

“Alguma coisa está fora da ordem: o paradoxo da informalidade produzida a partir do poder público”

“Something is out of order: the informality paradox caused from the government”

“Alguna cosa está fuera del orden: la informalidad paradójica producida a contar del Estado”

Maria da Graça Plenamente Silva

FAUUSP

mgracaarq@uol.com.br

Nisimar Martinez Pérez Caldas

FAUUSP

niemar@terra.com.br

Painel de Apresentação – Habitação Popular e Mercado Informal

ABSTRACT

Talking about housing “informal markets” we usually relate this attribute to the self- constructions in slums, slums tenements, underground plots and all sort of irregular occupations promoted spontaneously by the low income population as a solution to its housing problem.

However, although the social interest housing joints were produced by the government, they also take part of this “informal market”.

According to the researches developed by the authors, this “informality” is presented in the production level of the undertakings, resulting in urban placements produced against the land urban and environmental law, and also in the way of constructed space possess appropriation, where irregular occupations proliferate.

These occupations are usually promoted by the housing joints residents that notice the lack and the need of spaces destined to the trade and services, where they also see a way to produce income and a way to occupation.

The housing plots produced against the urban and environmental law and without any respect to the property law, finish like irregular and underground placements. This situation is getting worse with the irregular occupations, that gives to these undertakings the condition of “informal areas”.

This condition brings bad consequences to the residents while houses’s buyers, consumers and entrepreneurs that just can have access to the “informal market”. To the city, while urban environment; and to the local authority, while part of the government, that does not charge the taxes regularly, and also have the repairing onus of the environmental and social damages that comes along with these undertakings.

Therefore, we are in front of a paradox: the “informal markets” produced from the undertaking promoted by the government, that needs, beside a regularization and recover arrangements of these joints, the revision of the practices envolved to the housing public production.

Introdução

Cada vez mais as ações do Poder Público e os estudos acadêmicos voltam-se para intervir e analisar os assentamentos urbanos produzidos a margem da legislação vigente, identificados como “assentamentos irregulares”, “ilegais” ou “informais”.

Tratam-se dos assentamentos urbanos produzidos espontaneamente pela população de mais baixa renda, onde estão presentes a “ilegalidade” no acesso à terra, através de invasões ou aquisição de lotes em parcelamentos irregulares ou clandestinos; onde não são observados os quesitos estabelecidos através da legislação urbanística, determinando a “irregularidade” com relação a essas normas vigentes. As favelas, loteamentos clandestinos, são parte desse universo onde encontramos uma produção informal de moradias, precariamente autoconstruídas, em áreas invadidas ou irregularmente loteadas, com ausência total ou parcial de infra-estrutura e serviços urbanos.

Esses assentamentos têm ganhando importância crescente, em face de sua presença significativa especialmente nas áreas metropolitanas, na formulação de políticas públicas a partir do final da década de 1970, através da implementação de programas habitacionais “alternativos” (1). Esses programas passaram por uma evolução que, como bem identificam DENIZO, SOUZA & BARTIÉ (2001), partindo das propostas iniciais de erradicação (remoção total) de favelas, hoje se pautam por *ações de recuperação urbana*, como exemplificam os programas introduzidos pelo Município do Rio de Janeiro, pela Prefeitura de São Paulo e pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano – CDHU (2).

Não obstante essas alternativas de ação direta nos assentamentos informais a política habitacional introduzida em nosso país, notadamente a partir de 1964, buscou tratar os problemas de moradia através do financiamento da aquisição de unidades habitacionais produzidas pelo Poder Público nos conjuntos habitacionais populares ou de interesse social. Através da produção massiva de unidades habitacionais a preços baixos, com aquisição financiada para a população de baixa renda, esperava-se atenuar e, até mesmo, eliminar o “déficit habitacional”, possibilitando a erradicação paulatina e definitiva dos assentamentos informais.

Embora a produção habitacional empreendida com recursos do BNH tenha sido significativa ficou muito aquém da demanda, em face do intenso processo de urbanização e da carência de moradias que já se acumulava nas cidades como São Paulo a partir da década de 1950, determinando senão o fracasso a insuficiência da política empreendida. Outro aspecto que contribuiu para a insuficiência dessa política foi o fato de que apesar da redução dos custos do produto e de subsídios a taxa de juros nos financiamentos, os empreendimentos produzidos não foram eficientes no atendimento das famílias de mais baixa renda, devido à necessidade de comprovação de renda e da ausência de subsídios diretos que alijaram um grande contingente da população de menor renda do acesso aos conjuntos habitacionais.

Durante a vigência do extinto BNH foram produzidas 2,7 milhões de moradias (3), nas carteiras de interesse social e afins, o que significa dizer que a população moradora em conjuntos habitacionais em nosso país é cerca de 10 milhões de habitantes, sem contar com a produção desses empreendimentos através de outras fontes de financiamento (4). Essa é a razão de tantos estudos voltados para as condições de moradia nesses empreendimentos em trabalhos acadêmicos e institucionais, que se detém sobre os problemas físico-ambientais e sócio-econômicos desses assentamentos.

1 SACHS (1999) indica o surgimento dos programas alternativos na década de 70: “A dupla constatação do custo financeiro excessivo das soluções clássicas de habitação e do custo político inaceitável da destruição de bairros espontâneos está na origem dessa evolução. A procura de soluções alternativas mais acessíveis às populações pobres e reprodutivas em grande escala organiza-se em torno de três eixos de reflexão da negação ao reconhecimento da habitação espontânea; do grande conjunto habitacional clássico à trama saneada; da volta à autoconstrução e à habitação evolutiva. A palavra volta parece-nos justificada pelo fato de a história universal da habitação tradicional ser em grande parte a da autoconstrução”. (pp.150-151).

2 No Rio de Janeiro destaca-se o Programa Favela Bairro, em São Paulo temos o PROVER- Programa de Urbanização e Verticalização de Favelas (Cingapura ou Bairro Legal) implementado pela Prefeitura; Programa Guarapiranga (parceria da Prefeitura com o Governo Estadual) e Programa de Atuação em Favelas e Áreas de Risco realizado pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano – CDHU.

3 Sobre a produção com de habitação de interesse social com recursos do BNH, ver ARAGÃO (2001), pp. 155.

4 Só a CDHU, com recursos de cota parte do ICMS destinada para fins habitacionais no Estado de São Paulo, produziu 312.785 unidades habitacionais em conjuntos de interesse social, a partir de 1990 até agosto de 2005.

Um dos aspectos a serem evidenciados, contudo, diz respeito à condição de “irregularidade” desses empreendimentos e as conseqüências diretas e indiretas tanto para seus moradores como para os municípios onde foram instalados.

Através da pesquisa desenvolvida por SILVA (2004) para a dissertação de mestrado apresentada à FAUUSP, foi possível detectar a que a “irregularidade” presente nesse tipo de empreendimento é significativa e pode ser considerada como um atributo dessa produção, a partir da análise dos empreendimentos produzidos através da COHAB-SP (5). Já a pesquisa de CALDAS (2004) para a dissertação de mestrado apresentada à PUCCampinas foi possível identificar os entraves e desafios envolvidos no comércio e serviços informais nos conjuntos habitacionais de interesse social, tendo por base também os empreendimentos produzidos através da COHAB-SP. Os aspectos relativos às conseqüências advindas dessa situação de “irregularidade” são descritos nos tópicos a seguir apresentados.

O paradoxo da “irregularidade” na produção pública de moradias

A pesquisa desenvolvida por SILVA (2004) teve como objetivo central constatar a presença da “irregularidade” ou “informalidade” nos empreendimentos habitacionais de interesse social, bem como de identificar as origens do conjunto das “irregularidades” verificadas a partir da análise do processo de sua produção. No período de abrangência da pesquisa, que vai desde a criação da COHAB-SP, em 1965, até dezembro de 2000, a empresa havia produzido 135.636 unidades habitacionais na Região Metropolitana de São Paulo. Dessa produção, 24,70% das moradias encontravam-se ainda irregulares em 2000, cabendo destacar que essas habitações não se constituíam na produção mais recente, como era de se supor. Parte significativa dessas moradias irregulares, aproximadamente 80% delas, encontravam-se nessa situação há mais de dez anos e cerca de 37% há mais de 15 anos.

O período médio para regularização de uma unidade habitacional, considerando os estudos de caso dos conjuntos habitacionais regularizados, é de nove anos, o que demonstra a significativa presença da “irregularidade” ou “informalidade” nessa produção (6).

A prática detectada era a de não promover a aprovação prévia dos projetos, a “regularização” era deixada para etapa posterior, invariavelmente após a conclusão das obras. Mesmo assim, a pesquisa demonstra que a atividade de regularização só foi adequadamente estruturada na empresa em 1983 e não apresentou continuidade, conforme representado no Gráfico 1 anexo, onde verificamos longos períodos em que os empreendimentos produzidos permaneciam irregulares.

A conseqüência mais evidente da condição irregular dos imóveis produzidos é o fato de que os pagamentos das prestações do financiamento habitacional não vão garantir o direito à propriedade, embora essa obrigação esteja prevista nos contratos de venda e compra firmados. Sem a constituição da propriedade no Registro de Imóveis, fruto da regularização, os beneficiários não poderão averbar esses títulos aquisitivos no Cartório, pois não há uma matrícula individualizada de um apartamento, por exemplo, mas apenas de uma gleba bruta.

Em uma visão simplificada é possível argumentar que as unidades habitacionais só necessitariam encontrar-se regularizadas ao final dos pagamentos devidos, ou seja, na quitação do financiamento habitacional cujos prazos médios são de 25 anos, quando o beneficiário pode efetivamente promover o registro definitivo do título de propriedade no Registro de Imóveis. Ocorre, contudo, que várias são as situações de quitação antecipada, como por exemplo, no caso de sinistro de morte do titular do contrato, quando o seguro habitacional paga a dívida do beneficiário e o imóvel poderia ser transferido definitivamente à família. Nesses casos, embora a propriedade do imóvel pudesse ser transferida aos herdeiros, a ausência de registro torna complexa até a efetivação do inventário, vez que não há uma propriedade legalmente constituída.

Situação semelhante ocorre em caso de separação entre os cônjuges e toda sorte de conflitos que venham a existir na vida do beneficiário, que detém apenas um contrato de venda e compra de uma propriedade que não existe formalmente no universo jurídico, contrato este que não pode sequer ser registrado em face da inexistência de matrícula do imóvel.

5 A COHAB-SP constitui-se em empresa de economia mista, de controle acionário do Município de São Paulo, criada em 1965, como agente promotor e financeiro do Sistema Financeiro da Habitação – SFH. Até 1986 a empresa teve atuação de caráter metropolitano, produzindo habitações em São Paulo, Guarulhos, Carapicuíba e Itapevi.

6 Ver SILVA (2004), pp.41.

Em função dos parcelamentos irregulares, os conjuntos habitacionais não constam do Mapa Oficial da Cidade e, por consequência, não são tributados pelo Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU, permanecendo algumas glebas ainda sob a incidência da tributação rural. A primeira consequência direta é a ausência da oficialização dos logradouros e portanto de um “endereço oficial”, comprometendo desde a entrega de correspondências até a localização de pessoas, considerando a imprecisão dos endereços.

Os oficiais de justiça, e até mesmo a própria polícia, muitas vezes não conseguem localizar as pessoas, devido à ausência de mapas oficiais, endereços imprecisos e a extensão dos conjuntos. Serviços de emergência também têm dificuldade em localizar os chamados, considerando inclusive a inexistência de marcos referenciais, em face das tipologias padrão repetidas sucessivamente.

Não são raros os casos onde os conjuntos habitacionais permaneceram meses e até anos sem entrega oficial de correspondência, que é toda entregue em um único local – escritório do agente promotor ou centro comunitário – para ser repassada através de um serviço voluntário dos moradores aos seus destinatários (7). Em face da gravidade dessa situação, que implica inclusive em dificuldades para se pleitear empregos, matricular-se em escolas, etc., os mapas dos empreendimentos habitacionais, mesmo irregulares, passaram a ser encaminhadas para as empresas que elaboram os guias de ruas e são promulgados decretos de oficialização dos logradouros, embora não haja lançamento nos mapas oficiais da cidade.

Se a condição de irregularidade implica no não pagamento dos tributos incidentes sobre o imóvel por parte dos mutuários, implica também na ausência de condições para exigir os serviços públicos que são a contrapartida do pagamento desses tributos. Quando se dirigem aos órgãos municipais para reivindicar a manutenção das ruas, a remoção de lixo das áreas verdes e outros serviços que são comuns para o restante da cidade, os moradores ficam à mercê da boa vontade dos administradores, fazendo com que os conjuntos habitacionais sejam terreno fértil para o clientelismo político.

Na maioria dos casos, os moradores acabam por ser orientados a procurar o agente promotor do conjunto habitacional, estabelecendo um elo de constante subordinação, pois todas as reivindicações são encaminhadas através desses órgãos. Em outros casos, os serviços são concedidos como benesses, não raro sendo tributados como “favores” de vereadores, secretários municipais e outros agentes interessados em capitalização política dos benefícios.

Essa situação, nefasta aos moradores, atinge também o Município que acaba por não arrecadar os tributos devidos e principalmente os agentes promotores, como é o caso da COHAB-SP, que oficialmente é responsável pela conservação do sistema viário, das redes de serviços e das áreas públicas dos empreendimentos irregulares, sem dispor de recursos financeiros destinados para tal finalidade.

O que acaba ocorrendo, na maioria dos casos, é que a manutenção não é realizada e os espaços de uso comum dos empreendimentos sofrem uma crescente deterioração, agravando as já precárias condições da infra-estrutura instalada, e comprometendo ainda mais o processo de regularização, vez que os órgãos públicos responsáveis pela aprovação exigem que as obras de complementação e recuperação sejam executadas para aceitação dos loteamentos.

A ausência de regularização e, portanto, do registro do parcelamento do solo, determina que as áreas públicas não sejam transferidas para a Municipalidade (8), conseqüentemente, além de se responsabilizar por sua manutenção, a guarda das mesmas fica sob responsabilidade do agente promotor do empreendimento. Essa condição implica no ônus do agente em manter a vigilância sobre essas áreas e, no caso de invasões, adotar as medidas necessárias para reintegração de posse. A

7 Como exemplo as autoras se referem à sua experiência na etapa de pós-ocupação do Conjunto Habitacional Adventistas. Nesse empreendimento os moradores promoveram a escolha do nome das ruas e realizaram por seus próprios meios a identificação com placas de madeira, confeccionando um “mapa” para orientação do Correio. Mesmo assim, qualquer pessoa que se dirigisse ao conjunto à procura de um morador, necessariamente tinha que se dirigir ao escritório da COHAB-SP para consultar o “mapa” ali afixado.

8 O artigo 22, da Lei 6766/79 determina que: desde a data de registro do loteamento, passam a integrar o domínio do Município as vias e praças, os espaços livres e as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo. Portanto, somente a partir do registro do parcelamento as áreas públicas são transferidas à municipalidade desonerando o agente promotor do empreendimento.

aceitação do loteamento por parte da Prefeitura, bem como a anuência estadual, estão condicionadas à existência de áreas públicas nos percentuais mínimos exigidos pela legislação, livres e desembaraçadas de ônus (9).

A pesquisa de SILVA (2004) demonstra que, no caso da COHAB-SP, quatorze conjuntos habitacionais ainda irregulares têm nas invasões um sério óbice à regularização (10). A ocupação de áreas verdes, destinadas às praças e ao lazer; das áreas institucionais, destinadas à edificação de equipamentos públicos, como creches e escolas; bem como parte do sistema viário; compromete a qualidade de vida dos moradores do conjunto habitacional, sendo, portanto, tais ocupações, extremamente prejudiciais, sob vários aspectos.

As invasões têm se intensificado ao longo dos anos, sendo significativo o número de famílias que ocupam as áreas públicas, inclusive promovendo o “reparcelamento”, das áreas de maior porte (11). Essas ocupações ocorrem para fins de moradia e para fins de instalação de comércio e serviços, implicando em problemática diferenciada, porém complexa em ambos os casos.

A ausência ou insuficiência de oferta de comércio e serviços formais para atendimento às necessidades dos moradores nos conjuntos habitacionais, conforme abordaremos adiante, resulta no fato de que essas ocupações, mesmo irregulares, acabam por atender aos interesses da comunidade local, que chega a reivindicar que as remoções não ocorram.

No caso das ocupações destinadas à moradia, os agentes promotores de habitação de interesse social enfrentam o problema sob duas óticas distintas, por um lado a desocupação das áreas públicas é essencial para a regularidade dos conjuntos habitacionais e para a qualidade de vida de seus habitantes, por outro lado, os invasores, população de baixa renda em sua maioria, constituem-se em demanda não atendida através dos programas habitacionais vigentes, que reivindicam atendimento habitacional através desses próprios agentes.

Esse duplo enfoque do problema, no caso da COHAB-SP, coloca a empresa em uma posição de inércia, pois acaba por não promover as reintegrações de posse, quando obtém decisões judiciais que lhe dão suporte, e, paralelamente, não promove o atendimento, ou mesmo estabelece critérios para atendimento, da demanda constituída pelos invasores (12).

Conclui-se, portanto, que o retardamento do processo de regularização dos conjuntos habitacionais torna cada vez mais complexos os problemas a serem equacionados, comprometendo as condições de moradia nesses assentamentos. Em muitas situações, principalmente nas quadras ocupadas por moradias unifamiliares, as invasões se confundem com as moradias produzidas “formalmente” e abrangem as áreas livres vizinhas, sejam lotes sem destinação específica, remanescentes do projeto original reservados para a COHAB-SP, sejam áreas públicas (13)

A infra-estrutura dos conjuntos é compartilhada com a população invasora, que se serve de ligações precárias às redes de abastecimento de água e energia elétrica e adota toda sorte de improvisações para esgotamento sanitário. Esse “adensamento” resultante das invasões torna ainda mais precárias as condições da infra-estrutura originalmente instalada, que já padece dos males da ausência de adequada manutenção, determinando que alguns trechos dos conjuntos habitacionais se assemelhem aos assentamentos produzidos informalmente, como as favelas e loteamentos clandestinos (14).

Como exemplo temos o Conjunto Habitacional Jardim São Paulo implantado pela COHAB-SP que apresenta as invasões, além de problemas de ordem fundiária, como um dos principais problemas a serem equacionados para

9 A aceitação do loteamento, no caso da Prefeitura Municipal de São Paulo, é consignada através do Termo de Verificação da Execução de Obras – TVEO. Para emissão desse documento, técnicos da Prefeitura promovem vistoria no loteamento, visando aferir se as obras foram executadas em conformidade com os projetos, bem como se as áreas destinadas ao uso público – verdes, institucionais e sistema viário encontram-se livres. Somente a partir da emissão do TVEO, é possível pleitear o Auto de Conclusão das Edificações e o Alvará definitivo de Loteamento, para fins de registro imobiliário.

10 Ver SILVA (2004), pp. 199 –200.

11 Quando nos referimos ao “reparcelamento”, estamos considerando situações em que houve a abertura de viário público e divisão de lotes.

12 Esse duplo enfoque do problema das invasões fica claro nas Atas do Grupo de Trabalho, criado em 1999, pela COHAB-SP para criar critérios para tratamento da questão.

13 Sobre a situação de ocupação dos conjuntos habitacionais da COHAB-SP, ver SLOMIANSKY (2002).

14 São vários os casos de conjuntos habitacionais promovidos pela COHAB-SP que abrigam favelas em seu interior, como por exemplo: Conjunto Habitacional Cintra Gordinho, Jardim Antártica, José Bonifácio, Estrada da Parada, Itaqueria IB e Cidade Tiradentes e outros.

regularização. Nesse empreendimento, cuja extensão total é de 795.600 m², vamos encontrar invasões que ocupam aproximadamente 20% da área total, atingindo principalmente as áreas verdes: 81% ocupadas irregularmente (15).

Os problemas afetos às condições de ocupação irregulares nos conjuntos habitacionais não se restringem apenas aos empreendimentos ainda não regularizados. Verificamos uma séria situação envolvendo também os casos onde já ocorreu o registro imobiliário do parcelamento do solo, porém onde presenciamos a “irregularidade física” (16), razão que indica a necessidade de revisão do conceito de “regular” somente a partir do registro imobiliário.

Como exemplo, temos o Conjunto Habitacional Santa Etelvina III A, promovido pela COHAB-SP, onde 34% da área total do empreendimento, que é de aproximadamente 323 mil metros quadrados, encontra-se ocupada irregularmente. Nesse caso, que se trata de um conjunto habitacional “regularizado”, ou seja, com parcelamento registrado no Cartório de Registro de Imóveis, 90% dos 120 mil metros quadrados de áreas verdes encontram-se ocupadas irregularmente (17).

Os equipamentos públicos também passam a ser “disputados” entre os moradores originais e os invasores. Temos como exemplo o caso do Conjunto Habitacional Jardim Educandário, na Zona Oeste, que não obstante ao fato de encontrar-se também “regularizado” no Registro de Imóveis, apresenta uma densidade habitacional bruta de 323 hab/ha., acréscimo de 23% com relação à densidade do projeto original que era de 262 hab/ha., em face das invasões por novas moradias (18). Nesse empreendimento, verifica-se, por exemplo, um déficit significativo nas vagas em creche, que acabam priorizando os invasores, população de baixíssima renda, determinando o desatendimento dos adquirentes das unidades habitacionais.

O fenômeno do aumento da densidade da ocupação nos conjuntos habitacionais, através de ocupações irregulares, é mais uma das similaridades verificadas com relação às favelas e loteamentos clandestinos, onde, verificamos também, em período mais recente um acréscimo populacional. Os núcleos informais existentes tem sido objeto de novas ocupações através da venda de moradias no “mercado informal”, demonstrando uma tendência de densificação dos núcleos existentes, ao invés de invasão de novos núcleos de favelas (19)

Esse quadro, pincelado em linhas gerais, demonstra que os espaços produzidos pelo Poder Público, paradoxalmente, determinam aos seus moradores a vivência de situações assemelhadas àquelas presentes no cotidiano dos moradores de assentamentos urbanos “informais”. Certo é que a segurança na posse é inquestionável e as condições de ordenamento físico e infra-estrutura também são diferenciadas. No entanto, o processo de degradação é crescente e, em muitas situações, o processo de regularização é complexo e distancia cada vez mais a data de término dos pagamentos devidos da data de obtenção do título de propriedade.

Informalidade: a única alternativa

A adoção de um partido urbanístico fundamentado em princípios da Carta de Atenas resultou em um desenho urbano incompatível com a escala do conjunto habitacional e com realidade de seus moradores. O zoneamento monofuncional, a especialização rígida do espaço e a setorização das atividades, estabeleceu uma relação conflitante entre as áreas públicas e privadas, além de garantir o isolamento da edificação desarticulada da rua, o que não reflete o traçado urbano praticado na cidade, dificultando assim a assimilação do novo modelo. Talvez as diversas intervenções executadas pelos moradores sejam uma tentativa de imprimir, nesses espaços tão monótonos, uma identificação com a diversidade de imagem da cidade que os moradores trazem em sua memória.

As áreas destinadas ao comércio e serviço não foram escolhidas de forma a atender o que VARGAS (2001) chama de *princípio básico da localização*. Ao analisar as implantações dos conjuntos habitacionais observa-se que as localizações

15 A esse respeito ver: Diagnóstico do Conjunto Habitacional Jardim São Paulo - COHAB-SP (2001).

16 CENEVIVA (1984) nos alerta para o fato de que um loteamento pode estar regularizado no “universo registrário” e não no “universo físico” e vice-versa. No caso da COHAB-SP, conforme aponta SILVA (2004), vários foram os conjuntos habitacionais regularizados através de decreto do executivo municipal e mediante decisão judicial que dispensou a aprovação pelos órgãos estaduais competentes e determinou aos Cartórios de Registro de Imóveis o registro dos parcelamentos. Nessas situações temos uma regularização no “universo registrário”, porém permanecem as invasões e outras condições irregulares no “universo físico”.

17 A esse respeito ver: Diagnóstico do Conjunto Habitacional Santa Etelvina III A- COHAB-SP (2001).

18 A esse respeito ver: Diagnóstico do Conjunto Habitacional Jardim Educandário - COHAB-SP (2001).

19 A esse respeito, ver ABRAMO (2001), pp.191.

dessas áreas foram realizadas de forma aleatória. Os projetos de habitação popular são concebidos pensando na monofuncionalidade do espaço, existem propostas que buscam a articulação da moradia com a diversificação usos mas o fazem de forma tímida. Por outro lado, as empresas habitacionais não investem em pesquisas sobre a necessidade de comércio e serviço local e menos ainda sobre a lógica e a dinâmica desse mercado e nem poderiam, pois, seu objeto é a habitação e não o urbanismo. No entanto, esse fato merece uma discussão mais aprofundada, em face da introdução de novos instrumentos como a ZEIS (20), que prevê a obtenção de regularização fundiária e urbanística das áreas informais, através de Planos de Urbanização e, portanto, questões como uso misto, diversidade de usos, diversificação da paisagem, serão objetos de estudos e discussões a fim de se a integrar esses assentamentos informais ao tecido urbano.

Os poucos centros comerciais existentes nos conjuntos habitacionais são de propriedade da COHAB/SP (21). Esses edifícios foram construídos em áreas que possuem entraves que impedem a sua comercialização por apresentarem irregularidades fundiárias ou / e urbanísticas, como já foi citado anteriormente, o que impossibilita a constituição de comércios e serviços formais. Portanto, a única alternativa é prática desses usos de forma ilegal, irregular e informal.

Para se formalizar um estabelecimento comercial ou de serviços é necessário, inicialmente, dois documentos básicos: a matrícula do imóvel devidamente registrada no Cartório de Registro de Imóveis ou o Contrato de Locação e o IPTU do imóvel; num segundo momento é necessário comprovar a regularidade da edificação para o uso pretendido. Ao analisar o panorama dos conjuntos habitacionais, verificamos que por serem irregulares e dependendo do tipo de pendência, seja ela jurídica ou urbanística, o resultado é que esses imóveis não possuem a documentação necessária para comprovação da regularidade, ou seja, não há matrículas individualizadas e conseqüentemente não há o desdobro fiscal - IPTU, portanto, não há auto de conclusão da obra o que impede a constituição de empresa formal no local. Não podemos deixar de comentar que muitas áreas foram objetos de hipotecas junto a CEF para obtenção de outros recursos e sendo assim não podem ser comercializadas.

A saída adotada foi o aluguel desses centros comerciais por meio de licitação pública, sendo o vencedor aquele que oferece melhor valor ou proposta. O instrumento utilizado é o TPUO (termo de permissão de uso gratuito ou oneroso) e não um contrato de locação, como é o usual e necessário para abertura da empresa. Salientamos, que o instrumento da licitação pública é rejeitado pelos moradores que normalmente ficam impedidos de participar do certame licitatório por não atender às exigências legais ou contratuais.

Com a insuficiência e dificuldade de acesso às áreas destinadas aos usos complementares de propriedade da COHAB/SP, a existência de uma demanda para abastecimento e prestação de serviços, além do desemprego, o “informal” passa a ser a única solução. Podemos verificar no conjunto habitacional que a ocupação acontece de diversas formas como: a apropriação de área pública destinada a áreas verdes; a apropriação da área condominial, com o fechamento das garagens a serem utilizadas como pequenas lojas; a ocupação de lotes remanescentes de propriedade da COHAB/SP. Nas unidades unifamiliares o recuo de frente é utilizado para iniciar um negócio que, quando bem sucedido, resulta na ocupação do térreo e a moradia passa para o piso superior. Temos ainda, como no restante da cidade, o comércio informal através dos veículos que circulam nos conjuntos vendendo diversos artigos.

A população de baixa renda tem baixo potencial de consumo, mas é consumidora, mesmo que de gêneros de primeira necessidade, continua sendo consumidora e por isso deve ser tratada como tal. Ao privar a baixa renda do acesso a um comércio formal e legal, fortaleceu-se um mercado informal e que é formado por atividades marginais, clandestinas e informais que vem atuando livremente nos conjuntos habitacionais, na periferia e na cidade de São Paulo.

O mercado informal é consolidado na contravenção. Opera com regras próprias e é abastecido pelo marginal, clandestino, irregular e informal, ou seja, pelo contrabando, pelo tráfico, por artigos de segunda linha, por carga roubada, pela sonegação fiscal, pela concorrência desleal, pela corrupção e pela violência. A insegurança e o medo são sentimentos comuns. Numa conjuntura tão crítica, onde estabelecimentos são oriundos da informalidade e consolidam – se através de critérios inadequados, é evidente que os conflitos ocorram e nem sempre são perceptíveis à população do local e a sociedade.

20 ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social
21 Ver CALDAS (2004).

A ausência da possibilidade de regularização do estabelecimento é uma das maiores preocupações dos comerciantes e prestadores de serviços, pois se estabelece uma situação de medo, embora a tolerância do Estado é evidente e significativa em relação às diversas formas de ilegalidades (22). Cabe aqui, também destaque a teoria de SOTO (2000), segundo a qual as edificações informais possuem valor econômico, requerendo ações que auxiliem esse capital a ser liberado para integrar-se ao mercado formal.

Verifica-se que diversos comerciantes e prestadores de serviços trabalham em suas residências, no anonimato, ou seja, sem identificação da sua casa ou na sua garagem, justamente para evitar uma fiscalização, seja da COHAB/SP, da PMSP ou de outros. Há casos de formação de “cartéis” (23), que não são denunciados porque inúmeros encontram-se em situação irregular ou clandestina.

Nos condomínios de localização estratégica, as áreas destinadas às garagens são utilizadas para pequenos negócios, gerando diversos conflitos. Não há espaço suficiente para o atendimento total de moradores que desejam abrir um estabelecimento, os comércios já instalados não podem ser ampliados (por falta de área), os espaços normalmente são inadequados, há ausência de orientação técnica e conhecimento das normas. Há problemas de precariedade das construções, de ventilação, de iluminação, de segurança, de ruídos e de higiene. Mas, ao caminhar nos conjuntos habitacionais, podemos notar que o comércio e serviço ocorrem e se consolidam.

As garagens constituem em um patrimônio extra, pois, podem gerar uma renda quando alugadas. No entanto, a proporção de vagas por apartamento é de uma garagem para cada dois ou três apartamentos, o que resulta em conflitos. Os moradores de melhor renda acabam por realizar os fechamentos e se apropriam definitivamente do espaço seja ele para fins comerciais ou para estacionar o veículo.

A transferência desses comércios que estão pulverizados pelas quadras do conjunto habitacional para um centro comercial com condições de instalações adequadas dentro do próprio conjunto não constitui uma proposta atrativa e viável, pois a localização e proximidade às habitações são fatores de sobrevivência do pequeno negócio.

Os conflitos perceptíveis aos moradores são o barulho, a sujeira, a fumaça e odores. Vários comércios, em virtude das pequenas dimensões das áreas, avançam com mercadorias sobre os passeios públicos, que são estreitos, e o pedestre é obrigado a passar pelo leito carroçável. Vários estabelecimentos comercializam gás GLP, com condições de armazenagem inadequadas ao padrão exigido pela legislação urbanística, pois apresentam uma elevada proximidade às edificações e a ausência de ventilação permanente eleva o risco de explosão.

É inegável o apoio e a aquiescência que os pequenos e médios comerciantes recebem da população. Inúmeros moradores desfrutam ainda da “caderneta” (prática ainda utilizada entre o comerciante e seu freguês de fornecer mercadorias para pagamento posterior). Esta prática estabelece uma relação de crédito, confiança, fidelidade, mas, sobretudo, é o diferencial do comerciante local.

Ao implantar, construir e manter “vivos” esses estabelecimentos, desconsiderando e ignorando a lei e o desenho urbano, a população moradora e empreendedora demonstra sua capacidade de reação a este quadro de exclusão a que estão submetidos.

“(…) situações como a da exclusão induzem à criatividade social, à inventividade. Em situações assim, o poder da ordem manifesta na busca de alternativas de integração social, de reconstituição do tecido social rompido. A própria vítima regenera rapidamente aquilo que falta para se situar interpretativamente na realidade que parece empurrá-la para fora, excluí-la”. MARTINS, (2002, p.39).

A transformação da “cidade real” em legal requer a reavaliação das políticas públicas de desenvolvimento urbano e social e de seus instrumentos de regulamentação jurídica - fundiária, urbanística, administrativo empresarial, de formas de crédito e financiamentos, bem como a mudança de postura do governo e da sociedade. Portanto, trata-se de um

22 Consultar MARICATO (1996) e ROLNIK (1997), entre outros, sobre a questão das diversas formas de ilegalidade.

23 Nos referimos aos casos de comerciantes que alugam várias garagens no mesmo condomínio eliminando a concorrência do pequeno comerciante e elevando os preços das mercadorias. Essa prática também ocorre quando há licitação das lojas dos Centros Comerciais.

grande desafio que exige uma transformação não só dos valores políticos, econômicos, sociais e culturais, mas também da forma de se conceber e gerir as cidades.

Por um novo projeto

Os conjuntos habitacionais, em face da situação descrita, apresentam uma grande similaridade com os problemas vivenciados nos assentamentos habitacionais produzidos informalmente: favelas e loteamentos irregulares e clandestinos, requerendo, portanto, uma intervenção que lhes assegure a regularidade fundiária e urbanística, bem como a requalificação ou “qualificação” desses espaços.

No caso dos conjuntos habitacionais a regularização deve, necessariamente, resultar no direito de propriedade, pois é esse o pacto originalmente formalizado, através dos contratos de “venda e compra”, e é esse o resultado do pagamento dos encargos mensais, onde o beneficiário paga pela propriedade do imóvel.

Há que se promover um “projeto urbanístico” que contemple a regularização fundiária, porém não é esse o único eixo que deve nortear as propostas de intervenção. Como vimos anteriormente, a regularização “física” é também uma necessidade desses assentamentos, compreendendo: a complementação e/ou recuperação da infra-estrutura; a ordenação e urbanização ou remoção das invasões para fins habitacionais; e a dotação de equipamentos sociais compatíveis com a “demanda real”.

A situação real desses assentamentos e as necessidades de seus moradores devem ser o ponto de partida para um projeto de requalificação ou “qualificação”, que compreenda a solução de todos os problemas enfrentados: fundiários, urbanísticos e de usos complementares como o caso do comércio e serviços. A possibilidade de formalização do comércio e serviços irregulares deve ser almejada considerando não só as necessidades de consumo local, como também a importância dessas atividades para a geração de emprego e renda, no âmbito de um programa de desenvolvimento sócio-econômico.

Tal como se pleiteia a intervenção pública em favelas e loteamentos clandestinos, guardadas as evidentes diferenças, deve-se pleitear a recuperação e inserção social e urbana dos conjuntos habitacionais, que abriga população de baixa renda sujeita, como já dissemos, a uma série de problemas comuns aos moradores dos assentamentos informais e igualmente vítima da exclusão e da violência urbana nas periferias das áreas metropolitanas.

Em face da carência de recursos financeiros para investimentos nas áreas de urbanização precária, como é o caso dos conjuntos habitacionais, evidentemente são priorizados os assentamentos que apresentam condições de maior vulnerabilidade como é o caso das favelas e loteamentos irregulares ou clandestinos.

Deve-se considerar ainda o fato de que como os moradores já pagaram ou pagam pela sua moradia nos conjuntos habitacionais, teoricamente nada mais poderia ser cobrado caso fosse implementada uma nova intervenção. Esse fato determina que qualquer recurso aplicado nesses conjuntos necessariamente deverá ser totalmente subsidiado, na medida em que não é plausível exigir um retorno daqueles que já arcam com o financiamento habitacional.

Temos aí mais um paradoxo, na medida em que os pagamentos efetuados ou em andamento são correspondentes a uma moradia regularizada, urbanizada e dotada dos serviços necessários à vida urbana, portanto, em última análise o Poder Público se torna, nesse caso, devedor, o que desestimula novos investimentos, que não teriam contrapartida financeira.

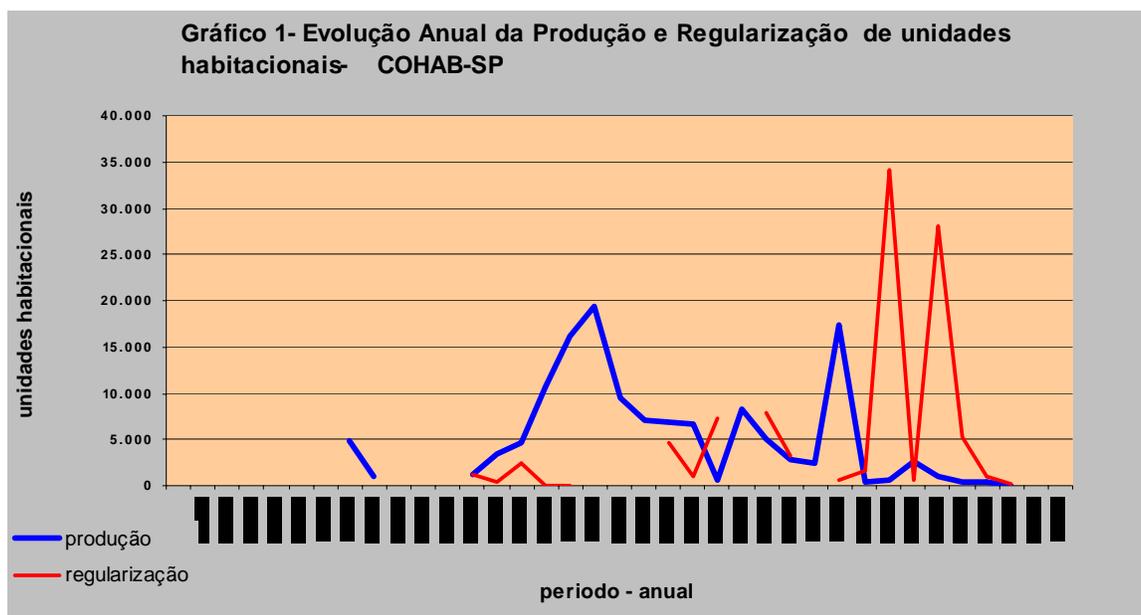
Esse obstáculo deve, necessariamente, ser ultrapassado na medida em que se esses assentamentos não tem registro imobiliário, não dispõe de infra-estrutura adequada, apresentam áreas públicas invadidas e comércio e serviço informais, por responsabilidade do Poder Público que não adotou das medidas de sua competência no tempo oportuno.

A população moradora em conjuntos habitacionais, diferentemente do que ocorre nas favelas, foi incluída em um programa público de provisão habitacional e paga, muitas vezes a duras penas, os valores que foram pactuados e não pode ser preterida dos programas oficiais de qualificação e do direito aos atributos de urbanidade.

O projeto de requalificação desses espaços é um desafio senão igual até maior do que a urbanização de favelas e regularização de loteamentos, na medida em que estamos tratando de um desenho urbano diferenciado, que requer uma solução específica que contemple as peculiaridades de sua configuração física e a dificuldade de integração com o tecido urbano existente.

Os obstáculos técnicos, administrativos, econômicos e sociais, não devem impedir que se avance na discussão e implementação de um programa específico de regularização e requalificação dos conjuntos habitacionais, como quesitos de urbanidade e cidadania.

ANEXO I



FONTE – SILVA (2004), pp. 39.

BIBLIOGRAFIA

- ABRAMO**, Pedro. *Formas de Financiamento do acesso à terra e funcionamento do mercado fundiário-imobiliário: um ensaio com base na noção de regime urbano*. In *Cadernos IPPUR – Planejamento e Território: ensaios sobre a desigualdade*, Ano XV, Nº 02, Ago-Dez, 2001/Ano XVI, Nº 01, Jan-Jul, 2002. pp. 179-205.
- ARAGÃO**, José Maria. *Sistema Financeiro da Habitação*. Curitiba. Ed. Juruá, 2001 (2ª ed.).
- CALDAS**, Nisimar Martinez Pérez. *Comércio e serviço irregular nos conjuntos habitacionais de interesse social promovidos pela COHAB/SP: Entraves e Desafios*. Dissertação de mestrado, PUC Campinas, 2004.
- CENEVIVA**, Laura Lúcia Vieira. *Loteamentos Urbanos e Propriedade da Terra: Evidências coletadas a partir da regularização de loteamentos no Município de São Paulo*. Dissertação de Mestrado. FAUUSP, São Paulo, 1994.
- COHAB-SP**. *Diagnósticos de Conjuntos Habitacionais* (diversos). São Paulo, 2001.
- DENIZO**, Valentina, **SOUZA**, Maria Cláudia Pereira de. & **BARTIÉ**, Mônica. *Ação em favela no contexto da política habitacional do Estado de São Paulo*. In *Anais do Seminário de Avaliação de Projetos do IPT*. São Paulo, setembro/2001. pp. 69-80.
- MARICATO**, Ermínia. *Metrópole na periferia do capitalismo*. São Paulo, HUCITEC, 1996.
- MARTINS**, José de Souza. *A Sociedade vista do abismo- Novos estudos sobre exclusão, pobreza e classes sociais*. São Paulo, Editora Vozes, 2000.

- ROLNIK**, Raquel. *A cidade e a lei*. São Paulo, Studio Nobel, 1997.
- SACHS**, Céline. *São Paulo - Políticas Públicas e Habitação Popular*. São Paulo, Edusp, 1999.
- SILVA**, Maria da Graça Plenamente. *A “irregularidade” na produção de conjuntos habitacionais de interesse social: o caso da COHAB-SP*. São Paulo. Dissertação de Mestrado. FAUUSP, 2004.
- SLOMIANSKY**, Adriana Paula. *Cidade Tiradentes: a abordagem do poder público na construção da cidade; conjuntos habitacionais de interesse social da COHAB-SP (1965/1999)*. Tese de Doutorado. FAUUSP, São Paulo, 2002.
- SOTO**, Hernando de. *Mistérios do Capital*, São Paulo, Record, 2000.
- VARGAS**, Heliana Comin. *Espaço Terciário – o lugar, a arquitetura e a imagem do comércio*. São Paulo, Editora Senac-SP, 2001.