



Intervenção Municipal em Favelas: aprimoramento e limitações

Rosana Denaldi¹

1 - Introdução

Pela falta de alternativas habitacionais para a população de menor renda, a cidade ilegal assume proporções sempre crescentes. Na maioria dos principais centros metropolitanos – cidades como São Paulo, Rio de Janeiro, Recife, Belo Horizonte, Salvador – de 20% a 40% da população total reside em favelas.² A totalidade das grandes cidades brasileiras (com mais de quinhentos mil habitantes) apresenta favelas, assim como cerca de 80% das cidades com população entre cem e quinhentos mil habitantes.³ Na região do Grande ABC cerca de 20% da população total habitam favelas.

As favelas, com ou sem intervenção, consolidaram-se como espaços permanentes de moradia, e o tipo de intervenção mais praticado passou a ser a urbanização, tendo como principal protagonista o Município. Inegável que para enfrentar o problema da proliferação das favelas é necessário ampliar o mercado residencial legal e promover a gestão urbana inclusiva, no entanto não se pode deixar de intervir nas favelas existentes buscando-se integrá-las na cidade formal.

Na década de 1980 assistimos ao início da construção institucional das políticas de urbanização de favelas. Na década seguinte, muitos municípios que apresentam favelas passam a desenvolver programas de urbanização e regularização como parte integrante da política municipal de habitação. São eles os responsáveis pelas maiores parcelas de investimento na área de urbanização de favelas.⁴

Com o aprimoramento da política ganha importância o entendimento de que a favela não pode ser tratada apenas como problema habitacional. Busca-se valorizar o desenvolvimento de programas sociais, antes concebidos como ‘complementares’ à urbanização, como elementos estruturadores de estratégias de inclusão social da população de favelas. Nesse caso, o programa ‘Santo André Mais Igual’, desenvolvido pelo

¹ Professora de planejamento urbano da Universidade Católica de Santos e Secretaria de Inclusão Social e Habitação da Prefeitura de Santo André. E-mail: klink@alternex.com.br.

² MARICATO (2001).

³ BREMAKER (2001).

Município de Santo André, é o exemplo mais importante porque, de fato, institui a organização matricial e promove a integração de diversos programas sociais.

O programa “Santo André Mais Igual” (SAMI) foi reconhecido e premiado por vários organismos nacionais e internacionais.⁵ Em 2000, ganhou o ‘Prêmio Gestão Pública e Cidadania’, concedido pelas Fundação Getúlio Vargas e Fundação Ford, e foi destacado como uma das cinco melhores experiências de políticas públicas desenvolvidas no país. Em 2001, foi incluído entre as 16 melhores práticas do mundo – a única brasileira – escolhidas para serem relatadas na Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – *Istambul + 5*. Ainda em 2001, foi selecionado 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 desse ano. Em 2002, a experiência ‘Gênero e Cidadania’, realizada no âmbito do SAMI, foi eleita como uma das dez melhores iniciativas do mundo, recebendo o Prêmio Internacional de Dubai de Melhores Práticas, do Centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos, o *Habitat*. Em 2003 foi indicado como uma das 20 melhores práticas na feira virtual de governança local da ONU.

2 – Favelas em Santo André: crescimento e características

Santo André localiza-se na Região do Grande ABC, a sudeste da RMSP, e possui 648 mil habitantes (IBGE, 2000). Como na maioria dos municípios do ABC, observa-se em Santo André, na década de 1990 a continuidade da ocupação ilegal de terras, o adensamento dos setores periféricos e o esvaziamento dos setores centrais (bairros mais consolidados da cidade).

Um estudo (SANTO ANDRE, 2002a) desenvolvido pela PSA (Prefeitura de Santo André), que analisa o padrão de crescimento populacional da cidade, confirma a tendência que alguns autores denominam periferização da população.⁶ Cerca de 75% dos setores que apresentam crescimento populacional localizam-se nas regiões sul e sudeste do município, áreas periféricas e de expansão. Os setores de crescimento populacional também coincidem com as regiões onde se localizam as favelas. Ressalta-se que cerca de 25% desse crescimento populacional (22 mil habitantes) ocorre dentro dos limites das favelas.

⁴ Sobre a institucionalização e aprimoramento das políticas de urbanização de favelas ver DENALDI (2003).

⁵ No período de 1998 a 2000 o Programa “Santo André Mais Igual” foi denominado de “Programa Integrado de Inclusão Social”.

⁶ Ver TASCHNER & BÓGUS (2000), que analisa as taxas de crescimento populacional por anel do tecido urbano na cidade de São Paulo.

Aproximadamente 20% do total da população do Município de Santo André, 132 mil pessoas⁷ moram em 139 núcleos de favela. Em 2000, estimava-se que cerca de 450 mil habitantes da Região do Grande ABC moravam em 566 núcleos de favela representando um percentual de 19% do total da população da Região e cerca de 20% do total da população dos cinco municípios que apresentam favelas (DENALDI, 2000).

Acompanhando a tendência detectada nas RMs (regiões metropolitanas), as taxas de crescimento da população de favela são superiores às da população total. Na Região do Grande ABC, no período de 1980 a 1996, a população de favela cresceu aproximadamente quatro vezes mais que a total. A taxa geométrica de crescimento anual (TGCA) da população total residente na Região do ABC, para o período de 1980 a 1991, é de 2,13%; para o período de 1991 a 1996, de 1,68%. A TGCA da população total de favelas, nos mesmos períodos, é de 9,21% e 6,88%, respectivamente. No período de 1991 a 1996, a taxa de crescimento anual da população moradora em favelas de Santo André foi de 3,78%, ao passo que, para a população total, foi de 0,31%⁸.

Considerando a classificação adotada pela PSA (Prefeitura de Santo André) na cidade até julho de 2002, 64 núcleos, abrigando cerca de 23,7% da população de favelas, estavam ‘consolidados’, 58 núcleos, com cerca de 67,3% da população de favelas, eram considerados ‘consolidáveis’ e 17 núcleos, abrigando cerca de 9% da população, ‘não consolidáveis’.⁹ Estima-se que, para promover a urbanização de favelas adotando padrões urbanísticos específicos (mínimos), será necessário remover 6.529 famílias moradoras de núcleos consolidáveis, ou seja, 31,8% das famílias. Somando-se com o número total de famílias que precisam ser removidas dos núcleos não consolidáveis, obtém-se a cifra de 9.378 famílias, cerca de 30,75% do total da população de favelas ou 40,3% do conjunto da população dos núcleos consolidáveis e não consolidáveis, isto é, núcleos que ainda exigem intervenção.

A ‘Pesquisa Socioeconômica em Favelas do Município de Santo André’ (CTA), contratada pela PSA e realizada pela empresa CTA (Consultoria Técnica e Avaliações) no

⁷ A fonte é a PMSA/DEHAB/GDC. O dado, que se refere a outubro de 2002, foi produzido tomando como referência o Cadastro Municipal de Domicílios em Favela e considerando a média de 4,4 pessoas por núcleo familiar, obtida na Pesquisa Amostral dos Assentamentos Informais do Município de Santo André, realizada em 1999 pela CTA- PMSA.

⁸ Dados do IBGE: Censo Demográfico de 1991 e Contagem da População de 1996.

⁹ Entende-se por núcleo ‘consolidado’ aquele onde não existe a necessidade de parcelamento de lotes nem de realização de obras, ou onde as obras necessárias são de pequeno vulto em relação ao porte do núcleo. São núcleos com condições satisfatórias de habitabilidade no tocante à oferta de infra-estrutura básica.

segundo semestre de 1999, apresenta o perfil socioeconômico dos moradores e aspectos da moradia e dos núcleos de favela em Santo André (SANTO ANDRÉ, 1999).¹⁰

A pesquisa apontou que, em 1999, 19% dos chefes de família de favelas de Santo André eram mulheres e 14,5%, analfabetos. Mostrou também que os chefes de família residentes em favelas de Santo André tinham uma renda média de 3,35 salários mínimos por mês. Nos núcleos urbanizados, a média é de 4,48 salários mínimos; aproximadamente 7% dos chefes de família ganham mais de sete salários mínimos e cerca de 18,7% ganham até um salário mínimo. O desemprego era muito alto nas favelas de Santo André: cerca de 32% da população; outros 14,2% faziam bicos esporadicamente. Em 1991, aproximadamente 18% da população acima de dez anos estava desocupada, procurando trabalho ou sem ocupação.

A pesquisa constatou ainda que o local anterior de moradia da maioria da população de favela (75,3%) não era outra favela; destes, 45,25% moravam anteriormente no próprio município de Santo André. A moradia anterior de outros 14,8% localizava-se em outras cidades da Região do ABC, e de 11,2%, na cidade de São Paulo, ou seja, cerca de 60% habitava anteriormente a Região do ABC. Os dados confirmam a grande mobilidade intramunicipal e regional da população e seu rebaixamento socioespacial.

Em 1999, 69% do total de moradias construídas em favelas eram de alvenaria; nos núcleos considerados urbanizados, o percentual subia para 92,8% e nos núcleos sem intervenção (não urbanizados), caía para 61,1%. Aproximadamente 76,2% do total de moradias nas favelas eram constituídos de um pavimento, 22,5% de dois pavimentos e 1,3% de três, e do total de núcleos urbanizados, 56,7%, 38,9% e 4,3% apresentavam um, dois e três pavimentos, respectivamente. Os ‘lotes’ de 78,8% do total dos núcleos e 72,6% dos urbanizados abrigavam uma única moradia; 14,6% (total) e 19,2% (urbanizados) abrigavam duas moradias e 5,9% e 7,8%, três moradias, respectivamente.

3. Articulação da política habitacional com estratégias de inclusão social

3.1 Estruturação da política de habitacional (e de urbanização de favelas)

¹⁰ Foram aplicados 2.500 questionários, em entrevistas realizadas em 29 núcleos de favela, divididos em três universos: favelas urbanizadas (720 entrevistas), favelas parcialmente urbanizadas (880 entrevistas) e favelas sem intervenção (novecentas entrevistas). A amostra é estatisticamente válida para analisar e comparar os três universos e representativa para o município de Santo André, sendo que a margem de erro absoluto é de 1,85%, e de erro máximo por universo, 3,15%.

A intervenção em favelas no âmbito de uma política municipal de habitação inicia-se em 1989, no primeiro governo do prefeito Celso Daniel. Nessa gestão (1989 – 1992) foi criada a Secretaria Municipal de Habitação, a EMHAP (Empresa Municipal de Habitação Popular), além de terem sido instituídos importantes instrumentos, como a Lei de AEIS (Áreas de Especial Interesse Social) e de CDRU além da criação do Fundo Municipal de Habitação e o Conselho Municipal de Habitação.

O mérito da política habitacional do primeiro governo de Celso Daniel está no reconhecimento da existência das favelas, na afirmação da urbanização como forma de promover o acesso à habitação, no estabelecimento de uma metodologia própria para a intervenção em favelas e na estruturação de um arcabouço jurídico-institucional para promover a regularização desses assentamentos. A metodologia de intervenção em favelas definida nesse período foi aprimorada e retomada pelos dois outros governos do mesmo prefeito.¹¹

O governo seguinte (1993-1996) deu pouca importância às favelas e realizou apenas intervenções relacionadas com a eliminação de situações de risco diagnosticadas pela Defesa Civil do Município.

Em 1997, Celso Daniel é reeleito. O governo municipal escolhe a ‘inclusão social’ como uma das cinco principais marcas de sua administração e retoma e aprimora os programas de urbanização de favelas. No período (1997-2000), é estabelecido o ‘PIIS – Programa Integrado de Inclusão Social’¹² no âmbito do qual o programa de urbanização integrada de favelas se insere. Em 2001, Celso Daniel é novamente reeleito. Ele propõe a continuidade da política estabelecida e dá prioridade ao programa de inclusão como a mais importante estratégia municipal de combate à exclusão social.

A PSA (gestão 1997-2000) explicita que sua política habitacional está voltada para a ampliação do acesso da população de menor renda ao mercado habitacional formal e a melhoria das condições de habitabilidade em núcleos de favela.¹³

A política habitacional de Santo André está estruturada em três níveis de atuação. A ‘Ampliação do Acesso ao Mercado Formal’ compreende a construção de novas unidades habitacionais, o apoio a Associações de Moradia para o acesso à terra e a financiamentos e para a implantação de obras de infra-estrutura, e a regularização urbanística e jurídica de

¹¹ Sobre a política municipal de habitação no período de 1988-1992 ver BAGNARIOLLI (1999) e RESCHKE (1992).

¹²O PIIS recebeu em 2001 a denominação de ‘Santo André Mais Igual’.

ocupações ilegais, mediante a adoção de padrões urbanísticos especiais. As ‘Intervenções em Favelas’ compreendem desde obras para eliminar situações de risco geotécnico e de salubridade até a urbanização completa de ocupações precárias, complementadas por atividades de apoio à autoconstrução, ações socioeducativas e de geração de renda. A ‘Reabilitação de Áreas de Proteção de Mananciais’ compreende o desenvolvimento de estudos voltados à busca de formas de ocupação do solo sustentáveis em áreas de proteção ambiental, com a implantação de um projeto-piloto na área da Bacia do Rio Grande, junto à Represa Billings.

Para promover a melhoria da habitabilidade das favelas e ampliar o atendimento a sua população, a PSA (Prefeitura de Santo André) desenvolve os programas:

- Urbanização:
- Intervenção pontual
- Regularização fundiária
- Produção de novas moradias e de lotes urbanizados
- Requalificação habitacional e pós-uso em favelas (Programa ‘Melhor Ainda’)
- Monitoramento de áreas de risco
- Contenção de invasões

Desde 1997, com o OP (Orçamento Participativo), o atendimento no âmbito do subprograma ‘Urbanização Integrada’ é definido junto ao CMO (Conselho Municipal de Orçamento)¹⁴.

3.2 O programa ‘Santo André Mais Igual’

Em Santo André a maioria da população de menor renda habita favelas. A exclusão ambiental é apenas uma das dimensões da “exclusão que é um todo”.¹⁵ Os dados apresentados anteriormente ilustram que a exclusão é multidimensional.

Buscando transpor a abordagem setorial e combater a exclusão social, o governo municipal lançou em 1997 o SAMI (Programa “Santo André Mais Igual”), dentro do qual

¹³ A Profa. Dra. Ermínia Maricato, por meio de um contrato de assessoria firmado entre a PMSA e a FUPAM- FAUUSP (LABHAB), contribuiu para a formulação da política municipal de habitação e para a definição de estratégias de intervenção.

¹⁴ O CMOP – Conselho Municipal do Orçamento Participativo – é o instrumento instituído pela Prefeitura Municipal de Santo André para viabilizar a participação da população na definição das prioridades de investimento municipal.

¹⁵ 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* [Constituição Europeia para o Direito à Habitação e a Luta contra a Exclusão], 1993) porque envolve aspectos sociais, culturais, econômicos, políticos e ambientais.

se insere o Programa de Urbanização Integrada de favelas.¹⁶ O programa destina-se a atender as famílias moradoras de núcleos de favela em processo de urbanização com diversos programas setoriais (habitação, educação, saúde, garantia de renda, desenvolvimento econômico, entre outros), articulados institucionalmente e concentrados espacialmente. O *slogan* ‘Tudo junto, ao mesmo tempo e no mesmo lugar’ resume a expressão desta idéia (SANTO ANDRÉ, 2001).

Muitos governos anunciaram ou reconheceram a necessidade de levar à favela não apenas a execução de obras de infra-estrutura, mas diversos programas sociais; vários estudos e experiências também apontaram a necessidade da intervenção integrada, mas, concretamente, tinha-se avançado muito pouco neste sentido até então. Na maioria dos programas de urbanização de favelas, a execução de obras sempre teve um peso político e institucional muito maior; as demais ações tinham apenas o papel de apoio para a viabilização da obra. Além disso, a cultura organizacional, marcada por ações setoriais desarticuladas, dificulta ou impede a gestão matricial de programas.¹⁷

Quanto à estratégia de ação, a PSA (2001) adotou como princípios do programa a integração, a territorialização das ações (favelas) e a participação da comunidade, e buscou combater principalmente as dimensões urbanas, econômicas e sociais da exclusão.

Além dos programas habitacionais, integram o SAMI (“Santo André Mais Igual”), entre outros, os programas: ‘Urbanização de Favelas e Produção Habitacional’; Microcrédito (‘Banco do Povo’); ‘Incubação de Cooperativas’; Capacitação de Empreendedores Populares (‘Empreendedor Popular’); ‘Formação Profissional’; ‘MOVA - Alfabetização para Adolescentes e Adultos’; ‘Renda Mínima’, acoplado ao atendimento escolar; ‘Saúde da Família’ – provisão descentralizada de serviços de saúde, empregando agentes de saúde que operam nos bairros; ‘Criança Cidadã’ – programa destinado ao atendimento de crianças (SANTO ANDRÉ, 2002b).

No primeiro período de implantação (1997-2000), o SAMI iniciou o atendimento a cerca de 3.700 famílias (16% do total da população de favelas), em quatro núcleos: Sacadura Cabral (setecentas famílias), Tamarutaca (1.400 famílias), Capuava (1.400 famílias), Quilombo (240 famílias). A última previsão para o segundo período de

¹⁶ O governo municipal de Santo André entende exclusão social como ausência de direitos básicos compatíveis com a garantia de mínimos sociais para o exercício da cidadania.

¹⁷ Sobre a proposta de gestão integrada e ação multidisciplinar do Programa Guarapiranga, ver UEMURA (2000). Sobre a avaliação institucional do Programa Favela Bairro, ver IBAM/FINEP (1996) e, sobre a ação multidisciplinar no âmbito deste, ver MEDEIROS (1999).

implantação (2001-2004) é atender outras 4 favelas beneficiando outras cerca de 2.000 famílias.

O processo de implantação do programa exigiu do governo municipal um esforço de reorganização interna para garantir a integração dos programas sociais. O programa está organizado a partir de três equipes de gerenciamento: Coordenação Geral, Coordenação Executiva e Coordenação Técnica. A Coordenação Geral, formada pelos secretários envolvidos, é responsável pela definição das diretrizes gerais e de avaliação do programa. A Coordenação Executiva, sob a responsabilidade da SISH (Secretaria de Inclusão Social e Habitação), tem como principal eixo de atuação a articulação da própria gestão matricial. A Coordenação Técnica é formada pelos diretores dos departamentos e coordenadores dos programas envolvidos, diretamente responsáveis pela execução dos diferentes programas. Além dessas três instâncias de gestão, há uma equipe local para cada favela, formada pelos técnicos de área e agentes locais de saúde, educação, habitação, renda mínima, banco do povo, incubadora. Além disso, fazem parte das equipes cerca de 14 organizações (não governamentais), parceiras na implantação do programa, que atuam diretamente nos núcleos, como, por exemplo, a Passo, que presta assessoria técnica à autoconstrução, e o MDDE, responsável pelo desenvolvimento do Programa Criança Cidadã (PSA, 2002b).

Entre os principais parceiros (locais, nacionais e internacionais) que acompanharam a implementação do programa, destacam-se: a Comissão Européia, com o ‘Programa de Apoio às Populações Desfavorecidas’; o ‘Programa de Gestão Urbana’ da ONU; o ‘Instituto de Governo e Cidadania do ABC’; o IBAM (‘Instituto Brasileiro de Administração Municipal’); a PUC-SP (‘Pontifícia Universidade Católica de São Paulo’); o MDDE – ‘Movimento de Defesa dos Direitos do Favelado’; e o Governo Federal/BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), que vêm colaborando com dotação de recursos financeiros e/ou apoio técnico.

O fato de a iniciativa ser recente e da primeira etapa do programa ainda não estar acabada impede que se faça uma avaliação conclusiva, embora seja inegável que houve avanços. Uma avaliação realizada pela PSA no período 1998-2000 mostrou a significância dos resultados obtidos. Dos cerca de 15 mil moradores das quatro favelas, 2.500 se capacitaram profissionalmente no âmbito do programa ‘Trabalhador Cidadão’; destes, 16% conseguiram trabalho em função dessa capacitação. Novecentas e sessenta e oito famílias, 27% do total, receberam benefício financeiro do programa ‘Renda Mínima’. Cerca de 66% dessas famílias, já fora do programa ‘Renda Mínima’ havia mais de seis meses, afirmaram que suas condições de vida tinham melhorado; 41% indicaram a geração de oportunidades

de trabalho e renda como o motivo principal. O depoimento de uma moradora confirma que a articulação do Programa Renda Mínima com outros programas de capacitação profissional e educação fortalece a perspectiva de autonomização da família.

(...) minhas condições de vida são melhores hoje porque eu fiz curso profissionalizante, fiquei mais desinibida, estou trabalhando, aprendi a cuidar do dinheiro. Quando eu estava participando do programa Renda Mínima, eu melhorei minha casa, comprei móveis e abri uma caderneta de poupança. (SANTO ANDRÉ, 2001)

Os programas de geração de trabalho e renda beneficiaram diretamente cerca de oitocentas pessoas. O Banco do Povo concedeu créditos a 98 moradores, o programa ‘Empreendedor Popular’ beneficiou cerca de setecentos moradores, e ainda foram formadas quatro Cooperativas de Trabalho.¹⁸ Como resultado dessas iniciativas, o número de pessoas empregadas cresceu 10% e o dos que obtêm renda com atividade remunerada aumentou 56%, diminuindo o número de desempregados em 25%. Cerca de 27% das pessoas que declararam estar recebendo remuneração estavam trabalhando na área para a qual se qualificaram nos cursos.

Vários outros depoimentos revelaram que o desempenho das crianças na escola melhorara em algum grau, e que parte da população tinha voltado a estudar. No início do programa, havia poucas salas de alfabetização de adultos no entorno das áreas ociosas; no período da avaliação, encontraram-se 23. Os resultados do Programa de Saúde da Família também foram positivos. Os agentes de saúde levaram parcelas maiores da população a procurar os postos de saúde e unidades especializadas, para fazer tratamentos preventivos ou de outros tipos, o que sobrecarregou a rede de atendimento local. As atividades esportivas, de lazer e culturais, desenvolvidas no âmbito do programa ‘Criança Cidadã’, beneficiaram cerca de setecentas crianças e adolescentes até o final de 2000.

A PSA (2002), comparando o desempenho dos programas sociais, nas áreas cobertas pelo SAMI, com o resultado alcançado em regiões da cidade com características semelhantes onde não se desenvolve o programa, conclui que a eficácia dos programas sociais tende a ser maior nas áreas cobertas pelo programa.

Nas outras áreas, o Saúde da Família consegue acompanhar 81% das gestantes, nas áreas do Programa Integrado, 96%. O mesmo ocorre em relação à amamentação de crianças de 0 a 3 meses: nas demais comunidades, 91%, enquanto nas áreas do Programa alcança 95%. A vacinação das

¹⁸ Até maio de 2002, o valor médio dos empréstimos concedidos pelo Banco do Povo aos moradores das favelas atendidas pelo PIIS foi de mil reais, destinados sobretudo a capital de giro (80,48%). A maioria dos tomadores de empréstimo (89,46%) era de empreendedores informais, 44% dos empréstimos foram concedidos a mulheres e a taxa de inadimplência foi de apenas 1,13%, correspondente a dois clientes.

crianças também tem índice mais alto nas áreas do programa (91%) do que nas outras comunidades (83%). (SANTO ANDRE, 2002b)

No entanto, não são grandes os avanços obtidos com a ampliação do programa. A meta de atendimento foi reduzida diversas vezes. Além da redução das metas, outro problema é a diminuição do ritmo de execução das obras. A previsão de conclusão da primeira etapa estendeu-se para 2004 e, até julho de 2002, a segunda etapa fora iniciada apenas em outros três núcleos, onde habitavam cerca de 1.300 famílias. A escassez de recursos municipais e a dependência do repasse de outras esferas de governo e agências internacionais, somadas à impossibilidade de recuperação total dos custos, leva o município a depender de financiamentos e condicionantes externas. A experiência adquirida no período permite prever que será muito difícil ampliar, em curto prazo, o desenvolvimento do programa para o conjunto de favelas da cidade contando apenas com recursos municipais.

4. Urbanização integrada de favelas

4.1 Metodologia e custos de intervenção

Os projetos de urbanização ('Urbanização Integrada') procuravam combinar o respeito à tipicidade de ocupação com a promoção de um reparcelamento 'especial', adotando padrões urbanísticos específicos, como o 'lote mínimo' de 40 m². Tratava-se de promover simultaneamente a melhoria das condições de saneamento e o reparcelamento do núcleo (Figuras 01 e 02).

A metodologia vem sendo aprimorada para responder a novos desafios: os dois principais se relacionam com o alto adensamento das áreas e a necessidade de elevar o patamar de qualidade da urbanização. O alto adensamento das favelas tornou necessário reassentar maior percentual de famílias para viabilizar a urbanização sem abrir mão da fração mínima de terra (lote mínimo) por família. Praticam-se soluções como a verticalização (construção de edifícios de apartamentos) de setores da favela e a produção de novas moradias em outras localizações.



Figuras 01e 02 – Favela Tamarutaca: antes e depois da intervenção.

A avaliação municipal dos resultados alcançados apontou a necessidade de melhorar a qualidade dos projetos e obras de urbanização. Para a PSA, a ‘urbanização qualificada’ deveria promover maior integração urbanística da favela com seu entorno e viabilizar, quando necessário, a construção de equipamentos urbanos, além de tentar elevar a qualidade de execução das obras de infra-estrutura e das moradias autoconstruídas pela população. Para viabilizar esta estratégia foi necessário alcançar em muitos casos um maior desadensamento dos núcleos.

Todos os núcleos que vêm sendo integralmente urbanizados no âmbito do SAMI receberam algum tipo de equipamento na favela ou em seu entorno.¹⁹ No Quilombo, o menor núcleo atendido pelo programa, construiu-se uma praça com equipamento esportivo no entorno (Figura 03). Na favela Tamarutaca, construiu-se um centro comunitário e três praças com quadras esportivas. Na Sacadura, edificou-se um centro comunitário, praça e área de lazer e um edifício para abrigar o que se denominou ‘Centro de Negócios e Serviços’ (Figuras 04 e 05). Na Capuava, está sendo construído um centro comunitário e uma creche em áreas localizadas no entorno, e praças, áreas de lazer dentro da área da favela.

A construção e a localização desses equipamentos também fazem parte da estratégia de promover a integração da favela com o seu entorno. A maioria das favelas urbanizadas continua com ‘cara de favela’, muitas vezes conferida pela adoção de padrões urbanísticos diferenciados da cidade (como densidade, largura de viário, tamanho de lotes) e pela qualidade da construção habitacional e do parcelamento executado. O projeto urbanístico desenvolvido para essas favelas buscou localizar praças e equipamentos em setores da

¹⁹ Sobre a urbanização da favela Sacadura Cabral, ver DENALDI, GÓIS, SAMPAIO (2000) e DENALDI & OLIVEIRA (1999).

favela que conurbam com o bairro, criando uma área de transição e integração da favela com o bairro.



Figuras 03, 04 e 05: Praça no núcleo Quilombo e Centro Comunitário e Centro de Negócios e Serviços no núcleo Sacadura.

Os Centros de Negócios e Serviços são um conjunto de módulos integrados por uma cobertura, destinado a abrigar unidades econômicas de empreendedores da favela e da cidade, unidades-âncora, além de unidades de serviços como correio, banco (lotérica). Essas unidades, quando existentes, também se localizam na borda da favela com o bairro, para possibilitar a integração e atrair consumidores de fora da favela. Objetiva-se criar oportunidades para os moradores das favelas desenvolverem ou abrirem ‘negócios’ e atenderem a demanda de serviços e comércio do bairro (ou entorno).

As oportunidades de geração de renda se ampliariam, como consequência da disponibilização de espaço adequado para o seu desenvolvimento, e também por causa do atendimento a consumidores não residentes na favela. A essa iniciativa somam-se outras, no âmbito do programa de inclusão, como a capacitação profissional e de empreendedor e a oferta de crédito (Banco do Povo).

A fim de buscar elementos para a revisão da política de microcrédito nessas favelas, assim como para estabelecer parâmetros de uso e destinação das unidades de negócio, a PSA contratou o Instituto de Pesquisa do IMES (Instituto Municipal de Ensino Superior) de São Caetano do Sul, para realizar uma pesquisa sobre o perfil dos estabelecimentos existentes nas favelas do SAMI e no entorno, bem como sobre a demanda potencial de microcrédito.²⁰ Além disso, o referido estudo procurou aprimorar a análise sobre o tipo de

²⁰ Sobre o perfil das atividades econômicas e as limitações dos programas de geração de renda e trabalho nas favelas ver DENALDI (1999).

novos estabelecimentos a serem estimulados nos núcleos de favela e nas áreas do entorno, em função de demandas do bairro (PSA/IMES, 2000a e b).



Figuras 06 e 07: Centro de Negócios e Serviços no núcleo Sacadura

Na Sacadura Cabral foram construídos 24 módulos (com 24 m² cada) para abrigar 17 unidades de negócio em frente ao centro universitário, a saber, a Fundação Santo André (Figuras 06 e 07).²¹ Destas, três são ‘unidades-âncora’, destinadas a empreendedores da cidade nos ramos de farmácia, alimentação e livraria (Livraria Cortez). As demais unidades se destinam a empreendedores do núcleo da favela Sacadura e às concessionárias de serviços (Correio, Posto de Atendimento da PSA, Central de Apoio ao Trabalhador Autônomo).

Buscando conciliar a necessidade de melhorar a qualidade de construção das moradias com a alta taxa de ocupação dos lotes após a urbanização (reparcelamento), a PSA propôs incorporar no plano de urbanização, sempre que possível, limites máximos de densidade por setores. Notou-se que nos núcleos urbanizados era comum haver construções, ainda que ilegais, com um terceiro pavimento, mesmo em lotes de dimensões reduzidas. Muitas dessas construções eram habitações insalubres e de risco, pela falta de iluminação e de ventilação adequadas e pela existência de riscos geotécnicos. Optou-se, então, por definir setores onde se admite a possibilidade do terceiro pavimento, desde que o morador siga a orientação técnica fornecida pela PSA ou por escritório contratado. Com isso, procura-se garantir a qualidade da construção habitacional e do espaço urbanístico.

O núcleo Sacadura Cabral é o melhor exemplo da tentativa de controlar a verticalização (densidade) dos núcleos urbanizados. Em virtude das condicionantes fisiográficas do núcleo, que se situa em várzea e em área inundável, foi necessário substituir o tecido urbano, promovendo a demolição de todas as casas. A reconstrução das

²¹ O projeto do Centro de Negócios e Serviços desenvolvido para a favela Sacadura Cabral foi elaborado pelo arquiteto Minoru Naruto, no âmbito de um contrato de assessoria técnica firmado entre a PSA e a FUPAM-LabHab/FAU-USP.

moradias obedeceu a um novo projeto de parcelamento, que definiu limites máximos do número de pavimentos por setor. Os lotes voltados para as vias de largura menor que quatro metros poderiam receber apenas construções de dois pavimentos, ao passo que os voltados para vias de largura maior (por exemplo, sete metros) poderiam apresentar maior taxa de aproveitamento, com a construção do terceiro pavimento, uma vez que o afastamento entre as moradias não comprometia as exigências de iluminação e ventilação, e que as famílias contavam com assessoria técnica e projeto fornecidos pela Prefeitura.

Critérios estabelecidos junto com a população definiram democraticamente a distribuição dos lotes com diferentes potenciais construtivos. Tiveram preferência as famílias maiores, com maior capacidade de investimento, e as que desenvolviam ou pretendiam desenvolver atividades econômicas no domicílio. Além disso, a PASSO, ONG contratada pela PSA para assessorar a autoconstrução das moradias, elaborou cerca de trinta tipos diferentes de planta. A família recebia o ‘lote urbanizado’ escolhido, juntamente com a planta aprovada e discutida anteriormente com a ONG, além de contar com orientação técnica para a sua construção.

Evidentemente, o processo torna-se muito mais complexo e difícil em áreas muito consolidadas, que abrigam grande parcela de construções de alvenaria.

A situação fundiária, tipo de propriedade da terra (pública ou particular), não é critério para o atendimento. São urbanizadas tanto as favelas localizadas em áreas públicas como aquelas em áreas particulares. No caso da UI (‘urbanização integrada’), a execução das obras é feita por empreiteiras e precedida da elaboração de projetos, discutidos com a população desde a fase de elaboração do diagnóstico. O mais importante dos métodos utilizados é o DRUP – Diagnóstico Rápido Urbano Participativo, desenvolvido pela GTZ (Sociedade Alemã de Cooperação Técnica).²² Esse instrumento tem levado a população a um envolvimento maior na elaboração do projeto, atraindo para participar não apenas as lideranças e grupos organizados, mas a maioria dos moradores. Os moradores expressam seus desejos, valores, preocupações e necessidades, e os técnicos da PSA levam em conta a percepção da população quanto aos problemas e soluções para a favela.

O custo médio de urbanização, executado e contratado na primeira etapa do programa, é de R\$ 10.722,56 por família; o maior custo, de R\$ 17.961,00 por família, se encontra no núcleo Sacadura, e o menor, de R\$ 7.159,18, na Tamarutaca.²³ Se

²² A GTZ – Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Sociedade Alemã de Cooperação Técnica) é vinculada ao Ministério de Desenvolvimento e Cooperação Econômica do Governo Alemão.

²³ Sobre custos de urbanização de favelas ver CARVALHO et.al. (2002).

incorporarmos o custo da terra para a produção das novas moradias (remoção), o custo médio de urbanização por família sobe para R\$ 12.354,10, chegando o maior valor, no caso da Sacadura, a R\$ 22.050,00, e o menor, a R\$ 8.697,63.²⁴

O custo de execução de projeto e infra-estrutura é, em média, de R\$ 4.388,00 por família. Ressaltamos que o custo médio de infra-estrutura para o conjunto das áreas corresponde a 37% do custo total do investimento e os gastos com execução de redes de água, esgoto e drenagem, a cerca de 12,15%. Incorporando o referido custo da terra, os valores caem para 32,63% e 10,44%, respectivamente.

4.2 Articulação com outros programas

O programa de urbanização integrada de favelas se articula com diversos programas habitacionais e urbanos desenvolvidos pelo governo municipal. Destacaremos três programas: Regularização Fundiária, Requalificação habitacional (“Programa Ainda Melhor”) e o ‘Observatório de Qualidade dos Serviços’.

O programa de urbanização e regularização de favelas do Município de Santo André teve início em 1989, no primeiro governo de Celso Daniel. Como mencionado anteriormente, nesse período foi promulgada a n. 6.864/91, que institui as Áreas de Especial Interesse Social (AEIS) e permite a outorga da CDRU, principal instrumento utilizado pela PSA para promover a regularização fundiária de favelas.

Em 1999, a PSA reformulou a Lei de AEIS. A lei n. 8.300 de 2001 substitui a n. 6.864 de 1991 (Lei de AEIS). A alteração da legislação veio responder a novas situações concretas, tais como o adensamento dos núcleos de favela existentes, a necessidade de verticalizar as construções e de permitir e regulamentar outros usos que não só o habitacional, a necessidade de agilizar os procedimentos de regularização e de instrumentalizar novas políticas públicas adotadas pelo município, como a geração de emprego e renda para os moradores das áreas urbanizadas.

A constatação de que não basta urbanizar a favela para integrá-la à cidade levou a PSA a instituir o programa ‘Melhor Ainda’. Busca-se incorporar as favelas à cidade levando a manutenção urbana para os núcleos urbanizados, e também orientando a construção, ampliação ou reforma das moradias para elevar a qualidade de sua construção.

O Programa viabiliza a orientação técnica para a construção, reforma e ampliação das moradias, podendo estar associado à disponibilização de crédito para esse fim. A obtenção de crédito é condicionada à construção ou adaptação da moradia para responder à

²⁴ Data-base: maio de 2002.

eliminação de riscos e às diretrizes de conforto ambiental (ventilação, iluminação) estabelecidas pela PSA. A orientação técnica é fornecida por técnicos da PSA e instituições como ONGs e Universidades.

Nas favelas urbanizadas no âmbito do Programa SAMI vem sendo recentemente implementado ‘Observatório de Qualidade dos Serviços’ que promove uma avaliação contínua da qualidade da prestação dos serviços públicos, por parte dos moradores (DENALDI et.al., 2003).

Constata-se que a política habitacional de Santo André evolui na direção de diversificar as modalidades de intervenção, institucionalizar e ampliar a participação popular mediante instrumentos como OP e promover maior integração institucional dos setores de governo com o desenvolvimento de projetos integrados. Em especial, são inovadoras as mudanças operadas institucionalmente para buscar a ação matricial visando ao aumento da eficácia das intervenções urbanísticas, que deixam de operar isoladamente. No entanto os progressos obtidos, relacionados principalmente ao aprimoramento da política de urbanização e às mudanças institucionais, não são acompanhados de resultados concretos em termos de número de projetos concluídos e de famílias atendidas.

Apontamos como uma das maiores limitações do SAMI sua pequena abrangência e seu baixo potencial de replicabilidade para o conjunto de favelas existentes na cidade.

Para promover a urbanização integrada do conjunto das favelas sem abrir mão da qualidade de intervenção e dos serviços prestados são necessários recursos volumosos e incompatíveis com a capacidade de investimento municipal.

Segundo a PSA – SF (Secretaria de Finanças), a capacidade de investimento municipal vem sendo reduzida ano a ano. Nas duas últimas décadas, Santo André vem perdendo participação na composição do ICMS do Estado. Em 1975, apresentava um índice de 4,6 %; em 1985, este índice cai para 2,89%, em 1995 para 1,92% e em 2002 para 1,56%.²⁵ No período de 1994 a 2001, a Região do Grande ABC perde 34% de seu Valor Adicionado e apresenta uma queda de 22,4% no chamado Índice de Participação dos Municípios. A receita municipal não aumenta na mesma proporção de seu custeio e o município perde capacidade de investimento. A receita tributária própria *per capita* subiu 17,8% no período de 1996 a 2000. A capacidade anual de investimento caiu de 47.147 milhões de reais em 1995 para 15.859 milhões de reais em 1998 (66,4%); o custeio subiu

²⁵ Dado fornecido pela Secretaria de Finanças da PSA.

cerca de 53,2% e a receita total, aproximadamente 14,3% no mesmo período.²⁶ E embora a PSA tenha aumentado consideravelmente seu IPTU em 2002 e venha buscando outras alternativas para aumentar sua arrecadação e diminuir seu custeio, estima-se que este quadro não será facilmente revertido em curto prazo.

A dificuldade é ainda maior quando lembramos que parcela expressiva dos investimentos para promover a urbanização de favelas em regiões metropolitanas relacionam-se com a produção de novas moradias para atender população com renda média menor que 3 salários mínimos. O caso de Santo André exemplifica que para promover urbanização de favelas (núcleos consolidáveis) e eliminar as situações de risco (núcleos não consolidáveis) é necessário reassentar cerca de 31% da população de favelas para novas áreas. E estima-se que para tanto cerca de 28% dos recursos financeiros necessários corresponderiam aos gastos com urbanização e 72% às despesas com produção habitacional (remoção), incluindo o custo da terra que representa cerca de 27% do total.

Outra grande dificuldade é a disponibilização de terras, tendo em vista seu alto custo e escassez. Um levantamento realizado pela PSA em 2000 que reuniu tanto informações de imobiliárias da cidade como resultado de avaliações feitas pela Comissão Especial de Avaliação da PSA-SDU apontou que o metro quadrado de terras que vinha sendo utilizadas pela PSA para a produção de novas moradias girava em torno de R\$ 178,00.

Outro dado levantado pela PSA em 1998 apontava que o preço mediano do metro quadrado de terreno ‘altamente desenvolvido’ era de R\$ 232,92, de ‘algo desenvolvido’, R\$ 149,03 e ‘sem desenvolvimento’, R\$ 56,79. O preço mínimo encontrado foi R\$ 24,41 e o máximo, R\$ 624,25.²⁷

Para se ter uma idéia do peso da terra no custo total do empreendimento, citaremos o caso do Conjunto Habitacional Avenida Áurea, empreendimento do tipo ‘vila’, implantados em um terreno de cerca de 4.400 m², com 42 lotes unifamiliares de 44 m² e unidades habitacionais evolutivas (primeiro pavimento) de 24 m² para abrigar a população removida da favela Tamarutaca. O projeto de ‘parcelamento’ adotou vielas de quatro metros de largura e destinou uma área para lazer (praça), ocupando uma área de aproximadamente 500 m². O terreno foi avaliado, em fevereiro de 2000, em R\$ 779.886,77, ou seja, R\$ 177,20/m², o que resultou num custo de R\$ 18.570,00 por família, enquanto

²⁶ A PSA relaciona o aumento do custeio também com o aumento da oferta de serviços públicos. A recessão e o desemprego levam um percentual maior da população a procurar serviços públicos – sobretudo nas áreas de saúde, educação e cultura. (SANTO ANDRÉ - Secretaria de Finanças, 1999)

que a execução de toda a infra-estrutura e a construção do módulo habitacional resultaram em um custo aproximado de R\$ 14.000,00 por família. Ou seja, mesmo adotando um alto adensamento e padrão urbanístico especial, o custo da terra é maior que a somatória da infra-estrutura e produção habitacional e equivalente a 57% do total do empreendimento.

Para transpor este obstáculo, o governo municipal vem tentando ampliar seu estoque de terras mediante permuta de áreas, aquisição sob a forma de doação em pagamento (no caso de proprietários com dívidas de IPTU – Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana) e doação de áreas pelo setor privado, como contrapartida em operações urbanas ou interligadas. Cabe ressaltar que a PSA revisou o Plano Diretor a fim de incorporar os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade para ampliar o acesso à terra. No entanto, sabemos que essas medidas só repercutirão a médio e a longo prazo.

Enquanto não se consegue estender a urbanização integrada para o restante da cidade, as intervenções dos tipos ‘urbanização gradual’ e ‘intervenção pontual’ vão, por um lado, garantindo alguma melhoria das condições de habitação, promovendo o atendimento básico e emergencial para a maioria da população de favelas e, por outro lado, consolidando situações de moradia inadequadas e reforçando a ‘segregação espacial’ dos núcleos. Questões como a baixa qualidade da intervenção urbanística nas favelas, baixa qualidade da construção habitacional, falta de manutenção e controle urbano, regularização, ficam mais difíceis de equacionar, uma vez que se consolidam condições urbanísticas possíveis, mas não adequadas.

Seria impossível, em curto prazo, contando quase exclusivamente com recursos municipais, promover a ‘urbanização integrada’ de todos os núcleos de favela existentes no município e solucionar o histórico déficit da cidade. O governo municipal não deixa de atender uma grande demanda com ações emergenciais e intervenções pontuais mas, aceita o desafio de buscar alavancar processos de inclusão social e aprimorar sua política habitacional e de urbanização de favelas.

Bibliografia

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.

²⁷ Considerou-se altamente desenvolvida a terra que conta com vias, água, eletricidade e possivelmente com drenagem e esgoto. A fonte da PMSA baseou-se em dados de oferta de terrenos vazios publicados no principal jornal da cidade no período de 1995 a 2000.

BREMAEKER, E. J. F. *O papel do município na Política Habitacional. Série Estudos Especiais*. IBAM. Rio de Janeiro, n.º 32, jun.º 2001.

CARVALHO, C.S.; ROCHA, R. F.; MORETTI, R. S.; SAMORA P.R. *Procedimentos para tomada de decisão em programas de urbanização de favelas*. ZENHA, R. M.; FREITAS, C. G. L. de. SEMINÁRIO DE AVALIAÇÃO DE PROJETOS IPT – HABITAÇÃO E MEIO AMBIENTE: ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS. *Anais...* São Paulo, 2002.

DENALDI, Rosana. *Políticas de Urbanização de favelas: evolução e impasses*. Tese de doutorado apresentada a FAU-USP, São Paulo, 2003.

_____. *Favelas no Grande ABC: Crescimento e balanço das intervenções*. Santo André, UniABC, 2000. Relatório de Pesquisa.

_____. *Terciário, favela e cidade: limites e potencial das políticas de geração de renda nas favelas*. São Paulo, FAUUSP, 1999. Monografia.

_____. et. al. *Avaliação e monitoramento dos serviços de infraestrutura em favelas urbanizadas em Santo André*, Revista Fundação CIDE, Rio de Janeiro, 2003.

_____. DIAS, G. S. Limites da regularização fundiária: A experiência de Santo André. In: ABRAMO, P. *A Cidade de Informalidade. O desafio das cidades latino-americanas*. Rio de Janeiro: Sette Letras-FAPERJ, 2003..

_____. 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.

_____. SAMPAIO, C.; GÓIS, W. *Urbanização de Favelas em Santo André: Intervenções num cenário de exclusão social*. ENCONTRO INTERNACIONAL DEMOCRACIA, IGUALDADE E QUALIDADE DE VIDA – O DESAFIO PARA AS CIDADES NO SÉCULO XXI. Belém, 2001. FORÚM AMÉRICA LATINA HABITAR 2001. Salvador, 2001. Trabalho apresentado.

IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal; FINEP. *Avaliação institucional do Programa Favela-bairro: a vertente do poder publico*. Rio de Janeiro: FINEP/SMHRJ, 1996.

MARICATO, E. *Brasil, Cidades alternativas para a crise urbana*. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2001.

_____. *Metrópole na Periferia do Capitalismo. Ilegalidade, desigualdade, e violência*. São Paulo: Editora HUCITEC, 1996a.

MEDEIROS, T. M. *Urbanização das favelas cariocas: O programa Bairrinho na Vila Pereira da Silva*. 1999. Dissertação de Mestrado - IPPUR – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

RESCHKE, A. *Urbanização de favelas e meio ambiente*. ECO RIO 92/FÓRUM GLOBAL DAS ONGs. Rio de Janeiro, 1992.

SANTO ANDRÉ. *Programa Integrado*. Santo André, PSA, 2001. Relatório apresentado para o Programa Gestão Pública e Cidadania da Fundação Getúlio Vargas – Ciclo de Premiação 2001.

_____. *Relatório, PSA - Coordenadoria de Indicadores Socioeconômicos*. Santo André, PSA, 2002a.

_____. *Santo André Mais Igual - Programa Integrado de Inclusão Social*. Santo André: PMSA, 2002.

_____. CTA - Consultoria Técnica e Avaliações. *Relatório - Pesquisa Socioeconômica em núcleos de favela do município de Santo André*. Santo André, CTA, 1999.

_____. LAB-HAB. Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. *Política Habitacional da Prefeitura Municipal de Santo André 1997 – 2000. Intervenções num cenário de exclusão social*. São Paulo/Santo André, LABHAB–FAU-USP/PSA, Santo André. 2000.

_____. INPES/IMES - Instituto de Pesquisa do Instituto Municipal de Ensino Superior de São Caetano do Sul. *Levantamento do Perfil das unidades econômicas existentes nas favelas e entorno*. São Caetano do Sul/Santo André, INPES/IMES - PSA, 2000a.

_____. _____. *Pesquisa de Opinião com moradores do entorno dos núcleos de favela Quilombo, Capuava, Tamarutaca e Sacadura*. São Caetano do Sul/Santo André, INPES/IMES - PSA, 2000c.

TASCHNER, S. P.; BÓGUS, L. M. M. *Cidade dos anéis: São Paulo*. In: RIBEIRO, L. C. de Q. (org) *O Futuro das metrópoles: Desigualdades e Governabilidade*. Rio de Janeiro: Editora Revan/FASE, 2000. p. 247-280.

UEMURA M. M. Programa de saneamento Ambiental da bacia do Guarapiranga. Alternativa para proteção dos mananciais? 2000. Dissertação de mestrado - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da PUC-Campinas.