**DEPARTAMENTO DE ARQUITETURA E URBANISMO
ESCOLA DE ENGENHARIA DE SÃO CARLOS
UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**As transformações nas políticas
habitacionais brasileiras nos anos 1990:
o caso do Programa Integrado de Inclusão Social
da Prefeitura de Santo André**

Cid Blanco Jr.

2006

Ficha catalográfica preparada pela Seção de Tratamento
da Informação do Serviço de Biblioteca – EESC/USP

B641c	<p>Blanco Junior, Cid</p> <p>As transformações nas políticas habitacionais brasileiras nos anos 1990: o caso do Programa Integrado de Inclusão Social da Prefeitura de Santo André/ Cid Blanco Junior. — São Carlos, 2006.</p> <p>Dissertação (Mestrado) — Escola de Engenharia de São Carlos-Universidade de São Paulo, 2006. Área: Arquitetura, Urbanismo e Tecnologia. Orientador: Profa. Dra. Cibele Saliba Rizek.</p> <p>1. Favela. 2. Políticas habitacionais. 3. Urbanização. 4. Santo André. I. Título.</p>
-------	--

FOLHA DE JULGAMENTO

Candidato: Arquiteto e Urbanista **CID BLANCO JUNIOR**

Dissertação defendida e julgada em 06-10-2006 perante a Comissão Julgadora:

Prof.^a. Associada **CIBELE SALIBA RIZEK** (Orientadora)
(Escola de Engenharia de São Carlos/USP)

aprovado

Prof.^a. Dr.^a. **SARAH FELDMAN**
(Escola de Engenharia de São Carlos/USP)

aprovado

Prof. Dr. **ADAUTO LUCIO CARDOSO**
(Universidade Federal do Rio de Janeiro/UFRJ)

Aprovado

Prof.^a. Dr.^a. **SARAH FELDMAN**
Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em
Arquitetura e Urbanismo

Prof.^a. Titular **MARIA DO CARMO CALIJURI**
Presidente da Comissão de Pós-Graduação da EESC

As transformações nas políticas habitacionais brasileiras nos anos 1990: o caso do Programa Integrado de Inclusão Social da Prefeitura de Santo André

Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo
Departamento de Arquitetura e Urbanismo
Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo

Cid Blanco Jr.
aluno

Profa. Dra. Cibele Saliba Rizek
orientadora

agosto 2006

“Porque habitação?

Habitação, com boas razões, é uma das principais reivindicações da população pobre das cidades do país. É o fulcro no qual se apóiam todas as demais atividades da população. Educação, saúde, famílias social e economicamente integradas, amor, sexo e todas as demais necessidades para a fruição da vida saudável dependem da possibilidade de morar decentemente. E a população pobre sabe disso mais do que os melhores textos de sociologia, antropologia, psicologia social e demais disciplinas afins.”

CHERKEZIAN & BOLAFFI, março de 1998.

res

RESUMO

Esta dissertação visa analisar as transformações ocorridas nas políticas habitacionais para favelas implementadas no Brasil a partir dos anos 1990, após a crise do modelo de remoções e construção massiva de conjuntos habitacionais nas periferias das cidades e da consolidação das urbanizações de favela como política oficial. Esse processo foi antecedido pelo fechamento do Banco Nacional de Habitação, pela nova Constituição Brasileira e pelo ajuste fiscal proposto pelas agências internacionais, causando mudanças significativas na capacidade de investimento dos governos locais e alterando o perfil das políticas habitacionais brasileiras. Essas novas políticas passaram a contemplar não somente a intervenção física, mas também várias ações sócio-econômicas, diluindo a questão habitacional dentro do contexto da nova questão social, resultando na diminuição de investimentos no setor da habitação de interesse social. Para exemplificar esse caso, será apresentado o processo de construção do Programa Integrado de Inclusão Social desenvolvido pela Prefeitura de Santo André a partir de 1997, baseado em programas de urbanização de favelas desenvolvidas no final dos anos 1980 na mesma cidade.

ABSTRACT

This dissertation is aimed at analyzing the transformations that have taken place in housing policies for slums implemented in Brazil as of the 90's, after the crisis of the model of removal and massive construction of housing complexes in the outskirts of cities and the consolidation of slum upgrading as an official policy. This process was subsequent to the closure of the National Housing Bank, to the new Brazilian Constitution and to the tax adjustment process proposed by international agencies, causing significant changes in the ability to invest of local governments, thus changing the profile of Brazilian housing policies. These new policies include physical intervention in addition to several social-economic actions, diluting the housing issue within the context of the new social issue, resulting in a decrease of investments in the social interest housing sector. As an example, we will present the development process of the Integrated Social Inclusion Program carried out by the Municipality of Santo André as of 1997, based on slum upgrading programs developed in the late 80's in the same city.

obrig

AGRADECIMENTOS

Por ser essa dissertação 'um novo olhar sobre um velho conhecido', o resultado desse trabalho traz consigo milhares de agradecimentos a todos aqueles que me apoiaram e ajudaram a torná-lo possível.

Agradeço a Cibeles Saliba Rizek, orientadora e amiga, por seu companheirismo e orientação.

A meus pais e minha irmã, por sempre acreditarem que esse trabalho seria possível.

A meu companheiro Paulo, pela paciência com a qual me incentivou a nunca desistir.

A todos meus amigos de trabalho na Prefeitura de Santo André, que carinhosamente me ajudaram a completar esse ciclo - Márcio Vale, Solange Boligian, Ligia Geleilete, Pedro Camponês, Paula de Oliveira Lima, Thaís Cardoso, Lua Jovaneli, Luciana Lessa Simões, Aylton Afonso, Fátima Mônaco, Alessandra Dadona, Juliana Koga, Viviane Soriano, Felipe Ribeiro, Silmara Pereira, Claudia Campanhão, Leonardo Lins, Claudinéia Rosa, Cleonice Moraes e Sueli Campos - com especial gratidão à Miriam Belchior, Rosana Denaldi, Celso Sampaio e Célia Domingos dos Santos.

Agradeço também o carinho dos amigos que dividiram seus conhecimentos comigo - Aparecida Cardoso, Karina Leitão, Diogo Zeni, Marisa da Silva Rodrigues, Stefania Abakerli, Sebastião Ney Vaz, Irineu Bagnariolli Jr, Evangelina Pinho, Rosi Mantovan, Rossella Rossetto, Anaclaudia Rossabach, Sandra Simões, Érika Araújo e Livia Cais Burdmann.

E a todos meus queridos amigos de São Carlos - Cecília, Carol, Marcelinho, Marcelo, Fê e Rafa - que sempre me ajudaram a vencer a distância que me separa deles.

sun

SUMÁRIO

Introdução	01
1. Erradicar, Inovar, Urbanizar: breve histórico das intervenções governamentais nas favelas brasileiras	09
1.1. Um lugar chamado <i>Favela</i> : sua origem e primeiras intervenções (1893-1930)	11
1.2. Um mito chamado favela: sua compreensão e o combate (1930-1964)	16
1.3. Um problema chamado favela: “urbanização sim, remoção, nunca!” (1964-1986)	26
1.4. Um desafio chamado favela: a questão habitacional brasileira no pós BNH (1986-2004)	36
2. Intervenções em Favelas Após 1983: o ‘alternativo’ virou política	49
2.1. A questão habitacional depois da abertura política: o papel dos municípios e o novo pacto federativo	50
2.2. Políticas públicas para favelas a partir de 1983: intervenções municipais diferenciadas	53
2.2.1. Belo Horizonte (1983-1988)	54
2.2.2. Recife (1983-1992)	58
2.2.3. Diadema (1983-1996)	62
2.2.4. São Paulo (1989-1992)	69
2.2.5. Rio de Janeiro (1993-1996)	74

2.3. O papel dos organismos internacionais de ajuda na questão habitacional brasileira	80
2.3.1. Os organismos internacionais de ajuda	80
2.3.2. A atuação dos organismos internacionais no Brasil	86
2.3.3. Os organismos internacionais e a questão habitacional brasileira	88
3. Santo André: inovação e evolução no tratamento das questões habitacionais	93
3.1. <i>Paulistarum Terra Mater</i>	94
3.2. A questão habitacional em Santo André	104
3.2.1. As primeiras intervenções nas favelas de Santo André: a construção de um modelo de política habitacional	112
3.2.2. Consolidação da intervenção em favelas de Santo André	120
4. O Programa Integrado de Inclusão Social – PIIS	129
4.1. O(s) conceito(s) de ‘inclusão/exclusão social’ e a concepção do PIIS	130
4.2. PIIS: metodologia e objetivos	135
4.2.1. Os projetos	136
4.2.2. As áreas piloto	139
4.2.3. A Implementação do Programa	144
4.2.4. Recursos financeiros	149
4.2.5. Resultados preliminares (1997-2000)	149
4.3. Releitura e Consolidação: Santo André Mais Igual – SAMI	156
4.3.1. A ampliação: novos projetos e novas áreas	157
4.3.2. Recursos financeiros	164
4.4. Resultados Alcançados	169
5. Considerações Finais	191
Referências Bibliográficas	203
Sites Visitados	212
Bibliografia Consultada	212
Siglas	213

LISTAS

Tabelas

pág. 98

Tabela 1. Evolução do crescimento demográfico 1960-2005

pág. 102

Tabela 2. Composição do Orçamento Municipal 1997-2004 (em milhões de R\$)

pág. 110

Tabela 3. Evolução da população moradora de favelas no Grande ABC 1991-2000

pág. 111

Tabela 4. Situação atual dos assentamentos precários de Santo André

pág. 112

Tabela 5. Intervenção x Diagnóstico físico das favelas de Santo André

pág. 140

Tabela 6. Quadro resumo das áreas piloto do PIIS

pág. 141

Tabela 7. Proposta de intervenção nas áreas piloto do PIIS

pág. 153

Tabela 8. Principais resultados obtidos na primeira fase do PIIS (1997-2000)

pág. 162

Tabela 9. Quadro resumo das áreas da 2ª fase do PIIS/SAMI

Tabela 10. Proposta de intervenção nas áreas de ampliação do PIIS/SAMI

pág. 165

Tabela 11. Fontes de recursos do PIIS/SAMI (R\$)

Tabela 12. Quadro resumo dos recursos do PIIS/SAMI por fontes e dimensões (R\$)

pág. 166

Tabela 13. Quadro dos recursos do PIIS/SAMI por fase - fontes e dimensões (R\$)

pág. 167

Tabela 14. Despesas com Urbanização de Favelas 1997-2004 (R\$)

Tabela 15. Despesas com novas moradias/reassentamentos até 2004 (R\$)

pág. 168

Tabela 16. Custo total estimativo das obras de urbanização (R\$)

pág. 169

Tabela 17. Custo estimado de urbanização por família (R\$)

pág. 170

Tabela 18. Quadro resumo do Programa de Urbanização Integral – PIIS/SAMI (1997-2004)

pág. 172

Tabela 19. Resultados do Programa de Urbanização Integral – PIIS/SAMI (1997-2004)

Gráficos

pág. 101

Gráfico 1. Índice de participação de Santo André no repasse de ICMS no Estado de SP (%)

pág. 155

Gráfico 2. Poder de aquisição, realização e/ou poupança dos beneficiários durante e depois do Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima

pág. 176

Gráfico 3. Material de construção das moradias dos núcleos da 1ª ETAPA

pág. 179

Gráfico 4. Grau de escolaridade: cadastramento (1998) x pesquisa de avaliação (2005)

pág. 183

Gráfico 5. Poder de aquisição, realização e/ou poupança dos beneficiários durante e depois do Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (2005)

pág. 186

Gráfico 6. Renda familiar dos moradores dos núcleos da 1ª Etapa PIIS/SAMI

pág. 194

Gráfico 7. Principais itens de despesa da PSA na gestão 1997-2004 (%)

Mapas

fontes: BNH(1977); IPEA (2001), TAUNAY (1968) e PSA

pág. 28

mapa 1. Erradicação de favelas realizada pela CHISAM na década de 1960, quando os moradores das favelas da zona sul foram deslocados para conjuntos habitacionais construídos a mais de 40km do local de origem – RJ

pág. 60

mapa 2. Zonas de Especial Interesse Social no Recife (PE) instituídas até 1997

pág. 94

mapa 3. Região Metropolitana de São Paulo e o Grande ABC

pág. 95

mapa 4. Suposta localização de Santo André da Borda do Campo no século XVI

pág. 97

mapa 5. Santo André

pág. 109

mapa 6. Favelas de Santo André (2005)

pág. 119

mapa 7. Favelas beneficiadas com os Programas de Urbanização e Pré Urbanização

pág. 143

mapa 8. Localização das áreas integrantes do PIIS

Figuras

fonte: ALMEIDA (1994); MASCARÓ (1989); SOUZA E SILVA & BARBOSA (2005) e PSA

pág. 15

figura 1. Artigo da Revista Careta, publicado em 4 de dezembro de 1909

pág. 63

figura 2. Planta baixa, fachada, corte e perspectiva da unidade habitacional para o lote padrão de 42m²

pág. 65

figura 3. Projeto de urbanização da Favela Dom João IV

pág. 73

figuras 4 e 5. Projeto realizado pelo IPT-SP para equacionamento de situação de risco na Favela do Jaguaré, com construção de talude, escadaria hidráulica e 78 unidades habitacionais para reassentamento

pág. 115

figura 6. Material didático distribuído para a população, contendo informações sobre os programas desenvolvidos pela SEHAB, dicas sobre construção, campanhas preventivas e nova legislação

pág. 146

Favela Sacadura Cabral

figura 7. Projeto de urbanização

figura 8. Planta baixa, corte e fachada de uma das tipologia desenvolvidas para ser construída no novo núcleo habitacional

Favela Quilombo II

figura 9. Projeto de urbanização

pág. 147

Favela Capuava

figura 10. Projeto de urbanização

Favela Tamarutaca

figura 11. Projeto de urbanização

pág. 150

figura 12. Logomarca do PIIS

pág. 156

figura 13. Logomarca do SAMI

pág. 161

figura 14. Divisão do núcleo em Espírito Santo I (urbanização) e II (remoção)

pág. 180

figura 15. Implantação do Conjunto Habitacional Gonçalo Zarco

figura 16. Planta baixa das unidades habitacionais evolutivas

figura 17. Vista lateral do Conjunto

Fotografias

Capítulo 1.

Imagens: Arquivo Nacional (acervo Correio da Manhã); Sylvia Wanderley; BNH (1977); FINEP/GAP (1985); SOUZA E SILVA & BARBOSA (2005) e VALLADARES (2005)

pág. 13

foto 1. Foto panorâmica do Morro da Favella (RJ) publicada no Relatório Backheuser

pág. 14

foto 2. 'Reformas Urbanas': abertura da Av. Central - RJ

foto 3. Conjunto de casas construídas na Av. Salvador de Sá – RJ

pág. 18

foto 4. Vista aérea do Parque Proletário Provisório da Gávea na década de 1940 – RJ

foto 5. Remoção do Parque Proletário Provisório da Gávea decorrente de obras viárias em 1970 – RJ

pág. 22

foto 6. Vista aérea da favela da Praia do Pinto (entre a Lagoa e a praia do Leblon), com destaque para o Conjunto da Cruzada São Sebastião (ao lado do Jardim de Alah em Ipanema), para onde parte das famílias foram removidas – RJ

pág. 25

Conjunto Habitacional Cidade de Deus - RJ

fotos 7, 8 e 9. Famílias mudam no final da década de 1960

foto 10. Imensidão de telhados das casas em construção

fotos 11 e 12. Casas construídas e ruas sem asfalto, 1966

foto 13. Área de 'lazer' entre os prédios, 1971

pág. 27

foto 14. Reunião da FAFEG contra a remoção da favela da Barreira do Vasco – RJ

pág. 28

foto 15. Incêndio da favela do Pasmado em represália pela resistência à remoção, jan/1964 – RJ

pág. 29

Favela Brás de Pina – RJ

foto 16. Resistência dos moradores contra uma das tentativas de remoção, 1964

foto 17. Antes da urbanização, 1965

foto 18. Moradores trabalham na urbanização da favela

foto 19. Planta de uma das unidades habitacionais discutida com os moradores

foto 20. Favela já urbanizada, década de 1970

pág. 33

foto 21. Conjunto habitacional construído com recursos do PROMORAR na década de 1980 – PR

pág. 34

foto 22. Conjunto Habitacional Santa Etelvina em Cidade Tiradentes, zona leste de São Paulo, construído entre as décadas de 1970 e 1980 pela COHAB/SP

Capítulo 2

Imagens: Cid Blanco Jr; PBH; PCRJ; PMD; PMSP; ALMEIDA (1994); BID (1963); FINEP/GAP (1985) e IPEA (2001)

pág. 57

foto 23. Vista parcial do Aglomerado da Serra, ao fundo Belo Horizonte

pág. 65

fotos 24 e 25. Favela Vila Alice antes e depois da urbanização

foto 26. Favela Dom João IV já urbanizada

fotos 27 e 28. Favela durante e depois das obras de urbanização

pág. 67

foto 29. Conjunto Habitacional Júpiter - edifício de apartamentos e área de lazer - construído para reassentamento de famílias de áreas de risco

fotos 30 e 31. Obras de contenção - construção de muro de arrimo - na Favela Morro do Samba

pág. 70

fotos 32 e 33. Abertura de acesso com construção de escadaria na Favela Nossa Senhora Aparecida

pág. 72

foto 34. Canalização de córrego e abertura de viário com pavimentação na Favela Miranguaba

foto 35. Verticalização na Favela Minas Gás para manutenção de todas as famílias na mesma área

pág. 73

fotos 36 e 37. Obra concluída, 1991

pág. 74

foto 38. Morro do Vidigal: favela e edifícios de classe média dividem o mesmo espaço

pág. 77

foto 39. Obras de drenagem e abertura de sistema viário, bem como de novas unidades habitacionais e equipamentos comunitários na Favela Fernão Cardim

fotos 40 e 41. Área de lazer na Favela do Borel, antes e depois da intervenção do Programa Favela Bairro - 1996-2000

pág. 78

Favela Ladeira dos Funcionários

foto 42. Abertura e consolidação de sistema viário

foto 43. Novas moradias para as famílias removidas de áreas de risco

foto 44. Casarão abandonado convertido em creche

pág. 79

foto 45. Nova entrada da Favela Fernão Cardim - com praça e boxes de negócio para pequenos empreendimentos dos moradores - visando integrar a favela urbanizada com seu entorno

pág. 81

foto 46. Produção de lotes urbanizados em larga escala, financiada pelo BID, Ventanilla - Peru

pág. 83

foto 47. Construção de moradias em processo de mutirão em El Salvador

Capítulo 3

Imagens: Cid Blanco Jr; PSA eTAUNAY (1968)

pág. 95

foto 48. Parada de trens São Bernardo, 1867

pág. 96

foto 49. Estação de trem Santo André, 1930

pág. 97

foto 50. Vista aérea da região central e da Estação de trem Santo André, 1955

pág. 99

foto 51. Vista aérea da Represa Billings: ocupação irregular da APM

pág. 101

fotos 52 e 53. Avenida Industrial: antiga fábrica da Black and Decker deu lugar ao Shopping ABC Plaza, década de 1990

pág. 103

foto 54. Vista aérea do Paço Municipal de Santo André, 2005

pág. 105

fotos 55 e 56. IAPI da Vila Guiomar, década de 1950

fotos 57 e 58. Conjunto de casas construído em Santo Terezinha pela Fundação da Casa Popular, década de 1950

pág. 116

foto 59. Conjunto Habitacional Ana Maria construída pela EMHAP com técnica construtiva desenvolvida em parceria com o IPT-SP

foto 60. Urbanização da favela Gamboa I, realizada em processo de mutirão pelos próprios moradores, 1991

pág. 117

Favela Ipiranga

foto 61. Trecho da favela sem urbanização, 1992

foto 62. Pavimentação de viela realizada em mutirão pela própria população da favela, 1991

foto 63. Vuela em declive pavimentada em forma de escadaria, em processo de mutirão, pela própria comunidade, 1992

Favela Piracanjuba

foto 64. Abertura de sistema viário com implantação de infra-estrutura (rede de água, esgoto e drenagem) realizada por empreiteira, 1990

foto 65. Favela já urbanizada, com lotes individuais dotados de toda infra-estrutura e unidades habitacionais sendo construídas pelos próprios moradores com assessoria técnica da PSA, 1992

Gamboa I

foto 66. Autoconstrução da moradia em lote urbanizado, 1991

foto 67. Unidades habitacionais em fase de finalização, 1991

Capítulo 4

Imagens: Cid Blanco Jr; Pedro Molinos e PSA

pág. 121

Conjunto Habitacional Prestes Maia

fotos 68 e 69. Novos edifícios entregues para 200 famílias removidas da favela Sacadura Cabral, 1998

Programa Favela Limpa

fotos 70, 71, 72 e 73. Mutirão de limpeza nos núcleos Graciliano Ramos e Haras São Bernardo, 1998

Programa Urbanização Comunitária (Pré-Urb)

fotos 74, 75 e 76. Colocação de guias e sarjetas em mutirão na favela Jardim Cristiane, 1999

pág. 123

fotos 77 e 78. Construção de escadaria e muro de arrimo na favela Vila Lutécia com mão de obra da própria Prefeitura no âmbito do Programa Urbanização Comunitária - Pré Urb, 1998

foto 79. Moradia construída com planta elaborada pelo Departamento de Habitação no Programa de Apoio à Autoconstrução, 2000

fotos 80 e 81. Programa de Apoio às Associações Comunitárias: obras de infra-estrutura e pavimentação dos conjuntos Catiguá e João Ramalho, 1998

pág. 140

Favela Sacadura Cabral

foto 82. Rua Luís de Camões sem infra-estrutura e pavimentação, 1999

foto 83. Barracos na beira do Córrego dos Meninos, 1997

pág. 141

foto 84. Barracos de madeira em rua sem infra-estrutura e pavimentação, 1997

foto 85. Vista aérea da favela, 1997

foto 86. Barraco localizado em trecho inundável da favela, 1997

pág. 142

Favela Quilombo II

fotos 87 e 88. Ruas estreitas, sem pavimentação e com acesso precário predominam no núcleo, 2000

foto 89. Vista área da favela, 1997

foto 90. Rua Cel. Celestino H. Fernandes, trecho de terra

Favela Tamarutaca

fotos 91 e 92. Rua 1 - anteriormente urbanizada - sem pavimentação e esgoto a céu aberto, 1997

foto 93. Vista aérea da favela, 1999

pág. 144

Favela Capuava

fotos 94 e 95. Vistas panorâmicas do núcleo, 1999

foto 96. Encosta que, devido às fortes chuvas de verão, desabou deixando várias famílias desabrigadas e alterando o projeto da obra obrigando a construção de um imenso muro de arrimo, 1999

foto 97. Vista área do núcleo, 1997

pág. 148

Favela Sacadura Cabral

foto 98. Edifício no Conjunto Habitacional Prestes Maia construído para a remoção, 1998

fotos 99 e 100. Remoção das famílias e destruição das moradias do setor 1, 1998

foto 101. Vista área do setor 1 sendo preparado para as obras de consolidação geotécnica, 1999

pág. 149

Favela Sacadura Cabral

foto 102. Consolidação geotécnica (elevação do nível do solo) no setor 1, 1999

fotos 103 e 104. Autoconstrução das novas moradias do setor 1 com assessoria técnica, 2000

pág. 150

Programa Integrado de Inclusão Social

foto 105. Sala de aula do Movimento de Alfabetização - MOVA

foto 106. Cooperativa de Costura Olho Vivo - composta por mulheres da Sacadura Cabral

foto 107. Atividade do Programa Criança Cidadã

foto 108. Curso profissionalizante

pág. 151

Favela Capuava

fotos 109, 110, 111 e 112. Obras na Rua São Paulo, com alinhamento das fachadas, implantação de infra-estrutura e pavimentação, 1999

Favela Tamarutaca

fotos 113 e 114. Abertura da Viela 10, com implantação de infra-estrutura e pavimentação

foto 115. Construção de nova moradia em lote com infra-estrutura já implantada na Viela 10

foto 116. Abertura de rua e autoconstrução de novas moradias

pág. 152

Favela Quilombo II

fotos 117 e 118. Abertura de sistema viário interno para desadensamento da favela, 2000

foto 119. Construção de apartamentos no Conjunto Habitacional Prestes Maia para reassentamento

foto 120. Rua Cel. Celestino H. Fernandes, trecho em paralelepípedo

Programa Integrado de Inclusão Social

foto 121. Programa Ciranda Comunitária

foto 122. Coletores Comunitários

foto 123. Palestra de educação sexual no Programa Saúde da Família

pág. 161

Favela Espírito Santo

foto 124. Vista panorâmica do núcleo

fotos 125 e 126. Vielas estreitas sem infra-estrutura e pavimentação

pág. 162

Favela Maurício de Medeiros

foto 127. Vista aérea do núcleo: a área a ser removida/urbanizada é a entre o muro da escola e o Córrego Guarará, as demais áreas não integram o SAMI

pág. 163

Favela Maurício de Medeiros

foto 128. Pontes de acesso sob o Córrego Guarará ligam os barracos à via marginal, 2003

foto 129. Vista aérea do núcleo

pág. 164

Favela Gonçalves Zarco

fotos 130 e 131. Vista panorâmica do núcleo, localizada entre o muro do presídio e o campo de futebol (área institucional do Conjunto Habitacional Prestes Maia)

pág. 171

Favela Sacadura Cabral

foto 132. Vista área do núcleo já urbanizado, 2003

foto 133. Moradias em frente ao Centro Comunitário, que participaram do Melhor Ainda (requalificação habitacional), 2005

foto 134. Viela sem saída com casas que também participaram do Melhor Ainda, 2005

foto 135. Moradias autoconstruídas em rua com 4 metros de largura, 2005

foto 136. Centro Comunitário e praça com equipamentos de lazer, 2005

pág. 173

Favela Tamarutaca

foto 137. Vista aérea do núcleo praticamente todo urbanizado e do Conjunto Habitacional Prestes Maia, localizado do outro lado da avenida de mesmo nome, 2005

foto 138. Rua Romaria (viela 11): moradia participante do Melhor Ainda, 2005

foto 139. Casas em rua urbanizada durante a gestão 1989-1992, 2005

foto 140. Travessa do Jatobá (viela 9) em escadaria, devido ao desnível do terreno, 2005

foto 141. Centro Comunitário localizado na esquina da Rua Garanhuns (rua 7) com Rua Romaria (viela 11), 2005

pág. 174

Conjuntos Habitacionais

fotos 142 e 143. Conjunto Habitacional Avenida Áurea: construído para reassentamento de famílias do núcleo Tamarutaca cujas moradias estavam em áreas de risco

foto 144. Conjunto Habitacional Prestes Maia: apartamentos para onde foram transferidas famílias de todos os núcleos integrantes do Programa Santo André Mais Igual, 2005

Favela Quilombo II

foto 145. Rua interna aberta após remoção de 40 famílias do núcleo

fotos 146 e 147. Pavimentação da Rua Cel. Celestino H. Fernandes, onde foi construída uma praça com diversos equipamentos de lazer

pág. 175

Favela Capuava

foto 148. Vista panorâmica de trecho já urbanizado; ao fundo os edifícios construídos com recursos da UE, para remoção de 40 famílias, 2005

foto 149. Moradias autoconstruídas na Rua 7; ao fundo muro de arrimo e linha de transmissão da Eletropaulo que corta o núcleo, 2005

foto 150. Conjunto de moradias construída em frente ao muro de arrimo, 2005

foto 151. Muro de arrimo construído em trecho que desabou devido às fortes chuvas de verão, 2005

foto 152. Escadaria e muro construídos com pré-moldados que foram desenvolvidos para a urbanização do núcleo

foto 153. Conjunto Habitacional Alzira Franco: embriões construídos, em terreno adjacente, para viabilizar a remoção de famílias de áreas de risco e para desadensamento do núcleo - Programa Habitar Brasil BID, 2003

pág. 177

Favela Espírito Santo

fotos 154 e 155. Reordenamento, pavimentação e contenção de encostas na Rua Brasópolis e adjacentes - setor I do núcleo, 2004

foto 156. Abertura de viário com implantação de infra-estrutura no setor I, 2003

foto 157. Vista aérea do núcleo: setor I equivale a parte superior direita da foto; setor II representa toda a área central da foto, abaixo do campo de futebol, 2005

pág. 180

Favela Gonzalo Zarco

foto 158. Vista aérea do núcleo parcialmente removida e do Conjunto Habitacional em construção, bem como do Conjunto Prestes Maia, 2005

pág. 181

Favela Maurício de Medeiros

foto 159. Construção de apartamentos no Conjunto Habitacional Prestes Maia para remoção das famílias

foto 160. Mudança das famílias para as áreas de reassentamento

fotos 161 e 162. Conjunto Habitacional Valentim Magalhães: área de reassentamento

pág. 182

Programa Santo André Mais Igual

foto 163. Aula de capoeira no Criança Cidadã

foto 164. Atividade do Programa de Reabilitação Baseada na Comunidade

foto 165. Oficina de gênero no Programa de Garantia de Renda Mínima

foto 166. Sala de aula do MOVA

pág. 183

Programa Santo André Mais Igual

foto 167. Centro de negócios e serviços "Sacadura Mais Igual", localizado no núcleo Sacadura Cabral, 2004

introd

INTRODUÇÃO

Dados recentes apresentados pela Organização das Nações Unidas (ONU) apontam que 1,4 bilhão de pessoas estarão vivendo em favelas em todo o mundo, até 2020. No Brasil, vão ser 55 milhões, o equivalente a 25% da população. Atualmente, 52,3 milhões de pessoas já vivem em favelas, 28% da população do país (UN HABITAT, 2006).

Segundo dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2001¹ do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)², apresentados em novembro de 2003, 82% dos brasileiros vivem em cidades, e são nessas cidades que se encontram 16.433 favelas. De 1999 a 2001, o número de domicílios em favelas no país cresceu de 900 mil para mais de 2,3 milhões, o equivalente a um crescimento de 156%, sendo que mais de 1,6 milhão - 70% desses domicílios - estão localizados nos 32 maiores municípios do país, que possuem mais de 500 mil habitantes.

A pesquisa revelou também que, um em cada quatro municípios brasileiros tem favelas ou loteamentos irregulares, sendo que a Região Sudeste é a que possui mais domicílios em favelas - 1,4 milhão de moradias - distribuídos em 6.106 núcleos. São Paulo, Rio de Janeiro

¹ Todas as informações da pesquisa foram baseadas em questionário respondido por 5.560 prefeituras do país.

² Existem várias controvérsias a respeito dos processos de definição, coleta, identificação e contagem das favelas brasileiras pelo IBGE, fazendo com que muitos dos resultados sejam contestados e considerados subdimensionados por técnicos e estudiosos do setor.

e Recife são as cidades com o maior número de moradias em favelas no país. Além disso, 36,8% das cidades brasileiras declararam possuir loteamentos irregulares e 24,3%, lotes clandestinos.

Entretanto, um dos dados mais interessantes apontados pela pesquisa, foi o fato de que 47% das prefeituras brasileiras admitiram que não possuem qualquer programa habitacional para resolver o problema (IBGE, 2003).

Apesar desse dado, segundo o relatório *“O Estado das Cidades do Mundo 2006/2007”* divulgado pelo UN-HABITAT, em junho de 2006, as políticas sociais do governo brasileiro, principalmente as que têm o objetivo de melhorar as condições de vida nas favelas, tem apresentado bons resultados. O Brasil é considerado exemplo em políticas de urbanização e saneamento básico e seus esforços na redução da população de favelas foram considerados estáveis³, uma vez que o crescimento das favelas está quase estável nas cidades brasileiras. Pelas previsões, o crescimento será de apenas 0,34% (VEJA ON-LINE, 2006).

No Brasil, grande parte das políticas públicas referentes às favelas teve por base a remoção massiva desses núcleos para conjuntos habitacionais nas periferias das cidades e foram altamente centralizadas em âmbito federal até o início dos anos 1980. A erradicação de favelas foi prática comum dos governos brasileiros desde o início do século XX. Entretanto, ainda que prática constante, jamais resolveu o problema e nem ao menos impediu o seu crescimento.

Foi somente no início dos anos 1980, com o processo de abertura política e a eleição das primeiras administrações progressistas no país, que começaram a ser desenvolvidas e implementadas políticas de urbanização de favela em várias cidades brasileiras, como Recife, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Diadema. O velho discurso da ‘moradia digna’ começou a ganhar, nesse momento, outra conotação: a manutenção das famílias no mesmo local, ao invés da remoção total para áreas distantes, buscando preservar não somente as pessoas na mesma área, mas também respeitar suas relações de trabalho e vizinhança (BLANCO, 1998a).

Santo André, município localizado na chamada Região do Grande ABC, porção sudeste da Região Metropolitana de São Paulo, também é uma destas cidades onde programas

³ Para medir a performance de 100 nações na redução da população de favelas, os pesquisadores dividiram os países em 4 grupos: os que estão no caminho certo, os que estão estáveis, os que estão em risco e os que estão indo pelo caminho errado. (VEJA ON-LINE, 2006)

inovadores de urbanização de favelas vêm sendo implementados, desde 1989, pela administração municipal (1989-1992/1997-2000/2001-2004).

Atualmente, o principal projeto de urbanização de favelas desenvolvido pela Prefeitura de Santo André compõe o Programa Integrado de Inclusão Social/Santo André Mais Igual, implementado em 1997. O PIIS/SAMI consiste na interação e integração de vários programas municipais com o objetivo principal de conduzir a população moradora em favelas à inclusão nas dimensões urbana, econômica e social. Implementado em sete núcleos de favela, beneficia cerca de 4.900 famílias, proporcionando melhorias na qualidade de vida de quase 24% da população favelada do município - atualmente estimada em 77 mil habitantes (PSA, 2000a; PSA/SDUH, 2005).

A proposta dessa dissertação é analisar o processo de construção, consolidação e transformação dos programas de urbanização de favelas brasileiros ocorrido nos anos 1990, após a consolidação das urbanizações de favela e das políticas habitacionais integradas a programas sócio-econômicos, tendo como estudo de caso o Programa Integrado de Inclusão Social da Prefeitura de Santo André, avaliando seus resultados e metodologias de implementação e gestão, tanto do ponto de vista do discurso como da prática.

As questões referentes às políticas públicas para favelas abordadas nessa dissertação encerram um trabalho que desenvolvo desde 1994, ainda na graduação e, portanto, trazem consigo relatórios de pesquisa, trabalhos de conclusão de curso e monografias que serviram de base para a construção do plano de pesquisa e para o desenvolvimento do trabalho.

O plano de pesquisa, apresentado em agosto de 2002 e inicialmente intitulado *“Políticas Inovadoras de Urbanização de Favelas: o caso do Programa Integrado de Inclusão Social em Santo André”*, passou por várias alterações no decorrer dos últimos dois anos, graças não somente a orientação recebida, mas também à todo o processo, incluindo nisso disciplinas cursadas, pesquisas realizadas e minha experiência profissional na Prefeitura de Santo André nos últimos nove anos.

Durante boa parte desses nove anos estive na assessoria direta da Diretoria do Departamento de Habitação, onde acompanhei o planejamento e execução dos programas e projetos desenvolvidos e fui responsável pela captação de recursos para implementação da Política Municipal de Habitação. Ademais, durante quase dois anos estive a frente do Observatório de Inclusão Social, no qual fui responsável pela pesquisa de avaliação do Programa Integrado de Inclusão Social. Essa proximidade me permitiu, desde o início do

Programa, a ter acesso a uma vasta informação, ajudando na definição do trabalho a ser desenvolvido.

Inicialmente buscava-se analisar e registrar os processos participativos de urbanização de favela implementados no Brasil a partir dos anos 1980, com especial atenção ao Programa Integrado de Inclusão Social desenvolvido pela Prefeitura de Santo André a partir de 1997, focando no estudo sobre políticas municipais inclusivas de urbanização de favela que visam melhorar a qualidade de vida dessa parcela da população por meio de ações integradas no campo social, econômico, cultural e ambiental, ao contrário de abordagens anteriores restritas a intervenções físicas.

A pesquisa proposta buscava algo amplo demais e permitia várias análises e interpretações. Com isso, pode-se afirmar que a principal alteração se deu na focalização das questões, em especial as referentes à implantação e ao papel das políticas públicas e seu financiamento.

Foram introduzidas novas questões a serem abordadas, como a discussão sobre papel e a influência das agências internacionais no financiamento de nossos projetos habitacionais e a ausência de uma política nacional para a habitação desde o fechamento do BNH. A bibliografia básica foi revista e ampliada, com a inserção de autores que já trataram dos assuntos abordados e outros autores que foram de grande importância para a formatação e desenvolvimento das questões a serem levantadas.

A dissertação está estruturada em quatro capítulos. O primeiro capítulo tratará das questões referentes às políticas habitacionais para favelas em âmbito nacional, desde o surgimento dos primeiros núcleos, ainda no século XIX, passando pelas políticas instituídas por Getúlio Vargas e pela ditadura militar, e dando maior ênfase aos projetos desenvolvidos após o fechamento do Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1986, e a transferência de suas atividades para a Caixa Econômica Federal.

No segundo capítulo serão discutidas as questões referentes ao papel dos governos locais na implementação de políticas públicas após a abertura política, em especial as relacionadas às políticas habitacionais, e aos impactos decorrentes da promulgação da Constituição de 1988. Serão apresentadas também cinco políticas habitacionais desenvolvidas pelos governos locais, a partir de 1983 – Belo Horizonte, Recife, Diadema, São Paulo e Rio de Janeiro – e que influenciaram na construção dos programas desenvolvidos pela Prefeitura de Santo André, bem como a influência dos organismos

internacionais na implementação de programas habitacionais no país e as críticas desenvolvidas às nossas produções.

No terceiro capítulo serão apresentados o município de Santo André, sua história e desenvolvimento, e o tratamento da questão habitacional a partir de 1989, com a primeira administração Celso Daniel, que servirá de pano de fundo para a construção do programa estudo de caso, que será apresentado no quarto capítulo.

A apresentação do Programa Integrado de Inclusão Social (PIIS), sua concepção e implementação, será realizada em dois momentos: a primeira fase (1997-2000) com as quatro áreas-piloto; e sua ampliação (2001-2004), com a mudança de nome para Programa Santo André Mais Igual (SAMI). Serão apresentados os projetos integrantes, os resultados preliminares e custos, a proposta de ampliação e os resultados decorrentes desse processo.

No quinto e último capítulo, que trará as considerações finais, pretende-se mostrar que apesar das políticas habitacionais para favelas terem se aprimorado e consolidado nos anos 1990 com as propostas multisetoriais, a falta de recursos dos governos locais para implantação de suas políticas e a ausência de uma política habitacional consistente e duradoura por parte do Governo Federal, ainda comprometem a efetivação de uma ação mais abrangente capaz de melhorar as condições de moradia dos mais de três milhões de habitações nas favelas das cidades brasileiras.

capít

Titulo 1

capít

Favela da Providência - Morro da Favella,
Rio de Janeiro (1969)

ERRADICAR, INOVAR, URBANIZAR: BREVE HISTÓRICO DAS INTERVENÇÕES GOVERNAMENTAIS NAS FAVELAS BRASILEIRAS

Segundo FINEP/GAP (1985:21), os problemas habitacionais no Brasil datam do tempo do Império e na época ainda não eram preocupantes, já que cerca de 50% da população era representada pelos escravos que moravam nas senzalas. Entretanto, se voltarmos um pouco na História, nota-se que os problemas habitacionais têm início ainda no Brasil Colônia e esse fato estava fortemente vinculado à questão da terra. Até metade do século XIX, a terra no Brasil era concedida pela Coroa (sesmarias) ou simplesmente ocupada, não tendo nenhum valor comercial, fato este que levou a uma ampla ocupação das terras pelos donos dos grandes latifúndios, que acabaram também, em muitos casos, expulsando pequenos posseiros.

Em 1850, a Lei de Terras instituiu a propriedade fundiária no Brasil, transformando terra em mercadoria e legitimando a propriedade de quem já possuía 'cartas de sesmaria' ou provas de ocupação 'pacífica e sem contestação', de forma a garantir a propriedade da terra para as classes dominantes ligadas a agro-exportação. As demais propriedades da Coroa passaram a ser leiloadas, instituindo oficialmente o mercado de terras no país e restringindo a posse da terra somente para aqueles que possuíam condições de comprar, deixando de fora uma grande parcela da população.

Com o crescimento dos centros urbanos no final do século XIX, decorrente da libertação dos escravos, da chegada dos imigrantes e da industrialização, as cidades brasileiras passaram a apresentar um novo panorama. Na virada do século, cortiços e favelas passaram a ser formas de moradia para uma parcela considerável da população e um problema para as autoridades nos principais centros urbanos, em especial, no Rio de Janeiro, então capital do país (MARICATO, 1997).

Desde as legislações reguladoras e reformas urbanas do início do século XX, passando pelos Parques Proletários das décadas de 1940/1950 e pelos conjuntos habitacionais e remoções do período BNH¹ (1964-1986), e chegando até as urbanizações de favela dos anos 1980/1990, foram várias as tentativas de tentar resolver a questão das favelas no Brasil.

É importante ressaltar que durante boa parte desse período, a cidade do Rio de Janeiro foi palco de experimentações de várias dessas ações e que elas se caracterizaram, em sua maioria, por serem altamente centralizadas a nível federal, tendo por base a erradicação com destruição total dos barracos e a transferência para novas áreas localizadas nas periferias distantes, como foi o caso da CHISAM nos anos 1960/70. Poucas foram as experiências realizadas que previam a manutenção das famílias no local ou a participação da população na implementação dos projetos. Os trabalhos desenvolvidos pela Fundação Leão XIII, pela Cruzada São Sebastião e pela CODESCO, entre as décadas de 1940 e 1960, são alguns exemplos de ações 'alternativas'² em relação à política oficial de remoções, que inovaram no tratamento da questão das favelas.

Somente no início da década de 1980, no meio da forte crise econômica que culminou no fechamento do BNH, que se consolidaram novas alternativas para o enfrentamento do problema das favelas, grande parte delas desenvolvidas pelos governos municipais em parceria com a sociedade civil e os movimentos de moradia. Com a redemocratização do país e a Constituição de 1988, o número de alternativas ampliou-se e várias ações para enfrentar a crise habitacional e a questão das favelas foram implementadas, inclusive com apoio do Governo Federal, principalmente nos grandes centros urbanos.

¹ Banco Nacional de Habitação.

² Urbanizações de favelas, implementação de lotes urbanizados e trabalhos em regime de mutirão foram considerados pelo Governo Federal práticas alternativas até o início da década de 1980.

1.1. Um lugar chamado *Favela*: sua origem e primeiras intervenções (1893-1930)

O processo de industrialização iniciado no final do século XIX, bem como a libertação dos escravos (1888), a crescente imigração e a Proclamação da República (1889), causaram rápida expansão dos centros urbanos brasileiros, em especial do Rio de Janeiro - então capital do país - exigindo assim respostas mais concretas das autoridades responsáveis em relação ao novo quadro que se instalava no país, pois a cada dia as cidades recebiam um contingente maior de trabalhadores que não tinham onde morar.

O operariado crescente era submetido a jornadas de trabalho abusivas, em condições insalubres e, graças aos baixos salários, era obrigado a morar em cortiços que aumentavam a cada dia em número e população em São Paulo e no Rio de Janeiro, onde serviam de moradia para cerca de 4% da população em 1869, chegando a 25% da população na virada do século. O Censo Demográfico de 1890 apontava a existência na capital federal de *“1.449 habitações coletivas nas quais estavam presentes 18.338 famílias, isto é, cerca de uma quarta parte do número de famílias recenseadas (71.807)”* era moradora de cortiços (FINEP/GAP, 1985:31).

Na época, a cidade sofria constantemente com epidemias (cólera, peste, varíola e febre amarela) e o cortiço era considerado pelas autoridades *“higienicamente perigoso”* e seus *“moradores deveriam ser removidos para os arredores da cidade”*. Já era consenso que para resolver esses problemas eram necessárias intervenções no meio ambiente, tanto natural quanto físico: drenar pântanos, arrasar morros, modernizar o porto, alargar ruas e construir casas higiênicas (ABREU, 1994:35). Os níveis alarmantes da situação fizeram com que as autoridades do Rio de Janeiro decretassem várias leis que proibiam a construção de novos cortiços na cidade e iniciassem um forte combate às habitações coletivas, com o fechamento ou demolição vários cortiços a partir de 1890 (LEEDS & LEEDS, 1978:189).

A política de erradicação dos cortiços liderada pelo Prefeito Barata Ribeiro (1892-1893) arrasou vários casarões e estalagens e conseguiu, em 1893, demolir o maior e mais famoso dos cortiços do Rio de Janeiro, o Cabeça de Porco, onde viviam mais de 2.000 pessoas. O combate aos cortiços continuou pelo restante da década nas principais cidades brasileiras, agravando a crise habitacional e levando ao surgimento de novas formas de habitações precárias, como foi o caso das favelas (FINEP/GAP 1985:27).

O surgimento das favelas, tal como são conhecidas hoje, está relacionado a dois focos de tensão existente no Rio de Janeiro no final do século XIX: a crise habitacional, que se

agravara com a demolição dos cortiços e a chegada constante de imigrantes; e as crises políticas advindas com a Proclamação da República, mais especificamente a Revolta da Armada (1893-1894) e a Guerra de Canudos (1896-1897).

Desde a Revolta da Armada, o Governo vinha enfrentando problemas com o alojamento dos soldados no Rio de Janeiro. Visando resolver essa questão, foi permitido que os militares se instalassem no convento de Santo Antônio (localizado no morro de mesmo nome). Porém, como as acomodações não eram suficientes, foi autorizada a construção de barracões de madeira numa das encostas do morro. Anos mais tarde, a Prefeitura ainda não havia resolvido essa irregularidade, que parecia ter aumentado em número, de acordo com registros oficiais: *“galpões de madeira (...) construídos por ocasião da Revolta, por ordem do Governo e outros por conta própria”*³.

O mesmo processo de construção de barracões de madeira teria tido início também, na mesma época, em outro morro, o da Providência, logo após a demolição do Cabeça de Porco. Segundo VAZ (1994:83), o famoso cortiço era localizado no sopé desse morro e um de seus proprietários, dono também de terrenos na encosta, teria permitido a ocupação da área por antigos inquilinos, mediante o pagamento do direito de construir.

Entretanto, esse novo modo de morar somente chamou a atenção das autoridades e da imprensa local após a ocupação do Morro da Providência, em novembro de 1897, por militares de tropas federais que desembarcaram no Rio de Janeiro vindos da Bahia, após derrotarem Antônio Conselheiro na Guerra de Canudos. Sem pagamento e alojamento, acabaram por ocupar o morro localizado nas proximidades do quartel general do Exército e passaram a chamá-lo de Morro da *Favela*⁴, inspirados no nome de um morro que havia servido de local de resistência durante a Guerra contra Conselheiro. Ainda que não haja registros de uma autorização oficial dessa ocupação, é consenso entre estudiosos e pesquisadores que foram esses militares que deram origem à favela no Rio de Janeiro (ESPINOZA, 1997; VALLADARES, 2000:7; VALLADARES, 2005:26).

Há indícios de que já existiam outros focos de barracões em morros na cidade já em 1865 e 1881, antes mesmo da ocupação do Morro da *Favela*, como é o caso da Quinta do Caju, da Mangueira – que não corresponde à atual favela da Mangueira - e a Serra Morena, localizadas nos arredores da região central e portuária. Porém, tratavam-se de uma exceção numa cidade dominada por cortiços (ABREU, 1994:38).

³ Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro, Códice 46-3-55. Apud ABREU (1994:36)

⁴ Escrita original mantida até a Reforma Ortográfica de 1942.

Já nos primeiros anos do século XX, as ocupações dos morros cariocas, em especial o Morro da *Favella*, eram notícia dos principais jornais, que alertavam para o aumento do número de moradias nesses locais e denunciavam o surgimento de novas ocupações nos morros da capital federal⁵. A crise habitacional no Rio de Janeiro havia chegado a números alarmantes e as condições de moradia na região central, bem como as epidemias, pioravam a cada dia, levando as autoridades federais e locais a tomarem providências, com o início de uma série de obras de remodelação urbanística na capital federal.

Tiveram início assim as reformas urbanas coordenadas pelo Prefeito Pereira Passos (1902-1906), ação conjunta entre Prefeitura e Governo Federal, que resultaram no alargamento de ruas e abertura de novas avenidas e na construção do porto do Rio de Janeiro e seus eixos viários complementares. Esse processo de renovação urbana foi acompanhado de um relatório sobre a questão das habitações populares coordenado pelo engenheiro civil Everardo Backheuser⁶, que registrou dois importantes pontos: as habitações coletivas insalubres e o Morro da *Favella*. O relatório apontava a necessidade de *“mil demolições para o alargamento de umas tantas ruas, para abertura de algumas”* e a destruição *“de velhas choças ruinsas (...) radicalmente insalubres”* e registrava a existência do *“Morro da Favella”* com *“pequenos casebres sem hygiene, sem luz, sem nada”*. Segundo Backheuser, Pereira Passos já tinha *“suas vistas (...) voltadas para a Favella e em breve providências serão dadas (...) para acabar com esses casebres”*. (BACKHEUSER, 1906: 3-4, 111).

foto 1. Foto panorâmica do Morro da Favella (RJ) publicada no Relatório Backheuser

⁵ A constante associação por parte da imprensa e das autoridades do Morro da Favella, ou simplesmente da palavra Favella (inicialmente com letra maiúscula), com todas as moradias precárias dos morros cariocas, acabou por generalizar o termo 'favela', a partir da década de 1920, como sinônimo de todas as ocupações dos morros da cidade.

⁶ O relatório de Backheuser foi o primeiro trabalho que analisou as condições de moradia no Rio de Janeiro e o primeiro registro oficial sobre o Morro da Favella.

Entretanto, o alvo principal dessas intervenções eram os cortiços da região central e a finalidade era expulsar essa parcela da população dessas áreas. As obras realizadas não foram acompanhadas nem da construção de novas moradias nem de nenhum tipo de assistência, levando os desabrigados para a periferia distante ou para os morros das regiões central e norte, onde surgiam cada dia mais favelas. Um Decreto Estadual (n.º 309 de fevereiro de 1903) consolidaria ainda mais esse processo, pois ainda que proibisse a construção ou melhoramento dos cortiços, permitia a construção de *“barracões toscos (...) nos morros que ainda não tivessem habitações”*⁷.

foto 2. 'Reformas Urbanas': abertura da Av. Central - RJ

foto 3. Conjunto de casas construídas na Av. Salvador de Sá - RJ

A pressão popular decorrente desse processo de expulsão fez com que a Prefeitura do Distrito Federal se visse obrigada a dar uma resposta, que acabou resultando no primeiro empreendimento habitacional de interesse social do país em 1906, quando foram construídas 120 unidades habitacionais de dois pavimentos independentes, destinadas a operários, agrupadas em três conjuntos localizados na Avenida Salvador de Sá e Rua São Leopoldo. Não era prática do Estado produzir habitação para a população, nem mesmo interferir nas relações referentes à produção privada (BLANCO, 1998a:14).

Em contrapartida a essa ausência de uma produção estatal de moradias populares, o empresariado industrial

iniciou a construção de Vilas Operárias, novo tipo de moradia, quase que como uma continuidade da área fabril para solucionar não somente a escassez de moradias, mas principalmente para ampliar o controle e a repressão sobre o operariado. Tornou-se comum também na época, a construção de moradias para aluguel como forma de investimento, uma vez que o país encontrava-se em pleno crescimento populacional. A produção de vilas

⁷ <http://www.favelatemmemoria.com.br/> > capturado em 10/01/2005.

e moradias de aluguel era incentivada pelo Governo Federal por meio de isenções fiscais, além do fato de serem consideradas como um empreendimento altamente lucrativo para grandes e pequenos investidores imobiliários. Entretanto, essas moradias só eram acessíveis para estratos de renda média (operários qualificados, funcionários públicos e comerciantes), não sendo viáveis para a população mais pobre, que encontrava nos cortiços e favelas sua única opção de moradia, ainda que ambos fossem amplamente combatidos em nome da saúde pública.

A campanha contra a habitação anti-higiênica continuou nas décadas seguintes, mobilizando autoridades e a sociedade civil, que passou a se expressar por meio da imprensa. Algumas favelas cariocas, como as do Morro da Providência, Santo Antônio, Babilônia, Telégrafo e Gávea-Leblon, foram removidas, ainda que parcialmente, como produto de uma política de extinção de favelas. Expulsos de um local, os favelados acabavam ocupando outros morros, dando origem a outras favelas (FINEP/GAP, 1985:41).

Esse processo de 'dança' das favelas foi apontada por Augusto de Mattos Pimenta, membro do Rotary Club que, a partir de 1926, passou a escrever

CARETA

O RIO DESCONHECIDO

A FAVELLA

Para nós, cariocas de todos os bairros, o Rio de Janeiro é o nosso bairro, a Avenida Central, Botafogo e os pontos pittorescos celebrados pela admiração embasbacada dos estrangeiros.

Não suspeitamos que dentro do nosso bairro, qualquer que seja o da nossa residência, uma cidadezinha pobre e exótica floresce ou vegeta, aninhando em sua escura modestia um vasto turbilhão de ambições humanas.

No coração da cidade, mesmo nas proximidades da Avenida Central, existe esse estranho bairro de Santo An-

Uma rua da Favella.

As lavadeiras da Favella, que palestravam enquanto a roupa secava ao sol, dão uma folguinha á palestra e pousam para o nosso photographo.

tonio, ha pouco tempo descoberto com espanto e vergonha do Rio modernizado.

A Favella é, dos bairros desconhecidos, o mais fallado graças ás occurencias que desenroladas alli com frequencia fazem o seu nome figurar nos registros policiaes.

As suas casinholas bizarramente construidas de taboas, de pedaços de caixão, de latas e folhas de zinco dominam um soberbo panorama em meio do qual maravilhosamente avultam o viaducto da Central, a parte da cidade ornada pelas obras do porto e correspondentes avenidas, o Canal do Mangue com as suas palmeiras reaes e as praças e ruas circumvisinhas.

Laboriosamente construidas sobre rocha essas casinholas abrigam numerosas familias, operarios, lavadeiras e até faccinoras que são, entre os

seus habitantes, os que mais contribuem para a sua escassa nomeada.

Da Favella e bairros congeneres têm saído esses famosos e terriveis Prata Preta, Pula Ventana, Chico Pé de Vento e tantos outros heróes das grandes pugnas eleitoraes e dos formidandos conflictos das tabernas.

A policia, por vezes, exerce a sua vigilancia nesses antros, onde raras vezes penetra a hygiene.

Um director da Saúde Publica, o Dr. Oswaldo Cruz, pretendeu arrazar a um desses bairros mas os seus habitantes desceram, amotinados, para as redacção e a imprensa, ou uma parte della, clamou que se queria destruir o azylo dos pobres, deixando-os sem tecto.

No entanto, apesar de possuir elementos honestos, a Favella é um antro de faccinoras e deve ser arrastado para decencia e hygiene da Capital Federal.

Panorama da Favella, donde se descortina uma vasta e imponente aerea da cidade.

vários artigos nos principais jornais cariocas contra as favelas e a liderar uma campanha sobre a necessidade de construção de casas proletárias para sanar o problema. Mattos Pimenta chegou inclusive a realizar um filme de 10 minutos denominado *“As Favelas do Rio de Janeiro”* que foi exibido várias vezes entre 1926 e 1927, chegando até mesmo a ser apresentado ao então Presidente Washington Luiz (1926-1930). Vários barracos foram demolidos na época, mas o plano de construção de habitações populares de Mattos Pimenta nunca foi implementado. (VALLADARES, 2005:44).

A proposta do rotariano pode não ter sido levada em frente, porém suas idéias influenciaram as discussões que aconteciam naquele momento. O Plano de Extensão, Remodelação e Embelezamento da Cidade do Rio de Janeiro, realizado em 1927 pelo urbanista francês Alfred Agache, além de prever um programa de extinção de favelas por meio da destruição desses núcleos, previa a remoção de sua população para casas e edifícios coletivos a serem construídos nos subúrbios, juntamente com as habitações operárias. Ainda que oficialmente aprovado, o Plano nunca chegou a ser implementado, especialmente em virtude da instauração no país de um regime autoritário populista, após a Revolução de 1930 (FINEP/GAP, 1985:41; SOUZA E SILVA & BARBOSA, 2005:33).

1.2. Um mito chamado favela: sua compreensão e o combate (1930-1964)

A Revolução de 1930 trouxe novas perspectivas para o Brasil, com o Estado assumindo uma organização corporativa e trazendo para si os interesses divergentes entre os diferentes grupos sociais emergentes e as reivindicações populares, para em nome da harmonia social e da colaboração entre classes, desenvolver o país. A política social de Getúlio Vargas, baseada fortemente na criação de uma nova legislação trabalhista e sindical, foi um dos principais marcos desse processo. Porém, ela pouco influenciou as condições de moradia do operariado uma vez que a ação governamental em relação à questão habitacional continuou, inicialmente, caracterizada pelo apoio a políticas de incentivo à produção privada de habitações de aluguel, e no caso específico das favelas, o combate e a erradicação foram atividades freqüentes.

Em 1933, no âmbito das políticas trabalhistas, foram criados em âmbito nacional os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), cuja parte da receita podia ser utilizada na construção de casas para seus associados. Sua produção no início foi irrisória, se ampliando a partir de 1937, e segundo BONDUKI (1995:185), o número de habitações construídas foi expressivo, chegando em 1945 a atender cerca de 5,2% da população

urbana brasileira - estimada em 14,31 milhões - com a produção de 124.025 unidades habitacionais num período de oito anos - de 1937 a 1945.

Grande parte das políticas desenvolvidas após 1930 atendeu aos trabalhadores cujas relações de trabalho eram formais⁸, deixando de lado uma população marginalizada e crescente, moradora dos morros cariocas, dos alagados baianos e recifenses e de outras formas de aglomerações espontâneas que surgiam por todo o país. Para essa parcela da população as propostas continuaram sendo a extinção, substituição ou remoção, fosse por meio de decretos ou leis⁹, ou de políticas específicas, como foi o caso da 'Liga Social contra o *Mucambo*', em Recife¹⁰, e dos 'Parques Proletários', no Rio de Janeiro, experiências que não conseguiram deter o crescimento das ocupações e solucionar o problema.

Os Parques Proletários Provisórios foram criados em 1941, como proposta resultante do relatório *"Esboço de um plano para estudo e solução do problema das favelas do Rio de Janeiro"*, realizado em 1940, sob coordenação do Dr. Victor Tavares de Moura. O Relatório Victor Moura foi o primeiro estudo oficial sobre as favelas do Rio de Janeiro¹¹ e sugeria entre outras medidas a *"reeducação social entre os moradores das favelas, de modo a corrigir hábitos pessoais de uns e incentivar a escolha de melhor moradia"*. O principal objetivo dos Parques Proletários era exatamente tentar reeducar a população por meio da 'habitação digna' que proporcionaria a integração do morador novamente na sociedade. Esta iniciativa foi a primeira experiência efetiva de construção de moradias populares para os habitantes das favelas, que eram transferidos para conjuntos com barracões de madeira geminados de dois cômodos, com banheiro e cozinha coletivos, com vários equipamentos sociais, como posto médico e escola (PARISSE, 1969).

⁸ Alguns exemplos dessas políticas são a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, leis sobre a nacionalização do trabalho, a jornada de oito horas diárias, as férias anuais e remuneradas e a sindicalização.

⁹ Em 1934 no Recife, um decreto proibiu a construção ou reconstrução de mocambos no perímetro urbano; e em 1937, a aprovação do Código de Obras do Distrito Federal reconheceu oficialmente a existência das favelas, denominando-as como "aberração urbana", e trouxe recomendações para eliminá-las (VALLA, 1986:33).

¹⁰ A 'Liga Social contra o Mucambo' foi criada em 1939 pelo interventor de Pernambuco, Agamenon Magalhães (1937-1945), com o objetivo de erradicar essas moradias e de construir casas populares de condições higiênicas e de fácil aquisição. Existiam em 1938 no Recife, 45.581 mocambos, o equivalente a mais de 70% das habitações da cidade. Até 1944, foram construídas 17.399 novas unidades. Os resultados obtidos pela Liga não foram numericamente representativos e se restringiram a região metropolitana do Recife, onde ocorreram várias obras de remodelação da cidade, promovendo um processo de transferência dos moradores dos mocambos dos bairros centrais para regiões mais periféricas, repetindo o modelo que vinha ocorrendo no Rio de Janeiro há alguns anos (GOMINHO, 1993; LIRA, 1994:57-58; LIMA, 2004).

¹¹ Outro estudo de grande importância no período foi o trabalho de conclusão de curso da assistente social Maria Hortência do Nascimento e Silva, que apesar de anterior, foi publicado apenas em 1942 com o título "Impressões de uma assistente social sobre o trabalho na favela". O estudo retrata as investigações da estudante junto aos moradores da favela Largo da Memória, posteriormente removida (VALLADARES, 2000:21).

O programa transferiu, entre 1942 e 1944, para os três Parques Proletários construídos (Gávea, Caju e Leblon), cerca de 4.000 moradores de quatro favelas cariocas, número consideravelmente inferior à população total das favelas, estimada na época em 300.000 habitantes (FINEP/GAP, 1985:54; VALLA, 1986:38). Dois anos após a criação dos Parques, a imprensa já apontava a paralisação das obras de urbanização e o surgimento de novas moradias não somente na área de origem da remoção, mas também dentro dos próprios Parques. O que era pra ter sido provisório acabou virando precário e definitivo (SOUZA E SILVA & BARBOSA, 2005:38).

foto 4. Vista aérea do Parque Proletário Provisório da Gávea na década de 1940 - RJ

foto 5. Remoção do Parque Proletário Provisório da Gávea decorrente de obras viárias em 1970 - RJ

Em 1942, visando amenizar a crise habitacional nas grandes cidades e controlar a especulação imobiliária e os altos aluguéis, o Governo Federal criou a Lei do Inquilinato¹², que congelava os aluguéis e impedia despejos injustificados. Entretanto, a medida acabou desestimulando a construção de moradias para aluguel e estimulando a venda e a difusão da propriedade privada, consolidando o ideário da casa própria (VILLAÇA, 1986:53-55). Com a redução do estoque de moradias de aluguel e a ausência de produção habitacional pública, dificultou-se ainda mais o acesso ao mercado formal pela população mais pobre, a quem restava a ocupação informal de terrenos, aumentando ainda mais o número de favelas, ou a compra de lotes na periferia, em alguns casos em loteamentos irregulares desprovidos de infra-estrutura (BONDUKI, 1995:135).

¹² Lei n.º 4.595/42. Sobre a Lei do Inquilinato e as questões político-sociais envolvidas em sua criação ver BONDUKI (1998) e OLIVEIRA (2003).

Com o fim do Estado Novo e a redemocratização em 1945, tiveram início os governos populistas, cuja principal realização no campo habitacional foi a criação da Fundação da Casa Popular (FCP)¹³, primeiro órgão de âmbito nacional a tratar exclusivamente da provisão mediante venda, de casas para a população de baixa renda. Entretanto, sua criação em nada alterou o tratamento dado as favelas, pois o governo manteve as práticas das remoções e da 'habitação digna' como base de sua política. A atuação da FCP teve forte caráter paternalista, autoritário e extremamente clientelista na decisão de onde construir, bem como na seleção e classificação dos beneficiários (MANOEL, 2004:47).

A Fundação desenvolveu seus trabalhos até 1961, quando por falta de recursos, restringiu sua atuação a terminar as obras já iniciadas, paralisando totalmente suas atividades em 1964. Em 18 anos de atuação a Fundação da Casa Popular produziu apenas 19.372 unidades habitacionais divididas em 188 conjuntos (MANOEL, 2004:109). A produção da FCP é considerada baixíssima se comparada a produção dos IAPs em oito anos a mais de atuação (AZEVEDO & ANDRADE, 1982:19; TASCHNER, 1997b:3).

Ainda no âmbito do processo de redemocratização, as eleições de 1946 trouxeram uma surpresa no Rio de Janeiro, com a transformação do Partido Comunista do Brasil em força política majoritária. Esse fato mobilizou vários setores da sociedade carioca, especialmente da Igreja Católica, que propôs as autoridades federais a criação de uma Fundação que atuasse nessas áreas (VALLA, 1986:44).

Como resultado dessa mobilização, consolidando a visão assistencialista da 'habilitação' das populações mais pobres pela 'habitação digna', em 1947 foi criada a Fundação Leão XIII, resultado de um convênio entre a Prefeitura do Distrito Federal, Ação Social Arquidiocesana e Fundação Cristo Redentor, com o objetivo de desenvolver uma ampla assistência aos habitantes das grandes favelas do Rio de Janeiro. A Fundação era presidida pelo bispo auxiliar do Rio de Janeiro Dom José Távora e se dividia em vários departamentos: serviço social, engenharia, saúde e administração.

Contando com forte apoio institucional do Estado e da Igreja Católica, a Fundação baseou seu trabalho na instalação de Centros de Ação Social (CAS) nas próprias favelas, onde eram prestados serviços de saúde, serviço social, recreação e jogos, e educação popular. Além desses serviços, o Serviço Social do Grupo deveria constituir Associações de Moradores, que posteriormente permaneceriam sob a tutela da Fundação (IAMAMOTO & CARVALHO, 1982: 289).

¹³ Ver MANOEL (2004)

Entretanto, o principal objetivo do trabalho da Fundação era na verdade o desenvolvimento de um trabalho político-assistencial junto as comunidades, após a constatação de que as grandes favelas dos morros cariocas, assim como das baixadas da periferia e dos subúrbios, poderiam se transformar em redutos eleitorais do Partido Comunista do Brasil, justificando a mobilização do aparato assistencial do Estado para contrapor-se e consolidar seu controle sobre aquele grupo¹⁴. Mesmo assim, entre 1947 e 1954 a Fundação trabalhou em 34 favelas cariocas, melhorando e repartindo bicas de água, aumentando a rede de esgoto, as ruas e caminhos de acesso a essas favelas. Além disso, urbanizou a favela da Barreira do Vasco (1948-1950). (LEEDS & LEEDS, 1978:199).

Infelizmente, as metodologias desenvolvidas pela Fundação não influenciaram os governos populistas, tendo começado aos poucos a ser apropriadas pelos técnicos governamentais, porém, sem nenhuma ação mais conseqüente. A atuação governamental no período se restringiu a compreensão do mito/problema¹⁵, a partir de estudos aprofundados e dos primeiros recenseamentos sobre as favelas, inicialmente no Rio de Janeiro e depois a nível federal.

O primeiro Censo Oficial de Favelas no Distrito Federal foi realizado em 1949 e apontava a existência de 34.528 casebres com 138.837 habitantes, número que subiria para 169 mil um ano depois, de acordo com o novo Censo. A partir de 1950, passaram a ser realizados recenseamentos nacionais nas favelas, de modo que problema habitacional a ser resolvido pudesse ser dimensionado. Porto Alegre apresentava, em 1951, cerca de 54 mil pessoas morando em 'vilas ou agrupamentos marginais'; Belo Horizonte tinha, em 1955, 36 mil habitantes em favelas; São Paulo, pouco mais de 50 mil favelados em 1955; e Salvador já possuía quase nove mil pessoas vivendo nos alagados baianos em 1959/1960 (FINEP/GAP, 1985:65-66).

Enquanto a Fundação da Casa Popular e os IAPs construía, os governos estaduais e municipais continuavam acreditando que resolveriam o problema das favelas evitando a

¹⁴ Na época ficou famosa a frase: "É necessário subir o morro, antes que dele desçam os comunistas" publicada no famoso relatório SAGMACS sobre as favelas cariocas. Essa postura foi reforçada a partir de 1945, graças a campanha de Carlos Lacerda contra o Governo, que ficou conhecida como 'Batalha do Rio'. Lacerda cobrava do Governo atitudes em relação ao crescente número de favelas na cidade e a ameaça comunista nesses locais, coincidindo com os interesses que originaram a Fundação (VALLADARES, 1978:26; VALLA, 1986:45-56).

¹⁵ Referência a mitificação das favelas cariocas como local de moradia e esconderijo de bandidos e vagabundos, movimento encabeçado pela imprensa e pelas autoridades da capital federal que perdurou até a publicação dos primeiros estudos e pesquisas oficiais sobre os moradores dos morros cariocas nos anos 1950. Entretanto, esses estudos não foram suficientes para desmistificar o imaginário coletivo da população e transformar as ações governamentais, sendo mantido como pensamento dominante durante as décadas seguintes (VALLADARES, 2005:130).

ocupação espontânea dos espaços urbanos por meio de leis reguladoras. No início dos anos 1950, o déficit habitacional no Brasil já era estimado em 3,6 milhões de moradias, excluindo favelas e cortiços¹⁶ (AZEVEDO & ANDRADE, 1982:40).

A partir de 1951, as atividades da Fundação Leão XIII foram reduzidas em virtude de dificuldades financeiras, já que o então prefeito do Rio de Janeiro, Mendes de Moraes, cancelou o repasse de verbas para a instituição. Apesar disso, a Fundação, ou seja, a Igreja Católica, não teve seu poder político reduzido e a principal prova disso foi a criação em 1955, por iniciativa de Dom Helder Câmara, da Cruzada São Sebastião, para *“dar solução racional, humana e cristã ao problema das favelas”*¹⁷ cariocas.

Distinta da Fundação, a Cruzada possuía um caráter não-oficial, já que não era um órgão governamental. Sua ligação com o Governo teve início com o Presidente Café Filho que doou recursos para ser iniciada a urbanização de uma favela em curto prazo. Entretanto, essa verba não chegou integralmente e os recursos para tal empreendimento vieram no ano seguinte, já no Governo Juscelino Kubitschek (Lei das Favelas¹⁸) que deu o direito ao aforamento de terras baixas e alagadiças de terrenos da marinha, situados à margem da Avenida Brasil. Realizadas as obras de drenagem, aterro e urbanização a área seria loteada e vendida. A renda dessa venda viabilizaria as obras da Cruzada (PARISSE, 1969:177-179).

A primeira grande obra da Cruzada foi a urbanização da Favela da Praia do Pinto, na Lagoa Rodrigo de Freitas. Foram construídos 10 edifícios de sete pavimentos com 910 apartamentos, escola primária para 1.200 alunos e uma igreja católica, em área pública nas proximidades da favela. Os trabalhos da Cruzada também incluíram a realização, entre 1958 e 1960, de melhorias e a construção de equipamentos coletivos em mais de 20 favelas, além da realização de 51 projetos de redes de iluminação e a instalação de água em 13 núcleos. A Cruzada também impediu a remoção das favelas do Borel e do Esqueleto, em 1958, e da favela Dona Marta, em 1959. Em 1960, a Cruzada urbanizou a Favela Morro Azul onde construiu dentro da área da favela um prédio sobre pilotis com 48 apartamentos para as vítimas de um incêndio. Na Morro Azul também foram realizadas melhorias coletivas como água, luz e pela primeira vez, rede de esgoto. No mesmo ano a Cruzada deu início à

¹⁶ Dados apresentados no anteprojeto de lei que criava o Instituto Brasileiro de Habitação, encaminhado ao Congresso Nacional em 1962.

¹⁷ *Estatutos da Cruzada São Sebastião*. Apud PARISSE (1969:175).

¹⁸ A Lei das Favelas (Lei n.º 2.875 de setembro de 1956) concedia crédito a algumas instituições para a melhoria das condições de vida dos favelados. Foi o caso do Serviço Social contra o Mocambo, em Recife, da Cruzada São Sebastião, e das Prefeituras Municipais de São Paulo e Vitória.

urbanização de favelas pelo “*sistema cooperativista e de esforço próprio*”¹⁹, tendo como projeto piloto a Favela do Parque da Alegria.

foto 6. Vista aérea da favela da Praia do Pinto (entre a Lagoa e a praia do Leblon), com destaque para do Conjunto da Cruzada São Sebastião (ao lado do Jardim de Alah em Ipanema), para onde parte das famílias foram removidas - RJ

A importância da Cruzada São Sebastião está no amadurecimento dos projetos para as favelas até então realizados, fossem esses da Cruzada ou da Fundação Leão XIII. O início da urbanização das favelas com remoções em áreas próximas, como foi o caso da Praia do Pinto, ou dentro da própria área – Morro Azul – traz uma mudança na prática das remoções, anteriormente caracterizadas pela ausência de suporte ou pela transferência para áreas periféricas.

Ademais, no caso da favela Parque da Alegria, a participação e a mobilização popular permitiram o início dos trabalhos de urbanização em processo de mutirão. Esses avanços no tratamento com as populações faveladas foram paralisados a partir de 1964, com o início dos governos militares, sendo retomados no final dos anos 1970, com raras exceções nesse ínterim. E esse amadurecimento foi além das realizações, foi também das idéias. Um relatório de 1961 apresenta uma visão mais realista da situação, onde a procura da fórmula única que resolveria todos os problemas dava lugar à diversidade, já que a Cruzada estava “*preparada para aplicar a cada favela a solução adequada, e a solução varia quase que de favela a favela*”²⁰. A Cruzada apresentou bons resultados até 1960, quando diminuiu suas ações, paralisando totalmente suas atividades em 1964 (PARISSE, 1969).

Na década de 1960, as favelas deixaram de ser uma questão exclusivamente debatida no âmbito do Rio de Janeiro, uma vez que o problema já atingia também as outras capitais brasileiras, conforme os dados aqui já apresentados. Em São Paulo - onde as favelas passaram a representar quantitativamente um problema apenas durante a década de 1970 - estudantes universitários de várias áreas se uniram em busca de soluções para os núcleos da cidade e fundaram o Movimento Universitário de Desfavelamento – MUD. Para o MUD,

¹⁹ *Relatório do Departamento de Engenharia da Cruzada São Sebastião*. Apud PARISSE (1969:184)

²⁰ *Ibidem*, p. 184.

“o desfavelamento era concebido como instrumento de promoção social do morador de favela, permitindo-lhe o acesso às condições de vida mais decentes, dentro de um processo maior, que deveria lhe garantir a integração na sociedade urbana. A habitação, nesse processo, era um meio para a sua escalada, e entendida no conjunto de suas inter-relações sociais, financeiras, produtivas e urbanas” (TANAKA, 1991 apud TANAKA, 1995:16).

As realizações do MUD tiveram lugar entre dezembro de 1961 e julho de 1963 nas favelas da Mooca, Tatuapé e Vergueiro, num total de cerca de 200 famílias beneficiadas. O MUD também participou no desfavelamento das favelas do Aeroporto e Maranhão.

A intervenção proposta pelo MUD não diferiu muito das intervenções governamentais que vinham sendo realizadas, uma vez que em todos os casos as famílias foram removidas para outros locais. A diferença estava na participação da população, que escolhia o local de transferência de acordo com seus anseios e possibilidades financeiras. Algumas famílias foram transferidas para conjuntos habitacionais da COHAB ou para novas moradias construídas em processo de mutirão pelos moradores. Outras compraram casas próprias ou se mudaram para casas alugadas. Houve ainda casos de famílias que retornaram ao local de origem. Outro fato importante é a experiência ter sido coordenada por estudantes sem o apoio governamental, fato que nunca havia ocorrido. Com exceção das atividades desenvolvidas pela Cruzada, não há registros de outras experiências de urbanização de favelas sem a participação direta do poder público (TANAKA, 1995:21).

Entretanto, apesar dos avanços no tratamento com as favelas, no início dos anos 1960, a Revolução Cubana trouxe à tona questões importantes como a reforma agrária, mudando significativamente a visão da questão habitacional dentro da América Latina e mobilizando a atenção norte-americana para a região. Visando evitar o surgimento de novos focos comunistas no continente latino-americano, o governo dos Estados Unidos reuniu fundos de empréstimo (‘Acordo do Trigo’) para moradias populares por meio da ‘Aliança para o Progresso’²¹, que foram repassados durante o governo Carlos Lacerda (1962-1965) para a recém criada Companhia Habitacional do Estado da Guanabara - COHAB-GB, que havia incorporado as funções da Fundação Leão XIII. Nessa época a população urbana já ultrapassava os 50 milhões de habitantes (45% da população total) e o Brasil encontrava-se em plena crise com uma taxa anual de inflação que chegava a 100% (BLANCO, 1998a:18).

²¹ A ‘Aliança para o Progresso’ era formada pelos Estados Unidos e pela Organização dos Estados Americanos (OEA), e seus recursos eram administrados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Foram construídos inicialmente conjuntos de casas isoladas em três conjuntos habitacionais que receberam famílias de 12 favelas da cidade: Vila Aliança em Bangú, com 2.187 unidades habitacionais; Vila Esperança em Vigário Geral, com 464 unidades; e Vila Kennedy em Senador Câmara, com 5.509 unidades. Posteriormente, teve início a construção de mais um conjunto, Cidade de Deus em Jacarepaguá, construído em várias etapas por falta de recursos e diferente dos demais, pois além de 3.855 casas isoladas, possui também 1.600 apartamentos e 1.193 unidades de triagem, que serviam para ocupação temporária, não sendo adquiríveis. Vila Aliança, o primeiro a ficar pronto, recebeu moradores de favelas de eixos rodoviários suburbanos, preparados e convencidos por assistentes sociais para a mudança, pois inicialmente a remoção não era compulsória. Entretanto, já durante os governos militares, os demais conjuntos foram palco de remoções massivas e compulsórias de favelas e as consequências dessas remoções para as famílias foram funestas²². As ações de Lacerda removeram aproximadamente 42.000 pessoas, destruindo mais de oito mil barracos em cerca de 27 favelas, localizadas geralmente na zona sul carioca, em áreas de grande interesse do capital imobiliário (VALLADARES, 1978:24; FINEP/GAP, 1985:67; ZALUAR, 1985:66; VALLA, 1986:91).

Diante da constante ameaça de remoção surgiram várias associações de moradores de favelas²³, que formaram em março de 1963 a Federação das Associações de Favelas do Estado da Guanabara (FAFEG).

Os quatro conjuntos habitacionais financiados pela 'Aliança para o Progresso' foram construídos a cerca de 40 quilômetros do centro da cidade e das favelas de origem, e eram mal servidos de transporte e de infra-estrutura urbana. Criaram-se na época verdadeiros bairros de conjuntos habitacionais nos subúrbios cariocas e na Baixada Fluminense. Os empreendimentos eram caracterizados por projetos arquitetônicos de baixa qualidade,

²² Muitas das famílias removidas das favelas da zona sul do Rio de Janeiro durante os governos militares acabaram vendendo ou simplesmente abandonando a nova moradia e voltaram a se instalar em outras favelas mais centrais, uma vez que o acesso a serviços era inexistente nos novos conjuntos habitacionais, sem falar na distância do local de trabalho, que muitas vezes ultrapassava 40 km da nova moradia. Os problemas causados pelo afastamento de familiares e amigos para outros conjuntos, quando do processo de remoção, e a impossibilidade de pagar as prestações causada pela diminuição das oportunidades de trabalho, também incentivavam o retorno para as favelas. Ver PERLMAN (1977) e VALLADARES (1978).

²³ A formação de associações de moradores nas favelas cariocas foi incentivada com a criação, no final de 1956, do SERFHA – Serviço Especial de Recuperação das Favelas e Habitações Anti-Higiênicas. Inicialmente sem recursos, trabalhou no apoio da Fundação e da Cruzada. Porém, após a publicação em 1960 da pesquisa SAGMACS – Aspectos Humanos da Favela Carioca - e da nomeação de José Arthur Rios como diretor, teve na organização de associações de moradores sua principal atividade. Foram fundadas 75 associações até maio de 1962, quando Carlos Lacerda suspendeu suas atividades (VALLA, 1986:76-84; BURGOS, 1998:31).

sem preocupação com os espaços públicos e desprovidos de equipamentos sociais, localizados nas periferias ou antigos vazios urbanos de dimensões avantajadas. Apesar do número considerável de realizações, essa prática acabou por preconizar não somente o padrão de política habitacional que foi desenvolvida nos anos seguintes, mas também os resultados insuficientes, que não foram capazes de acompanhar o forte crescimento das favelas brasileiras a partir dos anos 1970 (COMAS, 1986:127).

7	8
10	9
	11
12	13

Conjunto Habitacional Cidade de Deus - RJ

fotos 7, 8 e 9. Famílias mudam no final da década de 1960/ **foto 10.** Imensidão de telhados das casas em construção / **foto 11 e 12.** Casas construídas e ruas sem asfalto, 1966/ **foto 13.** Área de 'lazer' entre os prédios, 1971

1.3. Um problema chamado favela:

“urbanização sim, remoção, nunca!”²⁴ (1964-1986)

Em 1964, após um golpe militar, subiu ao poder o general Humberto de Alencar Castelo Branco, dando início aos anos da ditadura militar no país. Seu Governo foi responsável pela instalação do programa de habitação que vigorou por mais de 20 anos no país: o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e o Banco Nacional de Habitação (BNH) (MARICATO, 1995). Criados pela Lei Federal n.º 4.380 de 21 de agosto de 1964, esta traz em seu artigo 4º, item I, que terão prioridade a *“(...) construção de conjuntos habitacionais destinados à eliminação de favelas, mocambos e outras aglomerações em condições subumanas de habitação.”* (VILLAÇA, 1986:63-64)

A gestão central do novo Sistema Financeiro de Habitação era exercida pelo BNH. Órgão central do SFH e do Sistema Financeiro de Saneamento (SFS), o Banco Nacional de Habitação era um agente autônomo dotado de significativo volume de recursos de base extra-orçamentária²⁵. O Banco gozava de total autonomia em relação ao Legislativo e às forças políticas nele representadas. A promoção da produção de habitações e o seu financiamento aos mutuários era atribuída aos agentes promotores e financeiros, que variavam de acordo com cada um dos segmentos do mercado definidos pelo BNH (NEPP/ UNICAMP, 1991:26)²⁶.

A base da nova política habitacional era o acesso a casa própria, por meio da produção de novas moradias e da eliminação de favelas, objetivando o auxílio à dinâmica econômica com o estímulo à indústria da construção civil e favorecendo a estabilidade social, dada a grande capacidade de absorção de mão de obra por esse setor. A meta era acabar com o déficit habitacional em quatro anos, estimado na época em 8 milhões de unidades. Entretanto, a atuação do BNH começou de forma lenta, se intensificando após 1966, com a incorporação de recursos do recém criado Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e com a implantação, no ano seguinte, do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo

²⁴ Palavra de ordem da FAFEG no final dos anos 1960 contras as políticas de remoção no Rio de Janeiro.

²⁵ O BNH contava no primeiro ano com 1 milhão de cruzeiros (US\$ 910 mil, no câmbio da época), além de 1% da folha de pagamento de todos os trabalhadores sob o regime CLT (Consolidação das Leis Trabalhistas).

²⁶ Para o mercado popular, com renda de até 3 salários mínimos (posteriormente ampliada para cinco), os agentes promotores eram as Companhias Habitacionais (COHABs), estaduais ou municipais. Para o chamado mercado econômico, com renda entre 3 e 6 salários mínimos (limite ampliado posteriormente para nove), os agentes eram cooperativas, sem fins lucrativos que geralmente se dissolviam após o término das obras. E para o mercado médio, que visava atender famílias com renda superior a 6 salários mínimos, quem atuava era a SBPE, atendendo a classe média e o mercado superior (TASCHNER, 1997b:34).

(SBPE), que congregando as cadernetas de poupança, estruturou o SFH (LORENZETTI, 2001:17).

A primeira fase de atividade do Banco (1964-1969) foi baseada no atendimento das camadas mais populares e muitas ações realizadas foram voltadas para programas de remoção compulsória de favelas, tendo sido criados órgãos especiais para que isso fosse realizado mais rapidamente. Várias foram as favelas removidas nesse período, principalmente no Rio de Janeiro, com a relocação da população em conjuntos habitacionais.

Esse processo ‘dignificador’ através do morar sempre esteve imbuído no discurso dos arquitetos e urbanistas modernistas brasileiros, no âmbito do projeto e de sua relação com as questões sociais. Suas propostas buscavam segundo RIZEK (1998)

“(...) a racionalização do processo de concepção, de construção e de comportamento dos habitantes no interior das casas, dos espaços e equipamentos coletivos, de lazer e de sociabilidade sadias e controladas, de constituição de verdadeiras cidades, onde um novo coletivismo, contraposto ao individualismo de mercado, poderia ter lugar.”

A tentativa de disciplinar o ‘processo de morar’ das famílias a partir do projeto arquitetônico moderno, teve início com os IAPs e Parques Proletários, e em nada se distinguiu da higienização realizada no início do século XX, mascarada nas reformas urbanas. Racionalizar o morar das camadas populares resultou no que RIZEK chama de um “autoritarismo não sanitário”, que foi posteriormente substituído, bem como os ideais modernistas, pelo autoritarismo centralizador do período da ditadura militar.

Em 1968, foi criado um órgão especial com a finalidade de erradicar todas as favelas do Rio de Janeiro até 1976, a CHISAM – Coordenadoria da Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana do Grande Rio. Com a criação da CHISAM, a FAFEG que já contava com 100 favelas associadas, reuniu-se em congresso, onde decidiu opor-se vigorosamente à política governamental de erradicação. Anunciada a primeira remoção a ser realizada pela

foto 14. Reunião da FAFEG contra a remoção da favela da Barreira do Vasco - RJ

favelas. A CODESCO foi encarregada de recursos doados pela Agência Norte Americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID) para a erradicação de favelas e planejamento urbano. Entretanto, ao invés de remover as favelas, a CODESCO resolveu urbanizá-las, viabilizando a permanência dos favelados na área por meio de melhorias e da legalização da favela (BLANK, 1977:6-7).

Inicialmente a CODESCO classificou todas as favelas cariocas em urbanizáveis, semi-urbanizáveis e não-urbanizáveis, segundo características físicas, topográficas e demográficas. Foram então selecionadas para o projeto-piloto três áreas: Brás de Pina²⁸, Morro da União e Mata Machado. Dos três projetos-piloto somente as obras de Brás de Pina foram efetivamente realizadas.

16	17
18	19
20

Favela Brás de Pina - RJ

foto 16. Resistência dos moradores contra uma das tentativas de remoção, 1964

foto 17. Antes da urbanização, 1965

foto 18. Moradores trabalham na urbanização da favela

foto 19. Planta de uma das unidades habitacionais discutida com o moradores

foto 20. Favela já urbanizada, década de 1970

²⁸ A Favela Brás de Pina, através da Associação de Moradores e com a ajuda do pároco local, conseguiu mobilizar a população para reagir contra a remoção para os conjuntos habitacionais da Aliança para o Progresso. Após isso, em 1965, com a cooperação de parte da população e com a ajuda dos arquitetos do Quadra - Carlos Nelson, Sylvia Wanderley, Aroeira Neves e Sueli de Azevedo - realizou-se os levantamentos necessários para a realização de um plano de urbanização da favela. Ver BLANK (1977), SANTOS (1979a) e BLANCO (2004a).

Os trabalhos de urbanização em Brás de Pina se iniciaram em 1969 com grande participação da comunidade, e sua execução levou cerca de um ano e meio. Em pouco tempo a maior parte da favela, que fora construída sobre estacas em áreas alagadas, encontrava-se em terreno aterrado com casas de alvenaria rebocada, algumas com dois pavimentos, varanda e jardim. A antiga área de alagadiço foi substituída por um campo de futebol e por uma praça cercada de árvores e bancos. Em 1973, os recursos da CODESCO, bem como os da CHISAM, foram drasticamente reduzidos e suas equipes substituídas por grupos que não deram continuidade as propostas de urbanização que vinham sendo desenvolvidas (SANTOS, 1979a).

A diminuição dos investimentos no atendimento das camadas populares ocorreu, porque em pouco tempo, o atendimento às famílias de baixa renda mostrou comprometer o modelo financeiro adotado e a segunda fase de atuação do BNH (1969-1974) se caracterizou pelo início de uma crise no Sistema e pela preferência de atendimento às classes médias e altas, que possuíam maior solvibilidade. A ampliação do atendimento para as camadas medianas da população possibilitou a restauração do Sistema a partir de 1975 e o desenvolvimento de novas propostas de atuação, em especial para as camadas populares (CASTRO, 1999:73).

No meio de tantas remoções que ocorriam não só no Rio de Janeiro, mas também em outras capitais brasileiras²⁹, no início da década de 1970, uma outra experiência governamental, dessa vez na Bahia, trabalharia com participação popular e com manutenção das famílias na área de intervenção. A Favela de Alagados localizada na Baía de Todos os Santos, em Salvador, tinha em 1970 uma população estimada em mais de 80.000 pessoas, cerca de 15.000 famílias. As primeiras tentativas de intervenção na área datam do início da década de 1960 e resultaram em 1969 no Plano de Recuperação de Alagados que lançou anos mais tarde um concurso para o projeto de intervenção na área (HEREDA, 1991:121-132).

O edital do concurso, realizado em 1973, dizia que Alagados deveria ser saneada, ter elevada a qualidade de vida de seus habitantes e ter contida sua expansão progressiva para o mar. As diretrizes do edital já mostravam uma postura diferenciada em comparação com as políticas da época, pois o plano de intervenção deveria *“preservar as características*

²⁹ Em São Paulo e Belo Horizonte (CHISBEL), várias remoções foram realizadas nas décadas de 1960 e 1970 como resultado de políticas de erradicação de favelas e para viabilizar obras públicas. Ver TASCHNER (1997a), BLANCO (1998a), FERNANDES (1998) e BUENO (2000).

*comunitárias locais*³⁰ e adequar-se à capacidade financeira real da população. O projeto tinha por base a integração da área ao resto da cidade e a integração entre as várias áreas existentes na favela, os remanejamentos deveriam ser os mínimos possíveis e quando ocorressem deveriam respeitar as relações de vizinhança e a organização comunitária existente.

Alagados foi o primeiro grande projeto governamental de urbanização de favelas com manutenção da população na área. Foram mais de dez anos de trabalho que resultaram na urbanização de todo um complexo onde vivem atualmente quase 100.000 pessoas. A partir desse período, foram vários os programas ou incentivos à urbanização de favelas que surgiram, fossem a nível municipal, estadual e até mesmo federal. Aos poucos o fantasma da erradicação se adaptava a uma nova realidade habitacional, já que a década de 1970 foi o período de maior crescimento das favelas nas metrópoles brasileiras (HEREDA, 1991:133-142).

Os anos 1970 também foram o período no qual surgiram as primeiras críticas às desastrosas remoções compulsórias e o modelo de construção massiva de conjuntos habitacionais como solução para o problema da habitação nas grandes cidades e início da discussão sobre o valor a ser dado às iniciativas/alternativas populares de habitação, como as casas-embrião e as melhorias em favelas (BRUNA, 1986:90). Segundo VALLA (1986:137), os principais atores que contribuíram com a alteração das ações das políticas habitacionais foram:

- os organismos internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Banco Mundial, a Organização das Nações Unidas (ONU) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), que além de preocupados com o processo crescente de periferização dos países do Terceiro Mundo, se viram obrigados a reconhecer o equívoco das propostas até então desenvolvidas, muitas vezes com seu apoio técnico e financeiro;
- a Igreja Católica, que trabalhava junto as comunidades carentes através da Pastoral das Favelas e das Comunidades Eclesiais de Base;
- e as próprias organizações das populações envolvidas, através do processo de reorganização de associações, como as de moradores de favelas e de mutuários.

³⁰ AMEASA, Alagados Melhoramentos do Estado da Bahia S/A. Plano Urbanístico de Alagados – relatório final consolidado. Salvador, 1975. Apud HEREDA, 1991:133.

Não se pode esquecer também, da vasta produção científica desenvolvida e publicada no período sobre a questão habitacional, não somente no Brasil, mas em toda América Latina³¹. Um dos trabalhos mais destacados da época foi de John TURNER (1977:197)³², que criticou fortemente os modelos políticos centralizadores, questionando a ausência de participação das populações beneficiadas nas tomadas de decisão e enaltecendo as iniciativas populares como forma de produção a ser considerada pelos agentes promotores das políticas públicas, em detrimento do modelo de construção de conjuntos habitacionais periféricos. As favelas não deviam ser vistas como problema, mas sim como solução. Turner também destacou em seus trabalhos a experiência das *barriadas* peruanas e os projetos de implantação de lotes urbanizados (*sites and services*).

O discurso de Turner foi 'apropriado' por alguns organismos internacionais financiadores na época, que passaram a apoiar experiências 'alternativas' e criticar os modelos vigentes. Segundo DENALDI (2003:32), aos olhos da avaliação do Banco Mundial o resultado desses projetos foi o financiamento de 'produtos' caros e inacessíveis à população de menor renda, com adoção de alternativas que muitas vezes acentuaram a segregação espacial da população e que não beneficiaram os mais pobres, conforme será discutido no capítulo 2.

Exemplo disso é o fato de que com o objetivo de ampliar a produção e reduzir os custos, o BNH passou a realizar, com o tempo, projetos em áreas periféricas ainda mais distantes e diminuiu progressivamente, além da área construída, a qualidade das edificações. Esses terrenos, além de distantes, eram mais baratos e desprovidos de qualquer infra-estrutura ou equipamento urbano, trazendo problemas para os moradores e para o poder público, que era obrigado a prover esses locais com serviços. Esse processo colaborou fortemente com os mecanismos de especulação imobiliária ocorridos nas periferias dos grandes centros urbanos brasileiros nos anos 1960 e 1970, onde loteamentos desprovidos de qualquer infra-estrutura eram vendidos para a população, que posteriormente pressionava as autoridades para a implantação dos serviços básicos, como redes de água e energia elétrica.³³

Tentando reverter o panorama criado, corrigir erros e resolver a problemática habitacional das camadas mais pobres, o SFH criou novos programas considerados 'alternativos' e que buscavam a participação popular, com custos mais baixos e de escala menor, como o PROFILURB - Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (1975), o FICAM -

³¹ Alguns livros lançados no Brasil nos anos 1970 sobre a questão habitacional brasileira: PERLMAN (1977), LEEDS & LEEDS (1978) e VALLADARES (1978).

³² Ver também TURNER (1972).

³³ Ver SANTOS (1979b)

Programa de Financiamento de Aquisição de Materiais de Construção (1977) e o PROMORAR - Programa da Erradicação da Subabitação (1979). Esses programas habitacionais deram início a terceira fase de atuação do Banco (1975-1983) e ficaram conhecidos como 'programas alternativos', pois adotavam, por exemplo, 'unidades evolutivas' ou 'lotes urbanizados' (*sites and services*), combinados ou não com programas de autoconstrução ou mutirão, que admitiam a progressividade na construção da moradia e na urbanização do assentamento (DENALDI, 2003:32). A meta desses programas era atingir uma população de menor renda, atendendo às novas diretrizes das agências internacionais de desenvolvimento (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento, USAID) e respondendo às críticas ao modelo adotado pelo BNH (MARICATO, 1997).

O PROMORAR tinha por finalidade a erradicação de 'subhabitações' destituídas de condições mínimas de serviços e salubridade, por meio da construção de moradias, do estímulo ao desenvolvimento comunitário e do apoio a melhoria de infra-estrutura. O programa promovia a urbanização de favelas, sem remoção dos moradores, com a construção de novas moradias, em diversos casos, por mutirão. Este foi o único programa do Sistema a atuar no próprio espaço onde se localizavam as habitações, proporcionando a permanência dos moradores na área anteriormente habitada (NEPP/UNICAMP, 1991:38). Segundo ROSSETTO (1993:123), dentre os programas 'alternativos', o PROMORAR recebeu 72% dos recursos investidos, tendo sido financiadas até 1984, 206.000 unidades em todo Brasil.

foto 21. Conjunto habitacional construído com recursos do PROMORAR na década de 1980 - PR

Nesse período foram retomadas e ampliadas as experiências de consolidação e urbanização das favelas por meio da provisão de infra-estrutura e serviços básicos. Essa alternativa era mais barata, acessível à população e evitava os 'desastrosos' processos de remoção das populações faveladas, com reassentamentos em áreas periféricas distantes, promovidos até então.

Entretanto, apesar dos avanços, no início dos anos 1980 surgiram os primeiros sinais de uma atuação financeira instável do SFH, com reflexo direto nos organismos operacionais a ele vinculados. Erros de concepção da política habitacional, problemas na gestão dos programas e de seus recursos, acumulados no decorrer dos anos, levaram o Sistema a uma crescente crise financeira. Esses erros foram agravados por diferentes decisões de política econômica e monetária em um quadro altamente inflacionário nos sucessivos governos, e

pelo quadro recessivo que se instalou no país na década de 1980. As políticas econômicas concentradoras de renda demonstravam que a queda do salário real acompanhada de altos índices de inflação, não permitiam ao mutuário cumprir com o pagamento de seus financiamentos.

Quando José Sarney (1985-1989) - 'primeiro' presidente civil³⁴ em 20 anos - assumiu a Presidência da República em 1985, o Brasil estava no meio de uma grande crise econômica com índices inflacionários de mais de 100% ao ano. A reformulação do SFH foi considerada assunto de grande importância, já que era necessário cobrir o 'rombo' gerado pelo Sistema nos anos anteriores, além da necessidade de se apresentar uma nova alternativa para a crise habitacional existente. Segundo TASCHNER (1997b:39), em 1984 havia mais de 350 mil mutuários inadimplentes, 454 mil unidades habitacionais disponíveis, sendo que desse total 250 mil ainda não tinham sido comercializadas. Ao invés de reformular o Sistema, o Governo Sarney, restringiu o repasse integral da correção monetária ao reajuste das prestações e extinguiu o BNH em novembro de 1986 (NEEP/UNICAMP, 1985:25).

Ademais, grandes verbas do Sistema haviam sido utilizadas para o desenvolvimento urbano (renovação urbana, sistema viário, metrô) e para saneamento (TASCHNER, 1997b:40). Essas verbas raramente foram devolvidas ao BNH, o que contribuiu de forma decisiva para o aumento do rombo, segundo o Banco Mundial, estimado entre US\$ 7 e US\$ 25 bilhões, e que levaria à falência e extinção da instituição (NEPP/UNICAMP, 1991:21).

foto 22. Conjunto Habitacional Santa Etelvina em Cidade Tiradentes, zona leste de São Paulo, construído entre as décadas de 1970 e 1980 pela COHAB/SP

Entre 1964 e 1986, foram financiadas cerca de 4,8 milhões de unidades, ou seja, 24% do aumento de moradias nas cidades brasileiras foi construído com recursos do BNH. Entretanto, somente 1,5 milhão de unidades foi destinada aos setores mais pobres, sendo que a população de baixa renda (até três salários mínimos) só foi con-

³⁴ Na verdade José Sarney era vice de Tancredo Neves, primeiro civil a ocupar a Presidência da República depois de 20 anos de presidentes militares. Eleito indiretamente em 1985 faleceu em abril do mesmo ano.

templada com 250 mil unidades, o equivalente a 6% do total produzido (AZEVEDO & QUEIROZ RIBEIRO, 1996).

Segundo a legislação, o BNH foi extinto, suas atribuições transferidas para o Conselho Monetário Nacional (CMN) e para o Banco Central (BACEN), e incorporado à Caixa Econômica Federal (CEF), banco cuja atividade é de captação e não de fomento, consolidando o modelo centralizador baseado em recursos onerosos. A área de habitação continuou vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, enquanto a Caixa estava vinculada ao Ministério da Fazenda. A CEF passou a ser sucessora dos direitos e obrigações do BNH, gestora do FGTS, do Fundo de Apoio à Produção de Habitações para a População de Baixa Renda (FAHBRE), do Fundo de Assistência Habitacional (FUNDHAB), coordenadora e executora do PLANHAP e do PLANASA³⁵ e operadora de crédito no âmbito do setor habitacional, principalmente para as classes de baixa renda (NEPP/UNICAMP, 1991:33).

A crise econômica dos anos 1980 levou, em muitos casos, a população de baixa renda, impedida de pagar aluguéis, a integrar a população favelada. Esta, só em São Paulo, cresceu mais de 1000% entre 1973 e 1987. Com o aumento da crise, ocorreu também um aumento nas ocupações de terra e invasões de áreas de risco, morros, mangues, beiras de córregos e até mesmo de áreas de proteção ambiental (SEMPLA, 1992).

Com a abertura política, houve uma multiplicação do número de programas considerados até então alternativos, como resultado do surgimento das primeiras administrações progressistas no país, que começaram a desenvolver e implementar experiências e políticas de urbanização de favela em várias cidades brasileiras, como Recife, Belo Horizonte, Rio de Janeiro e Diadema. Prefeituras e governos estaduais passaram a enfrentar a questão habitacional por conta própria graças à forte pressão popular. Esses programas se basearam em muitas das ações que já haviam sido realizadas no passado - Fundação Leão XIII, Cruzada São Sebastião, MUD, Brás de Pina, Alagados - e ampliaram o campo de atuação. Dentro dessa linha consolidaram-se experiências de mutirão, regularização fundiária e urbanização de favelas e loteamentos periféricos, que tiveram ampla aceitação do governo e da sociedade.

³⁵ PLANHAP - Plano Nacional de Habitação Popular e PLANASA - Plano Nacional de Saneamento

1.4. Um desafio chamado favela: a questão habitacional brasileira no pós-BNH (1986-2004)

Com a extinção do BNH e sua incorporação à CEF, resultando no desmonte do SFH, ocorreu uma desestruturação na gestão da política habitacional no país, uma vez que foram vários os órgãos responsáveis pelas questões habitacionais brasileiras. Somente entre 1985 e 1989, durante o Governo Sarney, ocorreram quatro alterações: do Ministério do Interior, o BNH e as questões referentes a habitação passaram para o Ministério do Desenvolvimento Urbano que se transformou em Ministério da Habitação, Urbanismo e Desenvolvimento Urbano, e depois em Ministério da Habitação e Bem-Estar Social, voltando no fim do governo novamente para o Ministério do Interior. Em 1990, foi criado o Ministério da Ação Social, que depois virou Ministério do Bem-Estar Social, onde funcionava a Secretaria Nacional de Habitação, que perdurou entre os Governos Fernando Collor (1990-1992) e Itamar Franco (1992-1994). Nos Governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), a Secretaria Nacional da Habitação foi subordinada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, sendo instituída posteriormente, ainda na primeira gestão FHC, a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU/PR), vinculada diretamente ao gabinete do Presidente da República, e órgão responsável pela gestão dos programas habitacionais até 2003 (CYMBALISTA, 2005).

36

A crise econômica dos anos 1980 causou grande impacto no financiamento das políticas habitacionais, pois com as altas taxas de desemprego, aumentaram os saques e diminuiu a arrecadação do FGTS, resultando numa redução significativa dos recursos disponíveis para área, em especial para a habitação de interesse social. Segundo ARRETCHE (1998:110) os gastos com habitação do Governo Federal em 1990, representavam apenas 22% do valor gasto em 1980. TASCHNER (1997b:52) nos apresenta que o número de unidades habitacionais de interesse social financiadas em 1980 totalizavam 284 mil unidades, enquanto que em 1986 esse número caiu bruscamente para 44 mil e depois para 15 mil em 1991.

A ausência de um projeto de política habitacional consistente e duradouro, após a extinção do BNH, durante os governos Sarney, Collor, Itamar Franco e FHC, juntamente com a promulgação da nova Constituição em 1988³⁶, são alguns dos fatores que consolidaram as políticas municipais alternativas no enfrentamento da questão habitacional, especialmente no que se refere às favelas, como foi o caso das prefeituras de São Paulo, Santos e Santo André.

³⁶ Com a Constituição de 1988 foi instituída a descentralização administrativa e o fortalecimento do papel dos municípios na gestão dos programas sociais, incluindo os de habitação. Esse tema será tratado no Capítulo 2.

Durante o Governo Sarney, houve uma multiplicação do número de programas considerados alternativos, como mutirão, regularização fundiária e urbanização de favelas. Até mesmo o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), ao receber recursos do Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL) para aplicação a fundo perdido, passou a financiar projetos de urbanização de favelas apresentados por governos estaduais e municipais. A Secretaria Especial de Ação Comunitária (SEAC), além de financiar a urbanização de favelas, começou a repassar recursos para as prefeituras e organizações comunitárias para projetos de regularização fundiária e construção de habitações em regime de mutirão. Estima-se que foram construídas cerca de 350 mil unidades (NEPP/UNICAMP, 1991:39-40).

O que antes era considerado 'alternativo' ou 'inovador' passava aos poucos a ser prática freqüente nas cidades brasileiras.

Em 1989, Fernando Collor de Mello foi eleito presidente por voto direto após 22 anos de ditadura militar no país. Além da forte crise econômica e dos altos índices inflacionários, Collor herdou no setor habitacional, uma estrutura institucional fragmentada, após as diversas mudanças ocorridas desde a abertura política. Nos dois anos em que esteve à frente da Presidência, Collor reestruturou a organização administrativa do setor habitacional e colocou em prática seu Plano de Ação Imediata para Habitação (PAIH), que propunha construir 245 mil habitações em 180 dias. A programa foi totalmente financiado com recursos do FGTS e pretendia atender as famílias com renda familiar média de até 5 salários mínimos, financiando iniciativas de COHABs, prefeituras, cooperativas, etc (CARDOSO, 2003).

A atuação do Programa foi caracterizada pela alocação de recursos seguindo critérios clientelistas ou de favorecimento de aliados políticos de Collor, com irregularidades na aplicação dos recursos do FGTS e o financiamento de mais de 200 mil habitações a construtoras privadas sem licitação, infringindo diretrizes do Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (CCFGTS). Essas irregularidades causaram uma crise financeira no Fundo, impedindo qualquer tipo de aplicação de seus recursos nos dois anos seguintes e comprometeram além de recursos do FGTS e do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), verbas orçamentárias até meados de 1994, já no Governo Itamar Franco, para que as unidades inconclusas fossem finalizadas (CHERKEZIAN & BOLAFFI, 1998:130).

Itamar Franco deu prioridade à solução dos problemas no campo habitacional, por meio da reformulação da destinação dos recursos do FGTS, da conclusão das obras iniciadas na gestão anterior, do estímulo a criação de Fundos e Conselhos estaduais e municipais e do

lançamento de programas de urbanização de favelas e de construção em sistemas de mutirão, com recursos do Orçamento Geral da União (OGU): Habitar Brasil e Morar Pequenas Comunidades. Os investimentos nesses dois programas foram escassos, devido às restrições de gastos públicos geradas pelo Plano Real e pelo rombo deixado por Collor (SOUZA, 1997: 25-38; TASCHNER, 1997b:53; CARSOSO, 2003).

A ausência de programas federais de maior peso e a indefinição de políticas estimularam e consolidaram em alguns municípios brasileiros - como Rio de Janeiro e Fortaleza - novas propostas de urbanização de favelas, numa releitura dos trabalhos que foram desenvolvidos nos anos 1980 por algumas prefeituras. Experiências anteriores - como as desenvolvidas no Rio de Janeiro - mostraram que a simples provisão da moradia, ainda que na mesma área, não era capaz de melhorar as condições sócio-econômicas das famílias. Algumas delas, em pouco tempo, se vinham obrigadas a vender a nova casa na favela urbanizada, que tinha valor considerável de mercado, para poder sobreviver, indo se instalar em outras áreas, muitas vezes em condições muito piores a que viviam antes mesmo da urbanização (IBAM, 1996). De modo a reverter esse quadro, passaram a integrar os programas habitacionais atividades sócio-educativas e de geração de emprego e renda, como por exemplo, a criação de cooperativas de trabalho da construção civil e de coletores comunitários.

Em 1994, Fernando Henrique Cardoso foi eleito presidente e reeleito novamente para o mesmo posto em 1997. Seu primeiro governo (1995-1998), empreendeu uma ampla reorganização institucional e retomou a integração entre saneamento, habitação e transportes, passando a política habitacional a ser responsabilidade do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) e da Secretaria de Política Urbana (SEPURB) que, por ocasião da 2ª Conferência Mundial das Nações Unidas sobre os Assentamentos Humanos - HABITAT II, elaborou um documento que trazia um diagnóstico³⁷ do problema habitacional brasileiro.

O documento apresentava que cerca de 10 milhões de moradias no país eram carentes de infra-estrutura ou eram inadequadamente servidas; que 2,4 milhões de moradias possuíam adensamento excessivo e que 3 milhões de moradias urbanas se encontravam desocupadas. Ele também redefinia o déficit habitacional brasileiro em 3,9 milhões nas áreas urbanas e 1,2 milhões na área rural, sendo que 55% das famílias urbanas sem moradia tinham rendimento de até dois salários mínimos e que quase 30% dessas famílias tinham rendimento entre dois e cinco salários mínimos.

³⁷ O diagnóstico baseou-se em levantamento elaborado em 1995, pela Fundação João Pinheiro, por solicitação do Ministério do Planejamento.

A partir desse diagnóstico foram elaborados alguns programas habitacionais com linhas de financiamento que visavam apoiar estados e municípios em ações voltadas para a melhoria das condições de habitabilidade da população, especialmente a mais carente, com a concessão de recursos condicionada a um conjunto de critérios técnicos de projeto e a capacidade de pagamento dos governos. Essa redefinição justificou a diversificação das modalidades de intervenção com projetos que priorizavam investimentos, principalmente oriundos do OGU, nas faixas de menor renda e em programas de urbanização de favela, saneamento, melhoria habitacional e eliminação de situações de risco (SOUZA, 1997:41-44; SEPURB/MPO, 1998; CARDOSO, 2003).

A nova proposta para o setor habitacional também visava a implantação de um novo Sistema de Financiamento. Desde o fim do BNH/SFH, entidades representativas dos capitais envolvidos na produção, incorporação, comercialização, financiamento e loteamento vinham realizando audiências com governantes e parlamentares, lançando revistas, boletins e até mesmo documentos com projetos e medidas para a reformulação do falido SFH/BNH.

Porém, a proposta de caráter mais significativo foi apresentada pela própria população, através do Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN), da União dos Movimentos de Moradia (UMM), da Confederação Nacional dos Moradores (CONAM) e da Coordenação Nacional dos Mutuários (CNM). Essas associações, assessoradas por ONGs, foram reunidas no Fórum Nacional de Reforma Urbana, por parlamentares e por entidades profissionais da área. A proposta realizada por essas organizações foi entregue ao Congresso Nacional sob a forma de projeto de iniciativa popular subscrito por aproximadamente 800.000 eleitores de todo o Brasil em 1991.

Como parte da mobilização dos setores interessados no redesenho da política habitacional, o Governo Federal criou a Câmara Setorial da Construção Civil, que contava com a presença da Central Única dos Trabalhadores (CUT) e dos trabalhadores da construção civil, além das forças participantes das negociações oficiais. Entretanto, com a mudança de governo, a Câmara Setorial da Construção Civil foi extinta em 1995 e um novo sistema foi aprovado sem que todos os setores até então envolvidos fossem consultados (MARICATO, 1995).

O novo Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI) foi proposto pela ABECIP (Associação Brasileira de Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança) e sancionado pelo Governo em

novembro de 1997³⁸, viabilizando a extensão da alienação fiduciária aos imóveis urbanos e a maior garantia de sustentabilidade financeira às operações.

Distinto do SFH, ele permitia que as partes envolvidas fizessem contratos de acordo com as características individuais e também com base no mercado. Sendo assim, prazos, taxas de juros, correções e o próprio valor do financiamento podiam ser discutidos livremente entre os financiadores e os mutuários (ESTADO DE SÃO PAULO, 14/11/1997).

Entretanto, o SFI não conseguiu aumentar os investimentos no mercado habitacional, graças à dificuldades na captação de recursos por causa da falta de competitividade dos títulos de crédito de habitação, provocada pela falta de segurança jurídica nos contratos e da inexistência de um mercado secundário que garantisse liquidez para os títulos lastreados em recebíveis imobiliários (BRASIL, 2004:24).

No segundo Governo FHC (1999-2002), foi firmado um contrato de empréstimo com o BID para desenvolvimento do Programa Habitar Brasil BID (HBB), que visa além do atendimento da população de baixa renda, capacitar os municípios para viabilizarem a elaboração e implementação de suas políticas habitacionais. Para isso, o Governo Federal condicionou o financiamento ao desenvolvimento do subprograma de Desenvolvimento Institucional (DI) de Municípios. No âmbito do subprograma DI, é condição para a obtenção do financiamento a elaboração do PEMAS – Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais, contendo a sistematização de produção de dados sobre esses assentamentos, hierarquização do atendimento, capacitação dos técnicos e dirigentes e a revisão da legislação para garantir a função social da propriedade.

Ademais, o projeto exigia também a realização de um detalhado plano de trabalho social junto às comunidades beneficiadas, com projetos e atividades sócio-educativas e de geração de emprego e renda (proposta multisetorial), além do acompanhamento das famílias durante e após a realização das obras de urbanização (DENALDI, 2003:28).

Segundo o Relatório Nacional Brasileiro para a Conferência Istambul + 5, entre 1995 e março de 2000, através dos programas habitacionais do Governo FHC:

(...) foram beneficiadas 1.443.169 famílias e gerados cerca de 597.525 novos empregos com programas habitacionais (...) Os principais programas destinados a agentes do poder público, com foco na população de mais baixa renda, como o Habitar Brasil e o PRÓ-MORADIA foram responsáveis por apenas 9,49% e 9,23%

³⁸ Diário Oficial da União. Lei n.º 9.514 de 20 de novembro de 1997. Seção 1, n.º 226, págs. 27182 a 27185. Imprensa Nacional, Brasília, 21/11/1997.

dos recursos totais investidos (a fundo perdido), demonstrando que os investimentos em habitação não têm privilegiado a população de baixa renda.”

Os dados apresentados apontam a consolidação do papel dos governos locais na provisão de programas habitacionais para a população de mais baixa renda, já que menos de 10% de todo dinheiro investido pelo Governo Federal num período de cinco anos, foi repassado para as esferas locais de governo objetivando beneficiar essa camada da população. Com exceção dos financiamentos internacionais, como o HBB, boa parte dos programas habitacionais foram dirigidos ao setor privado e a pessoas físicas, com o financiando de mais de 900 mil unidades habitacionais para esses setores (LORENZETTI. 2001:22).

Ainda que a política habitacional do Governo FHC tenha de certa forma privilegiado a produção de moradias com financiamento público diretamente para os usuários dos recursos³⁹, não conseguindo ampliar o atendimento às camadas de mais baixa renda, programas de urbanização de favela com recursos do próprio Orçamento Geral da União⁴⁰ foram consolidados como política nacional. No entanto, esses recursos foram irrisórios e sua destinação foi fortemente clientelista, por meio da aprovação de emendas parlamentares ‘carimbadas’⁴¹ ao OGU. (DENALDI, 2003:23; CARDOSO, 2003). Apesar disso, é importante destacar que foi durante o Governo FHC que foi aprovado o Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257/2001). Este projeto de lei estava aprovado pelo Senado Federal desde 1990 e oficializou o reconhecimento da questão fundiária e da questão da ilegalidade das cidades, além de garantir a função social da propriedade.

Ao final da década 1990, o número de favelas no Brasil havia crescido 22,5% (717 mil) em dez anos. Enquanto a taxa anual de crescimento domiciliar no país foi de 2,8%, a de domicílios em favelas foi de 4,18%. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2003), em 2000 havia no Brasil 3.905 favelas com um total de 1.644.266 domicílios, o que representa um número expressivo da população total das principais

³⁹ Programas de financiamento direto às famílias, destinados à compra, construção e/ou melhoria das condições de habitação de famílias com renda mensal inferior a doze salários mínimos: Carta de Crédito Individual, Carta de Crédito Associativo, Carta de Crédito/CEF, e Programa de Arrendamento Residencial (PAR).

⁴⁰ Habitar Brasil e Programa de Ação Social e Saneamento (PASS), denominados posteriormente Morar Melhor.

⁴¹ ‘Emendas carimbadas’ são emendas parlamentares individuais ou de bancada contidas no Orçamento Geral da União, cuja destinação é definida pelo próprio parlamentar ou pelo partido. Cada parlamentar possui um valor limite garantido anualmente e que pode ser destinado a suas regiões de maior apoio político. “Os parlamentares justificam que a emenda parlamentar tem o seu uso correto como moeda carimbada que beneficia prefeituras e entidades assistenciais. Não havendo esse mecanismo, os recursos ficariam sujeitos a manobras contábeis do Executivo, impossibilitando o atendimento legítimo de demandas sociais.” (CORREIO DO ESTADO, 19/11/2004).

capitais do país: 13,3% em Goiânia, 20% no Rio de Janeiro e em Belo Horizonte, 22% em São Paulo, 30% em Salvador, 31% em Fortaleza, e 46% em Recife (MARICATO, 2001:38). A Pesquisa de Informações Municipais do IBGE, em 2001, apontou que todas as cidades com mais de 500.000 habitantes apresentavam áreas irregulares e que pelo menos 39% das cidades com menos de 20.000 habitantes tinham favelas, loteamentos irregulares ou clandestinos (BRASIL, 2004:19).

Por outro lado, essa ausência de recursos para o setor habitacional consolidou as iniciativas locais e deu total autonomia à definição dos projetos a serem implementados. Essas experiências também ganharam mais legitimidade ao serem apoiadas pelas novas políticas de financiamento adotadas pelas agências internacionais de fomento.

No final dos anos 1990, boa parte dos programas de urbanização de favelas no Brasil era caracterizada por propostas multisetoriais, com a integração de intervenções físicas e projetos sociais. Esse fato se deu, pois não somente o BID, mas também vários outros organismos financiadores nacionais e internacionais, como a Comissão Européia, o Banco Mundial, o BNDES e o próprio Governo Federal passaram a financiar programas de urbanização de favelas, desde que esses fossem acompanhados de planos de trabalho sócio-educativos e de geração de emprego e renda para as comunidades beneficiadas.

Apesar dos avanços no desenho de alguns programas, nenhuma proposta efetiva de política habitacional foi realizada na Era FHC, ainda que tenha sido debatida durante as duas gestões. O resultado do debate sobre a implementação de uma nova política habitacional somente foi oficializado em 2002, com a divulgação do documento preliminar intitulado “Documento de Política Habitacional” (BRASIL, 2002a) e da minuta de projeto de Lei que instituiria a Política Nacional de Habitação (PNH), o Fundo Nacional de Habitações de Interesse Social (FNHIS), e o Sistema Nacional de Informações Habitacionais (SNIH) (DENALDI, 2003:30). A nova Política Nacional de Habitação a ser implementada tinha

“por finalidade orientar as ações dos órgãos e entidades competentes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem assim as ações do Poder Público compartilhadas com o setor privado, de modo a assegurar às famílias brasileiras, especialmente as de baixa renda, o acesso, de forma gradativa, à habitação.” (BRASIL, 2002b:2).

Entretanto, as propostas contidas nos dois documentos não saíram do papel e no mesmo ano as eleições trouxeram esperança de novas mudanças com a vitória de Luis Inácio Lula da Silva para Presidente da República.

Durante o ano de 2000, o Instituto Cidadania, presidido por Luis Inácio Lula da Silva, convidou alguns especialistas e líderes sociais para a elaboração de um projeto que buscasse soluções para o problema habitacional do país. Esse projeto, batizado como 'Projeto Moradia', adotou o conceito de que a *"moradia digna é aquela localizada em terra urbanizada, com acesso a todos os serviços públicos essenciais por parte da população que deve estar abrangida em programas geradores de trabalho e renda"* (INSTITUTO CIDADANIA, 2002:12).

O Projeto foi baseado em três eixos principais: a questão fundiária, a de financiamento e a institucional. Como parte deste item, o Projeto Moradia propôs a criação do Ministério das Cidades e do Conselho das Cidades, com a integração das áreas de habitação, saneamento ambiental, trânsito e transporte como estruturadoras do desenvolvimento urbano (AMARAL, 2003).

Com a eleição de Lula, o Ministério das Cidades foi criado, constituindo um fato novo nas políticas urbanas, pois superou o recorte setorial da habitação, do saneamento e dos transportes, integrando todos os setores. O Ministério é composto pelas Secretarias Nacionais de Habitação, Projetos Urbanos, Saneamento Ambiental, e Transportes e Mobilidade Urbana.

O Ministério das Cidades deu continuidade às ações em andamento, buscando recuperar obras paradas (1.600 obras datadas de 2001 e 2002 estavam paralisadas); ampliando os recursos do OGU para programas de urbanização de favelas (R\$ 122 milhões para o Habitar Brasil BID, beneficiando 42.186 famílias); e também os investimentos do PSH – Programa de Subsídio Habitacional (63 mil famílias beneficiadas).

Também se redefiniu a distribuição dos recursos do FGTS visando priorizar a população de renda entre 0 e 5 salários mínimos, onde se concentra 90% do déficit habitacional do país, e reativou a utilização de recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), que não eram utilizados para habitação desde 1996 (BRASIL, 2003) .

As políticas do Ministério são inspiradas no documento resultante da Conferência Nacional das Cidades⁴², que aconteceu em outubro de 2003 fornecendo as prioridades e diretrizes da política urbana, e no Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), aprovado pelo Senado em maio de 2005, cujas diretrizes se encontram no documento "Política Nacional de Habitação" de 2004.

⁴² A Conferência Nacional das Cidades ocorreu no período de 23 a 26 de outubro/2003 e contou com a participação de mais de 3.000 municípios, com a apresentação de mais de 1.200 propostas originárias das Conferências Municipais e Estaduais. A Conferência fixou as atribuições, definiu as competências, estabeleceu a composição e elegeu o Conselho Nacional das Cidades.

A nova Política Nacional de Habitação (PNH) tem como principal objetivo garantir à população, especialmente a de baixa renda, o acesso à habitação digna, tendo por base o conceito de desenvolvimento urbano integrado, onde a habitação não se restringe a moradia, já que incorpora também o direito à infra-estrutura, saneamento ambiental, mobilidade e transporte coletivo, equipamentos e serviços urbanos e sociais, visando garantir o 'direito à cidade'. Para tanto, a PNH tem por base os seguintes pontos: integração urbana de assentamentos precários (a urbanização, regularização fundiária e inserção de assentamentos precários), provisão da habitação e integração da política de habitação à política de desenvolvimento urbano.

O órgão central responsável pela formulação da PNH é o Ministério das Cidades através da Secretaria Nacional de Habitação, que deve articular a nova Política com a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e com as políticas ambientais e de inclusão social.

A Política Nacional de Habitação instituiu, através da Lei Federal n.º 11.124/05, importantes instrumentos que viabilizarão sua implementação: o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), cuja lei foi resultado de uma mobilização nacional dos movimentos populares de moradia de diversas entidades baseada na Constituição de 1988 e que tramitava há 13 anos no Congresso Nacional. A Lei prevê também a criação de um Conselho Gestor para o Fundo.

O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social é o principal instrumento da PNH. Ele objetiva somar e articular todos os recursos, onerosos e não onerosos, para as ações em habitação nos três níveis de governo – federal, estadual e municipal, e direcioná-los para atender as famílias de baixa renda, por meio da concessão de subsídios, com caracterização diferenciada por regiões. Para participar do Sistema, estados e municípios devem firmar termo de adesão ao Fundo, além de apresentar um Plano de Habitação de Interesse Social.

A CEF permaneceu sendo o agente operador do FGTS e é também o agente operador do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. O Banco Central do Brasil fiscalizará as instituições financeiras integrantes do SFH, e o Conselho Monetário Nacional vai regular e controlar o Sistema Financeiro da Habitação, o Sistema Financeiro do Saneamento e os sistemas financeiros conexos, subsidiários ou complementares (BRASIL, 2004).

Até dezembro de 2004, o Governo Federal, através não somente do Ministério das Cidades, mas também através dos Ministérios da Saúde, Meio Ambiente e Integração Nacional, investiu R\$ 6,1 bilhões em saneamento (água, esgoto, resíduos sólidos e drenagem). Ademais, foram contratados R\$ 10,7 bilhões beneficiando 760 mil famílias com imóveis

novos e usados, aquisição de material de construção e urbanização de favelas, com recursos oriundos do FGTS, FAR, FDS, OGU, FAT e CEF. O Programa Habitar Brasil BID, que em 2003 beneficiava 69 empreendimentos, passou a atender 119 projetos.

Um dos principais avanços desses números foi a ampliação da aplicação de recursos para as faixas de renda abaixo de cinco salários mínimos, com especial atenção para as população de renda até três, além da ampliação de subsídios com recursos oriundos do FGTS e do próprio OGU. Ademais, o Programa de Regularização Fundiária iniciou o processo para a distribuição da documentação de imóveis para mais de 500.000 famílias moradoras de assentamentos informais (BRASIL, 2005).

O pouco mais de um século de história aqui descrito nos mostra que programas de urbanização e regularização fundiária de favelas foram desenvolvidos no decorrer da história das políticas públicas, sem que recebessem grande destaque ou se transformassem efetivamente em prática oficial até a década de 1980, sendo sempre consideradas propostas 'alternativas'. Os trabalhos desenvolvidos pela Fundação Leão XIII, Cruzada São Sebastião e CODESCO, entre as décadas de 1940 e 1960, apesar de pontuais, serviram de referência para a implementação de algumas ações de urbanização de favela no âmbito estadual e federal durante os governos militares, como foi o caso da urbanização de Alagados na Bahia e da urbanização do complexo da Maré no Rio de Janeiro, já no âmbito do PROMORAR. Esses projetos foram considerados como resposta dos governos militares, não somente às críticas realizadas por parte de estudiosos e organismos internacionais aos desastrosos processos de remoção massiva de favelas, mas principalmente à necessidade de legitimação junto às camadas populares, insatisfeitas com os modelos de política habitacional e econômica desenvolvidas pela ditadura.

Em 1986, o BNH foi extinto, dando início a um longo período de ausência de um projeto de política habitacional consistente e duradouro por parte do Governo Federal, que perduraria até as eleições de 2002, com a eleição de Lula para Presidente, a criação do Ministério das Cidades e, posteriormente, a aprovação do Sistema e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social.

Durante os quase vinte anos de ausências, as prefeituras e governos estaduais passaram a enfrentar a questão habitacional mais diretamente, implementando programas de regularização urbanística e fundiária para favelas com recursos próprios, consolidando e aprimorando uma prática de intervenção que deixou de ser 'alternativa' e se tornou política pública, como será apresentado nos capítulos a seguir.

capít

An aerial, black-and-white photograph of a city, likely Los Angeles, showing a dense urban landscape with numerous buildings and a prominent freeway system. The image is slightly blurred, giving it a vintage or artistic feel. Overlaid on the bottom portion of the image is the text 'ulo 2' in a large, white, sans-serif font. The 'u' and 'l' are connected, and the 'o' is a simple circle. The '2' is a standard numeral. The text is positioned such that it appears to be floating above the city, with the 'u' and 'l' partially cut off on the left edge of the frame.

ulo 2

capítulo

Quadra experimental do Projeto Rio, um dos precursores do Favela Bairro, Rio de Janeiro (início dos anos 1980)

INTERVENÇÕES EM FAVELAS APÓS 1983: O 'ALTERNATIVO' VIROU POLÍTICA

A nova conjuntura política decorrente do fim dos governos militares, associada à extinção do BNH e a sucessivos governos que não conseguiram estabelecer um projeto de política habitacional, ajudaram a consolidação de propostas diferenciadas por parte dos governos municipais. Entretanto, apesar dos bons resultados obtidos e da disseminação dessas experiências, muitos municípios não conseguiram solucionar seus problemas habitacionais sem parcerias ou ajuda de organismos nacionais ou internacionais.

Este capítulo visa apresentar as questões referentes ao papel dos governos locais na implementação de políticas públicas, em especial as relacionadas às políticas habitacionais, após a abertura política no início dos anos 1980, com destaque para as alterações advindas da promulgação da nova Constituição em 1988. A influência e o apoio dos organismos internacionais na implementação de programas habitacionais no país e as críticas desenvolvidas às nossas produções, bem como as respostas de alguns municípios para a questão habitacional, a partir de 1983, também serão discutidas nesse capítulo, visando apresentar o contexto político-institucional em que se insere o desenvolvimento das políticas de urbanização de favela implementadas pela Prefeitura de Santo André, objeto de estudo dessa dissertação.

2.1. A questão habitacional depois da abertura política: o papel dos municípios e o novo pacto federativo

O número insatisfatório de moradias, o crescimento da população, o contínuo processo de urbanização e o aumento da pressão das camadas urbanas em busca de soluções para as crises habitacional e econômica, fizeram com que, a partir de 1979, o Governo Federal instituisse algumas medidas de repercussão popular, visando acalmar a pressão da população: mudanças na Lei do Inquilinato, extensão do FGTS para o trabalhador rural, reajuste semestral dos salários, libertação dos presos políticos, Lei da Anistia, reforma partidária e eleição direta para cargos executivos (TASCHNER, 1997b:36). Entretanto, apesar dos esforços, a mobilização e organização da sociedade civil ganhou força na luta pelo fim da ditadura e pela redemocratização do país, que se deu com as eleições presidenciais em 1985.

CHERKEZIAN (2004:9) aponta que nesse período, em decorrência da crise econômica e do empobrecimento da população, houve um grande aumento no número de assentamentos ilegais nas principais cidades brasileiras que, em 1980, já abrigavam 67% da população do país. Em São Paulo, a periferia crescia cada dia mais, com seus loteamentos clandestinos e moradias autoconstruídas, bem como a população favelada, que de 1,2% em 1973, passou a representar 8,9% da população total em 1987. Em Salvador, estimava-se que 30% dos domicílios da cidade encontravam-se em terras invadidas. Em Belo Horizonte, enquanto a população favelada havia crescido 58,9%, a da cidade como um todo havia aumentado apenas 13,5%. No Rio de Janeiro, o processo não foi diferente: entre 1980 e 1991, enquanto a população total havia crescido 17,7%, a população moradora em favelas tinha aumentado 32%.

A partir de 1983, com as primeiras eleições diretas para prefeito¹, as novas administrações municipais passaram a enfrentar os problemas habitacionais, graças à forte pressão popular e aos resultados insatisfatórios do BNH, por meio da implantação e consolidação de novas práticas para o tratamento das questões habitacionais, como foi o caso das cidades de Recife, Belo Horizonte e Diadema.

Após a extinção do BNH e a transferência de suas atribuições para a Caixa Econômica Federal, em 1986, esse processo de enfrentamento das questões habitacionais por parte dos governos locais foi intensificado pois teve início um período de grande indefinição política no campo da habitação, com ausência de programas e diretrizes federais capazes

¹ Com exceção das capitais, que eram consideradas território de segurança nacional e só tiveram eleições diretas em 1985.

de enfrentar a crescente crise. Além disso, o processo de redemocratização do país contava com movimentos pró-descentralização, que visavam consolidar a autonomia política e financeira de Estados e municípios em relação à União, que acabou sendo garantida com a promulgação do novo texto constitucional, em 1988.

Com a nova Constituição e a reforma do Estado, foi instituída a descentralização administrativa e o fortalecimento do papel dos municípios, que passaram a gerenciar diversas áreas sociais, como saúde e educação básica, nas quais o Governo Federal passou a ter apenas o papel de indicar as diretrizes gerais. Ademais, ficaram a cargo dos municípios vários serviços, como coleta e destinação de resíduos e lixo, atividades culturais, esportivas e de lazer, além das questões referentes à habitação popular (CAPISTRANO FILHO, 1996).

A nova Constituinte também ‘fortaleceu’ financeiramente os municípios. Entretanto, esse fortalecimento foi parcial e os municípios ainda mantiveram uma dependência financeira considerável da União, pois essa ação se deu por meio da ampliação nas transferências constitucionais² e não na ampliação da capacidade tributária dos municípios, que arrecadam os tributos com as menores alíquotas³.

Na prática, os governos municipais passaram a assumir um papel de maior importância na prestação de serviços de interesse local, como também de serviços sociais de âmbito regional, pois graças a esse ‘ganho’ financeiro, União e Estados foram transferindo gradativamente para os municípios parte de suas funções, sem a correspondente transferência de recursos. Essas mudanças acabaram de fato por fragilizar, ao invés de fortalecer, a capacidade de atuação municipal (BREMAEKER, 2004:10).

Segundo BREMAEKER (2004:16), o custo de manutenção das ações de responsabilidade da União e dos Estados⁴ por parte dos municípios chegou a R\$ 5 bilhões em 2002, comprometendo cerca de 4,5% dos recursos municipais, que poderiam ter sido investidos

² Grande parte das transferências constitucionais para os municípios são oriundas do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), cujo critério de distribuição está relacionado ao quantitativo de sua população, que determina o coeficiente de participação nos recursos (BREMAEKER, 2001:5). Cerca de 81% dos municípios brasileiros tem no FPM sua principal fonte de receita (BREMAEKER, 2004:11).

³ Apesar de nos primeiros anos da década de 1990, os municípios chegarem a concentrar 18,5% dos recursos constitucionalmente destinados ao poder público, esse percentual foi reduzido para 14,8% em 2002, graças a mecanismos federais e estaduais para reforço de suas próprias finanças (BREMAEKER, 2004:4).

⁴ Essas ações se dão em diferentes escalas nas áreas da saúde, educação, assistência social, administração fazendária, agricultura, comunicações, judiciário, segurança pública, trabalho, previdência, transporte e trânsito (BREMAEKER, 2004:10-11).

em serviços de competência exclusiva dos governos locais. Em cidades de menor porte – menos 10 mil habitantes – esse percentual de comprometimento da receita chegou a 27%.

No caso específico das políticas habitacionais, os governos municipais passaram a assumir um papel que, desde a década de 1930, era tido como competência do Governo Federal: a intervenção na área de habitação popular. Além disso, o texto constitucional⁵ criou um modelo ambíguo de descentralização na área habitacional, porque apesar de ampliar as competências e atribuições municipais, manteve uma superposição entre as demais esferas de governo - não definindo precisamente as obrigações de cada ente federativo - e uma grande dependência dos municípios em relação à União na implementação de seus programas habitacionais, particularmente das linhas de financiamento oferecidas e dos recursos 'a fundo perdido' obtidos por meio de emendas parlamentares (CARDOSO & QUEIROZ RIBEIRO, 2000).

Merece destaque também a questão da política urbana na nova Constituição, pois através da Emenda Constitucional de Iniciativa Popular pela Reforma Urbana, que contou com mais de 130.000 assinaturas, foi garantido o princípio da função social da propriedade urbana. Os artigos 182 e 183 da Constituição Federal estabeleceram diversos instrumentos urbanísticos⁶, que depois de regulamentados⁷, deram ao Poder Público melhores condições de regular a produção e apropriação do espaço urbano de forma democrática e socialmente justa.

Porém, não foi apenas a nova Constituição e a municipalização das políticas públicas que contribuíram fortemente para a consolidação de ações locais no enfrentamento dos problemas habitacionais. A ausência de um projeto nacional duradouro, após a extinção do BNH, consolidou também um processo de 'descentralização por ausência'⁸, onde a intervenção municipal se fez de extrema importância no enfrentamento das questões habitacionais, especialmente as que se referiam às favelas.

⁵ A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 declara como competência da União *"instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos"* - art. 21 XX - e como competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, *"promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico"* – art. 23 IX.

⁶ São eles: plano diretor, direito de superfície, concessão do direito real de uso, edificação e parcelamento compulsórios, direito de preempção, urbanização consorciada, imposto predial progressivo, outorga onerosa do direito de construir (solo criado), usucapião especial urbano, concessão de uso especial para fins de moradia, transferência do direito de construir, estudo do impacto de vizinhança, gestão democrática da cidade e, consórcio imobiliário.

⁷ A regulamentação dos artigos 182 e 183 se deu apenas treze anos depois, com a aprovação do Estatuto da Cidade - Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001.

⁸ CARDOSO (2003)

2.2. Políticas públicas para favelas a partir de 1983: intervenções municipais diferenciadas

A partir da década de 1980, as políticas de urbanização de favelas foram institucionalizadas e aprimoradas. Algumas políticas obtiveram bons resultados e foram bem sucedidas, passando a ser referência para a implantação e desenvolvimento de novas práticas por todo o país. Entretanto, vários municípios enfrentaram muitas dificuldades para promover a regularização urbanística e fundiária dessas áreas e não conseguiram ampliar a escala de intervenção, enquanto suas favelas continuavam crescendo e se adensando.

Além dos fatores já citados sobre a ampliação e consolidação das políticas habitacionais municipais com a redemocratização dos países, existem também outros fatores que ocorreram ainda durante o regime militar e que também colaboraram para o desenvolvimento dessas práticas.

A promulgação da Lei Federal n.º 6.766 em dezembro de 1979, referente ao parcelamento do solo urbano, foi um desses fatores, pois definiu padrões diferenciados de parcelamento para áreas consideradas de interesse social (art. 4º II), possibilitando o reparcelamento do solo com lote de áreas menores, garantindo assim a permanência e a posse da terra para os moradores das favelas. Outro fator importante foi a implementação, também em 1979, de projetos 'alternativos' pelo próprio BNH, como o PROMORAR. Suas ações exigiram algumas adequações por parte do poder público local para a implantação das intervenções, como a criação de áreas de interesse social e o desenvolvimento de projetos de urbanização de favela com parâmetros urbanísticos específicos, fatos que aconteceram na época no Recife e no Rio de Janeiro. Não se pode deixar de destacar também o importante papel desenvolvido pelos movimentos sociais - representados principalmente pelos sindicatos, comunidades eclesiais de base e associações de moradores - que a partir da segunda metade dos anos 1970, lutaram fortemente pela participação cidadã nos espaços de discussão pública por meio da redemocratização e pela melhoria das condições sócio-econômicas e de moradia no país.

A seguir, serão apresentadas políticas habitacionais implementadas em cinco cidades brasileiras - Belo Horizonte, Recife, Diadema, São Paulo e Rio de Janeiro - cujas

metodologias e resultados foram referências⁹ para o desenvolvimento dos programas de urbanização de favela da Prefeitura de Santo André, que compreendem objeto de estudo dessa dissertação.

As propostas de Belo Horizonte e Recife foram importantes referências do ponto de vista da legislação urbanística, enquanto as de Diadema e São Paulo exerceram influência do ponto de vista metodológico e de parâmetros de intervenção. A experiência carioca, a mais recente de todas, foi referência quanto a implementação de ações sócio-econômicas e de metodologia de intervenção no âmbito da integração entre a favela urbanizada e seu entorno.

A apresentação das cinco políticas se restringirá às gestões que influenciaram diretamente os trabalhos da Prefeitura de Santo André. Com exceção dos trabalhos desenvolvidos pela Prefeitura de São Paulo, todas as demais políticas tiveram continuidade, apesar da existência de períodos de inoperância por questões de mudança administrativa. Sendo assim, os trabalhos desenvolvidos por Belo Horizonte, entre 1983 e 1988, serão apresentados sob o ângulo da implementação do PROFAVELA; os de Recife, entre 1983 e 1992, do ponto de vista da implementação do PREZEIS, importantes instrumentos de regularização fundiária e urbanística. O Programa de Urbanização de Favelas de Diadema, desenvolvido ininterruptamente por treze anos, serviu de referência para os primeiros trabalhos desenvolvidos em Santo André entre 1989 e 1992 e também para os programas implementados a partir de 1997. Esses programas também receberam influência das políticas para favela desenvolvidas em São Paulo na gestão 1989-1992 (Ação em Favelas), e no Rio de Janeiro, a partir de 1993 (Favela Bairro).

2.2.1. Belo Horizonte (1983-1988)

As favelas de Belo Horizonte são tão antigas quanto as do Rio de Janeiro e surgiram antes mesmo da fundação da cidade, em 1897, quando já existiam 3 mil pessoas morando em duas áreas ocupadas. No Censo realizado em 1912, esse número havia dobrado e o traçado planejado da nova capital mineira deixava claro que a pequena área prevista para abrigar os operários era insuficiente. A ocupação de terrenos desvalorizados e distantes do centro foi

⁹ A escolha dessas políticas como referência para os trabalhos desenvolvidos pela Prefeitura de Santo André, a partir de 1989, se deu a através de publicações que indicam essa referência - como no caso das políticas de Recife (PREZEIS) e do Rio de Janeiro (Favela Bairro) - e a partir da presença de técnicos que haviam trabalhado anteriormente nessas práticas e que posteriormente passaram a integrar o corpo técnico da Prefeitura de Santo André - caso de Mônica Bêde (Belo Horizonte), Evangelina Pinho (Recife) e Rosana Denaldi (Diadema) - ou prestaram consultoria na formulação dos programas - caso de Ermínia Maricato e Laura Machado Bueno (São Paulo).

a opção encontrada para uma grande parcela da população, que em 1960 chegou a 25 mil moradias divididas em 70 favelas.

No decorrer dos anos, foram vários os projetos desenvolvidos com o objetivo de solucionar o problema, a maior parte deles realizados até a década de 1980, sob coordenação de órgãos federais, estaduais ou municipais, como foi o caso da CHISBEL – Coordenação de Habitação de Interesse Social – que, em doze anos de atuação, removeu cerca de 44.000 pessoas, desde sua criação em 1971. Boa parte desses programas tinha como proposta a erradicação com remoção para conjuntos habitacionais de baixa qualidade nas periferias distantes (SAMPAIO, s.d.).

Uma mudança inicial no tratamento das favelas ocorreu em 1979, com a implementação pelo governo estadual mineiro do ‘Programa de Desenvolvimento de Comunidades’. O projeto visava o atendimento de comunidades organizadas por meio da realização de obras de infra-estrutura em favelas e bairros da periferia e da regularização fundiária que, devido à ausência de instrumentos jurídicos na época, teve seus resultados comprometidos. O PRODECOM constitui-se no primeiro instrumento de participação popular junto às comunidades faveladas de Belo Horizonte, tendo sido atendidas com obras de melhoria 11 vilas¹⁰, das quais apenas uma foi regularizada (CONTI, 2004:192-193).

Porém, foi apenas com as primeiras eleições diretas de 1982, que uma mudança mais radical no tratamento das favelas de Belo Horizonte aconteceu. Após intenso debate entre movimentos sociais e o poder público¹¹, a Prefeitura criou o ‘Programa Municipal de Regularização de Favelas – PROFAVELA’, com o objetivo de urbanizar e regularizar juridicamente as favelas, reconhecendo essas áreas como parte da cidade formal. Na época aproximadamente 300 mil pessoas moravam em favelas na cidade e grande parte delas encontrava-se em áreas públicas municipais (BEDÊ & PINHO, 1995:247).

Para viabilizar o Programa foi aprovada em janeiro de 1983, a Lei Municipal n.º 3.235, conhecida como ‘Lei PROFAVELA’, que incorporou mais de 120 favelas ao zoneamento da cidade, por meio da criação do Setor Especial 4, destinado “à *urbanização específica de favelas*”, a ser realizada mantendo “*tanto quanto possível, as características da ocupação espontânea*”. A criação da SE 4 se deu em conformidade com a Lei Federal n.º 6.766/79, pois se enquadrava nas chamadas ‘áreas especiais’.

¹⁰ Em Belo Horizonte as favelas também são chamadas de vilas.

¹¹ Por parte dos movimentos populares participaram ativamente a Pastoral de Favelas e a União dos Trabalhadores da Periferia (UTF) e da parte do poder público houve grande participação dos advogados da autarquia estadual Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte - PLAMBEL - na viabilização de instrumentos para as áreas de favela quando da criação do PROFAVELA, com destaque para Edésio Fernandes, José Rubens Costa e Maurício Impelizzieri (BEDÊ & PINHO, 1995:244; BARBOSA et al, 2003).

Sua regulamentação se deu depois de muita luta por parte dos movimentos sociais, Igreja Católica (Pastoral de Favelas) e ONGs. O Decreto n.º 4.762/84, sancionado pela Câmara Municipal em janeiro de 1985 por meio da Lei 3.995, definiu instrumentos jurídicos de intervenção¹², o perímetro das áreas de favelas com base no levantamento aerofotogramétrico de 1981, parâmetros e normas específicas e, criou o Fundo para Urbanização de Favelas para viabilizar os trabalhos nessas áreas (BARBOSA et al, 2003; CONTI, 2004:194-196).

As intervenções do Programa previam a demarcação das áreas e do sistema viário, a legalização do loteamento, o estabelecimento de regras para uso do solo, as obras de infraestrutura e o reconhecimento jurídico dos moradores com a entrega do título de propriedade (BARBOSA et al, 2003).

O PROFAVELA visava tratar cada favela separadamente, com normas e figuras urbanísticas que preservassem a 'tipicidade' da ocupação. Isso foi garantido a partir do 'lote padrão', instrumento criado como parâmetro nos processos de parcelamento de solo, definido pela média do tamanho dos lotes existentes na área de intervenção. Além disso, foram definidos também outros parâmetros para limitar o tamanho dos lotes, bem como condições para alienação dos mesmos e regras especiais para loteamentos.

Inicialmente, a coordenação do Programa ficou a cargo de três secretarias, o que se mostrou totalmente ineficiente. Para resolver o problema foi criada a Secretaria Municipal de Ação Comunitária, com uma estrutura destinada ao desenvolvimento de intervenções em favelas. Entretanto, ela também não funcionou e decidiu-se criar um agente autônomo único, com competências específicas para viabilizar o Programa. Foi criada então, em 1986, a Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte – URBEL, autarquia cujo objetivo principal era a implementação do PROFAVELA, bem como seu gerenciamento e monitoramento. A URBEL definia prioridades, escolhia as alternativas de intervenção e mediava os conflitos existentes (CONTI, 2004:195-196). Após sua criação, foi realizada a regularização fundiária da primeira favela, em dezembro de 1986, com a entrega de títulos de propriedade para 176 famílias da Vila Oeste (PEREIRA, 2004).

Embora houvesse uma lei que permitisse à Prefeitura de Belo Horizonte intervir em suas favelas, segundo FERNANDES (1998:152), apenas 15 vilas, num total de 3.989 lotes, tiveram sua situação legal regularizada até 1988. Ademais, as primeiras regularizações não foram realizadas em conjunto com intervenções físicas e urbanísticas, de modo que os

¹² Os instrumentos jurídicos eram: normas de uso e ocupação do solo, lote-padrão, cadastro oficial de ocupantes e metodologia de planta de parcelamento (BARBOSA et al, 2003).

títulos foram dados apenas as áreas que se enquadravam nos padrões mínimos previstos na Lei PROFAVELA. Apesar disso, alguns instrumentos da Lei permitiram que fossem entregues na época, títulos de propriedades a famílias que habitavam lotes de apenas 7 m² (BEDÊ & PINHO, 1995:247; HUCHZERMEYER & ABBOTT, 1997).

Segundo CONTI (2004:196-197), um dos principais fatores que impediu um atendimento mais abrangente pelo Programa, tanto do ponto de vista da regularização fundiária, quanto da urbanística, foi a inexperiência da administração em atuar em favelas. Vários foram os problemas de ordem regulatória, administrativa, institucional, financeira e técnica que impossibilitaram que o processo se desse de forma mais ágil. Nem mesmo a cooperação internacional¹³ foi capaz, naquele momento, de evitar tais problemas. No caso específico da falta de uma ação mais significativa de regularização urbanística, segundo SOMMARIBA e AFONSO (1987), houve na época uma grande resistência à implementação das obras, tanto dentro quanto fora da Prefeitura, à qual os movimentos populares não foram capazes de se contrapor (CONTI, 2004:197).

Apesar disso, a Lei PROFAVELA se transformou num modelo de intervenção para a questão da regularização fundiária e urbanística das favelas, pois o poder público, não só reconheceu essas áreas, incorporando-as ao zoneamento da cidade, como criou uma legislação específica para estabelecer diretrizes para suas ações, que estão sendo desen-

foto 23. Vista parcial do Aglomerado da Serra, ao fundo Belo Horizonte

volvidas pela Prefeitura de Belo Horizonte até hoje.¹⁴

¹³ O PROFAVELA recebeu apoio da agência alemã GTZ - *Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* – a partir de 1983, na criação de oportunidades de renda dentro das comunidades e na melhoria de infra-estrutura; e da agência italiana AVS - *Associazione dei Volontari del Soccorso Internazionale*, a partir de 1984, na capacitação e fortalecimento dos recursos físicos e humanos, e na regularização fundiária e nas melhorias físicas das favelas (CONTI, 2004:197).

¹⁴ A consolidação e ampliação do Programa ocorreram a partir de 1993, quando durante a gestão Patrus Ananias (1993-1996) foi criado o Sistema Municipal de Habitação, responsável pela criação e execução da política municipal de habitação. O SMH era composto pela URBEL, pelo Conselho Municipal de Habitação e pelo Fundo Municipal de Habitação. As principais ações do período foram o reconhecimento legal de todas as favelas da cidade, além das que estavam na SE 4, com a aprovação da nova LUOS (7.166/96) e a instituição de Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS, a aprovação do novo Plano Diretor (Lei 7.165/96) e; a criação dos Planos Globais Específicos (PGEs), instrumento de planejamento de intervenção para cada favela da cidade (BARBOSA et al, 2003; CONTI, 2004:201-202).

2.2.2. Recife (1983-1992)

Recife sempre foi uma importante cidade no nordeste brasileiro desde os tempos de colônia. Situada entre rios, sua ocupação se deu de forma desordenada, com as áreas planas alagadiças e os morros sendo ocupados pelas camadas mais pobres da população. Cerca de 15% do território urbano do Recife é ocupada por 56% da população total, ou seja, os 85% restantes, ou ficaram desocupados, ou foram ocupados pelas pessoas que tinham condições financeiras de ocupar esse espaço (CENDHEC, 2003:7).

As favelas no Recife, representadas principalmente pelos mocambos (moradias em palafitas), chegaram a representar 70% das moradias da cidade na década de 1930 e várias ações foram desenvolvidas, com o passar dos anos, visando sua erradicação. Uma das mais famosas foi a 'Liga Social contra o *Mucambo*', criada por Agamenon Magalhães, que removeu mais de 17 mil moradores dos mocambos dos bairros centrais para regiões mais periféricas, repetindo o modelo que vinha sendo desenvolvidos no Rio de Janeiro e que foi prática durante vários anos, especialmente durante os governos militares.

No decorrer dos anos os movimentos sociais organizados ganharam força na luta contra as erradicações e pelos direitos de permanência nas áreas ocupadas. Entre as décadas de 1960 e 1980 foram várias as manifestações, chegando a ocorrer violentos choques entre autoridades e associações de moradores.

Em 1979, teve início um grupo de ações que mudou a forma como o poder público passou a enfrentar a questão habitacional na cidade. Inicialmente, foi aprovada a Lei do Plano de Desenvolvimento do Recife (Lei n.º 14.110/79), que definia critérios para a reabilitação das áreas pobres por meio de projetos sociais, que deveriam ser desenvolvidos com participação ativa da população. A criação dessa lei foi a primeira ação do governo para atender necessidades de adequação no modelo de gestão local para viabilizar o PROMORAR em Recife, que realizou projetos de urbanização em 3 favelas, com parâmetros urbanísticos especiais. O próximo passo dado foi a criação de 26 'áreas especiais' pelo Decreto n.º 11.670/80, com procedimentos específicos para análise de projetos e controle urbanístico dessas áreas, em conformidade com Lei Federal 6.766/79. Três anos depois, foram criadas Comissões de Legalização da Posse da Terra para as 3 favelas em processo de urbanização e instituídas as Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, por meio da aprovação de uma nova Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei n.º 14.511/83), beneficiando um total de 27 favelas (MARINHO, 1998:14-17; MIRANDA, 2002:2; MORAES, 2002:126).

Entretanto, na prática, o benefício da nova lei foi apenas o reconhecimento das mesmas favelas anteriormente denominadas 'áreas especiais', sem que houvesse uma proposta efetiva de melhoria nas condições de moradia da população ou uma definição de procedimentos para sua regularização. A ausência de regulamentação e a possibilidade de erradicação ou remoção de todas as demais favelas que não fossem ZEIS fez com que os movimentos por moradia, apoiados por ONGs e pela Comissão de Paz e Justiça da Arquidiocese de Olinda¹⁵ (CPJ) dessem início a um processo de discussão junto ao poder público pela regulamentação das ZEIS, que duraria anos e somente terminaria com a eleição de Jarbas Passarinho para prefeito em 1985.

Após quase um ano de discussões, a proposta de lei elaborada pela CPJ foi revista e encaminhada para a Câmara Municipal em novembro de 1986, sendo aprovada em março de 1987. A Lei n.º 14.947/87 estabeleceu a criação do Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social – PREZEIS, em complementação a LUOS de 1983 (ARRAIS, 2000).

Os principais objetivos do PREZEIS de acordo com a lei são o respeito às tipicidades do assentamento, o combate à especulação imobiliária e a participação comunitária em todas as fases do processo. A lei também definiu padrões urbanísticos e os instrumentos a serem utilizados para a realização da regularização fundiária e criou uma instância oficial de participação, a Comissão de Urbanização e Legalização – COMUL, e o Fundo do PREZEIS¹⁶.

A COMUL¹⁷ tem caráter deliberativo, é composta por representantes do poder público e da sociedade civil (movimentos populares e representantes técnicos) e é responsável pela formulação, coordenação, implementação e fiscalização dos planos de regularização urbanística e fundiária de cada ZEIS instituída.

¹⁵ A CPJ foi responsável pela elaboração de dois projetos de lei em 1983, um deles referentes a regulamentação das ZEIS, prevendo o reconhecimento de outras áreas faveladas como ZEIS e mecanismos participativos para a execução dos trabalhos nas áreas (MARINHO, 1998:18).

¹⁶ Ainda que as discussões sobre sua regulamentação tenham tido início no primeiro semestre de 1989, a mesma só ocorreu em 1993 (Lei n.º 15.790/93), na segunda administração de Jarbas Vasconcelos (1993-1996) (MARINHO, 1998:28).

¹⁷ As COMULs realizavam reuniões semanais e os representantes da sociedade civil que integravam elas recebiam uma ajuda de custo pela participação (MARINHO, 1998:20).

Coordenado pela Companhia de Urbanização de Recife (URB-Recife), o PREZEIS foi regulamentado meses depois de sua criação pelo Decreto 13.925/87, que estabeleceu critérios para a solicitação de criação de uma ZEIS¹⁸, bem como definiu os procedimentos necessários para a formulação de seu plano de urbanização e os instrumentos a serem utilizados no processo de regularização. Sua regulamentação permitiu que fossem instituídas, em novembro de 1987, as primeiras quatro COMULs.

Entretanto, a compartimentação das ações das diferentes COMULs e a individualização das demandas fez necessária a criação de um novo espaço, que pudesse reunir todos os atores envolvidos no processo de criação e desenvolvimento do PREZEIS. O Decreto 14.539/88 instituiu o Fórum Permanente do PREZEIS¹⁹, espaço de discussão e condução integrado da política de recuperação de favelas do Recife, onde participavam os representantes das COMULs, do poder público e técnicos das entidades profissionais e das assessorias (MARINHO, 1998:19-23).

Na prática, os espaços participativos do PREZEIS funcionavam da seguinte forma: cada ZEIS possuía uma COMUL, eleita pelos moradores da própria comunidade para um mandato de dois anos, que também elegia dois representantes e dois suplentes para o Fórum Permanente. Na COMUL se discutia o modo de urbanizar e legalizar o assentamento e no Fórum eram discutidos os meios de melhorar a situação fundiária e urbana dos assentamentos (CENDHEC, 2003:9).

mapa 2. Zonas de Especial Interesse Social no Recife (PE) instituídas até 1997

¹⁸ Uma ZEIS podia ser instituída diretamente pelo Prefeito, pois o mesmo, tem poder para contestar o parecer técnica da URB-Recife e enviar o projeto diretamente para Câmara, constituindo esse fato um forte instrumento de clientelismo político (MARINHO, 1998:20-21).

¹⁹ O Fórum realizava reuniões quinzenais e foi regulamentado pelo Regimento Interno que foi discutido e aprovado em janeiro de 1989, um mês após sua criação (MARINHO, 1998:21).

Inicialmente, foi difícil agregar todos os atores envolvidos no processo para participarem do Fórum, especialmente, os integrantes das Comissões já formadas que apenas defendiam seus próprios interesses. Assim como as COMULs, o Fórum não teve uma atuação muito significativa a partir de 1990, devido à falta de compromisso político por parte da administração municipal.

Além disso, segundo MARINHO (1998:19) havia naquele momento um certo despreparo²⁰, não somente por parte dos técnicos do governo, mas também dos próprios movimentos por moradia e seus assessores, para a realização do PREZEIS nos níveis de expectativas que existiam sobre o Programa e para atender os conceitos e diretrizes criados. Esse fato, em conjunto com o desinteresse da gestão Gilberto Marques (1990-1992), fez com que os resultados obtidos até 1992 se restringissem a delimitação de apenas 11 novas ZEIS e a instalação de 17 COMULs, de um total de 36 favelas com ZEIS instauradas²¹.

Do ponto de vista urbanístico, as ações de urbanização se restringiram inicialmente às favelas que haviam sido iniciadas no âmbito do PROMORAR, sem que fossem definidos e estruturados novos parâmetros de intervenção. Grande parte das demais ações do período estavam inseridas dentro de outros projetos da Prefeitura do Recife – ‘SOS Saneamento’ e ‘Prefeitura nos Bairros’ - sem que tivessem sido definidas pelo Fórum do PREZEIS (MARINHO, 1998:28).

Por outro lado, apesar dos resultados numericamente baixos, o PREZEIS tornou-se referência nacional de instrumento participativo de garantia do direito à terra e de urbanização de comunidades de baixa renda, cuja história de atendimento no campo das políticas habitacionais havia sido marcada, até então, pela erradicação e segregação em áreas periféricas.

²⁰ Chegou a ser publicada na época uma cartilha com a lei comentada, dirigida a população beneficiada e suas equipes de assessorias (MARINHO, 1998:24).

²¹ Somente na segunda gestão Jarbas Vasconcelos (1993-1996) é que o PREZEIS se consolidaria do ponto de vista da intervenção urbanística, com a obtenção de recursos junto ao Governo Federal para a urbanização de 22 assentamentos, dos quais 16 eram ZEIS. É também nessa gestão que a Lei do PREZEIS é revista, a partir de uma proposta elaborada pelo Fórum Permanente, que ampliou e regulou a participação no âmbito do Programa (Lei 16.113/95) (MARINHO, 1998:28; ARRAIS, 2000).

2.2.3. Diadema (1983-1996)

Localizada na Região Metropolitana de São Paulo, Diadema integra a chamada Região do Grande ABC e, assim como as demais cidades, originou-se do município de São Bernardo da Borda do Campo, tendo se emancipado em dezembro de 1958. Seu processo de crescimento e desenvolvimento econômico esteve fortemente vinculado a instalação de indústrias a partir da instituição de leis de incentivo e isenção de impostos. Esses incentivos tiveram rápido retorno com a instalação de várias indústrias de pequeno e médio porte, vinculadas ao atendimento da indústria automobilística localizada nos municípios vizinhos da Região. O crescimento industrial foi seguido da expansão urbana, que teve seu ápice na década de 1970, com taxas de 20%, principalmente por causa da migração. Entretanto, esse desenvolvimento industrial, aliado a expansão da rede de comércio e serviços, não foi acompanhado do desenvolvimento de políticas capazes de solucionar os problemas advindos desse rápido crescimento.

Diadema se caracterizava por ser uma cidade dormitório, cujos moradores eram trabalhadores de baixa remuneração das indústrias da região, que haviam ali se instalado graças à oferta de loteamentos mais baratos, muitos deles clandestinos. A escassez da oferta de terra fez com que tivesse início um processo de favelização na cidade, com a ocupação de terras públicas e particulares, geralmente impróprias para moradia ou desinteressantes para o mercado imobiliário (ALMEIDA, 1994:26-34; AMARAL, 2001:158-164).

Em 1983, quando do início do primeiro dos três governos progressistas consecutivos²², Diadema possuía 230 mil habitantes, sendo 30% desse total moradores de favelas, era a terceira cidade com maior densidade demográfica do país - 76,24 hab/ha - e a primeira em mortalidade infantil do Grande ABC - 82,93 por mil. Além disso, 80% de suas ruas não eram asfaltadas, passando a imagem de *“um grande acampamento, sem as mínimas condições de infra-estrutura urbana”* (PMD, 1996b:9). Existiam nesse momento, 128 favelas com 79.271 habitantes morando em 13.658 barracos (PMD, 1996a:8).

Foram consideradas prioridades pelo governo municipal investimentos em saúde, infraestrutura e habitação. O reconhecimento do *“direito a moradia”* definia *“com clareza de que lado estava a prefeitura, diferenciando radicalmente”* das propostas de atuação dos governos anteriores, que apenas focaram na expansão industrial (RIZEK & ANDRADE, 1991).

²² Gilson Menezes (1983-1988), Zé Augusto (1989-1992) e José de Fillipi (1993-1996), todos do Partido dos Trabalhadores. Sobre a gestão 1983-1988 ver ALMEIDA (1994) e sobre as três gestões ver AMARAL (2001) e DENALDI (2003).

O Programa Municipal de Urbanização de Favelas tinha por pressuposto a manutenção da população no próprio local de moradia por meio da promoção do reordenamento físico, da implantação de infra-estrutura e de serviços urbanos e, da regularização fundiária dos núcleos. Nas favelas onde havia risco de vida para as famílias, as mesmas eram removidas para outro local. Foi dada prioridade ao atendimento de favelas localizadas em terrenos públicos – cerca de 60% do total - e com condições físicas passíveis de intervenção.

Inicialmente, a coordenação do Programa ficou sob responsabilidade do Departamento de Planejamento, onde foi formado um grupo técnico coordenado pelo arquiteto Luiz Fingerman, sendo transferida em maio de 1984 para o Departamento de Promoção Humana e, retornando ao Departamento de Planejamento no início de 1988, quando foram estruturados a Divisão de Planejamento Habitacional e o Serviço de Urbanização de Favelas (SAMPAIO et al,1987:13; ALMEIDA, 1994:44-54).

O objetivo da urbanização era prover cada família com um lote; implantar sistema viário de circulação interna, de uso preferencialmente para pedestre; abrir vielas internas com largura mínima de 4 metros, de modo a viabilizar a implantação de redes de infra-estrutura e; garantir uma área ideal para a instalação do equipamento comunitário.

Os primeiros estudos desenvolvidos para o reordenamento dos núcleos, basearam-se nos lotes tradicionais previstos em lei de 125m². Entretanto, diante da impossibilidade de atender toda demanda com essa metragem, adotou-se como diretriz recomendações contidas num estudo realizado anteriormente pela Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM²³.

figura 2. Planta baixa, fachada, corte e perspectiva da unidade habitacional para o lote padrão de 42m²

²³ CEPAM – Fundação Prefeito Faria Lima. *Estudo de normas legais de edificação e urbanismo adequadas as áreas de assentamentos subnormais ou de baixa renda*. Rio de Janeiro, BNH/DEPEA, 1982.

Foram adotadas pela Prefeitura de Diadema diretrizes que estabeleciam uma área mínima de lote de 42m² com testada mínima de 3,50 metros e formato retangular, de maneira a permitir a inscrição de dois círculos de 3,50 metros de diâmetro, não sobrepostos, bem como a viela de no mínimo 4 metros de largura. Além disso, foi solicitado pela Prefeitura à CEPAM a elaboração de critérios e normas para a ocupação desses lotes, de modo a garantir padrões construtivos e de salubridade quando da autoconstrução das novas moradias pela comunidade. Esses critérios²⁴ serviram de base para a elaboração de um protótipo em escala 1:1 de fibro-cimento para estimular a discussão entre a população e os técnicos do Programa, sobre os diversos projetos existentes para a fração ideal de 42m² ²⁵ (ALMEIDA, 1994:61;71).

A seleção das áreas a serem beneficiadas pelo Programa dava-se pela ordem de solicitação das comunidades, que geralmente acontecia primeiro junto as concessionárias de água e luz, que encaminhavam os moradores dos núcleos para a Prefeitura. Ao procurarem a Prefeitura iniciava-se uma série de reuniões para explicar para a comunidade os procedimentos da urbanização, bem como um processo de organização comunitária, com escolha da comissão de moradores. Enquanto isso, os técnicos realizavam um estudo preliminar para análise da viabilidade da urbanização e da regularização fundiária da área, bem como da necessidade ou não de remoção de famílias para execução das obras. Paralelamente, a comunidade que viesse a ser beneficiada realizava um autocadastro de seus moradores, de modo a definir o público alvo a ser beneficiado com um lote. Por fim, as áreas aptas a serem urbanizadas tinham seus projetos elaborados pela própria equipe do Programa, composta apenas por dois técnicos e alguns estagiários de arquitetura, geralmente os autores dos projetos. Após apresentação e aprovação do projeto pelos moradores, tinha início a urbanização da favela com a demarcação dos lotes pela equipe de topografia com ajuda dos moradores, seguida da implantação dos serviços pelas concessionárias e demais trabalhos necessários, como realização de escadarias, pavimentação de vielas e construção de sedes comunitárias (SAMPAIO et al, 1987: 15-17; ALMEIDA, 1994:57-60).

Todo o trabalho foi baseado na participação e transferência do poder de decisão para a população organizada, representada pelas comissões de moradores, responsável pela comunicação entre a comunidade e o poder público (SAMPAIO et al, 1987:14).

²⁴ Todos esses critérios foram inseridos no Decreto n.º 3.184/86, que regulamentou o processo de urbanização de favelas em Diadema (ALMEIDA, 1994:70).

²⁵ Entretanto, a falta de assessoria técnica fez com que a população acabasse construindo suas casas orientados por amigos e parentes pedreiros ou mestres-de-obras, sem utilizar os projetos da Prefeitura (ALMEIDA, 1994:72).

23	24
3	25
26	27

fotos 24 e 25. Favela Vila Alice antes e depois da urbanização
figura 3. Projeto de urbanização da Favela Dom João IV
foto 26. Favela Dom João IV já urbanizada
fotos 27 e 28. Favela durante e depois das obras de urbanização

Foram desenvolvidos projetos urbanísticos específicos, atendendo as necessidades e realidades de cada área e as exigências técnicas das concessionárias. As intervenções nas favelas garantiam a implantação de redes de abastecimento de água, coleta de esgoto e distribuição de energia elétrica, pavimentação, construção de escadarias, contenção de encostas, construção de centro comunitário e reparcelamento do solo. Alguns trabalhos de pavimentação e contenção foram realizados em mutirão pela própria população, com fornecimento de material e assessoria por parte da Prefeitura, enquanto as demais obras foram realizadas pelo Departamento de Obras.

Na primeira gestão (1983-1988) foram iniciadas intervenções em 78 favelas, com abertura de sistema viário e diversas melhorias, tendo sido construídos apenas dois conjuntos habitacionais para remoção de área de risco, num total de 415 lotes urbanizados. Foram regularizadas 51 favelas com Concessão do Direito Real de Uso por meio de dois projetos de lei²⁶ que propuseram a desafetação de áreas públicas ocupadas por favelas, beneficiando 3.575 famílias²⁷ (ALMEIDA, 1994:139; AMARAL, 2001:165).

O segundo governo (1989-1992) deu continuidade às obras, consolidando o Programa Municipal de Urbanização de Favelas e mantendo a mesma estrutura institucional, objetivos e linhas de atuação. Foram finalizadas muitas das urbanizações iniciadas e novas frentes de obra foram iniciadas, baseadas no mesmos padrões até então adotados, com realização de obras de infra-estrutura, contenção e canalização de córregos, dando sempre prioridade para favelas localizadas em áreas públicas que não demandassem remoções. No total foram beneficiados 85 núcleos de favela com obras e 27 favelas com regularização fundiária²⁸. Além disso, foram instituídos novos instrumentos de gestão, com a aprovação do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social – FUMAPIS e seu Conselho, e foi garantida a prática da urbanização de favelas por meio de sua inclusão na Lei Orgânica do Município²⁹ (AMARAL, 1994:165).

As intervenções realizadas pelas duas administrações focaram a manutenção do maior número possível de famílias nas áreas urbanizadas, optando por melhorias num número

²⁶ Lei Municipal n.º 819/85, regulamentada pelo Decreto n.º 3.184/86 e Lei Municipal n.º 975/88, regulamentada pelo Decreto n.º 3.767/89 (ALMEIDA, 1994:125).

²⁷ Os moradores dessas 51 áreas receberam CDRU sem que as obras de urbanização estivessem concluídas.

²⁸ Lei Municipal n.º 635/92 (ALMEIDA, 1994:125).

²⁹ Lei Orgânica do Município, de 05 de abril de 1990, em seu Artigo n.º 188, parágrafo 1: *“a urbanização, a regularização fundiária e a titulação das áreas faveladas e de baixa renda, sem remoção dos moradores, salvo em áreas de risco, mediante a consulta obrigatória e acordo com a população envolvida, garantindo no caso de remoção, o reassentamento da população em outras áreas priorizando as mais próximas”* (ALMEIDA, 1994:141).

maior de áreas de forma gradual, ao invés de investimentos mais pesados em poucas áreas. Todos os recursos utilizados foram provenientes do tesouro municipal.

No decorrer desses anos, o preço da terra na cidade subiu devido à escassez da oferta, diminuindo o acesso da população de baixa renda ainda mais e levando à densificação dos núcleos existentes e à invasão de novas áreas.

Visando resolver esse problema e ampliar ainda mais sua atuação, a terceira gestão (1993-1996) aumentou os investimentos no setor e diversificou a intervenção, criando novos programas baseados em dois grandes eixos: urbanização de favelas e apoio aos movimentos de aluguel. O eixo urbanização de favela foi dividido em dois grandes programas: urbanização de favelas, com grupos de trabalho por tipo de obra (empresa contratada, mutirão e administração direta) e; pós-ocupação, nas áreas já urbanizadas.

As urbanizações de favelas passaram a ser realizadas de diversas formas, de acordo com a organização da comunidade e a complexidade da intervenção, uma vez que as áreas que faltavam ser beneficiadas necessitavam de muitas remoções, graças ao adensamento e às áreas de risco. As obras poderiam ser realizadas diretamente pela Prefeitura, por empreiteira contratada ou por mutirão, tanto com assessoria direta da Prefeitura como por autogestão, com contratação de assessoria técnica e recursos do FUMAPIS³⁰.

foto 29. Conjunto Habitacional Júpiter - edifício de apartamentos e área de lazer - construído para reassentamento de famílias de áreas de risco
fotos 30 e 31. Obras de contenção - construção de muro de arrimo - na Favela Morro do Samba

³⁰ Esse projeto era denominado Urbanização Comunitária.

O Programa de Pós-Ocupação visava a integração das favelas urbanizadas com seu entorno, trabalhando em conjunto com a comunidade no processo de regularização fundiária e acesso aos serviços públicos, com oficialização das ruas e numeração das casas. O processo regularização fundiária foi consolidado com a aprovação, em 1994, do novo Plano Diretor - Lei Municipal n.º 25/94 - que instituiu as Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), garantindo a posse da terra para várias favelas já urbanizadas e ampliando o estoque de terras do município, viabilizando a urbanização de novos núcleos e a remoção de mais famílias de áreas de risco (AMARAL, 2001:166-169).

Além disso, foram também consolidados trabalhos intersecretariais, tanto do ponto de vista da intervenção urbanística e jurídica, como também de ações nas áreas de educação, saúde, esporte e lazer, que passaram a ser desenvolvidos nos núcleos em urbanização (PMD, 1996a:32-34).

No final de 1996, haviam sido urbanizados mais 73 núcleos de favela; implantados 485 lotes urbanizados e construídas 100 novas unidades habitacionais, para remoção de famílias de áreas de risco; 100 unidades para famílias do movimento de aluguel e; 1.500 unidades em regime de mutirão para ambos os grupos. Além disso, cerca de 5.800 famílias de 62 favelas foram beneficiadas com CDRU (HEREDA & NEGRELOS, 1996; AMARAL, 2001).

Os trabalhos desenvolvidos em Diadema, a partir de 1983, criaram um modelo de urbanização de favelas que foi adotado por diversos governos municipais e estaduais. A manutenção das famílias na própria área ocupada, com a fração mínima ideal de 42m² para o lote e as vielas de 4 metros, contando com a participação da população na discussão, elaboração e implementação dos trabalhos, são referência de intervenção em favelas até hoje. A continuidade administrativa do Partido dos Trabalhadores por 14 anos também se mostrou importante para a consolidação dessa proposta, demonstrando que durante um único governo, ou seja, quatro anos, são poucos os trabalhos que conseguem ser finalizados dada a complexidade das intervenções necessárias para a urbanização de uma favela. Além disso, boa parte das obras foram realizadas com recursos próprios, demonstrando a viabilidade da melhoria da qualidade de vida dos moradores das favelas com poucos recursos. Ao término das três administrações, mais de 14.000 famílias foram beneficiadas na urbanização de 166 favelas, do total de 192 existentes em Diadema em 1996 (HEREDA & NEGRELOS, 1996).

2.2.4. São Paulo (1989-1992)

Em São Paulo entre as décadas de 1940 e 1970, a população teve acesso à moradia, graças à oferta de lotes populares por um mercado imobiliário formado principalmente pelo parcelamento ilegal de glebas na periferia. Nesse período, as favelas não eram vistas como um grave problema social. Isso só foi acontecer a partir da década de 1970, quando o lote urbano ficou cada vez mais inacessível, graças ao forte fluxo migratório, ao preço da terra, a crise econômica e, sobretudo às restrições impostas pelas legislações urbanísticas desfavoráveis (ESTADO DE SÃO PAULO, 20/08/1996). Em 1973, apenas 1,06% da população morava em favelas - 121 favelas com cerca de 6.439 barracos. Até aquele momento, poucas foram as intervenções referentes ao tema e boa parte delas se restringiu a ações de remoção, que não evitaram que, em cinco anos, o número de pessoas morando em favelas chegasse a 4,01% da população (TASCHNER, 1986:79).

A partir de 1979, seguindo os modelos 'alternativos' que vinham sendo adotados pelo Governo Federal, passaram a ser desenvolvidos alguns programas (PRÓ ÁGUA, PRÓ LUZ, PRÓ FAVELA) que visavam melhorar as condições de vida da população favelada, adotando o princípio da permanência dos moradores no local. Nesse período, ocorreu uma mudança considerável na atuação das autoridades competentes em relação ao problema habitacional: construção em larga escala de conjuntos habitacionais; cooperação, auto-ajuda e auto-construção; tolerância com as invasões; urbanização das favelas; e tentativas de solução do problema da terra (TASCHNER, 1986:91;100).

Com a abertura política e o fim da ditadura, essa mudança na atuação da Prefeitura de São Paulo consolidou-se com o desenvolvimento de programas de urbanização, provisão de moradias e recuperação de favelas, atendendo uma demanda que já representava quase 7% da população total do município (PMSP, 1992). Entretanto, foi na gestão Luiza Erundina (1989-1992), que as intervenções nas favelas ganharam mais força, tendo sido ampliadas quantitativamente e qualitativamente³¹.

Luiza Erundina assumiu a Prefeitura de São Paulo num período de declínio do SFH, de restrição do endividamento com a CEF e de monopólio da Cerprohab³²; e para reverter esse quadro elaborou um Plano de Ação Imediata, propondo uma política habitacional dividida

³¹ Sobre os programas habitacionais da gestão Luiza Erundina (1989-1992) ver MARICATO (1997) e BUENO (2000).

³² O Consórcio de Empresas Pró Habitação era um pool de empresas composto por um grupo de cerca de 60 empreiteiras paulistas, reunidas para viabilizar o empréstimo da CEF para a Prefeitura de São Paulo para a construção de 27 mil moradias pela COHAB-SP. Isso se deu após a resolução 1.469/87 do Banco Central, que impediu os agentes do SFH de contrair novos empréstimos, visando um controle maior do endividamento do setor público (BLANCO, 1998a:49).

em dois Programas: 'Construção de Habitação de Interesse Social (HIS)' e 'Ação em Favelas'³³.

A coordenação desses programas ficou a cargo do Grupo Executivo de Urbanização de Favelas (GEUFABELAS), ligado à Superintendência de Habitação Popular (HABI), que foi definida como órgão central da Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEHAB) para execução da política habitacional de interesse social. Os projetos eram desenvolvidos pelos 13 escritórios regionais de HABI, para garantir maior agilidade e eficiência nos trabalhos.

fotos 32 e 33. Abertura de acesso com construção de escadaria na Favela Nossa Senhora Aparecida

O 'Ação em Favelas' objetivava a urbanização, por meio da regularização jurídica e física das favelas situadas em terrenos municipais ou particulares, possibilitando a fixação de seus moradores no mesmo local e a incorporação da favela ao tecido urbano.

Entendia-se por favela urbanizada aquela que fosse dotada de rede de água, luz, esgoto, drenagem das águas pluviais, com estabilização do solo, com vias de acesso aos domicílios e grau de organização de implantação que possibilitasse a elaboração de uma 'Planta de Arruamento e Loteamento'. Isso permitiria que cada lote fosse atribuído a uma família, seguindo-se a regularização fundiária, que se daria por meio da 'Concessão do Direito Real de Uso' ou do 'Usucapião Urbano' ou ainda através da venda de terras dominiais a depender de transações junto à Câmara Municipal.

A escolha das favelas atendidas se deu através de critérios de mobilização popular e indicações pelos Fóruns Regionais e Conselhos Populares, conjuntamente às análises e pareceres técnicos que mostravam as possibilidades e as condições reais de intervenção. Foram priorizadas favelas que estavam localizadas em áreas públicas, com características físicas favoráveis à urbanização ou que possuísem risco geotécnico.

³³ O eixo 'Construção de HIS' previa aquisição de terras, construção por empreiteira (Unidade Habitacional+infra-estrutura) e por mutirão (UH) e, cortiço (UH); e o eixo 'Ação em Favelas' previa urbanização de favelas - construção por empreiteira (UH+Infra), prevenção de risco, melhorias e, regularização fundiária (PMSP, 1992).

Os trabalhos de urbanização de favelas³⁴ consistiram na execução de obras de engenharia civil (abertura de vias, redes de água, esgoto e drenagem, estruturas de contenção de pequeno e médio porte e pavimentação) e foram desenvolvidos de acordo com dois processos: terra arrasada e respeito à ocupação existente. O processo de terra arrasada consistia na demolição total dos barracos, com provisão de novas moradias, de acordo com um plano previamente estabelecido. Já o segundo processo foi priorizado e procurava adaptar ao máximo a implantação da infra-estrutura ao sistema viário existente, demolindo apenas as unidades que prejudicassem a execução das obras.

A metodologia de intervenção e execução das obras deu-se por meio de três subprogramas de atendimento à população moradora de favelas:

- Obras por Empreiteira: intervenções de grande porte onde houvesse dificuldade técnica elevada, como contenção de encostas, canalização de rios e córregos, infra-estrutura básica (água/esgoto), etc.;
- FUNAPS-Urbanização (Programa URBANACOM): programa desenvolvido em regime de mutirão com recursos do FUNAPS³⁵, tendo por base um convênio que permitia às associações organizadas de moradores o gerenciamento de verbas para a contratação de assessoria técnica, compra de materiais de construção e execução de obras de infra-estrutura;
- FUNAPS-Favela: programa que visava atender a demanda de moradias resultante dos processos de urbanização, permitindo o gerenciamento dos processos de compra e execução das unidades habitacionais em regime de mutirão, com assessoria técnica de HABI-Regional e recursos do FUNAPS;
- Obras de Melhoria: pequenas obras realizadas em regime de mutirão nas favelas.

³⁴ A urbanização da favela tinha início com a análise do nível de organização da comunidade, ações formais de regularização fundiária e estudos arquitetônico e urbanístico do projeto, bem como levantamento topográfico da área e sócio-econômico dos moradores. Após isso, os técnicos responsáveis davam início ao ante projeto, que propunha a redivisão da área em lotes e a definição do desenho urbano da favela. Simultaneamente, eram construídos os alojamentos provisórios, onde ficariam instalados os moradores cujas casas se encontravam em área de risco ou que precisavam ser demolidas e eram realizadas pequenas obras de melhoria, como recuperação de escadas, calçadas e sistema superficial de drenagem. Depois de instalada toda a infra-estrutura necessária, a favela já dividida em lotes e quarteirões, estava pronta para a regularização fundiária. Assim sendo, o processo de integração da favela à cidade encontrava-se concluído (PEQUENO, 1995:144-145).

³⁵ Fundo de Atendimento à População Moradora de Habitação Subnormal, instituído pela Lei Municipal 8.906/79, de responsabilidade da Superintendência de Habitação Popular - HABI/SEHAB da Prefeitura do Município de São Paulo.

foto 34. Canalização de córrego e abertura de viário com pavimentação na Favela Miranguaba

foto 35. Verticalização na Favela Minas Gás para manutenção de todas as famílias na mesma área

O objetivo de todos esses programas era a integração física e social da favela ao tecido urbano, acompanhada de trabalhos nas áreas de saúde, educação, higiene, cultura e esportes, a partir de uma ação intersecretarial baseada num forte trabalho social.

As primeiras intervenções foram realizadas com base em projetos preliminares, com detalhamento em canteiro e o desenvolvimento desses trabalhos mostrou ser necessária a realização de serviços adicionais que não estavam previstos no projeto preliminar, ficando claro que alguns projetos não resolviam problemas de compatibilização da obra na favela com o seu entorno, ou com demandas da cidade, especialmente no que se referia ao dimensionamento de redes de esgoto e drenagem.

72

Visando equacionar o problema, GEUFVELAS e os escritórios regionais de HABI passaram a se dedicar à criação e adaptação de normas para a execução dos serviços de coleta de lixo, redes de água, luz, esgoto e drenagem, junto aos órgãos responsáveis; respectivamente LIMPURB, ARs, SABESP, ELETROPAULO e SVP³⁶. Esse fato levou à concretização dos documentos *“Normas, orientações e especificações técnicas para projetos de urbanização de favelas”*, que tratava dos conceitos básicos para o detalhamento típico, normatizando as exigências para a elaboração e apresentação dos projetos; e *“Normas para execução, medição e pagamento de serviços de urbanização de favelas”*, que detalhava a melhor maneira de se executar obras em situações não convencionais.

O resultado desses empreendimentos urbanísticos foi a concretização de ‘vilas’, onde o traçado das vias é mais sinuoso, orgânico, devido à escolha aleatória e anterior dos moradores de locar suas casas no terrenos. No interior da favela criaram-se quadras que resultaram como pequenos condomínios fechados, com acesso por pequenas vielas e becos, com floreiras e bancos que evidenciam a diferença entre o que é público, semi-público e privado (PMSP, 1992).

³⁶ LIMPURB - Departamento de Limpeza Urbana; ARs - Administrações Regionais; Sabesp - Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo; Eletropaulo - Metropolitana Eletricidade de São Paulo S.A.; e SVP - Secretaria de Vias Públicas.

Os trabalhos realizados alcançaram 20% das demandas da cidade. A demanda do 'Ação em Favelas' representava a grande maioria, pois cerca de 90% dos moradores de favelas localizadas em áreas públicas municipais ou mistas, que eram 135.482 famílias na cidade como um todo, representavam 74,8% da população favelada do município. Isso sem contar com as remoções por risco, remoção por obra pública e mesmo reintegração de posse, que totalizavam juntos mais 5.036 famílias.

Os bons resultados do 'Ação em Favelas' foram além dos números, pois o Programa introduziu aspectos inovadores que passaram a ser referência para outros municípios. Foram exemplo disso, a autogestão popular em programas de mutirão com recursos do FUNAPS e a construção de edifícios de apartamentos dentro da área da própria favela, otimizando espacialmente a urbanização por meio da verticalização das novas moradias, necessárias para desadensamento ou remoção de áreas de risco. Além disso, os investimentos realizados em projetos de urbanização, resultaram na normatização de diretrizes para a execução e acompanhamento das obras.

figuras 4 e 5. Projeto realizado pelo IPT-SP para equacionamento de situação de risco na Favela do Jaguaré, com construção de talude, escadaria hidráulica e 78 unidades habitacionais para reassentamento **fotos 36 e 37.** Obra concluída, 1991

Durante os quatro anos da gestão foram atendidas pelo 'Ação em Favelas' um total de 16.727 famílias, sendo 6.117 famílias no projeto de urbanização de favelas e 10.610 em melhorias, em 91 empreendimentos (22 de urbanização e 69 de melhorias). Além disso, ficaram em andamento (em obras, licitação da obra, projeto, licitação de projeto) 81 empreendimentos que beneficiariam 24.614 famílias, totalizando 41.341 famílias atendidas pelo Programa. Destas, 5.937 famílias habitavam favelas já urbanizadas. Se fossem adicionados os projetos que estavam em fase de planejamento no final da gestão, teriam sido atendidas mais 13.847 famílias, elevando o total de beneficiados pelo 'Ação em Favelas' para mais de 55 mil. De todos os empreendimentos realizados, concluídos ou em andamento, foram iniciados 136 processos de regularização fundiária por meio da Concessão de Direito Real de Uso e 50 processos por usucapião e outros 45 empreendimentos em processo administrativo. Entretanto, o projeto de lei que viabilizaria essas regularizações não foi aprovado pela Câmara Municipal (PEQUENO, 1995:148-149).

2.2.5. Rio de Janeiro (1993-1996)

A história das favelas no Rio de Janeiro se confunde com a própria história da cidade. Conforme apresentado no capítulo 1, os primeiros núcleos surgiram ainda no século XIX, na região central da cidade e tiveram forte crescimento com a renovação urbanística, nos primeiros anos do século XX e, mais tarde, nas décadas de 1930 e 1940, com a intensificação da industrialização. Em 1950, a população favelada representava 8,5% da população carioca, número esse que chegou a 16% em 1960.

Entre 1960 e 1975, os governos estaduais realizaram políticas sistemáticas de erradicação de favelas, removendo total ou parcialmente 62 favelas com 35.175 famílias, totalizando mais de 176 mil pessoas removidas para conjuntos habitacionais localizados a mais de 40 quilômetros de distância do antigo local de moradia e serviço. Apesar dos números, esse processo intensivo de remoção de favelas não foi capaz de evitar o seu crescimento. De 1960 à 1980 as favelas no Rio de Janeiro cresceram de 134 núcleos com 337.412 habitantes para 372 núcleos com 717.066 habitantes (ESPINOZA, 1997).

No início dos anos 1980, durante o primeiro governo Leonel Brizola (1980-1983), o 'Projeto Rio'³⁷ conhecido oficialmente como 'Plano de Urbanização das Favelas da Maré', visou fixar 75.000 pessoas residentes na área, criando condições para a integração do complexo de favelas à estrutura urbana existente, com o saneamento e a urbanização da região. Na segunda gestão de Brizola (1984-1987) foi lançado o programa 'Cada Família Um Lote', que

³⁷ O Projeto Rio foi financiado e executado pelo BNH como projeto-piloto do PROMORAR na cidade do Rio de Janeiro.

visava urbanizar e regularizar as favelas cariocas. Foram entregues 16.686 títulos de propriedades divididos entre 25 núcleos e foram urbanizadas seis favelas (ARAUJO, 1988).

Paralelamente, no âmbito municipal, foi desenvolvido o 'Programa de Urbanização Comunitária', mais conhecido como 'Projeto Mutirão', que tinha por base a realização de obras de urbanização, principalmente obras de saneamento, em comunidades de baixa renda do município. Foram atendidas 263 comunidades num total de mais de 300 mil pessoas beneficiadas. O programa demonstrou a viabilidade da execução de obras a um custo relativamente baixo, com utilização de técnicas simples e uso de mão-de-obra local.

No final da década de 1980, os profissionais que participavam do Projeto Mutirão realizaram várias discussões visando uma melhor adequação do Projeto à realidade das favelas cariocas. A necessidade da formulação de uma política mais específica aos problemas habitacionais era evidente para os profissionais e essa preocupação esteve presente na formulação do Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro, aprovado em 1992. Uma análise dos trabalhos realizados até então em favelas possibilitou a formulação de diretrizes para uma nova política habitacional, que apenas foi implantada na gestão seguinte (1993-1996), com a eleição de César Maia (IBAM, 1996:6-8).

Apesar de todas essas realizações, de 1980 à 1991 enquanto a população carioca cresceu 8%, o número de favelados aumentou 34,5%. O Censo do IBGE de 1991 apontou um total de 573 núcleos subnormais no Rio de Janeiro, com 962.793 moradores (ESPINOZA, 1997).

O primeiro passo para a implementação de uma nova política habitacional foi a criação, em agosto de 1993, do Grupo Executivo de Programas Especiais para Assentamentos Populares (GEAP), que consolidou o documento *"As Bases de uma Política Habitacional"*, composto pela descrição dos programas que comporiam a política municipal e pela recomendação de criação de uma nova Secretaria responsável pela gestão da política habitacional. A recomendação tornou-se realidade, um ano depois, com a Lei nº 2.262/94, que criou a Secretaria Municipal de Habitação (SMH), *"órgão executivo central de gestão da política habitacional com a finalidade de planejar, promover, coordenar, executar e fazer executar a política municipal de habitação, em coordenação com os demais órgãos do município"* (PCRJ/IPLANRIO, 1996:4). A recém criada SMH foi responsável pela elaboração da nova política habitacional, para a qual foram

foto 38. Morro do Vidigal: favela e edifícios de classe média dividem o mesmo espaço

criados seis programas, com destaque para o Programa 'Favela Bairro', voltado exclusivamente para o atendimento da população moradora nas favelas cariocas com o objetivo de integrar essas áreas à cidade³⁸.

O Programa teve início em maio de 1994, com um concurso público organizado pela SMH e pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB) para a elaboração de propostas metodológicas para as intervenções urbanísticas a serem realizadas nas favelas cariocas, em que foram selecionadas quinze equipes de profissionais multidisciplinares (engenheiros, arquitetos, sociólogos, etc.) para projetar, detalhar e acompanhar as obras nas comunidades que seriam beneficiadas pelo Programa (DUARTE et al, 1996:182).

No ano seguinte, foi estruturado, no âmbito do 'Favela Bairro', o Programa de Urbanização de Assentamentos Populares do Rio de Janeiro (PROAP-RIO)³⁹, que objetivava a urbanização de favelas, regularização de loteamentos, monitoramento e avaliação, educação sanitária e ambiental, e desenvolvimento institucional (PCRJ/SMH, 1997:8).

O Programa foi dividido em duas etapas e a primeira delas foi dividida em quatro fases, num total de 90 núcleos com 316.127 moradores, que seriam atendidos até dezembro de 1998. A segunda etapa, prevista para ser iniciada em 1997, beneficiaria 92 comunidades num total de 324.359 pessoas atendidas e seria realizada num prazo de seis anos.

O Favela Bairro era coordenado pela Secretaria Municipal de Habitação e executado em parceria com outros órgãos públicos⁴⁰, a iniciativa privada, a sociedade civil organizada e, principalmente, os moradores dos núcleos beneficiados (PCRJ/SMH, 1997:8-9). Foram escolhidas para integrar o Programa favelas consolidadas de 500 até 2.500 domicílios, com déficit em infra-estrutura e carência sócio-econômica. Considerou-se também o grau de facilidade de urbanização e a existência de programas complementares⁴¹. Os

³⁸ Os demais programas são: Regularização de Loteamentos, Morar Sem Risco, Regularização Fundiária, Morar Carioca e Novas Alternativas. O Favela Bairro é visto por muitos como herdeiro direto do Projeto Mutirão, Esse caráter é enfatizado porque grande parte do grupo executor do Projeto, assim como os coordenadores e assessores de nível hierárquico mais alto, constituíam o corpo técnico do Programa (IBAM, 1996:6).

³⁹ O PROAP-RIO foi estruturado para viabilizar as ações previstas no contrato de financiamento assinado com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), no valor de US\$360 milhões para urbanização de favelas, sendo US\$168 milhões a contrapartida local (PCRJ/SMH, 1997:8).

⁴⁰ Secretarias Municipais de: Desenvolvimento Social, Esportes e Lazer, Meio Ambiente, Obras e Serviços Públicos, Urbanismo, Educação, Saúde, Cultura, Fazenda; Fundação Parques e Jardins; IPLANRIO - Empresa Municipal de Informática e Planejamento; RIO LUZ - Comissão Municipal de Energia e Iluminação; RIO URBE - Empresa Municipal de Urbanização; COMLURB - Companhia Municipal de Limpeza Urbana (PCRJ/SMH, 1999:8).

⁴¹ Posteriormente, foram criados mais dois programas visando atender a diversidade das favelas existentes, de acordo com a população das áreas: 'Bairrinho' para comunidades com até 500 domicílios e, 'Grande Favelas' para aquelas com mais de 2500 domicílios (PCRJ/SMH, 1999:3).

investimentos no núcleo deveriam ser em média US\$ 2.500 por família, não devendo ultrapassar os US\$ 4.000⁴² (PCRJ/IPLANRIO, 1996:8).

O processo de seleção foi realizado pela SMH e determinou as 60 primeiras favelas que seriam atendidas pelo Favela Bairro. Esse trabalho foi seguido da preparação dos planos de intervenção de cada favela, desenvolvidos pelas quinze equipes selecionadas no concurso, e que era composto de quatro fases: diagnóstico, planos de ação, estudo preliminar e plano de trabalho/projeto de engenharia.

A aprovação final do projeto cabe à SMH. As análises técnicas se concentram na viabilidade tanto técnica como construtiva do projeto, com especial atenção a adequação

foto 39. Obras de drenagem e abertura de sistema viário, bem como de novas unidades habitacionais e equipamentos comunitários na Favela Fernão Cardim

dos critérios de elegibilidade geral e de cada setor específico; a escala e a extensão dos trabalhos propostos que podiam requerer um tempo maior; a qualidade dos desenhos; o estudo de soluções alternativas; o uso de tecnologias adequadas; os custos e as especificações da construção (PCRJ/SMH, 1996)

fotos 40 e 41. Área de lazer na Favela do Borel, antes e depois da intervenção do Programa Favela Bairro - 1996-2000

⁴² Esses valores chegaram a US\$8.000 por família e segundo a SMH, um dos principais problemas é que os primeiros levantamentos nos núcleos, utilizados para a realização do projeto, não são capazes de mostrar a verdadeira realidade das favelas, acarretando obras extras no momento da execução do projeto original (BLANCO, 1998a:137).

As intervenções que vem sendo realizadas pelo Favela Bairro consistem em obras de saneamento básico; drenagem; criação de sistema viário e de circulação, respeitando os caminhos já realizados pelos moradores; contenção de encostas; canalização de rios e córregos nos núcleos em que esses se faziam presentes; reflorestamento ou arborização; iluminação pública; coleta de lixo porta à porta e/ou em lixeiras coletivas; equipamentos comunitários e de lazer; creche; relocação de moradores cujas moradias foram destruídas para a realização da urbanização; praças e parques; equipamentos esportivos; programa de geração de renda com instalação de box de negócios na entrada do núcleo; construção de passarelas ou pontes quando se faz necessário e, regularização fundiária (PCRJ/IPLANRIO, 1996:8).

Durante o processo de urbanização a Prefeitura presta serviços de orientação urbanística com a finalidade de garantir a continuidade do processo integrador entre a favela e o seu entorno após o término das obras. Todo esse trabalho é realizado nos Postos de Orientação Urbanística e Social (POUSOs), instalados nas áreas durante e após as obras já concluídas. Participavam dessa ação profissionais de diversas áreas, que interagiam nas novas relações comunitárias, além de prestar serviços de orientação técnica. O POUSO funcionava como uma representação local do poder público dentro do núcleo até que a integração deste novo bairro com a cidade estivesse completa (PCRJ/SMH, 1997:11).

Favela Ladeira dos Funcionários

foto 42. Abertura e consolidação de sistema viário

foto 43. Novas moradias para as famílias removidas de áreas de risco

foto 44. Casarão abandonado convertido em creche

O Favela Bairro universalizou o processo de urbanização de favelas com manutenção das famílias no local, como instrumento de regularização urbanística para assentamentos precários, tornando-se referência mundial. Os recursos do BID permitiram um forte investimento na divulgação da proposta, por meio da publicação de livros, cartilhas e apostilas bilíngües, que apresentam o trabalho desenvolvido e sua metodologia de intervenção. Esses recursos

permitiram também, além de uma escala de intervenção de urbanização nunca vista antes, que os investimentos realizados em projeto, fosse de urbanização ou dos equipamentos comunitários, conferissem um caráter de alto padrão as intervenções. Entretanto, o Programa nunca previu nenhum tipo de intervenção direta, ou mesmo melhoria, nas moradias já existentes, nem mesmo o parcelamento do solo, restringindo sua atuação aos espaços livres e de uso comum, responsáveis por *“integrar a favela ao bairro”*. As relocações necessárias para o desenvolvimento das obras ocorrem por meio de indenização ou remoções dentro ou nas proximidades dos núcleos, tendo sido o processo de indenização de melhorias utilizado em larga escala, recebendo cada família removida uma quantia em dinheiro pela ‘moradia’ a ser destruída. Já a integração de ações sócio-educativas e sócio-econômicas durante o processo de urbanização, ainda que não tenha ocorrido matricialmente, foi garantida pelas exigências previstas no contrato de financiamento com o BID, seguindo a tendência das agências internacionais⁴³.

Até dezembro de 1996, estava previsto que 49 comunidades já estariam beneficiadas com a implantação de infra-estrutura, o que inclui saneamento básico, iluminação e criação de acessos interligando o núcleo à malha urbana. Além disso, 73 comunidades, incluindo as 49, estariam em obras, aguardando licitação ou com projetos em andamento. Em dezembro de 1996, das 73 favelas previstas, apenas 27 tinham suas obras iniciadas. Outras 10 tinham as obras licitadas; 17 projetos estavam sendo elaborados e outros 19 encomendados. A previsão era de que até o final de 1997, 60 favelas estariam urbanizadas e 30 estariam em obras (JORNAL DO BRASIL, 05/01/1997). Em dezembro de 1997 realmente haviam sido entregues 60 das 73 obras programadas para a primeira etapa do Programa, porém a segunda etapa do PROAP-RIO, que estava prevista para começar em 1997, havia sido adiada para o final do ano seguinte (O GLOBO, 09/06/1998).

foto 45. Nova entrada da Favela Fernão Cardim - com praça e boxes de negócio para pequenos empreendimentos dos moradores - visando integrar a favela urbanizada com seu entorno

⁴³ As mesmas exigências foram feitas posteriormente pela Comissão Européia, quando da assinatura do contrato do Programa de Favorecimento das Populações Desfavorecidas, que também beneficiou o município de Santo André, como será apresentado no capítulo 4.

2.3. O papel dos organismos internacionais de ajuda na questão habitacional brasileira

As mudanças ocorridas nas políticas habitacionais brasileiras, especialmente a partir dos anos 1970 com os projetos 'alternativos', não são apenas decorrentes da mobilização popular e do aprimoramento das propostas que vinham sendo realizadas no país até então. Aconteceram várias mudanças no pensamento internacional sobre os assentamentos informais e seus componentes, desde os anos 1960, que influenciaram fortemente na postura adotada pelos organismos internacionais de 'ajuda' técnica e financeira que tratavam da questão habitacional.

A prática da urbanização de favelas foi disseminada internacionalmente a partir do início dos anos 1970, em parceria com o processo de lotes urbanizados – proposta que existia desde o início da década de 1960, como uma solução para as desastrosas experiências de erradicação de favelas com remoção total de seus moradores para as periferias distantes. A justificativa para uma mudança na atuação junto às populações faveladas variou em seus aspectos sócio-políticos, desde a defesa por uma autonomia maior do morador a respeito da casa, até aspectos puramente econômicos, em torno dos princípios da capacidade de compra e da recuperação dos custos (HUCHZERMEYER & ABBOTT, 1997).

80

Serão apresentados aqui os principais interlocutores responsáveis pela disseminação dessas idéias na América Latina, o Banco Mundial (BM) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), organismos criados após a II Grande Guerra, com a finalidade de estabelecer um padrão de desenvolvimento para os países do Terceiro Mundo⁴⁴.

2.3.1. Os organismos internacionais de ajuda

O Banco Mundial foi criado em 1946 com o objetivo de ampliar a reconstrução dos países europeus destruídos pela Guerra, por meio de investimentos em projetos de infra-estrutura para seus setores produtivos. Na década de 1950, ele passou também a emprestar recursos para projetos de infra-estrutura nos países em desenvolvimento, visando impulsionar nos seus processos de industrialização. Financiamentos para projetos sociais e urbanos somente foram realizados a partir dos anos 1970, principalmente para os setores de saneamento e habitação (ROSSETTO, 1993:43).

Já o Banco Interamericano de Desenvolvimento foi criado em 1959 como agência de financiamento, incorporando as atividades exercidas pelo Eximbank (Banco de Exportação

⁴⁴ O Banco Mundial e o BID são instituições internacionais bancárias e financeiras que oferecem empréstimos, subsidiados ou não, à países subdesenvolvidos, com recursos captados no mercado de capitais e em divisas dos países membros (ROSSETTO, 1993:24-25).

e Importação de Washington), e pelo BIRD (Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento). Sua criação está fortemente vinculada à preocupação norte-americana de crescimento do comunismo nos países latino-americanos, após a Revolução Cubana, em especial nas grandes cidades, tidas como foco de instabilidade social. Essa preocupação resultou na fundação da 'Aliança para o Progresso', instituição que visava acabar com o subdesenvolvimento da América Latina por meio de estratégias de modernização, com recursos administrados pelo recém-criado BID.

Esses recursos foram utilizados como crédito para o setor produtivo e para a realização de projetos sociais de grande vulto, com ênfase em projetos habitacionais. Através da 'Aliança para o Progresso' e da USAID, o BID atuou desde sua criação em projetos sociais, diversamente do Banco Mundial, que somente o fez anos mais tarde.

No setor habitacional, o BID financiou diversos tipos de intervenção, uma vez que a preocupação principal não era a habitação, mas a consolidação da hegemonia capitalista nos países em desenvolvimento, por meio da melhoria das condições de vida das populações de baixa renda⁴⁵, tidas como alvo dos comunistas. O BID buscava estruturar organismos nacionais de políticas públicas, que aplicariam seus recursos no desenvolvimento de políticas habitacionais, que deveriam prever programas diversificados com alternativas distintas de acordo com a faixa de renda dos beneficiários, para garantir a recuperação dos recursos investidos (ROSSETTO, 1993:37-43; ARANTES, 2004:31-34).

A prática mais adotada pelo BID nesse período foi a produção de conjuntos habitacionais, geralmente de edifícios de apartamentos, acompanhada de remoção de favelas e de intervenções de auto-construção assistida ou por ajuda mútua - '*self-help*'. Posteriormente, foram financiados também projetos de produção de lotes urbanizados - '*sites and services*' - e de urbanização de favelas - '*slum upgrading*' (ROSSETTO, 1993:65). O trabalho por ajuda mútua (mutirão) era incentivado sobretudo por questões econômicas, pois ajudava na redução dos custos e tornava a moradia mais acessível para as camadas mais pobres (BID, 1963:14-15)

foto 46. Produção de lotes urbanizados em larga escala, financiada pelo BID, Ventanilla - Peru

⁴⁵ Eram consideradas pelo BID famílias de baixa renda aquelas que possuíam renda mensal entre US\$30 e US\$150. Esses valores tinham por base o cálculo de gasto com o pagamento da moradia em até 25% desse total em financiamentos de 20 a 30 anos (BID, 1963:11)

Entretanto, com a estabilização política da América Latina, por meio da consolidação de regimes ditatoriais nos principais países da região na década de 1970, os recursos do BID para projetos habitacionais foram diminuindo - bem como os destinados pelo governo norte-americano à USAID - até que a partir de 1978, não foram mais concedidos empréstimos para o setor habitacional, passando o Banco a atuar na área apenas de forma pontual, com cooperação técnica e recursos para projetos sociais ligados a programas habitacionais. Por outro lado, ampliaram-se os empréstimos para projetos de infra-estrutura urbana, como redes de saneamento e transportes, que abrangiam e contentavam uma parcela maior da população, consolidando os governos ditatoriais no poder⁴⁶. Esses investimentos do BID em saneamento viabilizavam também a implantação de projetos de lotes urbanizados e de auto-construção, práticas que ganharam ainda mais força⁴⁷ com o início dos trabalhos do Banco Mundial, a partir de junho de 1972, no setor das políticas urbanas, por meio de projetos de saneamento, educação, saúde, nutrição e habitação (BANCO MUNDIAL, 1975:54; ROSSETTO, 1993:42).

Visando ampliar seus investimentos para além dos setores produtivos, o Banco Mundial passou a produzir vários documentos - *policy papers*⁴⁸ - que divulgavam sua posição em relação às questões habitacionais existentes na América Latina e propunham soluções para equacionar os problemas decorrentes da urbanização acelerada desses países. A partir dessas publicações, foram apoiados projetos-piloto focados na implantação de infra-estrutura urbana para comunidades de baixa renda, como urbanização de favelas e produção de lotes urbanizados, com auto-construção e obras em mutirão. A realização de trabalhos em mutirão, fosse para a implantação de infra-estrutura ou construção da moradia, também era premissa das propostas do BM como forma de reduzir os custos da oferta de habitação e atender a disponibilidade de recursos e a capacidade de pagamento da população de baixa renda⁴⁹ (BANCO MUNDIAL, 1975:6-7; 1978:5-6; ARANTES, 2004:41-45).

O Banco Mundial defendia a pro-posta de urbanização com baixos padrões, por meio do uso de ma-teriais construtivos de qualidade inferior, instalações hidráulica e sanitárias

⁴⁶ Durante os anos 1960 e 1970, o BID e o Banco Mundial apoiaram e privilegiaram governos ditatoriais que garantissem o controle de ameaças comunistas (ARANTES, 2004:19)

⁴⁷ Durante toda a década de 1960, os projetos de auto-construção foram disseminados, principalmente após a Conferência das Nações Unidas de Pittsburg em 1966, que divulgou amplamente a proposta de John Turner sobre o assunto através do trabalho "*Uncontrolled Urban Settlements: problems and policies*". Esse e outros textos de Turner foram adotados pelo Banco Mundial em seus documentos, bem como de outros autores e pensadores da esquerda da época.

⁴⁸ Os documentos publicados na década de 1970 são: "*Urbanization*" (1972), "*Housing*" (1975) e "*Sites and Services Projects*" (1975).

⁴⁹ PUGH (1985:64) resume essa proposta inicial do Banco Mundial no termo '*affordability-cost recovery-replicability*' (capacidade de compra-recuperação de custos-replicabilidade).

coletivas, maiores densidades e menores unidades habitacionais. Esse modelo foi pensado em contraponto aos custos projetos de construção de conjuntos habitacionais até então desenvolvidos para a remoção de favelas, economicamente não acessíveis para as camadas de renda mais baixa e de custo altíssimo para o poder público (BANCO MUNDIAL, 1975:5).

foto 47. Construção de moradias em processo de mutirão em El Salvador

Segundo ROSSETTO (1993:80-87), os três projetos propostos pelas duas agências internacionais até o final da década de 1980 - urbanização de favelas, lotes urbanizados e auto-construção - visavam investimentos em habitação com soluções a baixo custo unitário e tinham como principais pressupostos: ampliar o mercado habitacional produtivo e comercial; relacionar mercado de habitação com políticas urbana e macroeconômica; moldar um perfil de Estado para atuar na questão habitacional; desenhar políticas habitacionais replicáveis em larga escala; realizar produtos acessíveis ao público alvo, de modo a ser pago o real valor do bem adquirido; tratar a moradia como um processo progressivo e garantir a participação do usuário em todo o processo.

Entretanto, a crise econômica dos anos 1980 e o aumento do endividamento externo dos países latino-americanos, incluindo o Brasil, fizeram com que as agências internacionais direcionassem seus recursos para projetos de estabilização econômica, por meio de ações de ajuste fiscal e políticas anti-inflacionárias⁵⁰. As questões habitacionais foram deixadas de lado e o Banco Mundial passou a buscar o aumento da 'produtividade' urbana e o estabelecimento de relações positivas entre as cidades e as macroeconomias. Foram priorizados programas de ajuste econômico, como a (re)estruturação de sistemas financeiros habitacionais e a reforma e indexação dos sistemas de tarifas de serviços urbanos.

Posteriormente, essa mudança na agenda foi seguida de um reconhecimento por parte não só do Banco Mundial, mas também de outras agências, da importância do governo local no

⁵⁰ Nesse momento, o Banco Mundial e o BID passaram a trabalhar em conjunto com o Fundo Monetário Internacional – FMI, sendo função dos dois primeiros financiar reformas estruturais que permitissem a produção de divisas para o pagamento das dívidas, e do FMI propiciar estabilização econômica e ajuda financeira emergencial (ARANTES, 2004: 21).

desenvolvimento de políticas habitacionais e da prática da boa ‘governança’⁵¹. Foram reconhecidas também a necessidade de garantir o ‘direito de propriedade’ para as camadas mais pobres e as favelas como manifestação física da pobreza urbana. Todos esses temas passaram a integrar a nova política urbana do BM para os anos 1990⁵², que buscava corrigir os efeitos negativos do ajuste estrutural proposto na década anterior, que não havia conseguido diminuir a pobreza nas economias em desenvolvimento.

Com isso, as agências retomaram as políticas sociais, tendo por base a ‘focalização’ nas populações abaixo da linha de pobreza, projetos de geração de renda e a antiga fórmula da ‘ajuda mútua’, agora revisitada com os princípios da participação comunitária e o apoio de ONGs. O BID e o Banco Mundial passaram a interagir diretamente com os governos locais e voltaram a financiar programas habitacionais, elegendo a urbanização de favelas como modelo a ser seguido e o Brasil como principal laboratório de seus projetos (PUGH, 1985:64-67; ARANTES, 2004:52-60).

Em 1996, a Conferência Habitat II em Istambul veio apenas endossar a nova postura nas linhas de pensamento dos organismos internacionais. O documento resultante da Conferência reforçou a diversificação de políticas habitacionais integrando-as com políticas macro-econômicas, sociais, demográficas, ambientais e culturais; a disseminação de experiências bem sucedidas, em detrimento da adoção de modelos internacionais para solução dos problemas de moradia; a importância do papel dos governos locais na implementação de programas habitacionais; a realização de parcerias eficazes entre todas as esferas de governo e o setor privado e a cooperação entre países (UNCHS, 1996).

No final da década de 1990, as cidades passaram a ser vistas pelas agências como empresas e os conceitos de ‘competitividade’ e ‘produtividade’ urbana representavam o novo ‘governo empresarial’. Foram priorizadas as parcerias público-privadas, a formação de agências de desenvolvimento e grandes projetos de revitalização urbana, baseados nos princípios de planejamento estratégico e desenvolvimento econômico local (*local economic development* – LED). Os principais organismos internacionais passaram a contribuir com os novos *urban managers* na implementação de políticas de gestão empresarial das cidades, onde o desenvolvimento econômico era o mecanismo que permitiria reduzir a pobreza. Para que esse objetivo fosse alcançado, as agências internacionais lançaram novas estratégias (ARANTES, 2004:62-63).

⁵¹ Juntamente com o Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (UN HABITAT) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Banco Mundial participou, em 1986, da criação do Programa de Gestão Urbana (PGU), que busca apoiar os países em desenvolvimento na gestão das questões relativas a terra, finanças municipais, infra-estrutura, meio-ambiente e a governança urbana (PUGH, 1985:67).

⁵² Publicado no policy paper “*An agenda for the 1990’s*” (1991). (ROSSETTO, 1993:75).

O Banco Mundial criou em 1999 a '*Cities Alliance*', uma rede de cidades, cujos parceiros buscam ampliar abordagens bem-sucedidas para a redução da pobreza mundial, abrindo um diálogo direto com agências bilaterais e multilaterais e instituições financeiras. Sua atuação visa a disseminação mundial do processo de urbanização de favelas como prática eficaz de combate a pobreza. Ela ajuda as autoridades locais a planejarem o desenvolvimento de seus governos por meio das Estratégias de Desenvolvimento das Cidades (*City Development Strategies - CDS*), que visam unir ações de crescimento econômico e redução de pobreza. Ademais, a Aliança apóia projetos de urbanização de favelas no âmbito do plano de ação '*Cities without Slums*' - Cidades sem Favelas⁵³, e das 'Metas de Desenvolvimento do Milênio'⁵⁴; além de estratégias de financiamento sustentável para as cidades, a fim de atrair investimentos de capital de longo prazo⁵⁵ (CITIES ALLIANCE, 2006).

Já o BID passou a financiar programas multisetoriais de urbanização de assentamentos precários, onde as questões urbanísticas são associadas a projetos sócio-econômicos que visam, além da integração dessas áreas ao seu entorno, a elevação das condições econômicas da população com iniciativas de geração de emprego e renda. Além disso, são previstas ações de reestruturação do setor público, com trabalhos de capacitação e desenvolvimento institucional dos órgãos promotores das políticas habitacionais.

Além do BID e do BM, a União Européia (UE)⁵⁶ também passou a apoiar, porém com recursos a fundo perdido, projetos habitacionais e redes de apoio mútuo entre as cidades européias e latino-americanas⁵⁷. Foram contemplados projetos de saneamento integrado e urbanização de favelas, com forte enfoque participativo e sócio-econômico para as comunidades beneficiadas.

Todas essas ações desenvolvidas a partir da década de 1990 estão inseridas nas atuais agendas dos organismos internacionais, que pregam a focalização das intervenções com

⁵³ Através desse plano de ação pretende-se beneficiar 100 milhões de pessoas até 2020 com programas de urbanização de favelas e assentamentos precários (CITIES ALLIANCE, 2006).

⁵⁴ A 'Declaração do Milênio' foi adotada por estados membro das Nações Unidas em setembro 2000 e contém oito 'Objetivos de Desenvolvimento do Milênio' (ODMs), variando de erradicação da extrema pobreza a combate a HIV/AIDS, malária e outras doenças, que devem ser alcançados até 2015 (REDE 10, 2004:6).

⁵⁵ Além do BM, também participam o Banco Asiático de Desenvolvimento, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUA), e o Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (UN-HABITAT) (CITIES ALLIANCE, 2002:47).

⁵⁶ Através da agência de cooperação EuropeAid.

⁵⁷ Uma dessas redes é a Rede URB-AL, criada em 1995 com o objetivo de debater melhorias na qualidade das políticas públicas de combate à pobreza urbana, com articulação e desenvolvimento de contato direto entre os governos locais europeus e latino-americanos, através de treze redes temáticas (URB-AL, 2006).

ações multisetoriais nos grupos abaixo da linha da pobreza, bem como a garantia do direito à cidade e a propriedade da terra, baseados na capacidade de pagamento dos beneficiários e nos processos de auto-ajuda na construção da moradia e da própria cidade. Atualmente, são vários os programas habitacionais que contam com o apoio do Banco Mundial e do BID na América Latina e que são baseados nesses princípios.

2.3.2. A atuação dos organismos internacionais no Brasil

No Brasil, os primeiros recursos vindos de organismos internacionais para habitação foram provenientes do BID no início da década de 1960, por meio da Aliança para o Progresso e da USAID, sendo destinados à construção de grandes conjuntos habitacionais para remoção de favelas e para projetos de urbanização de favelas no Rio de Janeiro, conforme apresentado no capítulo 1. Além disso, também foram destinados recursos para a construção de 8.500 moradias no Recife e outras sete cidades (BID, 1963:31). Como o objetivo da proposta do BID não era exatamente a consolidação de uma política habitacional, não houve grande influência por parte do Banco nesses empreendimentos, que acabaram sendo apenas pontuais. Além disso, foram os únicos projetos realizados com recursos do BID até o início dos anos 1990, pois quando da criação do BNH em 1964, a instituição dispunha de muitos recursos próprios⁵⁸.

Entretanto, esse quadro se inverteu nos anos 1970, com o início de grande instabilidade econômica do SFH/BNH. Nesse período, o BID não apoiava mais projetos habitacionais e o Banco Mundial iniciava sua atuação na área de desenvolvimento urbano. Visando resolver sua crise, o BNH passou a aplicar uma grande quantia de recursos na área de saneamento e para tanto contou com participação do BM na montagem e estruturação dos órgãos encarregados de gerenciar esses investimentos, bem como com expressivos recursos.

Além disso, buscando diminuir custos e ganhar legitimidade popular, o BNH passou a investir em projetos 'alternativos', adotando os modelos internacionais de produção de lotes urbanizados – *sites and services* - e embriões - 'progressividade da moradia', que pressupunham a auto-construção da moradia pelo beneficiário com assessoria assistida ou mutirão – *self help*. O BNH resistiu fortemente à adoção desses modelos, que vinham sendo disseminados pelos organismos internacionais desde a década de 1960, mas passou a adotá-los, ainda que tardiamente, por meio dos programas PROFILURB,

⁵⁸ PUGH (1985:48) aponta que as agências internacionais teriam participado indiretamente na criação do SFH/BNH, uma vez que 1963 o Banco Mundial e a USAID deram uma conferência em Lima com o objetivo de incentivar a criação de instituições hipotecárias habitacionais nos países latino-americanos. Entretanto, se considerarmos as discussões do Instituto Brasileiro de Habitação no Governo Jânio Quadros no início dos anos 1960, veremos que há outros indícios a se considerar antes de se tomar esse fato como influência para criação do SFH/BNH.

PROMORAR e João de Barro⁵⁹. A adoção de padrões das agências internacionais em projetos financiados é garantida através de várias cláusulas contratuais.

Já a partir dos anos 1980, com a alteração das políticas de apoio do Banco Mundial e do BID para programas de ajuste fiscal das cidades, o auxílio a projetos habitacionais foi deixado de lado. Entre 1983 e 1990, o Brasil tomou emprestado do BM e do FMI mais de US\$ 1,2 bilhões para estabilização financeira e ajustes estruturais (PUGH, 1985:47). No âmbito da reforma dos sistemas tarifários, foi desenvolvido em oito estados, a partir de 1988, com apoio do Banco Mundial, o Programa de Saneamento para Área de Baixa Renda (PROSANEAR). O programa propunha um modelo auto-sustentável de saneamento, onde o usuário final escolhia o modelo de serviço a ser implantado baseado em sua capacidade de pagamento (ANDRADE, 1995:484). Nos anos seguintes, foram desenvolvidos outros projetos na área de saneamento e transportes urbanos, também em parceria com o BM. Eles previam a descentralização dos sistemas, redução de subsídios, auto-sustentação tarifária, abertura das companhias no mercado de capitais, investimentos privados e eventual privatização .

Em 2000, o Governo Federal celebrou mais um empréstimo com o BM, dessa vez para o desenvolvimento do Programa de Modernização do Setor Saneamento (PMSS). Suas ações, desenvolvidas sob a forma de assistência técnica, visam beneficiar a União, Estados e municípios, incluindo as companhias de saneamento e agências reguladoras. O objetivo principal do PMSS, no início, era viabilizar a privatização dos serviços de saneamento no âmbito das políticas de ajuste fiscal. A partir de 2003, o projeto foi revisto e passou a garantir a salubridade ambiental, por meio da execução de ações de saneamento voltadas para a modernização setorial, o fortalecimento institucional e a melhoria da prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário (BRASIL/MCIDADES, 2005).

Na área de reestruturação de sistemas financeiros habitacionais foram feitas várias tentativas de acordo com o Banco Mundial que não resultaram em nada. Recentemente, o Governo Federal, através da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, assinou o 'Empréstimo Programático para a Reforma do Setor Habitacional', que objetiva apoiar os esforços do governo para aumentar o acesso da população a melhores condições de habitação e a terra servida de infra-estrutura, sem deixar de lado o ajuste fiscal do setor (ARANTES, 2004:56; BANCO MUNDIAL, 2006).

⁵⁹ O PROFILURB (1975) produzia apenas lotes urbanizados, o PROMORAR (1979) urbaniza favelas produzindo lotes urbanizados e uma unidade habitacional mínima, e o João de Barro (1982) financiava mutirões habitacionais. Esses três programas se enquadravam nas linhas de atuação propostas pelo Banco Mundial e receberam recursos de um empréstimo de US\$ 93 milhões firmado em 1979 (ARANTES, 2004:51).

Já o BID voltou a atuar no Brasil apenas nos anos 1990, quando foram retomados pelas agências internacionais, os financiamentos para programas habitacionais, só que dessa vez, diretamente para os governos locais. São exemplos disso, os programas Guarapiranga (BM/1992) e Cingapura (BID/1994), em São Paulo; Favela Bairro (BID/1993) e Bairrinho (UE/1997), no Rio de Janeiro e; Programa Integrado de Inclusão Social, em Santo André (UE/1997)⁶⁰ (ARANTES, 2004:77).

No âmbito dos últimos projetos propostos pelos organismos internacionais ainda estão em andamento a *Cities Alliance*, do Banco Mundial e, o HBB, parceria entre o Governo Federal e o BID⁶¹.

A *Cities Alliance* já atuou nas cidades de Salvador (Ribeira Azul/2001) e São Paulo (Programa Bairro Legal/2002) com iniciativas de urbanização e regularização de favelas, e nas Regiões do Grande ABC (1999), Metropolitana de Recife (2001) e com o Governo do Rio Grande do Sul (2002), por meio da implementação de Estratégias de Desenvolvimento das Cidades – CDS (CITIES ALLIANCE, 2004;2005). O Habitar Brasil BID, que beneficia municípios com programas de urbanização de favela com recursos a fundo perdido, está sendo desenvolvido em 119 municípios, segundo dados de julho de 2005 (BRASIL, 2005).

2.3.3. Os organismos internacionais e a questão habitacional brasileira

Uma breve análise da agenda dos organismos internacionais e da questão habitacional brasileira demonstra um descompasso na primeira fase entre os dois, visto que as estratégias propostas por esses organismos nas décadas de 1960 e 1970 somente serão adotadas no Brasil a partir de 1975.

Já diante da consideração das propostas dessas instituições consideradas como ideais para o desenvolvimento urbano das cidades da ‘periferia do capitalismo’ nos anos 1980, observa-se que boa parte delas vinha sendo implementada pelos governos locais brasileiros, como é o caso dos programas de urbanização e regularização de favelas apresentados anteriormente nesse capítulo.

Entretanto, a partir dos anos 1990, a influência dessas agências se tornou mais evidente, uma vez que alguns municípios contraíram empréstimos diretamente com esses organismos e foram obrigados a seguir suas regras para o desenvolvimento de suas atividades, bem como se adaptar às suas exigências burocráticas e institucionais. Esse processo ganhou dimensão nacional após a criação do HBB, consolidando um modelo único de intervenção para os assentamentos precários brasileiros.

⁶⁰ Os projetos com apoio da União Européia receberam recursos a fundo perdido.

⁶¹ Empréstimo n.º 1126-OC/BR.

Apesar dos bons resultados obtidos por alguns desses projetos, a repercussão internacional de algumas dessas experiências, como é o caso do Favela Bairro, vem instituindo modelos de intervenção que são seguidos sem adaptações, apesar das diferenças e regionalidades existentes. O mesmo vem acontecendo no âmbito do Habitar Brasil BID, que possui regra única para todas as intervenções que são desenvolvidas no país.

Ainda assim, aumenta a cada dia o número de cidades que busca recursos diretamente dos organismos internacionais de financiamento, bem como se multiplicam as propostas desses organismos para trabalhar diretamente com os governos locais na implementação de ações consideradas *'best practices'*.

A multiplicação e disseminação dessas 'melhores práticas', totalmente inseridas no espírito competitivo neoliberal, são reforçadas por meio de várias premiações internacionais que ocorrem anualmente com o objetivo de incentivar a replicabilidade dos modelos e regras apoiados pelos organismos internacionais. Por meio dessas premiações as agências vem consolidando cada dia mais seu papel na 'ajuda' aos países da periferia do capitalismo no combate a pobreza urbana.

A redemocratização do país, a extinção do BNH e o processo de descentralização administrativa decorrente da Constituição de 1988, colaboraram na consolidação de propostas diferenciadas por parte dos governos municipais no campo das políticas habitacionais a partir de 1983.

Políticas de regularização urbanística e fundiária de favelas foram institucionalizadas e aprimoradas no Brasil. As experiências de Belo Horizonte, Recife, Diadema, São Paulo e Rio de Janeiro são apenas alguns exemplos dessas políticas, cujos resultados fizeram com que se tornassem referência para a implantação e desenvolvimento de novas práticas por todo o país. Algumas dessas práticas contaram com o apoio técnico e financeiro de organismos internacionais, responsáveis, não apenas pelo financiamento desses projetos, mas também pela instituição de modelos e políticas habitacionais, que acabaram sendo disseminadas e implementadas mundialmente.

A Prefeitura de Santo André incorporou importantes referências dos pontos de vista jurídico, metodológico e de parâmetros de intervenção dessas experiências e dos organismos internacionais, configurando sua própria metodologia de intervenção e Programa Municipal de Habitação, que serão apresentados nos capítulos a seguir.

capítu

An aerial, black-and-white photograph of a city grid, likely New York City, showing a dense pattern of streets and buildings. The image is slightly tilted. Overlaid on the bottom half of the image is the text 'ulo 3' in a large, white, sans-serif font. The 'u' and 'l' are connected, and the 'o' is a simple circle. The '3' is a simple numeral. The text is positioned such that it appears to be part of a larger title or chapter heading, with the 'ulo' likely being the end of a word like 'Tutorial' or 'Module'.

ulo 3

capítulo

Paço Municipal, Santo André (2005)

SANTO ANDRÉ: INOVAÇÃO E EVOLUÇÃO NO TRATAMENTO DAS QUESTÕES HABITACIONAIS

O município de Santo André está localizado na porção sudeste da Região Metropolitana de São Paulo, com uma configuração territorial que praticamente corta ao meio a região denominada 'Grande ABC', área composta por sete municípios (Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra), com uma população total de cerca de 2,5 milhões de habitantes distribuídos em 844 km², que representa o terceiro maior mercado consumidor do Brasil. Seu centro urbano dista aproximadamente 18 km do centro da cidade de São Paulo.

Toda a região do Grande ABC formou-se a partir de um único município, São Bernardo do Campo, fundado em 1889, com a implantação da ferrovia que ligava a região litorânea com a cidade de São Paulo e o interior, na época grande produtor de café. A partir de uma das estações da linha férrea iniciou-se a expansão da malha urbana. Sucessivas divisões formaram os sete municípios atuais, cabendo a Santo André o núcleo original administrativo (BLANCO, 2001:8).

Atualmente, Santo André possui cerca de 670 mil habitantes¹ distribuídos em 174,38 km² e desse total 69,4 mil moram em núcleos de favela espalhados por todo o município, que apresenta déficit por novas moradias da ordem de 24.316 unidades (SANTO ANDRÉ, 2006).

¹ Segundo estimativas do Instituto Brasileiro de Estatísticas e Geografia para julho de 2005.

94

A map of the São Paulo metropolitan area, highlighting the location of Santo André in red. The map shows the city of São Paulo and its surrounding municipalities. Santo André is located in the southern part of the metropolitan area, adjacent to São Paulo and São Bernardo do Campo. The map includes labels for various municipalities such as São Paulo, São Bernardo do Campo, Santo André, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, Suzano, Mogi das Cruzes, Biritiba Mirim, Salesópolis, Guararema, Santa Isabel, Mairiporã, Franco da Rocha, Francisco Morato, Cajamar, Pirapora do Bom Jesus, Santana de Parnaíba, Barueri, Osasco, Jandira, Carapicuíba, Itapevi, Vargem Grande Paulista, Embu, Cotia, Itapeverica da Serra, Embu-Guaçu, São Lourenço da Serra, Juquitiba, Guarulhos, Arujá, Itaquaquecetuba, Poá, Faria dos Vascos, and São Caetano do Sul. A north arrow is located in the bottom right corner.

A cidade de Santo André que se conhece hoje começou a se configurar na segunda metade do século XIX, a partir de uma parada de trens da ferrovia São Paulo Railway que ligava o porto de Santos com a cidade de São Paulo e o interior. Porém, muitos desconhecem que sua história é bem mais antiga e se inicia com a fundação da Vila de Santo André da Borda do Campo por João Ramalho em 08 de abril de 1553, num ponto desconhecido do atual Grande ABC, um ano antes da fundação de São Paulo pelos padres jesuítas. E foi talvez graças à constante rivalidade entre os jesuítas e João Ramalho que, em 1560, o então governador geral do país, Mem de Sá, extinguiu a Vila de Santo André e transferiu seus

² 'Terra Mãe dos Paulistas' – inscrição contida no brasão da cidade. MINDRISZ (1981).

moradores para o Pátio do Colégio dos Jesuítas em São Paulo de Piratininga³, dando início a um rápido processo de decadência do povoado (MINDRISZ, 1981:33)⁴.

Durante todo o período colonial, a região do ABC foi apenas passagem entre o porto de Santos e São Paulo, por vários caminhos: Caminho do Mar, Caminho do Pilar, Calçada do Lorena, e outros. No século XVIII, a região foi ocupada por duas grandes fazendas produtoras de alimentos (São Caetano e São Bernardo), pertencentes à Ordem de São Bento, e que somente foram vendidas no final do século XIX, após o advento da rede ferroviária em 1867, trazendo novamente vida à região (BAGNARIOLLI, 1999:113).

Sendo assim, o ressurgimento da atual Santo André se deu na segunda metade do século XIX como um distrito de São Bernardo do Campo, ao redor da parada de trens São Bernardo, denominada assim por ser a mais próxima do povoado localizado junto ao Caminho do Mar.

A presença da parada de trens, as terras planas do vale do Rio Tamanduateí e a valorização

constante dos preços dos terrenos para a instalação de indústrias em São Paulo, bem como sua localização próxima à capital, fizeram de Santo André local extremamente atraente para a implantação de novos empreendimentos industriais ainda no final do século XIX. Ademais, havia mão de obra disponível, especialmente migrante que trabalhava no interior do Estado e que chegava à região atraída pelas novas oportunidades.

mapa 4. Suposta localização de Santo André da Borda do Campo no século XVI

foto 48. Parada de trens São Bernardo, 1867

³ Os constantes conflitos com os jesuítas é uma das suposições sobre a transferência da cidade. As verdadeiras razões sobre a mudança de Santo André para São Paulo permanecem sem explicação. A falta de segurança contra os ataques dos índios Tangarás também é uma das suposições existentes (BAGNARIOLLI, 1999:112)

⁴ Sobre a Vila de Santo André da Borda do Campo ver CÔRREA (1956) e TAUNAY (1952).

Porém foi somente nos primeiros anos do século XX, com investimentos em infra-estrutura, incentivos fiscais propícios à instalação de indústrias e a duplicação da estrada de ferro, que o número de estabelecimentos ao longo da linha férrea se ampliou, bem como a malha urbana existente. Indústrias de pequeno e médio porte de móveis, têxteis, metalúrgicas, químicas e farmacêuticas se instalaram ao longo do eixo constituído pela linha férrea e, posteriormente, pela Avenida dos Estados, marginal ao Rio Tamanduateí.

Esse processo foi impulsionado após a I Guerra Mundial (1914-18), com a estabilização da economia mundial e a conclusão de novas obras de infra-estrutura na região, especialmente da Represa Billings e da usina Henry Borden, em 1924, que garantiram a transformação definitiva da indústria como base do crescimento da cidade. Instalaram-se nesse período em Santo André, a metalúrgica Liedgerwood do Brasil e a Cia Química Rhodia Brasileira (1919), a Pneus Pirelli do Brasil (1929) e a Pneus Firestone do Brasil (1939) (PASSARELLI, 2005).

O crescimento industrial se refletiu diretamente no crescimento da população do então município de São Bernardo que, segundo o censo demográfico de 1920, havia crescido mais de 8 vezes entre 1874 e 1920, chegando a 25.215 habitantes (KLINK, 2001:94). O censo também comprovava a importância que Santo André havia tomado na região em relação aos demais núcleos do município. De um total de um pouco mais de 25 mil habitantes, 7.036 estavam em Santo André (4.373 na área urbana e 2.663 na área rural), enquanto a sede do município, São Bernardo, tinha 5.772 (1.417 na área urbana e 4.335 na área rural); São Caetano totalizava 4.487 habitantes; Ribeirão Pires, 3.433 e Paranapiacaba, 3.286 (MINDRISZ, 1981:36).

Os efeitos políticos da Revolução de 1930 também chegaram à região, com a diminuição do poder dos grandes proprietários de terra no poder municipal em detrimento de pessoas

foto 49. Estação de trem Santo André, 1930

ligadas ao setor industrial. Foi também na década de 1930 que ocorreu o desmembramento da região. O município de São Bernardo, que havia sido criado em 1889 e ocupava a área equivalente a todo Grande ABC de hoje, passou a ser chamado de Santo André e teve a sede administrativa transferida para esse distrito em 1938, fato

que deu início às disputas emancipacionistas que originariam, anos mais tarde, os municípios de São Bernardo do Campo (1944), São Caetano do Sul (1948), Ribeirão Pires (1954), Mauá (1954), Diadema (1958) e Rio Grande da Serra (1963).

mapa 5. Santo André

97

Na década de 1950, com os incentivos federais aos setores automobilísticos e a abertura da Via Anchieta, criando um novo eixo São Paulo-Santos, a região recebeu ainda mais indústrias. Nesse segundo período de industrialização, Santo André já era considerada o segundo maior centro de produção industrial do Estado de São Paulo, perdendo apenas para a capital. Instalaram-se na cidade, na época, a Cofap, a Elevadores Otis (1951) e a Refinaria União (1954), entre outras empresas. Esse crescimento do setor industrial foi acompanhado também do crescimento populacional, fato este que levou, ainda na década de 1950, a uma relativa carência de espaço para habitação dentro da área urbana mais central do município (MINDRISZ, 1981:44-45).

foto 50. Vista aérea da região central e da Estação de trem Santo André, 1955

O crescimento da economia local foi ainda maior nas décadas seguintes, quando ocorreu um incremento significativo no número de estabelecimentos e empregos na cidade. Em 1970 existiam 780 estabelecimentos e 50.000 empregos. Apenas cinco anos depois, contabilizava-se 1.047 unidades empregando 60.500 pessoas. No mesmo período, as migrações também tiveram aumento significativo, impactando fortemente a expansão da área urbana, já que 50% da população total do ABC estava em Santo André. Se em 1920, habitavam o município um pouco mais de 7 mil pessoas, em 1970 esse número havia chegado a quase 420 mil.

Tabela 1. Evolução do crescimento demográfico 1960-2005

	1960	1970	1980	1991	1996	2000	2005
Santo André	245.147	418.826	552.751	616.993	625.564	649.331	669.592
Grande ABC	504.416	988.677	1.652.781	2.045.446	2.224.096	2.354.662	2.546.465
São Paulo	3.709.274	5.924.615	8.490.763	9.646.185	9.811.776	10.434.252	10.927.985
RMSP	4.791.245	8.139.730	12.588.725	15.546.416	16.583.234	17.245.015	18.698.030
Estado de São Paulo	12.809.231	17.771.730	25.040.712	31.546.473	34.120.886	37.032.403	40.442.795
Brasil	70.070.452	93.129.037	119.002.706	147.305.524	157.079.573	169.799.170	184.184.264

fonte: Censos Demográficos (1960, 1970, 1980, 1991, 2000),
Recontagem do IBGE 1996 e Estimativa do IBGE 2005

Entre 1960 e 1980, a população de Santo André cresceu 125%, ultrapassando os 550 mil habitantes. Esse aumento foi superior ao registrado no país e no próprio Estado de São Paulo, que foram respectivamente de 69,8% e 95,5%. Somente entre 1970 e 1980, mais de 3 milhões de pessoas migraram para o Estado de São Paulo, sendo que desse total 2,3 milhões foram para a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), e destas, 30,5 mil para Santo André (BAGNARIOLLI, 1999:142).

Entretanto, esse rápido crescimento encontrou obstáculos. Um deles foi a ausência de infra-estrutura urbana e serviços públicos em Santo André capazes de atender à crescente demanda. Outro obstáculo foi a transformação por meio jurídico de mais da metade da Região do ABC (528,5 km², 62,7% da área total), e conseqüentemente de grande parte de Santo André (61,89% da área total), como Área de Proteção de Mananciais (Leis Estaduais n.º 898/75 e 1.172/75), impondo padrões restritivos de uso e ocupação do solo. Entretanto, devido à ausência de uma política de preservação por parte do Estado, por meio de instrumentos de controle e gestão eficazes, a instituição da APM, associada aos mecanismos do mercado imobiliário, acabaram por levar ao parcelamento e a ocupação irregular da região a ser protegida, principalmente pela população de mais baixa renda,

dado o aumento do valor da terra disponível e a consequente falta de opções na porção urbanizada do município. Grande parte desses assentamentos irregulares, com exceção das favelas, foi aprovada antes de 1975 por municípios vizinhos, devido às dúvidas relativas às divisas municipais, que foram equacionadas em 1989, por meio de um Acórdão Judicial. Com isso, a característica predominante de Santo André passou a ser a quase totalidade de ocupação de sua área urbana e a restrição para sua ocupação e expansão, por estar situada em área de mananciais (MORENO, 2004:21; PSA/CIDA, 2004:48-49).

A partir da década de 1980, a economia brasileira passou por um forte processo de recessão e reestruturação produtiva. Como consequência disso, Santo André assistiu ao fechamento de várias de suas indústrias e a dispensa

de seus operários, sendo muitas dessas empresas transferidas para o interior do Estado de São Paulo e outras regiões do país. Esse processo de reestruturação produtiva também atingiu outros municípios da RMSP, causando altos índices de desemprego, precarização das relações de trabalho e das condições de moradia.

Alguns dos principais fatores responsáveis pela evasão industrial em Santo André foram: o alto custo e a carência de terrenos para a implantação de empreendimentos industriais; problemas de acessibilidade e de trânsito para o transporte de mercadorias; o custo da mão-de-obra, mais elevado que o do interior; a não disponibilidade de moradias nos centros urbanos; a deterioração da malha ferroviária e do Porto de Santos; a precariedade dos sistemas de comunicação e a legislação urbanística, entre outros (DANIEL, 2000).

Dentre outros fatores, destaca-se a própria reestruturação econômica do período e a abertura do mercado brasileiro que fizeram com que muitas indústrias racionalizassem seus processos produtivos adotando novas plantas industriais, que por serem menores, demandavam menos mão-de-obra (DANIEL, 1997). No caso de Santo André, por possuir um parque industrial pioneiro, a cidade não se beneficiou desse processo de racionalização, pois o reaproveitamento ou remodelação de grande parte de suas plantas industriais não era economicamente atrativo, sendo mais rentável a construção de uma nova sede em outro lugar⁵ (BAGNARIOLLI, 1999:136). Além disso, a promulgação da Lei da

foto 51. Vista aérea da Represa Billings: ocupação irregular da APM

⁵ Esse processo de transferência das plantas industriais foi utilizado frequentemente como ameaça pelos industriais contra a mobilização dos trabalhadores do ABC.

ZUPI - Zona de Uso Predominantemente Industrial (Lei n.º 1.817/78)⁶, que estabelece o zoneamento industrial da RMSP, ajudou a inibir a atividade industrial na região, com a demarcação de 75% dos terrenos próximos à linha do trem como ZUPI, desincentivando novos investimentos e até mesmo a permanência das atividades já existentes, pois restringiu a ocupação da atividade na região (FIGUEIREDO, 2005:61-62).

KLINK (2001:102-103) destacou também o II PND - Plano Nacional de Desenvolvimento (1974-1979), que previa a descentralização dos investimentos para fora do Estado de São Paulo, como um dos fatores que colaboraram para o processo de desconcentração industrial da RMSP. Exemplo disso, no caso de Santo André, foi a implantação dos pólos petroquímicos de Camaçari (BA), em 1978, e Triunfo (RS), em 1982, que se tornaram grandes concorrentes do pólo de Capuava. Os impactos do Plano somente puderam ser sentidos nos anos 1980, com o agravamento da evasão industrial da RMSP, já abalada pela crise econômica do período.

Em 1985, a indústria andreense empregava pouco mais de 60 mil funcionários, número inferior ao de dez anos antes e bem superior ao de dez anos depois, já que nos anos 1990, o processo de reestruturação acentuou-se ainda mais. Só no ano de 1996 houve uma redução de 6.895 empregos formais no município, tendo a indústria demitido 4.621 pessoas e o setor de comércio 1.615. Isto significou uma taxa de desemprego na região de 16,2% da população economicamente ativa, enquanto na RMSP foi de 14,2% (PSA/UGUE, 1998).

Por outro lado, em menos de dez anos, o setor terciário que, em 1988, correspondia a 10% da atividade econômica do município, passou a representar mais de 30% do setor econômico em 1997 (BAGNARIOLLI, 1999:137). Entretanto, mesmo a expansão do comércio e da prestação de serviços tendo atenuado as consequências do fenômeno de evasão industrial, ainda que em parcela não equivalente, Santo André teve uma perda de valor agregado de 39%. A cidade que gerava em 1980 cerca de R\$ 6 bilhões, viu em vinte anos sua economia se reduzir a apenas R\$ 3,6 bilhões (VENTURINI, 2003:84).

Com uma arrecadação tributária fortemente ligada à indústria, Santo André não conseguiu através do setor terciário e de serviços atingir os níveis gerados pelas indústrias, acumulando uma queda de 64% na arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) no período 1980-2005, conforme o gráfico 1. As antigas

⁶ A Lei n.º 1.817, de 24 de outubro de 1978 “estabelece os objetivos e as diretrizes para o desenvolvimento industrial metropolitano e disciplina o zoneamento industrial, a localização, a classificação e o licenciamento de estabelecimentos industriais na Região Metropolitana da Grande São Paulo (...)”.

indústrias, como General Eletric, Black and Decker e COFAP, deram lugar a hipermercados, escolas de ensino superior e shopping centers, alterando a base econômica do município. Hoje, o número de empregados nas indústrias é pouco superior a 30.000 pessoas, com destaque para empresas do setor químico-petroquímico de porte menor e nível empregatício mais baixo. (BAGNARIOLLI, 1999:146; FIGUEIREDO, 2005:171).

fotos 52 e 53. Avenida Industrial: antiga fábrica da Black and Decker deu lugar ao Shopping ABC Plaza, década de 1990

Gráfico 1. Índice de participação de Santo André no repasse de ICMS no Estado de São Paulo (%)

Os dados de 2006 se referem aos valores arrecadados até o mês de maio.

fonte: Secretaria de Finanças, Prefeitura de Santo André

www.fazenda.sp.gov.br/repasse > capturado em 15/05/2006

A diminuição na arrecadação do ICMS impactou fortemente nas finanças municipais, que ainda hoje têm nesse imposto sua principal fonte, conforme apresentado na tabela 2. Esse fato prejudicou a capacidade de investimento da Prefeitura de Santo André e levou à busca de alternativas para melhoria da arrecadação municipal, chegando a causar momentos de tensão com a população, quando do aumento do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU),

por meio da atualização da planta genérica municipal e da implantação da progressividade das alíquotas. Esses esforços foram acompanhados de um aumento considerável na arrecadação do Imposto Sobre Serviços – ISS, graças à ampliação do setor na cidade, e de uma recuperação nos valores do ICMS, apesar do gráfico 1 apontar a diminuição no percentual de participação do município.

Tabela 2. Composição do Orçamento Municipal 1997-2004 (em milhões de R\$)

Fontes*	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
ITBI	5,96	7,84	8,18	10,40	12,26	14,72	13,93	14,88
FPM	8,63	8,71	11,71	11,82	13,33	16,39	16,84	18,41
IRRF	10,03	11,38	12,26	14,55	16,18	15,84	22,47	23,08
IPVA	21,94	25,86	24,48	27,99	32,56	36,71	38,39	42,34
IPTU	30,39	37,17	37,37	40,50	34,41	52,82	80,95	98,73
ISS	33,62	35,03	39,53	43,26	47,75	49,60	63,04	69,90
ICMS	108,68	101,35	109,37	127,37	135,76	143,63	151,95	166,58
Outras	31,33	51,06	83,95	109,99	101,86	65,09	76,77	88,88
TOTAL	2.247,58	2.276,4	2.325,85	2.385,88	2.395,11	2.396,80	2.467,34	2.526,80

* ITBI (Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis), FPM (Fundo de Participação dos Municípios), IRRF (Imposto de Renda Retido na Fonte), IPVA (Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores)
 fonte: Secretaria de Finanças, Prefeitura de Santo André

Os resultados desse processo de reestruturação econômica também puderam ser sentidos no crescimento demográfico da cidade, que foi estabilizado, ocorrendo apenas um crescimento territorial no eixo sul do município, causado pelo empobrecimento da população e pela ocupação desenfreada da periferia urbana.

Entre 1980 e 1991, o número de migrantes para o Estado de São Paulo reduziu para 586 mil pessoas, para a RMSP baixou para 275 mil, e para Santo André o fluxo migratório foi negativo, de cerca de 60,5 mil habitantes, para um crescimento vegetativo de 122,5 mil pessoas (BAGNARIOLLI, 1999:143). Entre 1980 e 2000, a população de Santo André cresceu apenas 17%, taxa muito inferior aos 125% que haviam sido registrados entre 1960 e 1980, igualando-se aos crescimentos nacional e estadual no mesmo período (conforme tabela 1, p. 79).

O impacto dessas transformações nos traz hoje uma cidade consolidada, dotada de infraestrutura e serviços urbanos⁷, num cenário onde convivem setores com elevada

⁷ A cidade tem cobertura de rede de água potável de 98,0%, de rede coletora de esgoto sanitário de 96,0%, de rede tratada de esgoto de 30%, e 99,8% do município possui coleta seletiva do lixo. Segundo informações de Sebastião Ney Vaz, o percentual de 30% é inferior a média de tratamento de esgoto no Estado de São Paulo (50%) e no país (40%). www.semasa.sp.gov.br/scripts/display.asp > capturado em 05/10/2005.

concentração de renda, em contraste com novos setores, caracterizados pela informalidade da moradia e das condições de sobrevivência, como produto do desemprego industrial e da perda da qualidade do emprego. Ainda assim, os indicadores de urbanização de Santo André continuam permitindo classificá-la entre uma das melhores cidades da Região Metropolitana de São Paulo⁸, ainda que hoje fique mais evidente os contrastes entre riqueza e pobreza característicos do Brasil.

Segundo dados estimativos do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) para o ano de 2005, Santo André possui 669.592 habitantes. Registrou, entre 2000 e 2005, acréscimo populacional de 0,61% ao ano, tendo sido bem abaixo da expansão populacional ocorrida na RMSP (1,63% a.a), e das taxas relativas ao período anterior para o próprio município (0,94% entre 1996 e 2000).

Este crescimento maior no período anterior deveu-se ao aumento da ocupação em favelas, loteamentos irregulares e loteamentos clandestinos na Área de Proteção aos Mananciais, sem falar nos processos visíveis de migração interna, voltados aos municípios vizinhos. Em números absolutos, na verdade, a cidade formal acabou perdendo proporcionalmente população no período.

Em Santo André, segundo o IBGE em 2000, 51,7% da população era composta por mulheres e 48,3% de homens. A população menor de 15 anos representava 23,4% do total, somando 151.850 habitantes.

Os menores de 1 ano eram 9.328 habitantes, o que correspondia a 1,4% da população. A população maior de 60 anos representava 10,3% da população andreense. A taxa de crescimento geométrico nos últimos anos tem sido menor que 1,0. O número de domicílios particulares permanentes era de aproximadamente 186 mil, correspondendo a uma média de 3,4 pessoas por domicílio.

foto 54. Vista aérea do Paço Municipal de Santo André, 2005

⁸ No ranking do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de 2000 das Nações Unidas, Santo André ocupa a 23ª posição no Estado de São Paulo e a 94ª no Brasil, com índice 0,835 (PNUD, 2000). www.federativo.bndes.gov.br/f_bdg.htm > capturado em 20/09/2005.

3.2. A questão habitacional em Santo André

Os processos de urbanização e industrialização de Santo André ocorreram praticamente juntos desde a abertura da parada de trens. Porém, o processo de industrialização foi bem mais acelerado que o de urbanização, fazendo com que durante alguns anos houvesse mais trabalhadores nas fábricas do que moradores na cidade.

Nos primeiros anos do século XX, grande parte dos trabalhadores das indústrias andreenses moravam em São Paulo e eram poucas as habitações operárias na cidade. Somente com o passar dos anos, incentivados pelo aumento do custo da moradia na capital e pelo baixo custo da terra em Santo André, foi que surgiram os primeiros empreendimentos imobiliários privados destinados aos trabalhadores, que em muitos casos, abandonaram o aluguel pela casa própria no novo núcleo urbano que aos poucos ganhava ares de cidade.

A primeira vila operária de Santo André foi construída em 1912 pela Fábrica de Tecido e Fiação São Bernardo (Ypiranguinha). Nos anos seguintes, grupos imobiliários ajudaram na concentração da população nas proximidades das fábricas, por meio da construção de casas para os operários. Paralelamente a esse processo, nas proximidades da estação São Bernardo, surgiram vários empreendimentos destinados às classes médias e alta, como também aos operários, nos moldes dos bairros-jardim implantados pela Companhia City em São Paulo (MINDRISZ, 1981:83).

Entretanto, esses empreendimentos não foram capazes de atender a crescente demanda habitacional decorrente do crescimento industrial da cidade e das migrações campo-cidade no pós-crise de 1929, fazendo com que a Prefeitura de São Bernardo (nome do município na época) também interviesse no mercado imobiliário, por meio da isenção de impostos e taxas para quem construísse casas populares para locação (PASSARELLI, 2005). Esses incentivos, promulgados na década de 1930, visavam especialmente o combate às habitações coletivas e cortiços que cresciam na região central, dada a ausência de ofertas de moradia e o aumento do custo do transporte entre Santo André e a capital.

Vários conjuntos de casas foram edificadas a partir desses incentivos e surgiram na cidade os primeiros bairros tipicamente operários, como é o caso do Parque das Nações, localizado do outro lado da linha do trem e do Rio Tamanduateí, onde 1.200 casas foram construídas e vendidas a partir de 1935. Anos mais tarde, várias empresas, como o Moinho Santista e a Pirelli, também aproveitaram esses estímulos e construíram vilas operárias para seus funcionários. Entretanto, alguns desses conjuntos de casas não foram construídos nas proximidades das fábricas, pois os terrenos na região haviam valorizado muito,

inviabilizando esse tipo de empreendimento. O aumento crescente do custo da terra nas proximidades fabris levou à diminuição dos investimentos em vilas operárias, transferindo de vez para os trabalhadores a responsabilidade na solução da questão da moradia (PSA/SDUH, 2005).

Cansados da ausência de resposta do poder público para a questão habitacional, os trabalhadores da indústria de Santo André e de São Paulo se mobilizaram, bem como seus sindicatos, e enviaram pedido ao Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI) para a construção de um conjunto habitacional num terreno de mais de 1 milhão de metros quadrados na Vila Guiomar, bairro localizado nas proximidades da estação. O terreno foi adquirido em 1939 e a construção das unidades habitacionais se deu em duas etapas. A primeira foi entregue em 1949, compreendendo 200 casas térreas e 312 apartamentos; e a segunda, inaugurada em 1953, compreendia 34 prédios com 978 apartamentos e 234 casas, totalizando 1.724 unidades habitacionais. Inicialmente, essas unidades foram alugadas aos contribuintes do IAPI e, posteriormente, foram vendidas aos moradores. Em 1955, cerca de 8 mil pessoas moravam no conjunto, o que representava 5% da população total do município.

Em 1948, outra iniciativa de mobilização viabilizou a construção de 466 sobrados geminados para venda em grupos de seis a oito unidades, no bairro Santa Terezinha, através da Fundação da Casa Popular.

fotos 55 e 56. IAPI da Vila Guiomar, década de 1950

fotos 57 e 58. Conjunto de casas construído em Santo Terezinha pela Fundação da Casa Popular, década de 1950

A aquisição da casa própria fosse por meio da compra da unidade já acabada ou da aquisição de lotes para autoconstrução, se deu em grande escala a partir de 1950 em Santo André, dada a existência de vários terrenos ainda não ocupados na cidade, dos dois lados da ferrovia. Isso viabilizou a realização de vários empreendimentos, a um custo relativamente acessível por um tempo determinado, permitindo que boa parte do operariado adquirisse a casa própria (MINDRISZ, 1981:88).

Entretanto, o acesso à casa própria ficou mais difícil durante a segunda industrialização, deflagrando um processo de urbanização desenfreada, resultante do encarecimento do preço da terra e do surgimento de novos loteamentos em áreas pouco adequadas, caracterizadas por altas declividades nas proximidades dos mananciais.

Esse processo de ocupação de áreas inadequadas se deu também nas áreas mais centrais do município, com o aparecimento das primeiras favelas: Anhaia Melo (1957), no Parque Marajoara; Álvares Maciel (1958), no Jardim Santo André; Mirandópolis (1959), no Jardim Cristiane; e Quilombo dos Palmares (1962), na Vila Palmares (BAGNARIOLLI, 1999: 177). Depois delas vieram Sacadura Cabral (1966) e Tamarutaca (1971), nas proximidades da Vila Palmares, e Capuava (1967), nas proximidades do Pólo Petroquímico, além de tantas outras (PSA/SDUH, 2005).

As primeiras favelas surgiram com poucas famílias construindo barracos de madeira nas áreas livres. Grande parte dessas ocupações ocorreu em áreas institucionais públicas ou em loteamentos distantes da área central, devido às suas dimensões favoráveis e por estarem desocupadas. Apesar das grandes dimensões, a ocupação desses terrenos era inapropriada, já que se localizavam nas margens de rios e córregos ou em altas declividades. Além das favelas, a população mais pobre também habitava os cortiços, espalhados pelos bairros antigos da região central da cidade.

Nesse período não havia no âmbito municipal política habitacional e nem atendimento social para a população de baixa renda. A principal ação da Prefeitura na época em relação às favelas era a organização de ações de despejo contra as áreas ocupadas. A resistência a esses despejos levou à organização das comunidades faveladas, que contavam com o apoio de várias instituições, da Diocese local, de seminaristas e lideranças religiosas (MDDF, 2003).

A Igreja Católica foi a principal responsável pela organização dos moradores das favelas de Santo André, através das Comunidades Eclesiais de Base e da Pastoral da Favela, que começou a evangelizar os moradores das favelas e cortiços no início dos anos 1960. A Pastoral tratava de assuntos como organização comunitária, direito à terra e cidadania. Esse

trabalho junto aos moradores de favela fez surgir, em 1969, o Movimento de Defesa dos Favelados – MDF, que foi grande opositor das propostas de remoção oferecidas pelas administrações municipais de Santo André no período⁹ (PSA, 1990:150).

Em 1976, Santo André tinha 29 núcleos de favela. Em 1979 eram 54 núcleos, com uma população de aproximadamente 11 mil habitantes. Desse total de favelas, 45 delas e 77% de sua população encontravam-se na porção sul da área urbana do município, nas proximidades da área de mananciais (PSA, 1990:147; MINDRISZ, 1981:98).

Na década de 1980, as ocupações de terra passaram a ser coordenadas por grupos organizados em defesa da moradia popular, em glebas vazias e conjuntos habitacionais, cujas obras estavam incompletas. O provisório consolidou-se, aumentando a densidade da periferia, em direção à região de mananciais, intensificando o processo de periferação da população. Em 1981, existiam 57 núcleos de favela em Santo André; em 1985, esse número passou para 81 núcleos; e, em 1989, havia uma população de 55 mil pessoas morando em 90 núcleos de favela na cidade. Além das favelas, existiam também os loteamentos irregulares na região de mananciais e os cortiços, que cresciam a cada dia, especialmente nas regiões de urbanização mais recentes, como Parque Capuava, na divisa com Mauá, e Jardim Santo André, no extremo sul da área urbana (PSA, 1990:147).

Entre 1980 e 1990, o número de favelas em Santo André cresceu 199%, com uma média anual de 12,9%. Conforme mencionado anteriormente, o fluxo migratório na cidade durante esse período foi negativo, deixando claro que foram os próprios moradores de Santo André que foram morar nas favelas e não migrantes. O desemprego ou mesmo a precarização das condições de trabalho decorrentes da crise econômica e da reestruturação produtiva do período levaram uma parcela da população andreense, impossibilitada de arcar com os gastos com moradia, a saírem de suas casas alugadas ou mesmo da casa própria e irem para as favelas¹⁰.

Nesse mesmo período, algumas lideranças do MDF afastaram-se para se dedicar melhor aos problemas locais de suas comunidades e fez-se necessário buscar novas formas de organização. Teve início uma discussão sobre a necessidade da luta não só pela defesa dos favelados, mas também por seus direitos, que levou à alteração do nome para MDFF - Movimento de Defesa dos Direitos dos Favelados de Santo André (MDFF, 2003).

⁹ Os prefeitos do período foram: Newton Brandão (1975-1978), Lincoln Grilo (1979-1982) e novamente Newton Brandão (1983-1988).

¹⁰ Exposição feita por Armindo Boll na mesa *“Morar e Viver: favelas e conjuntos habitacionais”* durante seminário sobre a história do Grande ABD (PSA, 1990).

Apesar do crescimento da informalidade, a cidade nunca apresentou respostas aos problemas de carência de moradia, em especial para as camadas de média e baixa renda. Vários empreendimentos foram construídos na cidade com recursos do BNH/SFH porém apenas na década de 1980 é que foram realizados empreendimentos voltados para as camadas populares: INOCOOP¹¹ Jardim Alvorada (Conjunto Habitacional dos Metalúrgicos do ABC) e INOCOOP Camilópolis (PASSARELLI, 2005).

Foi também na década de 1980, com a vitória do Partido dos Trabalhadores nas eleições de 1988, que tiveram início as primeiras intervenções nos núcleos de favela da cidade por parte do poder municipal. Foram desenvolvidos projetos de urbanização e regularização de favelas e obras em mutirão. Ainda que na época já representassem um número significativo da população, até aquele momento, as favelas em Santo André tinham sido tratadas como 'problema policial' pela administração pública. Foram poucos os casos em que foi permitida a execução de ligações provisórias de água e de luz (BAGNARIOLLI, 1999:177).

Ao término da gestão, em 1992, Santo André possuía 84 favelas. Em 1996, eram 129 e em 1997 esse número subiu para 137. Esse aumento resultou, dentre outros fatores, da ausência de uma política efetiva de urbanização de favelas, contenção de ocupação de novas áreas e controle do crescimento das áreas já ocupadas no período 1993-1996 (PSA/SDUH, 2005). Com a mudança da administração, em 1993, as ações de despejo foram retomadas, as obras iniciadas e a regularização dos núcleos foram paralisadas e o MDDF passou a não ser recebido pela administração. Deve-se destacar também a política habitacional vigente no município de São Paulo no período¹², responsável por um grande número de reintegrações de posse e remoções forçadas para novas áreas, especialmente na região leste da capital, que faz divisa com o município de Santo André (MDDF,2003). A partir de 1997, os programas de regularização urbanística e fundiária de favelas foram retomados.

Segundo dados do IBGE, o número de moradores de favelas em Santo André cresceu 9% entre 1996 e 2000, tendo sido o menor percentual de crescimento entre todas as cidades do Grande ABC. Durante esse período, a taxa geométrica de crescimento anual dos moradores de favelas foi 2,32, enquanto a mesma taxa para a população total do município

¹¹ Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais.

¹² Está se tratando aqui do Projeto Cingapura, desenvolvido pela PMSP entre 1993 e 2000, cuja proposta era substituir favelas por edifícios de apartamentos. Na grande maioria dos casos, não havia apartamentos suficientes para todos os moradores, que eram transferidos para novas áreas muitas vezes distantes do local de origem. Várias famílias acabavam por não ir para as novas áreas e se instalavam em outras favelas da região. Informações obtidas com Sandra Simões, funcionária da Prefeitura de São Paulo.

foi 0,94. Comparativamente ao período 1991-1996, houve diminuição na TGCA em todas as cidades do ABC, cuja população em favelas cresceu 17%, entre 1996 e 2000, com taxa de crescimento de moradores em favela de 3,62 enquanto, para a população total, a mesma taxa foi de 1,44. Nos dois períodos apresentados, o crescimento populacional dentro das favelas de Santo André foi superior aos números apresentados para o crescimento da população do município como um todo.

mapa 6. Favelas de Santo André (2005)

Tabela 3. Evolução da população moradora de favelas no Grande ABC 1991-2000

Municípios	População 1991	População 1996	TGCA (%) 1996/1991	População 2000	TGCA (%) 2000/1996
Santo André	53.985	65.011	3,78	71.270	2,32
São Bernardo do Campo	80.139	123.903	9,1	148.273	4,59
São Caetano do Sul	-	-	-	-	-
Diadema	62.016	77.678	4,6	87.801	3,11
Mauá	38.930	60.805	9,32	69.629	3,45
Ribeirão Pires	351	1.035	24,14	1.635	12,11
Rio Grande da Serra	-	-	-	-	-
TOTAL ABC	235.421	328.432	6,89	378.608	3,62

elaboração: Departamento de Indicadores Sociais e Econômicos - DISE/SOPP/PSA

fonte: Recontagem do IBGE 1996 e Censos Demográficos de 1991 e 2000

De acordo com o Plano Municipal de Habitação, elaborado pelo Departamento de Habitação da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação da Prefeitura de Santo André (SDUH/PSA), o município apresenta atualmente déficit por novas moradias da ordem de 24.316 unidades. Desse total, 11.972 unidades encontram-se em assentamentos precários. Existem atualmente em Santo André, 150 assentamentos precários, com 28.772 moradias e aproximadamente 106 mil habitantes, o equivalente a 15,8% da população total do município¹³. Desse total de assentamentos, 99 são núcleos de favelas, onde moram cerca de 69 mil pessoas em 18.749 domicílios, o que corresponde à aproximadamente 10,4% da população andreense. Não houve uma redução do número de núcleos de favela em Santo André no período 1997-2005. O que ocorreu foi que a antiga listagem de 137 núcleos de favela, adotada até então, foi reavaliada por conta do diagnóstico do Plano

¹³ "Definem-se como assentamentos precários todas aquelas áreas que demandam a ação do poder público quanto ao atendimento de necessidades habitacionais, e que tenham as seguintes características: delimitação precisa no tecido urbano, que a distinga do entorno quanto às suas características físicas e sociais; ocupação inequívoca e majoritária por população de baixa renda; ausência de regularidade fundiária e/ou de prévia aprovação nos órgãos públicos, ou, quando esta última acontece, implantação em desacordo com o projeto aprovado. Os assentamentos precários podem ser divididos de acordo com cinco categorias básicas:

- **origem:** favelas e loteamentos irregulares;

- **diagnóstico físico:** consolidados, consolidados sem remoção, consolidados com remoção, não consolidáveis;

- **intervenção física:** urbanizados totalmente, urbanizados parcialmente, em processo de urbanização, em processo de reassentamento, com intervenções pontuais, e sem intervenção;

- **legalidade fundiária:** regularizados na prefeitura e no cartório, regularizados na prefeitura, em processo de regularização, e sem processo de regularização;

- **síntese/situação atual:** integrados, núcleos habitacionais regularizados, núcleos habitacionais, loteamentos irregulares, e favelas." (PSA/SDUH, 2006:108-110)

Municipal de Habitação, tendo sido retirados da lista os núcleos de favela já urbanizados, estejam esses regularizados ou não.

Tabela 4. Situação atual dos assentamentos precários de Santo André

Tipologia*	Número total	Domicílios	Moradores
Favelas	99	18.749	69.371
Integrado	1	847	3.134
Loteamentos irregulares	8	1.962	7.259
Núcleos habitacionais regularizados	24	1.740	6.438
Núcleos habitacionais	18	5.474	20.254
TOTAL	150	28.772	106.456

* **“Integrados:** assentamentos precários (na sua origem), já urbanizados totalmente, e regularizados na Prefeitura e Cartório de Registro de Imóveis.

Núcleos Habitacionais regularizados: assentamentos precários já urbanizados totalmente e regularizados na Prefeitura.

Núcleos Habitacionais: assentamentos precários com origem em favela já urbanizados totalmente, ainda não regularizados na Prefeitura.

Loteamentos Irregulares: assentamentos com origem do mesmo nome ainda não regularizados sequer na Prefeitura, ainda que urbanizados totalmente.

Favelas: assentamentos com origem do mesmo nome ainda não urbanizados totalmente (inclui favelas sem obras de urbanização e em processo de urbanização), e ainda não regularizados na Prefeitura.” (PSA/SDUH, 2006:111)

fonte: Prefeitura de Santo André

111

Destes 99 núcleos, apenas 13 estão em processo de urbanização¹⁴, num total de 6.709 domicílios com cerca de 24.823 pessoas; e outros 44 núcleos receberam algum tipo de intervenção pontual, com 8.453 domicílios e cerca de 31.276 pessoas. Além disso, 3 núcleos estão em processo de reassentamento, 2 estão urbanizados parcialmente e 37 não receberam nenhum tipo de intervenção. Além das favelas, existem ainda 1.962 domicílios em loteamentos irregulares, 4.474 em núcleos habitacionais, e outros 1.740 em núcleos habitacionais regularizados. Não há registros oficiais da existência de cortiços atualmente.

Do total de 13 núcleos em urbanização, 6 deles compõem um complexo chamado Jardim Santo André, cuja urbanização está a cargo da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Governo do Estado (CDHU), contando com a parceria da Prefeitura de Santo André/SEMASA na realização de obras de infra-estrutura. Sendo assim, do total de 6.709 domicílios em processo de urbanização, apenas 2.545, ou seja, 9.416 pessoas estão sendo beneficiadas diretamente pelos programas da Prefeitura de Santo André (apenas 38% das famílias atendidas).

¹⁴ Os critérios de seleção para urbanização das favelas adotados pela PSA serão apresentados ainda nesse capítulo.

Tabela 5. Intervenção x Diagnóstico físico das favelas de Santo André

Tipologia	Consolidáveis com remoção	Consolidáveis sem remoção	Não consolidáveis	Total de núcleos	Total de domicílios	Total de moradores	% total de moradores
Urbanizadas parcialmente	2	-	-	2	1.023	3.785	5,5
Em processo de reassentamento	-	-	3	3	562	2.079	3,0
Em processo de urbanização	12	1	-	13	6.709	24.823	35,8
Intervenções pontuais	37	2	5	44	8.453	31.276	45,1
Sem intervenção	7	15	15	37	2.002	7.407	10,7
TOTAL	58	17	23	99	18.749	69.371	100,0

fonte: PSA/SDUH, 2006

3.2.1. As primeiras intervenções nas favelas de Santo André: a construção de uma política habitacional

Santo André foi uma das cidades brasileiras que, com a abertura política e a ascensão de partidos de esquerda, implementou novas propostas para o tratamento das favelas. A partir de 1989, com o primeiro governo do Eng. Celso Daniel¹⁵ (1989-1992) várias ações possibilitaram a construção de uma política habitacional pautada no reconhecimento das favelas e na participação popular. Sua administração foi baseada na 'inversão de prioridades', no planejamento estratégico¹⁶ e na matricialidade das ações. Foram desenvolvidos projetos nas áreas da saúde, habitação e transporte público, com grande participação popular, com a partilha de poder negociada por meio do Orçamento Participativo¹⁷ e da constituição de conselhos setoriais como espaços formais de manifestação cidadã e controle das ações governamentais (MORENO, 2004:37).

A criação de uma Secretaria de Habitação, em abril de 1989, foi uma das primeiras ações do novo governo e resultou da mobilização da população moradora nas favelas do município sob coordenação do MDDF. Em julho de 1988, durante o Encontro de Parelheiros, foi

¹⁵ Formado pelo Instituto Mauá de Tecnologia, em São Caetano do Sul (1973), era Mestre em Administração Pública pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP) da Fundação Getúlio Vargas (1982) e Doutor em Economia de Empresas pela mesma instituição de ensino (1992).

¹⁶ A PSA adotou a metodologia do Planejamento Estratégico Situacional (PES) elaborada pelo chileno Carlos Matus, na década de 1970, que prevê a análise da conjuntura baseado em três pontos - governabilidade, capacidade e plano de governo – que compõem o 'triângulo de governo'. Ver MATUS (1987) e BELCHIOR (1999).

¹⁷ Processo que visa a participação da comunidade na definição das prioridades dos investimentos municipais. Sobre o processo de Orçamento Participativo em Santo André ver BLANCO (2003a, 2003b, 2004b), BLANCO & PONTUAL (2002) e CARVALHO & FILGUEIRAS (2000).

elaborado o Projeto de Urbanização das Favelas de Santo André, com o apoio do Centro de Estudos Políticos e Sociais (CEPS) e da Pastoral das Favelas. Em 1989, com o início da gestão Celso Daniel, um dos primeiros atos do MDDF foi entregar o Projeto de Urbanização das Favelas para o prefeito eleito e reivindicar a criação da Secretaria (MDDF, 2003).

Em 1989, estimava-se que Santo André possuísse quase 60 mil pessoas morando em 90 núcleos de favela, o equivalente a 10% da população total do município. Porém esses números não eram exatos, já que não havia informações oficiais atualizadas sobre as condições de moradia da população andreense, principalmente das favelas. Para tanto, foi realizada uma parceria com os movimentos de moradia para a realização de uma pesquisa que visava coletar dados sobre a situação das favelas da cidade, bem como seu histórico de ocupação e informações sobre sua população e suas necessidades. A partir desse levantamento, todos os núcleos de favela foram classificados de acordo com o tipo de intervenção e definiram-se critérios de seleção para, em conjunto com a população favelada, eleger as áreas a serem beneficiadas (PSA/SEHAB, 1991b).

Os principais critérios de seleção das áreas a serem beneficiadas eram: nível de organização comunitária; situação fundiária; facilidade de reordenamento urbano; grau de adensamento; grau de risco de vida; condições de salubridade; relação custo x benefício; condição sócio-econômica da população; opinião pública; e grau de mobilidade da comunidade (BAGNARIOLLI, 1999:214).

A SEHAB possuía um corpo técnico diversificado, contando com a presença de profissionais vindos de outras prefeituras, muitas das quais já com experiência em urbanização e regularização de favelas¹⁸. Entretanto, havia um certo despreparo no início da gestão por parte da própria Prefeitura, que não possuía técnicos ou equipamentos suficientes para realizar as intervenções. Para resolver essa questão, um concurso público possibilitou a entrada de novos profissionais, com a contratação de arquitetos, engenheiros, sociólogos e assistentes sociais.

Baseada nas diretrizes estabelecidas no Programa de Governo, a nova secretaria elaborou a Política Municipal de Habitação, estruturada em dois eixos: melhoria das condições de habitação nas favelas e ampliação da oferta de moradias. As diretrizes do Programa de Governo eram: reforma urbana e combate a especulação imobiliária; reformulação do

¹⁸ A influência das experiências de Belo Horizonte, Recife e Diadema devido a presença de ex-técnicos na equipe da SEHAB já foi discutida no capítulo 2. Essa diversidade de pessoas de distintos lugares, com grande experiência no assunto, ocorreu também em outras áreas da PSA, e foi possível graças ao fato de Celso Daniel ter na época total 'liberdade política' para composição de sua equipe de governo.

estoque de sub-habitações (favelas, cortiços, loteamentos clandestinos, habitações precárias); produção de habitações; meios institucionais para a execução da política habitacional. As intervenções de melhoria em favelas foram desenvolvidas a partir dos programas que compunham a Política Municipal de Habitação e a ampliação da oferta de moradias ficou a cargo da EMHAP (BAGNARIOLLI, 1999:193).

As intervenções em favelas foram realizadas a partir de dois programas:

- PRÉ-URB (Programa de Pré-Urbanização de Favelas de Santo André): iniciado em 1989, visava garantir o mínimo de qualidade de vida aos moradores das favelas, resolvendo os problemas mais críticos e levando benfeitorias para os núcleos, como redes de água e esgoto (medição coletiva), drenagem, energia elétrica, iluminação pública, melhoramento de vielas, escadarias, canalização de córregos, muros de arrimo, serviços de saúde, limpeza e educação ambiental.

Grande parte dos trabalhos foram realizados em regime de mutirão pela própria população e a Prefeitura entrava com material, maquinário, pessoal e orientação técnica, para realizar os serviços mais complicados. Além disso, a população participava de reuniões semanais (toda quinta-feira à tarde) com as lideranças para organizar o mutirão do final de semana; através das assembléias quinzenais temáticas; e do Fórum do PRÉ-URB (bimestral), organizado pela Prefeitura em conjunto com o MDDE, onde eram apresentados os resultados dos trabalhos e as programações.

- URBANIZAÇÃO DE FAVELAS - URB: visava à nova divisão da terra ocupada, com a definição de lotes de até 70m², acompanhada de obras de infra-estrutura, respeitando a forma de ocupação e as moradias que não prejudicavam o interesse coletivo. Eram implantadas redes de água e esgoto (medição individual), drenagem, energia elétrica, iluminação pública, abertura e pavimentação de ruas, canalização de córregos, muros de arrimo, serviços de saúde, limpeza e educação ambiental, além da regularização fundiária do núcleo.

Os serviços de saúde consistiam em ações educativas e preventivas (vacinação, recolhimento de animais e distribuição de medicamentos). Havia também os trabalhos de educação ambiental, além de palestras sobre a questão da mulher e atividades culturais e de lazer.

Os trabalhos desenvolvidos nas favelas eram realizados de forma matricial com várias secretarias de governo. A equipe técnica intersecretarial (Fórum Técnico) se encontrava todas as terças-feiras à tarde para discutir as obras em andamentos e os projetos futuros.

Além da SEHAB, responsável pela coordenação e desenvolvimento dos projetos de urbanização e pré-urbanização, eram cinco as demais secretarias envolvidas nos trabalhos em favelas: Secretaria de Transportes, Secretaria de Obras, Secretaria de Saúde, Secretaria de Educação e Secretaria de Cultura e Esporte. Participavam também a Assessoria do Meio Ambiente, a Assessoria da Mulher, a Promoção Social (PROSAN), e o Serviço Municipal de Abastecimento de Santo André - SEMASA (PSA/SEHAB, 1991a).

Compunham também a Política Municipal de Habitação os seguintes programas:

- **MORADIA ECONÔMICA:** assessoria a autoconstrução para todo cidadão que não possuísse casa própria e tivesse um terreno para construir. Fornecimento de planta e alvará de construção para construções com até 70m² e acompanhamento técnico da obra por técnicos da Prefeitura. O projeto foi posteriormente estendido para as favelas em urbanização.

- **ÁREAS DE RISCO:** remoção de famílias em áreas de risco para novas áreas de apoio, campanhas educativas ("Antes que a Casa Caia") e construção de novas moradias com financiamento da Empresa Municipal de Habitação Popular de Santo André.

A EMHAP foi criada em dezembro de 1990 com o objetivo de executar a política habitacional do município, visando ampliar a oferta de moradias por meio da produção de lotes urbanizados, financiamento de material de construção e produção de unidades habitacionais. Cabia também a Empresa a captação de recursos para a execução dos projetos da SEHAB.

Os projetos desenvolvidos pela SEHAB eram elaborados pela própria equipe ou contratados. As obras eram executadas por administração direta ou empreiteira, ou ainda parcialmente realizadas em regime de mutirão, com a participação da população, garantida nos Fóruns de Habitação, de Urbanização e do PRÉ-URB.

figura 6. Material didático distribuído para a população, contendo informações sobre os programas desenvolvidos pela SEHAB, dicas sobre construção, campanhas preventivas e nova legislação

foto 59. Conjunto Habitacional Ana Maria construída pela EMHAP com técnica construtiva desenvolvida em parceria com o IPT-SP

foto 60. Urbanização da favela Gamboa I, realizada em processo de mutirão pelos próprios moradores, 1991

De modo a executar seus projetos, a PSA adequou a legislação municipal existente sobre loteamentos, urbanizações e construções residenciais para atender as necessidades e possibilidades da população. Foram aprovadas a Lei de CHIS - Conjuntos Habitacionais de Interesse Social (Lei n.º 6.540/89), que possibilitou a produção de conjuntos habitacionais populares privados nos bairros periféricos em torno da área central, antes proibidos¹⁹; e a uma nova Lei Orgânica do Município (08/04/1990) que criou importantes mecanismos de participação direta, como os conselhos específicos (BAGNARIOLLI, 2000).

Favela Ipiranga

foto 61. Trecho da favela sem urbanização, 1992

foto 62. Pavimentação de viela realizada em mutirão pela própria população da favela, 1991

foto 63. Viela em declive pavimentada em forma de escadaria, em processo de mutirão, pela própria comunidade, 1992

Favela Piracanjuba

foto 64. Abertura de sistema viário com implantação de infra-estrutura (rede de água, esgoto e drenagem) realizada por empreiteira, 1990

foto 65. Favela já urbanizada, com lotes individuais dotados de toda infra-estrutura e unidades habitacionais sendo construídas pelos próprios moradores com assessoria técnica da PSA, 1992

Gamboa I

foto 66. Autoconstrução da moradia em lote urbanizado, 1991

foto 67. Unidades habitacionais em fase de finalização, 1991

61	64
	65
62	63
	67
66	

¹⁹ A Lei de CHIS admite unidades habitacionais de uso residencial unifamiliar de até 88m² e multifamiliar de até 70m². Essa lei foi revista duas vezes (Leis n.º 8.290/01 e 8.540/03), passando a permitir a implantação de CHIS em toda a área urbana da cidade e garantindo a flexibilização da não reserva de áreas públicas para parcelamentos de até 50.000 m², mediante aprovação do órgão responsável.

Em 1991, após forte pressão popular, foi aprovada a Lei de AEIS (Áreas de Especial Interesse Social), que regulamenta instrumentos que garantem a posse da terra à população moradora em núcleos de favela e loteamentos irregulares. A Lei n.º 6.864/91²⁰ foi aprovada por unanimidade em 11 de dezembro de 1991, com a presença de duas mil pessoas na frente da Câmara Municipal de Santo André (PSA/SEHAB, 1992).

As AEIS estabeleceram critérios que flexibilizaram o parcelamento do solo e permitiram o processo de regularização com a adequação urbanística e a titulação dos possuidores, os quais, nas áreas públicas recebem a Concessão do Direito Real de Uso (CDRU), garantindo a permanência da população nas áreas por 99 anos renováveis.

O mérito da política habitacional do primeiro governo Celso Daniel não está somente no reconhecimento pela primeira vez na cidade da existência das favelas, mas principalmente na afirmação da urbanização como forma de promover o acesso à habitação, no estabelecimento de uma metodologia matricial de intervenção nessas áreas e na estruturação de um corpo jurídico-institucional para promover a regularização desses assentamentos. Além disso, foram instituídos o Fundo e o Conselho Municipal de Habitação, importantes instrumentos de participação popular (DENALDI, 2003:147).

Essa primeira gestão do Partido dos Trabalhadores (PT) investiu cerca de US\$20 milhões em recursos municipais no setor habitacional. A paisagem da cidade foi modificada com as obras de urbanização e pré-urbanização. Novos acessos foram abertos, ruas foram pavimentadas e casas construídas, melhorando as condições de moradia de uma parcela considerável da população. Aproximadamente 40 mil pessoas foram beneficiadas pelo PRÉ-URB em 24 núcleos, outras 8 mil de 12 núcleos de favela no programa de urbanização integral (URB), além da construção de cerca de mil novas unidades habitacionais, entre casas populares e lotes urbanizados²¹. Foram transformadas em AEIS 4 favelas, mas nenhuma regularização fundiária foi concluída. Para uma cidade que nunca havia tido nenhum tipo de intervenção no campo da habitação popular, apesar dos números finais não terem sido os planejados inicialmente pela SEHAB, os resultados obtidos foram consideráveis (BAGNARIOLLI, 1999:231).

²⁰ Conforme apresentado no capítulo 2, a Lei de Áreas de Especial Interesse Social de Santo André foi inspirada na experiência de Recife das ZEIS e do PREZEIS. A Lei n.º 6.864/91 instituiu as AEIS, com as seguintes categorias: AEIS 1 - núcleos de favela; AEIS 2 - áreas de parcelamento irregular ou clandestino ocupadas por população de baixa renda; e AEIS 3 - áreas não utilizadas ou subutilizadas.

A Lei de 1991 foi substituída pela Lei n.º 8.300 de 2001, que passou a admitir edifícios condominiais para viabilizar programas habitacionais da própria PSA ou de convênios com outras entidades governamentais. As categorias de AEIS passaram a ser: AEIS A - áreas ocupadas; e AEIS B - áreas vazias. Sobre a Lei de AEIS ver DENALDI & DIAS (2003).

²¹ Dados obtidos com Luciana Lessa Simões da Prefeitura de Santo André.

Nas eleições municipais de 1992, o candidato do PT perdeu²² e os programas habitacionais que vinham sendo desenvolvidos foram fortemente comprometidos, uma vez que a administração seguinte (1993-1996) não se preocupou com a questão habitacional e realizou apenas intervenções relacionadas com a eliminação de situações de risco em algumas favelas. A interrupção dos trabalhos do Programa de Urbanização de Favelas levou a deterioração das obras de infra-estrutura já realizadas e, principalmente, ao adensamento e o surgimento de novos núcleos no município, em especial no eixo sul, em direção às áreas de proteção ambiental (DENALDI, 2003:149).

mapa 7. Favelas beneficiadas com os Programas de Urbanização e Pré Urbanização

²² Apesar dos bons resultados obtidos, um escândalo envolvendo o vice-prefeito levou a uma divisão interna no partido, sendo esse um dos principais fatores para a perda da eleição. A ruptura entre o prefeito e seu vice, ocorreu em função do vice ter exigido condições especiais na implantação de seus próprios negócios na cidade, infringindo a legislação vigente. O benefício foi prestado por funcionários de escalões inferiores, que cederam às suas pressões, gerando um escândalo administrativo que veio a público (BAGNARIOLLI, 1999:198).

3.2.2. Consolidação da intervenção em favelas de Santo André

Em 1997, o Eng. Celso Daniel se elegeu prefeito mais uma vez. O governo municipal definiu a inclusão social como uma de suas prioridades e um dos principais pontos dessa proposta foi a retomada e o aprimoramento dos programas de urbanização de favelas desenvolvidos anteriormente. Como resposta ao crescente número de favelas, a partir de uma releitura das ações realizadas na gestão 1989-1992, buscou-se desenvolver novas ações visando elevar a qualidade das intervenções associando-as a propostas de desenvolvimento urbano e sócio-econômico.

Através do Departamento de Habitação (DEHAB) da antiga SEHAB, agora denominada Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação, foi elaborada a política habitacional do município tendo por base o antigo Programa Municipal de Habitação, retomando suas duas linhas de atuação: melhoria das condições de habitação em núcleos de favela e ampliação do acesso à moradia.

Todos os programas desenvolvidos anteriormente foram revistos e retomados e outros novos foram criados: Programa Favela Limpa (mutirão de limpeza), Programa de Apoio às Associações de Moradias (parcerias para produção habitacional), e Contenção de Invasões e Monitoramento de Áreas de Risco. O Programa de Moradia Econômica passou a se chamar Programa de Apoio a Auto Construção; o PRÉ-URB virou Urbanização Comunitária/PRÉ-URB; e o Programa de Urbanização ganhou no final o termo 'Diferenciada' e passou a ser desenvolvido no âmbito de um novo projeto multisetorial chamado Programa Integrado de Inclusão Social (PIIS), que será tratado no quarto capítulo (BLANCO, 1998b). A produção de novas moradias e lotes urbanizados deixou de ficar a cargo da EMHAP e foi restringida ao atendimento prioritário de desadensamento de áreas em processo de urbanização. A EMHAP passou apenas a administrar a relação com mutuários e a cobrança dos financiamentos.

Nas eleições de 2000, o Eng. Celso Daniel²³ foi reeleito e a proposta para o novo governo era a consolidação das políticas em andamento e a priorização do Programa Integrado de Inclusão Social como a mais importante estratégia de combate à exclusão social. Esse processo de priorização levou a criação da Secretaria de Inclusão Social e Habitação, que foi estruturada com o objetivo de ampliar o número de famílias atendidas pelo PIIS, que passou a ser denominado Santo André Mais Igual (SAMI), e de consolidar sua integração matricial.

²³ Em 2001, Celso Daniel foi brutalmente assassinado. Tomou posse seu vice João Avamileno, que manteve todas as propostas e alterações implementadas em 2000. Avamileno foi reeleito para a gestão 2005-2008 e a política habitacional atualmente em vigor, mantém as mesmas características da gestão anterior.

68	69	
70	71	
74	72	73
75	76	

Conjunto Habitacional Prestes Maia
fotos 68 e 69. Novos edifícios entregues para 200 famílias removidas da favela Sacadura Cabral, 1998

Programa Favela Limpa
fotos 70, 71, 72 e 73. Mutirão de limpeza nos núcleos Graciliano Ramos e Haras São Bernardo, 1998

Programa Urbanização Comunitária (Pré-Urb)

fotos 74, 75 e 76. Colocação de guias e sarjetas em mutirão na favela Jardim Cristiane, 1999

121

A política habitacional também foi revista, tendo sido mantidos, em linhas gerais, os dois eixos de atuação: intervenção em favelas e ampliação do acesso a moradia.

Nas intervenções em favelas foram desenvolvidos trabalhos de intervenções pontuais/ obras emergenciais e de urbanização integral.

As intervenções pontuais/obras emergenciais objetivavam a eliminação de áreas e situações de risco, trabalho realizado em parceria com a Defesa Civil do município, o que garantia a segurança das famílias, principalmente nos períodos de chuva. Esse projeto substituiu o PRÉ-URB e acabou por restringir o atendimento, sendo muito mais específico em sua atuação.

Já a urbanização integral continuou sendo desenvolvida somente no âmbito do Programa Integrado de Inclusão Social/Santo André Mais Igual e suas obras visavam:

- a realização de redes de infra-estrutura básica, com implantação de redes de abastecimento de água, coleta de esgoto, drenagem, energia elétrica, além de iluminação pública, abertura de novas vias e pavimentação, transformando os núcleos em bairros;
- a eliminação de áreas e situações de risco, com a construção de muros de arrimo e a remoção de famílias;
- a produção de novas moradias para desadensamento dos núcleos e reassentamento das famílias na mesma área ou em uma nova, em conjuntos habitacionais horizontais e verticais;
- a construção de centros comunitários, praças, quadras poliesportivas e unidades de negócios e serviços. Estrategicamente localizadas, elas visam à integração entre a antiga favela e a cidade e abrigam estabelecimentos comerciais e serviços municipais, como lanchonete, cabeleireiro, banco, Posto Integrado Municipal, livraria, correios e farmácia, numa mescla de empreendimentos da iniciativa privada e da comunidade, que geram emprego e renda para a população do núcleo recém-urbanizado;
- o parcelamento do solo, definindo os lotes de cada uma das famílias moradoras dos núcleos;
- o apoio à autoconstrução, com acompanhamento técnico e de projeto, visando ajudar a população na construção da própria casa;
- a requalificação habitacional através do Programa Melhor Ainda, que objetivava auxiliar as famílias na finalização e acabamento da obra, garantindo os padrões necessários de ventilação e iluminação nas casas;

- e a regularização fundiária das áreas, garantindo a posse da terra para os moradores dos núcleos urbanizados por meio da Concessão de Direito Real de Uso.

No eixo de ação ampliação do acesso à moradia, a Prefeitura buscava ampliar o acesso à casa própria, trabalhando em parceria com a iniciativa privada e com associações e grupos de moradia da sociedade civil. Eram realizadas obras de infra-estrutura, como redes de abastecimento de água e pavimentação, que ajudavam a diminuir o custo final da moradia para a população. Buscava-se também ampliar a produção de habitação pelo próprio mercado, induzindo a produção de HIS- Habitação de Interesse Social e HMP - Habitação de Mercado Popular (PSA/SISH, 2004).

Além dos projetos acima citados, o DEHAB também participou do Projeto GEPAM (Gerenciamento Participativo em Área de Manancial), em parceria com a Universidade British Columbia e a Agência de Desenvolvimento Internacional do Canadá (CIDA). Este projeto matricial objetivou encontrar soluções técnicas ambientais e sociais viáveis para as populações moradoras nas áreas de mananciais de Santo André. A elaboração do projeto de urbanização do núcleo Pintassilgo contou com grande participação dos técnicos do DEHAB²⁴.

fotos 77 e 78. Construção de escadaria e muro de arrimo na favela Vila Lutécia com mão de obra da própria Prefeitura no âmbito do Programa Urbanização Comunitária - Pré Urb, 1998

foto 79. Moradia construída com planta elaborada pelo Departamento de Habitação no Programa de Apoio à Autoconstrução, 2000

²⁴ Sobre o Projeto GEPAM ver SCARAMBONE (2002) e MORENO (2004).

fotos 80 e 81. Programa de Apoio às Associações Comunitárias: obras de infraestrutura e pavimentação dos conjuntos Catiguá e João Ramalho, 1998

Todas essas ações foram realizadas dentro de estruturas institucional e jurídica construídas no decorrer dos anos. Vale destacar a revisão da Lei de AEIS em 2001 (Lei n.º 8.300/01) e o Plano Diretor Participativo (Lei n.º 8.696/04)²⁵ aprovado em dezembro de 2004 e que permitiu a regulamentação dos instrumentos do Estatuto da Cidade, garantindo a função social da terra. Com sua aprovação, foi possível a delimitação de quase um milhão e meio de metros quadrados em áreas vazias como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). O uso de ZEIS garante, além da regularização fundiária dos núcleos, a produção de habitações de interesse social e de moradia popular para famílias com renda de zero a seis salários mínimos.

Ao término das duas gestões (1997-2004) a urbanização, como proposta de intervenção em favelas, tinha se consolidado como política pública e os resultados foram significativos. Entretanto, nenhuma das áreas integrantes do PIIS/SAMI tinha suas obras totalmente concluídas. Cerca de 1.000 famílias foram beneficiadas com a urbanização integral de dois núcleos²⁶ de favela e outros sete núcleos, com

5.400 famílias, encontravam-se em obras. Foram assentadas nos próprios núcleos de favela 3.308 famílias, sendo 3.260 em lotes urbanizados e as 48 restantes em edifícios de apartamentos. Além disso, foram produzidas 1.307 unidades habitacionais, em novas áreas, entre lotes urbanizados, embriões e edifícios de apartamentos. Somente os

²⁵ Sobre o Plano Diretor Participativo ver PSA (2004)

²⁶ Essas duas urbanizações ocorreram fora do PIIS/SAMI. A primeira, do núcleo Cata Preta, ocorreu em 1997, antes do Programa ser iniciado. Já a do Jardim Primavera, ocorreu em 2003, e suas obras foram mais simples do que as usualmente realizadas, se resumindo a pavimentação de ruas e construção de praça com equipamentos de lazer. Essas obras foram realizadas para viabilizar a regularização do núcleo, que havia sido urbanizado anteriormente.

apartamentos representam 38% desse montante, totalizando 500 unidades. Foram beneficiados com obras de pré-urbanização, entre 1997 e 2000, 39 núcleos de favelas e, posteriormente, 19 núcleos receberam intervenções pontuais/obras emergenciais. O Programa Melhor Ainda concedeu crédito para aquisição de material de construção e a contratação de mão de obra especializada para 180 famílias em 5 núcleos de favela. Foram transformadas em AEIS 65 áreas, sendo 52 favelas e 12 áreas vazias, num total de mais de 15 mil famílias beneficiadas. Das 52 favelas, apenas 29 foram regularizadas, beneficiando 10.799 famílias com a Concessão de Direito Real de Uso (PSA/SDUH, 2000; PSA/SISH 2004).

A cidade que foi o segundo maior pólo industrial do Estado de São Paulo viu aos poucos suas fábricas fecharem, dando início a um processo de reestruturação produtiva que mudaria as características, não só de sua economia, mas também de sua população e paisagem, com o crescimento desenfreado de favelas rumos aos mananciais. Essas alterações não foram acompanhadas de ações por parte do governo municipal, sempre negligente aos problemas de carência de moradia para os estratos de baixa renda.

A importância dos trabalhos desenvolvidos em Santo André no âmbito das políticas habitacionais, a partir de 1989, está exatamente no reconhecimento das favelas e na consolidação da urbanização como forma de acesso à habitação, atuando de forma matricial e participativa nessas áreas. Trabalhando em dois eixos - intervenção em favelas e ampliação da oferta de moradias - a Secretaria de (Desenvolvimento Urbano e) Habitação implementou redes de infra-estrutura básica, construiu muros de arrimo e escadarias, produziu novas moradias, e constituiu um arcabouço jurídico, que garantiu melhores condições de vida para uma parcela da população até então esquecida pelo poder público.

Esse projeto permitiu, não apenas a consolidação de uma política habitacional, mas também a construção de uma política de combate às mudanças sócio-econômicas que se intensificaram no município, a partir da década de 1990, que foi reconhecida internacionalmente, conforme será apresentado no próximo capítulo.

capít

uio 4

capít

Favela Tamarutaca, Santo André (2005)

O PROGRAMA INTEGRADO DE INCLUSÃO SOCIAL - PIIS

O Programa Integrado de Inclusão Social (PIIS) foi criado como resposta não somente aos problemas habitacionais de Santo André, mas também aos problemas sociais decorrentes das transformações econômicas ocorridas no município. O PIIS pode ser visto também como uma tentativa do governo municipal em melhorar a qualidade do desenho e da implementação da política habitacional previamente desenvolvida na primeira administração de Celso Daniel (1989-1992), juntamente com outras políticas setoriais.

Sendo assim, diversos componentes da experiência precedente foram melhorados e novos foram incorporados. Nesse sentido, ao Programa de Urbanização de Favelas (URB) foram adicionados programas de geração de renda e emprego.

Desde sua concepção, várias reformulações foram feitas, e até mesmo seu nome mudou. Apresentaremos nesse capítulo os objetivos e a metodologia da primeira fase do PIIS (1998-2000), as principais mudanças ocorridas com a ampliação do projeto (2001-2004) e sua consolidação como programa de inclusão social.

4.1. O(s) conceito(s) de 'inclusão/exclusão social' e a concepção do PIIS

O conceito de exclusão social se originou na França, baseado especificamente na tradição francesa da integração nacional e da solidariedade social (DE HAAN & MAXWELL, 1998:2). O surgimento do termo 'exclusão social' é atribuído a René Lenoir, então secretário de Estado de Ação Social do governo de Jacques Chirac, com seu livro *Les Exclus: Um Français sur Dix* (1974). De acordo com Lenoir, os '*exclus*' eram todos aqueles excluídos dos sistemas de segurança social, incluindo os deficientes, crianças sexualmente abusadas, suicidas, idosos, drogados, etc., que representavam naquele tempo 10 por cento da população francesa.

A década de 1970 trouxe mudanças profundas nos países desenvolvidos, com o fim do ciclo de desenvolvimento do pós-guerra - caracterizado pelo pleno emprego e pela proteção social dos trabalhadores - e com o aumento das taxas de desemprego, além da precarização das relações de trabalho. Esses fatos levaram, não apenas ao surgimento de novas desigualdades e ao agravamento das já existentes, mas também a uma discussão para tentar compreender a 'nova questão social' que se instaurava. No caso francês, a questão social tinha lugar certo e estava territorializada nos subúrbios dos grandes centros urbanos franceses (*banlieues*), ainda hoje palco de constantes conflitos por melhores condições de vida.

O termo 'exclusão social' logo ganhou visibilidade na França, sendo incorporado no universo discursivo da política e da imprensa francesa e dando início a um debate acadêmico, que visava entender e definir o que muitos chamaram de a 'nova pobreza'¹. De um lado, a abordagem de sociedade dualizada defendida pelo sociólogo Alain Touraine², com os *in* e os *out*, ou seja, os que moram no centro (integrados) e os que moram na periferia (excluídos). Do outro, a definição do também sociólogo Robert Castel³, que dá ênfase aos processos, onde a exclusão social é entendida como resultado de um processo e não um estado social (RECIO, 2003:81). A definição de Castel também se opõe à visão de dualização da sociedade, visto que para o sociólogo...

¹ Segundo KOWARICK (2003:70), "*nova pobreza porque a vulnerabilidade deixa de afetar só os grupos periféricos para se tornar um problema que desaba sobre as camadas que ocupam os estratos inferiores da pirâmide social.*"

² Os demais participantes do 'paradigma da exclusão' foram François Dubet, Didier Lapeyronnie e Jacques Donze

lot, entre outros (RECIO, 2003:56).

³ A visão de exclusão social de Castel, também é compartilhada por outros autores, como Pierre Rosanvallon e Serge Paugam (RECIO, 2003:56).

“a exclusão não é uma ausência de relação social, mas um conjunto de relações sociais particulares da sociedade tomada como um todo. Não há ninguém fora da sociedade, mas um conjunto de posições cujas relações com o seu centro são mais ou menos distendidas: antigos trabalhadores que se tornaram desempregados de modo duradouro, jovens que não encontram emprego, populações mal escolarizadas, mal alojadas, mal cuidadas, mal consideradas, etc. (...). Os “excluídos” são, na maioria das vezes, vulneráveis que estavam “por um fio” e que caíram. (...) Encontram-se desfilados,(...)foram des-ligados, mas continuam dependendo do centro (...).” (CASTEL, 1998:569)

Nas décadas de 1980 e 1990 diversos programas foram criados pelo governo francês com o intuito de promover a ‘inserção’ dos indivíduos, das famílias e dos grupos. Estes projetos foram relacionados com trabalho e treinamento para projetos de desemprego de longo prazo, prevenção à delinquência, desenvolvimento social das vizinhanças e desenvolvimento social urbano. A maioria desses projetos foi geralmente relacionada a programas de geração de renda familiar e de melhoria dos padrões de vida⁴. Somente o de desenvolvimento social urbano tratou da questão habitacional por ser originalmente uma política habitacional que, posteriormente, foi convertida num projeto de trabalho comunitário envolvendo vários agentes e serviços (DE HAAN 1998:11).

131

Rapidamente o conceito de exclusão social foi disseminado em debates e publicações internacionais, sendo trazido aos países em desenvolvimento, especialmente, através dos trabalhos do Instituto Internacional de Estudos sobre Trabalho da Organização Internacional do Trabalho (IIEIT/OIT)⁵ e da própria Comissão Européia, cuja presidência esteve a cargo do francês Jacques Delors, ex-ministro do governo François Mitterrand, no final dos anos 1980. Delors foi responsável pela inserção da noção de exclusão social no âmbito da Comunidade Européia e pela criação do ‘Observatório Europeu de Políticas de Combate à Exclusão Social’. Com o passar dos anos, vários estudos foram realizados e o termo ganhou novos significados e manifestações no mundo todo. (DE HAAN, 1998:10; RECIO, 2003:100-101).

⁴ Destaque para o Programa Renda Mínima de Inserção (RMI), criado em dezembro de 1988 e dirigido a maiores de 25 anos com renda abaixo de um certo patamar visando a *“inserção social e profissional das pessoas em dificuldade...”* (CASTEL, 1998:552-554).

⁵ O IIEIT/OIT foi responsável por um dos estudos mais importantes. Com financiamento do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o projeto buscava avaliar em que medida o conceito de exclusão social, do ponto de vista europeu, poderia ajudar na análise das transformações econômicas, sociais e políticas ocorridas nos países em desenvolvimento (RECIO, 2003:106).

No Brasil, a partir dos anos 1990, o conceito de exclusão social ganhou espaço, não somente no campo político, mas também no campo acadêmico. Os sinais mais evidentes da utilização do termo no Brasil se deram na utilização do termo por partidos políticos de esquerda - em seus planos de governo -, pelos movimentos sociais e setores organizados da sociedade civil. Sua utilização sempre foi fortemente relacionada com todo tipo de problema social, de saúde à educação, focalizando especialmente, mas não somente, os estratos sociais de baixa renda. (WRATTEN, 1995:24; RECIO, 2003:150).

No campo intelectual-acadêmico brasileiro, a discussão dessa 'nova questão social' teve por base as várias análises sobre a questão da 'marginalidade'⁶ - discutida fortemente na América Latina nas décadas de 1960 e 1970 - e os debates internacionais sobre exclusão social realizados por instituições como a OIT. RECIO (2003:153) atribui ao sociólogo Elimar Pinheiro do Nascimento a introdução mais recente da noção de exclusão social no debate intelectual-acadêmico. Nascimento, tendo por base a visão dualista de Touraine, defende que essa noção de exclusão social se mostra inadequada para os países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, sendo necessário *"recuperar o processo de produção de exclusão social em suas determinações mais precisas"*. Nesse primeiro momento de introdução do termo exclusão social, se destacaram também autores como Luciano Oliveira, que defende uma visão anti-dualista - baseado em Francisco de Oliveira e sua 'Crítica a Razão Dualista' - ; Aldaíza Sposati, que desenvolveu a metodologia do mapa da inclusão/exclusão social⁷; e Lúcio Kowarick, que trabalha com a noção de vulnerabilidade social na discussão sobre a nova questão social. Posteriormente, com o aprofundamento das discussões relacionadas ao tema, se destacaram também Alba Zaluar, Vera da Silva Telles, José de Souza Martins e Paul Singer, entre outros.

As questões sociais brasileiras foram tratadas, especialmente pós-1930, com ações fortemente assistencialista e paliativas que não buscavam resolver as causas dos problemas, apenas 'melhorar' a situação, através da garantia dos direitos sociais de forma seletiva, de acordo com a posição ocupacional. A extensão desses direitos ocorreu de forma gradativa, e apesar de ter alcançado outras categorias de trabalhadores, sempre

⁶ A noção de 'marginalidade' foi discutida em toda América Latina, nas décadas de 1960 e 1970, como fenômeno de diferenciação sócio-econômica, que tinha como pano de fundo a possibilidade de desenvolvimento. Dentre as diversas leituras sobre a marginalidade, a dos urbanistas, inspirados na escola sociológica de Chicago, tratava da condição marginal das habitações subnormais, consideradas marginais em relação aos centros urbanos, por não terem acesso à infra-estrutura e serviços básicos (PERLMAN, 1977:135).

⁷ Ver SPOSATI (1996) e KOWARICK (2003).

deixou à margem amplos segmentos da população, que não possuíam uma posição formal ou estável no mercado de trabalho. Infelizmente, as crises sociais e econômicas dos anos 1980 e 1990 fragilizaram ainda mais o acesso aos direitos sociais (TELLES, 2001). Considerando a habitação como um desses direitos, nota-se que, os programas habitacionais brasileiros, fortemente centralizados em âmbito federal até os anos 1980, não foram capazes de atender a crescente população que chegava nos centros urbanos ou mesmo aos trabalhadores de mais baixa renda que, sem acesso ao mercado formal de habitação, foram obrigados a autoconstruir suas moradias em favelas ou nas periferias distantes.

As novas propostas de intervenção para a questão habitacional, desenvolvidas a partir dos anos 1990, passaram a adotar ações integradas entre programas habitacionais e projetos sócio-econômicos, de modo a atingir todos os aspectos da 'nova questão social' instaurada no país. O programa de urbanização de favelas realizado em Santo André na 1ª gestão de Celso Daniel (1989-1992) foi um desses projetos. Sua releitura originou o Programa Integrado de Inclusão Social.

A concepção do PIIS ocorreu a partir de discussões coordenadas pelo próprio Prefeito com um grupo de secretários municipais e técnicos das áreas envolvidas, além de consultores, dentre os quais destacamos a arquiteta Ermínia Maricato⁸. Durante as discussões iniciais do Programa Integrado, além da metodologia de intervenção, um conceito de inclusão/exclusão social foi definido⁹.

Diferentemente de outros lugares, a Prefeitura de Santo André não importou um conceito estrangeiro para seu novo projeto, mas desenvolveu um próprio, adaptando a sua realidade. Muitas vezes, conceitos e políticas implementadas em países industrializados são apropriados por países em desenvolvimento ou subdesenvolvidos sem nenhum tipo de adaptação as suas realidades (em especial no campo sócio-econômico). O conceito que será aqui apresentado foi enunciado por Celso Daniel, prefeito de Santo André e coordenador inicial do PIIS:

⁸ Ermínia Maricato contribuiu para a formulação da política municipal de habitação e para a definição de estratégias de intervenção (PSA, 1998).

⁹ O conceito adotado pela PSA foi o mesmo utilizado por Ermínia Maricato em seu livro *"Metrópole na Periferia do Capitalismo"*, que é baseado na versão francesa da exclusão multidimensional de diferentes aspectos. Para MARICATO (1996: 83), a *"exclusão é um todo"* (expressão retirada da *Charte Européenne pour le Droit à Habiter et la Lutte contre L'exclusion*, 1993) porque envolve aspectos sociais, culturais, econômicos, políticos e ambientais.

“Exclusão Social não é pobreza. Esta é, com freqüência, entendida como resultado dos ‘azares da vida’. As linhas de pobreza, criadas para mensurá-la, baseiam-se em geral em fatores importantes, porém isolados, como a renda e a fome. E o remédio proposto - políticas setoriais compensatórias - demonstra-se quase sempre mal-sucedido ou insuficiente, quando aplicado. Pobreza é um conceito pobre.

A exclusão social é, antes de mais nada, um fenômeno produzido pela própria dinâmica social, manifestando-se através da inexistência de condições para a cidadania plena. A inclusão social, por oposição, supõe o acesso de indivíduos e famílias a um conjunto de mínimos sociais, na qualidade de direitos. Trata-se, em outras palavras, da garantia de igualdade de oportunidades para a conquista do direito à cidade.

Exclusão e inclusão são conceitos multidimensionais, onde a dimensão econômica - trabalho e renda - é predominante. A ela se somam, também, os aspectos urbano, social, cultural e político. Uma pessoa pode ser economicamente incluída, mas ser excluída do ponto de vista de sua presença na cidade (condições físicas como habitar um espaço ilegal, desprovido de qualidade de vida). Ou vice-versa.

Mais do que isso: a inclusão não se expressa só no nível material (possuir renda ou moradia de qualidade), mas também e, sobretudo no imaginário individual das pessoas: sua auto-estima, seu sentimento positivo de pertencer a uma comunidade. Por exemplo, sentir-se autônomo(a) por estar desenvolvendo um negócio próprio ou em cooperação, não precisar pisar mais em barro, possuir endereço (e poder receber sua conta telefônica ou notícia de familiares distantes).

As conseqüências de incorporação dessas idéias na formulação e na implementação de políticas são muitas. Entre elas, destaca-se a necessidade de ir além das abordagens setoriais tradicionais - seja um programa de urbanização de favelas, uma proposta educacional, um programa de acesso ao crédito, etc. É fundamental, pois, uma abordagem integrada para um conjunto de iniciativas que criem condições para a superação de uma situação de exclusão para outra, de inclusão social, como portadores de direitos de cidadania, com a conquista de uma plena autonomia enquanto seres humanos.” (DANIEL, 2001)

O conceito apresentado por Santo André define a exclusão social como o oposto da inclusão social, com aspectos multidimensionais (exclusão econômica, social e política) e como um estado ou situação relacionada aos processos e aos mecanismos de exclusão. A questão habitacional e os programas de urbanização de favela foram mencionados no conceito, mostrando a contextualização do problema em relação à realidade andreense.

4.2. PIIS: metodologia e objetivos

Buscando transpor a abordagem setorial e combater a exclusão social, o Programa Integrado de Inclusão Social visava atender as famílias moradoras de núcleos de favela com diversos programas setoriais (habitação, educação, saúde, garantia de renda, desenvolvimento econômico, entre outros), articulados institucionalmente e concentrados espacialmente. Tratava-se da integração e interação de diversos programas objetivando a inclusão social da população nas suas várias dimensões, ou seja, sociais, culturais, econômicas, ambientais e jurídicas.

Seus objetivos e principais finalidades eram:

- integração das urbanizações de favela com as principais políticas sociais municipais (*"a exclusão é um todo"*);
- desenvolvimento de níveis de inclusão social para os habitantes de favela através de ações integradas com a participação da comunidade na elaboração e a execução das urbanizações;
- elaboração de critérios e princípios para uma metodologia eficiente de trabalho contra a exclusão social começando com quatro áreas reconhecidas como prioritárias para a intervenção (PSA, 2000a).

Originalmente, o PIIS foi coordenado pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação mas, em 1998, a Coordenação Executiva foi transferida para o Núcleo de Participação Popular¹⁰. Três equipes de gerência constituíam o Programa: uma Coordenação Geral, uma Equipe Técnica e uma Equipe Local. Tais equipes eram interconectadas visando manter as redes de comunicação informadas sobre o curso dos trabalhos e seu desenvolvimento subsequente (planejamento, execução e avaliação). O coordenador do Núcleo de Participação Popular e um coordenador de programa eram responsáveis pela Coordenação Executiva do Programa, mas seu gerenciamento era feito de forma coletiva, incluindo todas as equipes dos projetos.

¹⁰ O Núcleo também coordenava o Orçamento Participativo (OP).

A Coordenação Geral era responsável pelo estabelecimento das linhas gerais do projeto, de maneira a assegurar sua viabilidade, eficiência e participação das comunidades envolvidas. A Equipe Técnica, constituída pelos profissionais diretamente responsáveis pelos diferentes projetos desenvolvidos, fazia a integração dos diagnósticos com a programação dos trabalhos. Os diferentes agentes dos programas, que atuavam diretamente junto às comunidades e que forneciam as informações da rotina diária, formavam as Equipes Locais (PSA, 2000b).

4.2.1. Os projetos

Inicialmente, o Programa Integrado era composto por onze diferentes projetos coordenados por cinco secretarias¹¹ e com a participação de mais seis setores da Prefeitura¹² (PSA, 2000c). Cada projeto foi primeiramente discutido internamente e então discutido dentro da coordenação do PIIS. Cada um possuía um coordenador geral e era desenvolvido nas áreas pelos técnicos e equipes locais. Os habitantes das áreas integravam algumas equipes locais, como agentes da saúde ou professores das turmas do programas de alfabetização. Os técnicos e as equipes locais dos projetos participavam das reuniões visando integrar as ações, compartilhar informação e consolidar os cronogramas dos projetos, de modo a evitar reuniões em excesso com a comunidade ou reuniões no mesmo horário.

As atividades desenvolvidas no Programa Integrado foram divididas em três áreas de intervenção, cada qual composta por um grupo de projetos, coordenados por diferentes secretarias:

A. URBANIZAÇÃO DE FAVELAS: englobava todas as atividades relacionadas às intervenções físicas, visando à melhoria das condições de habitabilidade nas favelas.

A1. Urbanização Integral de Favelas (Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação - SDUH): melhoria das condições de moradia nos núcleos de favela, mediante a implantação de redes de infra-estrutura básica (água, esgoto e drenagem), abertura de ruas, consolidação geotécnica com eliminação de áreas de risco (enchentes e deslizamentos de terra), além do parcelamento do solo e da regularização fundiária, conjugados a melhorias habitacionais;

¹¹ Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação, Secretaria de Cidadania e Ação Social, Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Emprego, Secretaria de Saúde e Secretaria da Educação e Formação Profissional.

¹² Secretaria de Serviços Municipais; Secretaria de Cultura, Esporte e Lazer; Serviço Municipal de Saneamento Ambiental; Núcleo de Comunicação; Núcleo de Planejamento Estratégico e Núcleo de Participação Popular.

A2. Produção Habitacional (SDUH): construção de novas unidades habitacionais para desadensamento e remoção de áreas de risco.

B. GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA: atividades de base econômica e social, prevendo a inserção da população da favela no mercado de trabalho e o crescimento de novos negócios através de micro-créditos para empreendedores locais.

B1. Banco do Povo (Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Emprego - SDEE): concessão de micro-crédito para abertura ou desenvolvimento de atividades geradoras de renda;

B2. Incubadora de Cooperativas (SDEE): assessoria e acompanhamento de grupos de trabalho para a constituição e consolidação de cooperativas de produção e serviços;

B3. Recicla Santo André (Serviço Municipal de Saneamento Ambiental - SEMASA): criação de fábricas de material reciclável e orgânico.

C. DESENVOLVIMENTO SOCIAL: ações nas áreas de saúde, educação e trabalho social, a fim de resgatar a cidadania dos moradores das favelas, garantindo sua autonomia.

C1. Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (Secretaria de Cidadania e Ação Social - SCAS): instituído pela Lei n.º 7.472/97, atendia famílias cuja renda mensal per capita fosse inferior a ½ mínimo nacional, que residissem no município há pelo menos três anos e que possuíssem sob sua responsabilidade crianças e adolescentes com até 14 anos completos ou ainda outras pessoas em situação de dependência, como idosos ou portadores de deficiência. As famílias eram beneficiadas com a diferença entre os rendimentos da família e o limite de meio salário mínimo per capita, durante no mínimo 6 meses, podendo ser prorrogado por mais 6 meses, até o máximo de 18 meses. A complementação de renda familiar era associada a ações sócio-educativas, com o objetivo de fortalecer a família e desenvolver sua capacidade de emancipação e autogerenciamento;

C2. Criança Cidadã (SCAS): atividades sócio-educativas complementares à escola, voltadas para a proteção, socialização e desenvolvimento integral de crianças e adolescentes de 7 a 16 anos de idade;

C3. Saúde da Família (Secretaria de Saúde - SS): assistência integral à saúde através de atendimento personalizado, com atuação na promoção, prevenção, diagnóstico precoce, tratamento e recuperação da saúde;

C4. MOVA - Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos (Secretaria da Educação e Formação Profissional - SEFP): alfabetização de jovens e adultos voltada à erradicação do analfabetismo e fortalecimento da organização do movimento popular;

C5. SEJA - Serviço de Educação de Jovens e Adultos (SEFP): escolarização regular das quatro primeiras séries para aqueles que não tenham cursado ou concluído na idade própria;

C6. Formação Profissional (SEFP): projeto composto pelos programas: Programa de Educação para o Mundo do Trabalho - PEMT; Qualificação Profissional voltada para a Geração de Renda; Qualificação e Requalificação Profissional voltada para o Mercado Formal; e Suplência Profissionalizante. Cursos de qualificação, requalificação e capacitação de jovens e adultos, objetivando a (re)inserção no mercado de trabalho (PSA, 2000d).

Até 2000, outros programas foram inseridos, totalizando quinze projetos na primeira fase do PIIS.

A. URBANIZAÇÃO DE FAVELAS

A3. Coletores Comunitários (SEMASA): agentes da própria comunidade responsáveis pela coleta de lixo domiciliar em vielas, onde o caminhão de lixo não chega, e pela discussão sobre higiene nos núcleos.

B. GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA

B4. Trabalhador Cidadão (SEFP): cursos e palestras profissionalizantes realizados com base no perfil dos moradores e nas possibilidades do mercado de trabalho na região dos núcleos de favela integrantes do PIIS.

C. DESENVOLVIMENTO SOCIAL

C7. Ciranda Comunitária/Educa Teu Filho (SEFP): orientação às famílias com crianças de 0 a 6 anos de idade, trabalhando com a sensibilização no processo de desenvolvimento de seus filhos;

C8. Gênero e Cidadania (Assessoria da Mulher): conjunto de ações com enfoque na questão de gênero, como estratégia de enfrentamento da feminização da pobreza (PSA/ SISH, 2001a).

O PIIS contou inicialmente com a colaboração de 14 parceiros¹³, sendo os mais importantes: a Comissão Europeia (CE), que desenvolvia nas mesmas áreas seu 'Programa de Apoio às Populações Desfavorecidas' (APD), que apoiava o PIIS com recursos técnicos (com a parceria da organização não governamental italiana CERFE) e financeiros¹⁴; o Programa de Gestão Urbana do UN-HABITAT, que desempenhou papel fundamental na formulação do programa; o Núcleo de Seguridade e Assistência Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, que assessorou na construção do Mapa da Exclusão/Inclusão Social de Santo André; o Movimento de Defesa dos Direitos dos Favelados (MDDF), que com outras instituições e voluntários coordenava o Projeto Criança Cidadã; e o Governo Federal e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, que aportavam recursos através de programas ligados às áreas de infra-estrutura urbana e urbanização de favelas (BLANCO, 2001:12).

4.2.2. As áreas piloto

A escolha das áreas piloto foi, dentre outros critérios, baseada em dois eixos: critérios técnicos (impacto da recuperação ambiental da área, tempo de existência do núcleo, situação de risco e condições de salubridade das áreas, etc.) e critérios políticos (organização da comunidade, priorizando aquelas cuja participação no Orçamento Participativo¹⁵ tivesse sido significativa). A propriedade dos terrenos, bem como a visibilidade das intervenções, foram considerações adicionais na escolha das áreas (LARANGEIRA, 2003:10).

O PIIS foi inicialmente desenvolvido em quatro favelas - Sacadura Cabral, Tamarutaca, Capuava e Quilombo II - que contavam com uma população de 16.042 habitantes, o que representava, 13,4% dos moradores de favelas de Santo André e 2,47% da população total do município, com base em dados de 2000. Cada área apresentava diferentes

¹³ O conjunto de parceiros se compõe de: Comissão Europeia, Governo Federal e Estadual (recursos financeiros); Programa de Gestão Urbana do UN-HABITAT – PGU/ONU (Consulta Urbana); Núcleo de Segurança Social da PUC-SP (Mapa da Inclusão/Exclusão Social); Escola de Governo e Cidadania do Grande ABC (Consulta Urbana/ Mapa da Inclusão/Exclusão Social); Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – IEE/PUC-SP (Diagnóstico Participativo), Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM (Consulta Urbana); Movimento de Defesa dos Favelados de Santo André – MDDF (Criança Cidadã); Peabiru Trabalhos Comunitários e Sociais e Passo Assessoria para Ações Sociais (Assessoria à Auto Construção); Instituição Assistencial e Educacional Amália Rodrigues (Ciranda Comunitária); Centro de Educação, Estudos e Pesquisas – CEEP (Educação Profissionalizante); Centro de Educação para a Saúde – CES (Gênero e Cidadania); Fundação Faculdade de Medicina do ABC (Saúde da Família); e a Fundação Santo André (disponibilização de espaço físico e recursos humanos).

¹⁴ O convênio com a Comissão Europeia foi encerrado no final de 2003.

¹⁵ Capuava e Tamarutaca foram demandas aprovadas no Conselho Municipal do Orçamento Participativo (CMOP) em 1997, e Sacadura Cabral e Quilombo II em 1998.

Favela Sacadura Cabral

foto 82. Rua Luís de Camões sem infra-estrutura e pavimentação, 1999

foto 83. Barracos na beira do Córrego dos Meninos, 1997

características geográficas, problemas e necessidades, mas também várias similaridades, como a falta de redes de infra-estrutura e a necessidade de remoção de algumas famílias para permitir a realização dos trabalhos de urbanização. É importante destacar que a escassez de terrenos públicos para reassentamentos é um dos principais problemas em Santo André, uma vez que a Prefeitura não possui grande estoque de terras e as áreas disponíveis, além de não permitirem uso habitacional, são de propriedade privada. Além disso, pesados trabalhos de infra-estrutura com custos elevados eram necessários nas quatro áreas para melhorar as condições de vida (BLANCO, 2001:16).

Tabela 6. Quadro resumo das áreas piloto do PIIS

Núcleo	Ano de ocupação	n.º de lotes	n.º de famílias	n.º de habitantes	Área (m²)	Densidade (hab/ha)	Início da intervenção
Sacadura Cabral	1966	736	748	3.020	35.400	85,31	1997
Tamarutaca	1971	1.300	1.300	5.200	101.700	51,13	1998
Capuava	1967	1.327	1.327	7.000	104.379	67,06	1998
Quilombo II	1966	230	230	822	14.000	58,71	1999
Total		3.593	3.637	16.042	255.479		

fonte: PSA/UGUE (1998)

Os projetos de urbanização de cada uma das áreas adotam como premissa que cada família terá ao término das obras, moradia localizada em lote unifamiliar com acesso direto à via pública, seja essa com trecho carroçável ou somente de pedestre, com toda infra-estrutura básica implementada, além da propriedade da mesma. O lote unifamiliar padrão possui dimensão mínima de 45 m² e é garantido para as famílias cadastradas no início do processo de urbanização. Nas áreas de reassentamento são construídos edifícios de apartamentos, também com cerca de 45m²; ou lotes unifamiliares com embriões de 17m² para a família autoconstruir sua moradia.

Tabela 7. Proposta de intervenção nas áreas piloto do PIIS

NÚCLEO	PROPOSTA DE INTERVENÇÃO
Sacadura Cabral	A urbanização visa melhorar as condições de habitabilidade e resolver os problemas de enchente na região (75% da favela está alocada em área inundável), através da elevação do nível do terreno, execução de infra-estrutura e transferência de 200 famílias para outra área. O projeto também prevê a construção de uma unidade de negócios, visando integrar o núcleo urbanizado à cidade.
Tamarutaca	O projeto de urbanização prevê a recuperação da infra-estrutura executada durante o primeiro processo de urbanização (1989-1992) e a urbanização das novas áreas ocupadas com execução de infra-estrutura, abertura de viário e parcelamento de solo. O projeto incluía também a transferência de cerca de 100 famílias para outras áreas de modo a permitir a realização dos trabalhos de urbanização e a remoção de famílias de áreas de risco.
Capuava	O projeto prevê a urbanização de toda a favela (execução de infra-estrutura, abertura de ruas, consolidação geotécnica e parcelamento de solo), além da transferência de mais de 120 famílias para remoção das mesmas de áreas de risco geotécnico. Devido à complexidade das obras e à restrições financeiras, o projeto foi dividido em duas etapas.
Quilombo II	A urbanização prevê a abertura de ruas internas e a execução de infra-estrutura, com a remoção de cerca de 80 famílias para outra área, para viabilização das obras e redução da densidade.

fonte: PSA/UGUE (1998)

foto 84. Barracos de madeira em rua sem infra-estrutura e pavimentação, 1997

foto 85. Vista aérea da favela, 1997

foto 86. Barraco localizado em trecho inundável da favela, 1997

Favela Quilombo II

fotos 87 e 88. Ruas estreitas, sem pavimentação e com acesso precário predominam no núcleo, 2000

foto 89 (abaixo, esquerda). Vista área da favela, 1997
foto 90 (abaixo, direita). Rua Cel. Celestino H. Fernandes, trecho de terra

142

Favela Tamarutaca
fotos 91 e 92. Rua 1 - anteriormente urbanizada - sem pavimentação e esgoto a céu aberto, 1997
foto 93. Vista aérea da favela, 1999

- 1ª fase (1997-2000)
- 2ª fase (2001-2004)
- Paço Municipal - centro da cidade

fonte: Departamento de Habitação - PSA

mapa 8. Localização das áreas integrantes do PIIS

Favela Capuava
fotos 94 e 95 (acima e abaixo).
Vistas panorâmicas do núcleo, 1999

foto 96. Encosta que, devido às fortes chuvas de verão, desabou deixando várias famílias desabrigadas e alterando o projeto da obra obrigando a construção de um imenso muro de arrimo, 1999
foto 97. Vista área do núcleo, 1997

4.2.3. A implementação do Programa

A implementação do PIIS teve início com o cadastramento das famílias moradoras dos quatro núcleos de favela, de modo à 'congelar' e conhecer a real população a ser atendida. O cadastramento também incluiu um levantamento das áreas, permitindo a atualização dos arquivos existentes. Os projetos para Capuava e Sacadura Cabral foram contratados e a equipe técnica do Departamento de Habitação desenvolveu os projetos de Tamarutaca e Quilombo. As Secretarias de Saúde e Ação Social complementaram o cadastramento inicial visando definir o número de famílias a serem atendidas pelo Renda Mínima e Saúde da Família (definição do número de agentes comunitários).

Um Mapa da Exclusão/Inclusão Social de Santo André foi elaborado visando à criação de indicadores que medissem o nível de inclusão/exclusão de toda a cidade. A cidade foi

dividida em regiões para as quais foram calculados índices de exclusão social, baseados numa lista de variáveis que incorporavam a multidimensionalidade do conceito de exclusão. Ao mesmo tempo, para cada uma das áreas piloto foram estabelecidos indicadores, não somente para avaliar as melhorias nas condições de vida das pessoas, mas também para monitorar as transformações ocorridas do ponto de vista subjetivo das populações beneficiadas (DANIEL, 2001).

Os programas de Urbanização de Favelas e Produção de Moradias foram os primeiros a ser executados. O Departamento de Habitação não era somente responsável pela divisão dos núcleos de favela em sub-áreas de intervenção (divisão seguida por boa parte dos outros programas), mas também pela coordenação do processo de escolha de representantes para cada uma das sub-áreas. Esses representantes eram considerados o elo de ligação entre cada uma das subáreas e a Prefeitura.

Diversas reuniões com a população de cada uma das sub-áreas definidas pelo DEHAB foram realizadas para apresentar não somente o projeto de urbanização da favela, mas também os demais projetos envolvidos. Os cronogramas de trabalhos foram apresentados e as comunidades convidadas a participar durante todo o processo. Esse envolvimento se deu em diferentes momentos. A equipe de urbanização fazia reuniões deliberativas com os representantes de cada área. A equipe do Saúde da Família organizava reuniões por problema de saúde, permitindo que os grupos discutissem seus problemas para encontrar conjuntamente as soluções. O Renda Mínima fazia reuniões a cada 15 dias e os outros projetos também se reuniam com seus grupos (PSA, 2000b).

Todos os programas sociais e de geração de emprego/renda foram executados primeiramente em Sacadura Cabral e Tamarutaca. Os trabalhos em Sacadura Cabral foram iniciados em dezembro 1997 com a construção de 200 apartamentos no Conjunto Habitacional Prestes Maia com o objetivo de diminuir a densidade do núcleo e abrir espaço para realização das obras de urbanização, que somente tiveram início em setembro de 1998¹⁶. Na Tamarutaca, as obras também começaram em setembro de 1998, com a recuperação da infra-estrutura executada durante o período 1989-1992, e posteriormente nas novas áreas ocupadas.

¹⁶ O processo de remoção contemplou apenas as famílias que possuíam condições financeiras e vontade própria de mudar para os apartamentos do Conjunto Habitacional Prestes Maia. As famílias que se encontravam na área de remoção e que não tinham condições de ir para os apartamentos trocavam de lugar com famílias que moravam em outros setores, passando a morar em suas casas até que as obras de urbanização chegassem a esse setor, enquanto a outra família mudava para o novo apartamento. Maiores informações sobre o processo de troca e remoção das 200 famílias do núcleo Sacadura Cabral, ver DENALDI & OLIVEIRA (1999). Sobre o projeto de urbanização ver DENALDI; GOIS & SAMPAIO (2001).

Favela Sacadura Cabral

figura 7. Projeto de urbanização

figura 8. Planta baixa, corte e fachada de uma das tipologia desenvolvidas para ser construída no novo núcleo habitacional

Favela Quilombo II

figura 9. Projeto de urbanização

Favela Capuava
figura 10. Projeto de urbanização

147

Favela Tamarutaca
figura 11. Projeto de urbanização

Favela Sacadura Cabral

foto 98. Edifício no Conjunto Habitacional Prestes Maia construído para a remoção, 1998

fotos 99 e 100. Remoção das famílias e destruição das moradias do setor 1, 1998

foto 101. Vista área do setor 1 sendo preparado para as obras de consolidação geotécnica, 1999

Em Capuava, por questões de ordem financeira, a urbanização foi dividida em duas etapas, tendo iniciado parcialmente no segundo semestre de 1998, seguida pela implementação dos projetos sociais e de geração de emprego e renda. A segunda e maior parte do processo de urbanização foi condicionada a obtenção de financiamento externo que foi obtido junto ao Governo Federal no âmbito do Programa Habitar Brasil BID¹⁷.

Na Quilombo, cujo projeto de urbanização previa a remoção de 80 famílias, os trabalhos tiveram início somente em 1999 após a construção de mais 80 apartamentos no mesmo conjunto dos 200 apartamentos construídos para Sacadura Cabral, também para viabilizar espaço para obras de urbanização. Entretanto, parte destes apartamentos (20 unidades) foi destinada às famílias de Capuava e Tamarutaca, para retirada de algumas famílias de áreas de risco. Esses 280 apartamentos foram construídos com recursos federais (emendas parlamentares 'carimbadas'), tendo como contrapartida da PSA a terra e obras de infra-estrutura. Os apartamentos construídos possuem 41m², com dois quartos, sala, cozinha, banheiro e área de serviço. Cada apartamento custou cerca de R\$ 16.500,00 (com a terra subsidiada) e as famílias que compraram foram selecionadas de acordo com sua renda, tendo até 25 anos para pagar. Os programas sociais e de geração de emprego e renda também foram executados nesse núcleo (BLANCO, 2001:17).

¹⁷ Os recursos do Programa Habitar Brasil BID viabilizaram o início da segunda etapa da urbanização da Capuava e viabilizarão as urbanizações dos núcleos Capuava Unida e Gamboa, que serão reassentados no Conjunto Habitacional Alzira Franco, que está sendo construído em área adjacente a favela Capuava.

4.2.4. Recursos financeiros

Implementado pelo município não somente com recursos orçamentários próprios, o Programa contou, em sua primeira fase, com a participação de organismos financiadores nacionais e internacionais, que apoiaram técnica e financeiramente a iniciativa. Assim, parte dos recursos alocados era proveniente dos seguintes organismos: Comissão Européia (Programa de Apoio às Populações Desfavorecidas); Banco Interamericano de Desenvolvimento (Programa Habitar Brasil BID); Programa de Gestão Urbana da Organização das Nações Unidas (Programa de Consulta Urbana), Governo Federal (Programa Pró Moradia, Habitar Brasil, Morar Melhor – Ação Produção de Moradias, e PASS); e Governo Estadual (Programa Renda Cidadã) (BLANCO, 2001:13-15).

4.2.5. Resultados preliminares (1997-2000)

Ainda que as obras de urbanização da primeira etapa do programa ainda não tivessem sido concluídas até o término da gestão, não sendo possível fazer uma avaliação conclusiva, avanços ocorreram e eram visíveis. Uma avaliação inicial dos resultados diretos do programa foi executada pela Coordenação Geral em 2000.

Nenhuma das obras de urbanização ultrapassou 75% da sua conclusão, porém houve melhoria na qualidade de vida dos moradores, resultantes das obras de implantação de infra-estrutura. Não se pode esquecer das cerca de 300 famílias que foram removidas para novas unidades habitacionais e tiveram melhora imediata no seu padrão de moradia.

A não conclusão das obras de urbanização se deveu principalmente a problemas de ordem financeira da Prefeitura e a forte dependência de recursos externos. Todas as remoções (novas unidades habitacionais) e parte das obras de infra-estrutura foram realizadas com recursos externos, que muitas vezes comprometeram o cronograma das urbanizações, uma vez que a

Favela Sacadura Cabral

foto 102. Consolidação geotécnica (elevação do nível do solo) no setor 1, 1999

fotos 103 e 104. Autoconstrução das novas moradias do setor 1 com assessoria técnica, 2000

liberação do dinheiro pelo Governo Central sempre atrasava. A infra-estrutura básica foi parcialmente implantada nas favelas e a densidade reduzida através de remoções negociadas e acordadas de algumas famílias que estavam em setores de risco ou em trechos necessários para abertura de sistema viário.

O Programa de Renda Mínima atingiu 27%¹⁸ do grupo alvo total, com benefícios no valor médio de R\$ 200,00. O Criança Cidadã atendeu mais de 700 crianças em Sacadura, Tamarutaca e Quilombo II, e no setor educacional, diversas salas de aula foram abertas com o apoio do setor privado. Foram criadas quatro cooperativas e o Banco do Povo concedeu alguns créditos (BLANCO, 2001:17). Os principais resultados conseguidos nas quatro áreas piloto estão listados na tabela a seguir.

Programa Integrado de Inclusão Social
foto 105. Sala de aula do Movimento de Alfabetização - MOVA

foto 106. Cooperativa de Costura Olho Vivo - composta por mulheres da Sacadura Cabral
foto 107. Atividade do Programa Criança Cidadã
foto 108. Curso profissionalizante

105	106
107	108

figura 12.
Logomarca do PIIS

¹⁸ No levantamento realizado no início da implementação do PIIS foram identificados como público alvo do PGRFM, por possuírem renda familiar per capita inferior ½ salário mínimo: 20,4% da população da Sacadura Cabral; 34,3% da Tamarutaca; 20% da Capuava; e 29,5% da Quilombo II (26,05% da população total). O total de 968 famílias beneficiadas, o que equivale a 27% da população total, engloba a totalidade das famílias que preenchiam os requisitos para participar do programa (PSA/UGUE, 1998).

Favela Capuava
fotos 109, 110, 111 e 112. Obras na Rua São Paulo, com alinhamento das fachadas, implantação de infra-estrutura e pavimentação, 1999

151

Favela Tamarutaca
fotos 113 e 114. Abertura da Viela 10, com implantação de infra-estrutura e pavimentação
foto 115. Construção de nova moradia em lote com infra-estrutura já implantada na Viela 10
foto 116. Abertura de rua e autoconstrução de novas moradias

152

Favela Quilombo II

fotos 117 e 118. Abertura de sistema viário interno para
desadensamento da favela, 2000

foto 119. Construção de apartamentos no Conjunto
Habitacional Prestes Maia para reassentamento

foto 120. Rua Cel. Celestino H. Fernandes, trecho em
paralelepípedo

Programa Integrado de Inclusão Social

foto 121 (esquerda, acima). Programa Ciranda Comunitária

foto 122 (esquerda). Coletores Comunitários

foto 123 (acima). Palestra de educação sexual no Programa
Saúde da Família

Tabela 8. Principais resultados obtidos na primeira fase do PIIS (1997-2000)

URBANIZAÇÃO DE FAVELAS E PRODUÇÃO HABITACIONAL	
Sacadura Cabral (62 % das obras concluídas):	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Transferência de 200 famílias para apartamentos em nova área, aterramento dos setores 01 e 02 e implementação de infra-estrutura, com entrega dos primeiros 181 lotes (de um total de 550). 	
Tamarutaca (52% das obras concluídas):	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Recuperação de infra-estrutura na área urbanizada, abertura de novas vias com implementação de infra-estrutura, consolidação geotécnica, transferência de 27 famílias de áreas de risco para novos lotes ou apartamentos e 100 famílias alocadas em seus lotes definitivos. 	
Capuava (17 % das obras concluídas ¹⁹):	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Urbanização das duas principais vias (abertura e infra-estrutura), consolidação geotécnica e transferência de 39 famílias de áreas de risco para alojamentos provisórios e de 10 famílias para apartamentos em outra área. 	
Quilombo II (75 % das obras concluídas):	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Transferência de 60 famílias para apartamentos em outra área e início das obras de urbanização. 	
GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Como resultado do trabalho pedagógico realizado com as comunidades, 110 pessoas retornaram para a escola e outros iniciaram negócios pequenos individuais ou coletivos; ▪ Quatro cooperativas foram criadas: costura, lavanderia, construção e manutenção predial e outras 123 pessoas estão trabalhando como autônomas, sendo também orientadas pela Incubadora; ▪ Dois grupos estão trabalhando com reciclagem conjuntamente com pessoas de outras comunidades; ▪ Dos 52 micro-créditos concedidos pelo Banco do Povo, 20 foram para moradores das áreas piloto. 	
DESENVOLVIMENTO SOCIAL	
Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRFM)	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 4.900 pessoas em 968 famílias atendidas (27% da população total das 4 áreas piloto); ▪ 352 famílias já foram dissociadas do programa (37% das famílias beneficiadas). 	
Saúde da Família	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mapeamento da situação da saúde da comunidade; ▪ Crescimento da cobertura vacinal; ▪ Melhoria da qualidade de vida de diabéticos e hipertensos; ▪ Diminuição de pessoas com tuberculose e lepra; ▪ Combate ao câncer de útero e mama; ▪ Diminuição da realização de cirurgias desnecessárias; ▪ Prevenção a doenças degenerativas. 	
Educação (MOVA/SEJA/Formação Profissional)	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 120 adultos alfabetizados: 16 salas de aula do MOVA e 8 salas de aula do SEJA; ▪ 1.246 jovens concluíram cursos profissionalizantes (SEJA/PEMT); ▪ 2.500 pessoas participaram do Programa Trabalhador Cidadão. 	
Crianças e Adolescentes	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Participação de 500 da Sacadura Cabral e Tamarutaca e 200 da Quilombo II; ▪ Abertura de áreas para a realização de esportes e recreação para crianças e adolescentes. 	

fonte: PSA (2000d)

¹⁹ O percentual de 17% apresentado na tabela incorpora todas as obras da 1ª e 2ª etapas a serem realizadas com os recursos do Programa Habitar Brasil BID. Se considerarmos os custos apenas da 1ª etapa, realizada apenas com recursos municipais sem o referido financiamento, foram realizadas 63% das obras inicialmente propostas.

A avaliação realizada pela PSA em 2000 apresentou resultados quantitativos²⁰. Mais de 3.500 pessoas, entre jovens e adultos, se capacitaram profissionalmente nas atividades de ensino profissionalizante; destes, 16% dos participantes do Programa Trabalhador Cidadão conseguiram emprego em função dessa capacitação. No decorrer dos anos houve uma crescente adesão pela população das áreas aos cursos de capacitação e de alfabetização de adultos, além de um aumento no número de novos empreendimentos formais e informais nos núcleos de atuação, comprovando o impacto das ações de geração de emprego e renda do Programa.

A articulação desses programas de capacitação profissional e educação com o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima foi considerada muito importante no processo de fortalecimento e autonomização das famílias. Entretanto, outra pesquisa realizada com os participantes do Renda Mínima, em maio de 2001, aponta que, comparando a situação atual com a situação que tinham antes de entrar no programa, 66% dos entrevistados disseram que a situação voltou a ser a mesma de antes, seguidos de 22% que declararam ter piorado a situação em relação ao que era antes de entrar no programa, contrapondo-se a apenas 12% que disseram ter sua situação melhorada. Além disso, 48 % dos entrevistados avaliaram que sua condição de vida atual era pior do que durante a vigência do Renda Mínima, 28% julgaram que a vida permaneceu igual, e o percentual das respostas que indicaram uma melhora na condição atual da vida das pessoas foi de 23%.

A pesquisa também investigou se houve ou não mudança na situação das famílias através da comparação sobre o poder de aquisição, realização e/ou poupança entre o período em que eram beneficiárias e o momento em que se realizou a pesquisa, quando todos os entrevistados já haviam se desligado do Programa.

Os dados apresentados apontam que os impactos do Renda Mínima se concentraram, em grande parte, no atendimento das necessidades mais imediatas, como alimentação e pagamento de dívidas, e que itens como poupança e tratamento médico, de certa forma possíveis durante a participação do programa, se tornaram novamente inviáveis para a grande maioria com o término do pagamento do benefício, mostrando que a autonomização proposta não foi alcançada. A ausência de um teto no valor dos benefícios foi apontada como uma das causas desses resultados, uma vez que havia famílias que chegavam a ganhar quase R\$ 800,00 por mês. (PSA/SISH, 2001b).

²⁰ Não possível ter acesso aos dados brutos dessa primeira pesquisa de avaliação. Os únicos dados encontrados foram os localizados nas publicações oficiais, sem que fosse esclarecida a metodologia de aplicação e análise da pesquisa.

Gráfico 2. Poder de aquisição, realização e/ou poupança dos beneficiários durante e depois do Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (2000)

1. Conseguiu comprar medicamentos/ 2. Conseguiu fazer tratamento de saúde/ 3. Conseguiu investir na geração de renda/ 4. Conseguiu comprar eletrodomésticos/ 5. Conseguiu comprar móveis/ 6. Conseguiu comprar roupas/ 7. Conseguiu fazer melhoria na habitação/ 8. Conseguiu poupar/ 9. Conseguiu pagar as dívidas/ 10. Conseguiu comprar material escolar/ 11. Conseguiu comprar gêneros alimentícios

fonte: PSA/SISH (2001b)

Resultados mais positivos puderam ser vistos em outros programas. O desempenho das crianças na escola melhorou e parte da população voltou a estudar. Além disso, dados comprovam que o desempenho dos programas setoriais que foram implementados de forma isolada em outras regiões da cidade tiveram desempenho inferior aos mesmos programas implementados nestas áreas. A assistência à saúde, por exemplo, que na cidade alcançava 81% das gestantes, nestas áreas chegava a 96%. As crianças – 0 a 3 meses – com aleitamento materno na cidade eram 91% e nestas áreas 95%. Os índices de vacinação de crianças de menos de 1 ano subiram de 83% para 91%. Esses resultados se devem ao Programa Saúde da Família, pois a sensibilização dos agentes de saúde fizeram com que um maior número de pessoas procurasse os postos de saúde e unidades especializadas (PSA/SISH, 2002).

4.3. Releitura e Consolidação: Santo André Mais Igual - SAMI

Celso Daniel foi reeleito para o período 2001-2004. Algumas reformulações foram feitas para melhorar o desempenho do Programa. A primeira alteração significativa foi a mudança do nome para Programa Santo André Mais Igual (SAMI). Os projetos integrantes do PIIS foram ampliados de quinze para quase trinta, mas apenas um deles era relacionado com as questões habitacionais (pós-uso). Todos os demais eram relacionados a questões de trabalho, renda e educação.

A ampliação dos projetos e o novo nome levaram a uma alteração na sua estratégia de ação, que passou a ser baseada em novos princípios: integração das ações voltadas para a inclusão social, territorialização da ação e participação da comunidade. A questão da exclusão/inclusão social ganhou mais força e passou a ser palavra chave dos objetivos do Programa.

A nova proposta de trabalho desenvolvida baseou-se em três ações principais: criação de uma Secretaria de Inclusão Social, expansão do projeto para a cidade toda (não somente para as favelas) e a criação de um Observatório de Inclusão Social.

A fim de consolidar e fortalecer o programa, a nova Secretaria de Inclusão Social e Habitação (SISH) foi criada em janeiro de 2001. A Coordenação Executiva do PIIS/SAMI e os Departamentos de Habitação e Assistência Social foram transferidas para a nova secretaria. Com isso, quatro dos principais projetos do SAMI passaram para a coordenação da mesma Secretaria (Urbanização Integral, Produção Habitacional, Renda Mínima e Criança Cidadã). Além disso, os indicadores de resultado e gestão do Programa passaram a ser elaborados e discutidos com a criação do Observatório de Inclusão Social em 2002.

figura 13. Logomarca do SAMI

A administração pretendia também estender o programa a todas as favelas da cidade através de diferentes projetos de urbanização. Ademais, esperava-se também atender todas as famílias em situação de exclusão econômica extrema com a reformulação do Renda Mínima e a ampliação do projeto de trabalhadores municipais (Geração de Trabalho de Interesse Social). Entretanto, por questões financeiras, isso somente aconteceu no início de 2003, de forma parcial, beneficiando apenas mais 1.300 famílias com obras de urbanização e 318 com o Renda Mínima.

4.3.1. A ampliação: novos projetos e novas áreas

Com a reformulação, os projetos foram divididos em três dimensões - urbana, econômica e social - visando melhorar a matricialidade das ações e da coordenação, premissa da concepção do Programa (*'tudo junto, ao mesmo tempo e no mesmo lugar'*). Inicialmente eficiente, a Coordenação Executiva começou a ter problemas, pois os fóruns de gestão do PIIS/SAMI²¹ passaram por um esvaziamento no decorrer dos anos, em especial pela ausência de participantes na Equipe Técnica, dado ao excessivo número de reuniões (quinzenais). No início de 2004, com a mudança do responsável da Coordenação ocorreu uma tentativa de consolidar novamente a Equipe Técnica, porém o período eleitoral acabou por atrapalhar esse processo.

Parcela das ações desenvolvidas nos núcleos de favela, como a Urbanização Integral e o Saúde da Família, passou a ter caráter universal para as novas áreas a serem atendidas, atingindo o conjunto de moradores; enquanto outros, como o Programa de Renda Mínima, em funções de seus objetivos, mantiveram público alvo específico. Já as ações de Gênero e Participação da Comunidade passaram a ser transversais a todas as dimensões. Com a reestruturação, os projetos participantes²² do Programa Santo André Mais Igual passaram a ser:

A. DIMENSÃO URBANA: implantação de saneamento básico e infra-estrutura, melhorias e produção habitacionais.

A1. Urbanização Integral (Secretaria de Inclusão Social e Habitação - SISH): melhoria das condições de habitabilidade através da implementação de infra-estrutura e saneamento básico (redes de água, esgoto e drenagem), reparcelamento do solo e regularização fundiária, além da construção de equipamentos urbanos (creches e centros comunitários);

A2. Produção Habitacional (SISH): construção de novas unidades habitacionais, visando o desadensamento das favela em urbanização e a remoção de áreas de risco, permitindo a implantação das redes de infra-estrutura, além da abertura de novas vias e o reparcelamento do solo;

²¹ Coordenação Executiva: responsável pela matricialidade dos projetos, visa garantir a integração das ações; Coordenação Geral: composta pelos secretários das áreas envolvidas, define as diretrizes gerais das ações; Equipe Técnica: formada pelos responsáveis pelos projetos desenvolvidos; e Equipe Local: composta pelos agentes dos diversos projetos que atuam diretamente na operacionalização das ações.

²² Nem todos os programas listados foram desenvolvidos durante toda a gestão 2001-2004. Não foi possível precisar a listagem definitiva dada a existência de diversas listas com diferentes conteúdos atribuídos ao mesmo período.

A3. Melhor Ainda (SISH): concessão de crédito para aquisição de material de construção e contratação de mão de obra especializada para construção, reforma, ampliação e acabamento de unidades habitacionais e a contratação de assessoria técnica;

A4. Coletores Comunitários (SEMASA): agentes da própria comunidade responsáveis pela coleta de lixo domiciliar em vielas, onde o caminhão de lixo não consegue, e pela discussão sobre higiene nos núcleos.

B. DIMENSÃO ECONÔMICA: complementação de renda, capacitação profissional e geração de trabalho e renda.

B1. Banco do Povo (Secretaria de Desenvolvimento e Ação Regional - SDAR): concessão de crédito a empreendedores já existentes ou novos, residentes nas favelas, visando geração de emprego e renda, seja empreendimento individual e/ou coletivo, além da promoção de cursos de capacitação para administração de unidades de negócio;

B2. Incubadora de Cooperativas (SDAR): fomento das atividades econômicas, sob forma de cooperativas e associações, buscando geração de trabalho e renda e favorecendo a inclusão social, atendendo os grupos locais com potencial de formação de cooperativas e aqueles organizados com o objetivo de geração de renda e trabalho;

B3. Empreendedor Popular (SDAR): treinamento, orientação e apoio a pequenos negócios, sejam eles iniciais ou já constituídos, visando seu crescimento e consolidação;

B4. Ensino Profissionalizante (Secretaria de Educação e Formação Profissional - SEFP): qualificação e reorientação profissionais, voltadas em especial para aquelas funções que vem perdendo significado no mercado profissional;

B5. Trabalhador Cidadão (SEFP): cursos e palestras profissionalizantes realizados com base no perfil dos moradores e nas possibilidades do mercado de trabalho na região dos núcleos de favela;

B6. Central de Serviços Autônomos (SDAR): disponibilização de trabalhadores autônomos para o mercado de forma centralizada, ampliando suas oportunidades;

B7. Unidades de Negócios (SISH/SDAR): espaços que visam a integração entre a antiga favela e a cidade, e abrigam estabelecimentos comerciais e serviços municipais, numa mescla de empreendimentos da iniciativa privada e da comunidade, que geram emprego e renda para a população do núcleo recém-urbanizado;

B8. Garantia de Renda Mínima (SISH): com a aprovação da Lei n.º 8.201/01, que alterou os critérios de seleção e parâmetros para o PGRM e implementou o 'Programa Mais Igual de Complementação da Renda Familiar'²³, o público alvo do Renda Mínima passou a ser as famílias com renda per capita mensal inferior a ½ salário mínimo nacional, que residiam no município há pelo menos três anos e que possuísem sob sua responsabilidade crianças e adolescentes com até 15 anos completos ou ainda outras pessoas em situação de dependência, como idosos ou portadores de deficiência. Foram estabelecidos um piso e um teto para os benefícios e o prazo de duração foi mantido - de 6 a 18 meses - bem como o trabalho sócio-educativo;

B9. Geração de Trabalho de Interesse Social - GTIS (SISH): contratação temporária de até 24 meses para desenvolvimento de trabalhos para a Prefeitura de Santo André em diversas áreas, com acompanhamento sócio-familiar voltado para o fortalecimento da família e o desenvolvimento da capacidade de emancipação e autogerenciamento.

C. DIMENSÃO SOCIAL: educação, saúde e demais atividades sócio-educativas e de apoio à família.

C1. Criança Cidadã (SISH): desenvolvimento, através de atividades culturais, esportivas e de lazer, da criatividade, do senso crítico e da autonomia das crianças e adolescentes envolvidos;

C2. Sementinha (SEFP): trabalho de educação pré-escolar informal para crianças de 4 a 6 anos não atendidas pela rede pública e particular de educação infantil;

C3. Ciranda Comunitária (SEFP): orientação às famílias com crianças de 0 a 6 anos de idade, trabalhando com a sensibilização no processo de desenvolvimento de seus filhos;

C4. Reabilitação Baseada na Comunidade – RBC (SISH): ações de sensibilização da comunidade e orientação aos familiares para que utilizem tecnologia simplificada no atendimento a pessoas portadoras de deficiência;

C5. Teatro do Oprimido (SISH): jogos, exercícios e técnicas teatrais visando resgatar, desenvolver e redimensionar o teatro, tornando-o um meio eficaz na compreensão e na busca de alternativas para problemas pessoais e interpessoais;

²³ O novo Programa previa: a) articulação de três modalidades de atendimento (Renda Mínima, ainda restrito às áreas de intervenção do PIIS/SAMI; Geração de Trabalho de Interesse Social - GTIS, que substituiu a Frente de Trabalho, implementada em 1999; e Bolsa-Escola, do Governo Federal); b) estabelecimento de um piso de 1/4 de salário mínimo e um teto de 1,1 salários mínimos para o pagamento dos benefícios; e c) expansão do atendimento sócio-educativo para as famílias do GTIS.

C6. Saúde da Família (SS): atendimentos domiciliares feitos a partir de agentes da própria comunidade, selecionados, treinados e orientados pela Secretaria de Saúde;

C7. MOVA (SEFP): erradicação do analfabetismo e fortalecimento da organização do movimento popular;

C8. SEJA – Suplência I (SEFP): escolarização regular das quatro primeiras séries para aqueles que não tenham cursado ou concluído na idade própria;

C9. SEJA – Suplência I Profissionalizante (SEFP): escolarização da 1ª a 4ª série articulada com o ensino profissionalizante;

C10. Balcão de Direitos (Secretaria de Assuntos Jurídicos - SAJ): orientação sobre benefícios que podem ser requeridos e sobre os caminhos para a realização de denúncias sobre a violação de direitos humanos;

C11. Esporte e Lazer na Cidade (Secretaria de Cultura, Esporte e Lazer - SCEL): desenvolvimento de atividades educativas de cultura, esporte e lazer com crianças e adolescentes das comunidades.

D. AÇÕES TRANSVERSAIS: ampliação do olhar dos técnicos de todos os projetos sobre as questões de gênero, violência doméstica e sexual e sobre a saúde reprodutiva.

D1. Gênero e Cidadania (SISH): fortalecimento do protagonismo feminino nos processos decisórios e universos relacionais familiares, discutindo os papéis sociais de homens e mulheres de modo a influir nas relações sociais e familiares e sensibilizando a comunidade visando um impacto nas relações cotidianas e nos valores culturais;

D2. Quesito cor (SISH): sensibilização das pessoas para que declarem sua cor e construam propostas de enfrentamento à discriminação;

D3. Participação Comunitária (SISH): identificação das soluções que a própria comunidade desenha para as situações que enfrentam e construção de ações conjuntas no âmbito do SAMI (PSA/SISH, s.d.)

Em sua primeira fase, o Programa beneficiou as 3.540 famílias (16.042 pessoas) moradoras nos quatro núcleos-piloto. Ao término de 2000, pretendia-se ampliar o Programa para mais doze favelas, beneficiando mais 4.500 famílias no período 2001-2004. Porém, essa proposta foi alterada para apenas quatro áreas em 2002, num total de cerca de 2.500 famílias, acompanhada da entrada de outras 3.500 em 2003, totalizando 6.000 novas famílias. Por razões financeiras o Governo decidiu pela remodelação do Programa de

Garantia de Renda Mínima²⁴ e pela ampliação parcial dos trabalhos em apenas três núcleos de favela, beneficiando mais 1.267 famílias, totalizando assim, 16,7% da população moradora em favelas de Santo André.

As novas áreas escolhidas seguiram os mesmos critérios²⁵ utilizados nas favelas anteriores e os trabalhos tiveram início com as obras de Urbanização Integral e o Programa de Renda Mínima. Os demais projetos foram sendo iniciados no decorrer dos trabalhos de urbanização, porém nem todos foram implementados nas três novas áreas.

Favela Espírito Santo

foto 124. Vista panorâmica do núcleo

fotos 125 e 126. Vias estreitas sem infra-estrutura e pavimentação

figura 14. Divisão do núcleo em Espírito Santo I (urbanização) e II (remoção)

²⁴ Em dezembro de 2003, o Renda Mínima foi mais uma vez alterado, passando a integrar o Programa Família Andreense (Lei n.º 8.587/03) e teve seus valores ajustados aos do Programa Bolsa Família do Governo Federal, de modo a contemplar todos os moradores do município com renda per capita familiar inferior a R\$100,00 e não somente as famílias integrantes do SAMI, número estimado em 16 mil famílias. Entretanto, o acompanhamento sócio-educativo continuou restrito às famílias participantes do SAMI.

²⁵ Critérios técnicos (impacto da recuperação ambiental da área, tempo de existência do núcleo, situação de risco e condições de salubridade das áreas, etc.) e critérios políticos (organização da comunidade, priorizando aquelas cuja participação no Orçamento Participativo foi significativa). O núcleo Espírito Santo teve sua urbanização parcialmente aprovada no CMOP em 2000, restringindo a obra ao setor 1 e condicionando o atendimento do setor 2 à captação de recursos. Já a Gonçalves Zarco teve sua urbanização aprovada em 2002 e a Maurício de Medeiros em 1997, com a condicionante de que a mesma só ocorreria após a obtenção de recursos externos.

Tabela 9. Quadro resumo das áreas da 2ª fase do PIIS/SAMI

Núcleo	Ano de ocupação	n.º de lotes	n.º de famílias	n.º de habitantes	Área (m²)	Densidade (hab/ha)	Início da intervenção
Espírito Santo I	1989	910	910	3.360	96.974	93,74	2002
Gonçalo Zarco	1979	179	179	663	5.510	217,75	2004
Maurício de Medeiros	1976	178	178	658	18.938	22,71	2002
TOTAL		1.267	1.267	4.681	121.422		

fonte: Prefeitura de Santo André

Tabela 10. Proposta de intervenção nas áreas de ampliação do PIIS/SAMI

NÚCLEO	PROPOSTA DE INTERVENÇÃO
Espírito Santo I ²⁶	A intervenção na Espírito Santo I prevê a urbanização de todo o setor (execução de infraestrutura, abertura de ruas, consolidação geotécnica e parcelamento de solo), além da remoção de cerca de 80 famílias para desadensar o núcleo e remover famílias de áreas de risco.
Gonçalo Zarco	A proposta de urbanização visa a remoção total das famílias do núcleo, localizado na área institucional do Conjunto Habitacional Prestes Maia, para novas moradias que serão construídas em terreno adjacente, com recursos do Programa de Subsídio Habitacional do Governo Federal.
Maurício de Medeiros	O projeto prevê a remoção total de todas as famílias do núcleo para outra área, uma vez que suas moradias se encontram nas margens do Córrego Guarará.

foto 127. Vista aérea do núcleo: a área a ser removida/urbanizada é a entre o muro da escola e o Córrego Guarará, as demais áreas não integram o SAMI

A grande maioria das obras de urbanização foram vinculadas à obtenção de recursos externos oriundos de diferentes fontes, uma vez que o convênio com a Comissão Europeia não previa as novas áreas e estava terminando, sem previsão de revalidação.

²⁶ O núcleo Espírito Santo está localizado em área de lixão desativado. Para que sua urbanização fosse viável, estudos do Instituto de Pesquisas Tecnológicas dividiram a área em duas partes, sendo uma delas consolidável e passível de urbanização (Espírito Santo I) e outra não consolidável, exigindo remoção total (Espírito Santo II). A urbanização/remoção da Espírito Santo II ficou condicionada a obtenção de recursos externos.

A operacionalização do Programa continuou a mesma, com a Coordenação Geral a cargo dos secretários das áreas envolvidas e a Equipe Técnica, formada pelos responsáveis diretos dos programas. A única alteração foi a transferência da Coordenação Executiva para a Coordenadoria de Inclusão Social da SISH, que manteve apenas o seu coordenador técnico, não ficando mais sob a responsabilidade do coordenador do Núcleo de Participação Popular, que foi extinto na nova gestão.

As ações do SAMI continuaram sendo desenvolvidas não somente por técnicos do governo municipal, mas também pelos diversos parceiros (ONGs, universidades e organizações populares)²⁷ e por pessoas da própria comunidade (agentes comunitários de saúde, de limpeza urbana e educação ambiental, alfabetização de adultos, lazer e recreação para as crianças e adolescentes).

Favela Maurício de Medeiros

foto 128. Pontes de acesso sob o Córrego Guarará ligam os barracos à via marginal, 2003

foto 129. Vista aérea do núcleo

²⁷ O conjunto dos parceiros se compõe de: Movimento de Defesa dos Favelados de Santo André – MDDF (Criança Cidadã); Peabiru Trabalhos Comunitários e Sociais e Passo Assessoria para Ações Sociais (Assessoria à Auto Construção); Instituição Assistencial e Educacional Amália Rodrigues (Ciranda Comunitária); Centro de Educação, Estudos e Pesquisas – CEEP (Educação Profissionalizante); Centro de Educação para a Saúde – CES (Gênero e Cidadania); Fundação Faculdade de Medicina do ABC (Saúde da Família); Fundação Santo André (disponibilização de espaço físico e recursos humanos); Centro de Estudos de Saúde Coletiva da Faculdade de Medicina do ABC – CESCO (RBC); Centro Universitário Municipal de São Caetano do Sul – IMES (pesquisas de geração de trabalho e renda); União e Solidariedade das Cooperativas do Estado de São Paulo – Unisol (Incubadora de Cooperativas); e Rede Local de Economia Solidária – Politeuo (Empreendedor Popular) (PSA/SISH, s.d.).

Favela Gonçalo Zarco
fotos 130 e 131. Vista panorâmica do núcleo, localizada entre o muro do presídio e o campo de futebol (área institucional do Conjunto Habitacional Prestes Maia)

4.3.2. Recursos financeiros

No total dos recursos financeiros gastos entre 1997-2004, a Prefeitura de Santo André investiu R\$ 41,5 milhões no PIIS/SAMI, o equivalente a 62,6% do total dos investimentos, sendo que desse montante, cerca de 68% foram utilizados em serviços de urbanização. A Comissão Européia (CE), cujo projeto se encerrou em 2003, não beneficiando as três novas áreas de expansão, investiu pouco mais de R\$ 12 milhões. Ainda que sua convenção restringisse a utilização dos recursos para projetos sociais e de geração de renda, no decorrer do 'Programa de Apoio às Populações Desfavorecidas' conseguiu-se que uma parte maior dos recursos fosse destinada a serviços de urbanização, como assessoria técnica, levantamento planialtimétrico, projetos, além da construção de equipamentos. Com isso, 45% dos recursos da CE foram destinados para a dimensão urbana do Programa. O Governo Federal contribuiu com R\$ 11,4 milhões, sendo que cerca de 50% desse montante se referem a um único programa (HBB). A participação do Governo Estadual foi restrita ao programa de transferência de renda (Renda Cidadã) e o PGU/ONU financiou apenas o procedimento de Consulta Urbana.

Tabela 11. Fontes de recursos do PIIS/SAMI (R\$)

FONTE	1997-2000	%	2001-2004	%	TOTAL	%
PSA	10.945.314,68	63,7	30.597.927,15	62,2	41.543.241,83	62,6
Governo Federal	4.317.809,84	25,1	7.169.139,16	14,6	11.486.949,00	17,3
Governo do Estado de SP	464.040,00	2,7	495.000,00	1,0	959.040,00	1,4
PGU/ONU	60.155,00	0,4	0,00	0,0	60.155,00	0,1
Comissão Européia	1.390.000,00	8,1	10.968.410,76	22,3	12.358.410,76	18,6
TOTAL	17.177.319,52	100,0	49.230.477,07	100,0	66.407.796,59	100,0

fonte: Prefeitura de Santo André

Tabela 12. Quadro resumo dos recursos do PIIS/SAMI por fontes e dimensões (R\$)

FONTE	URBANA	%	SOCIAL/ECONÔMICA	%	TOTAL
PSA	28.248.322,96	68,0	13.294.918,87	32,0	41.543.241,83
Governo Federal	10.455.312,50	91,0	1.031.636,50	9,0	11.486.949,00
Governo do Estado de SP	-	-	959.040,00	100,0	959.040,00
PGU/ONU	-	-	60.155,00	100,0	60.155,00
Comissão Européia	5.674.900,47	45,9	6.683.510,29	54,1	12.358.410,76
TOTAL	44.378.535,93	66,8	22.029.260,66	33,2	66.407.796,59

fonte: Prefeitura de Santo André

Até 2000, cerca de R\$ 17,2 milhões foram investidos no PIIS, sendo R\$ 10,8 milhões recursos municipais e R\$ 6,4 milhões recursos externos de diferentes fontes. Os recursos municipais foram principalmente responsáveis pela manutenção dos projetos sociais e de geração de renda (73%). A Comissão Européia, com seu próprio projeto, investiu cerca de R\$ 1,4 milhões no PIIS, principalmente nos programas sociais e de renda (81,5%) porque o termo de cooperação não previa investimentos em urbanização de favela. O Governo Federal contribuiu com R\$ 4,3 milhões, fazendo possível a execução de obras de infraestrutura básica nas quatro áreas piloto e a construção de novas unidades habitacionais.

Com a ampliação dos projetos e a criação da Secretaria de Inclusão Social e Habitação em 2001, houve um aumento considerável nos investimentos no PIIS/SAMI em todas as dimensões, em especial na urbana. Com a conclusão da construção das novas unidades habitacionais para remoção das famílias na gestão 1997-2000, as obras mais pesadas foram iniciadas e os investimentos do governo municipal em urbanização foram ampliados, bem como a busca por recursos externos, que representaram 40% dos investimentos em urbanização de favelas no período (infra-estrutura, equipamentos e novas moradias).

Tabela 13. Quadro dos recursos do PIIS/SAMI por fase - fontes e dimensões (R\$)

FONTES DE RECURSOS - 1ª FASE (1998-2000)					
FONTE	URBANA	%	SOCIAL/ECONÔMICA	%	TOTAL
PSA	5.531.886,64	50,5	5.413.428,04	49,5	10.945.314,68
Governo Federal	4.185.000,00	96,9	132.809,84	3,1	4.317.809,84
Governo do Estado de SP	-	-	464.040,00	100,0	464.040,00
PGU/ONU	-	-	60.155,00	100,0	60.155,00
Comissão Européia	257.000,00	18,5	1.133.000,00	81,5	1.390.000,00
SUBTOTAL 1ª FASE	9.973.886,64	58,1	7.203.432,88	41,9	17.177.319,52
FONTES DE RECURSOS - 2ª FASE (2001-2004)					
FONTE	URBANA	%	SOCIAL/ECONÔMICA	%	TOTAL
PSA	22.716.436,32	70,1	7.881.490,83	29,9	30.597.927,15
Governo Federal	6.270.312,50	87,5	898.826,66	12,4	7.169.139,16
Governo do Estado de SP	-	-	495.000,00	100,0	495.000,00
Comissão Européia	5.417.900,47	49,4	5.550.510,29	50,6	10.968.410,76
SUBTOTAL 2ª FASE	34.404.649,29	69,9	14.825.827,78	30,1	49.230.477,07
TOTAL 1ª + 2ª FASE	44.378.535,93	66,8	22.029.260,66	33,2	66.407.796,59

fonte: Prefeitura de Santo André

O aumento dos investimentos nas urbanizações pela Prefeitura, que passaram de 50,5% para 70,1% do total de recursos investidos, acarretou na diminuição dos gastos em programas sócio-econômicos, que passaram a ter maior dependência dos recursos externos, em especial dos oriundos da Comissão Européia (38%). Em relação aos recursos federais, a ampliação dos valores se deu graças às liberações realizadas pelo Governo Federal no âmbito do Programa Habitar Brasil BID, referentes a urbanização do núcleo Capuava, num total de R\$ 5,5 milhões, que correspondem à 77% do total de investimentos da União no período. Os recursos do Governo do Estado continuaram se restringindo ao programa de transferência de renda e houve uma ampliação de recursos federais na dimensão social.

Do total dos mais de R\$ 66 milhões gastos até 2004 com todos os projetos do PIIS/SAMI, 68% dos recursos investidos foram destinados às obras de urbanização, mostrando que os investimentos necessários para os trabalhos em favela são muito superiores aos que se fazem necessários para os projetos sócio-econômicos. Esse percentual de investimentos em urbanização também foi alto, pois com o término do convênio com a Comissão Européia, no início de 2003, parte dos serviços pagos com esses recursos - estagiários, técnicos, assessorias e ONGs - foram recontratados com recursos da própria PSA.

Tabela 14. Despesas com urbanização de favelas 1997-2004 (R\$)

NÚCLEOS DE FAVELA		PREFEITURA DE SANTO ANDRÉ		GOVERNO FEDERAL		COMISSÃO EUROPEIA	TOTAL
		1997-2000	2001-2004	1997-2000	2001-2004	1998-2003	
1ª ETAPA PIIS/SAMI	Sacadura Cabral	2.350.000,00	10.900.000,00	2.170.000,00	-	2.598.352,50	18.018.352,50
	Tamarutaca	1.331.079,64	2.800.000,00	750.000,00		1.937.036,85	6.818.116,49
	Capuava	750.000,00	4.743.000,00	265.000,00	5.500.000,00	1.106.799,36	12.364.799,36
	Quilombo II	1.100.807,00		1.000.000,00	-	32.711,76	2.133.518,76
TOTAL 1ª ETAPA		5.531.886,64	18.443.000,00	4.185.000,00	5.500.000,00	5.674.900,47	39.334.787,11
2ª ETAPA PIIS/SAMI	Espírito Santo I	-	1.790.512,13	-	10.625,00	-	1.801.137,13
	Gonçalo Zarco	-	757.799,19	-	132.812,50	-	890.611,69
	Maurício de Medeiros	-	1.725.125,00	-	626.875,00	-	2.352.000,00
TOTAL 2ª ETAPA		-	4.273.436,32	-	770.312,50	-	5.043.748,82
SUBTOTAL (1ª + 2ª ETAPA)		5.531.886,64	22.716.436,32	4.185.000,00	6.270.312,50	5.674.900,47	44.378.535,93
TOTAL (1ª + 2ª ETAPA)		28.248.322,96		10.455.312,50		5.674.900,47	44.378.535,93

fonte: Prefeitura de Santo André

Já do total de R\$ 44,3 milhões gastos com obras urbanização, cerca de 28% dos recursos foram destinados à produção de novas moradias para desadensamento dos núcleos ou remoção de áreas de risco. Todas as 600 unidades habitacionais construídas somente foram realizadas graças à recursos externos de vários programas do Governo Federal, de 'emendas carimbadas' do OGU e também da Comissão Européia. Esse fato não reduziu os investimentos da PSA, que entrou com 57% dos R\$ 12,2 milhões gastos com produção de novas moradias.

Tabela 15. Despesas com novas moradias/reassentamentos até 2004 (R\$)

NÚCLEOS DE FAVELA		TOTAL DE RECURSOS COM MORADIA	%	TOTAL DE RECURSOS UTILIZADOS
1ª ETAPA PIIS/SAMI	Sacadura Cabral	3.711.026,74	20,6	18.018.352,50
	Tamarutaca	1.744.182,63	25,6	6.818.116,49
	Capuava	1.831.441,03	14,8	12.364.799,36
	Quilombo II	1.700.807,12	79,7	2.133.518,76
TOTAL 1ª ETAPA		8.987.457,52	22,8	39.334.787,11
2ª ETAPA PIIS/SAMI	Espírito Santo I	32.738,13	1,8	1.801.137,13
	Gonçalo Zarco	890.611,69	100,0	890.611,69
	Maurício de Medeiros	2.352.000,00	100,0	2.352.000,00
TOTAL 2ª ETAPA		3.275.349,82	64,9	5.043.748,82
TOTAL (1ª + 2ª ETAPA)		12.262.807,34	27,6	44.378.535,93

fonte: Prefeitura de Santo André

Para que as obras da 1ª etapa sejam concluídas são necessários ainda quase R\$ 8 milhões, sendo os maiores valores necessários para a conclusão das obras do núcleo Capuava. Com exceção da favela Quilombo II, que ainda necessita de 20 remoções, os demais núcleos não precisam de novos reassentamentos. Já as três áreas da 2ª etapa do Programa ainda aguardam remoções, já que dois dos projetos de urbanização se resumem exclusivamente a remoção total das famílias. Algumas dessas obras já se encontram em construção ou em processo de contratação, fazendo necessários investimentos no valor de R\$ 6,2 milhões.

Tabela 16. Custo total estimativo das obras de urbanização (R\$)

NÚCLEOS DE FAVELA		TOTAL DE RECURSOS UTILIZADOS	ESTIMATIVA DE RECURSOS A EXECUTAR	CUSTO TOTAL ESTIMADO
1ª ETAPA PIIS/SAMI	Sacadura Cabral	18.018.352,50	300.000,00	18.318.352,50
	Tamarutaca	6.818.116,49	500.000,00	7.318.116,49
	Capuava	12.364.799,36	6.050.000,00	18.414.799,36
	Quilombo II	2.133.518,76	1.000.000,00	3.133.518,76
TOTAL 1ª ETAPA		39.334.787,11	7.850.000,00	47.184.787,11
2ª ETAPA PIIS/SAMI	Espírito Santo I	1.801.137,13	3.000.000,00	4.801.137,13
	Gonçalo Zarco	890.611,69	1.560.000,00	2.450.611,69
	Maurício de Medeiros	2.352.000,00	1.640.000,00	3.992.000,00
TOTAL 2ª ETAPA		5.043.748,82	6.200.000,00	11.243.748,82
TOTAL (1ª + 2ª ETAPA)		44.378.535,93	14.050.000,00	58.428.535,93

fonte: Prefeitura de Santo André

Usando como base, os recursos necessários para a conclusão das obras de urbanização, chega-se a um custo médio de cerca de R\$ 12 mil/família, valor próximo aos apontados nas obras das favelas Capuava, Quilombo II e Gonçalo Zarco. Sacadura Cabral teve valores altos por conta dos trabalhos de consolidação geotécnica para recuperação da área (elevação do nível do solo de 75% da área). Tamarutaca apresenta custos mais baixos, pois já tinha passado por um processo de urbanização no período 1989-1992. Já o núcleo Espírito Santo I traz valores abaixo da média por apresentar um número irrisório de remoções. E a Maurício de Medeiros tem valores acima da média, uma vez que sua urbanização se resume a produção de novas unidades.

Tabela 17. Custo estimado de urbanização por família (R\$)

NÚCLEOS DE FAVELA		CUSTO TOTAL ESTIMADO	NÚMERO DE FAMÍLIAS	CUSTO ESTIMADO POR FAMÍLIA (R\$)
1ª ETAPA PIIS/SAMI	Sacadura Cabral	18.318.352,50	748	24.489,78
	Tamarutaca	7.318.116,49	1.300	5.629,32
	Capuava	18.414.799,36	1.327	13.877,02
	Quilombo II	3.133.518,76	230	13.623,99
TOTAL 1ª ETAPA		47.184.787,11	3.605	13.088,71
2ª ETAPA PIIS/SAMI	Maurício de Medeiros	3.992.000,00	179	22.301,68
	Espírito Santo I	4.801.137,13	910	5.275,97
	Gonçalo Zarco	2.450.611,69	178	13.767,48
TOTAL 2ª ETAPA		11.243.748,82	1.267	8.874,31
TOTAL (1ª + 2ª ETAPA)		58.428.535,93	4.872	11.992,72

4.4. Resultados Alcançados

No decorrer dos sete anos de sua existência, o PIIS/SAMI ganhou status de ‘marca de Governo’ e sua releitura sistemática o fortaleceu ainda mais como um programa de inclusão social, onde projetos sócio-econômicos receberam mais destaque do que obras de urbanização, e não como um programa habitacional acompanhado de projetos sócio-econômicos, como ele parecia se propor inicialmente. Apesar dessa constatação, deve-se ressaltar que com a criação da Secretaria de Inclusão Social e Habitação, os recursos investidos em habitação foram ampliados, possibilitando a consolidação dos trabalhos de urbanização desenvolvidos nas áreas piloto e a ampliação do Programa, ainda que numa escala muito menor do que inicialmente planejada, para mais três núcleos de favela, que demandam um grande número de remoções para viabilizar suas obras.

Até o fim de 2004, nenhuma das urbanizações da primeira etapa havia ainda sido concluída totalmente, devendo ser finalizadas, até o final de 2006, as obras nos núcleos Sacadura Cabral e Tamarutaca²⁸. A conclusão das obras em Capuava foram vinculadas a recursos do Programa Habitar Brasil BID, que ficaram parcialmente bloqueados durante mais de 6 meses, podendo a obra também ser entregue até o final de 2006. Considerada internamente por alguns como urbanização concluída, a Quilombo II ainda aguarda a remoção de cerca de 20 famílias para ter suas obras totalmente finalizadas, mas não existem prazos definidos e nem previsão orçamentária para a realização dessas remoções.

²⁸ As obras no núcleo Tamarutaca estão sem previsão de término, uma vez que o núcleo foi ocupado pela Polícia Militar, no segundo semestre de 2005, por mais de sessenta dias, fato esse que foi interpretado pela comunidade como represália do poder público aos integrantes do tráfico de drogas, o que não é verdade. A operação foi realizada sem que a Prefeitura fosse informada. Os trabalhos foram retomados aos poucos após a desocupação, mas a presença de famílias em área de risco sob proteção do tráfico, compromete o andamento dos trabalhos.

As obras de urbanização nas setes áreas (dimensão urbana) estão transformando as favelas em bairros e causaram grandes mudanças na qualidade de vida dos moradores. Nas quatro áreas da primeira etapa, 80% das famílias já foram beneficiadas com as obras de urbanização; 70% se encontram instaladas em lote urbanizado dentro da própria área e 13% em apartamentos, lotes urbanizados ou embriões em áreas de reassentamento. Boa parte das famílias já construiu sua nova moradia ou realizou benfeitorias com auxílio de técnicos da Prefeitura. Sacadura Cabral e Quilombo II já foram instituídas como AEIS e foram construídos nas áreas piloto dois centros comunitários (Sacadura e Tamarutaca), três praças (Sacadura, Tamarutaca e Quilombo II) e uma creche (Capuava).

Já as intervenções nos três novos núcleos não tiveram 20% de suas obras concluídas, uma vez que boa parte dos trabalhos de urbanização tiveram início apenas no final de 2003, início de 2004. Uma exceção é a Maurício de Medeiros, cujos trabalhos atingiram 67%, já que sua proposta de intervenção é a remoção quase total de seus moradores (80% da população total). Ainda há necessidade de novas remoções nas favelas Espírito Santo I e Maurício de Medeiros, cuja obra numa nova área de reassentamento foi embargada por questões legais. Na Gonçalves Zarco, 120 famílias obtiveram recursos pelo Programa de Subsídio Habitacional (PSH) do Governo Federal, para a construção de suas novas moradias, ficando a cargo da PSA apenas a implementação da infra-estrutura. Não há previsão para o término das obras nessas áreas, mas acredita-se que Gonçalves e Maurício sejam entregues até o fim da gestão 2005-2008.

Tabela 18. Quadro resumo do Programa de Urbanização Integral – PIIS/SAMI (1997-2004)

Núcleo de favela		Início da intervenção	Total de famílias	Intervenção concluída/ famílias beneficiadas		Não realizada (em andamento)/ famílias a beneficiar	
				nº	%	nº	%
1ª ETAPA PIIS/SAMI	Sacadura Cabral	1997	738	658	89%	80	11%
	Tamarutaca	1998	1300	1100	85%	200	15%
	Capuava	1998	1327	995	75%	332	25%
	Quilombo II	1999	230	130	56%	100	45%
TOTAL 1ª ETAPA			3.595	2.883	80%	712	20%
2ª ETAPA PIIS/SAMI	Espírito Santo I	2004	910	200	22%	710	78%
	Gonçalo Zarco	2004	144	20	14%	124	86%
	Marginal Guarará	2003	180	115	64%	65	36%
TOTAL 2ª ETAPA			1.234	335	27%	899	73%
TOTAL (1ª + 2ª ETAPA)			4.829	3.218	69%	1.612	31%

fonte: PSA/SISH (2004)

Favela Sacadura Cabral

foto 132 (acima). Vista área do núcleo já urbanizado, 2003

foto 133 (abaixo). Moradias em frente ao Centro Comunitário, que participaram do Melhor Ainda (requalificação habitacional), 2005

foto 134 (acima, direita). Viela sem saída com casas que também participaram do Melhor Ainda, 2005

foto 135 (esquerda). Moradias auto-construídas em rua com 4 metros de largura, 2005

foto 136 (direita). Centro Comunitário e praça com equipamentos de lazer, 2005

Os maiores beneficiados até o final de 2004, foram exatamente as famílias que haviam sido removidas para as mais de 600 novas unidades habitacionais, que totalizam 12% do número total de famílias moradoras nos sete núcleos. Esses reassentamentos possibilitaram, além da abertura e ampliação de vias e o reparcelamento do solo, a remoção de famílias de áreas de risco.

Tabela 19. Resultados do Programa de Urbanização Integral – PIIS/SAMI (1997-2004)

NÚCLEO DE FAVELA	INTERVENÇÃO CONCLUÍDA/RESULTADOS
Sacadura Cabral	<ul style="list-style-type: none"> - urbanização de 89% do núcleo de favela com implantação das redes de infra-estrutura, abertura de sistema viário e reparcelamento; - realização de aterro em 75% do terreno com uma elevação de nível de cerca de 2,4 metros; - assentamento de 434 famílias na própria área em lotes médios de 47m²; - remoção de 200 famílias para apartamentos de 41 m² no Conjunto Habitacional Prestes Maia; - construção de 24 apartamentos na própria área; - construção do 'Centro de Negócios e Serviços Sacadura Mais Igual' com 17 boxes; - construção de praça com equipamentos de lazer e Centro Comunitário; - construção (doação) das fundações; - financiamento e assessoria técnica para 31 famílias no âmbito do Programa Melhor Ainda.
Tamarutaca	<ul style="list-style-type: none"> - urbanização de 85% do núcleo de favela com implantação das redes de infra-estrutura, consolidação geotécnica, abertura de sistema viário e reparcelamento; - assentamento de 906 famílias na própria área; - remoção de 109 famílias para os Conjuntos Habitacionais Prestes Maia e Av. Áurea e para os núcleos habitacionais Cata Preta e Apucarana; - construção de 43 unidades habitacionais no Conjunto Habitacional Avenida Áurea - construção de praças com equipamentos de lazer e Centro Comunitário; - financiamento para 50 famílias e assessoria técnica de outras 17 famílias, num total de 67 famílias atendidas no âmbito do Programa Melhor Ainda .
Capuava	<ul style="list-style-type: none"> - urbanização de 75% do núcleo de favela assentamento de 948 famílias na própria área; - remoção de 74 famílias para os Conjuntos Habitacionais Prestes Maia e Alzira Franco; - produção de 176 unidades habitacionais; - construção de Creche.
Quilombo II	<ul style="list-style-type: none"> - urbanização de 100% do núcleo de favela; - remoção de 60 famílias para o Conjunto Habitacional Prestes Maia; - construção de praça com equipamentos de lazer; - acompanhamento técnico (com fornecimento de projetos) às autoconstruções.
Marginal Guarará	<ul style="list-style-type: none"> - reassentamento de 118 famílias no Conjunto Habitacional Prestes Maia.
Espírito Santo I	<ul style="list-style-type: none"> - urbanização de 13% do núcleo de favela; - assentamento de 03 famílias na própria área; - remoção de 4 famílias para o Conjunto Habitacional Prestes Maia.
Gonçalo Zarco	<ul style="list-style-type: none"> - remoção de 25 famílias para o Conjunto Habitacional Prestes Maia; - atendimento de 120 famílias pelo Programa de Subsídio Habitacional – PSH.

fonte: PSA/SISH (2004)

Favela Tamarutaca

foto 137 (acima). Vista aérea do núcleo praticamente todo urbanizado e do Conjunto Habitacional Prestes Maia, localizado do outro lado da avenida de mesmo nome, 2005

foto 138 (à esquerda). Rua Romaria (viela 11): moradia participante do Melhor Ainda, 2005

173

foto 139. Casas em rua urbanizada durante a gestão 1989-1992, 2005

foto 140 (à esquerda). Travessa do Jatobá (viela 9) em escadaria, devido ao desnível do terreno, 2005
foto 141 (à direita). Centro Comunitário localizado na esquina da Rua Garanhuns (rua 7) com Rua Romaria (viela 11), 2005

Conjuntos Habitacionais
fotos 142 e 143 (à esquerda). Conjunto Habitacional Avenida Áurea: construído para reassentamento de famílias do núcleo Tamarutaca cujas moradias estavam em áreas de risco
foto 144 (acima). Conjunto Habitacional Prestes Maia: apartamentos para onde foram transferidas famílias de todos os núcleos integrantes do Programa Santo André Mais Igual, 2005

174

Favela Quilombo II
foto 145 (à direita). Rua interna aberta após remoção de 40 famílias do núcleo
fotos 146 e 147 (abaixo). Pavimentação da Rua Cel. Celestino H. Fernandes, onde foi construída uma praça com diversos equipamentos de lazer

Favela Capuava

foto 148 (acima). Vista panorâmica de trecho já urbanizado; ao fundo os edifícios construídos com recursos da UE, para remoção de 40 famílias, 2005

foto 150 (à direita). Conjunto de moradias construída em frente ao muro de arrimo, 2005

foto 151 (abaixo). Muro de arrimo construído em trecho que desabou devido às fortes chuvas de verão, 2005

foto 149 (acima). Moradias autoconstruídas na Rua 7; ao fundo muro de arrimo e linha de transmissão da Eletropaulo que corta o núcleo, 2005

foto 152 (acima). Escadaria e muro construídos com pré-moldados que foram desenvolvidos para a urbanização do núcleo

foto 153 (à esquerda). Conjunto Habitacional Alzira Franco: embriões construídos, em terreno adjacente, para viabilizar a remoção de famílias de áreas de risco e para desadensamento do núcleo - Programa Habitar Brasil BID, 2003

Uma pesquisa de avaliação das atividades do Programa nas áreas da primeira etapa foi realizada no final de 2004 e uma parte do impacto dos programas pôde ser avaliada²⁹ (PSA/SIS, 2005; SANTOS, 2005).

Após sete anos de obras de urbanização, a pesquisa registrou que o percentual de casas de alvenaria, em comparação com os dados coletados em 1997/98, aumentou de 41% para 81,8% do total e de material misto de 2,1% para 3,7%. Conseqüentemente, houve uma diminuição de moradias construídas em madeira de 57% para apenas 14,5%, indicando uma consolidação dos núcleos habitacionais após as obras. Nota-se também que a maioria das moradias em madeira ou material misto estão localizadas nos núcleos cujas obras de urbanização estão mais atrasadas – Tamarutaca e Quilombo II.

Gráfico 3. Material de construção das moradias dos núcleos da 1ª ETAPA

fonte: PSA/SISH (1998); PSA/SIS (2005)

Em relação à autoconstrução da nova moradia, grande parte dos entrevistados declarou ter feito reformas e/ou a construção de suas casas com recursos próprios (76,7% do total), apesar dos financiamentos para construção (Melhor Ainda) e da doação de materiais de construção (cesta de materiais). Apenas 3,7% respondeu ter feito financiamento para construir e 4,9% declarou ter recebido algum benefício.

²⁹ A pesquisa foi elaborada pela equipe técnica do Observatório de Inclusão Social em conjunto com os técnicos responsáveis pelos programas integrantes do SAMI e aplicada, entre dezembro de 2004 e janeiro de 2005, nos núcleos Sacadura Cabral, Tamarutaca, Capuava e Quilombo II e nos conjuntos habitacionais Prestes Maia, Alzira Franco e Av. Áurea, num total de 3.878 domicílios entrevistados, o que equivale a 14.722 pessoas. (PSA/SIS, 2005)

Favela Espírito Santo
fotos 154 e 155 (à esquerda). Reordenamento, pavimentação e contenção de encostas na Rua Brasópolis e adjacentes - setor I do núcleo, 2004
foto 156 (acima). Abertura de viário com implantação de infra-estrutura no setor I, 2003
foto 157 (abaixo). Vista aérea do núcleo: setor I equivale a parte superior direita da foto; setor II representa toda a área central da foto, abaixo do campo de futebol, 2005

No geral, as obras de urbanização foram bem aceitas pela população, pois um número considerável de moradores declarou estar satisfeito com a moradia atual (88%) e afirmou que após as obras tudo mudou para melhor (65,3%). Ademais, 73,2% sente estar morando num bairro/núcleo urbanizado e afirma que além de estar mais fácil chegar em casa (78,8%), também ficou melhor o acesso de serviços (81,2%). Respostas negativas e indiferentes ao processo de urbanização e as novas moradias se concentram nos núcleos Tamarutaca e Quilombo II, que ainda possuem famílias em trechos não urbanizados.

Já os moradores reassentados nos conjuntos habitacionais apresentaram índices de satisfação maiores. Quase a totalidade deles declarou estar satisfeito com a moradia atual (95%). Apenas 1% disse estar insatisfeito, enquanto 4% acharam as mudanças nas moradias indiferentes.

No que se refere ao núcleo familiar, em 91,4% dos domicílios pesquisados moram apenas uma família. Porém, nos núcleos que ainda existem grandes trechos não urbanizados, registra-se um pequeno adensamento, com a presença de outras famílias na mesma casa, algumas delas recém-chegadas. Ainda que as obras de urbanização atraíam novos moradores, sejam parentes ou apenas amigos, a Prefeitura tem reiterado o acordo de que apenas as famílias cadastradas no início das obras terão direito a permanecer. Entretanto, afirmar que apenas as famílias que foram cadastradas inicialmente serão as beneficiadas é questionável, pois quase 30% das famílias entrevistadas disseram viver no núcleo há menos de 4 anos e 15,7% disseram ter mudado após a urbanização.

Outro fato interessante apontado pela pesquisa, e que se refere também à questão das novas ocupações dos núcleos urbanizados, é a origem dos chefes de família. Apesar de a pesquisa mostrar que 69% dos chefes são nascidos na região nordeste, registrando um aumento de 2% em comparação ao cadastro; ela aponta também que houve um aumento ainda maior no índice de chefes de família nascidos no Estado de São Paulo, que passou de 16,5% para 21%. Com isso, o Estado de São Paulo passou a ser a principal origem dos chefes de família desses núcleos, seguido de Pernambuco e Piauí, ambos com 20%. Antes, esses dois Estados ocupavam as primeiras posições, com 21,3% e 19,6% respectivamente. Essa constatação reforça o dado de que a própria população andreense vem ocupando as favelas do município, incapacitada de pagar aluguel ou em muitos casos obrigada a vender sua própria casa para comprar outra mais barata, muitas vezes, num núcleo urbanizado.

Na dimensão social, os Programas Saúde da Família, MOVA e SEJA foram implementados nos quatro núcleos. Entretanto, com a saída de 30% das famílias nos últimos 4 anos, a avaliação dos trabalhos desenvolvidos ficou comprometida, uma vez que, quando parte dos novos moradores chegou, alguns programas já haviam sido desativados, especialmente após 2003, com o término do financiamento da Comissão Européia. Conseqüentemente, a pesquisa apresentou que apenas uma média de 10% das famílias entrevistadas, ou seja, menos de 400 famílias foram atendidas pelo Saúde da Família e que somente 4,4% dos maiores de 18 anos, participaram dos programas MOVA/SEJA desde 1998.

Apesar disso, uma análise do grau de escolaridade da população beneficiada pelo PIIS/SAMI em comparação com os dados do cadastramento, nos traz que houve uma elevação dos níveis de escolaridade. Em 1998 havia, entre a população com mais de 7 anos de idade, 72,7% dos que não conseguiram completar o Ensino Fundamental; enquanto que, em 2005, este grupo representava 59,4% do total da população. Já os que conseguiram concluir o Ensino Fundamental passaram de 15,8% para 20,2% da população. Essa tendência de melhoria na escolaridade se confirmou também no Ensino Médio, onde houve um aumento significativo de 2,9% para 14,3% do total, para o mesmo período.

Gráfico 4. Grau de escolaridade: cadastramento (1998) x pesquisa de avaliação (2005)

fonte: PSA/SIS (2005)

PLANTA DA 1a. ETAPA

PLANTA DA 2a. ETAPA

Favela Gonçalves Zarco

foto 156. Vista aérea do núcleo parcialmente removida e do Conjunto Habitacional em construção, bem como do Conjunto Prestes Maia, 2005 **figura 15** (acima). Implantação do Conjunto Habitacional Gonçalves Zarco **figura 16** (à esquerda). Planta baixa das unidades habitacionais evolutivas **figura 17** (abaixo). Vista lateral do Conjunto

Na dimensão econômica, o Programa de Garantia de Renda Mínima beneficiou 1.283 famílias entre 1998 e 2004. No período 1998-2001, atingiu 968 famílias nos núcleos da 1ª etapa do PIIS/SAMI, viabilizando a transferência de renda e o acompanhamento sócio-educativo das famílias por meio de grupos operativos para a (re)construção dos seus projetos de vida. Os resultados desse período, anteriormente apresentados, apontaram que 66% dos entrevistados disseram que sua situação voltou a ser a mesma de antes de participar do Programa e 48% avaliaram que sua condição de vida atual era pior do que durante a vigência do Renda Mínima.

Na gestão 2001-2004, o PGRM foi reestruturado com a implementação do 'Programa Mais Igual de Complementação da Renda Familiar', que estabeleceu novos critérios de elegibilidade e um piso e um teto para os benefícios. A partir de 2003, o Renda Mínima passou a atender 318 famílias dos três núcleos da 2ª etapa do PIIS/SAMI e, em 2004, voltou a atender também as famílias da 1ª etapa, após a aprovação do 'Programa Família Andreense'. O novo Programa foi baseado nos critérios de elegibilidade e cálculo de benefício do Programa Bolsa Família do Governo Federal, que atende famílias com renda familiar per capita de até R\$ 100,00, concedendo benefícios entre R\$ 15,00 e R\$ 95,00.

Favela Maurício de Medeiros

foto 158. Construção de apartamentos no Conjunto Habitacional Prestes Maia para remoção das famílias
foto 159. Mudança das famílias para as áreas de reassentamento

fotos 160 e 162. Conjunto Habitacional Valentim Magalhães: área de reassentamento

Programa Santo André Mais Igual

foto 163. Aula de capoeira no Criança Cidadã

foto 164. Atividade do Programa de Reabilitação Baseada na Comunidade

182

foto 165. Oficina de gênero no Programa de Garantia de Renda Mínima

foto 166. Sala de aula do MOVA

A nova pesquisa avaliativa registrou que apenas 16% da população total das áreas piloto participou do Renda Mínima e não os 27% que efetivamente foram beneficiados. Esse fato é mais uma prova que consolida a informação da saída das famílias que foram inicialmente cadastradas. Além disso, a pesquisa apresenta dados bem diferentes se comparados com a realizada em 2001. Quase 75% dos entrevistados disseram que a situação da família melhorou após participar do Programa e 96% creditaram essa melhora ao Renda Mínima. Na pesquisa anterior, conforme apresentado anteriormente, os números eram bem mais pessimistas, já que apenas 12% dos entrevistados disse que sua condição de vida era melhor do que antes de participar do Programa.

A análise da comparação sobre o poder de aquisição, realização e/ou poupança entre o período em que as famílias eram beneficiárias e o momento em que se realizou a pesquisa, reproduz o mesmo quadro apresentado em 2001. Mais uma vez, os impactos do Renda Mínima se concentraram no atendimento das necessidades imediatas, como alimentação, vestuário e pagamento de dívidas, enquanto itens como poupança e tratamento médico, somente foram possíveis durante a participação do programa. A diminuição do benefício, que antes chegava a R\$ 800,00 e passou a no máximo R\$ 264,00, não causou grandes mudanças no impacto causado junto às famílias, mas alterou consideravelmente a opinião dos beneficiários sobre o Programa, pois quando solicitados a dar uma nota de 1 a 10 para o PGRM, apenas 20% dos entrevistados deu nota superior a 5 (cinco).

Gráfico 5. Poder de aquisição, realização e/ou poupança dos beneficiários durante e depois do Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (2005)

1. Conseguiu comprar medicamentos/ 2. Conseguiu fazer tratamento de saúde/ 3. Conseguiu investir na geração de renda/
 4. Conseguiu comprar eletrodomésticos/ 5. Conseguiu comprar móveis/ 6. Conseguiu comprar roupas/
 7. Conseguiu fazer melhoria na habitação/ 8. Conseguiu poupar/ 9. Conseguiu pagar as dívidas/
 10. Conseguiu comprar material escolar/ 11. Conseguiu comprar gêneros alimentícios
- fonte: PSA/SIS (2005)

Com a aprovação do Família Andreense, as famílias da 2ª etapa do SAMI – Espírito Santo I, Gonçalo Zarco e Maurício de Medeiros - que já estavam no Renda Mínima e recebiam benefícios de até R\$ 264,00, puderam optar pela continuidade no PGRM até o término dos 18 meses e o não ingresso no novo projeto durante o período de 18 meses, ou ter seus benefícios reduzidos ao novo teto de R\$ 95,00, podendo recebê-los enquanto sua renda per capita continuasse inferior a R\$ 100,00, pois o Programa deixou de ter caráter temporário. Esse fato não ocorreu com as famílias cuja renda per capita estava entre R\$ 100,00 e R\$ 120,00 (valor equivalente a 1/2 salário mínimo e antigo critério de seleção das famílias) (PSA/ SISH, 2004).

O Família Andreense permitiu que a Prefeitura unificasse e centralizasse os programas de transferência de renda e os ampliasse para o conjunto da cidade, atendendo 16 mil famílias. Não há ainda dados sobre o impacto dos programas de transferência de renda com as famílias da 2ª etapa do PIIS/SAMI. Segundo o Departamento de Assistência Social da Prefeitura, ainda há um grande número de famílias que mesmo tendo migrado para a nova

modalidade, permaneceu recebendo outros benefícios, pois os novos valores, bem mais baixos, não permitem alcançar os mesmo resultados que os benefícios antes concedidos permitiam.

Os cursos profissionalizantes, assim como os demais projetos do SAMI, também apresentaram baixa participação da população, segundo a pesquisa de avaliação. Apenas 4,6% da população, entre 16 e 64 anos, declarou ter participado dos cursos – 426 pessoas. Os principais motivos para participar foram vontade de aprender outra profissão (26,7%), melhora da qualificação (19,2%) e conseguir um emprego (14,6%). Apesar disso, 47,9% declarou que não procurou emprego na área do curso que realizou e 36,9% disse ter encontrado dificuldades em encontrar emprego na área. Ademais, apenas 22,1% encontrava-se empregado e 32,4% declarou que a participação no curso não contribuiu para conseguir o emprego.

Ainda na dimensão econômica, o Banco do Povo concedeu empréstimos para mais de 100 clientes até 2004, num total de R\$ 182.645,00, a uma taxa de juros exclusiva para as áreas do PIIS/SAMI de 2,5% ao mês (para o resto da cidade a taxa é de 4,5%). O valor médio dos empréstimos foi de R\$ 1.850,95 e a inadimplência foi de apenas 1,13%.

A unidade de negócios instalada no núcleo Sacadura Cabral³⁰ tem apresentado bons resultados e vem beneficiando diretamente 8 empreendedores populares do próprio núcleo; 300 cooperados das cooperativas de Santo André; 36 trabalhadores autônomos cadastrados no Programa Central de Serviços de Autônomos; empresas ou outras instituições instaladas nos boxes (Correios, farmácia, restaurante, Livraria Cortes); além dos 3.500 moradores do núcleo Sacadura Cabral; as 6.000 pessoas da comunidade acadêmica do Centro Universitário Fundação Santo André; e as 35.000 pessoas moradoras do entorno imediato.

Segundo a Secretaria de Desenvolvimento e Ação Regional, com 30 dias de funcionamento da Unidade de Negócios e Serviços Sacadura Mais Igual, era visível pessoas de fora no local. Diariamente, o Banco do Brasil atende cerca de 30 pessoas e o Posto de Serviço da PSA já está atendendo pessoas de fora do bairro. Os Correios recebem aproximadamente

³⁰ Para a implantação do equipamento foi realizada uma pesquisa pelo Centro Universitário Municipal de São Caetano do Sul (IMES), na favela e entorno, onde foram levantados os tipos de serviços ofertados na região e a demanda existente. Essa pesquisa serviu de base para orientar a discussão entre a PSA e a comunidade para definir os serviços que seriam instalados no local. Os 71 projetos apresentados pela comunidade receberam estudo de viabilidade e os escolhidos participaram de um curso gratuito de gerenciamento. Os empreendimentos selecionados contaram com linha de financiamento a baixo custo do Banco do Povo e os empreendedores também tiveram assessoria técnica, quanto ao layout e a formalização dos empreendimentos (PSA/SDAR, 2004).

20 pessoas; a tapeçaria (comunidade) fez vários orçamentos e já ocupou mais um box dado o grande número de encomendas; a lotérica atende em média 50 pessoas; e o ateliê de beleza e a loja presentes (ambas da comunidade) atendem de 10 a 15 pessoas, faturando diariamente uma média de R\$ 70,00. A loja de materiais elétricos e hidráulicos (comunidade) vende aproximadamente R\$ 40,00 e a farmácia tem uma de média de 55 clientes (PSA/SDAR, 2004).

Apesar do grande número de projetos desenvolvidos visando a melhoria das condições sócio-econômicas das famílias beneficiadas pelo PIIS/SAMI, a pesquisa apontou rendas familiares baixas, próximas a de famílias que vivem em favelas sem intervenção. De acordo com a 'Pesquisa Socioeconômica em Assentamentos Irregulares de Santo André', realizada pela CTA (1999:25), a renda familiar média dos moradores de uma favela urbanizada é de 4,5 salários mínimos, enquanto o de um morador de uma favela não urbanizada é de 3,12 salários. No caso das famílias moradoras dos núcleos da 1ª. etapa do PIIS/SAMI, a maior parte delas - 57% do total - recebe até 3 salários mínimos³¹, sendo que 11% recebe até 1 salário mínimo. É significativo também o percentual de famílias que não possui renda alguma (3%), que em conjunto com os que recebem até 1salário, totalizam quase 550 famílias. Ainda que as obras não estejam concluídas em sua totalidade, esperava-se após todo o trabalho que foi desenvolvido nos núcleos que as rendas familiares tivessem aumentado, se aproximando mais do valor médio das favelas urbanizadas existentes no município.

Programa Santo André Mais Igual

foto 167. Centro de negócios e serviços “Sacadura Mais Igual”, localizado no núcleo Sacadura Cabral, 2004

³¹ Salário mínimo no momento da pesquisa era equivalente à R\$ 260,00 (dez/04-jan/05).

Gráfico 6. Renda familiar dos moradores dos núcleos da 1ª Etapa PIIS/SAMI

fonte: PSA/SIS (2005)

Apesar da questão da renda não ter apresentado bons resultados, a situação ocupacional dos chefes de família melhorou se compararmos os dados do cadastramento com o da pesquisa avaliativa. O percentual de desempregados baixou de 15,9% para 9,4% e o de empregados (formal, informal e autônomo) subiu de 57,6% para 59,6%, sendo 31,4% o número de chefes empregados com carteira de trabalho assinada.

Já os projetos transversais, que foram quase que integralmente financiados pela Comissão Européia e, portanto, desenvolvidos apenas nos núcleos da 1ª etapa do PIIS/SAMI e com os técnicos e gestores dos programas integrantes, apresentam resultados bem controversos. O relatório do Programa Gênero e Cidadania diz que foram atendidas mais de 800 mulheres, 297 homens e 134 adolescentes nas quatro áreas, o equivalente a 8,4% da população total. Entretanto, a pesquisa aponta que apenas 1,4% da população declarou ter participado de atividades desse projeto, mostrando mais uma vez que a saída de moradores no decorrer dos anos, comprometeu parte da análise. Os Programas RBC e Quesito Cor realizaram a formação de gestores e das equipes técnicas e também desenvolveram oficinas nos núcleos habitacionais, visando o combate a segregação e a desigualdade, além da garantia dos direitos.

Apesar dos poucos resultados efetivamente comprovados, especialmente pelos programas da dimensão social, o Programa ganhou reconhecimento nacional e internacionalmente, recebendo vários prêmios. Em 2000, ganhou o 'Prêmio Gestão Pública e Cidadania' concedido pela Fundação Ford e Fundação Getúlio Vargas e foi destacada como uma das cinco melhores experiências de políticas públicas desenvolvidas no país. Em 2001, foi eleita como uma das 16 melhores práticas do mundo - a única brasileira -

escolhida para ser relatada na Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, Istambul + 5. Também em 2001, foi selecionada entre as dez melhores práticas, com destaque especial para a Urbanização da Favela Sacadura Cabral e recebeu o Prêmio Caixa Econômica Federal de Melhores Práticas em Gestão Local. Em 2002, a experiência 'Gênero e Cidadania' realizada no âmbito do Santo André Mais Igual, foi escolhida como uma das dez melhores iniciativas do mundo recebendo o 'Prêmio Internacional de Dubai de Melhores Práticas', premiação promovida pelo Centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos, UN-HABITAT (PSA/SISH, 2004).

O Programa Integrado de Inclusão Social foi originalmente formulado como uma releitura dos projetos de urbanização de favela anteriormente realizados pela Prefeitura de Santo André (1989-1992), com o objetivo de combater os problemas decorrentes das transformações sócio-econômicas ocorridas no município e que se intensificaram na década de 1990. Inovador em sua proposta de atuação territorial e gestão matricial, o projeto foi reconhecido internacionalmente como alternativa para a solução das questões habitacionais no âmbito da 'nova questão social', que exigia a integração e interação de diversas ações objetivando o combate a exclusão.

Porém, uma rápida análise do que foi realizado, após sete anos, mostra que o Programa não parece um programa de urbanização de favelas com projetos sócio-econômicos. E sim o oposto, fato que foi consolidado inicialmente com a criação da Secretaria de Inclusão Social e Habitação, quando o PISS foi reestruturado como um programa de 'inclusão social' e os projetos sócio-econômicos ampliados; e posteriormente, com a escolha pela remodelação do Programa de Renda Mínima³², ao invés da ampliação das áreas a serem urbanizadas.

Apesar disso, não se pode desmerecer as qualidades dessa proposta, que tem proporcionado melhorias na qualidade de vida de quase 24% da população moradora em favelas do município - atualmente estimada em 77 mil habitantes - através do acesso a um lote urbanizado, apartamento e/ou embrião, sem esquecer das diversas ações sócio-econômicas que também são desenvolvidas nas áreas.

³² A remodelação do Renda Mínima foi realizada sem que uma nova pesquisa com os beneficiários fosse feita para avaliar o impacto obtido pelo projeto após ter sido estipulado um piso e um teto para o benefício, já que os altos valores pagos anteriormente foram vistos como uma das principais causas dos resultados negativos.

capítulo

ulo 5

capítulo

Favela Sacadura Cabral, Santo André (2005)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Brasil, as políticas públicas referentes às favelas se caracterizaram, em sua maioria, pela remoção massiva de seus moradores para habitações de baixo custo nas periferias das cidades, tendo sido fortemente centralizadas a nível federal até a década de 1980. A prática da erradicação de favelas foi enfatizada ainda mais a partir dos governos militares (1964-1984), com a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) e do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), que trataram da questão como déficit para construção de novas moradias. Essa política exigiu vultosos investimentos na urbanização de novas áreas, caracterizadas pela baixa qualidade urbana e marcadas por reivindicações por parte de seus moradores por melhorias de acesso, transporte, diversidade de usos, etc. Ainda que prática constante, essa abordagem jamais resolveu o problema e nem ao menos impediu o crescimento das favelas nas principais cidades brasileiras.

Entretanto, iniciativas de regularização urbanística e fundiária de favelas também foram desenvolvidas, ainda que sempre sendo consideradas 'alternativas' até a década de 1980. Os trabalhos realizados pela Fundação Leão XIII, Cruzada São Sebastião e CODESCO, entre as décadas de 1940 e 1960, apesar de pontuais, foram referência para a implementação de ações de urbanização de favela, que passaram a ser implementadas pelos governos locais com o processo de abertura política.

Com o fim dos governos militares, a extinção do BNH e as alterações que a Constituição de 1988 trouxe para as administrações municipais, teve início um período de governos sucessivos que não conseguiram estabelecer um projeto nacional de política habitacional - restringindo a atuação da União à simplesmente 'programas' e 'emendas carimbadas'. CARDOSO (2003) chama esse processo de fragilidade de políticas federais aliada às mudanças da nova Constituição de 'descentralização por ausência', já que os governos locais se viram obrigados a assumir várias questões, antes pertinentes ao Governo Federal ou mesmo aos governos estaduais.

Como resultado da abertura política no país, surgiram as primeiras administrações progressistas que passaram a implementar programas de regularização urbanística e fundiária para favelas em várias cidades brasileiras, como Belo Horizonte, Recife, Diadema, São Paulo e Rio de Janeiro.

Belo Horizonte e Recife se tornaram importante referência do ponto de vista da legislação urbanística, com as leis do PROFAVELA e do PREZEIS, instrumentos que viabilizam a regularização fundiária e vem garantindo o direito à posse para os moradores das favelas. Diadema e São Paulo desenvolveram parâmetros de intervenção para implantação de infraestrutura e estabeleceram padrões de urbanização. Já o Rio de Janeiro, através do Favela Bairro, criou um modelo de urbanização de favela que se tornou internacionalmente conhecido por buscar viabilizar a integração entre a favela urbanizada e seu entorno.

Outros exemplos de experiências bem sucedidas foram desenvolvidas em Porto Alegre, Fortaleza, Santos, Ribeirão Preto, João Pessoa e Santo André, entre outras cidades. (CASTRO, 1999:111). Algumas dessas práticas tiveram apoio técnico e financeiro de organismos internacionais, como o Banco Mundial e BID, principais interlocutores responsáveis, não apenas pelo financiamento desses projetos, mas também pela disseminação da prática da urbanização de favelas na América Latina.

A Prefeitura de Santo André incorporou várias referências dessas experiências e dos organismos internacionais, consolidando sua própria política habitacional e construindo um modelo de gestão reconhecido internacionalmente como alternativa para a solução das questões habitacionais, com integração de diversas ações no combate a exclusão social.

O Programa Integrado de Inclusão Social foi criado com o objetivo de atender as famílias moradoras de núcleos de favela em processo de urbanização com diversos programas setoriais articulados institucionalmente e concentrados espacialmente. Seu caráter multisetorial integrado seguiu a tendência apoiada por instituições internacionais, como

Banco Mundial, BID e Comissão Européia, sendo posteriormente também adotado pelo Governo Federal em seus programas.

Analisando os resultados e investimentos do PIIS/SAMI, se pode notar que, apesar da ampliação de recursos nas urbanizações a partir da segunda etapa do Programa, nenhuma obra de urbanização foi concluída, mesmo que em ordem de grandeza financeira não faltasse muito, como nos casos de Sacadura Cabral e Tamarutaca. O montante de recursos investidos, ainda que alto - R\$ 44,3 milhões - foi insuficiente para terminar as obras. O custo da urbanização de uma favela é muito maior do que qualquer outro projeto do PIIS/SAMI, pois mais de 40% dos investimentos nessa área são relacionados com obras de infraestrutura, que são muito caras.

A redução de 64% na arrecadação do ICMS de Santo André, no período 1980-2005, decorrente dos processos de reestruturação produtiva e evasão industrial, comprometeu fortemente a capacidade de investimento da Prefeitura e tornou-a dependente de recursos externos para a realização de muitos de seus projetos. Cerca de 25% dos investimentos em urbanização no PIIS/SAMI foram recursos federais não onerosos, vinculados à construção de novas unidades habitacionais, que não só possibilitaram as obras de infra-estrutura nas áreas piloto, mas também parte das remoções da segunda etapa. Essa dependência trouxe vários problemas, pois atrasos nas transferências comprometeram o andamento das obras de urbanização que, segundo o cronograma original, já era para terem terminado. Alguns setores da Tamarutaca, por exemplo, ficaram meses sem melhoria por atraso no pagamento da construção de novas unidades habitacionais que viabilizariam remoções, porque a administração municipal não possuía recursos para cobrir a despesa.

Houve problemas inclusive com os recursos da Comissão Européia. Vários desentendimentos entre os Co-Diretores europeu e brasileiro em relação aos procedimentos administrativos da PSA causaram atrasos em alguns trabalhos financiados pela CE. Técnicas impróprias ou sofisticadas de planejamento e gerenciamento, muitas vezes impostas por agências internacionais, reduzem a eficácia dos projetos.

Ademais, a alta dependência de recursos externos é uma ameaça ao bom andamento dos trabalhos pois, caso qualquer financiamento seja cancelado ou não viabilizado, todo o projeto pode fracassar. A falta de recursos próprios para a manutenção de todos os projetos e problemas na alocação de recursos causam desgastes freqüentes em programas que possuem grande dependência de recursos externos (RONDINELLI, 1979: 48). Não tendo sido o Programa Integrado o único projeto da Prefeitura durante todos esses anos, em tempos de problemas financeiros, muitas vezes as urbanizações foram prejudicadas e as

obras foram paralisadas por mais de três meses por falta de pagamento, enquanto outros projetos na cidade continuavam em andamento. Este fato aconteceu porque dentro do PIIS/SAMI era mais fácil parar as obras de urbanização do que cancelar o pagamento da renda complementar ou o salário dos agentes de saúde. Mas por que não parar os outros projetos da cidade, como obras de paisagismo ou troca de luminárias?

Uma análise dos gastos da PSA nos oito anos de gestão aqui estudados mostra que o setor habitacional nunca recebeu atenção compatível com o porte do Programa criado. Com exceção de saúde e educação, que possuem percentuais estabelecidos por lei, setores como transporte, segurança pública, cultura, desporto e lazer receberam mais recursos que habitação. Isso sem falar na escolha pela remodelação do Programa de Renda Mínima, ao invés da ampliação das áreas a serem urbanizadas. Assim como nas despesas domésticas, *“quando o valor do salário tende a decrescer, quando as despesas com alimentação e transporte tendem a pesar mais, os gastos com habitação são sacrificados”* (MARICATO, 1987:63).

Gráfico 7. Principais itens de despesa da PSA na gestão 1997-2004 (%)

Pesquisa realizada recentemente pela economista Érika ARAÚJO (2006) apresenta que o processo de redução dos investimentos no setor habitacional ocorreu, entre outros fatores, graças à ampliação de investimentos em saúde e educação - por exigência da vinculação de

¹ O percentual de encargos especiais encontra-se acima de habitação, porque o empenho de R\$42 milhões para pagamento de precatórios por desapropriação da área onde hoje está sendo o Conjunto Habitacional Alzira Franco foi adicionado a esse item. Esse valor não efetivamente gasto e a dívida foi renegociada e parcelada em 10 anos. Se esse valor for adicionado ao item habitação, o percentual de gastos sobre para 3,5%, ainda assim inferior a gastos com transporte e urbanismo.

recursos nessas áreas - e ao ajuste fiscal exigido pelo Governo Federal nos anos 1990. No âmbito estadual, o setor habitacional² apresentou redução de investimentos da ordem de 28,2% entre 1998 e 2004. Entretanto, esse quadro não se repetiu nos municípios, pois o decréscimo no âmbito estadual foi acompanhado de um acréscimo nos investimentos municipais da ordem de 22,6%, uma vez que foram obrigados a ampliar os recursos, não só em habitação, mas também nos demais setores, dada à ausência dos poderes federal e estadual. Apesar disso, comparativamente, o percentual de gastos com habitação no âmbito das despesas com gestão urbana por parte dos estados (13,2%) foi superior ao dos municípios (5,6%), que centralizaram seus investimentos com obras de urbanismo (72,3%).

Santo André, apesar dos dados apresentados no Gráfico 7, foi um dos municípios do Estado de São Paulo que mais investiu em habitação no período. Esse fato comprova que, apesar do aumento nos investimentos no setor, o percentual gasto é ainda muito baixo, pois não permitiu o equacionamento dos problemas habitacionais existentes (ARAÚJO, 2006).

A redução dos investimentos em habitação não é exclusividade brasileira, pois durante a reunião do UN-HABITAT (Istambul+5) em Nova York, em julho de 2001, foi observado que nos últimos anos menos atenção foi dada aos problemas habitacionais em diversos países (BLANCO, 2001:21).

As dificuldades financeiras trazem também uma outra pergunta importante: por que quatro áreas-piloto? Não teria sido mais fácil trabalhar com um número menor de áreas já que era fato conhecido desde o início que não existiam recursos suficientes para realizar todos os trabalhos? Projetos piloto são geralmente pequenos e pouco visíveis e apresentam baixo impacto e resultados modestos. Olhando pelo lado político, eles são um grande problema e um velho dilema que prefeitos têm que enfrentar, porque a população sempre espera resultados rápidos sem questionar o que é necessário para que eles aconteçam. Sendo assim, projetos piloto não são politicamente atrativos já que, geralmente, demoram mais tempo para apresentar resultados do que dura o mandato de um prefeito.

Um projeto piloto deve ser primeiramente desenvolvido para testar métodos e tecnologia, determinar sua relevância, replicabilidade e aceitação. Deve-se prestar muita atenção na escolha da área de intervenção e na estrutura do projeto, de modo a atender as necessidades e diferenças locais, e isso deve ser feito através da coleta de dados e da

² Foram considerados para essa análise os gastos realizados nas funções programáticas habitação e urbanismo, tendo por base dados oriundos da execução orçamentária dos Estados divulgados pela Secretaria do Tesouro Nacional (ARAÚJO, 2006:14).

formulação de um sistema de avaliação que indique o sucesso ou a falha do projeto, pré-condições necessárias para sua expansão. Somente após ter sido testado e avaliado é que um 'piloto' pode ser replicado (RONDINELLI, 1979:52).

O Programa Integrado de Inclusão Social/Santo André Mais Igual não foi executado como um projeto piloto. Ainda que as quatro favelas fossem chamadas de áreas piloto, o Programa não foi testado, apenas executado com base em experiências prévias. Foi demasiadamente arriscado, e ainda é, executar um complexo projeto em sete áreas tendo sérios problemas financeiros e forte dependência de recursos externos. O PIIS/SAMI deveria ter sido implementado primeiramente em áreas medianas e depois replicado. Ao invés disso foi implementado em três grandes favelas com inúmeros problemas. A escolha de quatro áreas piloto foi definitivamente uma atitude ambiciosa³.

No caso da escassez de recursos, priorizar é uma boa alternativa, mas para isso deve-se ter um bom monitoramento das ações e indicadores que ajudem na decisão. Indicadores são muito importantes porque apontam problemas que necessitam de imediata atenção ou ação, facilitando o progresso dos programas em andamento e direcionando esforços para um ponto certo (MELECIO, 1999:8). Uma estratégia integrada que visa lidar com problemas sociais, econômicos, políticos e ambientais requer indicadores não somente para o que WRATTEN (1995:36) chama de 'melhor suposição' na indicação dos problemas, mas também para ajudar a guiar o planejamento e o monitoramento das ações.

O Mapa de Inclusão/Exclusão Social desenvolvido em Santo André foi uma boa alternativa no começo, mas a ausência de dados oficiais atualizados permitiu apenas resultados preliminares, já que o Mapa apresentou uma situação bem diferente da realidade em algumas áreas da cidade, em especial na periferia. Já o Observatório de Inclusão Social, criado em 2002, somente conseguiu produzir indicadores para as novas áreas da segunda etapa, uma vez que os dados inicialmente coletados nas quatro áreas do Programa não seguiam o mesmo padrão e haviam sido coletados sem nenhum tipo de padronização, impossibilitando a fixação de um 'momento zero' de análise dos dados.

Talvez o monitoramento e avaliação dos diversos projetos do PIIS/SAMI poderiam ter permitido que algumas dessas obras de urbanização tivessem sido concluídas,

³ A Prefeitura de Santo André é conhecida por projetos ambiciosos. São exemplos, os projetos de renovação urbana Eixo Tamanduatehy e Cidade Pirelli, criados em 1997 e que ainda não atingiram completamente os objetivos propostos inicialmente. Ambos projetos prevêm a recuperação de antigas áreas industriais a partir da instalação de novos empreendimentos comerciais e habitacionais. Entretanto, esse processo aconteceu de forma parcial e, no caso específico da Cidade Pirelli, o percentual de empreendimentos foi muito pequeno. Sobre o Projeto Eixo Tamanduatehy ver FIGUEIREDO (2005).

colaborando com a decisão sobre a distribuição de recursos. Dentro da Coordenação Executiva do Programa não havia a compreensão de que a urbanização de favela deveria ser o principal projeto e que junto com ele deveriam vir os demais. Se os investimentos em urbanização não tivessem sido ampliados em 2001, talvez o maior risco para todo o projeto fosse passar os anos tentando terminar as obras iniciadas e nunca ter tempo (e dinheiro) para o mais importante, que era replicar a experiência. Entretanto, esses investimentos não conseguiram alterar o fato de que a Prefeitura, dentre outros fatores, não tinha condições financeiras para replicar sua proposta, fazendo com que a segunda etapa do Programa tivesse uma escala bem menor do que a primeira, fato que, geralmente, costuma se dar de maneira inversa.

De qualquer forma, a proposta do Programa não se restringia à intervenção física e diversos projetos foram desenvolvidos visando à inclusão social da população nas suas várias dimensões. Entretanto, a pesquisa de avaliação da primeira etapa demonstrou que, apesar dos altos investimentos, os principais programas das dimensões social e econômica não obtiveram os resultados desejados. Um pouco mais 20% dos participantes dos cursos profissionalizantes estavam empregados e 78,6% dos entrevistados deu nota 1 (um) para o Programa de Renda Mínima, que durante sete anos aplicou recursos na ordem de R\$ 4,2 milhões⁴, cerca de 20% do total gasto nas dimensões social e econômica (LARANGEIRA, 2003: 56). Ainda que a pesquisa aponte melhoras na escolaridade e situação ocupacional da população beneficiada pelos projetos e boa cobertura pelos programas de saúde, é importante destacar que 30% dos moradores cadastrados inicialmente não moram mais nos núcleos urbanizados ou nos conjuntos habitacionais. Teria a urbanização demorado muito tempo e as pessoas cansaram de esperar, ou os encargos decorrentes da nova moradia impediram a permanência dessas famílias que foram obrigadas a vender sua habitação e ir buscar abrigo, talvez, em outra favela do município? Infelizmente não existem dados capazes de responder essas questões.

Apesar do panorama aqui apresentado, não se pode desmerecer as qualidades da proposta, que tem proporcionado mudanças na vida de quase 24% da população moradora em favelas do município. A melhora na qualidade de vida das famílias é visível do ponto de vista das condições de habitação, com a consolidação das moradias em alvenaria e um alto índice de aprovação com o núcleo urbanizado. Ademais, o PIIS/SAMI é inovador e referência internacional na questão gerencial, já que tem conseguido, através de um único fórum, articular ações de quase trinta projetos coordenados por diversas áreas, num

⁴ Dados também fornecidos por Maria de Lourdes Jovaneli da Prefeitura de Santo André.

mesmo território. Entretanto, como as obras de urbanização não terminaram e alguns programas sócio-econômicos estão em andamento, não existem ainda dados que comprovem que as famílias beneficiadas tenham sido efetivamente 'incluídas' socialmente.

Com tudo isso, se a coordenação do Programa espera reverter esse quadro e lograr os objetivos iniciais, os resultados aqui apresentados permitem avaliar claramente a necessidade de uma revisão urgente da proposta em andamento, onde deverá ser avaliada, não somente a metodologia, mas a eficiência dos diversos projetos implementados. Essa avaliação deve ser seguida de um monitoramento constante das ações, de modo a evitar desperdícios de recursos humanos e financeiros e direcionar a atuação e os investimentos para os objetivos propostos.

Em dezembro de 2004, somente para a conclusão das urbanizações, a Secretária de Desenvolvimento Urbano e Habitação precisava ainda de cerca de R\$ 14 milhões, sem contar os investimentos necessários para os seus demais projetos de intervenção em outros assentamentos precários do município.

O recém lançado Plano Municipal de Habitação (PMH) apresenta dois cenários para o equacionamento do déficit habitacional de Santo André, estimado em pouco mais de 24 mil unidades, sendo 50% desse número moradias localizadas em assentamentos precários. Para equacionar esse déficit seria necessário um montante de recursos da ordem de R\$ 1.242.873,172,50. O primeiro cenário é conservador, garantindo as atuais condições com pequenas alterações. Nesse cenário, mantendo os apoios dos governos federal e estadual e contando com receita extra proveniente dos novos instrumentos previstos no Plano Diretor, seriam necessários 43 anos para atender o atual déficit. Já o segundo é mais otimista, pois prevê alterações profundas no quadro político atual e implantação plena do recém aprovado Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. Com esse cenário, o tempo necessário para solução do déficit se reduz pela metade e fica estimado em 20,75 anos (PSA/SDUH, 2006:95-100).

Depois de quase vinte anos de ausência de uma política habitacional nacional capaz efetivamente de ajudar estados e municípios a resolverem seus problemas habitacionais, espera-se que o segundo cenário do PMH esteja mais próximo, uma vez que a criação do Ministério das Cidades e a aprovação do Sistema e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - resultado de anos de reivindicação pelos movimentos de moradia - reacenderam essa esperança.

Entretanto, alterações no corpo técnico do Ministério das Cidades⁵, em julho de 2005, trouxeram grande preocupação aos grupos ligados à questão habitacional, pois o fato se deu logo após a instituição do SNHIS, que apesar de ter sido sancionado em 16 de junho de 2005, foi apenas regulamentado um ano depois⁶, devido ao impasse do Conselho Nacional das Cidades com o ministro quanto à composição do Conselho Gestor. O atual desafio do Governo Federal é fazer valer o recém implementado Sistema e consolidar pela primeira vez em vinte anos uma nova Política Nacional de Habitação para o país, capaz de ajudar cidades como Santo André a enfrentarem seus déficits habitacionais e proporcionarem melhores condições de vida para seus habitantes.

Santo André vem urbanizando favelas há mais de 15 anos e os avanços alcançados com o aprimoramento e a consolidação de uma proposta multisetorial como alternativa de acesso à habitação são muitos. Entretanto, o município não tem conseguido ampliar a escala de intervenção e tem enfrentado dificuldades, especialmente financeiras, para desenvolver seus trabalhos. Desse modo, fica claro que enquanto não houver uma ação conjunta entre as três esferas de governo, o equacionamento do déficit e a tão aclamada 'inclusão social' dos mais de 77 mil moradores das favelas do município não serão alcançados.

⁵ No meio da crise política que assolou o Governo Federal no primeiro semestre de 2005, o então Ministro das Cidades Olívio Dutra foi substituído, acarretando também no afastamento da Diretora Executiva do Ministério, Ermínia Maricato. O afastamento dessas lideranças da luta pela reforma urbana e pela questão habitacional comprometeu a continuidade dos processos de trabalho que vinham sendo implementados.

⁶ Decreto n.º 5.796 de 06 de junho de 2006.

bibliog

Favela Sítio dos Vianas, Santo André (2005)

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, M. de A. *Reconstruindo uma História Esquecida: origem e expansão inicial das favelas do Rio*. In: Espaços & Debates, vol.14, n.37. São Paulo: NERU,1994. p.34-36.

ALMEIDA, M. A. P. de. *Urbanização de Favelas em Diadema, no período de 1983 a 1988*. 1994. Dissertação de Mestrado – Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, São Paulo.

AMARAL, A. de A. C. *Habitação, participação popular e cidadania*. 2001. Dissertação de mestrado – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo.

_____. *Conferência Nacional das Cidades (2)*. In: Correio da Cidadania, ed. 381, semana de 25/01 a 01/02/03. <http://www.correiocidadania.com.br/ed368>.

ANDRADE, J. H. P. de. *PROSANEAR: tecnologia e participação comunitária num projeto de saneamento para 108 mil pessoas em Belém do Pará*. OS DESAFIOS DA CIDADE INFORMAL. *Anais...* Belo Horizonte:Cidade Editora,1995.

ARANTES, P. F. *O Ajuste Urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades latino-americanas*. 2004. Dissertação de mestrado – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo.

ARAÚJO, E. A. *Um retrato das despesas estaduais e municipais com habitação: 2002-2004*. Rio de Janeiro: Ministério das Cidades/Banco Mundial, 2006.mimeo.

ARAUJO, M. S. M. de. *Possibilidades e limites de uma política pública habitacional: o programa “cada família um lote”*. 1988. Dissertação de mestrado - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

ARRAIS, S. C. *PREZEIS: zonas especiales de interés social en Recife (Brasil)*. 2000. Disponível em: < <http://habitat.aq.upm.es/bpal/onu00/bp414.html>.> Acesso em: 23 mar.06.

- ARRETCHE, M. *Política habitacional entre 1986 e 1994*. In: ARRETCHE, M.; RODRIGUEZ, V. (orgs.) *Descentralização das políticas sociais no Estado de São Paulo*. São Paulo: FUNDAP/IPEA/FAPESP, 1998.
- AZEVEDO, S. de; ANDRADE, L. A. G. de. *Habitação e Poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.
- _____.; QUEIROZ RIBEIRO, L.C. *A crise da moradia nas grandes cidades*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.
- BACKHEUSER, E. *Habitações Populares*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1906.
- BAGNARIOLLI JR, I. *Política Urbana e Habitacional no Brasil e o Município de Santo André*. 1999. Dissertação de Mestrado – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo.
- _____. *Sem título*. Texto produzido para a Revista Caramelo. Santo André: PSA, 30 de janeiro de 2000.
- BANCO MUNDIAL. *Housing: sector policy paper*, Washington D. C.: World Bank, maio 1975.
- _____. *Projetos de lotes urbanizados*. Rio de Janeiro: BNH, 1978.
- _____. *Housing Sector TAL*. 2006. Disponível em: < http://www.bancomundial.org.br/index.php/content/view_projeto/2450.html >. Acesso em: 10 abr.06.
- BARBOSA, M.M.; FARIA, L. de S.; FAVARO, C.; MOURA, A. A. C. *Instrumentos de Gestão Urbana em Belo Horizonte - a questão das favelas*. 2003. Disponível em: < <http://www.fjp.gov.br/produtos/eg/docs/EC-265.PDF> >. Acesso em: 29 jan.06.
- BEDÊ, M. C.; PINHO, E. *Pró-Favela: uma experiência de legislação de área de interesse social*. OS DESAFIOS DA CIDADE INFORMAL. *Anais...* Belo Horizonte: Cidade Editora, 1995. p. 243-250.
- BID, Banco Interamericano de Desenvolvimento. *BID y la Vivienda*. Washington D. C., IADB, 1963.
- BLANCO JR, C. *Erradicar, Inovar, Urbanizar – Políticas Públicas para Favelas*. 1998. Trabalho de Graduação Interdisciplinar - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo.
- _____. *Urbanização de Favelas*. Linha Direta, ano IX, n.º 379. São Paulo: Partido dos Trabalhadores, 19 a 25 de setembro de 1998.
- _____. *Social Exclusion in Santo André: an analysis of the integrated program aimed at social inclusion*. 2001. Final Report – Institute for Housing and Urban Development Studies. Rotterdam, Netherlands.
- _____. *Orçamento Participativo: conquista e/ou apropriação?* São Carlos: EESC/USP, 2003a. monografia.
- _____. *El Presupuesto Participativo en Santo André*. In MIRANDA, L. M. *Presupuesto Participativo y Agenda 21: construyendo ciudades para la vida*. Lima: Fondo Editorial Del Congreso del Peru, 2003b. pg. 299-306.
- _____. *Carlos Nelson: um 'antropoteto' e suas paixões*. JORNADA "MODERNIZAÇÃO E MODERNISMO NO BRASIL: ARTE, ARQUITETURA E CIDADES". *Anais...* São Carlos: EESC, 2004a.
- _____. *Experiencia Brasileña*. In: MALGAREJO, M. M (comp). *Sociedad Civil y Presupuesto Participativo*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Peru, 2004b. p. 53-58.
- _____. ; PONTUAL, P. *Habitação Popular e Participação Cidadã em Santo André*. Santo André: 2002. paper.
- BLANK, G. *Experiência em Urbanização de Favela Carioca: Brás de Pina*. 1997. Dissertação de Mestrado – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- BONDUKI, N. *Habitação, Estado e Movimento Moderno. A Ação dos IAPs*. Brasília: ANPUR, 1995.

BRASIL. *Lei Federal nº 6.766*. Brasília, 1979.

_____. Secretaria de Política Urbana do Ministério do Planejamento e Orçamento. *Política de Habitação - Ações do Governo Federal - jan/95 a jun/98*. Brasília, 1998.

_____. Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano. *Documento de Política Nacional de Habitação – Documento Preliminar*. Brasília, 2002a.

_____. _____. *Minuta do Projeto de Lei – Documento Preliminar*. Brasília, 2002b.

_____. Ministério das Cidades. *Balanco do 1º ano de Governo*. Secretaria Executiva. Brasília, 2003.

_____. _____. *Política Nacional de Habitação*. Brasília, 2004.

_____. _____. *Balanco de 30 Meses de Governo*. Brasília, 2005.

_____. _____. *Investimentos MCidades*. Brasília, julho 2005.

_____. _____. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. *PMSS - avaliação resultados últimos três anos*. Brasília, novembro 2005.

BREMAEKER, F. E. J. de. *O papel do município na política nacional*. Rio de Janeiro: IBAM, 2001. Disponível em: < www.ibam.org.br/publique/media/ESP032.pdf > Acesso em: 29 jan.06.

_____. *O município como ente governamental autônomo*. Rio de Janeiro: IBAM, 2004. Disponível em: < www.ibam.org.br/publique/media/ESP072.pdf > Acesso em: 29 jan.06.

BRUNA, P. *Uma política habitacional para a Nova República*. In: Projeto n.º 92, out 1986. p. 89-92.

BUENO, L. M. de M. *Projeto e favela : metodologia para projetos de urbanização*. 2000. Tese de Doutorado - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo.

BURGOS, M. M. *Dos Parques Proletários ao Favela Bairro – as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro*. In: ZALUAR, A.; ALVITO, M. (orgs.) *Um Século de Favela*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 1998. p.25-60

CAPISTRANO FILHO, D. *O poder local e a habitação popular*. 1996. Disponível em: < <http://habitat.aq.upm.es/iah/ponenc/a002.html>. > Acesso em: 13 abr.06.

CARDOSO, A. L. *Política Habitacional no Brasil: balanço e perspectivas*. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2003. Disponível em: < <http://www.ippur.ufrj.br/observatorio/observatorio.htm> >. Acesso em: 29 jan.06.

_____.; QUEIROZ RIBEIRO, L. C. de. *Os municípios e as políticas habitacionais*. In: Coletânea Habitare, vol.1. Rio de Janeiro, 2000. Disponível em: < http://habitare.infohab.org.br/publicacao_coletanea1.aspx > Acesso em: 29 jan.06.

CASTEL, R. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis: Vozes, 1998

CASTRO, C. M. P. de. *A explosão do autofinanciamento na produção de moradia em São Paulo nos anos 90*. 1999. Tese de Doutorado – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo.

CENDHEC, Centro de Direitos Dom Helder Câmara. *Gestão Participativa no Recife: do PREZEIS ao Orçamento Participativo*. In: ETAPAS, Equipe Técnica de Assessoria, Pesquisa e Ação Social. *1º Encontro da RPA6*. Recife: 2003.

CHERKEZIAN, H. *Lotes Urbanizados no Brasil: considerações e propostas preliminares*. São Paulo: Banco Mundial/IPEA/Cities Alliance, 2004.

_____.; BOLAFFI, G. *Os Caminhos do Mal-Estar Social: habitação e urbanismo no Brasil*. In: Novos Estudos CEBRAP, n.º 50, março 1998, pp.125-147.

CITIES ALLIANCE. *Annual Report*, Washington D. C.: Cities Alliance, 2002.

_____. *Annual Report*, Washington D. C.: Cities Alliance, 2004.

_____. *Annual Report*, Washington D. C.: Cities Alliance, 2005.

_____. *About Cities Alliance*. 2006. Disponível em: < <http://www.citiesalliance.org/about-ca/about-ca.html> > Acesso em: 10 abr.06.

CYMBALISTA, R. *Refundar o não fundado: desafios da gestão democrática das políticas urbana e habitacional no Brasil*. 28 de abril de 2005. Disponível em: <http://www.cidadania.org.br/conteudo.asp?conteudo_id=4887&secao_id=100>. Acesso em: 20 ago. 05.

COMAS, C. E. D. *O espaço da arbitrariedade*. In: Projeto n.º 91, out 1986. p. 127-130.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

CTA, Consultoria Técnica em Avaliações. *Pesquisa Socioeconômica em Núcleos de Favela do Município de Santo André*. Santo André: CTA, 1999.

CONTI, A. *A política de intervenção nos assentamentos informais em Belo Horizonte nas décadas de 1980 e 1990 e o "Plano Global Específico"*. In: Cadernos e Arquitetura e Urbanismo, vol.11, n.º12. Belo Horizonte: 2004. p. 189-216.

CORREIO DO ESTADO. *Desgaste Inútil*. Campo Grande, 19/11/2004. Disponível em: < <http://www.correiodoestado.com.br/exibir.asp?chave=89050,1,9,19-11-2004> > Acesso em: 03 nov. 05.

DANIEL, C. A. *The Role of Cities as an Engine of Economic Growth: the case of Santo André, São Paulo*. Santo André, 1997. mimeo.

_____. *The City and Its People: dimensions of community participation in Santo André, São Paulo, Brazil*. Santo André, 2000. mimeo.

_____. *Santo André: O Programa Integrado de Inclusão Social*, Santo André: PSA, 2001.

DE HAAN, A. *"Social Exclusion". An Alternative Concept for the Study of Deprivation?* In: IDS Bulletin, vol. 29 n.º 01, 1998. p. 10-19.

_____.; MAXWELL, S. *Poverty and Social Exclusion in North and South*. In: IDS Bulletin, vol. 29 n.º 01, 1998. p. 01-09.

DENALDI, R. *Políticas de Urbanização de Favelas: evolução e impasses*. 2003. Tese de Doutorado - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo.

_____.; DIAS, S. G. *Limites da Regularização Fundiária: a experiência do município de Santo André*. In: ABRAMO, P. (org) *A Cidade da Informalidade. O desafio das cidades latino-americanas*. Rio de Janeiro: FAPERJ/Livraria Sette Letras, 2003. p. 313-327.

_____.; GOIS, W; SAMPAIO, C. *Urbanização de Favelas em Santo André: Intervenções num Cenário de Exclusão Social*. FÓRUM AMÉRICA LATINA HABITAR. Salvador, 2001. Trabalho apresentado.

_____.; OLIVEIRA, M. G. *Community Participation in Relocation Programs: The case of the Slum Sacadura Cabral in Santo André – Brazil*. Open Housing International v. 24. Munich – Mumbai, 1999.

DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO. *Lei n.º 9.514 de 20 de novembro de 1997*. Seção 1, n.º 226, págs. 27182 a 27185. Imprensa Nacional, Brasília, 21/11/1997.

DUARTE, C. R.; SILVA, O. L.; BRASILEIRO, A. *Favela, um bairro. Propostas metodológicas para intervenção pública em favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Grupo Habitat/Pro Editores, 1996.

ESPINOZA, R. *Slum Dunk*. In Favelas Commemorate 100 years – Cover June 1997.

ESTADO DE SÃO PAULO, O. *Abandono é marca das 2,5 mil favelas de SP*. São Paulo, 20/08/1996. Disponível em: < <http://www.estado.com.br/jornal/96/08/20/FAVEL20.HTM>>.

_____. *Senado aprova o Sistema Financeiro Imobiliário*. São Paulo, 14/11/1997. Disponível em: <<http://www.estado.com.br/jornal/97/11/14news085.html#ini>>.

FERNANDES, E. *A Regularização de Favelas no Brasil: o caso de Belo Horizonte*. In: FERNANDES, E. *Direito Urbanístico*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p. 133-167.

FIGUEIREDO, V. G. B. *Estratégias Urbanas m Busca do Desenvolvimento Local: a experiência do projeto Eixo Tamanduatehy em Santo André*. 2005. Dissertação de Mestrado – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo.

FINEP/GAP, Financiadora de Estudos e Projetos - Grupo de Arquitetura e Planejamento. *Habitação Popular: inventário da ação governamental*. Rio de Janeiro: Projeto, 1985.

GLOBO, O. *Favela Bairro é citado como bom exemplo*. Rio de Janeiro, 09/06/1998. Caderno Economia. Disponível em: < <http://www.oglobo.com.br/economia/bid/13bid101.htm>>

GOMINHO, Z. de O. *Liga Social contra o Mocambo - a questão social em Pernambuco (Estado Novo, 1937-1945)*. 1993. Trabalho de Conclusão de Curso – Centro de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Pernambuco, Recife.

HEREDA, J. F. *Quando a lama virou terra – o caso da urbanização de Alagados*. 1991. Dissertação de mestrado - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo.

_____.; NEGRELOS, E. *Consolidando alternativas inovadoras de gestión municipal Diadema (Brasil)*. 1996. Disponível em: < <http://habitat.aq.upm.es/bpal/onu00/bp026.html>> Acesso em: 23 mar.06.

HUCHZERMEYER, M.; ABBOTT, J. *Land Regularisation in Relation to other Components of Informal Settlement Upgrading: Prioritising in the Context of Scarce Resources*. 1997. Disponível em: < www.mekonginfo.org/mrc/html/capetown/cape29.htm> Acesso em: 23 mar.06.

IAMAMOTO, M.; CARVALHO, R. DE. *Relações Sociais e Serviço Social no Brasil – esboço de uma interpretação histórico-metodológica*. São Paulo: Cortez Editora/CELATS, 1982.

IBAM, Instituto Brasileiro de Administração Pública. *Avaliação institucional do Programa Favela Bairro: a vertente do poder público*. Rio de Janeiro: FINEP, 1996.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo Demográfico de 1960*. Rio de Janeiro: IBGE, 1960.

_____. *Censo Demográfico de 1970*. Rio de Janeiro: IBGE, 1970.

_____. *Censo Demográfico de 1980*. Rio de Janeiro: IBGE, 1980.

_____. *Censo Demográfico de 1991*. Rio de Janeiro: IBGE, 1991.

_____. *Recontagem de 1996*. Rio de Janeiro: IBGE, 1996.

_____. *Censo Demográfico de 2000*. Rio de Janeiro: IBGE, 1960.

_____. *Perfil dos municípios brasileiros: gestão pública 2001*. Rio de Janeiro: IBGE, 2003.

_____. *Estimativa de 2005*. Disponível em: <www.ibge.gov.br> capturado em 20/09/2005.

INSTITUTO CIDADANIA. *Projeto Moradia*. São Paulo, 2002.

JORNAL DO BRASIL. *A cidade chega ao morro*. Caderno Cidade, pág. 24. Rio de Janeiro, 05/01/1997. Disponível em: < <http://200.229.231.70>>

- KLINK, J. J. *A Cidade-Região. Regionalismo e reestruturação no grande ABC paulista*, Rio de Janeiro: Editora DP&A, 2001.
- KOWARICK, L. *Sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil: Estados Unidos, França e Brasil*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 18, n.º 51. fev. 2003.
- LARANGEIRA, A. A. *Estudo de Caso: Programa Santo André Mais Igual; Intervenções em Sacadura Cabral, Tamarutaca, Capuava e Quilombo II - Santo André/SP*. Rio de Janeiro: IBAM/CAIXA, 2003.
- LEEDS, A.; LEEDS, E. R. *A Sociologia do Brasil Urbano*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
- LIRA, J. T. C. de. *A romantização e a erradicação do mocambo, ou de como a casa popular ganha nome. Recife, década de 1930*. In: Espaços & Debates, vol.14, n.37. São Paulo: NERU,1994. p.47-60.
- LIMA, J. de C. P. *Modernização e Higienismo Social: projetos de habitações populares em Recife e Rio de Janeiro durante o Estado Novo (1937-1945)*. In: Revista Espaço Acadêmico, Rio de Janeiro: abril 2004.
- LORENZETTI, M. S. B. *A Questão Habitacional no Brasil*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.
- MANOEL, S. K. *Fundação da casa popular (1946-1964): projeto frustrado de construção de uma política habitacional no Brasil*. 2004. Dissertação de mestrado – Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo, São Carlos.
- MARICATO, E. *Política Habitacional no Regime Militar*. Petrópolis: Editora Vozes, 1987.
- _____. *Habitação e as políticas fundiária, urbana e ambiental*. São Paulo: PNUD/MPO, 1995.
- _____. *Metrópole na Periferia do Capitalismo – Ilegalidade, Desigualdade e Violência*. São Paulo: HUCITEC, 1996.
- _____. *Habitação e Cidade*. São Paulo: Editora Atual, 1997.
- _____. *Brasil, Cidades – alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2001.
- MARINHO, G. *10 anos de PREZEIS: resultados e perspectivas*. 1998. Disponível em: < [http://www.logolinkla.org/conteudos/documentos/10%20Anos%20de%20PREZEIS\(1\).pdf](http://www.logolinkla.org/conteudos/documentos/10%20Anos%20de%20PREZEIS(1).pdf) > Acesso em: 29 jan.06.
- MELECIO, R. P. *Establishing a database for urban poverty indicators in Benguet Province. A tool for planning, monitoring and evaluating poverty alleviation interventions*. 1999. Final Report – Institute for Housing and Urban Development Studies. Rotterdam, Netherlands.
- MINDRISZ, M. *Política Habitacional e Habitação Popular: análise do caso do município de Santo André*. 1981. Dissertação de Mestrado – Fundação Getúlio Vargas. São Paulo.
- MIRANDA, L. *O PREZEIS do Recife: 15 anos da construção de uma política habitacional de interesse social no município*. Recife: IPPUR-UFRJ/FASE/FINEP, 2002.
- MORAES, D. A. de. *Por uma Política de Habitação de Interesse Social para o Recife: apontamentos sobre o PREZEIS*. SEMINÁRIO DE AVALIAÇÃO DE PROJETOS IPT – HABITAÇÃO E MEIO AMBIENTE: ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS. Anais... São Paulo, 2002.
- MORENO, R. S. *Gestão Local Participativa em Área Ambientalmente Protegida: o caso do GEPAM*. 2004. Dissertação de Mestrado – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo.
- MDDF, Movimento de Defesa dos Direitos dos Favelados de Santo André. *Entrevista concedida à Célia Domingos dos Santos*. Santo André, agosto, 2003.

NEPP/UNICAMP, Núcleo de Estudos e Políticas Públicas da Universidade Estadual de Campinas. *Políticas, Demandas e Necessidades Habitacionais*. Campinas: NEPP/UNICAMP/ FECAMP/ Fundação SEADE, março 1991.

PARISSE, L. *Favelas do Rio de Janeiro – evolução – impasse*. Rio de Janeiro: Centro Nacional de Pesquisas Habitacionais, 1969.

PASSARELLI, S. H. *Habitação em Santo André: contribuição ao plano habitacional de Santo André*. Santo André, 2005. paper.

PEQUENO, L. R. B. *Squatting Process & Environment – An Assessment of the Situation in the City of São Paulo*. 1995. Dissertação de Mestrado – University of Stuttgart, Stuttgart,

PEREIRA, C. V. L. *Programa Municipal para la Regularización de Asentamientos Precarios de Belo Horizonte (Brasil)*. 2004. Disponível em: < <http://habitat.aq.upm.es/dubai/04/bp1383.html>.> Acesso em: 23 mar.06.

PERLMAN, J. E. *O Mito da Marginalidade – favelas e política no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

PBH, Prefeitura de Belo Horizonte. Prefeitura de. *Lei Municipal nº 3.235*. Belo Horizonte, 1983.

PCRJ, Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro; IPLANRIO, Empresa Municipal de Informática e Planejamento; Planejamento Arquitetônico e Ambiental. *Favela Bairro*. 2ª edição. Rio de Janeiro: IPLANRIO, 1996.

_____. SMH, Secretaria Municipal de Habitação. *Rio*. PCRJ/SMH. Rio de Janeiro, 1996.

_____. _____. *Programa Favela Bairro – Rio de Janeiro/Brasil*. Texto apresentado no *Seminário y Foro de Buenas Prácticas de Gestión Urbana “La ciudad latinoamericana y del Caribe en el nuevo siglo”* realizado em Barcelona de 13 à 15 de março de 1997. Versão revisada. Rio de Janeiro, junho de 1997. xerox.

_____. _____. *Habitação: informativo sobre a política habitacional do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: SMH, março 1999.

PMD, Prefeitura Municipal de Diadema; *Diadema: habitação cada dia melhor – Integração e Cidadania*. Ano 01, n.º 01. Diadema: PMD, 1996a.

_____. *Diadema – Cadernos de Habitação*. Ano 01, n.º 01. Diadema: PMD, 1996b.

PMSP, Prefeitura Municipal de São Paulo; SEHAB, Secretaria da Habitação e do Desenvolvimento Urbano. *Relatório de Gestão 1989-1992- Balanço de Atuação de HABI*. São Paulo: PMSP, 1992.

PSA, Prefeitura de Santo André. I CONGRESSO DE HISTÓRIA DA REGIÃO DO GRANDE ABC. *Anais...* Santo André, PSA, 1990.

_____. *Programa Integrado – Programa Municipal Integrado de Combate a Exclusão*. Santo André: PSA, 1998. mimeo.

_____. *Integrated Program Towards Social Inclusion – Municipality of Santo André, Greater São Paulo Region*. Santo André: PSA, 2000a. mimeo.

_____. *Programa Integrado de Inclusão Social – Metodologia de Intervenção*. Santo André: PSA, 2000b. mimeo.

_____. *Revista Integração – Programa Integrado de Inclusão Social*. Santo André: PSA, 2000c

_____. *Integrated Program of Social Inclusion – Municipality of Santo André*. Santo André: PSA, 2000d. mimeo.

- _____. Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional. *Áreas ambientalmente sensíveis e regularização fundiária*. São Paulo: Annablume, 2004. (Projeto GEPAM, 3)
- _____. Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação. *Departamento de Habitação: balanço da gestão 1997-2000*. Santo André: PSA, 2000.
- _____. _____. *A Questão Habitacional em Santo André: natureza do problema e avanços a partir da década de 1990*. Santo André: PSA, 2005.
- _____. _____. *Plano Municipal de Habitação*. Santo André: PSA, 2006.
- _____. Secretaria de Habitação. *Conheça o PRÉ URB – Programa de Pré-Urbanização de Favelas de Santo André*. Santo André: PSA, 1991a.
- _____. _____. *Urbanização de Favelas – Transformando a favela em bairro*. Santo André: PSA, 1991b.
- _____. _____. *Caderno AEIS - Áreas de Especial Interesse Social*. Santo André: PSA, abril de 1992.
- _____. Secretaria de Inclusão Social. *Pesquisa de Avaliação do Programa Santo André Mais Igual*. Santo André: PSA, 2005.
- _____. Secretaria de Inclusão Social e Habitação. *O Programa Santo André Mais Igual*. Santo André: PSA, s.d. mimeo
- _____. _____. *Programa Integrado de Inclusão Social - PIIS*. Santo André: PSA, 2001a.
- _____. _____. *Descrição das Frequências da Pesquisa PRM*. Santo André: PSA, 2001b.
- _____. _____. *Santo André Mais Igual. Programa Integrado de Inclusão Social*. Santo André: PSA, 2002.
- _____. _____. *Secretaria de Inclusão Social e Habitação: balanço de atividades 2001-2004*. Santo André: PSA, 2004.
- _____. Secretaria de Desenvolvimento e Ação Regional. *Unidade de Negócios e Serviços Sacadura Mais Igual*. Santo André: PSA, 2004.
- _____. Unidade de Gestão da União Européia. *Programa de Apoio às Populações Desfavorecidas (particularmente crianças e adolescentes) nas Regiões Metropolitanas do Rio de Janeiro e São Paulo/Plano Operativo Anual 1 – POA 1*. Santo André: PSA, 1998.
- PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDHM - 2000*. Disponível em: < www.federativo.bndes.gov.br/f_bdg.htm > capturado em 20/09/2005.
- PUGH, C. *The Role of the World Bank in Housing*. In: ALDRICH, B; SANDHU, R. *Housing in the Urban Poor: policy and practice in developing countries*. London: Zed Books, 1985. p. 35-92.
- RECIO, M. E. M. *Repensando a questão social: trajetórias de algumas interpretações nos Estados Unidos, França e Brasil*. 2003. Tese de Doutorado – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo.
- REDE 10. *Documento Base: Rede 10 – Luta contra a pobreza*. São Paulo: URB-AL, 2004.
- RIZEK, C. S. *Resenha do livro "Origens da Habitação Social no Brasil. Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria" de Nabil Georges Bonduki*. São Paulo: 1998. mimeo.
- _____. ANDRADE, C. R. M. *O batismo em relação a institucionalidade: para uma avaliação da administração pública da primeira administração petista de Diadema*. São Paulo, 1991. xerox.
- RONDINELLI, D. A. *Planning Development Projects: Lessons form Developing Countries*, in Long Range Planning, vol. 12, julho 1979. p. 48-56.

ROSSETTO, R. *Organismos internacionais e a autoconstrução: análise e reflexões sobre as políticas de habitação para população de baixa renda*. 1993. Dissertação de mestrado – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo.

SAMPAIO, C. A.; FELIPE, J.; GOMES, M. *Urbanização de Favelas: alternativas para crise habitacional nas metrópoles brasileiras – o exemplo de Diadema - SP*, São Paulo, 1987. xerox

SAMPAIO, A. L. *A Experiência do Orçamento Participativo em Vilas e Favelas de Belo Horizonte – MG*. s.d. Disponível em: < www.fjp.gov.br/produtos/eg/docs/EC-003.PDF >. Acesso em: 29 jan.06.

SANTOS, C. N. F. dos. *Três Movimentos Sociais Urbanos no Rio de Janeiro*. 1979a. Dissertação de Mestrado, Museu Nacional - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

_____. *Modos de Urbanização Brasileiros*. In: VALLADARES, L. D. P. *Habitação em questão*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979b.

SANTOS, C. D. *Análise da Pesquisa de Avaliação do Programa Santo André Mais Igual*. Santo André, 2005.

SEMPRA, Secretaria Municipal de Planejamento. *Base de Dados para Planejamento*. São Paulo: PMSP, 1992.

SEMASA. Serviço Municipal de Saneamento Ambiental. *Dados estatístico*. www.semasa.sp.gov.br/scripts/display.asp > capturado em 05/10/2005.

SOUZA, M. T. X. *Relatório da Política Habitacional 1991-1996*. Campinas: NEPP/UNICAMP, 1997.

SOUZA E SILVA, J.; BARBOSA, J. L. *Favela: alegria e dor na cidade*. Rio de Janeiro: Editora Senac Rio, 2005.

SPOSATI, A. *Mapa da Exclusão/Inclusão Social da Cidade de São Paulo*. São Paulo: EDUC, 1996.

TANAKA, M. M. S. *MUD - A vivência da realidade e a prática do fazer: Movimento Universitário de Desfavelamento*. Caderno de Pesquisa do LAP nº06. São Paulo: FAUUSP, 1995.

TASCHNER, S. P. *Favelas: fatos e políticas*. In: Espaços e Debates, n.º18, ano VI, vol.02. São Paulo: NERU, 1986. p. 79-105.

_____. *Favelas e Cortiços no Brasil: 20 anos de Pesquisas e Políticas*. Cadernos de Pesquisa do LAP. São Paulo, n.º 18, FAU-USP, 1997a.

_____. *Política Habitacional no Brasil: retrospectivas e perspectivas*. Cadernos de Pesquisa do LAP. São Paulo, n.º 21, FAU-USP, 1997b.

TELLES, V. S. *Questão Social: afinal do que se trata?* In: TELLES, V. S. *Pobreza e Cidadania*. São Paulo: Editora 34, 2001. p.115-137.

TURNER, J. *Freedom to Build: dweller control of the housing process*. Londres: MacMillan Publishing Company, 1972.

_____. *Todo el poder para los usuarios*. Madrid: H. Blume, 1977.

UNCHS, United Nations Center for Human Settlements. *Declaración de Estambul y Programa de Habitación*. 1996. Disponível em: < <http://www.unchs.org/unchs/spanish/hagendas/index.htm> >. Acesso em: 10 abr.06.

UN HABITAT. United Nations Human Settlements Program. *State of the Worlds Cities 2006/7: The Millennium Goals and Urban Sustainability*. New York: UN-HABITAT, 2006.

URB-AL. *Presentación*, 2006. Disponível em: < http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/urbal/corporate/index_es.htm >. Acesso em: 10 abr.06.

VALLA, V. V. *Educação e Favela: políticas para as favelas do Rio de Janeiro 1940-1985*. Petrópolis: Editora Vozes Ltda., 1986.

VALLADARES, L. do P. *Passa-se uma casa: análise do programa de remoções de favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

_____. *A Gênese da Favela Carioca: a produção anterior às ciências sociais*. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol.15, n.º44, out. 2002.

_____. *A Invenção da Favela: do mito de origem a favela.com*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2005.

VAZ, L. F. *História da habitação coletiva na cidade do rio de janeiro : estudo da modernidade através da moradia*. 1994. Tese de Doutorado - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo.

VEJA ON-LINE. *Mundo tem 1 bi de pessoas em favelas*. 16 de junho de 2006. Disponível em: <<http://vejaonline.abril.com.br/noticia/servlet/newstorm.ns.presentation.NavigationServlet?publicationCode=1&pageCode=1&textCode=117928&date=currentDate>> Acesso em: 18 .jun.06

VILLAÇA, F. *O que todo cidadão precisa saber sobre habitação*. São Paulo: Global Editora, 1986

VENTURINI, W. *Quando favela se torna bairro*. Revista Livre Mercado. Santo André, n.º XIV, ed. 163, Ed. Livre Mercado, abr. 2003. p. 84-86.

WRATTEN, E. *Conceptualizing Urban Poverty*. In: Environment and Urbanization, vol. 7, n.º 01, 1995. p. 11-36.

ZALUAR, A. *A Máquina e a Revolta: as organizações populares e o significado da pobreza*. São Paulo: Brasiliense, 1985.

SITES VISITADOS

<http://www.favelatemmemoria.com.br/>

<http://www.fazenda.sp.gov.br/>

<http://www.semasa.sp.gov.br/>

<http://www.federativo.bndes.gov.br/>

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

BELCHIOR, M. A. *A aplicação de planejamento estratégico situacional em governos locais: possibilidades e limites - os casos de Santo André e São José dos Campos*. 1999. Dissertação de Mestrado – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

BNH, Banco Nacional de Habitação. *Chisam: Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana do Grande Rio*. Rio de Janeiro: BNH, 1977.

BONDUKI, N. *Origens da Habitação Social no Brasil. Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria*. São Paulo: Estação Liberdade/FAPESP, 1998.

BRASIL. *Lei nº 4.380 de 21 de agosto de 1964*. Brasília, DF, 1964.

BUENO, L. M. de M. *Política Habitacional e Favelas*. São Paulo: FAUUSP, 1998. Trabalho programado.

CARVALHO, M. C.; FILGUEIRAS, D. *O orçamento participativo de Santo André*. São Paulo: Pólis, 2000.

- CÔRREA, V. *Terra de Santa Cruz: contos e crônicas da história brasileira*. Vol. II. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira S/A. 1956.
- DANIEL, C. *Working Together on a New Model for Regional Planning: The Case of the Greater ABC Region, São Paulo, Brazil*. Santo André: PSA, 1999. mimeo.
- DURÃO, J. E. S. *Crise de Estado e Políticas Públicas: responsabilidade fiscal ou irresponsabilidade social?* FASE, 2005. Disponível em: <www.fase.org.br/acervo_fase_rits/Jorge%20Eduardo_05.doc>. Acesso em: 20 ago. 05.
- FERREIRA, J. S. W; TSUKUMO, I. T. L. *A Questão Habitacional em Santo André: natureza do problema e avanços a partir da década de 1990*. São Paulo: 2005.
- FREIRE, A.; OLIVEIRA, L. L. *Capítulos da memória do urbanismo carioca*. Rio de Janeiro: Folha Seca, 2002.
- GORE, C; FIGUEIREDO, J. B. *Social Exclusion and Ant-Poverty Policy: a debate*. Geneva: ILO,, 1997.
- IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Gestão do Uso do Solo e Disfunções do Crescimento Urbano: instrumentos de planejamento e gestão*. Brasília: IPEA, 2001.
- JORDAN, B. *A Theory of Poverty and Social Exclusion*. Oxford: Blackwell, 1996.
- MASCARÓ, J. L. *Desenho urbano e custos de urbanização*. Porto Alegre: Ed. D C Luzzatto, 1989.
- MATUS ROMOS, C. *Política, planificación y gobierno*. Imprenta Washington: Organizacion Panam de la Salud, 1987.
- MORAES, N. A. *FHC: imagem, mídia e poder político*. Achegas.net - Revista de Ciência Política, n.º 06, abril 2003. Disponível em: <www.achegas.net/numero/seis/nilson_m_02.htm>. Acesso em: 20 ago. 05.
- NEPP/UNICAMP, Núcleo de Estudos de Políticas Públicas - Universidade Estadual de Campinas. *Relatório sobre a situação social do País - Brasil 1985*. Vol.II. Campinas: UNICAMP, 1985.
- OLIVEIRA, F. de. *Crítica a Razão Dualista – O Ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.
- PASSARELLI, S. H. *O Diálogo entre o Trem e a Cidade*. O caso de Santo André. 1994. Dissertação de Mestrado – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo.
- PAUGAM, S. *The Spiral of Precariousness*. In: ROOM, G. *Beyond the Threshold: The Measurement and analysis of Social Exclusion*. University of Bristol: The Policy Press, 1995.
- PCRJ, Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. *Favela Bairro: 10 anos integrando a cidade*. Rio de Janeiro: PCRJ/BID, 2003.
- PSA, Prefeitura de Santo André. *Plano Diretor Participativo de Santo André 2002/2004: processo de discussão pública e lei comentada*. Santo André: PSA/CEF/MCidades, 2004.
- SCARAMBONE, S. *Proposta de Intervenção em Núcleos de Favela Localizados em Área de Proteção aos Mananciais de Santo André*. SEMINÁRIO DE AVALIAÇÃO DE PROJETOS IPT – HABITAÇÃO E MEIO AMBIENTE: ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS. *Anais...* São Paulo, 2002.
- SOUZA E SILVA; M. F.; BAGATINI, M. C. M.; PUPPIM, J. M. A.; ROMANO, T. P.; HEINECK, L. F. *Procedimento de Avaliação de Resultados de Projeto Social Aplicado a Programa Habitacional*. Florianópolis: I Congresso Brasileiro sobre Habitação Social – Ciência e Tecnologia, 2003.
- TAUNAY, A. F. de. *João Ramalho e Santo André da Borda do Campo*. Santo André: PSA, 1968.

S

SIGLAS

ABECIP	Associação Brasileira de Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança
AEIS	Áreas Especiais de Interesse Social/ Áreas de Especial Interesse Social
APD	Programa de Apoio às Populações Desfavorecidas
APM	Área de Proteção de Mananciais
AR	Administração Regional
AVS	Associazione dei Volontari del Soccorso Internazionale
BACEN	Banco Central
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH	Banco Nacional de Habitação
CAS	Centros de Ação Social
CCFGTS	Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
CDHU	Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Governo do Estado
CDRU	Concessão de Direito Real de Uso
CDS	City Development Strategies
CE	Comissão Européia
CEEP	Centro de Educação, Estudos e Pesquisas
CEF	Caixa Econômica Federal
CEPAM	Fundação Prefeito Faria Lima

CEPS	Centro de Estudos Políticos e Sociais
CERPROHAB	Consórcio de Empresas Pró Habitação
CES	Centro de Educação para a Saúde
CIDA	Agência de Desenvolvimento Internacional do Canadá
CHIS	Conjuntos Habitacionais de Interesse Social
CHISAM	Coordenadoria da Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana do Grande Rio
CHISBEL	Coordenação de Habitação de Interesse Social
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
CMN	Conselho Monetário Nacional
CNM	Coordenação Nacional dos Mutuários
CMOP	Conselho Municipal do Orçamento Participativo de Santo André
CODESCO	Companhia de Desenvolvimento de Comunidades
COHAB-GB	Companhia Habitacional do Estado da Guanabara
COHAB-SP	Companhia de Habitação de São Paulo
COHABs	Companhias Habitacionais
COMLURB	Companhia Municipal de Limpeza Urbana
COMUL	Comissão de Urbanização e Legalização
CONAM	Confederação Nacional dos Moradores
CPJ	Comissão de Paz e Justiça da Arquidiocese de Olinda
CTA	Consultoria Técnica em Avaliações
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DEHAB	Departamento de Habitação da Prefeitura de Santo André
DI	Desenvolvimento Institucional
ELETROPAULO	Metropolitana Eletricidade de São Paulo S.A.
EMHAP	Empresa Municipal de Habitação Popular de Santo André
EXIMBANK	Banco de Exportação e Importação de Washington
FAFEG	Federação das Associações de Favelas do Estado da Guanabara
FAHBRE	Fundo de Apoio à Produção de Habitações para a População de Baixa Renda
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FCP	Fundação da Casa Popular
FDS	Fundo de Desenvolvimento Social
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FICAM	Programa de Financiamento de Aquisição de Materiais de Construção
FINEP/GAP	Financiadora de Estudos e Projetos - Grupo de Arquitetura e Planejamento
FINSOCIAL	Fundo de Investimento Social
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FPM	Fundo de Participação dos Municípios

FUMAPIS	Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social
FUNAPIS	Fundo de Atendimento à População Moradora de Habitação Subnormal
FUNDHAB	Fundo de Assistência Habitacional
GEAP	Grupo Executivo de Programas Especiais para Assentamentos Populares
GEPAM	Gerenciamento Participativo em Área de Manancial
GEUFAVELAS	Grupo Executivo de Urbanização de Favelas
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
HABI	Superintendência de Habitação Popular
HBB	Habitar Brasil BID
HIS	Habitação de Interesse Social
HMP	Habitação de Mercado Popular
IAB	Instituto dos Arquitetos do Brasil
IAPI	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários
IAP	Instituto de Aposentadoria e Pensões
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IEE/PUC-SP	Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
IIEE/OIT	Instituto Internacional de Estudos sobre Trabalho da Organização Internacional do Trabalho
IMES	Centro Universitário Municipal de São Caetano do Sul
INOCOOP	Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais
IPLANRIO	Empresa Municipal de Informática e Planejamento
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IRRF	Imposto de Renda Retido na Fonte
ISS	Imposto Sobre Serviços
ITBI	Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis
LED	Local Economic Development
LIMPURB	Departamento de Limpeza Urbana
LUOS	Lei de Uso e Ocupação do Solo
MDDF	Movimento de Defesa dos Direitos dos Favelados de Santo André
MDF	Movimento de Defesa dos Favelados
MNL	Movimento Nacional de Luta pela Moradia
MOVA	Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos
MPO	Ministério do Planejamento e Orçamento
MUD	Movimento Universitário de Desfavelamento
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
OEA	Organização dos Estados Americanos
OGU	Orçamento Geral da União
ONG	Organização Não Governamental

ONU	Organização das Nações Unidas
OP	Orçamento Participativo
PAIH	Plano de Ação Imediata para Habitação
PAR	Programa de Arrendamento Residencial
PASS	Programa de Ação Social e Saneamento
PEMAS	Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais
PEMT	Programa de Educação para o Mundo do Trabalho
PGE	Planos Globais Específicos
PGRFM	Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima
PGU	Programa de Gestão Urbana
PIIS	Programa Integrado de Inclusão Social
PLAMBEL	Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte
PLANASA	Plano Nacional de Saneamento
PLANHAP	Plano Nacional de Habitação Popular
PMH	Plano Municipal de Habitação
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNH	Política Nacional de Habitação
PNUA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POUSO	Posto de Orientação Urbanística e Social
PRÉ-URB	Programa de Pré-Urbanização de Favelas de Santo André
PREZEIS	Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social
PROAP-RIO	Programa de Urbanização de Assentamentos Populares do Rio de Janeiro
PRODECOM	Programa de Desenvolvimento de Comunidades
PROFAVELA	Programa Municipal de Regularização de Favelas
PROFILURB	Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados
PROMORAR	Programa da Erradicação da Subabitação
PROSAN	Promoção Social de Santo André
PROSANEAR	Programa de Saneamento para Área de Baixa Renda
PSA	Prefeitura de Santo André
PSH	Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social
PSH	Programa de Subsídio Habitacional
PT	Partido dos Trabalhadores
RBC	Programa de Reabilitação Baseada na Comunidade
RIO LUZ	Comissão Municipal de Energia e Iluminação
RIO URBE	Empresa Municipal de Urbanização
RMSP	Região Metropolitana de São Paulo
SABESP	Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo
SAGMACS	Sociedade de Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais
SAJ	Secretaria de Assuntos Jurídicos da Prefeitura de Santo André

SAMI	Programa Santo André Mais Igual
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SCAS	Secretaria de Cidadania e Ação Social da Prefeitura de Santo André
SCEL	Secretaria de Cultura, Esporte e Lazer
SDAR	Secretaria de Desenvolvimento e Ação Regional da Prefeitura de Santo André
SDEE	Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Emprego da Prefeitura de Santo André
SDUH	Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação da Prefeitura de Santo André
SEAC	Secretaria Especial de Ação Comunitária
SEDU/PR	Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República
SEFP	Secretaria da Educação e Formação Profissional da Prefeitura de Santo André
SEHAB	Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano da Prefeitura de Diadema Secretaria de Habitação da Prefeitura de Santo André
SEJA	Serviço de Educação de Jovens e Adultos
SEMASA	Serviço Municipal de Abastecimento de Santo André Serviço Municipal de Saneamento Ambiental de Santo André
SEPURB	Secretaria de Política Urbana
SERFHA	Serviço Especial de Recuperação das Favelas e Habitações Anti-Higiênicas
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SFI	Sistema de Financiamento Imobiliário
SFS	Sistema Financeiro de Saneamento
SISH	Secretaria de Inclusão Social e Habitação da Prefeitura de Santo André
SMH	Sistema Municipal de Habitação
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SNIH	Sistema Nacional de Informações Habitacionais
SS	Secretaria de Saúde da Prefeitura de Santo André
SVP	Secretaria de Vias Públicas.
TGCA	Taxa Geométrica de Crescimento Anual
EU	União Européia
UH	Unidade Habitacional
UMM	União dos Movimentos de Moradia
UN-HABITAT	Centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
URB	Programa de Urbanização de Favelas
URB-RECIFE	Companhia de Urbanização de Recife
URBEL	Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte
USAID	Agência Norte Americana para o Desenvolvimento Internacional
UTF	União dos Trabalhadores da Periferia
ZEIS	Zona Especial de Interesse Social
ZUPI	Zona de Uso Predominantemente Industrial