

EMERI ANGELA MASSUTTI

**GESTÃO PARTICIPATIVA E URBANIZAÇÃO:
DA FAVELA PARA O BAIRRO CAPUAVA EM SANTO
ANDRÉ, SP.**

**PUC-CAMPINAS
2006**

EMERI ANGELA MASSUTTI

**GESTÃO PARTICIPATIVA E URBANIZAÇÃO:
DA FAVELA PARA O BAIRRO CAPUAVA EM SANTO
ANDRÉ, SP.**

Dissertação apresentada como parte da exigência para obtenção do Título de Mestre em Urbanismo, ao Programa de Pós-Graduação na área de Gestão Urbana, Pontifícia Universidade Católica de Campinas.

Orientadora: Profa. Dra. Doraci Alves Lopes

**PUC-CAMPINAS
2006**

Ficha Catalográfica
Elaborada pelo Sistema de Bibliotecas e
Informação - SBI - PUC-Campinas

t711.5 Massutti, Emeri Angela

M422d Gestão participativa e urbanização: da favela para o bairro Capuava Santo André, SP / Emeri Angela Massutti. - Campinas: PUC-Campinas, 2006.
109p.

Orientadora: Doraci Alves Lopes.

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Centro de Ciências Exatas, Ambientais e de Tecnologias, Pós-Graduação em Urbanismo.

Inclui bibliografia.

1. Favelas - Urbanização. 2. Favelas – São Paulo, Região Metropolitana de (SP) 3. Participação popular. 4. Habitação popular. 5. Inclusão social. I. Lopes, Doraci Alves. II. Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Centro de Ciências Exatas, Ambientais e de Tecnologias. Pós-Graduação em Urbanismo.

III. Título.

22.ed.CDD – t711.5

EMERI ANGELA MASSUTTI

**"Gestão Participativa e Urbanização: da favela para o
Bairro Capuava Santo André, SP"**

Dissertação apresentada ao Curso de
Mestrado em Urbanismo do Centro de Ciências
Exatas, Ambientais e de Tecnologias da
Pontifícia Universidade Católica de Campinas
como requisito parcial para obtenção do título
de Mestre em Urbanismo.

Área de Concentração: Urbanismo.

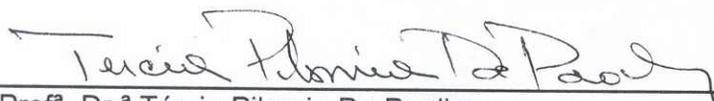
Orientadora: Prof^a. Dr.^a Doraci Alves Lopes.

Dissertação defendida e aprovada em 26 de Junho de 2006 pela Comissão Examinadora
constituída dos seguintes professores:



Prof^a. Dr.^a Doraci Alves Lopes

Orientadora da Dissertação e Presidente da Comissão Examinadora
Pontifícia Universidade Católica de Campinas



Prof^a. Dr.^a Tércia Pilomia De Paoli

Universidade Metodista de Piracicaba



Prof. Dr. Wilson Ribeiro dos Santos Júnior

Pontifícia Universidade Católica de Campinas

Aos moradores de favela, slum, champa, barrio, cantegril, taudis e tantos outros nomes dos assentamentos espalhados pelo mundo, que lutam pelo direito de ter onde morar.

AGRADECIMENTOS

À Profa. Dra. Doraci Alves Lopes

Por sua paciência, conhecimento e sobretudo pela orientação fundamental para a compreensão desta pesquisa.

Ao Prof. Dr. Wilson Ribeiro dos Santos Junior,

Por suas valiosas dicas nas aulas e no Exame de Qualificação.

Ao Prof. Dr. Ricardo de Souza Moretti,

Pela oportunidade e valiosa colaboração no Exame de Qualificação.

Aos amigos da Prefeitura de Santo André em especial,

Luis Felipe, Márcia Gesina e Walkiria Góis pelas preciosas contribuições.

Aos meus amigos,

Adriana Bravin, Derli Futema, Inês Hanada, Neusa Enokihara e Sandra Marques pelo grande apoio e incentivo.

À minha família,

Por todos os caminhos apresentados e pela compreensão nos momentos de ausência.

“(…) É inevitável, e prescrito, lei que não
se pode revogar nem desconhecer?
Não, isso é medonho,
Faz adiar nossa esperança
da coisa ainda sem nome
que nem partidos, ideologias, utopias
sabem realizar.
Dentro de nós é que a favela
cresce.
e, seja discurso, decreto, poema
quem contra ela se levante,
não para de crescer.”

(C. Drummond de Andrade)

RESUMO

MASSUTTI, Emeri Angela. *Gestão Participativa e urbanização: da favela para o bairro Capuava em Santo André, SP*. Campinas, 2006. 109f. Dissertação (Mestrado)-Curso de Pós-Graduação em Urbanismo. Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Campinas, 2006.

O objetivo deste trabalho é analisar o processo de gestão participativa na urbanização da antiga favela Jardim Capuava e, a partir de julho de 2005, bairro Jardim Capuava em Santo André, SP. O desafio relaciona-se à avaliação deste processo, tanto do ponto de vista da gestão pública municipal, quanto dos moradores, após as mudanças de remanejamentos e reassentamentos ocorridas no núcleo pela urbanização da Prefeitura de Santo André. Para desenvolver este objetivo, aplica-se uma pesquisa documental e entrevistas de história oral. Uma das razões principais que justifica este estudo é a representatividade reconhecida em nível nacional e internacional do PIIS - Projeto Integrado de Inclusão Social, atualmente denominado Santo André Mais Igual, na discussão e experiência em gestão participativa em projetos de urbanização de favela no país.

Palavras chave:

gestão participativa, participação popular, urbanização de favelas, inclusão social.

ABSTRACT

MASSUTTI, Emeri Angela. *Management participation and slum upgrading: From slum to neighborhood Capuava, Santo André, SP*: 2006.109f. Dissertação (Mestrado)-Curso de Pós-Graduação em Urbanismo. Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Campinas, 2006.

The work aims to analyze on the process of management participation and old slum upgrading Jardim Capuava and, since July 2005, neighbourhood Jardim Capuava in the municipality Santo André, SP. The challenge it becomes related evaluation of this process, as much of the point of the view of municipality, how much of the inhabitants, after the occurred changes of remove for the urbanization of the Santo André city. To develop this objective one applies a documentary research and interview of verbal history. One of the main reasons that it justifies this study it is the recognized representation in the national and international level of the "Projeto Integrado de Inclusão Social-PIIS", currently called "Santo André Mais Igual", in quarrel and experience in management participation in projects of the slum upgrading in the slums urbanization in the country.

Keys words:

management participation, slum upgrading, popular participation and social inclusion.

LISTA DE ABREVIATURAS

AEIS	Áreas Especiais de Interesse Social
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNH	Banco Nacional de Habitação
CDRU	Centro de Estudos Rurais e Urbanos
CEBS	Comunidades Eclesiais de Base
CEPS	Centro de Estudos Políticos e Sociais
COHAB	Companhias de Habitação
CUT	Central Única dos Trabalhadores
EMHAP	Empresa Municipal de Habitação Popular
FCUS	Fundo de Compensação e Variação Salarial
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPT	Instituto de Pesquisa Tecnológica
MDDF	Movimento de Defesa dos Direitos dos Moradores de Favela
MDF	Movimento em Defesa dos Favelados
NPP	Núcleo de Participação Popular
OP	Orçamento Participativo
PIIS	Projeto Integrado de Inclusão Social
PSA	Prefeitura de Santo André
PT	Partido dos Trabalhadores
PUC	Pontifícia Universidade Católica
PUI	Programa de Urbanização Integrada
RMSP	Região Metropolitana de São Paulo
SAB	Sociedade Amigos de Bairro
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupanças e Empréstimos
SERFH	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
USP	Universidade de São Paulo
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	01
2 GESTÃO PARTICIPATIVA E URBANIZAÇÃO DE FAVELAS EM SANTO ANDRÉ	08
2.1 A política habitacional e o Programa Santo André Mais Igual	13
2.2 A inclusão social como marco da cidadania no governo de Santo André	18
2.3 O município de Santo André	30
2.4 A experiência dos técnicos em uma gestão participativa	41
3 DA FAVELA AO NÚCLEO JARDIM CAPUAVA	46
3.1 Resistência e conquista	49
3.2 O movimento social das favelas de Santo André e o Jardim Capuava	54
3.3 A experiência dos moradores em uma gestão participativa	69
4 METODOLOGIAS DE AVALIAÇÃO PÓS OCUPAÇÃO	77
4.1 Os Programas do SAMI no Jardim Capuava	78
4.2 Inserção das políticas emancipatórias nos núcleos da cidade	85
4.3 Resultados da Economia Solidária	87
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	89
6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	94
7 ANEXOS	99

1 INTRODUÇÃO

O desafio deste trabalho é analisar o processo de gestão participativa do núcleo Jardim Capuava, tanto do ponto de vista da gestão pública municipal, quanto do ponto de vista dos moradores, após as mudanças ocorridas durante os remanejamentos e reassentamentos no núcleo pela urbanização.

O Projeto de Urbanização do núcleo Jardim Capuava foi realizado durante o período de 2000 a 2005, no município de Santo André – SP.

Ao analisarmos as políticas públicas no Brasil, sob o enfoque do planejamento urbano e suas relações no interior da sociedade e no espaço do território, temos na *gestão participativa* um dos caminhos para a estruturação de políticas de habitação, transporte e serviços urbanos.

Portanto exploramos, no decorrer da pesquisa, aspectos da urbanização, em especial os que se vinculam às questões da habitação como parte do todo, relacionados à *gestão participativa* em projetos de *urbanização de favela*.

Sob esta perspectiva, a dissertação aborda a questão habitacional do núcleo Jardim Capuava, e suas implicações no contexto do município, mostrando o papel da gestão municipal para a definição das políticas públicas de habitação adotadas para o local.

Ao iniciar a abordagem sobre o conceito de *gestão participativa*, em que a qualidade da participação popular é essencial, pretendemos refletir sobre como esta se manifesta no processo de urbanização do núcleo Jardim Capuava.

A organização social e suas crescentes reivindicações populares; seja em relação aos direitos dos cidadãos, seja nos processos em que há uma chamada à participação popular na gestão dos governos, desperta um sentimento de responsabilidade perante os bens públicos e o destino da cidade.

Desta forma, a participação popular - legítima por se tratar de um direito, principalmente por considerar os limites e as deficiências da democracia representativa, e mesmo por razões de eficiência - é fundamental nas decisões sobre a alocação de recursos ou intervenções no espaço das cidades.

No Brasil, a partir do estabelecimento da Constituição Brasileira de 1988, foram construídas formas diferenciadas de participação popular, incentivando a criação dos Conselhos municipais que tratam de políticas setoriais e sua formalização.

Algumas destas experiências são consideradas inovadoras na gestão pública, tendo incorporado a participação popular em diferentes graus e formatos.

A articulação das lideranças do núcleo Jardim Capuava, com lideranças de outros núcleos da cidade e a interlocução com as Universidades, Organizações Governamentais e Não Governamentais e os setores privados da sociedade, promove o desenvolvimento e a percepção de pertencimento à “coisa pública” que passa a fazer parte do seu universo diário.

Consideramos que a participação popular é um dos objetivos primeiros que orienta a intervenção integrada em favelas, dinâmicas de participação direta da população têm sido incorporadas, em diferentes momentos do seu desenvolvimento.

Essas dinâmicas buscam possibilitar uma melhor atuação dos moradores, tanto na concepção e forma de desenvolvimento das ações, quanto na avaliação de seus resultados a fim de despertar uma organização social mais efetiva e consolidada.

As questões apresentadas e abordadas no decorrer do trabalho estão relacionadas a estudos importantes sobre a questão da participação dos movimentos sociais e populares em projetos de urbanização de favelas e democratização da gestão pública no país.

A reflexão mais detalhada sobre a *gestão participativa* da urbanização do núcleo Jardim Capuava, a partir da implementação de programas de políticas públicas e as novas condições de habitabilidade, são aspectos analisados no contexto do debate sobre a “cidade legal” e das mudanças urbanas incorporadas na transição da favela para o bairro.

Para tanto, fizemos uma análise dos componentes da *gestão participativa* e da *práxis* do estudo de caso: núcleo Jardim Capuava no município de Santo André, no Estado de São Paulo, objeto de intervenção desde a sua mobilização até a consolidação do projeto e o acompanhamento na etapa de pós-ocupação.

A questão principal é discutir a experiência da *gestão participativa* em projetos de *urbanização de favela* pelo Programa Integrado de Inclusão Social – PIIS¹ pela representatividade reconhecida em nível nacional e internacional, como veremos adiante.

¹ A partir de 2002 o PIIS passa a ser denominado Santo André Mais Igual - SAMI.

O presente trabalho está organizado da seguinte forma: no segundo capítulo apresentamos o contexto histórico do processo de *gestão participativa* e de *urbanização de favelas* no núcleo Jardim Capuava, em Santo André, como parte das ações do Programa Santo André Mais Igual - SAMI, com ênfase na perspectiva de trabalho da municipalidade.

No terceiro capítulo analisamos a produção acadêmica, documentos e publicações oficiais, com o apoio de autores que discutem os novos movimentos sociais no Brasil, enfatizando a participação social e o processo de intervenção realizados em Santo André.

Essa discussão prioriza a história das favelas e a urbanização das mesmas nesse município, situado no ABC paulista, Região Metropolitana de São Paulo – RMSP, com destaque para a experiência dos moradores no Jardim Capuava, em sua percepção sobre a democratização das políticas públicas e o processo de remanejamento e reassentamentos, vivenciados no período de 2000 a 2005.

O objetivo do quarto capítulo é sublinhar as ações dos programas que compõe o Programa Santo André Mais Igual – SAMI, com destaque para os programas de políticas emancipatórias sob a avaliação do ponto de vista da Prefeitura de Santo André - PSA.

As considerações finais retomam os objetivos, refletem sobre os resultados da pesquisa e levantam algumas questões sobre os cenários que a municipalidade busca aprimorar, bem como apresenta um balanço recente sobre políticas públicas com planejamento e avaliações processuais.

Explicamos a seguir uma síntese da definição metodológica que orientou o presente trabalho. Optamos por uma metodologia de pesquisa qualitativa, complementada por dados quantitativos, para desenvolver o objetivo deste trabalho, que é analisar o processo de *gestão participativa* de urbanização da antiga favela Jardim Capuava e, a partir de julho de 2005, bairro Jardim Capuava em Santo André.

Segundo Minayo (2004 p.14), a pesquisa qualitativa trabalha com significados múltiplos no espaço das relações, o que nos permite analisar as variáveis dos aspectos objetivos e subjetivos, além daqueles pertencentes à relação entre o pesquisador e objeto de pesquisa.

Na investigação social a relação entre o pesquisador e seu campo de estudo se estabelecem definitivamente. A visão de mundo de ambos está implicada em todo processo de conhecimento, desde a concepção do objeto, aos resultados do trabalho e sua aplicação.

O conjunto dos dados quantitativos e qualitativos se complementa na pesquisa social, pois a análise da realidade interage dinamicamente, excluindo qualquer dicotomia segundo Minayo (2004)

A realidade social é o próprio dinamismo da vida individual e coletiva, com toda riqueza de significados dela transbordante para isso, ela [pesquisa social] aborda o conjunto de expressões humanas constantes nas estruturas, nos processos, nos sujeitos, nos significados e nas representações. (MINAYO, 2004 p.15).

A análise do projeto de urbanização núcleo Jardim Capuava, foi elaborada a partir da pesquisa em documentos oficiais. Empregamos ainda o método da história oral, baseando-nos em Queiroz (2003), para a realização das entrevistas com moradores que participaram desde 1998 da votação pela urbanização no Orçamento Participativo até a implementação e execução do projeto de urbanização a partir do ano 2000.

A metodologia da história oral trabalha com a identidade do sujeito, identidade que além de seus aspectos individuais apresenta uma dimensão coletiva. A história oral faz referência à contemporaneidade, com relação a fatos passados, que são retomados, rememorados.

Um termo amplo que recobre uma quantidade de relatos a respeito de fatos não registrados por outro tipo de documentação, ou cuja documentação se quer completar. (QUEIROZ, 2003 p. 5)

Dessa forma, as entrevistas no método da história oral procuraram encorajar e explorar os relatos que buscam o saber acumulado das experiências vividas pelo entrevistado em seu universo social e cultural. A identificação das pessoas representativas do grupo pesquisado do núcleo Jardim Capuava deu-se com a seleção de moradores com efetivo e diferenciado envolvimento com o projeto de urbanização da favela, tais como: comerciantes, moradores, agentes públicos e membros da associação do bairro.

A interlocução das entrevistas com os moradores foi feita inicialmente com o representante de um dos setores do núcleo, morador há mais de 20 anos no local. Posteriormente foram realizadas entrevistas com outros moradores que acompanharam o período de transição da favela para o núcleo urbanizado, para obtenção de informações sobre “como e o quanto” o processo de urbanização afetou a qualidade de vida das pessoas do local.

Durante a entrevista o tema da urbanização foi conduzido através das questões relacionadas, possibilitando ao entrevistado discorrer oralmente sobre sua realidade atual e a realidade anterior à urbanização; sua vivência ou experiência social durante o

processo de urbanização; o que o fez chegar e permanecer no local e como foi o processo de urbanização sob o seu olhar.

O principal objetivo das entrevistas com os moradores, portanto, foi investigar como os conceitos de *gestão participativa* e *urbanização de favelas* são percebidos e partilhados coletivamente sob o aspecto da gestão local, confirmando ou complementando a pesquisa documental.

Foram entrevistadas também duas pessoas do poder público, que participaram da realização do projeto de urbanização do núcleo Jardim Capuava. A escolha dos representantes da PSA seguiu o critério de conhecimento técnico do projeto de urbanização, pela *práxis* no local, para que estes relatassem sobre o processo de implementação do projeto e do estabelecimento da relação com os moradores da perspectiva da *gestão participativa* que envolveu a ambos.

A análise de todo o material, inclusive das entrevistas, foi realizada de maneira descritiva e reflexiva, baseada nos princípios acima, com impressões e interpretações dos dilemas éticos e dos conflitos encontrados ao longo do trabalho. Dessa forma, estará presente ao longo do desenvolvimento dessa discussão, a concepção dos sujeitos sociais, como participantes do processo de construção da história individual e coletiva, no contexto da transição da favela para o bairro.

2 GESTÃO PARTICIPATIVA E URBANIZAÇÃO DE FAVELAS EM SANTO ANDRÉ

O objetivo do capítulo é apresentar o contexto histórico do processo de *gestão participativa e urbanização de favelas* no núcleo Jardim Capuava, em Santo André como parte das ações do Programa Santo André Mais Igual – SAMI. Buscamos ainda refletir sobre como os objetivos propostos pelo município foram alcançados.

Uma das razões principais que justifica este estudo é a representatividade reconhecida em nível nacional e internacional do Programa Santo André Mais Igual, na discussão e experiência em *gestão participativa* em projetos de urbanização de favelas no país.

A escolha do estudo do núcleo Jardim Capuava justifica-se pela intensidade de organização e resistência política na luta do Movimento de Defesa dos Direitos dos Moradores em Favela – MDDF nos anos de 1970 e 1980.

Acompanhamos a urbanização do núcleo Jardim Capuava, no período de 2000 a 2005, como técnica do agente financiador Caixa Econômica Federal - CEF.

A importância do acompanhamento do projeto de urbanização revela uma inovação expressiva em urbanização de favelas e o compromisso do município com uma política de gestão participativa.

Esta política pública de urbanização de favelas coincide com os propósitos de financiamento das agências internacionais, ao priorizar o desenvolvimento e fortalecimento institucional e a transparência administrativa (*accountability*), ampliando o espaço público com instrumentos como o Orçamento Participativo - OP.

A participação da sociedade civil no planejamento e gestão do território, garantida pela Constituição, estabelece instrumentos de participação popular através de audiências públicas e plebiscitos, e cria instâncias de participação na esfera pública - os Conselhos Gestores de Políticas Públicas.

Este documento também transfere aos municípios a responsabilidade de ordenamento da utilização de seu território, tornando obrigatório para municípios com mais de vinte mil habitantes a elaboração do Plano Diretor – PD.

Portanto, em torno desses processos, há uma busca de renovação da teoria democrática (SANTOS, 2004; BENEVIDES,1994; CARVALHO,1998) e das concepções de *gestão participativa* (PONTUAL, 1994; BAVA, 2001), de que é preciso melhorar a qualidade das políticas públicas (DANIEL, 2001; SOUZA, 2003).

A redefinição do papel do Estado após a redemocratização do país, a partir da década de 1980, como poder normativo e regulador da vida social, coloca no debate público as exigências de uma modernização que seja conjugada com a democratização das políticas públicas, abrindo-se aos espaços plurais, renovados e ampliados de representação e articulação com a sociedade civil, porém permeados de conflitos e embates políticos partidários.

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, o Brasil, a partir no ano 2000, desponta como um dos países mais urbanizados do planeta, sendo que cerca de 30% de sua população se encontra-se concentrada em apenas nove metrópoles.

No entanto, o crescimento urbano sempre caminhou junto com a exclusão social, desde a emergência do trabalhador livre na sociedade brasileira, quando as

idades passaram a ganhar nova dimensão, tendo início o problema da habitação. (KOWARICK, 2003; LOPES, 2002; 1997a; TELLES, 1998). Sabemos que a perda do controle de decisão política e econômica por parte dos cidadãos se deu de forma crescente.

A formação de complexas redes de administração estatal culminou na consolidação da burocracia, excluindo a participação popular. Gilberto Freyre segundo Paoli, foi o primeiro autor a relatar a exploração e o abuso da sexualidade como representação de domínios e resistências, revela “um jogo intrincado de vinganças, seduções e chantagens, junto às doçuras da proximidade entre dominantes e dominados” (2003, p.165). A autora descreve a violência arbitrária utilizada pela cultura política brasileira, continuada no processo de tortura aos transgressores das normas públicas ou das regras privadas, em que a população pobre é anulada, pela figuração da pobreza e excluída pela “candidatura natural à transgressão”.

Há, portanto, um abismo separando o homem do cidadão, que nega a possibilidade de uma relação igualitária e o reconhecimento dos espaços como meios públicos de formação política. A burocracia tradicional e centralizadora não oferece condições e garantias de representação política, impondo uma execução de políticas públicas complexas, sem vínculos com a democratização da discussão dos conflitos. Paoli lembra que desde a república velha “as negociações restritas que responderam à pressão popular, geraram e mantiveram os direitos em patamares que se querem”, ou seja, socialmente controlados (2003, p.166).

Santos (2004) reflete sobre a nova gramática que a democratização trouxe à cena, a partir das últimas décadas do século XX, com suas nuances e suas demandas

e sobre o grande incômodo gerado às elites, impulsionando processos de combate à identidade e igualdade, através de medidas de controle social, organizados de cima para baixo, em que os interesses prevalecem sobre os sujeitos sociais com menor poder de organização política.

O autor repensa a democracia representativa e o modelo republicano tradicional que vem minando as expressões sociais que demandam por uma democracia participativa.

(...) mais do que saber quem será o novo ocupante de uma nova posição de poder, implica em permitir a problematização dos conflitos dos indivíduos, sejam minorias raciais, trabalhistas, etc., dando espaço para que estes questionem a sua exclusão dos arranjos políticos, através de um princípio de deliberação. SANTOS (2004, p.49-50).

Paoli (2003) analisa ainda os riscos que as novas formas de participação política sofrem com o processo de deslegitimação, de cooptação e da utilização de associações de filantropia empresarial, ressaltando a intenção das administrações do PT em enfrentar o desafio de “articular o mandato representativo com formas de deliberação efetiva” lembrando que o Orçamento Participativo com suas características de participação aberta, de “combinação entre democracia direta e representativa”.

Santos (2004) defende teórica e politicamente um conjunto de idéias para uma reavaliação da democracia liberal e fortalecimento da democracia participativa em uma visão similar ao que Paoli (2003) considera, quando ressalta questões como a influência da diversidade e pluralidade social como uma das características das articulações políticas contemporâneas com o espaço público.

Como exemplo, podemos citar a experiência do OP em Porto Alegre que nos imprime um sentido de ampliação do experimentalismo democrático, que ocorreu

como forma de "pluralização cultural". Vemos a primeira forma bem sucedida de combinação entre os elementos das democracias participativa e representativa, que demonstrou potencial para a ampliação democrática e para a extensão destas experiências.

Estes casos bem sucedidos apresentam características extremamente importantes, surgem de mudanças introduzidas pelos próprios sujeitos sociais, a princípio ignoradas pelas formas de democracia representativa.

O primado da economia sobre a vida social, no entanto, sofreu resistências dos movimentos sociais, como relata DAGNINO (1998, p.109).

(...) Vale lembrar que a busca de demarcação do terreno, da conquista do seu espaço e dos seus direitos, fez mais fortes movimentos como os de mulheres, negros, homossexuais, ecologistas etc., resguardando o direito à igualdade e à diferença.

A experiência participativa mais avançada foi, reconhecidamente, o Orçamento Participativo do governo do Partido dos Trabalhadores - PT, uma referência neste conceito, experiências que serviram de base para novas condutas de participação e gestão em outros municípios e no desenvolvimento de outras modalidades em alguns países.

O projeto administrativo original centrava-se na idéia da inversão de prioridades, privilegiando o social. Segundo Paoli, este se cristalizou com o sucesso destes governos, exportando a "vontade de lançar mão deste mecanismo para cidades consideradas ingovernáveis como São Paulo, por seu excesso de demandas".

Porém esta experiência inovadora como ressalta Santos (2004), provoca desconforto e perturbações "para quem se propõe a governar sem alterar as estruturas gerais de poder na sociedade".

A questão da urbanização de favelas no país tem enfrentado problemas semelhantes e poucos são os municípios que têm logrado êxito na democratização do espaço público com gestão participativa, como no caso da cidade de Santo André.

2.1 Política habitacional e o Programa Santo André Mais Igual

No município de Santo André como no restante da região do ABC, a política habitacional limitou-se a realizar ações pontuais e emergentes, como reflexo da situação no país, com problemas em seus núcleos e ocupações e a ação lenta do governo, trazendo soluções de pequenos resultados.

Como apontam alguns autores (AZEVEDO,1999; GOMES,2005; LOPES, 1997a; e SANTOS,1999) a solução de “desfavelamento” - uma das políticas adotadas pelo Banco Nacional de Habitação – BHN - foi uma decepção, ainda associada às denúncias de corrupção do setor.

Havia um elevado grau de inadimplência no financiamento da casa própria. Com a interrupção do pagamento, muitos mutuários acabavam sendo despejados e obrigados a voltar para as favelas, não conseguindo concretizar um dos direitos básicos de cidadania. Este modelo acabou aumentando os problemas sociais, pois “longe de melhorar as condições de vida dos moradores”, os conjuntos estavam “afastados dos centros urbanos”, portanto do mercado de trabalho e do comércio, sem sistema adequado de transporte, saúde e educação. (LOPES, 2002 p.4)

Desta forma, verificamos que a lógica interna era a expulsão da população pobre para a periferia. Este fato levou ao conseqüente crescimento de favelas,

segregando a cidade à divisão centro-periferia; a primeira dotada de infra-estrutura e recursos naturais, e a última desprovida de condições adequadas.

O processo de ocupação de favelas em Santo André, como o que trata da remoção de quase 100 famílias de um núcleo instalado à margem do rio Tamanduatehy sem, no entanto, definir área para assentamento das famílias, exemplifica a política habitacional adotada nos anos de 1970 e 1980.

Despejo atingirá mais favelas de Santo André: (...) os moradores estão sendo comunicados extra oficialmente, por assistentes sociais, sobre a necessidade de deixarem o local¹.

A política habitacional da época, no município, não se preocupava em manter controle algum sobre os dados referentes aos núcleos. A mídia impressa regional demonstra o completo descaso com a realidade.

Santo André não liga para estatísticas: (...) não há equipe voltada para o levantamento e cadastramento dos núcleos favelados e seus moradores, o que significa que também não existe plano específico de urbanização².

No texto, o jornal denuncia posteriormente, através de dados e da confirmação do poder público - na pessoa do coordenador de Planejamento Habitacional, Marco Perrone - que “o departamento perdeu o controle sobre a quantidade de núcleos e de moradores em favelas do município”.

A matéria aponta a ausência de planejamento e também a necessidade de políticas públicas que tracem uma política habitacional e conseqüente plano de urbanização.

Outras notícias ocuparam as manchetes dos jornais, em diferentes anos das décadas de 1970 e 1980, nas quais observamos a falta de compromisso que se

¹ DIÁRIO DO GRANDE ABC (31 mar.1975)

estende, ao longo dos anos, e a truculenta relação que se estabelece com os moradores.

Observamos, no noticiário da época, um vasto material que comprova a inexistência de políticas públicas voltadas para a habitação e absolutamente apática para a questão social: “Mais um barraco quase derrubado por fiscais”³; “Prefeitura vai remover favela em Santo André”⁴.

Um dos efeitos apontados por Bonduki (2001, p.316) na omissão estratégica do poder público em não combater essa prática foi a de facilitar a autoconstrução e, ao mesmo tempo estimular, a abertura de loteamentos provocando a expansão periférica revelando dois objetivos da elite: desadensar e segregar.

Durante quatro décadas, o poder público na RMSP deixou de contar com instrumentos jurídicos que permitissem agir para penalizar os loteadores de empreendimentos em desacordo com a lei.

Sabemos que a favela é segregada do bairro e da cidade, na maioria dos municípios. Isto não se dá somente na RMSP, mas se reproduz nas várias regiões do país.

Porém, é necessário que a compreensão dos investimentos nesta área, e em intervenções que visem à organização municipal e o enfrentamento dos problemas relevantes à qualidade de vida do cidadão, representem uma requalificação para todo o município.

Esta resignificação interfere claramente nos sujeitos sociais que habitam as áreas de favelas e traz conseqüências favoráveis para o conjunto da sociedade.

² DIÁRIO DO GRANDE ABC (04 out. 1987)

³ DIÁRIO DO GRANDE ABC (25 out. 1979)

Somente através da criação de elos de fortalecimento político e da capacidade de integração à chamada “cidade legal” é que a cidade, de forma mais abrangente, será beneficiada.

Em Santo André, as intervenções urbanísticas efetuadas pensando a questão social e a inclusão social dos moradores dos núcleos de favelas inicia-se a partir da primeira gestão do prefeito Celso Daniel, entre 1989 e 1992. (DENALDI, 2003).

Nesta gestão foram concluídas 17 urbanizações de favelas, o que beneficiou uma população estimada em 10 mil habitantes, totalizando 14% da população moradora de favelas, durante o período.

No Programa “Pré – Urb” as melhorias realizadas contemplaram cerca de 50 núcleos, trazendo benfeitorias para 30 mil moradores, com obras de drenagem, saneamento, água, o que representou atendimento a 40% da população de favelas⁵.

Para destacar algumas ações de gestão urbana, foram criadas a Secretaria Municipal de Habitação, a Empresa Municipal de Habitação Popular - EMHAP e instituída a Lei de Áreas de Especial Interesse Social – AEIS⁶, em 1991.

No entanto, no governo seguinte (1993-1996) assumido por outro partido político, houve uma interrupção nas principais ações de urbanização nas favelas do município, limitando-se a intervenções relacionadas às situações emergenciais, diagnosticadas pela Defesa Civil do município.

Comparando com a ação política anterior, observamos que o programa habitacional deste período não se preocupou com o universo de significados dos programas para os moradores.

⁴ DIÁRIO DO GRANDE ABC (23 jan. 1980)

⁵ Plano Municipal de Habitação – PSA (2006).

Somente a partir de 1997, no segundo governo de Celso Daniel, há uma retomada de intervenções em favelas; a diretriz da política habitacional adotada junto com a reestruturação administrativa do município faz com que a cidade passe a contar com políticas voltadas para a *gestão participativa*.

Uma demanda absolutamente categórica era a questão ligada à precariedade em que se encontravam as áreas dos núcleos de favelas. Para o enfrentamento da questão habitacional, em relação ao adensamento populacional, a solução encontrada para os núcleos de favelas do município de Santo André era a tomada de medidas estruturais. Tais medidas deveriam promover soluções habitacionais efetivas e a ampliação do mercado residencial legal.

Especificamente, a política habitacional voltou-se para a melhoria das condições de acesso da população de menor renda ao mercado habitacional formal e à promoção da habitabilidade em núcleos de favelas. Foi necessário criar mecanismos de estruturação de bases para a realização do programa de política habitacional.

Neste programa, a Prefeitura priorizou ações de regularização fundiária, instituindo alguns instrumentos jurídicos: a Lei de Desenvolvimento Industrial – LDI (7958/99) que permite indústrias se instalarem e a Lei de Desenvolvimento Comercial – LDC (8247/01) que flexibiliza a instalação do comércio, priorizou projetos de revitalização urbana.

Podemos destacar ainda, a instituição de importantes instrumentos de apoio como a Lei 7.922 de 1999, que cria o Fundo Municipal de Habitação - FMH e o

⁶ Em 1999, a PSA reformula a Lei de AEIS e envia a Câmara um Projeto de Lei substituindo a Lei n. 6864 de 1991 (Lei de AEIS). A Lei 8.300/01 substitui a anterior. (DENALDI, 2003 p.176).

Conselho Municipal de Habitação - CMH e dispõe sobre estes como mecanismos facilitadores das políticas públicas.

2.2 A “inclusão social” como marco da cidadania no governo de Santo André

Ao trazer a exclusão social para a problemática dos movimentos sociais urbanos frente à carência de serviços públicos, esta desponta como a falta de acesso aos benefícios da urbanização.

A exclusão social é um fenômeno multidimensional, pois envolve fatores econômicos, sociais, urbanos, políticos e culturais que se articulam entre si, alimentando-se mutuamente. Visto que não há um único fator determinante da exclusão social, para combatê-la é necessário enfrentar sua totalidade. (PSA, 1998)

Tomamos em consideração a ausência de habitações adequadas, equipamentos de saúde, educação e lazer. A partir das reflexões teóricas, torna-se inevitável a necessidade de inovação na esfera pública. A preocupação da prefeitura em inverter a lógica da exclusão social se revela na própria reflexão realizada em seus documentos.

“As sociedades fundadas na desigualdade, na apropriação da riqueza nacional, no processo de globalização, são por si, excludentes, não se sobrevive se não se exclui, ou seja, por isso é que falamos em dialética do processo de inclusão e exclusão, para organizar a ordem social e para continuar produzindo tem que se basear no princípio da exclusão”. (SAWAIA, 2002 p.96 *Apud* Políticas de Inclusão Social - PIIS (2004).

Segundo Daniel (2001), as estratégias de luta contra a exclusão social deveriam partir de três pressupostos:

- A visão da inclusão social como um eixo de modelo para desenvolvimento, com a obrigatoriedade da incorporação de temas como trabalho e geração de

renda, para as camadas mais pobres, por parte das políticas públicas, através de iniciativas reais de inclusão social;

- Ênfase a modelos de inclusão, com valorização de mecanismos de geração de trabalho e renda, e desenvolvimento para micro, pequenas e médias empresas;
- Priorização dos gastos públicos na esfera social.

Nesta perspectiva em destacar e colocar o tema da inclusão social no centro da cena pública, Celso Daniel (1997-2001) em seu segundo mandato, definiu cinco grandes prioridades para o governo: desenvolvimento econômico com geração de emprego, educação, cidade agradável, participação popular e modernização administrativa. O compromisso com a inclusão social reafirmou a busca de uma utopia denominada “igualdade para todos”.

Por conseguinte, acreditamos que o tema permeou o debate na esfera pública, pois somente com uma mudança real na correlação de forças com setores conservadores locais foi possível elaborar e implementar as políticas de inclusão social. Priorizou ainda, devolver ao cidadão o sentido de pertencimento, aquele que faz o indivíduo sentir-se parte do todo e busca meios de integrá-lo ao ambiente da sociedade. Foram trabalhadas três dimensões: dimensão econômica, dimensão urbana e dimensão social.

A primeira, a dimensão econômica, compreende uma complementação da renda através de programas como: Renda Mínima e Geração de Trabalho e Renda de Interesse Social. A idéia da geração de trabalho e renda foi estabelecida com os

Programas Incubadoras de Cooperativas, Banco do Povo e Empreendedor Popular, e incentivada pela formação profissional.

A segunda, a dimensão urbana, baseou-se na implementação da infraestrutura urbana básica e no desenvolvimento de condições reais de habitabilidade nos núcleos. Este esforço inclui a regularização fundiária, fator de grande importância para a criação do que chamamos vínculo de pertencimento sendo, no entanto, um dos maiores problemas a serem enfrentados por parte da PSA, pelo seu nível de complexidade jurídica, incluindo as áreas do núcleo Jardim Capuava.

A terceira, a dimensão social, relaciona-se de modo transversal com as duas outras dimensões e seus respectivos programas, compreendendo áreas fundamentais dentro do processo, com atividades voltadas a saúde, educação, assistência social e cultura.

O Programa Santo André Mais Igual é composto por três instâncias: Coordenação Geral, Executiva e Técnica, que permitem a gestão matricial e garantem a integração das diferentes ações que compõem.

A Coordenação Geral é composta pelos secretários das áreas envolvidas e responsável pela definição das diretrizes gerais e da avaliação constante das ações; a Coordenação Executiva, sob a responsabilidade da Coordenadoria de Inclusão Social da Secretaria de Inclusão Social e Habitação, tem como eixo principal de atuação a articulação da própria gestão matricial e a Coordenadoria Técnica, formada pelos responsáveis diretos pelos programas desenvolvidos, responde pela integração constante das ações.

Além destas três instâncias de gestão, em cada área existem as equipes locais compostas pelos agentes dos diversos programas que atuam diretamente na operacionalização das ações, como exemplo temos os agentes de saúde do Programa Saúde da Família.

Destacamos o Programa de Urbanização Integral – PUI, um integrante do Programa Santo André Mais Igual - SAMI, que tem como um dos princípios fundamentais a orientação e a participação direta da população em diferentes momentos de seu desenvolvimento.

A metodologia de intervenção do PUI foi utilizada como forma de regularização dos assentamentos⁷. Os projetos de urbanização buscaram a adoção de padrões urbanísticos específicos, combinando o tipo de ocupação com o parcelamento necessário.

Os assentamentos precários em Santo André foram hierarquizados tendo como critério inicial seu grau de consolidação. Sendo assim, foram agrupados de acordo com a sua tipologia: consolidados, consolidáveis e não consolidáveis.

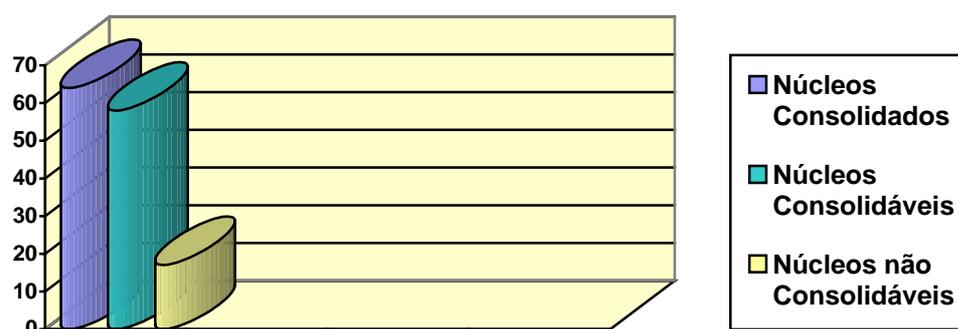


FIGURA 1- GRÁFICO: Classificação da situação dos núcleos do município⁸.
FONTE – Baseado em dados da PSA (2002).

⁷ Para isto, o governo contou com a assessoria da urbanista PROF^a.DR^a. Ermínia Maricato, através de um contrato firmado entre a PSA e a FUPAM – FAU/ USP (LABHAB).

⁸ Adotada pela PSA.

- Núcleo consolidado: núcleos onde não existe a necessidade de realização de obras (condições satisfatórias de habitabilidade no tocante à ocupação – morfologia e tipologia – e a oferta de infra-estruturas básicas) para sua regularização urbanística; serão atendidos no Programa de Regularização Fundiária.
- Núcleo consolidável: núcleos que apresentam condições favoráveis de reordenamento urbano (abertura e/ou adequação de sistema viário, implantação de infra-estruturas básicas, regularização urbanística do parcelamento do solo).
- Núcleo não consolidável: núcleos que apresentam condições desfavoráveis de reordenamento urbano (impossibilidade de desadensamento para adequação do sistema viário e implantação de infra-estrutura básica, ocupação de áreas de risco, de preservação ambiental e *non aedificandi*, entre outras).

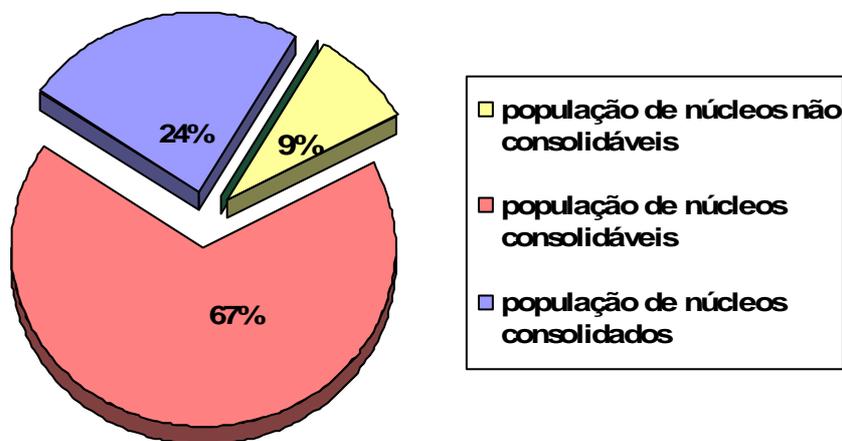


FIGURA 2 –GRÁFICO: Porcentagem de população dos núcleos.
 FONTE- Baseado em dados da PSA (2002).

Destacamos ainda, alguns diferenciais na atuação do governo municipal para a estruturação de sua política de habitação e intervenção nos núcleos de favelas.

Podemos notar que as obras buscam eliminar riscos de ocupações em estado precário, através de geotecnia e saneamento, assim como são realizadas outras medidas de igual importância como: a construção de unidades habitacionais; apoio à autoconstrução, com a preocupação voltada para as Áreas de Proteção aos Mananciais – APM, que são balizadas por estudos de sustentabilidade, além de ações sócio-educativas.

A escolha do núcleo Jardim Capuava para implementar a urbanização integral pela Prefeitura através do SAMI, foi essencial para a mudança do padrão de qualidade na vida dos moradores deste núcleo. Para tanto, foram utilizados critérios chave para a seleção dos núcleos a serem contemplados com o PUI.

A seleção das áreas a serem atendidas pelo programa foi realizada em duas etapas: a primeira feita a partir dos critérios técnicos como impactos na recuperação ambiental da área e tempo de existência do núcleo, entre outros, o que resultou numa lista de áreas tecnicamente favoráveis à ação.

A segunda etapa, de caráter político, priorizou aquelas em que a participação do núcleo no Orçamento Participativo foi mais significativa, valorizando desta forma, o grau de organização do núcleo.

Assim, a efetiva participação dos moradores do núcleo Jardim Capuava no OP, em 1998, garantiu a aprovação de algumas das reivindicações dos moradores. Entre elas, a urbanização integral do núcleo com prioridade para a região da qual fazem parte. (PSA, 2000).

Pelo mesmo critério foram também escolhidos para receberem os benefícios do Programa de Urbanização Integral, outros três núcleos:

- Sacadura Cabral
- Tamarutaca
- Quilombo

As ações propostas eram adequadas à realidade da população ao mesmo tempo em que se buscavam potencializar a auto-organização, permitindo que os cidadãos, individual e coletivamente, exercitassem seus direitos de interferir na sua própria realidade e de participar das decisões políticas da cidade e do espaço do território em que vivem.

Destacamos uma das estratégias do Programa, em que a territorialização da ação, ou seja, o foco territorial em áreas geográficas da cidade, permite apreender especificidades locais possibilitando um diagnóstico mais preciso, definindo as combinações adequadas das políticas públicas e descobrindo, na interação com os moradores, os melhores caminhos.

Na concepção do Programa essa abordagem permite identificar problemas enfrentados pelos sujeitos sociais em questão, portanto, as necessidades têm endereço, identidade, história, etc.

O ponto de partida da proposta de integração das ações surgiu como uma oportunidade vislumbrada pela equipe de governo, na definição dos núcleos de favela que passariam por urbanização qualificada integral, ao mesmo tempo em que se iniciaria a implementação do Programa Renda Mínima.

Os resultados do atendimento do primeiro período de implantação do PIIS (1997-2000) contemplaram mais de 3.700 famílias, ou seja, 16% do total da população de

favelas dos quatro núcleos, sendo distribuídos da seguinte forma: Sacadura Cabral: 700 famílias; Tamarutaca: 1400 famílias; Quilombo: 240 famílias e o Jardim Capuava com o atendimento a 1400 famílias.

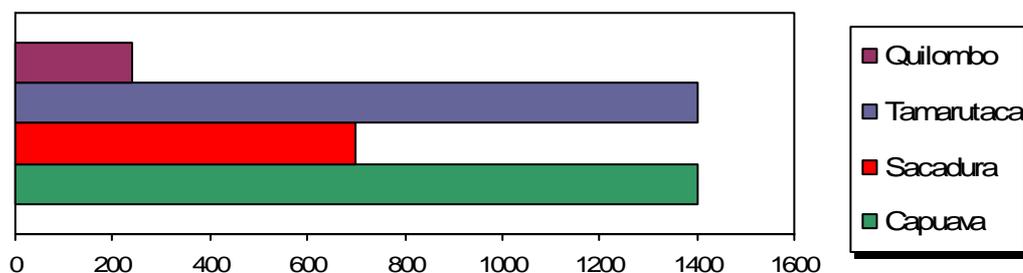


FIGURA 3 – GRÁFICO: Número de famílias dos núcleos.

FONTE – Baseado em dados da PSA (2002).

Especificamente no núcleo Jardim Capuava o atendimento correspondeu a 38% do total, para uma população estimada de 7.000 habitantes. Em recursos aplicados, o custo total do Programa de Urbanização Integral foi R\$ 13.124.484,22 ou R\$ 9.890,34 por família. (PSA, 2002).

Tais recursos correspondem às obras de infra-estrutura e urbanização; aquisição de terra para construção de novas moradias e realocação de famílias; alojamentos provisórios e recuperação ambiental de áreas sensíveis.

O custo do PIIS é um fator muito importante para sabermos o porquê de sua limitada abrangência. O valor médio de uma unidade habitacional equivale a aproximadamente 20 mil reais, podendo chegar a 30 mil reais quando há necessidade de remoção, elevando seu custo ainda mais ao observarmos que o valor da terra chega a 57% do total do empreendimento. (PSA, 2002).

Tomamos como exemplo o Conjunto Habitacional Capuava, selecionado para abrigar cerca de oitocentas famílias removidas das favelas Gamboa e Capuava Unida,

considerados núcleos não consolidáveis, ação que está sendo realizada. O custo de mercado referente ao percentual da gleba de terra destinado a este projeto “ era de R\$ 21.000,00 por família, mas o valor que a PSA está sendo obrigada a pagar em processo de desapropriação é, no mínimo o dobro”, cerca de R\$ 42.000,00 por família. (PSA, 2002).

O investimento nos quatro núcleos está estimado em 130 milhões de reais, ou seja, aproximadamente 18 mil reais por família, considerando que 51% dos recursos são provenientes da PSA.

A política em Santo André combina a necessidade de atender uma grande demanda com o objetivo de produzir intervenções qualificadas. 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. (DENALDI, 2003 p.187).

A autora ressalta a importância de manter a modalidade do programa em toda sua abrangência, sem “recusar o desafio de promover a inclusão social desenvolvendo programas inovadores”. Portanto, o caráter inovador do PIIS está no fato do programa de urbanização de favelas trabalhar desde o início com o que podemos chamar de novas alternativas no setor habitacional.

O PIIS procurou contemplar a inclusão social como uma nova forma de política, em que não só a habitação estivesse no centro da atenção, mas também o cidadão, despertando o sentimento de pertencimento do morador à cidade. É um projeto que se preocupa em fazer do morador um sujeito social, capaz de modificar sua própria realidade.

Assim, destaca-se como um programa ambicioso, extenso e dotado de uma complexa gama de ações e processos, sejam instrumentos jurídicos, estruturação

política, tratamento e discussão técnica e mecanismos públicos de participação popular para a realização de um programa abrangente.

É claro que o fenômeno tem caráter estrutural e seria equivocado imaginar que um programa de inclusão social local, por mais sólido que fosse pudesse debelar, no interior das fronteiras de um município isolado, um processo de exclusão social que, além de fruto de uma herança histórica – agravada no período recente, possui raízes que vão além das fronteiras locais. No entanto, tal argumento jamais poderá servir de pretexto para a falta de ação. (DANIEL, 2001)

A política de habitação quase sempre se detém pelo peso das pressões, baseada em um considerável número de interesses distintos e dissociados.

Considerando o fato que outros governos certamente tinham conhecimento das grandes dificuldades por que passam os moradores de favelas e ocupações; das necessidades básicas de infra-estrutura e de que, além de moradia, saneamento e transporte, as dificuldades perpassam outros níveis de vulnerabilidade sociais.

Ao buscar recursos que superassem os limites políticos e também realizassem, na medida do possível, como pioneiros na região do Grande ABC e no Estado de São Paulo, o Programa destacou-se com influência social.

Por sua importância social e relevância no caráter inovação, foi reconhecido por vários organismos nacionais e também internacionais sendo incluído, no ano de 2001, entre as dezesseis “Melhores Práticas do Mundo”, das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, na Conferência de Istambul+5, tendo sido a única prática brasileira escolhida para ser relatada.

Ainda em 2001, foi selecionado no Programa “Caixa Melhores Práticas em Gestão Local”, da Caixa Econômica Federal e recebeu o prêmio, como uma das dez

melhores práticas de urbanização, com destaque para o programa realizado em uma das ocupações contempladas pelo Programa, o núcleo Sacadura Cabral.

No ano seguinte a experiência “Gênero e Cidadania” foi eleita uma das dez melhores iniciativas do mundo, recebendo a premiação internacional de Dubai de Melhores Práticas, do Centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos, o UN-HABITAT.

No entanto, apesar das premiações e do reconhecimento deste Programa como uma prática inovadora e inclusiva e, não obstante a prioridade política e o grau de importância dada ao PIIS-SAMI, a prefeitura ainda encontra algumas dificuldades; uma delas, talvez a mais difícil de ser trabalhada, diz respeito ao processo de regularização fundiária dos assentamentos.

Ressaltamos ainda, as parcerias locais, nacionais e internacionais importantes para o desenvolvimento de suas ações, e que acompanharam a implementação do PIIS, possibilitando um novo fôlego para as ações do Programa.

Entre elas podemos citar: a Comunidade Européia, através do programa de Apoio às Populações Desfavorecidas – APD⁹ ; a Pontifícia Universidade Católica – PUC de SP; o MDDF; o Governo Federal; o Programa de Gestão Urbana da Organização das Nações Unidas - ONU; o Instituto de Governo e Cidadania do ABC e o Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM.

⁹ O Programa APD inclui entre seus objetivos o melhoramento do habitat urbano, a geração de trabalho e renda, o microcrédito e os projetos de desenvolvimento social nas áreas de saúde e educação. O programa é inovador também no seu modelo de gestão compartilhada por dois co-diretores, um local e outro internacional (europeu), a frente da unidade técnica de gestão do programa, cuja atribuição principal foi a administração dos recursos financeiros. O programa contava ainda com o apoio de assistência técnica fornecida pelo apoio da CERFE – Centro di Ricerca e Documentazione Febbraio' 74 (Instituição internacional com atuação nas áreas de pesquisa e gerenciamento de projetos) e da Unidade de Gestão do Programa APD financiado pela Comissão Européia para elaboração da proposta metodológica.

O governo municipal optou por desenvolver este programa nas quatro favelas piloto do PIIS, integrando diversos programas, projetos e ações de várias secretarias municipais, com o objetivo de tratar os vários aspectos da exclusão – social cultural, educacional e jurídica.

Foram abertos então os chamados canais de participação: Comissão de favela; Comissão de urbanização e legalização; Fóruns (Pré-urb e Urb); Fórum Municipal Habitação, com a participação do MDDF e do MST.

Para buscar maior integração setorial entre os programas sociais e a infraestrutura, foi constituído um fórum técnico, com participação das várias secretarias da PSA com o objetivo de atuar de forma integrada.

Nesta perspectiva, por intermédio de 12 órgãos diferentes, a intervenção física é realizada concomitante aos programas levados à população, como exemplificamos:

- Programa de Urbanização de favelas e Produção habitacional;
- Microcrédito (Banco do Povo); Incubadora de cooperativas;
- Capacitação de empreendedores populares (Empreendedor popular);
- Alfabetização (MOVA);
- Ensino profissionalizante;
- Agentes de saúde; Educação ambiental;
- Renda mínima (associado ao atendimento escolar);
- Criança cidadã;
- Sementinha (destinado ao atendimento de crianças).

2.3 O município de Santo André

O município de Santo André, um dos mais antigos do Brasil, está situado na região do grande ABC, parte Sudeste da Região Metropolitana de São Paulo.

Fundado em 1553, como Vila de Santo André da Borda do Campo, foi palco de conflitos entre os jesuítas e indígenas. Com a chegada da ferrovia, que ligava a região litorânea com a cidade de São Paulo e interior, o município expandiu sua malha urbana em ambos os vales do Tamanduatehy, assim como suas atividades industriais.

A vinda das indústrias para a cidade, durante as décadas de 1950 e 1960, e sua expansão nas décadas seguintes, provocou a elevação da taxa de crescimento populacional e um intenso adensamento do município.

A partir da década de 1980, e de forma mais acentuada na década de 1990, iniciou-se um processo de evasão industrial, que atingiu de igual forma outros municípios da Região Metropolitana e que ainda hoje tem colaborado para os altos índices de desemprego.

Enquanto o setor da indústria vem perdendo posição, o setor terciário ganha peso, especialmente com a instalação de grandes estabelecimentos comerciais.

No entanto, esse crescimento não tem compensado as perdas, visto que a remuneração deste setor é mais baixa, por não se compor de atividades sofisticadas de serviços.

Desde então soma-se a esse movimento de desindustrialização, a reestruturação produtiva representada pela introdução de novas tecnologias, pelas mudanças nas taxas de emprego e arrecadação dos municípios.

Ao lado dos níveis de emprego, a produtividade acumulada através do potencial tecnológico incorporado pelas empresas de Santo André, aponta uma redução crescente do número de postos de trabalho, aliada a uma exigência cada vez maior no que se refere à qualificação de mão-de-obra.



FIGURA 4 – Localização do município no Grande ABC
FONTE - DEHAB/ SDUH/ PSA (2003).

Podemos observar que enquanto a taxa de desemprego de São Paulo atingiu, em 1996, 14,2% da população economicamente ativa - PEA, na região do ABC este índice chegou a 16,2%.

A tendência demonstra que a maioria dos 78% de novos demitidos possui nível de escolaridade correspondente, no máximo, ao ensino fundamental completo.

No que se refere à arrecadação, o índice de participação do município na receita total do Estado, proveniente do Imposto sobre Circulação de Mercadorias – ICMS declinou 4,60% em 1975, para 1,92% em 1995, atingindo em 2002 seu patamar mais baixo: 1,56%.

Neste sentido o novo perfil econômico do município desenha um panorama que, junto às severas conseqüências sociais de pobreza e marginalização social decorrentes do modelo brasileiro de desenvolvimento, é agravado por outros problemas entre os quais se destaca o desemprego que, no primeiro semestre de 2001, superou o índice de 18% da População Economicamente Ativa -PEA.

Com um território de 174 km², a cidade tem uma configuração territorial que praticamente corta ao meio a região do Grande ABC ¹⁰. Seu centro urbano situa-se a aproximadamente 18 km do centro da cidade de São Paulo.

Mais da metade da superfície do município, cerca de 108 km² situa-se em área ambientalmente protegida, sendo que 96 km² integram a "Área de Proteção aos Mananciais – APM".

Nas APM se localizam as nascentes responsáveis pela formação do Reservatório Billings, essencial ao fornecimento de água e energia elétrica para a

¹⁰ A região, conhecida como ABC paulista, é formada pelos municípios de São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra.

RMSP e a Baixada Santista, tendo 12 km² relativos à área do entorno do Parque Estadual da Serra do Mar.

A área ambientalmente protegida possui cerca de 16.000 habitantes, cerca de 930 habitantes/km², está protegida pela legislação de uso e ocupação do solo, que restringe os limites das intervenções.

A outra parte do município, 66 km², situa-se na bacia hidrográfica do rio Tamanduatehy, e concentra quase a totalidade da população bem como grande parte das atividades industriais e urbanas da cidade.

A densidade demográfica dos 38% de sua porção urbana é de 8.248 habitantes/ km². Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas – IBGE, Santo André, no ano 2000 tinha uma população de 648.433 habitantes¹¹. O município está entre os cinco municípios mais populosos da RMSP.

No Grande ABC a população que habita favelas corresponde aproximadamente a 20% de sua população total.

A região apresenta taxa de crescimento populacional, em torno de 1,53 % ao ano. É muito similar àquela registrada para o conjunto da RMSP no mesmo período: 1,63% ao ano¹².

Na década de 1990, Santo André teve um aumento populacional de 31.452 habitantes. Este crescimento demográfico corresponde a uma expansão anual média da ordem de 0,55%.

Observa-se ainda, que a taxa de crescimento populacional concentra-se nas regiões Sul e Sudeste, dentro dos limites das favelas do município.

¹¹ A população estimada para o município de Santo André em 2005 é de 669.592 habitantes.

¹² Dados do IBGE (2000).

Com o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH de 0,835 e o Produto Interno Bruto - PIB *per capita* de US\$9,8 mil, a cidade reproduz os contrastes marcantes entre pobreza e riqueza.

Em Santo André, observamos um padrão de crescimento caracterizado pela perda de população em áreas mais consolidadas da cidade e ampliação da mancha urbana para as regiões periféricas da cidade¹³.

A combinação de loteamento precário e autoconstrução foi a alternativa habitacional para os trabalhadores que chegavam àquela região. Os primeiros registros de favela datam em Santo André, no fim da década de 1950 e proliferam-se nas décadas de 1970 e 1980.

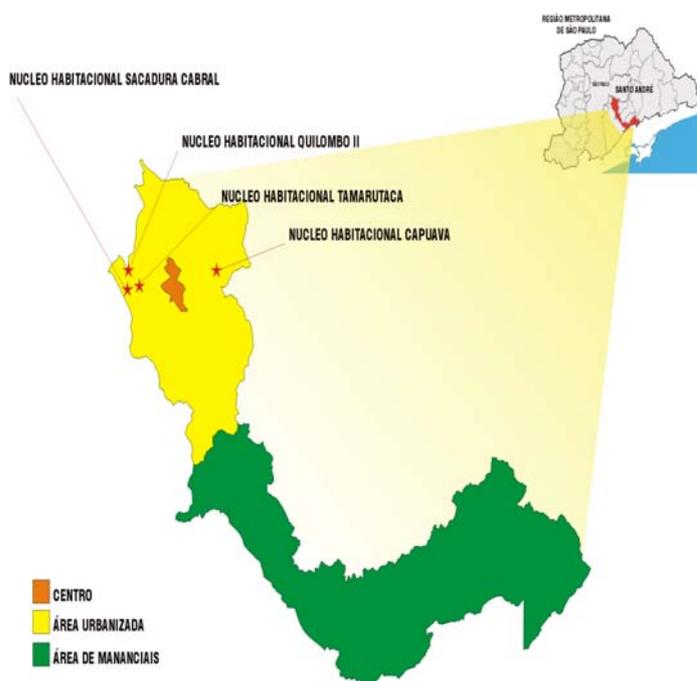


FIGURA 5 - Localização da Região do ABC na RMSP.
FONTE - PSA (2005).

¹³ Segundo estudo realizado pela Secretaria de Orçamento e Planejamento Participativo da PSA, foram utilizadas informações desagregadas por regiões e bairros da cidade.

Em 2002, os 139 núcleos de favela do município registravam taxa de crescimento populacional maior que o da população total. Este dado também é uma tendência para as regiões metropolitanas.

Censo	População em 1991	População em 2000	Variação (%) 1991 - 2000
<i>Crescimento</i>	146.534	239.588	63,5
<i>Estagnação</i>	96.718	96.031	-0,7
<i>Redução</i>	373.741	312.825	-16,3
Total	616.993	648.433	5,1

TABELA 1 - Variação populacional nos setores censitários de Santo André, em 1991 e 2000.
 FONTE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas – IBGE. Censo demográfico/ Coordenadoria de Indicadores socioeconômicos / SPE/ PMSA (2002)

O gráfico abaixo demonstra visualmente esta variação populacional:

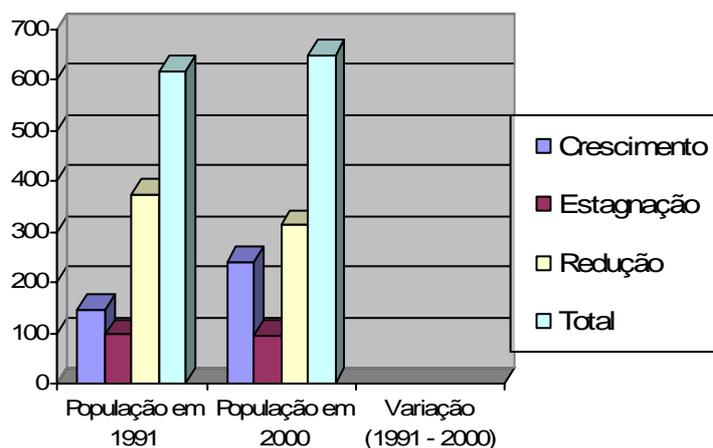


FIGURA 6 – GRÁFICO: Variação populacional
 FONTE – Baseado em dados da PSA (2002).

Observamos que esta tendência certamente se reproduz nos núcleos de favelas do município. Entre 1991 e 1996¹⁴ a taxa de crescimento anual médio do número de moradores em favelas foi 3,78%, enquanto para a população total foi de 0,31%, evidenciando que a cidade formal perdeu população.

A tendência da periferização da população é confirmada por um estudo realizado pela Coordenadoria de Estudos Sócio-econômicos da PSA, que analisa o padrão de crescimento populacional da cidade.

Destacamos, porém, que a população que ocupou as favelas, por serem pobres e, portanto, não terem direitos universais dentro da democracia representativa, não ficou apenas nas periferias das cidades, e no plano da ilegalidade; ficou também à margem da história, invisíveis para o Estado e para a sociedade; enquanto na cidade legal, formada pelos lotes, são legalmente constituídos mediante a compra.

A legislação sobre Uso e Ocupação do solo de 1960 a 1970, segundo a PSA, desconhece muitos aspectos da cidade real. Enquanto a Lei Orgânica – LO aprovada em 1990 visava garantir as funções sociais da cidade e o bem estar de seus habitantes.

As conseqüências desta ilegalidade é um conjunto de riscos, oriundos da qualidade de vida dos moradores que ocupam as áreas, sejam a proximidade com diferentes formas de violência, a exploração do trabalho infantil e uma sucessão de problemas advindos do processo de exclusão social.

¹⁴ Sobre dados populacionais e taxas de crescimento do município. Ver: Revista do Programa Santo André Mais Igual – PIIS,

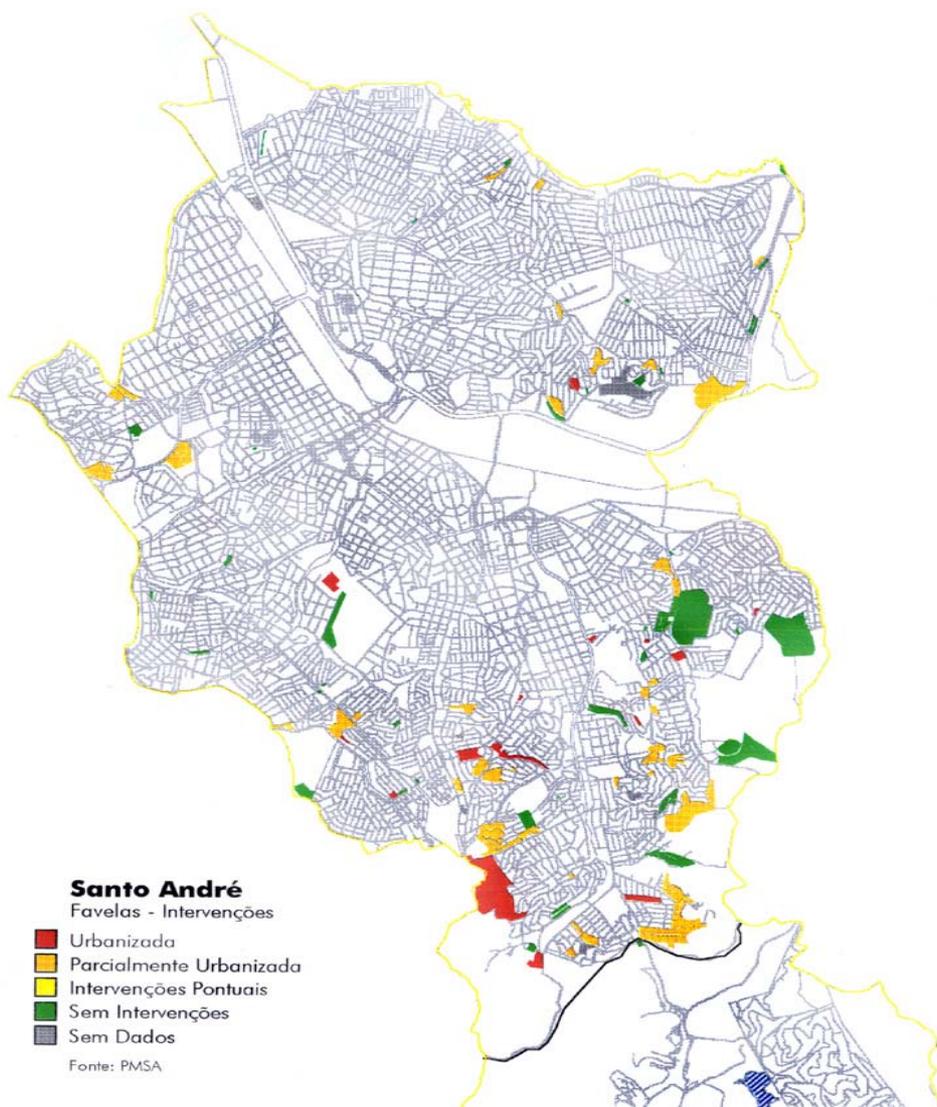


FIGURA 7 - Mapa das intervenções em favelas de Santo André.
 FONTE - DEHAB/ SDUH/ PSA (2005).

Recorremos ao histórico dos instrumentos instituídos para compreender a revisão da legislação na elaboração do PD atual, aprovado em 2004. Em 1951, criada a Lei 598 para o estabelecimento das diretrizes urbanísticas no município. Em 1958, o Conselho de Desenvolvimento do Santo André - CONDEMSA colaborou para que,

Programa Integrado de Inclusão Social – PSA / Janeiro de 2002 (p.12-13).

através da consultoria de Luís Ignácio de Anhaia Mello, fosse elaborado o Plano Diretor Preliminar, o primeiro do município, em 1959, pela Lei 1501.

Este foi alterado em 1965, sofrendo novas configurações nos anos 1975, 1982 e 2003. Elaborado durante a gestão de Celso Daniel, entre 1989 e 1992, o Plano Diretor foi aprovado no governo seguinte, pela Lei 7.333 em 1995.

O PD estabeleceu um macrozoneamento e zoneamento especial, destacando as Áreas Especiais de Interesse Social – AEIS¹⁵, urbanístico ou ambiental. As AEIS, têm objetivo de viabilizar a urbanização e a regularização de favelas, a fim de ampliar o acesso à moradia pelo incentivo à produção de moradias populares, redução de preço dos terrenos e ampliação de sua oferta.

As regras atuais de legislação de AEIS¹⁶ A e B, respectivamente a ZEIS A e a ZEIS B a partir do PD de 2004. A mesma legislação estabeleceu ZEIS B e a implantação de Habitação de Interesse Social - HIS, na ZEIS C¹⁷.

¹⁵ Inspirada nas ZEIS que se originam na Lei de Desenvolvimento do Recife de 1979, que previa reservas de áreas urbanas para realização de obras públicas e o tratamento especial dos aglomerados pobres através de projetos sociais com a participação das comunidades. Foram introduzidas na legislação urbanística de Recife em 1983, antes da promulgação da Constituição Federal de 1988. Se tornando uma referência nacional para o debate sobre a regularização de assentamentos populares, além de subsidiar a formulação do capítulo de política urbana da Constituição Federal, mais especificamente no que se refere à função social da propriedade (Mourad, 2000).

¹⁶ Em 1999, a PSA reformula a Lei de AEIS e envia a Câmara um Projeto de Lei substituindo a Lei n. 6864 de 1991 (Lei de AEIS). A Lei 8300/01 substitui a anterior. DENALDI (2003 p.176).

¹⁷ Sobre esse tema ver legislação do Plano Diretor do município de Santo André (2004).

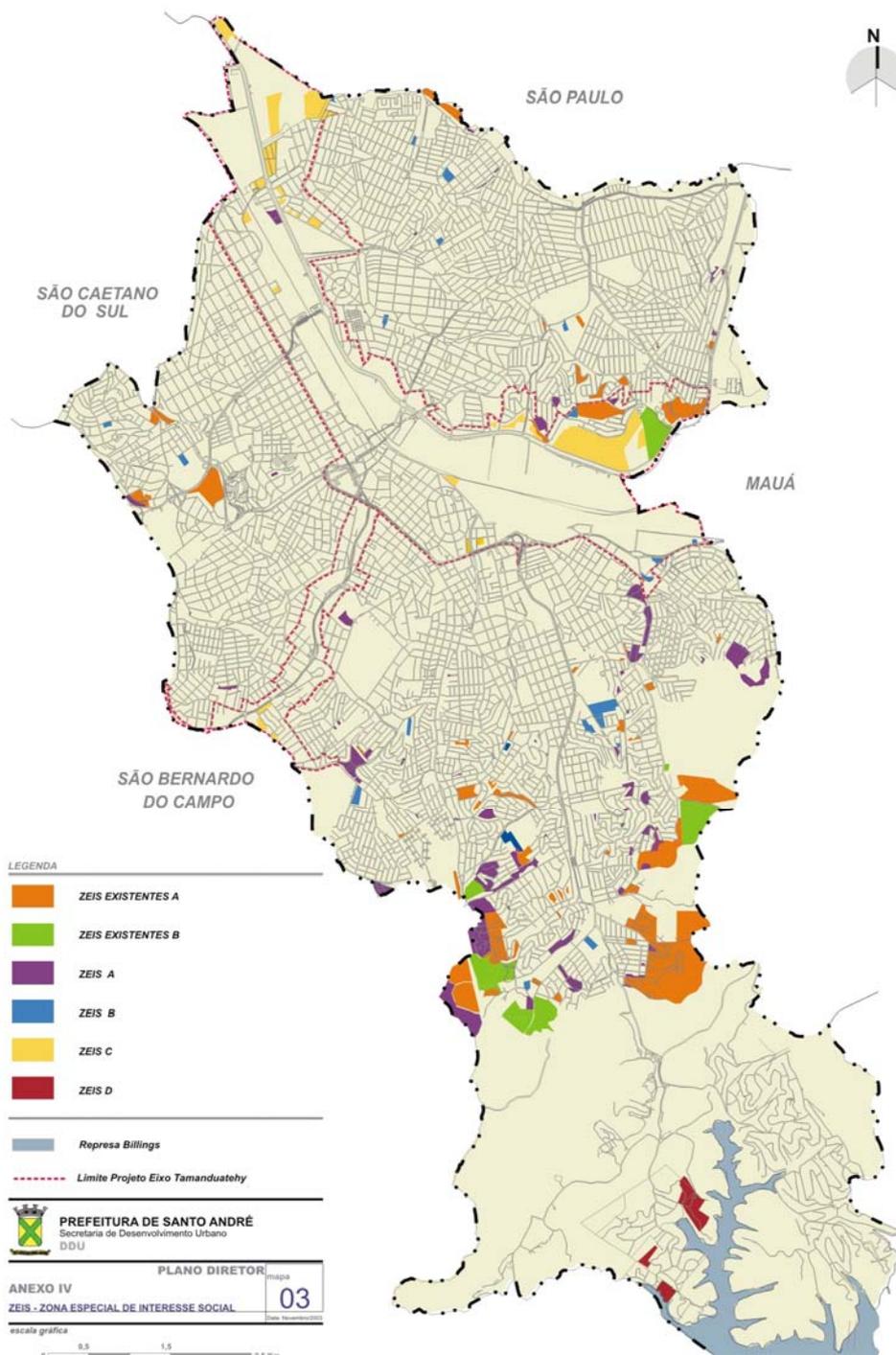


FIGURA 8 – Mapa das ZEIS em Santo André.
 FONTE - PSA (2006)

Segundo Denaldi (2004), o Plano Diretor foi projetado como um potente instrumento de inclusão social. Isto se revela em todo o texto, não apenas nas diretrizes setoriais da política de habitação e na consolidação da figura das ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social.

O Estatuto da Cidade, aprovado no ano 2001, coibiu a retenção de terrenos para especulação.

Antes do Estatuto da Cidade, sancionado em 2001, já haviam instrumentos para garantir o cumprimento das promessas estabelecidas no Plano Diretor, como a ampliação de arrecadação para financiamento, a recuperação de infra-estrutura, a regularização e urbanização de áreas irregulares, a preservação ambiental, entre outros. Houve muitos interesses contrários, atrasando em 11 anos a aprovação de seu texto que consta da proposta original (PL 5.788/90) somada a outros 17 projetos, o que evidencia seus conflitos. Possui redação final objetiva, se comparada a outras leis, mas dá margem a interpretações, que podem servir de entrave para alguns programas. (MARICATO, 2001).

Sua promulgação iniciou uma nova concepção para os planos diretores dos municípios, tornando-os instrumentos de implementação da Reforma Urbana, na perspectiva da garantia da função social da propriedade.

Em 2003, a prefeitura iniciou o processo de revisão do Plano Diretor realizando um amplo debate com a sociedade, a fim de incorporar os instrumentos da Lei, concluindo sua revisão em 2004. O PD tornou-se referência para outros municípios, sendo reconhecido como uma prática inovadora. Foi selecionado pela Fundação Getúlio Vargas, em 2004, entre as trinta melhores práticas de gestão pública do Brasil.

2.4 A experiência dos técnicos em uma gestão participativa

A experiência do conhecimento técnico e do desenvolvimento institucional em programas de urbanização de favelas, iniciadas a partir da gestão democrática, possibilita o pensar integrado e interdisciplinar das ações implementadas. Ao demonstrar no planejamento, na construção de instrumentos de avaliação e elaboração dos vários documentos produzidos, além dos seminários, congressos entre outros - gerados pela necessidade de ampliação do espaço público e a democracia - promovem o debate em que é possível repensar as políticas públicas.

A partir desta experiência em pós-ocupação sublinhamos em algumas falas as percepções dos técnicos.

Segundo a avaliação da Prefeitura, as mudanças são percebidas tanto nos costumes como na estética da área. Um dos técnicos¹⁸ destaca que a instalação de uma nova escola e de uma creche, entregues há mais de um ano, não sofreram sequer uma pichação ou qualquer outro tipo de depreciação. Ao falar sobre o acabamento interno e externo da casa e o cuidado com o patrimônio público, ressalta que o grau de exigência aumenta:

(...) a cobrança é altíssima. Significa que a população não se contenta com pouco. Isto é um indicador de qualidade subjetiva após a urbanização. O morador acha que pode melhorar ainda mais. (Luis Felipe Xavier, técnico da PSA).

No entanto, esta relação ainda vem sendo construída procurando incorporar, aos hábitos dos moradores os mesmos princípios e valores que regem a cidade no que se refere à coleta de lixo, destinação de entulhos de construção, etc.

¹⁸ Luis Felipe Xavier é Arquiteto da Secretaria de Habitação e Inclusão Social/ PSA e acompanhou a intervenção do núcleo Jardim Capuava.

Assim, a assessoria no pós-ocupação, realizada pela Prefeitura, é de fundamental importância para a sustentabilidade do projeto, tanto no aspecto da urbanização como da participação dos moradores, ao pensar este novo espaço integrado ao bairro.

O relato de um dos técnicos entrevistados sobre o momento em que realizou o cadastramento para a área de intervenção, afirma que houve uma “contenção” da ocupação e um alerta aos moradores para que não investissem em mudanças em suas casas, pois seria difícil prever algumas situações.

(...) no projeto a rua pede para passar em um determinado local, mas acontece de termos que realizar um pequeno desvio. A partir do momento em que isto está consolidado, os moradores iniciam melhorias, começam a cuidar mais, não só da fiação, da reforma, mas começam a colocar aquele portão que sempre sonharam, aquela pintura. Algumas vezes, a casa ainda está inacabada. (Técnico da PSA).

Na urbanização do jardim Capuava, desde o início do projeto, a existência do ‘Plantão Social’ na área reúne a equipe técnica com o objetivo de manter os moradores informados sobre o projeto, receber suas demandas. Em seu relato o técnico descreve uma das situações

Dois moradores vieram me procurar e disseram que já não estão mais gostando de morar aqui. O que a gente tem que fazer como profissional, o que será que está por trás do que ele tá falando. É por causa da rua, não é só esse o motivo para se estressar, deve ter mais alguma coisa ou é familiar ou é outro problema, não sei, mas não pode ser só isso. Porque se for só isso, não pode ser motivo prá destruir todo um sonho que demorou para se concretizar, isso tem que ser resolvido, e aí entra o coletivo de novo, chamamos os representantes e dizemos : Vamos lembrar algumas coisas que poderiam melhorar ainda mais a convivência de vocês, e isso acontece o tempo todo, a gente que fica na área todos os dias, acaba passando muita coisa. Se há um problema crítico, a resposta tem que ser coletiva. (Técnico da PSA)

Outras questões foram abordadas, entre elas a dinâmica de negociação que se estabelece entre os moradores no processo de trocas locais antes das definições dos remanejamentos:

fazer o remanejamento de algumas famílias abre possibilidades para atingir os diferentes perfis que encontra, seja em número de pessoas por domicílios, tipo de uso, (comércio junto com habitação). O problema principal neste caso é a renda, mas a Prefeitura abriu a possibilidade das famílias tentarem trocas entre si.

A proposta da metodologia de trocas foi apresentada para os moradores do Jardim Capuava, ainda durante a primeira fase da urbanização, de 1999 a 2000, somente após a definição do término das obras foi possível definir as famílias a serem removidas. Assim nos plantões e reuniões com as famílias, a escolha entre as 3 opções apresentadas pela equipe técnica social conforme descrito a seguir:

- troca com outra família, que não será removida, desde que esta deseje morar no Conjunto;
- lote urbanizado com direito à cesta de material de construção;
- unidade habitacional no Conjunto.

Para definir a demanda foram realizados plantões que objetivava prestar esclarecimentos sobre o projeto e assessorar as trocas. O caráter dos plantões, nesse caso extrapolou o de receptor de problemas para o de proponente. Foi dividido em 3 momentos:

- Atendimento a quem se enquadrava nos critérios;
- Atendimento aos casos de “troca interna”;
- Assinatura da Declaração de Troca (formalização da troca).

No início pensou-se na realização de um “Balcão de Trocas”. As famílias moradoras em outros setores, que não seriam afetadas pelas obras, que desejassem mudar para as unidades e se enquadrassem nos critérios, dariam seus nomes aos técnicos da Prefeitura de Santo André - PSA. Os técnicos formaram um “Banco de Dados” que foi

disponibilizado às famílias que desejassem ou necessitassem permanecer no núcleo de favela (Márcia GG Oliveira¹⁹).

Segue o relato:

A procura foi muito grande. O conhecimento da população de seus vizinhos, situações de moradia era muito maior que o conhecimento propiciado com a organização do “Banco de Dados” e suas formas de negociação mais ágeis. A população encontrou outras alternativas, estabelecendo por conta própria um “Mercado Informal de Trocas”.

Nessas relações o papel dos técnicos, foi o de orientar a fim de estabelecer parâmetros éticos e morais como respeito e responsabilidade entre as partes envolvidas. Após o estabelecimento dos “critérios informais” pela população o processo se desenvolveu rapidamente. A grande maioria da população encontrou uma solução satisfatória.

A troca é comum em todos os Programas, para que se possa adequar o que ela quer com o que ocorre na intervenção. A troca respeita principalmente a condição de perfil da família e tem um papel fundamental se o morador precisa sair e não tem renda.

Há uma senhora de 82 anos com uma filha portadora de necessidades especiais, com problemas mentais. A aposentadoria é mínima e ela não tem condição de morar lá. Não há como mandar, com uma cesta básica, ela se virar. Isto seria uma afronta. A alternativa é propor para essa família que encontre outra família que esteja disposta a que ela vá para a casa daquela pessoa e que essa pessoa se quiser mudar a sua situação efetive a troca.

Finaliza seu relato abordando os aspectos sociais,

É feito o possível para que o local da troca seja próximo para que as relações de vizinhança não sejam quebradas, família, parente e amigo tá tudo ali, então de repente você pega a família e coloca do outro lado

¹⁹ Marcia Gesina G Oliveira é Assistente Social da Secretaria de Habitação e Inclusão Social/ PSA e participou da execução do Trabalho Social na intervenção do núcleo Jardim Capuava.

do núcleo, é complicado. por melhor que seja qualidade urbana dela. A troca possa ser estimulada no momento da Assembléia,

As falas dos entrevistados demonstraram o envolvimento técnico na descrição do processo em especial, quando indagados sobre a etapa de pós-ocupação. A experiência é percebida nos relatos que discorrem sobre a mudança do local e na qualidade de vida dos moradores.

3 DA FAVELA AO NÚCLEO JARDIM CAPUAVA

O presente capítulo analisa documentos, publicações oficiais e a produção acadêmica de alguns autores que discutem os novos movimentos sociais. Esta discussão prioriza a história das favelas e a urbanização das mesmas no município de Santo André e relata o olhar dos moradores.

O enfoque do capítulo é o histórico local do núcleo Jardim Capuava, desde sua ocupação até a urbanização com as ações do Programa Santo André Mais Igual.

Formada há mais de 30 anos, a favela do Jardim Capuava surgiu na década de 1960, a partir da ocupação de um terreno público nas proximidades do pólo petroquímico Capuava, em área situada ao longo da Avenida dos Estados, importante via de ligação entre São Paulo e a região do Grande ABC.

Localizada na zona norte do município de Santo André, no bairro denominado Parque Capuava, o núcleo dista cerca de 4 km da área central e administrativa da cidade, com uma população de 7.000 habitantes (PSA, 2005).

A ocupação do Jardim Capuava ocorreu de forma lenta e constante, até o final de 1980. Na década seguinte, houve uma intensificação da ocupação, que refletia a escassez de alternativas em moradias adequadas às necessidades da população, em toda a região.

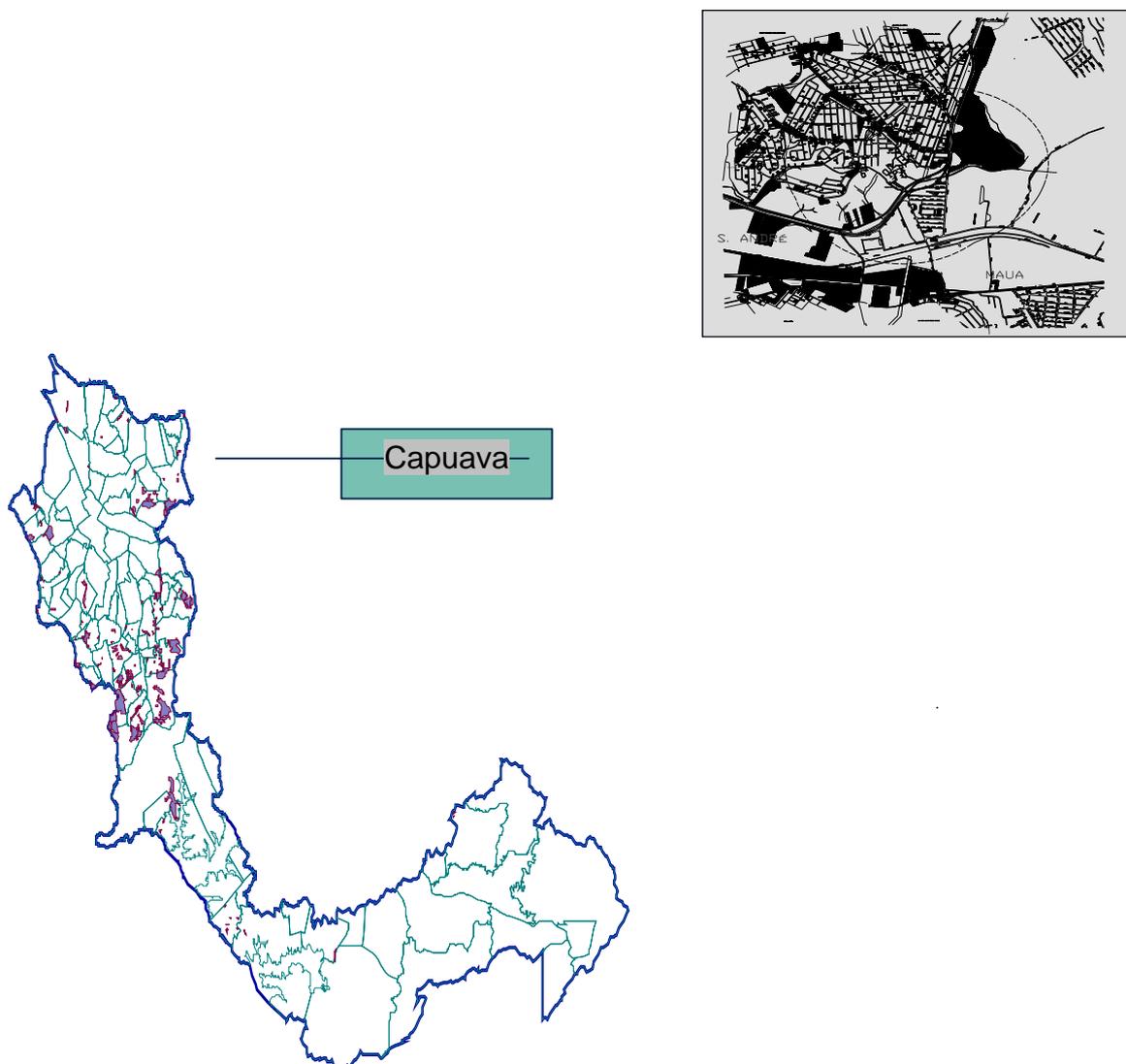


FIGURA 9 - Mapa do núcleo Jardim Capuava.
FONTE - PSA (2000)

O núcleo Jardim Capuava possui áreas de risco, com uma topografia bastante irregular e predominância de encostas com alto grau de declividade e pequenas porções de baixada.

A Prefeitura classificou o núcleo Jardim Capuava como um assentamento consolidável. Entre os motivos desta classificação está o fato de que 82% da ocupação deste assentamento têm presença significativa de edificações em alvenaria. Observam-se ainda sinais de expansão; cerca de 9% dos imóveis têm tempo de ocupação de até 01 ano e 30, 5% no intervalo de até cinco anos. (PSA, 2000).

Entretanto, a Prefeitura detectou que este alto índice apresenta-se, não pelo grande número de novas ocupações, mas sim pela alta mobilidade das famílias que vendem suas casas, ou até mesmo sublocam um cômodo em seu terreno.

Predominam os núcleos familiares com número de membros inferior à média da região, assim distribuídos: 84% dos domicílios têm menos de cinco pessoas, 8.4% têm apenas uma pessoa, 37.8% têm duas ou três pessoas, 37.8% têm quatro ou cinco pessoas, 16% das famílias têm seis ou mais membros.

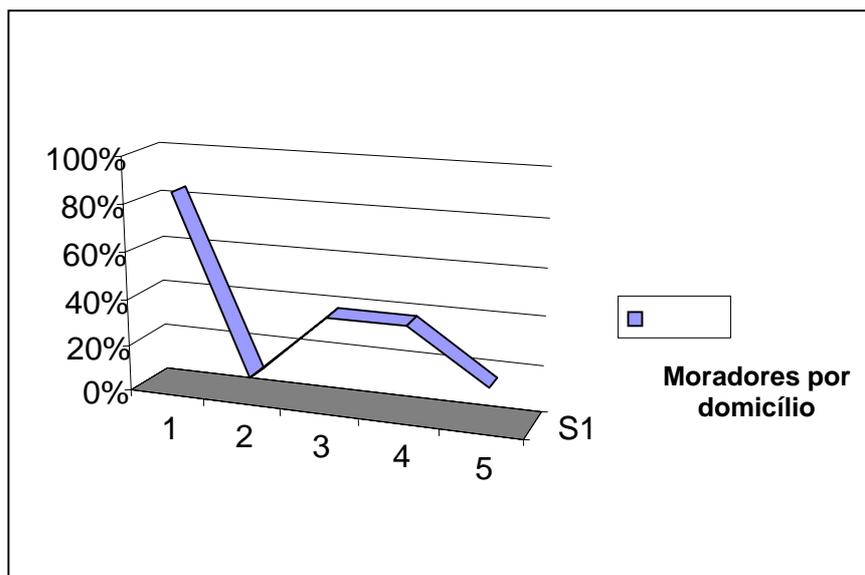


FIGURA 10 - GRÁFICO: Porcentagem de moradores por unidade habitacional.

FONTE – Baseado em dados da PSA (2000)

A maioria da população é jovem e, embora o nível de escolaridade seja mais baixo que a média da cidade, é significativo o número de moradores que concluíram o primeiro grau.

Dentre os chefes de família 10% são analfabetos, 17.9% não concluíram o ensino fundamental, 67.5% completaram o ensino fundamental e 2.9% completaram o ensino médio. Não há informação sobre 1.7% dos casos.

Há uma situação equilibrada na questão de gênero na população como um todo: 50.7% são homens e 49.3% são mulheres, no entanto, ressaltamos que 45.5% dos responsáveis pela família são mulheres.

A baixa renda da população (37.2% tem rendimentos de um a três salários mínimos, 32% entre três e cinco salários mínimos).

O grau de desemprego atinge uma parte significativa da população (cerca de 17% declara estar desempregada).

3.1 Resistência e conquista

A inclusão social foi uma das cinco principais marcas da administração do prefeito Celso Daniel. No período de 1997 a 2000 institui-se o Programa Integrado de Inclusão Social – PIIS, no âmbito do qual o Programa de Urbanização Integral – PUI se insere.

No núcleo Jardim Capuava existem 1.327 domicílios cadastrados e uma população de 7.000 pessoas, ocupando uma área total de 85.867,85 m². (PSA, 2000). Apresenta um grau de consolidação evidente, com área densamente ocupada, em um terreno relativamente acidentado.

As poucas áreas não ocupadas são aquelas de maior declividade. A cobertura vegetal limita-se a alguma vegetação rasteira.

Em consequência do programa para o Núcleo Capuava foram incluídas urbanização da favela e a produção habitacional, conforme segue:

- Construção de 60 apartamentos para possibilitar a abertura de vias;
- Implantação de infra-estrutura;
- Remoção de 40 famílias para os apartamentos construídos;
- Remoção de mais 20 famílias por motivo de risco geotécnico.



FIGURA 11 - Mapa de remoções.

FONTE - TECTON Urbanismo/ DEHAB/ SDUH/ PSA (1998).

As intervenções foram complementadas com a construção de 136 lotes urbanizados, com unidades evolutivas, além do reparcelamento parcial, que envolveu o assentamento de 30 famílias sobre as vias, remoção de 58 famílias instaladas sobre um muro de arrimo e, ainda, a construção de uma creche.



FIGURA 12 – Mapa de implantação geral
FONTE - DEHAB/ SDUH/ PSA (2004)

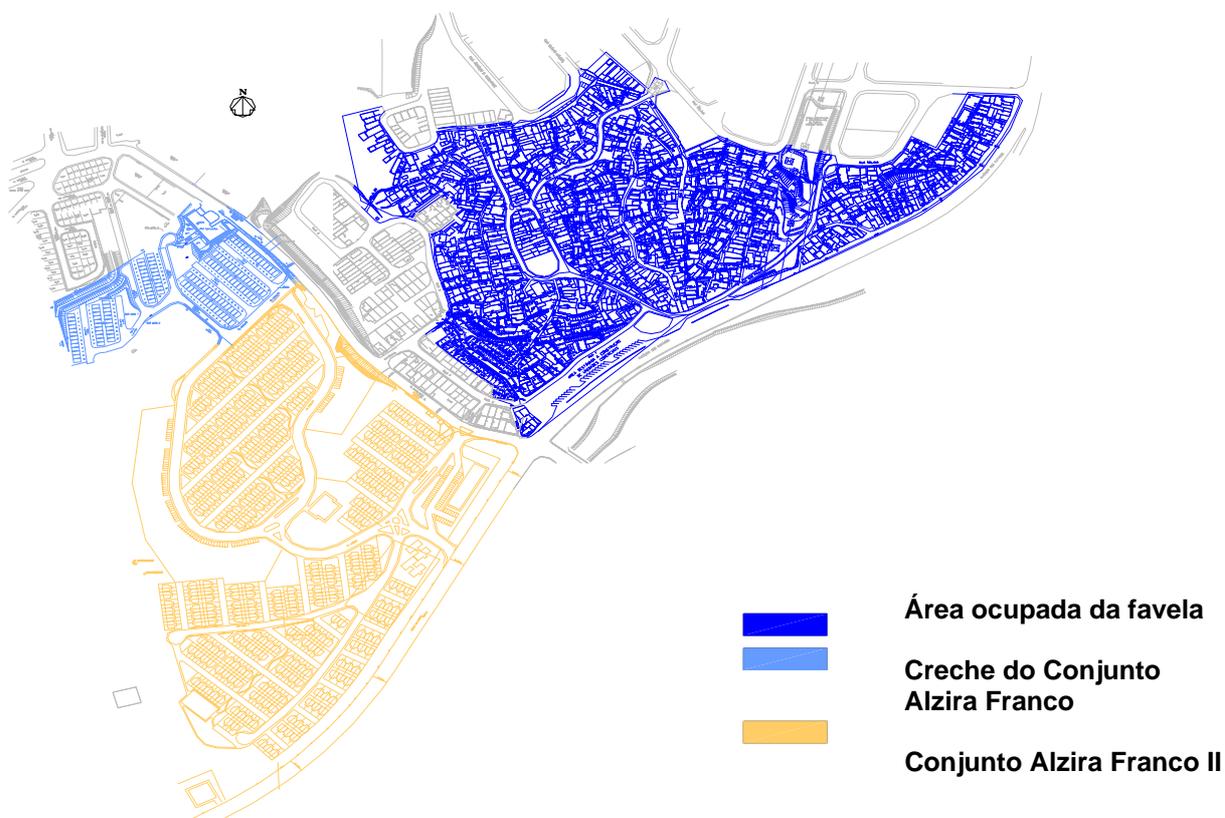


FIGURA 13 – Mapa das etapas de intervenção.
 FONTE - DEHAB/ SDUH/ PSA (2006).

Estão ainda previstos para este núcleo unidades de negócio¹¹, praças e áreas de lazer, assim como foi feito no núcleo Sacadura Cabral. Para o núcleo Jardim Capuava se propõe também a construção de unidades mistas - habitação e boxes comerciais e a construção de um centro comunitário.

É importante destacarmos o processo participativo para a realização do diagnóstico. Para tal, a metodologia utilizada é denominada Diagnóstico Rápido Urbano e Participativo - DRUP.

O DRUP é o resultado de um processo de adaptação e integração de diversos enfoques e métodos participativos, desenvolvido pela GTZ- Sociedade Alemã de Cooperação Técnica é baseado na aplicação de um conjunto de técnicas utilizadas nas metodologias no Diagnóstico Rápido Rural – DRR e Diagnóstico Rápido Participativo, desenvolvidos nas décadas de 1970 e final dos anos de 1990.

Este método procura inverter a lógica da participação dos moradores na elaboração de projetos urbanísticos e desenvolvimento social, através de uma forma inclusiva de elaboração de diagnóstico.

O DRUP é elaborado a partir do trabalho integrado entre os moradores e uma equipe formada por assistente social, sociólogo, engenheiro, arquiteto, agente de habitação, agente de participação cidadã. Este grupo interage durante todo o processo.

No trabalho da equipe privilegia-se a horizontalidade incorporando-se, em um curto espaço de tempo, sentimentos e saberes da população, de um território, cujo objetivo final é ter uma compreensão coletiva da realidade para poder transformá-la. Através desse instrumento a população tem sido envolvida na elaboração do projeto, dessa forma é identificada a participação da maioria dos moradores e não somente lideranças e grupos organizados.

Com igual relevância, referimo-nos ao acompanhamento das ações de planejamento dos reassentamentos e remanejamentos que compõe o Programa de Urbanização Qualificada.

11 Unidade de negócio é um espaço organizado como um conjunto de módulos para abrigar três tipos de atividades: de serviços, como correio e lotérica (que funciona também como banco); econômicas, para empreendedores da cidade e da favela, além de unidades âncora.

Entre as ações destacamos mobilização, acompanhamento às obras e pós-ocupação.

Além dessas, na etapa final do projeto é aplicada uma metodologia que resgata o histórico da memória do núcleo, em todas as etapas do projeto, e o significado das transformações incentivadas pelos técnicos, através de filmagens, fotos e depoimentos.

3.2 O movimento social das favelas de Santo André e o Capuava

As referências sobre o histórico dos movimentos sociais em Santo André, em especial, o MDDF foram embasadas no material elaborado para o 1º Encontro de Lideranças nos Núcleos Habitacionais, promovido pela PSA – Secretaria de Inclusão Social e Habitação – Gerência de Desenvolvimento Comunitário e pelo MDDF, realizado em setembro de 2003.

Sabemos que a realidade dos moradores de favelas reúne inúmeras questões, dentre elas, a busca de solução para uma moradia digna no território da favela. Há necessidade de quase tudo.

Nem tinha água, nem tinha luz. A luz era vela e a água pegava numas cacimbinha ali embaixo, arrodado de bosta de cachorro, capim. E a gente sacodia prá lá e prá cá, catava a água, coava e levava prá beber e fazer a comida. (D. Maria Aparecida – moradora do Jardim Capuava).

Verificamos por um lado que os governos das décadas de 1970 e 1980 não enfrentaram estas questões, como a questão habitacional nas favelas, em sua plenitude. Por outro, as mobilizações sociais por moradia resistiram aos despejos, e a organização dos moradores das favelas contaram com o apoio de voluntários,

entre eles instituições, diocese local, seminaristas e lideranças religiosas. Neste contexto foi criado o MDF – Movimento de Defesa dos Favelados, como uma

forma de resistência à repressão sofrida pelas ocupações. O papel das pastorais de moradia e das igrejas foi fundamental para a organização e apoio aos moradores. O Movimento em Defesa dos Favelados tem sua origem na década de 1970, época em que a região do Grande ABC recebia muitas pessoas advindas da área rural, atraídas pelos empregos oferecidos na indústria.

No período de 1986 a 1988 houve uma grande mobilização do Movimento, que passou a ser denominado Movimento de Defesa dos Direitos dos Moradores em Favelas – MDDF, contra as tentativas constantes de despejo que sofreram os moradores de núcleos de favela no município de Santo André.

O fortalecimento desses grupos sociais qualificou-se e demonstrou capacidade de luta contra as conseqüências da exploração do trabalho e da espoliação urbana, presentes em seu cotidiano.

Recorremos à expressão “espoliação urbana”¹², introduzida por Kowarick (2000), conhecida nos debates como referência dos problemas urbanos e suas relações com a “super exploração do trabalho e o capitalismo periférico”, para apontar uma outra faceta do trabalhador pauperizado.

Segundo o autor, esta faceta decorre do processo de acumulação do capital, incidindo também na dinâmica das lutas e reivindicações em relação ao acesso à terra, habitação e bens de consumo coletivo.

¹² A expressão espoliação urbana passou a servir de ‘chave’ à compreensão da questão urbana nas metrópoles nacionais. O autor situa o problema da pobreza e da segregação urbana como o ‘centro das contradições urbanas’ do capitalismo moderno. Sua definição mais recente não inclui a idéia de aguçamento da dilapidação da força de trabalho. O excesso de mão-de-obra seria um peso que faria a balança das lutas sociais pender invariavelmente em prejuízo das camadas dominadas. (KOWARICK, 2000 p. 105-106).

Deste modo, evidencia-se que a questão fundamental reside na capacidade dos vários grupos e camadas sociais de pressionar e obter da administração pública, direitos sociais básicos para sua inserção nas cidades.

Procuramos assim, abordar o significado do despejo que é discutido por Lopes (2004; 2002; 1997b), para o habitante em relação ao espaço vivido, que certamente é muito mais abrangente que qualquer sinônimo que encontremos em dicionários¹³.

Para a autora, o morador que se vê sem o teto, sem o abrigo, o sentimento reflete-se no “indizível”. O movimento social por habitação perpassa a idéia de conquista da casa própria como à conquista de uma identidade individual e social. A simbologia e a questão da subjetividade, inerentes ao “teto”, são figuras subjetivas de alta relevância aos sujeitos sociais.

Cheguei em 1972. Eu pagava aluguel. Fui metalúrgico muito tempo. Naquelas greves de 1979 -1980 eu saí da área metalúrgica e não consegui mais emprego. A criançada toda pequenininha. Foi quando eu me alojei aqui na Capuava. (Sr. Jorge – morador do Jardim Capuava).

Portanto, a casa é sinônimo de família, de convivência e de cultura, com a criação de vínculos de pertencimento. Ao definir um lugar fisicamente, este simboliza seu espaço e o cultivo da sociabilidade, um direito do cidadão.

Porém, esta complexa dinâmica da conquista do espaço não se limita à idéia racional das políticas públicas e do mercado, nem mesmo às críticas acadêmicas que não se restringem a uma análise institucional dos fatos.

Estes indivíduos, calejados pelo estilo de vida sempre provisório, perdem relações sociais e institucionais, perdendo também sua identidade social.

¹³ Despejo: aquilo que se joga fora; lixo; dejeção; livrar-se do estorvo, obstáculo; tirar o pejo, a vergonha, o sentimento de brio. Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa, Editora Positivo (2004).

Por fim, a imagem das ocupações é de um aglomerado “composto por gente de fora”; criando um estereótipo de inimigos internos na própria sociedade.

Se estes trabalhadores sem teto são sempre ‘de fora’ de qualquer cidade do país, então devemos entender que eles

são de lugar nenhum, de um não-lugar (...) devem receber tratamento de invasores. LOPES (2002, p.17).

O surgimento das favelas em São Paulo e região, a partir da década de 1940, já revelava a omissão do poder público na periferia com explicações sempre genéricas como: “A cidade cresceu com muita rapidez”, “O poder público não foi capaz de acompanhar a expansão urbana”, entre outras, que “não bastam para explicar a ausência do poder público até a década de 1970” na formação e desenvolvimento de uma cidade ilegal, “desarticulada viariamente da zona urbanizada e, por vezes, maior que a cidade oficial” (BONDUKI, 2003).

Devemos nos deter na reflexão sobre a história dos cortiços e o reconhecimento das associações de favelados como sujeitos da história coletiva, pois estes grupos sempre foram desqualificados, em sua cidadania, pela sociedade.

Podemos registrar no discurso acadêmico que, por vezes, apontava tais populações como marginais e atrasadas, eram baseadas pelo modelo de desenvolvimento urbano industrial adotado no país.

Este discurso mostrava as classes pobres como classes perigosas, aderindo ao conceito europeu que os utilizara como operários.

Portanto, sob este aspecto, a solução contra a vadiagem, a malandragem e a propagação de doenças, encontrada pelo poder público era o desmantelamento das forças de classes trabalhadoras, através do despejo, justificada por ser

técnica e científica , legal e neutra, “higienizando a cidade”, e respaldada na “teoria da marginalidade” ¹⁴ (LOPES 2002, p.198).

Em condições frágeis, de maneira desigual, as lutas pela ocupação de terra urbana multiplicaram-se nas últimas décadas, num enfrentamento da lógica das políticas públicas urbanas tradicionais. O processo de enfrentamento, no entanto, não conseguiu romper a barreira dos constantes despejos divulgados pela mídia.

Devemos refletir sobre os motivos que os levaram a ocupar os espaços urbanos pois, na maioria das vezes, as pessoas foram levadas ao local, não por vontade própria, mas por não terem uma escolha melhor, que lhes permitisse desfrutar da infra-estrutura necessária.

Nessa lógica, tomamos em consideração, que as pessoas precisam ir para algum lugar onde possam se abrigar sem pagar aluguel e, por consequência, diminuir despesas.

A situação de desemprego ou sub-emprego tornou-se presente em suas vidas, não oferecendo condições financeiras para o sustento próprio e de sua família, deixando-os vulneráveis a todas as diversidades. No entanto, a situação os levou à ocupação ilegal.

Alguns não resistiram diante das grandes dificuldades que encontraram, outros permanecem há anos nestes locais.

Em decorrência disto, e associado ao fator de desemprego e das dificuldades para o sustento familiar, muitos moradores chegaram ao Capuava, assim como a outras dezenas de ocupações irregulares por todo o município.

¹⁴ A teoria da Marginalidade postulava que a população posta à disposição do processo de expansão capitalista, longe de ser ‘*excessiva*’ ou ‘*desnecessária*’, constituía elemento de magna importância para dilapidar boa parte da mão-de-obra, seja pela exploração do trabalho, seja pela inexistência ou precariedade de serviços coletivos prestados pelos órgãos públicos. Ver LOPES (1997a; 1997b;2002;2004) e KOWARICK (2003).

Não tinha nada do quem tem hoje, nem água, nem luz. Perto da minha casa tinha esgoto aberto. Era terrível, muito rato, muita coisa ruim, mas como a gente era pobre e não tinha outro lugar continuou morando ali mesmo. (D. Rosana – moradora do Capuava).

Desse modo, o direito a desenvolver uma relação de permanência está no

centro do conflito, para a construção de seus próprios referenciais culturais no espaço vivido, conforme a discussão de ética do habitar em LOPES (1997b). As conseqüências da busca pelo direito à participação popular em defesa de seus direitos mais básicos, como a habitação, impulsionou a organização dos moradores. Sob esta perspectiva reside a radicalização da cidadania enquanto estratégia política.

(...) de um lado a constituição de cidadãos ativos e de outro lado, para a sociedade como um todo, um aprendizado de convivência com esses cidadãos emergentes que se recusam a permanecer nos lugares que foram definidos socialmente e culturalmente para eles. Isso supõe uma reforma intelectual e moral. (DAGNINO, 1998 p.109)

A nova cidadania remete à idéia de “pertencimento”, o direito de participar e incluir-se na sociedade. Segundo Paoli (1998, p.166), a busca pela legitimação dos direitos dos cidadãos, garantindo a participação e geração de novas práticas na sociedade, refletiu-se sempre nas ações populares assegurando direitos coletivos para empoderar a sociedade.

A própria história operária, em sua formação, como destaca Paoli (1998, p.166), conta com uma série de impedimentos à sua participação, pois é destituída de visibilidade pelo arranjo autoritário que se legitima.

Contudo, os trabalhadores avançam diante desta tentativa de desconstrução, pelo fato de saberem que o enfrentamento das questões sociais abriria novas frentes e traria novas possibilidades, e que a aparente impotência histórica refletia-se, neste momento, na formulação de um novo movimento de expressão, com força suficiente para organizar-se e reivindicar.

Nesta abordagem sobre os movimentos sociais, o MDF expandiu-se para além do município, formando representação em vários Estados do Brasil. Em 1978 foi realizado o primeiro Congresso Nacional do MDF, sediado em Santo André.

Ao longo da década de 1980, algumas lideranças do MDF afastaram-se e passaram a se dedicar aos problemas locais, aperfeiçoando a organização do Movimento e iniciando uma discussão sobre a necessidade da luta, não só pela defesa dos favelados, mas também por seus direitos. Diante das atividades e das lutas nas quais se empenhou em aperfeiçoar suas atividades, elegeu e aprovou em 1987, sua primeira coordenação e estatuto.

Neste período, o governo de Santo André limitava-se a estabelecer regras para questões pontuais, como a retirada dos chamados “invasores”, por ordem de despejo, quase sempre com força policial como podemos verificar nos registros da imprensa no período.

Recorremos então à imprensa da época para destacar as notícias que denotam o intenso descaso com a questão habitacional, sendo este um dos pontos de grandes conflitos em toda a região do grande ABC. Verificamos que Santo André não era exceção, nos jornais da época podemos encontrar manchetes como: “Santo André manda favela para Mauá”.

Santo André poderá ser dentro de poucos meses uma

cidade sem favelas: a mulher do prefeito, dona Letícia Pezzolo, desenvolve um programa de 'desfavelamento' pelo qual cinco terrenos serão adquiridos em Mauá, município vizinho, e entregues aos favelados de Santo André para construção de casas de alvenaria¹⁵.

A notícia segue, dizendo que o prefeito de Mauá não se importa com o fato, porém segue com um alerta do governante: (...) devolverei, num caminhão, o primeiro favelado de Santo André que construir um barraco em Mauá¹⁶.

Procuramos, neste aspecto, discutir a construção da cidadania sob o enfoque de Telles (1998, p.93), que ressalta a questão dos direitos e propõe um outro olhar. Não se detém nas questões de garantias inscritas na lei, mas na maneira com que as relações sociais se estruturam, e como se dão as práticas sociais baseadas no princípio dos direitos, norteadores das regras de reciprocidade, obrigações e garantias.

A nova concepção de cidadania requer a constituição de sujeitos ativos, definindo papéis, prioridades e buscando reconhecimento; ela cria condições de alargamento dos espaços, trazendo a proposta de sociabilidade, com um desenho mais igualitário das relações sociais em todos os níveis.

No histórico do MDDF o Encontro de Parelheiros, realizado em julho de 1988, destaca-se como um marco para o Movimento. Neste evento foi elaborada a proposta do projeto de urbanização das favelas de Santo André, com o apoio do Centro de Estudos Políticos e Sociais – CEPS e da Pastoral das favelas.

¹⁵ Diário do Grande ABC, 08/05/1975.

¹⁶ Idem.

Para facilitar a organização local, o MDDF dividiu as áreas em blocos e elegeu representações locais e regionais. Esta forma de organização permanece até hoje.

Em 1989, com o início do governo de Celso Daniel, um dos primeiros atos do MDDF foi a entrega do projeto de urbanização das favelas de Santo André e a reivindicação para a criação da Secretaria de Habitação. Para tanto, o Movimento já havia realizado um levantamento das favelas do município, sua localização e as necessidades dos moradores desses núcleos. Este estudo baseou a elaboração dos primeiros diagnósticos sobre a situação das favelas pela prefeitura.

No ano de 1990, o movimento participou de uma parceria com a administração pública e o CEPS da chamada “Pesquisa 90”, que levantou informações sócio-econômicas e de infra-estrutura do município e também dos núcleos de favelas. Além disso, junto com outros movimentos de moradia na cidade, o MDDF participou da luta pela criação do Fundo Nacional de Moradia Popular¹⁷.

A mudança político-administrativa pela qual passava o município de Santo André é apontada pelo Diário do Grande ABC, em seu noticiário do dia 22/01/1989.

A manchete: “Santo André tira famílias de áreas de risco”, com o subtítulo “Prefeituras petistas discutem o problema”, aponta o início das mudanças que fundamentaram a política pública e a gestão administrativa da cidade.

Cerca de 30 famílias residentes em áreas de risco em favelas de Santo André e que correm perigo de vida iminente serão removidas, até o final de fevereiro, para uma área da Prefeitura semi-urbanizada...a medida é resultado

¹⁷ O Fundo Nacional de Moradia Popular de Santo André foi instituído recentemente.

do levantamento feito por equipes da futura Secretaria de Habitação¹⁸.

Notamos que, já no início da década de 1990, há o reconhecimento da existência das favelas pela gestão pública através de um investimento municipal direcionado para o desenvolvimento de programas de urbanização de favelas,

buscando sua regularização e integração através de uma política de estruturação e de melhorias habitacionais.

Neste período o MDDF, como uma liderança dos movimentos sociais, realizou uma parceria com a Prefeitura, iniciou grande chamada de moradores das favelas, às discussões do Orçamento Participativo.

Em Santo André, o OP é parte da política participativa desenvolvida pelo Núcleo de Participação Popular – NPP – a partir da avaliação do processo realizado na gestão de 1989 a 1992 e após uma fase de debate interno ao governo.(CARVALHO e FELGUEIRAS, 2000 p. 27).

Especificamente nos fóruns de habitação e urbanização eram aprovados os critérios para a eleição das favelas que seriam atendidas pelos Programas de Urbanização e Pré-Urb. Comissões de favelas, representantes de movimentos de moradia, moradores de favelas e o MDDF reuniam-se em assembléias e fóruns municipais de habitação que recebiam centenas de pessoas.

As grandes mobilizações das plenárias buscavam utilizar-se do direito de opinar e decidir, para a conquista de soluções efetivas nas áreas habitacional e social e para assegurar as obras de urbanização nos núcleos de favela de Santo André.

¹⁸ (Diário do Grande ABC 22 jan. 1989).

Pontual (1994, p.65) identifica em sua obra a participação popular como um aspecto revelador nos processos decisórios da *gestão participativa* em governos locais; como um avanço do diálogo entre a sociedade civil e as instâncias de governo. Este autor nos faz refletir sobre a idéia de pertencimento como a primeira grande escola de participação do morador, quando o contato com equipamentos e serviços públicos faz parte do seu cotidiano.

Desse modo, se não for incorporada uma nova prática nesta relação, dificilmente vamos conquistar a adesão mais ampla às propostas da gestão democrática.

(...) a participação popular pressupõe uma troca entre a gestão municipal e a população a partir da qual torna-se possível construir um conhecimento conjunto sobre a cidade, resultando na elaboração de projetos coletivos”. (PONTUAL, 1994, p. 65).

Verificamos desta prática que, ao se criar espaços reais de participação, desencadeia-se um processo de renovação permanente de reivindicações e de pressão popular que questiona as ações governamentais.

O núcleo Jardim Capuava participou ativamente deste processo, junto às lideranças do NPP, com o objetivo de discutir os recursos da Prefeitura, o que significou permitir à população influenciar de forma direta na gestão da cidade.

O grau de participação popular nas plenárias do OP - nas quais são debatidas e votadas as prioridades para cada região e para a cidade – é um indicador qualitativo de que esta experiência vem se firmando significativamente como a combinação entre democracia e participação.

Isto demonstra que as ações articuladas com outros bairros da região, no

que se refere ao convencimento da aprovação de suas demandas e a grande presença dos moradores nas plenárias do Orçamento - aliadas às condições de habitabilidade em que viviam - reforçaram a importância e a necessidade do atendimento das reivindicações deste núcleo.

Desde o OP observa-se que a participação popular foi garantida para a aprovação das reivindicações, em especial no que se refere à urbanização integral do núcleo, sendo uma prioridade para a região E¹⁹.

Ao dividir o espaço físico da cidade em regiões orçamentárias, torna-se possível o maior envolvimento dos moradores nas discussões da região em que vivem.

Trata-se de forma interessante de considerar as diferenças internas de um mesmo território e, conseqüentemente, de elencar prioridades diferenciadas segundo as necessidades de cada população. (KOGA, 2003 p. 234)

Entendemos que este instrumento, contrapondo-se à tendência do cenário político anterior, projeta-se como uma forma de administração diferenciada, em que a gestão encontra-se baseada nos anseios do município de participação que, e na capacidade de construção democrática, aplica-se através de um programa de inclusão social.

Podemos notar que o atendimento dessas reivindicações encontra respostas nas prioridades estabelecidas pela PSA, ao buscar soluções para as questões sociais que afetam os moradores de assentamentos precários.

O Programa de Urbanização Integral de Favelas e o Programa Integrado de Inclusão Social, concebidos pela gestão do prefeito Celso Daniel (1997-2001), tem

¹⁹ O OP é dividido em dezenove regiões. O núcleo Jardim Capuava faz parte da região E.

como principal objetivo melhorar as condições de habitabilidade da população moradora dos núcleos de favela e sua sustentabilidade.

O Programa de Urbanização de Favelas, desenvolvido pelo Departamento de Habitação – órgão ligado à Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação - teve como premissa a manutenção das famílias no local onde estavam assentadas. Desta forma, promover a integração aos bairros onde se situam

mostrava-se como objetivo final. O acompanhamento compreendia ações de capacitação da população para a auto-gestão do programa, o planejamento dos reassentamentos e remanejamentos e o apoio às organizações do núcleo. No Jardim Capuava foram realizadas uma série de obras, em sistema de mutirão, através do Programa Pré-Urb, em grande parte viabilizadas pela organização dos moradores, no entanto, não foram resolvidos todos os problemas, principalmente os referentes ao grande número de famílias que ocupavam as áreas de risco.

A partir da organização da comissão de moradores, várias demandas por infra-estrutura e serviços públicos foram atendidas pela Empresa Municipal de Habitação Popular de Santo André – EMHAP.

Nos anos seguintes, o MDDF realizou várias passeatas e manifestações em apoio aos moradores que sofriam ações de despejo e também àqueles que se sentiam ameaçados.



FIGURA 14 - Projeto urbanístico: Área ocupada do núcleo Jardim Capuava.
 FONTE - TECTON Urbanismo/ DEHAB/ SDUH/ PSA (1998).

Neste contexto, foi aprovada em 1991, a Lei de AEIS; depois de ampla discussão entre o MDDF, a Prefeitura, a Câmara Municipal e outros movimentos de moradias.

Após este período, e com a mudança de administração ocorrida em 1993, os moradores das favelas passaram por um momento difícil de sua história, não sendo mais recebidos pela administração municipal e tendo retomadas suas ações de despejo.

As obras realizadas inicialmente e a regularização dos núcleos foram

interrompidas. Certamente, podemos avaliar que isto significou um golpe para os anseios dos moradores.

Santos (2004) ressalta as ondas de democratização e a apatia política que fazem com que o cidadão comum não tenha capacidade ou interesse político, senão para escolher os líderes aos quais cabe tomar as decisões. A fórmula clássica da democracia não explica o porquê de sua extensão e da degradação de suas práticas.

Na visão de Carvalho (1998 p.12), a cultura democrática deve dar aos sujeitos sociais mais permeabilidade, passando a significar “uma participação de governo compreendida como construção e alargamento da esfera pública”.

Apesar deste aparente descaso, a participação do MDDF buscou se fortalecer, conquistando adesões importantes dentro e fora do município, com o apoio de sindicatos, instituições religiosas e outros movimentos de moradia.

Com a volta de Celso Daniel para a PSA, em 1997, as negociações foram reabertas dando continuidade às ações de política habitacional de seu primeiro mandato.

A Prefeitura decide-se por retomar e aprimorar os programas de urbanização de favelas. Os moradores do núcleo Capuava, agora fortalecidos pelo histórico de debates construído ao longo do tempo de ocupação, tiveram então nova possibilidade de participação da gestão pública, garantindo em plenária, o programa de urbanização.

3.3 A experiência dos moradores em uma gestão participativa

A clareza dos depoimentos trazidos durante a pesquisa é traduzida na maneira como os moradores distinguem a situação atual da anterior. Além disto, a auto-estima e a valorização da luta coletiva são colocadas como conquista do espaço da cidade, por sujeitos sociais dispostos a superar os entraves da exclusão social.

O núcleo Jardim Capuava teve um grande avanço qualitativo com a intervenção do Programa de urbanização de favelas e da inserção dos vários programas componentes do SAMI, através de obras estruturais e de programas sociais.

Neste conjunto de ações, a percepção da transformação na vida dos moradores é um dos aspectos concretos em relação à moradia, notada pelo modelo que elegem para suas construções, demonstrando um padrão mais técnico, portanto de melhor qualidade.

Os moradores passam a investir mais e melhor em suas casas, criando assim um aspecto mais agradável para o bairro. Há, portanto, uma mudança na paisagem do lugar e uma preocupação crescente em relação à preservação dos equipamentos e ao ambiente.

O processo histórico de união e a participação dos moradores em assembléias de discussão são mencionados pelos entrevistados. Lembram que houve necessidade de fazer uma sensibilização dos moradores para o movimento

de reivindicação, mas que nem sempre as pessoas correspondiam às expectativas de adesão e participação do grupo que ali se formava.

No entanto, ressaltam o elevado grau de participação quando o assunto era a urbanização e a melhoria da área.

(...) Nossa, a gente fica admirado como o pessoal do Capuava está presente em todas as reuniões. Porque lá a gente não tem espaço comunitário, mas tem a Igreja e um salão que comporta mais ou menos sessenta pessoas, ou mais. Quando tinha reunião da Prefeitura, com as pessoas da urbanização, que é uma reivindicação nossa há muitos anos, nossa! Aquilo não cabia. Então acabavam fazendo fora! Não temos Associação de moradores, mas quando a Prefeitura convoca, ou mesmo quando surge algum problema, as pessoas vêm; aquelas que não trabalham, ou então deixam algum parente e dizem: Olha, quando chegar eu quero estar informado! É isso que a gente via lá²⁰.

Portanto, a urbanização implementada no núcleo Jardim Capuava fundamentou-se no princípio da promoção da melhoria de habitabilidade e inclusão social.

Atualmente a regularização fundiária em andamento se apresenta como mais uma etapa do processo de urbanização.

As discussões nas assembléias acontecem com a participação da população e seus delegados, junto a Encarregatura de Regularização Fundiária – ERUF, órgão responsável pela regularização fundiária da região E.

²⁰ Depoimento colhido durante a Reunião do Grupo Focal 4, em 30 de maio de 2003, com moradores dos núcleos Capuava, Sacadura e Tamarutaca. *In* Programa Santo André Mais Igual – Estudo de caso, (2003).

A gestão participativa, sob o aspecto da ampliação dos direitos políticos no processo decisório de discussão do espaço público, assim como a conquista da urbanização da favela e seus resultados foram destaques nas entrevistas.

As falas dos moradores demonstram um novo olhar para o espaço da 'favela'. Podemos notar que o significado da intervenção é extremamente importante em suas percepções.

Quando eu cheguei, em 1995, tinha pedaços que eram só barro aqui. Era um barraquinho num lamaçal medonho, uma bagunça só. Hoje, em vista de quando a gente chegou aqui, isso aqui é uma maravilha (...) o que a gente alcançou. É verdade! Era tudo cheio d'água, uma água suja, barrada. (D.Maria Aparecida, moradora).

Há um sentido de construção que os identifica como co-autores de todo o processo, como partícipes da transformação de um período difícil, com poucas perspectivas, para um processo real de mudanças.

Morador do núcleo desde 1982, Sr. Jorge diz que na época de sua vinda para o Capuava, não havia sequer os serviços básicos. Vindo do interior de São Paulo, conta que chegou à cidade de Santo André no ano de 1972, para trabalhar na indústria, como metalúrgico, função que desempenhou por quase dez anos.

Lembra que pagava aluguel e conseguia sustentar a família com o seu rendimento. Nas greves do final da década de 1970 e início de 1980, o metalúrgico perdeu o emprego e não conseguiu mais colocação no mercado de trabalho. Com filhos pequenos e sem recursos chegou ao Capuava.

A situação financeira acarretada pelo desemprego levou muitas pessoas à ocupação do Capuava e de outras áreas do município, enfrentando a falta de infra-estrutura, como lembra D. Maria de Lourdes, moradora do local desde 1991: "Mudamos do Parque das Nações para cá porque não tínhamos como pagar

aluguel”.

Os entrevistados fazem referência às privações e dificuldades do cotidiano dos moradores, em um tempo de muitas limitações, que influenciavam diretamente na saúde e na qualidade de vida de crianças e adultos. Contam que precisavam de tudo:

“Antes, aqui era ruim demais. Era mato, mato. Sem água. Era barroca e mais barroca; era o que tinha. Não tinha escada, não tinha esgoto. Não tinha nada. Uma dificuldade terrível. Muita gente

largava o barraco e ia embora; era assim”. (D. Maria de Lourdes, moradora).

O início do movimento popular na área da ocupação, segundo um dos representantes do bairro, deu-se quando alguns moradores, cansados de reclamar por infra-estrutura à Prefeitura, uniram-se no intuito de criar suas próprias soluções para o local.

A narração constrói o histórico da área e de como os moradores tentaram resolver os problemas.

(...) compramos um feixe de cano e fizemos toda a rede de mutirão e estouramos a rede de água. Porque o pessoal tava cansado de ir à prefeitura, na época do Brandão; ele teve várias administrações e nem conhecia essa favela aqui. Aí nós ligamos essa água e deu problema. Veio a polícia para me prender. (Depoimento de um morador do Capuava)

Se por um lado as dificuldades aumentavam, por outro a vontade de transformar aquele espaço repleto de dificuldades levou os moradores a começarem uma discussão e articulação em busca de soluções para o núcleo.

Outro entrevistado afirma que neste período conheceu o MDDF e começou a participar de suas reuniões. Explica ainda: “A gente conheceu o MDDF, do qual eu sou membro até hoje, e começamos a participar em 1988. A luta começou a

engrossar. Fizemos oito caravanas de reivindicações à Brasília”.

(...) A gente ia nas casas pegando os nomes das pessoas, para arrumar a água. Nós fazíamos passeata. Mas ‘levava uns não na cara’. O povo queria saber o que era; a gente falava que era para a melhoria daqui, mas tinha uns que não ligavam, eram ignorantes. Era terrível. Mas a gente ia chamando, falando, explicando! (Maria de Lourdes – moradora).

Ao lembrar da primeira rede de esgoto, o morador comenta que haviam 650

famílias, porém, à época da urbanização, eram quase 1700 famílias. “Depois que o (prefeito) Celso Daniel entrou na Prefeitura foi que nós demos o ‘pontapé inicial’ para a rede de água e esgoto; foi então que começaram as melhorias”.

Ao iniciar as reuniões do Orçamento Participativo, o chamado da Prefeitura ao diálogo e a abertura de negociações foi visto como uma grande chance de transformação, um momento de grande mobilização no núcleo.

Muita gente daqui esteve lá. Foi mais ou menos em 1998, na segunda gestão do (prefeito) Celso Daniel. A gente passava de porta em porta chamando o pessoal para participar. O pessoal era desconfiado, mas muitos foram para as reuniões. Muita gente daqui esteve lá. Foi mais ou menos em 1998, na segunda gestão do (prefeito) Celso Daniel. A gente passava de porta em porta chamando o pessoal para participar. O pessoal era desconfiado, mas muitos foram para as reuniões.

O MDDF teve um papel de articulação neste processo, ao chamar e incentivar as pessoas à participação do OP, em que teriam finalmente conquistado, por votação, o direito à urbanização da favela. Os entrevistados referem-se ao histórico da área com a propriedade e riqueza de detalhes de quem esteve envolvido no processo desde o início.

Em 1998, conseguimos a urbanização, quando aconteceu o Orçamento Participativo. Nós fizemos um grande chamado aos moradores. Conseguimos levar 1700 pessoas na Emei e foi lá

que nós ganhamos a urbanização do Capuava, no voto. (Sr. Jorge, morador do Capuava).

Em um dos relatos, Maria Aparecida, moradora vinda de Buíque – PE em 1995, conta com muita satisfação como a urbanização melhorou sua vida. A alegria da entrevistada é de ter conquistado várias benfeitorias desde a sua chegada ao núcleo. Uma experiência de vida sacrificada e cheia de privações.

Os moradores lembram que era grande a desconfiança sobre o início das obras, quando a Prefeitura apresentou o projeto, pois muitos não acreditavam em mudanças, por não terem sido atendidos em seus insistentes pedidos por infraestrutura nas gestões anteriores.

Eles falavam: aqui vai passar rua. Uns falavam: Que nada! Eu falava: Um dia vai sair, se eles tão falando que vai, pode crer que vai. E é tanto que Deus ajudou e saiu. Não é lá uma rua com saída, mas tá bem melhor do que era. (D. Maria Aparecida, moradora).

A maioria dos entrevistados relembra as dificuldades de acesso ao local: “Nós não tínhamos nem como tirar um doente de casa, eles precisavam sair em redes porque os carros não passavam. Agora fizeram ruas; a ambulância entra”.

Os equipamentos instalados são vistos como mais uma conquista para o bairro, lembrando que muitas delas são frutos da participação no OP: “Tem uma escola ali (Peneral), uma creche no Conjunto Alzira Franco e esta escola aqui (Novas Ondas)” lembra D. Rosana, moradora há quase 12 anos.

As famílias que morassem em áreas de risco ou áreas onde seriam abertas ruas, teriam direito a uma cesta de material para a construção de suas casas em outro local do núcleo.

A fala de D. Antonia, moradora desde 1981, vinda do interior de São Paulo,

relata sobre as pequenas obras que realizava, sempre com receio, por não ter posse do terreno.

Eu tive que reformar, fazer empréstimo, pagar prestação. Não tive direito ao material, tinha uma casa e uma venda pegada. Fui culpada numa parte porque vendi a casa e não fiz o cadastro da venda. Quando foi agora, me deram uma sobrinha de uma casa bem pequenininha.

As atuais discussões refletem melhorias requisitadas para a pós-urbanização, em um processo contínuo de participação reivindicatória de novos

equipamentos e outras formas de inclusão do bairro e de adequação às necessidades atuais: “Os representantes do bairro estão aguardando a construção de um Centro Comunitário. É de grande importância. Estamos conversando com a Prefeitura sobre a sua localização”, diz um dos moradores.

Aos integrantes do agora chamado bairro Jardim Capuava cabe “continuar na luta”. Seguir o caminho da participação efetiva na busca de transformar o empenho de seus representantes em favor de todos, e de manter seu espaço legítimo por direito, conquistado pela coragem e determinação de seus moradores.

O território diz respeito não somente aos aspectos objetivos da realidade vivida pelas populações, mas envolve igualmente sua dimensão subjetiva, que aparece de forma também concreta através das manifestações de sofrimentos, desejos, expectativas etc. (KOGA, 2003 p.39)

Um aspecto fundamental é mencionado por um dos entrevistados quanto às demandas além da urbanização:

“O Capuava ainda precisa da participação ativa dos moradores e do empenho da Prefeitura. O Capuava não é mais o que era, mas

ainda pode melhorar muito. Ele não vive só de urbanização. Precisa abrir campo de trabalho, precisa escola profissionalizante, precisa muito mais”.

Outro entrevistado faz um relato sobre o espaço de participação da cidade como conquista democrática:

(...) porque faz com que as pessoas vão insatisfeitas seja qual for o motivo elas vão, elas têm um espaço que elas podem ir lá e pedir no OP, na medida em que isso foi pedido e isso foi conquistado, isso foi um ganho, e podemos dizer que foi o pontapé inicial pra elevação da auto-estima, nós pedimos e fomos ouvidos, só o fato de ser ouvido já é um referencial, aí você entra e apresenta projeto, o órgão público deu retorno, seja na esfera municipal, estadual ou federal, fomos ouvidos, e ainda vieram com uma proposta pra gente. O ponto positivo é essa solicitação.

Certamente esta é uma reflexão consciente de quem viu transformar o sonho em realidade, mas que sabe que há muito mais por conquistar: “Hoje eu estou achando que tá mil maravilhas, em vista do que era. Melhorou muito; espero que melhore mais ainda”.

A democratização das políticas públicas no município são evidenciadas por instrumentos como o Orçamento Participativo em que os sujeitos sociais foram autores do processo de mudança.

4 METODOLOGIAS DE AVALIAÇÃO PÓS-OCUPAÇÃO

O objetivo do quarto capítulo é sublinhar as ações dos programas que compõem o Programa Santo André Mais Igual – SAMI, com destaque para o monitoramento dos programas de políticas emancipatórias sob a avaliação do ponto de vista da Prefeitura de Santo André – PSA.

Na primeira parte a seguir, fazemos uma descrição dos Programas SAMI, para explicitar as várias maneiras com as quais o município procura empreender Metodologias de Avaliação de suas políticas de gestão pública para combater a desigualdade social, para além do processo de *urbanização de favelas*, envolvendo a mesma população de baixa renda e em condições de vulnerabilidade, quando se propõe a capacitá-la e autonomizá-la em outras áreas de suas vidas na cidade, como para o trabalho, articulados com micro crédito.

Na segunda parte, enfatizamos um dos programas, o “Programa Empreendedor”, para que possamos compreender melhor o grau de complexidade, enfim as várias dimensões que a metodologia de avaliação destes programas podem atingir, ou seja, são vários órgãos e setores públicos trabalhando em conjunto com Instituições de micro finanças, ONGs, OSCIPs e cooperativas, construindo instrumentos de avaliação diversos.

4.1 Os Programas do SAMI no Jardim Capuava

Entre os programas implementados nos núcleos, que compõem o SAMI, a partir das características apresentadas no diagnóstico da área, destacam-se:

- Programa de Formação Profissional
- Programa de Geração de Renda
- Programa Saúde da Família
- Programa de Renda Mínima
- Projeto Criança Cidadã
- Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
- Programa Gênero e Cidadania
- Programa Recicla Santo André
- Programa de Microcrédito
- Incubadora de cooperativas

Várias secretarias municipais atuam, em conjunto, no PIIS através da coordenação de cada um desses programas e projetos.

As secretarias definiram os objetivos gerais e específicos próprios, bem como a população a ser atendida, os critérios para o atendimento, as ações e prazos, os recursos possíveis e os parceiros para sua implementação.

Foram realizados seminários mensais, que constituíram o Fórum de Planejamento Integrado, das ações nos diversos programas, seu monitoramento e uma avaliação por parte das áreas envolvidas.

Programa de Formação Profissional

Desenvolvido pela Secretaria de Educação, a Formação Profissional é um programa de adoção de cursos profissionalizantes para jovens e adultos, realizados no próprio núcleo, em unidades móveis.

Considera o perfil dos moradores e as possibilidades do mercado de trabalho da região, de modo a contribuir para que os moradores jovens e adultos, empregados ou desempregados, possam se (re) inserir ou manter-se no mercado assalariado e de geração de renda.

Para cumprir este objetivo são realizadas ações a partir dos seguintes programas:

- Serviço de Educação de Jovens e Adultos – SEJA, programa institucional de educação supletiva destinado a jovens e adultos; escolarização da 1ª a 4ª séries, articulado com o ensino profissionalizante.
- Movimento de Alfabetização - MOVA, este programa tem como objetivo combater o analfabetismo em que o papel da Prefeitura e a garantia da metodologia é a formação permanente dos educadores populares e o repasse de recursos para manutenção das salas. O programa contou com a colaboração da própria população, os voluntários foram capacitados para atuarem como monitores.
- Programa para o Mundo do Trabalho – PMT, voltado a jovens de 14 a 17 anos, em situações de: risco de evasão escolar, baixa renda, baixa escolaridade, família desestruturada.

Projeto Criança Cidadã

Desenvolvido pela Secretaria de Cidadania e Ação Social, em parceria com o Movimento de Defesa dos Direitos dos moradores de Favela – MDDF tem como objetivo executar atividades junto a crianças e adolescentes (entre 7 e 17 anos), oferecendo atividades sócio-educativas complementares ao período escolar.

Dentre elas estão ações de recreação e lúdicas, que buscam envolver os jovens ao mesmo tempo em que estas se tornam um laboratório para sua preparação para o mundo do trabalho.

Propicia um bom desenvolvimento, através da relação que estabelece com a família, escola e comunidade, incluindo atividades culturais e esportivas no período complementar à escola.

Estas atividades cumprem o papel de socialização e de criação de espírito comunitário, além de funcionar como pólo de enfrentamento dos riscos de marginalização e para a redução da evasão escolar.

As atividades ocorrem em espaços cedidos pela própria comunidade: escolas, centros comunitários, associações, igrejas e clubes.

No Núcleo Capuava, o Projeto oferece um total de 654 vagas, cada criança fica assistida pelo Projeto em média de oito a nove dias/mês e três horas/dia.

Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

O objetivo deste programa é retirar crianças e adolescentes entre 7 e 14 anos de trabalhos considerados perigosos, recebem uma bolsa de R\$ 40,00.

São desenvolvidas ações sócio-educativas, acompanhamento escolar com as crianças e a inserção das famílias .

Programa Gênero e Cidadania

Este Programa tem o objetivo de sensibilizar os moradores sobre as relações de gênero, como estratégia de combate à crescente feminização da pobreza. As atividades deste Programa são realizadas em forma de oficinas e como campanhas educativas, com temas como: violência contra a mulher, prevenção de câncer de mama e útero, AIDS, etc.

Programa Saúde da Família - PSF

Implementado pela Secretaria Municipal de Saúde, seu objetivo é realizar um acompanhamento das condições de saúde dos moradores através de visitas domiciliares.

Uma equipe formada por agentes comunitários de saúde e uma enfermeira, selecionados pela população, propicia uma atenção básica personalizada às famílias e encaminhamento para as unidades de saúde da região, quando necessário.

Alguns dos objetivos deste programa são: proporcionar aumento do índice de vacinação, redução da incidência de câncer de colo uterino e de mama, melhorar a qualidade de vida dos hipertensos e diabéticos, reduzir as internações hospitalares, entre outras.

Programa de Renda Mínima

Desenvolvido pela Secretaria de Cidadania e Ação Social, seu objetivo é fortalecer o desenvolvimento das famílias, através de um conjunto articulado de ações sócio-educativas e de complementação de renda.

Economicamente, o programa desenvolve-se através do apoio às famílias, com um valor mensal equivalente à diferença entre os rendimentos da família e meio salário mínimo *per capita*, num prazo variável de seis a dezoito meses. (Isto equivale a um mínimo de $\frac{1}{4}$ de salário mínimo e um máximo de 1,1 salário mínimo nacional, durante um período de até dezoito meses).

Seus indicadores de impacto são: redução da evasão escolar; redução da violência doméstica; ampliação do universo cultural.

Programa Recicla Santo André

Programa realizado pelo SEMASA – Serviço Municipal de Saneamento, objetivando introduzir novos padrões culturais de respeito ao meio ambiente.

Algumas atividades, como seminários e palestras, foram realizadas para a sensibilização dos moradores, além da implantação da coleta seletiva, que culminou com a abertura de uma oficina de reciclagem de papéis. A oficina funciona até hoje em um galpão do próprio SEMASA, empregando alguns jovens dos núcleos.

O Programa de Coletores Comunitários foi idealizado com o objetivo de que os resíduos sejam destinados corretamente, minimizando sua disposição irregular, concomitante ao combate dos vetores de doenças. Os Coletores

Comunitários, antigos desempregados, tornam-se cooperados e passam a receber uma parcela dos recursos da venda dos materiais recicláveis.

Tradicionalmente, a coleta de lixo em Santo André ocorria três vezes por semana. Desde outubro de 1999, uma nova sistemática de coleta de resíduos foi implantada em 60% da cidade, permitindo a implementação da coleta seletiva. Em 2000, a coleta seletiva foi estendida a todo o município.

Programa Empreendedor Popular

O programa desenvolvido pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico tem a parceria do Politeuo – Rede Local de Economia Solidária, visando complementar as atividades desenvolvidas em políticas públicas de geração de trabalho e renda da PSA, através de treinamento e apoio a pequenos negócios consolidados ou não.

Para isto, disponibiliza assessoria técnica, amparo legal e cursos, em módulos, específicos para empreendedores. Possibilita, portanto, o monitoramento das concessões de crédito e a promoção de cursos de capacitação para administração das unidades de negócios.

O programa articula-se com o Banco do Povo - que busca incentivar os moradores através de empréstimos a micro e pequenos empreendedores - e ao Programa de Incubadora de Cooperativas, com a possibilidade de inserção dos moradores no mercado de trabalho.

Na articulação com o Banco do Povo, o atendimento é direcionado aos negócios já existentes junto à população residente em favelas, formada por:

desempregados, trabalhadores do setor informal, aposentados em condição ativa de trabalho, cooperativas e micro empreendedores.

Em 2001 foi lançada uma linha de micro crédito voltada principalmente para áreas do SAMI/ Programa de Apoio às Populações Desfavorecidas, núcleos e seu entorno. Para tanto foi criado um Fundo Rotativo de Crédito²¹.

O Programa Empreendedor Popular articula-se com a Incubadora de Cooperativas, que visa fomentar as atividades econômicas, sob a forma de cooperativas e associações, buscando geração de trabalho e renda, além de favorecer a inclusão social.

O atendimento é destinado aos grupos locais com potencial de formação de cooperativas e também àqueles organizados com o objetivo de geração de renda e trabalho, seguindo princípios do cooperativismo, para que não seja incentivada a fraude.

Existe um processo de avaliação contínua dos programas, denominado Observatório de Qualidade dos Serviços – OQS.

A meta principal do observatório é alcançar eficiência nas funções essenciais da cidade, a partir da determinação, aprovação e aplicação de padrões de qualidade baseados na cooperação ativa de todos os envolvidos.

E não se caracterizam somente como fontes de informação, mas como protagonistas da gestão dos resultados, tornando claros e acessíveis os procedimentos de monitoração dos serviços.

O observatório pretende obter informações sobre a qualidade dos serviços públicos prestados, é feita em conjunto com moradores e foi desenvolvida pelo

PIIS, em áreas de pós-uso, com o estabelecimento de padrões desejáveis de habitabilidade (PSA).

Vale a pena aprofundar a discussão sobre o compromisso da Prefeitura na luta contra a exclusão social, conforme veremos a seguir. Além das avaliações apresentadas, para cada projeto da Prefeitura existe uma complexa metodologia de monitoramento dos programas citados, para cada núcleo em processo de implementação das intervenções. Como exemplificamos no Jardim Capuava, os relatórios são encaminhados para os agentes envolvidos: Caixa Econômica Federal, Ministério das Cidades, Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID.

4.2 Inserção das políticas emancipatórias nos núcleos da cidade

Entre os principais objetivos do SAMI, destaca-se o favorecimento ao acesso às políticas públicas para as populações moradoras de favelas, apontando para uma política emancipatória das famílias, pois sabemos que os territórios das favelas são as áreas da cidade onde se concentram os números mais expressivos da exclusão.

Desse modo, o Programa busca uma forma concreta de realizar a melhoria efetiva e continuada de indicadores de qualidade de vida daquelas famílias que enfrentam a exclusão social.

O novo não advém de novos programas, mas, da capacidade de gerar novas estratégias ou novos programas a partir de uma conjugação de esforços, conhecimento da particularidade do

²¹ Políticas de Inclusão Social - Programa de Apoio as Populações Desfavorecidas/ SAMI, 2004.

território e da população onde se localiza a ação do órgão gestor da administração pública. (KOGA, 2003 p.231)

Os programas emancipatórios buscam criar condições de autonomia da população beneficiada pelos programas redistributivos²². Para tanto, possuem como perspectiva a geração de trabalho e renda, a partir de empreendimentos gerenciados pelos próprios trabalhadores, por meio da qualificação. A isto se somam iniciativas de apoio jurídico, tecnológico, logístico e promocional dos empreendimentos, como aponta Pochmann (2004) em sua abordagem sobre políticas de inclusão social em programas emancipatórios que objetivam criar condições de autonomização para a população.

Os programas de empreendedorismo implementados no núcleo Jardim Capuava são articulados ao Banco do Povo através de linhas de microcrédito, voltadas especificamente para as áreas do Programa SAMI e APD, para os núcleos e seu entorno.

Criou-se um fundo rotativo de crédito que permite concessão para atendimento à política de créditos progressivos, em relação a montantes e prazos, considerando as necessidades específicas dos negócios e a capacidade de pagamento, sendo que os valores podem ser destinados para capital fixo ou de giro, em 4 modalidades: crédito individual, solidário, associativo e crédito para início dos negócios.

²² Recentemente um novo Programa foi instituído para fortalecer o SAMI, através da Lei n. 8.587, de 16 de Dezembro de 2003, e dispõe sobre o Programa Família Andreense, de transferência de renda monetária às famílias em situação de vulnerabilidade social.

Destacamos a atuação dos programas de empreendedorismo popular, como forma de atuação diferenciada em relação à condução das políticas públicas anteriores, desarticuladas e identificadas como clientelistas, não universais. No entanto, é preciso ressaltar a necessidade de mudanças qualitativas na definição do marco legal de atuação, com legislação própria para seu reconhecimento na prática.

4.3 Resultados da Economia Solidária

Especificamente no núcleo Jardim Capuava, entre os anos de 2001 e 2003, foram organizadas 13 turmas do Programa de Empreendedor Popular, com 566 alunos diplomados; 72 dos quais, com formação de assessoria em gestão²³.

O conjunto dos empreendedores localizados neste núcleo realizou quase metade (48%) das operações e recebeu a maior parte dos recursos (46%), em relação aos valores emprestados aos demais núcleos, pelo Banco do Povo²⁴.

Além dos resultados quantitativos, ressaltamos os qualitativos registrados pelos participantes sobre a importância do Programa na aquisição de novos conhecimentos e na mudança de comportamentos.

A opção por programas de apoio ao empreendedorismo e ao microcrédito deu-se pelo fato de a Comissão Europeia, assim como outras agências internacionais de cooperação, nas duas últimas décadas, terem reconhecido que

²³ O programa é relatado no contexto das políticas de inclusão social do Programa SAMI. Ver: Políticas de Inclusão Social – Programa de Apoio às Populações Desfavorecidas (2004 p.39)

o setor de microempresas é fundamental para desenvolver oportunidades de trabalho e de geração de renda às camadas de baixa renda.

Cabe lembrar que a CE tem como princípio destinar recursos não reembolsáveis, distintos daqueles apoiados pelo BID ou pelo Banco Mundial; não se trata, portanto, de empréstimos de longo prazo para governos.

Uma destas experiências no Jardim Capuava, o Centro de Recreação Infantil Convívium, mostra o resultado da inserção do programa no núcleo, como o fomento das redes locais que tem como princípio a questão solidária dos negócios com significado de descentralização – “gerar riqueza” no local.

(...) quanto ao negócio, superou nossas expectativas. Ao comprarmos a escola, nós assumimos um risco. Começamos com 35 crianças e estamos com 62. Até maio chegaremos a 75. A escola está toda voltada para atender os moradores da comunidade. Nossos alunos são daqui, os funcionários também. Nossas compras, da escola e as pessoais, são feitas aqui. (...) agora já começamos pensar em crescer.²⁵

Registros como estes são importantes para a avaliação do Programa, porém, como apontado na Avaliação do APD : “O Empreendedor Popular apesar de enraizado nas comunidades – envolveu mais de 600 empreendedores em suas atividades – atingiu apenas 10% de sua meta de integração às atividades do Banco do Povo.

²⁴ Idem p. 51

²⁵ Moradora assessorada pelo Programa Empreendedor Popular e cliente do Banco do Povo (Idem, p.45)

O fato dos Programas terem autonomia institucional e operacional, com objetivos e procedimentos diferenciados, foi o maior dificultador para esta integração”²⁶.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa teve como discussão principal o processo de *urbanização de favelas* e a *gestão participativa*. Procuramos abordar aspectos que revelassem os avanços e inovações no processo de urbanização, reconhecemos de igual forma, a importância das lutas por moradia que levaram a esse resultado.

A expectativa trazida com a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, e a efetiva disposição da gestão municipal ao compartilhar problemas e soluções da cidade, iniciado com o debate e construção do Plano Diretor Participativo, traduziu-se também nos depoimentos dos moradores e técnicos da Prefeitura que atuaram na intervenção, revelando-se como aprimoramento da gestão democrática. Os técnicos e os moradores representantes do bairro convergem nos depoimentos, valorizando a “gestão democrática”. Ao nos atermos à discussão do período pesquisado, vimos o reconhecimento da participação dos sujeitos sociais que integram a cena pública, como a sua inserção no debate sobre a cidade, no caminho de políticas públicas menos excludentes.

A experiência diferenciada do município de Santo André se constata como referência para outros municípios ainda incipientes na questão da inclusão social, em que a prática da política pública está quase sempre dissociada da prática social.

²⁶ Idem p.39

A política de habitação implementada no núcleo Jardim Capuava, tendo como princípio o Programa de inclusão social, denominado SAMI, contemplou a ampliação dos espaços da favela, integrando a urbanização e infra-estrutura dos núcleos de ocupação, com a melhoria da qualidade de vida para a população, dotando-as de serviços públicos e de direitos sociais.

Procuramos, a partir da experiência da urbanização da favela Jardim Capuava, relacionar o processo de *urbanização* e a *gestão participativa*, apoiando-nos também em relatos dos moradores e dos técnicos na etapa final do projeto, o pós -ocupação.

Ao implementar e consolidar Programas de urbanização de favelas que superam limites e obstáculos, o município vislumbra um provocar de alterações no modo de pensar as cidades.

Por conseguinte, destacamos que as ações de aprimoramento das modalidades de intervenção em urbanização de favelas buscam pautar-se na articulação dos instrumentos de política urbana com as políticas públicas federais. As propostas elencadas na recente elaboração do Plano Municipal de Habitação²⁷ demonstram o objetivo de ampliar este Programa aos demais núcleos do município.

Apontamos como resultados do período, uma legislação específica para promover a regularização dos assentamentos precários e a democratização da

²⁷ Plano Municipal de Habitação de Santo André lançado em maio de 2006, no Seminário de políticas habitacionais: limites e possibilidades da ação municipal. (Ver site : www.santoandre.gov.br/psa, 2006)

gestão de política urbana ao criar o Conselho Municipal de Habitação – CMPU, com a participação de movimentos sociais de moradia.

Identificamos continuidade da gestão municipal na busca de soluções, frente ao cenário exposto, ao construir alternativas e utilizar instrumentos capazes de diminuir o déficit habitacional e as condições inadequadas de moradia.

Destacam-se, como principais diretrizes dos programas de urbanização e regularização fundiária de favelas, a inserção das políticas emancipatórias nos núcleos da cidade. Em recente diagnóstico realizado pelo município, foram identificados 150 assentamentos precários, em situações variadas. Vale ressaltar que deste total, não foram realizadas intervenções em 37 assentamentos. O número mais recente de domicílios, divulgado pela Prefeitura²⁸ para reassentamento é de 8.022 e o número de moradias que aguardam por um processo de urbanização é de 10.739. A quantidade de lotes urbanizados do município chegou a 10.011 unidades em 2006.

No que se refere à regularização fundiária, com instrumentos²⁹ trazidos a partir de programas específicos para regularização, como o usucapião³⁰, o município busca cumprir etapas do desdobramento das urbanizações. Este instrumento apresenta-se como solução à questão fundiária dos assentamentos.

²⁸ Dados da PSA em Junho de 2006.

²⁹ O instrumento, a *concessão do direito real de uso* para legalizar a posse de ocupantes de terrenos públicos tem sido aplicada pelos Programas de Regularização do município.

³⁰ O usucapião pode ser empregado por iniciativa dos próprios interessados, mas o Poder Público pode assessorá-los juridicamente, zelando para que o desfecho do processo não seja excessivamente demorado e desfavorável àqueles que legitimamente, devem ter reconhecido o domínio sobre o terreno que ocupam. (SOUZA, 2003)

No Jardim Capuava as ações relacionadas à regularização fundiária foram priorizadas para que a Prefeitura possa cumprir o cronograma de entrega das documentações: Concessão de Direito Real de Uso – CDRU, para moradores da área pública e Escritura, para os da área particular.

Ao aprimorar as políticas públicas de habitação através dos principais canais, instâncias e instrumentos de participação como o Orçamento Participativo, Conselhos e Conferências, como ações da *gestão participativa*, novos desafios são almejados no planejamento para o futuro, embora seja necessário ressaltarmos as dificuldades da regularização fundiária que se mostra uma grande barreira.

Finalmente, queremos ainda chamar a atenção para a importância da produção acadêmica, bibliográfica, existente sobre o tema *urbanização de favelas e gestão participativa* em Santo André, que revela uma intensa construção de conhecimentos. Especialmente a partir do início de uma gestão municipal considerada democrática, porque desenvolvida e aperfeiçoada na práxis por um corpo multiprofissional de técnicos, através de um processo contínuo de aprimoramento em vários estudos, como os de indicadores de pós-ocupação e de impactos sociais. Temos muitos exemplos de estudos em diversas áreas de conhecimento, em várias universidades e institutos de pesquisa, e muitas destas reflexões (deles) foram abordadas na presente dissertação, como DANIEL, (1994); DENALDI, (2003); PONTUAL, (1994), entre outros. Mas, cremos que será interessante ampliar a produção bibliográfica, do ponto de vista dos estudos sobre questões de metodologias e avaliações de

processos sociais de pós-ocupação na urbanização de favelas, com gestão participativa, para termos um aperfeiçoamento da discussão democrática da gestão das cidades no país, enriquecendo as possibilidades de comparação entre experiências de diferentes municípios. Nosso estudo espera ter contribuído nesta direção e valorizado esta perspectiva de análise.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALFONSIN, B.; FERNANDES, E. **Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão.** 1ª Edição, Belo Horizonte: Fórum, 2004.

ALFONSIN, B. *et al.* **Regularização da terra e da moradia: o que é e como implementar.** In Pólis (Org.). São Paulo: Instituto Pólis, 2003.

ARRETCHE, M. **Intervenção do Estado e setor privado: o modelo brasileiro de política habitacional.** Revista Espaço e Debates, São Paulo: n.31. p.21-36,1990.

BAVA, S. C. **Sobre o futuro da cidade de São Paulo: descentralização e participação: subprefeituras e conselhos de representantes.** Serviço Social e Sociedade, São Paulo: v. XXII, n. 66, p. 109-126, 2001.

BENEVIDES, M. V. **Democracia e cidadania: participação popular nos governos locais.** In Villas Boas, R. (Org.). Publicações Pólis, São Paulo: Instituto Pólis n.14, 1994.

BONDUKI, N. **Origens da habitação social no Brasil.** 1ª Edição, São Paulo: Estação Liberdade, 2001.

BUENO, L. M. M. **Urbanização e regularização de Favelas.** SEMINÁRIO METRÓPOLES LATINO AMERICANAS, 2, São Paulo, 2002. São Paulo: FAU/USP, 2000.

CARVALHO, M. C. A. A. **A participação social no Brasil hoje.** Pólis Papers, São Paulo: Instituto Pólis n.2, 1998.

CARVALHO, M. C. A. A. e FELGUEIRAS, D. **Orçamento participativo no ABC – Mauá, Ribeirão Pires e Santo André.** Publicações Pólis, São Paulo: Instituto Pólis, n.34, 2000.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. **Programa integrado de inclusão social: 20 experiências de gestão pública e cidadania.** São Paulo: Programa de Gestão Pública e Cidadania, 2001. p. 22-25. Disponível em: <<http://inovando.fgvsp.br/conteudo/documentos/20experiencias2000/18%2%20piss.pdf>>. Acesso em: jun. 2006.

DAGNINO, E. (Org.). **Os anos 90: política e sociedade no Brasil.** 1ª Edição, São Paulo: Brasiliense, 1998.

DANIEL, C. **Gestão local e participação da sociedade: participação popular nos Governos Locais.** In Villas Boas, R. (Org.). Publicações Pólis, São Paulo: Instituto Pólis n.14, 1994.

DENALDI, R. **Políticas de urbanização de favelas: evolução e impasses.** Tese de Doutorado. São Paulo: FAU/ USP, 2003.

DENALDI, R. *et al.* **Urbanização de favelas em Santo André: intervenções num cenário de exclusão social.** FÓRUM AMÉRICA LATINA – HABITAR. Prefeitura de Santo André, São Paulo: 2000.

GOMES, M. F. C. M. **Habitação e questão social: análise do caso brasileiro.** Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Espanha: Universidad de Barcelona, Vol. 9, núm. 194, 2005.

FARAH, M. **Público e privado na provisão de habitações nos países centrais..** São Paulo: Espaço e Debates, n.31. p.11-20, 1990.

GIACOMONI, J. **Orçamento público.** 1ª Edição, São Paulo: Atlas, 1997.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATISTICA. **Resultado do universo do censo demográfico 2000.** Disponível em:<<http://www.ibge.gov.br>> Acesso em: 4 fev. 2006.

KLEEB, S. C. **Breve histórico de Santo André.** Disponível em: <www.santoandre.sp.gov.br> Acesso em: 26 nov. 2005.

KOGA, D. **Medidas de cidades.** 1ª Edição, São Paulo: Cortez, 2003.

KOWARICK, L. **Escritos urbanos.** 1ª Edição, São Paulo: 34, 2003.

LANG, A. B. S. G. (Org.). **Documentos e depoimentos na pesquisa histórico-sociológica: reflexões sobre a pesquisa sociológica.** In Cadernos do Centro de Estudos Rurais e Urbanos, São Paulo, CERU / USP, n.3, 1992.

LARANGEIRA, A. A. **Programa Santo André mais igual: intervenções em Sacadura Cabral, Tamarutaca, Capuava e Quilombo II.** Estudo de caso Santo André, SP. Rio de Janeiro: IBAM/CEF, 2003. Disponível em:<http://downloads.caixa.gov.br/_arquivos/melhorespraticas/estudocaso/e_santoandre.pdf> Acesso em: jun. 2006.

LOPES, D. A. **Marginais da História?** 1ª Edição, Campinas: Alínea, 1997.

LOPES, D. A. **Trabalhadores sem teto e habitação provisória: vivências acerca dos processos de perda da moradia urbana.**Tese de Doutorado. São Paulo: FFLCH/ USP, 1997.

LOPES, D. A. **Casa, despejo e cultura do habitar.** In Cadernos do Centro de Estudos Rurais e Urbanos, São Paulo: CERU/ USP, n.13, 193-209, 2002.

LOPES, D. A. **Problematização das relações sociais excludentes entre espaço e sujeito no Brasil.** In Revista Humanitas, CCH/ PUC Campinas. Campinas: Vol. 7, n.º. 2, 2004.

MARICATO, E. **Dimensões da tragédia urbana.** São Paulo: Comciência-SBPC/ Labjor, 2002.

MARICATO, E. **Metrópole na periferia do capitalismo: desigualdade, ilegalidade e violência.** 1ª Edição, São Paulo: Hucitec, 1996.

MARICATO, E. **O estatuto da cidade.** 1ª Edição, São Paulo: Secretaria Municipal de Urbanismo, Ano 3, n.4, 2001.

MARICATO, E.; OTÍLIA, B; VAINER, C. **Planejamento urbano no Brasil: as idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias.** In: O pensamento único das cidades: desmanchando consensos. Coleção Zero à Esquerda, Petrópolis: Vozes, 2000.

MINAYO, M. C. S. (Org.). **Pesquisa social, teoria, método e criatividade.** 23ª Edição. Petrópolis: Vozes, 2004.

MOURAD, L. N. **A democratização do acesso à terra urbana: as AEIS em Diadema.** In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE GESTÃO DA TERRA URBANA E HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL. Campinas: PUCC /SP, 2000.

PAOLI, M. C. **Movimentos sociais, movimentos republicanos?** In SILVA, F. T.; NAXARA, M.R.C.; CAMILOTTI, V. (Org.). República, liberalismo e cidadania. Piracicaba: UNIMEP, 2003.

POCHMANN, M. (Org.). **Políticas de inclusão social: resultados e avaliação.** 1ª Edição, São Paulo: Cortez, 2004.

PONTUAL, P. **Por uma pedagogia da participação popular.** In Revista Pólis: participação popular nos governos locais, São Paulo: Instituto Pólis, n.14, 1994.

QUEIROZ, M. I. **Variação sobre a técnica de gravador no registro da informação viva: relatos orais.** São Paulo: T. A. Queiroz, 2003.

ROLNIK, R; **Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social.** In Renato CYMBALISTA (Org.). Revista Pólis, São Paulo: Instituto Pólis, n.29, 1997.

ROLNIK, R. (Coord.). **Regulação urbanística e exclusão territorial.** Revista Pólis, São Paulo: Instituto Pólis, n. 32, 1999.

SANCHEZ, F. **Orçamento participativo: teoria e prática.** São Paulo: Cortez, 2002.

SANTOS, S.B.(Org.).**Democratizar a democracia.** São Paulo: Civilização Brasileira, 2005.

SANTOS, C. **Políticas federais de habitação no Brasil: 1964/ 1998**. Textos para discussão. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, n.654, jul. 1999. Disponível em: < http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_99/td_654.pdf>. Acesso em: jun. 2006.

SIRKIS, A. **O estatuto da cidade**. São Paulo: Secretaria Municipal de Urbanismo, v. 3, n.4, 2001.

SOUZA, M. L. **ABC do desenvolvimento urbano**. 1ª Edição, Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

SOUZA, M. L. **Mudar a cidade: introdução crítica ao planejamento e gestão urbanos**. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

TELLES, Vera. **Gestão local e participação da sociedade**. In Participação Popular nos Governos Locais. In Villas Boas, R. (Org.). Revista Pólis n.14, São Paulo: Instituto Pólis, 1994.

TELLES, V. **Sociedade civil e a construção de espaços públicos**. In DAGNINO, E. (Org.). Os anos 90: política e sociedade no Brasil, São Paulo: Brasiliense, 1998.

TELLES, V. **Sociedade civil, direitos e espaços públicos**. Revista Pólis: Participação popular nos governos locais, São Paulo: Instituto Pólis, n.14, 1994.

TELLES, V. **Pontos e linhas de um debate: o urbano como questão**. Paris, jan. 2004. mimeo.

THIOLLENT, M. **Crítica metodológica: investigação social e enquete operária**. Coleção teoria e história, 2ª Edição, São Paulo: Instituto Pólis, 1981.

_____. **Plano Diretor Participativo de Santo André: processo de discussão pública e lei comentada 2002/ 2004**. In Manso, P. P. e Arroyo, V.H. (Coord.). Santo André: Prefeitura de Santo André, 2004.

_____. **Plano Municipal de Habitação**. Denaldi, R.(Org.). Santo André: Prefeitura de Santo André, 2006.

_____. **Políticas de inclusão social de Santo André: projeto empreendedor popular**. In Programa de Apoio às Populações Desfavorecidas. Santo André: Prefeitura de Santo André, 2004.

_____. **Santo André Mais Igual: programa integrado de inclusão social**. Santo André: Prefeitura de Santo André, 2002.

_____. **Santo André Mais Igual. Estudo de caso: intervenções em Sacadura Cabral, Tamarutaca, Capuava e Quilombo II**. Laranjeira, A. A. e Castro, T. (Org.). Rio de Janeiro: IBAM/ CEF, 2003.

_____. **Jornal Diário do Grande ABC.** Edições: Despejo atingirá mais favelas de Santo André & Santo André não liga para estatísticas: 31 de março de 1975; Mais um barraco quase derrubado por fiscais: 04 de outubro de 1987; Prefeitura vai remover favela em Santo André: 23 de janeiro de 1980. Santo André: Editorial, Diário do Grande ABC, SP.