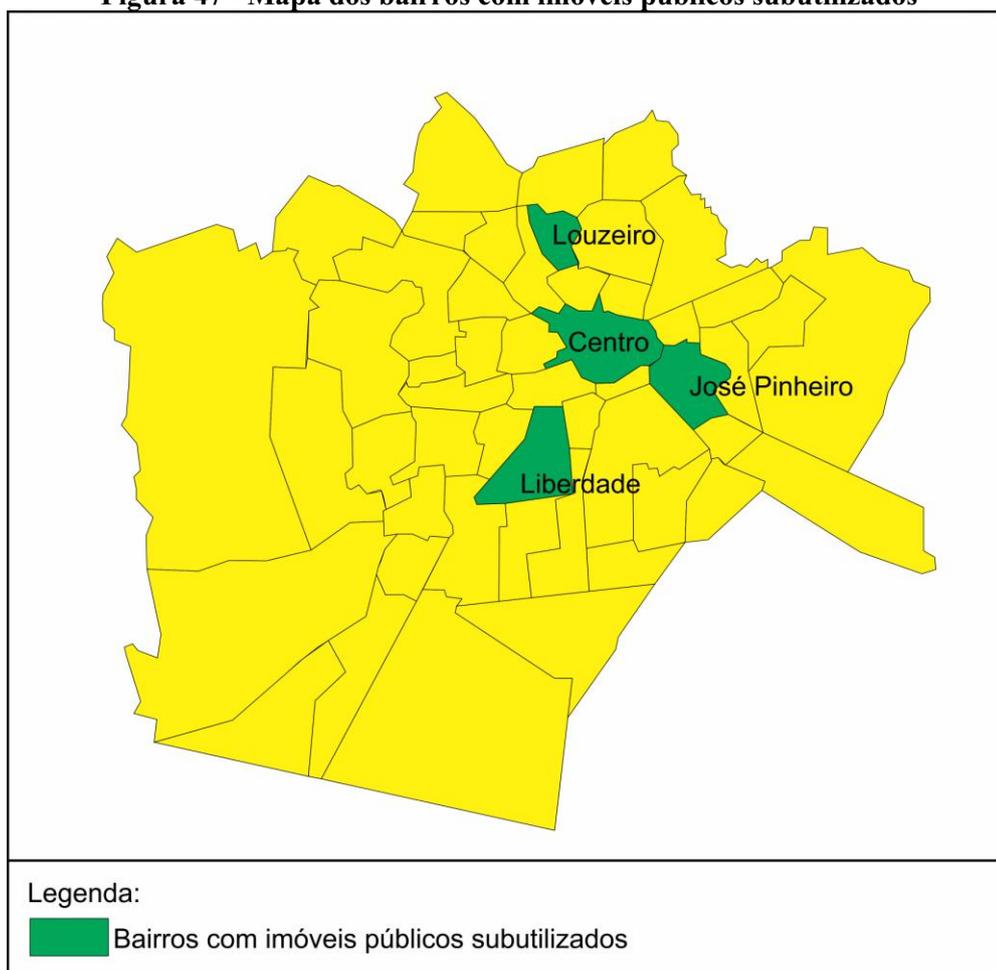


Fonte: Elaborado pelo autor (2018)

Reiteramos que, em nossa pesquisa, foram considerados como vazios urbanos não utilizados aqueles imóveis que, além de pertencer ao Poder Público municipal, se encontram edificados, mas não exercem nenhum tipo de função pública. É o caso das antigas lavanderias municipais, cozinhas comunitárias e outras construções.

Quanto aos imóveis subutilizados (figura 47), foram localizados um total de cinco unidades espalhadas pelos bairros do: Centro (2 unidades); José Pinheiro; Liberdade e; Louzeiro. Em tempo, assim foram considerados aqueles imóveis em que há uma potencialidade de uso muito maior de que a atualmente apresentada pela Administração Pública, seja pela má utilização do total da área disponível (Parque da Liberdade), seja pelo fato de os cidadãos encontrarem-se impedidos de usufruir plenamente do bem, tendo em vista fatores sociais como criminalidade (Vila Olímpica Plínio Lemos e Parque Evaldo Cruz) ou fatores físicos como má conservação (Jardim Botânico do Louzeiro).

Figura 47 - Mapa dos bairros com imóveis públicos subutilizados

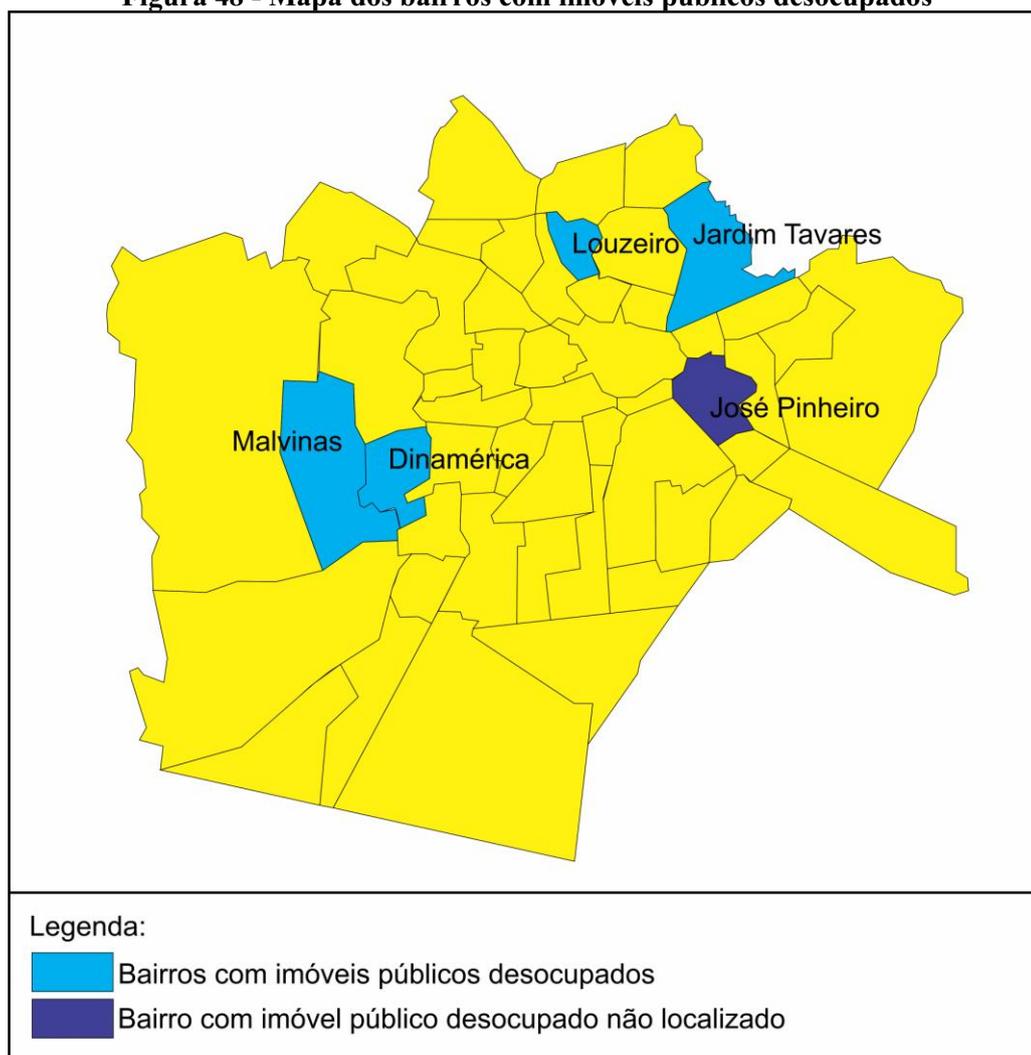


Fonte: Elaborado pelo autor (2018)

Além dos não utilizados e subutilizados, encontramos em nossas buscas imóveis desocupados (figura 48) nos bairros do: Jardim Tavares; Louzeiro; Malvinas (2 unidades) e; Dinamérica. Entenda-se por desocupados aqueles espaços que pertencem ao município de Campina Grande caracterizados pela total improdutividade. São aqueles que se encontram literalmente vagos, sem nenhuma edificação e sem exercer nenhuma função que traga benefícios à coletividade.

A Prefeitura Municipal informou que há um terreno desocupado localizado na rua Amaro Coutinho, no bairro do José Pinheiro, com aproximadamente 4.300 m². Entretanto, não conseguimos encontrá-lo através das imagens de satélite. Em visitas a rua em questão, realizada no mês de fevereiro de 2018, não conseguimos precisar sua localização. Não descartamos o fato do registro municipal estar desatualizado e alguma destinação já ter sido dada ao bem público, todavia, também não conseguimos identificar este fato.

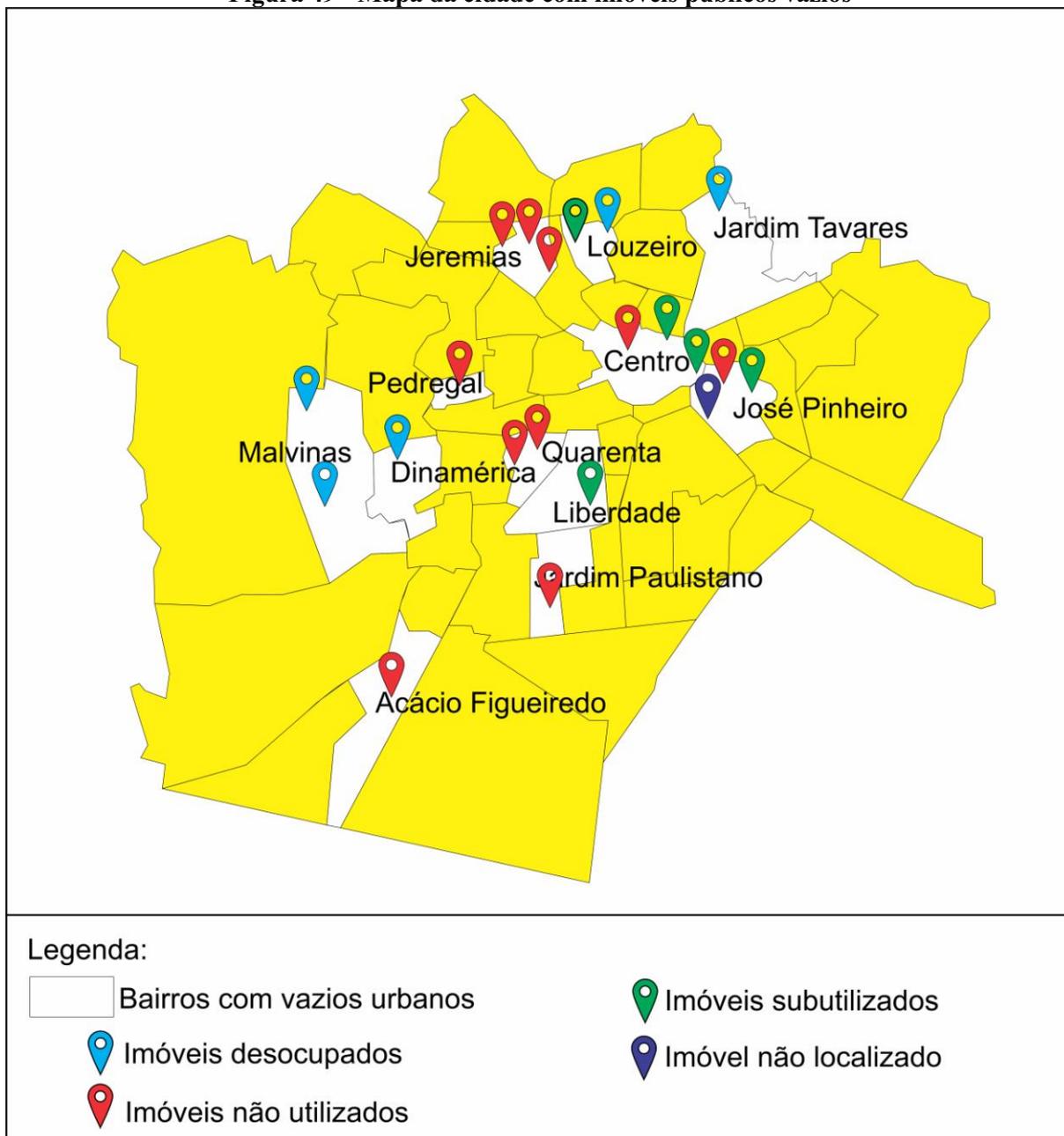
Figura 48 - Mapa dos bairros com imóveis públicos desocupados



Fonte: Elaborado pelo autor (2018)

Como representação visual das informações acima elencadas, elaboramos a figura 49, a qual reúne todos os "vazios urbanos" encontrados em nossa pesquisa.

Figura 49 - Mapa da cidade com imóveis públicos vazios



Fonte: Elaborado pelo autor (2018)

No momento em que partimos para os cálculos das áreas públicas municipais consideradas como vazios urbanos (tabela 1), chegamos a um total de 476.910 m². Contudo, esses números devem ser analisados com cautela. Em verdade, os imóveis não utilizados representam a menor parcela desses espaços, pois, em geral, são bens públicos destinados a atividades mais simples (apesar de necessárias) do dia a dia da comunidade.

Já o total da área dos imóveis subutilizados corresponde a 255.035 m². Esses espaços, por sua vez, são caracterizados precipuamente por grandes áreas que não são completamente utilizadas, tendo seus potenciais de uso subaproveitados. Nesse montante, ganha destaque o Jardim Botânico do Louzeiro, que tem como área pública 180.000 m², o que corresponde a um pouco mais de 70% do total. O total das áreas somadas dos imóveis desocupados é de 215.915 m². Desse espaço, 200.00 m² (mais de 92%) pertencem a área circunvizinha aos Ginásio Esportivo O Meninão, área constantemente alvo de invasões para fins habitacionais.

Tabela 1 - Áreas dos "vazios urbanos" públicos

CLASSIFICAÇÃO	ÁREA (m²)
Não utilizados	5.960 m²
Subutilizados	255.035 m²
Desocupados	215.915 m²
Total	476.910 m²

Fonte: Elaborado pelo autor (2018)

Por fim, segue um quadro que reúne as principais informações acerca dos 20 imóveis públicos esvaziados encontrados no perímetro urbano do município de Campina Grande.

Quadro 29 - Informações sobre os imóveis vazios encontrados no perímetro urbano

IMÓVEL N°	ENDEREÇO	CLASSIFICAÇÃO	ÁREA (M²)
1	Rua Irineu Joffily, 294 - Centro, Campina Grande - PB, 58400-270	Não utilizado	860
2	Rua Dom Pedro II, S/Nº, Prata, Campina Grande - PB, 58400-565	Subutilizado	35.620
3	Rua Benjamin Constant, S/Nº, Centro, Campina Grande - PB, 58410-012	Subutilizado	2.915m
4	Rua Sindolfo Montenegro, S/Nº - José Pinheiro, Campina Grande - PB, 58407-310	Não utilizado	150
5	Rua Josino Agra, S/Nº, José Pinheiro, Campina Grande - PB, 58407-315	Subutilizado	29.500
6	Rua Henrique Dias, 729a - Conceição, Campina Grande - PB, 58403-020	Subutilizado	500.000
7	Rua Higino Macedo Dantas, S/Nº, Louzeiro, Campina Grande - PB, 58401-700	Desocupado	3.960
8	Rua Professora Carmem Abreu Silveira, S/Nº, Jardim Tavares, Campina Grande - PB, 58406-230	Desocupado	2.460

9	Rua Conde Monte Cristo, S/Nº - Jeremias, Campina Grande - PB, 58102-120	Não Utilizado	1.000
10	Rua Augusto Ferreira Ramos, S/Nº, Jeremias, Campina Grande - PB, 58404-035	Não Utilizado	160
11	Rua Simão Bolivar, 534, Jeremias, Campina Grande - PB, 58404-069	Não Utilizado	380
12	Rua Newton Paiva Fernandes, S/Nº , Pedregal, Campina Grande - PB, 58428-450	Não Utilizado	600
13	Rua Manoel Batista, S/Nº, Acácio Figueiredo, Campina Grande - PB, 58421-530	Não Utilizado	175
14	Rua Professor Almeida Barreto, S/Nº, Quarenta, Campina Grande - PB, 58416-220	Não Utilizado	980
15	Rua Professor Almeida Barreto, S/Nº, Quarenta, Campina Grande - PB, 58416-220	Não Utilizado	765
16	Rua Caico, S/Nº, Malvinas, Campina Grande - PB, 58433-590	Desocupado	6.485
17	Rua Garanhuns, S/Nº, Malvinas, Campina Grande - PB, 58433-112	Desocupado	3.010
18	Avenida Marechal Floriano Peixoto, s/n - Dinamérica, Campina Grande - PB, 58416-605	Desocupado	200.000
19	Rua Getúlio Cavalcante, 280-394, Liberdade, Campina Grande - PB, 58414-245	Subutilizado	7.000
20	Rua Manoel Enéas Figueiredo Filho, S/Nº - Jardim Paulistano, Campina Grande - PB, 58415-055	Não utilizado	890

Fonte: Elaborado pelo autor (2018) com base em dados obtidos na pesquisa

CAPÍTULO 5

5.1 Proposição

Portas (2000) destacou que reside em todo "vazio urbano" grandes oportunidades de mudança, de renovação funcional ou ambiental, todavia, quando esse problema é ignorado ou tratado de maneira inadequada pelas autoridades, seus efeitos podem ser perversos. É com base nesse raciocínio, no mapeamento e nas observações da realidade à qual parte do patrimônio público de Campina Grande está submetida que elaboramos esta proposição.

Entretanto, dois fatos agem como elementos limitativos para qualquer sugestão mais incisiva no aproveitamento dos espaços não utilizados, subutilizados e desocupados. O primeiro reside no regime jurídico aplicável à Administração Pública brasileira. O princípio da legalidade, previsto constitucionalmente, recai sobre o Poder Público de maneira diferente do particular. Assim, a administração burocrática, excessivamente focada nos processos e procedimentos, exige do gestor público uma atuação pautada naquilo que a lei autoriza. Em consequência disso, qualquer ideia de revitalização de espaços urbanos públicos vai encontrar barreiras jurídicas e orçamentárias.

O segundo elemento limitativo consiste na necessidade daquele que irá formular proposições de usos ser tecnicamente qualificado para desempenhar este papel. Em verdade, no decorrer de nosso texto foi defendida a importância de autoridades capazes assumirem papéis de destaque no aproveitamento desses bens esvaziados. Desse modo, ficaremos adstritos a tecer comentários acerca dos instrumentos legais existentes (e da falta de outros) no ordenamento jurídico brasileiro que exercem influência na formação dos "vazios urbanos" e na reutilização desses espaços.

Nesse sentido, o primeiro ponto que merece destaque é uma possível reforma no modelo administrativo que impera no Brasil. Entre o burocrático e o gerencial, percebe-se que já há movimentos que buscam revolucionar a relação entre o Estado e o cidadão. Leis garantidoras da efetivação do princípio da publicidade, instrumentos como *accountability* e a introdução de um modelo de Estado Social têm ganho destaque. É impossível falar em qualquer mudança no espaços públicos urbanos sem entender o modo com o qual a Administração Pública opera.

Notavelmente, quanto mais o Poder Público buscar alcançar uma real efetivação do interesse público, mais a cidade será estruturada e pensada como um grande espaço de implementação de políticas públicas. Uma das funções precípua do Estado é buscar reduzir

as desigualdades sociais que surgem como resultados de fenômenos do mercado. Por conseguinte, cabe a ele pensar o urbano de acordo com as necessidades daqueles que estão em situação menos privilegiada. E é assim que, principalmente os espaços públicos, devem ser pensados. Imagine que, em áreas marginalizadas, onde o acesso a cultura é negado, exista um imóvel público desfuncionalizado e que poderia estar servindo a esse fim. Esse olhar atencioso deve fazer parte do cotidiano do gestor público para que situações como essa não ocorram.

A Constituição Brasileira de 1988 apresenta em seu texto o princípio fundamental da função social que toda propriedade deve possuir. Percebe-se que houve um esforço do legislador constituinte em evitar que houvesse a formação de "vazios urbanos" nas cidades de forma que, fica suficientemente claro que o direito à propriedade está sujeito à condição de obrigatoriamente possuir uma finalidade, a qual não seja mera especulação imobiliária. Entende-se que da mesma forma que este princípio é aplicável ao particular deve ser aplicável à Administração Pública.

Em que pese haver discussões acerca da aplicação deste princípio ao Poder Público, entendemos que não há como eximi-lo de observar tal preceito constitucional. Ainda que, teoricamente, todo bem público esteja sujeito à persecução de finalidades públicas, não é isso que observa-se na prática. O argumento principal daqueles que defendem a não aplicação da função social da propriedade ao patrimônio público é a falta de previsão constitucional de sanções em caso de desobediência à esta regra. Entretanto, desse argumento, depreendemos a grande falha da Carta Magna em relação ao tratamento dado aos bens públicos imóveis, a qual contribui para formação de vazios urbanos públicos.

Ao passo que o texto constitucional notadamente procurou proteger a Administração Pública de sanções mais severas quando não procedesse com a adequada utilização dos imóveis públicos, gerou a realidade que temos posta hoje. Também é preciso que haja instrumentos jurídicos que imponham ao gestor público que dê cumprimento à função social da propriedade pública.

Vale ressaltar que a Constituição de 1988 não só deixou de estabelecer sanções ao Poder Público negligente com os espaços públicos, mas também conferiu ao patrimônio do Estado um regime jurídico extremamente protetivo que tem como garantias a impenhorabilidade, imprescritibilidade e a não onerabilidade. Toda essa proteção e falta de penalidades contribuíram para o abandono de imóveis públicos. Acreditamos que a Administração Pública precisa sim estar em posição de superioridade perante o particular,

com prerrogativas que lhe possibilitem perseguir o interesse público. Contudo, não podemos confundir superioridade com imunidades absolutas.

Instrumentos jurídicos mais incisivos devem ser criados de modo a evitar que haja malversação dos bens imóveis públicos. Só assim o gestor público ficará mais atento a obrigatoriedade de evitar que o bem público seja esvaziado de funções públicas.

Não podemos deixar de citar que, ainda que muito tímida, existem normas nesse sentido. No Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, por exemplo, já nota-se que há em seu texto legal conceitos voltados para construção de uma cidade democrática, destinada a todos os cidadãos e como espaço de implementação de políticas públicas. Em seu art. 39, o referido diploma dá destaque as necessidades dos cidadãos e reafirma a cidade como gerador de qualidade de vida e justiça social.

Outra medida tomada no combate à existência de imóveis públicos desprovidos de função social, foi a regulamentação, pela Medida Provisória nº 2.220, de 04/09/2001, da chamada concessão especial para fins de moradia. Essa medida buscou efetivar o direito constitucionalmente previsto da moradia e, ao mesmo tempo, eliminava a existência de "vazios urbanos" em grandes cidades.

Já existe em nosso ordenamento pátrio legislação que objetiva regular e punir aquelas administrações públicas que não observarem os devidos processos e fins das verbas públicas. Em decorrência da Lei de Responsabilidade Fiscal, é perceptível mudanças positivas no trato dado ao dinheiro público pelos gestores, que receiam as consequências advindas de práticas irresponsáveis. De mesmo modo, é preciso que exista Lei com tanta força quanto que regule o trato dado aos imóveis públicos.

Por fim, além da urgente necessidade de produção de ferramentas legais que obriguem o gestor público a evitar que "vazios urbanos" sejam formados por bens imóveis públicos, é necessário que sejam criados canais eficazes de articulação entre o Estado e o cidadão para que as utilizações e reutilizações dos espaços públicos sejam geradoras de reais ganhos para a sociedade. Assim, ganha força as lições trazidas por Lefebvre (2010) que estabelecia a necessidade de se entender o "prático-sensível" das cidades. Entendendo melhor aquilo que ocorre em seu âmago, será possível que o Poder Público proceda da melhor maneira ao por fim aos "vazios urbanos" estabelecendo um verdadeiro "valor de uso" para o patrimônio público.

5.2 Considerações Finais

Estudar a Administração Pública brasileira e seus objetivos demanda conhecimento acerca de várias áreas da ciência. Entretanto, é impossível desvincular de qualquer pesquisa com essa finalidade os campos da Administração e do Direito. Buscamos, através desse estudo, entender como a Administração Pública tem se comportado com relação às novas demandas da sociedade quando no trato do patrimônio público imóvel e as consequências decorrentes de um uso inadequado ou até inexistente desses bens.

Diante desse cenário, em que é possível detectar a presença de diversos espaços considerados como "vazios urbanos", surge a necessidade de entender como eles nascem, os prejuízos causados a sociedade e de que modo é possível devolvê-los à dinâmica urbana. Ocorre que, quando essas áreas esvaziadas pertencem ao Estado, o olhar deve abranger o modo como o Poder Público atua e as regras que regem essa atuação.

Assim, procuramos esclarecer as fases pelas quais passou a Administração Pública brasileira, sua realidade atual e as tendências para um futuro próximo. Além disso, foi necessário apresentar os conceitos aplicáveis ao patrimônio público, suas garantias e limitações, para entender como o regime jurídico desses bens, por vezes, pode se tornar um obstáculo a efetivação de finalidades públicas.

Já no debate acerca da função social da propriedade pública, restou-nos claro a possibilidade de aplicação desse princípio constitucional à Administração Pública e como a falta de normas regulamentadoras, que imponham obrigações de uso ao gestor, acabam contribuindo para a propagação do fenômeno dos "vazios urbanos".

Para Dittmar (2006), a atual política pública urbana brasileira considera os vazios como elementos da estrutura da cidade que devem ser combatidos e destaca a necessidade de reutilizar aqueles já formados, principalmente quando forem encontrados em zonas consolidadas e centrais da cidade, pois suas potencialidades são diversas e incluem até, políticas habitacionais (demanda tão recorrente entre as classes sociais mais marginalizadas).

Em nossa busca por "vazios urbanos" no município de Campina Grande, nos deparamos com uma realidade alarmante: 20 imóveis públicos esvaziados localizados dentro do perímetro urbano e 6 localizados nos distritos da cidade. O objetivo geral da pesquisa, de investigar a presença desse fenômeno no município acima citado, foi alcançado. Com isso, também foi possível realizar um verdadeiro mapeamento de imóveis públicos encontrados nessas condições, identificar suas realidades e classificá-los de acordo com elas.

Esses resultados, de maneira geral, demonstram a necessidade de se promover políticas públicas que objetivem obstar a formação de novos esvaziamentos e utilizar esses espaços de acordo com as necessidades dos indivíduos que ali habitam. Para tanto, deve-se compreender os movimentos urbanos, o conceito "prático-sensível" de Lefebvre (2010), de modo que as medidas apresentem altos valores de uso para a população.

Com relação a propositura de possíveis usos e ocupações para que esses imóveis públicos cumpram sua função social, encontramos várias possibilidades. Aos imóveis subutilizados, por exemplo, basta máximar suas potencialidades, explorar os totais de suas áreas, revitalizá-los para que a população volte a deles se apropriar. Para os imóveis não utilizados, por sua vez, é necessário entender a dinâmica da área da cidade na qual ele está inserido (o prático-sensível) e formular ações que os deem valor. Em nossa observação, foi possível detectar que a simples reutilização de suas funções anteriores já seriam de grande valia para a comunidade.

Essa mesma ideia é perfeitamente aplicável aos imóveis públicos desocupados. É necessário entender a realidade do espaço esvaziado e assim promover sua adequada ocupação. Tendo em vista o tamanho das áreas com essa classificação encontradas em nosso mapeamento, políticas habitacionais aparentam ser uma possível solução. Afinal, de acordo em Clemente (2012), o estoque de "vazios urbanos" em áreas centrais afronta à crescente demanda por habitação nas cidades brasileiras.

Ademais, demasiadamente importante é promover a criação de instrumentos jurídicos que coíbam a formação de vazios urbanos públicos, obrigando o gestor do bem público adequada utilização dos imóveis que compõe o patrimônio do seu respectivo ente federado. Ainda, também é preciso estabelecer canais de comunicação entre o gestor público e a sociedade, de modo que o uso que venha ser atribuído seja o mais adequado e valioso possível.

Como sugestão para execução de estudos futuros, acreditamos que investigar as necessidades das comunidades onde existam vazios urbanos públicos e os usos que determinado bem público poderia apresentar, de acordo com essas necessidades, seria de grande valor, tanto para os indivíduos, quanto para o próprio gestor público, o qual poderia elaborar suas políticas de ocupação de acordo com as realidades postas. Também se faz necessário investigar a presença de imóveis esvaziados que pertencem ao estado da Paraíba e estão dentro do perímetro urbano de Campina Grande.

REFERÊNCIAS

ABE, Nilma de Castro. Notas sobre a inaplicabilidade da função social à propriedade pública. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, São Paulo, n. 11, p. 135-154, jan./jun. 2008.

Administração pública contemporânea: política, democracia e gestão. Organizadores, Marcos Tanure Sanabio, Gilmar José dos Santos, Marcus Vinicius David . – Juiz de Fora : Ed. UFJF, 2013.

ARAGÃO, Alexandre de. **Curso de Direito Administrativo.** 2ª edição. Forense, 06/2013.

BAUMAN, Z. **O mal-estar na pós-modernidade.** Rio de Janeiro: Zahar, 1998.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo,** 5ª edição.. Saraiva, 10/2014.

BINATO JÚNIOR, Otávio. **Do Estado Social ao Estado Penal: O direito penal do inimigo como novo parâmetro de racionalidade punitiva.** Rio Grande do Sul, 2007.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.**

_____, **Estatuto da Cidade.** Lei Nº 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal. Brasília, 2001.

_____.IBGE. **Censo Demográfico,** 2017. Disponível em: <
<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pb/campina-grande/panorama>> Acesso em: 12 de janeiro de 2018.

_____, Ministério das Cidades. **Manual de Reabilitação de áreas urbanas centrais.** Brasília: Ministério das Cidades, 2012.

_____, Ministério das Cidades. **Manual de Reabilitação de áreas urbanas centrais.** Brasília: Ministério das Cidades, 2012.

_____. Ministério da Administração e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma Administrativa no Aparelho do Estado.** Brasília: MARE, 1995.

_____. LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.**

_____. LEI Nº 10.406, DE 10 DE JANEIRO DE 2002. **Institui o Código Civil.**

_____. LEI Nº 3.071, DE 1º DE JANEIRO DE 1916. **Código Civil dos Estados Unidos do Brasil.**

_____. LEI Nº 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1993. **Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.**

_____, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (F.H. Cardoso), 1995. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.

_____. TSE. **Informações para as Eleições Municipais de 2016.** Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor-e-eleicoes/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2016>>. Acesso em 12 de janeiro de 2018.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e Aplicação da Cosntituição**, 7ª edição. Saraiva, 11/2008.

BOMFIM, V. C. Os espaços edificados vazios na área central da cidade de São Paulo e a dinâmica urbana. **Dissertação** (Mestrado em Engenharia de Construção Civil e Urbana) - Escola Politécnica, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2004.

BORDE, A.P.L. Vazios Urbanos: perspectivas contemporâneas. **Tese de doutorado**, Rio de Janeiro: 2006.

BRUNO FILHO, Fernando., DENALDI, Rosana. Parcelamento, edificação e utilização compulsórios e a função social da propriedade: notas acerca de uma experiência. **Oculum Ensaios: Revista de Arquitetura e Urbanismo**, v. 6, n. 6, p. 19-33, 2006.

CAMPINA GRANDE. **Lei Orgânica de Campina Grande.** Disponível em: <https://www.camaracg.pb.gov.br/wp-content/uploads/2017/01/LEI_ORGANICA-DO_MUNICIPIO.pdf>. Acessado em 10 de fevereiro de 2018.

CAMPOS, Ana Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, FGV, 24(2), fev./abr. 1990.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 30. ed. rev. atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2016.

_____. **Manual de Direito Administrativo**, 31ª edição. Atlas, 02/2017.

CARVALHO, Wesley Corrêa. Bens dominicais: um anacronismo na administração pública. **Revista Controle - doutrinas e artigos**, [S.l.], v. 10, n. 2, p. 158-169, dez. 2012.

CASTELLS, M. **A questão urbana**. 4. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

CAVACO, C. S., Os espaçamentos ilegítimos ou a condição suburbana do vazio, **Actas do Seminário de Estudos Urbanos**, Lisboa : ISCTE, 2007.

CLEMENTE, J. C., Vazios urbanos e imóveis subutilizados no centro histórico tombado da cidade de João Pessoa – PB. **Dissertação de mestrado**, João Pessoa: 2012.

COMPARATO, Fábio Konder. Função social da propriedade dos bens de produção. In: . **Direito Empresarial: Estudos e Pareceres**. São Paulo: Saraiva, 1990.

COSTA, André Luiz. Aspectos cronológicos da função social da propriedade. **Arel Faar**, Rondônia, v. 2, n. 2, p. 91-117, mai. 2014.

COSTA, L, B,. Estruturação da cidade de Campina Grande: As estratégias e intencionalidades do mercado imobiliário. **Dissertação de mestrado**, João Pessoa: 2013.

DANTAS, Paulo Roberto de Figueiredo. **Curso de Direito Constitucional: Versão Compacta**, 10ª edição. Atlas, 01/2015.

DITTMAR, Adriana C. C., Paisagem e morfologia de vazios urbanos: Análise da transformação dos espaços residuais e remanescentes urbanos ferroviários em Curitiba- PR, **Dissertação de mestrado**, Curitiba : 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Função social da propriedade pública. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, Salvador, n. 6, p. 1-13, abr./jun. 2006.

_____. **Direito Administrativo**, 30ª edição. São Paulo: Forense, 02/2017.

FARR, Douglas. **Urbanismo sustentável: desenho urbano com a natureza**. Bookman, 01/2013.

FERRERIA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**, 40ª edição.. Saraiva, 11/2014.

FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. **Lições de Direito Constitucional**. Forense, 06/2013.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**, 17ª edição. Saraiva, 11/2011.

GEHRKE, Luís Carlos., ABREU, Bibiana Maria Wrasse. A função social da propriedade sob o paradigma do equilíbrio ambiental como direito fundamental. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, Santa Maria, v. 8, n. 1, p. 776-785, 2013.

Gil, Antonio Carlos . **Métodos e técnicas de pesquisa social**, 6ª edição. Atlas, 07/2008.

GULICK, Luther. **Science, values and public administration**. New York: Institute of Public Administration, 1937.

HARVEY, David. **Lutas Sociais**, São Paulo, n.29, p.73-89, jul./dez. 2012.

LEITE JÚNIOR, Alcides Domingues. **Desenvolvimento e mudanças no estado brasileiro**. 2. ed. reimp. – Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2012.

LEFEBVRE, Henri. **O direito a cidade**. São Paulo: Centauro, 2010.

JANEIRO, P. A., {Cheios inúteis} **A imagem do vazio na cidade**, In: **Artitextos**. N.º 8, p. 181, 2007, Disponível em: <<http://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/1488/1/Pedro%20Janeiro.pdf>> Acesso em: 30 de dezembro de 2017.

LEONETTI, Carlos Araújo. Função social da propriedade: Mito ou realidade. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Paraná, v. 1, n. 3, p. 55-73, 1999.

MARCONI, Marina Andrade, LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**, 8ª edição. Atlas, 01/2017.

MARICATO, E. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Editora Vozes. Petrópolis, 2001.

MARTINS, Gilberto Andrade. **Manual para elaboração de monografias e dissertações**, 3ª edição. Atlas, 08/2002.

MARTINS, Luciano. **Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil: uma visão geral**. Brasília: ENAP, 1997.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de Administração Pública: Foco nas Instituições e Ações Governamentais**, 4ª edição. Atlas, 08/2014.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de Gestão Pública Contemporânea**, 5ª edição. Atlas, 09/2015.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**, 6ª edição.. Saraiva, 10/2015.

MELHIM NAMEM CHALHUB, **Direitos reais**, 2a ed., RT, 2014

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro** / Hely Lopes Meirelles, José Emmanuel Burle Filho. 42. ed. São Paulo : Malheiros, 2016.

MEZZAROBBA, Orides. **Manual de metodologia da pesquisa no direito**, 6ª Edição. Saraiva, 04/2014.

MINOCK, M. S, Urban Voids: An Examination of the Phenomenon in Pos Industrial Cities in the United States, **Dissertação de Mestrado**, Division of Research and Advanced Studies of the University of Cincinnati, 2007.

MORGADO, S., Protagonismo de la ausencia, Interpretación urbanística de la formación metropolitana de Lisboa desde lo desocupado, **Tese de doutoramento**, Cataluña: 2005.

MOREIRA NETO, DIOGO DE FIGUEIREDO. **Administração pública gerencial**. Rev. Direito, Rio de Janeiro, v.2, n. 4, jul./dez. 1998

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de . **Administração Pública: Foco na Otimização do Modelo Administrativo**. Atlas, 06/2014.

OLIVEIRA, J, C, M,. **Campina Grande a cidade se consolida no século XX**. Monografia. João Pessoa: 2007.

OLIVEIRA, Saulo Barbará de (organizador e coautor). **Instrumentos de Gestão Pública**. Saraiva, 06/2015.

PAULA, A. P. P. de. (2005). Administração Pública Brasileira Entre o Gerencialismo e a Gestão Social. **RAE-Revista de Administração de Empresas**, 45(1), 36-49. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-75902005000100005>> Acesso em: 025 jan. 2018.

PEREIRA, Luiz C. Bresser. Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. **Revista do Serviço Público**, 47(1) janeiro 1996.

PEIXOTO A.P. M. Vacância Residencial na Região Metropolitana de Belo Horizonte. Mobilização do estoque vago para a promoção de habitação de interesse social, **Dissertação de Mestrado**, Belo Horizonte: 2011.

PORTAS N, Do vazio ao cheio, **Caderno de Urbanismo N° 2**, Vazios e o planejamento das cidades, SMU, 2000. Disponível em: <<http://www.cidadeimaginaria.org/eu/Dovazioaocheio.doc>>. Acesso em: 28 de Dezembro de 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINA GRANDE. **O Município**. Campina Grande, 2017. Disponível em: < <https://www.campinagrande.pb.gov.br/governo/o-municipio/>>. Acesso em 10 de Janeiro de 2018.

RIO, DEL, Vicente, SIEMBIEDA, William J. **Desenho Urbano Contemporâneo no Brasil**. LTC, 08/2013.

ROSSI, A., **A Arquitetura da Cidade**. Editora Martins Fontes. São Paulo, 2001.

SANTANA, L.S., Os vazios urbanos nos centros de cidades como lugar para habitação de interesse social: o caso de Maceió/AL. **Dissertação** (Mestrado em Dinâmica do Espaço Habitado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Alagoas, 2006.

SANTOS, Clezio dos. **Introdução à gestão pública**, 1ª edição. Saraiva, 05/2005.

SANTOS, Mauro dos. **Curso de Direito Administrativo**. Forense, 03/2012.

SANTOS, Silva Canastra Simões. **Espaços urbanos expectantes como oportunidades para a requalificação**: Entre a cidade e o rio (envolvente da Cordoaria). 2011. 145f. Dissertação (mestrado em Arquitetura). Universidade Técnica de Lisboa, 2011.

SILVA, A. M. **Atratividade e dinâmica de apropriação de espaços públicos para o laser o turismo**. **Dissertação** (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional)Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

SILVA, Edjane Esmerina Dias da.; MEDEIROS, Anderson Barros de. Gestão de política urbana municipal participativa e o direito à cidade: os (des) usos de obras públicas em Campina Grande-PB. In: **CONGRESSO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE**, 13., 2016. Campina Grande. Anais. v.1.

SILVA, P, J., Os vazios urbanos na cidade de natal/rn: Dos usos as implicações no Desenvolvimento urbano. In: **VI Congresso Iberoamericano de Estudios Territoriales y Ambientales.**, 2014 São Paulo, anais. São Paulo: 2014.

SOLÀ-MORALES, I.de, **Territórios**, Barcelona: Gustavo Gili, 2002.

SOUSA, C. A., Do cheio para o vazio, Metodologia e estratégia na avaliação de espaços urbanos obsoletos, **Dissertação de Mestrado**, Lisboa: 2010.

SOUZA, Carlos Leite D., Juliana di C. Awad. **Cidades Sustentáveis: Desenvolvimento Sustentável num Planeta Urbano**. Bookman, 01/2012.

SOUZA, S, V, de. Relação cidade-campo: permanência e recriação dos subespaços rurais na cidade de Campina Grande-PB. **Dissertação de mestrado**. João Pessoa: 2013.

Schramm, W. **Notes on case studies of instructional media projects**. Working paper for the Academy for Educational Development, Washington, DC. 1971.

SECCHI, Leonardo. “Modelos organizacionais e reformas da administração pública”. **Revista de Administração Pública – RAP** – Rio de Janeiro 43 (2): 347-369, MAR./ABR. 2009.

TENÓRIO, F. G. Gestão social: uma perspectiva conceitual. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 5, p. 7-23, set./out. 1998.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**, 5th edição. Bookman, 01/2015.

WALL, Ed, WATERMAN, **Tim. Desenho Urbano**. Bookman, 01/2012.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004, v. 2.