

O LEGADO DA RFFSA: *QUO VADIS*

Profa. Dra. Suzana Cristina Fernandes de Paiva,
Departamento de Planejamento, Urbanismo e Ambiente, FCT/UNESP,
e-mail: suzana@fct.unesp.br,

Prof. Dr. Claudio Cesar de Paiva,
Pós-Graduação do Departamento de Economia da FCLAR/UNESP,
e-mail: claudiopaiva@fclar.unesp.br,

RESUMO

As ferrovias permitiram avançar por regiões despovoadas e inexploradas do território brasileiro, fundaram cidades e expandiram horizontes, exercendo um papel desbravador e indutor do progresso econômico para além das áreas litorâneas. Essa trajetória é retratada em uma ampla historiografia que revela sua imensa contribuição para o desenvolvimento econômico das regiões brasileiras e o papel arrojado de alguns de seus grandes personagens, como a epopéia dos empreendimentos ferroviários do Barão de Mauá e de Percival Farquhar.

Em que pese a importância dos trilhos para o progresso do Brasil, este modo de transporte foi aos poucos perdendo competitividade e sendo substituído pelo sistema rodoviário. A definição do transporte rodoviário como modal estratégico do país, a partir da década de 1950, contribuiu para deflagrar uma intensa crise no setor ferroviário, obrigando o Governo Federal a adotar algumas medidas para melhorar a produtividade e a lucratividade das empresas ferroviárias regionais que apresentavam constantes déficits operacionais. Esse processo redundou na junção administrativa de 18 ferrovias regionais independentes pertencentes à União e na constituição da Rede Ferroviária Federal S/A (RFFSA), que, a partir de então, passou a ser a responsável por gerir os interesses da União no transporte ferroviário.

A Rede Ferroviária Federal S/A – RFFSA – era uma sociedade de economia mista, criada em 16 de março de 1957, que fazia parte da administração indireta do Governo Federal, sob jurisdição do Ministério dos Transportes. A RFFSA já foi considerada a maior empresa pública do Brasil, chegando a ter em seus quadros 148 mil funcionários. Ao longo de sua existência a RFFSA prestou serviços de transporte ferroviário, atendendo diretamente a 19 estados da Federação.

Entretanto, sua trajetória teve fim em 2007, quando a empresa foi extinta, mas isso, definitivamente, não significou o fim de sua história. Após a extinção tem início uma nova fase que envolve não apenas o processo de inventariança, mas os destinos de todo um patrimônio construído durante décadas de atividades, dotado não apenas de grande valor econômico, mas sobretudo, de imensurável valor histórico e cultural para preservação da memória ferroviária.

Os ativos operacionais foram arrendados as concessionárias de transporte ferroviário ao passo que os bens não-operacionais, constituído por terrenos, fazendas, galpões, casas, hortos

florestais, estações e pátios ferroviários, que formam um conjunto de **52.736 imóveis**, têm sido alocados de maneira ineficiente, abandonados, dilapidados e expropriados.

Diante desse cenário, a proposta central desse artigo é promover uma discussão acerca de qual seria o legado do patrimônio imobiliário oriundo da extinta RFFSA *vis-à-vis* as condições de abandono e a forma de destinação desse patrimônio público, bem como, discutir a capacidade técnica da Secretaria do Patrimônio da União (SPU), órgão responsável pela gestão do patrimônio da União, para dar uma destinação adequada a estes imóveis. Paralelamente, procura-se refletir sobre a possibilidade desses bens não-operacionais serem utilizados como ativos estratégicos na promoção do reordenamento do território e indução um novo modelo de desenvolvimento que tenha como prioridade a redução das desigualdades sociais.

Palavras-chave: RFFSA, ferrovias, patrimônio público.

1. Introdução¹

A construção das ferrovias permitiu avançar por regiões despovoadas e inexploradas do território brasileiro, exercendo o transporte ferroviário um papel de desbravador e indutor do progresso econômico para além das áreas litorâneas. O apito da locomotiva foi símbolo de desenvolvimento, pois onde os trilhos alcançavam seguiam frentes colonizadoras, gerando riquezas, viabilizando o escoamento da produção e a acumulação de capital, personificando heróis e vilões. Uma ampla historiografia foi construída em torno da análise dos impactos e da contribuição das ferrovias para o desenvolvimento econômico das regiões e estruturação da rede urbana, bem como de alguns de seus grandes personagens, como a epopéia dos empreendimentos ferroviários do Barão de Mauá e de Percival Farquhar.

O marco inicial da implantação das ferrovias no Brasil ocorreu com a concessão feita em 1852 à Irineu Evangelista de Souza - o Barão de Mauá, para a construção e exploração de uma estrada de ferro que ligava o Rio de Janeiro a Petrópolis, a qual foi inaugurada em 30 de abril de 1854, por D. Pedro II.

A construção das ferrovias no Brasil possibilitou que uma história rica de empreendedores e especuladores, nacionais e internacionais, utilizando-se de capitais de diversas procedências, se cruzassem em torno do potencial de lucratividade e das oportunidades de exploração das riquezas viabilizadas pelas ferrovias, como foi o caso do complexo cafeeiro paulista (CANO, 1977).

Neste contexto, deve ser ressaltado que a ocupação de parte do território nacional se confunde em vários momentos com a implantação dos caminhos de ferro, de tal maneira que Pierre Monbeig, ao discutir a ocupação da região Oeste paulista, afirma que “é mais exato falar em regiões ferroviárias, que de regiões geográficas ou econômicas”. (MONBEIG, 1984, p. 385).

As ferrovias brasileiras surgem da confluência do capital privado e de incentivos governamentais, mas após a decadência financeira de diversas empresas ferroviárias tem início, ainda no primeiro Governo Vargas, um processo de estatizações de parte significativa da malha ferroviária nacional. A definição do transporte rodoviário como modal estratégico do país, a partir da década de 1950, obrigou o Governo Federal a adotar outras medidas para melhorar a produtividade e a lucratividade das empresas ferroviárias regionais que apresentavam constantes déficits operacionais. Esse processo redundou na junção

¹ Esse trabalho constitui parte do Projeto de Pesquisa “Inventário e Diagnóstico dos Bens Não Operacionais da RFFSA-SPU na Rede de Cidades Paulistas e Diretrizes de Gestão Patrimonial”, financiado pela FAPESP (Programa Políticas Públicas da FAPESP, Edital 2007).

administrativa de 18 ferrovias regionais independentes pertencentes à União e na constituição, em 1957, da Rede Ferroviária Federal S/A (RFFSA), com a finalidade de administrar, explorar, conservar, reequipar, ampliar e melhorar o tráfego das estradas de ferro da União.

Ao longo de sua existência a RFFSA prestou serviços de transporte ferroviário, atendendo diretamente a dezenove estados da Federação. Entretanto, sua trajetória teve um fim em 2007, quando a empresa foi extinta, mas isso, definitivamente, não significou o fim de sua história. Após a extinção da RFFSA teve início um novo capítulo que envolve não apenas o processo de inventariança, mas os destinos de todo um patrimônio público construído durante décadas de atividades, dotado não apenas de grande valor econômico, mas, sobretudo, de imensurável valor histórico e cultural para preservação da memória ferroviária, além de um potencial estratégico para promoção de políticas públicas voltadas para a redução das desigualdades.

Com a extinção da RFFSA a União tornou-se a legítima sucessora nos direitos, obrigações e ações judiciais, credenciando-se, portanto, para receber as transferências dos ativos operacionais e não-operacionais. Os ativos operacionais foram arrendados, à época do processo de Concessão, as concessionárias privadas do transporte ferroviário (Ferrovia Centro Atlântica S.A; Ferrovia Novoeste; MRS Logística S.A; Ferrovia Tereza Cristina S.A; Ferrovia Sul Atlântica S.A; Companhia Ferroviária do Nordeste S.A; FERROBAN Ferrovias Bandeirantes S.A), ao passo que os bens não-operacionais, constituído por terrenos, fazendas, galpões, casas, hortos florestais, estações e pátios ferroviários, que formam um conjunto de **52.736 imóveis**, têm sido alocados de maneira ineficiente, abandonados, dilapidados e expropriados.

Diante deste cenário, o artigo tem como objetivo fundamental colocar em relevo a discussão acerca de qual seria o legado do patrimônio imobiliário oriundo da extinta RFFSA *vis-à-vis* as condições de abandono e a forma de destinação desse patrimônio, bem como discutir a capacidade técnica da Secretaria do Patrimônio da União (SPU), órgão responsável pela gestão do patrimônio da União, para dar uma destinação adequada a estes imóveis. Paralelamente, procura-se refletir sobre a possibilidade desses bens não-operacionais serem utilizados como ativos estratégicos na promoção do reordenamento do território e indução um novo modelo de desenvolvimento que tenha como prioridade a redução das desigualdades sociais.

A análise proposta está amparada pela proposição de que a RFFSA, que no passado foi indutora direta do desenvolvimento econômico em mais de mil municípios em 19 estados brasileiros, pode deixar agora, além de um patrimônio histórico-cultural, um legado do

progresso social, se for realizada uma adequada destinação de seus ativos imobiliários não-operacionais.

2. RFFSA: o legado de um patrimônio público

A Rede Ferroviária Federal S/A – RFFSA – era uma sociedade de economia mista integrante da Administração Indireta do Governo Federal, vinculada funcionalmente ao Ministério dos Transportes. Foi criada em 16 de março de 1957, a partir da consolidação de 18 ferrovias regionais (Quadro 01), com o objetivo principal de promover e gerir os interesses da União no setor de transporte ferroviário.

A RFFSA chegou a ser considerada a maior empresa pública do Brasil, maior inclusive do que a Petrobras, chegando a ter em seus quadros 148 mil funcionários. Durante os anos 1970 apresentou um vigoroso nível de investimentos, motivado pelo intenso crescimento econômico vivido pelo Brasil naquele momento. Ao longo de sua existência a RFFSA prestou serviços de transporte ferroviário, atendendo diretamente a 19 estados da Federação.

Quadro 01
Ferrovias regionais que compunham a Rede Ferroviária Federal S.A – RFFSA

Estrada de Ferro Madeira-Mamoré	Estrada de Ferro Bahia-Minas
Estrada de Ferro de Bragança	Estrada de Ferro Leopoldina
Estrada de Ferro São Luís-Teresina	Estrada de Ferro Central do Brasil
Estrada de Ferro Central do Piauí	Rede Mineira de Viação
Rede de Viação Cearense	Estrada de Ferro de Goiás
Estrada de Ferro Mossoró-Sousa	Estrada de Ferro Santos a Jundiá
Estrada de Ferro Sampaio Correia	Estrada de Ferro Noroeste do Brasil
Rede Ferroviária do Nordeste	Rede de Viação Paraná-Santa Catarina
Viação Férrea Federal do Leste Brasileiro	Estrada de Ferro Dona Teresa Cristina

Fonte: RFFSA

As crises financeiras no setor ferroviário eram relativamente constantes, sendo derivadas de um amplo conjunto de fatores, que reduziam a produtividade e lucratividade das empresas operadoras do transporte ferroviário, tais como: predomínio da bitola estreita, locomotivas de potência fraca, oficinas mal aparelhadas e traçados sem viabilidade econômica.

Todavia, foi a crise econômica dos anos 1980 que afetou mais intensamente o setor ferroviário brasileiro. A queda do ritmo de investimentos no setor, associado a utilização de tarifas públicas como instrumento de combate à inflação, impactaram fortemente o desempenho operacional/financeiro do setor de transporte ferroviário. A supressão da capacidade de financiamento e da realização de investimentos significou uma franca deterioração da estrutura ferroviária brasileira, que não conseguia acompanhar as novas necessidades do sistema produtivo e da sociedade, exibindo um estado de completo abandono.

A solução encontrada para o enfrentamento dos sucessivos déficits operacionais anuais da RFFSA² e para a promoção do revigoramento competitivo do modal ferroviário, que havia se tornado um dos principais gargalos logísticos do país, foi a desestatização da empresa. Em 1992 a RFFSA foi incluída no Programa Nacional de Desestatização (PND), tendo seguido um amplo conjunto de estudos para definir o modelo de desestatização.

No âmbito do processo de desestatização foram concedidas 11 malhas ferroviárias à iniciativa privada, sendo apurados nos leilões um montante de R\$ 1,76 bilhão aos cofres públicos. Os objetivos de estancar os rombos financeiros causados pela estatal, de desonerar o Estado e aumentar a eficiência operacional dos serviços prestados pelas concessionárias do transporte ferroviário foram alcançados. Entre 1996 e 2010 os pagamentos das parcelas referentes à concessão e arrendamentos atingiram R\$ 5,4 bilhões. Quando se acrescenta a esse cálculo a arrecadação de impostos e a CIDE, o montante de recursos apropriados pela União atinge, no mesmo período, o montante de R\$ 13,8 bilhões.

Ainda como parte do processo de desestatização, teve início em 17 de dezembro de 1999, o processo de liquidação patrimonial da RFFSA, sob responsabilidade do Departamento de Extinção e Liquidação – DELIQ, supervisionada pelo Ministério do Planejamento.

De maneira geral, as concessões conseguiram retomar os investimentos no sistema ferroviário de forma significativa a partir de 2000, sendo responsáveis por uma intensificação da evolução positiva do setor, com ampliação da frota, vislumbrando uma perspectiva otimista para o desenvolvimento do modal ferroviário.

Por outro lado, com a extinção da RFFSA, através de Medida Provisória nº 353, em 22 de janeiro de 2007³, a União tornou-se a legítima sucessora nos direitos, obrigações e ações judiciais, credenciando-se, desse modo, para receber as transferências dos ativos operacionais⁴

² Os déficits anuais de operação pela RFFSA eram de R\$ 300 milhões por ano.

³ Em 31 de maio de 2007 essa MP foi convertida na Lei nº 11.483.

⁴ Os bens operacionais foram arrendados às concessionárias operadoras das ferrovias: Companhia Ferroviária do Nordeste - CFN, Ferrovia Centro Atlântica – FCA, MRS Logística S.A, Ferrovia Bandeirantes – Ferrobán, Ferrovia Novoeste S. A., América Latina e Logística – ALL, Ferrovia Teresa Cristina S/A. A fiscalização desses

e não-operacionais⁵. Nesse sentido, a União tornou-se sucessora dos direitos sobre um patrimônio avaliado no início do processo de liquidação em R\$ 26 bilhões, não computados os valores de ações judiciais em que a Rede era parte interessada. Entretanto, também assumiu passivos correspondentes a prejuízos operacionais acumulados pela Rede no montante de R\$ 17,6 bilhões, além de aproximadamente 62 mil ações trabalhistas, o que resultou no imperativo legal de alienação de parte dos imóveis para cumprimento desses débitos judiciais.

Entretanto, já durante o processo de liquidação, iniciado em 1999, registra-se os primeiros relatos de ações dilapidadoras do patrimônio ferroviário. A frágil estrutura de fiscalização dos bens arrendados associada a inércia administrativa e condutas incúrias e omissivas dos gestores frente aos atos ilícitos impetrados contra o patrimônio público, sobretudo em relação aos bens reversíveis, contribuiu para o início do processo de dilapidação do patrimônio público. De acordo com o Tribunal de Contas da União (TCU), diligências constataram furto de bens patrimoniais da extinta RFFSA, como aponta trechos extraídos do relatório do TCU:

Furto de trilhos e peças de via permanente em trecho usado pelo extinto Veículo Leve sobre Trilhos (VLT), em Campinas (SP); Desmanche do pátio central de Campinas (SP) com remoção de peças de vagões e locomotivas e da via permanente, ao final do ano de 2006; Remoção e comercialização ilegal de material ferroviário pertencente à União na região de Batovi, Rio Claro (SP). Segundo confirmado pela própria Inventariança da extinta RFFSA, a linha férrea que liga o centro da cidade de Rio Claro (SP) ao distrito de Batovi (SP) é bem operacional, arrendado contratualmente à Ferrobán - Ferrovia Bandeirantes S.A., empresa controlada pela América Latina Logística S.A./ALL Holding; Remoção não autorizada da via permanente da linha férrea que liga Piracicaba à estação de Recanto, em Nova Odessa (SP), constituídos por trilhos, fixações e dormentes de aço ingleses, assentados no século XIX e de potencial interesse histórico; Desaparecimento de 468 (quatrocentos e sessenta e oito) vagões ferroviários nas localidades de Rio Claro, Campinas e Iperó (SP), sendo que 240 vagões estão arrendados à Ferrobán - Ferrovia Bandeirantes S.A., empresa controlada pela América Latina Logística S.A./ALL Holding, e os demais 228 vagões, não arrendados, todos de propriedade da extinta RFFSA, se encontravam em área operacional sob responsabilidade da mesma concessionária/arrendatária; Índícios de venda pela concessionária Ferrobán - Ferrovia Bandeirantes S.A., empresa controlada pela América Latina Logística S.A./ALL Holding, à empresa de Campinas (SP) de **“tudo o que conseguisse arrancar”** de fiação elétrica, de dados e telefonia, divisórias, forros de lã de vidro e luminárias, em cinco prédios do pátio central que integram o patrimônio da extinta RFFSA, ao final do ano de 2006. (Relatório TCU – TC 012.888/2007-3, p. 05).

bens cabe ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte (DNIT) e a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT).

⁵ Bem não-operacional corresponde aquele desvinculado de contratos de arrendamento celebrados pela extinta RFFSA, bem como não delegado a Estados ou Municípios para operação ferroviária. Os bens não operacionais são compostos por infra-estrutura, terrenos urbanos, estações de trem, galpões, oficinas desativadas, locomotivas, vagões terrenos urbanos, áreas ocupadas por população de baixa renda, e outros bens vinculados à operação ferroviária.

O relatório transcreve ainda parte do Boletim de Ocorrência, registrado pelos policiais ferroviários federais, no caso dos furtos ocorridos no trecho utilizado pelo VLT de Campinas. É necessário observar que a linha permanente do VLT não é objeto de concessão e os bens não estão arrendados, sendo, portanto, classificados como bens não-operacionais:

“... ao indagarmos o responsável pela empresa contratada para erradicação do trecho ... recebemos informes extra-oficiais que todos os trilhos existentes no VLT, praticamente já teriam sido negociados entre a concessionária ALL e a siderúrgica Belgo Mineira pelo valor de R\$ 1.500.000,00 (HUM MILHÃO E QUINHENTOS MIL REAIS) e que os serviços de erradicação seriam de total conhecimento do funcionário da citada concessionária ... o qual no final de toda a retirada receberia ... o montante de R\$ 100.000,00 (CEM MIL REAIS) de comissão”. (Relatório TCU – TC 012.888/2007-3, p. 22).

Os trabalhos da inventariança têm explicitado os desmandos e as conseqüências nefastas de gestões irresponsáveis da RFFSA. Um exemplo ilustrativo, dentre inúmeros identificados, é a existência num galpão na cidade de Campinas de 48 locomotivas elétricas, adquiridas da França em 1974, logo após o I choque do petróleo, e que ainda estão embaladas em grandes caixotes de madeira, além de duas caixas de pinos banhados a ouro, para o controle dessas locomotivas. O prejuízo é brutal ao erário público, pois as locomotivas elétricas não são mais usadas no Brasil e hoje elas literalmente “valem o quanto pesam”⁶.

O patrimônio imobiliário é um dos ativos mais valiosos remanescentes da antiga RFFSA, sendo constituído por um conjunto de 52.736 imóveis, composto por terrenos, fazendas, galpões, casas, estações e pátios ferroviários. Esses imóveis estão distribuídos em mais de mil municípios em 19 Estados brasileiros, conforme Tabela 01.

Tabela 01
PATRIMÔNIO IMOBILIÁRIO DA EXTINTA RFFSA

⁶ Cf. Borges (2011)

REGIÃO	UNIDADE DA FEDERAÇÃO	Nº REGISTROS CADASTRAIS*/ EDIFICAÇÕES	Nº REGISTROS CADASTRAIS/ TERRENOS	TOTAL REGISTROS CADATRAIS
NORDESTE	ALAGOAS	264	245	509
	BAHIA	941	641	1.582
	CEARÁ	479	427	906
	MARANHÃO	154	128	282
	PARAIBA	152	144	296
	PERNAMBUCO	667	508	1.175
	PIAUÍ	224	265	489
	SERGIPE	82	58	140
	RIO GRANDE DO NORTE	224	243	467
SUDESTE	ESPÍRITO SANTO	254	83	337
	MINAS GERAIS	2.750	2.775	5.525
	RIO DE JANEIRO	7.431	3.003	10.434
	SÃO PAULO	4.601	6.263	10.864
SUL	PARANÁ	2.121	1.259	3.380
	RIO GRANDE DO SUL	1.271	1.696	2.967
	SANTA CATARINA	1.729	917	2.646
CENTRO OESTE	DISTRITO FEDERAL	12	24	36
	GOIÁS	125	194	319
	MATO GROSSO DO SUL	832	1.185	2.017
NÃO INFORMADO		708	7.657	8.365
TOTAL		25.021	27.715	52.736

Fonte: SPU

O processo de liquidação e incorporação desse patrimônio pela União reveste-se de características especiais, em termos de dimensões e complexidade, uma vez que o trâmite de inventariança (vistoria, avaliação, regularização e, finalmente, a incorporação) ocorre num universo de mais de 52 mil imóveis, muitos dos quais sem títulos de propriedade regularizados na cadeia sucessória, e uma infinidade de bens dominiais.

O gerenciamento desses bens imóveis não-operacional da extinta RFFSA ficou a cargo da Secretaria do Patrimônio da União – SPU, órgão vinculado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. A SPU mantém o Departamento de Incorporação de Imóveis (DII) - o setor competente para coordenar, controlar e orientar as atividades de incorporação dos imóveis da RFFSA ao patrimônio da União e as Gerências Regionais do Patrimônio da União – GRPUs nos Estados, responsáveis pelas atividades de incorporação e destinação dos

imóveis, “promovendo a devida articulação com o entes interessados na utilização desses bens, bem como o controle dos imóveis transferidos e das destinações efetuadas”⁷.

A complexidade do processo de incorporação de uma quantidade tão grande de imóveis se amplia sobremaneira na medida em que se defronta com as precárias estruturas técnica e tecnológica, administrativa, financeira e humana existentes na SPU. Para evidenciar a magnitude do problema que envolve a incorporação dos imóveis da extinta RFFSA, pode ser destacado que as informações existentes sobre a malha paulista (FEPASA), como levantamento cartográfico e fotográfico, são de 1982⁸, cotejando com um quadro na SPU de ausência de uma cartografia adequada, ausência de técnicos e ausência de softwares e equipamentos para a atualização e conclusão dos trabalhos de inclusão e destinação.

Dessa forma, torna-se patente o descompasso entre a estratégia de destinação atrelada a critérios de eficiência econômica e social, nos termos indicados pela Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União (PNGPU), e as condições objetivas que o poder público fornece para atingir as metas.

O desafio que envolve o processo de receber e gerir um patrimônio imobiliário dessa magnitude é tão grande que torna premente o aperfeiçoamento de instrumentos de planejamento e gestão do patrimônio público, de modo a evitar que esse espólio se torne ocioso por um período muito prolongado, o que poderia onerar a União com os custos de manutenção, bem como, torná-la não observadora do princípio da função social da propriedade pública. A gestão compartilhada entre os entes federativos ou a cessão de uso de certos imóveis poderá evitar que, por exemplo, estações ferroviárias localizadas em áreas centrais fiquem abandonadas à mercê de atividades subterrâneas.

A lei responsável pela extinção da RFFSA e pela transferência dos imóveis não-operacionais (NOPs) para a União estabeleceu algumas possibilidades de destinação desses imóveis:

a) A **alienação** mediante leilão ou concorrência pública para a integração do Fundo Contingente (R\$ 1 bilhão), sendo que a alienação direta (venda, permuta ou doação), aos Estados, ao Distrito Federal, aos municípios, a Fundos de Investimentos Imobiliários ou a entidades públicas, desde que destinados necessariamente a: i) programas de regularização fundiária e provisão habitacional de interesse social; ii) programas de reabilitação de áreas urbanas; iii) sistemas de circulação e transporte; ou iv) funcionamento de órgãos públicos.

⁷ SPU. Programa de destinação do patrimônio da extinta RFFSA para apoio ao desenvolvimento local, p. 4.

⁸ Conforme informação do Diretor Regional/Paulista-SP, da RFFSA, engenheiro Luiz Carlos Marcondes.

b) A **venda direta** aos beneficiários de programas de regularização fundiária e provisão habitacional de interesse social ou aos ocupantes de baixa renda dos imóveis não-operacionais residenciais cuja ocupação seja comprovadamente anterior a 06 de abril de 2005.

c) A **cessão/entrega provisória** restrita aos órgãos e entidades da administração pública direta e indireta da União, Estados, municípios e Distrito Federal;

d) A destinação para **fins de preservação e difusão da Memória Ferroviária** daqueles imóveis declarados como de valor histórico, artístico e cultural. A destinação desses imóveis deverá ser definida com a interveniência obrigatória do IPHAN.

A despeito dessas indicações, a identificação da vocação específica de cada imóvel do acervo patrimonial imobiliário não-operacional da RFFSA (que ainda encontra-se em processo de inventariança) e, sobretudo, a definição de alguns critérios que permitam propor o reaproveitamento desses imóveis pelo município ou outros órgãos federais, se constitui um dos principais entraves do processo de gestão para a SPU.

A prática de destinação de imóveis pela SPU mostra que, em geral, não há uma avaliação criteriosa para se promover a cessão onerosa ou não dos imóveis. Em muitos casos, um deputado federal realiza, em nome de prefeitos e de interesses velados de *rent seeking*, uma intervenção junto ao Ministério do Planejamento, que, por sua vez, realiza os encaminhamentos necessários para que a SPU promova a destinação de tal imóvel. São abundantes os casos em que na cerimônia de transferência de imóveis da extinta RFFSA para os municípios, grande referência se faz ao deputado que promoveu a intercessão junto ao Ministro.

Diante disso, é crível afirmar que quando a destinação dos imóveis fica à mercê da discricionariedade política a consequência imediata é que a função social da propriedade pública deixa de ser um critério prioritário. Nesse sentido, não se constituiria equívoco afirmar que dentre os inúmeros entraves defrontados pela SPU, a falta de uma metodologia que permita associar a vocação específica de cada imóvel com as possibilidades de reaproveitamento desse imóvel pelo município ou pela administração federal se constitui o *nó górdio* da administração dos imóveis da União.

A eficiência alocativa dos imóveis oriundos da extinta RFFSA exige análises criteriosas, construídas de forma objetiva a partir de levantamentos de campo, procurando identificar as características e situações específicas dos imóveis, como os de interesse histórico, cultural ou socioeconômico, bem como, as características do seu entorno e as demandas sociais do município, de modo a permitir uma associação entre o perfil vocacional de cada imóvel com

as possibilidades de seu reaproveitamento pelo município. Estas informações tendem a contribuir para que os gestores do patrimônio da União possam tomar decisões mais eficientes no sentido de garantir que o interesse público seja supremo em relação aos interesses dos *rent seeking*.

Entretanto, restam dúvidas quanto à efetiva capacidade técnica da SPU para executar este trabalho com eficiência e tempo hábil para que esses imóveis se tornem ativos estratégicos na promoção do reordenamento do território e indução um novo modelo de desenvolvimento orientado para a redução das desigualdades sociais.

3. A Secretaria do Patrimônio da União (SPU) e a Gestão do Patrimônio Público Federal

A preocupação do Governo Federal com o patrimônio público ensejou a criação ao longo da história de diversas instituições para disciplinar e promover a gestão desse patrimônio, composto por imóveis próprios e terrenos de marinha, áreas de preservação permanente, terras indígenas, florestas nacionais, terras devolutas, áreas de fronteira e bens de uso comum.

A promulgação da Lei das Terras (Lei nº. 601, 18/09/1850)⁹, procurou corrigir os desvirtuamentos do regime das sesmarias, colocando a termo o regime de posses, por meio de um novo ordenamento jurídico da propriedade da terra que estabelecia que a transmissão da propriedade devesse ocorrer apenas por meio da sucessão ou pelo estatuto da compra e venda.

Não tratava apenas de obstar as pretensões territoriais de posseiros e fazendeiros, mas disciplinar o regime jurídico aplicável às terras públicas, colocando um limite ao regime anárquico das ocupações de terras públicas, bem como fortalecer o Estado na luta contra supostas forças dissolventes e centrífugas, existentes no organismo social, representadas pelo extenso poder dos proprietários de terras¹⁰. Para tanto, foi necessário a criação da primeira instituição pública de regulação de terras públicas, denominada “Repartição Geral de Terras Públicas”, que foi regulamentada pelo decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854.

Em 1909, já na República, foi criado um novo órgão para administrar as terras públicas no país, denominado Diretoria do Patrimônio Nacional (DPN). Outras duas mudanças institucionais ocorreram durante o Governo de Getúlio Vargas, sendo que a primeira

⁹ A respeito das implicações da Lei de Terras e a formação da sociedade nacional recomenda-se a leitura do livro: Terras Devolutas e Latifúndio: efeitos da lei de 1850”, de autoria de Ligia Osório Silva.

¹⁰ Cf. SILVA (1996: p. 11).

transformou a DPN na Diretoria do Domínio da União (DDU), através do Decreto nº. 22.250/32; e a segunda transformou a DDU em Serviço do Patrimônio da União (decreto 6.871/44). Em 1988 a gestão do patrimônio da União passou a ser responsabilidade da Secretaria do Patrimônio da União (SPU), instituída pelo Decreto nº 96.911, de 3 de outubro de 1988, e integrada à estrutura do Ministério da Fazenda.

A partir de 1999 a SPU passou a integrar a estrutura do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), quando passou a ser composta de uma administração central (ou Órgão Central) e 27 Superintendências Estaduais¹¹.

As competências da Secretaria do Patrimônio da União foram definidas no Decreto 6.929/09, como sendo as seguintes:

- i - administrar o patrimônio imobiliário da União e zelar por sua conservação;
- ii - adotar as providências necessárias à regularidade dominial dos bens da União;
- iii - lavrar, com força de escritura pública, os contratos de aquisição, alienação, locação, arrendamento, aforamento, cessão e demais atos relativos a imóveis da União e providenciar os registros e as averbações junto aos cartórios competentes;
- iv - promover o controle, fiscalização e manutenção dos imóveis da União utilizados em serviço público;
- v - proceder à incorporação de bens imóveis ao patrimônio da União;
- vi - formular, propor, acompanhar e avaliar a Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União, bem como os instrumentos necessários à sua implementação; e
- vii - integrar a Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União com as demais políticas públicas voltadas para o desenvolvimento sustentável.

As instituições responsáveis pela gestão do patrimônio da União têm apresentado, ao longo da história, uma completa ausência de um conceito de gestão patrimonial que desse coerência às suas ações, o que têm lhes conferido uma gestão caracteristicamente reativa e dispersa. Nesse sentido, é crível afirmar que não houve a preocupação de fazer com que a propriedade imobiliária pública tivesse uma dimensão estratégica na formulação de uma política de ordenamento do território e redução das desigualdades de acesso a terra, o que lhes conferiria uma visão ativa e sistêmica no processo de desenvolvimento.

Os próprios Relatórios de Gestão das GRPUs¹² são enfáticos ao realçar as ações dispersas e fragmentadas e a adoção de uma política com características eminentemente

¹¹ Deve ser ressaltado que outros órgãos também compartilham a administração das propriedades imobiliárias públicas da União, como: FUNAI, INCRA, IBAMA, DNIT, Exército, Marinha e Aeronáutica.

cartoriais, respondendo às demandas por uso do patrimônio, alimentando práticas especulativas e ineficientes.

Há que se reconhecer que a Secretaria do Patrimônio da União nunca teve a sua disposição as ferramentas necessárias – estrutura adequada, recursos financeiros, humanos e tecnológicos – para fazer frente às suas responsabilidades. Problemas clássicos do setor público são detectados na SPU, como: ausência de um Cadastro de Imóveis atualizado e confiável, bem como de condições organizacionais e tecnológicas para que a Secretaria possa promover entrada de dados cadastrais; necessidade de automatização de todos os processos técnico-administrativos buscados no cadastro; falta de estrutura física adequada para armazenar as informações (arquivamento correto, segurança, etc). (RESCHKE, 2010).

No Governo de Fernando Henrique Cardoso, por exemplo, observa-se uma primeira percepção das autoridades em relação ao potencial econômico representado pelo patrimônio imobiliário da União e a tentativa de fazer desse patrimônio um instrumental de política estratégica, mas numa ótica fiscalista. Foram estabelecidas novas regras de arrecadação de taxas de ocupação e foros, bem como a adoção de novos procedimentos relacionados ao acompanhamento gerencial e cobrança de créditos patrimoniais da União, com o propósito de promover a redução da inadimplência, a ocorrência de prescrição de receitas patrimoniais e a recuperação administrativa de créditos patrimoniais.

A perspectiva era de que a arrecadação da União pudesse ser significativamente ampliada com as receitas patrimoniais, particularmente com os terrenos de Marinha. Esta concepção fiscalista do papel do patrimônio imobiliário da União fez ressaltar dois problemas distintos, mas igualmente importantes:

Primeiro, a forma de gestão do patrimônio público com interesses fundamentalmente fiscais, contrastava, de imediato, com as discussões proporcionadas pelo Estatuto da Cidade, especialmente por não contemplar a transferência de áreas para o desenvolvimento de projetos de assentamento para famílias de baixa renda, nem tampouco permitir que a transferência de qualquer direito real sobre a propriedade, inclusive o domínio pleno, pudesse ser realizada gratuitamente ao beneficiário final. (RESCHKE, 2010).

Segundo, o governo não levou em consideração as inúmeras falhas e deficiências organizacionais e técnico-administrativas enfrentadas pelo órgão gestor do patrimônio da União, especificamente no que tange a baixa capacidade do Estado para conhecer e zelar desses imóveis, o que gerava inconsistência cadastral (registros desatualizados, incompletos

¹² Vide Relatórios de Gestão da Gerência do Patrimônio do Estado da Alagoas, de 2008, do Estado do Rio de Janeiro, de 2008 e do Estado de São Paulo, de 2009.

ou incorretos) e distorções nos registros da contabilidade pública. Com efeito, verifica-se o comprometimento do cálculo de potencial de arrecadação desses imóveis, inconsistência nos resultados apontados pelo Balanço Geral da União (BGU) e falha nos processos de tomada de decisão pela SPU.

Mesmo que os resultados fiscais tivessem sido alcançados, o que não se confirmou, tendo em vista que não houve esforço para que a SPU tivesse as ferramentas necessárias para executar as novas responsabilidades que a ela se colocava, tal estratégia demonstra a continuidade de uma tendência do Estado brasileiro, de “privilegiar a lógica de auferir lucro com “seu patrimônio”, ao invés de priorizar o interesse público e social dessas áreas”.

Uma nova perspectiva na administração dos imóveis da União se delineará a partir de fins de 2003 e início de 2004, cujo desdobramento institucional é a elaboração de um novo modelo de gestão do patrimônio consubstanciado na nova Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União. Com efeito, alguns questionamentos iniciais parecem pertinentes: a implementação da PNGPU significa uma mudança na trajetória histórica de gestão do patrimônio público no Brasil? Há uma reorientação estratégica da SPU, em termos de regularização fundiária de interesse social e apoio ao desenvolvimento local e regional, com efetiva capacidade de corrigir as distorções do processo histórico de ocupação territorial? Esse novo modelo permitirá uma destinação mais eficiente dos imóveis oriundos da RFFSA?

3.1. Apresentação da Nova Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União (PNGPU)

A partir de 2003, por força da nova orientação política do Brasil, vislumbraram-se novas perspectivas para a solução dos problemas da administração do patrimônio imobiliário da União. As políticas de inclusão social tornaram-se eixos prioritários no Governo Lula, particularmente as ações associadas à regularização fundiária de assentamentos informais, de comunidades tradicionais e de moradia social.

Nesse contexto, ensejou a possibilidade de um novo arranjo institucional e uma nova orientação estratégica na administração do patrimônio público, colocando em discussão os processos de incorporação, caracterização e destinação dos imóveis da União e da gestão das receitas oriundas do uso desses imóveis.

A reorientação estratégica da missão institucional da SPU teve como marco fundamental o relatório do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI)¹³, criado em fins de 2003, com representantes da Casa Civil, Advocacia-Geral da União e dos Ministérios do Planejamento, da Previdência Social, das Cidades, da Defesa, do Meio Ambiente e da Fazenda, com o objetivo geral de propor, no prazo de 60 dias, medidas conclusivas no âmbito legal, regimental e administrativo, para gestão dos bens imóveis pertencentes ao Patrimônio da União. (RESCHKE, 2010, p. 22).

Os desafios enfrentados para a construção de um novo modelo de gestão do patrimônio público da União eram bastante significativos *vis-à-vis* as múltiplas demandas de uso e ocupação desses imóveis. Com efeito, a proposta deveria orientar tanto para cumprir a função socioambiental da propriedade em harmonia com a função arrecadadora, quanto para contribuir com a realização dos programas estratégicos do país, de acordo com princípios de gestão territorial integrada e compartilhada, de racionalização e eficiência do uso e de apoio ao desenvolvimento local sustentável.

A partir das discussões aprofundadas entre 2003 e 2004, o GTI definiu os princípios e diretrizes que deveriam orientar a gestão do patrimônio imobiliário e fundiário da União. Entretanto, a materialização desses princípios e diretrizes, enquanto arcabouço institucional, ocorreu apenas em 06 de dezembro de 2010, com a publicação da Resolução nº 3, que tornou explícita as principais características da Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União - PNGPU e os fundamentos que deverão orientar o planejamento e gestão dos imóveis federais pela SPU.

De acordo a resolução, a PNGPU deve orientar-se por três princípios fundamentais, quais sejam:

- a) gestão efetiva, ética e transparente do patrimônio da União;
- b) cumprimento da função socioambiental do patrimônio da União, em articulação com as políticas de inclusão social e em equilíbrio com a função arrecadadora;
- c) gestão compartilhada com Estados, Municípios e o Distrito Federal, no contexto do pacto federativo e da articulação do Governo Federal com a sociedade.

A partir desses princípios foram elaboradas as diretrizes que passam a nortear os procedimentos operacionais de tomada de decisão e formulação de políticas públicas no âmbito da PNGPU, particularmente no que se refere às ações de destinação, de caracterização,

¹³ A importância do GTI foi apontada pela atual Secretária do Patrimônio da União, Alexandra Reschke (2010:23), ao realizar o seguinte comentário: “podemos afirmar que foi a primeira vez que um governo articulou seus membros em torno de uma política para seus imóveis.”

de incorporação, de arrecadação de receitas patrimoniais e de gestão participativa do patrimônio (ver Quadro 02):

Quadro 02

Diretrizes que nortearão a tomada de decisão na nova PNGPU	
<p>Nas ações de Destinação, as diretrizes são as seguintes:</p> <ul style="list-style-type: none"> i - Priorizar a destinação de imóveis da União para políticas de inclusão social, preservação ambiental e apoio à provisão habitacional para a população de baixa renda; ii - Promover a regularização fundiária nas áreas ocupadas pela população de baixa renda; iii - Promover a gestão compartilhada dos bens imóveis da União nas orlas marítima e fluvial; iv - Promover a racionalização do uso dos imóveis próprios da União 	<p>Nas ações de Caracterização, as diretrizes são:</p> <ul style="list-style-type: none"> i - Buscar a certificação cadastral de todos os imóveis da União; ii - Formação de parcerias com universidades, centros de pesquisa e tecnologia; iii - Compartilhamento das informações com os demais níveis de governo; iv - Manutenção da linha preamar média (LPM) de 1831 e da Linha Média de Enchentes Ordinárias (LMEO) de 1837, para efeito de demarcação; v - Priorização de demarcações em áreas de projetos estruturantes do governo.
<p>Nas ações de Incorporação, as diretrizes são:</p> <ul style="list-style-type: none"> I - Disseminar a prática de incorporação de imóveis; ii - Alinhar as ações da SPU às políticas públicas federais, em harmonia às dos demais entes; iii - Realizar a compra imóvel para uso de órgão federal somente após esgotadas as possibilidades de ocupação de imóvel próprio; iv - Estabelecer parâmetros de economicidade e efetividade para aquisição e locação de imóveis pela União. 	<p>Nas ações de Arrecadação de Receitas Patrimoniais as diretrizes são:</p> <ul style="list-style-type: none"> i - Ampliar arrecadação de receitas patrimoniais; ii - Implantar o compartilhamento de receitas; iii - Praticar cobrança socialmente justa; iv - Compartilhar informações e dados com os demais níveis de governo.
<p>Nas ações de Gestão Compartilhada do Patrimônio, as diretrizes são:</p> <ul style="list-style-type: none"> i - Garantir a função socioambiental dos bens imóveis da União ii - Alinhar ações às políticas públicas federais, em harmonia às dos demais entes; iii - Utilização preferencial do instituto jurídico da cessão de uso, sem passar o domínio/propriedade para atender finalidades sócio-ambientais. 	<p>E nas ações de Gestão Participativa do Patrimônio as diretrizes são:</p> <ul style="list-style-type: none"> i - Fomentar a participação na formulação, avaliação e tomada de decisões sobre a execução da PNGPU; ii - Buscar transparência sobre as informações da gestão do patrimônio da União; iii - Criar e manter instâncias de interlocução e participação sempre que houver decisão coletiva neste sentido; iv - Fortalecer o processo de participação.

Fonte: Resolução nº 3 de 06 de dezembro de 2010

A implantação da PNGPU tem como finalidade promover a utilização do patrimônio público como um recurso estratégico para a implementação de políticas públicas voltadas para um novo modelo de desenvolvimento econômico e social, baseado em premissas de inclusão

sócio-territorial, de redução das desigualdades regionais e de fomento ao desenvolvimento sustentável.

A despeito de um processo relativamente lento de modernização da gestão e fortalecimento institucional, a SPU foi *pari passu* organizando seu Planejamento Estratégico, procurando harmonizar suas ações com os interesses nacionais, orientado para a realização de programas estratégicos para o país.

O alinhamento da SPU com os projetos estratégicos do país torna-se evidente no Plano Plurianual (PPA 2008-2011), sobretudo quando o órgão assume um posicionamento proativo de apoiar os projetos de inclusão sócio-territorial (regularização fundiária para baixa renda)¹⁴, de garantia de direitos fundamentais de populações tradicionais (reconhecimento de territórios quilombolas, garantia dos moradores das várzeas e pescadores), de inclusão social (imóveis destinados à produção habitacional e programas sociais), de preservação da biodiversidade e do meio ambiente (destinação para unidades de conservação), de apoio ao desenvolvimento local dos municípios (imóveis destinados a atividades produtivas de forma onerosa ou gratuita), de redução dos gastos públicos (imóveis para uso do serviço público federal), dando prioridade às atividades relacionadas ao Programa de Aceleração do Crescimento – PAC¹⁵.

Para Reschke (2010, p. 28) a SPU tem experimentado nos últimos anos, “um novo arranjo institucional e um novo modelo de gestão como forma de garantir o interesse público no uso e na ocupação dos imóveis da União com base no cumprimento de sua função socioambiental, assegurando igualmente a transparência e o controle público”. Os principais resultados alcançados com tais mudanças são, por exemplo, “alterações na legislação patrimonial, a constituição de Comitês Gestores de projetos de regularização fundiária (...) e também a constituição de Grupo de Trabalho (...) objetivando a definição de diretrizes para identificação e destinação de áreas da União para habitação”.

Entretanto, diante da relevância do tema e da urgência em se colocar em prática um processo de gestão eficiente e eficaz e em consonância com a observância da função social da propriedade pública quando da destinação dos imóveis, os resultados alcançados ao longo período de construção dessa nova política de gestão do patrimônio público federal ainda são pouco expressivos.

Não se pode negar, no entanto, que houve avanços institucionais com a adoção de uma gestão mais participativa, avanços na política de regularização fundiária (Lei nº 11.481/2007),

¹⁴ Cf. Instrução Normativa nº 1, de 13/05/10, da Secretaria do Patrimônio da União, no Diário Oficial da União nº 91, Página 190 e 191, Seção 1, que estabelece os procedimentos operacionais para a gestão e regularização dos bens imóveis não operacionais integrantes da Carteira Imobiliária da extinta Rede Ferroviária Federal S.A.

¹⁵ Conforme Relatório de Gestão 2008, GRPU/AL. p. 11-12.

bem como, em relação à função arrecadadora que deixou de ser a principal prerrogativa do processo de gestão do patrimônio. Entretanto, a SPU ainda não construiu os mecanismos adequados de coordenação e, em particular, de cooperação com os entes federativos, que pudessem contribuir para que os imóveis da União cumpram, de fato, a função social da propriedade e apresentem uma dimensão estratégica na formulação de uma política de ordenamento do território e redução das desigualdades de acesso a terra.

O próprio Relatório de Gestão da GRPU/SP 2009 enfatiza as dificuldades ainda enfrentadas para dar prosseguimento ao processo de gestão e atingir os objetivos almejados. Com relação à caracterização do patrimônio imobiliário da União, a SPU enfrenta grandes obstáculos, como dificuldade na localização dos processos, devido ao lento processamento do sistema operacional e ausência de equipamentos de informática e pontos de rede disponíveis no edifício sede da SPU/SP. Acrescenta-se a isso, outras dificuldades como a ausência de uma base cartográfica adequada para a demarcação e incorporação de imóveis, nos termos estabelecidos nos normativos e procedimentos da SPU, ausência de quadros técnicos (como engenheiros agrimensores) e administrativos e necessidade de aquisição de licenças de software, de aperfeiçoamento de pessoal em geoprocessamento e aquisição de equipamentos. (SPU/SP, p. 29-34).

As mudanças promovidas na gestão do patrimônio público ainda não são suficientemente significativas para apontar uma ruptura no modelo de gestão do patrimônio imobiliário da União em direção a uma gestão pública inovadora e estratégica. A SPU enfrenta sérios problemas operacionais de gestão que remontam a sua história e que se tornaram ainda mais graves após o início do processo de inventariança e transferência para o seu domínio de mais de 52 mil imóveis não-operacionais da Rede Ferroviária Federal.

Dessa incapacidade de operacionalização depreendem-se, de forma inequívoca, dois problemas. Primeiro, perpetua a função cartorial da SPU, justamente o aspecto que desde fins de 2003 procura-se romper com o novo processo de gestão, quando se propôs uma ação pró-ativa na destinação desses imóveis; Segundo, a despeito da nova proposta de gestão, o velho modelo de destinação, ainda encontra-se em pleno uso, tornando-se funcional aos interesses políticos (a regra da política como troca, nos termos da *public choice*), o que, em geral, não permite que a função social da propriedade seja observada na sua plenitude no processo de destinação dos imóveis.

Neste sentido, incorre-se no risco de o atual processo de gestão da SPU inviabilizar um processo verdadeiramente eficiente de destinação de um rico patrimônio histórico, cultural e

com capacidade sócio-econômica de ser utilizado como ativo estratégico na promoção do desenvolvimento.

4. Considerações Finais

Num país de dimensões continentais e com enormes disparidades na distribuição de renda, impõe-se ao planejamento governamental a necessidade de incorporar a dimensão territorial como orientação fundamental na formulação e implementação de políticas públicas, sobretudo as ações destinadas a minimizar os impactos negativos gerados pelo padrão essencialmente especulativo do crescimento urbano e do acesso a terra.

Nesta perspectiva, a alocação do patrimônio remanescente da extinta Rede Ferroviária deve se basear em princípios e estratégias que permitam o alargamento do horizonte de possibilidade de determinada sociedade, especialmente no que tange a geração de empregos, renda e moradia digna. Em outras palavras, a meta-síntese deverá ser a redução das desigualdades sociais, a partir da utilização dessas propriedades como instrumento para a promoção da inclusão social e da garantia dos direitos fundamentais da sociedade, de modo que o legado da destinação do patrimônio seja o do progresso social.

Concretamente, para que ocorra uma destinação mais eficiente do patrimônio da extinta RFFSA alguns princípios deverão ser observados:

- Que os imóveis da União devam seguir o princípio da função social da propriedade, proposto no Estatuto da Cidade, ou seja, imóvel ocioso de propriedade pública deve submeter-se ao estatuto do interesse público e social, excluindo-se as áreas destinadas à reserva técnica;
- Que a destinação dos imóveis não-operacionais da RFFSA sigam critérios de racionalidade sócio-econômica, ou seja, que os imóveis tenham destinações adequadas no que tange a sua vocação para exploração econômica, que cumpram sua função socioambiental e que o interesse público seja supremo em detrimento dos *rent seeking*;
- Que a proposta de habilitação ao imóvel seja acompanhada por metas sociais, que possam ser aferidas pela SPU e/ou GRPU, ou por uma gestão compartilhada e democrática, através de parcerias com órgãos e entidades federais, estaduais, municipais e sociedade organizada;
- A necessidade de fortalecimento da SPU e da GRPU no que tange à gestão do patrimônio da RFFSA, de modo a reduzir as interferências políticas no processo de destinação dos imóveis;

- Que os instrumentos definitivos de cessão ou transferências de imóveis não-operacionais sejam utilizados apenas quando os princípios de racionalidade sócio-econômica e as metas propostas estiverem efetivamente sendo cumpridos;
- Que a destinação de imóveis não-operacionais da rede seja um instrumento de fortalecimento do “Pacto Federativo”, especialmente nas parcerias entre a União e os demais entes subnacionais, e não “instrumento espúrio” de promoção do desenvolvimento econômico local, como a “Guerra dos Lugares”.

De modo conclusivo, abre-se com o patrimônio oriundo da RFFSA novas janelas de oportunidades para a promoção e dinamização das economias locais e regionais, a inclusão social e territorial da população de menor renda, a possibilidade de resolver os problemas de áreas onde o processo de ocupação se faz com a presença de conflitos fundiários e sociais, assim como, assegurar o uso e a ocupação do solo de forma adequada às necessidades de moradia digna – direito assegurado pela Constituição Federal e confirmado pelo Estatuto da Cidade. As ferrovias que já foram símbolo da prosperidade econômica tornam-se novamente a esperança de transformação social e econômica de muitas localidades. Todavia, o legado do patrimônio imobiliário da extinta RFFSA ainda é bastante incerto – *Quo Vadis?*

5. Bibliografia

- BORGES, André. Herança da velha RFFSA ainda provoca prejuízos. **Valor Econômico**. São Paulo, 01.02.2011.
- CAMELO FILHO, José Vieira. **A Implantação e Consolidação das Estradas de Ferro no Nordeste Brasileiro**. Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP, Campinas, 2000. Tese de doutorado.
- CANO, Wilson. **Raízes da Concentração Industrial em São Paulo**. Rio de Janeiro/São Paulo: DIFEL, 1977.
- MONBEIG, Pierre. **Pioneiros e Fazendeiros de São Paulo**. Editora Hucitec/ Editora POLIS, São Paulo, 1984.
- RESCHKE, Alexandra. **O estatuto da cidade e o papel do patrimônio da União na democratização do acesso à terra e na democratização do Estado**. Monografia de especialização, Universidade Federal de Minas Gerais, 2010.

SPU - Secretaria do Patrimônio da União. **Manual de Regularização Fundiária em Terras da União**, Instituto Polis, Secretaria do Patrimônio da União/SPU, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/MP, Brasília, 2006. Disponível no endereço <http://www.spu.planejamento.gov.br>

SPU. **Manual de incorporação e destinação de imóveis oriundos da extinta Rede Ferroviária Nacional S/A – RFFSA**. Disponível em: <http://www.rffsa.gov.br/> , acessado em abril de 2011.

SPU. **Programa de destinação do patrimônio da extinta RFFSA para apoio ao desenvolvimento local**. Orientação aos municípios e entidades privadas sem fins lucrativos. Disponível em: <http://www.rffsa.gov.br/> , acessado em abril de 2011.