

ANÁLISE DESCRITIVA DOS ATIVOS IMOBILIÁRIOS DA UNIÃO DE USO ESPECIAL, SOB A PERSPECTIVA DA GESTÃO DE INSTALAÇÕES E PROPRIEDADES

Robson Quinello^{a,1},

^a Senai Anchieta São Paulo.

INFORMAÇÕES

Palavras-chave:
Governo;
Infraestrutura física; Ciclo de Vida dos Espaços Construídos; FREM; Ativos Imobiliários de Uso Especial.

Keywords:
Government;
Physical Infrastructure;
Built Environment Life Cycle; FREM;
Real Estate Special Assets.

RESUMO

Apresenta-se uma análise descritiva dos ativos imobiliários brasileiros, de uso especial, da esfera federal sob a ótica da gestão das instalações e propriedades, atividades essas operadas por Facilities e Real Estate Management (FREM). Inicialmente, faz-se uma síntese histórica da disciplina nos âmbitos acadêmico e prático, ilustrando a aplicação desse conceito nos setores privado e público. Na sequência, por meio de pesquisa quantitativa, faz-se a discussão das características dos bens da União e das oportunidades advindas das práticas de FREM tendo como framework o ciclo de vida dos espaços construídos. O trabalho pretendeu demonstrar o quão importante é a participação estratégica e ativa da área na otimização e na sustentação dos ativos imobiliários públicos.

ABSTRACT

This paper provides a descriptive analysis of Brazilian federal real estate assets under the purview of Facility and Property Management (FREM). Initially, a historical synthesis of the discipline in both academic and practical contexts is presented, illustrating the application of this concept in both private and public domains. Subsequently, through quantitative research, the characteristics of federal assets and the opportunities arising from FREM practices are discussed, utilizing the built environment's life cycle as a framework. The study aims to demonstrate the strategic and active participation of the field in optimizing and sustaining public real estate assets.

1. Introdução

O *Facility Management* (FM) e o *Real Estate Management* (REM), gestão de instalações e propriedades, em tradução livre, dentro das organizações, têm por objetivo dar suporte às operações por meio da manutenção, uso e conservação das suas infraestruturas físicas prediais e seus ativos imobiliários. Consequentemente, visam atender às necessidades de qualidade, segurança e conforto dos usuários ou colaboradores desses ambientes. O governo brasileiro, segundo relatório do Tribunal de Contas da União (TCU, 2022), não tem administrado eficazmente seus mais de 760.000 imóveis, especificamente os da União, demonstrando o quão oneroso é a falta de uma gestão integrada e profissional.

No Brasil, mais precisamente com a formação da Associação Brasileira de *Facility Management, Property e Workplace* (ABRAFAC), em 2004, inicia-se a difusão formalizada da disciplina no mercado. Pouco conhecida no campo acadêmico dada a falta de contribuições ou formulações teóricas no país, ela emerge principalmente do campo prático advinda das filiais das multinacionais presentes no país que já traziam algum histórico dos escopos discutidos por suas matrizes, como será abordado na próxima seção. Ainda que não haja registros oficiais da entrada dessas atividades, pode-se destacar a

¹ rquinello@yahoo.com.br

formação do GAS – Grupo de Administradores de Serviços e GRUPAS – Grupo de Gestores de *Facilities*, respectivamente em 1983 e 1984, agregando profissionais de administração de serviços, fundadores da ABRAFAC.

Não se pode descartar a possibilidade das subsidiárias de multinacionais americanas e europeias, antes da década de 1980, terem trazido conhecimentos tácitos para suas filiais, principalmente àquelas que possuíam plantas industriais que, como nos E.U.A, contavam com áreas de engenharia de planta. De todo modo, para a América Latina, ainda paira um forte viés das práticas e dos trabalhos acadêmicos oriundos da Europa e E.U.A, numa perspectiva etnocêntrica. Após os anos de 1990, com o avanço das agendas ambientais, essas atividades passam para uma etapa mais centrada na sustentabilidade, principalmente pelo alto consumo de recursos dispendidos como energia e água e pela geração de resíduos e carbono produzidos pelos espaços construídos.

Assim sendo, intensificam-se as influências externas, tratadas mais adiante no artigo, reconfigurando a disciplina para um modelo mais voltado para as externalidades e, portanto, exigindo novas competências dos gestores, como a do uso de dados abertos dos governos. Michell (2013) aponta que a integração de uma microescala de atuação (setor privado) com uma macroescala (setor público) poderia beneficiar as comunidades em um amplo contexto urbano, uma vez que uma estaria vinculada à outra. No Brasil, uma possibilidade dessa nova perspectiva, o da utilização dos conceitos de FM e REM no governo, surge com a abertura dos dados dos ativos imobiliários da União e a contratação, por licitação, de atividades de FREM por alguns poucos órgãos públicos, temas tratados na próxima seção.

País continental, o Brasil tem hoje um território de aproximadamente 8,5 milhões de Km² (IBGE, 2023) e um produto interno bruto (PIB) em torno de R\$ 10,1 trilhões (IBGE, 2023), tornando-o uma das principais economias mundiais. Sob a gestão da esfera federal, há mais de 760.000 ativos imobiliários, desde terras até prédios administrativos, perfazendo um portfólio de 670.175 Km² de área de terreno, valorados em aproximadamente R\$ 1,34 trilhão e gerando gastos anuais com aluguel na ordem de R\$ 1,6 bilhão (TCU, 2022).

Dada a dimensão e o impacto que esses ativos imobiliários federais geram no país, o objetivo desse trabalho foi o de analisar, descritivamente, os dados coletados nas fontes oficiais e abertas do Ministério da Economia (Brasil, 2023) e, especificamente, os ativos imobiliários de uso especial, sob a perspectiva de FREM, respondendo as perguntas de pesquisa: a) Quais e como são os principais ativos imobiliários de uso especial da União?; b) Quais seriam os desafios e oportunidades, sob a perspectivas do FREM, desse portfólio?

As análises descritivas quantitativas apontaram que, entre os 53.852 imóveis de uso especial, houve a prevalência das unidades da federação de São Paulo, Rio de Janeiro e Distrito Federal com 31% do total. Em relação os tipos, destacam-se os terrenos, os apartamentos, os espaços dos aeroportos, os edifícios/prédios e as casas, além de imóveis instalados em diversos outros países, portanto, bens que necessitariam de uma gestão profissional. Outro dado fundamental encontrado foi a idade média dos imóveis, que é de 13 anos, obtida pelas datas de cadastramento. Isso poderia auxiliar no estudo do ciclo de vida útil dos bens e na definição de estratégias de conservação e modernização desses espaços ao longo do tempo.

2. Fundamentação teórica

No início do século XX, as atividades seminais de FM estavam inseridas na recente indústria, que exigia produtividades operacionais específicas para a gestão dos ativos físicos, como máquinas, equipamentos e sistemas. Paralelamente, várias associações de engenharias de plantas americanas foram fundadas, como a *Association of Physical Plant Administrators* (APPA), em 1914; a *Building Owners and Managers Association International* (BOMA), em 1917; e a *Association for Facilities Engineering* (AFE), em 1915, reunindo os pioneiros práticos, todos ainda centrados principalmente em aspectos relacionados aos artefatos tecnológicos, ou seja, as fábricas. Com a migração do trabalho fabril para ambientes urbanos ao longo do século XX, houve um aumento significativo na demanda por espaços corporativos em grandes centros. Essa expansão trouxe novos desafios técnicos e gerenciais, uma vez que os espaços físicos se tornaram mais complexos, requerendo novas competências e escopos de atuação. Esse momento foi marcado pela entrada massiva da indústria da computação nos ambientes de trabalho, especialmente no setor bancário dos Estados Unidos.

Conjuntamente, no Reino Unido, também no início do século XX, proprietários de terras rurais, para poderem migrar para as regiões urbanas, precisaram contratar serviços de especialistas em transações de ativos imobiliários que criassem rendas adicionais com suas propriedades, atividades futuramente denominadas de *Real Estate Management* (REM). A importância dela como um valor estratégico para as empresas, em tempos recentes, também foi reconhecida dada a importância dos ativos imobiliários nos resultados econômicos corporativos (Danivska e Appel-Meulenbroek, 2022).

Essas atividades de suporte, atualmente, são categorizadas como *hard services*, como a manutenção predial, que envolvem o funcionamento das infraestruturas prediais em níveis ótimos, e *soft services*, como a gestão do portfólio das propriedades, a limpeza, a alimentação, a segurança patrimonial e o transporte, que atendem às necessidades dos usuários desses espaços. Esses dois grupos juntos formariam o conceito de *Facilities* e *Real Estate Management* (FREM). Como defendido por van der Voordt (2017), FM e REM podem atuar em conjunto, aumentando a compreensão de como edifícios, instalações e serviços podem apoiar de forma otimizada os clientes e os usuários finais nos seus processos primários, contribuindo para o desempenho e agregação de valor às organizações. Enquanto o FM tem uma visão mais dinâmica e de

curto prazo no funcionamento das instalações e das infraestruturas prediais, o REM foca na eficiência do portfólio dos ativos imobiliários no longo prazo.

Após os anos 1990, com o avanço das agendas ambientais, há a convergência para temas como os da sustentabilidade e das inovações digitais, devido ao alto consumo de recursos como energia e água, da geração de resíduos e emissões de carbono pelos espaços construídos, além dos altos custos operacionais dos imóveis utilizados. A comunidade técnica também se esforçou para elaborar um documento global que refletisse essa nova realidade, como evidenciado na família ISO 41.001 a partir de 2017:

Facilities Management (FM) integra múltiplas disciplinas a fim de ter uma influência sobre a eficiência e produtividade dos recursos financeiros das sociedades, comunidades e organizações, bem como a maneira pela qual como os indivíduos interagem com o ambiente construído. A FM afeta a saúde, o bem-estar e a qualidade de vida de grande parte das sociedades e da população em todo o mundo por meio dos serviços que o FM administra e entrega (ISO 41.001, 2017, p.7).

Num estágio subsequente, despertou-se o interesse em integrar o *Facility Management* (FM) com as circunvizinhanças urbanas (Lindkvist *et al.*, 2021), concebendo assim um ecossistema singular que estreita a relação entre o espaço público e privado. Alexander e Brown (2006) chamou a atenção para a possibilidade de um novo paradigma, denominado *community-based facilities management*. Dada a natureza específica, genérica e complexa que caracteriza a estrutura da disciplina, composta por diversas especializações técnicas, uma proposta de Chotipanich (2004) apresentou um *framework* funcional e linear denominado de *cluster* dos serviços de suporte. Esse *cluster* englobaria atividades como *real estate*, projetos, manutenção e reparos, operações e serviços prediais, serviços de escritório, programação e planejamento, planejamento de espaços, gestão de operações administrativas e serviços aos colaboradores e usuários.

Este conceito, aliado às tecnologias emergentes, intensifica a conexão da área de FREM com as dimensões sociais, ambientais e econômicas, ultrapassando as fronteiras das organizações à medida que novos desafios emergem, como evidenciado pela pandemia de Covid-19 (Gomez *et al.*, 2020). A pandemia impôs desafios adicionais, destacando o papel estratégico dela na viabilização de arranjos físicos remotos, renegociação de espaços imobiliários, elaboração de protocolos de segurança, replanejamento da manutenção e limpeza dos ativos e reavaliação da mobilidade dos colaboradores em termos geográficos.

Em síntese, ao longo das últimas seis décadas, o FREM experimentou uma evolução com fases sobrepostas, emergindo em resposta às demandas de mercado e debates teóricos. Este processo resultou na formação de um arcabouço institucionalizado e dinâmico de conhecimento, moldado pelas forças institucionais do mercado, da academia e das associações. Contudo, esse arcabouço tem atendido, majoritariamente, às demandas dos setores privados.

Há uma lacuna, por parte do setor governamental, em relação ao reconhecimento do potencial do FREM em suas operações, especialmente em um modelo de gestão mais integrado e profissional. Exemplos internacionais como os do governo do Reino Unido (UK GOV, 2020) são raros. Eles desenharam uma estratégia geral para a gestão de todos os ativos públicos, totalizando mais de 136.000 bens imobiliários dos mais diversos tipos, perfazendo custos operacionais anuais em torno de 22 bilhões de libras esterlinas, sob o paradigma do FREM.

No Brasil, raros são os casos de licitações que se alinham aos princípios supra mencionados, como, por exemplo, as licitações empreendidas pela Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP, 2017), pelo Ministério da Economia (Brasil, 2019), pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP, 2021) e pela Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG, 2023), evidenciando esforços nacionais pioneiros, mas isolados, em busca de maior qualidade nos serviços prestados aos cidadãos, conforme estabelecido pelo Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019, que aprova as seguintes competências:

Art. 131. À Central de Compras compete, no âmbito do Poder Executivo federal:

I - desenvolver e gerir sistemas de tecnologia de informação para apoiar os processos de aquisição, contratação, alienação e gestão centralizadas de bens e serviços de uso em comum pelos órgãos e pelas entidades da administração pública federal;

II - desenvolver, propor e implementar modelos, mecanismos, processos e procedimentos para aquisição, contratação, alienação e gestão centralizadas de bens e serviços de uso em comum pelos órgãos e pelas entidades;

III - planejar, coordenar, controlar e operacionalizar ações que visem à implementação de estratégias e soluções relativas a licitações, aquisições, contratações, alienações e gestão de bens e serviços de uso em comum;

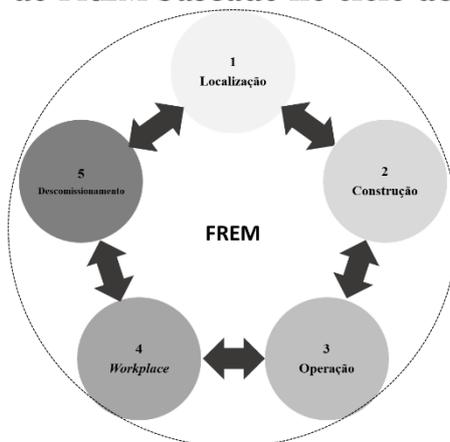
IV - planejar, coordenar, supervisionar e executar atividades para realização de procedimentos licitatórios, de contratação direta e de alienação, relativos a bens e serviços de uso em comum;

V - planejar e executar procedimentos licitatórios e de contratação direta necessários ao desenvolvimento de suas atividades finalísticas;

VI - planejar, coordenar, supervisionar e executar atividades para realização de aquisições, contratações e gestão de produtos e serviços de tecnologia da informação e comunicação, de uso comum, para atender aos órgãos e às entidades da administração pública federal;

Quando se fala de um ativo imobiliário, há que se pensar sobre o ciclo de vida desse bem, conforme proposto por Santander e Sanchez-Silva (2008), podendo ser ele terrenos, escolas, hospitais, repartições, museus ou outros quaisquer, constituindo um processo composto por diversas fases distintas, a saber: uma fase preliminar, que abrange o mapeamento, a concepção, o cadastramento, o planejamento e a elaboração desses espaços; a etapa de construção de um novo ativo; a fase de operação, uso, manutenção e conservação e, se aplicável, a fase subsequente de renovação ou descomissionamento, conforme Figura 1. Entretanto, essa concepção do ciclo de vida, em muitos casos, não é plenamente considerada nos processos decisórios, contribuindo para a falta de integração do FREM desde as fases iniciais até as etapas finais do ciclo. Nessa perspectiva, gerir milhares de imóveis, da esfera federal, torna-se inviável sem a gestão integrada dessas etapas, como bem mencionado no relatório do TCU (2022).

Figura 1 - Modelo do FREM baseado no ciclo de vida dos espaços.



Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

Como destacado nos parágrafos anteriores, uma das atividades primárias do FREM é mapear, cadastrar e compreender a distribuição dos ativos imobiliários e suas características. Vale ressaltar que a expansão imobiliária do país teve início ainda no século XVI, durante a repartição do território em capitânicas hereditárias, conforme ilustrado na Figura 2, representada pelo mapa de Luís Teixeira, datado de 1586 (CINTRA, 2013). De lá para cá, inúmeros bens foram agregados ao imenso portfólio nacional.

Figura 2 - Mapa das capitânicas hereditárias.



Fonte: Acervo da Biblioteca Nacional da Ajuda, Lisboa (Cintra, 2013).

O conceito moderno de territorialidade foi trazido pelos europeus, que possuíam uma lógica de fronteiras geométricas e rígidas, diferentemente dos indígenas que ocupavam suas terras coletivamente e sem limites precisos (Cintra, 2022).

3. Método

Para a análise quantitativa desse trabalho, utilizaram-se de dados abertos do governo brasileiro (Brasil, 2023), com recorte específico dos ativos imobiliários da União (federal), excluindo-se os Estaduais e Municipais que não estão disponíveis. O uso de dados, de acordo Bjørberg et al. (2017), pode ser um poderoso instrumento para melhorar a manutenção e operação das cidades, proporcionando aos governos assertividade nas ações e, conseqüentemente, melhores serviços aos cidadãos.

Segundo Ramírez-Alujas (2012) e Wirtz e Birkmeyer (2015), o governo aberto pode ser definido como um modelo de governança focado na inclusão dos cidadãos e outros atores não governamentais em todas as fases do ciclo de políticas públicas e nos espaços de tomada de decisão, baseando-se em três princípios: (a) transparência: o público deve ter acesso fácil e irrestrito às informações sobre as políticas públicas, as atividades, as decisões e o desempenho do governo e da administração pública, permitindo o exercício do controle social, o encaminhamento das responsabilidades e a garantia da integridade pública; (b) participação cidadã: refere-se à redistribuição do poder por meio da inclusão dos cidadãos nas fases do ciclo de políticas públicas e nos processos decisórios de forma a fomentar o fortalecimento da cidadania, a democracia deliberativa e a legitimidade das decisões; (c) colaboração: pode ser definida como o trabalho mútuo entre diversos agentes governamentais e não governamentais para a criação e condução de políticas públicas visando à coprodução de bens e serviços públicos, à geração de inovação aberta e ao aumento do valor público.

Nesse sentido, utilizou-se a linguagem R e seus respectivos pacotes estatísticos, por serem abertos e com alta capacidade de processamento, para analisar os dados disponíveis dos imóveis da União e dos seus proprietários. As questões propostas no artigo foram: 1) Quais e como são os principais ativos imobiliários de uso especial da União?; 2) Quais seriam os desafios e oportunidades, sob a perspectivas do FREM, desse portfólio?

A escolha pelos ativos imobiliários de uso especial, como por exemplo, fazendas, edifícios, prédios, casas, glebas, apartamentos, aeroportos, universidades, embaixadas entre outros, se deu pela compatibilização desses com os ativos comumente gerenciados pelo FREM no setor privado. Foram utilizados dados baseados no Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial (SIAPA) e no Sistema de Gestão Integrada dos Imóveis Públicos Federais (SPIUNet) - referência Julho/2023- 1º Semestre.

4. Análise de dados

Dos idos anos do século XVI até hoje, ocorreram expansões imobiliárias governamentais significativas no território brasileiro. No início do povoamento europeu, marcado pela distribuição por interesses de terras indígenas em benefício da monarquia portuguesa, os ativos imobiliários eram, sobretudo, compostos por construções eclesiásticas, no caso das igrejas, e públicas, como os fortes e as repartições. De lá para cá, esses bens públicos federais somam-se em 760.599 imóveis com 670 bilhões de m² de área de terrenos dos mais diferentes tipos e características, distribuídos em todas as regiões do país, conforme Figura 3. São 589 bilhões de m² de terrenos de uso especial, 81 bilhões de m² de terrenos domaniais e 550 milhões de m² de terrenos de uso funcional.

Figura 3 - Ativos imobiliários da União.



Fonte: Extraído do Sistema SPU/DEC (2024).

Bens públicos são todos os bens móveis ou imóveis pertencentes às pessoas jurídicas de direito público (União, Estados, Distrito Federal, Municípios e suas respectivas autarquias e fundações públicas). Segundo o ordenamento jurídico vigente, são considerados públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; sendo os demais considerados bens particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem. O art. 99 do Código Civil (Brasil, 2023a) traz a classificação dos bens públicos como os públicos de uso comum, os de uso especial e os dominiais, sendo eles:

Bens públicos de uso comum: são bens destinados ao uso coletivo, ou seja, são bens de uso geral, que podem ser aproveitados por todos os indivíduos. Ex.: calçadas, praças, rios, praias, ruas etc. Geralmente são indisponíveis por natureza, pois são bens não patrimoniais e não podem ser alienados;

Bens públicos dominicais/dominiais são imóveis da União que não são ocupados pela Administração Pública, mas cedidos a terceiros por meio de instrumentos de regularização fundiária, tais como: aforamentos; concessões de direito real de uso (CDRU); e concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM). São bens disponíveis, sem destinação pública definida. Assim, podem ser aplicados para a obtenção de renda, ou seja, desde que obedecidas as determinações legais, tais bens podem ser alienados.

Bens públicos de uso especial: são os lugares usados pela Administração para que se consiga atingir seus objetivos (repartições públicas). Em outras palavras, são bens nos quais são prestados serviços públicos, tais como: hospitais públicos, prédios administrativos, escolas, embaixadas e aeroportos. São bens patrimoniais indisponíveis e não podem ser alienados.

Utilizar-se-ão os de uso especial, objeto de análise desse artigo, por tratar-se de imóveis com características construtivas mais próximas às encontradas no mercado de FREM. Nota-se, pela Figura 4, a ampla distribuição dos mesmos tanto no território nacional como em diversos países estrangeiros, o que demonstra a complexidade de gestão desses espaços construídos. Além disso, dadas às especificidades locais de mercado, adicionam-se a dificuldade de serviços especializados, tanto *hard* como *soft*, como também a carência de profissionais capacitados para a gestão.

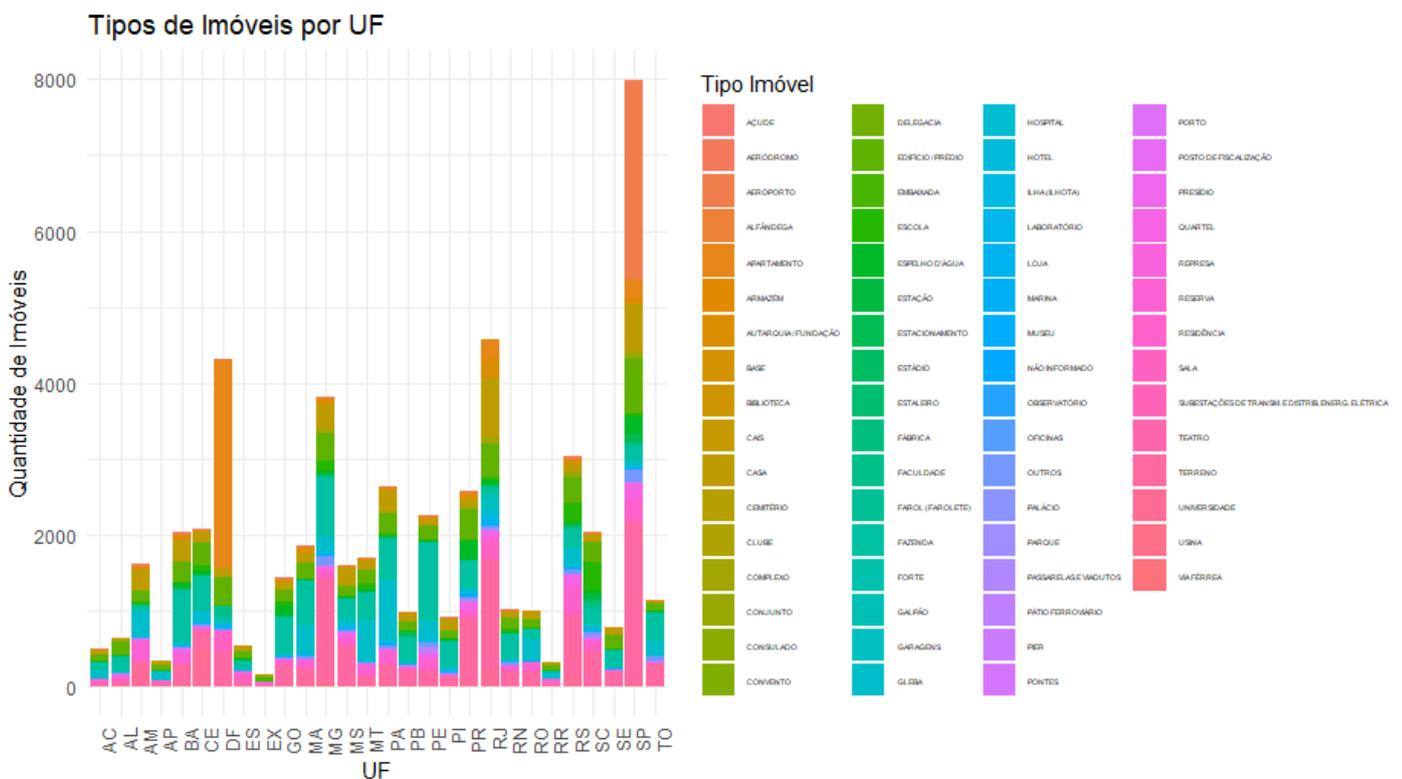
Figura 4 - Bens públicos de uso especial.



Fonte: Extraído a partir dos dados do Ministério da Economia (2024).

Do total dos imóveis listados no portal do governo, foram encontrados 699.420 (92%) em bens dominiais, 53.852 (7%) em bens de uso especial e 7.327 (1%) em bens de uso funcional. Com relação à distribuição geográfica dos bens de uso especial, conforme Gráfico 1, nota-se, em termos quantitativos, a prevalência das unidades da federação (UF) de São Paulo, Rio de Janeiro e Distrito Federal com 16.867 imóveis (31% do total). Em relação aos tipos, destacam-se em São Paulo os espaços dos aeroportos (2.600), os terrenos (2.107) e os edifícios/prédios (720); no Rio de Janeiro os terrenos (1.436), as casas (770) e os edifícios/prédios (425) e no Distrito Federal os apartamentos (2.734); terrenos (464) e os edifícios/prédios (372).

Gráfico 1 - Quantidade dos tipos de imóveis por UF.



Fonte: Extraído a partir dos dados do Ministério da Economia (2024).

Ainda em relação aos tipos desses bens de uso especial, conforme Tabela 1 detalhada, verifica-se que aproximadamente a metade deles é composta por terrenos (20%), fazendas (15%), edifícios/prédios (10%) e casas (8%), demonstrando a diversidade e a complexidade exigidas na gestão desses ativos.

Tabela 1 - Tipo, quantidade e porcentagem

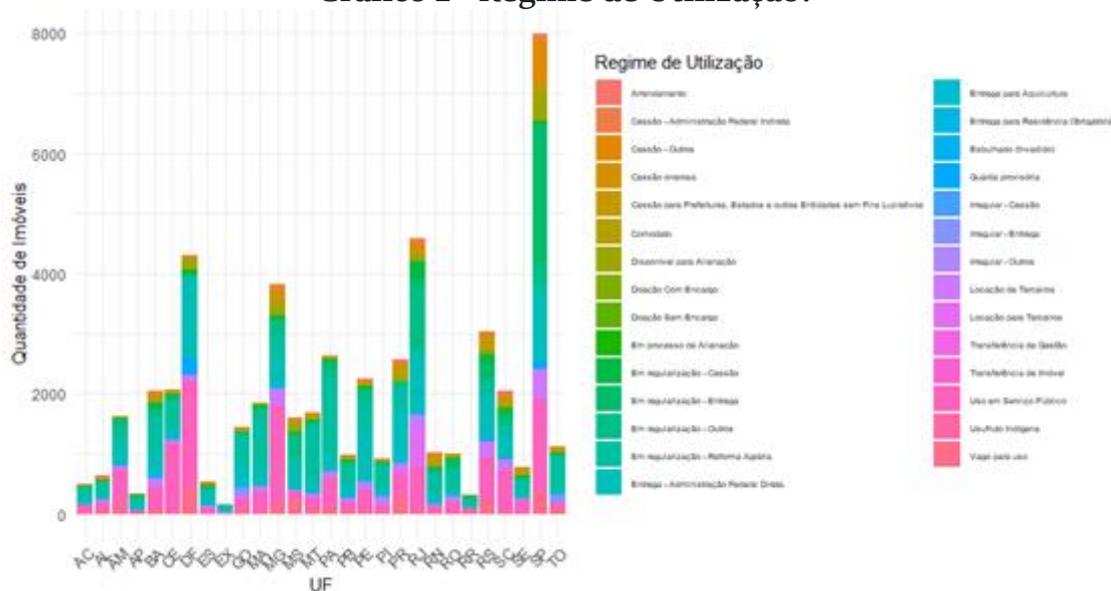
Tipo imóvel	Quantidade	Porcentagem
Terreno	10751	19.96
Fazenda	8102	15.04
Edifício / prédio	5834	10.83
Casa	4331	8.04
Gleba	3688	6.85
Apartamento	3430	6.37
Aeroporto	2873	5.33
Universidade	1634	3.03
Escola	1423	2.64
Residência	1419	2.63
Sala	1080	2.01
Outros	914	1.70
Espelho d'água	905	1.68
Reserva	849	1.58
Quartel	745	1.38
Hospital	579	1.08
Autarquia / fundação	516	0.96
Galpão	353	0.66
Represa	349	0.65
Farol (farolete)	343	0.64
Estacionamento	336	0.62
Faculdade	295	0.55
Complexo	264	0.49
Estação	250	0.46
Ilha (ilhota)	232	0.43
Conjunto	224	0.42
Armazém	222	0.41
Loja	189	0.35
Parque	171	0.32
Garagens	162	0.30
Base	157	0.29
Delegacia	136	0.25
Pátio ferroviário	131	0.24
Posto de fiscalização	110	0.20
Açude	85	0.16
Museu	78	0.14
Porto	70	0.13
Não informado	65	0.12
Embaixada	57	0.11
Laboratório	54	0.10
Aeródromo	50	0.09

Forte	48	0.09
Clube	47	0.09
Alfândega	37	0.07
Hotel	36	0.07
Observatório	34	0.06
Via férrea	26	0.05
Teatro	24	0.04
Consulado	21	0.04
Cemitério	16	0.03
Biblioteca	15	0.03
Fábrica	13	0.02
Usina	13	0.02
Estádio	10	0.02
Presídio	10	0.02
Pier	8	0.01
Subestações de transm. e distrib. Energ. Elétrica	7	0.01
Estaleiro	6	0.01
Palácio	6	0.01
Oficinas	5	0.01
Passarelas e viadutos	5	0.01
Cais	3	0.01
Marina	3	0.01
Convento	2	0.00
Pontes	1	0.00
Total	53852	100

Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

A utilização desses imóveis segue o regime de ocupação estabelecido pelo art. 20 da Constituição Federal de 1988, e no Decreto-Lei nº 9.760, de 1946. No Gráfico 2, apresentam-se os três maiores: Uso em Serviço Público (20%), Entrega - Administração Federal Direta (17%) e em regularização - Reforma Agrária (17%).

Gráfico 2 - Regime de Utilização.

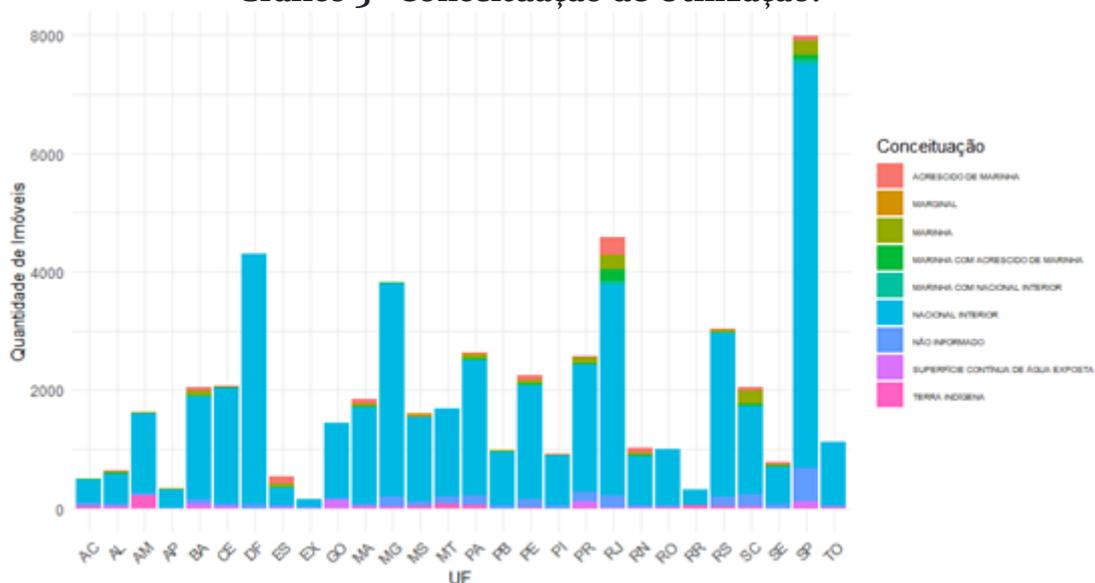


Fonte: Extraído a partir dos dados do Ministério da Economia (2024).

Em relação a conceituação dos imóveis, ou seja, a tipologia de domínio da União, majoritariamente é do tipo Nacional Interior, com 85%. O regime de ocupação é um direito pessoal atribuído pela União a um particular, para que esse utilize o imóvel mediante o pagamento da taxa de ocupação, 2% do valor de avaliação do terreno da União, excluído as benfeitorias. A ocupação concedida pela União é um título precário e não gera ao ocupante qualquer direito sobre o terreno. O domínio pleno é da União, tendo o ocupante apenas os direitos de ocupação sobre o terreno e as benfeitorias nele construídas. O aforamento por sua vez, trata-se de um direito real, que mediante contrato a União atribui a terceiros o domínio útil de um imóvel de sua propriedade, obtendo-se o foro anual de 0,6% do valor do domínio pleno do terreno.

Esse instrumento é utilizado nas situações em que coexistirem a conveniência de destinar o imóvel e, ao mesmo tempo, manter o vínculo da propriedade pública (conforme 2º parágrafo do artigo 64 do Decreto Lei 9.760/1946). No aforamento há o desdobramento em domínio direto e domínio útil. O primeiro permanece com a União e o segundo é atribuído ao particular, que passa a exercer direito real sobre a coisa alheia.

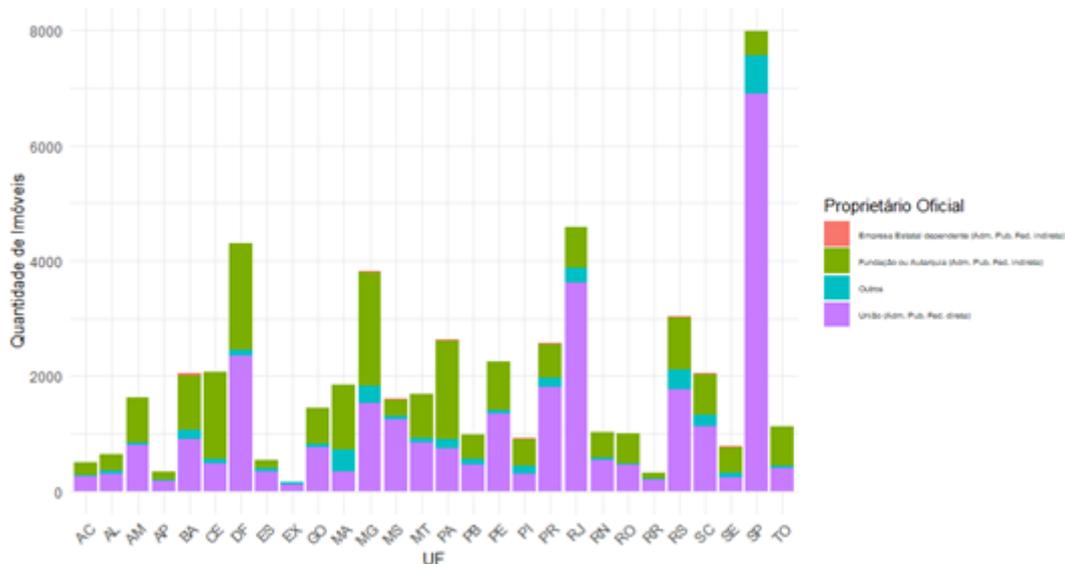
Gráfico 3 - Conceituação de Utilização.



Fonte: Extraído a partir dos dados do Ministério da Economia (2024).

Os proprietários oficiais dos imóveis são classificados em União (Administração Pública Federal direta) com 56%, Fundação ou Autarquia com 36% e outros com 7%, de acordo com Gráfico 4.

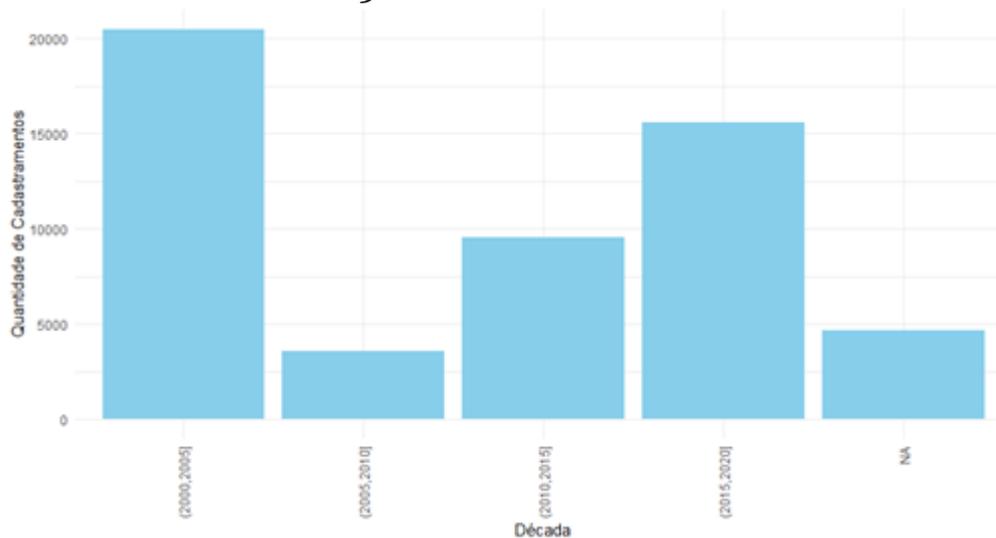
Gráfico 4 - Conceituação de Utilização.



Fonte: Extraído a partir dos dados do Ministério da Economia (2024).

Outro dado fundamental para o FREM é a idade dos imóveis, pois ela pode auxiliar no estudo do ciclo de vida útil dos bens e na definição de estratégias de conservação ou destino. No Brasil, utilizando-se as datas de cadastramento dos imóveis, tem-se a média de 13 anos, mediana de 11 anos e desvio-padrão de 7 anos, porém com uma distribuição não uniforme, conforme o Gráfico 5. O ano em que mais imóveis foram registrados foi 2001, com 17.460.

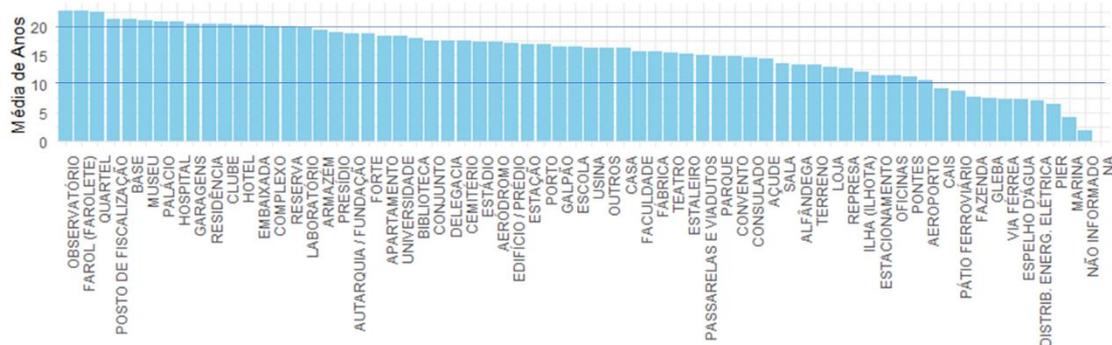
Gráfico 5 - Idade dos imóveis.



Fonte: Extraído a partir dos dados do Ministério da Economia (2024).

No Gráfico 6 visualizam-se grupos distintos de idades dos ativos, demandando estratégias específicas de gestão, tendo do lado direito do histograma aqueles com idades até 10 anos, mais recentes e que demandariam menos intensidade de conservação; um grupo maior, ao centro, entre 10 e 20 anos que requerem uma análise mais aprofundada do estado de conservação e, por último, do lado esquerdo do histograma, aqueles com mais de 20 anos que necessitarão de investimentos maiores. Essa diversidade de idades também acarreta custos operacionais diferentes, já que em imóveis mais recentes, o uso de novas tecnologias propicia eficiências operacionais, como as de consumo de energia. A idade e a conservação dos imóveis estão diretamente relacionadas aos impactos ambientais produzidos por eles.

Gráfico 6 - Idade dos imóveis agrupados.



Fonte: Extraído a partir dos dados do Ministério da Economia (2024).

Os dados gerais encontrados corroboram o relatório do TCU (2022) onde os técnicos apontaram desocupação e depreciação de imóveis, elevados custos operacionais, dificuldade de alienação dos imóveis inservíveis à administração pública, ausência de arrecadação de receitas e riscos de invasão em imóveis inaptos. O TCU declarou que a Administração Pública Federal é incapaz de gerir esses ativos, elevando o chamado “custo Brasil”. Todas essas análises, em última instância, fariam parte do escopo de uma gestão integrada de FREM, auxiliando a esfera pública na correta tratativa e destinação desses bens.

Em síntese, com base na análise dos dados apresentados sobre os ativos imobiliários, de uso especial, federais no Brasil, por meio dos dados abertos, algumas observações puderam ser feitas: 1) Diversidade e Complexidade: a diversidade na tipologia dos imóveis, representada por terrenos, fazendas, edifícios/prédios, entre outros, destaca a complexidade na gestão desses ativos. Cada tipo de propriedade pode exigir estratégias específicas, considerando suas características e finalidades; 2) Concentração Regional: a concentração significativa de bens de uso especial em São Paulo, Rio de Janeiro e Distrito Federal indica a importância dessas regiões para a administração federal. Uma análise mais detalhada pode revelar padrões de utilização e demandas específicas em cada área geográfica, estabelecendo áreas críticas; 3) Regimes de Utilização: os regimes de utilização, como “Uso em Serviço Público”, “Entrega - Administração Federal Direta” e “Em regularização - Reforma Agrária”, fornecem insights sobre as diferentes finalidades dos imóveis. Essa informação é crucial para garantir uma alocação adequada de recursos e uma gestão alinhada aos objetivos governamentais; 4) Propriedade e Conceituação: a predominância da União como proprietária oficial e a classificação dos imóveis como “Nacional Interior” na conceituação de utilização indicam uma centralização das responsabilidades e um foco nacional na gestão desses ativos. Isso destaca a necessidade de estratégias coordenadas em nível nacional; 5) Idade dos Imóveis: conforme já destacado, a análise da idade média dos imóveis fornece informações valiosas sobre o ciclo de vida desses ativos. A distribuição não uniforme sugere a existência de diferentes estágios de maturidade, implicando necessidades variadas de manutenção, tecnologias, atualização e investimento;

Em geral, os dados oferecem uma visão abrangente do panorama dos ativos imobiliários federais no Brasil. Para uma gestão mais eficaz, seria benéfico realizar análises mais granulares, considerando diferentes variáveis e segmentando os dados de acordo com critérios específicos. Além disso, estratégias específicas podem ser formuladas para abordar os desafios identificados, visando à otimização do uso desses recursos e à redução dos custos operacionais.

5. Considerações Finais

Atualmente a indústria de FREM no setor privado, já consolidada, apresenta números significativos tanto em quantidade de profissionais, quanto em volume de recursos alocados. Segundo a relatório da McKinsey, o setor movimentará no mundo, entre 2018 e 2024, algo em torno de 1,9 trilhão de dólares, com crescimento anual de 6,2% (ADHIKARI et. al, 2018). Os profissionais atuando na área, somente nos E.U.A, onde há cadastro oficial e estatística dessa ocupação, são mais de 700 mil formalizados (DATA USA, 2023). No Brasil, pela recente aprovação da Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) em 2023, ainda não há dados oficiais sobre esses números (BRASIL, 2023b). De toda forma, pode-se concluir que os modelos de gestão adotados nesse universo têm alto impacto social, econômico e político.

De acordo com os dados da *Mordor Intelligence* (2021), um modelo de gestão integrada é o que terá o maior crescimento nos próximos tempos. Isso corrobora com estudos acadêmicos que indicam uma extrapolação da endogeneidade da disciplina, dadas as externalidades já descritas nas seções supracitadas. Assim, a principal contribuição deste trabalho foi apresentar um modelo de FREM que possa contribuir para uma gestão integrada e eficiente dos ativos imobiliários brasileiros, na esfera pública, sendo esta gestão extremamente importante para a economia do país, que também enfrentará grandes desafios no horizonte, como a descarbonização, a transição energética e a nova agenda verde.

O FREM pode agregar seu arcabouço teórico e prático, conquistado ao longo das décadas no setor privado, à esfera pública. É necessário pensar no reposicionamento estratégico dos ativos imobiliários, bem como nas infraestruturas acopladas a eles. Ainda que tenham surgido casos isolados de adoção do conceito em alguns órgãos, como o da SABESP, do Ministério da Economia, da ENAP e da SPGG, não são suficientes para reproduzirem em escala o modelo proposto, abarcando o imenso portfólio de ativos imobiliários da esfera federal.

No entanto, para além das recomendações do TCU (2022), uma boa gestão de FREM deverá considerar algumas premissas: a) Distribuição geográfica dos ativos: dada a dimensão extraordinária do país, é essencial adotar soluções tecnológicas de mapeamento via satélite, bem como realizar auditorias frequentes para avaliar o estado de conservação dos imóveis e das infraestruturas prediais. Isso inclui a verificação da qualidade da prestação dos serviços nesses espaços. Sem esses dados, não é possível dimensionar o orçamento real e necessário para a correta conservação e destinação desses ativos; b) Diversidade de ativos: Devido à imensa diversidade de tipologias, uma gestão eficiente deve considerar múltiplas formas de ação para estabelecer níveis ótimos de qualidade e acordos nos contratos de prestação de serviços. Além disso, buscar as melhores estratégias de sinergias de escopo, homologação de fornecedores, validação contínua e padronização operacional; c) Centralização das atividades de FREM: Sob a coordenação de um único órgão, consolidando todos os dados e ações, como realizado pelo Reino Unido, poderia otimizar os custos na redistribuição de postos e atividades redundantes.

Essas práticas não apenas garantem a funcionalidade e eficiência dos ativos imobiliários, mas também refletem um compromisso pioneiro com a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos. A implementação efetiva desses processos é fundamental para o sucesso da gestão de ativos imobiliários governamentais, alinhando-se aos princípios regulatórios e promovendo o uso sustentável do patrimônio público.

Embora este trabalho aborde importantes aspectos da gestão de ativos imobiliários no setor público, é crucial reconhecer algumas limitações e apontar possíveis direções para pesquisas futuras: a) Limitações: esse estudo não contempla uma análise aprofundada das questões legais e regulatórias associadas à gestão de ativos imobiliários no contexto brasileiro. Futuros trabalhos podem explorar essas dimensões para fornecer uma compreensão mais abrangente do ambiente legal que impacta o FREM no setor público; b) Comparação Internacional: uma análise comparativa com práticas internacionais de gestão de ativos imobiliários no setor público pode fornecer insights valiosos. Investigar as abordagens adotadas por outros países pode inspirar melhores práticas e estratégias inovadoras para o contexto brasileiro; c) Inclusão dos imóveis municipais e estaduais: o mesmo esforço recomendado para a esfera federal, se aplica nas demais, principalmente com a abertura dos dados; d) Melhoria dos dados disponíveis: há necessidade urgente em adicionar e consolidar os dados das metragens construídas em cada imóvel, do estado de conservação, da ocupação (número de usuários fixos e variáveis) e das despesas operacionais deles. Sem esses dados, torna-se difícil a extrapolação dos números para a formação orçamentária adequada; e) Outros bens: recomenda-se a extrapolação da pesquisa para os bens dos tipos dominiais e de uso comum.

Em suma, ao reconhecer essas limitações e apontar direções para futuras pesquisas, pode-se fortalecer ainda mais o entendimento e a aplicação eficaz do FREM no setor público brasileiro, promovendo uma gestão sustentável e eficiente de seus ativos imobiliários, conseqüentemente, impactando positivamente a sociedade.

Referências

Adhikari, S. D., Hoffman, S., & Lietke, B. (2018). Six emerging trends in facilities management sourcing. *McKinsey & Company*. Disponível em [Six-emerging-trends-in-facilities-management-sourcing.pdf](#). Acesso em: 21 set de 2023.

Alexander, K.; & Brown, M. (2006). Community-based facilities management. *Facilities*, 24(7/8), 250-268.

Bjørberg, S., Larssen, A. K., Boge, K., & Temeljotov Salaj, A. (2017). Contribution of facilities management to value creation. *Journal für Facility Management*, 14, 7-21.

Brasil. (2019). Ministério Da Economia. Projeto Gestão Integrada de Prédios Públicos. Disponível em <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/licitacoes/pregoes/2022/arquivos/pe-4-2022-facilities/1EstudoPreliminar.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2023

Brasil. (2023). Ministério da Economia. Dados Abertos. Disponível em <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/transparencia/dados-abertos>. Acesso em: 20 dez. 2023.

Brasil. (2023a). *Lei nº 10.406 de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm. Acesso em: 20 dez. 2023.

Brasil. (2023b). *Classificação Brasileira de Ocupação*. Disponível em: <http://www.mteco.gov.br/cbsite/pages/pesquisas/BuscaPorTitulo.jsf>. Acesso em: 14 set 2023.

Cintra, J. P. (Ed.). (2022). *Territórios em Disputa*. (1 ed., pp. 144) São Paulo: EDUSP.

Cintra, J. P. (2013). Reconstruindo o Mapa das Capitânicas Hereditárias. *Anais do Museu Paulista: História e Cultura Material*, 21(2), 11-45.

Danivska, V.; & Appel-Meulenbroek. K., R. (2022). Collecting theories to obtain an interdisciplinary understanding of workplace management. *A Handbook of management theories and models for office environments and services*. (1 ed., pp. 270). London, United Kingdom: Taylor & Francis. Disponível em <https://www.taylorfrancis.com/books/oa-edit/10.1201/9781003128786/handbook-management-theories-models-office-environments-services-rienne-appel-meulenbroek-vitalija-danivska>

DATA USA: *Faciliteis managers*. (2023). Disponível em <https://datausa.io/profile/soc/facilities-managers>. Acesso em: 20 de outubro de 2023

Decreto Nº 9.760, de 5 de setembro de 1946. Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del9760.htm. Acesso em: 20 de outubro de 2023.

Decreto nº 9.745, de 08 de abril de 2019. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Economia, remaneja cargos em comissão e funções de confiança, transforma cargos em comissão e funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=9745&ano=2019&ato=933UTU65keZpWTf87>. Acesso em: 20 de outubro de 2023.

Escola Nacional de Administração Pública. (ENAP) (2021). *Consulta Pública nº 01/2021 - Facilities - Termo de Referência*. Disponível em <https://www.enap.gov.br/pt/aceso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/licitacoes/licitacoes-2021/consulta-publica-n-01-2021-facilities-termo-de-referencia>. Acesso em: 20 de outubro de 2023.

Madero Gómez, S., Ortiz Mendoza, O. E., Ramírez, J., & Olivás-Luján, M. R. (2020). Stress and myths related to the COVID-19 pandemic's effects on remote work. *Management Research: Journal of the Iberoamerican Academy of Management*, 18(4), 401-420.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). (2023). Disponível em <https://www.ibge.gov.br/>

ISO 41.001. (2017). Facility management — Management systems — Requirements with guidance for use. *International Standard*. Disponível em <https://www.iso.org/standard/68021.html>. Acesso em: 25 de outubro de 2023.

Lindkvist, C., Temeljotov Salaj, A., Collins, D., Bjørberg, S., & Haugen, T. B. (2021). Exploring urban facilities management approaches to increase connectivity in smart cities. *Facilities*, 39(1/2), 96-112.

Michell, K. (2013). Urban facilities management: a means to the attainment of sustainable cities?. *Journal of Facilities Management*, 11(3).

Mordor Intelligence. (2021). *Europe Facility Management Market Size & Share Analysis - Growth, Trends And Forecasts (2021 - 2026)*. Disponível em <https://www.mordorintelligence.com/industry-reports/europe-facility-management-market#>. Acesso em: 20 de outubro de 2021.

Alujas, A. V. R. (2012). Gobierno abierto es la respuesta: ¿Cuál era la pregunta?. *Más poder local*, (12), 14-22.

SABESP. (2017). *Pregão Sabesp Online CSS*. Disponível em <https://site.sabesp.com.br/site/interna/Default.aspx?secaoId=675>. Acesso em: 20 dez, 2023.

Santander, C. F., & Sanchez-Silva, M. (2008). Design and maintenance programme optimization for large infrastructure systems. *Structures & Infrastructure Engineering*, 4(4), 297-309.

Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Audiência Pública Facilities do Estado do Rio Grande do Sul (SPGG). (2023). *Audiência Pública Facilities*. Disponível em <https://planejamento.rs.gov.br/audiencia-publica-facilites>. Acesso em: 20 dez. 2023

Tribunal de Contas da União (TCU). (2022). *Gestão do patrimônio imobiliário público federal*. Disponível em https://sites.tcu.gov.br/listadealtorisco/gestao_do_patrimonio_imobiliario_publico_federal.html . Acesso em 20 dez. 2023

UK GOV. (2020). Facilities Management Strategy (2022-2030). *The Facilities Management Strategy provides Government departments with direction and guidance to ensure the highest quality facilities management services*. Disponível em <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/6364d68ee90e0734627b9cae/GPS-Facilities-Management.pdf>

van der Voordt, T. (2017). Facilities management and corporate real estate management: FM/CREM or FREM? *Journal of Facilities Management*, 15(3), 244-261.

Wirtz, B. W.; Birkmeyer, S. (2015). Open government: Origin, development, and conceptual perspectives. *International Journal of Public Administration*, 38(5), 381-396.