



GEOMETRIAS DA CLANDESTINIDADE:
O TRABALHO INFORMAL NO CENTRO DE SÃO PAULO

Luciana Itikawa

GEOMETRIAS DA CLANDESTINIDADE: O TRABALHO INFORMAL NO CENTRO DE SÃO PAULO

Luciana Itikawa*

INTRODUÇÃO

A informalidade nos espaços públicos, ao contrário do que se atribui sobre o fenômeno, produz geometrias, apesar de fluidas e instáveis, bem demarcadas e que ultrapassam o meramente caótico.

Quais são as geometrias da clandestinidade?

A escolha pelo termo clandestinidade não é por acaso, apesar de toda a pesquisa¹ se debruçar sobre a informalidade no trabalho e suas relações urbanas. O que o termo clandestinidade remete, e que parece mais enfático que o termo informalidade, é o fato de se estabelecer oculto, não estar às vistas. Seria quase um sacrilégio afirmar que a periferia auto-construída e precária é oculta. Ou mesmo que é invisível o trabalho informal nos espaços públicos do centro² de São Paulo. Ao contrário, ambos não são ocultos, são evidentes. O que interessa aqui, portanto, não é somente sua presença física, mas

1. O presente texto apresenta resultados parciais da pesquisa que está sendo realizada no âmbito do doutorado na FAU-USP, orientada pela profa. Maria Cecília Loschiavo dos Santos, com recursos da FAPESP.

2. Serão denominadas neste texto diferentes figuras geográficas para o Centro de São Paulo, entre elas: "Centro" será entendido como subprefeitura Sé, que comporta os distritos Sé, República, Consolação, Santa Cecília, Bom Retiro, Cambuci, Liberdade e Bela Vista; antiga Administração Regional da Sé, que comporta os distritos mencionados anteriormente

* Doutoranda pela FAU/USP, pesquisa trabalho informal e seu impacto urbanístico.

sim relações espaciais não tão aparentes, como as estabelecidas com as demais atividades e setores econômicos, a conexão com os fluxos urbanos e a territorialização de sujeitos políticos cuja influência denota áreas de poder claramente delimitadas. São geometrias de relações sociais, econômicas e até espaciais, que nos fazem concluir que o informal não é apenas aquilo que não tem forma, mas aquilo que constitui formas específicas no território.

Historicamente, em relação à gestão do poder público, a alternância entre a absoluta intolerância e a permissividade nunca chegou a colocar termos definitivos e eficazes para o trabalho informal nas ruas. A capacidade de contrariar procedimentos, por meio de alianças entre trabalhadores ou com o poder público, tornou a condição da clandestinidade nos espaços públicos a grande “arte do artifício”. Artifício para escapar, desviar e burlar uma regra que é quase inoperante.

Assim como há déficit em ocupação e em renda, há também o déficit de espaço legitimado para o exercício do trabalho informal, principalmente no espaço público interno à rótula no centro de São Paulo. Na região da Praça da Sé, por exemplo, que possui um tecido urbano antigo, há uma clara limitação para comportar todos os trabalhadores informais nas ruas. A reduzida capacidade de abrigar trabalhadores no espaço público determinada pela prefeitura resulta, sistematicamente, em uma grande massa clandestina de trabalhadores. Nesse sentido, as políticas de regulação da atividade nunca chegaram sequer a contemplar a metade da realidade das ruas e reiteradamente produziram um corpo normativo em cima de um cenário de ficção, legislando em função apenas de uma pequena minoria.

mais os distritos Pari e Brás, que hoje pertencem à subprefeitura Móoca. Na ocasião do levantamento, 1º semestre de 2002, não haviam sido criadas as subprefeituras. Região interna à rótula: área que corresponde aos distritos Sé e República, circundada pelas vias em sentido anti-horário: av. Ipiranga, av. São Luis, r. Maria Paula, vd. D. Paulina, pça. João Mendes, av. Rangel Pestana, Pq. D. Pedro, av. Mercúrio e av. Sen. Queiroz; Região Central de São Paulo, figura ainda não consensual que comporta a subprefeitura Sé mais as subprefeituras vizinhas – Pinheiros e Mooca.

A inoperância das leis é em si um instrumento de reprodução da desigualdade porque só resta aos trabalhadores clandestinos³ a vulnerabilidade à corrupção ou ao clientelismo. Não é à toa que depois de três séculos de legislação sobre o tema, pouco avançamos para contrariarmos a lógica perversa da irracionalidade da ocupação dos espaços públicos pelo trabalho informal e tampouco das formas de repressão.

A produção da informalidade como regra, e não como exceção, na moradia, por exemplo, tem uma contradição clara: de um lado, vemos um largo estoque de “metro quadrado” não preenchido no quadrante sudoeste⁴, e, por outro, a concentração da moradia ilegal na periferia⁵. Em relação à informalidade no trabalho nas ruas, a segregação espacial está em uma escala mais aproximada: testemunhamos a concentração de imóveis vazios no centro de São Paulo simultaneamente à ocupação em massa dos trabalhadores informais nos espaços públicos neste mesmo tecido urbano.

Isso não significa, porém, que a vacância no espaço privado é causa direta do adensamento de trabalhadores nos espaços públicos ou que determinados setores econômicos no espaço privado são necessariamente excludentes. Em primeiro lugar, a vacância no centro de São Paulo é resultado de processos intrínsecos do modo de produção da terra na cidade que, apesar de segregador e concentrador, guarda relações indiretas com o mercado de trabalho excludente. Segundo, porque não existem somente formas concorrenciais entre informal e formal. Foram verificados no levantamento de campo casos de complementaridade e dependência entre as atividades e setores econômicos realizados no espaço privado com aquelas realizadas no espaço público. Adiante veremos quais são essas diferenças.

3. Trabalhadores clandestinos: trabalhadores informais que exercem suas atividades no espaço público sem o termo de permissão de uso (TPU) emitido pela Prefeitura Municipal. O TPU é um “ponto” que lhe dá direito a um lugar no espaço público para a montagem de uma barraca por apenas um indivíduo. É uma concessão temporária a título precário, ou seja, com risco de ser revogada pela prefeitura.

4. Ver Bomfim, 2004.

5. Ver Maricato, 2000; Rolnik, 2002.

A questão do trabalho informal nos espaços públicos não diz respeito apenas à falta de espaço – ao pé da letra – mas ao acesso legitimado a ele. Em outros termos, ao contrário de pensarmos políticas de ocupação no espaço público – que perpetuam a precariedade –, é possível estabelecer estratégias de regulação do uso do solo privado para torná-lo mais permeável e heterogêneo socialmente. Estes e outros fundamentos contidos no Estatuto da Cidade⁶ serão analisados no final deste texto.

Será que é apenas uma questão de localização? O simples deslocamento das atividades que são realizadas no espaço público para o privado irá resolver questões centenárias de exclusão social e dificuldade de acesso democrático às infra-estruturas urbanas? Cabe aqui ressaltar, porém, que a intenção deste texto é um pouco mais modesta. Investigar a espacialidade e a micro-economia intrínseca da informalidade pode gerar poderosos subsídios para uma política urbana mais eficaz e incluyente.

GEOMETRIAS DA CLANDESTINIDADE

Como foi dito anteriormente, a grande massa de trabalhadores informais não incluídos no contingente permitido pela prefeitura atuam clandestinamente no espaço público (de 70% a 80%), ocupando-o segundo uma lógica urbana muito específica. Quais são estas geometrias da clandestinidade? Como elas estão atreladas ao tecido urbano como um todo – seus setores econômicos, terminais de transporte, fluxos metropolitanos? Por que existe uma especialização da economia informal que varia de rua para rua? Existem ruas mais lucrativas que outras? Qual o porte dessa economia? Essas e outras questões podem compreender, no limite, que a diversidade deste fenômeno exige necessariamente diferentes perfis de políticas públicas.

6. O Estatuto da Cidade – lei n.º10257/2001 – dedica um capítulo inteiro aos instrumentos urbanísticos para a Reforma Urbana, que promovem o acesso democrático à terra por meio da exigência do cumprimento da função social da propriedade. Instrumentos para a Reforma Urbana: Instrumentos de Desenvolvimento Urbano – Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios; IPTU Progressivo no Tempo; Consórcio Imobiliário.

A idéia de constituir um atlas do trabalho informal nos espaços públicos no centro é tentar mapear não só aquilo que está no âmbito local e aparente como também entender este fenômeno à luz das sinergias econômicas e políticas existentes no território, em diferentes escalas: rotas de mercadorias contrabandeadas, pólos regionais de distribuição, comércio especializado, atividades e setores econômicos, equipamentos públicos de transporte coletivo, mercado imobiliário etc. O levantamento ocorreu ao longo do ano 2002 e a pesquisa⁷ se estenderá até 2006. Neste texto, será mostrada a contradição entre o que determina a legislação e a realidade no espaço público.

No levantamento de campo, a ocupação destes trabalhadores informais nos espaços públicos ultrapassava muito aquilo que poderíamos considerar uma geometria linear ou regular. Para agravar ainda mais, ela se transformava rapidamente no espaço e no tempo, o que levou a concluir que o fator tempo, ou, ainda, a velocidade dessa transformação deveriam ser considerados.

Foi um desafio construir uma metodologia de levantamento que caracterizasse, por exemplo, relações de interdependência instáveis, deslocamentos periódicos e inconstantes, limites geográficos de atuação das lideranças, entre outras instabilidades da economia informal que desafiam uma gestão controladora ou autoritária. A dificuldade de registrar algumas dessas geometrias esbarrou, entre outras coisas, principalmente no tabu e na criminalização por parte do poder público e na desconfiança dos próprios trabalhadores.

A inconstância desse fenômeno, porém, não deve ser confundida com desorganização. Foram verificados padrões recorrentes de geometrias que podem, se não explicar completamente, pelo menos mostrar as probabilidades de sua existência e seu raio de influência. Apesar da forma de organização não ser visível ou identificável no espaço público, este não é homogeneamente ocupado. Existem espaços mais ou menos valorizados, ou seja, eles não são ocupados de forma indiscriminada: aqueles mais cobiçados já estão apossados e demarcados por grupos consolidados.

7. O Mestrado cuidou do mapeamento da informalidade nas ruas e o Doutorado faz uma análise das políticas públicas existentes.

Uma liderança de um grupo consolidado em determinado lugar no espaço público nem sempre coincide com o título de permissão concedido pela prefeitura, o TPU. Muitas vezes até o titular de um TPU aluga-o para terceiros. Uma liderança de uma rua ou de um fragmento dela é constituída ao longo tempo de permanência no lugar, do fornecimento das mercadorias, da influência na capacidade de interlocução com o poder público e da lucratividade da rua. Esta aparente “invisibilidade” das fronteiras entre espaços demarcados por grupos de trabalhadores é a razão da existência em um território que não segue a mesma lógica patrimonial do lote: **ela é, sobretudo, uma localização política**. São, portanto, geometrias fluidas cujos limites só são demarcados por meio de acordos informais, cujos pactos são constantemente construídos.

Três aspectos são decisivos para o entendimento da ocupação nos espaços públicos no centro de São Paulo. O primeiro está relacionado aos fluxos de transporte coletivo e individual. No centro este aspecto adquire contornos ainda mais significativos em razão do número de viagens ser razoavelmente discrepante em relação às demais macrozonas⁸. O centro ainda possui dois dos terminais de ônibus com maior fluxo de passageiros no município de São Paulo, os terminais Pq. D. Pedro e Bandeira⁹. A conjunção entre macro e microacessibilidade de transporte coletivo e individual faz das ruas do centro de São Paulo um grande terminal de transbordo a céu aberto que conecta fluxos de pedestres com os demais fluxos de transporte coletivo e individual.

O segundo aspecto, que é mais particular ao centro, está relacionado à atração de viagens creditadas à administração pública (municipal, estadual e federal). Segundo Comin *et al.* (2002), o setor com maior predominância de empregos no centro de São Paulo é a administração pública, com 36% do total, seguido do setor de serviços empresariais, com 7,1%, têxtil, vestuário e calçados, com

8. “Os distritos Sé e República atraem cerca de 2% do total de viagens no Município de São Paulo, ou 700.000 viagens”. Pesquisa Instituto Pólis – Contribuição a um diagnóstico para o centro do Município de São Paulo. São Paulo, 2002.

9. Segundo a SPTrans (2002), o Terminal Pq. D. Pedro possui o maior número de total de embarques no município de São Paulo. Os terminais Bandeira e D. Pedro possuem os maiores movimentos de catraca no município.

7% e financeiro e monetário, com 6,8%. As inúmeras repartições, incluídas aquelas de atendimento público, promovem um fluxo de pedestres pelo centro que atrai um diferente perfil de trabalhador informal – aquele que presta serviço aos transeuntes à procura de informações sobre a burocracia pública: venda de manuais de concurso público, fotos para documentos, preenchimentos de formulários etc. Percebe-se que há uma enorme demanda por este tipo de prestação de serviços imediatos ao usuário destes órgãos públicos, cuja burocracia e lentidão dificultam a compreensão dos processos.

O terceiro aspecto diz respeito à relação entre as ruas de comércio especializado e o comércio de rua. Apesar do comércio varejista participar em apenas 4,5% do total de empregos no centro de São Paulo (Comin *et al.* 2002), a atração de consumidores é em escala não só metropolitana como também nacional e até internacional.¹⁰ O comércio de rua pode ser considerado um indicador da dinâmica de tal eixo comercial na medida em que a concentração desses trabalhadores, o valor do aluguel do ponto na rua¹¹ ou até mesmo a dimensão da corrupção em relação aos trabalhadores clandestinos é maior quanto mais forte for a capacidade de atrair consumidores.¹²

A seguir estão algumas observações específicas dos mapas, cujo perímetro de estudo é um recorte que está contido dentro dos distritos Sé e República, um quadrilátero entrecortado pelas ruas Barão de Itapetininga, Direita e 25 de Março e o vale do Anhangabaú, as praças da Sé e da República, principais eixos de passagem de pedestres e importantes marcos simbólicos dos centros Velho e Novo¹³.

10. Entre aqueles que valem ser destacados estão o comércio de luminárias e acessórios na av. Consolação; eletro-eletrônicos na r. Sta. Efigênia; vestuário na r. José Paulino; vestuário jovem na r. 24 de Maio; artigos religiosos, na r. Conde de Sarzedas; ferramentas na r. Florêncio de Abreu; armários na r. 25 de Março etc.

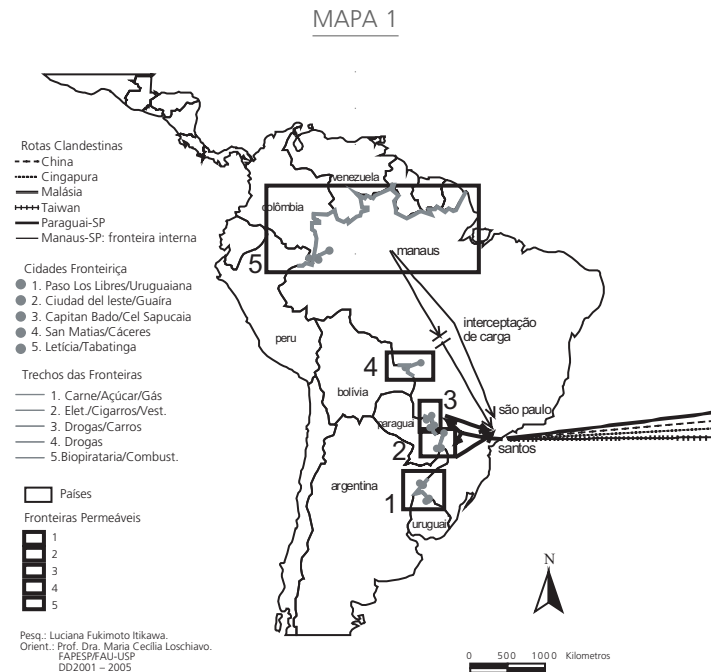
11. Aluguel do ponto na rua: nas ruas onde a lucratividade é grande, aquele que possui o TPU aluga seu ponto na rua para um terceiro, cujos valores variavam entre R\$200,00 a R\$1.600,00/mês em 2002.

12. Corrupção praticada em função dos trabalhadores clandestinos: Investigação da Ouvidoria do Município de São Paulo em Agosto de 2002, de funcionários do Executivo e Legislativo ligados à Máfia dos Fiscais resultou em uma CPI na Câmara Municipal de São Paulo largamente noticiada pela imprensa na época.

13. Centro Velho: triângulo histórico, território onde se iniciou a cidade. Centro Novo: um dos primeiros vetores de expansão da cidade, que foi vencido pela transposição do Vale do Anhangabaú por meio da construção do Viaduto do Chá.

Mapa 1: fronteiras permeáveis de passagem de mercadorias contrabandeadas

Este mapa mostra as rotas de comércio clandestino em escala mundial e os principais países fornecedores de mercadorias que são contrabandeadas para a América Latina: China, Taiwan, Malásia e Singapura. Explicita quais são as principais fronteiras de passagem e a especificidade de cada uma delas quanto ao tipo de mercadoria que é passada ilegalmente, ou seja, há quase um “zoneamento” do contrabando no Brasil. Mostra também a triangulação para a entrada de parte das mercadorias ilegalmente – Santos, Paraguai e São Paulo, além da fronteira invisível interna ao Brasil, no trecho rodoviário entre Manaus e São Paulo, que são os locais onde acontecem roubos de carga das mercadorias já codificadas para o sistema do Brasil na Zona Franca de Manaus.

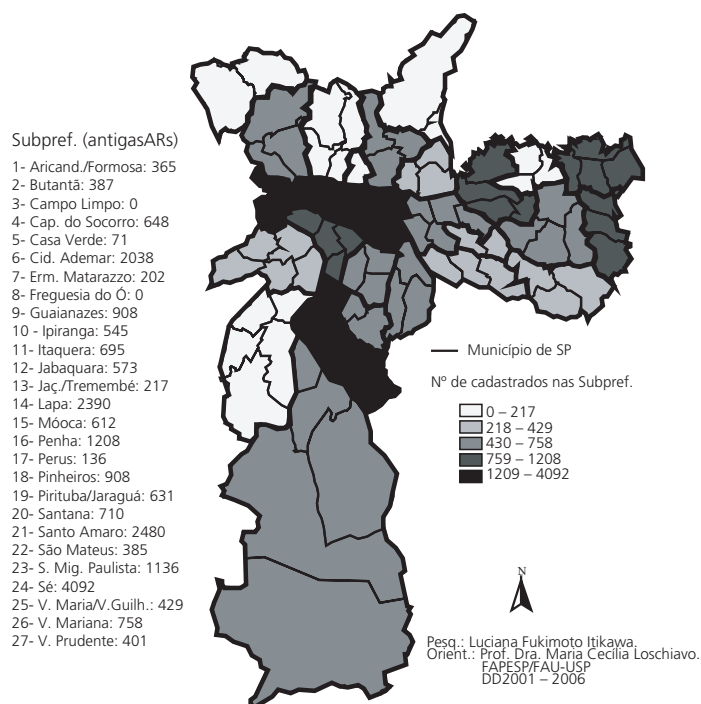


Fonte: Série de reportagens sobre contrabando no Brasil. *Globo* 2002

Mapa 2: número de trabalhadores cadastrados nas subprefeituras

As regiões de maior concentração de trabalhadores informais cadastrados nas subprefeituras (antigas administrações regionais) estão no quadrante sudoeste e na periferia da zona leste. Podemos dizer que a lógica de ocupação informal está localizada no município de São Paulo nas portas de entrada na periferia – São Miguel Paulista, Largo Treze e Lapa – em direção às centralidades de emprego e consumo – quadrante sudoeste e centro de São Paulo, este último com o maior índice de trabalhadores informais de rua cadastrados.

MAPA 2

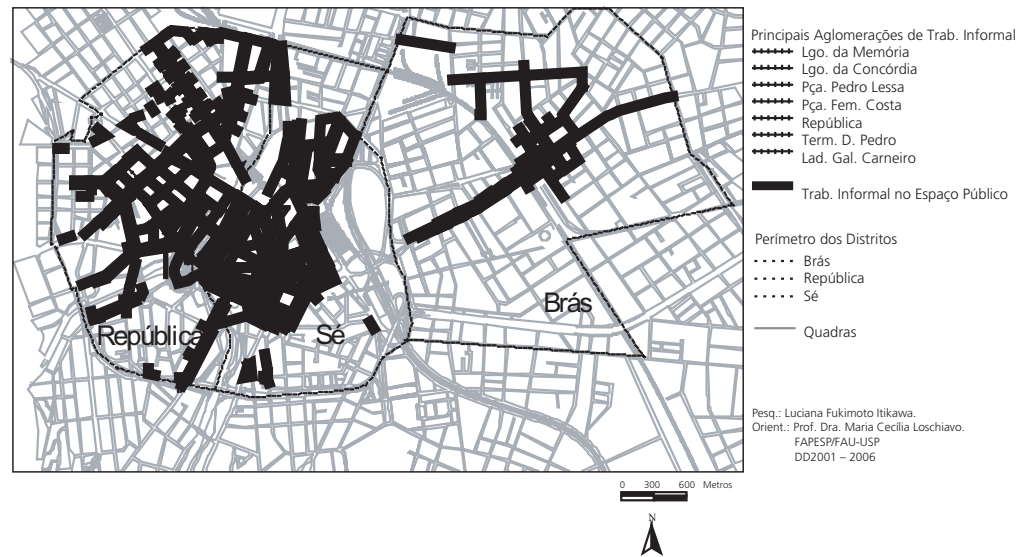


Fonte: SIS-01/2002

Mapa 3: trabalho informal nos espaços públicos no centro

Este raio-X da ocupação do trabalho informal nos espaços públicos mostra que em torno de 80% das vias públicas dos distritos Sé e República estão ocupadas por, pelo menos, um trabalhador informal. O distrito Brás possui também forte incidência no bolsão (“camelódromo”) do Largo da Concórdia e nas ruas do comércio atacadista: Oriente, Maria Marcolina etc.

MAPA 3

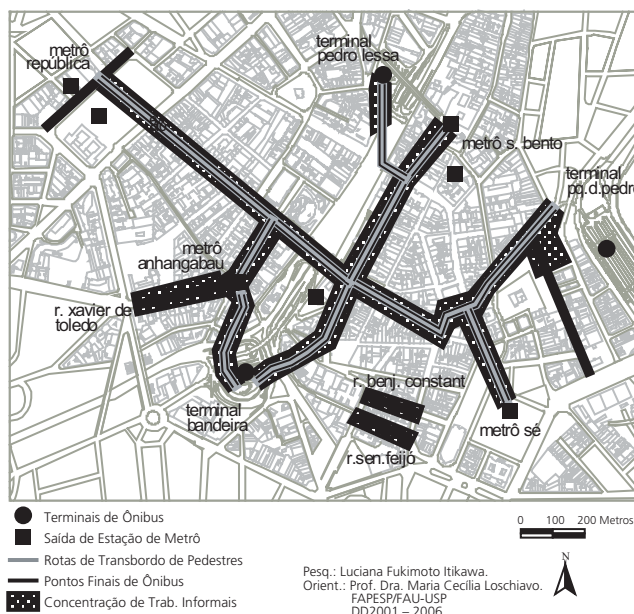


Fonte: Luciana Itikawa, janeiro 2002

Mapa 4: Fluxos de pedestres e ocupação informal no espaço público

Este mapa mostra a relação entre os fluxos de pedestres usuários das diferentes modalidades de transporte coletivo do centro e a ocupação dos trabalhadores informais nos espaços públicos. A articulação entre os vetores de transporte coletivo, cujos pontos nodais são as estações de metrô, terminais e pontos de ônibus fazem das ruas do centro um grande terminal de transbordo de passageiros. Há determinadas ruas cuja densa passagem de pedestres forma grandes concentrações de trabalhadores informais, como o Largo da Memória, que recebe passageiros do Terminal Bandeira para o metrô Anhangabaú; a Ladeira General Carneiro, que recebe transeuntes do Terminal Parque D. Pedro; as ruas Direita e Barão de Itapetininga, que recebem transeuntes do Centro Velho para os pontos finais que vão para a região oeste de São Paulo.

MAPA 4

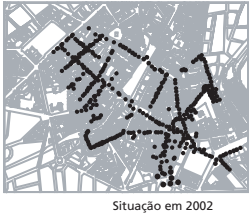
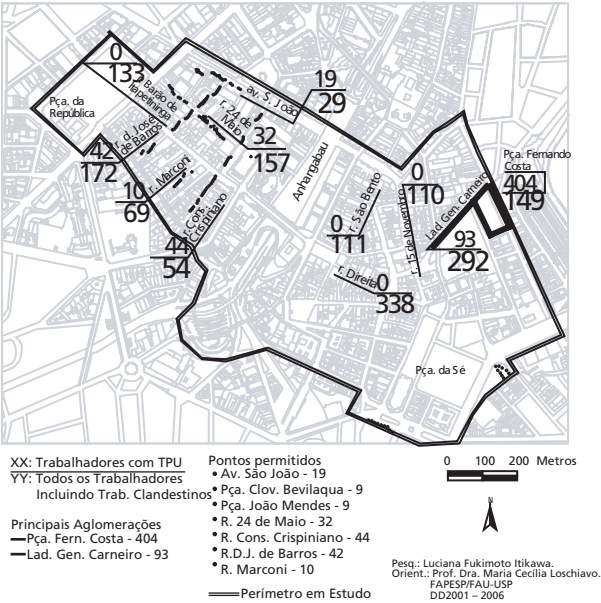


Fonte: Luciana Itikawa, janeiro 2002

Mapa 5: relação entre o projeto da prefeitura e a realidade

Foi verificado no perímetro em estudo que o número de pontos permitidos pela prefeitura equivale a apenas 30% do número total de trabalhadores existentes nas vias públicas. Este número chega a 20% na subprefeitura Sé como um todo, segundo dados da própria prefeitura. A espacialização dos pontos elaborada por cada subprefeitura não levou em conta questões urbanas como fluxo de pedestres, mobiliário urbano, largura da rua etc.

MAPA 5

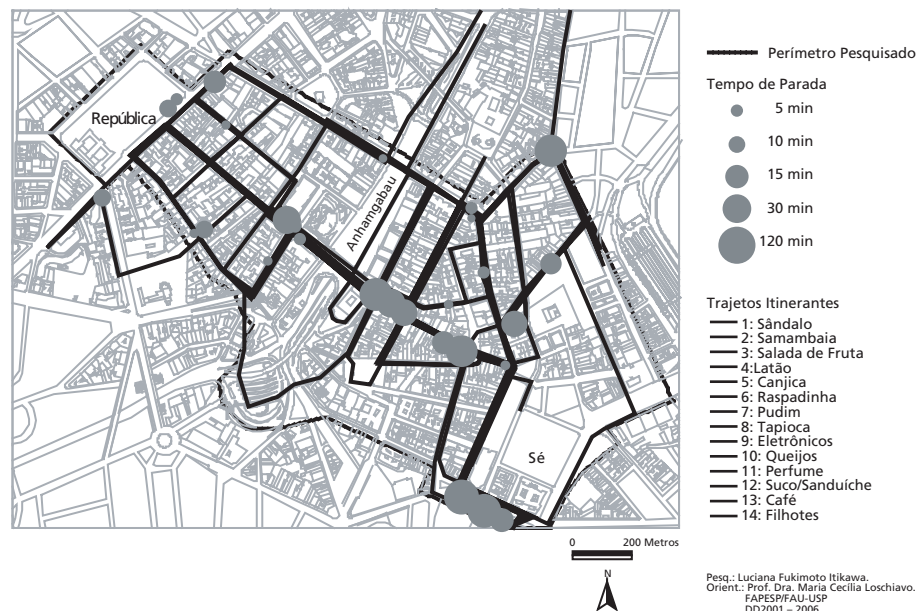


Fonte: SPTRANS/2003

Mapa 6: deslocamento dos trabalhadores itinerantes: trajetos e paradas

Os principais caminhos percorridos por trabalhadores informais itinerantes não são aleatórios, já que coincidem com as vias públicas de maior densidade de pedestres, locais também de grande concentração de trabalhadores com ponto fixo. Os locais de paradas escolhidos por estes trabalhadores itinerantes, próximos a determinado equipamento de uso público ou eixo comercial, podem ser evidências da atração que estes exercem aos pedestres e, neste sentido, poderiam ser considerados pólos geradores de tráfego de pedestres, como o Fórum João Mendes, o Poupa Tempo, a Ladeira Porto Geral etc.

MAPA 6

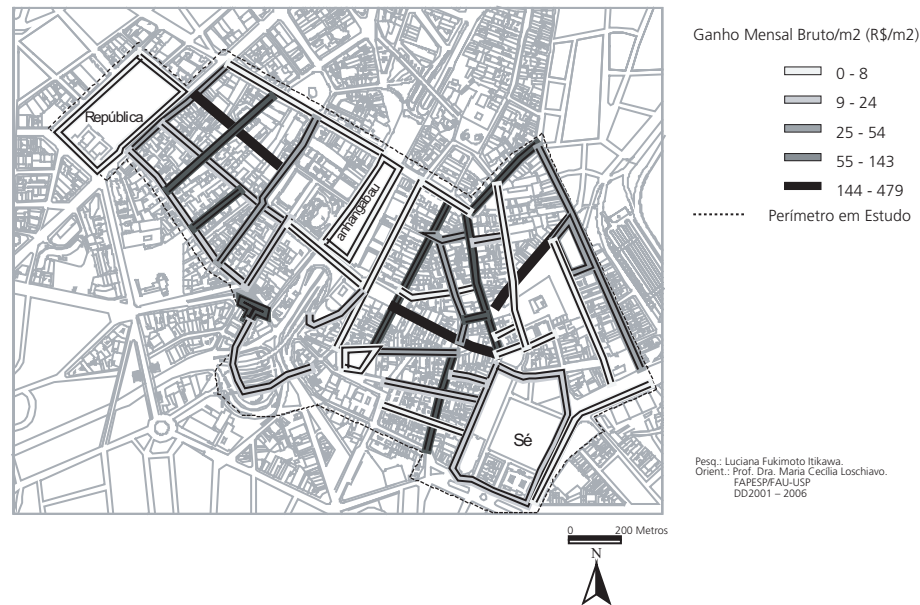


Fonte: Levantamento Luciana Itikawa, janeiro 2002

Mapa 7: ganho mensal bruto/m² no espaço público

Existem ruas mais ou menos rentáveis no tecido urbano. Como foi dito anteriormente, a rentabilidade se dá de acordo com sua localização em relação aos fluxos (ruas Direita e Ladeira General Carneiro), ou se está organizado sob uma liderança local de trabalhadores (rua 24 de Maio). O grau de discrepância de ganho mensal bruto/m² é tão abissal que é possível falar, de fato, em “concentração de riqueza” no espaço público, já que a diferença chega a ser de 500 vezes de uma rua para outra. Na rua do Comércio, por exemplo, no primeiro semestre de 2002, não havia nenhum trabalhador informal enquanto que, na rua 24 de Maio, o comércio movimentava R\$ 479,00/m².

MAPA 7

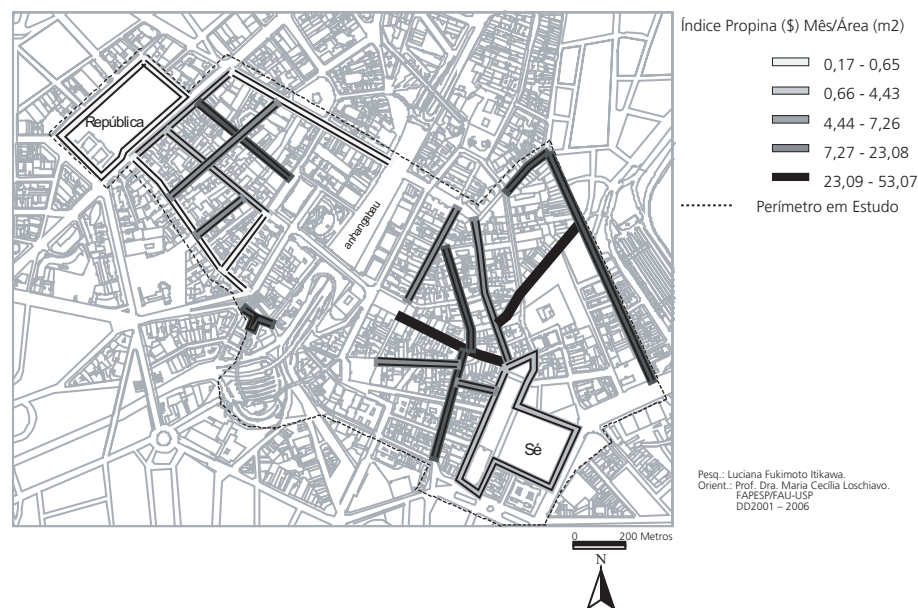


Fonte: Levantamento Luciana Itikawa, janeiro 2002

Mapa 8: propina arrecadada por mês/m² nos espaços públicos

O valor da propina arrecadada em todos os distritos da região central de São Paulo somou R\$ 1,04 milhão/mês em agosto de 2002, segundo investigação da Ouvidoria do Município de São Paulo. Este mapa revela a densidade da propina, já que relaciona a quantia arrecadada com a área de cada espaço público. É possível notar um certo paralelismo com o mapa anterior, no entanto, a densidade da propina não coincide sempre com a proporção que ela tem no ganho mensal *per capita* do trabalhador informal. Verificou-se que, para o mesmo valor de propina cobrado em ruas diferentes, a incidência *per capita* no ganho mensal do trabalhador informal chega a 10,5% em uma rua e 17% em outra.

MAPA 8

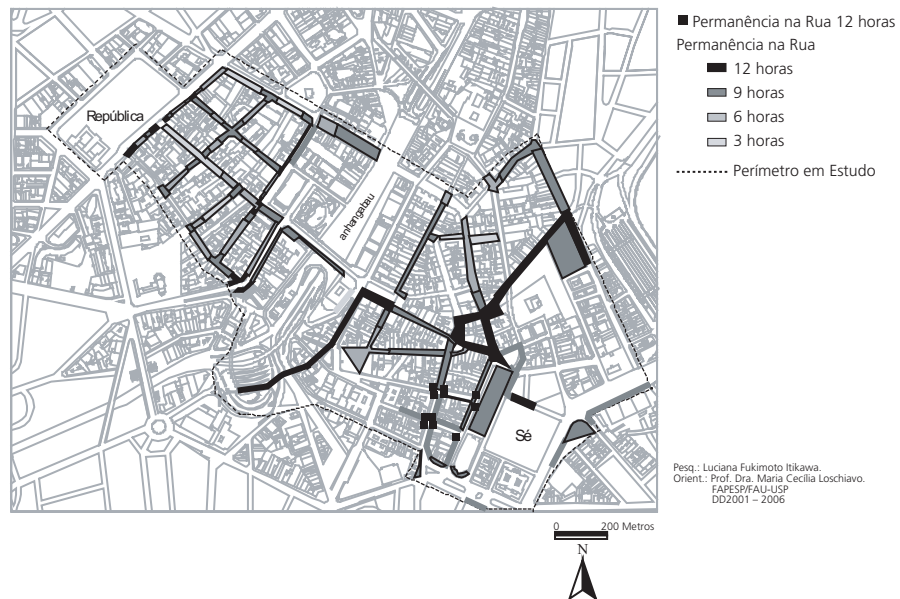


Fonte: Ouvidoria da Prefeitura e levantamento próprio

Mapa 9: topografia temporal de ocupação dos trabalhadores informais nos espaços públicos

O deslocamento no espaço está também submetido à clandestinidade. Nos lugares onde é terminantemente proibida a ocupação no espaço público em qualquer horário, como o eixo Sé- República (rua Direita, viaduto do Chá e rua Barão de Itapetininga), a permanência varia de 3 a 6 horas fora do horário da fiscalização, com exceção das esquinas, onde a ocupação é sempre presente, já que é mais fácil de escapar. A permanência no espaço público geralmente está relacionada ao horário de funcionamento da atividade no espaço privado, exceto nas ruas que recebem o fluxo de pedestres que fazem o transbordo entre terminais de transporte coletivo.

MAPA 9



Fonte: Levantamento Luciana Itikawa, janeiro 2002

O DÉFICIT TERRITORIAL: A INOPERÂNCIA DA LEGISLAÇÃO E A MANUTENÇÃO DA CLANDESTINIDADE

É preciso entender se a ineficácia das políticas públicas é uma inoperância por si só ou é um instrumento de reprodução do trabalho informal. O histórico da inoperância de leis revela o quanto elas podem se descolar da realidade e se transformar em uma peça ideológica mediante uma visão tecnocrática que ignora conflitos e mais contribui para esconder a realidade do que para revelá-la. Em outro extremo, há um debate público exaustivo sobre a insustentabilidade da situação do comércio de rua. Como entender a força e a persistência do debate apesar da inoperância das leis?

Para compreendermos a razão desta ineficácia, é preciso entender até que ponto ela é funcional para as engrenagens de exploração política da clandestinidade por meio do clientelismo ou da corrupção. Existe ainda uma relação de dependência mútua entre parte do aparelho do Estado e o trabalhador no acesso privilegiado a um direito que deveria ser de acesso igual a todos.

É clientelista quando o direito de permanência de um determinado grupo no espaço público só é permitido se este possui interlocução com alguma instância do poder público, ou seja, o trabalhador fica refém de favores que concede direitos mediante barganha política. A imensa massa clandestina que não tem acesso aos canais decisórios fica à mercê da fiscalização que concede o direito de permanência no solo público mediante propina, como mostra o mapa 8¹⁴.

O decreto 42.600, lançado em Novembro de 2002, determina, entre outras coisas, a proibição da ocupação perto de equipamentos públicos como hospitais, escolas, estações de metrô, trem, rodoviárias etc. Como esses lugares são aqueles com maior fluxo de pedestres (e, portanto, mais visados), somente os trabalhadores que se submetem à relação perversa dita anteriormente conseguem permanecer neles.

14. Mapa elaborado de acordo com dados da Investigação da Ouvidoria do Município de São Paulo em agosto de 2002 e enviada à Câmara Municipal de São Paulo.

Poderíamos resumir esta precariedade institucional no seguinte tripé: repressão e criminalização *versus* clandestinidade estrutural consentida *versus* arbitrariedade e abuso. O resultado desta relação perversa, como foi demonstrado nos mapas sobre propina, é a disseminação da clandestinidade pelo espaço, consentida e alternada por políticas de eliminação indiscriminada periodicamente, como medida de eficácia funcional instantânea.

Trabalhar na rua nem sempre é uma escolha deliberada pelo uso clandestino do espaço. O aparelho da repressão do poder público mostra o quanto a criminalização do trabalho informal nas ruas é autoritária e arbitrária. A apreensão das mercadorias sistematicamente é uma das faces da truculência de políticas que generalizam e colocam na mesma vala situações de diversas origens e contextos. A truculência usada nestes casos, justificada por medidas de higiene e segurança, deixariam as experiências mais democráticas enrubescidas.

Segundo a prefeitura, são estimados oito mil trabalhadores informais nos espaços públicos no centro de São Paulo, porém, destes oito mil apenas 1.244 conseguiram, no começo de 2003, o TPU, ou seja, cerca de 6.367 trabalhadores (quase 80%) estariam trabalhando clandestinamente, sujeitos a todas as vulnerabilidades descritas anteriormente.

As leis só serão próximas à realidade e, dessa forma, eficazes se a lógica de como elas são elaboradas for alterada. Muitas vezes são elaboradas casuisticamente, sem a clareza da dimensão dos conflitos. Apesar de reprimir, o Estado deixa como alternativa os shoppings populares com parâmetros do mercado,¹⁵ muitas vezes inacessíveis à maioria dos trabalhadores informais do centro. A implantação de um empreendimento popular, para ser incluyente, deve ser compatível ou mais vantajoso do que as despesas praticadas na rua, caso contrário não há como competir com ela.

Além disso, a constituição deste tipo de empreendimento deve caminhar na direção de um fortalecimento institucional da categoria, incluindo direitos e deveres cidadãos, assim como apoio

15. Pop Centro na r. Florêncio de Abreu ainda em construção no final de 2003 promovido pela prefeitura com apoio da Associação Comercial de São Paulo. O preço do aluguel de um ponto, um box de 3m2 neste shopping era no início R\$ 300,00 e em dezembro de 2003 já passou para R\$ 1.100,00, segundo informações da prefeitura.

técnico e jurídico de instituições que incentivam pequenas unidades econômicas, em parceria com o poder público. A constituição destes micro-empresendimentos não pode ser uma dádiva dada pelo Estado; deve ser também uma conquista da categoria por meio de suas lideranças e através da elaboração e da participação ativa de seus membros.

OS BOLSÕES: CONSENSO OU DISSENSO?

A gestão do prefeito Celso Pitta (1997-2000) propôs bolsões¹⁶ longe dos eixos comerciais e institucionais mais dinâmicos e dos fluxos de pessoas mais significativos. Isso contraria frontalmente a lógica estrutural do comércio de rua e revela que não foi feita nenhuma análise urbana da localização do bolsão e de sua inserção no tecido urbano. No entanto, o que parece ser mais grave por trás dessa política é o confinamento da pobreza parecer consensual, como se a exclusão tivesse que ser deslocada da vivência urbana, num deliberado ato de tentar equivaler a qualquer criminalidade. Esta solução adotada por algumas prefeituras brasileiras revelou-se também ineficaz, pois o próprio bolsão, quando não abandonado, é deixado como depósito de mercadorias e os trabalhadores acabam regressando ao espaço público.

A primeira medida deste perfil de política é localizar estes bolsões de preferência bem longe das vistas da chamada cidade "revitalizada", como revelou a tese de mestrado de Guerreiro sobre o fracasso da experiência de implantação de um bolsão no Brás, o "Pop Center" do Brás.¹⁷ A iniciativa de criar centros populares de compras é muito controversa. O "Pop Center" não vingou, entre outras falhas de administração e articulação dos atores sociais, sobretudo por uma falta de estratégia de localização.

16. Os bolsões também ficaram conhecidos popularmente como "camelódromos".

17. Ver Guerreiro, 2000. O "Pop Center do Brás" foi inaugurado em 16 de outubro de 1998 e fechado em maio de 1999.

Segundo Guerreiro, que estudou todo o processo de formulação do bolsão até sua falência, errou-se ao se desconsiderar o que ele entende como o “valor de localização urbana”. Para ele, uma estratégia de localização pode partir da visão tradicional de “ponto comercial” como a consolidação de um lugar de fácil acesso e boa circulação de pessoas; ou aquilo que se chama de “localização produzida”, criada a partir de uma estratégia de marketing. Segundo ele, a escolha arbitrária da localização do “Pop Center” do Brás foi resultado da ausência das duas estratégias acima descritas. Além disso, não houve uma efetiva articulação entre os vários agentes que estavam engajados no empreendimento: trabalhadores por meio do sindicato ou em cooperativas, proprietário e empreendedor dos chamados “Shoppings Populares” e a prefeitura.

Houve, sobretudo, uma falha na avaliação política do empreendimento, pois a prefeitura perdia credibilidade em razão dos contínuos escândalos de corrupção nos vários escalões do governo Pitta, e não havia consenso nem liderança política entre os trabalhadores, o que dificultava a ação do sindicato e desperdiçava oportunidades de formação de cooperativas. Além disso, o empreendimento era visto isoladamente, tanto da dinâmica urbana quanto da dinâmica imobiliária.

CAMINHOS POSSÍVEIS

O Estatuto da Cidade mostra como alguns instrumentos urbanísticos de acesso social a terra para fins de moradia estão na ordem do dia: Zonas Especiais de Interesse Social, IPTU Progressivo, entre outros. Ainda não foi feita uma análise sobre o impacto destes instrumentos nos municípios brasileiros, incluindo dificuldades, restrições a serem detalhadas etc. Estes instrumentos, cujo intuito é promover acesso à habitação social, são específicos em contextos onde quer se inverter a lógica de inacessibilidade a terra, seja por retenção especulativa ou mesmo por um congelamento da legislação que resulta na estagnação de determinado tecido urbano.

Se há uma lógica da formação da moradia precária na periferia, cujo preço da terra não é compatível aos ganhos salariais, o trabalho informal nos espaços públicos tem uma lógica específica:

eles buscam as centralidades, os espaços públicos e espaços residuais dos tecidos urbanos já consolidados para conseguir vender seus produtos. No entanto, o espaço privado nestes locais continua excludente e impermeável para uma economia popular da dimensão da informalidade nos espaços públicos.

Para entender melhor esta contradição, é necessário sair de alguns marcos-zeros: primeiro, como foi dito anteriormente, não se trata apenas de ocupar e reutilizar espaços vazios. A especificidade dos vazios no centro de São Paulo e a possibilidade de reocupá-los utilizando somente a legislação ainda parece prematura politicamente, pois ainda não há nenhuma experiência registrada no Brasil neste sentido, nem tampouco há um detalhamento dos critérios e condições em que isso será feito.

Segundo, a regulação do uso do solo isoladamente não promove a dinâmica de um tecido urbano. Os últimos relatórios da Operação Urbana Centro¹⁸ ficaram aquém do esperado: a captação de recursos foi pequena em relação ao estoque de potencial construtivo disponibilizado. A instabilidade econômica desde sua criação em 1997, além do vetor de valorização imobiliária em direção ao sudoeste, inibiram investimentos no centro. A legislação sozinha não movimenta recursos que estão na dependência de um processo que é essencialmente macro-econômico-urbano.

No entanto, é necessário enxergar algumas possibilidades dentro dos instrumentos existentes e o aprimoramento daqueles previstos no Estatuto da Cidade. Os instrumentos de viabilização financeira para uso social do imóvel determinados no Estatuto da Cidade podem ter serventia para os empreendimentos destinados à economia popular, como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), por exemplo, que foram amplamente discutidas com os movimentos sociais no âmbito do Plano Diretor do Município de São Paulo em 2002.

Nos casos dos imóveis ociosos com problemas fundiários acumulados por mais de uma geração (recorrentes na região central), o Consórcio Imobiliário, também previsto pelo estatuto, pode viabilizar empreendimentos por meio da cooperação entre poder público e proprietários através da transferência

18. 7º relatório de Maio de 2002 a Janeiro de 2003 e 8º relatório de Janeiro de 2003 a Agosto de 2003. Diário Oficial do Município de São Paulo.

do imóvel de um particular para o poder público. Este último executa determinado empreendimento e devolve ao proprietário, como pagamento¹⁹, parte das unidades imobiliárias devidamente reformadas.

Os perímetros previstos na subprefeitura Sé para as ZEIS, cujo regime de leis incentiva os proprietários a construir “Habitação para o Mercado Popular” e “Habitação de Interesse Social”, deveriam ser estendidos também como “Uso para a Economia Popular”. Para os perímetros onde há predominância de usos comerciais e de serviços com grande concentração de trabalhadores informais nas ruas, as ZEIS terão sentido, sobretudo, como emprego, e não somente como habitação, como está determinado pelo estatuto. Os empreendimentos que se beneficiarem das vantagens que o instrumento ZEIS oferece podem ser acompanhados de outros benefícios como os vários tipos de crédito oferecidos pela Caixa Econômica Federal e outras instâncias financiadoras²⁰ para reforma de unidades existentes, viabilização de micro-empresas etc.

Para a viabilização urbanística dos empreendimentos para economia popular, deve ser entendido o contexto urbano onde os micro-empreendimentos serão inseridos. Será necessário, portanto, uma análise do mercado de trabalho rua a rua, além do levantamento da dinâmica da economia informal no espaço público. O entendimento da especificidade e da heterogeneidade da economia informal de acordo com a sua localização fornece subsídios para a elaboração de diferentes programas para Centros de Economia Popular. Estes centros não necessariamente serviriam somente para o comércio, podendo servir para a prestação de informações de interesse público aos usuários dos órgãos do poder público e dos setores de agenciamento de emprego, prática já existente e largamente difundida no espaço público no centro de São Paulo.

A capacitação profissional/assessoria técnica e jurídica, a articulação com as atividades e setores econômicos predominantes no centro e a ocupação dos espaços vazios seriam a base para o

19. Descontadas as dívidas com o município.

20. Hoje se acredita que não só os órgãos públicos farão esse papel de indutor do crescimento. Os bancos privados também já estão participando dessa fatia do crédito popular.

posicionamento do setor informal dentro do elo produtivo no centro de São Paulo. Do ponto de vista do planejamento urbano, uma nova ordem por meio de uma legislação que dê acesso social aos espaços vazios efetivaria a democratização do acesso à terra urbana.

É importante ressaltar que, apesar da recorrente limitação orçamentária das instâncias municipais e do tímido investimento do mercado imobiliário em tempos de crise, devem ser democráticos os conselhos de cada um desses instrumentos²¹ que irão deliberar sobre a aplicação dos recursos captados, ainda que eles estejam longe do ideal. Não se trata, portanto, somente de uma economia de crise compensatória para a pobreza, trata-se de uma economia participativa, redistributiva e indutora de crescimento.

BIBLIOGRAFIA

BOMFIM, V. C. "Os espaços edificados vazios na área central da cidade de São Paulo e a dinâmica urbana". Dissertação de Mestrado. POLI-USP. São Paulo, 2004.

COMIN, A. *et al. Estratégias de desenvolvimento econômico para a área central do município de São Paulo. Diagnóstico da situação atual (1º relatório)*. São Paulo: Cebrap/Emurb/CEM. 2002 (mimeo).

GUERREIRO, A. A. D. "Pop Center do Brás – de comerciantes nas ruas a estabelecidos no comércio popular". Dissertação de Mestrado. Serviço Social. PUC-SP. São Paulo, 2000.

INSTITUTO PÓLIS. *Contribuição a um diagnóstico para o centro do Município de São Paulo*. Relatório de pesquisa. São Paulo. 2002.

MARICATO, E. "As Idéias fora do lugar e o Lugar fora das Idéias". In: *A cidade do Pensamento Único. Desmanchando consensos*. In: ARANTES, O; MARICATO, E.; VAINER, C. São Paulo. EDUSP, 2000.

ROLNIK, R. "Estatuto da Cidade – guia para implementação pelos municípios e cidadãos". Câmara dos Deputados, Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior, Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência, Caixa Econômica Federal, Instituto Pólis. Câmara dos Deputados. Centro de Documentação e Informação. Coordenação de Publicações. Brasília, 2001.

21. As ZEIS terão conselhos que irão deliberar sobre planejamento e orçamento dos perímetros. Os demais conselhos setoriais presentes no centro e fóruns da sociedade civil poderão interferir na gestão e redistribuição dos recursos.