

Gestão estratégica de ativos públicos como instrumento para resolução de conflitos fundiários urbanos e rurais e promoção do direito à cidade e ao território

Paulo Vinicius Ferreira de Lima

Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio - AL

E-mail: Paulo.lima@seplag.al.gov.br

Jonathan Soares de Araujo

Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio - AL

E-mail: jonathan.araujo@seplag.al.gov.br

Maria Eduarda Monteiro Silva

Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio - AL

E-mail: mariaeduarda.silva@seplag.al.gov.br

Resumo

Os conflitos fundiários urbanos e rurais representam desafios relevantes para a efetivação dos direitos sociais e para a promoção da justiça territorial. Este artigo analisa a gestão estratégica de ativos públicos como instrumento para a resolução desses conflitos, partindo da hipótese de que a destinação planejada de imóveis públicos ociosos pode contribuir para a pacificação social, a garantia do direito à moradia e o desenvolvimento sustentável. A pesquisa adotou abordagem qualitativa, fundamentada em revisão bibliográfica, análise documental de políticas públicas e estudo de casos nacionais e internacionais relacionados à utilização de bens públicos. Os resultados demonstram que a gestão estratégica do patrimônio imobiliário estatal fortalece a função social da propriedade, reduz conflitos fundiários e amplia a inclusão social. Conclui-se que a utilização planejada dos ativos públicos constitui importante ferramenta de governança territorial e de promoção do direito à cidade e ao território.

Palavras-chave: gestão patrimonial; ativos públicos; conflitos fundiários; direito à cidade; governança pública.

Strategic Management of Public Assets as an Instrument for Resolving Urban and Rural Land Conflicts and Promoting the Right to the City and Territory

Abstract

Urban and rural land conflicts pose significant challenges to the realization of social rights and territorial justice. This article examines the strategic management of public assets as an instrument for resolving such conflicts, based on the assumption that the planned allocation of idle public properties

can contribute to social pacification, housing rights, and sustainable development. The study adopts a qualitative approach, supported by a literature review, documentary analysis of public policies, and case studies involving the use of public assets. The findings indicate that strategic management of public real estate strengthens the social function of property, reduces land conflicts, and promotes social inclusion. It is concluded that the planned use of public assets is an important governance tool for promoting the right to the city and the territory.

Keywords: Public asset management; land conflicts; public properties; mediation; right to the city.

1. Introdução

Os conflitos fundiários no Brasil, tanto nas cidades quanto no campo, são reflexos de desigualdades históricas que persistem ao longo do tempo. Nas áreas urbanas, a luta por espaço se manifesta na precariedade das moradias e na informalidade das ocupações, onde muitas famílias vivem em condições vulneráveis, sem acesso a serviços básicos. No meio rural, a concentração de terras e a especulação imobiliária agravam a situação, dificultando o direito dos trabalhadores à terra e à produção.

Esses conflitos não são apenas questões de posse e propriedade; eles revelam a falta de uma política fundiária eficaz que promova justiça social e territorial. As respostas do Estado, muitas vezes limitadas a ações judiciais ou repressivas, apenas intensificam as tensões e dificultam a implementação de soluções duradouras. Como destacam Sheila Rolemberg (2018) e Luis Régis Coli (2015), é essencial que a mediação e a resolução de conflitos fundiários se baseiem em instrumentos que garantam a função social da propriedade e priorizem a justiça fundiária.

Nesse contexto, a gestão estratégica do patrimônio imobiliário do Estado se torna uma questão central. Imóveis públicos ociosos, frequentemente esquecidos ou abandonados, não são apenas um passivo; eles representam uma oportunidade real para promover inclusão social, reduzir conflitos e garantir o direito à cidade e ao território. A literatura sobre o tema, incluindo as obras de José Carlos de Oliveira (2019) e Maria da Glória Gohn (2020), reforça a importância de uma abordagem que considere as especificidades locais e a participação da comunidade na gestão desses ativos.

Este artigo propõe que a destinação planejada desses ativos públicos, orientada por critérios de justiça social, pode transformar um problema estrutural — a ineficiência na gestão de bens públicos — em uma solução inovadora. Através de uma revisão bibliográfica, análise de documentos e estudo de casos, buscamos refletir sobre como a gestão estratégica de imóveis públicos pode ser um instrumento eficaz na resolução de conflitos fundiários, contribuindo para a construção de cidades e campos mais justos e sustentáveis.

2. Metodologia

Neste estudo, optamos por uma abordagem qualitativa, que nos permite explorar e descrever de forma mais rica o potencial da gestão estratégica de ativos públicos na resolução de conflitos fundiários, tanto nas cidades quanto no campo. Essa escolha se justifica pela complexidade do tema, que abrange diversas dimensões — jurídicas, sociais, territoriais e administrativas — e exige uma análise crítica e interpretativa.

O nosso percurso metodológico foi dividido em três etapas que se complementam. A primeira etapa

envolveu uma revisão bibliográfica abrangente, onde mergulhamos em obras de autores e autoras que discutem a função social da propriedade e os conflitos territoriais. Entre eles, encontramos vozes importantes como as de Fernandes (2011), Santos Júnior (2017), Maricato (2011), Rolemberg (2018), Castro (2020), e também autores como José Carlos de Oliveira (2019) e Maria da Glória Gohn (2020), que nos ajudaram a entender melhor o cenário atual.

Na segunda etapa, realizamos uma análise documental de políticas públicas e programas institucionais relacionados à gestão patrimonial e à mediação fundiária. Estudamos iniciativas como o programa SPU Social da Secretaria do Patrimônio da União, relatórios do INCRA e dados da Prefeitura de Porto Alegre. Esses documentos foram fundamentais para identificar ações concretas que visam aproveitar imóveis ociosos para fins sociais e fundiários. Além disso, incluímos a análise de documentos de organizações não governamentais que atuam na área, como o Instituto de Terras do Brasil (ITB), que trazem uma perspectiva prática e comunitária.

Por fim, na terceira etapa, focamos em casos emblemáticos que se destacam pela sua relevância social e territorial. Analisamos, por exemplo, a destinação de imóveis urbanos da União para moradias sociais em São Paulo, o Assentamento Agroecológico Nova Esperança no Pará, e a política de regularização fundiária em Porto Alegre. Esses casos nos permitiram ver na prática como a gestão de ativos públicos pode fazer a diferença. Também consideramos experiências internacionais, como o modelo de gestão de terras na Espanha e na França, que podem oferecer lições valiosas para o Brasil.

A triangulação dessas fontes — bibliográficas, documentais e empíricas — nos proporcionou uma visão integrada e crítica das estratégias de gestão de ativos públicos, revelando tanto suas potencialidades quanto os desafios que enfrentamos no dia a dia.

3. Resultados e Discussão

3.1 Destinação de imóveis públicos e função social

A destinação de imóveis públicos ociosos tem um enorme potencial para transformar realidades sociais. De acordo com o Guia de Gestão Estratégica de Imóveis Públicos da União, cerca de 15% dos bens imóveis da União estão atualmente sem uso, representando uma oportunidade que, se bem aproveitada, pode se tornar um instrumento de inclusão territorial. A literatura sobre o tema, incluindo os estudos de Silva (2021) e Almeida (2022), reforça a necessidade de uma gestão que priorize a função social da propriedade.

Um exemplo inspirador é o programa SPU Social em São Paulo. Entre 2019 e 2023, mais de 350 imóveis públicos foram destinados a projetos habitacionais voltados para a população de baixa renda, beneficiando mais de 3.500 famílias e contribuindo para a revitalização de áreas periféricas. Essa iniciativa não apenas oferece moradia, mas também promove a inclusão social e a dignidade humana.

No campo, o Assentamento Agroecológico Nova Esperança, no Pará, mostra como a destinação de terras públicas improdutivas pode promover o desenvolvimento sustentável e ajudar a resolver conflitos

agrários. Desde sua implantação em 2020, com o apoio do INCRA, o assentamento acolhe 120 famílias em situação de vulnerabilidade, incentivando práticas de agricultura familiar e conservação ambiental. A experiência de Nova Esperança é um exemplo de como a gestão de ativos pode ser feita de forma a respeitar e valorizar a cultura local.

Estudos de autores como Fernandes (2011), Castro (2020) e Rolemberg (2018) ressaltam que políticas fundiárias que priorizam a função social da propriedade são essenciais para combater a informalidade urbana e promover a justiça territorial. Além disso, a obra de Pacheco (2023) discute a importância da participação comunitária na gestão de ativos, destacando que a inclusão das vozes locais é fundamental para o sucesso das políticas públicas.

3.2 Mediação fundiária e coesão social

A mediação de conflitos fundiários, quando realizada por meio da gestão estratégica de bens públicos, tem se mostrado uma ferramenta eficaz para promover a paz social. Santos Júnior (2017) e Faria (2024) apontam que a resolução negociada, baseada na destinação de imóveis, pode reduzir em até 30% os litígios urbanos e 25% nas áreas rurais. Essas práticas não apenas promovem a estabilidade fundiária, mas também fortalecem a confiança nas instituições e as redes comunitárias.

Um exemplo claro dessa abordagem é Porto Alegre. Entre 2017 e 2022, a regularização fundiária em áreas consolidadas, com o apoio da cessão de terrenos municipais, resultou em uma redução de 40% nas ações judiciais de reintegração de posse. Esse resultado destaca a importância de políticas que buscam equilibrar segurança jurídica e inclusão social. A experiência de Porto Alegre é um modelo que pode ser replicado em outras cidades, mostrando que a gestão participativa é um caminho viável.

Além disso, a participação da comunidade e a colaboração entre órgãos públicos e sociedade civil são fatores cruciais para o sucesso dessas iniciativas. A construção de redes colaborativas tem ampliado a legitimidade dos processos de regularização e fortalecido as capacidades locais de governança territorial. Autores como Lima (2022) e Costa (2023) enfatizam que a coesão social é um elemento chave para a eficácia das políticas fundiárias, pois promove um senso de pertencimento e responsabilidade compartilhada.

3.3 Limitações e desafios estruturais

Apesar dos avanços, ainda enfrentamos desafios estruturais significativos. Aproximadamente 40% dos imóveis públicos da União não têm cadastro atualizado ou georreferenciamento confiável, o que dificulta sua destinação e uso racional. Essa falta de informação compromete o planejamento estratégico e a eficácia das políticas fundiárias. A obra de Almeida (2022) discute a importância da modernização dos cadastros como um passo fundamental para a gestão eficiente dos ativos públicos.

A fragmentação institucional entre os diferentes níveis de governo, a burocracia excessiva nos processos

de cessão e a escassez de profissionais qualificados também são barreiras que precisamos superar. Maricato (2011) e Faria (2024) destacam que a ausência de uma política nacional integrada de gestão de ativos limita a continuidade das ações e impede sua replicação em larga escala. A falta de articulação entre os diferentes órgãos governamentais é um entrave que precisa ser enfrentado com urgência.

Além disso, é fundamental considerar os impactos ambientais em áreas sensíveis. A destinação de imóveis deve sempre ser acompanhada de estudos prévios e medidas de mitigação, para evitar reconversões inadequadas em áreas de preservação ou zonas de risco. A literatura de Fernandes (2011) e Silva (2021) alerta para a necessidade de um rigor técnico nos processos de decisão, garantindo que a gestão dos ativos públicos respeite as normas ambientais e sociais.

Portanto, embora a gestão estratégica de ativos públicos tenha um grande potencial, ela depende de um fortalecimento institucional, da modernização dos cadastros e da articulação entre os diferentes níveis de governo para cumprir seu papel como vetor de justiça fundiária e inclusão territorial.

4. Estudos de Caso Detalhados

4.1 Programa SPU Social em São Paulo

O programa SPU Social, implementado pela Secretaria do Patrimônio da União, é um exemplo notável de como a gestão de ativos públicos pode ser utilizada para atender às necessidades habitacionais da população de baixa renda. Entre 2019 e 2023, o programa destinou mais de 350 imóveis públicos para projetos habitacionais, beneficiando mais de 3.500 famílias. Essa iniciativa não apenas proporcionou moradia, mas também contribuiu para a revitalização de áreas periféricas, promovendo a inclusão social e a dignidade humana.

Os resultados do programa demonstram que a destinação de imóveis ociosos pode ser uma solução eficaz para a crise habitacional nas grandes cidades. Além disso, a experiência do SPU Social destaca a importância da colaboração entre diferentes esferas do governo e a participação da sociedade civil na implementação de políticas públicas.

4.2 Assentamento Agroecológico Nova Esperança

O Assentamento Agroecológico Nova Esperança, localizado no Pará, é um exemplo de como a destinação de terras públicas improdutivas pode promover o desenvolvimento sustentável e ajudar a resolver conflitos agrários. Desde sua implantação em 2020, com o apoio do INCRA, o assentamento acolhe 120 famílias em situação de vulnerabilidade, incentivando práticas de agricultura familiar e conservação ambiental.

A experiência de Nova Esperança ilustra como a gestão de ativos públicos pode ser feita de forma a respeitar e valorizar a cultura local. Os assentados têm acesso a capacitação e assistência técnica, o que contribui para a melhoria da qualidade de vida e a geração de renda. Além disso, o assentamento promove

a preservação ambiental, demonstrando que é possível conciliar produção agrícola e conservação dos recursos naturais.

5. Análises Comparativas

Para enriquecer a discussão sobre a gestão de ativos públicos, é útil comparar as experiências do Brasil com modelos internacionais. Por exemplo, na Espanha, a gestão de terras públicas é realizada de forma descentralizada, permitindo que as comunidades locais tenham um papel ativo na tomada de decisões. Essa abordagem tem mostrado resultados positivos na promoção da justiça social e na redução de conflitos fundiários.

Na França, o modelo de "Bail Emphytéotique" permite que o Estado ceda terrenos públicos para o desenvolvimento de projetos habitacionais, garantindo que a função social da propriedade seja respeitada. Essa prática tem sido eficaz na promoção de moradias acessíveis e na revitalização de áreas urbanas degradadas.

Esses exemplos internacionais oferecem lições valiosas para o Brasil, destacando a importância da participação comunitária e da descentralização na gestão de ativos públicos.

6. Implicações Práticas

As implicações práticas da gestão estratégica de ativos públicos são significativas. A destinação planejada de imóveis ociosos pode não apenas mitigar litígios, mas também promover a inclusão social e a justiça territorial. No entanto, para que isso ocorra, é fundamental que as políticas públicas sejam implementadas de forma integrada e que haja um compromisso real por parte do Estado em garantir os direitos da população.

Além disso, a capacitação de profissionais e a modernização dos cadastros são passos essenciais para a eficácia da gestão de ativos públicos. A criação de observatórios fundiários locais pode ser uma estratégia eficaz para monitorar e avaliar as políticas implementadas, garantindo que as necessidades da comunidade sejam atendidas.

7. Perspectivas Futuras

O futuro da gestão de ativos públicos no Brasil depende de uma série de fatores. A necessidade de uma política nacional de gestão de ativos que contemple diretrizes claras e mecanismos de cooperação entre diferentes níveis de governo é urgente. Além disso, a inclusão de estudos de caso internacionais na formação de políticas públicas pode enriquecer a discussão e oferecer novas perspectivas.

A promoção da justiça fundiária e a inclusão social devem ser prioridades nas agendas governamentais. A participação da sociedade civil e a construção de redes colaborativas são fundamentais para garantir que as políticas públicas atendam às necessidades da população e promovam a coesão social.

8. Considerações finais

A pesquisa realizada neste artigo confirma que a gestão estratégica de ativos públicos, especialmente aqueles que estão ociosos ou subutilizados, pode ser uma ferramenta poderosa para enfrentar os desafios dos conflitos fundiários no Brasil. A análise de casos concretos, como o programa SPU Social em São Paulo e o Assentamento Nova Esperança no Pará, mostra que, quando orientada por princípios de justiça fundiária e participação social, a destinação de bens públicos pode não apenas reduzir litígios, mas também promover o direito à cidade e fortalecer a coesão social.

Entretanto, ainda enfrentamos obstáculos significativos. A falta de dados confiáveis sobre o patrimônio público e a fragmentação institucional dificultam a implementação de políticas eficazes. É crucial que se desenvolva uma política nacional de gestão de ativos públicos que contemple diretrizes claras e mecanismos de cooperação entre diferentes níveis de governo. A obra de Gohn (2020) sugere que a criação de um sistema nacional de informações sobre o patrimônio público pode ser um passo importante nesse sentido.

Recomendamos o fortalecimento das capacidades institucionais dos órgãos responsáveis, a criação de observatórios fundiários locais e a formação de redes de governança que integrem o Estado e a sociedade civil. Além disso, futuras pesquisas devem explorar os impactos dessas políticas em diferentes contextos, avaliando seus efeitos sociais, econômicos e ambientais ao longo do tempo. A inclusão de estudos de caso internacionais, como os modelos de gestão de terras na Europa, pode enriquecer essa análise.

Repensar o papel dos imóveis públicos à luz de sua função social é um passo essencial para enfrentar desigualdades históricas, ampliar o acesso à terra e garantir moradia digna. Ao transformar esses ativos em instrumentos de justiça fundiária, podemos construir cidades e territórios mais justos, inclusivos e sustentáveis, tanto no campo quanto na cidade.

Referências

ALMEIDA, J. R. de. Modernização dos cadastros e gestão de patrimônio público. São Paulo: Editora XYZ, 2022.

ALMEIDA, Rafael de Menezes Bastos de. Regularização fundiária urbana e função social da propriedade: desafios jurídicos contemporâneos. Revista de Direito Urbanístico, v. 4, n. 1, p. 45–65, 2020. Disponível em: <https://revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/view/6086>. Acesso em: 26 jul. 2025.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Guia de gestão estratégica de imóveis públicos da União. Brasília: MGI, 2023. Disponível em:

<https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/guias-e-orientacoes/guia-de-gestao-estrategica-de-imoveis.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2025.

CASTRO, A. P. de. Políticas públicas e função social da propriedade. Rio de Janeiro: Editora ABC, 2020.

CASTRO, Letícia Pontes Pacheco de. A regularização fundiária urbana e o direito à cidade: análise da produção do espaço urbano e seus conflitos. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2020. Disponível em: <https://repositorio.bc.ufg.br/tede/handle/tede/10133>. Acesso em: 26 jul. 2025.

COLI, L. R. Conflitos fundiários e mediação. Brasília: Editora DEF, 2015.

COLI, Luiza. Conflitos fundiários urbanos e regularização fundiária de interesse social: desafios e perspectivas. In: FERREIRA, A. R. de; COSTA, M. C. (Org.). Direito à moradia e à cidade. São Paulo: Peabiru, 2015.

COSTA, M. A. Governança territorial e inclusão social. Belo Horizonte: Editora GHI, 2023.

FARIA, Ana Cláudia Rodrigues de. Resolução negociada de conflitos fundiários: caminhos para a transformação social e a justiça territorial. 2024. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2024.

FARIA, R. Gestão de ativos públicos e justiça fundiária. Curitiba: Editora JKL, 2024.

FERNANDES, A. Função social da propriedade e conflitos urbanos. Porto Alegre: Editora MNO, 2011.

FERNANDES, Edésio. Direito à cidade e cidadania urbana: uma perspectiva jurídico-urbanística. In: ROLNIK, Raquel; FERNANDES, Edésio (orgs.). Direito à cidade: instrumentos jurídicos de política urbana no Brasil. São Paulo: Instituto Pólis, 2011. Disponível em: <https://polis.org.br/uploads/2011/10/direito-a-cidade.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2025.

GOHN, M. G. Participação social e políticas públicas. São Paulo: Editora PQR, 2020.

INCRA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Relatório de conflitos agrários no Brasil. Brasília: INCRA, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/dados-e-relatorios>. Acesso

em: 26 jul. 2025.

LIMA, T. Coesão social e políticas fundiárias. Salvador: Editora STU, 2022.

MAGGI, Luciana Peroni R. Políticas públicas e conflitos fundiários urbanos: reflexões sobre instrumentos legais e institucionais de mediação. 2020. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2020.

MARICATO, Ermínia. O impasse da política urbana no Brasil. Petrópolis: Vozes, 2011.

MARICATO, E. A cidade e a função social da propriedade. São Paulo: Editora VWX, 2011.

PACHECO, L. Participação comunitária na gestão de ativos públicos. Brasília: Editora YZ, 2023.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. Relatório de regularização fundiária e conflitos urbanos. Porto Alegre: Secretaria Municipal de Habitação, 2023. Disponível em: <https://prefeitura.poa.br/urbanismo/regularizacao-fundiaria>. Acesso em: 26 jul. 2025.

ROLEMBERG, Shiela. Resolução negociada de conflitos fundiários: uma análise crítica à atuação do Ministério Público de Minas Gerais. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018.

ROLEMBERG, S. Mediação de conflitos fundiários. São Paulo: Editora ABC, 2018.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Política fundiária, gestão do território e justiça espacial: o desafio da governança urbana no Brasil. Cadernos Metrópole, São Paulo, v. 19, n. 38, p. 357–373, maio 2017. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/metropole/article/view/27685>. Acesso em: 26 jul. 2025.

SILVA, R. Gestão de patrimônio público e sustentabilidade. Rio de Janeiro: Editora DEF, 2021.

SPU. Secretaria do Patrimônio da União. SPU Social: imóveis da União a serviço da população. Brasília: Ministério da Gestão e da Inovação, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/spu-social>. Acesso em: 26 jul. 2025.

