

Direito à Cidade e Habitação:

Condicionantes institucionais e normativas para a implementação de políticas (programas e projetos) de urbanização de favelas no Município de Santo André



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO E GESTÃO DO TERRITÓRIO (PGT)
LABORATÓRIO DE ESTUDOS E PROJETOS URBANOS E REGIONAIS (LEPUR)

AS METRÓPOLES E O DIREITO À CIDADE
Programa de pesquisa da Rede Observatório das Metrôpoles (2015-2020)
SUBPROJETO DIREITO À CIDADE E HABITAÇÃO

**DIREITO À CIDADE E HABITAÇÃO: CONDICIONANTES INSTITUCIONAIS E
NORMATIVAS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS (PROGRAMAS E
PROJETOS) DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS – AVALIAÇÃO DO CICLO RECENTE**
Coordenação geral: Madianita Nunes da Silva (PPU/UFPR)

NÚCLEO UFABC/LEPUR

**DIREITO À CIDADE E HABITAÇÃO: CONDICIONANTES INSTITUCIONAIS E NORMATIVAS PARA A
IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS (PROGRAMAS E PROJETOS) DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS NO
MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ**

Equipe:

Dr^a Rosana Denaldi – Coordenação

Dr^a Fernanda Lima-Silva

Dr^a Guadalupe Almeida

Kléber Silveira

Juliana Petrarolli

Juliana Quarenta

Matheus Graciosi Pinto

Mariana Ohara Morita Abreu

MARÇO
2021

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1. Períodos da política de urbanização de favelas em Santo André (1989-2016)	13
FIGURA 2. Localização do município de Santo André	14
FIGURA 3. Localização dos assentamentos precários do município de Santo André	16
FIGURA 4. Trajetória da política de urbanização: períodos, gestões municipais e marcos	20
FIGURA 5. Organograma da Secretaria de Habitação (1989-1992)	30
FIGURA 6. Favelas no Município de Santo André em 1992	37
FIGURA 7. Cartilha AEIS – Garanta o seu direito	42
FIGURA 8. Reunião entre técnicos e moradores	47
FIGURA 9. Reunião de técnicos, moradores e MDDF na prefeitura de Santo André	47
FIGURA 10. Reunião entre técnicos e moradores	47
FIGURA 11. Favela Gamboa	49
FIGURA 12. Favela Apucarana	50
FIGURA 13. Construção em alvenaria	52
FIGURA 14. Livros da Comunidade dos núcleos Gregório de Matos e Esfinge	53
FIGURA 15. Comemoração e entrega do livro da comunidade.	54
FIGURA 16. Antes e depois da execução de obra de muro de arrimo e escadaria.	55
FIGURA 17. Centro Comunitário da Tamarutaca	93
FIGURA 18. Unidade de Negócios na favela Sacadura Cabral	93

FIGURA 19. DRUP - Diagrama Institucional: relação da comunidade com instituições	95
FIGURA 20. Aplicação do DRUP – Mapa Falante - na Favela Espírito Santo	95
FIGURA 21. Conjuntos Habitacionais para reassentamento: Prestes Maia e Av. Áurea	98
FIGURA 22. Urbanização da favela Capuava e Sacadura: antes de depois	100
FIGURA 23. Assentamentos com intervenção do PAC em Santo André	158

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1. Política de urbanização de favelas e espaços de participação (1989 a 1992)	46
QUADRO 2. Resultados programáticos e normativos a partir do estabelecimento de condicionantes institucionais e normativos para urbanização de favelas no 1º Período	57
QUADRO 3. Síntese das condicionantes institucionais e normativas para urbanização de favelas no 1º Período	58
QUADRO 4. Síntese das condicionantes institucionais e normativas para urbanização de favelas no 2º Período	62
QUADRO 5. Lei 6.864/1991 e Lei 8.300/2001: principais alterações	86
QUADRO 6. Urbanização Integral – Intervenções realizadas no período de 2001 a 2004	91
QUADRO 7. Intervenções Pontuais realizadas no período de 2001 a 2004.	99
QUADRO 8. Síntese das condicionantes institucionais e normativas para urbanização de favelas no 3º Período	108
QUADRO 9. Síntese das condicionantes institucionais e normativas para urbanização de favelas no 4º Período	127
QUADRO 10. Assentamentos por tipo de intervenção	160

LISTA DE TABELAS

TABELA 1. Favelas com intervenção “Urbanização Integral” na 1ª gestão Celso Daniel	49
TABELA 2. Favelas atendidas pelo Programa Santo André Mais Igual	74
TABELA 3. Evolução das ZEIS B e C entre o PD (2004) e a revisão legal de 2008	90
TABELA 4. Investimento por fonte no período de 1999 a 2004	96
TABELA 5. Captação de recursos entre 1997 e 2005	97
TABELA 6. Andamento das intervenções do SAMI em 2004.	99
TABELA 7. Termos de Compromisso PAC firmados no Terceiro Período	101
TABELA 8. Termos de Compromisso do PAC firmados no Terceiro Período	112
TABELA 9. Santo André - Produção do Programa Minha Casa Minha Vida - Faixas 1, 2 e 3 – Empreendimentos Contratados (2014-2016)	120
TABELA 10. Contratação e execução dos recursos do PAC por gestão municipal	123
TABELA 11. Termos de Compromisso do PAC para urbanização de assentamentos precários de Santo André	157

AGRADECIMENTOS

A reconstrução histórica dessa trajetória só foi possível porque muitos contribuíram para realização dessa pesquisa. Agradecemos:

Aos pesquisadores da rede “Direito à cidade e habitação: condicionantes institucionais e normativas para a implementação de políticas (programa e projetos) de urbanização de favelas - Avaliação do ciclo recente”, pelas trocas e discussões que se deram nas oficinas da rede.

Aos entrevistados que forneceram informações e cederam material de seus arquivos pessoais: Alexandra Reshcke, Aylton Affonso, Célia Domingos, Denise Zironi, Edinilson Ferreira, Evangelina Pinho, Irineu Bagnariolli, Ivone de Souza, Jeroen Klink, José Luis Ribeiro de Macedo, Lígia Geleleite, Luciana Simões, Márcia Gesina, Miriam Belchior e Mônica Bedê.

Aos colegas e pesquisadores que participaram da oficina para debater os resultados preliminares dessa pesquisa (Direito à Cidade e Habitação: condicionantes institucionais e normativas para a implementação de políticas de urbanização de favelas no Município de Santo André): Vanessa Elias, Camila Saraiva, Luciana Ferrara, Aduino Cardoso, Madianita Nunes da Silva.

Ao Raphael Bishof pela participação na oficina, entrevista e revisão de conteúdo.

Ao Movimento de Defesa dos Direitos de Moradores em Núcleos Habitacionais (MDDF) de Santo André, pelas trocas e parceria.

APRESENTAÇÃO

Este Relatório apresenta os resultados do Projeto de pesquisa intitulado **“Direito à cidade e habitação: condicionantes institucionais e normativas para a implementação de políticas de urbanização de favelas no município de Santo André”** que tem o objetivo de analisar a trajetória da política de urbanização de favelas no município de Santo André e identificar as condicionantes institucionais e normativas que deram suporte a essa política no período de 1989 a 2016.

A pesquisa está inserida no Programa Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia (INCT)/ Observatório das Metrôpoles, projeto “As Metrôpoles e o Direito à Cidade na Inflexão da Ordem Urbana Brasileira”, subprojeto “Direito à cidade e habitação: condicionantes institucionais e normativas para a implementação de políticas (programa e projetos) de urbanização de favelas - Avaliação do ciclo recente”, coordenado pela Prof^a Madianita Nunes da Silva da UFPR e pelo Prof. Adauto Lúcio Cardoso da UFRJ¹. A referida pesquisa em rede dá continuidade à investigação intitulada “Direito à Cidade e Habitação: um balanço do PAC Urbanização de Favelas”, coordenada pelo Prof. Adauto Lúcio Cardoso e pela Prof^a Rosana Denaldi, desenvolvida no ano de 2018².

A escolha de Santo André justifica-se pela importância das iniciativas municipais no campo da urbanização e regularização de favelas. O município iniciou a implementação de programas de urbanização de favelas em 1989, o seu desenho foi aprimorado e ganhou visibilidade nacional e internacional com o programa “Santo André Mais Igual”, lançado em 1997. Também inovou ao estabelecer marcos regulatórios para regularização fundiária, como a lei de Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS) em 1991, e ao produzir Plano Municipal de Habitação em 2004,

¹ Nesse subprojeto estão envolvidos cinquenta e nove pesquisadores, entre Doutores, Mestres e alunos de pós-graduação e graduação, de oito Universidades Federais brasileiras – Universidade Federal de Pelotas (UFPEL), Universidade Federal do Paraná (UFPR), Universidade Federal do ABC (UFABC), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e Universidade Federal do Ceará (UFC) – que estão desenvolvendo seus estudos para as cidades de Pelotas, Curitiba, Santo André, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Campina Grande, Recife e Fortaleza, respectivamente.

² A pesquisa “Direito à Cidade e Habitação: um balanço do PAC – Urbanização de Favelas” identificou as características dos investimentos em urbanização de favelas efetuados com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e reuniu estudos de casos em 10 cidades ou regiões, sendo uma delas a Região do Grande ABC (CARDOSO; DENALDI, 2018).

antecipando iniciativas da esfera nacional³. Além disso, buscou-se articular a política habitacional, aplicando instrumentos previstos no Estatuto da Cidade para ampliar o acesso à terra e à habitação. A trajetória dessa política é marcada por inovações relacionadas com o desenho dos programas e estratégias de gestão e participação social, por continuidades e descontinuidades e também por alterações na capacidade governamental de produzir a política habitacional. Acredita-se que a recuperação histórica dessa trajetória possa contribuir para o desenho e aprimoramento das futuras políticas de urbanização de favelas no Brasil.

Vale ressaltar que a participação da coordenadora desta pesquisa na gestão municipal, no período de 1997 a 2007, pode limitar a visão crítica desse período histórico, uma vez que se torna mais difícil manter o distanciamento necessário do objeto de pesquisa. Buscou-se superar essa limitação trazendo o olhar dos demais integrantes desse grupo de pesquisa e também o olhar de pesquisadores externos por meio da realização de oficinas nas quais foram apresentados e debatidos os resultados preliminares⁴.

Por fim, considera-se importante dar continuidade ao levantamento e análise de informações sobre essa trajetória. Esse relatório apresenta os resultados levantados até janeiro de 2021, durante o período de apenas 15 meses, sendo que grande parte desse tempo coincide com o período da pandemia COVID-19 que trouxe muitas limitações de diferentes ordens. Reconhece-se que há lacunas e temas que demandam ser tratados ou aprofundados.

O presente relatório estrutura-se em duas partes. A Parte I apresenta os objetivos e metodologia de pesquisa, assim como uma breve caracterização dos assentamentos precários no município de Santo André. A Parte II desse relatório apresenta a trajetória da política de urbanização de favelas em Santo André e reúne informações coletadas para essa pesquisa e outras produzidas no âmbito do projeto “Urbanização de favelas na Região do Grande ABC: recuperando a memória”, coordenado pela Profa. Rosana Denaldi e desenvolvido pela equipe do Laboratório de Estudos e Projetos Urbanos (LEPUR).

³ A Lei Federal 11.124 de 2005 instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e estabeleceu três condições para estados e municípios aderirem: (i) criação do fundo de habitação; (ii) Constituição do conselho gestor do fundo e (iii) produção do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS).

⁴ Rosana Denaldi ocupou o cargo de Diretora do Departamento de Habitação (Dehab) de 1997 a 2002, de Secretária de Habitação e Inclusão Social de 2003 a 2004 e de Secretária de Desenvolvimento Urbano e Habitação de 2005 a 2007.

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS	7
APRESENTAÇÃO	8
PARTE I – NOTAS INTRODUTÓRIAS	11
1. Sobre a pesquisa	11
2. Assentamentos precários em Santo André	14
PARTE II - A TRAJETÓRIA DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS NO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ	19
1. Primeiro Período (1989-1992)	21
1.1. Contexto e antecedentes.....	21
1.2. Estratégias de Governo e desenvolvimento de capacidades.....	25
1.2.1 O modo petista de governar.....	25
1.2.2 Reforma administrativa, integração intersetorial e planejamento estratégico.....	27
1.3. Política Habitacional e de Urbanização de favelas.....	34
1.3.1. A aprovação e implementação da Lei Municipal de AEIS.....	40
1.3.2. Urbanização (URB) e Pré-Urbanização (Pré-Urb): metodologia e resultados.....	45
1.4 Considerações sobre condicionantes institucionais e normativas no primeiro período..	56
2. Segundo Período (1993 - 1996)	60
3. Terceiro Período (1997-2008)	63
3.1. Contexto.....	63
3.2. Política Habitacional e de urbanização de favelas.....	66
3.2.1 O Programa Santo André Mais Igual.....	71
3.3 Aspectos institucionais e normativos da política habitacional e de urbanização de favelas..	76
3.3.1. Condicionantes institucionais.....	77
3.3.2. Condicionantes Normativas.....	82
3.3.2.1 Revisão dos marcos regulatórios.....	85
3.4 Urbanização integral de favelas: abordagem e balanço das ações realizadas.....	90
3.5 Considerações sobre condicionantes institucionais e normativas no terceiro período	103
4. Quarto Período (2009-2016)	109
4.1 Contexto.....	109
4.2 Política Habitacional e de urbanização de favelas.....	111
4.3 Considerações sobre as condições institucionais e normativas.....	124
5. Considerações finais	128
REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICAS	143
ANEXO I. LISTA DE ENTREVISTADOS	154
ANEXO II. INTERVENÇÕES REALIZADAS E PROGRAMADAS COM RECURSOS DO PAC	155

PARTE I – NOTAS INTRODUTÓRIAS

1. Sobre a pesquisa

A pesquisa tem caráter descritivo e analítico e tem como objeto de análise a política de urbanização de favelas no Município de Santo André e como recorte temporal o período 1989 a 2016.

O objetivo geral é analisar a trajetória da política de urbanização de favelas no município de Santo André e identificar as condicionantes institucionais e normativas que deram suporte a essa política no referido período.

Os objetivos específicos são: (i) recuperar a trajetória da política de urbanização de favelas no Município; (ii) avaliar as relações entre as políticas e programas de intervenção em favelas antecedentes e as políticas e programas executados no ciclo recente (PAC); (iii) conhecer o arcabouço normativo que deu suporte às ações de urbanização e regularização fundiária e analisar suas limitações; (iv) identificar e analisar as condicionantes institucionais para realização das ações de urbanização e regularização.

Dialogando com o recente debate sobre capacidade estatal no contexto brasileiro (GOMIDE et al., 2017; GOMIDE; PIRES, 2014), as **condicionantes institucionais e normativas** são aqui analisadas em uma perspectiva histórica a partir do olhar para fatores técnico-administrativos (recursos financeiros, humanos, tecnológicos e informacionais; instrumentos de coordenação intra e intergovernamentais e estratégias de monitoramento e avaliação) e político-relacionais (mecanismos de articulação com atores do sistema político-representativo e de órgãos de controle; canais institucionalizados de participação da sociedade civil), que interagem entre si e promovem diferentes tipos de capacidade de ação para o ator governamental. No tocante as condicionantes normativas, estas serão descritas e analisadas no contexto da capacidade estatal a partir da atuação propositiva do Poder Executivo (iniciativa de leis) e da articulação com o Poder Legislativo para a aprovação, revelando a *capacidade municipal de produção de normas jurídicas* e as contribuições destas para a política de habitação e regularização fundiária local.

Em linha com Lima-Silva (2019) e Loureiro et al. (2020), argumenta-se, ainda, que o desenvolvimento dessas condicionantes é permeável a variações nos contextos políticos locais. Logo, esta análise também incorpora elementos políticos locais, visando compreender como diferentes grupos políticos no poder imprimem (ou não) prioridade à temática de urbanização e

regularização fundiária de favelas e congregam esforços para alavancar os fatores técnicos e políticos que constituem as condicionantes institucionais e para promover o alinhamento com os outros atores chaves nas ações de urbanização de favelas, como os moradores das áreas urbanizadas, as empresas contratadas para executar os serviços e a Caixa, banco federal responsável pela operacionalização do Programa.

Importante destacar, que o recorte temporal determinou a **trajetória** apresentada nessa pesquisa e resultou na análise de um período de 27 (vinte e sete) anos (1989 a 2016).

Com o intuito de estruturar uma linha do tempo que orientasse a análise dessa trajetória objeto de investigação, adotou-se a seguinte periodização: 1º período: de 1989 a 1993; 2º período: de 1993 a 1996; 3º período: 1997 a 2008; 4º período 2009 a 2016.

Para definição dos períodos adotou-se, como critérios, a integralidade dos **mandatos dos prefeitos e eventos** que, a partir dos levantamentos da pesquisa apresentados neste Relatório, apontaram para alterações nas prioridades da política de urbanização de favelas na agenda municipal ou federal, ou ainda, na capacidade de investimento.

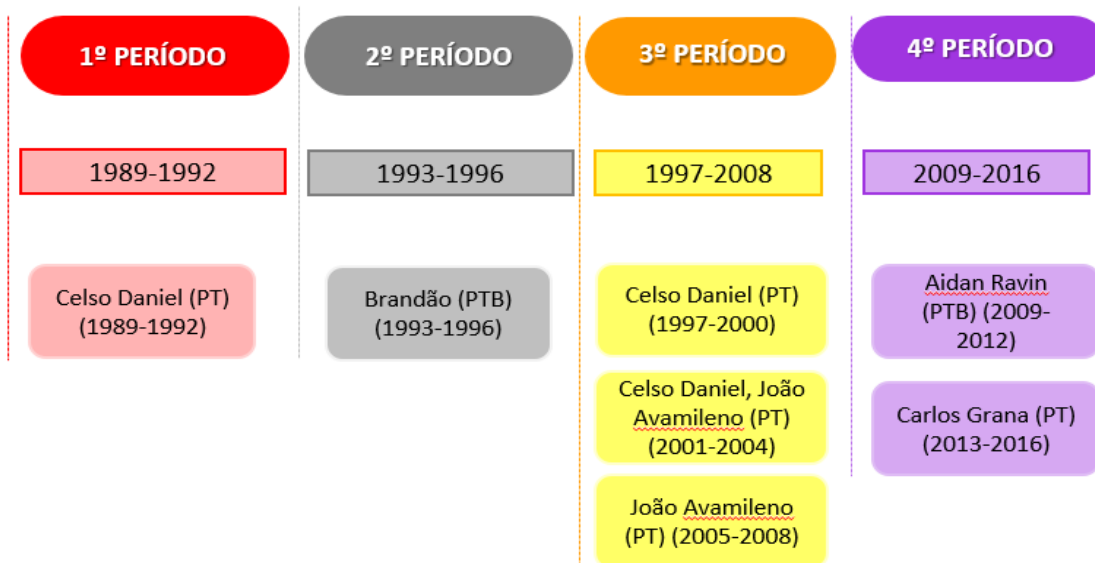
O primeiro período, de 1989 a 1992, coincide com o primeiro mandato do prefeito Celso Daniel, do Partido dos Trabalhadores (PT), momento em que a política de urbanização de favelas foi estruturada pela primeira vez no município.

O segundo período, 1993 a 1996, coincide com o mandato de Newton Brandão (PTB). O tema da urbanização de favelas sai da agenda municipal, muda-se o tipo de abordagem e os projetos de urbanização de favela são interrompidos.

O terceiro e maior período, de 1997 a 2008, corresponde a três administrações consecutivas do PT, e é marcado pela retomada dos programas de urbanização de favelas, priorização desses na agenda de governo, diversificação das modalidades de intervenção e implementação do Programa Santo André Mais Igual (SAMI).

No quarto e último período, de 2009 a 2016, ocorreram alternâncias de governo que não acarretaram na paralisação do programa de urbanização de favelas, mas que alteraram sua prioridade na agenda de governo. Coincide com o momento da interrupção do Programa Santo André Mais Igual e da ampliação da capacidade de investimento, a partir do aporte de recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

FIGURA 1. Períodos da política de urbanização de favelas em Santo André (1989-2016)



Fonte: elaboração própria.

O desenvolvimento da pesquisa iniciou-se em novembro de 2019 e foi finalizado em janeiro de 2021, envolvendo os seguintes procedimentos: pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e entrevistas.

A pesquisa bibliográfica teve como fontes: dissertações e teses, livros e artigos científicos além dos relatórios de pesquisa.

Para o desenvolvimento da pesquisa documental foram coletadas informações constantes nos acervos da Prefeitura Municipal de Santo André e nos acervos pessoais de servidores municipais tais como: relatórios técnicos e de gestão, atas de reunião, cartilhas, estudos e registros de planejamento institucional, entre outros. Em relação ao arcabouço normativo, foram levantados as leis e decretos municipais vinculados à execução da política urbana e habitacional.

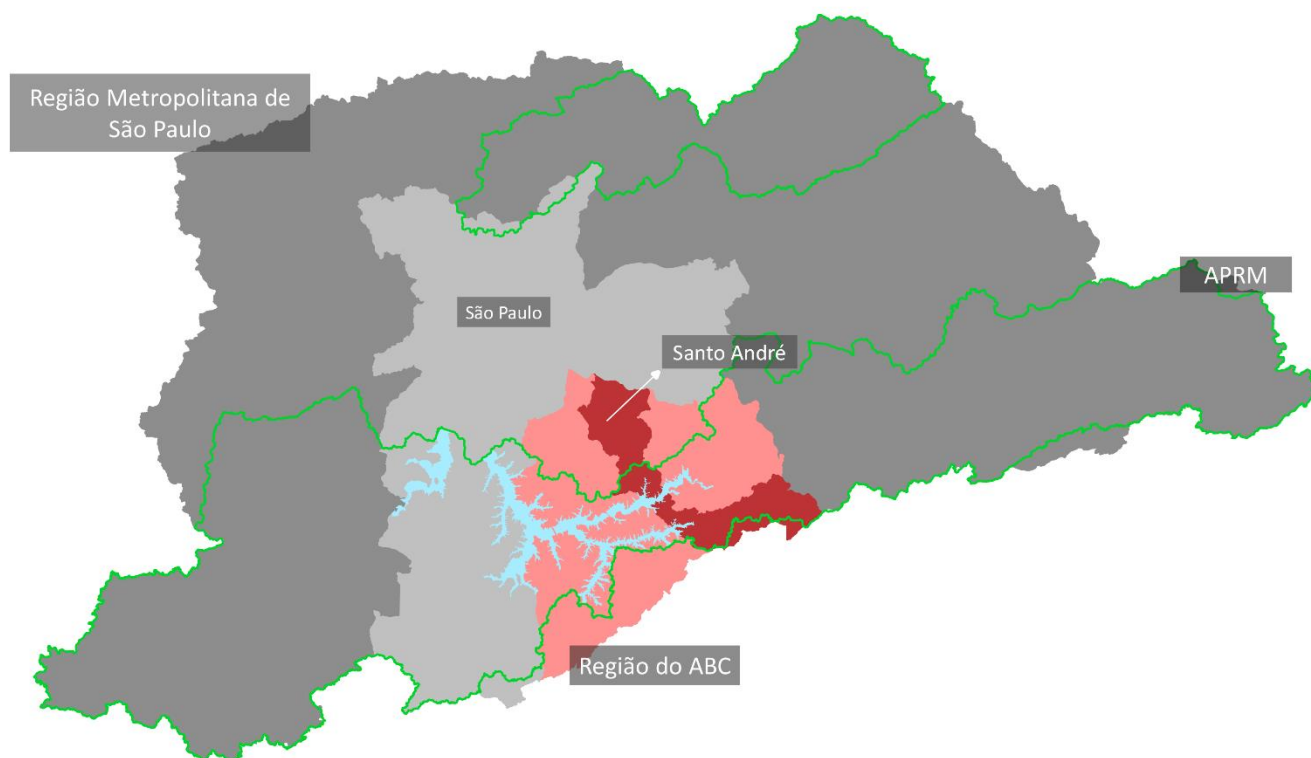
Foram realizadas entrevistas semiestruturadas, individuais e coletivas, com servidores municipais que trabalharam no setor de urbanização no período, além de prestadores de serviço e lideranças do Movimento de Defesa dos Direitos dos Favelados de Santo André (MDDF). As entrevistas foram fundamentais para recuperar a história e preencher as lacunas deixadas pela pesquisa documental. Foram entrevistadas 16 pessoas (**Anexo I**).

Registra-se que as entrevistas foram aprovadas pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal do ABC (CEP-UFABC), através da Plataforma Brasil (plataforma nacional online de avaliação ética em pesquisa)⁵.

2. Assentamentos precários em Santo André

O município de Santo André localiza-se na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), mais precisamente na Região do ABC composta por outros seis municípios: São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra. Na Figura 2, apresenta-se a localização do município de Santo André.

FIGURA 2. Localização do município de Santo André.



Fonte: elaborado pelos autores.

Segundo dados do Censo Demográfico de 2010, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010), cerca de 676 mil habitantes residiam no Município, distribuídos em 216.255 domicílios. Do território de 174,38 km², 66,45 km² correspondem à área urbana do município, que abriga 95% da população (densidade em área urbana: 9.670 hab./km²). O

⁵ Projeto intitulado “A trajetória de construção da política de urbanização de favelas na Região do Grande ABC”.

restante, cerca de 60% do território, 107,93 km², são áreas ambientalmente protegidas constituídas pela Área de Proteção e Recuperação do Manancial Billings (APRM-Billings), contígua à área urbana, e pelo Parque Estadual da Serra do Mar (PESM).

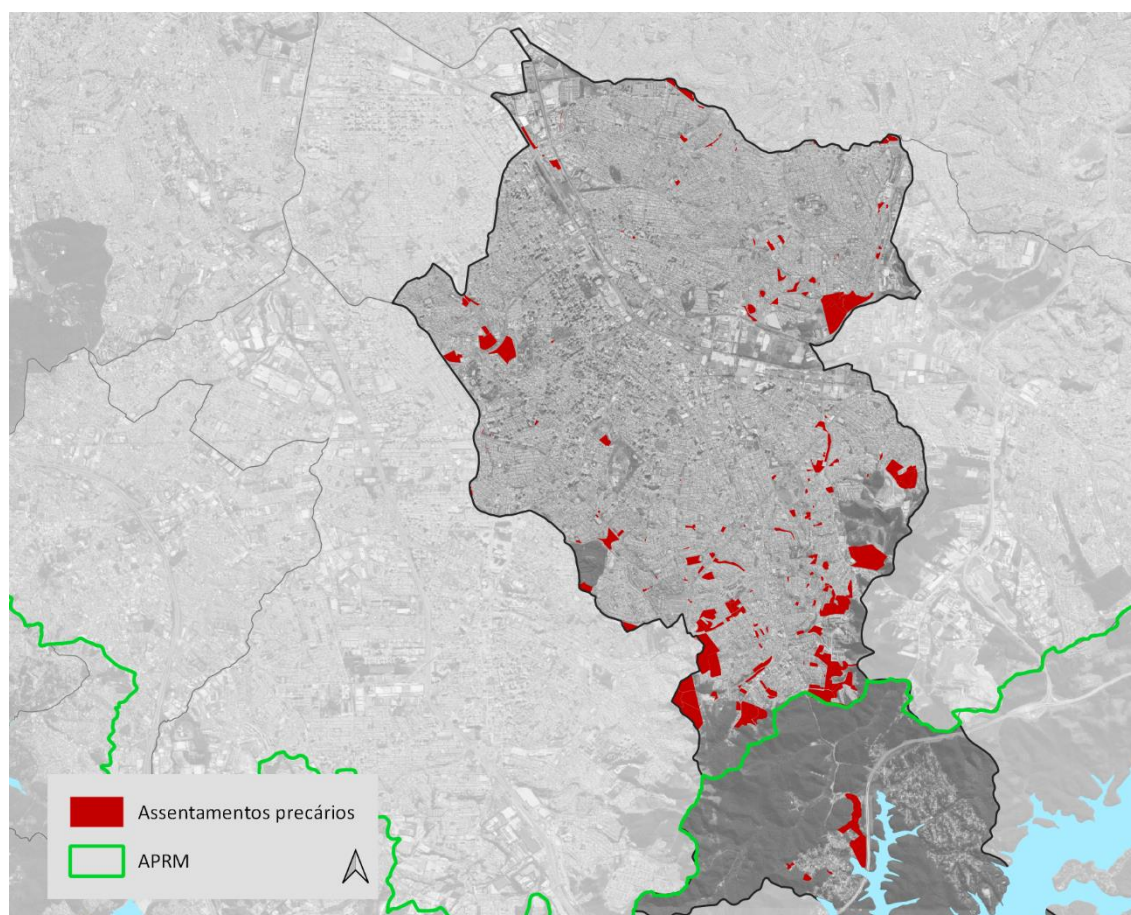
A formação de Santo André está associada ao processo de industrialização paulista. Santo André (2006) divide a história de desenvolvimento do município em três períodos distintos: (i) final do século XIX até 1950; (ii) 1950 a 1988; (iii) após 1989. O primeiro período, final do século XIX até 1950, é marcado pelo surgimento, crescimento e consolidação da cidade industrial em torno da ferrovia e pela autoconstrução habitacional e abertura de loteamentos configuraram a mancha urbana do município. O segundo período, 1950 até 1988, é caracterizado pela intensificação da urbanização e da industrialização da região do Grande ABC, intensificação da imigração e do crescimento populacional, constituição de um padrão de desenvolvimento urbano desigual e crescimento das favelas. O último período inicia-se no bojo do processo de redemocratização e de descentralização administrativa que passava o país, e é marcado pelo processo de reestruturação produtiva em escala nacional, redução dos postos de trabalho na indústria e pela desconcentração industrial.

O processo de crescimento das cidades na Região do Grande ABC assemelha-se em muitos aspectos ao da cidade de São Paulo. Foram os loteamentos particulares, nas primeiras décadas do século XX, que configuraram o desenho da cidade. (SANTO ANDRE, 2006). Foi também a combinação do loteamento precário com a autoconstrução de moradias que fez a cidade se expandir e que se apresentou como alternativa habitacional para a população de média e baixa renda.

O município conta com limitado estoque de terras vazias e subutilizadas, sendo que grande parcela está concentrada ao longo da várzea do Rio Tamanduateí. Essa região da cidade abrigou plantas da primeira fase da industrialização brasileira, que foram enxugadas ou transferidas para outras regiões do estado e do país. Nas últimas décadas do século XX, a mancha urbana avançou na direção das áreas ambientalmente frágeis localizadas na porção sul da área urbana, que faz divisa com a área de proteção aos mananciais. Nessa porção da cidade, caracterizada pela restrição à ocupação devido às altas declividades e à presença de cabeceiras de córregos e Áreas de Preservação Permanente (APPs), está concentrada a maior parte dos assentamentos precários do município.

De acordo com o estudo “Diagnóstico Habitacional Regional do ABC” (CIGABC, 2016), Santo André possui 161 assentamentos precários (favelas e loteamentos irregulares) que abrigam aproximadamente 41 mil domicílios, correspondendo a 19% do total de domicílios do Município⁶. Dentre os assentamentos, 69 (42% do total), que abrigam 29% dos domicílios, encontram-se consolidados⁷ e demandam apenas ações de regularização fundiária. Os demais demandam execução de obras para solução da precariedade.

FIGURA 3. Localização dos assentamentos precários do município de Santo André.



Fonte: elaborado com base em CIGABC et al. (2016)

Há registro de que os primeiros núcleos no Município surgiram na década de 1950 – Núcleo Anhaia Melo em 1957; Álvares Maciel em 1958; Mirandópolis e Sacadura Cabral em 1959 (SANTO

⁶ Em 2010 o IBGE computou 23.806 domicílios que abrigam 85.468 habitantes morando em favelas (setores subnormais) no município de Santo André.

⁷ Assentamentos consolidados “são assentamentos que já estão integrados urbanisticamente e dotados de infraestrutura básica. Não são necessárias intervenções físicas que alterem sua morfologia (reparcelamento de lotes, redefinição de sistema viário), assim como a execução de obras de infraestrutura básica. Os assentamentos podem, porém, não estar regularizados e sua população pode apresentar demandas específicas por programas de pós-ocupação, sociais e equipamentos e serviços públicos”. (BRASIL, 2009, p.154).

ANDRE, 2006) – e situavam-se em áreas públicas com restrição ambiental, destinadas a uso institucional e área verde, e também em áreas privadas.

Essa foi a principal característica das favelas que surgiram nos loteamentos do Parque Erasmo Assunção, Parque João Ramalho, Parque Capuava, Jardim Estádio, Jardim Santo Cristina, Vila Suíça, Condomínio Maracanã, Vila João Ramalho e Jardim Irene, entre outros: terrenos acidentados, em geral pertencentes ao patrimônio público, em áreas anteriormente destinadas aos espaços de lazer ou de equipamentos públicos.

A favela, ao ocupar propriedades particulares, localizou-se em terrenos cujos proprietários não estavam legalmente constituídos, como ocorreu no Sítio dos Vianas, ou em terrenos abandonados, cujos proprietários não tinham domicílio na cidade, como ocorreu com o núcleo Sacadura Cabral, que ocupou a várzea do córrego dos Meninos, de propriedade da Caixa Econômica Federal. (SANTO ANDRE, 2006, p. 30)

A característica física dos assentamentos localizados em Santo André são aquelas descritas para as regiões metropolitanas e indicam a complexidade de intervenção nesses territórios. A maioria dos assentamentos está localizada em áreas com presença de gravames ambientais, relevo acidentado e situações de risco. Soma-se isso ao fato dos assentamentos encontrarem-se consolidados, com alta densidade e setores urbanizados em períodos anteriores nem sempre com qualidade adequada.

O porte dos assentamentos também é variado: somente 1 assentamento abriga mais que 2.000 famílias, 16 assentamentos contam com um número de famílias entre 501 e 2.000, 53 assentamentos abrigam entre 101 e 500 famílias, e o restante (91 assentamentos) abriga menos de 100 famílias (CIGABC, 2016).

O assentamento que abriga mais de 2.000 famílias trata-se do Complexo Jardim Santo André, cujo terreno é de propriedade da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU), ocupado por seis núcleos de favela.⁸

As informações levantadas no estudo “Diagnóstico Habitacional Regional do ABC” (2016) apontam que os assentamentos apresentam densidades média de 131 domicílios por hectare (dom/ha), existindo uma variação de densidade de 7,7 dom/ha a 481,5 dom/ha. Os dados do IBGE (2010) confirmam que as favelas se adensaram e que grande parcela de suas moradias é construída em alvenaria. Também apontam a existência de graves problemas de mobilidade e

⁸ A contagem geral de assentamentos precários, apresentados pelo Diagnóstico Habitacional Regional do Grande ABC, baseou-se nos dados apresentados por cada município da Região e pelo Governo do Estado. No caso de Santo André, o Município declarou a existência de 160 assentamentos precários, considerando cada núcleo de favela como um assentamento singular. Já o Governo do Estado, considerou o Complexo do Jardim Santo André como um único assentamento, embora reúna seis diferentes núcleos de favela. Dessa forma, foi considerada a existência de 161 assentamentos em Santo André (166 núcleos de favela).

qualidade da moradia. Em Santo André, em 48% dos setores classificados pelo IBGE como subnormais predominam unidades com dois ou mais pavimentos, 98% dos domicílios não têm nenhum espaçamento entre eles e apenas 44,4% são servidos por ruas, o que indica uma condição de difícil mobilidade (IBGE, 2010).

Outro aspecto a ser destacado é que as favelas correspondem à maioria das áreas de alta vulnerabilidade ambiental. Observou-se que 45% dos assentamentos do Município estão localizados em terrenos com a presença de gravames ambientais relacionados a Áreas de Preservação Permanente (APP) ou em Área de Proteção e Recuperação de Mananciais (APRM) da Represa Billings. Muitos assentamentos apresentam situações de risco (39%). O risco associado a deslizamentos estava presente em 45 favelas (28% do total de assentamentos) e de inundação em 33 favelas (20%).

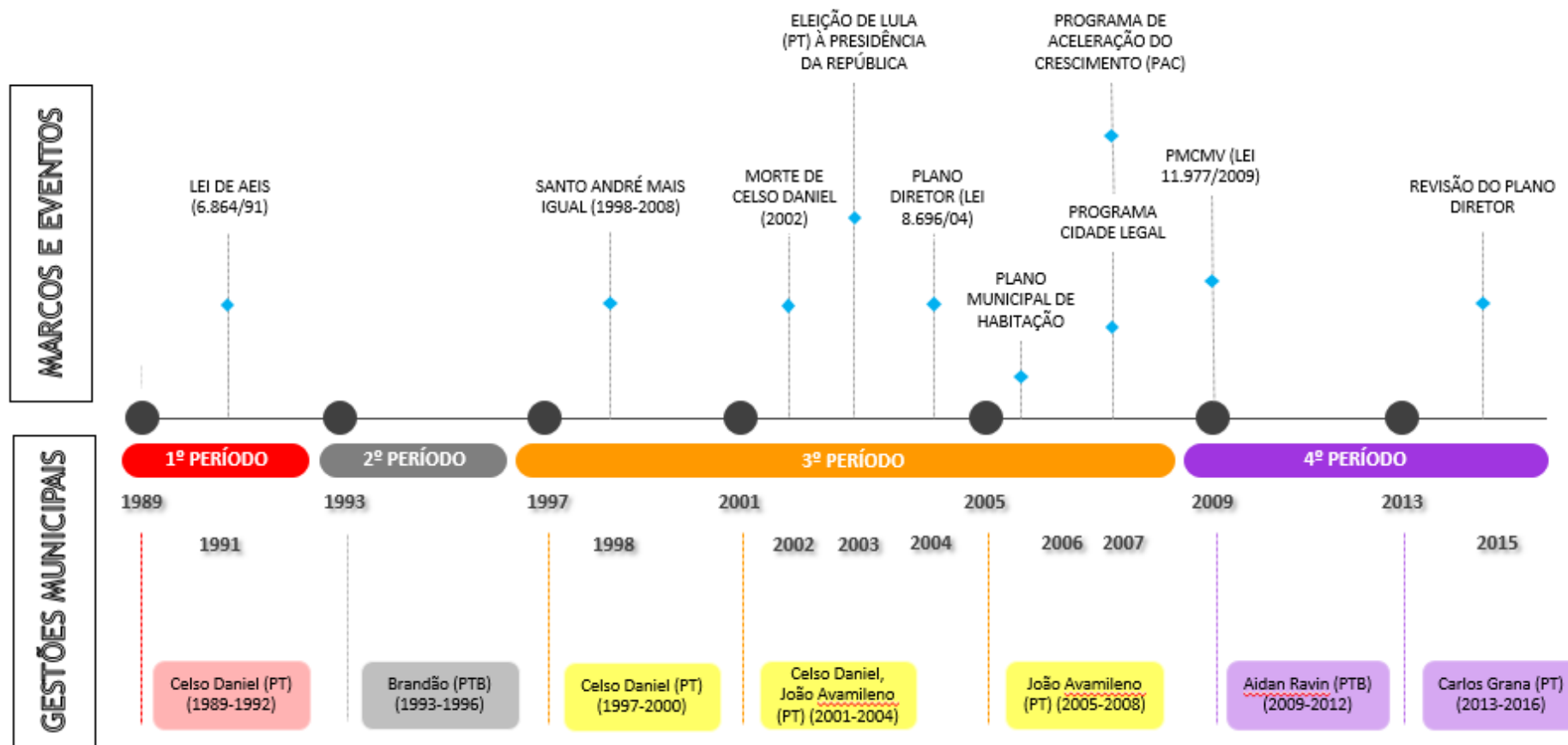
Na região também se observa o aumento da cobertura por serviços de infraestrutura. Pasternak e D'Ottaviano (2016) apontam que, segundo dados do último Censo do IBGE (2010), 88% dos domicílios favelados no Brasil eram abastecidos por rede pública de água e 56% estavam ligados à rede de esgotamento sanitário. Em Santo André, de acordo com IBGE (2010), 96% dos domicílios localizados nos setores classificados como subnormais estavam ligados à rede geral de abastecimento de água e 83% estavam ligados à rede geral de esgoto. Entretanto, vale destacar que as taxas de realização de serviços como ligações domiciliares à rede de água e esgoto, execução de pavimentação e redes de drenagem não são suficientes para avaliar a qualidade da urbanização resultante (MORETTI et al., 2015). A expansão de infraestruturas nesses assentamentos foi viabilizada, quase sempre, por meio de intervenções pontuais, urbanizações parciais e muitas vezes pela execução de obras “provisórias” que não garantiram a qualidade da infraestrutura. Observam-se problemas como refluxo, obstruções, declividades inadequadas e baixa condição de manutenção das redes. Além disso, é comum o lançamento dos esgotos direto nos sistemas de drenagem de águas pluviais e nos cursos d'água.

A urbanização de grande parcela desses assentamentos foi iniciada em períodos anteriores ao PAC, como será visto na Parte II deste relatório. Segundo o Plano Local de Habitação de Santo André, em 2006, 30% das favelas podiam ser consideradas como “urbanizadas”, 32% tinham recebido intervenção pontual ou urbanização parcial e 13% estavam em processo de urbanização (SANTO ANDRÉ, 2006, p.48).

PARTE II – A TRAJETÓRIA DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS NO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ

Apresenta-se, nesta segunda parte do relatório, a trajetória de construção da política de urbanização de favelas do município de Santo André, bem como considerações sobre o desenvolvimento de condicionantes institucionais e normativas para embasar o planejamento e a execução dessa política pública. A política de urbanização de favelas em Santo André estruturou-se em 1989, na primeira gestão de Celso Daniel, do Partido dos Trabalhadores (PT), e tem continuidade, mesmo com interrupções e mudanças de rumo, até o final do período estudado. A Figura 4 representa a periodização adotada e os principais marcos e eventos do contexto e trajetória dessa política.

FIGURA 4. Trajetória da política de urbanização: períodos, gestões municipais e marcos.



Fonte: elaborado pelos autores.

1. Primeiro Período (1989-1992)

1.1. Contexto e antecedentes

A primeira Gestão de Celso Daniel (1989 a 1992) ocorreu em um contexto político singular: eram os tempos da redemocratização do país, de fortalecimento dos movimentos sociais, do crescimento do Partido dos Trabalhadores (principalmente na Região do ABC, onde é originário) e dos governos locais autointitulados democráticos e populares.

Essa mobilização social e política, todavia, se iniciou alguns anos antes. Em meados da década de 1970 houve a emergência dos movimentos sociais urbanos reivindicando melhores condições de vida e, na década de 1980, ainda sob regime militar, os movimentos sociais “intensificam o seu processo de organização e mobilização social, evidenciando na cena pública as condições de vida das parcelas empobrecidas da sociedade” (MOREIRA; SANTIAGO, 2018) e como reação a tais condições, são organizadas mobilizações de diversas naturezas.

O movimento sindical também se organizou e as greves dos metalúrgicos, em especial as greves na Região do Grande ABC, contribuíram para o enfraquecimento ainda maior do regime militar e para o surgimento de um polo aglutinador do campo de esquerda em torno da CUT e do PT (ANTUNES, 1992; SANDOVAL, 1994). Sader (1988, p. 26) destaca que a força dos movimentos sindicais e grevistas da década de 1980 representaram um poder de transformação singular justamente porque a “movimentação operária não apenas forçou alterações de fato nas esferas da política salarial, da liberdade sindical, do direito de greve, como fundamentalmente provocou o nascimento de novos atores no cenário político”.

O Partido dos Trabalhadores (PT) surgiu em 1980, como um novo ator no cenário político. O PT iniciou sua atuação de forma tímida e elegeu dirigentes para apenas duas prefeituras em 1983, na primeira disputa eleitoral que participou⁹, porém, na eleição seguinte, que ocorreu em 1988, cresceu e conseguiu eleger prefeitos de 36 municípios. Magalhães et al. (1999) apontam que esse crescimento decorreu da proximidade com os movimentos sociais e da apresentação de propostas até então inovadoras e pautadas na participação popular.

⁹ Ainda em 1982, 8 deputados federais, 12 deputados estaduais e 118 vereadores petistas são eleitos.

A primeira experiência do Partido dos Trabalhadores à frente de uma administração municipal foi Diadema¹⁰ de 1983 a 1988. Essa primeira administração petista ensaiou uma nova abordagem como resposta ao “problema favela” e implementou um programa municipal abrangente de urbanização e consolidação das favelas¹¹.

De maneira geral, a eleição de uma prefeitura petista reforçou, no contexto da década de 1980, a organização e fortalecimento de um campo político de propostas progressistas, caracterizado pelos ideais da participação social e democracia que possibilitou a ampliação dos canais de participação e o acesso de atores oriundos da sociedade civil ao Estado, traduzindo-se em influência nas instâncias decisórias e operacionais das políticas públicas. (CARLOS, 2020)

No caso de Santo André, em 1982, a disputa eleitoral foi acirrada e teve resultados surpreendentes. Ex-gestores entrevistados¹² (BELCHIOR, 2019; BAGNARIOLLI, 2019), lembram que Celso Daniel, candidato a prefeito, concorreu com Newton Brandão e ficou em segundo lugar, com 26% dos votos, sendo que Brandão somou 32% dos votos totais. Além disso, o Partido dos Trabalhadores conseguiu eleger 7 (sete) vereadores.

Miriam Belchior e Irineu Bagnariolli consideram que a eleição desses vereadores petistas (mandato de 1983 a 1988) foi importante para a preparação da 1ª gestão de Celso Daniel:

Nós usamos muito a Câmara como um espaço de obtenção de informações, de aprofundamento das coisas. Além disso, quando estava claro que o Celso seria o candidato, ele e os vereadores, muito mais o Granado e o Irineu, começaram a rodar a cidade, entender a cidade, olhar os bairros, caravana pela cidade para entender a realidade. E fizemos um programa de governo em cima disso... (BELCHIOR, 2019).

Para esse grupo político, a *habitação* deveria ser priorizada e tratada como estratégia de diminuição das desigualdades. Tal posicionamento advinha do reconhecimento da negligência do Estado brasileiro e das gestões municipais anteriores em Santo André, em relação às favelas. Maricato (1996) afirma que as favelas são resultado da ausência e conivência do Estado que se fez presente no espaço da acumulação, mas se ausentou do espaço da miséria.

¹⁰ Registra-se que além de Diadema, no sudeste brasileiro, o PT elegeu o prefeito do município de Santa Quitéria do Maranhão, porém como se trata de uma cidade pequena, com menos de 10 mil habitantes, teve menor expressão frente à experiência de Diadema.

¹¹ Sobre o processo de urbanização de favelas em Diadema (1983 a 1996), ver Denaldi (2003).

¹² Miriam Belchior é engenheira, foi dirigente da Prefeitura de Santo André entre 1989-1992, Secretária de Administração e Modernização Administrativa da Prefeitura de Santo André de 1997 a 2000 e Secretária de Inclusão Social e Habitação da Prefeitura de Santo André, de 2001 a 2002; Irineu Bagnariolli Cientista Político e Social, foi Secretário de Habitação da prefeitura de Santo André entre 1989-1992 e 1997-2000.

Na cidade de Santo André, até 1988, os governos locais seguiram o receituário hegemônico e conservador da ação estatal em favelas, ignorando-as ou tentando promover sua eliminação por meio de remoções, muitas vezes violentas (VALLADARES, 2005). Registra-se que as favelas Sarapuú, Jardim Cristiane, Ipiranga, Gregório de Matos e várias outras que se formaram na década de 1970 sofreram tentativas de despejo promovidas pela Guarda Municipal (SANTO ANDRÉ, 1992a).

Segundo registros realizados em 1992, a respeito do histórico de ocupação das favelas em Santo André:

As famílias mais antigas dos núcleos ainda recordam a brutalidade da Guarda Municipal para com os favelados. Dona Terezinha, da favela Sarapuú, conta sua experiência: “Fizemos o barraquinho. Mal acabamos de entrar, vieram os guardas e disseram: Desocupe, senão você vai ficar na rua”. Dona Ester, outra antiga moradora da Sarapuú resume: “Essa época era muito ruim, você não podia querer melhorar o barraco que vinham os guardas e não deixavam” (SANTO ANDRÉ, 1992a)

Tal postura governamental implicava, de um lado, a inserção da problemática das favelas no âmbito exclusivo da segurança pública e, de outro, a inexistência de capacidade municipal para prover moradia adequada à população de baixa renda: não existiam burocracias, recursos ou instituições para desenvolver a política habitacional e trabalhar com os assentamentos informais na cidade. Adicionalmente, as favelas eram marcadas como áreas livres nos mapas da cidade e o governo local não contava com informações detalhadas sobre esses territórios: naqueles anos, era frequente a argumentação que associava a produção de conhecimento sobre as favelas com a consolidação da população nesses assentamentos informais (BAGNARIOLLI, 2019).

A gestão do prefeito Newton Brandão (1983 a 1988), que antecedeu o primeiro mandato de Celso Daniel, foi pautada por essa abordagem hegemônica em relação a favelas e não admitia a consolidação desses territórios, embora executasse, na lógica do clientelismo, intervenções pontuais em algumas favelas (BAGNARIOLLI, 2019). Além disso, Irineu Bagnariolli (2019), Secretário de Habitação da 1ª gestão de Celso Daniel, aponta que, nesse período, “moveu-se ação de reintegração de posse na maior parte das áreas públicas”, reforçando a lógica policial para tratamento das áreas de favela.

A atuação dessa gestão se restringiu a: contratação de escritórios para elaboração de dois projetos de urbanização de favelas que não foram executados; execução de 6.817 pontos de energia elétrica; execução de 4.248 ligações de água e 1.115 ligações de esgoto; 6.500 m² de

manutenção/abertura de vias; 255 metros lineares de escadarias e construção de 30 metros de muro de arrimo. (SANTO ANDRÉ, 1992b).

Apesar desses esforços governamentais, as favelas cresceram apressadamente, assim como a mobilização social pela permanência e melhoria dessas áreas. No final de 1988, cerca de 60 mil pessoas viviam em favelas desprovidas de infraestrutura básica. Os habitantes desses assentamentos eram vistos como *cidadãos de segunda classe* (SANTO ANDRÉ, 1992b).

Nesse contexto e, principalmente, para responder às ações de remoção e reintegração de posse que a prefeitura efetuava nas décadas de 1970 e 1980, surgiu o Movimento de Defesa dos Favelados (MDF). A violência com que as ações da Guarda Municipal ocorriam contribuiu para que a comunidade percebesse a importância de sua organização e passasse a criar comissões de moradores e outros grupos associativos (SANTO ANDRÉ, 1992a).

Silvio Duarte, presidente do movimento no ano de 1992, afirmou que o contexto do final da década de 1970 foi bastante propício para o surgimento do MDF: as ações da Prefeitura e de proprietários de terra para remoção de favelas levou seus moradores a se articularem com a Igreja Católica e seminaristas para resistirem aos despejos (DUARTE, 1992).

O Movimento de Defesa dos Favelados nasceu como um esforço regional, integrando principalmente lideranças de favelas dos municípios de São Bernardo do Campo, Santo André, Diadema e Mauá. Por alguns anos, foram realizadas reuniões mensais entre representantes dessas quatro cidades para discutir um encaminhamento conjunto para a problemática da favela na região. Porém, como registra Duarte (1992), com a eleição de algumas “administrações petistas cada município foi conquistando um avanço nessa área, em primeiro lugar Diadema, e foi ao mesmo tempo se dando uma discussão interna no movimento, havendo algumas dificuldades de encaminhamento”.

Entre 1986 e 1987, o movimento, em Santo André, optou pela mudança de nome, acrescentando à sigla mais um “D”. Tornou-se, então, o Movimento de Defesa dos Direitos dos Favelados (MDDF) e se fortaleceu¹³. Esse movimento que buscava promover a resistência às propostas de remoção oferecidas pelas administrações municipais de Santo André teve importante papel na

¹³ O MDDF foi fundado legalmente em 20 de dezembro 1987, a partir da criação em Santo André do Movimento de Defesa dos Favelados em 1977. Tem como missão representar os moradores em favelas e núcleos habitacionais junto aos poderes e órgãos públicos, autarquias, empresas públicas e privadas, defendendo os direitos e interesses dos moradores de núcleos e prestando serviços gratuitos. Saiba mais em: <https://mddf.org.br/>

primeira gestão de Celso Daniel (1989-1992), embora tivesse ganho “expressão a partir da luta pelo melhoramento da favela da comunidade de Vila Palmares... conseguindo por diversas vezes evitar despejos de favelas que estavam praticamente consumados” (JACOBI, 1983, p.170).

A atuação do movimento dos favelados passou a ser intensificada e eles “deixaram de apenas resistir e passaram a reivindicar água, luz e urbanização das favelas. Posteriormente a luta passou a ser pela regularização da posse como garantia de não expulsão” (LAGO, 2010, p. 98–99) Em 1989, com o início da gestão de Celso Daniel, o MDDF entrega um projeto de urbanização de favelas do município, elaborado “com o apoio do Centro de Estudos Políticos e Sociais (CEPS) e da Pastoral das Favelas... e reivindica a criação da Secretaria” da Habitação (MDDF, 2003).

1.2. Estratégias de Governo e desenvolvimento de capacidades

1.2.1 O modo petista de governar

Como mencionado anteriormente, em 1989, elegeram-se prefeitos do Partido dos Trabalhadores em 36 municípios, dentre eles, Santo André, São Paulo, Porto Alegre, Vitória, São Bernardo do Campo, Santos e outros municípios da Região Metropolitana de São Paulo (MAGALHÃES et al., 1999). Na década de 1990, a experiência dessas administrações *democráticas e populares* ganhou certa identidade, foi fortemente marcada pela participação popular e inversão de prioridades e ficou conhecida como o *modo petista de governar*.

O *modo petista de governar* se apresentou já na preparação dos planos de governo de 1989, a partir do *binômio participação popular – inversão de prioridades*.

No que diz respeito à participação popular, as experiências das diversas prefeituras petistas, em especial a de Santo André, reforçam que se tratou da instituição de espaços de participação da população na gestão pública, em diferentes formatos – orçamento participativo, conselhos municipais e unidades prestadoras de serviços. (MAGALHÃES et al., 1999).

Para Celso Daniel (1999), mesmo com ambiguidades, a expressão *modo petista de governar* remete, ainda, à priorização de recursos para as áreas sociais.

à prioridade no uso de recursos para as áreas sociais – em especial educação, saúde e moradia – e à implantação de infraestrutura urbana nas periferias das cidades (saneamento, pavimentação etc.), em detrimento dos investimentos em grandes obras (sobretudo no sistema viário), ditas “faraônicas”. (DANIEL, 1999)

A primeira administração de Celso Daniel também foi marcada por essas estratégias. Miriam Belchior (2019) afirma que “de maneira geral, consiste na priorização de ações e iniciativas que

integrem a população mais desfavorecida à comunidade, na linha de ruptura entre noções de cidade formal e cidade real.”

O slogan escolhido para o primeiro programa de governo de Celso Daniel foi “Santo André – direito à cidade”. As proposições feitas durante o período de campanha indicavam um projeto alternativo para o município de Santo André. Na avaliação de Celso Daniel a disputa de um projeto alternativo exigia (SANTO ANDRÉ, 1992c):

1. Reelaboração da identidade local, vinculada à vocação econômica do município, e afirmação da autonomia municipal;
2. Inversão de prioridades na captação e no uso de recursos públicos;
3. Democratização da relação prefeitura-comunidade, valorizando a participação popular e os direitos de cidadania;
4. Implantação de uma reforma administrativa, visando democratizar a tornar mais eficiente a máquina municipal.

O plano de governo (SANTO ANDRÉ, 1992c) registrava que “inverter posturas e estimular a apropriação pública dos espaços públicos é contribuir ainda para a redefinição da matriz territorial vigente e da noção de comunidade”. A questão habitacional estava associada a uma visão mais abrangente de produção do espaço urbano e identidade local, com as seguintes diretrizes estabelecidas:

- (1) Recuperação de ideia de ocupação das ruas e praças públicas pela população, viabilizando manifestações culturais ou de lazer e dando atenção a pedestres e à segurança;
- (2) Criação de condições para a apropriação real dos equipamentos e serviços públicos pelos usuários em geral;
- (3) **Incorporação das favelas, cortiços e loteamento irregulares à cidade, urbanizando, implantando equipamentos e serviços, tornando seus moradores munícipes como os demais** (SANTO ANDRÉ, 1992c – grifo nosso)

A participação social foi muito valorizada pelo grupo político que assumiu a administração municipal. Tornou-se um eixo fundamental do projeto alternativo de governo. Vale lembrar que a 1ª gestão de Celso Daniel coincide com o fim do período ditatorial-militar e essa valorização se relaciona também com a necessidade de se reafirmar o caráter democrático da administração municipal.

A gestão de Celso Daniel instituiu diversos espaços e canais de participação formais e informais. Foram constituídos conselhos, comissões, fóruns e outros canais institucionais de participação sendo que as formas e atribuições variavam: podiam ser formais ou informais, episódicos ou permanentes, ter caráter consultivo ou deliberativo (em seu próprio âmbito). Havia, portanto, uma clara abertura à institucionalização de procedimentos participativos a partir do que Fonseca (2019, p.51) denomina de “postura ativa dos atores governamentais”.

Destacam-se as plenárias de discussão do orçamento municipal que mobilizou, em 1989, cerca de 1.400 pessoas, entre moradores de diversos bairros, representantes de entidades e movimentos sociais (SANTO ANDRÉ, 1992c). Vale ressaltar que, nesse período, o caráter das discussões era consultivo, ou seja, a decisão final da destinação das receitas coube à Administração. No entanto, o reconhecimento dos direitos da população moradora de favela e a sua inclusão como ator central no processo de discussão e formulação, contribuirá para a execução da política habitacional, pois garantirá legitimidade às escolhas do grupo político à frente da administração municipal.

1.2.2 Reforma administrativa, integração intersetorial e planejamento estratégico

Com a eleição de Celso Daniel (1989-1992), as ações em favelas ocuparam lugar de destaque na agenda política. Trabalhar com esses territórios não era apenas uma prioridade, isso havia se tornado uma *obstinação política* (CAVENDISH, 2018). No entanto, ao assumir a prefeitura, Daniel se deparou com a inexistência de aparato governamental, burocracia e recursos para planejar e executar a política habitacional (SIMÕES, 2018), como o trecho a seguir explicita (ao comentar sobre antes de 1989):

Não existia na estrutura anterior nem secretaria de habitação nem estrutura para isso, então a gente estava começando praticamente do zero, com uma demanda muito grande dos movimentos sociais, MDDF, para criar Programas de urbanização. E na época, nós não tínhamos recursos. Ninguém sonhava com financiamento federal, estadual, fazíamos com o que tínhamos. Era geralmente com orçamento próprio, com ajuda do Semasa. O Semasa veio se tornar um parceiro mais efetivo, na etapa seguinte, mas no começo era a prefeitura mesmo (AFFONSO, 2018).

A combinação de escassos fatores técnico-administrativas com a nova configuração de forças políticas, na qual a urbanização de favela tinha lugar de destaque, teve claro efeito no desenvolvimento de institucionalidades, na mobilização de recursos humanos, financeiros e informacionais, na articulação intragovernamental e com a população, e, conseqüentemente, no desenvolvimento de condicionantes institucionais e normativas. Tornou-se necessário realizar alterações na estrutura e no *modus operandi* da administração pública municipal para garantir as habilidades e recursos necessários para se produzir os resultados almejados com a política pública (WU et al., 2015). Assim, em Santo André, a lógica de governo relatada na seção anterior

foi acompanhada de três iniciativas de relevo no campo da administração pública: reforma administrativa, integração intersetorial e planejamento estratégico.¹⁴

A pauta da reforma administrativa era fundante para a concretização do chamado *projeto alternativo baseado no binômio participação popular – inversão de prioridades*. A estrutura e cultura administrativa herdadas dos governos anteriores refletiam valores diferentes daqueles que se desejava perseguir. Entendeu-se necessário realizar uma reforma administrativa para adaptar a estrutura à nova agenda de governo.

A reforma administrativa iniciada logo no primeiro ano da gestão Celso Daniel (1989) destaca-se por ações em três eixos: reformas de estrutura, reformulação de sistemas e rotinas de planejamento e execução de serviços (SANTO ANDRÉ, 1992c). No que diz respeito a mudanças no organograma da prefeitura, destaca-se a criação de uma Coordenadoria de Planejamento, da Secretaria de Transportes e outros órgãos encarregados de promover programas sociais.

Em 1989 foi criada a Secretaria de Habitação (SEHAB), assim como o Departamento de Habitação (DEHAB) e o Departamento de Obras Particulares (DOPAR). O sociólogo Irineu Bagnariolli assumiu a pasta da Habitação e foi escolhido devido sua relação anterior com o movimento nacional dos mutuários; o arquiteto Zocchio, que havia trabalhado na primeira gestão petista de Diadema, assumiu a diretoria do Departamento de Habitação e, após 1990, foi substituído por Alexandra Reshcke, com experiência em assistência técnica de movimentos populares de moradia em São Paulo.

A equipe técnica desses órgãos foi composta por profissionais que não possuíam experiência em urbanização de favelas, uma vez que se tratava de uma prática recente, apesar de alguns dos técnicos terem atuado em municípios pioneiros na área de urbanização, como Diadema, Belo Horizonte e Recife: “a gente viu que não dava mais conta de fazer sozinho, aí a primeira ideia foi trazer todo mundo que trabalha com isso” (BAGNARIOLLI, 2019). Para lidar com essas limitações, além de terem atraído profissionais experientes e de fora da região, os dirigentes da área contrataram, entre 1991 e 1993, a Diagonal Consultores Associados Ltda.¹⁵, consultoria envolvida nas experiências pioneiras de urbanização e regularização de favelas em Pernambuco,

¹⁴ Essa especificidade de Santo André pode estar relacionada com o perfil do prefeito Celso Daniel, que era mestre em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas (FGV).

¹⁵ A recém-criada Diagonal Consultoria e Associados possuía experiência de urbanização de favelas nos municípios de Jaboatão dos Guararapes e Ilha de Santana

para apoiar a formatação da estrutura conceitual e operacional da Secretaria de Habitação, e buscaram conhecer as experiências pioneiras de urbanização de favelas. A trajetória de alguns municípios na área de urbanização de favelas foi uma importante referência. Além de Diadema, destaca-se a experiência de Belo Horizonte, com o programa PROFAVELA e das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS) de Recife¹⁶.

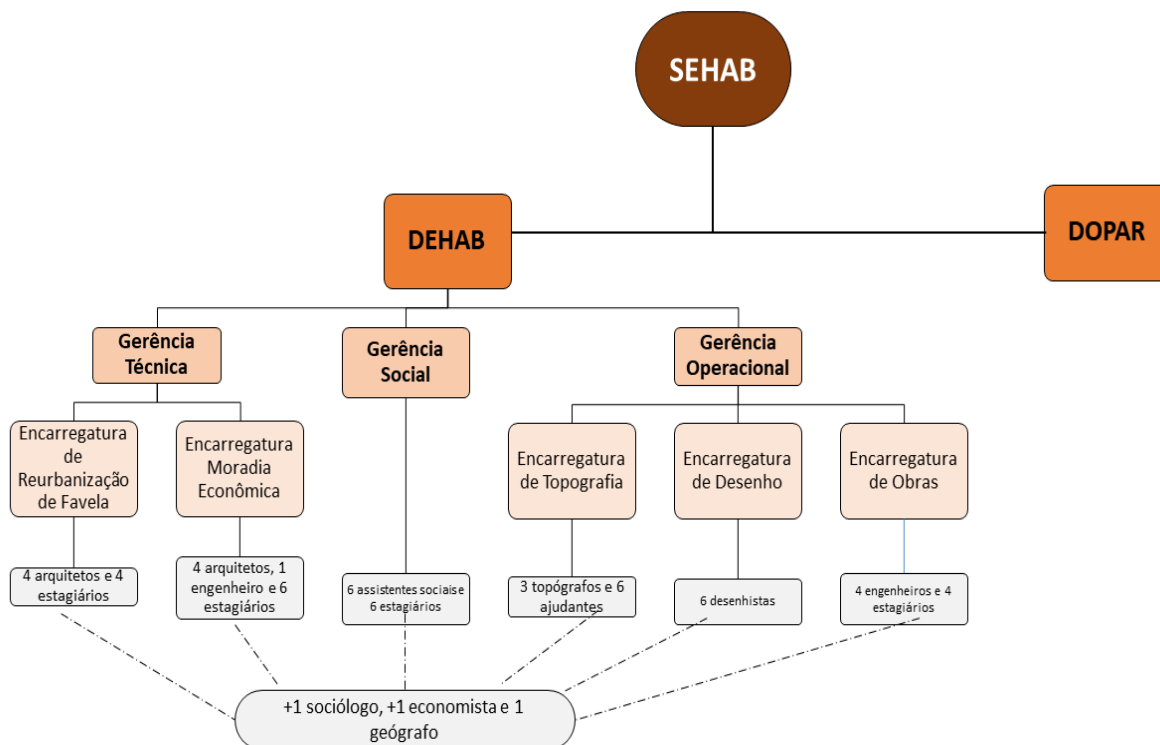
Além disso, buscou-se ampliar o quadro de servidores municipais por meio da realização de concursos públicos. Miriam Belchior recorda, em entrevista, que a estratégia da inversão de prioridades implicava na ampliação do número de servidores (tanto aqueles com funções técnicas como operacionais), para que, de fato, as obras, intervenções e manutenção da cidade fossem realizadas de maneira abrangente, principalmente nas áreas periféricas, negligenciadas por administrações anteriores (BELCHIOR, 2019). Assim, ainda em 1989, foi realizado um concurso para a Secretaria de Habitação para não só aumentar o número de funcionários concursados da prefeitura, mas também atrair pessoas que quisessem trabalhar com habitação popular (BAGNARIOLLI, 2019):

O Celso teve uma sacada muito importante quando ele entrou, de montar uma nova equipe. Ele sabia que tinha na prefeitura uma equipe muito travada e ele queria implementar políticas novas, e ele queria montar uma política não só na área de habitação, mas também na saúde e educação. E ele entendeu que com aquela equipe que ele tinha, que era muito antiga e vinculada com processos e procedimentos antigos, viu que não iria rolar. Ele teve uma sacada de fazer uma grande contratação de profissionais, não só arquitetos, mas também geógrafos, historiadores, sociólogos, engenheiros... e isso propiciou, também, a entrada de pessoas novas, e isso foi importante. (OTA, 2018).

A recém-criada Secretaria de Habitação foi uma das áreas que mais demandou a contratação de técnicos para a realização das diversas ações propostas no Plano de Governo, principalmente em relação à urbanização de favelas, que ficou sob a responsabilidade do Departamento de Habitação. A Figura 5 apresenta a estrutura do SEHAB criada nesta gestão.

¹⁶ A elaboração de legislação urbanística para dar suporte à urbanização e regularização de favelas (Lei de ZEIS) ficou a cargo de Evangelina Pinho, advogada que participou de diversas organizações que tratavam do tema da regularização de favelas. Prestou assessoria jurídica para regularização das ZEIS, participando das iniciativas desenvolvidas em Recife.

FIGURA 5. Organograma da Secretaria de Habitação (1989-1992).



Elaboração própria com base em documentos cedidos pela Prefeitura de Santo André (1990)

A SEHAB tornou-se o órgão responsável pela implementação da política habitacional traçada no Programa de Governo. Para atender a esse objetivo, foi organizada de modo a atuar em várias frentes: (I) urbanização de favelas; (II) regularização fundiária; (III) revisão e adequação das leis que regulam o uso do solo e a edificação de moradias; (IV) construção e financiamento de habitações populares; (V) assessoria técnica à autoconstrução (SANTO ANDRÉ, 1992c).

A SEHAB possuía dois departamentos: o DEHAB (Departamento de Habitação) e o DOPAR (Departamento de Obras Particulares)¹⁷. O DEHAB (Departamento de Habitação) foi estruturado em três gerências: (i) gerência técnica, responsável por executar as ações de urbanização de favelas, (ii) gerência social, orientada para auxiliar a interação da prefeitura com a população, e (iii) gerência operacional, responsável por disponibilizar os elementos técnicos necessários para a execução das ações do Departamento. A equipe era interdisciplinar, tendo integrantes com

¹⁷ O presente relatório não tratará da atuação do DOPAR que era voltado para a fiscalização do cumprimento das normas urbanísticas, além dos casos de desmembramentos e loteamentos de áreas, demolições, movimentação de terra, reformas e ampliação de empresas.

diferentes formações, tais como arquitetos, engenheiros, assistentes sociais, topógrafos, geógrafos e sociólogos.

A nova equipe concursada era composta por algumas pessoas que haviam trabalhado na primeira gestão petista de Diadema e por outras que não possuíam experiência prévia com urbanização de favelas. Era preciso, de alguma forma, harmonizar a formação e promover a capacitação desses funcionários, alinhando-os em termos técnicos e conceituais, mas também quanto às habilidades relacionais e formas de se trabalhar nas favelas:

Então tinha apostilas. Tinha um monte de apostilas! Um monte. O pessoal deve ter feito muitas reuniões pelo que eu observei de material, mas que naquela época era muito inovador, porque criou um corpo de equipe, todo mundo com o mesmo nivelamento de informações, e as pessoas preparadas com o mesmo objetivo, que era urbanizar e, a concepção, que tipo de trabalho que era. O estar junto, o ouvir a comunidade, então também teve, não só a parte técnica, mas eu acho que a discussão política (GESINA, 2019).

Além dessas ações de alinhamento interno envolvendo os profissionais da Habitação, a viabilização da agenda de governo requeria promover transformações na integração intersetorial. A execução da política habitacional orientou-se pelo princípio da ação matricial, segundo a qual grupos de servidores de diferentes áreas cooperam em período parcial para viabilizar projetos que requerem a articulação de diversos setores da administração municipal. Visava-se, com isso, integrar o trabalho técnico dos vários setores da Administração, objetivando maior eficiência, agilidade e melhor aproveitamento dos recursos humanos e materiais.

Em que pese sua relevância, atuar de forma matricial trouxe novos desafios. De forma geral, o ambiente institucional da administração pública não propicia a intersetorialidade das ações. Miriam Belchior, por exemplo, lembra que “é duro arrastar o cara da educação que tem todas as suas responsabilidades, para ir se preocupar com detalhes e trabalhos com outras áreas (BELCHIOR, 2019)”. A experiência de matricialidade da administração de Celso Daniel (1989-1992) mostra que não se trata apenas de um arranjo institucional, técnico-burocrático, mas sim, de uma estratégia de gestão valorizada pelo prefeito. Vários entrevistados reiteraram que o êxito dessa experiência decorreu do perfil e do papel do prefeito Celso Daniel (SIMÕES, 2019; BELCHIOR, 2019; BAGNARIOLLI, 2019; RESCHKE, 2019).

Em resumo, a experiência desse período indica que a intersetorialidade foi exitosa pela combinação desses arranjos intersetoriais com a prioridade da política de urbanização de favelas e o perfil de liderança de Celso Daniel (BELCHIOR, 2019). Por um lado, a priorização pôde ser

observada na decisão de criar, fortalecer e mobilizar recursos humanos, informacionais e financeiros e instrumentos de coordenação intragovernamentais, além de habilidades político-relacionais, para viabilizar intervenções em núcleos de favelas. Segundo Bagnariolli (2019), Celso Daniel “tinha convicção de que era fundamental urbanizar favela, então ele começou a botar dinheiro e defender a gente como prioridade”.

Por outro lado, Daniel tinha clareza sobre a importância de desenvolver essa política de forma intersetorial e com participação popular, o que foi essencial para que isso se viabilizasse. Bedê (2019) afirma que nunca viu um nível de integração como o que observou naquela gestão. Para ela, as coisas aconteciam, pois Celso Daniel tinha “convicção de que é preciso haver uma integração. Uma articulação institucional entre as secretarias. Ele bancava isso e isso acontecia na prática”.

Nesse cenário de *obstinação política* e integração intersetorial, a equipe técnica se engajou com os programas. Por exemplo, Bedê (2019), ao relatar sua experiência no Pré-Urb, conta que os profissionais se afeiçoaram ao trabalho integrado: “talvez fosse uma novidade para eles também, né? Trabalhar de uma forma tão integrada? Então eles gostavam muito. Eu lembro assim, que vestiam a camisa do programa”. Na mesma linha, Simões (2019) descreve que a equipe trabalhava de sábado e domingo sem reclamar, pois “todo mundo junto, todo mundo acreditava”. Cavendish (2018), ainda, enfatiza o alinhamento e a paixão da equipe, características raramente associadas com burocracias municipais:

Quando chegamos na prefeitura de Santo André, a impressão que eu tinha era de que estávamos respirando novos ares, sabe? Havia uma efervescência, havia uma coisa de nós podemos fazer, uma vontade política muito bem definida. Era um negócio, assim, extraordinário. É difícil de encontrar isso em qualquer lugar, o clima era muito positivo. As pessoas queriam fazer e discutir, era um negócio muito bonito. Não dá para esquecer nunca (CAVENDISH, 2018).

Somada a essas mudanças, vieram inovações relacionadas ao planejamento estratégico. Para Miriam Belchior os primeiros meses da gestão Celso Daniel foram de experimentação e verificou-se que a administração não estava conseguindo executar todas as ações previstas e pactuadas no Orçamento Participativo. A entrevistada lembra que para lidar com essa situação, foi realizado um seminário para identificar as limitações existentes e foi adotada a metodologia do

Planejamento Estratégico Situacional (PES), desenvolvido por Carlos Matus, para lidar com os problemas organizacionais¹⁸.

Miriam Belchior relata que, como parte das ações envolvidas no Planejamento Estratégico Situacional, estruturou-se a “sala de situação”, constituída por uma equipe que monitorava todos os projetos prioritários e foi criado o papel do “agente de planejamento” que era desempenhado por servidor, indicado pelo secretário, e que fazia a interlocução entre ele, sua equipe e a “sala de situação”. (BELCHIOR, 2019).

Esperava-se que o agente de planejamento identificasse os problemas e entraves para a execução de determinado projeto, e, a partir daí, atuasse para solucionar esses “gargalos” e para implementar a lógica do planejamento estratégico no órgão ao qual estava vinculado. Também foi utilizado um sistema de detalhamento de execução e avaliação de projetos. Observa-se, portanto, que neste período houve a criação inaugural de mecanismos de monitoramento e avaliação de políticas públicas, que também contribuíram para fortalecer as condicionantes institucionais.

Outros alinhamentos podem ser constatados no período, como as primeiras bases jurídico normativas da política habitacional e do planejamento urbano, que revelam, igualmente, um avanço na capacidade normativa no Município.

Nesse sentido, destaca-se, em 1990, a aprovação da Lei Orgânica do Município de Santo André, que inaugura importantes disposições relativas ao planejamento urbano (capítulo III, artigos 143 a 161) e à habitação (capítulo IV, artigos 162 a 168). No que se refere ao planejamento urbano, a Lei Orgânica Municipal reforçou instrumentos já previstos na Constituição Federal de 1988, como o parcelamento ou edificação compulsórios e o IPTU Progressivo no Tempo¹⁹. Criou ainda o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano²⁰ e incluiu a previsão de elaboração de um plano diretor, que compatibilizaria o reordenamento territorial, o desenvolvimento econômico e social, a construção de identidade municipal e a proteção e recuperação do patrimônio cultural

¹⁸ No seminário, realizado no primeiro semestre de 1990, foram identificadas nove limitações: valores da equipe desestimulam definições claras de responsabilidade; processos obsoletos; política de comunicação desarticulada; incipiência na operacionalização da política de participação popular; estrutura e organização inadequada; cultura conservadora da máquina pública; gerenciamento sem foco para objetivos; planejamento desintegrado e informal e política de recursos humanos defasada em relação às necessidades (BELCHIOR, 2019).

¹⁹ Artigo 143 da Lei Orgânica do Município de Santo André.

²⁰ Artigo 146 da Lei Orgânica do Município

e ambiental.²¹ Especificamente no tocante à política habitacional, a Lei Orgânica estabeleceu diretrizes para atuação do Poder Público, dentre elas, a necessidade de formulação de programas específicos de reurbanização de favelas, recuperação de áreas e edificações degradadas; loteamentos populares; conjuntos habitacionais; apoio à autoconstrução e à regularização fundiária.²² Também criou o Conselho Municipal de Habitação, outro instrumento de participação popular.

Igualmente, foi no primeiro mandato de Celso Daniel (1989-1992) que se iniciou a elaboração de um Plano Diretor, uma vez que o Município contava apenas com um Plano Urbanístico do ano de 1959. A minuta de lei enviada para Câmara Municipal em 1992, previa a criação de diversos canais de participação social na gestão e tinha a intenção, segundo Teixeira de:

Reorientar o processo de desenvolvimento da cidade, o que interferia diretamente nos interesses econômicos já constituídos dos que se beneficiavam da ausência de uma legislação urbana mais rigorosa, os debates acabaram tendo ressonância direta com parlamentares ligados aos setores empresariais, sobretudo os da construção civil, que se tomaram peças importantes no bloqueio da tramitação da proposta de um novo Plano Diretor. (TEIXEIRA, 2005)

Entretanto, quando o Projeto de Lei chegou à Câmara Municipal, a oposição organizada colocou diversos obstáculos para sua apreciação, e por ausência de consenso, o Plano Diretor não foi debatido. Esse fato demonstra certa fragilidade do poder executivo municipal em relação a fatores político-relacionais, principalmente na articulação com atores do legislativo municipal.

1.3. Política Habitacional e de Urbanização de favelas

Como descrito, a intervenção em favelas foi um dos programas prioritários de governo na primeira gestão de Celso Daniel. Nessa gestão estruturou-se uma política habitacional e foram criadas a Secretaria de Habitação (SEHAB), o Departamento de Habitação (DEHAB) e a Empresa Municipal de Habitação Popular (EMHAP). Foram instituídos programas de produção de novas moradias e de intervenções em favelas, além de aprovados importantes marcos regulatórios.

Do ponto de vista das condicionantes normativas e marcos regulatórios de habitação e urbanização de favelas, destacam-se, nos dois primeiros anos da gestão, a aprovação da Lei nº 6.540 de 12 de setembro de 1989, que estabeleceu diretrizes para a construção de conjuntos habitacionais de interesse social e, posteriormente, da Lei n. 6.864 de 1991 que criava as Áreas

²¹ Artigo 149 da Lei Orgânica do Município.

²² Artigo 162 da Lei Orgânica do Município.

de Especial Interesse Social (AEIS). A Lei de AEIS alterou o artigo 2º da Lei nº 5.042 de 31 de março de 1976 e acrescentou três tipos de AEIS²³: as AEIS 1 e 2 foram instituídas para promover a urbanização e regularização fundiária de assentamentos precários e as AEIS 3 tinham como objetivo estimular e facilitar a produção de Habitação de Interesse Social em áreas públicas e privadas. (AFFONSO, 2013)

Como mencionado anteriormente, cabia ao Departamento de Habitação o atendimento às famílias residentes em favelas. Para isso, diversos programas foram desenvolvidos, com destaque para: o Programa de Urbanização Integral (URB), cujo objetivo era a “transformação da favela em bairro”; o Programa de Pré-Urbanização (Pré-URB), voltado a execução de intervenções pontuais; e o Programa de Apoio à autoconstrução, gerenciado pelo setor da Moradia Econômica.

Implantar essa nova agenda de governo nas favelas requeria a disponibilização de recursos financeiros. No entanto, segundo Simões (2019), no momento de criação da Secretaria de Habitação, eles eram inexistentes. A equipe da recém-criada SEHAB, então, se mobilizou e gradualmente garantiu a expansão dos recursos à sua disposição: conseguiram inicialmente 1,5% do orçamento municipal e no final da primeira gestão, 4% do orçamento da prefeitura (SIMÕES, 2019).

Apesar disso, os recursos disponibilizados eram insuficientes face à dimensão do problema no Município e a estratégia encontrada foi o envolvimento e financiamento do SEMASA (Serviço Municipal de Saneamento Ambiental de Santo André).

O SEMASA, a partir do “gancho” do saneamento integrado, passou a financiar a execução de obras de saneamento em assentamentos informais e favelas, garantindo investimentos adicionais aos recursos disponibilizados pela administração pública direta, e a realizar serviços necessários para essas obras, como terraplenagem e abertura de vias

Sim, num determinado momento a prefeitura, em geral, começou a ficar sem dinheiro. E onde que tinha dinheiro na prefeitura? No SEMASA, que era economicamente

²³ Nos termos do artigo 6º da Lei nº 6.864 de 1991: Artigo 6 - As Áreas de Especial Interesse Social - AEIS serão classificadas em:I - AEIS 1 - assentamentos habitacionais ocupados sem justo título por população de baixa renda;II - AEIS 2 - áreas de parcelamentos irregulares ou clandestinos que estiverem ocupadas por população de baixa renda;III - AEIS 3 - terrenos não edificados, subutilizados ou não utilizados necessários à implantação de programas habitacionais de interesse social.

“zerado”. Aí o Celso falou vamos colocar o dinheiro do SEMASA em habitação, mas isso precisava de justificativa jurídica. [...] Com o gancho do saneamento nós conseguimos botar o SEMASA na parada sem que houvesse problema no tribunal de contas (BAGNARIOLLI, 2019).

O SEMASA criou o ‘Programa de Saneamento em Favelas’ e estruturou uma coordenação e equipe para viabilizá-lo.²⁴ Também foram produzidos pareceres jurídicos para respaldar a execução de obras de saneamento e urbanização em áreas de propriedade pública e privada. O jurista Eros Roberto Grau forneceu um parecer jurídico para respaldar essas intervenções.

Foi um parecer, teve um jurista, Eros Grau. Eu trabalhei muito com esse parecer porque nesses primeiros anos o Semasa não tinha, na sua estrutura como veio depois, incorporado em seus departamentos o trabalho em favela. (...) Tinha um parecer que respaldava do ponto de vista do direito universal (SOUZA, 2021)

Vale destacar que nesse momento Santo André inova ao adotar o conceito de saneamento integrado²⁵ que se caracteriza por um conjunto de intervenções integradas tais como abastecimento de água, esgotamento sanitário, pavimentação, drenagem, coleta e destinação do lixo; melhoria e/ou construção de instalações hidro sanitárias. Para Souza (2021), o SEMASA foi uma empresa pública pioneira na aplicação desse conceito.

A constatação da impossibilidade de urbanizar integralmente todas as favelas do Município levou o governo a estruturar um programa de intervenções pontuais ou emergenciais, o Programa de Pré-Urbanização (Pré-Urb), que não estava originalmente previsto no plano de governo, mas que ganhou relevância política, garantindo a realização de intervenções na maioria dos núcleos de favelas de Santo André (Belchior, 2019). Esse programa adotou medidas para baratear as intervenções, como a prática de mutirão para execução de obras pontuais e a estratégia de utilizar os recursos e contratos existentes em diferentes órgãos da prefeitura para a execução das ações.

Nesse primeiro período, as intervenções integrais e parciais de urbanização de favelas se ancoraram no desenvolvimento de recursos informacionais. Até 1989, não existia um

²⁴ O superintendente do SEMASA nesse primeiro período foi engenheiro Marcos Helano Fernandes Montenegro que de 2003 a 2007 ocupa o cargo de Diretor de Desenvolvimento e Cooperação Técnica da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA) do Ministério das Cidades. Registra-se que o referido engenheiro foi consultor Técnico da SUDECAP/GGSAN da Prefeitura de Belo Horizonte para a elaboração da política e do plano municipal de saneamento básico de Belo Horizonte no período de 1999 e 2001.

²⁵ O conceito de saneamento básico integrado foi introduzido pela Lei Federal n. 11.445 de 2007, recentemente alterada pela Lei Federal n. 14.026 de 2020, que considerou os serviços de saneamento básico o conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais de: a) abastecimento de água potável; b) esgotamento sanitário, c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e d) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.

Esse técnico deveria acompanhar as obras de intervenção do tipo URB realizadas no seu setor, mas também vistoriar periodicamente as demais favelas que não eram atendidas pelo Programa de Urbanização (URB), para verificar possível processo de expansão, mas também, outras ocorrências e necessidades. Luciana ilustra a prática do cotidiano:

[...] não tinha obra mas aquele setor eu tinha todas as favelas mapeadas naquele setor, mas eu estava fazendo urbanização só na Apucarana e na Junqueira [...] só que uma vez por semana, o carro estava agendado para mim e eu ia percorrer o setor, então eu ia visitar, lógico, a obra que eu estava tocando mas eu passava por todas favelas, então eu via se estava tendo expansão na favela tal, se estava tendo ocupação no córrego tal, então eu tinha um domínio que eu podia depois chegar e falar, o Fulano da Defesa Civil vai lá naquela favela, olha Semasa está precisando ver algo lá naquela outra favela. A gente tinha o domínio daquelas que a gente estava trabalhando e das que a gente não estava trabalhando também (SIMÕES, 2019)

Além das ações de urbanização integral e parcial, o programa “Apoio à autoconstrução”, desenvolvido pelo setor da Moradia Econômica, prestava assistência técnica para construção de moradias populares. Tratava-se de um serviço público de arquitetura e engenharia que disponibilizava plantas para construção de unidades habitacionais unifamiliares (SANTO ANDRÉ, 1992d).

Vale ressaltar que existia, desde 1959, um órgão de apoio ao autoconstrutor, mas sem a abrangência que alcançou no período dessa primeira gestão de Celso Daniel. Tratava-se do SACAP (Setor de Assistência à Casa Popular), voltado para o fornecimento de projetos à população de menor renda. Os serviços do SACAP foram bastante utilizados, porém houve uma expressiva redução da procura quando o Crea (Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura, na época), passou a exigir que um profissional assinasse a planta e se responsabilizasse pela obra (SANTO ANDRÉ, 1990b).

A inovação da gestão Celso Daniel foi levar os serviços do setor de Moradia Econômica para as favelas em processo de urbanização e articular esse programa com o URB (SANTO ANDRÉ, 1992d).

A produção de novas moradias foi viabilizada por meio da criação da EMHAP (Empresa Municipal de Habitação Popular), que iniciou suas atividades em maio de 1990.²⁷ A empresa estava

²⁷ Foram instituídas legislações relacionadas à provisão de moradia para população de baixa renda: a Lei nº 6.540 de 12 de setembro de 1989, que estabeleceu diretrizes para a construção de conjuntos habitacionais de interesse social, e a Lei nº 6.631 de 28 de maio de 1990, que criou a Empresa Municipal de Habitação Popular de Santo André (EMHAP), sociedade de economia mista com atribuições relativas a construção de habitações populares e a melhoria das condições urbanísticas no Município.

subordinada à SEHAB, e possuía Conselho Administrativo do qual participavam representantes da prefeitura e dos movimentos populares: União dos Movimentos de Moradia, MDDF, MST e Associação Assistencial Pró-Moradia.

Entre as principais realizações da EMHAP, até 1992, destacam-se o financiamento de moradias e lotes urbanizados, aquisição de um estoque de terras, execução de obras de infraestrutura em empreendimentos promovidos por movimentos de moradia (SANTO ANDRÉ, 1992d).

Após a aprovação da Lei Orgânica no Município em 1990, que indicou a regularização fundiária urbana como um dos pilares da política de urbanização de favelas, o Município criou, em julho de 1990, a Comissão de Regularização Fundiária, composta por três membros da Secretaria de Habitação, três da Secretaria de Assuntos Jurídicos, dois da Coordenadoria de Planejamento e quatro representantes do MDDF²⁸. Essa comissão tinha o objetivo de atualizar informações sobre a situação fundiária das favelas. Realizou a descrição das áreas de favelas passíveis de regularização a curto prazo e encomendou o levantamento aerofotogramétrico completo do Município, essencial para a análise da regularização fundiária. Foi nesse grupo que se identificou a necessidade de elaboração de uma lei que previsse um zoneamento diferenciado para as regiões das favelas.

Vale destacar que essa gestão, com apoio da Diagonal Consultores Associados Ltda., buscou construir um diagnóstico e planejamento de intervenção para conjunto de favelas, com identificação e caracterização dos assentamentos, definição de critérios de classificação e priorização de atendimento e definição de tipologias de intervenção. Foram definidas quatro tipologias²⁹ de intervenção: urbanização integral; urbanização gradual; intervenção pontual e reassentamento (SANTO ANDRÉ, 1992e).

²⁸ Informação retirada de Cartilha produzida em 1992 pela Prefeitura de Santo André.

²⁹ Urbanização integral: compreende a consolidação total do núcleo, implantação integral do plano de urbanização, reparcelamento do solo e regularização fundiária. Urbanização Gradual: compreende a implantação parcial do plano urbanístico e consolidação progressiva. Intervenção Pontual: implantação de conjunto de ações que ataque os problemas mais críticos dos núcleos. Reassentamento em novas áreas: compreende o conjunto de ações para viabilizar remoções, pressupondo a urbanização e a regularização fundiária dessas novas áreas. (SANTO ANDRÉ, 1992e)

1.3.1. A aprovação e implementação da Lei Municipal de AEIS

As ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social), no início dos anos de 1980, se tornaram um dos principais instrumentos da agenda urbana proposta pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU). (SOUZA, 2013; SANTO AMORE, 2013)

Nesse período, os municípios administrados por prefeitos progressistas buscaram instituir o instrumento em suas legislações municipais, muito embora não houvesse ainda sido aprovada uma lei nacional que regulamentasse a política urbana³⁰. Destacam-se os municípios de Recife e Belo Horizonte que foram pioneiros e criaram o instrumento, respectivamente, em 1983 e 1982. Como previamente mencionado, as entrevistas realizadas apontam que a experiência de Recife³¹ foi importante referência para a construção de condicionantes normativas em Santo André. Em entrevista, Alexandra Reschke relatou que a equipe de Santo André realizou visita técnica para conhecer a experiência de Recife e Jaboatão dos Guararapes e que na condição de diretora do Departamento de Habitação convidou Evangelina Pinho³², que havia prestado assessoria jurídica para regularização das ZEIS nesses municípios, para integrar a equipe andreense. A advogada chegou em Santo André com a tarefa de estruturar as ações de regularização fundiária e, em especial, elaborar a legislação de AEIS. Segundo Bagnariolli (2019), Katia Mello e Lucia Cavendish, que participaram da experiência de Recife e Jaboatão, também atuaram em Santo André na condição de consultoras vinculadas à empresa Diagonal, prestadora de serviços à Prefeitura de Santo André na área de habitação.

Isso aí é uma outra questão... em primeiro lugar, antes de falar da área privada, se você faz a urbanização da favela, independente se é privada ou pública... e a titulação? Nós

³⁰ A Lei Nacional 10.257 (Estatuto da Cidade) veio a ser aprovada em 2001, introduzindo as ZEIS como instrumento jurídico e político para o planejamento urbano (art. 4º, inciso V, letra f)

³¹ Recife criou as ZEIS no âmbito da Lei de Uso e Ocupação do solo – Lei nº 14.511, de 17 de janeiro de 1983 e, em 1987, instituiu o Plano de Regularização das Zonas de Especial Interesse Social (PREZEIS). Para promover a regularização de uma ZEIS, a lei exigia que fosse constituída uma Comissão de Urbanização e Legalização (COMUL) composta por representantes do governo, da população e de assessorias técnicas.

³² Evangelina Pinho, nascida em Recife, compôs o GAJOP (Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares) um grupo de advogados em Olinda ligado a Centro Luiz Freire que trabalhava o tema da violência nas favelas. Se organizou também na Comissão de Justiça e Paz, outro grupo de advogados que trabalhava com regularização de favelas. Fez parte do Arruá, primeiro grupo interdisciplinar que discutia os problemas das favelas na região e que ficou conhecido nacionalmente por coordenar o Projeto Direito Achado na Rua em Recife, por fazer parte da Associação Nacional do Solo Urbano e por obter financiamento da Interamerican Foundation, que patrocinou três projetos no Brasil que atuavam com o tema de habitação. A Comissão de Justiça e Paz e o Arruá foram um dos grupos que trabalharam na formação da Lei de PREZEIS de Recife. Iniciou seu trabalho em Santo André a partir de uma visita da diretora do Departamento de Habitação Andreense em Recife para entender o processo de elaboração do PREZEIS e a convidou para compor a equipe para desenvolver e dar suporte para aprovação da lei de AEIS.

descobrimos em um seminário, acho que foi Alexandra que conheceu aquela turma da Evangelina, Lúcia, Katia Mello... que tinham uma experiência no Recife, de titulação, e a Alexandra ligou para a Vanja para pedir uma consultoria. A Evangelina veio e trouxe toda essa bagagem do Recife e de regularização de terras. (BAGNARIOLLI, 2019)

A Lei 6.864 de 1991 de AEIS em Santo André adotou um modelo de gestão semelhante. Previu-se, por exemplo, a elaboração de um Plano de Urbanização e Regularização Jurídica e a instituição de COMUL. Além disso, a Lei nº 6.864 de 1991 também criou o Fundo Municipal de Habitação (FMH), instituído para captar recursos para implantação de programas habitacionais destinados à população de baixa renda³³, como a execução de obras de infraestrutura em AEIS, construção de habitações populares e assistência à autoconstrução de moradias. A administração do FMH cabia a um conselho diretor composto por representantes dos poderes executivos e legislativos, dois representantes do Movimento de Defesa dos Direitos dos Favelados (MDDF) e um do Movimento dos Sem Terra.

Vale ressaltar que a aprovação dessa lei de AEIS ocorreu após importante processo de mobilização popular. A Secretaria de Habitação da Prefeitura Municipal de Santo André em parceria com o Movimento de Defesa dos Direitos dos Favelados (MDDF) promoveu diversas ações para divulgar as ZEIS e esclarecer sua finalidade.

A Figura 7 apresenta a cartilha que foi distribuída nos núcleos de favela para informar sobre a importância desse instrumento e mobilizar a população para garantir a aprovação da nova legislação pela Câmara dos Vereadores. Evangelina Pinho³⁴ relata o grande esforço do Poder Público para divulgação e discussão das ideias trazidas pela Lei:

A Lei foi promulgada em dezembro de 91, ou seja, no terceiro ano de governo. No primeiro ano de governo foi dedicado a pegar o projeto de lei e ir nas favelas, eu fui em quase todas as favelas de Santo André. Principalmente pela capacidade de Celso de mobilizar as pessoas e engajar as pessoas nas ideias. E saímos fazendo a discussão em todas as favelas, seja em área pública ou privada. (PINHO, 2020)

³³ Artigo 49 da Lei 6.864/1991

³⁴ Evangelina Pinho é advogada, integrou a prefeitura de Santo André como consultora e elaborou a 1ª lei de AEIS do Município.

FIGURA 7. Cartilha AEIS – Garanta o seu direito



Fonte: Santo André, 1989.

Em sua primeira página, a cartilha anunciava “AEIS – Áreas Especiais de Interesse Social - Garanta este direito” indicando a necessidade de mobilização e apresentando o instrumento como direito dos moradores de favela. A cartilha buscava informar o conteúdo da lei e o formato adotado foi de diálogo entre um técnico da Prefeitura e um morador de favela.

Quando a favela virar AEIS a Prefeitura vai discutir com o dono da terra como passar o terreno para os moradores. E quando o terreno for da Prefeitura?

Quanto a Prefeitura for a proprietária, ela vai passar o terreno para os moradores através da concessão de direito real de uso.³⁵

A cartilha também explicava o instrumento de regularização jurídica da posse, a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) e suas regras. Ao final, convidava a todos os interessados a irem à Câmara Municipal lutar para que a Lei fosse aprovada. Evangelina Pinho relatou em entrevista que houve uma enorme mobilização popular durante o processo de aprovação desse diploma legal.

O ano foi dedicado a história da gente conseguir aprovar a lei. A gente queria que a lei entrasse o máximo possível pelo imaginário das pessoas. Fazíamos muitos seminários de capacitação, explicando lei. E começamos a pensar em uma estratégia para aprovação do projeto de lei. [...] Então da entrega do projeto foi montado um palanque no paço municipal e Celso entregou na mão do Presidente da Câmara, acompanhado por muita gente. Na própria votação o paço municipal ficou completamente lotado. (PINHO, 2020)

³⁵ Texto retirado da Cartilha “AEIS – Garanta o seu Direito” (figura 7).

Diante da elaboração da legislação com a participação popular, os movimentos populares solicitaram aos vereadores de Santo André audiências públicas com o intuito de defender o projeto enviado à Câmara Municipal. Esse contexto foi decisivo para que a lei fosse aprovada por unanimidade pelos vereadores em duas sessões, acompanhadas por aproximadamente 5 mil pessoas³⁶.

Vale ressaltar que até então, o zoneamento e o uso do solo no Município ainda eram regulamentados pela Lei 5.042, promulgada em 31 de março de 1976. Essa legislação ignorava a existência das favelas e apresentava um forte caráter elitista, conforme descrito por Claudia Virginia Cabral Souza (2012):

Com base no modelo tradicional, a Lei 5.042, de 31 de março de 1976 introduziu um zoneamento funcional, baseado na predominância de um determinado uso do solo, que se mostrou profundamente elitista. As áreas mais centrais e com o maior disponibilidade de infraestrutura – Zonas A – eram reservadas ao uso predominantemente residencial (admitindo apenas comércio local), com coeficiente de aproveitamento elevado (chegando a 5); já as zonas residenciais mais afastadas deviam tolerar a presença de indústrias, cuja incomodidade e nocividade cresciam à medida que se colocavam mais distantes do centro – Zonas F,G e H. (SOUZA, C. 2012, p.30.)³⁷

Essa alteração do zoneamento mudou a lógica de tratamento da favela, uma vez que reconheceu sua existência e possibilidade de consolidação. Maricato (1996, p.22) lembrou que grande parte das áreas urbanas ocupadas não existia nos cadastros municipais: “Essa cidade ilegal inexistente, frequentemente, para o planejamento urbano oficial”.

Operacionalmente, para que as áreas se transformassem em AEIS 1 era necessário ser objeto de uma lei específica. A Lei nº 6.864 de 1991 estabeleceu a exigência de elaboração de um Plano de Urbanização e Regularização Jurídica³⁸ para as AEIS 1 e 2, que estava sob responsabilidade da Comissão Mista de Urbanização e Legalização (COMUL). Essa comissão era composta por oito

³⁶ Informação retirada de Cartilha produzida em 1992 pela Prefeitura de Santo André.

³⁷SOUZA, Claudia V. C. Plano Diretor participativo de Santo André: conceitos, instrumentos e aplicação. In: DENALDI, Rosana. (Org.). O desafio de planejar a cidade: política urbana e habitacional de Santo André/SP (1997-2008). 1ed.São Paulo: Annablume, 2012, v. 1, p. 23-64.

³⁸ O Plano de Urbanização e Regularização Jurídica deveria conter as seguintes informações: I - diretrizes urbanísticas, restrições edilícias, bem como a definição de usos e índices de ocupação permitidos, específicos para a respectiva AEIS, fixados pelo Poder Executivo, através de seus órgãos competentes; II - memorial descritivo da área e número de famílias a serem atendidas; III - projeto de parcelamento especificando o traçado dos lotes e do sistema viário, as áreas destinadas a equipamentos públicos, as áreas "non aedificandi" e os espaços livres de uso público; IV - Orçamento, cronograma físico e financeiro; V - Projetos indicativos das obras de urbanização e implantação de equipamentos públicos incluindo terraplenagem, abastecimento de água, esgotamento sanitário, fornecimento de energia elétrica e iluminação pública, e obras de escoamento de águas pluviais; VI - Situação fundiária e instrumentos jurídicos necessários à regularização da área

membros, sendo eles: três representantes do Poder Executivo, um representante do Legislativo e quatro representantes da sociedade civil. A sociedade civil era representada por dois moradores da AEIS indicados pela comunidade local, um assessor e um representante de assessoria técnica, ambos indicados pelos moradores da AEIS.³⁹ A COMUL tinha as seguintes atribuições:

- I - Coordenar e fiscalizar a elaboração e a execução do Plano de Urbanização e Regularização Jurídica da AEIS respectiva;
- II - Intermediar assuntos de interesse da AEIS junto aos órgãos da administração direta ou indireta;
- III - dirimir casos conflitivos;
- IV - Resolver questões não contempladas nesta lei, assim como dúvidas resultantes de sua aplicação no que diz respeito ao Plano de Urbanização e Regularização Jurídica específico;
- V - Fiscalizar a aplicação dos recursos orçamentários e financeiros alocados;
- VI - Elaborar o termo de encerramento da implantação do Plano de Urbanização e Regularização Jurídica específico que, submetido ao Prefeito, extinguirá a Comissão de Urbanização e Legalização

No que se refere a instrumentos de titulação para ocupação em áreas públicas, foi previsto nessa lei a concessão de direito real de uso (CDRU)⁴⁰, instituída pelo Decreto-Lei Federal nº 271/67, alterado pela Lei Federal 11.481/2007.

A concessão era outorgada de forma onerosa, sendo que o valor a ser pago por cada beneficiário, denominado “Valor de Urbanização (VU)”, teria como referência o custo, por metro quadrado, da urbanização de interesse social no Município e da área objeto da concessão. Destaca-se que os recursos obtidos por meio desse pagamento eram alocados no Fundo Municipal de Habitação, para reaplicação em programas de AEIS. Entretanto, não foram canalizados recursos expressivos do orçamento municipal para o FMH, sendo que os recursos captados a título “Valor de Urbanização – VU” em contrapartida às outorgas de CDRU foram irrisórios, conforme destacou Evangelina Pinho:

Tínhamos um cálculo complicadíssimo para calcular o valor de urbanização da CDRU. Era um sistema que a ideia de que houvesse uma compensação do investimento, mas acabava sendo um valor baixíssimo. Esse valor iria para o fundo de urbanização. Mas eu lembro que da Cecília Maria por exemplo era um valor muito pequeno. (PINHO, 2020)

³⁹ Artigo 47 da Lei nº 6.864 de 1991.

⁴⁰ Trata-se de “contrato pelo qual a Administração transfere o uso remunerado ou gratuito de terreno público a particular, como direito real resolúvel, para que dele se utilize para fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivou qualquer outra exploração de interesse social”. (VENOSA, 2013 p. 623)

Aylton Affonso lembra que a criação das COMUL buscava ampliar os canais institucionais de participação popular.

Foi no âmbito das políticas de urbanização de favelas que foram abertos os primeiros canais institucionais de participação, como o Fórum Municipal de Habitação, que reuniam comissões e moradores de favela, representantes de movimentos de moradia como o MDDF e outros, para tratar das questões mais gerais da política habitacional do município, de suas diretrizes etc. O Fórum de Urbanização, constituiu-se como espaços operacionais e de deliberação, onde eram aprovados os critérios para a eleição das favelas que seriam atendidas pelos Programas de Urbanização e Pré-Urbanização e as obras prioritárias nas áreas. Foram nesses canais que também foi discutida e negociada a Lei que instituiu as AEIS, aprovada no final de 1991, com um grande ato público no Paço Municipal da cidade. A Lei instituiu as COMULs (Comissões de Urbanização e Legalização), garantindo a participação dos moradores na elaboração dos planos de urbanização e regularização. (AFFONSO, 2019, p.69)

1.3.2. Urbanização (URB) e Pré-Urbanização (Pré-Urb): metodologia e resultados

Na primeira gestão de Celso Daniel, a equipe municipal, com apoio da Diagonal, estruturou a política de urbanização de favelas e estabeleceu uma metodologia de intervenção, que foi aprimorada no terceiro período. Os recursos mobilizados foram exclusivamente municipais, provenientes do orçamento geral do Município e do SEMASA, que teve importante participação na execução e financiamento das obras.

Diversas instâncias de participação foram instituídas para viabilizar os programas URB e Pré-URB. Segundo Alexandra Reshcke (2019), “toda a metodologia de trabalho do departamento estruturou-se no sentido de permitir, facilitar e estimular a participação da comunidade”. O quadro abaixo apresenta uma síntese das instâncias de participação constituídas:

QUADRO 1. Política de urbanização de favelas e espaços de participação (1989 a 1992)

Instância	Fórum Municipal de Habitação	Fórum Geral das Favelas	Fórum de acompanhamento do URB e Pré-URB	Fórum Pré-URB	COMUL
Objetivos	Foi o embrião do Conselho Municipal de Habitação e tinha como objetivo promover a participação popular na definição das ações municipais na área de habitação e fortalecer a organização dos moradores de favela.	O primeiro encontro ocorreu em janeiro de 1990, para discutir os critérios de priorização das favelas que seriam urbanizadas integralmente e as que receberiam intervenções do Pré-URB	Reuniões para acompanhamento e monitoramento do andamento das obras de URB e pré-URB	Reuniões que tratavam da execução do programa Pré-URB. Avalia-se a capacidade do programa de atuar em mais de uma favela ao mesmo tempo, trabalhavam-se sugestões de aprimoramento do programa e de organização dos mutirões	Coordenar e fiscalizar a elaboração e a execução do Plano de Urbanização e Regularização Jurídica da AEIS respectiva; intermediar assuntos de interesse da AEIS; dirimir casos conflitivos; além de resolver questões não contempladas nessa lei
Participantes	Pastoral das Favelas, MDDF, Comissão de moradores das favelas, lideranças e prefeitura	Pastoral das Favelas, MDDF, Comissão de moradores das favelas, lideranças e prefeitura	Servidores municipais (equipe que acompanhava o núcleo) e Comissão de Moradores de favela	MDDF, Comissão de moradores de favela e servidores municipais	Prefeitura, moradores da AEIS (indicado pela comunidade local), assessor indicado pelos moradores da AEIS, representante de entidade civil de assessoria técnica, indicada pelos moradores da AEIS
Periodicidade	Acontecia de 4 a 5 vezes por ano	Mensal	Semanal	Bimensal (2 em 2 meses)	Variável (dependendo do andamento do processo de regularização)

Fonte: elaboração própria baseada em documentos e entrevistas.

FIGURA 8⁴¹



RA 9⁴²

FIGURA 10⁴³



⁴¹ FIGURA 8. Reunião entre técnicos e moradores. Fonte: acervo da prefeitura, 1992.

⁴² FIGURA 9. Reunião de técnicos, moradores e MDDF na prefeitura de Santo André. Fonte: acervo da prefeitura, 1992.

⁴³ FIGURA 10. Reunião entre técnicos e moradores. Acervo da prefeitura, 1992.

Além dessas instâncias de participação, foram adotadas práticas de participação que envolviam o trabalho com comissões de moradores e, também, a deliberação no âmbito dessas comissões e de assembleias de moradores.

A relação de confiança entre os profissionais da SEHAB e os moradores era construída nas instâncias participativas institucionalizadas, mas também em encontros cotidianos. A execução do trabalho, na maioria das vezes, contava com um escritório de campo localizado dentro ou no entorno do perímetro das favelas. No desenvolvimento das urbanizações, a equipe da Habitação estabelecia “um tipo de pacto” com os moradores, no qual o projeto era intensamente discutido com as lideranças comunitárias, que passavam a acompanhar o processo de urbanização como um todo, incluindo os primeiros levantamentos, a elaboração e definição do projeto e as assembleias (SIMÕES, 2019). O processo de trabalho com os moradores era marcado pelo contato próximo e cotidiano e pela busca de soluções coletivas para os problemas encontrados, como demonstra o trecho a seguir:

Primeiro tivemos um trabalho com a própria instituição, com os índices, depois foi com a comissão de moradores, que foi feito um seminário. Depois, teve uma apresentação por quadra, íamos todo dia nas quadras, com os moradores de cada quadra discutimos o parcelamento. Depois que passava na quadra abríamos o plantão para resolver os casos complicados (CAVENDISH, 2018).

Essas ações contribuíram para o aprendizado dos moradores e dos profissionais da SEHAB, que lograram estabelecer formas inovadoras de relacionamento e de participação comunitária. Na avaliação de Silvio Duarte, presidente do MDDF em 1992, houve uma mudança muito grande na relação das comunidades com a Prefeitura. Isso exigiu uma nova forma de articulação das famílias e comissões de moradores em busca de atendimento:

Hoje a comunidade marca audiências com o departamento específico, o DEHAB, com o Pré-Urb, e é atendido, então cada comunidade através da sua comissão pode estar caminhando individualmente, já sabe onde ir, tem as portas abertas, tem um telefone para contatar, todo esse avanço já teve, coisa que antes não existia. Provavelmente, caso essa administração não continue, vai ser difícil os próximos anos e sem dúvida vai ter que ressurgir esse movimento de mobilização, mas aí já enriquecido por essa etapa que nós estamos vivendo (DUARTE, 1992)

Observa-se que os processos participativos na área habitacional foram viabilizados porque se tratava de compromisso de governo, e, portanto, havia um esforço institucional para viabilizá-lo, mas também, porque havia mobilização dos movimentos sociais para ocupar os espaços, formais ou informais de participação.

Nesse período, a participação da população na urbanização de favelas era mais que um discurso político chamado a legitimar uma ação governamental. Ela era um compromisso político e um importante componente da metodologia de intervenção desenvolvida no município.

Nos três primeiros anos da gestão Celso Daniel, quatro favelas foram urbanizadas pelo URB. No último ano de gestão foram incluídas outras sete favelas. Consta-se que 11 núcleos de favela receberam intervenções do tipo urbanização integral:

TABELA 1. Favelas com intervenção do tipo URB (Urbanização Integral) na 1ª gestão Celso Daniel

Núcleo habitacional	Domicílios
Cecília Maria	23
Jardim Alvorada	19
Apucarana	127
Tamarutaca	1000
Gamboia	319
Vila Junqueira	184
Valentim Magalhães	127
Araguari	51
Piracanjuba	85
Bizâncio	81
Sítio dos Vianas	2000

Fonte: elaboração própria baseado em Santo André (1991)

FIGURA 11. Favela Gamboia



FONTE: acervo da prefeitura, 1991.

FIGURA 12. Favela Apucarana



FONTE: acervo da prefeitura, 1991

As intervenções do tipo URB foram levadas para áreas públicas e privadas. Destaca-se o Sítio dos Vianas, que é uma área privada que abrigava cerca de 2000 domicílios e que foi urbanizada pelo SEMASA. Foram realizadas obras de saneamento, drenagem, abertura e pavimentação de vias e vielas, construção de escadarias e muros de arrimo.

Não foram encontrados registros sobre os critérios utilizados para escolha das favelas que receberiam intervenção do tipo urbanização integral. A partir das entrevistas e da pesquisa documental, há indícios de que os principais critérios foram: alto grau de organização da comissão de moradores; pressão do MDDF; gravidade dos problemas de saneamento e resíduos sólidos; adensamento; presença de áreas de risco e localização da favela na cidade.

Para desenvolvimento do trabalho, organizava-se uma *equipe de núcleo*, composta por profissionais das três gerências do departamento: técnica, social e operacional. Constituíam-se uma *equipe de núcleo* para cada favela em processo de urbanização integral. Sua composição era a seguinte:

Um arquiteto da gerência técnica (encarregado de desenvolver o projeto de reurbanização e recuperação da área, coordenando a ação conjunta dos demais membros da equipe);

Um assistente social da gerência social (responsável pelo contato com a população, pelo fomento das reuniões para a integração equipe-favela, pelos estudos socioeconômicos, cadastramentos, etc.);

Um arquiteto vinculado à moradia econômica (que promove discussões sobre os critérios para os projetos de construção e/ou reconstrução das moradias, desenvolve os projetos e presta assessoria técnica durante a construção);

Um engenheiro da gerência operacional, que acompanha as ações das diversas áreas – ST (secretaria de transportes), Sosu (Secretaria de obras e serviços urbanos), Semasa, empreiteiras – no momento de execução das obras de reurbanização. (SANTO ANDRÉ, 1992d)

Várias atividades preliminares eram desenvolvidas antes da definição do projeto e início de execução das obras, tais como: pesquisa socioeconômica e ambiental; reuniões com os moradores; análise da base cartográfica; levantamento da situação fundiária e “assembleia de entrada”.

Em relação à elaboração do projeto, destaca-se que em 1989 os projetos de parcelamento eram do tipo *estudo preliminar*, produzidos para setores da favela e baseados em levantamentos realizados pela equipe municipal de topografia (gerência operacional) (GRACIOSI PINTO, 2018). Inicialmente, as limitações operacionais impediam que se produzisse um projeto completo de urbanização, ou tipo anteprojeto, mesmo se tratando da modalidade urbanização integral⁴⁴.

Luciana Simões lembra que se tratava de um processo que envolvia a comunidade em todas as fases de planejamento e execução “era uma coisa muito acompanhada e muito discutida com a liderança de cada comunidade, eles acompanhavam a elaboração do projeto desde o começo, os primeiros levantamentos, acompanhavam a gente em campo” (SIMÕES, 2019). As reuniões, também chamadas de fóruns de acompanhamento do URB, realizadas com a comunidade, ocorriam semanalmente e tinham por objetivo informar sobre o andamento das ações pactuadas e avaliar sua execução.

Affonso (2018) lembra que as prioridades de atendimento eram definidas em plenárias. “As plenárias decidiam o que seria urbanizado e o que seria pré-urbanizado. Eram plenárias de 200 a 300 pessoas e a maioria delas representantes da área”. Para Bedê (2019), “chegou, com o tempo, num sistema muito sofisticado de programação, em que se definia em quantas [favelas] podia atuar ao mesmo tempo. A criação desse fórum cortou a linha de atendimento clientelista.” Em relação ao parcelamento, a estratégia de intervenção adotada dependia do grau de consolidação da área (material e qualidade das construções) e condições morfológicas. Em alguns casos se consolidava o parcelamento existente com melhoria e ampliação do sistema viário, em

⁴⁴ Em 1990, contratou-se um levantamento aerofotogramétrico da cidade de Santo André. A disponibilização de imagens das favelas permitiu ampliar o conhecimento sobre a característica das favelas e foi utilizado para elaboração de estudos e projetos de intervenção.

outros casos se promovia uma “substituição de tecido”, ou seja, reparcelamento da área com reordenamento das vias, quadras e lotes.

Luciana Simões (2019), em entrevista relata: “tentávamos preservar as casas de alvenaria consolidadas e “arrasa quarteirão” com barraco [...] reparcelava tudo, tomava como base as vielas principais, mas tentava dar uma organizada”. A consolidação deveria observar padrões de salubridade e de habitabilidade desejáveis a qualquer assentamento⁴⁵.

Para as famílias com alguma capacidade de investimento, e que optassem pela construção em alvenaria, a equipe do setor Moradia Econômica fornecia plantas individuais e assistência técnica para construção.

FIGURA 13. Construção em alvenaria



Fonte: acervo da prefeitura.

Em algumas intervenções eram disponibilizados *Kit barraco* para as famílias que não possuíam capacidade de investimento (GRACIOSI PINTO, 2018). Evitava-se promover a remoção e reassentamento de parcela das famílias. Essa diretriz era viável nesse período porque as favelas

⁴⁵ No caso da favela Tamarutaca, observa-se que os padrões de salubridade e habitabilidade exigiram da prefeitura condições específicas de consolidação: só permaneceriam as habitações que não estivessem instaladas em terrenos íngremes ou que apresentassem instabilidade geotécnica; condições inadequadas de acesso (vuelas muito estreitas), e lotes com áreas inferiores a 40 metros quadrados (SANTO ANDRÉ, 1992f).

ainda não apresentavam altas densidades e muitas possuíam setores desocupados ou com baixa densidade, que permitiam assim receber famílias realocadas de outros setores.

Durante o processo de urbanização de cada favela, a equipe municipal realizava reuniões e entrevistas coletivas com os moradores e lideranças das áreas, com o objetivo de registrar o histórico de ocupação, organização e intervenção. Esse esforço resultava no “Livro da Comunidade”, que era apresentado e entregue à comunidade após a finalização das intervenções, sendo que no caso de intervenções do tipo URB que não haviam sido finalizadas (como é o caso da Tamarutaca), o livro da comunidade era produzido e entregue para celebrar o que havia sido realizado até o momento.

FIGURA 14. Livros da Comunidade dos núcleos Gregório de Matos e Esfinge



Fonte: acervo da Prefeitura de Santo André.

FIGURA 15. Comemoração e entrega do livro da comunidade.



Fonte: acervo da Prefeitura de Santo André.

O Programa de Pré-Urbanização (Pré-Urb) possuía uma coordenação vinculada ao gabinete do secretário de Habitação e tinha o objetivo de realizar ações e intervenções pontuais ou emergenciais em favelas que não eram atendidas pelo URB. (SANTO ANDRÉ, 1992d).

No final de 1989, Mônica Cadaval Bedê⁴⁶ foi contratada pela prefeitura de Santo André para coordenar o programa de Pré-Urbanização (Pré-URB). Mônica tinha experiência com trabalho de assessoria a movimentos populares, principalmente com o movimento de favelas de Belo Horizonte.

Segundo Mônica, optou-se pelo desenvolvimento do Pré-URB a partir de uma estrutura matricial, na qual a coordenação do Pre-URB trabalhava com representantes de diversos órgãos e secretarias municipais (BEDÊ, 2019). Para execução do programa utilizou-se os recursos e contratos existentes nesses órgãos e foi instituído o Fórum técnico do Pré-URB, que reunia

⁴⁶ Mônica Bedê é arquiteta, integrou a equipe da prefeitura de Santo André para coordenar o programa Pré-Urb entre 1990 e 1992

semanalmente a coordenação do programa e os representantes dos órgãos envolvidos para planejamento das intervenções⁴⁷.

Mônica, em entrevista, exemplifica:

Na parte social, a gente trabalhava muito proximamente do pessoal da secretaria da saúde, principalmente, no campo da zoonoses, porquê um dos problemas é que a gente encontrava muito, era acúmulo de lixo, precariedade no serviço de coleta [...] a Secretaria de Educação forneceu uma equipe de professoras para trabalhar com a gente. (BEDÊ, 2019)

As prioridades de atendimento eram definidas no Fórum técnico do Pré-URB. Uma vez definidas as áreas de intervenção, a coordenação do Pré-URB e a equipe que integrava o Fórum Técnico identificavam quais ações e obras que poderiam ser desenvolvidas. Realizavam-se desde execução de obras, como pavimentação de vias com paralelepípedo, até ações socioeducativas. Muitas intervenções foram realizadas em regime de mutirão durante os finais de semana (SANTO ANDRÉ, 1992). Realizavam-se mutirões de limpeza e de execução de obras do tipo pavimentação de vias, redes provisórias de esgoto, construção de escadarias e muros de arrimo. Os técnicos municipais auxiliavam na organização dos trabalhos e prestavam assistência técnica.⁴⁸

FIGURA 16. Antes e depois da execução de obra de muro de arrimo e escadaria.



Fonte: acervo da prefeitura de Santo André.

As intervenções do Pré-Urb estendiam-se por aproximadamente quatro meses em cada assentamento, e, ao final, como relatado, era realizada uma festa comunitária e os moradores recebiam o Livro da Comunidade, que registrava informações tais como: histórico de ocupação

⁴⁷ Segundo Mônica havia representantes das secretarias de obras, transporte e mobilidade, manutenção de vias, saneamento (SEMASA), educação e saúde.

⁴⁸ Mônica lembra também que os mutirões, normalmente de sábado, contavam com funcionários da secretaria de obras, engenheiros e operários que apoiavam, supervisionavam e orientavam os mutirões.

e de lutas para melhorar as condições de habitação do núcleo, e as intervenções realizadas no âmbito do Pré-Urb.

O Programa de Pré-Urbanização executou ações em cerca de 45 favelas, sendo que a previsão era atuar em 55 favelas até o final de 1992, ou seja, aproximadamente 60% das favelas existentes no período. Na documentação consultada consta que “Exceto a implantação de redes de água e esgoto, feita por administração direta, diversas favelas passaram a ter vielas pavimentadas, escadarias, muros de contenção, canaletas, córregos canalizados, feitas por mutirão” (SANTO ANDRÉ, 1992d).

A organização, o engajamento e a cooperação dos moradores na execução das obras, denota uma face do MDDF que “não se caracteriza somente por interações conflituosas e contestatórias, mas também estabelece relações de cooperação, diálogo e colaboração com o Estado e as agências governamentais na elaboração e execução de políticas públicas” (CARLOS, 2020, p. 28).

1.4 Considerações sobre condicionantes institucionais e normativas no primeiro período

A primeira eleição de Celso Daniel inseriu, de forma pioneira, as intervenções governamentais em favelas como prioritárias na agenda municipal. Diante disto e de um aparato burocrático pouco preparado para levar adiante esta política pública, o governo municipal optou por desenvolver, de forma autônoma, fatores técnico-administrativos e político-relacionais, delineando as condicionantes institucionais e normativas que embasam as intervenções governamentais neste primeiro período.

Esta configuração também contribuiu para estabelecer uma nova forma do agir municipal em favelas, que, grosso modo, perdurou nas décadas seguintes, e para o alcance de alguns resultados programáticos e normativos, que seguem sistematizados no Quadro a seguir.

QUADRO 2. Resultados programáticos e normativos a partir do estabelecimento de condicionantes institucionais e normativos para urbanização de favelas no 1º Período

Normativos	<p>Lei Orgânica do município de Santo André de 1990, disposições relativas ao planejamento urbano (capítulo III, artigos 143 a 161) e à habitação (capítulo IV, artigos 162 a 168), previu o instrumento do parcelamento ou edificação compulsórios e o IPTU Progressivo no Tempo, criou o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e o Conselho Municipal de Habitação, incluiu a previsão de elaboração de um plano diretor, que compatibilizaria o reordenamento territorial, o desenvolvimento econômico e social, a construção de identidade municipal e a proteção e recuperação do patrimônio cultural e ambiental. Especificamente no tocante a política habitacional;</p> <p>Lei n. 6.540 de 12 de setembro de 1989, que estabeleceu diretrizes para a construção de conjuntos habitacionais de interesse social;</p> <p>Lei n. 6.864 de 1991 que criou as Áreas de Especial Interesse Social (AEIS), previsão de plano de urbanização e COMUL, previsão do instrumento de CDRU para a titulação</p>
Programáticos	<p>Criação dos programas URB e pré-UR e de várias instâncias institucionalizadas de participação</p> <p>Desenvolvimento de recursos informacionais para orientar as intervenções em favelas</p>

Fonte: elaborada pelos autores

Nestes anos, houve a formação de uma equipe técnica (concursados, comissionados e consultores) qualificada, alinhada e engajada, em um processo marcado pela realização de concurso público, trocas de experiência com cidades pioneiras e por uma formação técnica e política. Além disso, houve esforços significativos para desenvolver instrumentos de coordenação e de alinhamento intragovernamentais e, seguindo o receituário do “modo petista de governar”, para montar canais institucionalizados de participação da sociedade civil (COMULS, Fórum Municipal de Habitação e os Fóruns de Acompanhamento URB e pré-URB). Também foram aplicadas estratégias específicas de monitoramento e avaliação dos projetos prioritários e de articulação com o Poder Legislativo Municipal para aprovar diversas leis relacionadas com urbanização e regularização fundiária de favelas.

Neste período, não foram observados esforços no sentido de estruturar mecanismos de articulação com órgãos de controle e de fiscalização, como os Tribunais de Contas e o Ministério Público. Considerando a forma como as políticas de urbanização de favelas eram desenvolvidas nesta época, este fenômeno não necessariamente denota uma redução na capacidade de agir

governamental. Afinal, tais políticas foram operacionalizadas principalmente com recursos municipais em um contexto em que as políticas públicas eram, de forma geral, menos monitoradas e reguladas por órgãos externos.

O quadro a seguir sintetiza os desenvolvimentos relacionados a condicionantes institucionais e normativas nesse período:

QUADRO 3. Síntese das condicionantes institucionais e normativas para urbanização de favelas no 1º Período.

Fatores mobilizados e contextos	Indicadores
Fatores técnico-administrativos	<ul style="list-style-type: none"> - Produção de informações sobre favelas: diagnóstico inicial, visita a cada assentamento, definição do tipo de intervenção - Alavancagem de recursos financeiros próprios e co-financiamento do SEMASA. Insuficiência frente à demanda gerou readaptação da política (Pré-Urb) - Equipe técnica (concursados, comissionados e consultores) qualificada, alinhada e engajada - Estabelecimento de mecanismos de monitoramento e avaliação, bem como de coordenação intragovernamental - Criação de uma nova institucionalidade (SEHAB) - Iniciativa da Lei 6.864 de 1991 de AEIS (Plano de Urbanização e Regularização Jurídica e a instituição de COMUL)
Fatores político-relacionais	<ul style="list-style-type: none"> - Criação de canais institucionalizados (e informais) de diálogo com população contribuíram para maior alinhamento, legitimidade e engajamento com pauta - Engajamento da liderança municipal no alinhamento da equipe - Articulação com Legislativo municipal para aprovação de leis e projetos (somada à pressão realizada com movimentos sociais para este fim)
Contexto político local	<ul style="list-style-type: none"> - Grupo político eleito trata com prioridade a urbanização de favela (no Programa de Governo e na agenda política - "obstinação política")

Fonte: elaborada pelos autores

Em relação as condicionantes normativas, observou-se que o município de Santo André, mesmo antes da edição da Lei Federal n. 11.977 de 2009 e do o Estatuto da Cidade, estabeleceu marcos regulatórios com o objetivo de promover a urbanização e regularização fundiária de assentamentos precários localizados em áreas públicas e privadas.

Os processos de regularização fundiária só se iniciaram no final da primeira gestão de Celso Daniel (1989 a 1992), após a aprovação da Lei nº 6.864 de 20 de dezembro de 1991 e nesse

período nenhuma área teve seu processo de regularização concluído. Segundo informações retiradas de cartilha produzida em 1992 pela Prefeitura de Santo André, em abril de 1992 a Câmara Municipal aprovou o projeto de urbanização de quatro favelas, transformadas em AEIS 1: Tamarutaca, Apucarana, Cecília Maria e Araguari.

Quanto às ocupações em áreas particulares, no município de Santo André, ainda não havia instrumento que viabilizasse a titulação dos moradores de ocupações. Raphael Bischof, porém, descreveu que, com condições garantidas como a desídia do proprietário, a administração realizava obras de infraestrutura e, posteriormente, parcelamento do solo de acordo com a realidade, mantendo o nome do proprietário originário:

Com o tempo, consolidar-se-ia a seguinte prática: feita a análise de convivência ou desídia de seu proprietário e constatadas as condições de obter-se judicialmente a declaração de usucapião ou a outorga de escritura do imóvel, o Município realizava a regularização do parcelamento do solo, conforme implantação existente, e executava obras de infraestrutura nos casos de posse não contestada por proprietários originais dos terrenos (que representava a maioria das ocupações em áreas privadas). Para fins de cadastro fiscal, não se alterava o nome do responsável, mas a gleba (geralmente um terreno ou poucos terrenos) era formalmente parcelada, dando origem a dezenas (ou centenas de terrenos), conforme as moradias existentes de fato. (BISCHOF, 2012, p. 303)

Assim, no que se refere às ocupações em áreas particulares, nota-se que havia uma tentativa de regularizar a situação fundiária das moradias, mas esbarravam na ausência de instrumentos de titulação. Entretanto, essa dificuldade não impossibilitou a demarcação de AEIS em áreas particulares ou a receberem obras de urbanização. Segundo informações municipais (SANTO ANDRÉ, 1991), em 1991 existiam 82 favelas, sendo que 18 estavam localizadas em áreas particulares e seis em áreas mistas (públicas e particulares). Dessas 18 favelas em áreas particulares, 4 receberam intervenções do tipo URB (Urbanização): Jardim Alvorada, Sítio dos Vianas, Valentim Magalhães e Piracanjuba. Outras cinco receberam intervenções do tipo PRÉ-URB: Missionários/Toledana II, Quilombo I, Quilombo II, Lamartine, Cruzado II.

2. Segundo Período (1993 – 1996)

Newton Brandão (PTB) reassumiu a prefeitura de Santo André entre 1993 e 1996 e, segundo os entrevistados, não priorizou o tema da urbanização de favela. Conforme Bagnariolli (2019), sua gestão se pautou por uma política dupla em relação a esses territórios: ao mesmo tempo em que tinha uma *política policial* e desejava eliminar as favelas, também havia a questão político eleitoral, “então, para alguns casos, o prefeito colocava água e esgoto... essa era a política”.

Dada a não-priorização, os recursos financeiros para as intervenções em favelas se tornaram exíguos novamente e os trabalhos de urbanização que haviam sido iniciados na gestão anterior foram paralisados (CAVENDISH, 2018). As únicas atividades realizadas se relacionaram com a eliminação de situações de risco diagnosticadas pela Defesa Civil do Município (DENALDI, 2003). Os fatores técnico-administrativos e político-relacionais previamente instalados deixaram de ser mobilizados. Ota (2018) indica que o trabalho da Moradia Econômica, setor da SEHAB que elaborava projetos de melhoria habitacional em áreas em processo de urbanização, não durou mais de 6 meses após a troca de governo. Em suas palavras:

Eu acho que dá para estipular mais ou menos uns seis meses no máximo. Depois a equipe foi desmobilizada. O Jaime saiu, os estagiários foram acabando os contratos e ele morreu aos poucos. E também não se deu qualquer importância para aquele trabalho. E aí começou a ter outra situação, das pessoas perceberem que o trabalho estava acabando e aí aquela pressão... e começou a ter ocupação de algumas áreas (OTA, 2018).

Segundo Souza (2021) o ‘Programa de Saneamento em Favelas’ promovido pelo SEMASA também foi interrompido e a equipe, desmobilizada.

Nesse caso específico de Santo André o programa foi imediatamente paralisado e veio esse processo de desqualificar as intervenções. Eu fiquei seis meses, o programa nessa época foi completamente paralisado. Eu saí da função de coordenação e saí do Semasa seis meses depois e fui para esse programa do BID em Fortaleza. (...). Teve mesmo uma paralisação total e uma desqualificação. Se procurou muitos processos para tentar puxar algum deslize legal, alguma coisa (SOUZA, 2021)

Como consequência, nesses anos, houve uma drástica interrupção no processo de desenvolvimento de condicionantes institucionais e normativas para atuar em favelas. Segundo Simões (2019), a equipe da SEHAB ficou parada, algumas pessoas foram realocadas e os movimentos de moradia se enfraqueceram e pulverizaram – “cada um foi cuidar da sua vida e daí o movimento se esfacelou um pouquinho”. A relação de confiança previamente estabelecida com os moradores das áreas em urbanização foi negativamente afetada, pois “a gente ainda era

referência para as lideranças, as lideranças iam cobrar da gente, e a gente não tinha o que falar para as lideranças” (SIMÕES, 2019). Outro efeito das escolhas governamentais neste período foi a reocupação de áreas que haviam sido urbanizadas ou removidas, como a Tamarutaca, onde o número de famílias residentes passou de 800 para 1.104 entre 1989 e 1992, impactando no projeto de urbanização iniciado, mas não terminado, no governo anterior (GRACIOSI PINTO, 2018).

Esse período intermediário também trouxe alterações na capacidade normativa de Santo André. Em 1995 foi promulgado o Plano Diretor do Município (Lei Municipal nº 7.333 de 26 de dezembro de 1995), exigência da Lei Orgânica Municipal andreense e do artigo 182 §1º da Constituição Federal de 1988.

Segundo Teixeira (2005), após a eleição de Brandão em 1992, o Plano Diretor elaborado no primeiro mandato de Celso Daniel foi alterado na Câmara dos Vereadores, passando a refletir interesses vinculados à nova gestão. Tratava-se de um texto com “características de um plano estritamente operacional que não envolvia o cidadão com a sua cidade”.

Claudia Virginia Cabral Souza (2013, p. 30) comenta que o Plano Diretor de Santo André, Lei 7.333/1995, fazia apenas referências genéricas ao planejamento urbano e que não estabelecia procedimentos para a execução da política urbana:

Muito embora o município contasse com um Plano Diretor aprovado em 1995, este consistia em um documento genérico, que não disciplinava o uso e a ocupação do solo e que fazia referência formal às funções sociais da cidade e da propriedade, mas não continha os meios para a sua efetivação. O que, de fato, regulava o ordenamento urbano era a antiga Lei de Uso e Ocupação do Solo aprovada em 1976, ou o que sobrava dela, já que fora alterada pontualmente, ao longo do tempo, por diversas outras leis. (SOUZA, 2013, p. 30)

Além das alterações no texto aprovado do Plano Diretor, Denaldi e Dias (2003, p.09) descrevem que os processos de regularização administrativa foram interrompidos durante a gestão Newton Brandão (1993 -1996), sendo apenas na gestão seguinte de Celso Daniel (1997 - 2000) que se retomaram as atividades:

Setenta e dois processos iniciaram ou reiniciaram seus trâmites, num universo de cento e trinta e nove assentamentos no Município. Ao final, trinta e nove núcleos foram delimitados como AEIS, vinte e nove COMUL foram nomeadas e doze assentamentos foram regularizados administrativamente. (DENALDI e DIAS, 2003, p.09.)

O Quadro 4 sumariza o desenrolar das condicionantes institucionais e normativas para intervir em favelas nesse período, evidenciando como a mudança na agenda do governo municipal

influenciou a desmobilização dos recursos e habilidades previamente instalados. Ou seja, mesmo havendo uma equipe técnica bem formada, alinhada e com informações em mãos, a prefeitura de Santo André não conseguiu seguir desenvolvendo os projetos de urbanização e regularização fundiária de favelas que estavam anteriormente em execução, nem planejar as próximas intervenções e manter o diálogo e/ou controle sobre essas áreas.

QUADRO 4. Síntese das condicionantes institucionais e normativas para urbanização de favelas no 2º Período.

Fatores mobilizados e contextos	Indicadores
Fatores técnico-administrativos	<ul style="list-style-type: none"> - Recursos financeiros escassos, voltados principalmente para remoções e intervenções pontuais - Desmobilização dos recursos humanos concursados, saída de comissionados
Fatores político-relacionais	<ul style="list-style-type: none"> - Perda de vínculos com moradores de favelas. Uso de força policial para viabilizar remoções
Contexto político local	<ul style="list-style-type: none"> - Reversão da prioridade da urbanização de favelas - Agenda de governo anti-urbanização, fundamentada na “política policial” e em intervenções pontuais/emergenciais

Fonte: elaborada pelos autores.

3. Terceiro Período (1997-2008)

3.1. Contexto

O terceiro período de intervenções públicas em favelas durou de 1997 a 2008, quando houve três administrações consecutivas do PT com Celso Daniel e João Avamilenho. Foi marcado pelo retorno das urbanizações de favelas como prioridade na agenda política municipal e pela retomada das obras nesses territórios.

Celso Daniel (PT) voltou à prefeitura em 1997. Nessa segunda gestão expandiu a ação intersetorial, iniciou um processo de institucionalização da política de urbanização e regularização de favelas e aprimorou a metodologia de urbanização integral, além de ter prosseguido com urbanizações parciais, que foram realizadas em cerca de 87% das favelas do Município, entre 1987 e 2002 (DENALDI, 2003).

A partir da sua experiência acumulada como prefeito no primeiro período (1989 a 1992) e também como deputado federal (1995 a 1996), Celso Daniel propôs um novo plano organizado a partir de cinco marcas de governo: inclusão social; modernização administrativa; participação cidadã; qualidade de vida urbana e futuro da cidade (DENALDI, 2003). Para Miriam Belchior, que participou da elaboração do plano de governo: “nosso plano de governo para a segunda gestão não só é mais amplo, no sentido de temas a tratar (certamente gênero não tinha no primeiro), como também mais profundo.” (BELCHIOR, 2019).

Para tratar da marca para a inclusão social, várias ações e programas foram propostos e articulados, sendo a urbanização de favelas um deles. A integração de políticas setoriais ganhou ainda maior importância e o Programa Santo André Mais Igual (SAMI) se constituiu como a iniciativa municipal mais importante nesse campo.

A pesquisa realizada aponta que a participação de Celso Daniel em fóruns internacionais, antes e no início desse terceiro período, contribuiu para a formulação de algumas dessas ideias. Em 1996, Celso Daniel participou da 2ª Conferência Mundial Sobre os Assentamentos Humanos - HABITAT II, em Istambul (BELCHIOR, 2019). Nesse momento, entrou em contato com a agenda de organismos internacionais que debatiam o tema da pobreza urbana e das estratégias para seu enfrentamento.

Essas trocas continuaram e foram facilitadas pela criação de uma assessoria de relações internacionais, que buscou captar recursos e estabelecer conexões com diversas instituições e

fóruns internacionais (KLINK, 2020). Na segunda gestão de Celso Daniel diversos atores internacionais foram mobilizados para participar da implementação de programas habitacionais e de inclusão social. Destacam-se a Comissão Europeia, com o “Programa de Apoio às Populações Desfavorecidas”; “Programa de Gestão Urbana” (PGU) da Organização das Nações Unidas (ONU); Agência Alemã de Cooperação Técnica (GTZ); Canadian International Development Agency (CIDA).

Esse terceiro período, além de ser marcado pela proeminência internacional dos programas andreenses e pelo fortalecimento da institucionalização das intervenções governamentais em favelas, destacou-se pela sua longa duração e continuidade. Todavia, ele também se caracterizou por eventos marcantes, que implicaram em mudanças no quadro de dirigentes e no rumo das políticas locais. Os mais importantes eventos foram a morte de Celso Daniel, em 2002, e a eleição de Luís Inácio Lula da Silva à presidência da república, em 2003.

Após a morte de Celso Daniel, seu vice-prefeito, João Avamileno, assumiu a prefeitura e decidiu manter as metas e programas estabelecidos no plano de governo. O fato de a equipe de dirigentes ter se mantido praticamente a mesma contribuiu para garantir a continuidade das políticas que estavam em curso. Entretanto, com a eleição de Lula, muitos dirigentes se desligaram da prefeitura de Santo André para ocupar cargos no governo federal. Isso significou, por um lado, que na segunda gestão de João Avamileno (2005 a 2008) perdeu-se parte da capacidade municipal para implementar as políticas públicas, quer seja pela mudança de perfil do prefeito ou pelas mudanças no quadro de dirigentes e corpo técnico. Por outro lado, o alinhamento político com o governo federal permitiu ampliar a captação de recursos para investir nos programas municipais, principalmente nas áreas de mobilidade, drenagem e habitação.

A eleição de Luís Inácio Lula da Silva, em 2003, implicou atuar em um novo contexto federativo: a agenda do governo federal mudou, ampliaram-se os programas de cunho redistributivo e foram fortalecidos os mecanismos de participação.

No campo da política habitacional, o setor foi reorganizado e houve significativo aumento dos investimentos, com ampliação dos subsídios para atendimento à população de menor renda. Em 2003 foi criado o Ministério das Cidades. Em 2005 foi aprovada a Política Nacional de Habitação (PNH) e o Sistema Nacional de Habitação (SNH) e, em 2007, o Plano Nacional de Habitação

(PlanHab). No âmbito dessa nova proposta, foi estruturada uma linha de atuação denominada como “urbanização e integração de assentamentos precários”.

Em 2007, em uma nova conjuntura política e econômica, foi lançado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e no âmbito desse foi criada a Modalidade Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP), que canalizou volumosos recursos para urbanização de favelas. Para Cardoso e Denaldi (2018, p.11) o PAC-UAP permitiu a ampliação da escala de intervenção em favelas em todo território nacional e “passou a se configurar como o maior programa habitacional para urbanização de favelas da história do país”.

Além disso, nesse terceiro período houve avanços normativos ligados ao governo federal. Destaca-se a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257 10 de julho de 2001), que regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988⁴⁹ e instituiu uma nova agenda para a política urbana do país, sustentada por três pilares: a função social da propriedade e da cidade, o reconhecimento e a integração dos assentamentos informais à cidade e a democratização da gestão urbana. Em seu art. 50, o Estatuto da Cidade estabeleceu a obrigatoriedade de os municípios aprovarem ou revisarem seus Planos Diretores, buscando incorporar os princípios e instrumentos previstos na nova norma, também determinou que tais planos fossem elaborados de forma participativa.

Outro importante evento ocorreu no nível local. No final do penúltimo ano de governo municipal, uma crise administrativa e política foi instalada com a demissão coletiva de secretários municipais. No dia 27 de novembro de 2007, após Vanderlei Siraque ter sido escolhido nas prévias do PT como candidato a prefeito da cidade nas eleições de 2008 com apoio de João Avamileno, 13 dos 16 secretários municipais pediram demissão e vários dirigentes que ocupavam o segundo escalão acompanharam a decisão⁵⁰.

⁴⁹Arts. 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 consagraram a competência municipal para a implementação da política de planejamento e expansão urbana, e determinaram ser o plano diretor municipal seu principal instrumento.

⁵⁰Pediram demissão Acylino Bellisomi, secretário de Cultura, Esportes e Lazer; Antônio Carlos Lopes Granado, secretário de Finanças; Cleuza Rodrigues Repulho, secretária de Educação e Formação Profissional; Luís Paulo Bresciani, secretário de Desenvolvimento Econômico e Ação Regional; Marcela Belic Cherubine, secretária de Assuntos Jurídicos; Miriam Mós Blois, secretária de Obras e Serviços Públicos; Ricardo Ernesto Vasquez Beltrão, secretário de Inclusão Social; Rosana Denaldi, secretária de Desenvolvimento Urbano e Habitação; Sebastião Ney Vaz Júnior, superintendente do Serviço Municipal de Saneamento Ambiental; Teresa Santos, secretária de Administração e Modernização; Vânia Barbosa do Nascimento, secretária de Saúde e Wander Bueno do Prado, chefe de gabinete (G1, 2007).

No caso da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano, além da secretária da pasta, pediram exoneração diversos dirigentes, dentre eles o secretário-adjunto, a equipe de assessores do gabinete e o diretor de habitação. A desestruturação institucional afetou a execução dos programas em andamento e, provavelmente, comprometeu o registro das ações realizadas no período. Não foram encontrados documentos de balanço de gestão com dados sobre as realizações da última gestão de João Avamileno na área da habitação.

3.2. Política Habitacional e de urbanização de favelas

A partir de 1997, o governo municipal reorganizou a política habitacional e retomou os programas de urbanização de favelas. Os documentos institucionais informam que a política habitacional desenvolvida pela Prefeitura de Santo André estava estruturada em duas linhas de ações: provisão de novas oportunidades habitacionais e melhoria das condições de moradia nas favelas.

A provisão de novas oportunidades habitacionais compreende principalmente a produção ou apoio à produção de novas moradia, buscando ampliar o acesso ao mercado formal. Já a ação em favelas propõe implantar, desde obras para eliminação de situações de risco geotécnico e de insalubridade, até a urbanização integral dos assentamentos, com a regularização fundiária, produção de novas moradias, requalificação habitacional e construção de equipamentos comunitários. (SANTO ANDRE, 2006)

As intervenções em favela passaram a ser realizadas por meio de dois principais programas: a “Urbanização Integral”, que correspondia ao URB desenvolvido no primeiro período, e a “Urbanização Comunitária”, que correspondia parcialmente ao Pré-Urb.

O programa Urbanização Integral buscava a integração da favela à cidade por meio da implantação de infraestrutura, construção de equipamentos comunitários, execução de obras de consolidação geotécnica, produção de novas moradias e de melhorias habitacionais, além da regularização fundiária e trabalho social.

O Programa Urbanização Comunitária estava voltado a realizar, por administração direta ou mutirão, intervenções pontuais ou urbanizações parciais com objetivo de eliminar situações de risco ou de alta precariedade. Esse programa, que era uma continuidade do Pré-Urb, teve seu formato alterado, deixando de ser desenvolvido de forma matricial e com a participação ativa de representantes de outras secretarias e da própria comunidade. Também perdeu os componentes

de caráter socioeducativo e cultural.⁵¹ Entretanto, passou a contar com recursos mais volumosos e ganhou agilidade na medida em que passou a ser viabilizado por meio de um contrato do tipo *guarda-chuva* com uma empresa construtora, habilitada para execução de diversos serviços. Destaca-se que o nome desse programa foi alterado várias vezes nesse período, sem implicar em alterações substanciais de seu conteúdo. A partir de 2001, foi também denominado de “Intervenção Emergencial” e “Intervenções pontuais” (SANTO ANDRÉ, 2006).

Outros programas voltados a população de favelas também foram desenvolvidos: o “Programa Favela Limpa”⁵², que tinha como objetivo promover mutirões de limpeza e desenvolver ações de cunho socioambiental; o “Programa Melhor Ainda”⁵³; o “Programa de Regularização Fundiária” e o “Programa de Apoio à Autoconstrução” no setor da Moradia Econômica.

Os Fóruns do URB e Pré-Urb deixaram de existir nesse período. Os investimentos em urbanização integral de favelas eram definidos no âmbito do Orçamento Participativo (OP) e as intervenções pontuais (ou Urbanização Comunitária) passaram a ser decididas apenas administrativamente, pelos técnicos e dirigentes municipais.

Nesse terceiro período (1997-2008), o atendimento no programa de urbanização integrada foi vinculado às decisões tomadas no âmbito do Orçamento Participativo (OP) e pelo Conselho Municipal de Orçamento (CMO) (DENALDI, 2003). Os critérios de seleção das áreas foram: (i) existência de situações de risco e/ou graves problemas de insalubridade; (ii) nível de organização da comunidade; (iii) solicitação apresentada e aprovada junto ao Conselho Municipal de Orçamento Participativo; (iv) fundamentação jurídica; (v) tempo de existência da favela; e (vi) visibilidade da intervenção (SANTO ANDRÉ, 2001a). Além disso, em 1997 e 1998, o Conselho de Orçamento Participativo apontou áreas prioritárias à urbanização de favelas.

⁵¹ A prioridade passa a ser definida considerando a existência de problemas de insalubridade e risco, mobilização e organização da comunidade, obras garantidas no Orçamento Participativo, recursos disponíveis para a intervenção e imposição jurídica (SANTO ANDRÉ, 2000). As intervenções foram executadas também com materiais e equipamentos da própria prefeitura e do SEMASA.

⁵² O Programa Favela Limpa foi levado para 12 núcleos de favelas, beneficiando 2.773 famílias. O objetivo do programa resumia-se no combate ao acúmulo de lixo, promoção de limpeza de córregos e esgotos à céu aberto, instalação de pontos de depósito e coleta de resíduos sólidos e promoção e controle de doenças infecto parasitárias. (SANTO ANDRÉ, 1999).

⁵³ O objetivo do programa era melhorar as condições de moradia nas favelas urbanizadas por meio da concessão de crédito para aquisição de material de construção e a contratação de mão de obra para construção, reforma, ampliação e acabamento de unidades habitacionais; bem como contratação de assessoria técnica com vistas a elevar os padrões construtivos. (SANTO ANDRÉ, 2000)

Os moradores de favela ocuparam o espaço do OP para reivindicar recursos para promover urbanizações ou melhorias nas favelas. O MDDF desempenhou importante papel de mobilização de moradores e lideranças para participação das plenárias do OP.

Você tinha o surgimento do Orçamento Participativo em Santo André, que tinha uma configuração...que era pensar prioridades para região, mas também pensar prioridades temáticas. (...) O MDDF era a entidade que tinha esse laço, tinha diálogo, com a maior parte das comunidades na cidade, então ele foi um agente de mobilização para participar. Estrategicamente, a gente mobilizava o pessoal para ir nas regiões, para brigar pela urbanização. Mas também a gente mobilizava todas as comunidades para ir nas temáticas de habitação e discutir algo mais amplo para a cidade. Tinha coisas que a própria região não contemplava e você tinha que contemplar isso na temática de habitação. (FERREIRA, 2021)

Em 1998, foi lançado o programa Santo André Mais Igual (SAMI), inicialmente denominado de Programa Integrado de Inclusão Social, no âmbito do qual se inseriu o Programa de Urbanização Integrada de favelas. O programa destinou-se a atender as famílias moradoras de núcleos de favela em processo de urbanização com diversos programas setoriais (habitação, educação, saúde, garantia de renda, desenvolvimento econômico, entre outros), articulados institucionalmente e concentrados espacialmente⁵⁴.

As favelas passaram por constante processo de adensamento populacional e construtivo e isso implicou no aumento da necessidade de remoção e reassentamento de famílias, objetivando eliminar situações de risco, viabilizar abertura de sistema viário e adequar densidade⁵⁵. Nesse novo contexto as urbanizações de favelas, em comparação com as realizadas na primeira gestão de Daniel, se tornaram mais ousadas, amplas e responsivas aos múltiplos problemas habitacionais, urbanos e socioeconômicos existentes nesses territórios. Por outro lado, elas se tornaram mais complexas de serem operacionalizadas e mais caras.

Os espaços institucionais de participação foram ampliados. Em 2000 foi instituído o Conselho Municipal de Habitação, com 16 membros, sendo oito representantes da sociedade civil e de associações de moradores de favela e associações de moradia. Em 2005 foi instituído o Conselho

⁵⁴ Diversas reuniões e workshops contando com participação do Prefeito e Secretários de governo foram realizadas buscando unificar conceitos, detalhar o programa de ação e debater o tema. Destaca-se a realização do I Seminário Internacional de Inclusão Social (1999), apoiado pelo do PGU – Programa de Gestão Urbana – das Nações Unidas e do Instituto de Governo e Cidadania do ABC (Escola de Governo) que reuniu acadêmicos e gestores para debater que discutiu o tema da exclusão social e ação governamental.

⁵⁵ O adensamento das favelas impôs a necessidade de remoção de maior percentual de famílias para viabilizar a urbanização. Por vezes, foi necessário adotar soluções como a diminuição do tamanho do lote, chegando ao mínimo de 40 m², a verticalização (construção de edifícios de apartamentos) de setores da favela e a produção de novas moradias em outras localizações. (DENALDI, 2003)

Municipal de Política Urbana (CMPU), composto por 38 membros, sendo 19 da sociedade civil e, desses, cinco de movimentos sociais.

A partir de 2001 foram realizadas as Conferências Municipais de Habitação, cujo objetivo era definir metas e diretrizes para a política habitacional municipal⁵⁶. Além disso, destaca-se que essas conferências tiveram grande importância na elaboração de propostas para o Plano Diretor do Município (Lei 8.696/04). (SANTO ANDRÉ, 2006)

Observa-se que ao longo desse terceiro período, e em relação ao primeiro período, um menor protagonismo do MDDF que voltou sua atuação para os canais de participação institucionalizados, ampliou sua área de atuação e passou a desenvolver ações também na área de educação e meio ambiente. Para Ferreira (2021) a confiança no governo e atendimento das demandas explicam esse menor protagonismo.

O MDDF lutou também para que tivéssemos governos progressistas. O Celso representou muito disso, a gestão do PT representou muito disso. Eu acho que nesse momento, o MDDF delega muito para o governo, de tocar essa política, e ele se afasta um pouquinho disso, porque ele acredita muito nas pessoas que estão à frente. Acredita muito na proposta do governo. Ele delega muito né...e eu acho que ao delegar muito, ele se afasta um pouquinho daquele papel mais crítico, que era importante também. Então acho que essa delegação ocorreu por acreditar muito e também por ter contribuído para que esses governos se elegessem.

(...)

E eu acho que ele se distancia também porque ele reconheceu no governo da época, um governo que de fato está cumprindo com aquilo que colocou enquanto plataforma de campanha (FERREIRA, 2021)

Kowarick (2000, p.64) lembra que a demanda atendida é vista como uma iniciativa do Estado que ao processar políticas públicas “retira das classes populares a sua iniciativa e autonomia, atomizando suas reivindicações a fim de manter o controle sobre a cidade e seus moradores”.

Sobre a participação institucional Maricato (2008, p.93) argumenta que ainda que fosse importante algum controle sobre o Estado para ampliar as conquistas sociais, a atração pelo espaço institucional ou a institucionalização de práticas participativas não deveriam constituir um fim em si mesmos, dado o poder de cooptação do Estado e conseqüentemente, capitulação das demandas. Portanto, considera fundamental “reconhecer um caráter demasiadamente ‘juridicista’ e institucional dessa lista de conquistas” e defende que os movimentos sociais lutem

⁵⁶ As Conferências Municipais de Habitação ocorreram anualmente até 2003. Após, passaram a ocorrer com periodicidade bianual.

por “novos marcos jurídicos, mas devem considerar que isso está muito longe de assegurar conquistas reais”.

Em 2000, a Prefeitura de Santo André estabelece uma parceria com o MDDF para implementação do programa ‘Criança Cidadã’ nas favelas e a entidade acaba canalizando todos os seus esforços para viabilização desse programa. Para Ferreira (2021) a direção da organização se afasta da sua finalidade de origem e é absorvida com atividades administrativas e financeiras:

Quando o MDDF assume essa responsabilidade, ele deixa de lado esse papel importante de liderança. Esse projeto [Criança Cidadã] demorou 11 anos e então, nesse período, ele jogou todos os esforços para tocar o projeto na cidade, porque demandava da estrutura da entidade. Chegou a ter mais de cento e pouco...acho que cento e oitenta funcionários. Era muita gente para dar conta, muita responsabilidade que o MDDF não tinha até então, da parte legal, de tocar um projeto, de fazer a gestão, de cuidar de indicadores.

(...)

Era um recurso alto inclusive. Isso fez com que toda a diretoria voltasse para atuar no projeto, e deixou de lado essa parte importante, que era o fortalecimento das Comunidades em termos organização, a reivindicação. Isso foi muito ruim. (FERREIRA, 2021)

Kowarick (2000, p.73) lembra que esse foi o percurso de muitos movimentos:

partidos e grupos políticos e religiosos, pessoal técnico, órgãos assistenciais, são entre outros, agentes que frequentemente se mesclam aos movimentos populares, dinamizam suas reivindicações e assumem posições de liderança. Essa presença “de fora” muitas vezes visa instrumentalizá-los para objetivos que não haviam proposto, bem como, não raramente, ela acaba por dividir e esfacelar seu vigor reivindicativo. Isto não é estranho aos movimentos, mas, ao contrário, é parte integrante de seu percurso.

Nessa gestão deu-se continuidade as iniciativas de produção de diagnóstico e planejamento das ações de intervenções em favela. Na segunda gestão de Celso Daniel (1997 a 2000), no momento de produzir o PEMAS, que era uma exigência do HBB-DI, o diagnóstico das favelas é atualizado. Em 2004, quando se iniciou a produção do Plano Municipal de Habitação de Santo André, esse diagnóstico é atualizado. O diagnóstico do plano apresentava o mapeamento e caracterização das favelas, estimativa do déficit habitacional municipal e as necessidades habitacionais. Também apresentava uma avaliação da política em curso, propostas para seu aprimoramento, cenários para previsão de recursos, critérios de priorização de atendimento, indicadores de avaliação e monitoramento da política habitacional (SANTO ANDRÉ, 2006). Ressalta-se o referido plano foi iniciado antes mesmo que desse tipo de iniciativa ter se tornado obrigatória com a

edição da Lei Federal 11.124, de 2005⁵⁷. Esse plano foi apresentado e debatido no Seminário Internacional “Políticas habitacionais: limites e possibilidades da ação municipal”, promovido pela PMSA em 2006.

3.2.1 O Programa Santo André Mais Igual

O governo municipal escolheu a *inclusão social* como uma das cinco principais marcas de sua administração e lançou, em 1997, o Programa Santo André Mais Igual (SAMI), inicialmente denominado de Programa Integrado de Inclusão Social (PIIS). Em 2001, Celso Daniel foi novamente reeleito e propôs a continuidade da política estabelecida.

A operacionalização do programa foi iniciada em 1998. Denaldi (2012) lembra que a concepção do Programa partiu do pressuposto que a exclusão social é um fenômeno multidimensional, de ordem econômica, urbana, cultural e social, e que essas diferentes dimensões se articulam e alimentam-se mutuamente. “Portanto, para enfrentá-la é necessário adotar uma abordagem integrada e articular programas que tratem das diversas dimensões citadas, a partir dos territórios onde se concretizam as expressões desse fenômeno multidimensional.”

Para Celso Daniel, a exclusão social poderia ser entendida como ausência de direitos básicos compatíveis com a garantia de mínimos sociais para o exercício da cidadania.

A exclusão social é, antes de mais nada, um fenômeno produzido pela própria dinâmica social, manifestando-se através da inexistência de condições para a cidadania plena. A inclusão social, por oposição, supõe o acesso de indivíduos e famílias a um conjunto de mínimos sociais, na qualidade de direitos. Trata-se, em outras palavras, da garantia de igualdade de oportunidades para a conquista do direito à cidade.

Exclusão e inclusão são conceitos multidimensionais, em que a dimensão econômica – trabalho e renda – é predominante. A ela se somam, também, os aspectos urbano, social, cultural e político. Uma pessoa pode ser economicamente incluída, mas ser excluída do ponto de vista de sua presença na cidade (condições físicas como habitar um espaço ilegal, desprovido de qualidade de vida). Ou vice-versa. [...]

As conseqüências de incorporação dessas ideias na formulação e na implementação de políticas são muitas. Entre elas, destaca-se a necessidade de ir além das abordagens setoriais tradicionais – seja um programa de urbanização de favelas, uma proposta educacional, um programa de acesso ao crédito etc. (DANIEL, 2001)

Denaldi (2012) lembra que Celso Daniel (2001) reconhecia que o programa era muito ambicioso:

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

⁵⁷ “Art. 12. Os recursos do FNHIS serão aplicados de forma descentralizada, por intermédio dos Estados, Distrito Federal e Municípios, que deverão: III – apresentar Plano Habitacional de Interesse Social, considerando as especificidades do local e da demanda” (BRASIL, 2005)

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 da ação.

O slogan “Tudo junto, ao mesmo tempo e no mesmo lugar” expressa a concepção proposta (SANTO ANDRÉ, 2001b). O programa buscou atender as famílias moradoras de núcleos de favela em processo de urbanização com diversos programas setoriais (habitação, educação, saúde, garantia de renda, desenvolvimento econômico, entre outros), articulados institucionalmente e concentrados espacialmente. Quanto à estratégia de ação, a PSA (2001b) adotou como princípios do programa a integração, a territorialização das ações (favelas) e a participação da comunidade, e buscou enfrentar, principalmente, as dimensões urbanas, econômicas e sociais da exclusão.

Foram articulados os seguintes programas: urbanização de favelas e Produção Habitacional; Microcrédito (Banco do Povo); Incubação de Cooperativas; Capacitação de Empreendedores Populares (Empreendedor Popular); Formação Profissional; MOVA – Alfabetização para Adolescentes e Adultos; Renda Mínima, acoplado ao atendimento escolar; Saúde da Família – provisão descentralizada de serviços de saúde, empregando agentes de saúde que operam nos bairros; e Criança Cidadã – programa destinado ao atendimento de crianças. (SANTO ANDRÉ, 2002)

Denaldi (2004) lembra que o processo de implantação do programa exigiu um esforço de reorganização interna para garantir a integração dos programas sociais.

O programa está organizado a partir de três equipes de gerenciamento: Coordenação Geral, Coordenação Executiva e Coordenação Técnica. A Coordenação Geral, formada pelos secretários envolvidos, é responsável pela definição das diretrizes gerais e de avaliação do programa. A Coordenação Executiva, sob a responsabilidade da Secretaria de Inclusão Social e Habitação (SISH), tem como principal eixo de atuação a articulação da própria gestão matricial. A Coordenação Técnica é formada pelos diretores dos departamentos e coordenadores dos programas envolvidos, diretamente responsáveis pela execução dos diferentes programas. Além dessas três instâncias de gestão, há uma equipe local para cada favela, formada pelos técnicos de área e agentes locais de saúde, educação, habitação, renda mínima, banco do povo, incubadora. Além disso, fazem parte das equipes cerca de 14 organizações (não-governamentais), parceiras na implantação do programa, que atuam diretamente nos núcleos, como, por exemplo, a Passo, que presta assessoria técnica à autoconstrução, e o MDDF, responsável pelo desenvolvimento do Programa Criança Cidadã. (DENALDI, 2004)

O governo municipal estabeleceu parcerias com 19 instituições para implementação do programa, destacando-se: a Comissão Europeia, com o Programa de Apoio às Populações Desfavorecidas; o Programa de Gestão Urbana da ONU; o Instituto de Governo e Cidadania do

ABC; o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM); a Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP); Instituto de Ensino Superior de São Caetano do Sul (IMES); o Movimento de Defesa dos Direitos do Favelado (MDDF); e o Governo Federal/Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (SANTO ANDRÉ, 2002). Essas parcerias contribuíram para que o programa ganhasse visibilidade nacional e internacional. O SAMI foi reconhecido e premiado por vários organismos nacionais e internacionais. Em 2000, ganhou “Prêmio Gestão Pública e Cidadania” concedido pelas Fundações Getúlio Vargas e Ford, em 2001 foi eleita uma das 16 melhores práticas do mundo, escolhidas para serem relatadas na Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – Istambul + 5 e recebeu o Prêmio Caixa Econômica Federal de Melhores Práticas; e em 2002 recebeu o Prêmio Internacional de Dubai de Melhores Práticas, do Centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos, o Habitat, em 2002. (DENALDI, 2012) Como mencionado anteriormente, para viabilizar o programa foram mobilizados recursos municipais, federais e internacionais. O Município financiou cerca de 51% do investimento total, a Comissão Europeia 24%, o governo federal cerca de 23%, e os demais parceiros o restante (SANTO ANDRÉ, 2004).

As parcerias com organizações internacionais, em especial com o PGU, trouxeram importante aporte conceitual e metodológico para o programa e também permitiram que a experiência municipal fosse amplamente divulgada e ganhasse reconhecimento internacional.

Eu acredito que, na fase inicial, são três convênios muito importantes: o primeiro convênio com o Programa de Gestão Urbana (PGU), destinou 40 mil reais para uma metodologia chamada “Consulta Urbana”, um instrumento que o PGU usava [...] que era basicamente um diagnóstico participativo para dar maior robustez para essa iniciativa de Santo André. [...]

O que o PGU fez? Uma sistematização de indicadores que culminou no mapa de inclusão social. Mas, no fundo, isso não foi tão importante quanto a criação de uma rede internacional. A partir dessa parceria, Santo André estava inserido em uma rede internacional.

Do ponto de vista da circulação de ideias, isso foi um elemento importante. (KLINK, 2020)

O Programa Santo André Mais Igual foi implementado em duas etapas. Na primeira, foi levado a quatro núcleo de favelas – Tamarutaca, Capuava, Quilombo II e Sacadura Cabral –, atendendo 3.540 famílias ou 15.840 pessoas, o que correspondia a 12,6% da população do Município. A segunda etapa teve início em 2001, e foram incluídos os núcleos Espírito Santo, Gonçalves Zarco e Maurício de Medeiros (SANTO ANDRÉ, 2004).

TABELA 2. Favelas atendidas pelo Programa Santo André Mais Igual

Núcleos Habitacionais		Início	Total de famílias
1ª ETAPA SAMI	Sacadura Cabral	1997	738
	Tamarutaca	1998	1300
	Capuava	1998	1327
	Quilombo II	1999	235
2ª ETAPA SAMI	Maurício de Medeiros	2003	180
	Espírito Santo	2004	1487
	Gonçalo Zarco	2004	144
TOTAL			5411

Fonte: SANTO ANDRÉ (2004).

A primeira etapa do programa foi avaliada por várias organizações. Destaca-se o Diagnóstico participativo, produzido pelo Instituto de Estudos Especiais da PUC-SP, e Pesquisa acumulativa, realizada no âmbito do “Programa de Apoio às populações desfavorecidas” (APD), contratadas pela União Europeia, assim como o trabalho realizado pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), que consistia na sistematização de informações e avaliação do programa, financiado pelos recursos do PGU / ONU⁵⁸.

A avaliação realizada pela União Europeia apontou que o programa alcançou resultado muito satisfatório em termos de melhoria das condições de vida e que esse resultado pode ser atribuído, principalmente, aos seguintes fatores: prioridade de governo; atuação coordenada de diversas secretarias municipais; experiência e capacidade de estabelecer processos participativos e aprimoramentos dos programas (CERRITELLI, 2008).

As avaliações da 1ª Etapa do SAMI apontaram para resultados positivos.⁵⁹ Destaca-se que a Prefeitura de Santo André (2001b) comparou o desempenho dos programas sociais nas áreas cobertas pelo Programa com o resultado alcançado em regiões da cidade com características semelhantes e onde não se desenvolveu o programa, concluindo que a eficácia dos programas sociais tendeu a ser maior nas áreas cobertas pelo PIIS. Por outro lado, as avaliações indicaram a

⁵⁸ Ver Larangeira (2003) e Cerritelli (2008).

⁵⁹ Entre 1998 e 2000, as urbanizações viabilizaram a melhoria das condições de habitação, quase mil famílias receberam benefício financeiro do programa “Renda Mínima”, dos 15 mil moradores das quatro favelas inseridas no programa SAMI, 2.500 se capacitaram profissionalmente e cerca de 400 se inseriram no mercado de trabalho formal, sendo que 27% das pessoas que declararam estar recebendo remuneração estavam trabalhando na área para a qual se qualificaram nos cursos. O número de pessoas empregadas cresceu 10% e o dos que obtinham renda com atividade remunerada aumentou 56%, diminuindo o número de desempregados em 25%. (SANTO ANDRÉ, 2004)

necessidade de redução da meta de atendimento e replicabilidade, principalmente em decorrência do alto custo dos componentes do programa (especialmente produção habitacional). (SANTO ANDRÉ, 2004).

Denaldi (2012) aponta que os resultados positivos obtidos, relacionados principalmente à melhoria da condição de vida da população, não foram acompanhados de resultados concretos em termos de número de projetos de urbanização de favelas concluídos. Cabe lembrar que o programa de urbanização de favelas tem um custo muito mais alto que os demais programas sociais que integraram o SAMI, e sua execução é de alta complexidade. A dificuldade de disponibilização de recursos para a urbanização acabou acarretando em uma alteração do cronograma de execução e, assim, em um descompasso entre a realização das obras de urbanização e o desenvolvimento dos demais programas sociais. A autora lembra que se “por um lado é um grande diferencial positivo articular as intervenções urbanísticas (recuperação de áreas degradadas, urbanização de favelas) com os demais programas sociais, por outro lado limita-se a abrangência em função do ‘peso’ e alto custo de implantação dessas intervenções.” (DENALDI, 2012)

Para ilustrar, lembramos que, no primeiro período, a urbanização da favela Tamarutaca, iniciada em 1989, foi concluída apenas em 2008, e com pendências não solucionadas até 2017. A urbanização das favelas Sacadura Cabral e Capuava foram concluídas no mesmo período (1997/2008), com 89% e 75%, respectivamente, da intervenção concluída até 2004. (SANTO ANDRÉ, 2004)

A autora (DENALDI, 2012) ainda aponta outras limitações do programa. Destaca o seu alto custo, que dificultava torna-lo abrangente, e a dificuldade de combater a violência, uma vez que os programas sociais do governo municipal disputam com o “circuito da informalidade”⁶⁰ os jovens e adolescentes.

Blanco et al. (2012, p. 18) lembra que a criminalidade produz efeitos desintegradores em um contexto de fragilidade do tecido social e insuficiente presença do Estado, limitando a “auto-organização social, que acaba requerendo uma presença estatal capaz de recuperar espaços públicos degradados”.

⁶⁰ Refere-se aos agenciamentos relacionados com o tráfico de drogas, “pirataria” de produtos e outros tipos de ações ilegais.

Por fim, o Município ensaiou estruturar um sistema permanente de avaliação. Desenhou o Observatório de Inclusão Social, estabeleceu um sistema de indicadores de resultados do programa e definiu como instrumento de coleta de informação a “ficha de perfil social”.

3.3 Aspectos institucionais e normativos da política habitacional e de urbanização de favelas

Desenvolver os novos programas de urbanização de favelas demandou um amplo esforço de reorganização e realinhamento da administração pública municipal. De forma similar ao observado no primeiro período, a priorização da pauta das favelas na agenda municipal repercutiu na mobilização de recursos – humanos, financeiros e informacionais – e de outros fatores técnicos e políticos, que viabilizaram a produção de normativas e leis relacionadas à regularização fundiária, bem como a elaboração e implementação de urbanização de favelas.

Foi um período igualmente marcado por **intensa articulação técnica e política** para enfrentamento de **impasses jurídicos** relacionados à aprovação dos projetos de regularização fundiária.

Raphael Bischof (2020) relata que na gestão iniciada em 2001, a equipe de Santo André, em conjunto com a equipe paulistana e de outros municípios da Grande São Paulo, se reuniu para trocar experiências. Além disso, após a criação do Ministério das Cidades (MCid) em 2003, o município também passou a estar presente no debate sobre a regularização fundiária em nível federal. Foram realizados seminários nacionais em Brasília e em São Paulo⁶¹, em que se articulavam propostas conjuntas com outros segmentos, como os cartórios.

Isso se deu com a interação frequente com a equipe do Ministério, deputados federais (especialmente, Zezéu Ribeiro e José Eduardo Cardozo) e estaduais (Mário Reali e Simão Pedro) de bancadas do Partido dos Trabalhadores (PT). Registra-se também que o Município teve um papel importante na problematização dos debates federais sob uma perspectiva local. Em síntese, trouxe discussões em curso em Brasília para equipes de regularização fundiária de outras cidades. O Município contribuía para o debate com subsídios muito concretos sobre os obstáculos da legislação federal (e estadual). Além do Ministério das Cidades, o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNUR) também era um interlocutor constante nos debates em Brasília e São Paulo. Santo André participou de todos os grandes seminários organizados pelo MCid em 2003 sobre regularização fundiária. (BISCHOF, 2020)

⁶¹ Cf. <https://www.camara.leg.br/noticias/33680-seminario-prosseguir-com-regularizacao-fundiaria/> >. Consulta em 28.01.2021. Seminário “A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil: um seminário para juízes, promotores e registradores”, em 28 e 29 de julho, em São Paulo; Seminário de Regularização Fundiária – Aspectos Registrares, Urbanísticos e Ambientais, realizado em 26 e 27 de junho, em São Paulo.

A revisão da legislação federal de parcelamento do solo e a introdução de um normativo nacional de regularização fundiária ensejou um ciclo de debates a partir de 3 e 4 de novembro de 2004⁶². Quando o PL 3057 foi remetido à Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) da Câmara, Santo André e outros municípios paulistas (Diadema, Embu, Guarulhos, Jandira, Osasco, Suzano, Taboão da Serra e Várzea Paulista) enviaram uma carta conjunta marcando posições sobre temas-chave na proposta de lei ao então Deputado José Eduardo Martins Cardozo, integrante da CCJ.

A carta conjunta manifestava o posicionamento dos municípios sobre temas como a discricionariedade da regularização fundiária, a licença integrada, a área urbana consolidada, a infraestrutura básica, as áreas de preservação permanente, a desafetação de áreas públicas, entre outros, e solicitava que o Deputado considerasse para a relatoria do PL na Comissão de Constituição e Justiça. (BISCHOF, 2020)

Além da articulação em Brasília, o Município passou, a partir de 2005, a divulgar as discussões do marco federal sobre regularização fundiária nos fóruns de discussão paulistas, como a Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP) e o Consórcio Intermunicipal do Grande ABC (CIGABC) em 2005.⁶³

3.3.1. Condicionantes institucionais

Em **termos institucionais**, durante todo esse período, o órgão encarregado da política habitacional foi o Departamento de Habitação (Dehab), criado no primeiro período, e que até 1999, esteve vinculado à Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano. A partir de 2000, a estrutura governamental foi alterada para responder ao programa de governo que orientou a segunda gestão de Daniel (BELCHIOR, 2019). O Dehab foi transferido para a Secretaria de Habitação e Inclusão Social (SHIS), e o programa SAMI deixou de ser vinculado ao gabinete do prefeito e passou a ser ligado a essa secretaria. Assim, segundo Belchior (2019),

[...] eu virei Secretária de Inclusão Social e Habitação por causa da experiência do Santo André Mais Igual. Ao invés de ficar duas secretarias separadas, vamos juntar as duas e o

⁶² “Ciclo de debates sobre a revisão da Lei Federal de Parcelamento do Solo (LF 6766/79)”, organizado pela Secretaria Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades, realizado em Brasília nos dias 3 e 4 de novembro de 2004.

⁶³ Nessas ocasiões eram apresentadas a problematização da regularização fundiária e o estágio dos debates no Congresso Nacional. Rosana Denaldi apresentou a audiência pública na ALESP em 20.04.2005 e Raphael Bischof dos Santos apresentou para CIGABC em 22.05.2005 e 14 e 15 de agosto de 2007.

“matricial” fica mais fácil, assim como várias outras coisas em administrações anteriores (BELCHIOR, 2019)

Em 2005, durante a gestão do prefeito João Avamileno, uma nova reforma administrativa retornou ao organograma anterior e o DEHAB voltou a integrar a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação.

Uma mudança significativa, em relação ao primeiro período, se relaciona com o papel da EMHAP, que perdeu importância, gradativamente, deixando de produzir moradias e se tornando uma empresa voltada para cobrança de dívidas. A captação de recursos e produção de novas moradias e lotes urbanizados passam a ser uma atribuição do DEHAB, e as unidades produzidas foram destinadas, majoritariamente, a moradores de favelas que precisavam ser reassentados para viabilizar as obras de urbanização.

Embora os documentos institucionais indiquem a produção de novas moradias como um dos dois eixos da política habitacional, observa-se que uma menor prioridade foi dada para essa ação. Destaca-se que grande parte desse período foi marcada pela austeridade fiscal, que implicou na limitada transferência de recursos federais não onerosos para a provisão habitacional pelos municípios. A conjuntura nacional não favorecia e, no nível municipal, grande parcela dos recursos disponíveis para investimento eram provenientes do SEMASA, e sua natureza orçamentária não permitia aplicar na construção de unidades habitacionais. Além disso, como mencionado anteriormente, a urbanização de favelas era prioridade de governo, e os recursos captados para produção de moradias foram, majoritariamente, voltados para viabilizar reassentamentos de famílias moradoras em favelas em processo de urbanização.

Mesmo não tendo a mesma centralidade que os programas de intervenção em favelas, o Município não deixou de apoiar as associações comunitárias voltadas a produção de novas moradias. O Programa de Apoio às Associações Comunitárias buscava apoiar essas organizações por meio de aplicação de recursos próprios em infraestrutura ou cessão de terrenos municipais.⁶⁴ O desenvolvimento dos programas de urbanização de favelas, foco do governo municipal, requeria a disponibilização **de recursos financeiros**. Como brevemente citado, as novas

⁶⁴ A PMSA realizou serviços de terraplenagem e contenção geotécnica em dois empreendimentos da Associação Santa Luzia denominados Muritinga e Gra-Bretanha. Executou obras de infraestrutura e extensão de redes de energia elétrica e iluminação em empreendimentos da Associação Comunitária João Ramalho e da Associação Comunitária de Santo André. (SANTO ANDRÉ, 2006)

intervenções integrais e integradas de urbanização de favelas passaram a demandar maiores investimentos, ao mesmo tempo em que a arrecadação municipal e a disponibilidade de recursos próprios para alocação na habitação caíram. Apesar desse desafio, o governo municipal aplicou importante parcela do orçamento nas ações de urbanização, principalmente por meio do SEMASA, e logrou o inédito acesso a recursos nacionais e internacionais para urbanização de favelas. Entre 1997 e 1998 foram captados recursos no âmbito de programas federais, como Habitar-Brasil, PASS, Pró-Moradia e PROSANEAR (SANTO ANDRÉ, 2000). Os recursos externos vieram principalmente do governo federal pelo Programa Habitar Brasil/BID e de organismos internacionais, como a União Europeia por meio do Programa de Ação Social em Saneamento (PASS) (DENALDI, 2012). Simões (2019) exemplifica essa situação ao afirmar que “[...] quando a gente volta, em 1997, não tem praticamente nada. A gente tinha 2% [de orçamento municipal], sei lá quanto. Não sei se chegou no patamar de quatro. Mas tinham linhas de financiamento, abertas já no Governo Federal”.

Importante aporte de recursos Internacionais para o SAMI foi viabilizado por meio da parceria estabelecida com a Comissão Europeia no âmbito do “Programa de Apoio às Populações Desfavorecidas nas Regiões Metropolitanas do Rio de Janeiro e de São Paulo (APD)”. Essa parceria viabilizou a disponibilização de cerca de 4,6 milhões de dólares⁶⁵ por meio de uma convenção de financiamento firmada em 1998. (CERRITELLI, 2008).

Em relação à necessidade de (re)constituir uma **equipe técnica**, ao reassumir a prefeitura, em 1997, Celso Daniel foi trazendo de volta as pessoas que haviam trabalhado em seu primeiro mandato, que estavam desmobilizadas ou haviam migrado para outras áreas da prefeitura ou outras organizações, com o objetivo de “remontar o que foi desmontado” (SIMÕES, 2019). Novos profissionais foram contratados e se juntaram à equipe de concursados e dirigentes que haviam atuado na primeira gestão, passando a atuar de forma razoavelmente coesa. Além de compartilharem a militância, eles participavam conjuntamente de processos formativos e de discussão, envolvendo iniciativas de planejamento estratégico e debates conceituais com as equipes diretivas e técnicas, que paulatinamente construíam espírito de corpo e alinhamento sobre a linha de ação estatal (GESINA, 2019).

⁶⁵ A União Europeia disponibilizou \$4.647.500, a contrapartida inicial da PMSA foi de \$1.947.100, totalizando \$6.594.600 (SANTO ANDRÉ, 2001a)

A nova equipe da Habitação precisava, adicionalmente, ter **habilidades político-relacionais** para promover a articulação entre os diferentes atores envolvidos direta e indiretamente na implementação das urbanizações. Além dos financiadores externos, das outras secretarias municipais e dos moradores das áreas urbanizadas, o Santo André Mais Igual agregou um rol crescente de organizações, incluindo universidades, movimentos sociais, órgãos do governo federal e estadual, organizações não governamentais e o Legislativo municipal (IBAM/CEF, 2003). Esse fator, certamente, elevou a complexidade da ação conjunta e acentuou a premência da existência de coordenação e alinhamento entre os atores governamentais e não-governamentais envolvidos na política pública. Essas novas exigências, segundo os entrevistados, conseguiram ser parcialmente dirimidas no cotidiano da implementação das urbanizações.

Por um lado, a articulação com os moradores das áreas foi reconstruída com base na criação de novos espaços institucionais de participação, como o Orçamento Participativo e os Conselhos Municipais de Habitação e de Política Urbana, e na reconstituição dos laços de confiança estabelecidos na primeira gestão de Celso Daniel. Assim, a equipe da prefeitura voltou a ir às áreas “quase todos os dias. (...) Tinha as assembleias e essa convivência muito próxima, deu para a gente conhecer as pessoas e ter um respeito mútuo. As pessoas se tornaram amigas da gente” (GESINA, 2019). Foram também reinstaurados os plantões da prefeitura nas áreas em urbanização, estabelecidas “reuniões de alinhamento com a equipe técnica que trabalhava em campo e criada a figura do agente de habitação, uma pessoa proveniente de comunidade e que assumia a responsabilidade de facilitar as conversas e minimizar conflitos” (GESINA, 2019). Outro aspecto valorizado foi que as urbanizações eram reivindicadas nos orçamentos participativos, facilitando a entrada nas áreas (GESINA, 2019). Essa forma de trabalhar contribuiu para que houvesse maior alinhamento e menos resistência da população quanto às intervenções. O trecho a seguir explicita esse processo, particularmente como a equipe municipal conseguia trabalhar com a população para identificar e solucionar possíveis problemas e demandas que aparecessem nas obras:

A gente chamava essas pessoas por setores, previamente discutidos com as lideranças, para mostrar os projetos para essas pessoas opinarem, ouvir, fazer alguma modificação, se pudesse, e levar para os técnicos da área do físico, de obras, para ver se conseguia fazer algumas alterações que não prejudicassem as pessoas. Isso foi muito importante, esse contato que a gente teve. Tinha periódico esse contato com as pessoas (GESINA, 2019).

A retomada da articulação com os movimentos sociais, especialmente o MDDF, e com as lideranças comunitárias auxiliou o processo de trabalho nas áreas. Esses atores agiam como pontes que conectavam a prefeitura e os moradores, indicando os residentes abertos e confiáveis para o diálogo e ajustando as demandas da prefeitura, na medida do possível, às necessidades locais: “a gente conversava antes com essas lideranças. A escuta era a partir deles. Porque eles apontavam caminhos pra gente. Vai por esse, vai acontecer isso, as pessoas vão falar isso. Então a gente sempre fez questão de conversar primeiro” (GESINA, 2019).

Por outro lado, a articulação da equipe da habitação com as outras secretarias municipais, foi pautada pela proximidade, diálogo constante e tentativa de institucionalização, apesar dos desafios desse tipo de empreitada. Como será melhor abordado adiante, esse fenômeno pode ser, em partes, entendido pela reorganização no arranjo de implementação da política habitacional, que passou a ter três instâncias de gestão no Programa Santo André Mais Igual, formadas por equipes com diferentes atribuições e composições: (i) a equipe gestora; (ii) a equipe operadora; (iii) a equipe local (DENALDI, 2003). Ademais, as entrevistas indicam que tal comprometimento se deu de forma razoavelmente harmoniosa no nível local. Ao referir-se à urbanização na Tamarutaca, Graciosi Pinto (2018) afirma que não houve dificuldades excepcionais no gerenciamento das obras e Gois (2018) explica que “tinha um fórum. A gente que se encontrava toda segunda-feira, não lembro agora se era segunda ou quinta, que a gente se encontrava lá para discutir, a equipe da empresa (Emparsanco), do Semasa e da gente [Prefeitura]”.

Entretanto os entrevistados evidenciaram algumas nuances nas interpretações mais gerais sobre as condicionantes institucionais deste terceiro período. Uma delas se refere aos espaços participativos institucionalizados: ainda que eles tenham sido retomados e ampliados, como já alertava a literatura (KOWARICK, 2000; MARICATO, 2008), em comparação com o primeiro governo de Celso Daniel, eles foram parcialmente esvaziados enquanto espaços de debate público e deliberação. Isso pode ser compreendido pelo poder de cooptação do Estado e pela diminuição do ímpeto reivindicatório dos movimentos sociais organizados, que já tinham parte de suas demandas atendidas e passaram a se dedicar a outras atividades.

Outra reflexão trazida pelos entrevistados aponta para a diminuição da presença dos técnicos em campo, tendo em vista o aumento do trabalho burocrático nesse terceiro período, voltado

para captação de recursos e gestão de financiamentos e de projetos, que incluía atividades como produção de relatórios, cronogramas, medições e termos de referência. O financiamento externo permitiu ampliar e qualificar as intervenções, no entanto, a burocracia envolvida nos procedimentos de aprovação e liberação de recursos e, também, a complexidade dos processos de análise, se tornaram *gargalos* para a execução de obras e projetos, e passaram a consumir um tempo grande da equipe. (SANTO ANDRÉ, 2006).

A Caixa só sabia trabalhar daquele jeito, porque só trabalhava com empreiteiras . . . tentou colocar a gente em uma camisa de força. Então a gente ficou tão envolvido com cumprir as tarefinhas da Caixa e estamos até hoje (SIMÕES, 2019)

[ao comparar o primeiro e terceiro períodos] O tempo entre a necessidade e a conversa era muito rápido, você não precisava fazer tanto malabarismo. Hoje você gasta 90% do tempo fazendo relatório pra Caixa econômica. (AFFONSO et al., 2018)

Como se nota, a diversificação das fontes de financiamento e o aumento do número de atores envolvidos com a produção das ações de urbanização de favelas não significou o fortalecimento de fatores político-relacionais para lidar com esta nova configuração. As entrevistas não indicaram a construção de mecanismos de articulação com os novos atores envolvidos no *policy-making*, como a Caixa e o BID, nem com os órgãos de controle e fiscalização ligados aos governos federal e estadual.

3.3.2. Condicionantes Normativas

Em relação à **capacidade normativa**, esse período foi marcado pela revisão dos marcos regulatórios e a criação de novos espaços institucionais de participação. O período foi marcado, também, por **limitações** do ponto de vista de produção normativa, uma vez que se evidenciavam questões que iam além das competências do município e, conforme descrito, por uma **intensa articulação técnica e política para a superação**.

Segundo o relato de Raphael Bischof, os projetos de regularização fundiária não chegavam à conclusão, com registro em cartório dos lotes dos moradores, por diferentes razões:

O “gargalo” era evidenciado nas exigências de cartórios, mas os problemas eram muito anteriores e demandavam resposta normativa de outras escalas federativas. (BISCHOF, 2020)

Considerando os relatos das entrevistas e o panorama jurídico normativo em vigor nesse período, **três questões eram centrais** para o prosseguimento dos projetos de regularização fundiária e **que extrapolavam a competência legislativa municipal**:

A aprovação de qualquer projeto de parcelamento do solo em municípios de regiões metropolitanas deveria ter a **anuência prévia de uma autoridade metropolitana** (Lei 6766/79, art. 13, parágrafo único). No caso de São Paulo, a autoridade metropolitana era do Governo do Estado de São Paulo (GESP), o Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais (**GRAPROHAB**), que não diferenciava as exigências para projetos de favelas e loteamentos irregulares urbanizados de qualquer outro caso de novo parcelamento do solo.

De acordo com a Constituição Estadual de São Paulo (art. 180, inciso VII), **era impossível desafetar espaços originalmente destinados a áreas verdes e institucionais** em loteamentos registrados. Isso representava a maior parte das ocupações ditas como irregulares, em que as áreas verdes e de lazer haviam sido ocupadas ao longo de décadas.

Mesmo com menores danos à sua parcela de mananciais, Santo André enfrentava enormes obstáculos para que a assentamentos irregulares já urbanizados fossem descaracterizados como **áreas de preservação permanentes (APPs)**,

Estas questões, por outro lado, desencadearam uma **intensa participação técnica e política do município de Santo André no debate regional e nacional.**

A questão atinente à impossibilidade de desafetação de áreas verdes e institucionais pela Constituição do Estado era mitigada no Município por entendimentos de alguns juristas que defendiam a desafetação tácita de áreas nunca utilizadas para áreas verdes e institucionais (DI PIETRO, 2010, p. 677). Raphael Bischof narra que não se tratava de entendimento pacificado até então. Mesmo dentro da Prefeitura, alguns procuradores se opunham à possibilidade encaminhar projetos de lei de perímetros de AEIS desafetando áreas originalmente destinadas a parques, praças ou equipamentos institucionais.

Mas pode-se afirmar que a primeira lei de AEIS de 1991 havia servido como um marco e consolidou um entendimento para embasar o zoneamento especial em novos perímetros a partir de 1997. Santo André conseguiu aprovar no Legislativo dezenas de leis específicas definindo perímetros como AEIS. Mesmo assim, a articulação prosseguiu, com participação ativa do Município subsidiando uma proposta de emenda constitucional (PEC 13/2005) sob o comando do deputado estadual Mario Reali e Simão Pedro, ambos do PT. A proposta, contudo, foi apresentada por uma frente suprapartidária em outubro de 2005 e somente foi aprovada pela ALESP como Emenda 23 à Constituição estadual em 2007. (BISCHOF, 2020)

Em 2003, o impasse de municípios com regularizações perante exigências do GRAPROHAB e a necessidade de mudar a Constituição Estadual acerca da desafetação de áreas ocupadas havia ganhado destaque nacionalmente. No final daquele ano, em 17 de dezembro, o GESP organizou um workshop intitulado “Regularização Urbanística e Fundiária – RMSP”, no qual convidou e

ouviu demandas dos municípios, evento no qual a prefeitura de Santo André mais uma vez participou ativamente⁶⁶.

A articulação das demandas do município de Santo André passa a concentrar-se no Congresso Nacional e na Assembleia Legislativa. No relato de Raphael Bischof fica evidente uma intensa e expressiva participação da equipe de Santo André

As propostas do Município de Santo André eram elaboradas no formato de redação de dispositivos legais e justificativas técnicas baseadas em casos concretos. Eram encaminhadas à Diretoria de Assuntos Fundiários do Ministério das Cidades, à época sob o comando de Celso Carvalho dos Santos. Os subsídios encaminhados por Santo André e outros Municípios foram largamente utilizados pelo Ministério. Eram empregados casos andreenses tanto nos debates do Projeto de Lei 3057/2000, como nos exemplos utilizados nos manuais do próprio Ministério. Existia a colaboração de poucos municípios ativamente na elaboração de documentos de orientação adotados pelo Ministério das Cidades. (BISCHOF, 2020)

O protagonismo de Santo André nesses espaços era constante e expresso, conforme Brasil (2005) e Brasil (2007). No Manual de regularização fundiária plena produzido pelo Ministério das Cidades, na introdução escrita por Marcio Fontes, então Ministro das Cidades, Santo André se destaca:

“Na elaboração deste Manual, profissionais com larga experiência em regularização fundiária nos Estados de Pernambuco, Rio de Janeiro e São Paulo produziram os textos básicos, a partir dos quais numa oficina de trabalho foi discutido e ampliado o universo de questões neles abordadas. Participaram da oficina de trabalho representantes do Departamento de Assuntos Fundiários Urbanos da SNPU e da Secretaria do Patrimônio da União; consultores da Aliança de Cidades; profissionais responsáveis pelos programas de regularização fundiária dos municípios de São Paulo, **Santo André** e Suzano/SP; pesquisadores vinculados a organizações não-governamentais; pesquisadores da Universidade de São Paulo (USP); e membros do Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB) e da Associação dos Notários e Registradores (ANOREG).” (BRASIL, 2007, p.05)

A articulação técnica e política do Município para a regularização fundiária, ao longo de 2005 e 2006, gradualmente voltou-se ao **debate ambiental em razão das ocupações em Área de Preservação Permanente**. Segundo Raphael Bischof, a revisão da legislação federal (PL 3057) passou a um compasso de espera de posicionamento do Conselho Nacional de Meio Ambiente

⁶⁶ Em que pesem os debates produtivos com diferentes atores envolvidos na regularização, o resultado da discussão foi pouco apropriado, uma vez que no dia seguinte foi assinado o Decreto estadual 48.430. Instituiu-se o “Programa Estadual de Regularização de Núcleos Habitacionais de Interesse Social - PRÓ-LAR REGULARIZAÇÃO”. Não se atendia a qualquer demanda dos municípios, mas dava-se seguimento a um programa estadual dentro do GRAPROHAB e à necessidade dos municípios se conveniarem. O programa foi posteriormente substituído pelo Programa Cidade Legal, em 2007 (Decreto estadual nº 52.052/2007).

(CONAMA) sobre o tema das APPs e nesse período Santo André articulou com o Gabinete do então deputado estadual Mario Reali um posicionamento pelo legislativo paulista.

Em 16 de fevereiro de 2006, a ALESP aprovou uma moção que defendia a necessidade da legislação *“também, fornece instrumentos para garantia do direito à moradia de qualidade e da necessária recuperação ambiental das cidades”*. No paralelo, o Município utilizou do seu assento no CONAMA, enquanto representante de autoridade local de licenciamento ambiental como mecanismo de pressão. Não apenas a equipe de habitação do Município acompanhou de perto os debates, mas também movimentos de moradia acompanharam as audiências públicas do CONAMA, com recursos custeados pelo Fundo Municipal de Habitação. Apesar de não terem direito a voto, movimentos levaram faixas e cartazes para marcar sua presença e demandar solução de conselheiros. Em 28 de março o CONAMA finalmente aprovou a Resolução CONAMA 369/2006. O normativo não atendia todas as demandas, mas era o primeiro passo para a lei lidar com ocupações em APP, algo vedado desde que o Código Florestal passara a ser expressamente aplicado nos anos 80. (BISCHOF, 2020)

3.3.2.1 Revisão dos marcos regulatórios

Neste cenário de intensa articulação técnica e política que extrapolava os limites municipais, do ponto de vista de produção normativa no período destacam-se as **alterações e revisões dos marcos relacionados às AEIS ou Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)**. A Lei Municipal nº 8.300 em 19 de dezembro de 2001, editada após a aprovação do Estatuto das Cidades, foi a primeira alteração de caráter mais geral, revogando a Lei Municipal nº 6.864 de 1991. Segundo BISCHOF (2012), a experiência de 10 anos de aplicação da Lei 6.864/1991 indicou a necessidade de revisões que foram incorporadas na Lei 8.300/2001. Denaldi (2003) destaca as principais mudanças:

A alteração da legislação veio responder a novas situações concretas, tais como o esgotamento do estoque de terras públicas, o adensamento dos núcleos de favela existentes, a necessidade de verticalizar as construções e de permitir e regulamentar outros usos que não só o habitacional, a necessidade de agilizar os procedimentos de regularização e de instrumentalizar novas políticas públicas adotadas pelo município, como a geração de emprego e renda para os moradores das áreas urbanizadas. (DENALDI, 2003. P. 189.)

Essa lei municipal manteve a necessidade de realização de um plano de urbanização, mas flexibilizou a exigência de lei para instituição e alteração das COMULs, que passaram a ser editadas por portaria do Poder Executivo⁶⁷. A CDRU e CUEM (Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia), recém aprovada pela Medida Provisória 2.220 de 21 de setembro de 2001,

⁶⁷ Lei 8.300/2001 - Art. 63 - Os representantes do Poder Executivo serão nomeados mediante expedição de portaria da Secretaria de Inclusão Social e Habitação, indicando dentre eles um coordenador.

foram previstas como instrumentos para as titulações de áreas públicas e, para as áreas particulares, as proposituras de ações de usucapião coletivo via assistência técnica jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos. O quadro 5 apresenta as principais alterações realizadas.

QUADRO 5. Lei 6.864/1991 e Lei 8.300/2001: principais alterações

Lei	Lei nº 6.864 de 20 de dezembro de 1991	Lei nº 8.300 de 19 de dezembro de 2001
Tipos de ZEIS	<p>AEIS 1 - assentamentos habitacionais ocupados sem justo título por população de baixa renda;</p> <p>AEIS 2 -parcelamentos irregulares ou clandestinos que estiverem ocupadas por população de baixa renda;</p> <p>AEIS 3 - terrenos não edificados, sub-utilizados ou não utilizados necessários à implantação de programas habitacionais de interesse social.</p>	<p>AEIS A – áreas públicas ou particulares ocupadas por assentamentos habitacionais de população de baixa renda;</p> <p>AEIS B – terrenos não edificados, sub-utilizados ou não utilizados, necessários à implantação de programas habitacionais de interesse social.</p>
Lotes condominiais	Não Menciona	<p>Para os efeitos desta lei, consideram-se lotes condominiais os terrenos sobre os quais sejam edificados:</p> <p>I - duas ou mais construções, articuladas espacialmente ou não, ocupadas por diferentes unidades econômicas ou unidades habitacionais;</p> <p>II - edifícios de apartamentos</p>
Usos dos Lotes	Residencial ou misto, se comprovadamente de sustentação da economia familiar;	<p>Residencial;</p> <p>Comercial;</p> <p>Prestação de serviços de natureza comercial; institucional, industrial;</p> <p>Institucional;</p> <p>Misto - residencial com um dos usos abaixo: comercial; prestação de serviços de natureza comercial; institucional; industrial</p>
Alienação de área pública	Não Menciona	Fica o Poder Executivo autorizado, nos termos da Lei Orgânica do Município, em AEIS públicas municipais, a vender ou conceder o uso dos imóveis, objeto da respectiva ocupação
Contrapartida de obras realizadas pela municipalidade em áreas particulares	Com lotes da mesma área , referentes à totalidade do custo das obras e serviços a serem executados.	<p>I - por lotes no respectivo empreendimento;</p> <p>II – por áreas no Município;</p> <p>III - por moeda corrente.</p>
Instituição de COMUL	Mediante Decreto	Mediante Portaria
Membros COMUL	8 MEMBROS: 1 Sec. Hab.; 1 Assuntos jurídicos; 1 Planejamento; 1 poder legislativo; 2 moradores da comunidade; 1 assessor; 1 assessoria técnica.	6 MEMBROS: 3 Sec. Inclusão Social e Habitação e Sec. Desenvolvimento Urbano e 3 moradores.

Fonte: elaborado pelos autores

Outro importante marco regulatório ocorreu em 17 de dezembro de 2004, quando foi promulgado o **novo Plano Diretor do Município de Santo André** (Lei nº 8.696), produzido por meio de amplo processo participativo e elaborado no período do segundo semestre de 2002 a março de 2004. Para Klink (2012, p.163):

(..) abriu uma arena para os governos locais progressistas, os movimentos de moradia e as organizações sociais não apenas disputarem outras representações do espaço urbano, mas também reivindicarem a institucionalização da função social da propriedade e o direito à cidade. Esse período marcou, ainda, o reconhecimento da política de urbanização dos assentamentos precários como uma âncora da política habitacional a ser respaldada pelos instrumentos urbanísticos do Estatuto. (KLINK, 2012, p. 163).

O plano diretor de 2004 estabeleceu um ordenamento territorial estruturado por duas macrozonas, denominadas *macrozona urbana* e *macrozona de proteção ambiental*. Por terem características diferentes, as diretrizes e instrumentos de desenvolvimento do território de cada macrozona eram diferentes. A Macrozona Urbana se subdividia em quatro zonas: Reestruturação Urbana, Qualificação Urbana, Recuperação Urbana e Exclusivamente Industrial. Por sua vez, a Macrozona de Proteção Ambiental, embora existissem limitações com relação às legislações das áreas de mananciais, se dividiu em: Zona de Desenvolvimento Econômico e Compatível, Zona de Recuperação Ambiental, Zona de Conservação Ambiental, Zona de Ocupação Dirigida 1 e 2 e Zona Turística de Paranapiacaba. A estrutura do zoneamento trouxe uma nova configuração, que se adequou mais à realidade dos centros urbanos, conforme descreve Claudia Souza (2012, p. 35):

Não se trata do clássico zoneamento funcional, que separa zonas de uso, ao contrário, compreende que a cidade, ignorando a legislação, estruturou-se mesclando usos e atividades diversificados, do que resultou a classificação de usos do solo no Plano Diretor tão somente como residencial, não residencial e misto. (SOUZA 2012, p. 35)

Do ponto de vista da **integração da política habitacional ao planejamento urbano** o Plano Diretor de 2004 trouxe a previsão de **diversos instrumentos** como as Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS), o PEUC - Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios, o IPTU Progressivo e a consequente desapropriação com pagamentos em títulos, a Outorga Onerosa do Direito de Construir, Operação Urbana Consorciada, Estudo de Impacto de Vizinhança, Direito de Preferência e o Sistema Municipal de Planejamento e Gestão, composto por um Conselho, Fundo e Sistema de Informações.

Adequando-se ao disposto no Estatuto da Cidade, o Plano Diretor de 2004 instituiu as seguintes **Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)**, em três categorias:

Art. 33 As ZEIS, tratadas pela presente lei, subdividem-se nas seguintes categorias:
I. ZEIS A – áreas públicas ou particulares ocupadas por assentamentos de população de baixa renda, localizada na Macrozona Urbana;
II. ZEIS B – terrenos não edificados e imóveis subutilizados ou não utilizados localizados na Macrozona Urbana, necessários à implantação de programas habitacionais;
III. ZEIS C – terrenos não edificados e imóveis subutilizados ou não utilizados, localizados na área do Projeto Eixo Tamanduatehy, necessários à implantação de programas habitacionais.

Embora a legislação municipal de Santo André já trouxesse a previsão de ZEIS desde a Lei 6.864/1991, o novo Plano Diretor, além de ampliar as áreas demarcadas, trouxe importante inovação ao demarcá-las na própria lei, garantindo a efetividade de aplicação imediata do zoneamento. Affonso e Denaldi (2012) apontam que foram demarcados 1.861.401,18 metros quadrados de áreas vazias como ZEIS (ZEIS B e C) e, a maioria localizadas nos anéis centrais e intermediários da cidade, ou seja, tratavam-se de áreas adequadas e servidas por equipamentos e serviços públicos. Dessas, 714.773,78 metros quadrados estavam na área do Eixo Tamanduatehy, portanto, 37% das ZEIS localizavam-se em áreas valorizadas e centrais.

O município estabeleceu uma estratégia para aplicação do PEUC em três etapas e iniciou a notificação dos proprietários logo após aprovação do Plano Diretor. No final desse período, já havia notificado cerca de 50% dos imóveis enquadrados na primeira etapa. Bruno Filho e Denaldi (2012) registram que até final de 2007 foram notificados 45 lotes que correspondiam a cerca de 1,7 milhão de metros quadrados, sendo que 12 desses, que correspondiam a cerca de 650 mil metros quadrados de terra correspondiam a áreas demarcadas como ZEIS de vazios (ZEIS B e C). Estudo realizado por Affonso (2011) mostrou que no curto espaço de tempo de 4 anos, cerca de 40% das ZEIS de vazios foram viabilizadas com empreendimentos voltados para população de favelas ou de menor renda. Esses empreendimentos foram viabilizados com recursos municipais, estaduais (CDHU) e federais oriundos das fontes: Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), Habitar Brasil -BID (HBB) e Programa de Subsídio Habitacional (PSH).

Em 2006, o Município editou **nova Lei** que dispôs sobre a **regularização fundiária e a urbanização de assentamentos precários e a produção habitacional destinadas à população de baixa renda**: a Lei no 8.869 de 18 de julho. Essa lei estabeleceu parâmetros urbanísticos e edilícios para produção de HIS e HMP dentro e fora de ZEIS e redefiniu as áreas delimitadas como ZEIS em todas as suas categorias. Essa nova legislação refletiu a experiência municipal acumulada e o

novo contexto federal, marcado pelo início da estruturação da política nacional de regularização fundiária pela instituição de novos marcos regulatórios como a Concessão Especial de Uso para Fins de Moradia (CUEM)⁶⁸ e a usucapião especial urbana⁶⁹.

A Lei nº 8.869 de 2006 trouxe aspectos relacionados à regularização das edificações, tributação e de aprovação de reformas e ampliações. Buscou-se também atender as demandas de empreendedores de habitação popular (BISCHOF, 2012, p. 308.), e ainda, alterou as definições de HIS e HMP, conforme descreve:

De um teto de renda de 6 salários-mínimos de renda familiar, passou-se a definir HIS como aquela destinada a famílias com faixa de renda de até 3 salários mínimos de renda familiar, ou com renda per capita de até 0,75 salários mínimos, ou ainda aquela que precisasse ser removida de assentamentos precários por situação de risco ou por necessidade de desadensamento. (BISCHOF, 2012, p. 308.),

Na Lei no 8.869, 18 de julho de 2006, as zonas B e C foram demarcadas para estimular a produção de HMP e HIS. Nas ZEIS B no mínimo 70% do terreno deveria ser reservado para HIS, e para ZEIS C, no mínimo 50%. Para cada ZEIS B e C deveria haver um Plano de Ocupação – POZEIS, que deveria ser realizado pelo proprietário ou pelo compromissário do imóvel. A aprovação do Plano de Ocupação da ZEIS aconteceria com a emissão de Certidão de Diretrizes por parte do Poder Executivo, que seria válida por um ano⁷⁰.

Segundo Affonso (2013, p.85), essa vinculação de aprovação pelo poder público dos POZEIS, controlando a produção habitacional, contrariou interesses dos proprietários. Diante de forte pressão, foi editada **uma nova Lei em 2008** para alterar algumas áreas que tinham sido demarcadas como ZEIS, conforme descreve:

Exatamente por essas características, contrariando interesses hegemônicos, as novas alterações só fizeram ampliar as pressões tanto dos proprietários das áreas transformadas em ZEIS, como de empreendedores imobiliários, eis que se configuravam como uma restrição mais forte à destinação dessas áreas. [...] O resultado dessas pressões é que, em 2008, aprova-se uma lei apresentada pelo Executivo, e emendada pela Câmara, que retira da categoria de ZEIS algumas áreas da cidade, não por coincidência algumas das mais valorizadas (AFFONSO, 2013, p. 85)

A Lei 9.066 de 04 de julho de 2008 então, foi editada para alterar a Lei nº 8.869, 18 de julho de

⁶⁸ Após o veto aos artigos 15 a 20 do Estatuto da Cidade, o Poder Executivo editou a Medida Provisória 2.220 em 04 de setembro de 2001 em que assegurou o direito à CUEM para aquele que, até 30 de junho de 2001, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para sua moradia ou de sua família.

⁶⁹ Prevista no Estatuto da Cidade – Lei 10.257/2001

⁷⁰ Artigo 78 da Lei 8.869/2006

2006 no que se refere a demarcação de áreas ZEIS B e C. Affonso, (2013, p.107) indicou a quantidade de terra delimitada como ZEIS B e C no período de 2004-2008, fazendo uma comparação entre as leis de 2006 e 2008:

TABELA 3. Evolução das ZEIS B e C entre o Plano Diretor (2004) e a revisão legal de 2008

Tipo	Plano Diretor		Lei 9.066/08		Variação da área demarcada (% da área)
	Nº	Área	Nº	Área	
ZEIS B	32	1.146.667,40	25	905.420,63	-21,04
ZEIS C	36	714.733,78	11	530.106,24	-25,83
Total	68	1.861.401,18	36	1.435.526,87	-22,88

Fonte: PSA – SDHU, 2011.

Outro destaque da Lei 9.066/2008 foi de auxiliar na viabilização de empreendimentos menores e para evitar a doação de áreas muito pequenas para uso público, permitiu que os empreendimentos de HIS e HMP com área entre 5.000 e 10.000m² se desobrigassem de doação de áreas públicas. Para facilitar o lançamento individualizado do IPTU, para aqueles parcelamentos em áreas particulares localizadas em ZEIS A, que possuem a ocupação consolidada e sem oposição do titular de domínio nos últimos 5 anos, foi permitido, mesmo sem a finalização da regularização fundiária, o desdobramento ou englobamento da área no Cadastro Fiscal imobiliário. E, por último, segundo AFFONSO (2011, p.87), “a desobrigação de apresentação da matrícula ou justo título para fins de emissão de licença urbanística ou edílicia desde que o parcelamento tenha sido aprovado ou regularizado através do Plano de Urbanização e Regularização”.

3.4 Urbanização integral de favelas: abordagem e balanço das ações realizadas

Nesse período, deu-se continuidade às urbanizações iniciadas e não concluídas no primeiro período e foram iniciadas intervenções do tipo urbanização integral em várias outras favelas.

O “Balanço de Atividades 2001 – 2004” indica intervenções do tipo urbanização integral em nove assentamentos até 2004 (SANTO ANDRÉ, 2004). A maioria das intervenções envolvia componentes de urbanização, produção de novas moradias, construção de equipamentos

públicos e melhoria habitacional. O Quadro 6, retirado do referido documento, identifica as favelas que receberam intervenção até 2004 e registra as intervenções e serviços realizados.

QUADRO 6. Urbanização Integral – Intervenções realizadas no período de 2001 a 2004.

Núcleo Habitacional	Tipo de intervenção	Intervenções e serviços realizados
Sacadura Cabral	Urbanização, remoção e produção de novas moradias	urbanização de 100% do núcleo da favela; construção de praça com equipamento de lazer; remoção de 60 famílias; assessoria técnica para autoconstrução de moradias
Tamarutaca	Urbanização, remoção e produção de novas moradias	urbanização de 85% do núcleo da favela; construção de praças e centro comunitário; remoção de 109 famílias; financiamento e assessoria para melhoria habitacional
Capuava	Urbanização, remoção e produção de novas moradias	urbanização de 75% do núcleo da favela; construção de creche; remoção de 74 famílias; produção de 176 unidades habitacionais
Quilombo II	Urbanização, remoção e produção de novas moradias	urbanização de 100% do núcleo da favela; construção de praça com equipamentos de lazer; remoção de 60 famílias; assessoria técnica para autoconstrução de moradias
Marginal Guarará	Urbanização, remoção e produção de novas moradias	reassentamento de 118 famílias em novas unidades habitacionais em área externa
Espírito Santo	Urbanização, remoção e produção de novas moradias	urbanização de 13% do núcleo da favela; remoção de 4 famílias
Gonçalo Zarco	Urbanização e produção de novas moradias	remoção de 25 famílias; atendimento de 120 famílias PSH
Jardim Primavera	Urbanização	urbanização de 100% do núcleo de favela; construção de praça com equipamentos de lazer; remoção de 60 famílias; assessoria técnica para autoconstrução de moradias
Cata Preta	Urbanização e produção de novas moradias	urbanização de 100% do núcleo de favela; construção de unidades sanitárias para famílias de baixa renda; produção de lotes urbanizados; assessoria técnica para autoconstrução de moradias

Fonte: SANTO ANDRE (2004)

A metodologia de urbanização integral de favelas desse terceiro período é inspirada naquela formulada no primeiro período, sendo que os aprimoramentos se relacionam, principalmente, com a diversificação dos componentes do programa, e a utilização do método Diagnóstico Rápido Participativo (DRUP) para produção de diagnósticos.

No primeiro período era comum a execução de obras de urbanização ocorrer a partir de definições de campo ou a partir de estudos muito preliminares e a partir do terceiro período, de forma geral, iniciou-se a elaboração de estudos e anteprojetos. Essa iniciativa pode ter sido induzida pelo processo de amadurecimento e aprimoramento incremental do trabalho pela equipe municipal, pela necessidade de licitação e contratação e, também, por exigências dos órgãos financiadores no caso dos recursos captados junto ao governo federal⁷¹.

Entretanto, Geleilete (2020) relata que os projetos ainda não alcançavam a qualidade necessária, e que no momento do lançamento do PAC, para garantir a captação de recursos e contratação dos financiamentos, foram encaminhados para CAIXA estudos e anteprojetos muito frágeis. Essa estratégia garantiu a captação de recursos volumosos, mas comprometeu a gestão dos recursos e andamento das obras.

Os projetos eram quase um estudo feito pela própria equipe. Alguns tinham a possibilidade de você fazer uma revisão de projeto, aí a gente contratava a empresa para fazer a revisão daquele estudo. Mas eu acho que isso gerou alguns problemas de ordem burocrática e de licitação, porque quando a gente não começa (pelo menos do meu ponto de vista), como a gente começou, um pouquinho “torto”, pela necessidade de urgência de apresentar, porque o recurso tinha aparecido e a gente precisava captá-lo, pela necessidade, pulou-se algumas etapas, que eu digo, o projeto ficou para trás. A qualidade do projeto ficou para trás. A gente licitava com o estudo, mas para atender as exigências a gente precisava ter pelo menos um projeto básico. (GELEILETE, 2020)

Além das obras de saneamento e infraestrutura, outros componentes foram agregados, como a construção de áreas de lazer e equipamentos sociais. Na Tamarutaca e Sacadura Cabral, foram construídos centros comunitários e áreas de lazer.

⁷¹ Alguns estudos apontam que a qualidade dos projetos de urbanização de favelas na região ainda não alcança os patamares adequados (MORETTI, et al. 2015; PETRAROLLI, 2015; REGINO, 2017).

FIGURA 17. Centro Comunitário da Tamarutaca



Fonte: PMSA (2002)

Na Capuava foi construída uma creche e na Sacadura as Unidades de Negócio, que reuniam um conjunto de 24 unidades de comércio ou serviços, cujos empreendedores eram moradores da favela, setor público ou outros agentes. As iniciativas da comunidade foram apoiadas pelo Programa Empreendedor Popular, que viabilizou a capacitação e formação dos empreendedores e prestou assessoria para produção dos Planos de Negócios. (LARANJEIRA, 2003)

O edifício foi implantado na borda do assentamento, tendo por estratégia atender tanto a população do assentamento como do bairro. Foi concebido, também, como estratégia de integração da favela ao bairro.

FIGURA 18. Unidade de Negócios na favela Sacadura Cabral



Fonte: PMSA (2002)

Buscou-se aprimorar a produção de diagnósticos por meio da utilização do Diagnóstico Rápido Urbano e Participativo (DRUP) e, para tanto, em 1999 foi firmado um convênio com a GTZ

(Agência de Cooperação do Governo Alemão) para capacitação da equipe. O DRUP passou a ser utilizado pela equipe municipal em todas as favelas que eram atendidas pelo programa de urbanização integral.

O DRUP consistia na aplicação de um conjunto de instrumentos e técnicas que viabilizavam captar a percepção da população e conhecer o território. As principais técnicas utilizadas na aplicação do DRUP são: (i) observação do participante; (ii) entrevista semiestruturada; (iii) interpretação hermenêutica; (iv) moderação; (v) visualização. Em relação aos instrumentos, os principais são: (i) mapa falante; (ii) matriz histórica; (iii) mapas diários; (iv) elaboração de maquete; (v) matriz de hierarquização; (vi) mural e registro em fotos; entre outros (SANTO ANDRÉ, 2001c).

Para realização do DRUP integravam a equipe municipal profissionais de diversas formações (assistente social, sociólogo, arquiteto, engenheiro, agente de habitação, agente de participação cidadã) lotados no DEHAB e em outros órgãos da administração municipal. O DRUP permitiu ampliar a participação da população na produção de diagnósticos e configurou-se como um processo de interação, entre a população e os técnicos planejadores, com o objetivo de aprofundar conhecimentos sobre a área e “conhecer a realidade a partir da visão daqueles que lá vivem.” (SANTO ANDRÉ, 2001c). Para Célia Domingos (2020):

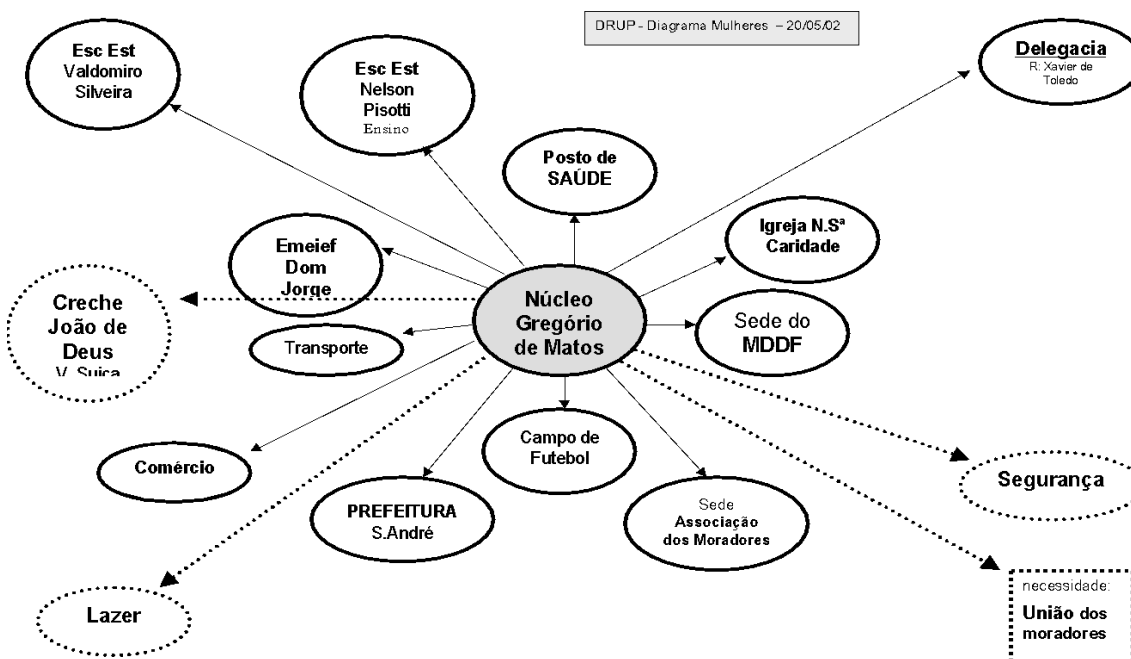
É nesse período que a gente adquiriu esse conhecimento, aplicou e foi modificando o Diagnóstico Rápido Urbano e Participativo. A gente foi adaptando às necessidades que a gente tinha de projeto e acho que ganhou uma qualidade muito maior na participação da população que é o fato de conseguir falar com todo mundo e não só com quem é liderança. Acho que os processos participativos falam com quem consegue falar. Muita gente não consegue falar. Então o DRUP tem essa beleza, de falar com criança, com mulheres, com pessoas tímidas, com pessoas que não têm facilidade de levantar a mão em grupo e levantar uma questão. O DRUP tem uma beleza de ser mais democrático do que se aplica no geral. [...]

Primeiro fazia contato com as lideranças para dividir com elas a execução do DRUP. Não dá para fazer o DRUP sem as lideranças. Embora a gente fale com todo mundo, a entrada tem que ser com as lideranças. A gente chamava as pessoas de várias áreas da prefeitura, da Saúde, Habitação, Educação, o Semasa. Todas as áreas que teriam alguma interferência no urbanismo, para participar do DRUP. (DOMINGOS, 2020)

O relatório do DRUP era fornecido para as empresas projetistas (empresas contratadas para elaboração do projeto de urbanização) que deveriam considerar seu conteúdo para definir o respectivo projeto de intervenção. Gesina destaca que “eles [projetistas] apresentaram o projeto para os moradores e é muito interessante porque todas as propostas que eles estavam fazendo, eles se remetiam ao DRUP” (GESINA, 2019).

[...] depois, quando a gente entregava para a empresa, a partir disso, os técnicos precisavam estar juntos, para garantir que a empresa levasse em consideração aquilo que foi resultado do DRUP. Quando o projeto estivesse elaborado, a gente apresentava para os moradores em uma assembleia normalmente. Principalmente para contar quais foram as contribuições que eles deram e quais as contribuições que eles deram e não puderam ser usadas (porque claro tem coisas que não podem ser utilizadas, juridicamente ou pelo projeto mesmo, pela engenharia, pela arquitetura, tinham coisas inviáveis). Então a gente precisava devolver isso. “Porque essas ideias não são viáveis? Por que vocês não podem ficar nessa área? Por que tem que ter remoção?” (DOMINGOS, 2020)

FIGURA 19. DRUP - Diagrama Institucional: relação da comunidade com instituições.



Fonte: PMSA (2004)

FIGURA 20. Aplicação do DRUP – Mapa Falante - na Favela Espírito Santo



Fonte: PMSA (2004)

Em 2001, a prefeitura iniciou a implementação do “Observatório de Qualidade dos Serviços”, voltado para verificar a qualidade dos serviços públicos (abastecimento de água, coleta de esgoto, drenagem, energia elétrica, iluminação pública e coleta de lixo) em assentamentos urbanizados. Tratava-se de uma ação de monitoramento e avaliação das intervenções. O projeto piloto foi desenvolvido no núcleo Sacadura Cabral e esperava-se levá-lo para as demais áreas.

O projeto era realizado com participação ativa da população e de forma a capacitar representantes do assentamento para monitorar a qualidade dos serviços e cobrar, quando necessário, a melhoria dos mesmos junto às concessionárias responsáveis pela sua execução. Os observadores eram moradores (representantes de quadras), que eram previamente capacitados para observar a qualidade dos serviços, durante 15 dias, e registrar nos formulários fornecidos. Os padrões de qualidade que deveriam ser alcançados eram, também, previamente definidos com a comunidade no “Fórum de Avaliação”. Os resultados eram enviados às concessionárias responsáveis pela prestação dos serviços (SANTO ANDRÉ, 2001d).

Nesse período, conforme mencionado, também um volume grande de recursos foi captado para viabilizar as intervenções. Segundo a PMSA, no período 1999 a 2004 o Município alocou recursos próprios da ordem de 60 milhões de reais e captou 20 milhões do Governo Federal e quase 13 milhões de reais da União Europeia (Tabela 4). (SANTO ANDRÉ, 2006). A Tabela 4 apresenta os valores por fonte de financiamento e programa.

TABELA 4. Investimento por fonte no período de 1999 a 2004

Investimentos realizados	1999/2004	
	total	média
Prefeitura (PSA+FMH)	34.262.882,15	5.710.480,36
SEMASA	28.298.550,68	4.716.425,11
Gov. Federal	21.810.165,35	3.635.027,56
União Europeia	12.845.609,25	2.140.934,88
Total	97.217.207,43	16.202.867,91

Fonte: SANTO ANDRÉ, 2006

TABELA 5. Captação de recursos entre 1997 e 2005

Programa	Tipo	Fonte	nº de unidades/famílias	valor R\$ (recursos externos)	valor R\$ (PSA)	Data
PASS	INFRA* + URBANIZAÇÃO	GOV. FEDERAL	2899	1.693.345,01	33.000.000,00 (referentes à 1ª fase do SAMI)	1996/1998
HABITAR BRASIL	INFRA + URBANIZAÇÃO + P.HAB**	GOV. FEDERAL	2500	3.886.644,77		1996/1998
UNIÃO EUROPEIA	P.HAB	RECURSO EXTERNO	3375	12.400.000,00		1997
HABITAR BRASIL - BID	P.HAB + URBANIZAÇÃO	GOV. FEDERAL	1433	16.000.000,00	7.000.000,00	2000
MORAR MELHOR	P.HAB + URBANIZAÇÃO	GOV. FEDERAL	216	1.850.000,00	2.267.655,44	2001
PAT	PROJETO	GOV. FEDERAL	1400	1.300.000,00	-	2003
PSH	P. HAB	GOV. FEDERAL	120	511.317,04	507.696,76	2004
URBANIZAÇÃO, REGULARIZAÇÃO E INTEGRAÇÃO DE AP	P.HAB + REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	GOV. FEDERAL	234	599.000,00	626.281,02	2004
PAR	P.HAB	GOV. FEDERAL	1320	40.328.000,00	-	2004
MULTISETORIAL INTEGRADO - BNDES	INFRA + URBANIZAÇÃO + P.HAB	BNDES	2400	42.360.000,00	31.130.000,00	2004
TOTAL			15897	120.928.306,82	74.531.633,22	

Fonte: Santo André (2004).

*Implantação de infraestrutura

**Produção habitacional

Cabe observar que o custo e complexidade das intervenções aumentaram com o adensamento dos assentamentos, que teve como consequência o aumento do percentual de remoção para

promover a abertura de viário, eliminação de situações de risco e adequação de densidade.

Denaldi e Ferrara (2018) lembram:

Nas últimas décadas, os assentamentos em RMs se consolidaram, adensaram e muitas vezes se verticalizaram. Ações como adequação de densidade e recuperação de áreas protegidas como as APPs, de forma geral, demandam promover um percentual alto de remoção e reassentamento, medida essa de grande impacto social e que requer disponibilidade de terra e recursos subsidiados para produção de novas moradias (DENALDI; FERRARA, 2018)

Assim, a produção de novas moradias passou a ser um componente cada vez mais importante dos programas de urbanização de favelas e as ações de urbanização de favelas ficaram cada vez mais dependentes da disponibilização de terrenos e captação de recursos para produção de novas moradias para viabilizar o reassentamento.

Entre 1997 e 2004 foram viabilizadas a construção de 2.610 novas moradias vinculadas a intervenções realizadas em 12 assentamentos para promover remanejamentos (dentro da poligonal do assentamento) e reassentamentos.

FIGURA 21. Conjuntos Habitacionais para reassentamento: Prestes Maia e Av. Áurea.



Fonte: PMSA (2005)

Além dos recursos utilizados nas urbanizações integrais e conjuntos habitacionais, nesse momento também houve investimento de recursos municipais em obras emergenciais e pontuais em diversas favelas do Município. De acordo com o “Balanço de Atividades 2001 - 2004”, 19 favelas receberam intervenções pontuais até 2004 (SANTO ANDRÉ, 2004). O Quadro 7, a seguir, aponta as favelas beneficiadas e as intervenções realizadas.

QUADRO 7. Intervenções Pontuais realizadas no período de 2001 a 2004.

Núcleo	Obra
Araguari	muro e escadaria
Arara Azul	muro de contenção e galeria
Bom Pastor	guias e passeios
Cisplatina	muro de contenção e dreno
Gonçalo Zarco	barracos, remoção e consertos
Gregório de Matos	escadaria, passeio e muro de contenção
Jardim dos Pássaros	guia, sarjeta
Jardim Primavera	muro, escadaria, passeio e guias
Jardim Sorocaba	guias, sarjetas, pavimentação e contenção
Pintassilgo	viela e escadaria, conservação do viário, canalização de esgoto
Piracanjuba	canalização de águas pluviais
Quinhão 21	execução de 8 embriões
Rua das Flores	muro de contenção
Rua Mirandópolis	muro de contenção e passeio
Rua Monza	muro de contenção, passeio, reaterro de talude
Santa Cristina	muro de contenção
Sítio dos Vianas	pavimentação em viela (Vitória da Conquista)
	Rua Mariano Procópio - muro de contenção
	Rua Tortusa.
Travessa das Flores	guia, sarjeta, pavimentação e passeio
Valentim Magalhães	muro de arrimo, guias, sarjetas e embriões

Fonte: SANTO ANDRÉ, 2004.

No âmbito do SAMI, no final de 2004 apenas a intervenção do Núcleo Quilombo II tinha sido concluída. As demais estavam em andamento. As iniciadas na 1ª Etapa do Programa já estavam em estágio avançado de obra, mas a maioria das intervenções iniciadas na 2ª Etapa do Programa ainda estavam em estágio inicial, como observa-se na Tabela 6.

TABELA 6. Andamento das intervenções do SAMI em 2004.

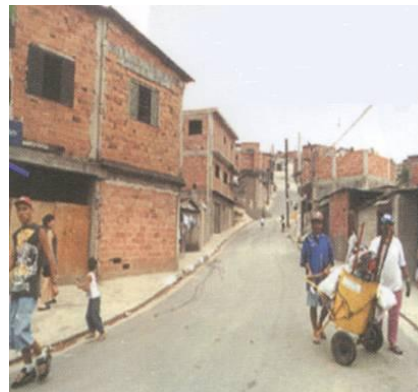
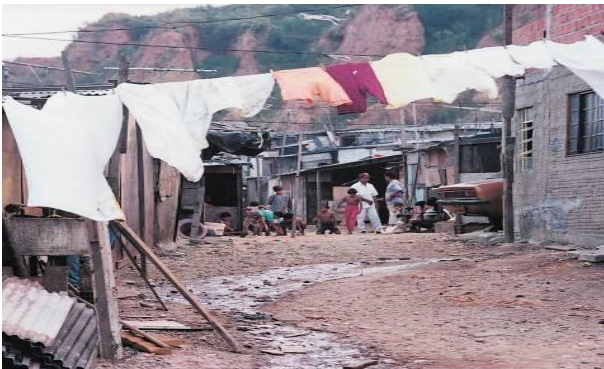
Núcleos Habitacionais		Início da intervenção	Total de famílias	Intervenção concluída/famílias beneficiadas (2004)	
				nº	%
1ª ETAPA SAMI	Sacadura Cabral	1997	738	658	89%
	Tamarutaca	1998	1300	1100	85%
	Capuava	1998	1327	995	75%
	Quilombo II	1999	235	235	100%
2ª ETAPA SAMI	Maurício de Medeiros	2003	180	115	64%
	Espírito Santo	2004	1487	200	13%
	Gonçalo Zarco	2004	144	20	14%

Fonte: SANTO ANDRÉ, 2004.

Como mencionado anteriormente, sabe-se que no período seguinte (2004/2008) as intervenções nas favelas Sacadura Cabral, Tamarutaca e Capuava tiveram continuidade e foram concluídas, no entanto, a ausência de um balanço da gestão 2004 e 2008 impossibilitou identificar o número total de moradias produzidas até 2008, assim como o conjunto de favelas que receberam

intervenção até o término desse terceiro período. É provável que a referida crise administrativa e política instalada no final desse período, com a demissão coletiva de secretários municipais e também de muitos técnicos que ocupavam cargos diretivos, tenha relação com ausência de documentos como relatórios técnicos e balanços que permitiriam melhor identificar as ações realizadas até 2008.

FIGURA 22. Urbanização da favela Capuava e Sacadura: antes de depois



Fonte: PMSA (2002)

Contudo, é possível afirmar que, a partir de 2007, com o lançamento do PAC e a disponibilização de volumosos recursos federais para urbanização de favelas, foram captados novos recursos tanto para viabilizar intervenções que já estavam em andamento, quanto outras já planejadas e apontadas como prioridades no Município.

Nos últimos anos do terceiro período (2007 e 2008) foram firmados quatro Termos de Compromisso (TC), elencados na Tabela 7 a seguir, totalizando a captação de cerca de R\$ 180 milhões no âmbito do PAC e o atendimento de quase 5 mil famílias.

TABELA 7. Termos de Compromisso PAC firmados no Terceiro Período

Nº do TC	Assentamentos atendidos	ano de seleção	tipo de intervenção	n. de famílias	Repasse (Gov. Federal)	Contrapartida (PMSA)
0218.839-31	Capuava Unida e Gamboa I	2007	remoção total + provisão habitacional	1.137	R\$ 27.621.550,00	R\$ 13.692.461,98
0222.667-44	Complexo Espírito Santo	2007	urbanização integral	1.743	R\$ 36.262.408,01	R\$ 24.208.903,42
0222.668-59	Complexo Jd. Irene	2007	urbanização integral	1.892	R\$ 37.139.235,04	R\$ 30.710.418,34
0251.114-62	Graciliano Ramos	2008	remoção total + provisão habitacional	120	R\$ 3.850.384,64	R\$ 3.713.842,94

* OGU: Orçamento Geral da União; FNHIS: Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

Fonte: Elaboração própria com base em Ministério das Cidades (2017) e informações verbais PMSA (2020).

Nesse terceiro período, os recursos captados foram destinados para concluir intervenções iniciadas nos seguintes assentamentos: Capuava Unida, Gamboa, Complexo Espírito Santo e Jardim Irene.

Os assentamentos Capuava Unida e Gamboa I contavam com recursos contratados no âmbito do programa Habitar Brasil BID (HBB) e de outros programas federais que utilizavam recursos o Orçamento Geral da União (OGU), para viabilizar a remoção total dos assentamentos e reassentamento das famílias em conjuntos habitacionais. Entretanto, essas intervenções contratadas desde 2004 foram iniciadas apenas em 2007. Aponta-se que o atraso estaria relacionado com dificuldades burocráticas, e em especial com o modelo de licitação internacional exigido pelo BID. Em 2008 essas contratações migraram para o PAC e foram reunidas em apenas uma operação financeira o que permitiu que a execução das obras fosse acelerada.

Situação semelhante ocorreu no caso do Complexo Espírito Santo, que já vinha sendo urbanizado com recursos municipais (Prefeitura e SEMASA) e também migrou para o PAC em 2007. O projeto foi revisado e as obras foram retomadas em 2008.

A PMSA vinha realizando intervenções pontuais no Complexo Jardim Irene para mitigar situações de risco e melhorar a infraestrutura básica, e em 2003 iniciou a elaboração do projeto de urbanização integral do complexo, financiado pelo PAT-Prosaneer, o que possibilitou, em 2007, a contratação das obras no âmbito do PAC. No entanto, as obras foram iniciadas apenas no quarto período (2010), devido a dificuldades enfrentadas para licitar a obra. Foi necessário realizar duas licitações, pois a primeira foi impugnada.

O núcleo Graciliano Ramos teve sua urbanização priorizada pelo Orçamento Participativo e a solução proposta foi a remoção das famílias e construção de edifícios no mesmo local para

reassentamento das mesmas. A contratação dos recursos se deu em 2008, mas as obras só foram iniciadas em 2010. Segundo informações verbais fornecidas pelos técnicos da PMSA, o longo período para dar início às obras foi consequência da dificuldade de pactuar com os moradores a solução transitória de moradia. Como parcela das famílias não tinha condições de manter-se em aluguel social durante o período das obras, foi necessário construir um alojamento para abrigá-las. Todo esse processo preparatório levou mais de dois anos.

Vale lembrar que 1999 a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU) iniciou intervenções em áreas ocupadas do Jd. Santo André, quando se efetuou a canalização dos córregos Dominicanos e Hamurabi. O complexo de favelas denominado 'Jardim Santo André', trata-se de uma área de 1,5 milhão de metros quadrados, adquirida pela CDHU em 1977, que abriga seis favelas (Lamartine, Dominicanos, Toledanos, Cruzado, Campineiro, Missionários). A urbanização das favelas propriamente dita iniciou-se apenas em 2002 (DENALDI, 2003, p. 167)

Nesse terceiro período, grande parcela das favelas recebeu algum tipo de intervenção no âmbito dos programas Urbanização Integral, Programa de Urbanização Comunitária (Intervenções Pontuais) e Programa Favela Limpa. Na segunda gestão de Celso Daniel (1997-2000) promoveu-se a urbanização integral de cinco favelas: Tamarutaca, Capuava, Sacadura Cabral, Quilombo II e Cata Preta, sendo que as quatro primeiras não foram concluídas e continuaram sendo urbanizadas nas gestões seguintes. No período 1997-2004, segundo Balanço da Gestão (SANTO ANDRÉ, 2004), nove favelas foram atendidas no âmbito do Programa de Urbanização Integral, sendo que sete delas estavam inseridas no programa SAMI e 19 foram atendidas por meio de intervenções pontuais/obras emergenciais. Na gestão Avamileno (2005/2008) sabe-se que foi concluída a intervenção em três favelas atendidas pelo SAMI. Consta que oito favelas receberam recursos do PAC para urbanização - Capuava Unida, Gamboa I, Complexo Espírito Santo (favelas Espírito Santo I e II), Complexo Jardim Irene (favelas Jd. Irene II, III, IV e V) e Graciliano Ramos - sendo que todas já haviam recebido intervenções pontuais ou haviam sido priorizadas para atendimento no âmbito do programa Urbanização Integral.

No início desse período destaca-se a prioridade dada ao desenvolvimento institucional, o envolvimento da equipe técnica e o desenvolvimento de metodologias inovadoras de intervenção. Observa-se que, com o passar do tempo e com a possibilidade de captação de

recursos, a equipe técnica se afasta do campo para executar tarefas administrativas necessárias à gestão dos contratos de financiamento.

3.5 Considerações sobre condicionantes institucionais e normativas no terceiro período

Como se nota, no terceiro período os programas de urbanização de favelas voltaram a ocupar lugar de destaque na agenda municipal. Com isso, os fatores técnico-administrativos e político-relacionais vinculados à urbanização de favelas foram alavancados. De um lado, a equipe técnica no órgão ligado à política habitacional e os mecanismos de trabalho matricial e intersetoriais foram reconstituídos. Houve também um aumento significativo no nível de recursos financeiros e informacionais à disposição do governo municipal para urbanização de favelas. De outro, os espaços institucionalizados de participação foram restabelecidos, embora, como nos períodos anteriores, não se tenha registro de mecanismos de articulação com órgãos de controle e de fiscalização, nem com os novos atores envolvidos com a produção destas políticas, como a Caixa e as empresas contratadas. Disso depreende-se, portanto, que neste período houve uma reorganização e um fortalecimento das condicionantes institucionais e normativas para a urbanização de favelas.

Esta nova configuração das condicionantes institucionais e normativas, todavia, teve efeitos contraditórios. Embora o governo municipal tenha conseguido desenvolver projetos mais complexos, acessar recursos financeiros significativos para financiá-los e tenha avançado significativamente na produção de normas para orientar e viabilizar a regularização fundiária, os resultados alcançados pelas intervenções não foram o esperado.

Ainda que fosse pauta prioritária, a implementação do Programa Santo André Mais Igual foi dificultada por fatores financeiros, como a queda da capacidade de investimento do governo municipal, o alto custo das intervenções e o atraso no repasse de recursos captados nacional e internacionalmente, e pela complexidade das intervenções, afinal “mesmo reconhecendo os avanços institucionais, viabilizar a matricialidade, assim como o processo de integração proposto pelo PIIS, é tarefa difícil mesmo para um governo municipal que prioriza essa ação” (DENALDI, 2003, p.159). Seguindo essa linha argumentativa, é possível arguir que a prefeitura de Santo André priorizou a urbanização de favelas, mobilizou recursos humanos e promoveu articulação e alinhamento intragovernamental para a implementação dessa política, ao mesmo tempo em

que enfrentou desafios significativos decorrentes da redução e inconstância dos investimentos, dos limites jurídicos que extrapolavam a competência legislativa municipal e da operacionalização de um programa federal complexo e ambicioso, distante das formas tradicionais de atuação estatal.

Esta seção introduz elementos adicionais para se compreender esses resultados. Primeiro, com o falecimento de Celso Daniel, em 2002, houve mudanças na condução política do governo municipal. Seu sucessor, João Avamileno, manteve o secretariado e deu continuidade aos programas herdados da gestão anterior. No entanto, nesse governo a pauta da urbanização de favelas se enfraqueceu, particularmente a lógica de urbanização integrada e matricial (LIMA-SILVA, 2019). A promessa do Santo André Mais Igual não se concretizou, em grande medida, pela dificuldade de se manter a articulação intersetorial na ausência da liderança de Daniel. Ao assumir o mandato, Avamileno conseguiu dar continuidade às ações que estavam em andamento, mas elas, paulatinamente, esmaeceram e, a partir de 2005, a prefeitura deixou de se destacar pela coordenação matricial: “a impressão que eu tenho é que cada um voltou para o seu quadrado e a interdisciplinaridade acabou. (...) Aquela colaboração, o espírito colaborativo, foi minguando” (SIMÕES, 2019).

Segundo, embora nesse período as relações com os moradores das áreas tenham sido reconstituídas, elas tampouco permaneciam as mesmas. Para diversos entrevistados, as lideranças comunitárias e os movimentos sociais estavam enfraquecidos tanto nas instâncias participativas, como os conselhos e comissões de habitação, quanto nas áreas em urbanização (GRACIOSI PINTO, 2018; SANTO AMORE, 2018; CAMPANHÃO, 2018). É provável que essa situação possa ser entendida a partir de mudanças nas relações locais de poder: comentando sobre uma experiência de urbanização em Santo André, Gesina (2019) indica que alguns moradores bastante atuantes na primeira gestão do Celso foram banidos da área pelo tráfico, ao passo que outros relataram perseguições e repressão, optando por se afastar da mobilização popular. Por outro lado, Simões (2019) comenta que muitas lideranças já tinham tido as suas demandas atendidas e “cada um foi cuidar da sua vida e daí o movimento se esfacelou um pouquinho”, dialogando com as dificuldades da efetividade da participação institucionalizada identificadas por Maricato (2008) e Kowarick (2000).

Terceiro, a estratégia de arrecadar recursos com organizações internacionais e com o governo federal também gerou reveses. Se na primeira gestão de Daniel o governo municipal tinha total autonomia para desenvolver os projetos e gerir os recursos a eles destinados, no terceiro período a forma de gerir as intervenções governamentais de urbanização de favela havia mudado de forma significativa. Os financiamentos externos significaram novas exigências e demandas administrativas, a ação governamental estava mais delimitada por leis, normas e acórdãos governamentais e pela atuação dos órgãos de controle e fiscalização e inexistiam mecanismos de articulação com estes órgãos e com atores externos que ocupavam posições chaves na implementação dos programas intergovernamentais de urbanização de favelas, como a Caixa. Isso elevou os desafios da gestão administrativa dos contratos e diminuiu a discricionariedade dos profissionais da prefeitura de Santo André na execução da ação pública, como demonstrado a seguir:

[Na primeira gestão de Daniel] Era empírico, era uma relação dinâmica, mas era de trabalho participativo real... à medida que aquilo virou uma rubrica de plano de trabalho e que você tinha que prestar contas do recurso do Habitar Brasil BID e informar quantas folhas de sulfite você gastou em uma reunião... que tipo de trabalho social é esse que se tornou obrigatório mas tem que seguir certas circunstâncias e tal? (AFFONSO, 2018).

A partir de 2007, com o lançamento do PAC-UAP, o governo municipal passou a acessar recursos de maior vulto e que permitiram que favelas maiores e as mais complexas, que demandavam maior número de reassentamentos, fossem urbanizadas em uma metodologia também integrada de intervenção. Dada a experiência de Santo André com o tema de urbanização de favelas, as áreas selecionadas para intervenção nesse programa já estavam mapeadas e integravam o planejamento da política habitacional do Município, como o trecho a seguir ilustra:

Na verdade, existia uma política habitacional que vinha sendo implementada, mesmo com as alternâncias de governo que interferiram na forma como se desenvolvia essa política, mas havia um certo aprendizado em relação à urbanização de favelas que não se perde totalmente, ele permanece mesmo com alternância de governo. Tinha um planejamento também. Eu lembro que as primeiras favelas que nós levamos para o PAC foram aquelas que estavam no planejamento e que o município estava tentando captar recursos. Então não é que veio “ah, o PAC, o que nós vamos atender agora?” (LIMA-SILVA, 2019: 216).

Em resumo, no terceiro período, a prefeitura municipal contou com recursos financeiros, espaços institucionalizados de participação social e de coordenação intragovernamental e uma equipe técnica experiente e engajada, mas se deparou com a confluência da elevação da complexidade da ação estatal nas favelas com uma gestão mais rígida dos projetos. De um lado, acessavam-se

recursos financeiros, mas os investimentos municipais minguaram e os externos vinham, por vezes, com atraso e exigências em relação às quais a prefeitura tinha reduzida ingerência. De outro, não foi só a política pública em si que se tornou mais complexa, isso também ocorreu com a realidade das favelas e o cenário político e social no qual ela estava inserida: a mobilização comunitária estava diferente, a articulação entre burocratas e moradores/lideranças comunitárias também e, talvez o mais importante, a condução da política foi fortemente alterada com a troca de prefeitos em 2002.

Nesse contexto, o legado do Município na área habitacional, fundamentado em uma forma integrada e multisetorial de se pensar e implementar urbanizações de favelas, se manteve e passou a precisar dialogar com as novas demandas e pressões das políticas federais.

O período foi igualmente marcado pela **forte atuação técnica e política** envolvendo os municípios da região e um debate nacional **sobre impasses jurídicos** que impediam avanços nos projetos de regularização fundiária e limitavam a capacidade de produção normativa local.

Nesse sentido, as condicionantes normativas nesse período espelham a realidade institucional detalhada nos tópicos anteriores.

De um lado, verifica-se o protagonismo da equipe de Santo André em eventos regionais e nacionais, inclusive, com contribuições efetivas para o aprimoramento da legislação nacional de regularização fundiária, além de ativa participação no debate sobre a ocupação em APPs.

De outro lado, no terceiro período verificou-se que o município de Santo André revisa e readequa seus **marcos regulatórios** visando ao alinhamento com os marcos legais federais, especialmente o Estatuto da Cidade, buscando lidar com a complexidade envolvida e superar as dificuldades encontradas. A legislação municipal passa a prever os instrumentos do Estatuto da Cidade e as revisões das normas municipais de regularização fundiária concentram-se nas alterações das ZEIS e em regras para a produção de HIS e HMP.

Com a aprovação do Plano Diretor de 2004 e revisão da legislação específica de regularização fundiária, verificou-se a efetivação da adequação das normas municipais aos preceitos e diretrizes do Estatuto da Cidade e a política nacional de habitação de interesse social (Lei Federal 11.124 de 2005). Com efeito, do ponto de vista normativo, o Plano Diretor de 2004 prevê um **planejamento urbano mais alinhado à política habitacional e de regularização fundiária**, mediante um ordenamento territorial e um zoneamento especial que passa a integrar o

território, assim como a **previsão de instrumentos urbanísticos** para titulação fundiária, cumprimento da função social da propriedade e democratização do acesso à terra urbanizada. Tais adequações revelam uma capacidade normativa ativa, porém, ao mesmo tempo, acarretaram uma **maior complexidade de normas e instrumentos** a serem operacionalizados e aplicados pelo Município. Revela-se, igualmente relevante, que os impasses jurídicos relatados – e que extrapolavam a competência municipal - obstaculizaram o andamento de projetos de regularização fundiária e limitaram, em certa medida, a capacidade de produção normativa municipal.

Apesar do cenário institucional fortalecido e de normas jurídicas municipais que se estruturam no primeiro período e são revisadas no terceiro período, verifica-se que poucos resultados foram alcançados com processos de regularização fundiária, em termos de número de assentamentos com regularização concluída, mesmo com a adoção de instrumentos como as AEIS ou ZEIS.

Até 2001, 10 anos após a edição da primeira lei de AEIS, de um universo de 139 assentamentos, 72 tiveram o trâmite do processo de regularização iniciado, 39 núcleos foram delimitados como AEIS, 29 COMUL foram nomeadas e 12 assentamentos foram regularizados administrativamente. Entretanto há indícios de que foi concluída a regularização, com registro do parcelamento no cartório de apenas um assentamento, Jd. Sorocaba. O quadro a seguir apresenta uma breve síntese do relatado nesta seção.

QUADRO 8. Síntese das condicionantes institucionais e normativas para urbanização de favelas no 3º Período.

Fatores mobilizados e contextos	Indicadores
Fatores técnico-administrativos	<ul style="list-style-type: none"> - Recursos financeiros: elevação de investimentos externos - Mobilização da equipe técnica e atração de novos profissionais “militantes” - Retomada de instâncias de articulação intragovernamentais - Iniciativa de revisão dos marcos legais das AEIS - Iniciativa de revisão do Plano Diretor para adequação ao Estatuto da Cidade
Fatores político-relacionais	<ul style="list-style-type: none"> - Reconstituição da relação com moradores (trabalho cotidiano e estruturado). Criação de instâncias institucionalizadas de participação social - Não há registros de mecanismos de articulação com órgãos de controle/fiscalização e outros atores relevantes (Caixa, empresas, etc.) - Mobilização de equipe técnica para participação nos espaços de debate regional e nacional sobre impasses jurídicos que impediam avanços nos projetos de regularização fundiária e limitaram a capacidade normativa local.
Contexto político local	<ul style="list-style-type: none"> - Prioridade elevada da urbanização de favela, porém decrescente - Papel da liderança no alinhamento da equipe até 2002

Fonte: elaborado pelos autores

4. Quarto Período (2009-2016)

4.1 Contexto

Esse quarto período corresponde a duas gestões municipais: do prefeito Aidan Ravin (2009-2012), do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e do prefeito Carlos Grana (2013-2016), do Partido dos Trabalhadores. Trata-se de um período que coincide com a disponibilização de recursos do PAC, com o lançamento do PMCMV e com as crises econômicas e políticas que se sucederam entre 2015 e 2016 e alteraram radicalmente o cenário nacional.

Em 2009 foi lançado o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). O volume de recursos e subsídios alocados nas duas fases de implantação e três faixas de atendimento (Faixas 1, 2 e 3) foi bastante expressivo. Até o final de 2016, foram investidos cerca de R\$ 331,9 bilhões e contratadas 4.542.599 unidades habitacionais, sendo que, desse montante, 82,8 bilhões foram direcionados para a Faixa 1 do programa, e viabilizaram a contratação de 1.758.956 unidades habitacionais.⁷² O PMCMV foi o primeiro grande programa de provisão habitacional em nível federal, desde a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH). Para Cardoso e Denaldi (2018, p. 11):

A importância do PAC – e, posteriormente, do PMCMV – na agenda governamental durante o “período lulista” indicava claramente uma mudança de trajetória em relação aos períodos anteriores em que o direito à moradia, embora consagrado na Constituição, não repercutia enquanto uma política pública que viabilizasse sua concretização.

Em 2015 e 2016, a crise econômica e política instaurada levou a presidenta Dilma Rouseff ao *impeachment*, que foi seguido por reformas estruturais de cunho neo-liberal. Destaca-se a aprovação da Emenda Constitucional que estabeleceu um teto de gastos para o setor público (PEC do Teto)⁷³. No campo da política habitacional, houve drástica redução dos recursos destinados ao PAC e PMCMV na Faixa 1, com forte diminuição dos investimentos e subsídios diretos.

Entretanto, cabe lembrar que os recursos do PAC disponibilizados e contratados até 2014 garantiram a continuidade dos programas de urbanização de favelas em Santo André. Cardoso

⁷² Ministério das Cidades - Banco de dados das Instituições Financeiras com posição em dezembro de 2016.

⁷³ PEC 241 na Câmara dos Deputados e PEC 55 no Senado Federal

e Denaldi (2018) registram que, a partir do Governo Dilma, reduziu-se drasticamente a contratação de novas intervenções em favelas no âmbito do PAC.

Os autores apontam que as contratações foram concentradas no período inicial do programa e isso viabilizou a disponibilização de recursos para os períodos seguintes.

No campo normativo, destaca-se a edição da Lei nº 11.977/2009 (Programa Minha Casa Minha Vida) que estabeleceu um conjunto de instrumentos e procedimentos para simplificar e acelerar processos de regularização fundiária e de licenciamento urbanístico e ambiental de empreendimentos habitacionais destinados à população de baixa-renda.

No nível municipal, o Plano Diretor Municipal foi revisado no final do ano de 2011. Segundo SOUZA (2012, p.56), somente foi editada uma nova lei que alterou o Plano Diretor em razão da exigência legal⁷⁴ que prevê a revisão do documento no segundo ano de mandato municipal. Consolidado como Lei nº 9.394 de 05 de janeiro de 2012, o novo Plano Diretor Municipal surgiu sem uma avaliação dos resultados desde 2004, tampouco uma avaliação sobre as transformações da cidade ao longo dos anos. SOUZA (2012) descreve:

O texto da Lei aprovada revela uma incompreensão acerca do papel reservado aos Planos Diretores como “instrumento básico” da política de desenvolvimento e expansão urbana, assim definida pela Constituição Federal de 1988. São introduzidos objetivos e diretrizes de todas as políticas sociais a cargo do município, fazendo perder o foco nas políticas de ordenamento territorial. (SOUZA, 2012.p. 56)

Observa-se, na gestão do prefeito Aidan, um maior alinhamento com o governo estadual. Nesse contexto, em setembro de 2009 o município de Santo André firmou convênio com a Secretaria de Habitação do governo do Estado de São Paulo para atendimento no âmbito do Programa Estadual de Regularização Fundiária Urbana, o Cidade Legal, instituído pelo Decreto Estadual 50.052 de 13 de agosto de 2007. Esse programa disponibilizou aos municípios apoio técnico para realização de diversos serviços voltados à regularização de assentamentos precários, sem a obrigatoriedade de contrapartida financeira municipal, e prestados por consórcios de empresas contratadas pelo governo estadual⁷⁵.

⁷⁴ O artigo 181 do Plano Diretor Municipal de 2004, Lei 8.696, previu que “O Executivo deverá encaminhar à Câmara Municipal projeto de lei de revisão do Plano Diretor no segundo ano de cada mandato.”

⁷⁵ Segundo as entrevistas realizadas, os recursos do Programa Estadual Cidade legal viabilizaram a contratação de diversos serviços necessários tais como levantamento planialtimétrico cadastral, descrição dos lotes e cadastro de famílias.

4.2 Política Habitacional e de urbanização de favelas

Como previamente mencionado, entre 2009 e 2016, a gestão municipal de Santo André foi conduzida por prefeitos de diferentes partidos – PTB e PT. Esse cenário de alternância política e as mudanças no contexto federal tiveram efeitos no planejamento, na condução da política habitacional e na capacidade do Município para desenvolver políticas de urbanização de favelas (LIMA-SILVA, 2019).

Nesses anos, o Programa Santo André Mais Igual foi interrompido e não voltou a ser implementado. Diminuíram-se as modalidades de intervenção. Também foram paralisadas várias iniciativas, tais como os programas Favela Limpa, Melhor Ainda, Contenção de ocupações em áreas públicas, Apoio às associações comunitárias, Observatório Inclusão Social e Observatório de Qualidade dos Serviços, entre outros. A execução de obras pontuais (programa denominado no terceiro período como “Urbanização Comunitária”) foi mantida e, ainda, foram realizadas obras pontuais como construção de escadarias e melhoria de viário com recursos municipais. A maioria das intervenções em favelas passou a ser financiada com recursos do PAC. Por conta disso, nesta subseção, a análise se centra principalmente na implementação desse programa federal.

O município de Santo André conseguiu captar recursos expressivos no âmbito do PAC. O investimento total do PAC na Região do Grande ABC para urbanização de favelas somou R\$ 1,67 bilhão. Desse montante, o município de Santo André recebeu, aproximadamente, R\$ 382 milhões, cerca de 23% do valor total (CIGABC, 2016).

No âmbito do PAC, durante o governo Aidan, três Termos de Compromisso foram assinados e viabilizaram a captação de recursos da ordem de 15 milhões de reais e atendimento a 1.536 famílias; e, durante a gestão Grana, um Termo de Compromisso foi assinado, referente a repasse de 85 milhões de reais para urbanização de onze núcleos e atendimento de 3.339 famílias.

TABELA 8. Termos de Compromisso do PAC firmados no Terceiro Período

Nº do TC	Assentamentos atendidos	Seleção PAC (ano)	Tipo de Intervenção	Nº de famílias	Repasse	Investimento Total
0301.588-67	Gamboá I	2009	remoção total + provisão habitacional	822	R\$ 2.471.100,00	R\$ 1.695.895,70
0301.589-71	Sacadura Cabral	2009	provisão habitacional	40	R\$ 1.491.990,00	R\$ 959.927,35
0352.719-17	Pedro Américo e Homero Thon	2010	urbanização integral	674	R\$ 3.786.240,00	R\$ 4.550.587,29
0426.466-43	Complexo Santa Cristina e Cassaquera	2013	diversos tipos	3.339	R\$ 85.604.715,00	

* OGU: Orçamento Geral da União; FNHIS: Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
 Fonte: Elaboração própria com base em Ministério das Cidades (2017) e informações verbais PMSA (2020).

A maioria das favelas que receberam intervenções com recursos do PAC nesses anos já contavam com planejamento e projeto iniciados ou realizados nos períodos anteriores.

Os prefeitos desse período deram certa continuidade às ações de urbanização integral de favelas. Os vultosos recursos oriundos do PAC contribuíram para deixá-las na agenda municipal. Todavia, eles não lograram apoiar-se nas condicionantes institucionais e normativas já instaladas para alavancar os resultados da implementação dos projetos e proporcionaram prioridade política diferente ao tema da execução das obras do PAC-UAP. Nesses anos, o Município não voltou a mobilizar intensamente equipe técnica especializada para implementar ações em favelas, nem a assumir o direcionamento e a articulação dos diferentes atores envolvidos nas urbanizações, e passou a ter dificuldades consideráveis para lidar com os dilemas da urbanização no PAC.

O governo Aidan Ravin (PTB), prefeito de 2009 a 2012, manteve a urbanização de favelas na agenda, mas diante das facilidades para “rodar” o Programa Minha Casa Minha Vida e dos desafios de executar o PAC-UAP, acabou priorizando a provisão habitacional.

Por sua vez, o governo de Carlos Grana (PT), entre 2013 e 2016, priorizou as urbanizações já contratadas no âmbito do PAC-UAP e buscou novos recursos para a produção habitacional e a finalização dessas intervenções (ZIRONDI, 2019). Nessa gestão, o Orçamento Participativo foi retomado, mas não foram aprovadas novas intervenções do tipo urbanização integral nessa instância, uma vez que os recursos municipais já estavam comprometidos com as contrapartidas dos financiamentos captados no âmbito do PAC.

O programa de regularização fundiária também teve continuidade, mas não alcançou resultados expressivos. O estudo “Diagnóstico Habitacional Regional do ABC” (DHR) realizado em 2016, identificou que, de um universo de 161 assentamentos precários, apenas 11 assentamentos foram classificados como urbanizados e regularizados, e 58 foram classificados como urbanizados e não regularizados (CIGABC, 2016).

O programa estadual Cidade Legal canalizou recursos para produção de produtos que favoreceram a regularização fundiária no município de Santo André, entretanto nem todos os serviços foram cobertos e tratou-se de um pequeno universo frente à demanda acumulada no Município. Observa-se que o Município não canalizou recursos próprios em montante significativo para alavancar o programa de regularização que acabou ficando muito dependente da captação de recursos externos (Cidade Legal e PAC no caso das áreas em processo de urbanização).

Para Denise Zirondi, a regularização fundiária não foi prioridade na gestão Grana:

a regularização fundiária não funcionou, tinha um setor [...] sabe quando você tinha que ter abraçado? Mas aí você não consegue abraçar tudo. Você faz as escolhas e eu não escolhi a regularização fundiária [...] nós não priorizamos a regularização fundiária, nós não entregamos quase nada de regularização, é uma coisa difícil [...] (ZIRONDI, 2019)

A intermitência política e a variação na prioridade não afetavam apenas o lugar da urbanização de favelas na política habitacional, mas também o órgão responsável pela gestão da política habitacional. A estrutura administrativa foi mantida e o Dehab, que integra a SDUH, continuou sendo o órgão responsável pela gestão da política habitacional, mas observou-se uma redução do número de servidores alocados no Dehab. Assim, o estoque de recursos humanos experiente e qualificado da prefeitura, erigido a partir da primeira gestão de Celso Daniel, foi gradualmente esvaziado. Diante de um contexto politicamente instável e, muitas vezes, adverso, os profissionais militantes “abandonaram essa coisa de querer estar na habitação. Muitas delas por uma perseguição política do Aidan, ele via aquelas pessoas dentro da habitação como petista, ele tirou essas pessoas” (ZIRONDI, 2019), e passaram a buscar outros espaços. Alguns técnicos se aposentaram, outros migraram para o governo federal ou para diferentes gestões municipais. Como resultado, o departamento de habitação diminuiu de forma significativa: “a gente tinha uma equipe razoavelmente boa, muito diferente do que foi acontecendo depois, que muitas pessoas foram saindo, pessoas muito engajadas foram se afastando e hoje temos uma equipe muito pequena” (OTA, 2018).

A saída desses funcionários poderia ser mitigada com novos concursos. Ligia Geleilete (2020) destacou que alguns novos profissionais foram contratados, mas que os mesmos não possuíam experiência de trabalho na área, não passaram por processo de capacitação e muitas vezes não desejavam trabalhar com o tema. A mudança de perfil dos técnicos comprometeu a capacidade operacional do setor.

[...] A equipe era muito pequena. Tinham saído algumas pessoas que tinham experiência, mas algumas que tinham entrado não tinham experiência. Não sabiam o que vinha pela frente, não tinham experiência para resolver nada em campo. Nem em projeto, porque não tinham visto aquilo. Não houve uma capacitação dessa equipe (com curso, que ajudasse essas pessoas que ainda não tinham tanta experiência a trabalhar naquilo) muita gente pediu para sair. Os novos não quiseram ficar na habitação. Aliás, na prefeitura, quem tava na habitação falava “nossa, que horror, tá lá na habitação”. Ou você gostava de estar na habitação ou parecia que era um castigo.

[...] entraram alguns arquitetos do concurso, que foram chamados para habitação, que não tinham o perfil para aquilo, tanto que tinha uma arquiteta (que até acompanhava às vezes a Mônica, que tinha experiência) e chegava lá no Capuava, na favela, passava mal. Olhava as coisas e vomitava.

[...] essas pessoas começaram a sair e a equipe ficou menor ainda. Muita gente conseguia ir para outro departamento. Muita gente conseguiu ir para o DDP (GELEILETE, 2020)

Além das alterações no quadro de servidores municipais, a mudança de perfil dos dirigentes locais, especialmente a cada troca de mandatário⁷⁶, impactou de forma negativa na condução da política habitacional. Com frequência, os dirigentes nomeados para os cargos mais altos (secretário e diretores) eram profissionais com experiência, mas pouco *know-how* em urbanização de favela (ZIRONDI, 2019). Com a elevação significativa dos financiamentos federais para a política de habitação de interesse social, por meio do PAC-UAP e PMCMV, a secretaria vinculada à habitação acabou se tornando o órgão municipal com maior investimento federal e a equipe dirigente estava lá para “administrar aquele montante de recursos maravilhoso, que tinha. A questão era essa. Onde tem recurso? Na Habitação. Agora eles não sabiam a encrenca que era administrar aquilo, com as burocracias e com as prestações de contas...” (SIMÕES, 2019). Os dirigentes, particularmente aqueles com reduzida vivência prévia com programas em favelas, precisavam de tempo e apoio dos técnicos municipais para, primeiramente, compreender essa política pública, e, então, poder apoiar a implementação. Entretanto, eles, por vezes, eram

⁷⁶ Os dirigentes, e em especial os secretários da pasta, não eram especialistas na área de habitação e planejamento urbano.

contrários à trajetória municipal nesse campo de política e não entendiam ou valorizavam a experiência dos técnicos da prefeitura, como pode ser visualizado no trecho a seguir:

Tem muitos técnicos bons, tem muita gente boa, comprometida, que sofreu isso também internamente. Eram subordinados a pessoas que, enquanto hierarquia, tinha uma visão totalmente diferente daquilo que historicamente a gente tinha construído, que a cidade já tinha aprendido (LIMA-SILVA, 2019: 220).

Em resumo, no período em que se ampliam os investimentos e a escala de intervenção, aumentou-se o volume de trabalho e diminuiu-se a equipe técnica com experiência em favelas, resultando em uma situação de difícil resolução, impactando as condicionantes institucionais. Principalmente quando se considera que as novas formas de intervir em favelas envolvem o profissional do Município de forma muito distinta da qual ele foi formado no primeiro período. Se nas intervenções pioneiras existiam estudos, mas não se elaborava um projeto executivo, nas intervenções executadas com recursos federais (inicialmente com programas como HBB, Promoradia e PAT-Prosaneer e posteriormente com o PAC, que seguiu o mesmo desenho) as exigências projetuais passam a ser pouco aderentes à realidade das favelas e “tentam colocar a gente em uma camisa de força” (SIMÕES, 2019). Nesse novo arranjo de implementação (já iniciado no final do Terceiro Período), as demandas burocráticas se ampliam ainda mais, exigindo maior tempo e dedicação dos poucos funcionários da prefeitura: “hoje você gasta 90% do tempo fazendo relatório para Caixa Econômica” (AFFONSO, 2018).

Essa é uma tendência que não se restringe ao município de Santo André. Segundo Petrarolli (2015), que levantou os principais entraves para urbanizar favelas com recursos do PAC na Região do Grande ABC de acordo com os depoimentos de técnicos e gestores envolvidos com a temática, a questão da excessiva burocracia necessária para acessar recursos federais relaciona-se com o demasiado rigor do agente operador (CAIXA) na aprovação de projetos e fiscalização das obras, que, por sua vez, justifica essa postura para corresponder às demandas de Órgãos de Controle, como relata um técnico da CAIXA em oficina realizada no âmbito da pesquisa de Moretti et al (2015):

Existem brigas entre o Tribunal de Contas e a CAIXA sobre as normas técnicas. Eu acho que eles arbitram em cima do que pode e do que não pode fazer. O Tribunal de Contas ‘quase quer legislar’. [...] O TCU, nos Acórdãos, procura responsabilizar a CAIXA por irregularidades, questionando: ‘por que isso não foi previsto no projeto básico? Poderia ser feito isso ou aquilo’, e começa a fazer uma nova análise técnica de um projeto que já foi aprovado muitas vezes. [...] quando os Acórdãos do TCU vêm para área técnica da CAIXA, eles pesam muito... Não tem como argumentar, por isso, a gente tem que ser muito rigoroso nas análises.

Na mesma oficina (MORETTI et al., 2015), Renato Daud, técnico experiente e gestor da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) aponta sua percepção sobre o enrijecimento dos parâmetros de gestão de contratos de execução de obra de urbanização de favelas, também percebendo um papel importante dos Órgãos de Controle:

Deixa eu voltar lá atrás, com o Programa Guarapiranga, que eu participei. Na época, nós tínhamos recurso do Banco Mundial. Lá, nós adotamos o critério de 50% de aditamento para reforma, mas, além disso, adotamos algo que é relativamente perigoso: repensar o processo considerando o imprevisto.

Eu acho, que a questão do imprevisto necessariamente tem que ser discutida nesses projetos de urbanização. Nós vamos correr alguns riscos, obviamente, que um deles é um diálogo com o Tribunal de Contas, que vai dizer: ‘meu chapa, que história é essa de imprevisto?’, aí, você tem que dar a sua alma pra provar que é uma pessoa honesta e que os imprevistos foram imprevistos mesmo. Quem trabalha com urbanização sabe que, às vezes, você abre uma vala pra colocar uma rede de esgoto e uma casa que está ao lado cai, porque houve confluência do lençol. São de fato imprevistos! Então, precisamos fazer um diálogo claro sobre essas questões, sobre o que é a natureza desse tipo de intervenção, não é a mesma de outras obras. [...] Se eu faço uma obra no banheiro da minha casa tem imprevistos, imagine numa obra como essa!

[...] Hoje acontece de o Tribunal de Contas aprovar algumas propostas e depois o Ministério Público não aprova. Por isso é uma discussão perigosa, mas nós temos que fazer! Porque se não arriscarmos, não vamos avançar (PETRAROLLI, 2015).

Voltando ao contexto específico do município de Santo André, além da sobrecarga dos técnicos para responder a essa demanda burocrática e da ausência de mecanismos de articulação com o Tribunal de Contas ou a Caixa, foi relatada também destituição de sua autonomia na gestão dos projetos e das obras, transformando-se em gestores de contratos das empresas e consultorias terceirizadas:

Porque, você vai contratar a maior parte dos serviços, até o projeto. Você vai contratar o projeto, você vai contratar a obra, contratar o gerenciamento. Então você vai terceirizar tudo. Você fica, na verdade, corrigindo, fazendo a correção daquilo que o seu contratado está fazendo. Você está pagando para ele e você praticamente, as suas horas técnicas são para ficar analisando e corrigindo o que os outros estão fazendo (SIMÕES, 2019).

Outra tendência do final do período anterior que se arraigou no Quarto Período foi a diminuição da coordenação intragovernamental instituída desde o primeiro período de Celso Daniel. O Departamento de Habitação deixou de ter uma sistemática de trabalho com outros órgãos municipais envolvidos na implementação das urbanizações do PAC: as reuniões com outras secretarias e atores governamentais, como o Semasa, eram realizadas, “mas não tinham uma periodicidade estabelecida, era na base do ‘olha, está precisando fazer outra’” (LIMA-SILVA, 2019: 221). A noção do trabalho matricial aos poucos se dissipou. Ligia Geleilete (2020) e Celia

Domingos (2020) lembram que, no terceiro período, o programa SAMI favorecia a articulação intersetorial, mas posteriormente nenhuma iniciativa importante foi tomada para propiciá-la e isso trouxe prejuízos para o desenvolvimento das políticas públicas.

Não houve articulação. No Aidan foi bem complicado porque, sem o SAMI, não tinha aquela participação entre os secretários, em que eles sentavam e discutiam para fazer todos trabalharem no mesmo rumo. “Vamos mexer na Sacadura? Então vamos todo mundo fazer ações para Sacadura.” Na gestão do Aidan, cada secretário corria com a sua secretaria para o lado que achasse que devia. Não tinha essa articulação.

[...] No Grana, já tinha um pouco mais de parceria entre as secretarias, de uma certa forma. Não de todas, mas... até de uma certa forma tinha. Só que todo mundo estava com equipes pequenas. Nem sempre a gente conseguia fazer o que era feito no passado, que todo mundo ia e focava naquilo. (GELEILETE, 2020)

A gente sempre falou muito do programa depois que ele terminou, sempre falando “olha, isso funcionava”. O que aconteceu muitas vezes? Quando não tinha mais o programa Santo André Mais Igual, a gente teve muita dificuldade para tratar da questão com a educação, com a saúde. Essas remoções, por exemplo, na produção habitacional. A gente mudava as pessoas, muitas vezes sem escola para as crianças, sem posto de saúde para atender todo mundo. Com um susto da Secretaria de Educação em ter que receber tantas crianças naquela região. Às vezes a Secretaria havia feito um planejamento para a área de origem, para atender com qualidade todas as crianças e metade vai para outra área que ela não tinha feito investimento nenhum. Muitas vezes a gente falou sobre isso. Não dá para ser assim. No Programa Santo André Mais Igual, a gente conversava com todas as secretarias no momento certo. Na entrada do trabalho nas áreas a gente conseguia parcerias mais efetivas, porque todo mundo (é uma questão de gestão), nesse momento esse território é a prioridade. Se o governo não fez isso as secretarias fazem seus planejamentos de outra maneira. A gente tentou fazer com que isso funcionasse entre técnicos. Mas ele funciona muito precariamente, porque você precisa que a gestão tenha esse olhar de participação de todas as secretarias ou o máximo de secretarias possíveis naquele território que é prioridade. Desde a gestão de Avamileno não teve mais. Algumas tentativas, mas nada efetivo. Isso é muito ruim. O Programa Santo André Mais Igual garantia que muita coisa funcionasse (DOMINGOS, 2020)

Zirondi (2019) lembra que eram muitas as dificuldades para gerenciar os contratos.

Então, quando a gente assume, a gente assume numa situação muito difícil, porque o governo não caminhou. Então, as urbanizações deixadas pelo governo do João [Avamileno] estavam paradas - Cristiane, Gamboa, Espírito Santo, todas paradas. Com diversos problemas de contrato. Você tinha contratos que não estavam com aditivo, paralisados sem aditivo há mais de 1,5 ano, você tinha obras começadas e não terminadas, prédio de produção habitacional

[...] Foi um processo difícil porque, com essa situação, a conta não fechava. Porque o dinheiro de contrato que você tinha assinado lá em 2004, 2005 para 2013, a conta não fecha. Como você faz? Tudo que é aditivo é a municipalidade que assume (ZIRONDI, 2019)

A entrevistada chama atenção para o fato de o projeto ter sido elaborado em um determinado período, o contrato com o Governo Federal ter sido firmado em outro e a obra iniciada muito depois. Essa defasagem de tempo, na maioria das vezes, torna o projeto incompatível com a

realidade e os recursos previstos insuficientes. Vale ressaltar que o território das favelas está em permanente transformação pela ação de seus moradores ou do meio físico.

Essas áreas passam por processo de adensamento populacional e construtivo que, muitas vezes, implicam no aumento do percentual de remoção e reassentamento previsto e impõe a necessidade de revisão de soluções de parcelamento ou de engenharia previstas inicialmente.

No caso de Santo André, a conjuntura relatada pode ter contribuído, mas essa defasagem é uma situação observada nas urbanizações de forma geral, promovidas por diferentes agentes promotores (municípios ou estados) e em diferentes regiões do país.

Estudos realizados sobre a execução do PAC na Região do Grande ABC (MORETTI et al., 2015; DENALDI et al., 2016) detectaram que essa defasagem se apresentou como um problema. Eles observaram que os projetos não apresentavam qualidade adequada: precisariam ser atualizados e revisados e o valor destinado e contratado, embora expressivo, não era suficiente para concluir as intervenções. Os autores apontam, que a morosidade na execução dos contratos se relaciona com a combinação “complexidade de intervenção, qualidade do projeto e território em transformação” somada à rigidez dos processos de contratação e medição das obras.

No caso de Santo André, a qualidade do projeto comprometeu a execução dos contratos do PAC UAP. Observou-se atrasos para iniciar e concluir a obra, necessidade de aditivos, distrato com empreiteiras e cancelamentos de contratos. Ligia Geleilete (2020) lembra:

Nós não tínhamos projetos muito bem definidos, muito bem elaborados. Tinha projeto, mas não no nível que a Caixa estava querendo. Isso deu alguns problemas. Tanto na parte de licitação, quanto no cumprimento das exigências da Caixa.

A gente licitava com o estudo, mas para atender as exigências a gente precisava ter pelo menos um projeto básico. Projeto básico é totalmente detalhado. O executivo é só um refinamento daquele projeto que já existe. Isso se perdeu na pressa. Se licitou, muitas vezes com um estudo, muito longe de ser um [projeto] básico. E tentou-se daí, contratar um executivo, dentro do contrato. Aí começaram as confusões, porque a empresa que licitava falava que o que a gente tinha dado para eles não era nem o básico, para eles realizarem o executivo.

[...] Então a Caixa também segurava os pagamentos deles, porque queriam esse tipo de qualidade de orçamento em relação à requalificação (GELEILETE, 2020)

Outro fator que dificultou a execução do PAC foi a falta de recursos para produção de novas moradias para viabilizar reassentamento necessário para abrir frentes de obra de urbanização. Geleilete (2020) destaca a dificuldade de articular o PAC e o PMCMV, embora reconheça que, na gestão do Prefeito Grana, essa articulação viabilizou a continuidade do processo de urbanização.

Na gestão do Grana, foi quando se vinculou o PAC ao MCMV, então virou mais, digamos assim, as possibilidades de urbanização melhoraram, porque a gente empacou muito na

urbanização porque não tinha como desadensar. Aquele PAC maravilhoso que vinha vindo, começou a ficar sem a gente ter muita saída do que fazer, por que como a gente iria desadensar área e não tínhamos a produção habitacional para a pessoa? Isso também impactou muito na hora da execução do PAC, porque apesar de ele estar captado e a obra viesse vindo, ela ficava parada, muitas vezes, porque não tinha produção. O MCMV surgiu assim como um alívio de falar “agora vai, porque agora a gente vai ter produção”. Mas como ele não veio junto, na hora de vincular uma coisa com a outra, tivemos problema novamente (GELEILETE, 2020)

Entretanto na gestão Grana, período que coincide com o segundo mandato da Dilma e com retração dos investimentos federais, se tornou mais difícil viabilizar produção de novas moradias por meio do PMCMV – Faixa 1. O Relatório de Transição⁷⁷ (SANTO ANDRÉ, 2016) registra que no final de 2016, o projeto de urbanização do complexo Cassaquera estava sendo elaborado e o projeto do complexo Santa Cristina estava em análise na CAIXA e destaca que a licitação das obras desse segundo dependia da disponibilização de recursos no âmbito do PMCMV para produção de unidades habitacionais para viabilizar reassentamento de famílias.

A equipe municipal mobilizou muitos esforços para viabilizar o PMCMV e, segundo Celia Domingos (2020), a equipe da área social foi absorvida com as tarefas de entrega das unidades e mudanças.

A gestão que começou em 2013, o que muda é (acho que isso é uma coisa do país inteiro, né) é o [Programa] Minha Casa Minha Vida. Ele absorveu completamente a equipe de trabalho. Tudo virou Minha Casa Minha Vida.

De 2013 a 2016 eu praticamente trabalhei para o MCMV. Eu era gerente de setor. A gente trabalhava com mudança, escolha, visitar as áreas. As escolhas eram assim, coisas espetaculares, porque tinha que escolher 800 unidades de uma vez só. Eram coisas assim, eventos gigantescos, assembleias com 700 pessoas. Era tudo muito grande. Então mobilizava todo mundo. Muitas vezes a urbanização estava parada por causa dos contratos. A dedicação mesmo era a mudança. O contrato de mudança, era enorme, durou muito tempo e tudo ficava na área social.

O MCMV viabilizava urbanização muitas vezes. Pedro Américo e Homero Thon, se não tivesse o MCMV, não tinha... não dava para fazer urbanização lá. Tinha que tirar uma parte das pessoas. [...] Da mesma forma o MCMV ficou... era atrelado ao PAC. Um viabilizava o outro. Mas a energia toda ia para o MCMV, porque era primeira coisa que tinha que acontecer. Tinha que tirar as pessoas, senão não dava para urbanizar. A gente trabalhou muito nisso. Era uma forma de trabalhar, né (DOMINGOS, 2020)

Mesmo assim, nesse período, os recursos do PMCMV permitiram ampliar a produção de novas moradias no Município. Até 2016 estavam construídas ou viabilizadas aproximadamente 5 mil unidades, sendo que cerca de metade enquadrada na Faixa 1 (CIGABC, 2016).

⁷⁷ Trata-se de um relatório do tipo “balanço de atividades” elaborado pela secretaria de habitação ao final da gestão Grana (2016). O objetivo era registrar os feitos da gestão, além das atividades em andamento, para ser entregue à próxima gestão municipal.

TABELA 9. Santo André - Produção do Programa Minha Casa Minha Vida - Faixas 1, 2 e 3 – Empreendimentos Contratados (2014- 2016)

Faixa	Recurso	Empreendimentos	Total de UH	UH concluídas	Em execução (obras)	Contratada 1ª fase (terreno e projeto); em contratação 2ª fase (obras)
1	FAR	-	-	-	-	-
	FDS	3	1.030	-	120	910
	PAC (c/ recursos FAR)	8	1.408	1.408	-	-
2	FGTS	11	1.427	1.427	-	-
3		9	1.133	1.055	-	-
Total		31	4.998	3.890	198	910

Fonte: CIGABC (2016)

Vale ressaltar, que diferentemente do que ocorreu em outras regiões do país, na Região do Grande ABC e, em especial em Santo André, os conjuntos habitacionais do PMCMV foram construídos em localizações adequadas. Jesus e Denaldi (2018) relacionam esse resultado com o histórico de regulação urbana na região. As autoras analisam a experiência dos municípios da Região do Grande ABC relativa à aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade e em especial as Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS) e sua relação com a produção do PMCMV, concluindo que a aplicação de tais instrumentos influenciou positivamente na operação do Programa.

Tais dados confirmam que o município pode desempenhar importante papel por meio da aplicação de instrumentos urbanísticos redistributivos e voltados para ampliar o acesso à terra. Também confirmam que a localização dos empreendimentos e da qualidade da inserção urbanística deles não obedece a uma tendência linear, ou seja, nem todos os empreendimentos destinados à Faixa 1 do Programa (cujo público alvo é a população de menor renda) estão sempre localizados em áreas inadequadas, e nem sempre os empreendimentos da Faixa 3 estão bem localizados nas cidades. (JESUS; DENALDI, 2018)

Vale destacar que a produção da Faixa 1, no caso do PMCMV, foi viabilizada com apoio das prefeituras, por meio de contrapartida, como disponibilização de terrenos, ou execução de obras de infraestrutura, e a produção foi articulada com as ações de urbanização de assentamentos precários.

A equipe social buscou dar continuidade à aplicação do DRUP, mas a falta de prioridade de governo e redução do quadro técnico impôs adaptações.

Porque, a gente foi sendo atropelado pelo tempo, pela falta de recurso, pela falta de funcionário. A gente perdeu as condições ideais. O DRUP tem que ser bancado. Tem que parar a habitação um dia e depois mais dias para sistematização. Você precisa de pessoas para fazer isso. A gente continuava dizendo da importância dele, falando sobre isso, fazendo essa defesa.

Em alguns lugares a gente aplicou algumas técnicas. Aquelas que eram mais importantes para a elaboração do projeto, que era o Mapa Falante. Às vezes o Mapa Falante em uma área que a gente sabia que não teria remoção. A gente foi tentando adaptar conforme a condição que a gente tinha. O histórico (não é difícil de fazer), o trabalho com as crianças, às vezes em proporções menores. (DOMINGOS, 2020)

Entretanto, é preciso ressaltar, que muitas áreas que receberam intervenção nesse período foram priorizadas no período anterior, quando também se elaborou muitos projetos e para tanto foi aplicado o DRUP, portanto as decisões foram tomadas em outro período.

Observa-se que, nesse período, acentuou-se a tendência detectada no período anterior de enfraquecimento dos processos participativos nos espaços institucionais ou informais. Vale ressaltar que esse processo ocorre no momento que o Governo Federal busca fortalecer as instâncias de participação como política de Estado, “em uma tentativa de reduzir a vulnerabilidade de experiências participativas e aumentar sua perenidade, visto que, muitas vezes, tais experiências terminam por ser dependentes da vontade política do gestor e são frequentemente afetadas por mudanças de governo” (FONSECA, 2019, p. 19).

Se a gestão de Aidan não almejava fortalecer esse tema, o governo de Grana tampouco enfatizou o aprofundamento do diálogo institucionalizado com movimentos de moradia e com cidadãos, ainda que tenham sido abertos espaços informais de conversa entre moradores de favelas e representantes municipais, nas quais “vinha 3-4 pessoas para falar ‘olha, a gente precisa de uma escada’” (ZIRONDI, 2019). De modo similar, em relação à articulação com os moradores das áreas em urbanização, houve dificuldades significativas: como não havia mais movimentos intermediando a relação entre os moradores e a prefeitura, muitas vezes a mesma se via desprovida de parceiros nas áreas, precisando identificar novas lideranças com quem pudesse dialogar (ZIRONDI, 2019).

Além disso, como mencionado anteriormente, a reduzida equipe municipal ficou absorvida com tarefas de revisão e complementação de projetos e atividades burocráticas relacionadas ao processo de contratação e gestão dos financiamentos e esteve pouco presente no campo ou envolvida com a comunidade. Celia Domingues (2020) lembra que outro fator que contribuiu para alterar essa relação com a comunidade foi o tipo de intervenção, produção de novas moradias, que se difere, em termos de tomada de decisão das ações de urbanização.

[...] Embora a urbanização seja uma coisa muito mais qualificada do ponto de vista do trabalho social (requer de você muito mais tempo e criatividade, metodologia para trabalhar e acompanhamento da população é muito maior, a participação popular é

muito maior). Essa questão da participação da população no projeto, ela acontece. Na produção habitacional, quase não. O apartamento já está lá. É aquele. A gente acaba usando o método da participação e do enfoque participativo nas escolhas (dos apartamentos) (DOMINGOS, 2020)

Vários entrevistados apontaram a relevância da experiência dos períodos anteriores, que lembrada por eles e comunicada aos novos dirigentes que não vivenciaram os períodos anteriores ou que não possuem experiência de trabalho na área.

A gente sempre se remetia à experiência anterior. Mesmo nessa gestão de 2013, que a gente não tinha tantos especialistas, a gente tinha a possibilidade de dialogar. Havia um diálogo muito grande na gestão de 2013 e muito respeito da direção e da secretaria pela nossa experiência. [...] A gente sempre carregou e carrega essa memória para sempre e a possibilidade de comparar. “Olha a gente já fez isso e não deu certo. Não deu certo por que? Porque a realidade tinha essas características, mas hoje a realidade tem essas características. Se fizer dessa maneira será que dá certo? Sim, não?” A gente foi modificando a forma de trabalhar, baseado nas experiências, dentro de limites, dentro de condições diferentes, não propícias... garantir alguma participação, garantir qualidade no trabalho e tentar salvar aquilo que a gente tinha como missão. Acho que até o fim da gestão em 2017 a gente conseguiu fazer isso com orgulho (DOMINGOS, 2020)

Esse conjunto de dificuldades relatado comprometeu a execução das obras do PAC. Segundo relato dos técnicos da PMSA, as obras no Complexo Santa Cristina e Cassaquera ainda não tinham sido iniciadas em 2018 e os seguintes assentamentos estavam com obras de urbanização em andamento: Pedro Américo e Homero Thon, Jd. Cristiane⁷⁸, Complexo Espírito Santo, e Complexo Jd. Irene. A Tabela 10 mostra em quais períodos de governo foram contratadas as intervenções, iniciadas as obras e status de execução.

⁷⁸ O Jd. Cristiane foi urbanizado com recursos municipais e externos, captados junto ao BNDES.

TABELA 10. Contratação e execução dos recursos do PAC por gestão municipal

Núcleo	Termo de Compromisso	Contratação	Início de execução	Término da obra
Capuava Unida e Gamboa I	218.839-31/2007			
Complexo Espírito Santo	222.667-44/2007			
Complexo Jd. Irene	222.668-59/2007			
Graciliano Ramos	251.114-62/2008			
Gamboa I	301.588-67/2009			
Sacadura Cabral	301.589-71/2009			
Pedro Américo e Homero Thon	352.719-17/2011			
Maurício de Medeiros, André Magini, Marginal Guarará, Santa Cristina I, II e III, Harada, Jd. São Bernardo, Vila Esperança, Lamartine Prefeitura e Pio XII	426.466-43/2013			

Avamilenos (2005-2008)	
Aidan (2009-2012)	
Grana (2013-2016)	
Em andamento (2020)	
Paralisado	

Fonte: elaborada pelos autores com base em MCidades (2017).

É interessante observar que, embora o número de Termos de Compromisso firmados no terceiro e no quarto período seja o mesmo (quatro TC em cada período), o número de assentamentos, famílias atendidas e montante de recursos captados é muito superior no Quarto Período. Isso se deve ao fato do último TC, firmado em 2013, incluir 11 núcleos em apenas uma operação do PAC, tendência observada em todas as contratações realizadas nessa última seleção do PAC (2013)⁷⁹. Durante a administração do prefeito Aidan (2009/2012) três operações do PAC foram contratadas: duas para complementação de urbanizações anteriores (construção de 40 unidades habitacionais para reassentamento de famílias da favela Sacadura Cabral; e construção de 84 unidades habitacionais para reassentamento de famílias do núcleo Gamboa I) e uma para urbanização integral das favelas Pedro Américo e Homero Thon, que em períodos anteriores só tinha recebido pequenas intervenções pontuais, mas já contava com projeto de urbanização desenvolvido. Como referido em outra seção deste relatório, nessa gestão também se deu início à execução das urbanizações nos núcleos Graciliano Ramos e Jardim Irene.

⁷⁹ Cabe destacar que 2013 foi o último ano em que houve contratação de urbanizações de favela no âmbito do PAC, e que, nesse ano, foram selecionadas apenas três grandes intervenções, todas na Região do Grande ABC: o Complexo Santa Cristina/Cassaquera em Santo André; o Complexo Chafick-Macuco em Mauá; e o Complexo Mananciais em São Bernardo do Campo. Em 2014 houve nova seleção do PAC-UAP, no entanto, todas as 29 contratações trataram-se de provisão habitacional.

Como já mencionado, na gestão Grana (2013/2016) impulsionou-se a execução das obras que já estavam em andamento e contratou-se a intervenção nos 11 núcleos de precariedade inseridos no Complexo Santa Cristina/Cassaquera. A urbanização de um desses núcleos tinha sido iniciada na segunda fase do SAMI (favela Maurício de Medeiros), mas as demais áreas tinham recebido apenas pequenas intervenções pontuais, ou nunca tinham recebido investimentos públicos para sua urbanização.

4.3 Considerações sobre as condições institucionais e normativas

Apesar da prefeitura de Santo André ser uma referência nacional e internacional no debate sobre urbanização de favelas e de contar com fatores técnico-administrativos significativos para implementar urbanizações de favelas neste período, como recursos financeiros, humanos e informacionais, não é possível argumentar que ela contou com as condicionantes institucionais e normativas adequadas para a implementação efetiva das ações de urbanização e regularização fundiária no âmbito do PAC UAP.

A alternância política e a oscilação da prioridade desse tema na agenda governamental local engendrou a gradual perda de quadro técnico derivada de conflitos políticos e/ou migração para outros governos municipais ou federal. Os recursos financeiros se elevaram, mas sua operacionalização se tornou mais complexa e com menor ingerência do governo municipal. Os mecanismos de articulação intragovernamental foram desmobilizados e ela se tornou fragmentada e pontual. Os espaços institucionais e informais de participação social se enfraqueceram, afetando a articulação com os moradores das áreas urbanizadas.

Ou seja, neste período houve uma ativação escassa e um certo esvaziamento das condicionantes institucionais necessárias para uma implementação adequada das ações de urbanização de favelas. Segundo Simões (2019), “a gente ficou para trás, parou, a gente ficou imobilizado, não sei o que aconteceu, ficou uma coisa assim esquisita, parou, é triste”. Conseqüentemente, “Santo André voltou a experimentar coisas que já tinham sido superadas e passou a ficar patinando em situações que a gente já tinha avançado há muito tempo” (LIMA-SILVA, 2019: 223).

Apesar dessa argumentação, é importante tecer algumas considerações que ajudam a compreender melhor esse fenômeno. Primeiro, o governo de Santo André parte de um elevado patamar de condicionantes institucionais e, mesmo diante de sua redução, sua capacidade

técnica e seu legado continuam impactando na condução das políticas habitacionais. Assim, o Município vem conseguindo promover ações de provisão habitacional com o MCMV e de regularização fundiária, e finalizar algumas das intervenções de urbanização de favelas do PAC-UAP. Sua equipe, além de possuir capacidade técnica, compartilha a formação e o alinhamento sobre as formas de se trabalhar em favelas, pautada pela intersectorialidade e participação popular. Nessa área, eles se sentem “com todos os doutorados e mestrados possíveis” (ZIRONDI, 2019). O relato a seguir ilustra como a equipe consegue dialogar sobre os diferentes aspectos que compõem uma urbanização para tentar chegar a consensos novos e interdisciplinares:

muitas vezes eu sentava junto com os engenheiros, eles discutindo um monte de questões totalmente técnicas e eu falava “não, mas o que quero saber dessa rua que vocês estão falando, dessa inclinação, mas esta casa, a mulher está reclamando que a água está vindo tudo dentro da casa dela, eu quero que vocês me expliquem como é que a gente vai dar conta deste problema da casa que a água tá entrando tudo dentro dela”. Então você tinha essa situação, aí o pessoal parava e é verdade, então vamos lá com o pessoal da equipe social para a gente entender o que é isso, qual é esse volume, o que a mulher tem para falar, o que não tem, ou ela que fez alguma coisa na calçada e que está... né, então acho que isso foi muito interessante da equipe que a gente tinha, que é o acúmulo dessas experiências (ZIRONDI, 2019).

Segundo, nesse período as intervenções em favelas eram muito diferentes daquelas ações pioneiras, precisando lidar com um território mais denso e com casas construídas em alvenaria, o que significava que a maior parte das intervenções de urbanização de favelas demandava a construção de novas unidades habitacionais.

Além disso, como eram financiadas pelo governo federal, uma habilidade que se tornou essencial foi a elaboração de projetos executivos, o monitoramento das obras e a prestação de contas. Isso demandava habilidades técnicas dos funcionários da prefeitura muito dissonantes das que foram aprendidas nas primeiras gestões de Celso Daniel. Se, nos anos 1990 e 2000, os profissionais precisavam aprender a ser flexíveis com o projeto e as ações de campo, de modo a incorporar as demandas dos moradores e as mudanças no território, no novo modelo de implementação estruturado pelo aprendizado e aprimoramento da intervenção pela equipe municipal e pelas diretrizes dos financiadores externos, eles precisam elaborar e gerenciar contratos e prestar contas para um agente operador minucioso e pouco adaptado à lógica de favela. Ao fim e ao cabo, as intervenções em favela se alteraram demasiadamente entre as iniciativas pioneiras da década de 1980 e as urbanizações integradas do PAC, o que se reflete na necessidade de mobilização de conjuntos distintos de recursos e habilidades para que elas se concretizem.

Do ponto de vista das **condicionantes normativas**, verificamos, no período, apenas um marco normativo relevante: a revisão do Plano Diretor Municipal em 2012 (Lei Municipal n. 9.394), que foi aprovado sem uma avaliação dos resultados desde 2004, tampouco uma avaliação aprofundada das transformações da cidade ao longo dos anos. Conforme anteriormente referido, o Plano Diretor de 2012 trouxe diretrizes de políticas setoriais diversas, mas deixou de focar no ordenamento e planejamento territorial.

Já, no âmbito federal, destaca-se a aprovação da Lei Federal 11.977 de 2009 que determina as normas e procedimentos gerais para a regularização fundiária e urbanização. Apesar dessa lei federal criar novos instrumentos para a regularização da posse, por exemplo, em áreas privadas, não foi incorporada à legislação municipal.

Não obstante, é preciso destacar que a legislação municipal de habitação e regularização fundiária – no primeiro e terceiro períodos analisados – já tinha sido produzida e estruturada, por exemplo, prevendo o instrumento da ZEIS e a operacionalização da COMUL. Logo, esses avanços normativos municipais, que antecederam a legislação federal, podem explicar a inexistência de produção legislativa nesse terceiro período, embora isso não tenha se traduzido no alcance de resultados expressivos em termos de regularizações concluídas. Chama a atenção, adicionalmente, que neste período não há mobilização de equipe técnica da prefeitura para adequar a legislação municipal à legislação federal (Lei Federal 11.977 de 2009), em especial, quanto aos instrumentos de regularização jurídica da posse em áreas privadas.

O quadro a seguir sistematiza a reflexão sobre as condicionantes institucionais e normativas desse último período analisado.

QUADRO 9 – Síntese das condicionantes institucionais e normativas para urbanização de favelas no 4º Período.

Fatores mobilizados e contextos	Indicadores
Fatores técnico-administrativos	<ul style="list-style-type: none"> - Recursos financeiros municipais diminuíram, mas houve elevação de investimentos externos (com aumento da burocratização na prestação de contas) - Gradual esvaziamento da equipe técnica, atração de profissionais sem experiência na área - Ausência de instâncias estruturadas de articulação intersecretarial <p>= Não há mobilização da equipe para adequar a legislação municipal à federal, em especial quanto aos instrumentos de regularização jurídica da posse em áreas privadas</p>
Fatores político-relacionais	<ul style="list-style-type: none"> - Esvaziamento da participação popular institucionalizada e abertura de espaços informais de diálogos - Inexistência de canais de articulação com órgãos de controle/fiscalização (e outros atores chave no processo de implementação, como a Caixa)
Contexto político local	<ul style="list-style-type: none"> - Governos com prioridades variadas na política habitacional

Fonte: elaborada pelos autores.

5. Considerações finais

A recuperação histórica da trajetória da política de urbanização de favelas no município de Santo André envolve identificar a abordagem, estruturação, objetivos e resultados de uma política municipal que se relaciona com condições locais, como o contexto político, atores envolvidos, condições institucionais e normativas, mas também se relaciona com o contexto nacional, ambiente regulatório geral e relações federativas, sendo que essas condições se alteraram ao longo desses 27 anos. Construir tal recuperação histórica com essa temporalidade, considerando todas essas condições, e dispor de reduzidos registros é uma tarefa complexa e que demanda maior tempo e esforço de pesquisa. Não se considera que está concluída. Este relatório apresenta uma primeira visão dessa trajetória, mas como mencionado na apresentação, ainda existem lacunas e conteúdos que não foram tratados ou que precisam ser aprofundados.

As informações levantadas até o fechamento deste relatório confirmam a importância da escolha de Santo André como estudo de caso. Santo André pode ser considerado um “laboratório” de inovações de políticas que merecem ser revisitadas.

Com efeito, a política de urbanização de favelas é estruturada na primeira gestão do prefeito Celso Daniel (1989-1992) no contexto da redemocratização do país, crescimento do PT na Região do Grande ABC, fortalecimento dos movimentos sociais, e em especial do MDDF nessa região. Esse mandato constitui o primeiro período analisado, coincidindo com o momento de multiplicação das experiências municipais de urbanização de favelas no país e da entrada do tema na agenda do governo federal com o lançamento, em 1993, do programa Habitar Brasil (HBB). A proposição das políticas públicas acompanha o receituário do modo petista de governar que tem como pilares o binômio “participação popular – inversão de prioridades”, mas também é marcado por inovações no campo do planejamento e integração intersetorial.

Nesse primeiro período apenas recursos municipais, do orçamento da prefeitura e do SEMASA, financiaram as intervenções em favelas. Foram adotadas diferentes estratégias e modalidades de intervenção para levar melhorias para um maior número possível de áreas. Foram executadas desde redes provisórias de água e esgoto em favelas pelo SEMASA e intervenções pontuais (melhorias urbanas) no âmbito do programa Pré-Urb até intervenções mais completas, que visavam a urbanização integral da favela.

No terceiro período analisado, que vai de 1997 até 2008, observa-se o aprimoramento e institucionalização dos programas habitacionais e de urbanização de favelas. Esse aprimoramento é acompanhado de mudanças contextuais que, de um lado, impõe limitações para conclusão das urbanizações e, de outro, permite a ampliação do atendimento.

No contexto geral é preciso destacar que ao longo do tempo as favelas mudam e consolidam-se, acentuando-se um processo de adensamento e de verticalização que multiplicam as situações de risco, sendo a maioria das construções de alvenaria. Esse fato torna mais complexa e financeiramente onerosa a intervenção, uma vez que para alcançar patamares mínimos de qualidade ambiental, fez-se necessário promover elevado percentual de remoção e reassentamento das famílias, além da necessidade de executar obras como contenção de encostas e canalização de cursos d'água.

Diante desse panorama, a produção de novas moradias passou a ser um componente cada vez mais importante dos programas de urbanização de favelas e, conseqüentemente, as ações ficaram mais dependentes da disponibilização de terrenos e captação de recursos para produção de novas moradias para reassentamento.

Assim, dada a crescente complexidade e custo das intervenções governamentais em favelas, em Santo André e em inúmeros outros municípios brasileiros, tornou-se necessário o envolvimento das três esferas de poder para o enfrentamento dos desafios e impasses relacionados às favelas na escala nacional.

A partir do terceiro período, Santo André passa a captar recursos federais para executar sua política de urbanização. A disponibilização de recursos federais e financiamentos para urbanizar favelas (inicialmente por meio de programas como o HBB, Pat-Prosaneer e depois pelo PAC) permitiu a execução dessas intervenções mais complexas, mas o planejamento e burocracia - exigidos pelos agentes operadores e financiadores para acessar e fiscalizar o uso desses recursos - "engessou" o processo de intervenção no território e "consumiu o tempo e energia dos técnicos municipais", afastando-os do campo.

O elevado percentual de remoção e reassentamento exigiu articular ações de urbanização e de produção de novas moradias. A dificuldade em captar recursos para produção de novas moradias foi um entrave e implicou na paralisação ou inviabilização de diversas iniciativas. Essa situação é alterada a partir de 2011 quando se passa articular o PAC e PMCMV para viabilizar produção de

habitações para atendimento às famílias deslocadas de favelas em processo de urbanização. Vale destacar que, no caso de Santo André, se por um lado o programa foi de grande importância para viabilizar reassentamentos e dar continuidade às ações de urbanização, por outro lado, principalmente no final desse terceiro período, também drenou os esforços da reduzida equipe municipal.

Outro importante entrave se relaciona com a dificuldade de disponibilização de terras para viabilização da produção de habitação. Cabe ressaltar que mesmo no contexto de Santo André, que buscou articular a política urbana e habitacional, o acesso à terra continuou sendo um 'gargalo'. O alto custo e escassez de terras dificultaram iniciativas de aquisição e desapropriação para promoção de reassentamentos. (Denaldi, 2003, pag. 183).

A trajetória da política de urbanização de favelas em Santo André reflete os dilemas inerentes aos ciclos de inovação em políticas: há muita criatividade, experimentação e engajamento nos momentos iniciais (primeiro período e primeiros anos do terceiro período), e na sequência, o ímpeto inovador vai se arrefecendo. Esse ciclo envolve o aprendizado da equipe: se nesses períodos iniciais era o momento de "desenhar" a política, o que permitiu inovação, nos momentos posteriores, ocorre a consolidação de uma forma de trabalhar, ou seja, a institucionalização de algumas práticas. Mas ele também foi condicionado às mudanças no ambiente regulatório - papel exercido pelos órgãos de controle e fiscalização, além das regras para captação e execução de financiamentos - acarretando o aumento da burocracia e o 'engessamento' de certas ações.

A seguir serão apresentadas considerações adicionais sobre a trajetória da política de urbanização de favelas em Santo André, estruturadas a partir da análise dos seguintes temas: condicionantes institucionais e normativas, participação social, principais desafios e aprendizados e as contribuições de Santo André no debate e na prática da área de urbanização de favelas.

Condicionantes institucionais e normativas

No primeiro período (1989 a 1992), para viabilizar a política habitacional, o governo municipal alavancou fatores técnico-administrativos e político-relacionais, delineando as condicionantes institucionais e normativas para dar suporte às intervenções governamentais. Destaca-se que

esse pioneirismo do primeiro período decorre de confluência de fatores: obstinação política, prioridade, criação de capacidade técnica e ambiente normativo pouco regulado.

Em relação à estrutura jurídico normativa, o município enfrentou a questão da insuficiência de marcos regulatórios nacionais para dar retaguarda às ações de urbanização e regularização. Nesse primeiro período, mesmo antes da edição do Estatuto da Cidade, o município estabeleceu marcos regulatórios com o objetivo de promover a urbanização e regularização fundiária de assentamentos precários. Tomando como referência as ZEIS e PREZEIS de Recife, instituiu as AEIS (Lei 6.864 de 1991) e previu sua aplicação para favelas localizadas em áreas públicas ou privadas. Verifica-se que o município de Santo André se antecipa às normas jurídicas contidas no Estatuto da Cidade e na Lei Federal n. 11.977 de 2009, produzindo arcabouço normativo para as intervenções de urbanização em favelas, em especial, a partir das AEIS, planos de urbanização e a criação da COMUL, amparado nas competências legislativa e executiva que lhe foram atribuídas pela Constituição Federal de 1988 (art. 23, IX e art 30).

No entanto, a experiência de Santo André mostra que essas condicionantes normativas-implementadas no primeiro período - foram insuficientes para afastar os impasses jurídicos relacionados, por exemplo, à titularidade de áreas privadas e às exigências de normas federais e estaduais para a aprovação de projetos de regularização fundiária. Tais impasses se acentuam a partir do terceiro período.

Com efeito, no terceiro período (1997-2008) o governo municipal consegue desenvolver projetos mais complexos, acessar recursos financeiros significativos para financiá-los e avança na produção e revisão de normas para viabilizar a regularização fundiária e ampliar o acesso à terra urbanizada.

Para o enfrentamento dos impasses jurídicos para a aprovação dos projetos de regularização fundiária, iniciou-se uma intensa articulação técnica e política, envolvendo os técnicos e dirigentes do município que tiveram importante participação no debate sobre a regularização fundiária no nível estadual e federal. Durante esse terceiro período, alguns desses obstáculos jurídicos foram sendo removidos, mediante a revisão de leis estaduais, procedimentos cartoriais e com a aprovação da Lei Federal 11.977 de 2009 que determina as normas e procedimentos gerais para a regularização fundiária e urbanização.

No quarto e último período (2009-2016), momento que coincide com o aumento da disponibilidade de recursos viabilizado com o PAC, houve uma ativação escassa e um certo esvaziamento das condicionantes institucionais e normativas necessárias para dar continuidade às ações de urbanização de favelas. Assim, não houve a mobilização da equipe técnica da prefeitura para adequar a legislação municipal à legislação federal (Lei Federal n. 11.977 de 2009) e criar novos instrumentos para a regularização da posse, por exemplo, em áreas privadas. Também não há resultados expressivos em termos de regularizações concluídas. Esse fato se relaciona com as evidências de que regularização fundiária não foi ação priorizada nesse período, e, igualmente, face à acentuada perda da capacidade operacional da equipe municipal.

Do ponto de vista de análise da política pública, no primeiro período havia menor institucionalização e grande preocupação com envolvimento de atores governamentais e não governamentais na política; no terceiro período inicia-se uma institucionalização local da política e há certo esvaziamento dos espaços de participação; já no quarto este processo se agudiza, pois há um incremento das demandas de gestão de projetos e a diminuição das instâncias de participação e de mecanismos de coordenação intragovernamental e com moradores, ao mesmo tempo em que não se ampliam estes espaços para novos atores no policy-making. Ou seja, ao longo da trajetória analisada observa-se que houve um momento inaugural de criação e fortalecimento das condicionantes institucionais e normativas, em seus aspectos técnico-administrativos e político-relacionais, mas que elas gradualmente se arrefeceram, enquanto a política local de urbanização de favelas se consolidava e se articulava cada vez mais a programas e políticas federais.

Essas alterações nas condicionantes institucionais e normativas podem ser compreendidas, em partes, pelo próprio processo de profissionalização e de incremento da coprodução dessa política com o governo federal, privilegiando aspectos de gestão administrativa e dando menos margem a inovações e ao engajamento de atores sociais com a política. No entanto, fatores da conjuntura política municipal também contribuem para entender esse desfecho. No último período, a alternância política e a oscilação da prioridade desse tema na agenda governamental local acentuam o esvaziamento das condições institucionais iniciado no final do período anterior. Observa-se a perda de quadro técnico, desmobilização dos mecanismos de articulação intragovernamental, enfraquecimento dos processos participativos. Porém, como mencionado

anteriormente, o governo de Santo André partiu de um elevado patamar de condicionantes institucionais e normativas e, mesmo diante de limitações e esvaziamentos, teve capacidade técnica para captar recursos volumosos do PAC (R\$382 milhões) e promover ações de provisão habitacional no âmbito do programa MCMV.

No final do terceiro e no quarto período muitas dificuldades foram enfrentadas para viabilizar as obras do PAC e uma maior capacidade técnica e relacional da equipe de profissionais e dirigentes poderia ter contribuído para superar essas adversidades. Observou-se que se tratam de períodos em que se realizam intervenções mais complexas, que contam com maior volume de recursos disponíveis e menor capacidade técnica, num contexto de ambiente regulatório que, de certa forma, engessa a ação municipal e de procedimentos relacionados com a operacionalização dos financiamentos que absorvem a equipe técnica municipal.

Nos anos analisados, nota-se, adicionalmente, que há graus diferentes da resiliência da política de urbanização de favelas em Santo André em momentos de mudanças na conjuntura política local e que podem inspirar pesquisas futuras relacionadas à capacidade de produção de políticas públicas por governos municipais. A política do primeiro período, embora mais autônoma e flexível, foi desmantelada no segundo período; já, no último período, a política compartilhada com governo federal tem continuidade mesmo com alternância de governo e perda de prioridade. Entretanto, a continuidade não assegurou a mobilização das condicionantes para sua implementação efetiva.

Acredita-se que a disponibilização dos recursos do PAC foi de fundamental importância para manter a urbanização de favelas na agenda municipal, mesmo num contexto local de oscilação de prioridade e perda da capacidade técnica e político-relacional para desenvolver as ações. A intermitência política e a variação na prioridade afetaram a urbanização de favelas no contexto da política habitacional.

O caso de Santo André demonstra que o dilema da implementação de políticas por governos municipais vai além da falta de recursos financeiros, e está, de fato, submetido às variações das condicionantes institucionais e normativas existentes no âmbito local: no final do terceiro e no quarto período, o aumento da disponibilização de recursos financeiros não é insuficiente para garantir a prioridade na agenda municipal, para ativar as condicionantes institucionais e normativas disponíveis ou para entregar resultados em termos de urbanizações concluídas.

Participação social

No primeiro período a participação social foi muito valorizada pelo grupo político que assumiu a administração municipal. Alinhado com o modo petista de governar, a gestão de Celso Daniel instituiu diversos espaços e canais de participação. Foram constituídos conselhos, comissões, fóruns e outros canais institucionais de participação sendo que as formas e atribuições variavam: podiam ser formais ou informais, episódicos ou permanentes, ter caráter consultivo ou deliberativo (em seu próprio âmbito). Havia, portanto, uma clara abertura à institucionalização de procedimentos participativos a partir do que Fonseca (2019, p. 51) denominou de “uma postura ativa dos atores governamentais”. As informações colhidas indicam que a participação da população nos processos de urbanização de favelas era mais que um discurso político para legitimar uma ação governamental. Ela era um compromisso político e um importante componente da metodologia de intervenção desenvolvida no município. Mais uma vez, o município se antecipa aos marcos regulatórios federais. Com efeito, apenas com a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, a gestão democrática e participativa se consolidou como diretriz vinculante da política urbana em todo território nacional (art. 2º, inc. II)

Contudo, a participação social foi alterada ao longo dos anos. No terceiro período, por um lado, ampliam-se os espaços institucionais de participação. Especial importância ganha o OP, espaço no qual se definem as prioridades de investimento municipal e em favelas. Por outro lado, já no final desse terceiro longo período observa-se um menor protagonismo do MDDF e gradual enfraquecimento da mobilização e participação dos moradores de favela em instâncias de formulação e acompanhamento da política habitacional no nível da cidade e também no cotidiano das urbanizações. Segundo entrevistados, esse enfraquecimento se relaciona com a mudança de atuação do MDDF, o atendimento a demandas da população de favelas, ações do tráfico e múltiplos agenciamentos relacionados ao universo da ilegalidade. Como mencionado anteriormente, o MDDF ampliou sua área de atuação, estabeleceu parcerias com a administração municipal para desenvolvimento de projetos educacionais, fato que acabou drenando esforços que foram canalizados para atividades administrativas. O seu papel contestatório e de mobilização diminuiu.

Kowarick (2000, p. 64) alerta que o Estado ao executar serviços e obras, opera de forma a cooptar o movimento, diluindo e canalizando os conflitos. Entretanto, a histórica relação do MDDF com

as administrações petistas em Santo André não pode ser lida apenas pela ótica da cooptação. Tratam-se de relações multifacetadas em termos de cooperação, conflito e autonomia, como aponta Carlos (2017). Para a autora, no processo de interação entre os movimentos sociais e atores institucionais, ocorrem influências múltiplas e de interpenetração, produzindo implicações mútuas sobre atores societários e institucionais. Carlos (2017, 0.327) lembra que, de forma geral, as teorias dos movimentos sociais desconsideram essas interações, bem como as ações mais “cooperativas ou colaborativas entre atores societários e institucionais em torno da produção de políticas públicas ou de alianças com partidos políticos” (CARLOS, 2017, p. 327). No caso de Santo André, a participação do MDDF em atividades acessórias à administração pública é também engajamento e cooperação para a busca conjunta pela solução de problemas públicos, através da implementação de programas.

No quarto e último período, há continuidade no enfraquecimento da atuação dos moradores de favelas nos espaços institucionais de participação e, comparado aos períodos anteriores, não há um grande esforço da equipe municipal para fortalece-la. Olhando numa perspectiva histórica, a participação das lideranças e moradores de favela nos espaços institucionais criados como OP, Conselho Municipal de Habitação, Conselho Municipal de Política Urbana foram determinantes para canalizar recursos para urbanização de favelas e viabilizar melhorias urbanas nos bairros, mas não foram suficientes para garantir a continuidade de certas iniciativas como SAMI.

Além disso, a proposta desses espaços institucionais está relacionada com um contexto local que mudou. Além dos fatores já listados anteriormente, as lideranças do primeiro período envelheceram ou saíram de cena e a temática da habitação não mobiliza as comunidades como o fez em outros períodos. Segundo Ferreira (2021), uma importante liderança de movimento social local, muitas favelas foram parcialmente urbanizadas e estão consolidadas, e temas como urbanização de favelas e habitação mobilizam pouco a comunidade. Outros temas como cultura e lazer vem mobilizando pequenos grupos. Além disso, as formas de comunicação e articulação mudaram com o uso da tecnologia e das redes sociais. Diferentemente do primeiro período, o principal espaço de acesso à informação e discussão não é a assembleia e a informação não está no boletim produzido pelas lideranças ou prefeitura.

Desafios e aprendizados a partir da experiência de Santo André

Desde os anos 1980, início do período analisado neste relatório, as favelas se adensam, verticalizam e grande parcela das moradias é construída em alvenaria. Aumentou a cobertura por serviços de infraestrutura (Pasternak e D’Ottaviano, 2016), mas as habitações continuam precárias. Moretti e Denaldi (2018) lembram que a expansão de infraestruturas foi viabilizada, quase sempre, por meio de intervenções pontuais e muitas vezes pela execução de obras “provisórias”. O grande adensamento dos domicílios, somado à inadequação das condições de iluminação e ventilação e de segurança das moradias, resulta em habitações insalubres e de grande precariedade (COELHO, 2017; VOSGUERITCHIAN e SAMORA, 2006; CARVALHO, 2008).

Portanto, o primeiro alerta é que muitas soluções aplicadas no primeiro período, tais como o reparcelamento (ou reurbanização), remanejamentos internos, definição de uma fração mínima de terra por família ou tamanho mínimo de habitação, solução das situações de precariedade habitacional por meio apenas de assessoria técnica tornaram-se de difícil aplicação.

O adensamento populacional e construtivo implica, muitas vezes, na remoção de expressivo percentual dos domicílios para alcançar patamares mínimos de qualidade. Trata-se de um dilema. Busca-se reduzir o percentual de remoção para evitar impactos sociais negativos e diminuir o custo da intervenção, mas muitas vezes não é possível alcançar patamares adequados de qualidade com a manutenção da densidade populacional. O município de Santo André perseguiu o princípio da adequação de densidade para garantir patamares mínimos de qualidade, mas esbarrou na dificuldade de disponibilização de terras e captação de recursos para produção de novas moradias para atendimento das famílias removidas. Essa dificuldade paralisou e atrasou as obras no terceiro e quarto período.

Santo André também lidou com o primeiro desafio de projetar a intervenção e planejar a ação quando se trata de um território em constante transformação pela ação de seus moradores.

Moretti et al. (2015) apontam que é comum o projeto ter sido elaborado em um determinado período, o contrato com o agente financeiro ter sido firmado em outro e a obra iniciada muito depois. Essa defasagem de tempo, na maioria das vezes, torna o projeto incompatível com a realidade e os recursos previstos, insuficientes. Além disso, os autores mostram que há problemas com a qualidade dos projetos que dificultam e atrasam a gestão da obra e dos contratos de financiamento. No caso de Santo André esse fato é observado, pois os projetos não

alcançaram a qualidade necessária e estavam desatualizados em relação às transformações do território.

Da mesma forma, a complexidade e a imprevisibilidade envolvidas nas intervenções em favelas não são compatíveis com as normas e procedimentos dos órgãos de financiamento, controle e fiscalização. Alguns estudos apontam que o enrijecimento dos parâmetros de gestão de contratos de execução de obra de urbanização de favelas e os procedimentos dos órgãos de Controle e fiscalização dificultam, tornam o processo mais moroso, e, em certas situações, engessam a execução das obras de urbanização. No caso de Santo André, no primeiro período, no contexto de um ambiente menos regulado e com a utilização de recursos exclusivamente municipais, não se enfrentou esse problema, mas os períodos seguintes exigiram diferentes habilidades da equipe técnica, contribuindo para tornar mais morosa a execução das obras e afastar a equipe técnica municipal do campo. Como mencionado anteriormente, os técnicos ficaram cada vez mais envolvidos com elaboração ou gerenciamento da elaboração de projetos executivos, monitoramento das obras e a prestação de contas.

Esse fato é agravado com a redução do quadro técnico e com a tendência de austeridade fiscal que resulta em redução dos recursos humanos alocados de forma permanente na gestão pública municipal. Num futuro contexto de retomada dos investimentos em urbanização de favelas, os municípios terão que lidar com esse dilema.

Outro desafio será lidar com o enfraquecimento dos processos participativos e buscar estratégias para fomentar a participação dos moradores desses assentamentos nos espaços institucionais ou informais de discussão da política habitacional, assim como de discussões e deliberações relacionadas às intervenções em favelas. Como mencionado anteriormente, lidar com esse desafio requer pensar novas estratégias de comunicação e interação, assim como lidar com a influência de atores como tráfico e outros agenciamentos.

A experiência de Santo André confirma que urbanizar favelas, no contexto das regiões metropolitanas, é uma intervenção de grande complexidade que requer: prioridade na agenda de governo; contar com quadro técnico municipal capacitado; alinhar atores chave; revisar ou adequar procedimentos de órgãos de controle, fiscalização e financiamento; cooperação federativa; articulação intragovernamental; articulação da política habitacional e urbana na

escala local e articulação de programas de produção de novas moradia e programas de urbanização de favelas.

A contribuição de Santo André

A experiência de Santo André foi difundida nacional e internacionalmente e acredita-se que dela se extraiu conhecimento para elaboração ou aprimoramento de programas de urbanização de favelas. As informações levantadas até o momento são insuficientes para mapear sua influência, mas podem-se apontar algumas evidências, apresentadas a seguir.

Na primeira fase de implementação do Programa Habitar Brasil (HBB), a equipe do governo federal visitou vários municípios para conhecer as intervenções municipais e Santo André foi um desses municípios visitados. (CAMPANHÃO et al., 2018). No terceiro período estudado, Santo André recebeu a visita de muitas equipes de governos municipais e internacionais para conhecer a experiência de urbanização de favelas e o programa SAMI. Essas visitas internacionais foram desencadeadas a partir da participação de Santo André na consulta urbana do Programa de Gestão Urbana (PGU) e da articulação do município com agências multilaterais como Banco Mundial, ONU-Habitat e Aliança das Cidades. Além disso, as premiações do programa SAMI deram visibilidade nacional e internacional ao município e contribuíram para despertar o interesse de acadêmicos, técnicos e gestores de políticas habitacionais.

A circulação de ideias também pode ter se dado em decorrência da circulação de pessoas. Muitos dirigentes de Santo André ocuparam cargos ou participaram como consultores ou colaboradores de administrações municipais e do próprio governo federal durante as gestões petistas. Para exemplificar, no campo da habitação, a arquiteta Mônica Bedê que participou ativamente da estruturação do programa de Pré-Urb, no primeiro período, a partir de 1993, desempenha papel importante na estruturação da política de urbanização de favelas de Belo Horizonte, utilizando-se do aprendizado de Santo André (BEDÊ, 2019). Marcio Vale, que participou da equipe municipal no terceiro período e assumiu o cargo de diretor do Departamento de Habitação da PMSA (2006 a 2008), posteriormente ocupou o cargo de Diretor de Programas de Habitação do PAC (2011 a 2015) e Diretor de Infraestrutura Urbana e Social (2015 a 2016) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Vários outros técnicos da equipe andreense participaram da equipe

habitacional de outros municípios da Região do Grande ABC e Região Metropolitana de São Paulo.

Na esfera federal, o engenheiro Marcos Helano Fernandes Montenegro, que foi superintendente do SEMASA no primeiro período, ocupou o cargo de Diretor de Desenvolvimento e Cooperação Técnica da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA) do Ministério das Cidades no período de 2003 a 2006. A engenheira Miriam Belchior, nas duas gestões do presidente Lula, ocupou o cargo máximo na Subchefia de Articulação e Monitoramento da Casa Civil da Presidência da República - local no qual passou a ser responsável pelo monitoramento de projetos estratégicos e - na Secretaria Executiva do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Para Belchior (2012, p.8), Santo André foi um laboratório e, de forma geral, “serviu de referência e fonte de inspiração” para o desenvolvimento de algumas propostas formuladas pelo governo federal.

Após o lançamento do PAC, em 2007, e da aprovação da Lei Federal 11.124 de 2005, a Secretaria Nacional de Habitação (SNH) do Ministério das Cidades iniciou ações de capacitação para promover urbanização de assentamentos precários e elaboração de Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS), tais como produção de material de referência e promoção de cursos e oficinas de capacitação. Rosana Denaldi, em 2009, organizou as publicações “Ações Integradas de Urbanização de Assentamentos Precários” e “Planos Locais de Habitação de Interesse Social”. (BRASIL; 2009; DENALDI,2009a). Além de organizar o referido material de referência, organizou e coordenou os cursos à distância promovidos pela SNH e participou de cursos presenciais promovidos pela Secretaria Nacional de Habitação e por outras instituições.

Muitos municípios que desenvolvem, ou desenvolveram, intervenções em assentamentos precários não canalizaram esforços para planejar a ação nessa área. Observou-se que, desde o primeiro período, o governo municipal, com apoio da Diagonal Consultores Associados Ltda., buscou construir um diagnóstico e produzir um planejamento para intervir no conjunto de favelas, com identificação e caracterização dos assentamentos, definição de critérios de classificação e priorização de atendimento e definição de tipologias de intervenção. Destaca-se que essa não era uma prática comum dos governos que implementavam políticas de urbanização de favelas. Dando continuidade a essa iniciativa, no início do terceiro período, o governo municipal revisou e atualizou esse planejamento no momento de produzir o PEMAS, que era uma

exigência do HBB e depois, em 2004, iniciou a produção do Plano Municipal de Habitação em 2004, antecipando iniciativas da esfera nacional previstas na Lei Federal 11.124 de 2005.

Foram formulados conceitos e abordagens para classificar os assentamentos e definir diferentes modalidades de intervenção. Essas formulações foram observadas, revisadas e divulgadas pelo governo federal por meio das referidas publicações. (BRASIL; 2009; DENALDI,2009b; DENALDI, 2009c).

Acredita-se que a experiência de Santo André, assim como várias outras experiências pioneiras, contribuiu para construção de um saber técnico e que, em especial a abordagem da 'urbanização integrada' com participação social e articulação intersetorial, foram inovações relevantes.

Até 1989, quando se inicia o primeiro período, o repertório de 'saber fazer' urbanização de favelas ainda era muito limitado, não havia muito repertório difundido e esse não era um tema presente na formação dos profissionais de arquitetura e engenharia, uma vez que não integrava a grade curricular dos cursos de ensino superior. Para Denaldi (2003, p.100) os municípios que de forma pioneira desenvolveram essas iniciativas construíram um saber técnico, que foi um elemento fundamental para que a prática fosse aprimorada e gerasse conhecimento para desenho de programas federais.

Observa-se em Santo André, no primeiro período, a construção desse 'saber fazer'. A partir de algumas referências, como a experiência de Diadema e de Recife, a equipe andreense adota uma abordagem, constrói uma metodologia de intervenção e estrutura modalidades de intervenções que foram aprimoradas no período seguinte. Adotou-se a abordagem da 'urbanização integrada' que abrangia tanto a provisão de saneamento básico, execução de infraestrutura e equipamentos sociais como a reorganização espacial que buscava combinar o respeito a tipicidade de ocupação com a promoção de um parcelamento com adoção de um lote mínimo (adequação de densidade) e ações para promover a melhoria das moradias (apoio a reforma e autoconstrução das moradias). Observando outras experiências municipais, destaca-se que até então não era comum tanto adotar um lote mínimo (ou fração mínima de terra) como desenvolver ações para promover a melhoria das habitações. Essa é uma peculiaridade do caso de Santo André.

Destaca-se também que essa abordagem se tornou viável porque a população participava ativamente do processo, a equipe municipal estava presente em campo e a favela apresentava

características que favoreciam a promoção do parcelamento. De forma geral, as favelas não apresentavam ainda alta densidade e a maioria das moradias eram construídas de madeira, o que permitia a fácil reorganização espacial e baixo custo para implementação de infraestrutura básica.

No terceiro período, especialmente nos primeiros anos, o programa de urbanização de favelas é aprimorado e muitas iniciativas inovadoras como DRUP e o Observatório de Qualidade dos Serviços são experimentadas. As iniciativas municipais nesse campo ganharam reconhecimento nacional e internacional com o lançamento do programa Santo André Mais Igual (SAMI). Como mencionado anteriormente, as parcerias com organizações internacionais, em especial com o PGU, trouxeram importante aporte conceitual e metodológico para o programa e também permitiram que a experiência municipal fosse amplamente divulgada. O SAMI inova ao propor uma abordagem integrada e a articulação, a partir do território, de diversos programas sociais coordenados matricialmente.

Outro importante elemento da experiência reside no fato da política de habitação e urbanização de favelas ter sido articulada com política urbana na direção da construção de um novo paradigma que dialoga com o que Maricato denominou 'urbanismo progressista'.

No primeiro período, o Estatuto da Cidade (EC) ainda não estava aprovado e a gestão municipal não conseguiu aprovar na Câmara o novo Plano Diretor, mas promoveu o programa Viva Cidade que buscava descentralizar planejamento urbano e promover melhorias urbanas a partir do diálogo com os moradores de bairro (Vale, 2003). Destaca-se que a Lei 6.864 de 1991, que instituiu as AEIS, previu também a instituição de áreas vazias como AEIS, iniciativa que até então não havia sido tomada por Recife ou pelos municípios da Região do Grande ABC.

No terceiro período, e após a edição do Estatuto da Cidade, em 2004, foi aprovado um novo Plano Diretor (Lei n. 8.696/2004) que incorporou os instrumentos do EC e implantou um novo modelo de gestão urbana. Klink e Denaldi (2015) alertam que não é inerente que a função social da propriedade seja cumprida (apenas) com a aplicação dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade. Reconhece-se que a mera aplicação dos instrumentos do EC é insuficiente para reverter quadro da desigualdade no acesso à terra e à moradia, mas a ausência de sua aplicação dificulta a implementação de uma política habitacional voltada para o atendimento da população mais pobre.

Em Santo André, a aplicação desses instrumentos favoreceu a disponibilidade de áreas adequadas para produção de habitação social e viabilização das intervenções em favelas. As áreas vazias delimitadas na legislação urbana como ZEIS possuem localização adequada e a maioria das unidades habitacionais foram localizadas nessas ZEIS. A totalidade das unidades habitacionais de interesse social (HIS) construídas no terceiro período por meio de diferentes programas e agentes estão localizadas em ZEIS (Affonso e Denaldi; 2012) e 86% das unidades habitacionais contratadas no âmbito do programa MCMV-Faixa 1, até final de 2016, localizam-se em ZEIS, sendo que a maioria dessas unidades foi destinada a moradores removidos de favelas em processo de urbanização. (CIGABC, 2016)

Como mencionado anteriormente, outra importante contribuição de Santo André se relaciona com intensa articulação técnica e política para enfrentamento de impasses jurídicos relacionados à aprovação dos projetos de regularização fundiária. Os técnicos e dirigentes do município tiveram importante participação no debate sobre a regularização fundiária em nível estadual e federal.

Por fim, cabe ressaltar que a recuperação dessa trajetória não busca a mera reprodução dessa experiência em período histórico e conjuntura diferente da atual. Busca-se, ao revisitar essa experiência, conhecimentos para rever e aprimorar as respostas de políticas públicas para o “problema ‘favela’ no contexto atual e futuro.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICAS

AFFONSO, A. Os penétras na festa dos contentes: o papel dos movimentos sociais nas alterações do Projeto Eixo Tamanduatehy em Santo André. Trabalho curricular apresentado no Curso de Mestrado em Gestão do Território da UFABC. Santo André: UFABC, 2011

AFFONSO, A. A efetividade das ZEIS em áreas vazias: o caso de Santo André. Dissertação. (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território, Universidade Federal do ABC, Santo André, 2013.

AFFONSO, A. et al. Entrevista. Entrevistadores: R. Denaldi e M. Pinto. São Paulo: LEPUR-UFABC, 2018. Entrevista concedida ao Projeto Diálogos sobre urbanização de favelas. Intervenções em favela em Santo André: recuperando a memória. [arquivo digital]. abr. 2018.

ALMEIDA, D. C. R. DE. Os desafios da efetividade e o estatuto jurídico da participação: a Política Nacional de Participação Social. *Sociedade e Estado*, v. 32, n. 3, p. 649–680, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922017000300649&lng=pt&tlng=pt>. Acesso em: 31/3/2020.

ANTUNES, R. *A rebeldia do trabalho*. O confronto operário no ABC Paulista: as greves de 1978/1980. São Paulo: Editora da UNICAMP. 1992

BAGNARIOLLI, I. Entrevista sobre a trajetória da política de urbanização de favelas de Santo André. [Entrevista concedida a Rosana Denaldi]. 2019.

BEDÊ, M. Entrevista sobre a trajetória da política de urbanização de favelas de Santo André. [Entrevista concedida a Rosana Denaldi]. 2019.

BELCHIOR, M. Entrevista sobre a trajetória da política de urbanização de favelas de Santo André. [Entrevista concedida a Rosana Denaldi]. 2019.

BISCHOF, Raphael. Limites da regularização fundiária: a experiência de Santo André. In: DENALDI, Rosana. (Org.). *O desafio de planejar a cidade: Política urbana e habitacional de Santo André, 1997-2008*. 1ªed. São Paulo: Annablume, 2012, v. 01, p. 292-330.

BISCHOF, Raphael. Entrevista sobre a trajetória da política de urbanização de favelas de Santo André. [Entrevista concedida a Rosana Denaldi]. 2020.

BLANCO, I.; FLEURY, S.; SUBIRATS, J. Nuevas miradas sobre viejos problemas. *Periferias urbanas y transformación social*. *Gestión y Política Pública*, p. 3–40, 2012. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13324931001>>. Acesso em: 30/3/2020.

BRAJATO, Dânia; DENALDI, Rosana. O impasse na aplicação do Estatuto da Cidade: explorando o alcance do PEUC em Maringá - PR (2009-2015). *Revista Brasileira de Estudos Urbanos Regionais*, São Paulo, v.21, n.1, p.45-62, Jan.-Abr. 2019

BRASIL. Ministério das Cidades. *Manual da regularização fundiária plena*. Coordenado por

CARVALHO, C., GOUVEIA, D. C., & RIBEIRO, S. Brasília, 2007. 176p

BRASIL. Ministério das Cidades. Regularização Fundiária. Coordenador por ROLNIK, R., CARVALHO, C., GOUVEIA, D. C., & RIBEIRO, S – Brasília, 2005. 84 p

BRASIL. Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação. DENALDI R, SANTA ROSA J. (Orgs.). Curso a Distância: Planos Locais de Habitação de Interesse Social. Brasília: MCidades, 2009.

CAMPANHÃO, C. et al. Entrevista. Entrevistadores: R. Denaldi e M. Pinto. São Paulo: LEPUR-UFABC, 2018. Entrevista concedida ao Projeto Diálogos sobre urbanização de favelas. Intervenções em favela em Santo André: recuperando a memória. [arquivo digital]. abr. 2018.

CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. (Org.). Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018

CARLOS, E. Movimentos sociais e instituições participativas: Efeitos do engajamento institucional no contexto pós-transição. 2o ed. Belo Horizonte: Fino Traço, 2020.

CIGABC – CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL GRANDE ABC. DENALDI, R. et al. Diagnóstico Habitacional Regional do ABC. São Bernardo do Campo: UFABC, 2016. Relatório. Disponível em: <http://lepur.com.br/wp-content/uploads/2017/12/03-Diagnostico-Habitacional-Regional-do-Grande-ABC-Relat%C3%B3rio-Final.pdf>. Acesso em: 4 nov. 2020.

COUTINHO, D. R.; MARQUES, J. N.; MORETTI, J. A.; PACHECO, M. G.; ROZO, F. F.G.O direito nas políticas públicas urbanas e habitacionais: o uso de instrumentos urbanísticos no município de Santo André, São Paulo. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 19, n. 64, Jan./Jun. 2014.

DANIEL, C. Governança Urbana Inclusiva em Santo André: O Programa Integrado de Inclusão Social. (*mimeo*) Santo André, 2001.

DANIEL, C. Governança Urbana Inclusiva em Santo André: O Programa Integrado de Inclusão Social. Santo André, 2001.

DANIEL, C. In: Governo e cidadania: balanço e reflexões sobre o modo petista de governar. MAGALHÃES, I. et al.: Editora Fundação Perseu Abramo, 1999. Disponível em: <<https://books.google.com.br/books?id=SjBNAAAACAAJ>>.

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

DENALDI, R.; DIAS, S. G. Limites da regularização fundiária: a experiência do Município de Santo André. In: ABRAMO, P. (org.). A cidade da informalidade: O desafio das cidades latino-americanas. Rio de Janeiro: FAPERJ/Livraria Sette Letras, 2003.

DENALDI, R. Santo André: urbanização de favelas e inclusão social. Ambiente Construído (São Paulo, impresso), Porto Alegre-RS, v. 4, n.4, p. 7-20, 2004.

DENALDI, Rosana. Estratégias de enfrentamento do problema: favela. In: Política Habitacional e a integração urbana de assentamentos precários. Parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos. Ministério das Cidades: Brasília, 2008. (2ª. Edição).

DENALDI, Rosana. Plano de Ação Integrada em Assentamentos Precários. In: BRASIL. Ministério das Cidades / DENALDI, R. (org.) Ações integradas de urbanização de assentamentos precários. Brasília: Ministério das Cidades, 2009a.

DENALDI, Rosana. Assentamentos precários: identificação, caracterização e tipos de intervenção In: BRASIL, P.107-131. 2009b.

DENALDI, Rosana. Plano de Ação Integrada em Assentamentos Precários. In: BRASIL. Ministério das Cidades / DENALDI, R. (org.) Ações integradas de urbanização de assentamentos precários. Brasília: Ministério das Cidades, 2009c.

DENALDI, R. Urbanização de favelas no âmbito do Programa Santo André Mais Igual. In: DENALDI, R. (org.) O Desafio de Planejar a Cidade. Política Habitacional e Urbana de Santo André/SP (1997-2008). São Paulo: Annablume, 2012.

DENALDI, R.; AFFONSO, A. S. A efetividade da delimitação de áreas vazias como Zonas Especiais de Interesse Social no município de Santo André: um balanço preliminar. In: DENALDI, R. (org.) O desafio de planejar a cidade. Política urbana e habitacional de Santo André SP, 1997 – 2008. São Paulo: Annablume, 2012.

DENALDI, R.; BRUNO FILHO, F. G. Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios: um instrumento (ainda) em construção. Em R. Denaldi (org.), O desafio de planejar a cidade: política urbana e habitacional de Santo André/sp (1997-2008) (pp. 93-112). São Paulo: Annablume. 2012.

DENALDI, R.; MORETTI, R; NOGUEIRA, F. R.; PAIVA, C.; PETRAROLLI, J. Urbanização de favelas na Região do ABC no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento-Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP). Cadernos Metrópole (PUCSP), v. 18, p. 101-118. 2016.

DENALDI, R.; FERRARA, L. N. Urbanização de favelas na região do ABC Paulista, Brasil: um balanço das intervenções recentes e seus desafios. In: CIHEL – CONGRESSO INTERNACIONAL DA HABITAÇÃO NO ESPAÇO LUSÓFONO, 4., 2017, Portugal. Anais [...]. Portugal, 2017.

DENALDI, R.; PETRAROLLI, J. G.; REGINO, T. Urbanização de assentamentos precários e deslocamentos involuntários na Região do Grande ABC. In: Adauto Lucio Cardoso; Rosana Denaldi. (Org.). Urbanização de favelas no Brasil: um balanço do PAC. 1ed.Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.

DIADEMA. Plano Local de Habitação de Interesse Social de Diadema. Prefeitura do Município de Diadema, 2009.

DINIZ, Jeferson Domingues. Análise da Inserção Urbana dos Empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida no ABC – Período 2009-2014. Dissertação (Mestrado) Universidade Federal do ABC, Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território, Santo André, 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

DOMINGOS, Célia. Entrevista sobre a gerência social da política de urbanização de favelas de Santo André. [Entrevista concedida a Rosana Denaldi]. 2021.

DUARTE, Silvio. Entrevista com Silvio Duarte. 1992.

EVANS, P. O Estado como problema e solução. Lua Nova, São Paulo, n. 28-29, abr. 1993. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451993000100006>.

FERNANDES, Edesio. Regularização Fundiária. Regularização dos Assentamentos Informais: o grande desafio dos municípios, da sociedade e dos juristas brasileiros. In: Regularização Fundiária Plena, Referências Conceituais. Ministério das Cidades, p. 19 - 33, 2007.

FERREIRA, Edinilson. Entrevista sobre o Movimento de Defesa dos Direitos dos Favelados (MDDF) de Santo André. [Entrevista concedida a Rosana Denaldi]. 2021.

FONSECA, I. F. DA. Participação como método de governo. Experiências transescalares no Rio Grande do Sul, Brasil e na Toscana, Itália. IPEA ed. Brasília, 2019.

GELEILETE, Lígia. Entrevista sobre a trajetória da política de urbanização de favelas de Santo André. [Entrevista concedida a Rosana Denaldi]. 2020.

GESINA, M. Entrevista sobre a trajetória da política de urbanização de favelas de Santo André. [Entrevista concedida a Rosana Denaldi]. 2019.

GOMIDE, A. A.; PEREIRA, A. K.; MACHADO, R. Apresentação: o conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. Soc. e Cult., Goiânia, v. 20, n. 1, p. 3-12, 2017.

GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014.

GRACIOSI PINTO, M. Urbanização de favelas e o tratamento da precariedade habitacional. Relatório Científico FAPESP (Iniciação Científica). Universidade Federal do ABC (UFABC), 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Censo Demográfico 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Censo Demográfico 2010. Aglomerados subnormais e informações territoriais. Rio de Janeiro, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Censo Demográfico 2010: características da população e dos domicílios - resultado do universo. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

JACOBI, P. Movimentos Populares Urbanos e Resposta do Estado: Autonomia e controle vs. cooptação e clientelismo. In: R. R. BOSCHI (Org.); *Movimentos Coletivos no Brasil Urbano*, 1983. Rio de Janeiro: Zahar.

JESUS, P. M.; DENALDI, R. Experiências de regulação urbana e suas possibilidades: análise a partir do Programa Minha Casa Minha Vida na Região do Grande abc (São Paulo). *EURE Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, v. 44, p. 91-111, 2018.

KLINK, J. Planejamento, estratégia local e complexidade. Uma reinterpretção do legado do Projeto Eixo Tamanduatehy. In: DENALDI, R. (org.) *O desafio de planejar a cidade – Política urbana e habitacional de Santo André SP, 1997- 2008*. São Paulo: Annablume, 2012

KLINK, Jeroen; DENALDI, Rosana. *O Plano Diretor Participativo e a Produção Social do Espaço. O Caso de Santo André (São Paulo)*. Scripta Nova (Barcelona), 2011.

KLINK, J.; DENALDI, R. On urban reform, rights and planning challenges in the Brazilian metropolis. *Planning Theory*, v. 15, p. 402-417, jun. 2015.

KLINK; Jeroen et al. *Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em São Paulo-SP e da Região do Grande ABC -SP*. 2016. (Relatório de pesquisa). Disponível em: <http://lepur.com.br/pesquisas/pesquisas-concluidas/>

KLINK, Jeroen. *Entrevista sobre a trajetória da política de urbanização de favelas de Santo André*. [Entrevista concedida a Rosana Denaldi]. 2020.

KOWARICK, L. *Escritos Urbanos*. 1o ed. São Paulo: Editora 34, 2000

LARANGEIRA, A. A. *Estudo de caso: PROGRAMA SANTO ANDRÉ MAIS IGUAL - intervenções em Sacadura Cabral, Tamarutaca, Capuava e Quilombo II – Santo André – SP/ Adriana Araújo Larangeira, Tânia Castro. Supervisão de Marlene Fernandes. Coordenação de Carlos Alberto Arruda*. - Rio de Janeiro: IBAM/CEF, 2003.

LIMA-SILVA, F. *Prioridade política e capacidade burocrática: a implementação do PAC Urbanização de Assentamentos Precários*. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Faculdade Getúlio Vargas, São Paulo, 2019.

LINDVALL, J.; TEORELL, J. *State capacity as power: A Conceptual Framework*. STANCE Working Paper Series, v. 2016, n. 1. Lund: Department of Political Science, Lund University, 2016.

LOUREIRO, M. R.; LIMA-SILVA, F.; ARANHA, A. CALABREZ, F. *Building policy capacity within contextual and political boundaries: an analysis of policies in fiscal and social areas in Brazil (1988/2016)*. *Revista do Serviço Público*, v. 71 n. b, Special Edition: Capacity Building for Development in Brazil. (2020).

MAGALHÃES, I. et al. Governo e cidadania: balanço e reflexões sobre o modo petista de governar. [S.l.]: Editora Fundação Perseu Abramo, 1999. Disponível em: <<https://books.google.com.br/books?id=SjBNAAAACAAJ>>.

MARICATO, E. A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial. São Paulo, Alfa-Ômega, 1979.

MARICATO, Ermínia. MetrÓpole na periferia do capitalismo. São Paulo, Hucitec, 1996

MARICATO, E. Nunca fomos tão participativos: reflexões sobre os movimentos sociais urbanos. Revista Sem Terra, Ano. X, n. 43, p. 17–20, 2008.

MARICATO, E. O impasse da política urbana no Brasil. Petrópolis, Editora Vozes, 2011.

MARICATO, E. O Estatuto da Cidade Periférica. In: BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. O Estatuto da Cidade Comentado. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.

MENCIO, Mariana; LEITE, Luis Felipe Tegon (Coord). Regularização Fundiária Urbana: Desafios e Perspectivas para a aplicação da Lei n. 13.465/2017. Letras Jurídicas. São Paulo. 2019

MDDF. Projeto Vilas, Vielas e Quintais Relatório do Levantamento de Dados e Fontes Históricas. Santo André, 2003.

MOREIRA, Orlandil.; SANTIAGO, Idalina. Movimentos Sociais, Participação e Incidência nas Políticas Públicas Locais. Revista Debates Insubmissos, Caruaru, PE. Brasil, v.1, n.1, jan./abr. 2018.

MORETTI, R.S. et al. Identificação e caracterização dos empreendimentos do PAC-UAP na Região do ABC. Santo André: Universidade Federal do ABC, 2015. Disponível em: <http://lepur.com.br/pesquisas/pesquisas-concluidas/>. Acesso em: 17. Jul 2020.

MORETTI, R.S.; DENALDI, R. Aplicação de descritores na análise de projetos de qualificação urbanística de favelas. Oculum Ensaio, v.15, n.3, p.475-493, 2018.

NAKAMURA, Milton Susumu. O controle urbano nas favelas urbanizadas: o caso da região do ABC. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós Graduação em Planejamento e Gestão do Território, Universidade Federal do ABC, Santo André, 2014.

OLIVEIRA, Francisco de. O vício da virtude: autoconstrução e acumulação capitalista no Brasil. Novos estudos. - CEBRAP, São Paulo, n. 74, p. 67-85, mar. 2006.

PASTERNAK, Suzana; D’OTTAVIANO, Camila. Favelas no Brasil e em São Paulo: avanços nas análises a partir da Leitura Territorial do Censo de 2010. *Cadernos MetrÓpole*, São Paulo, v. 18, n. 35, pp. 75-99, abr 2016.

PETRAROLLI, J. G. O tempo nas urbanizações de favelas: contratação e execução de obras do PAC no Grande ABC. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território) – UFABC. 164f. São Bernardo do Campo, 2015.

REGINO, T. Direito à moradia, intervenção em favelas e deslocamento involuntário de famílias: conflitos e desafios para as políticas públicas. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território). Universidade Federal do ABC: Santo André, 2017.

RESCHKE, A. Entrevista sobre a trajetória da política de urbanização de favelas de Santo André. [Entrevista concedida a Rosana Denaldi]. 2019.

SADER, Eder. Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-80. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1ª edição, 1988.

SALLES, V. A. P. Regularização Fundiária. Questões enfrentadas pelos grandes centros urbanos e dificuldades procedimentais na implementação das metas para a melhor organização das cidades. In: Regularização Fundiária Plena, Referências Conceituais. Ministério das Cidades, p. 131 a 188, 2007.

SANDOVAL, S. *Os trabalhadores param*. Greves e mudança social no Brasil: 1945-1990. São Paulo: Ática. 1994.

SANTO AMORE, C. *Entre o nó e o fato consumado, o lugar dos pobres na cidade: Um estudo sobre as Zeis e os impasses da reforma urbana na atualidade*. Tese de Doutorado. São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2013.

SANTO ANDRÉ. Cartilha AEIS – garanta o seu direito. Folhetim. Departamento de Habitação, 1989.

_____. Organograma da Secretaria de Habitação. Relatório. 1990a.

_____. Entrevista com a Moradia Econômica - histórico. Relatório. 1990b.

_____. Plano Estratégico (versão preliminar) 91/92. Relatório. 1991.

_____. Santo André e Direto à Cidade: caderno da participação popular. Prefeitura Municipal de Santo André; Fundação Santo André, 1992a.

_____. Santo André: 4 anos de Direito à Cidade: democracia, cidadania e inversão de prioridades. Prefeitura de Santo André, 1992b.

_____. Santo André e Direto à Cidade: caderno da administração pública. Prefeitura Municipal de Santo André; Fundação Santo André, 1992c.

_____. Santo André e Direto à Cidade: caderno da habitação. Prefeitura Municipal de Santo André; Fundação Santo André, 1992d.

_____. Texto básico sobre estrutura e atuação da SEHAB-PMSA. Prefeitura de Santo André, 1992e.

_____. Favela Tamarutaca: diagnóstico e proposta de intervenção. Relatório Técnico. Santo André, 1992f.

_____. Programa Favela Limpa. Departamento de habitação. 1999.

_____. Balanço de gestão 1997-2000. Departamento de Habitação. 2000.

_____. Programa de Apoio às populações desfavorecidas (particularmente crianças e adolescentes) nas regiões metropolitanas do Rio de Janeiro e São Paulo. Projeto nº BRA/B-7-3010/1B/95/115. 2001a

_____. Santo André Mais Igual - Programa Integrado de Inclusão Social. (Revista). Santo André: Prefeitura de Santo André, 2001b.

SANTO ANDRÉ. DRUP no núcleo Jardim Cristiane: sistematização da experiência piloto realizada entre maio e agosto 2001. Departamento de Habitação, 2001c.

_____. Pesquisa Cumulativa - Indicadores de qualidade dos serviços de manutenção - Encaminhamentos às Concessionárias e Secretarias CERFE / DEHAB-SISH. Relatório. 2001d.

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

_____. Balanço de atividades 2001-2004. Secretaria de Inclusão Social e Habitação, 2004.

_____. Plano Municipal de Habitação. Santo André: Prefeitura de Santo André, 2006.

_____. Lei nº 6.864, de 20 de dezembro de 1991. Institui as áreas especiais de interesse social (AEIS) no Município. Disponível em <<https://consulta.siscam.com.br/camarasantoandre/arquivo?Id=40828>>. Acesso em 19 jan. 2020

_____. Lei nº 8.300, de 19 de dezembro de 2001. Dispõe sobre normas específicas sobre a urbanização de assentamentos precários. Disponível em <<https://consulta.siscam.com.br/camarasantoandre/arquivo?Id=41970>>. Acesso em 19 jan. 2020

_____. Lei nº 8.869, de 18 de julho de 2006. Dispõe sobre normas específicas para ZEIS. Disponível em <<https://consulta.siscam.com.br/camarasantoandre/Documentos/Documento/23166>>. Acesso em 19 jan. 2020c

_____. Lei nº 9.066, de 04 de julho de 2008. Altera o Plano Diretor, Uso do Solo e ZEIS. Disponível em <<https://consulta.siscam.com.br/camarasantoandre/arquivo?Id=13020>>. Acesso em 19 jan. 2020

SANTOS, R.B.A. Limites e potencialidades das políticas de regularização fundiária de assentamentos precários. Dissertação (mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009.

SÃO BERNARDO DO CAMPO. Plano Local de Habitação de Interesse Social de São Bernardo do Campo. Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo, 2011.

SIKKINK, K. Ideas and Institutions: Developmentalism in Brazil and Argentina. Cornell University Press. Ithaca and London, 1991.

SIMÕES, L. L. Entrevista sobre a trajetória da política de urbanização de favelas de Santo André. [Entrevista concedida a Rosana Denaldi]. 2019.

SIMÕES, L. L. Entrevista sobre a trajetória da política de urbanização de favelas e regularização fundiária de Santo André. [Entrevista concedida a Rosana Denaldi]. 2020.

SOUZA, C. V. Santo André: instrumentos utilizados na elaboração do Plano Diretor Participativo para viabilizar a participação e a negociação entre os atores. In BUENO, L.; CYMBALISTA, R. (eds.). Planos diretores municipais: novos conceitos de planejamento territorial. São Paulo: Annablume, 2007, p. 193-214.

SOUZA, Claudia V. C. Plano Diretor participativo de Santo André: conceitos, instrumentos e aplicação. In: DENALDI, Rosana. (Org.). O desafio de planejar a cidade: política urbana e habitacional de Santo André/SP (1997-2008). 1ed. São Paulo: Annablume, 2012, v. 1, p. 23-64.

SOUZA, Ivone de. Entrevista sobre a atuação do SEMASA na política de urbanização de favelas de Santo André. [Entrevista concedida a Rosana Denaldi]. 2021.

SOUZA, M. L. de S. *Mudar a cidade: Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

TEIXEIRA, Marco Antonio. Análise crítica do Processo de Elaboração e Implantação do Plano Diretor Participativo de Santo André (SP). CADERNOS GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA, V. 10, N. 46 - JAN/ ABRIL 2005.

Treze secretários de Santo André pedem demissão coletiva. G1, São Paulo, 27 de novembro de 2007. Disponível em: <http://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,MUL195485-5601,00-TREZE+SECRETARIOS+DE+SANTO+ANDRE+PEDEM+DEMISSAO+COLETIVA.html>

VALLADARES, L. P. A invenção da favela: do mito de origem a favela.com. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

WU, X; RAMESH, M.; HOWLETT, M. Policy capacity: a conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. Policy and Society, v. 34, p. 165-171, 2015.

ZIRONDI, D. Entrevista sobre a trajetória da política de urbanização de favelas de Santo André. [Entrevista concedida a Rosana Denaldi]. 2019.

LEGISLAÇÃO CONSULTADA

Legislação Federal

BRASIL. Decreto-Lei nº 271 de 28 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador, concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências.

_____. Lei nº 6.766 de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano

_____. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

_____. Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

_____. Lei nº 11.124 de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS.

_____. Lei nº 11.481 de 31 de maio de 2007. Dá nova redação a dispositivos das Leis nos 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.666, de 21 de junho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, 9.514, de 20 de novembro de 1997, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e dos Decretos-Leis nos 9.760, de 5 de setembro de 1946, 271, de 28 de fevereiro de 1967, 1.876, de 15 de julho de 1981, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987; prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União; e dá outras providências.

_____. Lei nº Federal 11.977 de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.

Legislação Município Santo André

SANTO ANDRÉ. Lei nº 5.042 de 31 de março de 1976. Dispõe sobre o zoneamento, regulamenta o uso do solo nas diversas zonas e dá outras providências.

_____. Lei Orgânica do Município de Santo André de 1990.

_____. Lei nº 6540 de 12 de setembro de 1989. Estabelece restrições edilícias e regulamenta a implantação de conjuntos habitacionais de interesse social

_____. Lei nº 6.864 de 20 de dezembro de 1991. INSTITUI AS ÁREAS DE ESPECIAL INTERESSE SOCIAL - AEIS, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

_____. Lei nº 7.333 de 26 de dezembro de 1995. Plano Diretor Municipal

_____. Lei nº 8.300 de 19 de dezembro de 2001. INSTITUI AS ÁREAS DE ESPECIAL INTERESSE SOCIAL E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

_____. Lei nº 8.696 de 17 de dezembro de 2004. Institui o novo Plano Diretor do município de Santo André, nos termos do artigo 182 da Constituição Federal, do capítulo III da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade - e do Título V, Capítulo III, da Lei Orgânica do Município de Santo André.

_____. Lei nº 8.869 de 18 de julho de 2006. Dispõe sobre a regularização fundiária e a urbanização de assentamentos precários, e a produção habitacional, destinadas à população de baixa renda.

_____. Lei nº 9.066 de 04 de julho de 2008. ALTERA a Lei das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, Lei nº 8.869, 18 de julho de 2006, Lei de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo da Macrozona Urbana, Lei nº 8.836, de 10 de maio de 2006, Plano Diretor do Município de Santo André, Lei nº 8.696, de 17 de dezembro de 2004 e dá outras providências

_____. Lei nº 9.394 de 05 de janeiro de 2012. ALTERA a Lei nº 8.696, de 17 de dezembro de 2004, que instituiu o Plano Diretor no Município de Santo André, atendendo o art. 181 que prevê a revisão do Plano Diretor.

ANEXO I. LISTA DE ENTREVISTADOS

Entrevistado	Data	Qualificação
Alexandra Reshcke	set/19	Arquiteta, diretora de habitação da prefeitura de Santo André entre 1989 e 1992
Aylton Affonso	jul/20	Arquiteto, funcionário público desde 1989. Trabalhou com urbanização de favelas no Departamento de Habitação e com Regularização Fundiária
Célia Domingos	out/20	Socióloga, trabalhou na prefeitura desde 1989, especificamente na parte social da secretaria de habitação. Esteve a frente da área social de 2009 a 2016.
Denise Zironi	nov/19	Administradora pública, foi secretaria Adjunta de habitação em 2008, e entre 2013 e 2016
Edinilson Ferreira	jan/21	Presidente do MDDF nas gestões 2010-2014 e 2015-2018
Evangelina Pinho	jan/20	Advogada, integrou a prefeitura de Santo André como consultora e elaborou a 1a lei de AEIS do município
Irineu Bagnariolli	out/19	Cientista Político e Social, foi Secretário de Habitação da prefeitura de Santo André entre 1989-1992 e 1997-2000
Ivone de Souza	jan/21	Engenheira. Foi coordenadora do Programa de Saneamento de Favelas no Semasa, de 1990 a 1993. De 1997 a 2000 foi Diretora de Planejamento e Obras
Jeroen Klink	nov/20	Economista, foi assessor especial para relações internacionais e captação de recursos de 1997 a 2000, Secretário de Relações internacionais e captação de recursos de 2001 a 2002 e de 2002 a 2005 foi secretário de Desenvolvimento e Ação Regional
José Luiz Macedo	fev/20	Engenheiro, funcionário público desde a década de 1990. No período de 2009 a 2016 foi cedido para prefeitura de São Bernardo do Campo
Ligia Geleilete	nov/20	Engenheira Civil, em 2004 assumiu a encarregatura de gestão de financiamentos, posteriormente foi gerente de planejamento habitacional, assistente de direção e, por fim, diretora de habitação.
Luciana Simões	nov/19	Arquiteta, técnica da prefeitura de Santo André desde 1990.
	jul/20	
Marcia Gesina	nov/19	Assistente Social, foi diretora da gerência social de urbanização de favelas entre 1998 e 2008
Miriam Belchior	dez/19	Engenheira, ocupou cargos de gerência entre 1989 e 1992. Foi Secretária de Administração e Modernização Administrativa da PSA em 1997
Monica Bedê	nov/19	Arquiteta, integrou a equipe da prefeitura de Santo André para coordenar o programa Pré-Urb entre 1990 e 1992
Raphael Bischof	set/20	Advogado, trabalhou na prefeitura de Santo André entre 2002 e 2007, com regularização fundiária

ANEXO II. INTERVENÇÕES REALIZADAS E PROGRAMADAS COM RECURSOS DO PAC

Até 2018, o município de Santo André recebeu o montante de R\$382 milhões do PAC para intervenções em 17 assentamentos precários. Esses recursos foram viabilizados por meio de 11 (onze) Termos de Compromisso (TC), sendo 3 (três) deles firmados com o Governo do Estado de São Paulo e 8 (oito) com o município de Santo André.

Além dos recursos captados no âmbito das modalidades do PAC e vinculados aos 11 TC, foram e estão sendo viabilizados recursos no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) para viabilizar soluções de remoção (remanejamento ou reassentamento). Até junho de 2018, 1.408 UHs tinham sido construídas por meio do PMCMV vinculado às urbanizações do PAC.

A Tabela 11 a seguir elenca cada um dos Termos de Compromisso, indicando quais assentamentos contemplam, fonte de recursos, proponente, ano de seleção da operação pelo PAC, valor de repasse de recursos do Governo Federal, valor total de investimento na intervenção vinculada ao TC e percentual realizado do TC em dezembro de 2017.

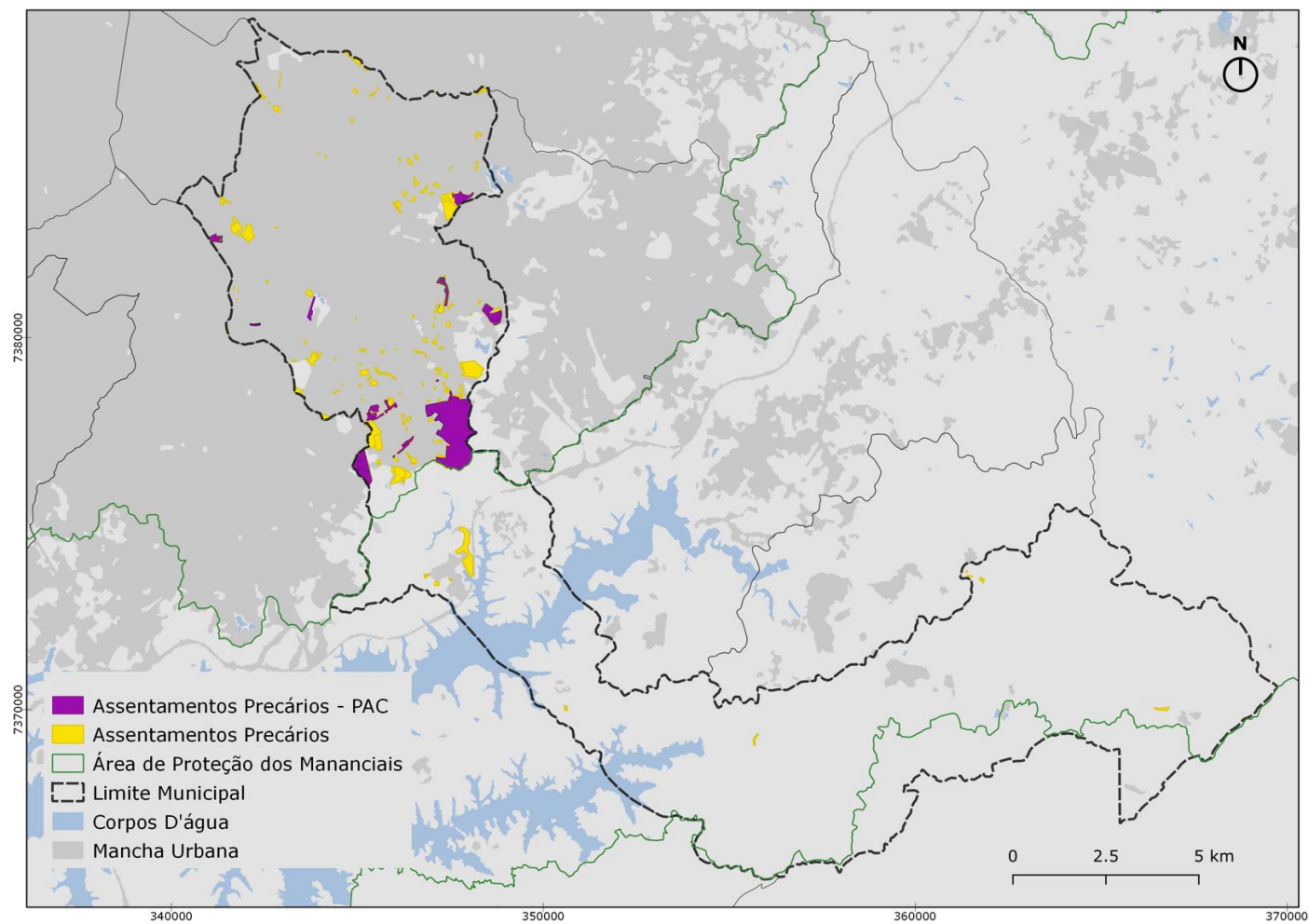
TABELA 11. Termos de Compromisso do PAC para urbanização de assentamentos precários de Santo André

Nº do TC	Assentamentos do TC	Origem Recurso	Proponente	Data da seleção	Repasse	Investimento	% TC Realizado
0218.839-31/2008	Capuava Unida e Gamboa I	OGU	Município	2008	R\$ 27.621.550,00	R\$ 41.314.011,98	96,3
0301.588-67/2009	Gamboa I	FNHIS	Município	2009	R\$ 2.471.100,00	R\$ 4.166.995,70	55,3
0222.667-44/2007	Espírito Santo I e II	OGU	Município	2007	R\$ 36.262.408,01	R\$ 60.471.311,43	39,76
0251.114-62/2008	Graciliano Ramos	FNHIS	Município	2008	R\$ 3.850.384,64	R\$ 7.564.227,58	99,39
0222.668-59/2007	Jd. Irene II, III, IV e V	OGU	Município	2007	R\$ 37.139.235,04	R\$ 67.849.653,38	41
0227.530-01/2007	Complexo Jd. Santo André	OGU	Estado	2007	R\$ 25.780.000,00	R\$ 40.630.912,85	52,04
0301.590-08/2009	Complexo Jd. Santo André	FNHIS	Estado	2009	R\$ 11.213.860,00	R\$ 40.206.884,99	62,08
0351.542-61/2011	Complexo Jd. Santo André	OGU	Estado	2011	R\$ 21.716.666,87	R\$ 23.637.611,07	100
0352.719-17/2011	Pedro Américo e Homéro Thon	OGU	Município	2011	R\$ 3.786.240,00	R\$ 8.336.827,29	19,82
0301.589-71/2009	Sacadura Cabral	FNHIS	Município	2009	R\$ 1.491.990,00	R\$ 2.451.917,35	22,26
0426.466-43/2013	Santa Cristina I, II e III; Harada; Maurício de Medeiros; André Magini; Marginal Guarará; Jd. São Bernardo; Vila Esperança; Lamartine Prefeitura; Pio XII	OGU	Município	2013	R\$ 85.604.715,00	R\$ 85.604.715,00	0

Fonte: MCIDADES, 2017.

Esses Termos de Compromisso atendem 29 núcleos de precariedade. Alguns deles são contíguos e podem ser considerados como “complexos de favelas”. Os núcleos e complexos atendidos são os seguintes: Núcleo Capuava Unida; Núcleo Gamboa I; Complexo Espírito Santo (Núcleo Espírito Santo I e Núcleo Espírito Santo II); Núcleo Graciliano Ramos; Complexo Jardim Irene (Núcleo Jardim Irene II; Núcleo Jardim Irene III; Núcleo Jardim Irene IV e Núcleo Jardim Irene V); Complexo Jardim Santo André (Núcleo Toledanos; Núcleo Lamartine; Núcleo Missionários; Núcleo Campineiros; Núcleo Cruzados; Núcleo Dominicanos); Núcleo Pedro Américo; Núcleo Homéro Thon; Núcleo Sacadura Cabral; Complexo Santa Cristina (Núcleo Santa Cristina I; Núcleo Santa Cristina II; Núcleo Santa Cristina III; Haradas); Núcleo Maurício de Medeiros; Núcleo André Magini; Núcleo Marginal Guarará; Núcleo Jardim São Bernardo; Núcleo Vila Esperança; Núcleo Lamartine Prefeitura; e Núcleo Pio XII. A Figura a seguir mostra o panorama de abrangência do PAC no Município.

FIGURA 23. Assentamentos com intervenção do PAC em Santo André.



Fonte: Elaboração própria com base nos dados de DHRABC, 2016.

Denaldi, Petrarolli e Regino (2018) observam que, em valores relativos, Santo André destaca-se como o município que teve maior investimento no componente habitação em relação aos outros municípios do ABC (72% do total de investimento do Município em intervenções para urbanização de favelas vinculadas ao PAC). Isso se deve ao fato desse município ter priorizado a realização de intervenções complexas e o tratamento de situações críticas de assentamentos não consolidáveis, resultando em altas taxas de remoção, como é caso das favelas Gamboa I e Espírito Santo II. A favela Gamboa I localizava-se sob rede elétrica de alta tensão, onde foram registradas várias ocorrências de incêndio. Já a favela Espírito Santo II localiza-se sobre aterro sanitário (lixão), com risco de explosão, incêndios e movimentação do solo devido à concentração de gases no subsolo⁸⁰. As favelas Pedro Américo, Graciliano Ramos, André Magini/Marginal Guarará, Santa Cristina I, Santa Cristina III, Jardim São Bernardo, Vila Esperança e Complexo Jardim Santo André possuem áreas de risco de inundação (faixa de APP). Cabe ressaltar que a solução desse passivo só pôde ser enfrentada com a disponibilização dos recursos do PAC.

A descrição de cada assentamento atendido pelo PAC e da intervenção proposta pelo Programa pode ser consultada nas páginas a seguir. O Quadro 10 faz um resumo do tipo de intervenção proposta para cada um dos assentamentos no âmbito do PAC.

⁸⁰ Os gases produzidos pelo acúmulo de lixo em aterros sanitários, presos no subsolo, penetram e acumulam-se em construções subterrâneas, como poços artesianos e tubulações, podendo causar explosões com pequenas faíscas.

QUADRO 10. Assentamentos por tipo de intervenção.

Assentamentos	Tipo de intervenção
Capuava Unida	Remoção total do assentamento, aterro do terreno e construção de conjunto habitacional no mesmo local para reassentamento das famílias
Gamboa I	Favela localizava-se em terreno contíguo ao Parque central, sob a linha de alta tensão. Remoção total do assentamento, incorporação do terreno ao parque central e reassentamento das famílias em outro local (conjunto habitacional)
Espírito Santo I e II	Urbanização integral do núcleo Espírito Santo I e remoção total do núcleo Espírito Santo II (que se localizava sobre “lixão”). Recursos canalizados para implementação de obras de infraestrutura no núcleo Espírito Santo I; demolição de todas as casas do Núcleo Espírito Santo II e requalificação da área para destinação da mesma a outro uso; construção de novas unidades habitacionais; execução de serviços de trabalho social, assistência técnica e regularização fundiária.
Graciliano Ramos	Substituição total das moradias do assentamento por novas unidades habitacionais (boa parte do assentamento localizava-se em APP).
Complexo Jd. Irene	Urbanização integral. Recursos canalizados para execução de obras de infraestrutura, produção de novas moradias em área externa e construção de Unidade de Saúde da Família e Tanque de Detenção.
Pedro Américo e Homero Thon	Urbanização integral do núcleo Pedro Américo e substituição total do tecido urbano do núcleo Homero Thon (remoção das casas existentes e construção de prédios no mesmo local, para reassentamento das famílias removidas). Recursos canalizados para execução de infraestrutura, construção de novas moradias, construção de equipamento comunitário, execução de melhorias habitacionais, serviços de trabalho social e regularização fundiária.
Sacadura Cabral	Núcleo urbanizado em períodos anteriores. Pequena complementação de urbanização (construção de 40 unidades habitacionais).
Maurício de Medeiros	Urbanização Integral com reassentamento externo. Trechos do assentamento estão em terreno com alta declividade, sendo classificado como área de risco de escorregamento.
André Magini	Remoção total e reassentamento externo das famílias. Pequeno núcleo localizado sobre APP de curso d'água e risco de alagamento.
Marginal Guarará	Remoção total e reassentamento externo das famílias. Núcleo localizado sobre APP de curso d'água, com risco de escorregamento e alagamento.
Complexo Santa Cristina	Urbanização integral com reassentamento externo.
Jardim São Bernardo	Urbanização Integral com reassentamento externo (grande parte do núcleo será removido).
Vila Esperança	Urbanização Integral com reassentamento externo (grande parte do núcleo será removida).
Lamartine Prefeitura	Urbanização integral com reassentamento externo de poucas famílias (complementação de urbanização).
Pio XII	Urbanização integral com reassentamento externo de poucas famílias. Núcleo pequeno (61 famílias) com trecho de alta declividade e risco de escorregamento.
Complexo Jardim Santo André	Urbanização integral do complexo, implementando recuperação ambiental, grandes estruturas de contenção, construindo equipamento públicos muitas unidades habitacionais

Fonte: elaboração própria.

NÚCLEO CAPUAVA UNIDA

O assentamento localizava-se no Jardim Alzira Franco e possuía área de 15.750 m². Antes das intervenções no assentamento, 315 famílias moravam no local, classificado como área de risco (alagamento) e sem acesso a infraestrutura oficial (rede de água, esgoto, drenagem, elétrica e iluminação pública).



O Termo de Compromisso do PAC (218.839-31) foi assinado entre a PMSA e a Governo Federal em 2008, com o objetivo de promover a erradicação total dos núcleos Capuava Unida e Gamboa I (cuja intervenção é descrita na próxima página), realizar o aterramento do terreno da Capuava Unida, construir 961 unidades habitacionais, um equipamento comunitário, realizar trabalho social, regularização fundiária e assistência técnica.

A intervenção já era objeto do Programa Habitar Brasil BID (HBB) desde 2004. As obras foram iniciadas em 2007, mas em 2008 migraram para o PAC, por demandarem maior aporte de recursos para sua execução integral.

As obras previstas já foram concluídas. O terreno aterrado, originalmente ocupado pelo Núcleo Capuava Unida, foi utilizado para instalação de parte do Conjunto Habitacional Alzira Franco II, composto por 7 prédios (cada um com 28 unidades habitacionais) e 589 embriões.

Todas as 315 famílias removidas desse núcleo foram reassentadas no Conjunto Alzira Franco II. A assistência técnica foi prevista para auxiliar as famílias que optaram por morar nos embriões a ampliarem suas casas, no entanto, teve pouco sucesso, ao passo que o momento mais conveniente para ampliação das casas (realizada com recursos próprios) foi diferente para cada família e o apoio da assistência técnica restringiu-se ao período de sua contratação.

Construiu-se um CRAS (Centro de Referência de Assistência Social) em terreno vizinho ao Conjunto Alzira Franco II e não temos informações a respeito da execução do Trabalho Social nem do processo de Regularização Fundiária, também previstos no escopo da intervenção contratada.

Capuava Unida antes das intervenções do PAC (2007)



Fonte: elaboração própria sobre imagem de satélite do Google Earth.

Terreno da Capuava Unida, ocupado por parte do conjunto Alzira Franco II (2020)



Fonte: elaboração própria sobre imagem de satélite do Google Earth.

NÚCLEO GAMBOA I

O assentamento de 33.000m² localizava-se no Jardim Paraíso e abrigava 822 famílias em terreno contíguo ao Parque Central, sem acesso a infraestrutura básica e abaixo de uma linha de alta tensão.



Dois Termo de Compromisso do PAC foram firmados entre a PMSA e a Governo Federal para erradicação total do núcleo e reassentamento das famílias em conjuntos habitacionais: o TC 218.839-31, já mencionado na descrição do Núcleo Capuava Unida, e o TC 301.588-67, que foi assinado em dezembro de 2009 para construção de 84 unidades habitacionais, realização de trabalho social e regularização fundiária.

As obras foram iniciadas em junho de 2011 e, em 2018, os técnicos da PMSA nos informaram que todas as famílias do núcleo já tinham sido reassentadas e o terreno já havia sido reintegrado ao Parque Central (como é possível observar na imagem abaixo).

Das 822 famílias que moravam no local, 470 foram reassentadas no Conjunto Habitacional Alzira Franco II, 176 no Conjunto Procópio Ferreira (construído com recursos do PAC) e as demais famílias reassentadas em dois conjuntos construídos com recursos do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV): Conjunto Residencial Alemanha I (com 44 UH) e Conjunto Residencial Alemanha II (com 132 UH). Todos os conjuntos mencionados localizam-se em terrenos próximos ao antigo Núcleo Gamboa I (raio de até 5km de distância).

Gamboa I antes e depois das intervenções do PAC (2009 e 2020)



Fonte: elaboração própria sobre imagem de satélite do Google Earth.

COMPLEXO ESPÍRITO SANTO (Espírito Santo I e Espírito Santo II)

O núcleo Espírito Santo I tem cerca de 87.000 m², localiza-se no bairro Cidade São Jorge e está demarcado como ZEIS A-62. Em 2010, 910 famílias moravam no local (levantamento de projeto), que contava com redes parciais de infraestrutura oficial (rede de água, esgoto, drenagem, elétrica e iluminação pública) instaladas em urbanizações anteriores. Tais intervenções foram pontuais e buscavam eliminar situações de risco (não especificadas nas pesquisas).



O núcleo Espírito Santo II (contíguo ao Espírito Santo I) tem aproximadamente 54.000 m² e seu terreno servia de aterro sanitário. Segundo LEPAC, 808 famílias moravam no local em 2014.

Em setembro de 2007 a PMSA firmou o Termo de Compromisso 0222.667-44 com o Governo Federal para receber recursos do PAC para urbanização integral do núcleo Espírito Santo I e remoção total do núcleo Espírito Santo II.

Os serviços previstos no TC são: implementação de obras de infraestrutura no núcleo Espírito Santo I; demolição de todas as casas do Núcleo Espírito Santo II e requalificação da área para destinação da mesma a outro uso; construção de novas unidades habitacionais para reassentar as famílias removidas dos núcleos Espírito Santo I e Espírito Santo II; execução de serviços de trabalho social, assistência técnica e regularização fundiária.

Para reassentamento das famílias removidas dos dois núcleos foi prevista a construção de três conjuntos habitacionais com recursos do PAC - Catiguá, com 96 UH; Jorge Beretta, com 150 UH (112 apartamentos e 38 casas); e Itatiaia, com 84 UH - e um conjunto habitacional com recursos do PMCMV: Guaratinguetá, com 880 UH.

As intervenções foram iniciadas em junho de 2008. Em 2018 a urbanização do Espírito Santo I ainda estava em andamento e todas as casas do Espírito Santo II já tinham sido removidas. A construção de todos os conjuntos já estava concluída e as famílias reassentadas.

Uma empresa foi contratada para realizar a análise investigatória e proposta de recuperação ambiental e destinação da área do Espírito Santo II, no entanto, em 2018 ainda estavam pendentes complementações do estudo e a área permanecia sem uso.

A assistência técnica foi prevista para adequação das casas atingidas pela urbanização. Embora tenha sido contratada empresa especializada, o trabalho não chegou a ser realizado por atraso nas obras de urbanização e ainda estava pendente de execução. Não temos informações a respeito da execução dos serviços de trabalho social e regularização fundiária.

Vale destacar que os conjuntos Jorge Beretta, Catiguá e Guaratinguetá também abrigaram famílias removidas dos núcleos Jardim Cristiane e Homero Thon.



GRACILIANO RAMOS

O assentamento de 7.362 m² localiza-se na Vila Scarpelli, na beira de um córrego, e está demarcado como ZEIS A-35.

Segundo LEPAC, 118 famílias moravam no local em 2010, que contava com redes parciais de infraestrutura oficial (rede de água, esgoto, drenagem, elétrica e iluminação pública) provenientes de urbanizações anteriores.

O Termo de Compromisso do PAC foi assinado entre a PMSA e a Governo Federal (0251.114-62) em 12/05/2008 com o objetivo de substituir todo o tecido urbano existente, removendo todas as casas e reassentando as famílias em novos edifícios construídos no mesmo terreno.

A intervenção iniciou-se em setembro de 2010 e já foi concluída. O novo conjunto construído no local possui 120 unidades habitacionais e abrigou todas as famílias que moravam no assentamento.

Graciliano Ramos antes e depois das intervenções do PAC (2010 e 2020)



Fonte: elaboração própria sobre imagem de satélite do Google Earth.



COMPLEXO JARDIM IRENE

O Complexo Jardim Irene está localizado no bairro Jardim Ciprestes, próximo ao Parque do Pedroso e à divisa com o município de São Bernardo do Campo. É dividido em quatro



setores: Jardim Irene II; Jardim Irene III; Jardim Irene IV; e Jardim Irene V. Segundo classificação da prefeitura, o Jardim Irene II trata-se de loteamento irregular, já os outros setores foram classificados como favelas.

O assentamento está demarcado como ZEIS A-112, ZEIS A-113 e ZEIS A-114 e tem área de aproximadamente 254.000 m². Segundo LEPAC, 1.892 famílias moravam no local em 2015, que contava com rede de infraestrutura oficial instalada em alguns trechos, proveniente de urbanizações pontuais realizadas anteriormente para sanar situações de risco (deslizamentos). Em seu perímetro existem Áreas de Preservação Permanente de nascente e curso d'água, além de Áreas de Risco devido a escorregamento/solapamento.

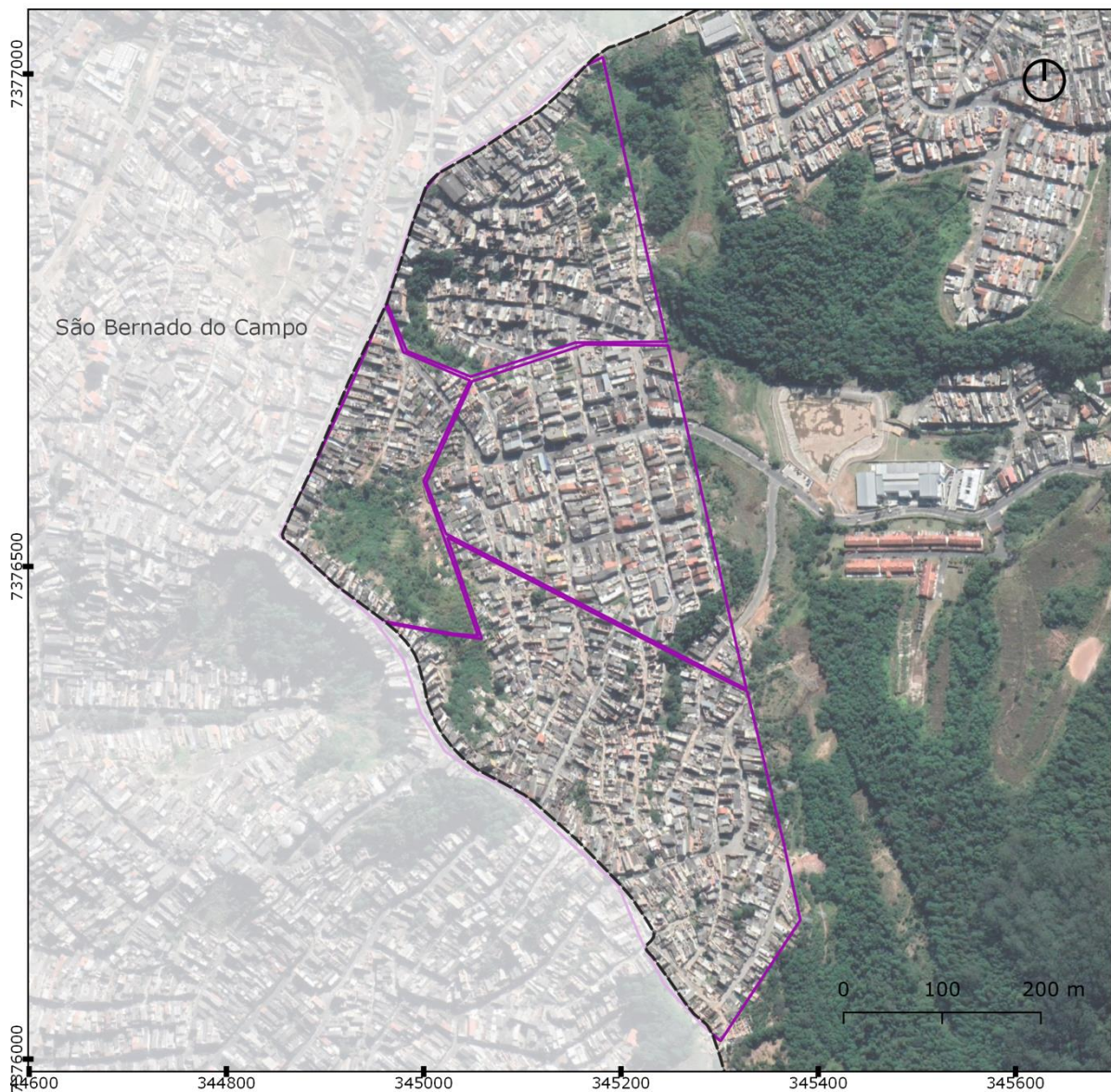
O Termo de Compromisso 0222.668-59 do PAC (modalidade Saneamento Integrado) foi firmado em 10/09/2007 entre a PMSP e o Governo Federal para promover a urbanização completa do assentamento, além de construção de Unidade de Saúde da Família e Tanque de Detenção.

Aproximadamente 50% dos recursos são destinados para a construção do tanque de detenção e Unidade de Saúde da Família, cujas obras estão sendo acompanhadas por outras secretarias da PMSA (SEMASA e SMUOSP). As obras de urbanização foram iniciadas em março de 2010 e ainda estão em andamento. Segundo informações de 2016, as obras estavam sendo executadas em ritmo muito lento, devido a dificuldades da construtora contratada.

Para execução do projeto, está revista a remoção de aproximadamente 650 famílias. Não temos informações confiáveis a respeito do número de remoções já executadas. De acordo com o Relatório de Transição de Governo, fornecido pela Secretaria de Habitação, as famílias que já tinham sido removidas para abertura de frentes de obras (número não informado) foram reassentadas nos conjuntos habitacionais Procópio Ferreira e Alzira Franco II. Informa também que cerca de 200 famílias foram removidas de encostas classificadas como áreas de risco pelo Plano Municipal de Redução de Risco (PMRR) e estão recebendo auxílio moradia enquanto aguardam o atendimento definitivo. Nessa área de encostas, já foi realizada a recuperação ambiental, prevista pelo projeto. O mesmo relatório também informa que estava prevista a remoção de aproximadamente 315 famílias que ocupam áreas de APP de nascente. Porém,

sugere-se que essa necessidade seja reavaliada, pois o projeto está desatualizado e não considera o alto grau de consolidação de algumas residências nessas áreas.

Quanto ao reassentamento das famílias, não obtivemos informações precisas. Em 2016 aventava-se a possibilidade de reassentar as 200 famílias removidas das áreas de encosta no empreendimento Novo Milênio, promovido pelo MTST por meio do PMCMV-Entidades e o restante das famílias a serem removidas no Conjunto Habitacional Ciprestes, que seria construído pela prefeitura em terreno próximo ao assentamento com recursos do PMCMV. Entretanto, em 2018 técnicos da prefeitura nos informaram que o Chamamento para construção do Ciprestes tinha sido cancelado.



PEDRO AMÉRICO E HOMERO THON

Os núcleos Pedro Américo e Homero Thon são contíguos e ambos se localizam ao longo de um mesmo córrego. Possuem, juntos, aproximadamente 35.500 m² de área e abrigavam 674 famílias em 2008 (LEPAC).



Estão demarcados como ZEIS A-51 (Pedro Américo) e ZEIS A-50 (Homero Thon). Existem registros de intervenções pontuais anteriores ao PAC no assentamento e redes de infraestrutura oficial instalada em alguns trechos.

O Termo de Compromisso 352.719-17 do PAC foi firmado em 31/10/2011 entre a PMSP e o Governo Federal para promover a urbanização integral do núcleo Pedro Américo; substituição total do tecido urbano do núcleo Homero Thon (remoção das casas existentes e construção de prédios no mesmo local, para reassentamento das famílias removidas); construção de equipamento comunitário; execução de melhorias habitacionais; além de serviços de trabalho social e regularização fundiária.

As obras foram iniciadas em setembro de 2012. Em 2018 a urbanização ainda estava em andamento, mas boa parte das obras já havia sido executada e todas as famílias removidas até aquele momento já tinham sido reassentadas. A construção do conjunto habitacional no interior do núcleo Homero Thon ainda não tinha sido iniciada e a execução das melhorias habitacionais estava em andamento. Não obtivemos informações a respeito do equipamento comunitário, nem da execução dos serviços de trabalho social e regularização fundiária.

Quanto ao destino das famílias removidas, 132 foram reassentadas no Conjunto Juquiá, 201 no Conjunto Londrina e 96 no Conjunto Guaratinguetá – todos construídos com recursos do PMCMV. O conjunto habitacional que seria construído na área do Homero Thon (Conjunto Pedro Américo I) contaria com 190 unidades habitacionais, das quais 61 abrigariam as famílias que ainda seriam removidas do núcleo.



SACADURA CABRAL

(provisão para complementação de urbanização)

Os recursos do PAC foram captados para construção de 40 UHs habitacionais para reassentamento de famílias removidas da

Sacadura Cabral em urbanizações anteriores, incluindo trabalho social e regularização fundiária.

O Termo de Compromisso 301.589-71 foi firmado entre a PMSA e o Governo Federal em dezembro de 2009 e as obras de construção de dois blocos do Conjunto Habitacional Prestes Maia (blocos 15 e 16), com 40 unidades habitacionais, iniciaram-se em junho de 2011.

As obras foram paralisadas e o contrato com a construtora rescindido em 2015. Em 2018 constava nos dados fornecidos pelo Governo Federal que o TC continuava paralisado, com 22% de execução, mas não obtivemos informações mais concretas a respeito das providências que a prefeitura tomaria para resolver a situação.





MAURÍCIO DE MEDEIROS, ANDRÉ MAGINI e MARGINAL GUARARÁ

O núcleo Maurício de Medeiros localiza-se na beira do córrego Guarará e está delimitado como ZEIS A-97. Tem aproximadamente 27.000 m² de área e abrigava 225 famílias em 2015, segundo dados do LEPAC. As casas localizadas na beira do córrego sofrem com constantes alagamentos. Parte do assentamento está instalado em uma região com alta declividade, configurando risco de deslizamento. Já recebeu investimentos anteriores ao PAC para urbanização parcial e alguns trechos do núcleo possuem rede de infraestrutura oficial instalada. Os recursos do PAC serão utilizados para implementar sua urbanização integral, que contará com obra de consolidação geotécnica e liberação da faixa de APP, dentre outras intervenções. Existe a previsão de remoção de 54 famílias, que serão reassentadas no conjunto habitacional Ernesto Nazaré, previsto para ser construído com recursos do PMCMV fora da área do assentamento.



O núcleo Marginal Guarará tem aproximadamente 19.000 m² de área e abrigava 201 famílias em 2015, segundo dados do LEPAC. Possui Área de Risco de escorregamento e inundação e ocupa Área de Preservação Permanente de margem de curso d'água. Não recebeu investimentos anteriores ao PAC para sua urbanização e não conta com rede de infraestrutura oficial instalada. Os recursos do PAC serão utilizados para implementar a remoção total do núcleo. O reassentamento das famílias está previsto no conjunto Ernesto Nazaré, a serem construídos com recursos do PMCMV.

O núcleo André Magini é pequeno: tem cerca de 2.300 m² e abriga apenas 49 famílias, segundo LEPAC realizado em 2015. Ocupa Área de Preservação Permanente de margem de curso d'água, com risco de alagamento e nunca recebeu investimentos para sua urbanização. Com os recursos do PAC está prevista sua remoção total e reassentamento das famílias no conjunto Pedro Américo I, a ser construído com recursos do PMCMV.



SANTA CRISTINA I, II e III e HARADA (área contígua ao Santa Cristina III)

Os núcleos estão delimitados como ZEIS A-90, ZEIS A-91, ZEIS A-92 e ZEIS B-17, têm aproximadamente 95.400 m² de área e abrigava 2.023 famílias em 2015, segundo dados do LEPAC. Possui Área de Risco de inundação e de escorregamento/solapamento e ocupa Área de Preservação Permanente de margem de curso d'água e de nascente. Já recebeu investimentos anteriores ao PAC para urbanização gradual e alguns trechos do núcleo possuem rede de infraestrutura oficial instalada. Os recursos do PAC serão utilizados para implementar sua urbanização integral, com previsão de remoção de 660 famílias. As famílias serão reassentadas fora da área do assentamento em diversos conjuntos habitacionais a serem construídos com recursos do PMCMV: Caminho dos Vianas (72 famílias); Campo Santo I (20 famílias); Campo Santo II (238 famílias), Carijós (313 famílias).





JARDIM SÃO BERNARDO e VILA ESPERANÇA

Os núcleos localizam-se no bairro Jardim Teles de Meneses e estão delimitados como ZEIS A-88 e ZEIS A-89. Cada um deles tem aproximadamente 9.000 m² de área e abrigavam 339 e 210 famílias em 2015, segundo dados do LEPAC, respectivamente.



Nenhum dos dois núcleos possui áreas de risco ou APP e ambos contam com infraestrutura oficial instalada em alguns trechos do assentamento. O núcleo Jardim São Bernardo já recebeu investimentos anteriores ao PAC para urbanização gradual.

Os recursos do PAC serão utilizados para implementar a urbanização integral dos dois núcleos, com previsão de remoção de 279 famílias no Jardim São Bernardo e de 87 famílias no Vila Esperança. A previsão é que as famílias removidas do Vila Esperança sejam reassentadas no Conjunto Campo Santo I. As famílias do Jardim São Bernardo devem ser reassentadas nos seguintes conjuntos: Campo Santo I (117 famílias); Ernesto Nazaré (37 famílias); Carijós (13 famílias); Pirambóia (40 famílias); Duarte Coelho (72 famílias). Existe a expectativa de que todos esses conjuntos sejam construídos com recursos do PMCMV.



LAMARTINE PREFEITURA e PIO XII

O núcleo Lamartine Prefeitura localiza-se próximo ao Complexo Jardim Santo André. Tem esse nome porque existe outro núcleo Lamartine, contíguo a ele, assentado sobre terreno de propriedade do Governo do Estado (faz parte do Complexo Jardim Santo André). O núcleo Lamartine Prefeitura está delimitado como ZEIS A-74, tem aproximadamente 13.500 m² de área e abrigava 231 famílias em 2015, segundo dados do LEPAC. Não possui Áreas de Risco nem trechos em APP. Já recebeu investimentos anteriores ao PAC para sua urbanização gradual e alguns trechos do núcleo possuem rede de infraestrutura oficial instalada. Os recursos do PAC serão utilizados para implementar sua urbanização integral, com previsão de remoção de 20 famílias. As famílias serão reassentadas fora da área do assentamento, no conjunto Pedro Américo I.

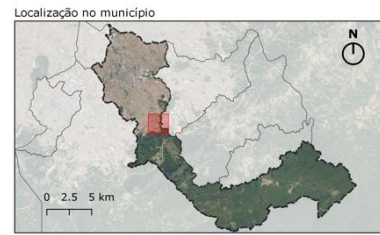
O pequeno núcleo Pio XII (61 famílias) trata-se de um trecho de quadra com alta declividade, no bairro Vila Suíça. Está delimitado como ZEIS A-70, tem cerca de 2.000 m² de área e possui risco de escorregamento. Nunca recebeu investimentos para sua urbanização. As intervenções do PAC preveem a remoção de 10 famílias e seu reassentamento no Conjunto Carijós, a ser construído com recursos do PMCMV.





COMPLEXO JARDIM SANTO ANDRÉ

O complexo de favelas denominado Jardim Santo André possui 1,5 milhão de metros quadrados e é composto por seis núcleos de favela: Lamartine, Campineiros, Cruzados, Dominicanos,



Missionários e Toledanos. Faz divisa a leste com o município de Mauá e a sul com o Parque Natural Municipal do Pedroso (PNMP) – Área de Proteção e Recuperação do Manancial Billings (APRM-Billings).

A área está delimitada como ZEIS (A-99, A-101; A-103; A-105) e o terreno é propriedade da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU)⁸¹.

Em 2009 aproximadamente 9.100 famílias moravam no local, que antes das intervenções do PAC já contava como infraestrutura oficial instalada em alguns trechos, executada pela CDHU e pela PMSA, no âmbito de intervenções pontuais.

O relevo do complexo é acidentado e as habitações são predominantemente de alvenaria. A maioria das vias é asfaltada e carroçável, mas também existem vias de pedestres (do tipo escadarias e vielas) e vias não pavimentadas. No interior do complexo existe uma Unidade de Pronto Atendimento (UPA) e o Centro Educacional de Santo André (CESA), que conta com Escola Municipal de Ensino Infantil e Fundamental (EMEIEF), creche, centro comunitário e biblioteca.

OCUPAÇÃO E HISTÓRICO DE INTERVENÇÕES

Cada núcleo apresenta diferentes características e históricos de ocupação e intervenção. O Núcleo Missionários é o mais antigo deles e foi ocupado no final da década de 60. As primeiras ocupações nos núcleos Dominicanos e Lamartine ocorreram no início da década de 70 e o Núcleo Toledanos foi ocupado em 1978. Os núcleos Campineiros e Cruzados foram ocupados em meados da década de 80 (CDHU, 2011).

A ocupação cresceu principalmente na década de 1980 e início da década de 1990. Em 1988, segundo cadastramento realizado pela CDHU, cerca de 6 mil famílias já viviam na área do Jardim

⁸¹ O terreno, que na década de 50 abrigava apenas olarias e carvoarias, foi adquirido pelo Banco F. Munhóz em 1951, com o intuito de promover um loteamento. Entretanto, com a falência do banco, em 1977, as terras passaram a ser propriedade do Governo do Estado (MÉDICI, 1992).

Santo André. Foi nesse período que a companhia iniciou a construção de unidades habitacionais no local.

Em 1994 foi aberto um Inquérito Civil⁸² no Ministério Público de São Paulo para apuração da ocupação irregular do Jardim Santo André. Mais tarde, em 1996, estabeleceu-se um Convênio entre a CDHU e a Prefeitura Municipal de Santo André (PMSA) para promoção de urbanização e regularização da área do Jardim Santo André⁸³. O convênio previu a instalação de 1.800 moradias para atendimento da população dos seis núcleos do complexo, implantação de equipamentos públicos e ações de recuperação ambiental, por meio do Programa de Urbanização Integrada da CDHU.⁸⁴

A elaboração dos primeiros projetos de urbanização do Jardim Santo André foi iniciada no ano de 1997, com recursos disponibilizados pelo Governo Federal, através do Programa Habitar Brasil (Contrato 1.951/MPO/CEF/96), que também canalizou recursos para implantação de obras de terraplenagem.

No início dos anos 2000, iniciam-se as obras de urbanização dos Núcleos Toledanos (2003), Lamartine e Dominicanos (2005). Entretanto, o escopo das intervenções foi muito reduzido. A companhia executou obras de saneamento e pavimentação em algumas vias existentes e promoveu a remoção de parcela das famílias que habitavam áreas de risco. Em 2008, encerrou-se essa etapa de intervenção, com a conclusão das obras de infraestrutura prevista e entrega de três mil moradias que foram construídas dentro do complexo.

Em 2009, a CDHU contratou o Consórcio Bureau/Geribello para concepção de um Plano de Ação para orientar uma intervenção global no Complexo Jardim Santo André e, simultaneamente, o Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT) para elaborar o diagnóstico de risco.

Os levantamentos indicaram a existência de elevado número de famílias que habitavam áreas de alto risco que foi agravada com as fortes chuvas que aconteceram entre 2009 e 2010. Como resposta, a CDHU promoveu a remoção de cerca de 2.500 famílias e executou algumas obras pontuais de consolidação geotécnica em caráter emergencial.

⁸² Inquérito Civil número 011/94.

⁸³ Convênio no 310100/120000/351/96, de 21 de junho de 1996.

⁸⁴ Em 1997, esse acordo foi concretizado no Termo de Ajustamento de Conduta (firmado como parte do procedimento do Inquérito Civil 011/94), firmado entre a CDHU, a PMSA e o Ministério Público do Estado de São Paulo. Esse Termo de Ajustamento de Conduta foi reformulado após o fim da elaboração do Plano de Ação, em 2010.

Os recursos do PAC foram captados por meio de três Termos de Compromisso: 227.530-01/2007; 301.590-08/2009 e 351.542-61/2011 e correspondem a cerca de 10% do valor total de investimento previsto no Plano de Ação. O restante foi executado com recursos da CDHU.

As intervenções previstas no Plano de Ação podem ser divididas em três grandes grupos: (i) intervenções nos setores de risco, (ii) substituição total do tecido urbano do Núcleo Missionários e urbanização dos demais núcleos (iii) construção de conjuntos habitacionais dentro e fora do perímetro do Jardim Santo André.

Em 2014, todas as obras de risco previstas no Plano de Ação já tinham sido executadas. Foi realizada a remoção de todas as famílias que ocupavam essas áreas (serviço realizado entre 2009 e 2010, como mencionado anteriormente) e executadas obras de consolidação geotécnica, drenagem e recuperação ambiental nas encostas.

Boa parte das obras de urbanização e provisão já tinham sido executadas em 2016, as informações não foram atualizadas em 2018, mas é provável que as intervenções previstas pelo Plano de Ação tenham sido finalizadas.

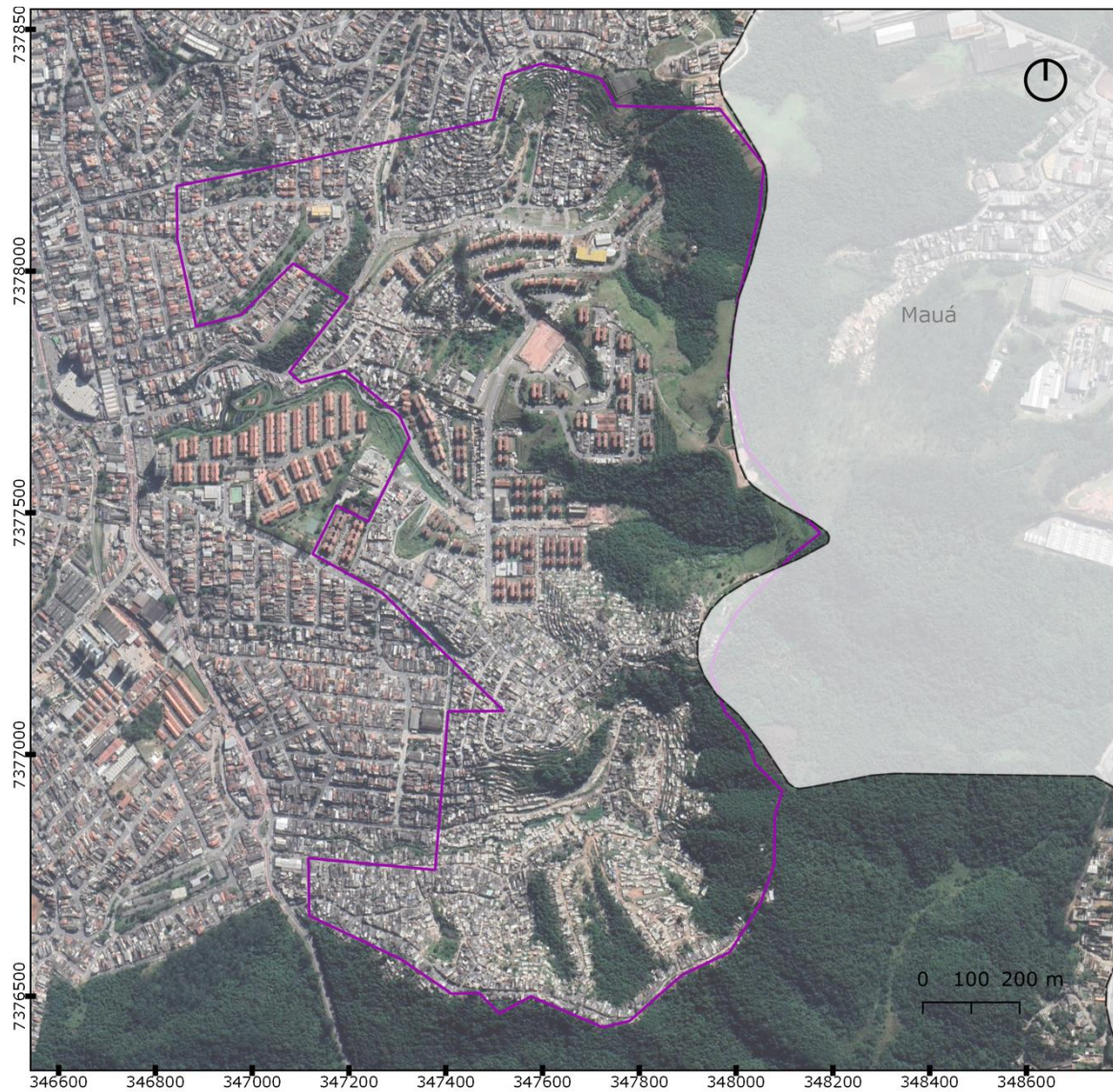
No Núcleo Missionários previu-se a remoção total das moradias existentes, recuperação ambiental dos cursos d'água e nascentes e implementação de parque linear, além da construção de quatro conjuntos habitacionais e ampliação do sistema viário existente.

Planejou-se a consolidação parcial dos núcleos Toledanos, Campineiros e Cruzados, com remoção de todas as casas que ocupavam setores de risco e APP, recuperação ambiental dessas áreas, melhoria das redes de infraestrutura básica, abertura e ampliação do viário, desadensamento das habitações, construção de equipamentos públicos e de novas unidades habitacionais.

Para o núcleo Dominicanos foi prevista a remoção de um número reduzido de habitações localizadas próximas a um curso d'água e construção de novo conjunto habitacional nessa região. Já no núcleo Lamartine previu-se a consolidação do núcleo e construção de conjuntos habitacionais associados a estruturas geotécnicas, além de implantação de equipamentos públicos e área de lazer.

O Plano de Ação prevê a consolidação de 2.200 habitações autoconstruída e 4.300 unidades em conjuntos habitacionais construídos pela CDHU, totalizando 6.500 moradores no assentamento.

As demais famílias removidas serão reassentadas em conjuntos habitacionais localizados fora da área do Jardim Santo André ou receberão Cartas de Crédito⁸⁵.



⁸⁵ As Cartas de Crédito funcionam como um financiamento para compra da casa própria em valores entre R\$ 130.000 e R\$ 150.000. Esse financiamento pode ser pago em até 300 meses e o subsídio pode chegar a R\$120mil, dependendo da faixa de renda da família. No caso do Jardim Santo André, o total de recurso das Cartas de Crédito é de R\$ 94,5 milhões, sendo 27% oriundos de recurso federal e 73%, recurso da CDHU (CDHU – PRD nº 23). Segundo informações da CDHU, em oficina realizada com os técnicos envolvidos com o projeto, a CDHU firmou um convênio com o Conselho Regional de Consultores Imobiliários de São Paulo (CRECI-SP) para auxiliar os moradores no processo de compra de imóveis com as Cartas de Crédito.