

Santo André: urbanização de favelas e inclusão social

Santo André: slum upgrading and social inclusion

Rosana Denaldi

Resumo

Este trabalho trata da experiência de urbanização de favelas realizada pelo Município de Santo André no âmbito do Programa Santo André Mais Igual, que articula diversos programas sociais como estratégia de combate à exclusão social. Em Santo André cresce a população que habita favelas, e o Município intervém promovendo, sempre que possível, a sua urbanização. A metodologia de intervenção é aprimorada e grandes avanços são registrados. Destacam-se os avanços institucionais para viabilizar a ação matricial e as estratégias de intervenção urbanística para promover a integração da favela à cidade. No entanto, embora seja significativa a melhoria das condições de vida da população, não são grandes os avanços obtidos com a ampliação do Programa. Para tornar abrangente a ação municipal, será necessário articular a política habitacional com a política urbana, combinar a intervenção em favelas com programas de produção de moradias e contar com recursos financeiros de outras esferas de governo.

Palavras-chave: urbanização de favelas, habitação, gestão urbana, inclusão social

Abstract

This paper deals with an experience of slum upgrading in the municipality of "Santo André Mais Igual" Program, which links several social programs into a broader strategy aimed at fighting social exclusion. The slum population has been increasing in Santo André, and the city council has been implementing policies aimed at slum upgrading, as far as possible. The methodology of interventions in slum areas has been refined and major advances have been achieved. Institutional advances concerned the integration of activities and urban design strategies focused on the integration of slums into the urban fabric are elements that must be pointed out. However, although the improvement in living conditions of the community have been significant, major challenges still remain to be faced in scaling up the program. This study suggests that, in order to make the local government actions more extensive, it is necessary to establish a stronger link of the housing and the overall urban policies, to combine the interventions in slums with housing provision programs aimed, and to obtain resources from higher levels of government.

Keywords: slum upgrading, housing, urban management, social inclusion

Rosana Denaldi
Prefeitura de Santo André
Secretaria de Inclusão Social e
Habitação
Praça IV Centenário, 1
CEP: 09015-080
Santo André, SP- Brasil
Tel: (11) 4433-0190
E-mail: klink@alternex.com.br

Recebido em 09/01/04
Aceito em 15/10/04

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 (MARICATO, 2001). 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 (BREMAKER, 2001). Na região do Grande ABC cerca de 20% da população total habita 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. É 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 à 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 favelas¹.

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 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 internacionais². Em 2000, ganhou o

Prêmio Gestão Pública e Cidadania, concedido pela Fundação Getúlio Vargas e pela 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 daquele 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.

Este trabalho registra a experiência de urbanização de favelas desenvolvida pela Prefeitura de Santo André (PSA) no período de 1998 a 2003 no âmbito do Programa Santo André Mais Igual (Programa Integrado de Inclusão Social).

As informações apresentadas neste trabalho são resultados parciais de uma pesquisa mais abrangente, realizada em 2000, para a produção de tese de doutorado (DENALDI, 2003)³. Muitas informações e reflexões registradas são resultado também da prática profissional na administração municipal de Santo André, onde a autora atua desde 1997.

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 ANDRÉ, 2002a) desenvolvido pela PSA que analisa o padrão de crescimento populacional da cidade confirma a tendência que alguns autores denominam

¹ Sobre a institucionalização e aprimoramento das políticas de urbanização de favelas, ver Denaldi (2003).

² No período de 1998 a 2000 o Programa Santo André Mais Igual foi denominado de Programa Integrado de Inclusão Social.

³ A pesquisa foi realizada nas seguintes cidades: São Paulo, Rio de Janeiro, Santo André, Recife e Diadema.

periferização da população⁴. 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 (Tabela 1).

Aproximadamente 20% do total da população do Município de Santo André, 132 mil pessoas⁵, mora 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, o que representa um percentual de 19% do total da população da região e cerca de 20% do total da população dos cinco municípios que possuem favelas (DENALDI, 2000).

Acompanhando a tendência detectada nas regiões metropolitanas (RMs), 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%⁶.

Considerando-se a classificação adotada pela PSA na cidade até julho de 2002, 64 núcleos, abrigando cerca de 24% da população de favelas, estavam consolidados; 58 núcleos, com cerca de 67% da população de favelas, eram considerados consolidáveis; e 17 núcleos, abrigando cerca de 9% da população, não consolidáveis⁷. Estima-se

que, para promover a urbanização de favelas adotando-se 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% 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, contratada pela PSA e realizada pela empresa Consultoria Técnica e Avaliações (CTA) no segundo semestre de 1999, apresenta o perfil socioeconômico dos moradores e os aspectos da moradia e dos núcleos de favela em Santo André (SANTO ANDRÉ, 1999)⁸.

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 19% 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.

⁴ Ver Taschner e Bógus (2000), que analisam as taxas de crescimento populacional por anel do tecido urbano na cidade de São Paulo.

⁵ 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.

⁶ Dados do IBGE: Censo Demográfico de 1991 e Contagem da População de 1996.

⁷ Entende-se por núcleo "consolidado" aquele onde não existe a necessidade de reparcelamento 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 infraestrutura básica.

⁸ 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 (900 entrevistas). A amostra é estatisticamente válida para analisar e comparar os três universos e representativa para o município de Santo André. A margem de erro absoluto é de 1,85%, e de erro máximo por universo, 3,15%.

Conjuntos de setores censitários	População em 1991	População em 2000*	Variação 1991-2000	Variação (%) 1991-2000
Áreas em crescimento	146.534	239.588	93.054	63,5
Áreas estagnadas	96.718	96.031	-687	-0,7
Áreas com redução	373.741	312.825	-60.916	-16,3
Total global	616.993	648.444	31.451	5,1

*Dados preliminares

Elaboração: Coordenadoria de Indicadores Socioeconômicos /SPE /PMSA - 2002

Fonte: IBGE - Censos Demográficos de 1991 e 2000 - Dados por Setores Censitários.

Tabela 1 - População total e variação populacional nos conjuntos de setores censitários em Santo André, em 1991 e 2000

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% do total de moradias nas favelas eram constituídas de um pavimento, 22,5% de dois pavimentos, e 1,3% de três; 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. Lembremos que, nos núcleos urbanizados, os lotes definidos pelo plano de urbanização apresentam em média 50 m². Nos núcleos urbanizados de Santo André, vem crescendo a verticalização de lotes de tamanho reduzido, que passam a abrigar mais de uma moradia e família. A densidade média das favelas é de 550,21 hab/ha⁹.

Articulação da política habitacional com estratégias de inclusão social

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

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 Empresa Municipal de Habitação Popular (EMHAP), e foram instituídos importantes instrumentos, como a Lei de Áreas de Especial Interesse Social (AEIS) e de CDRU, além da criação do Fundo Municipal de Habitação e do 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 prefeito¹⁰.

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 Programa Integrado de Inclusão Social (PIIS),¹¹ 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 para a melhoria das condições de habitabilidade em núcleos de favela¹².

¹⁰ Sobre a política municipal de habitação no período de 1988 a 1992 ver Bagnariolli (1999) e Reschke (1992).

¹¹ O PIIS recebeu em 2001 a denominação de Santo André Mais Igual.

¹² A Prof.^a Dra. Ermínia Maricato, por meio de um contrato de assessoria firmado entre a PMSA e a FUPAM- FAU-USP (LABHAB), contribuiu para a formulação da política municipal de habitação e para a definição de estratégias de intervenção.

⁹ Estimativa da PSA (DEHAB-GDC), novembro de 2002. Esse dado refere-se a uma amostra de 27 favelas que apresentam cadastro atualizado dos moradores e levantamento perimétrico.

“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 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 à sua população, a PSA desenvolve os programas:

(a) urbanização: Integrada, que objetiva a integração da favela ao bairro, viabilizando a regularização fundiária, a implantação de infra-estrutura completa e de equipamentos urbanos, a consolidação geotécnica, a construção de unidades habitacionais (quando necessário) e a promoção de melhorias habitacionais nas áreas; e Gradual, responsável pela execução de obras de saneamento e de contenção e abertura de novos acessos, diretamente pela municipalidade ou com a participação da população (mutirões), melhorando as condições de saneamento e prevenindo situações de risco;

(b) intervenção pontual: execução de obras de emergência para a eliminação de situações de risco detectadas pela Defesa Civil ou diminuição de insalubridade;

(c) regularização fundiária: promoção da regularização fundiária e urbanística dos núcleos de favela urbanizados ou em processo de urbanização;

(d) produção de novas moradias e de lotes urbanizados: produção de unidades habitacionais de diferentes tipos (apartamentos, embriões de moradia, lotes urbanizados), destinados aos moradores das favelas em processo de urbanização, para reassentamento de parcela ou da totalidade das famílias;

(e) requalificação habitacional e pós-uso em favelas (Programa Melhor Ainda): conjunto de ações e subprogramas para integrar a favela urbanizada ao bairro e melhorar a qualidade das

unidades habitacionais, tais como: concessão de crédito para construção e melhoria habitacional, assessoria técnica à autoconstrução, manutenção urbana, controle urbano e educação ambiental;

(f) monitoramento de áreas de risco: realização de vistorias, avaliação de risco e execução de obras de consolidação geotécnica, além de cadastramento dos moradores de favelas, viabilizando o “congelamento” das situações até a urbanização das áreas. Desenvolvido em parceria com o Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT) e Defesa Civil; e

(g) contenção de invasões: controle e fiscalização de novas ocupações em áreas públicas para inibir o adensamento nas favelas existentes e a formação de novas favelas. Desenvolvido pela Equipe de Defesa do Patrimônio.

Desde 1997, com o OP (Orçamento Participativo), o atendimento no âmbito do subprograma Urbanização Integrada é definido junto ao Conselho Municipal de Orçamento (CMO)¹³.

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”¹⁴. 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 Programa Santo André Mais Igual (Sami), dentro do qual se insere o Programa de Urbanização Integrada de favelas.¹⁵ 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.

¹³ O Conselho Municipal do Orçamento Participativo (CMOP) é o instrumento instituído pela Prefeitura Municipal de Santo André para viabilizar a participação da população na definição das prioridades de investimento municipal. A cidade foi dividida em 18 regiões. São realizadas plenárias em cada uma das regiões e oito plenárias temáticas. As plenárias apontam prioridades e elegem representantes para compor o conselho – CMOP, do qual também participam representantes da Prefeitura. O Conselho analisa as propostas e a capacidade financeira de investimento da Prefeitura e define os investimentos.

¹⁴ Para Maricato (1996, p. 83), a “exclusão é um todo” (expressão retirada da *Charte Européenne pour le Droit à Habiter et la Lutte contre L'exclusion* [Constituição Européia para o Direito à Habitação e a Luta contra a Exclusão], 1993) porque envolve aspectos sociais, culturais, econômicos, políticos e ambientais.

¹⁵ 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.

O slogan “Tudo junto, ao mesmo tempo e no mesmo lugar” resume a expressão dessa 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 nesse 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 programas¹⁶.

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, entre outros, os seguintes 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; e Criança Cidadã – programa destinado ao atendimento de crianças (SANTO ANDRÉ, 2002b).

No primeiro período de sua 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 (700 famílias), Tamarutaca (1.400 famílias), Capuava (1.400 famílias) e Quilombo (240 famílias). A última previsão para o segundo período de implantação (2001-2004) é atender outras quatro favelas, beneficiando cerca de outras 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 Secretaria de Inclusão Social e Habitação (SISH), 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 MDFF, 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 Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM); a Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP); o Movimento de Defesa dos Direitos do Favelado (MDFF); e o Governo Federal/Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que vem colaborando com dotação de recursos financeiros e/ou apoio técnico.

O fato de a iniciativa ser recente e de a 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

¹⁶ 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).

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 800 pessoas. O Banco do Povo concedeu créditos a 98 moradores, o programa Empreendedor Popular beneficiou cerca de 700 moradores, e ainda foram formadas quatro Cooperativas de Trabalho¹⁷. Como resultado dessas iniciativas, o número de pessoas empregadas cresceu 10%, e aumentou em 56% os que obtêm renda com atividade remunerada, 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 melhoraram 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 700 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.

¹⁷ 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.

“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 crianças também tem índice mais alto nas áreas do programa (91%) do que nas outras comunidades (83%).” (SANTO ANDRÉ, 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, levam 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.

Urbanização integrada de favelas

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 (Figura 1).

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.

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 essa estratégia foi necessário alcançar em muitos casos um maior desadensamento dos núcleos.

A construção e a localização desses equipamentos também fazem parte da estratégia de promover a integração da favela com o seu entorno (Figura 2). 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 favela que conurbam com o bairro, criando uma área de transição e integração da favela com o bairro.

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 e 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 à demanda de serviços e comércio do bairro (ou entorno).



Figura 1 - **Favela Tamarutaca**

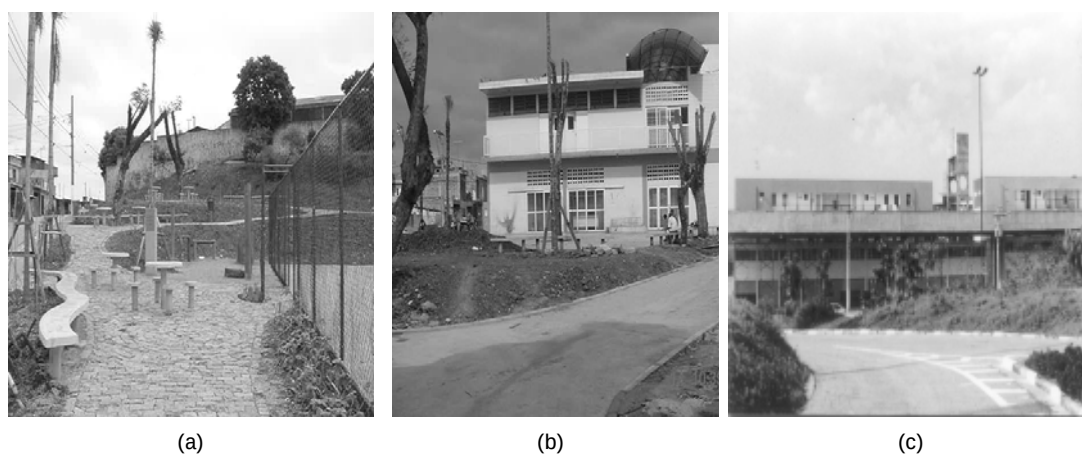


Figura 2 - **(a) Praça no núcleo Quilombo, (b) Centro Comunitário e (c) Centro de Negócios e Serviços no núcleo Sacadura**

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 Instituto Municipal de Ensino Superior (Imes) 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 microcrédito¹⁸. Além disso, o referido estudo procurou aprimorar a análise sobre o tipo de novos estabelecimentos a serem estimulados nos núcleos de favela e nas áreas do entorno, em função de demandas do bairro (PSA/IMES, 2000a, 2000b).

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 André¹⁹ (Figura 3). 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).

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 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.

Crítérios 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 urbanização integrada (UI), 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 Diagnóstico Rápido Urbano Participativo (DRUP), desenvolvido pela Sociedade Alemã de Cooperação Técnica (GTZ)²⁰. 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.

¹⁸ Sobre o perfil das atividades econômicas e as limitações dos programas de geração de renda e trabalho nas favelas, ver Denaldi (1999).

¹⁹ 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.

²⁰ A GTZ – Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Sociedade Alemã de Cooperação Técnica) é vinculada ao Ministério de Desenvolvimento e Cooperação Econômica do Governo alemão.



(a) desenho de Minoru Naruto (FAU-USP)



(b) foto do edifício

Figura 3 – (a) Centro de Negócios e (b) Serviços no núcleo Sacadura

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 Tamarutaca²¹. Se 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\$ 8.697,63²².

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%. Incorporando o referido custo da terra, os valores caem para 32,63% e 10,44%, respectivamente.

Articulação com outros programas

O programa de urbanização integrada de favelas se articula com diversos programas habitacionais e urbanos desenvolvidos pelo governo municipal. Destacamos três programas: Regularização Fundiária, Requalificação Habitacional (Programa Ainda Melhor) e Observatório de Qualidade dos Serviços.

Regularização Fundiária

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 Lei n.º 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.º 8.300, de 2001, substitui a de n.º 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.

As ações do programa são desenvolvidas em terras públicas ou particulares, situadas no município. A transformação de uma gleba em AEIS ocorre mediante a promulgação de lei específica, precedida de estudo da viabilidade técnica, jurídica e financeira. Instituída a AEIS, dá-se início ao processo de constituição da Comissão Municipal de Urbanização e Legalização (Comul), composta de representantes da PSA e de moradores do assentamento. Essa Comissão é responsável pela elaboração e aprovação do Plano de Urbanização, que estabelece a forma de divisão e ocupação dos lotes, e decide sobre a conveniência e necessidade de realização de obras e de outras formas de intervenção do governo municipal na área. O plano de urbanização fica sujeito à aprovação, por decreto, pelo chefe do Executivo municipal.

Ao final do processo, no caso de terrenos públicos, outorga-se a cada família o Termo de Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), instrumento que confere aos outorgados o direito à posse do imóvel

²¹ Sobre custos de urbanização de favelas, ver Carvalho et al. (2002).

²² Data-base: maio de 2002.

por um tempo que varia entre 35 e 90 anos, renovável por igual período, mediante o pagamento de valor variável em função da dimensão dos lotes. Os termos de concessão são encaminhados ao Cartório Imobiliário para averbação. O pagamento do valor da concessão, que reverte para o Fundo Municipal de Habitação, visa à recuperação do valor gasto pelo Município, mesmo que parcialmente, com obras de infra-estrutura no núcleo, possibilitando novos investimentos no programa.

Nas áreas particulares, a Prefeitura Municipal de Santo André presta a assistência jurídica necessária à obtenção do título de propriedade dos imóveis pelas famílias, o que se faz, geralmente, mediante negociação direta dos moradores com o proprietário, ou pela propositura de ações de usucapião das glebas²³.

Até julho de 2002, o Santo André possuía 13 assentamentos regularizados administrativamente, ou seja, com planos de urbanização (que inclui o parcelamento) aprovados pela Prefeitura e em fase de regularização cartorial. Desses 13, sete encontram-se instalados em áreas públicas e cinco em particulares. Até esta data havia 45 áreas instituídas como AEIS, incluindo os 13 assentamentos, e cerca de outras 50 em processo de regularização e delimitação como AEIS.

Apesar da alta prioridade política dada a esse programa e da existência e revisão da legislação, são grandes as dificuldades encontradas pela Prefeitura de Santo André nos procedimentos de regularização fundiária no município. Estas estão relacionadas com a cultura formalista da burocracia, com a incidência de legislações estaduais e federais restritivas, situação irregular de domínio das áreas públicas e particulares, grau de anormalidade das ocupações e interface com problemas e restrições ambientais²⁴.

Requalificação Habitacional

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.

²³ Os processos de regularização fundiária na Prefeitura de Santo André encontram-se sob a responsabilidade da Encarregatura de Regularização Urbanística e Fundiária (ERUF), subordinada ao Departamento de Habitação (DEHAB), órgão vinculado à Secretaria de Habitação e Inclusão Social (SISH) do município.

²⁴ Sobre as dificuldades e limites da regularização fundiária, ver Denaldi e Dias (2002).

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 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.

Observatório

Nas favelas urbanizadas no âmbito do Programa Sami, vem sendo implementado o 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).

Esse processo foi implementado primeiramente nos núcleos Sacadura Cabral e Tamarutaca. Em 2001, estruturou-se o Observatório do núcleo Sacadura Cabral nas quadras cuja urbanização estava concluída, com o objetivo de avaliar a qualidade dos serviços de abastecimento de água, esgoto, drenagem, energia elétrica e coleta de lixo. Os observadores foram os próprios moradores, que, para esse fim, receberam capacitação para atuar como avaliadores. Os resultados foram discutidos em um fórum do qual fizeram parte observadores, moradores e a equipe técnica da PSA, e que resultou em encaminhamentos às concessionárias responsáveis pela prestação de serviços.

Antes do estabelecimento do Observatório, a PSA definiu padrões desejáveis de qualidade dos serviços instalados, por meio de comparação com os padrões efetivados no bairro, o que desencadeou um processo de divulgação e conscientização da importância de os novos padrões superarem os patamares de baixa qualidade anteriormente existentes.

Os observadores da população não foram tratados como fontes de informação, mas como protagonistas da gestão dos resultados. Foram capacitados para conhecer os padrões estabelecidos *a priori* e os procedimentos de monitorização desses serviços, assim como orientados sobre o papel das concessionárias e da Prefeitura (departamentos) na verificação das irregularidades que venham a ocorrer com o tempo.

Conclusões

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 quanto ao 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 Secretaria de Finanças da PSA, 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 caiu 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 perdeu 34% de seu Valor Adicionado e apresentou 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 investimentos caiu de 47,147 milhões de reais em 1995 para 15,859 milhões de reais em 1998 (66,4%); o custeio subiu cerca de 53% e a receita total, aproximadamente, 14,3% no mesmo período²⁶. 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 esse 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 relaciona-se com a produção de novas moradias para atender a população com renda média menor que três 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 estimasse 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 vinham sendo utilizadas pela PSA para a produção de novas moradias custava 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\$ 624,25²⁷.

Para se ter uma idéia do peso da terra no custo total do empreendimento, citamos o caso do Conjunto Habitacional Avenida Áurea, empreendimento do tipo vila, implantado 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 a execução de toda a infra-estrutura e a construção do módulo

²⁵ Dados fornecidos pela Secretaria de Finanças da PSA.

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).

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.

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 esse 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) 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 a terra. No entanto, sabemos que essas medidas só repercutirão em médio e longo prazos.

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, e regularização ficam mais difíceis de equacionar, uma vez que se consolidam condições urbanísticas possíveis, mas não adequadas.

Seria impossível, no curto prazo, contando quase exclusivamente com recursos municipais, promover a “urbanização integrada” de todos os núcleos de favelas existentes no município e solucionar o histórico déficit da cidade. O governo municipal não deixa de atender a 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.

Referências Bibliográficas

BAGNARIOLLI JR, I. **Política urbana e habitacional no Brasil e o Município de Santo André**. 1999. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

BREMAEKER, E. J. F. **O papel do município na política habitacional**. IBAM, Rio de Janeiro, 2001. (Estudos Especiais, 32)

CARVALHO, C. S.; ROCHA, R. F.; MORETTI, R. S.; SAMORA P. R. Procedimentos para tomada de decisão em programas de urbanização de favelas. In: SEMINÁRIO DE AVALIAÇÃO DE PROJETOS IPT: habitação e meio ambiente: Assentamentos Precários. São Paulo, 2002. **Anais...** São Paulo: IPT, 2002. p. 17-35.

DENALDI, R. **Políticas de urbanização de favelas: evolução e impasses**. 2003. Tese (Doutorado em Arquitetura) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

DENALDI, R. **Favelas no Grande ABC: crescimento e balanço das intervenções**. Santo André: UniABC, 2000. Relatório de Pesquisa.

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

DENALDI, R et al. **Avaliação e monitoramento dos serviços de infra-estrutura em favelas urbanizadas em Santo André**. Revista Fundação CIDE, Rio de Janeiro, 2003.

DENALDI, R; 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.

DENALDI, R; OLIVEIRA, M. G. Community Participation in Relocation Programs: The case of the Slum Sacadura Cabral in Santo André – Brazil. **Open Housing International**, Munich – Mumbai, v. 24, 1999.

DENALDI, R; SAMPAIO, C.; GÓIS, W. Urbanização de Favelas em Santo André: intervenções num cenário de exclusão social. In: ENCONTRO INTERNACIONAL DEMOCRACIA, IGUALDADE E QUALIDADE DE VIDA: O Desafio para as cidades no século XXI. Belém, 2001. FORUM AMÉRICA LATINA HABITAR 2001. Salvador, 2001. **Anais...** Salvador: 2001.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL; FINEP (IBAM). **Avaliação institucional do Programa Favela-Bairro: a vertente do poder publico**. Rio de Janeiro: FINEP/SMHRJ, 1996.

MARICATO, E. **Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade, e violência**. São Paulo: Hucitec, 1996.

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

MEDEIROS, M. T. **Urbanização das favelas cariocas: o programa Bairrinho na Vila Pereira da Silva**. 1999. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Rural) - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR), Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1999.

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

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

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.

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

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

SANTO ANDRÉ; 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.

SANTO ANDRÉ; INPES/IMES. **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, 2000b.

SANTO ANDRÉ; 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.

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: Revan/FASE, 2000. p. 247-280.

UEMURA M. M. **Programa de saneamento ambiental da bacia do Guarapiranga: alternativa para proteção dos mananciais?** 2000. Dissertação (Mestrado em Arquitetura) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, PUC-Campinas, Campinas, 2000.