

A Ocupação das Torres do Bairro Santa Teresa em Belo Horizonte: Desenvolvendo Linhas Conceituais-Operativas para o Equacionamento do Problema

Área Temática de Direitos Humanos

Resumo

As torres de Santa Tereza, localizadas em Belo Horizonte, são um exemplo de como uma comunidade consciente de seus problemas e potencialidades consegue transpor as barreiras sociais que lhes são impostas pela sociedade. Para alcançar tal resultado, é fundamental o reconhecimento e estudo do meio ambiente e suas condicionantes locais junto com a introdução da filosofia autogestionária e a disponibilidade e utilização de novos instrumentos urbanísticos como maneiras para resolver os próprios problemas. O artigo pretende demonstrar a realidade das torres, como se deu a ocupação, ressaltando o papel dos instrumentos legais e urbanísticos que estão à disposição das comunidades carentes e como seu conhecimento e apropriação pode trazer uma nova luz de esperança para esta parcela da população urbana e para a melhoria das condições físico ambientais dos lugares onde ela localizam-se. Após um breve histórico da experiência destacando a importância da mobilização comunitária e das parcerias com a sociedade civil e o terceiro setor, além daquelas com o próprio poder público, serão discutidos os instrumentos legais urbanísticos que poderão ser utilizados objetivando sua aplicação caso a caso.

Autores

Alfio Conti - Urbanista, mestre em arquitetura, pesquisador e professor do Departamento de Arquitetura e Urbanismo

Marco Antonio Souza Borges Netto - Bacharel em Direito, Especialista em Planejamento Ambiental Urbano, Consultor voluntário do Escritório de Integração do Departamento de Arquitetura e Urbanismo, Instrutor de Ensino a Distância e Consultor Jurídico.

Mauricio C. Libânio - Sociólogo, consultor.

Instituição

Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PUC Minas

Palavras-chave: regularização urbanística; política habitacional; inclusão social.

Introdução e objetivo

A ocupação de duas torres abandonadas de 17 andares e 134 apartamentos, após falência da construtora, no bairro Santa Teresa em Belo Horizonte, há sete anos, é o estudo de caso deste artigo. O que se propõe é desenvolver linhas conceituais e operativas que possibilitem o equacionamento e a regularização deste tipo de ocupação recorrente em muitos municípios brasileiros. Para alcançar este objetivo parte-se de três pressupostos: a manutenção dos posseiros ocupantes, como expressão e reconhecimento da função social da propriedade; a identificação dos mecanismos legais e normativos que possibilitem, como objetivo, a regularização dos imóveis ocupados, do ponto de vista jurídico e urbanístico; finalmente a viabilidade sócio-econômica do projeto e sua habilitação aos benefícios dos programas de financiamento.

O direito à moradia e a função social da propriedade

A propriedade foi concebida como um instrumento de garantia da liberdade individual, contra a intrusão ou intervenção dos poderes públicos, entretanto, com as transformações do

Estado contemporâneo, além dessa função, agregou-se a necessidade de servir como instrumento de realização da igualdade social e da solidariedade coletiva, perante os excluídos e marginalizados, daí o entendimento de que a propriedade é um direito e um dever revestido da função social.

A “Função Social da Propriedade” não se contrapõe apenas ao latifúndio improdutivo ou à gleba urbana não utilizada ou subutilizada; não basta somente cumprir com a produção econômica, mas, inclusive, contribuir efetivamente com a coletividade. A responsabilidade social incube não só ao Estado, mas também aos particulares.

O Direito existe porque o homem procura ordenar a sua coexistência com outros homens, pautando-a por meio de determinadas normas por ele dispostas no sentido de evitar um conflito de interesses e realizar um ideal de justiça. O Direito é um instrumento de realização da paz e da ordem social, mas também se destina a cumprir outras finalidades, entre as quais o bem individual e o progresso da humanidade.

Quando se trata do direito de propriedade, antes com a vigência do Código Civil de 1916, os operadores do direito oscilavam na aplicação egoística da propriedade, olhando somente o lado individual.

Com a promulgação da Constituição e do Novo Código Civil, a ótica mudou. Entre defender o valor individual e defender o valor social, o direito brasileiro fez uma opção clara: defendeu o valor social.

É o que nos adverte COSTA (2003; 428): “o Novo Código (...) adaptou o regime da propriedade às concepções socializadoras e inovadoras do direito já incorporadas na Constituição Federal”.

E conclui: “A propriedade privada vigora como regra, mas cada vez mais limitada pelas restrições impostas por sua função social, cujo conceito vai se ampliando” (p. 428).

É por isso que a Constituição Federal, artigo 5º, no inciso XXII, garante o direito de propriedade, mas no inciso em seguida, o XXIII diz que “a propriedade atenderá a sua função social”.

Vale a pena notar ainda que o parágrafo primeiro do mesmo artigo da Constituição é claro quando diz: “As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”. Ou seja, não precisamos de outra lei para dizer o que é função social.

Assim, é lícito interpretar dos termos da Constituição que, o direito de posse e propriedade existem e devem ser garantidos e protegidos. Contudo, somente quando é atendida a função social merecerá a garantia e a proteção.

Destarte, recai sobre a propriedade o manto da “Função Social” onde a propriedade não é garantida em si mesma, mas sim como instrumento de proteção de valores fundamentais.

Aplicabilidade do direito à moradia e do princípio da função social da propriedade nas ocupações de imóveis abandonados em Belo Horizonte

A ocupação ilegal de imóveis é responsável por grande parcela das soluções encontradas pelas populações de baixa renda para resolver seus problemas de moradia.

Ao longo da maior parte do século XX, a postura dos municípios foi a tolerância e autorização tácita da ocupação de áreas públicas ou particulares, impróprias ou às margens dos interesses imobiliários do mercado formal para abrigar os contingentes populacionais que o crescimento da cidade atraía e dele necessitava.

Este processo no caso de Belo Horizonte, mas esse fenômeno encontra-se com as mesmas características na maioria das metrópoles brasileiras, deu origem a inúmeros assentamentos informais que são hoje definitivamente integrados à paisagem urbana. Os mais antigos e mais significativos em termos dimensionais encontram-se perto das áreas centrais, como a Pedreira Prado Lopes, o Aglomerado da Serra, as Vilas Papagaio e Santa Lúcia, o Morro das Pedras, a Vila CEMIG, o Aglomerado Cabana, dentre outros.

Esses assentamentos são testemunho das características de exclusão socioeconômica do processo de crescimento das metrópoles e ao mesmo tempo são exemplos vivos da luta e das conquistas das comunidades que alcançar a integração dos seus assentamentos à cidade formal conseguindo reverter as condições de precariedade e de ausência total de infraestrutura urbana, serviços e equipamentos sociais.

A consolidação desses assentamentos deu-se, efetivamente, a partir de um processo paulatino composto por duas frentes:

uma frente comunitária, caracterizada por um processo norteado pela mobilização dos moradores que possibilitou que estas áreas fossem providas dos serviços de urbanização e dos serviços básicos, chamando em causa o poder público;

uma frente individual, caracterizada por um processo de autoconstrução que serviu para atender a demanda habitacional dessa população e que revestiu-se de elevado custo social exigindo permanentes investimentos de recursos financeiros e humanos.

Esse processo de ocupação é afinal a demonstração, se ainda tivesse necessidade, da função social da propriedade. Para a essas populações, o direito à moradia, considerado direito fundamental de nossa constituição, vincula-se e legitima-se no princípio da função social da propriedade.

Ao longo do século XX, a moradia foi sempre colocada no plano secundário das políticas públicas municipais.

Vale lembrar que “O direito à moradia é, também, um direito fundamental, enquadrado constitucionalmente no rol dos chamados direitos sociais, e tem por objeto de sua proteção a vida humana, como de resto ocorre com todos os direitos fundamentais” (MATTOS, 2004; 298).

Dessa forma, a função social da propriedade aparece como um princípio e estruturador da política urbana com criação de instrumentos que penalizam a propriedade urbana especulativa, muitos dos quais presentes no Estatuto da Cidade (LF 10257/01), o que demonstra o comprometimento da nova ordem constitucional, inaugurada em 1988, com a relativização do caráter absoluto do direito de propriedade. A nova ordem constitucional legitimou uma atuação mais contundente por parte dos municípios, atribuindo-lhes novas competências para "promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano" (art. 30, VIII da C.F.). Além do exercício de competência comum com a União e os Estados de "promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento" (art. 23, IX da C.F.).

Trata-se de uma inovação importante em termos jurídicos, que combinada com os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, permite as leis municipais de se dotar de instrumentos de reforma urbana e de regularização fundiária, fomentando as políticas habitacionais para as populações carentes.

Hoje em dia existem programas de regularização fundiária em muitas cidades brasileiras, trata-se de um esforço de corrigir distorções e injustiças geradas por uma ordem historicamente excludente que promoveu a segregação sócio-espacial.

As torres do Bairro Santa Teresa - Histórico da ocupação

Quem circula pela Avenida dos Andradas nas proximidades do Bairro Santa Teresa, impressiona-se com os grandes edifícios da região. Lá estão algumas entre as construções mais importantes que compõem o cenário da capital. São elas referências notáveis na paisagem da cidade.

Estas duas torres, cada uma de 17 andares, são o exemplo de uma triste realidade que acomete centenas de pessoas, tratando-se de edifícios vendidos e abandonados pelos construtores antes do término da obra, cujas verbas para construção foram desviadas para outras obras e outras finalidades.

A história destas edificações conta de como também vários apartamentos foram vendidos para mais de um proprietário, causando várias ações judiciais e contra os donos da empresa construtora, responsável pelo empreendimento.

Com a parada das atividades de construção no começo dos anos noventa, o descaso e o abandono tomaram conta das edificações. Anos mais tarde, as torres começaram a ser ocupadas e utilizadas por famílias excluídas do mercado imobiliário, como moradores de rua e sem casas.

Razão fundamental que desencadeou este processo foi a localização das edificações, permitindo um acesso rápido ao centro da cidade e aos bairros da região centro-sul. As boas alternativas de deslocamento são dadas também pela existência de diversas linhas de ônibus coletivos que atendem a região e do metro da estação de Santa Efigênia.

O que parecia ser mais uma estrutura inacabada e abandonada, como muitas outras no centro da capital, começou a tomar um rumo diferente. Os ocupantes vislumbraram, naquele lugar, a possibilidade de encontrar uma solução para demanda habitacional, apesar de todas as deficiências existentes, pois nem sequer tinha água tratada e esgoto nos apartamentos. Um por um, os apartamentos foram ocupados e em muitos casos por mais de um núcleo familiar.

Hoje, as duas torres, que correspondem ao número 64 e 100 da Rua Clorita, são habitadas por moradores com um perfil totalmente diferente daquele que era previsto para as construções.

O processo de apropriação dos espaços foi gradual. À medida que as famílias chegavam, os espaços internos eram divididos segundo as necessidades, adequando-se dentro do possível à estrutura de concreto armado e já existente. A ausência de infra-estruturas que não se limitava à água e ao esgoto mencionados anteriormente, mas também a energia elétrica, e os elevadores, previstos para as torres de 17 andares e dos altos riscos de quedas nos poços dos elevadores, abertos e sem portas, e risco de focos de doenças por contaminação das águas por parte de agentes patogênicos veiculados pelos animais que frequentavam a área como ratos, cachorros, pombos, etc., não inibiram o processo de apropriação.

A organização e a mobilização da comunidade

A chegada da Pastoral de Rua da Igreja Católica em 1998 foi marcante na organização dos moradores. Hoje em dia está em torno de 500 pessoas, empregadas nas mais diferentes profissões como: balconistas, açougueiros, pedreiros, carpinteiros, garis, motoristas e outros; pessoas pertencentes à classe de menor renda, mas que decidiram encarar as dificuldades de residir nos edifícios inacabados, esforçando-se na melhoria cotidiana do lugar para abalar a imagem negativa que foi atribuída aos prédios e aos próprios moradores.

A partir das atividades da pastoral, o quadro começou a apresentar mudanças significativas. O primeiro passo foi a criação de uma comissão que representasse os moradores. Com a ajuda e o apoio de parceiros como a Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais –PUC Minas, a paróquia de Santa Teresa, o 16º Batalhão da Polícia Militar a Caritas Regional, o Colégio Sagrado Coração de Maria e a Associação de Catadores de Papel - ASMARE, foram conquistadas várias benfeitorias, e em muitos casos, utilizando o trabalho coletivo para a implementação delas.

Entre as várias benfeitorias, tem que salientar a ligação à rede de abastecimento de energia elétrica que, antes clandestina, foi oficializada pela concessionária do serviço; a ligação à rede de abastecimento de água, que é fornecida pela concessionária do serviço até o décimo andar, podendo atingir os andares superiores nas horas noturnas, hora notoriamente onde o consumo é menor.

A precariedade infra-estrutural é ainda patente no caso da rede de esgotamento sanitário, que foi instalada até a garagem pela construtora e que precisa ser refeita e redimensionada a partir da demanda existente, maior da prevista pelo projeto original. No

caso dos poços dos elevadores, estes foram fechados protegendo a vida dos moradores que continuam utilizando escadas para alcançar os vários andares.

Os moradores contam já com porteiro, salas de aula, administração, cozinha comunitária e com um fundo para as obras emergenciais, cuja contribuição é cobrada aos moradores junto ao condomínio.

Cada uma dessas benfeitorias é registrada em um painel localizado na sala da administração. Aguardando que a Justiça determine a posse dos apartamentos e faça cumprir a função social da terra, os moradores continuam buscando parcerias para tornar mais dignas as construções que eles zelam e habitam.

Justificativa da proposta

A regularização dos prédios de Santa Teresa embora constitua modalidade peculiar de ocupação, confere a seus ocupantes uma situação similar a de outras ocupações ocorridas na história da cidade. Pressionados pela necessidade, deram uma utilidade e social a um empreendimento abandonado, implantado de forma equivocada e oportunista com severos comprometimentos da questão urbana e ambiental na região onde foram construídos.

Nosso objetivo é demonstrar de como existam alternativas viáveis para solucionar o problema da posse dos moradores. A busca de soluções que garantam o título de propriedade para os moradores que habitam os apartamentos justifica-se tanto em razão do direito adquirido pelo tempo de uso, quanto em razão da inserção das edificações no contexto regional local. Esta última justificativa baseia-se no fato de que a regularização da propriedade dos imóveis constitua uma melhoria para a região do entorno imediato dos prédios, caracterizada pela presença aos seus redores de um assentamento ilegal.

Hoje em dia podemos considerar, sem estar longe da verdade, como remotas as possibilidades de ocupação das torres por parte das famílias previstas originariamente e que chegaram a comprar os imóveis. Apesar das ações na Justiça impetradas e que estão em tramitação, atualmente existem razões profundas que impedem o "retorno às origens" e estas são principalmente de caráter econômico. Enquanto resultaria caro demais recuperar as edificações, alcançando o padrão previsto originariamente, as questões econômicas associam-se também às questões ambientais e sociais, que foram comentadas acima e que constituiriam um entrave significativo à ocupação por parte de famílias de classe média.

Assumindo, portanto a situação atual como a definitiva e fortes das condicionantes existentes como:

- um processo de organização, mobilização social;
- uma articulação com um conjunto significativo de parceiros composto das entidades mais variadas da sociedade civil ;
- um processo contínuo de investimentos para a melhoria das condições de habitabilidade dos imóveis;

Conformando um marco pluridimensional dentro da visão de Alfonsin, a contribuição desse artigo é apresentar alternativas que possibilitem resolver a questão da propriedade para alcançar o cumprimento da função social da propriedade.

As alternativas propostas estão expostas em seguida.

Mecanismos legais e normativos

A regularização jurídico-urbanística da ocupação dos prédios de Santa Teresa está embasada em legislação já existente, no seguinte detalhamento:

A apropriação do espaço ocupado dar-se-á pelo instrumento da desapropriação, combinando as modalidades previstas na legislação: a utilidade pública (Decreto Lei 3365/41) e interesse social (Lei Federal 4132/62). A desapropriação possibilita o registro originado e, em seu mérito, não pode ser contestada. As condições próprias da desapropriação estão presentes na operação, ou seja, o sujeito ativo pelo sujeito passivo, os pressupostos para motivação, objeto e a indenização dos ativos expropriados. O desapropriante (sujeito ativo)

será a instância de governo que patrocinar a desapropriação, diretamente ou através de entidades delegadas - a COHAB no plano estadual ou a URBEL/SMHAB, no plano municipal. O desapropriado (sujeito passivo) será a massa falida do empreendimento e a referência de preços será o lance mínimo do leilão judicial, já decretado pela justiça.

A legalização dos imóveis ocupados era destinada a cada posseiro o ocupante, através de escritura particular de compra ou venda, com pacto de hipoteca e financiamento, celebrada entre o agente financeiro e o mutuário-ocupante, consoante valores e prazos estabelecidos, nos moldes do SFH (Sistema Financeiro de Habitação). A liberação da hipoteca dar-se-á após o pagamento do financiamento total, restaurando a propriedade para os moradores, e sem outros condicionantes.

A municipalidades deverá aprovar, o reaprovar, o projeto do empreendimento, com as condições especiais de implantação e edificação, estabelecidos no processo de ocupação. A abertura normativa e está contida no art. 2 do Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.275/01), como diretriz orientadora da política urbana.

Registro cartorial e a individualização das unidades serão feitos com a documentação exigida pelos cartórios, acompanhada da respectiva convenção de condomínio. A legislação estadual possibilita o registro com tabela favorecida de custos cartoriais (Lei Estadual 8768/84).

Viabilidade sócio-econômica

A viabilidade econômica do empreendimento considera os custos necessários à complementação da obra e a regularização definitiva do condomínio. Inclui a desapropriação do terreno e das edificações existentes, além das obras necessárias como elevadores, sistema de prevenção de incêndio, a complementação do sistema hidráulico, sanitário e elétrico, portas externas dos apartamentos, janelas, reboco e pinturas internas e externas.

O valor total apurado será rateado entre os moradores de forma diferenciada. Aqueles que já tenham efetuado melhorias ou acabamentos internos aos apartamentos serão isentados dessa parcelas no rateio geral. Entendemos que, dessa forma, será possível estabelecer um custo final igual ou mesmo inferior a de outros empreendimentos dirigidos à clientela de baixa renda, que já é implementada pela COHAB ou pela URBEL, compatível com a capacidade de pagamento dos beneficiários.

A identificação dos subsídios diretos e indiretos pelo Poder Público, bem como de parceiros com o setor privado, serão incorporados à planilha de custos.

O aproveitamento de áreas disponíveis no âmbito do conjunto, por atividades geradoras de renda e emprego, será direcionado à manutenção do condomínio, com redução das taxas mensais cobradas aos moradores (exemplo: o aluguel de espaços no andar térreo para serviços de comércio).

A complementação de projetos urbanísticos ou arquitetônicos, bem como assistência jurídica, já está viabilizada através de convênio com o Departamento de Arquitetura da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais - PUCMinas, através do Escritório Modelo de Arquitetura e Urbanismo - EMAU e do Escritório de Integração, sem custos para o empreendimento.

Financiamento

A cada unidade será destinado um financiamento habitacional, consoante o rateio estabelecido em planilha e conforme as normas usuais de financiamento praticadas pelos agentes financeiros e considerando:

prazo do financiamento será determinado pela capacidade de pagamento do mutuário, apurada pela comprovação de sua renda familiar, com um limites mínimos de desembolso e limites máximos de prazo de financiamento;

Haverá flexibilidade e tolerância nos processos de comprovação de renda em virtude e da grande maioria de moradores envolvidos com a economia informal;

Será dispensadas a qualificação cadastral apurada em registros tipo SPC e SERASA, em virtude de constituírem-se critérios excludentes. O financiamento terá garantia reais representadas por hipoteca em 1º grau. O contrato de financiamento deverá prever um sistema de carências intermediárias, destinado a atender famílias atingidas pelo desemprego ou pela queda de rendas, flexibilizando, dessa forma, os prazos finais de desembolso.

Conclusões

A realidade das nossas cidades demonstra como a ocupação de imóveis abandonados constitui uma alternativa na busca de moradias para as populações de baixa renda.

O processo de ocupação é o resultado da interação de dois fatores presentes nos cenários urbanos: a presença de edificações inacabadas e/ou abandonadas e a demanda habitacional de classes de baixa renda não atendida, quer pelo mercado formal, quer pelas políticas públicas.

Entretanto, é cada vez mais urgente por parte do Poder Público encontrar uma solução que torne possível a consolidação destas ocupações, sem que o agente privado tenha a sofrer prejuízos.

Esperamos, através desse artigo, de ter contribuído à discussão, mostrando como existem alternativas viáveis nesse sentido.

Referências bibliográficas

Alfonsin B., Legalidade, ilegalidade, regularização fundiária: atualizando a agenda. Contribuição ao curso de Direito Urbanístico, PUCMinas e OAB-Minas Gerais, Belo Horizonte, 10-11 de dezembro de 2000.

EMAU PUCMinas, Escritório Modelo de Arquitetura e Urbanismo PUCMinas, Os predinhos de Santa Tereza - Diagnóstico e propostas de intervenção, Manuscrito, Belo Horizonte, Agosto de 2002.

Fernandes. Edésio. (org.), Direito urbanístico, Belo Horizonte, Del Rey, 1998.

_____. Desenvolvimento sustentável e política ambiental no Brasil: confronto a questão urbana. In: LIMA, André. O direito para o Brasil socioambiental. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, [s.d.].

FERNANDES, Almir. Proposta de estratégia habitacional. [s.n.t.].

IMPARATO, Ellade. A regularização fundiária na cidade de São Paulo: a problemática da zona leste. In: FERNANDES, Edésio. Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

MATTOS, Liana Portilho. A efetividade da função social da propriedade à luz do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Temas e Idéias, 2003.

_____. Viver, morar, transitar: o Homem e a Cidade. In.: ROCHA, Carmen Lúcia Antunes (coord.). O direito à vida digna. Belo Horizonte, Fórum, 2004.

Saule N. J., Assentamentos informais e instrumentos de regularização fundiária: contribuição ao curso de Direito Urbanístico, PUCMinas e OAB-Minas Gerais, Belo Horizonte, 10-11 de dezembro de 2000.