

BÁRBARA OLIVEIRA MARGUTI

CONJUNTOS HABITACIONAIS

Estruturação socioespacial e acesso à cidade
no município de Santo André

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Planejamento Urbano e Regional.

Orientadora: Luciana Corrêa do Lago

Rio de Janeiro
2012

M331c Marguti, Bárbara Oliveira.
Conjuntos habitacionais : estruturação socioespacial e
acesso à cidade no município de Santo André / Bárbara
Oliveira Marguti. – 2012.
159 f. : il. color. ; 30 cm.

Orientador: Luciana Corrêa do Lago.
Tese (mestrado) – Universidade Federal do Rio de
Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e
Regional, 2012.
Bibliografia: f. 145-148.

1. Política habitacional – Santo André (SP).
2. Localização residencial. 3. Planejamento urbano – Santo
André (SP). I. Lago, Luciana Corrêa do. II. Universidade
Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Pesquisa e
Planejamento Urbano e Regional. III. Título.

CDD: 363.5

Dedico este trabalho aos meus pais.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, em primeiro lugar, aos representantes comunitários entrevistados nessa pesquisa, por sua colaboração mas, sobretudo, por sua luta.

Agradeço à professora Luciana, pelo conhecimento transmitido através de suas aulas, sempre animadas, e pelas opiniões compartilhadas ao longo da construção deste trabalho.

Aos professores Aduino e Luciana Andrade, por apresentarem suas opiniões, contribuindo amplamente para o desenvolvimento da pesquisa após a banca de qualificação.

À Capes, pelo suporte financeiro.

Agradeço às professoras Rosana Denaldi, Sílvia Passarelli e, em especial, Luciana Simões, pelo generoso fornecimento de referências, imprescindíveis para este trabalho.

Ao Diretor Marcus Mora, Rafael Neves, Janete Alves, Lígia e Maurílio, pela disponibilização dos dados referentes à produção habitacional e informações sobre os assentamentos precários de Santo André.

Aos amigos do IPPUR, da turma de mestrado 2009, pelas discussões compartilhadas em sala de aula e pela feliz convivência. Agradeço especialmente à Ana Carola, amiga-irmã que a experiência do mestrado me deu de presente.

Às amigas Fernanda, Kena e Tainá, por estarem sempre por perto.

À toda a minha família, pela animada torcida em todas as etapas da minha vida.

Obrigada aos meus pais, Richard e Tim, e irmãos, Ivo e Vitor, pelo apoio dado à minha partida para o Rio e por compreenderem minhas ausências neste período.

Por fim, agradeço à Duda, amiga e companheira, auxiliar de campo e cuidadosa revisora de meus textos. Obrigada por estar sempre comigo.

RESUMO

No contexto da reabertura democrática do país o município de Santo André - SP, localizado na Região do Grande ABC Paulista, se destaca por sua postura diante do enfrentamento de seus problemas sociais, através da estruturação de seu quadro legal e elaboração e aplicação de programas sociais, tidos como referência nacional e internacional e representando importante papel na formulação de novas perspectivas para a política habitacional do país. O presente trabalho resgata as políticas habitacionais executadas pelo poder público no município de Santo André desde o início do século XX, concentrando a análise na produção realizada nas duas últimas décadas, a fim de avaliar a estrutura socioespacial resultante e determinar em que medida as políticas habitacionais de interesse social conferem à população beneficiada o acesso à cidade, este entendido enquanto *preços de acessibilidade* e *custos de proximidade* decorrentes da alocação dos recursos urbanos no território.

Palavras chave: Políticas habitacionais, acesso à cidade, planejamento urbano.

ABSTRACT

During the context of the country's democratic resumption, the municipality of Santo André-SP, located in the Grande ABC Paulista Region, stands out for its positioning regarding the way it has dealt with its social problems. Santo André has done this through the structuring of its legal framework and the development and implementation of social programs. These have made Santo André a national and international reference, which represents an important position in the formulation of news perspective for housing policy in the country. The present research studies the housing policies developed by public authorities in Santo André from the beginning of the XXth century. It focuses on the analysis of housing production executed during the last two decades, in order to assess a subsequent socio-spacial structure. It also tries to determine how social housing policies affect the benefitted population's access to the city, defined through accessibility prices and proximity costs, produced by the location of urban resources in the territory.

Keywords: Housing policies, access to the city, urban planning.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURAS

FIGURA 1 – DESMEMBRAMENTOS MUNICIPAIS	15
FIGURA 2 - PROVÁVEIS TRAÇADOS DA TRILHA DOS TUPINIQUINS E CAMINHO DO PADRE JOSÉ (FONTE: SANTOS, 2004).....	15
FIGURA 3 - VISTA AÉREA DA FÁBRICA YPIRANGUINHA E SUA VILA OPERÁRIA (EM LARANJA), 1954. FONTE: DDP U E MUSA/PMSA. ARTE: FÁTIMA MÔNACO. (APUD GUIDES, 2008).	1
FIGURA 4 - “CORRER DE CASAS GEMINADAS” DE OPERÁRIOS DAS INDÚSTRIAS KOWARICK, NA AVENIDA PORTUGAL, CONSTRUÍDAS PROVAVELMENTE NA DÉCADA DE 1920. FOTO A.C. 1950. FONTE: ACERVO MUSA/PMSA. (APUD GUIDES, 2008).	1
FIGURA 5 - REPRODUÇÃO DA PLANTA DE LOTEAMENTO DO BAIRRO DE SANTA THEREZINHA. FONTE: ACERVO FCMSB S8 (M2) MUSA/PMSA. APUD GUIDES, 2008.....	1
FIGURA 6 – VISTA AÉREA DO CONJUNTO IAPI 1955/1960. FONTE: ACERVO MUSA/PSA (APUD: GUIDES, 2008).....	1
FIGURA 7 - CASA POPULAR EM SANTA THEREZINHA: EVENTO DE INAUGURAÇÃO (1955/1960). FONTE: COL. OCTAVIANO GAIARSA MUSA/PMSA	1
FIGURA 8– ESTAÇÕES DA LINHA 10-TURQUESA (CPTM)	1
FIGURA 9 - PASSO A PASSO DO ATENDIMENTO PELO FAR.....	1

FOTOS

FOTO 1 - PRÉDIOS DA 2ª ETAPA DE CONSTRUÇÃO DO IAPI. RUA ANTÔNIO CUBAS – JULHO/2011. (FOTOGRAFIA: BÁRBARA MARGUTI)	1
FOTO 2: RUA DO CONJUNTO PRESTES MAIA – JULHO/2011 (FOTOGRAFIA: BÁRBARA MARGUTI)	1
FOTO 3: GARAGENS CONSTRUÍDAS DE MANEIRA IRREGULAR E SEM APOIO TÉCNICO DA EMHAP –JULHO/2011 (FOTOGRAFIA: BÁRBARA MARGUTI)	1
FOTO 5 – DETALHE DA PLACA COM INFORMAÇÕES DA OBRA. ALZIRA FRANCO II – JULHO/2011 (FOTOGRAFIA: BÁRBARA MARGUTI)	1
FOTO 5 – UNIDADES HABITACIONAIS AINDA NÃO ENTREGUES. ALZIRA FRANCO II - JULHO/2011 (FOTOGRAFIA: BÁRBARA MARGUTI)	1
FOTO 6 – ÁREA DESTINADA À CONSTRUÇÃO DE EQUIPAMENTO PÚBLICO. ALZIRA FRANCO – JULHO/2011. (FOTOGRAFIA: BÁRBARA MARGUTI)	1
FOTO 7 – ÁREA DE CONSTRUÇÃO DAS UHS PARA A POPULAÇÃO DO ASSENTAMENTO CAPUAVA UNIDA - NOVEMBRO/2011 (FOTOGRAFIA: BÁRBARA MARGUTI).....	1
FOTO 8 - FOTO AÉREA DAS PRIMEIRAS MORADIAS DO MCMV A SEREM ENTREGUES NO ABC (NORBERTO DA SILVA/PSA). FONTE: WWW.SANTOANDRE.SP.GOV. VISITADO EM: 01/12/2011.....	1
FOTO 9 – PLACA NO LOCAL DA OBRA DO CONDOMÍNIO LONDRINA NOVEMBRO/2011 (FOTOGRAFIA: BÁRBARA MARGUTI).....	1

FOTO 10 – PLACA NO LOCAL DA OBRA DO CONDOMÍNIO JUQUIÁ – NOVEMBRO/2011 (FOTOGRAFIA: BÁRBARA MARGUTI).....	1
---	---

GRÁFICOS

GRÁFICO 1– DIAGNÓSTICO FÍSICO DOS ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS	1
GRÁFICO 2– INTERVENÇÃO FÍSICA NOS ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS.....	1
GRÁFICO 3 – SITUAÇÃO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DOS ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS.....	1
GRÁFICO 4 – DISTÂNCIA MÉDIA APROXIMADA ENTRE LOCAL DE MORADIA E PONTO DE ÔNIBUS	1
GRÁFICO 5 – NÚMERO DE LINHAS DE ÔNIBUS MUNICIPAIS DISPONÍVEIS.....	1
GRÁFICO 6 – TEMPO DE ESPERA PELO ÔNIBUS E TEMPO DE VIAGEM AO CENTRO DA CIDADE (MINUTOS)	1
GRÁFICO 7 – DISTÂNCIA MÉDIA APROXIMADA ENTRE LOCAL DE MORADIA E PONTO DE ÔNIBUS	1
GRÁFICO 8 – NÚMERO DE LINHAS DE ÔNIBUS MUNICIPAIS DISPONÍVEIS.....	1
GRÁFICO 9 – TEMPO DE ESPERA PELO ÔNIBUS E TEMPO DE VIAGEM AO CENTRO DA CIDADE	1
GRÁFICO 10 – DISTÂNCIA MÉDIA ENTRE LOCAL DE MORADIA E PONTO DE ÔNIBUS.....	1
GRÁFICO 11 – NÚMERO DE LINHAS DE ÔNIBUS MUNICIPAIS DISPONÍVEIS.....	1
GRÁFICO 12 – TEMPO DE ESPERA PELO ÔNIBUS E TEMPO DE VIAGEM AO CENTRO DA CIDADE (MINUTOS)	1
GRÁFICO 13 – DISTÂNCIA MÉDIA APROXIMADA ENTRE LOCAL DE MORADIA E PONTO DE ÔNIBUS	1
GRÁFICO 14 – NÚMERO DE LINHAS DE ÔNIBUS MUNICIPAIS DISPONÍVEIS.....	1
GRÁFICO 15 – TEMPO DE ESPERA PELO ÔNIBUS E TEMPO DE VIAGEM AO CENTRO DA CIDADE (MINUTOS)	1

MAPAS

MAPA 1 – LOCALIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ NO ESTADO DE SÃO PAULO E NA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO	1
MAPA 2 - LOCALIZAÇÃO DOS LOTEAMENTOS PRIVADOS E EMPREENDIMENTOS HABITACIONAIS PÚBLICOS NO MUNICÍPIO	1
MAPA 3 - LOCALIZAÇÃO DOS BAIRROS OPERÁRIOS SURGIDOS NA DÉCADA DE 1930	1
MAPA 4 – LOCALIZAÇÃO DOS CONJUNTOS HABITACIONAIS CONSTRUÍDOS AO LONGO DAS DÉCADAS DE 1940, 1950 E 1980 (FCP, IAPI E INOCOOP-SP).....	1
MAPA 5 - EVOLUÇÃO URBANA DO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ (1930 – 1990).....	1
MAPA 6 – NÚMERO DE DOMICÍLIOS EM ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS NO MUNICÍPIO	1

MAPA 7 – BANCO DE TERRAS DO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ	1
MAPA 8 – LOCALIZAÇÃO DOS CONJUNTOS HABITACIONAIS CONSTRUÍDOS PELA MUNICIPALIDADE NAS DÉCADAS DE 1990 E 2000.....	1
MAPA 9 – LOCALIZAÇÃO DOS ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS NO ENTORNO DO CONJUNTO HABITACIONAL PRESTES MAIA.....	1
MAPA 10 - OFERTA DE UNIDADES BÁSICAS DE SAÚDE NO CONJUNTO HABITACIONAL PRESTES MAIA	1
MAPA 11 - LOCALIZAÇÃO DO CONJUNTO HABITACIONAL PRESTES MAIA.....	1
MAPA 12 – OFERTA DE UNIDADES BÁSICAS DE SAÚDE (UBS) E ÁREA DE ATUAÇÃO DE EQUIPES DO PROGRAMA SAÚDE DA FAMÍLIA (PSF)	1
MAPA 13 – LOCALIZAÇÃO DOS ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS NO ENTORNO DO CONJUNTO HABITACIONAL ALZIRA FRANCO	1
MAPA 14 – LOCALIZAÇÃO DO CONJUNTO HABITACIONAL ALZIRA FRANCO E DO ASSENTAMENTO PRECÁRIO GAMBOA	1
MAPA 15 - LOCALIZAÇÃO DO CONJUNTO HABITACIONAL GUARATINGUETÁ E ASSENTAMENTO JARDIM IRENE	1
MAPA 16 – LOCALIZAÇÃO DOS CONJUNTOS HABITACIONAIS DO PROGRAMA MCMV	1
MAPA 17 – LOCALIZAÇÃO DOS CONJUNTOS HABITACIONAIS CONSTRUÍDOS NAS DÉCADAS DE 1980, 1990 E 2000 (INOCOOP-SP E PRODUÇÃO MUNICIPAL	1
MAPA 18 – LOCALIZAÇÃO DOS CONJUNTOS HABITACIONAIS CONSTRUÍDOS NAS DÉCADAS DE 1990 E 2000 E CONJUNTOS A SEREM CONSTRUÍDOS PELO PMCMV	1

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO (1960 – 2010)	66
TABELA 2 – TAXA MÉDIA GEOMÉTRICA ANUAL DE CRESCIMENTO (%) – 1960/2010.....	66
TABELA 3 – EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO EM APRM (SANTO ANDRÉ).....	67
TABELA 4 – SISTEMATIZAÇÃO DAS PRINCIPAIS LEIS MUNICIPAIS DE INCENTIVO À HIS	72
TABELA 5 - SISTEMATIZAÇÃO DAS PRINCIPAIS LEIS MUNICIPAIS DE INCENTIVO À HIS.....	81
TABELA 6 - PRODUÇÃO HABITACIONAL REALIZADA POR ASSOCIAÇÕES POR MORADIA E COOPERATIVAS POPULARES	89
TABELA 7 – PRODUÇÃO DE UNIDADES HABITACIONAIS PROMOVIDA PELA MUNICIPALIDADE	90
TABELA 8 - ESTRUTURA DO SISTEMA DE LINHAS DE ÔNIBUS MUNICIPAIS.....	96
TABELA 9 – PARÂMETROS PARA ANÁLISE DO ACESSO AO SERVIÇO DE TRANSPORTE	126
TABELA 10 – PRODUÇÃO HABITACIONAL (PMCMV)	132

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC – Associação Brasileira das COHABs

ABECIP - Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança

ADA – Áreas Públicas Doadas Associações e Cooperativas Populares

ADP - Áreas Públicas Oriundas de “Dações Em Pagamento”

AEIS – Área Especial de Interesse Social

AP – Áreas Públicas Destinadas ao Uso Habitacional

APRM - Área de Proteção aos Mananciais

ARMI – Ambulatório de Moléstias Infecciosas

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

BNH - Banco Nacional de Habitação

CAP - Caixa de Aposentadoria e Pensão

CDHU - Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo

CDRU - Concessão de Direito Real de Uso

CEDOC – Centro de Documentação

CEF - Caixa Econômica Federal

CMPU - Conselho Municipal de Política Urbana

CNM - Comissão Nacional dos Mutuários

COHAB – Companhia de Habitação

CMO – Conselho Municipal de Orçamento

COAS – Centro de Orientação e Apoio Sorológico

COMUL - Comissão de Urbanização e Legalização

CONAC - Companhia Nacional de Condutores

COMDEPHAAPASA – Conselho Municipal de Defesa do Patrimônio Histórico, Artístico, Arquitetônico-Urbanístico e Paisagístico de Santo André

CONDEPHAAT – Conselho de Defesa do patrimônio Histórico, Artístico e Turístico do Estado de São Paulo

CPTM – Companhia Paulista de Trens Metropolitanos

CUEM – Concessão de Uso Especial para fins de Moradia

DEHAB - Departamento de Habitação

DDPU – Departamento de Desenvolvimento e Projetos Urbanos

DIEESE - Departamento Intersindical de Estudos Econômicos

DISE – Departamento de Indicadores Sociais e Econômicos

EADeco – Encargatura de Arquivo, Desenhos e Cópias

EMHAP - Empresa Municipal de Habitação Popular de Santo André S.A.

EMTU – Empresa Metropolitana de Transportes

FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador

FCP - Fundação Casa Popular

FCMSB – Fundo Câmara Municipa de São Bernardo
FDS – Fundo de Desenvolvimento Social
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FMH - Fundo Municipal de Habitação
FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FJP - Fundação João Pinheiro
HIS - Habitação de Interesse Social
HMP - Habitação de Mercado Popular
IAP - Instituto de Aposentadoria e Pensão
IAPB - Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Bancários
IAPC - Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Comerciais
IAPE – Instituto de Aposentadoria e Pensão da Estiva
IAPETEC - Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Condutores de Veículos e Empregados do
Petróleo
IAPI - Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários
IAPM - Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Marítimos
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e prestação de Serviços
INOCOOP-SP – Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais de São Paulo
IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
LUOPS – Lei de Uso e Ocupação do Solo
MAS - Ministério da Ação Social
MBES - Ministério do Bem-Estar Social
MDU - Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente
MHU - Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente
MUSA – Museu de Santo André
OGU - Orçamento Geral da União
ONG – Organização Não Governamental
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PACS – Programa de Agentes Comunitários de Saúde
PAEP - Pesquisa da Atividade Econômica Paulista
PAIH - Plano de Ação Imediata para a Habitação
PAR - Programa de Arrendamento Residencial
PHPE – Programa Habitacional Popular Entidades
PIIS – Programa Integrado de Inclusão Social
PlanHab – Plano Nacional de Habitação
PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida
PMH – Plano Municipal de Habitação
PMSA - Prefeitura Municipal de Santo André

PND – Plano Nacional de Desenvolvimento
PNH - Política Nacional de Habitação
PNHR – Programa Nacional de Habitação Rural
PRODECAR - Programa de Demanda Caracterizada
PSA – Prefeitura de Santo André
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PSF – Programa Saúde da Família
PT - Partido dos Trabalhadores
RMSP – Região Metropolitana de São Paulo
SAD – South American Datum
SAMI – Santo André Mais Igual
SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SEAC - Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária
SEADE – Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados
SDUH – Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação
SEDUR/PR - Secretaria de Desenvolvimento Urbano – Presidência da República
SEMASA – Serviço Municipal de Saneamento Ambiental de Santo André
SEPURB - Secretaria de Política Urbana
SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SFH -Sistema Financeiro de Habitação
SIAB – Sistema de Informação da Atenção Básica
SIRGAS – Sistema de Referência Geocêntrico para as Américas
SISH – Secretaria de Inclusão Social e Habitação (PSA)
SNH - Sistema Nacional de Habitação
SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SNHM – Sistema Nacional de Habitação de Mercado
SUS – Sistema Único de Saúde
UBS – Unidade Básica de Saúde
UH – Unidade Habitacional
ZEIP – Zona Especial de Interesse do Patrimônio
ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

SUMÁRIO	12
1. APRESENTAÇÃO	15
2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS: GÊNESE DO TERRITÓRIO E POLÍTICAS HABITACIONAIS (1940 – 1986)	23
2.1. A GÊNESE DO TERRITÓRIO	24
2.2. A FERROVIA E A INDÚSTRIA: SURGIMENTO E DESENVOLVIMENTO DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO ABC.	26
2.3. AS VILAS OPERÁRIAS EM SANTO ANDRÉ NO INÍCIO DO SÉCULO XX	32
2.4. O PAPEL DA INICIATIVA PRIVADA NA ESTRUTURAÇÃO DO ESPAÇO URBANO A PARTIR DE 1920.	37
2.5. A PRODUÇÃO ESTATAL DE CONJUNTOS HABITACIONAIS: IAPI E FCP.	42
2.6. CONFIGURAÇÃO SÓCIO-ESPACIAL DE SANTO ANDRÉ NA PRIMEIRA METADE DO SÉCULO XX.	48
2.7. AS EXPERIÊNCIAS HABITACIONAIS DO MUNICÍPIO NO PERÍODO DE ATUAÇÃO DO BNH	50
3. AS POLÍTICAS NACIONAIS E AS AÇÕES MUNICIPAIS NO CAMPO DA HABITAÇÃO A PARTIR DA DÉCADA DE 1990	56
3.1. O CONTEXTO NACIONAL E AS PRÁTICAS MUNICIPAIS	57
3.1.1. O contexto municipal, o surgimento das leis de incentivo à habitação de interesse social e os programas de inclusão social	64
3.2. ESTATUTO DA CIDADE: “UNIDADE NACIONAL AO TRATO DAS CIDADES”	74
3.2.1. Política e Sistema Nacional de Habitação	75
3.2.2. Legislação e práticas municipais no campo da habitação na década de 2000	78
3.2.2.1. O Plano Municipal de Habitação e diagnóstico da situação habitacional de Santo André.....	81
3.3. A PRODUÇÃO HABITACIONAL NAS DÉCADAS DE 1990 E 2000.	88
3.3.1. Balanco das experiências habitacionais no período (décadas 1990-2000)	92
4. O ACESSO À CIDADE: ANÁLISE DOS GANHOS E PERDAS LOCACIONAIS	95
4.1. BREVE CARACTERIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE E SAÚDE EM SANTO ANDRÉ	96
4.2. ASSENTAMENTO PRECÁRIO VERSUS CONJUNTO HABITACIONAL BALANÇO DAS PERDAS E GANHOS LOCACIONAIS.....	99
4.2.1. Conjunto Habitacional Prestes Maia	99
4.2.1.1. Maurício de Medeiros.....	105
4.2.1.2. Espírito Santo.....	108
4.2.1.3. Jardim Cristiane	111
4.2.2. Conjunto Habitacional Alzira Franco	115

4.2.2.1. Gamboa.....	120
4.2.3. Conjunto Habitacional Guaratinguetá.....	124
4.2.3.1. Jardim Irene	124
4.2.4. Do assentamento precário ao conjunto habitacional: a percepção dos moradores ...	127
4.3. A PRODUÇÃO HABITACIONAL NO ÂMBITO DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA: ESTRUTURAÇÃO ESPACIAL E CONSEQUÊNCIAS LOCACIONAIS.....	129
4.3.1. A distribuição espacial dos conjuntos habitacionais nas três últimas décadas e suas implicações sócioespaciais	136
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	140
REFERÊNCIAS	146
APÊNDICE	150
ANEXO	156

1. APRESENTAÇÃO

Este trabalho nasce de minha inquietação pessoal sobre o processo desigual e excludente de crescimento de nossas cidades. Os primeiros questionamentos surgiram ainda durante a graduação em Geografia, onde iniciei meus estudos sobre os instrumentos urbanísticos que viabilizam o acesso à terra urbana. Ao ingressar no Programa de Pós-Graduação do IPPUR, em 2009, já eram intensas as reflexões acerca do programa recém-lançado pelo Governo Federal para a promoção de um milhão de moradias, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

Trata-se de um momento histórico, de elevado aporte de recursos para habitação, onde a quantidade de unidades a serem produzidas é o objetivo primeiro, em detrimento da articulação com a política urbana e com a garantia do acesso à moradia bem localizada. No contexto da crise econômica mundial e da elaboração do Plano Nacional de Habitação, o lançamento do PMCMV, desconsiderando os avanços conceituais no campo da legislação urbanística e de projetos arquitetônicos, gera o receio do retorno das práticas executadas pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), iniciadas há quatro décadas, marcadas pela má localização dos conjuntos habitacionais e sua baixa qualidade arquitetônica.

Sendo assim, este trabalho buscou uma reflexão acerca do papel das políticas habitacionais na configuração socioespacial do município de Santo André, através da reconstrução da história da promoção habitacional, e da avaliação das consequências locais experimentadas pela população atendida pelas ações municipais, a partir da década de 1990 até a construção do primeiro conjunto habitacional pelo PMCMV, em 2011.

Aqui a localização da moradia e dos equipamentos e serviços urbanos têm destaque central, uma vez que sua distribuição no espaço urbano é capaz de gerar efeitos distributivos sobre a renda real de diferentes grupos sociais. A noção de renda real é definida genericamente por Harvey (1980, p.56) como “o domínio sobre os recursos” e está baseada no conceito apresentado por Titmuss (1962 apud HARVEY, 1980), que coloca:

Nenhum conceito de renda pode ser realmente justo se restringe a definição ampla que abrange todas as receitas que aumentam o poder do indivíduo sobre o uso dos recursos escassos de uma sociedade; em outras palavras, seu acréscimo líquido de poder econômico entre dois momentos no tempo...

Por essa razão, a renda é a soma algébrica (1) do valor de mercado dos direitos exercidos no consumo e (2) da troca no valor do suprimento de direitos de propriedade entre o começo e o fim do período em questão”(p.41).

Dentre os fatores de distribuição da renda real estão as externalidades, os diferenciais de acessibilidade e a capacidade das famílias em adaptarem-se a mudanças na estrutura do uso do solo urbano. Os efeitos das externalidades (consequências das atividades de produção e consumo sobre terceiros) podem ser positivas ou negativas, gerando assim a distribuição de custos e benefícios pelo sistema urbano. Já os diferenciais de acessibilidade estão relacionados às distâncias entre os locais de moradia e os locais de produção e consumo, combinações que se refletem na distribuição de custos e, portanto, de renda real. Por sua vez, as alterações no interior do sistema urbano provocam a necessidade de ajustamento de suas diferentes partes. As diferenças na capacidade de adaptação às trocas podem ser da ordem material (recursos técnicos) ou cultural (sobretudo educacional), de maneira que,

Certos grupos, particularmente aqueles dotados de recursos financeiros e educacionais, estão aptos a adaptar-se muito rapidamente à mudança no sistema urbano, e essas disposições diferenciais, para responder à mudança, são uma fonte básica de desigualdade (HARVEY, 1980, p.44).

O acesso a oportunidades de emprego, recursos e serviços de bem-estar pode ser obtido apenas através de um preço, correspondente ao custo de superar distâncias e utilizar o tempo (Harvey, 1980). Por essa razão, a comparação realizada neste trabalho sobre o acesso aos serviços de transporte e de saúde no local de origem e no local atual de moradia da população, permite mensurar, do ponto de vista da superação das distâncias e seus custos, os ganhos ou perdas experimentados pelas famílias beneficiárias dos programas habitacionais do município. Tomando como premissa que o domínio sobre os recursos é função da acessibilidade e proximidade locais, Harvey (1980) nos auxilia demonstrando a relação entre a distribuição da renda real e o processo político, ressaltando que “[...] a comunidade mais poderosa (em termos financeiros, educacionais ou de influência) está apta a controlar as decisões locais em seu próprio proveito” (p.61).

Dessa forma, uma distribuição justa dos recursos no tecido urbano implicaria, em primeiro lugar, na necessidade de *redistribuição do poder*, contrapondo-se à lógica hoje existente na cidade na qual os incorporadores imobiliários se apropriam

das porções do território com maiores vantagens locacionais. Nesse sentido, estes agentes atuam expandindo as fronteiras urbanas, criando novos espaços em áreas antes não-urbanas; revitalizando espaços (através da destruição/construção de edificações), alguns dos quais passam pela prévia degradação simbólica que justifica a necessidade de melhores condições de habitação. Um exemplo emblemático no caso de Santo André vem sendo a demolição de antigos galpões e instalações industriais para a abertura de extensas áreas para a construção de prédios de apartamentos em localidades privilegiadas (próximas a grandes vias de circulação, centros de comércio, terminal rodoviário, estação de trem).

Em seu texto Ribeiro (1997) identifica os dois grandes segmentos da produção de moradias, capitalista e não-capitalista, e seus submercados. A produção do segmento não-capitalista não tem como finalidade a acumulação de capital, mas sim a criação de valores de uso. Já o segmento capitalista é composto por três submercados, o primeiro deles é o submercado de cooperativas e promotores estatais, para os quais a produção não está orientada pela apropriação de um lucro de incorporação, como é o caso da ação estatal que “financiando com subsídios a produção e a comercialização, fornece um capital que circula de maneira desvalorizada” (RIBEIRO, 1997, p.124). Há ainda o submercado normal, onde a diferenciação da moradia em função dos atributos locacionais não é tão grande quanto aquela existente no submercado monopolista. Segundo o autor, é no submercado normal que se formará o preço regulador da moradia, em função das condições de sua produção, preço este que se limita na capacidade de pagamento das classes médias.

Por fim, há o submercado monopolista, onde o preço de mercado é regulado pelas condições de circulação, este é um preço de monopólio dependente das quantidades produzidas, da capacidade de pagamento dos compradores e do grau de diferenciação real ou simbólico das moradias, que pode se dar pelo efeito da localização, pela ação do marketing ou pela diferenciação das qualidades construtivas. Considerando o pressuposto de que a utilidade da moradia não se resume as suas características internas e que “seu valor de uso é também determinado pela sua articulação com o sistema espacial de objetos imobiliários que compõem o valor de uso complexo representado pelo espaço urbano” (RIBEIRO, 1997, p. 51), é possível compreender o surgimento dos lucros extraordinários

obtidos pelo incorporador – agente que coordena o processo produtivo e a comercialização – a partir do acesso diferenciado que a localização dos terrenos propicia ao uso da cidade.

Para além do direito à moradia digna, conquistada pelas famílias através dos programas de urbanização de favelas e suas conseqüentes realocações, este trabalho trata do acesso à cidade, tomando como elementos de investigação o serviço de transporte e o serviço e equipamentos de saúde (atenção básica). Com menor ênfase, é tratada a questão dos espaços de participação popular, entendidos como componentes que contribuem para ampliação do direito à cidade¹.

Para as investigações mencionadas foram selecionados três conjuntos habitacionais, promovidos pelo poder público municipal, representativos de cada década, a saber: conjunto habitacional Prestes Maia (década 1990), conjunto habitacional Alzira Franco (década 2000) e conjunto habitacional Guaratinguetá, a ser construído no âmbito do PMCMV no decorrer da presente década. A escolha das experiências habitacionais se deu em função, em primeiro lugar, da disponibilidade de dados fornecidos pela PSA, referentes aos núcleos de origem da população beneficiária dos programas de moradia, e pela relevância dos empreendimentos para o conjunto da cidade, uma vez que possuem número significativo de unidades habitacionais (respectivamente, 812 UHs, 624 UHs e 880 UHs).

A localização dos conjuntos habitacionais, assentamentos precários e Unidades Básicas de Saúde (UBS) foram representados em forma de mapas, elaborados com aporte no software ArcGIS 9.3. Todos os mapas têm como base a Malha Digital Municipal (IBGE, 2007) e Malha viária (Imagem, 2008). A localização precisa dos conjuntos residenciais construídos nas décadas de 1940 e 1950 pelo Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários (IAPI) e Fundação Casa Popular (FCP) foi demarcada a partir de imagens de satélite (Google Earth) em função do conhecimento prévio sobre a localidade desses empreendimentos. Por sua vez, os conjuntos construídos pelo Instituto de Orientação a Cooperativas

¹ O direito à cidade é aqui compreendido como um novo direito humano, tal como colocado na Carta Mundial pelo Direito à Cidade, elaborada no Fórum Social Mundial a partir de 2003. A Carta traz como princípios do direito à cidade: a gestão democrática da cidade; função social da propriedade e da cidade; o exercício pleno da cidadania; igualdade, não discriminação; proteção especial de grupos e pessoas vulneráveis; compromisso social do setor privado e o impulso à economia solidária (Júnior, 2005).

Habitacionais de São Paulo (INOCOOP-SP) no município de Santo André, foram localizados a partir dos endereços que constam nos processos de pedido de licença de construção². A localização dos conjuntos habitacionais recentes, construídos a partir da década de 1990, e dos assentamentos precários do município foram coletadas do Plano Municipal de Habitação (PMH, 2006) e no caso dos conjuntos a serem construídos no âmbito do PMCMV, a planta com suas localizações foi fornecida pelo DEHAB (PSA, 2010). Informações cartográficas também foram levantadas em estudos prévios sobre o município como é o caso dos trabalhos de Passarelli (1994; 2005), Denaldi (2003) e Guides (2008). A fonte das informações utilizadas em cada um dos mapas está especificada no campo Fonte de Dados, juntamente com as informações técnicas dos produtos cartográficos.

Para as análises do acesso à cidade a partir das condições de acessibilidade ao serviço de atenção básica à saúde, foram selecionadas as Unidades Básicas de Saúde (UBS) localizadas próximas aos conjuntos habitacionais e assentamentos precários em estudo³, sobretudo aquelas que contam com equipes do Programa Saúde da Família (PSF) e Programas de Agentes Comunitários de Saúde (PACS). O acesso a este serviço de saúde foi verificado de acordo com a área de atuação das equipes do PSF, área esta levantada por meio de entrevista à coordenação do Programa, visitas às Unidades, conversas com agentes de saúde e enfermeiros e visitas de campo para mapeamento da área de atuação. Uma vez espacializadas essas áreas, foi possível identificar se a população dos assentamentos era ou não atendida pelo PSF e em que medida o acesso a este serviço foi adquirido ou suprimido na mudança para o conjunto habitacional. No que diz respeito às análises referentes aos serviços de transporte, foram selecionadas as linhas de ônibus municipais utilizadas pelos moradores em seus assentamentos de origem e atualmente, em seu novo local de moradia. Com base nas informações sobre acessibilidade, disponibilidade do serviço e aceitação, os indicadores selecionados foram comparados para as duas localidades, o que permitiu mensurar melhorias ou

² Informação gentilmente cedida pela professora Sílvia Passarelli em dezembro de 2010.

³ As Unidades de Saúde incluídas nesta pesquisa são: UBS Cidade São Jorge (PSF), UBS Valparaíso (PSF), UBS Jardim Irene (PSF), UBS Jardim Sorocaba (PSF), UBS Vila Linda (PSF), UBS Vila Palmares (PACS), UBS Vila Guiomar (PACS), UBS Paraíso, UBS Jardim Alvorada, UBS João Ramalho e UBS Capuava.

pioras no acesso e na qualidade do serviço de transporte prestado a essa população.

A pesquisa empírica consistiu também nas entrevistas⁴ realizadas com os representantes comunitários de cada um dos assentamentos precários de origem da população moradora dos conjuntos habitacionais selecionados. Os representantes entrevistados são atualmente moradores dos respectivos conjuntos e estiveram envolvidos, desde o princípio, no processo de realocação das famílias. O questionário elaborado para as entrevistas buscou captar as mudanças sofridas, sobretudo, no acesso aos serviços de transporte e saúde, mas também foram levantadas informações sobre a oferta de escolas e creches e dos locais de trabalho, avaliando assim os possíveis impactos na passagem dos moradores de seu núcleo de origem para o novo local de moradia. No que se refere ao acesso aos serviços de transporte, a elaboração do questionário teve como base parte dos indicadores levantados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA (GOMIDE, LEITE e REBELO, 2006) em seu estudo sobre transporte público e pobreza urbana. Tomando este estudo como referência, foram avaliados os critérios anteriormente citados, com o seguinte detalhamento:

- Acessibilidade (distância da residência até o ponto de ônibus/tróibus/estação de trem mais próximo);
- Disponibilidade do serviço (tempo de espera, tempo de viagem, número de linhas, regularidade do serviço);
- Aceitação (Segurança, Lotação).

Os critérios analisados levaram em consideração os seguintes trechos de deslocamento: residência – centro da cidade; residência – centro de comércio local; residência – transporte metropolitano. No que se refere ao último trecho mencionado, em alguns casos a rede de transportes metropolitanos pode ser acessada diretamente, em outros é necessário uso de alguma forma de deslocamento para acessar as estações de trem (CPTM) e de tróibus/ônibus metropolitano (EMTU). No caso do acesso aos serviços de saúde, educação e locais de trabalho as formas de deslocamento foram avaliadas considerando os seguintes

⁴ Foram realizadas ao todo 10 entrevistas, por meio de questionários (Apêndice), com representantes comunitários de cinco assentamentos precários (Gamboa, Jardim Irene, Jardim Cristiane, Maurício de Medeiros e Espírito Santo), hoje moradores dos conjuntos habitacionais. As entrevistas se deram entre maio e agosto de 2011.

trechos: residência – Posto de Saúde mais próximo; residência – escolas municipais e estaduais mais próximas; e residência – local de trabalho. A esta parte do questionário foram incluídas perguntas referentes às alternativas ao transporte público. Por fim, o questionário captou a existência ou não do Programa Saúde da Família (PSF) nas Unidades de Saúde próximas aos núcleos de origem e aos conjuntos habitacionais em questão, e em menor medida, buscou captar a percepção da população com relação ao trabalho desempenhado pelos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e ao atendimento nas USF, a fim de avaliar os ganhos ou perdas na qualidade dos serviços de saúde acessíveis.

Destarte, o primeiro capítulo deste trabalho aborda a história da ocupação e gênese do território que hoje conforma a Região do Grande ABC; o desenvolvimento decorrente da implantação da Estrada de Ferro Santos-Jundiaí e do início da industrialização na região; as primeiras soluções habitacionais verificadas no município, as vilas operárias; a implantação dos primeiros grandes loteamentos, através da atuação da iniciativa privada; as experiências estatais de habitação das décadas de 1930 e 1940, realizadas pelo IAPI e FCP; as experiências decorrentes de período de atuação do Banco Nacional de Habitação (BNH) e do Sistema Nacional de Habitação (SFH), 1964 a 1986; e, por fim, são apontadas algumas considerações referentes à configuração socioespacial resultante das experiências habitacionais do período.

O segundo capítulo trata do período que vai da reabertura política do país, no fim da década de 1980, até a década de 2010. Está dividido em quatro partes, nas quais são apresentados: o contexto político e social do país e do município de Santo André e as ações no campo da habitação ao longo da década de 1990; o contexto nacional, a partir do advento do Estatuto das Cidades, o avanço do quadro legal de Santo André durante a década de 2000, além da caracterização da situação habitacional do município; as características da produção habitacional nas décadas de 1990 e 2000; e, no último item, considerações sobre a configuração socioespacial do município a partir da localização dos assentamentos precários.

Finalmente, o último capítulo traz a análise dos ganhos e perdas locais da população moradora dos conjuntos habitacionais produzidos pelo município, com base na metodologia descrita anteriormente. Esta análise contempla três experiências, representativas das últimas duas décadas e do período atual, e seu

exame tem como finalidade acompanhar as mudanças nas estratégias locacionais da política habitacional traçada pelo município ao longo do referido período. Na segunda parte do capítulo, são apresentadas as características da produção habitacional a ser realizada no âmbito do PMCMV, dando sequência à discussão iniciada nos capítulos anteriores. A forma espacial destes conjuntos no território será comparada àquela decorrente da disposição territorial dos conjuntos construídos pela municipalidade nas duas últimas décadas, contemplando inclusive a produção realizada no município no período de atuação do BNH.

2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS: GÊNESE DO TERRITÓRIO E POLÍTICAS HABITACIONAIS (1940 – 1986)

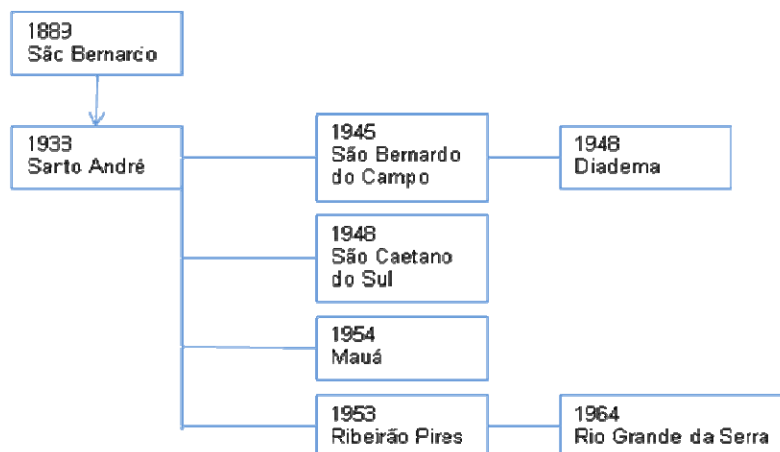
Reconstruir a linha histórica acerca da urbanização da região hoje conhecida como Grande ABC Paulista implica recuperar e compreender o papel e a vocação desta localidade desde os tempos coloniais, visto que seu surgimento e crescimento deram-se a partir das necessidades da coroa portuguesa em ocupar, defender e explorar o território de sua colônia. Assim, este capítulo está dividido em seis partes e busca, num primeiro momento, recuperar brevemente a história da ocupação deste território, o surgimento (e por vezes, desaparecimento) de vilas, aldeias e fazendas, que originaram os núcleos a partir dos quais a região se desenvolveu ao longo dos três séculos que antecederam a construção da Estrada de Ferro que ligaria o litoral paulista a seu interior.

A segunda parte trata das mudanças trazidas pela industrialização e pela ferrovia, uma vez que essas deram impulso definitivo para o crescimento dos locais que dariam origem aos municípios que hoje conformam a região do ABC: Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra (Figura 1). Em seguida são apresentadas as soluções habitacionais institucionais verificadas no município: as vilas operárias, construídas a partir do incentivo dos governos e da iniciativa das indústrias, que se instalaram no território

primeiras
século XX.

nas
décadas do

FIGURA 1 – DESMEMBRAMENTOS MUNICIPAIS



FONTE DE DADOS: CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ, 2010.

A quarta parte apresenta os primeiros grandes loteamentos implementados no município por ação da iniciativa privada, que não apenas executava o parcelamento, como também construía residências e realizava obras de infraestrutura urbana, responsáveis, portanto, pela primeira expansão urbana de Santo André. O quinto item trata das experiências estatais de habitação das décadas de 1940 e 1950, realizadas pelo Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários (IAPI) e pela Fundação Casa Popular (FCP). Em seguida são apresentadas breves considerações acerca da configuração socioespacial resultante das experiências no campo habitacional na primeira metade do século XX. Ao final são apresentadas as experiências referentes ao período de atuação do Banco Nacional de Habitação (BNH).

2.1. A GÊNESE DO TERRITÓRIO

O surgimento da Vila de Santo André da Borda do Campo, em 08 de abril de 1553, remonta à investida da coroa portuguesa em intensificar a colonização das regiões costeiras de sua colônia, em decorrência dos sucessivos ataques franceses e holandeses ao território brasileiro. Para tal empreitada, foi enviado ao Brasil Martim Afonso de Souza, que fundou São Vicente à beira mar e transpôs a Serra de Paranapiacaba (SANTOS, 1992).

O trajeto para transposição da escarpa se deu pela Trilha dos Goytacazes ou, conforme batizada pelos colonizadores, Trilha dos Tupiniquins (Figura 2), a qual era utilizada pelos índios em seu trajeto para o litoral nos meses frios em que praticavam a pesca, sobre a qual Santos (2004, p.60) escreve:

“Essa trilha adentrava a Serra através do Vale do Rio Mogi [...], até a região de Paranapiacaba. Desse local, um ramal possibilitava a comunicação com o Vale do Paraíba, via Mogi das Cruzes, sendo que a trilha principal seguia até o local que hoje corresponderia ao centro antigo de São Paulo, via região do ABC”.

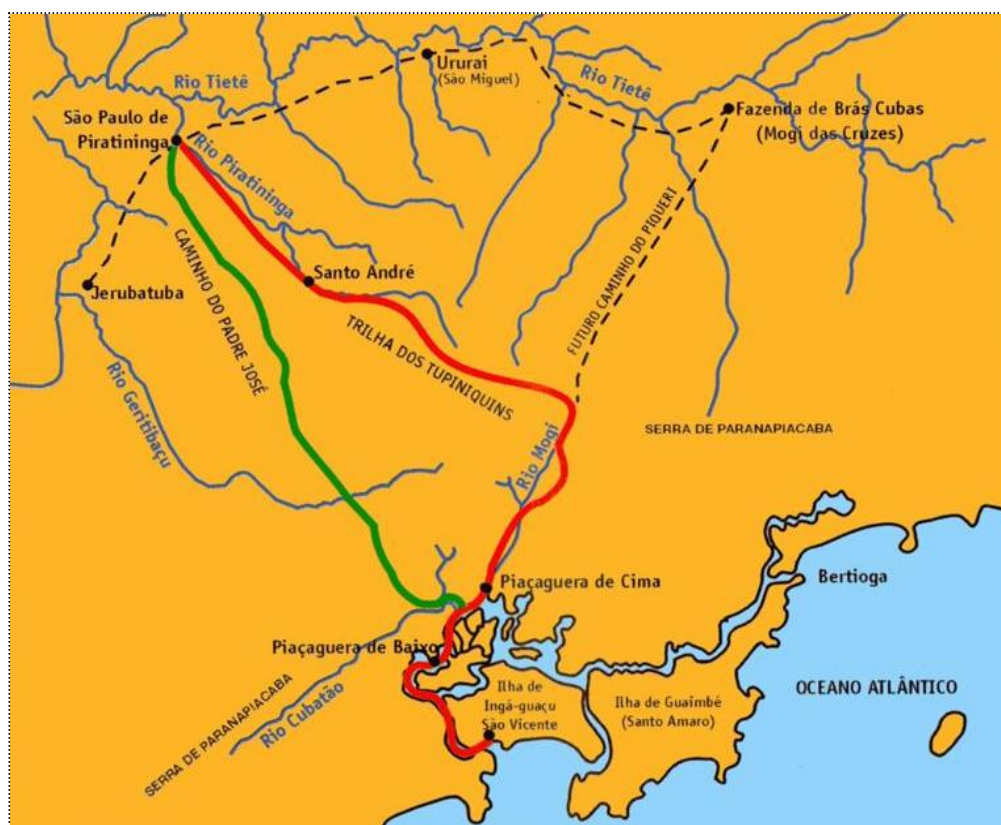


FIGURA 2 - PROVÁVEIS TRAÇADOS DA TRILHA DOS TUPINIQUEIS E CAMINHO DO PADRE JOSÉ (FONTE: SANTOS, 2004).

A Vila, primeira unidade municipal do planalto paulista, apresentava em 1560, difíceis condições de proteção e subsistência, razão pela qual os moradores da Vila de Santo André foram transferidos para São Paulo de Piratininga, aldeia criada em 1554 pelos jesuítas que partiram de Santos. A Vila deixou então de existir enquanto unidade administrativa, passando por um período de estagnação, caracterizada apenas como local de ligação entre Santos e São Paulo. Grande parte das terras da região tornou-se sesmaria e em 1637, foram repassadas à Ordem de São Bento, responsável pela fundação de uma fazenda, produtora de gêneros alimentícios, e capela em honra de São Bernardo, as quais originaram o povoado de São Bernardo (SANTOS, 1992). A Fazenda São Caetano também pertencia aos beneditinos e tinha como atividade a fabricação de tijolos e artefatos de cerâmica. Ambas as fazendas permaneceram como propriedades da Ordem até 1870, quando foram compradas pelo Estado para a criação de colônias de imigrantes. As demais terras que hoje compõe a região do ABC foram concedidas como sesmarias a diversos outros proprietários (KLEEB, 2008; SALGADO, 1978; SANTOS, 1992).

2.2. A FERROVIA E A INDÚSTRIA: SURGIMENTO E DESENVOLVIMENTO DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO ABC.

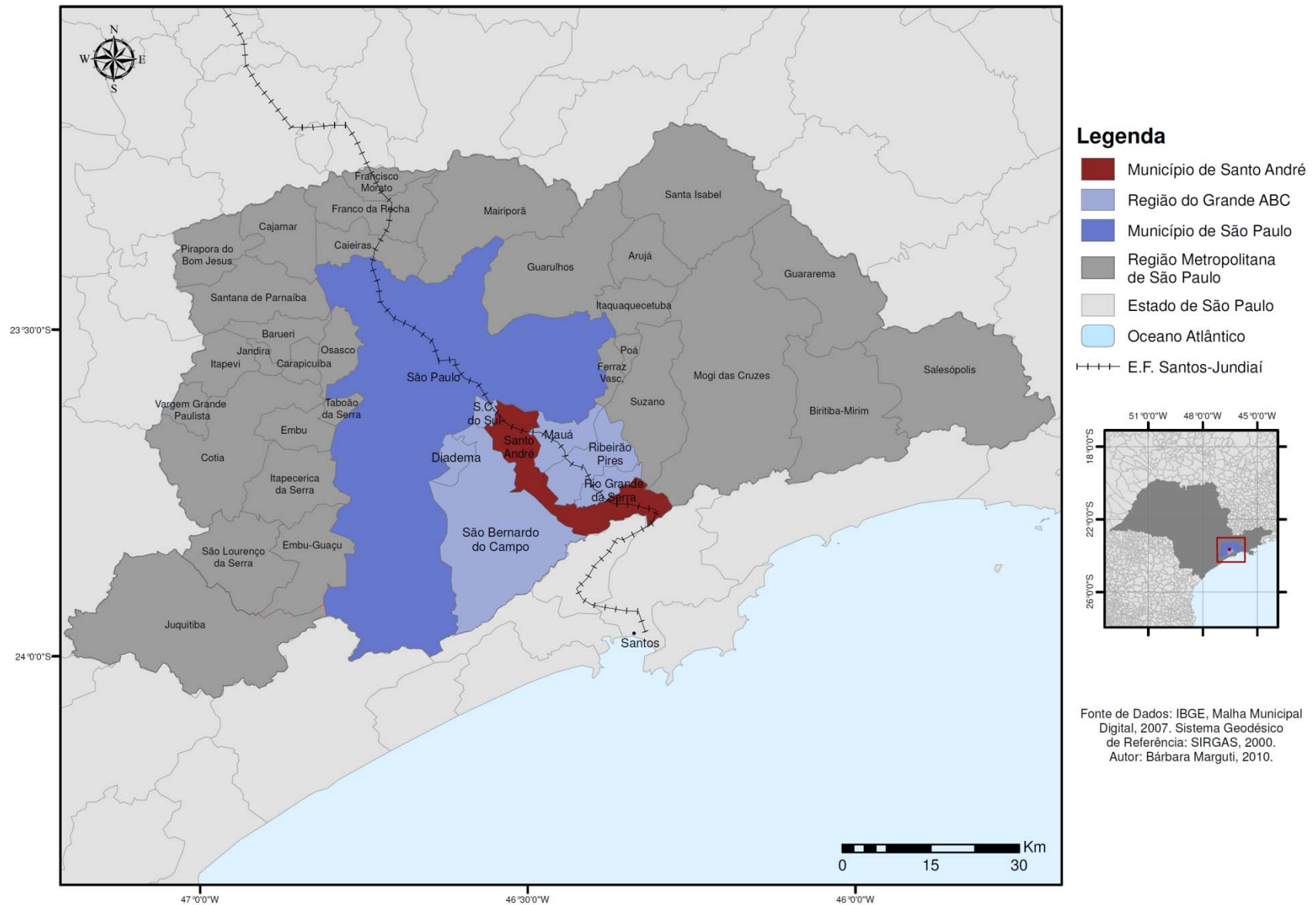
Por sua posição geográfica estratégica, entre a Planície Costeira e o Planalto Atlântico, a Região do Grande ABC constitui passagem obrigatória para quem vai de Santos a São Paulo (Mapa 1). Não por acaso, o processo de urbanização que daria origem aos municípios da região teve início com a implantação da Estrada de Ferro São Paulo Railway, na segunda metade do século XIX, conectando o Porto de Santos à cidade de São Paulo e às localidades produtoras de café do interior do estado.

A evolução da industrialização e urbanização da Região do Grande ABC não pode ser compreendida sem que sejam abordados os processos que ocasionaram a expansão urbana de São Paulo, estreitamente vinculada com o surgimento e expansão das atividades voltadas à produção, comercialização e consumo do café. A classe empresária que comandaria o desenvolvimento da economia cafeeira começou a se formar na primeira metade do século XIX, fase que Furtado (1972) denomina como *etapa de gestação*, referindo-se ao primeiro momento desta atividade produtiva. Ao tornar-se produto de exportação, o café passa a se desenvolver na região montanhosa nas proximidades da capital do país (Rio de Janeiro), dada a disponibilidade de mão-de-obra, advinda da desagregação da economia mineira, e a proximidade com o porto. Dessa forma,

a primeira fase da expansão cafeeira se realiza com base num aproveitamento de recursos preexistentes e subutilizados. [...] A baixa dos preços, entretanto, não desencorajou os produtores brasileiros, que encontravam no café uma oportunidade para utilizar recursos produtivos semi-ociosos desde a decadência da mineração. Com efeito, a quantidade exportada mais que quintuplicou entre 1821-30 e 1841-50. (Furtado, 1972, p.113-114).

A principal zona consumidora do café no Brasil era a cidade do Rio de Janeiro, onde os hábitos de consumo foram fortemente modificados a partir da chegada da corte portuguesa. O consumo de gêneros na cidade acabou por constituir a base de uma importante atividade econômica, ligada ao comércio e transporte, formando um grupo de empresários locais que haviam acumulado

MAPA 1 – LOCALIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ NO ESTADO DE SÃO PAULO E NA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO



capitais no comércio e transporte de gêneros e de café. Segundo Furtado (1972), esta nova classe empresária em formação “desempenhará papel fundamental no desenvolvimento subsequente do país” (p. 114).

Para o avanço da cultura do café fez-se necessário solucionar o problema da mão-de-obra para a lavoura. Sobre este episódio Furtado (1972) aponta alguns fatores que tornaram possível a imigração europeia para o Brasil. O autor aponta a crença na superioridade do trabalhador europeu em comparação à mão-de-obra nacional, considerada inapta para a *grande lavoura*; em nota Furtado (1972, p.122) cita que “prevalecia no país uma atitude hostil a toda transferência interna de mão-de-obra”. Estima-se que na década de 1870, 13 mil imigrantes desembarcaram no estado de São Paulo, mas foi apenas com a evolução do sistema de pagamento ao colono e com os custos do transporte das famílias imigrantes a cargo do governo imperial, que a imigração tomou maior impulso⁵. Por fim, as condições adversas para as famílias de agricultores italianos em seu país de origem, sobretudo do sul da Itália, fizeram surgir a inquietude social, tornando a emigração para o Brasil uma solução viável, “estavam, portanto, lançadas as bases para a formação da grande corrente imigratória que tornaria possível a expansão da produção cafeeira no Estado de São Paulo.” (FURTADO 1972, p.128).

Concomitantemente à chegada dos primeiros fluxos de imigrantes⁶ ao Brasil, têm início, em 1858, os primeiros estudos para a construção da Estrada de Ferro Santos-Jundiaí (Mapa 1, p.27), projeto desenvolvido por engenheiros ingleses, que conectaria o porto de Santos à cidade de São Paulo e Jundiaí, percorrendo neste trajeto o território hoje denominado como Grande ABC. Em 1860 têm início, em Santos, as obras de transposição da Serra do Mar para vencer o desnível de aproximadamente 800 metros entre a Planície Costeira e o Planalto Atlântico (PASSARELLI, 2005; SANTOS, 2004). A inauguração da Estrada de Ferro Santos-

⁵ O pagamento ao colono funcionava como um sistema misto, onde o imigrante tinha garantida parte principal de sua renda e seu salário era complementado por outra parte, variável, paga em função do volume da colheita. O fazendeiro, por sua vez, era responsável pelos gastos do imigrante durante seu primeiro ano de atividade e por disponibilizar terras para sua subsistência e de sua família.

⁶Furtado (1972) aponta os números referentes à evolução da imigração europeia no Estado de São Paulo nos últimos trinta anos do século XIX. Na década de 1870, 13 mil imigrantes desembarcaram no Estado, na década de 1880 este número passa para 184 mil e na década de 1890 verifica-se um salto para 609 mil imigrantes. O valor total para o último quartel do século foi 803 mil imigrantes, dos quais 577 mil eram provenientes da Itália.

Jundiaí ocorreu em 1867, neste mesmo ano foi inaugurada a estação ferroviária denominada “São Bernardo”⁷, em torno da qual lentamente surgiu o povoado que posteriormente seria denominado como Bairro da Estação e daria origem ao atual município de Santo André⁸.

A estrada de ferro recém-construída desempenhou no início do século importante papel na formação de novos núcleos, distantes da área central da cidade de São Paulo. O próprio poder público deste município oferecia incentivos aos investidores para que construíssem vilas operárias no entorno da capital, os preços de terrenos e casas de aluguel eram atrativos para os operários, que passavam lentamente a compor a mão-de-obra para as fábricas que se instalavam na região. As indústrias, seguindo a mesma lógica da busca por terrenos a baixos preços, se expandiram para leste, ao longo da estrada de ferro (GUIDES, 2008). Como colocado por Martins (2008, p.16), a ferrovia, “[...] com surpreendente rapidez deslizou quase de supetão pela íngreme Serra do Mar acima e inundou o planalto com seu tempo próprio, sua velocidade, sua nova espacialidade, a nova mentalidade que disseminava”.

Neste período, o então Bairro da Estação se destaca como principal pólo de industrialização do município. Instalam-se no local fábricas de diversas modalidades que acabam por atrair um operariado em busca de melhores condições de trabalho, oriundos do interior do estado e também da Vila de São Bernardo. A estrada de ferro beneficiou a implantação industrial no vale do Rio Tamanduateí, no entanto, grande parte das indústrias de móveis se estabeleceu no vale do Rio dos Meninos. Os principais estabelecimentos desse período eram no setor têxtil a Tecelagem Kowarick, inaugurada em 1889, produtora de casimira de lã; e a Fábrica “Ypiranguinha” (Tecidos e Fiação São Bernardo⁹), inaugurada em 1885, produtora de brim de algodão (PSA, 2006; MINDRISZ, 1981). Essas indústrias contavam em

⁷ São Bernardo do Campo, antes *bairro rural da Borda do Campo*, tornou-se município pela lei provincial nº 38, de 12 de Março de 1889, abarcando a maior parte do território hoje denominado como Grande ABC. O termo Santo André, por sua vez, ressurgiu em 1910, nomeando o distrito, pertencente a São Bernardo, que compreendia as áreas próximas à Estação (Santos, 1992).

⁸ Atualmente a antiga estação “São Bernardo” se chama Santo André-Prefeito Celso Daniel.

⁹ Há na literatura grande controvérsia a respeito da data de surgimento e nome desta indústria. Santos (1992) explica que na década de 1890 teria surgido a *Silva, Seabra e Cia.*, conhecida como *Ipiranguinha*, que mudaria diversas vezes sua razão social e teria funcionado até a década de 1960.

1909 com aproximadamente 200 e 500 operários, respectivamente. Já no setor mobiliário destacava-se a Companhia de Cadeiras Streiff e em outros setores destacavam-se a metalúrgica Ligderwood, que iniciou suas atividades em 1919; a empresa de material de construção Fichet, fundada em 1923; as fábricas de charuto Italo Setti e Italo Stefanini; as moagens Flli. Maciota e Norzza & Rozza, além de quatro fábricas de cerveja, uma de formicida e sete olarias (KLEEB, 2008; SANTOS, 1992).

Com a duplicação da estrada de ferro¹⁰ em 1901, ocorre a multiplicação das atividades às suas margens, assim como a expansão dos núcleos urbanos próximos às estações ferroviárias. Aproveitando as vantagens da região – proximidade com a linha férrea, terrenos relativamente planos e disponibilidade de água e energia elétrica– indústrias de médio porte se instalam no local, como é o caso da Fábrica de Tecidos Bella Vista; Fábrica de Colchas e Cobertores Alfredo Fláquer e Cia; Matadouro Martinelli, futuramente Swift-Armour; Pezzolo & Cia., fábrica de geladeiras; dentre outras (GUIDES, 2008; MINDIRISZ, 1981).

As grandes indústrias que se alocaram próximas à estação no período posterior foram atraídas, sobremaneira, pela grande disponibilidade de energia elétrica a partir da instalação, em 1926, da Usina Henry Borden em Cubatão, com aproveitamento das águas da Represa Billings. Dentre as principais indústrias deste período destacam-se a Pirelli, fundada em 1929; a subsidiária do grupo francês Rhone-Poulanc, a Rhodia Química em 1919; a Companhia Nacional de Condutores (CONAC); Atlantis do Brasil, entre outras.

Nesta fase, o até então “Bairro da Estação” assume o papel de subúrbio industrial, caracterizado como um prolongamento do parque industrial paulistano. Martins (2008, p.44) assinala que,

A noção de subúrbio surge e se dissemina em clara relação com o desenvolvimento urbano de São Paulo. [...] suaviza as descontinuidades bruscas da espacialidade que a nova realidade do poder colonial acentua, num momento em que a tradição começa a ser invadida pela razão.

¹⁰A primeira linha, inaugurada em 1867, ficou conhecida como “Serra Velha” e possuía 8km de extensão. Devido ao grande aumento de demanda de cargas de subida e descida da Serra do Mar, a *São Paulo Railway Company* decidiu em 1885 implantar uma segunda linha que proporcionasse maior capacidade de carga assim como maior velocidade de percurso, este aumentado para 10km (Santos, 2004).

O crescimento industrial da região fez parte do processo de unificação do espaço econômico brasileiro, sendo a indústria a alavanca do processo de acumulação do capital. Patarra (1995) irá apontar que esse processo vem acompanhado de um ciclo de migrações internas, o qual irá fornecer, por mais de três décadas, a mão-de-obra necessária para as áreas de concentração do desenvolvimento econômico. Segundo a autora,

A dinâmica populacional brasileira caracteriza-se, após 30, por um forte crescimento vegetativo e ampla migração interna, a qual teve o papel de viabilizar um modelo de desenvolvimento espacialmente concentrado, com um mercado urbano relativamente reduzido, apoiado em amplos recursos naturais e na extrema pobreza da população rural (p.315).

A principal fonte de trabalhadores para as empresas que se instalaram na região ao longo das duas primeiras décadas do século XX foi, inicialmente, a mão-de-obra imigrante que trabalhava nas antigas colônias agrícolas próximas a Santo André. No entanto, aparentemente, a parcela mais significativa da força de trabalho dessas indústrias foi aquela recrutada na cidade de São Paulo, a qual se movia pendularmente através do trem e que, ao longo da década de 1920 teria se fixado em torno da estação ferroviária (MINDRISZ, 1981).

Impulsionados por este crescimento industrial, surgem as primeiras Vilas Operárias construídas pelas próprias indústrias para abrigar seus funcionários, a partir de 1909, e a abertura dos primeiros loteamentos por empresas privadas, a partir de 1920, que deram origem aos atuais bairros Jardim, Campestre, Santa Maria, Utinga, Industrial, Vila Bastos, Jardim Bela Vista, Vila Valparaíso, Santa Therezinha, Vila Assunção, Parque das Nações, Vila Pires, entre outros; abrigando, em diferentes porções do território, as distintas classes sociais da época. A expansão da indústria na cidade também acabou por atrair trabalhadores agrícolas do interior de São Paulo e de outros estados, que passaram então a habitar casas autoconstruídas nos novos lotes abertos na cidade, assim como casas precárias e cortiços. As primeiras soluções habitacionais verificadas em Santo André serão abordadas nos próximos itens desse capítulo, a fim de apresentar os principais empreendimentos que configuraram o espaço urbano do município nas primeiras décadas do século XX.

2.3. AS VILAS OPERÁRIAS EM SANTO ANDRÉ NO INÍCIO DO SÉCULO XX

Até meados da década de 1930, as Vilas Operárias foram as mais representativas formas de habitação em São Paulo e outras cidades brasileiras. De acordo com Bonduki (1994), tratava-se de uma solução habitacional fundamentada em pequenas residências unifamiliares, construídas em série para o abrigo da classe operária. Blay (1980) chama atenção para as distintas situações designadas pelo termo “vila” no Brasil e suas também distintas configurações:

Aglomerados de casas em zona rural, os bairros da periferia de São Paulo, assim como meros conjuntos de casas contíguas e de desenho igual ou semelhante recebem o mesmo nome: vila. [...] Não é a existência de um único modelo arquitetônico que distingue as vilas operárias das demais; elas variam no tamanho, desenho, disposição. O que lhes confere semelhança e distinção é a *forma de propriedade* num dado momento histórico (p. 144).

Neste período tanto as indústrias quanto empreendedores privados investiram em casas de aluguel destinadas à classe operária, sendo essa a forma normal e corrente de “morar” até a década de 1930. Segundo Bonduki (1994, p.53),

[...] as vilas de empresas têm sido consideradas ou um gesto de filantropia de empresários que buscariam propiciar uma harmonia entre capital e o trabalho, parte de uma estratégia empresarial para atrair trabalhadores face à inexistência de um mercado de trabalho não constituído, ou ainda uma forma de disciplinar o tempo livre dos operários, submetendo-os à ordem burguesa e mantendo-os sob um constante controle da empresa.

Bonduki (1994) assinala que a primeira prática era comum nos locais onde se deu a simultaneidade da industrialização com a urbanização e a necessidade de atrair trabalhadores para as indústrias. No entanto, para o autor este não é o caso de São Paulo, onde a economia cafeeira gerou uma imigração massiva, forte concentração operária e um dinâmico processo de urbanização que, em certa medida, antecedeu à industrialização. Dentre as principais motivações para a construção de vilas operárias em São Paulo e arredores, está a necessidade de manter os empregados da manutenção próximos ao local de trabalho mas, sobretudo, o propósito de diversificação dos investimentos, uma vez que era possível obter com segurança bons rendimentos através da construção de habitações. Tratava-se de um investimento vantajoso para a empresa já que a redução no valor dos aluguéis para o trabalhador podia compensar menores

salários, além de exercer pressão sobre o trabalhador para que este mantivesse seu emprego e, conseqüentemente, sua casa (BONDUKI, 1994; MINDRISZ, 1981).

Apontam na mesma direção as considerações colocadas por Blay (1980), a respeito da solução coletiva encontrada pelos patrões das indústrias para solucionar o problema da moradia de seus funcionários:

Como solução proposta pela classe empresarial ela sempre visou, em todos os momentos, garantir um suprimento de força de trabalho, controlar níveis salariais e dominar movimentos políticos. Em conseqüência, a habitação foi um meio, na relação patrão-empregados, que permitiu uma atuação em dois níveis: serviu para pressionar o comportamento social do emergente operariado urbano e atuou no processo de acumulação capitalista a ser investido na indústria e na reprodução ampliada do capital, permitindo que certos empresários construíssem verdadeiros impérios” (p.143).

No começo do século XX, no então município de São Bernardo, hoje Santo André, teve início a construção de vilas operárias, tratavam-se de casas contíguas às fábricas que eram alugadas para os trabalhadores. Por volta de 1912 a Fábrica de Tecidos e Fiação de São Bernardo (Ypiranguinha) construiu junto às suas instalações, um conjunto de casas para abrigar seus operários (Figura 3) assim como outro grupo de habitações em localidade próxima.

Guides (2008) aponta como principal razão para a construção desta vila operária, as questões sindicais já presentes e as frequentes greves motivadas pelas ásperas condições de trabalho na fábrica. MINDRISZ (1981) faz referência às grandes manifestações operárias ocorridas em São Paulo, nas quais as principais questões eram: a luta pela conquista de direito de organização sindical, o aumento salarial, jornada de oito horas, direito à férias e à aposentadoria. Ao discorrer sobre as condições de trabalho em “São Bernardo”, hoje Santo André, Gaiarsa (1991, p.289) coloca que:

Um tecelão recebia, em 1910/15, um salário de cem mil réis, pouco mais ou menos. Durante o incipiente período de industrialização, a paga dos trabalhadores ficava a critério do patrão, do empresário. Os empregados nos vários ramos manufatureiros escapavam ao controle das autoridades constituídas. Falava-se então, em dez ou mais horas de trabalho como conceito básico, tácito entre as partes. Férias, previdência social, e seguro, ficavam na dependência de empregadores cujos sentimentos “mais humanos”, influíam na resolução de casos especiais.

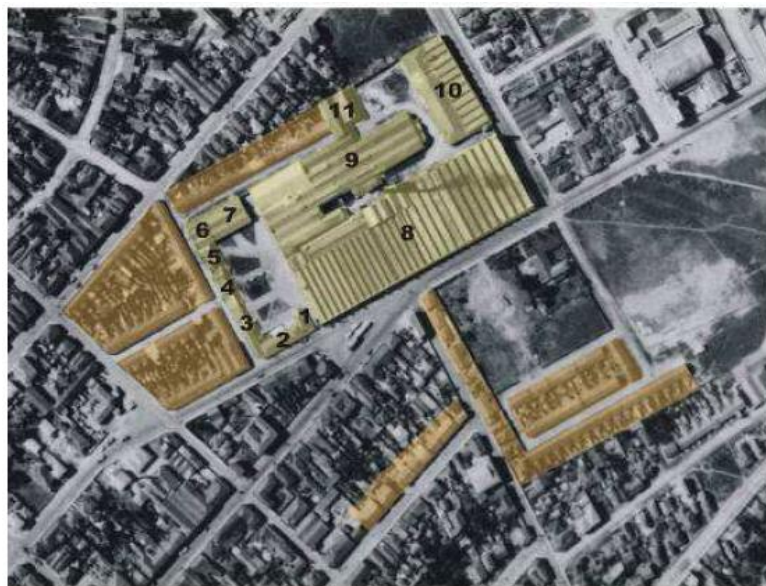
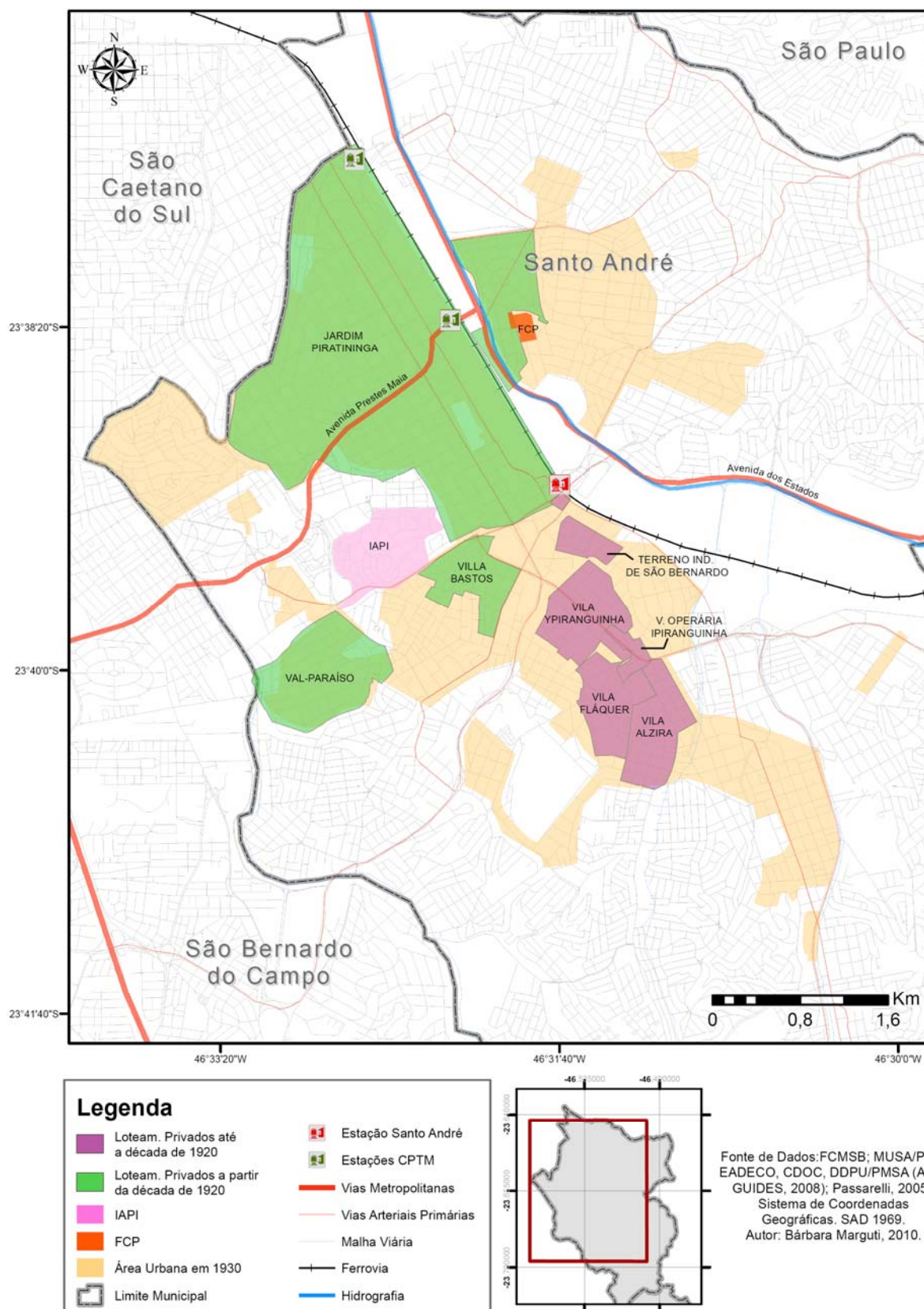


FIGURA 3 - VISTA AÉREA DA FÁBRICA YPIRANGUINHA E SUA VILA OPERÁRIA (EM LARANJA), 1954. FONTE: DDPU E MUSA/PMSA. ARTE: FÁTIMA MÔNACO. (APUD GUIDES, 2008).

O surgimento de sindicatos na atual região do ABC também marca este período. Em 1918 foi criado o Sindicato dos Laminadores de São Caetano, no ano seguinte surge a União Operária de São Caetano e, em 1928, o Sindicato dos Trabalhadores em Ofícios Viários (MINDRISZ, 1981). Assim, a construção de habitações para os operários da Fábrica Ypiranguinha funcionava como uma forma de controle da indústria sobre os movimentos reivindicatórios. Além da construção das habitações, a indústria fornecia também serviços como abastecimento de água e luz. Segundo Passarelli (2005), a ‘Villa Ypiranguinha’ foi o primeiro parcelamento que apresenta registros nos arquivos da Prefeitura de Santo André¹¹. Existiam até os anos 1920, “cinco parcelamentos ao redor da Estação de São Bernardo: a Villa Ypiranguinha, o parcelamento da Companhia Industrial de São Bernardo, a Villa Flaquer e a Villa Alzira” (PASSARELLI, 2005, p.39), os quais podem ser verificadas no Mapa 2.

¹¹Ao percorrer sobre o parcelamento da *Villa Ypiranguinha*, Passarelli (2005, p.114) assinala: “Primeiro parcelamento do município em terras de propriedade de Luiz Pinto Fláquer e sucessores, realizado a partir de aberturas de ruas transversais ao Caminho do Pilar, até a Fábrica Silva, Seabra & Cia. A planta de registro desse parcelamento junto ao cadastro municipal foi elaborada por Emilio Cordes em 10 de setembro de 1909 e apresenta a informação de que já em 1905 havia lotes vendidos na área”.

MAPA 2 - LOCALIZAÇÃO DOS LOTEAMENTOS PRIVADOS E EMPREENDIMENTOS HABITACIONAIS PÚBLICOS NO MUNICÍPIO (1920-1940)



Outras empresas que adotaram a mesma prática foram: Tecidos Kowarick, Moinho Santista, Pirelli e as empresas do grupo Rhodia nas décadas de 1930 e 1940. Guides (2008) aponta, em relação às vilas operárias construídas por essas indústrias, o fato de sua maioria ser destinada a diretores, gerentes ou funcionários graduados (engenheiros e técnicos) e, portanto, “não se localizavam junto às fábricas e às vilas operárias, mas sim, estavam inseridas de modo pontual nos melhores bairros da cidade, dotados de infra-estrutura urbana, equipamentos e serviços, se localizando frequentemente no Bairro Jardim” (p. 64).

Na década de 1920, foi construído na Avenida Portugal um conjunto de casas geminadas destinadas aos operários da Indústria Kowarick (Figura 4), estas seguiam o alinhamento da rua e encontravam-se em localidade relativamente distante à fábrica. Em 1937, seis casas foram construídas na Rua Oratório a fim de abrigar trabalhadores da indústria Rhodia Química, localizada nas margens do Rio Tamanduateí.



FIGURA 4 - “CORRER DE CASAS GEMINADAS” DE OPERÁRIOS DAS INDÚSTRIAS KOWARICK, NA AVENIDA PORTUGAL, CONSTRUÍDAS PROVAVELMENTE NA DÉCADA DE 1920. FOTO A.C. 1950. FONTE: ACERVO MUSA/PMSA. (APUD GUIDES, 2008).

Futuramente, na década de 1940, o Grupo Rhodia iria construir um novo conjunto de casas em forma de vila na Rua das Figueiras, no bairro Jardim. Nesta mesma época o Moinho Santista construiria 200 casas na Vila Assunção e a Pirelli

edificaria aproximadamente 100 habitações junto à sua área produtiva. Nota-se desde então, uma distinção no padrão de localização das classes burguesas e operárias, presente na ação das indústrias ao edificar habitações para seus funcionários. O mesmo será observado mais adiante, quando tratarmos dos empreendimentos realizados pela iniciativa privada nesse período.

2.4. O PAPEL DA INICIATIVA PRIVADA NA ESTRUTURAÇÃO DO ESPAÇO URBANO A PARTIR DE 1920.

Além da construção de habitações promovidas pelas indústrias para abrigar seus operários e funcionários mais qualificados, as ações da iniciativa privada, a partir da década de 1920, tiveram grande influência na configuração do espaço urbano da futura cidade de Santo André, sendo responsáveis pela abertura de novos loteamentos, que traziam consigo inúmeras necessidades no que diz respeito à infra-estrutura urbana. Dessa maneira, as empresas loteadoras do período não apenas vendiam os terrenos como também, em muitos casos, construía casas e proviam o local dos serviços urbanos necessários para viabilizar a venda de seus lotes.

Notam-se, também neste momento, as primeiras diferenciações de classe impressas no território, uma vez que a classe burguesa passou a ocupar as melhores localidades, servidas de infra-estrutura urbana, enquanto a classe trabalhadora residia em áreas não tão privilegiadas. Os projetos de loteamentos da iniciativa privada possuíam ainda a característica dos traçados ortogonais e setorização por classes dentro do loteamento, dessa forma existiam bairros distintos para operários e para os donos ou gerentes de indústrias, que dispunham de mais espaços públicos e grandes lotes particulares (GUIDES, 2008).

Duas empresas se destacam no ramo imobiliário na década de 1920, a que possuiu maior destaque por seus feitos em “São Bernardo”, hoje Santo André, foi a *Empresa Imobiliária de São Bernardo*, de propriedade dos irmãos Pujol, tendo sido responsável pelo loteamento do Bairro Jardim Piratininga. Este era formado por sete bairros localizados nas margens da ferrovia entre as estações de São Caetano e

“São Bernardo” e tinha uma área de 6.000.000 m². Os bairros eram divididos em bairros de habitação burguesa (Bairro Campestre, Bairro Jardim e Utinga), bairros de habitação proletária (Bairro Operário, Bairro Santa Maria e Bairro da Saúde) e o Bairro Industrial. A *Empresa* também atuou na construção de moradias, beneficiando-se da lei que incentivava a construção de habitações (Lei nº 222, de 02 de Agosto de 1922), e na implementação de serviços urbanos, tais como distribuição de energia elétrica e de água potável canalizada nos terrenos de seu loteamento mas, principalmente, os serviços ligados ao transporte público como arruamento, construção de linhas de *Tramway* – conhecidas como *bondinho do Pujol*, tendo funcionado até o fim da década de 1920 – e a construção de estrada para automóveis de ligação entre a Estação “São Bernardo” e o centro de São Paulo (GUIDES, 2008).

A segunda empresa de importante atuação na configuração urbana da cidade em formação foi a *Sociedade Territorial Estação de São Bernardo*, responsável pelo loteamento de Santa Therezinha (Figura 5) conhecido na época como Bairro da Torrinha, sobre o qual Guides (2008, p.38) coloca:

Tal loteamento apresentava um desenho arrojado para a época, marcado por suas ruas circulares e radiais concêntricas, entrecortadas por alamedas e praça central. Visava provavelmente atrair um público de maior poder aquisitivo visto que os lotes eram bem grandes e os terrenos planos e, ainda, havia certa quantidade de lotes reservados ao uso industrial, proporcionando proximidade da moradia com o local de trabalho para os gerentes e donos das possíveis indústrias que se instalariam na área.

No entanto, verificou-se com o tempo que a localização de tal empreendimento seria um problema para a venda dos lotes, uma vez que se encontrava às margens do Rio Tamanduateí e entre dois córregos (Comprido e Jundiá) que transbordavam em períodos de chuvas, causando enchentes no local. Fez-se necessário o investimento em infra-estrutura e serviços urbanos, realizados pela própria *Sociedade Territorial Estação de São Bernardo*. Dentre as obras executadas por esta empresa estão: a implantação de rede elétrica em todo o bairro, instalação de uma rede de *Auto-Ônibus*, construção da primeira igreja do Subdistrito de Utinga¹² – em homenagem à Santa Therezinha, retificação do Rio Tamanduateí ao longo do loteamento e a construção de um trecho de três quilômetros da Avenida

¹² Após a ascensão de Santo André a município (em 1938), este passa a ser conformado por dois distritos: Paranapiacaba e Distrito sede, do qual faziam parte dois Subdistritos, Santo André e Utinga. Em 1985, em parte do 2º Subdistrito é criado o Distrito de Capuava.

dos Estados, conferindo aos moradores da localidade melhores condições de mobilidade e acesso ao restante da cidade, sobretudo nos períodos de chuvas e enchentes (GUIDES, 2008). Porém, o loteamento só começou a ser ocupado de fato em meados da década de 1930, com a abertura de novos loteamentos no entorno e a vinda de imigrantes das fazendas do interior do Estado.

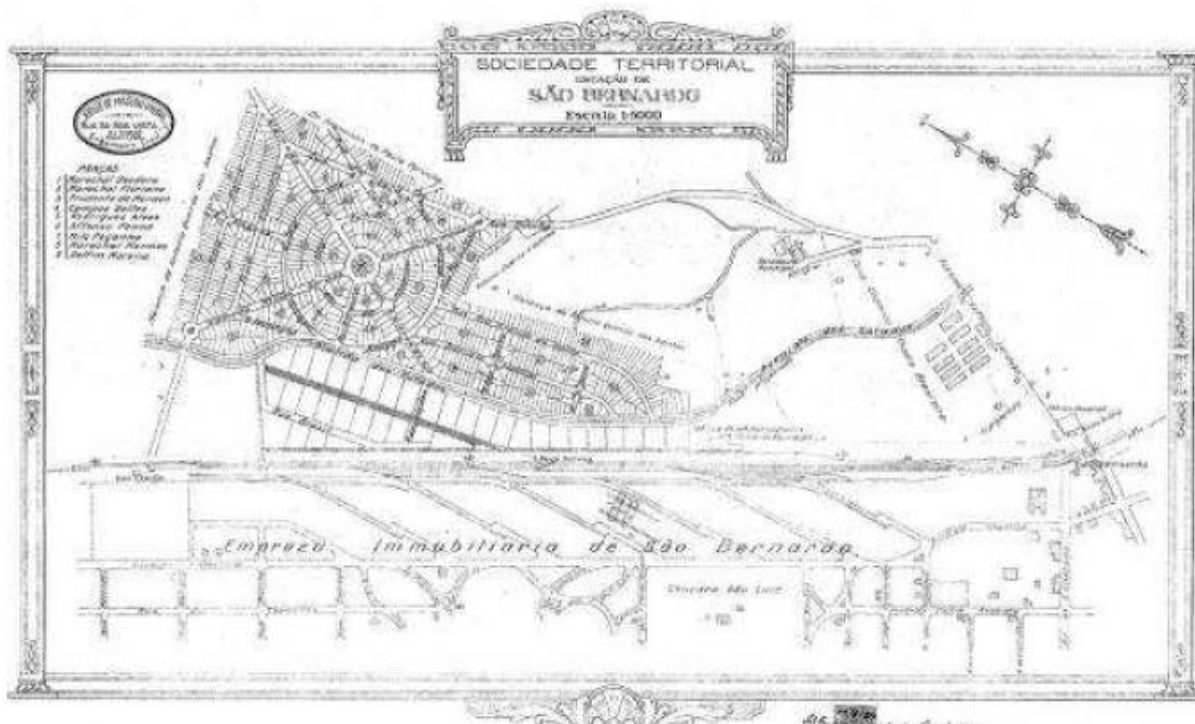
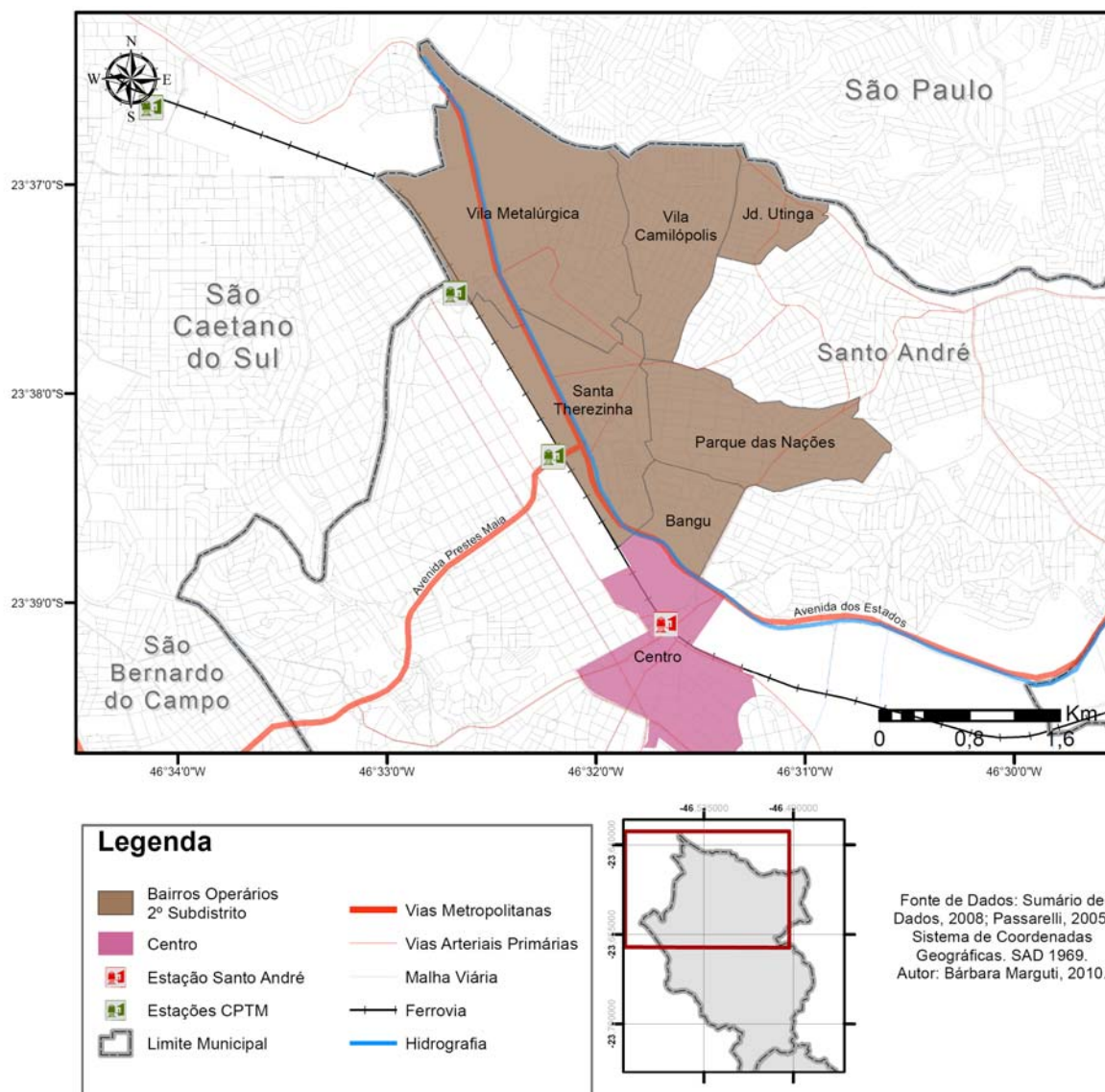


FIGURA 5 - REPRODUÇÃO DA PLANTA DE LOTEAMENTO DO BAIRRO DE SANTA THEREZINHA. FONTE: ACERVO FCMSB S8 (M2) MUSA/PMSA. APUD GUIDES, 2008.

A partir de 1930, multiplicam-se os empreendimentos habitacionais por parte da iniciativa privada, com a abertura de loteamentos que deram origem aos bairros Vila América, Vila Gilda, Vila Luzita, Vila Gabrili, Vila Guiomar, Vila Metalúrgica, Utinga, Bairro Popular (reparcelamento do Bairro Santa Therezinha, em 1936), Parque das Nações, Vila Camilópolis, entre outros, ampliando a mancha urbana do município. A consolidação urbana dos últimos cinco bairros citados (Mapa 3) deu origem ao Subdistrito de Utinga, localidade dos principais bairros operários da cidade. Este local apresentou problemas para se integrar ao restante da malha urbana, dadas as dificuldades para transpor a linha férrea e o rio com sua área alagadiça. Por esse motivo, essa foi uma região que não recebeu atenção do mercado imobiliário, o que contribui para a manutenção do baixo preço dos terrenos, acessíveis, portanto, para a classe operária.

MAPA 3 - LOCALIZAÇÃO DOS BAIRROS OPERÁRIOS SURGIDOS NA DÉCADA DE 1930



Da mesma maneira, não havia interesse do poder público por esta área da cidade, que se expandiu sem a provisão de serviços, equipamentos e infra-estrutura urbanos e alheios à legislação urbana e edílica do período. As melhorias concentravam-se nas áreas centrais da cidade, ainda que os encargos tributários fossem cobrados em todo perímetro urbano (GUIDES, 2008).

Com o incremento da demanda por moradia, visto o crescente número de habitantes no município nas últimas décadas do século XIX e início do século XX, este período é também marcado pelo surgimento e propagação das vilas e casas de aluguel produzidas por empreendedores privados. Tanto as vilas particulares quanto as vilas operárias representavam, no período, a “casa higiênica”, configurando-se

como a solução higienista para a forma de habitação mais característica da classe trabalhadora nas primeiras décadas do século XX, o cortiço. As casas das vilas tinham como principal distinção das habitações em cortiços a situação da área hidráulica. Banheiro e tanque eram individuais nas vilas, enquanto eram comunitários nos cortiços (BONDUKI, 1994). Sobre isso, Rolnik (1983) coloca que a vila operária é “a contra-imagem do cortiço: é um espaço da ordem, sem misturas indesejáveis e sob controle” (p.124).

A produção de vilas privadas não era expressiva no município de Santo André antes da década de 1930, quando se difundem. Tem como principal característica o máximo aproveitamento do lote, como apresenta Bonduki (1994, p.56):

O máximo aproveitamento de terrenos – muitas vezes de miolo do quarteirão, a racionalidade de projetos que procurava economizar material através da utilização de paredes comuns e a exigüidade de área livres [sic] com ausência de recuos, faziam com que os investimentos em vilas de aluguel permitissem uma alta rentabilidade aos capitais empregados, que se beneficiavam também das isenções fiscais garantidas pela municipalidade de acordo com o padrão municipal.

Em Santo André, diversas leis da década de 1930 incentivam a construção de vilas e casas para trabalhadores, como é o caso da Lei nº 311 de 1936, que isentava de imposto predial, pelo prazo de dez anos, a construção das chamadas casas *econômicas*, desde que fossem feitas em número mínimo de 15 residências. Essas deveriam ter dois dormitórios, cozinha e banheiro e foram, em sua maioria, construídas no centro e em bairros de seu entorno. No mesmo ano foi aprovada a Lei nº 317, isentando do pagamento da licença os alvarás de construção de Casas *Operárias*, essas foram utilizadas, principalmente, para a residência de trabalhadores da indústria (GUIDES, 2008).

Este trabalho reconhece a importância dessas experiências enquanto modeladoras do espaço urbano e definidoras da localização das diferentes classes sociais no território. No entanto, ênfase permanecerá sendo dada às experiências no campo da habitação social promovidas pelo poder público, investigando qual espaço da cidade foi reservado para as classes de menor renda em cada período da história das políticas habitacionais no município.

2.5. A PRODUÇÃO ESTATAL DE CONJUNTOS HABITACIONAIS: IAPI E FCP.

Se o período anterior foi fortemente marcado pela ideologia e práticas higienistas na definição do tipo de moradia operária, a partir da década de 1930 amplia-se a participação de outros profissionais nas discussões sobre esse tema, dentre eles advogados, assistentes sociais, urbanistas, sociólogos, geógrafos, economistas e outros, destacando-se a participação dos engenheiros, tornando a questão da moradia um objeto multidisciplinar. O interesse pelo tema da habitação relaciona-se também com a forte crise de moradia da década de 1940 e a necessidade de criação de modelos alternativos para a residência dos trabalhadores (BONDUKI, 1994).

Bonduki (1994) destaca duas noções centrais contidas nos discursos acerca da habitação neste período, a primeira diz respeito à habitação como condição básica da reprodução da força de trabalho, e a segunda refere-se à habitação como importante elemento na formação ideológica, política e moral do trabalhador. Ao contrário do período anterior, em que existia a hegemonia das casas de aluguel como “forma de morar”, o interesse pela casa própria passa a ter predominância nos discursos que tratam da moradia popular, a partir da década de 1930, como apresentado pelo autor:

A questão da moradia vai assumir no discurso e nas realizações do Estado Novo papel central, como símbolo material mais importante de que a valorização do trabalhador e a política de amparo ao homem brasileiro, desenvolvida pelo regime, estava efetivamente dando resultados. O eixo central desta concepção estava centrada na idéia de que o trabalho dignifica e gera frutos que compensam o esforço de anos e anos de sacrifício (p.85).

A difusão da propriedade privada era um dos elementos para garantir estabilidade ao regime varguista, ameaçado pelas agitações operárias, greves e protestos do período pré-1930, como parte de uma estratégia de repressão ‘regulada’, expressa, sobretudo, pela regulação do trabalho promovida por Vargas. A habitação é então considerada um dos elementos necessários para “gerar o bom trabalhador, avesso ao clima de desejos e práticas desviantes da ordem moral estabelecida” (BONDUKI, 1994, p.86).

Cabe mencionar o importante papel desempenhado pela Lei do Inquilinato (Decreto-lei 4598/42) nas mudanças ocorridas nas formas de provisão habitacional no país, uma vez que esta congelou os preços dos aluguéis¹³ e promoveu restrições contra o despejo, impedindo o reajuste dos aluguéis por parte dos proprietários-rentistas, levando à queda do rendimento do negócio e ao afastamento de investidores. Decorre daí a grande crise da moradia no pós-guerra que atingiu os não proprietários de todo o país, ocasionada pelo desestímulo à produção habitacional privada. Ao mesmo tempo em que era necessária a transferência dos investimentos do setor imobiliário para instalação do parque industrial brasileiro, era indispensável promover as condições básicas de sobrevivência do operariado nas cidades, assim como viabilizar locais de moradia para a crescente classe média, ambos vitais para o crescimento da economia urbano-industrial.

A partir de 1933 são criados os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), baseados nas Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs), surgidas dez anos antes (BONDUKI, 1994, p.182). Tinham em comum a adoção do regime de capitalização, o qual busca aplicar os recursos previdenciários em investimentos que garantam um retorno lucrativo. A contribuição aos IAPs deveria ser feita pelos empregadores, pelo Estado e pelos trabalhadores, estes últimos contribuíam compulsoriamente, e competia ao Estado sua gestão através do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Até 1938 foram criados seis IAPs, atendendo às categorias profissionais dos marítimos (IAPM), dos bancários (IAPB), dos comerciários (IAPC), dos industriários (IAPI), dos condutores de veículos e empregados do petróleo (IAPETEC) e estiva (IAPE). Até 1936 a tendência de destinação dos fundos previdenciários era a aquisição de títulos da dívida pública, situação que se modifica em 1937, com a criação das Carteiras Prediais nos Institutos e a definição da destinação de até 50% das reservas para o financiamento das construções. Sobre isso Bonduki (1994, p.184) argumenta que:

¹³ Bonduki (1994) apresenta a maneira como o congelamento dos aluguéis se deu em nome da defesa das classes populares aos aumentos de preço, resultantes da elevação do custo de vida. No entanto, ao tratar da Lei do Inquilinato como instrumento de política econômica, o autor coloca que essa “foi, ou se tornou, uma medida de caráter nitidamente planificador e que visava, por um lado, reduzir o custo da reprodução da força de trabalho urbana, maximizando assim a taxa de acumulação da empresa industrial e, por outro, transferir investimentos que normalmente se inclinariam para o imobiliário, visando o mercado de locação, para o setor econômico que se procura privilegiar – a indústria, estatal ou privada” (p.130).

Não é fácil decifrar em que medida as novas normas estabelecidas pelo decreto de 1937 correspondiam a uma preocupação de ampliar o atendimento social de habitação ou era apenas uma forma de viabilizar e ampliar uma aplicação mais rentável do enorme volume de reservas dos IAPs.

No final da década de 1930, o Sindicato dos Metalúrgicos e dos Empregados Têxteis e mais seis sindicatos de trabalhadores da indústria de Santo André e São Paulo, encaminharam ao Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI) um pedido para a construção de um conjunto habitacional. Este foi implementado na Vila Guiomar (Mapa 2, p. 35), em uma área de mais de um milhão de metros quadrados adquirida em 1939, num padrão misto de conjunto habitacional verticalizado e lotes unifamiliares. As inscrições para aquisição da moradia começaram em 1944 e foram coordenadas pelo Sindicato dos Metalúrgicos e dos Empregados Têxteis. A construção se deu em duas etapas: em 1949 foram entregues 200 casas e 312 apartamentos e posteriormente, em 1953, foram entregues 234 casas e 34 prédios, com 978 apartamentos (Figura 6). A Foto 1 mostra a situação atual dos prédios da 2ª etapa de construção do IAPI, com suas faixadas recentemente reformadas. A atual revisão do Plano Diretor de Santo André aponta para a transformação da Vila Guiomar em Zona Especial de Interesse do Patrimônio (ZEIP)¹⁴, em função da necessidade de preservação física e simbólica desta porção da cidade.

No total o IAPI foi responsável pela construção de 1.724 unidades habitacionais, as quais em 1955 abrigavam aproximadamente oito mil habitantes, correspondendo a 5% da população do município de Santo André (PSA, 2006; MINDRISZ, 1981). Passarelli (1994) chama a atenção para a influência exercida pelos futuros moradores do IAPI, através da ocupação dos conjuntos, para apressar a implantação das redes de energia, água e esgoto, não executadas pelo Poder Executivo local, atrasando a continuidade das obras das etapas seguintes.

De uma maneira geral, os IAPs prestaram grande contribuição para a construção de novas unidades habitacionais no país, no entanto, estas mantiveram-se restritas aos trabalhadores assalariados, excluindo os não-assalariados do acesso à moradia. Da mesma forma, sempre esteve presente a contradição entre o

¹⁴ O Projeto de Lei da Revisão do Plano Diretor (PL 050/2010), em seu Artigo 49 inclui na Lei do Plano Diretor (Lei n.8.696/2004) os artigos 73A e 73B, que instituem, respectivamente, as ZEIP da Área Central e ZEIP da Vila Guiomar.

aspecto social da atuação dos IAPs e obtenção de rentabilidade a partir da aplicação dos fundos previdenciários.



FIGURA 6 – VISTA AÉREA DO CONJUNTO IAPI 1955/1960. FONTE: ACERVO MUSA/PSA (APUD: GUIDES, 2008)



FOTO 1 - PRÉDIOS DA 2ª ETAPA DE CONSTRUÇÃO DO IAPI. RUA ANTÔNIO CUBAS – JULHO/2011. (FOTOGRAFIA: BÁRBARA MARGUTI)

O final da década de 1940 é também marcado pela atuação da Fundação Casa Popular (FCP) no país. Com a consolidação de um padrão de acumulação urbano-industrial ao longo da década de 1930, a FCP insere-se num momento de definição de uma política social efetiva por parte do Estado, abrindo a possibilidade para uma política nacional de habitação. Criada em 1º de Maio de 1946, a FCP é a primeira agência de nível nacional voltada exclusivamente para a construção de casas populares para as classes de baixa renda, “foi criada basicamente como meio de garantir ao governo maior respaldo popular através do discurso de acesso à casa própria” (AZEVEDO, 1988, p.108).

Em sua formulação inicial, a FCP tinha como atribuições o financiamento de casas populares e a provisão de serviços de infra-estrutura e saneamento básico. No que se refere aos critérios para alocação dos empreendimentos nas cidades, verifica-se que esses não obedeceram a um planejamento sistemático, estando fortemente permeado pelo clientelismo e marcado por critérios de alocação arbitrários (tamanho da população e nível de arrecadação do estado). Entre 1937 a 1964, a FCP produziu somente 18.132 unidades habitacionais no país, sendo 2.959 (aproximadamente 16% do total), no estado de São Paulo (BONDUKI, 1994). No município de Santo André, o plano inicial da construção das “Casas Populares” previa 2.000 unidades em duas etapas. Entre o fim de 1948 e 1949, 466 pequenos sobrados geminados (Figura 7) foram construídos em lotes de cerca de 40m² no bairro de Santa Terezinha; a outra etapa da construção não foi realizada (MINDRISZ, 1981). A localização deste conjunto, assim como aquele construído pelo IAPI, pode ser visualizado no Mapa 2 (p.1), inserido no contexto dos primeiros loteamentos abertos no município, e no Mapa 4 (p.54), juntamente com a localização dos conjuntos construídos no período de atuação do BNH.

O período de atuação da FCP é caracterizado por Bonduki (1994) como um momento de insuficiência de políticas habitacionais, quando o Estado torna-se responsável pela provisão de moradias sem no entanto, organizar-se de modo a enfrentar seriamente a gravidade do problema. Para o autor, a questão da habitação social foi relegada ao último plano das prioridades do poder público brasileiro e “[...]a FCP, que poderia ter desempenhado esse papel, foi incapaz de superar os nichos

de poder já encastelados na burocracia estatal e a ausência de apoios consistentes por parte da sociedade” (p. 207-208).



FIGURA 7 - CASA POPULAR EM SANTA THEREZINHA: EVENTO DE INAUGURAÇÃO (1955/1960). FONTE: COL. OCTAVIANO GAIARSA MUSA/PMSA

Ao tratar dos critérios para alocação dos conjuntos, Azevedo e Andrade (1982, p.28) colocam que “a escolha nem sempre teve o caráter impessoal sugerido pela legislação” e ressaltam também a existência de uma ‘reserva técnica’, que correspondia a um número de unidades em cada conjunto que não estavam sujeitas aos critérios formais de distribuição. Entre 1952 e 1956 a Fundação passa por uma fase de redefinição, onde a habitação rural passa a ser a grande prioridade de sua política. Já no início da década de 1960 passa a ser vista como um órgão completamente ultrapassado.

A trajetória da FCP foi marcada por um paulatino e acentuado declínio de seus objetivos, recursos e operações, os interesses locais subjugaram o intento centralizador da FCP, que dependia dos mesmos como fonte de recursos e de doação de terrenos pelos municípios. Para Azevedo e Andrade (1982), a FCP não atingiu sua maturidade institucional – traduzida em paradigmas universalistas, firmeza de objetivos e prestígio organizacional – dadas as pressões políticas e a ausência de uma fonte estável de recursos. Sua atuação foi limitada, contribuindo com pouco menos de 10% das moradias construídas por instituições no país durante

o período populista. Para os autores, essa cifra tão modesta é resultado do modelo de casa totalmente subsidiada, “o pecado do populismo não está nos subsídios, mas em subsidiar quase totalmente” (p.38). Além disso, deve-se considerar o frágil mercado financeiro no Brasil, vinculado apenas aos bancos comerciais, conjuntura que se modificará com a criação de um Banco Central em 1964.

2.6. CONFIGURAÇÃO SOCIOESPACIAL-ESPACIAL DE SANTO ANDRÉ NA PRIMEIRA METADE DO SÉCULO XX.

Este capítulo buscou apresentar o panorama geral das principais formas de habitação no município de Santo André na primeira metade do século XX. Maior ênfase foi dada às experiências voltadas para a produção de moradia para a classe trabalhadora, sendo as Vilas Operárias entendidas como o embrião que delimitou “a porção do espaço destinada à camada trabalhadora urbana”, tal como colocado por Blay (1980). De fato, quando tem início a abertura dos primeiros grandes loteamentos privados na cidade, as porções do território melhor equipadas são reservadas às classes burguesas, restando ao operário as localidades menos favorecidas, como é o caso das áreas alagadiças da várzea do Rio Tamanduateí, as quais, não por acaso, localizavam-se próximas às áreas industriais.

Nas três primeiras décadas do século XX, a produção do espaço urbano se deu de maneira a atrair e abrigar o maior contingente de força de trabalho possível, para suprir a necessidade de mão-de-obra nos períodos de expansão da produção industrial. Nesse sentido, o emergente empresariado industrial e urbano tomou para si essa tarefa, arquitetando, além de habitações, padrões de comportamentos burgueses para a classe trabalhadora. A moradia é nesse caso, o meio de transmissão dos valores e condutas considerados adequados do ponto de vista capitalista, para o trabalho urbano livre. Além de casas, os trabalhadores recebiam um conjunto de regras a cumprir, modos de viver, atitudes e valores, sobre os quais Martins (2008, p.10) aponta:

A população trabalhadora moveu-se cautelosamente na direção das novas referências sociais decorrentes da expansão da indústria num cenário em que moradias eram inserções no espaço intersticial entre as fábricas, apêndices e extensões, mas também resíduos da sua lógica produtiva e da sua disciplina.

Uma vez que a casa era propriedade da fábrica, “ter emprego significava ter casa, assim como perder o emprego significava ter de deixá-la” (BLAY, 1980, p.145), construção ideológica que configurou a primeira etapa de formação do operariado urbano. A partir de 1930, com o início da abertura de loteamentos por empresas privadas, o que se verifica é a ocupação organizada das porções melhor equipadas do território pelas classes burguesas, restando para a classe operária as localidades não valorizadas pelo mercado imobiliário. Isso pode ser verificado a partir do desenvolvimento dos bairros do subdistrito de Utinga, local de difícil acesso dadas as dificuldades de travessia do Rio Tamanduateí e linha férrea, e com menor atendimento no que se refere aos serviços e equipamentos urbanos públicos. Dessa forma, o desenvolvimento desses bairros se deu de forma desintegrada do restante da cidade.

No que diz respeito às primeiras experiências estatais de provisão de moradia no país, IAPs e FCP, o que se verifica é a exclusão dos setores populares não assalariados no caso dos IAPs, e a insuficiência na atuação da FCP, permeada pelo clientelismo e com critérios localizacionais bastante arbitrários. Em 27 anos (1937 a 1964) a FCP construiu apenas 18 mil unidades habitacionais em todo o país, os IAPs construíram no mesmo período aproximadamente 124 mil unidades, sendo 25.428 delas no estado de São Paulo.

As discussões acerca dos IAPs, apresentadas por Bonduki (1994), mostram a ambiguidade de suas ações no campo habitacional. Ao mesmo tempo em que tinham um caráter social, os IAPs criavam categorias privilegiadas de beneficiários e, conseqüentemente, excluíam determinados setores sociais. Sua estrutura corporativa tornava sua atuação inadequada para o enfrentamento do problema habitacional da época. De maneira aparentemente contraditória à ideologia do período, os IAPs optaram por alugar as habitações de seus conjuntos, em nome da “preservação e valorização de seu patrimônio, além de garantir a obtenção de renda através da locação”, como apontado por Bonduki (1994). Isso levou os IAPs a “burlar” as restrições impostas pela Lei do Inquilinato, elevando o valor inicial dos aluguéis, impossibilitando, dessa maneira, o acesso de parte dos seus associados à moradia.

Ambas as experiências não tiveram como prioridade o atendimento da parcela da população com menor renda. Assim, sem uma estratégia efetiva para o

enfrentamento do problema da moradia em escala nacional, proliferaram-se no período soluções habitacionais como o autoempreendimento e a autoconstrução, baseadas na promoção, financiamento e trabalho do próprio trabalhador. O progressivo encarecimento do preço da terra, associado à ausência de políticas de financiamento e provisão de habitações, propiciaram o surgimento das favelas na região do Grande ABC, que se multiplicam com maior rapidez a partir da década de 1960.

2.7. AS EXPERIÊNCIAS HABITACIONAIS DO MUNICÍPIO NO PERÍODO DE ATUAÇÃO DO BNH

O período militar, que teve início em 1964 e durou 22 anos, foi marcado pelo projeto da “modernização conservadora”, que tinha como base o crescimento econômico acelerado. Este período foi marcado pelo “recoo da cidadania política”, como colocado por Wanderley Gomes dos Santos (apud SACHS, 1999), onde o “direito da sociedade de governar-se a si mesmo foi negado e as políticas sociais foram encampadas por uma administração burocrática que escapava ao controle público” (SACHS, 1999; p.117 e 118). As políticas sociais realizadas no período eram orientadas pelos objetivos de segurança e crescimento econômico, eram fortemente centralizadas e não levavam em conta as diferenças regionais e locais, tornando estados e municípios dependentes dos repasses orçamentários do governo federal.

O Banco Nacional da Habitação (BNH), assim como o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e o Serviço Federal da Habitação e do Urbanismo (SERFHAU) foram criados em 1964 com o objetivo de conduzir a política nacional de habitação e as ações de urbanização. Cerca de quatro milhões de moradias foram construídas no período, através do SFH, utilizando os recursos do FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço) e aqueles provenientes das cadernetas de poupança SBPE (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo)¹⁵. Os recursos provenientes do

¹⁵ Sachs (1999) aponta que no início da atuação do SFH as cadernetas de poupança constituíam 9/10 dos recursos do SFH, porém “a parte do FGTS passou de 56,2% em 1970 para 32,3% em 1985; durante o mesmo período, a das cadernetas de poupança aumentou de 19,4% para 60,7%” (p.131).

FGTS deveriam financiar as habitações sociais, enquanto aqueles oriundos do SBPE seriam destinados à produção de moradia para as classes médias.

No entanto, o que se observa é a apropriação pelo mercado privado de grande parte do subsídio para a habitação, beneficiando as classes médias em detrimento das classes de menor renda. Sachs (1999) aponta que, ao desviar os recursos a favor de uma clientela pertencente às classes médias emergentes e classes altas, “sustentáculos do regime ditatorial” (MARICATO, 1997), os diversos programas acabaram por criar privilégios e reproduzir as desigualdades, expressas na exclusão social e segregação socioespacial. A esse respeito Bolaffi (1982, p.54) coloca que,

Ao transferir para a iniciativa privada todas as decisões sobre a localização e a construção das habitações que financia [...], o BNH tem gerado, *malgré soi*, uma cadeia de negociatas inescrupulosas. [...] a burla se inicia com a utilização de terrenos inadequados e mal localizados, prossegue na construção de edificações imprestáveis e se conclui com a venda de casa a quem não pode pagá-la, por preços frequentemente superiores ao valor de mercado.

Além do uso de recursos do FGTS para o financiamento de moradia para as classes médias urbanas, outra crítica recorrente às ações do BNH gira em torno da localização de seus empreendimentos, em geral localizados nas periferias das grandes cidades, distantes da infraestrutura urbana implantada, reforçando a desigualdade social por meio da exclusão socio-territorial e do cerceamento do direito à cidade.

Segundo Maricato (2009, p.138) “foi durante o regime militar que a atividade de planejamento urbano mais se desenvolveu no país”, sendo um período de abundante reflexão e produção de trabalhos. Apesar disso, foi neste mesmo momento, de grande fertilidade acadêmica, que se deu o maior crescimento das grandes cidades brasileiras fora dos marcos da cidade legal. A ausência de uma oferta significativa de moradia subsidiada levou o trabalhador urbano a comprar ou ocupar terrenos irregulares, na periferia distante, em áreas de risco ou de proteção ambiental. Sobre isso, Maricato (2009, p.140) coloca:

Boa parte do crescimento urbano se deu fora de qualquer lei ou qualquer plano, com tal velocidade e independência que é possível constatar que cada metrópole brasileira abriga, nos anos 1990, outra, de moradores de favela, em seu interior.

Em Santo André isso não se passa de forma diferente já que desde a elaboração do Plano Diretor Preliminar, em 1959, novos planos foram elaborados (1965, 1975 e 1982) incorporando inclusive a preocupação com o crescimento da cidade. Em 1976 é elaborada a Lei de Uso e Ocupação do solo, onde é proposta “a organização da cidade por usos predominantes e a organização do uso residencial com base nos padrões de renda” (DENALDI, 2004, p.134). Da mesma forma que a maioria das cidades brasileiras, Santo André cresceu nesse período de forma alheia a esses planos, com o surgimento e adensamento de assentamentos precários e ocupação de área de proteção.

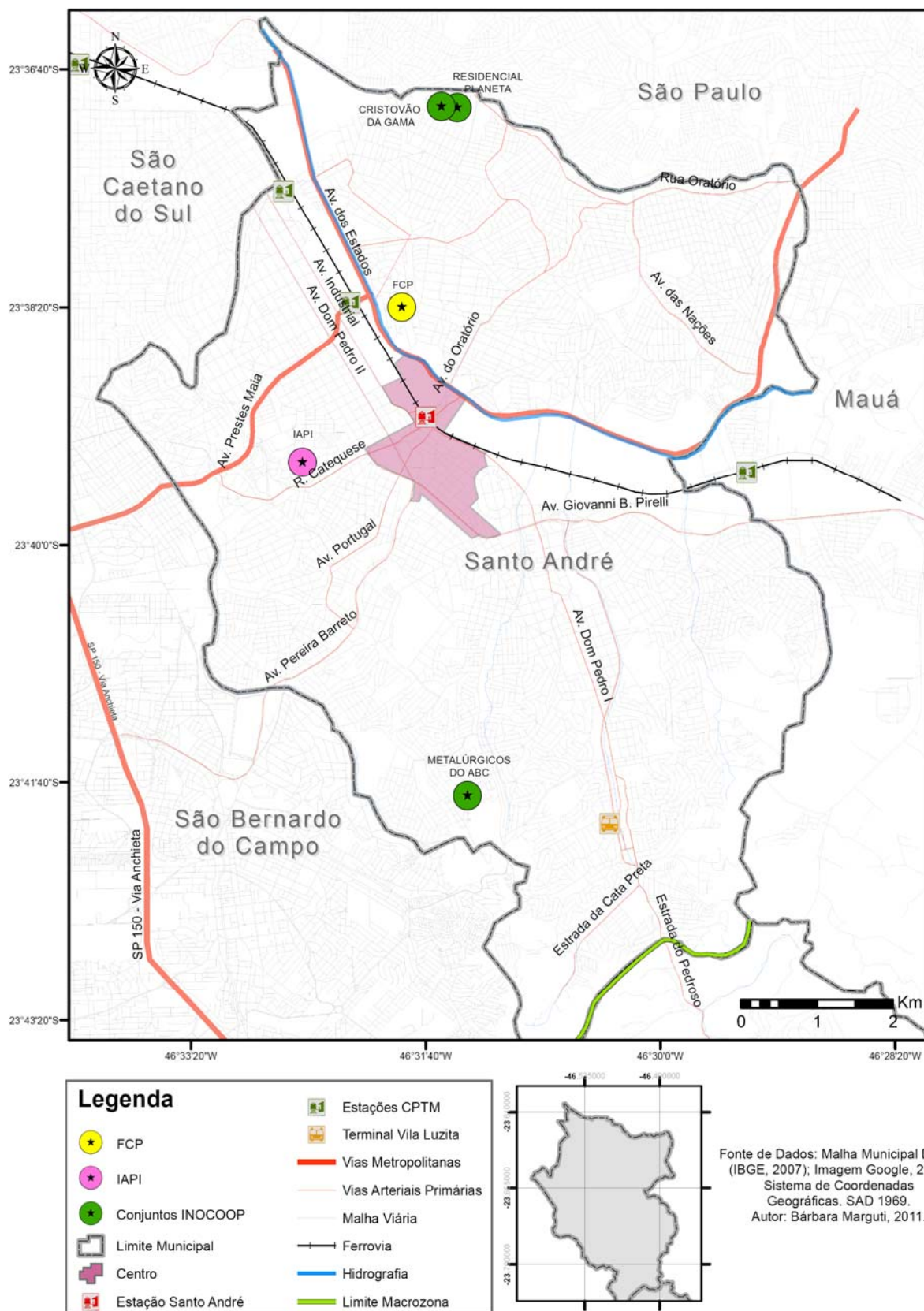
Neste período, as ações do BNH na Região do Grande ABC e, mais especificamente, no município de Santo André estão marcadas pela construção de três conjuntos habitacionais. Estes foram propostos, no início da década de 1980, pela Cooperativa Habitacional dos Metalúrgicos do ABC com assessoria técnica do INOCOOP-SP (Instituto de Orientação a Cooperativas Habitacionais de São Paulo), através de financiamento do SFH. O primeiro deles, conjunto habitacional Metalúrgicos do ABC, conta com 3.008 apartamentos em edifícios de três pavimentos localizado no Jardim Alvorada, parte no município de Santo André e parte em São Bernardo do Campo. Medici (1992, p.58) relata os conflitos em torno deste conjunto, decorrentes da demanda reprimida por moradia e das dificuldades dos mutuários em arcar com as despesas,

A primeira parte do conjunto – 104 blocos de apartamentos – foi entregue em dezembro de 1982. A segunda parte estava concluída em junho de 1983 mas mais de 400 imóveis permaneceram fechados porque as prestações eram altas e as exigências aos mutuários muito grandes. Isso resultou na ocupação dos apartamentos ao longo de 1984 e em grandes conflitos para a desocupação das famílias chamadas de invasoras.

Apesar de um longo período de resistência (até dezembro de 1985), os ocupantes deste conjunto foram cadastrados, mas não puderam permanecer em decorrência de sua baixa renda. Estes acontecimentos culminaram na fundação da Associação dos Mutuários de Santo André, em 1984. Outros dois conjuntos, Residencial Planeta e Residencial Cristóvão da Gama, contando, respectivamente, com 864 apartamentos e 459 casas geminadas, foram construídos na Vila Camilópolis bairro da região norte da cidade, próximo à divisa com a zona leste do município de São Paulo.

As experiências habitacionais referentes ao período de atuação do BNH no município de Santo André encontram-se espacializadas no Mapa 4 e serão analisadas com maior detalhe no último capítulo, onde serão comparadas às práticas realizadas nas décadas de 1990, 2000 e com o recém lançado Programa Minha Casa Minha Vida.

MAPA 4 – LOCALIZAÇÃO DOS CONJUNTOS HABITACIONAIS CONSTRUÍDOS AO LONGO DAS DÉCADAS DE 1940, 1950 E 1980 (FCP, IAPI E INOCOOP-SP)



3. AS POLÍTICAS NACIONAIS E AS AÇÕES MUNICIPAIS NO CAMPO DA HABITAÇÃO A PARTIR DA DÉCADA DE 1990

O período tratado nesse capítulo tem início com a reabertura política no Brasil, após o regime militar, época de forte mobilização popular e de retomada da proposta da Reforma Urbana. Aqui serão tratados os processos que marcaram a trajetória da política habitacional nacional ao longo das décadas de 1990 e 2000, assim como as práticas realizadas pelo município de Santo André neste período.

O capítulo está dividido em quatro partes, sendo a primeira destinada a reconstruir o período pós-reabertura democrática e suas tímidas ações no campo habitacional; apresentar o processo de elaboração de uma política governamental na área de habitação assim como os programas criados a partir de 1995, durante o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC). Em seguida é apresentado brevemente o contexto municipal neste período, marcado pela reestruturação produtiva, precarização do trabalho e suas consequências para as condições de moradia da população andreense. Diante deste panorama, são apresentados o quadro legal e os programas sociais desenvolvidos pelo município, dando início às ações de intervenção em assentamentos precários e a construção de novas unidades habitacionais.

O segundo item versa sobre o contexto nacional no campo habitacional na década de 2000, com o advento do Estatuto das Cidades, a criação da Política Nacional de Habitação (PNH) e Sistema Nacional de Habitação (SNH) e os importantes avanços no quadro legal do município a partir da reformulação do Plano Diretor, da Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOPS), da redefinição das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e da elaboração do Plano Municipal de Habitação (PMH), contendo o diagnóstico da situação habitacional do município. Na terceira parte são apresentadas as características da produção habitacional do município nas décadas de 1990 e 2000 e, por fim, é apresentado o balanço das experiências realizadas no período aqui contemplado.

3.1. O CONTEXTO NACIONAL E AS PRÁTICAS MUNICIPAIS

O processo de reabertura democrática no Brasil, que começa a ser engendrado no início da década de 1980, é marcado pela presença de uma forte mobilização popular, quando se reorganizam os movimentos sociais por moradia e é retomada a bandeira pela Reforma Urbana, sistematizada em 1963. A reorganização do movimento, formado por movimentos pela moradia, universidades, sindicatos e entidades profissionais, dá origem à Emenda Popular da Reforma Urbana apresentada e aceita no âmbito da Assembléia Nacional Constituinte, instalada em 1986, e que culmina na inserção dos artigos 182 e 183 na Constituição Federal.

Neste período, eram crescentes as críticas direcionadas ao BNH e ao caráter financeiro do SFH, assim como era grande a expectativa da formulação de uma nova política habitacional brasileira. Azevedo (2007) aponta como características do quadro do setor habitacional no ano de 1985, o baixo desempenho social, o alto nível de inadimplência, a baixa liquidez do Sistema e os movimentos de mutuários organizados nacionalmente (Movimento Nacional dos Mutuários), composto por mutuários do BNH de renda baixa e média que apresentavam dificuldades para pagar suas prestações.

Na tentativa de solucionar esses problemas, representantes da Comissão Nacional dos Mutuários (CNM), do Departamento Intersindical de Estudos Econômicos (DIEESE), da Associação Brasileira das COHABs (ABC) e da Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança (ABECIP), debateram possíveis encaminhamentos para as questões, no entanto não houve consenso sobre a melhor maneira de enfrentá-las (AZEVEDO, 2007). A decisão final do governo federal acabou beneficiando os mutuários já que atendia sua principal reivindicação, o reajuste de 112%. A curto prazo a medida beneficiou também o SNH, uma vez que houve redução da inadimplência e aumento de liquidez. Entretanto, houve a longo prazo o agravamento do déficit e ocorreu o que Azevedo (2007) denomina como “política pública de distribuição de renda às avessas”, já que a maioria dos beneficiários do BNH era constituída por famílias de renda média e alta, e o subsídio teria sido o mesmo para todas as faixas de financiamento.

Antes de o governo federal decretar a extinção do BNH, em 1986, ocorreram discussões acerca da descentralização do Banco e de mudanças no sistema financeiro, sem que consenso sobre essas questões fossem alcançados. A esse respeito Azevedo (2007, p.4) coloca:

A maneira como o governo incorporou o antigo BNH à Caixa Econômica Federal tornou explícita a falta de proposta clara para o setor. Em outras palavras, nenhuma solução foi encaminhada para os controvertidos temas que permeavam o debate anterior. Nesse sentido, a pura desarticulação institucional do Banco, sem o enfrentamento de questões substantivas, somente agravou os problemas existentes.

A partir de então, a Caixa Econômica Federal (CEF) passa a ser o carro-chefe da política habitacional, apesar do setor responsável ter estado subordinado a sete diferentes ministérios e estruturas administrativas¹⁶ de 1986 a 2003, alterações que demonstram o descomprometimento com a elaboração de uma política habitacional sólida no período. Azevedo (2007) avalia o impacto que tiveram as medidas lançadas pela Resolução 1.464 de 26/02/88, do Conselho Monetário Nacional, responsável pela regulamentação do crédito habitacional. Esta acabou por criar restrições ao acesso a créditos por parte das COHABs, uma vez que o crédito habitacional passou a ser “de modo definitivo, um instrumento de política monetária, o que levou a um controle mais rígido do crédito, dificultando e limitando a produção habitacional” (PSA, 2006, p. 13).

A CEF, ao criar novas normas para adaptar-se à Resolução, transformou as COHABs, antes agentes promotores, em simples órgãos assessores e transferiu os custos totais do terreno e urbanização para os mutuários finais gerando:

- a) a paulatina diminuição do poder por parte das companhias habitacionais;
- b) a elevação da exigência de renda da clientela dos programas tradicionais, que passaram a voltar-se fundamentalmente para famílias com rendimentos mensais acima de cinco salários mínimos; e

¹⁶ “Em 1985 o Ministério do Interior, ao qual estava subordinado o BNH foi substituído pelo Ministério do Desenvolvimento Urbano – MDU. Em 1986 o BNH é extinto e sua herança passa para a Caixa Econômica Federal que em 1987 fica subordinada ao Ministério da Habitação, Urbanismo e Desenvolvimento Urbano – MHU que por sua vez substitui o MDU. Em 1988 o MHU se transforma no Ministério da Habitação e Bem Estar Social – MBES. Este foi extinto em 1989. Os órgãos encarregados das políticas de habitação e saneamento passaram para o Ministério do Interior e a CEF para o Ministério da Fazenda. E 1990 foi criado o MAS que passou a ser logo em seguida o MBES – Ministério do Bem Estar Social. Nele estavam localizadas as secretarias nacionais de Habitação e Saneamento” (Maricato, 1997a, p.14). Por fim, a política habitacional fica a cargo da Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDUR/PR), de 1999 a 2003, quando foi criado o Ministério das Cidades.

c) a desaceleração dos programas alternativos. (AZEVEDO, 2007, p.5).

No entanto, essa tendência “elitista” da política habitacional “não significou que os programas alternativos durante os primeiros anos da Nova República tenham tido pouca importância. Pelo contrário, eles nunca foram tão fortes” (AZEVEDO, 2007, p.5). Ainda no final da década de 1980, tem destaque o Programa Nacional de Mutirões Habitacionais, desenvolvido pela Secretaria Especial de Ação Comunitária (SEAC), o qual se propunha a beneficiar famílias com renda mensal inferior a três salários mínimos, a partir da utilização de verba a fundo perdido do Orçamento Geral da União (OGU). O Programa dava-se através do estabelecimento de um convênio entre a SEAC, a Prefeitura ou Órgão do Governo Estadual e a Sociedade Comunitária Habitacional, e destacou-se por ser o primeiro programa habitacional alternativo a apresentar melhor desempenho quantitativo do que os programas habitacionais convencionais, uma vez que se propunha, em um prazo de aproximadamente dois anos, a financiar cerca de 550 mil unidades habitacionais, contra 150 mil financiadas pelas COHABs (AZEVEDO, 2007). O início da década de 1990 é marcado pela *banalização*¹⁷ da política habitacional, tendo sido transformada em uma política distributiva, ligada ao Ministério da Ação Social. Sobre isso, Azevedo (2007, p.7) aponta que

a alocação das unidades construídas, tanto pelos programas populares convencionais como pelos alternativos – estes últimos baseados na autoconstrução – continuou sendo feita por critérios aleatórios [...]. A construção de unidades convencionais também continuou privilegiando setores populares de renda mais elevada.

Em maio deste mesmo ano foi lançado, pelo Governo Collor, o Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH), de caráter emergencial, que pretendia executar a construção de 245 mil habitações no prazo de 180 dias. Este programa possuía três linhas de ação para o atendimento de famílias com renda de até cinco salários mínimos: o Programa de Moradias Populares, que produziria unidades acabadas; o Programa de Lotes Urbanizados; e o Programa de Ação Municipal para Habitação Popular, que englobava a construção de unidades acabadas e lotes urbanizados. Os dois primeiros programas tinham como agentes promotores as COHABs, Cooperativas, Entidades de Previdência, Carteiras Militares, entre outros, enquanto

¹⁷ Termo atribuído a Marcus André Melo, por Azevedo (2007).

cabia às Prefeituras Municipais a promoção do terceiro programa. O balanço final do programa aponta para o não cumprimento das metas inicialmente estabelecidas, tendo sido construídas apenas 210 mil unidades habitacionais devido ao custo unitário médio superior ao previsto, além disso, o prazo de 180 dias se estendeu por mais de 18 meses (AZEVEDO, 2007).

Durante o governo Itamar Franco são lançados dois programas habitacionais voltados para as classes de baixa renda e moradores de áreas de risco, o “Habitar Brasil” para municípios com mais de 50 mil habitantes, e o Programa “Morar Município”, para aqueles com menos de 50 mil habitantes. Os programas, comandados pelo Ministério do Bem-Estar Social e com a participação dos Governos Estaduais e Prefeituras Municipais, contemplavam a construção de novas unidades habitacionais, a urbanização de favelas, a produção de lotes urbanizados e melhorias habitacionais.

De maneira geral, o período é marcado pela falta de uma estratégia nacional para o enfrentamento da questão habitacional. Esta lacuna passa a ser preenchida de forma descentralizada e fragmentada por estados e municípios empenhados em minimizar a enorme dívida social e urbana. Essas iniciativas originam uma grande diversidade de experiências alternativas nos municípios brasileiros, como a urbanização de assentamentos precários e a construção de moradias através de mutirão e autogestão, porém pouco articuladas entre si, dada a ausência de uma política habitacional de âmbito nacional. Segundo o Plano Municipal de Habitação de Santo André (2006),

Neste período de transição emerge o embrião de uma nova postura de enfrentamento do problema habitacional que foi adotado por gestões de vanguarda e que se tornaram referências nacionais para outros municípios e também para a formulação de novas perspectivas para a política nacional (p. 14).

A esse respeito, Cardoso e Ribeiro (1999) mencionam o desencadeamento de “um processo espontâneo de formulação e desenvolvimento de políticas habitacionais locais”, e apontam o caráter ambíguo do modelo estabelecido pela Constituição de 1988, e sua caracterização como uma descentralização “por ausência”, uma vez que,

amplia as competências e atribuições municipais mas mantém uma superposição de atribuições entre os níveis de governo. Essa ambiguidade adquire mais importância na medida em que não são estabelecidas

prioridades e critérios redistributivos claros para a alocação dos recursos em nível federal (p. 23).

Maricato (1997) cita as iniciativas inovadoras desenvolvidas pelos municípios no período, como é o caso do Programa Favela Bairro, implementado pela cidade do Rio de Janeiro a partir de 1993; o programa de urbanização de favelas de Belo Horizonte, que tem início em 1979; a urbanização de “vilas” em Porto Alegre; o desenvolvimento de instrumentos jurídicos para a regularização fundiária, realizado por Recife, Santos, Diadema, e outros. Na cidade de São Paulo buscou-se a implementação de um programa de habitação e desenvolvimento urbano calcado nas diretrizes de democratização da gestão urbana e fortalecimento da sociedade civil, na melhoria da qualidade ambiental e sustentabilidade, no reconhecimento da cidade real, na regularização fundiária e melhoria das condições de habitabilidade, na produção da moradia social, entre outras (Maricato, 1997, p.30).

A partir de 1995, no Governo FHC, a intervenção do Estado na política habitacional passa a contar com objetivos e estratégias claramente delimitadas, como pressupostos, diretrizes e princípios. Para tanto, foi criada a Secretaria de Política Urbana (SEPURB), vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, dando início à elaboração da política governamental na área da habitação que culminará na nova Política Nacional de Habitação (PNH). Esta tinha como princípios e diretrizes a formação de parcerias com a iniciativa privada para o atendimento das necessidades habitacionais da faixa de mercado; a flexibilidade no atendimento, ampliando as alternativas em relação às opções de acesso à moradia e criando soluções mais adequadas para cada comunidade, em contraposição ao modelo rígido do BNH que oferecia unidades em grandes conjuntos habitacionais e em localidades periféricas; a descentralização, até então marcada pela falta de diretrizes e de ações mais consistentes por parte do governo federal; a criação de novas fontes de financiamento; manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do sistema; e a sustentação da estabilidade do poder de compra da moeda (CARMO, 2006).

Carmo (2006) divide os programas de habitação criados durante o governo FHC em três grupos. O primeiro deles engloba os programas que utilizam fontes de financiamento tradicionais e incluem o Programa de Apoio à Produção, o Programa de Demanda Caracterizada (PRODECAR) e o Programa Carta de Crédito, este último consiste na concessão de crédito pelo agente financeiro ao mutuário final,

tendo sido a concessão de crédito para a aquisição de imóvel usado a modalidade mais utilizada, não apresentando, portanto, nenhum efeito sobre o déficit quantitativo e qualitativo do país.

O segundo grupo inclui os programas com fonte de receita própria, no qual se insere o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), criado em 1999 para atender a população na faixa de renda de 0 a 6 salários mínimos e, prioritariamente, a população das regiões metropolitanas. Este programa institui o arrendamento residencial como opção de compra atendendo ao setor privado. Neste caso, o poder público atua auxiliando a CEF na identificação das áreas para implantação do empreendimento e indicação das famílias; atua ainda como facilitador da implantação dos projetos, através do aporte de recursos, redução da carga de tributos e agilizando a aprovação dos empreendimentos e implantação de infraestrutura básica (CEF, 2011). Entre 1999 e 2002, o PAR foi responsável pela construção de 88.549 unidades habitacionais, das quais 48% no Sudeste e 31% no Nordeste; após 2001, com a queda no número de financiamentos, seu público-alvo foi ampliado, atendendo à população das capitais e Distrito Federal, a partir de 2000, e alguns municípios com mais de cem mil habitantes, após 2001 (CARMO, 2006).

Por fim, o terceiro grupo trata dos programas com financiamento a juro subsidiado ou fundo perdido, exclusivamente para o setor público, dos quais destacam-se os programas Pró-Moradia, com recursos do FGTS, e o Programa Habitar-Brasil (sucedido pelo Programa Morar Melhor), com recursos do OGU, ambos direcionados à urbanização de áreas degradadas para fins habitacionais, regularização fundiária, produção de lotes urbanizados e novas unidades habitacionais.

Segundo Santos (1999), os programas Pró-Moradia e Habitar Brasil apresentam desenho e objetivos muito semelhantes, onde estados e municípios apresentam seus projetos às instâncias federais, a quem cabe a decisão de liberação do financiamento a partir da adequação do projeto aos critérios estabelecidos, cabendo ao poder público local a execução do projeto. De acordo com dados da SEPURB para o período de 1995 a 1997, do total de famílias atendidas por ambos os programas 24,2% foram beneficiadas com a produção de moradias, 54,2% com urbanização, 5% com melhorias habitacionais e de infra-

estrutura, e 16,3% com a urbanização de favelas. Os programas não tinham como objetivo central a construção de novas unidades habitacionais, atuando mais fortemente na melhoria das unidades existentes e, portanto, na redução do déficit qualitativo, em detrimento do déficit quantitativo de moradias. Os dados da SEPURB apontam ainda, para o período de 1995 a 1998, a realização de 5.416 obras pelos programas Pró-Moradia e Habitar-Brasil, com o aporte de 2.162 milhões de reais para o benefício de 722.524 famílias (SANTOS, 1999).

A produção do período no âmbito de atuação desses dois programas foi de aproximadamente 155 mil unidades habitacionais pelo Programa Pró-Moradia e 294 mil unidades habitacionais pelo Programa Habitar-Brasil, concentradas, sobretudo, na primeira gestão do governo FHC (AZEVEDO, 2007). Ambos os programas contaram com menores investimentos na segunda gestão do governo FHC, em comparação com a primeira gestão. O ajustamento fiscal realizado no fim da década de 1990, em função da deteriorização econômica do país e do decorrente corte no volume de investimentos, fez com que nenhuma unidade habitacional fosse construída no âmbito do Programa Pró-Moradia entre 1999 e 2001. De acordo com Carmo (2006), a partir de 1998 o Programa Habitar-Brasil passa a contar com financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o escopo de suas ações se altera substancialmente através dos subprogramas: Desenvolvimento Institucional (capacitação técnica voltada para o atendimento de assentamentos subnormais) e Urbanização de Assentamentos Subnormais (projeto integrado de urbanização de assentamentos subnormais)

O Programa Morar Melhor sucede o Habitar-Brasil a partir de 2000, tendo como objetivo central melhorar as condições de saúde e qualidade de vida da população na faixa de renda de 0 a 3 salários mínimos. Foram priorizadas famílias cujo chefe de família fossem mulheres, residindo em áreas de risco, insalubres ou em condições de degradação ambiental, e previa três modalidades de intervenção: a construção de unidades habitacionais providas de infraestrutura básica através de parcerias com estados e municípios; a urbanização de áreas precárias e a produção de lotes urbanizados. O programa foi responsável pela construção de cerca de 110 mil unidades habitacionais, das quais quase 60% na região Nordeste, atendendo à parcela mais fragilizada da população, nas regiões mais pobres do país (CARMO, 2006).

3.1.1. O contexto municipal, o surgimento das leis de incentivo à habitação de interesse social e os programas de inclusão social

O período da reabertura política no município de Santo André é marcado pelos processos de reestruturação produtiva e precarização do trabalho, decorrentes do processo de desconcentração (concentrada) e interiorização da atividade econômica e da população em São Paulo, processo que ocorria desde o início da década de 1970 na esfera de atuação do II PND que buscava descentralizar e desconcentrar os investimentos para fora de São Paulo. Dessa maneira, houve o aumento da participação relativa na produção industrial do interior do estado de São Paulo e das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, e a redução da participação da RMSP no emprego gerado no estado (KLINK, 2001).

O processo de reestruturação produtiva, ocorrido em esfera nacional, tem efeitos visíveis sobre a estratégia de localização das empresas. No caso da região do Grande ABC, Klink (2001), ao tratar da evolução do emprego formal durante a década de 1990, aponta para uma dramática queda no emprego industrial, no período que vai de 1988 a 1997, tendo sido a perda geral na região do Grande ABC de 14,05%, correspondendo a aproximadamente 80 mil postos de trabalho. No campo da indústria metalúrgica essa perda correspondeu a 45% do pessoal ocupado, mais de 20 mil postos de trabalho; para a indústria mecânica esse percentual chegou a 60% e para a indústria de material de transporte (indústria automobilística e autopeças) esse percentual atingiu 35%. O autor assinala ainda que o crescimento do número de postos de trabalho nos setores de comércio e serviços não compensou a queda do emprego no setor industrial.

A Pesquisa da Atividade Econômica Paulista (PAEP)¹⁸, realizada pela Fundação SEADE para o ano de 1996, revelou para a região do Grande ABC uma grande concentração e especialização nos ramos automobilístico e químico, em relação ao estado de São Paulo. Foram exatamente estes os setores que,

¹⁸ A PAEP foi realizada em aproximadamente 34 mil empresas do estado de São Paulo, divididas pelos diferentes ramos da indústria. No ABC, 5.203 empresas fizeram parte da amostra da pesquisa, não tendo sido considerados o setor de serviços (com exceção dos serviços de informática), o setor informal e as empresas com menos de cinco pessoas (KLINK, 2001).

implementaram com mais frequência certas medidas defensivas de reestruturação do parque industrial, como, por exemplo, a desativação de linhas de produção, a redução do número de produtos e a ampliação de importações de insumos. Isso de fato repercutiu negativamente sobre o nível de emprego do setor na região [...] (KLINK, 2001, p.158).

A Pesquisa avalia ainda os fatores relevantes na decisão de transferência de localidade dos estabelecimentos industriais. Dentre os fatores de expulsão das empresas da região está, o alto custo da mão-de-obra (63%), necessidade de maior espaço físico (60%), fatores logísticos (45%) e a proximidade com os consumidores (41%), sendo que os conflitos trabalhistas presentes na região representam um fator de expulsão na opinião de apenas 26% dos estabelecimentos que responderam a pesquisa. Dessa maneira, o crescimento da qualificação da mão-de-obra no interior do estado, somado aos menores custos salariais e incentivos fiscais oferecidos pelos municípios, acabam por expulsar as indústrias da Região do Grande ABC, que se realocam em sua maioria no interior da RMSP e em menor proporção no interior do estado.

Denaldi (2004) aponta o declínio da participação do município no ICMS do estado, que passa de 4,6% em 1975 para 1,56% em 2002, e coloca que “a receita municipal não aumenta na mesma proporção de seu custeio, e o município perde capacidade de investimento” (p.18). Este quadro acarreta a insuficiência de recursos para aplicação em programas de urbanização, aquisição de terrenos e construção de novas unidades habitacionais; acrescenta-se a isso a escassez e o elevado custo de terrenos no período. Desde a década de 1960 o crescimento da cidade se deu com a presença de favelas, loteamentos irregulares, ocupação de áreas de risco e áreas de mananciais. A Tabela 1 mostra a evolução da população do município nas décadas de 1960 a 2010, enquanto a Tabela 2 apresenta a Taxa Média Geométrica Anual de Crescimento da população, comparando o crescimento de Santo André com o estado, RMSP e Região do ABC. Observa-se o exponencial crescimento populacional da Região do ABC nas décadas de 1970 e 1980 (6,31% e 5,27%, respectivamente), superior ao verificado na RMSP no mesmo período (4,94% e 4,46%, respectivamente). Em Santo André, o crescimento populacional (151%) no período de 1960 a 1991 não ocorreu na mesma proporção que a verificada no início do período, mas manteve-se acima do crescimento populacional experimentado pelo estado de São Paulo (146%) e pelo restante do país (109%) (PSA, 2006).

TABELA 1 – EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO (1960 – 2010)

LOCAL	1960	1970	1980	1991	2000 ²	2010 ²
Brasil ¹	70.070.457	93.139.037	119.002.706	146.825.475	169.799.170	190.755.799
Estado de São Paulo	12.809.231	17.770.975	25.042.074	31.588.925	36.974.378	41.223.683
Região Metropolitana de SP	4.791.245	8.139.730	12.588.725	15.369.305	17.852.637	19.667.558
Região do Grande ABC	504.416	988.677	1.652.781	2.048.674	2.351.528	2.549.613
Santo André	245.147	418.826	553.077	616.991	649.000	676.177

Fonte: Censo demográfico 1991-2000-2010 (SIDRA); ¹ IBGE: Censo demográfico 1940-1991.

² Fundação Seade.

TABELA 2 – TAXA MÉDIA GEOMÉTRICA ANUAL DE CRESCIMENTO (%) – 1960/2010

LOCAL	1960/1970	1970/1980	1980/1991 ²	1991/2000 ²	2000/2010 ²
Brasil ¹	2,89	2,48	1,93	1,64	1,17
Estado de São Paulo	3,02	3,49	2,12	1,82	1,09
Região Metropolitana de SP	4,94	4,46	1,86	1,68	0,97
Região do Grande ABC	6,31	5,27	2,31	1,63	0,94
Santo André ³	7,08	3,20	0,97	0,61	0,41

Fonte: Censo demográfico 1991-2000-2010 (SIDRA). ¹ IBGE: Censo demográfico 1940-1991,

² Fundação Seade. ³ Valores calculados pela autora (1960/1970 e 1970/1980).

No período intercensitário 1980/1991 (Tabela 2), verifica-se a brusca queda na Taxa Média Geométrica Anual de Crescimento da população da Região do Grande ABC (2,31%) e Santo André (0,97%), movimento que se acentua no município nos períodos seguintes (1991/2000 e 2000/2010). Essa queda se deve à perda de população ocorrida na região, tendo sido mais acentuada na metrópole de São Paulo e nas cidades de Santo André e São Caetano do Sul.

O crescimento populacional do município passa a ocorrer para além dos limites da Macrozona Urbana, expandindo a mancha urbana para a Área de Proteção de Mananciais (APRM)¹⁹, processo que já ocorria na década de 1970, mas intensifica-se nas duas décadas seguintes. O PMH avalia os loteamentos da APRM como parcialmente implantados e ocupados, não tendo gerado impactos ambientais irreversíveis, resultando na conservação de parte da vegetação de Mata Atlântica, importante para a manutenção dos recursos hídricos da Bacia Billings (PSA, 2006).

A Tabela 3 especifica a porcentagem do crescimento populacional do município de Santo André ocorrido em APRM nos anos de 1991, 1996 e 2000. Neste período, observa-se o incremento de 35.973 habitantes no município, dos quais 3,8% residiam na área urbana e 76,9% em área de proteção de mananciais.

TABELA 3 – EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO EM APRM (SANTO ANDRÉ)

ÁREA DO MUNICÍPIO	1991	1996	2000	Total no período	Total no período (%)
	População Total	População Total	População Total		
Área Urbana	595.775	600.536	618.220	22.445	3,8
APRM	17.583	24.373	31.111	13.528	76,9
Total	613.358	624.090	649.331	35.973	5,9

Fonte: Censos Demográficos, IBGE; PSA; DISE. (Apud PSA, 2006)

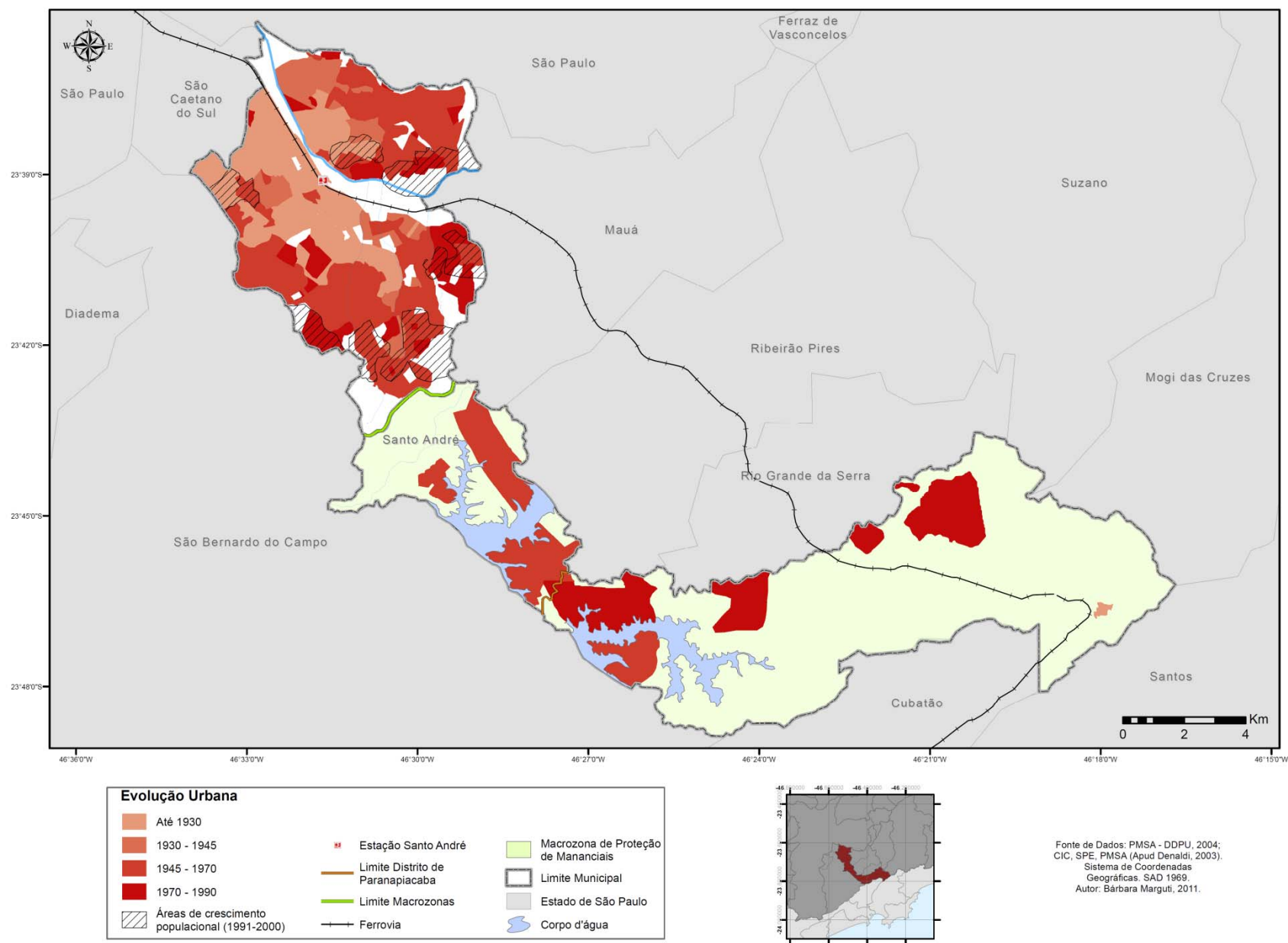
¹⁹ Cerca de 55% do território do município de Santo André encontra-se em Área de Proteção e Recuperação de Mananciais (APRM) da Bacia Billings, que abriga parte das sub-bacias dos rios Grande e Pequeno. A Represa Billings, juntamente com a Represa Guarapiranga, é responsável pelo abastecimento de água, geração de energia elétrica e controle de enchentes da Região do Grande ABC e parte da RMSP.

O PMH estima que residiam 31 mil habitantes na APRM, segundo o Censo Demográfico 2000 (IBGE), distribuídos em 20 loteamentos regulares e irregulares, sete assentamentos precários e na Vila de Paranapiacaba²⁰. O Distrito de Paranapiacaba conta com 3.400 habitantes, dos quais cerca de 1.400 residem na Vila de Paranapiacaba. No caso específico dos assentamentos precários localizados na APRM, foram contabilizados 1.459 domicílios, dos quais 1.283 encontram-se no núcleo Pintassilgo, maior assentamento da região, com 252 mil m², e o único que apresenta condições de urbanização e reassentamento de parte de sua população no local (PSA, 2006, p.59).

O Mapa 5 mostra o crescimento da área urbana do município de Santo André desde a década de 1930 até 1990, onde é possível observar o avanço da mancha urbana sobre a APRM em período anterior à década de 1970. A ocupação dessa região ficou concentrada nas margens do reservatório do Rio Grande até 1970, quando se observa o crescimento das áreas ocupadas às margens do reservatório do Rio Pequeno e em outros pontos do Distrito de Paranapiacaba. As áreas hachuradas do Mapa 5 mostram ainda as regiões da Macrozona Urbana responsáveis por 75% do crescimento populacional do município, entre os anos de 1991 e 2000 (DENALDI, 2003).

²⁰ A Vila de Paranapiacaba esta localizada a cerca de 30km do centro da cidade de Santo André, foi fundada na época da construção da Estrada de Ferro Santos-Jundiaí e atualmente é tombada como patrimônio histórico pelo CONDEPHAAT (1987), pelo IPHAN (2002), e na esfera municipal pelo COMDEPHAAPASA (2003). Além disso, a Vila foi inserida no Parque Natural Municipal Nascentes de Paranapiacaba, Unidade de Conservação criada em seu entorno para a preservação dos remanescentes da Mata Atlântica.

MAPA 5 - EVOLUÇÃO URBANA DO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ (1930 – 1990)



Diante desse quadro, a década de 1990 é marcada por importantes avanços nas políticas sociais do município, associados ao fortalecimento do movimento nacional pela Reforma Urbana e a eleição do prefeito Celso Daniel, do Partido dos Trabalhadores (PT), em Santo André. A esse respeito, o PMH (PSA, 2006, p.34) menciona que,

A administração municipal passa a encarar de frente a questão das favelas, reconhecendo-as não como um espaço de ilegalidade urbana e de responsabilidade dos moradores, mas como o resultado da falta de alternativas habitacionais na cidade formal oferecidas pelo Poder Público e pelo mercado à população de baixa renda, sendo, portanto, de responsabilidade do Estado. É o reconhecimento de tal comprometimento que a faz construir, a partir de 1989, uma política habitacional baseada no reconhecimento das favelas e na participação popular.

Já em 1989 tem início a construção da política habitacional do município, com a aprovação da Lei n. 6.540, que estabelece restrições edílicas e regulamenta a implantação de conjuntos habitacionais de interesse social no município. Em 1990 é aprovada a Lei Orgânica do Município de Santo André, onde se verifica a intenção do município em democratizar o acesso à terra e à cidade, garantindo suas funções sociais. Ainda no início da década é criada a Empresa Municipal de Habitação Popular de Santo André S.A. (EMHAP), através da Lei n. 6.631 de 1990, agente produtor de novas moradias, tendo como atribuições a construção de habitações populares e a melhoria das condições urbanísticas do município. Até 1993, além de promover o financiamento de materiais de construção para mutirão, a EMHAP já havia construído aproximadamente 560 unidades habitacionais dentre apartamentos, casas e lotes urbanizados, em dois grandes conjuntos habitacionais do município, o conjunto Prestes Maia e o conjunto dos Estados. As habitações construídas neste período beneficiaram aproximadamente 300 famílias através das ações das Associações por Moradia e das Cooperativas Habitacionais Populares, que pleitearam e obtiveram as unidades, marcando o início de sua atuação na aquisição de terrenos e elaboração de projetos.

Após 1996, com a passagem das construções de novas unidades habitacionais para o Departamento de Habitação (DEHAB), a EMHAP fica responsável por sua comercialização e o apoio às associações e cooperativas habitacionais na construção de seus empreendimentos com a utilização dos recursos do Fundo Municipal de Habitação (FMH), criado em 1991. A EMHAP tem como público-alvo a população na faixa de renda de zero a 10 salários mínimos e

realiza, em parceria com o município, o Projeto de Requalificação Habitacional (financiamento para reforma ou construção de unidades habitacionais em núcleos urbanizados e conjuntos habitacionais classificados como ZEIS), a administração dos contratos de Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), e a administração dos contratos de Concessão Administrativa nos Centros de Negócios (PSA, 2006).

Em 1991 são instituídas, pela Lei n. 6.864, as Áreas de Especial Interesse Social (AEIS)²¹. De acordo com o PMH (2006), as duas primeiras categorias de AEIS foram estabelecidas no intuito de viabilizar ações de regularização fundiária, permitindo outorgar a Concessão de Direito Real de Uso, tendo como referência a legislação de ZEIS de Recife. Durante a primeira gestão do PT na cidade (1989-1993), quatro áreas foram zoneadas como AEIS, no entanto, em nenhuma delas foi concluído o processo de regularização fundiária. A mesma lei que institui as AEIS em Santo André previa a criação de uma Comissão de Urbanização e Legalização (COMUL) para cada um dos assentamentos zoneados como AEIS, estas Comissões seriam responsáveis pela elaboração dos Planos de Urbanização e Regularização específicos para cada área e garantiam a “participação dos moradores na elaboração dos planos de urbanização e regularização” (PSA, 2006, p.39). A lei previa ainda a criação do Fundo Municipal de Habitação (FMH) e de um Conselho Diretor para administrá-lo.

No período entre 1997-2000, durante a nova gestão do PT em Santo André, 39 núcleos foram zoneados como AEIS, foram nomeadas 29 COMUL e 12 assentamentos foram regularizados administrativamente (DENALDI, 2003). Em 1995 é instituído o Plano Diretor do Município, em elaboração desde 1989. Nesta lei, constam como medidas da política urbana para o cumprimento da função social da cidade (Artigo 3), a regularização dos loteamentos irregulares e clandestinos; programa de urbanização e regularização de terras urbanas e titulação das áreas ocupadas pela camada de baixa renda; promoção e ampliação da oferta de moradia

²¹ Nesta lei as AEIS são classificadas em (Artigo 6): AEIS 1: assentamentos habitacionais ocupados sem justo título por população de baixa renda; AEIS 2: áreas de parcelamentos irregulares ou clandestinos que estiverem ocupadas por população de baixa renda e AEIS 3: terrenos não edificados, sub-utilizados ou não utilizados necessários à implantação de programas habitacionais de interesse social.

para as camadas da população de média e baixa rendas, dentre outras. A Tabela 4 sistematiza as principais leis criadas no período.

**TABELA 4 – SISTEMATIZAÇÃO DAS PRINCIPAIS LEIS MUNICIPAIS DE INCENTIVO À HIS
(DÉCADA DE 1990)**

Ano	Lei	Descrição
1989	Lei n. 6.540	Regulamenta a implantação de conjuntos habitacionais de Interesse Social
1990	Lei Orgânica do Município	Traz elementos para a democratização do acesso a terra e garantia das funções sociais da cidade
	Lei n. 6.631	Cria a EMHAP
1991	Lei n. 6.864	Cria AEIS, COMUL, FMH e Conselho Gestor do FMH
1995	Lei n. 7.333	Institui o novo Plano Diretor do município

Fonte: PMH (PSA,2006)

Assim, as experiências no campo habitacional ocorridas no município neste período estão diretamente vinculadas com a execução das políticas de intervenção em assentamentos precários, a partir do reconhecimento, por parte da administração municipal, das favelas como resultado da falta de alternativas habitacionais para a população de baixa renda.

Já na primeira gestão do PT em Santo André (1989-1992) teve início o desenvolvimento da metodologia de intervenção em favelas, com a elaboração dos subprogramas “Urbanização Integral” e “Pré-Urb” (Urbanização Gradual, Intervenção Pontual). Simultaneamente o governo buscava viabilizar a regularização, através da implantação das AEIS (1991). A estrutura participativa era garantida pela existência das COMULs, pelos fóruns do Pré-Urb e pelo Fórum Municipal de Habitação, onde “se aprovavam os critérios para a eleição das favelas²² que seriam atendidas e das prioridades de execução de obras” (DENALDI, 2003, p.148).

²² A decisão da escolha dos núcleos a serem atendidos era do governo e do Conselho Municipal de Orçamento (CMO), a partir dos critérios de prioridade previamente definidos: “situações de insalubridade e de risco; ocupação em áreas de preservação ambiental (mananciais, parques); relação custo-benefício, considerando-se antes o custo da intervenção em relação ao número de famílias diretamente beneficiadas, e depois em relação ao benefício para a cidade como um todo; impacto na recuperação ambiental e urbana; tempo de existência do assentamento; condições favoráveis ao reordenamento urbano (adensamento versus existência de áreas de apoio internas ou

A segunda gestão do PT em Santo André (1997-2000) retoma os programas que não tiveram continuidade no governo precedente (PSDB). O principal programa lançado no período é o PIIS – Programa Integrado de Inclusão Social²³, executando ações nas dimensões urbana, econômica e social, tendo como base os princípios de integração das ações, territorialização e a participação da comunidade²⁴. A implantação do Programa teve início nos núcleos Sacadura Cabral, Tamarutaca, Quilombo II e Capuava, integrado a diversos programas setoriais, como habitação, educação, saúde, garantia de renda e desenvolvimento econômico (DENALDI, 2003; PSA, 2006).

A partir de 2001, na terceira gestão do PT em Santo André, o PIIS tem continuidade porém recebe outra denominação: Santo André Mais Igual (SAMI), ligado à Secretaria de Inclusão Social e Habitação (SISH). O Programa tinha como meta o atendimento de mais 4.500 famílias, no entanto, a partir de 2001 tanto as metas foram sendo reduzidas como o prazo para a conclusão das etapas dos programas foram se estendendo, em decorrência da carência de recursos sofrida pelo município. Apesar disso, o PMH (PSA, 2006, p.36) destaca a importância da “continuidade temporal das políticas implementadas. De 1989 até hoje (2006) são 16 anos que [...] consolidaram uma política responsável e incluyente face ao problema habitacional na cidade”. O lançamento do Estatuto da Cidade, no âmbito nacional, e a aprovação do Plano Diretor do Município de Santo André, em 2004, trouxeram novas perspectivas para a reversão do processo de segregação socioespacial existente no município, através, principalmente, da democratização do acesso à terra e à moradia

próximas); nível de organização comunitária; fatores facilitadores da regularização fundiária; imposições jurídicas (existência de ações populares e/ou reintegrações); existência de financiamento para a área; compromissos políticos (Orçamento Participativo, Plano de Governo etc.); visibilidade da intervenção” (DENALDI, 2003, p.151).

²³ O PIIS é um dos programas sociais do município a receber reconhecimento nacional e internacional, tendo ganhado o Prêmio da ONU na Conferência Mundial das Cidades – Istambul + 5 (2001), o Prêmio Habitat-ONU em Dubai (2002) sobre Melhores Práticas, conferido a Gênero e Cidadania no PIIS, o Prêmio Gestão Pública e Cidadania (2000) da Fundação Getúlio Vargas e Fundação Ford e o Prêmio Caixa Econômica Federal de Melhores Práticas em Gestão Local (2001) (DENALDI, 2002; PSA, 2006, p.37).

²⁴ Para maior detalhamento sobre o PIIS consultar: PSA, 2006, Denaldi, 2003, Farah & Barboza, 2001.

3.2. ESTATUTO DA CIDADE: “UNIDADE NACIONAL AO TRATO DAS CIDADES”²⁵

Este item trata da instituição do novo marco regulatório das políticas urbanas do país, o Estatuto da Cidade (2001), e da implantação da Política Nacional de Habitação (PNH) e Sistema Nacional de Habitação (SNH), a partir de 2003, dando início à formulação de ações de viabilização do acesso à moradia digna para a população, através da junção de esforços dos três níveis de governo.

Instituído pela Lei Federal nº 10.257 de 2001, o Estatuto da Cidade representou uma grande vitória para o Movimento pela Reforma Urbana, reunindo leis previamente existentes acrescidas de novos conceitos e instrumentos, conferindo dessa forma “unidade nacional ao trato das cidades”. Como posto por Bassul (2010), o nascimento do Estatuto da Cidade tem início com a Emenda Popular da Reforma Urbana²⁶ (Emenda Popular nº 63, de 1987), apresentada e aceita no âmbito da Assembléia Nacional Constituinte, instalada em 1986. Além da questão do solo urbano (instrumentos de controle do uso e ocupação), o Estatuto trata também sobre diretrizes de planos, gestão urbana e regulação estatal, fiscal e jurídica, regularização fundiária, participação social, orçamentos, parcerias público-privadas e outros temas. Como colocado por Ferreira (2009, p.24),

As inovações do Estatuto da Cidade estão em regulamentar uma série de instrumentos de natureza jurídica e urbanística voltados a induzir as formas de uso e ocupação do solo; de possibilitar a regularização de posses urbanas de áreas ocupadas para fins de moradia – não tituladas da cidade – e de instituir formas de controle e participação direta do cidadão na elaboração dos Planos Diretores.

O Estatuto da Cidade (art. 41) define a obrigatoriedade da elaboração do Plano Diretor para grande parte dos municípios brasileiros²⁷ e estabelece o prazo de

²⁵ Termo usado por Ermínia Maricato na apresentação do livro “O Estatuto da Cidade Comentado” (CARVALHO E ROSSBACH, 2010).

²⁶ Segundo Bassul (2010, p.77), a Emenda Popular da Reforma Urbana estava “sob responsabilidade formal da Federação Nacional dos Engenheiros, da Federação Nacional dos Arquitetos e do Instituto de Arquitetos do Brasil, mas também sob a organização da Articulação Nacional do Solo Urbano, da Coordenação dos Mutuários do BNH e do Movimento em Defesa do Favelado, além de 48 associações locais ou regionais”.

²⁷ A obrigatoriedade de elaboração dos Planos Diretores, prevista no Estatuto da Cidade, se aplica aos municípios com mais de 20 mil habitantes; localizados em regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; localizados em áreas de interesse turístico e em áreas de significativo impacto ambiental de atividades e empreendimentos. (FERREIRA, 2009).

cinco anos para sua elaboração, prazo este prorrogado até fevereiro de 2008. Os Planos Diretores devem incorporar as diretrizes e instrumentos contidos no Estatuto, adequados a realidade do município, a fim de ampliar a oferta de terrenos para fins de interesse social, combatendo a retenção especulativa do solo urbano e dotando o poder público de maior controle sobre a formação do preço da terra. Dentre os instrumentos a serem incorporados no Plano Diretor com a finalidade de ampliar o acesso a terra urbanizada estão a Concessão de Direito Real de Uso; Uso Capião Especial de Imóvel Urbano; Concessão de uso Especial para fins de Moradia (CUEM); Direito de Superfície; as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS); Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC); Outorga Onerosa; Direito de Preempção, entre outros (FERREIRA, 2009, p. 25).

3.2.1. Política e Sistema Nacional de Habitação

Na primeira gestão do governo Lula, em 2003, o então recém-criado Ministério das Cidades tornou-se o órgão responsável pela coordenação, gestão e formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, a qual engloba a Política Nacional de Habitação (PNH), aprovada pelo conselho das Cidades em 2004. A PNH tem como objetivo central criar condições para o acesso à moradia digna a todos os segmentos da população e, para tanto, está organizada em três eixos: política fundiária, política financeira e estrutura institucional. Tem como princípios o direito à moradia; o acesso à moradia digna acompanhada do padrão mínimo de habitabilidade (infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade, transporte coletivo, equipamentos, serviços urbanos e sociais) como direito e vetor da inclusão social; o cumprimento da função social da propriedade como forma de ordenamento e controle do solo, combate à especulação fundiária e promoção do acesso a terra urbanizada; a questão habitacional como política de Estado, duradoura e socialmente pactuada, gerida democraticamente (através do controle social e transparência) e, por fim, a articulação da política urbana com as demais políticas sociais e ambientais. A PNH busca ainda o barateamento de custos da produção habitacional através da combinação de recursos onerosos e não-onerosos adequados para cada classe de renda a ser atendida pelos programas habitacionais (BONDUKI; ROSSETTO; GHILARDI, 2009).

O Sistema Nacional de Habitação (SNH)²⁸, previsto na PNH, busca a junção de esforços e a integração de ações dos governos (União, Estados e Municípios), do mercado privado, de cooperativas e associações habitacionais para combater o déficit habitacional. O SNH está dividido em dois subsistemas: o Sistema Nacional de Habitação de Mercado (SNHM) e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). Este último foi criado pela Lei Federal nº 11.124/2005 e é composto pelos seguintes fundos: Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) e Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), sendo os dois últimos destinados a programas habitacionais específicos.

O SNHIS é formado pelo Ministério da Cidade, pelo Conselho Gestor do FNHIS, por agentes financeiros e agentes descentralizados, estes últimos devem realizar adesão ao SNHIS para ter acesso aos programas de HIS. A adesão se dá através do comprometimento de estados e municípios a criar um fundo local para HIS e seu conselho gestor com representantes da sociedade civil; deve ainda elaborar um plano local de habitação. Dessa forma, os agentes locais poderão ter acesso aos recursos do FNHIS através da apresentação de propostas aos programas que contam com estes recursos. A transferência entre fundos é ainda condicionada ao oferecimento de contrapartida pelo ente federado (em forma de recursos financeiros, bens imóveis ou serviços). A esse respeito, Bonduki e colaboradores (2009, p. 36) colocam que,

A participação com recursos por parte dos municípios e estados, mesmo que em proporção inferior ao valor do repasse federal, é essencial para a lógica do SNHIS: trata-se da conjugação de esforços, a partir de princípios e programas comuns, para resolver de forma conjunta uma questão afeta a todos, isto é, a universalização da moradia digna.

Para a implantação da PNH foi previsto o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), instrumento apresentado à Secretaria Nacional de Habitação em

²⁸ O SNH tem como agentes o Ministério das Cidades, o Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (responsável pelo estabelecimento de diretrizes e critérios de alocação dos recursos do FNHIS), o Conselho das Cidades (órgão consultivo e deliberativo, que fornece subsídio para a elaboração do PNH, acompanha e avalia sua implementação), a Caixa Econômica Federal (agente operador do sistema com recursos do FGTS e FNHIS, responsável pelos repasses de recursos e análise aquisitiva dos beneficiários dos programas que fazem uso do FGTS), os órgãos descentralizados, agentes promotores e agentes financeiros. (BONDUKI; ROSSETTO; GHILARD, 2009).

dezembro de 2008, cuja elaboração contou com intenso processo participativo dos segmentos da sociedade civil. O PlanHab tem como principal objetivo,

[...] planejar as ações públicas e privadas, no médio e longo prazo, com o propósito de formular uma estratégia do Governo Federal para enfrentar as necessidades habitacionais do país, considerando o perfil do déficit habitacional, a demanda futura por moradia e a diversidade do território nacional (BONDUKI; ROSSETTO; GHILARDI, 2009, p. 45).

De maneira resumida, é possível dizer que o PlanHab possui quatro eixos estratégicos. O primeiro deles, financiamentos e subsídios, busca criar um novo modelo de financiamento e subsídios com a finalidade de garantir recursos para a urbanização de assentamentos precários e a produção de unidades novas, para isso a principal estratégia é a ampliação dos recursos não onerosos e potencialização da utilização dos recursos onerosos. O segundo eixo estratégico diz respeito aos arranjos e desenvolvimento institucional, com uma “política habitacional baseada na descentralização, articulação intergovernamental e intersetorial, participação e controle social” (BONDUKI; ROSSETTO; GHILARDI, 2009, p. 52). Como terceiro eixo está a cadeia produtiva da construção civil e a necessidade de criação de medidas para sua dinamização, buscando qualidade, menor custo, ganho de escala e agilidade na produção. Por fim, como quarto eixo estratégico o PlanHab apresenta as estratégias urbano fundiárias, que devem se dar a partir da

“[...] estruturação de uma estratégia específica para garantir o acesso à terra legalizada e urbanizada, assim como a regularização fundiária de assentamentos informais, combatendo o patrimonialismo e estimulando os vários agentes a adotarem políticas que alterem a maneira como as cidades brasileiras vem se desenvolvendo” (p. 51).

No mesmo período em que foi apresentado o PlanHab, dava-se no âmbito internacional uma crise econômica gestada no mercado *subprime* americano. Como efeitos no Brasil, o impacto econômico da crise atingiu o mercado da construção civil e empresas do setor imobiliário, descapitalizadas pela compra de grande estoque de terras em período anterior à crise. O lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida, no início de 2009, ao alavancar a construção de moradias em grande escala “respondeu a essas dificuldades e garantiu a continuidade de um novo patamar de acumulação na produção imobiliária residencial no Brasil” (MARICATO, 2011, p.63).

Para Maricato (2011), o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 1) lançado dois anos antes pelo Governo Federal, mantinha um diálogo maior com o desenvolvimento urbano – através da destinação de seus recursos para ações de

urbanização de favelas – do que o PMCMV, calcado na produção de grande número de moradias ignorando os eixos estratégicos pensados no âmbito do PlanHab, sobretudo aquele que diz respeito às estratégias urbano fundiárias. Por essa razão, emerge a preocupação com o fator locacional da produção habitacional pelo PMCMV, uma vez que a localização passa a ser, muitas vezes, definida pelos agentes do mercado imobiliário, seguindo a sua própria lógica de otimização dos recursos e não a do direito à cidade. Este fato gera a comparação entre o PMCMV e a política habitacional executada pelo BNH, assim como o receio de que este novo Programa reproduza a lógica dos grandes condomínios em áreas longínquas da cidade, promovendo a segregação socioespacial. As análises realizadas no item 4.3. deste trabalho, viabilizam a reflexão acerca da configuração espacial dos conjuntos habitacionais que serão construídos no âmbito o PMCMV no município de Santo André e sua consequente comparação com a produção efetivada no período BNH.

3.2.2. Legislação e práticas municipais no campo da habitação na década de 2000

A década de 2000 é marcada por importantes avanços no quadro legal da política habitacional de Santo André. Este novo quadro tem como principais marcos a instituição do novo Plano Diretor (2004), a nova Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOPS) e a nova lei das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). O quadro institucional da política urbana é composto pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação, pela Empresa Municipal de Habitação Popular (EMHAP), e pelos Conselhos, Conferências e Fundos Municipais de Habitação e Política Urbana, os quais compõem o quadro de gestão participativa.

O Plano Diretor do Município de Santo André é instituído pela Lei n. 8.696 de dezembro de 2004 e suas diretrizes devem ser incorporadas no plano plurianual, na lei de diretrizes orçamentárias e no orçamento anual do município. No que concerne à habitação, o Plano Diretor versa sobre os objetivos da Política Municipal de Habitação:

Art. 11. A Política Municipal de Habitação tem como objetivos:

I- garantir o acesso à terra urbanizada e à moradia, ampliando a oferta e melhorando as condições de habitabilidade da população de baixa renda;

II- estimular a produção de Habitação de Interesse Social – HIS e Habitação de Mercado Popular – HMP pela iniciativa privada;

III- garantir a sustentabilidade social, econômica e ambiental nos programas habitacionais, por intermédio das políticas de desenvolvimento econômico e de gestão ambiental.

O Plano Diretor dispõe sobre a elaboração do Plano Municipal de Habitação (PMH), o qual deverá conter (Artigo 13): o diagnóstico das condições de moradia do município; identificação das demandas por região e natureza das mesmas; objetivos, diretrizes e ações estratégicas para a Política Municipal de Habitação; definição de metas de atendimento da demanda, com prazos, priorizando as mais carentes; articulação com planos e programas da região metropolitana; revisão da legislação habitacional do município, compatibilizando os parâmetros de uso, ocupação e parcelamento do solo das ZEIS com as normas construtivas de Habitação de Interesse Social (HIS) e Habitação de Mercado Popular (HMP). Esta lei propõe ainda a criação de duas novas categorias de ZEIS, a ZEIS C, contemplando terrenos vazios na área do Projeto Eixo Tamanduateí²⁹, e ZEIS D, para fins de regularização e urbanização de núcleos habitacionais localizados na Macrozona de Proteção de Mananciais (Anexo, Mapa B).

A Lei n. 8.869 de julho de 2006, a qual dispõe sobre a regularização fundiária, a urbanização de assentamentos precários e sobre a produção habitacional destinadas à população de baixa renda, define como HIS (Artigo 4º) aquela produzida pelo poder público ou pela iniciativa privada, destinadas às famílias com renda familiar mensal menor ou igual a 3 salários mínimos; renda familiar mensal entre 3 e 10 salários mínimos e renda per capita menor ou equivalente a 0,75 salários mínimos; e removidas de assentamento precários, para eliminar situações de risco ou viabilizar projetos de urbanização específica. Já a HMP é aquela produzida exclusivamente pela iniciativa privada, por associações habitacionais ou por cooperativas populares, devendo ser destinadas às famílias com renda mensal de 3 a 10 salários mínimos.

²⁹ De acordo com o Plano Diretor (PSA, 2004, p.47), o Projeto Eixo Tamanduateí “caracteriza-se como um projeto de requalificação urbana de um eixo com vocação metropolitana, que sofre o impacto do processo de desconcentração industrial, tendo como objetivos: I. construção de uma dinâmica urbana que promova a inclusão social, a recuperação ambiental e a participação da comunidade; II. Criação de um ambiente propício para a implantação de novos empreendimentos; III. Requalificação urbana com padrões diferenciados em toda área abrangida pelo projeto”. O mapa com a delimitação da área de abrangência do Projeto Eixo Tamanduateí encontra-se no Anexo deste documento (Mapa A).

Esta mesma lei altera novamente as categorias de ZEIS³⁰ do município, revogando a Lei n. 8.300/2001 que havia adequado a legislação de 1991 aos desafios que se impunham³¹. Atualmente as ZEIS são classificadas da seguinte maneira (Art.33):

- ZEIS A: áreas públicas ou particulares ocupadas por assentamentos de população de baixa renda, localizada na Macrozona Urbana;
- ZEIS B: terrenos não edificadas e imóveis subutilizados ou não utilizados localizados na Macrozona Urbana, necessários à implantação de programas habitacionais;
- ZEIS C, terrenos não edificadas e imóveis subutilizados ou não utilizados, localizados na área do Projeto Eixo Tamanduatehy, necessários à implantação de programas habitacionais.

Juntamente com a aprovação do Plano Diretor, é criado o Conselho Municipal de Política Urbana (CMPU), órgão responsável pela participação popular no acompanhamento das questões urbanísticas e de política urbana do município. Possui composição paritária entre representantes do Governo Municipal e representantes da sociedade civil (empresários, movimentos sociais, ONGs e demais Conselhos da PSA), contando ainda com a participação, sem direito a voto, de um representante do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC e um representante de órgão estadual de gestão metropolitana. O CMPU tem como competências, deliberar sobre projetos de lei de interesse da política urbana, deliberar e emitir pareceres sobre propostas de alteração do Plano Diretor, gerir os recursos do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, dentre outras.

³⁰ As ZEIS criadas em 2006 deverão atender aos seguintes objetivos (Artigo 34): I – Adequar a propriedade do solo à sua função social; II – Fomentar a utilização dos vazios urbanos localizados no Município, para programas habitacionais, de modo a ampliar a oferta de terra para a moradia da população de baixa renda; III – Integrar à cidade os assentamentos habitacionais de baixa renda, promovendo sua regularização jurídica e urbanística; IV – Propiciar a recuperação ambiental de áreas degradadas; V – Possibilitar a oferta de equipamentos urbanos e comunitários; VI – Corrigir, ou exigir que se corrijam situações que coloquem em risco a vida humana, decorrentes de ocupações em áreas impróprias à habitação; VII – Evitar a expulsão indireta dos seus moradores, mediante a utilização de instrumentos jurídicos e urbanísticos próprios; VIII – Propiciar a geração de trabalho e de renda para os moradores.

³¹ Denaldi (2003, p.176) aponta como desafios que levaram à readequação da legislação das AEIS pela Lei n.8.300/2001 “o esgotamento do estoque de terras públicas, o adensamento dos núcleos de favelas existentes, a necessidade de verticalizar 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”.

Outro importante marco para a estrutura legal da política urbana foi a instituição da nova LUOPS, pela Lei n. 8.836 de 2006, que tem como finalidade ordenar e controlar o uso do solo, definir condicionantes para a implantação de empreendimentos de impacto e detalhar os parâmetros de ocupação do solo contidos no Plano Diretor. A Tabela 5 apresenta a sistematização das principais leis no campo habitacional, desenvolvida na década de 2000.

**TABELA 5 - SISTEMATIZAÇÃO DAS PRINCIPAIS LEIS MUNICIPAIS DE INCENTIVO À HIS
(DÉCADA DE 2000)**

Ano	Lei	Descrição
2001	Lei n. 8.300	Institui as AEIS
2004	Lei n. 8.696	Institui o Plano Diretor e cria a CMPU
2006	Lei n. 8.869	Dispõe sobre a regularização fundiária, urbanização de assentamentos precários e sobre a produção habitacional. Altera as categorias das ZEIS
	Lei n. 8.836	Institui a LUOPS

Fonte: PMH (PSA,2006)

3.2.2.1. O Plano Municipal de Habitação e o diagnóstico da situação habitacional de Santo André

Em 2006 é instituído o Plano Municipal de Habitação de Santo André (PMH), de acordo com as exigências dispostas no Plano Diretor, aprovado em 2001. O conteúdo deste documento versa sobre a análise das políticas nacionais de habitação implementadas no Brasil; a evolução e história da habitação em Santo André; o diagnóstico da situação habitacional atual no município, e as estimativas de sua evolução até o ano de 2024. O documento contém ainda os princípios, objetivos e diretrizes do Plano Municipal de Habitação, suas linhas de ação, estratégias específicas e programas, e a avaliação dos possíveis cenários futuros. O PMH e seus anexos técnicos constituem a principal fonte de dados referentes à produção habitacional realizada pelo poder municipal, tanto no que diz respeito à produção das décadas de 1990 e 2000 (até o ano de 2006), quanto às projeções de cenários em um período de 20 anos.

Dessa forma o município cumpre com as condições necessárias para aderir ao Sistema Nacional de Habitação (SNH) e obter recursos federais e estaduais para a implementação de seus programas. Dentre os “macro-objetivos” do PMH estão,

consolidar e aperfeiçoar a experiência de urbanização de favelas e demais assentamentos precários, estabelecendo um cenário futuro que permita o atendimento integral às demandas de todas as famílias presentes nos mesmos [...]; enfrentar novos desafios relacionados à necessidade de que a política habitacional contemple a oferta de novas oportunidades habitacionais, para a demanda atual e futura (PSA, 2006, p.3).

O PMH calcula que a necessidade habitacional do município até o ano de 2024, referente à demanda demográfica gerada pelo crescimento da população na faixa de renda de 0 a 6 salários mínimos, gira em torno de 24 mil unidades habitacionais. A essa demanda, soma-se o déficit habitacional quantitativo atual do município (2004), corrigido³² pela Prefeitura de Santo André (PSA) a partir do levantamento realizado pela Fundação João Pinheiro (FJP), correspondendo a

³² O PMH assinala a subestimação dos valores referentes à população e aos domicílios em favelas utilizados nos cálculos da Fundação João Pinheiro (FJP). A descrição dos cálculos realizados pela FJP e a metodologia de correção dos valores do déficit habitacional pela PSA constam, respectivamente, nos Anexos Técnicos 4 e 5 do PMH (Prefeitura de Santo André, 2006).

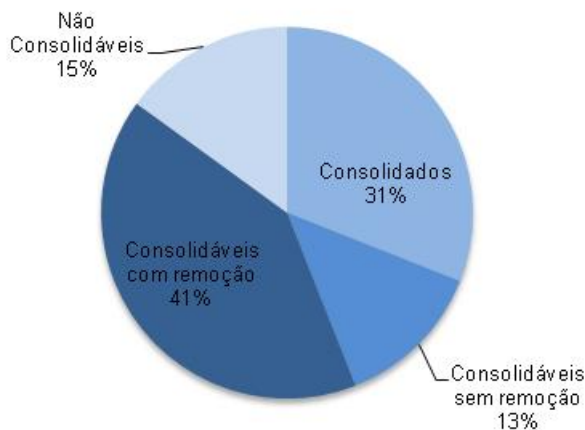
22.137 unidades habitacionais para a população na faixa de renda de 0 a 6 salários mínimos. A consolidação do déficit nas faixas de renda de atendimento prioritário pelo poder público local pode ser analisada no Anexo (Tabela A), assim como o detalhamento sobre a situação de inadequação habitacional dos domicílios do município (Anexo, Tabela B).

O PMH registra a existência de 150 assentamentos precários no município, englobando 28.722 domicílios, os quais têm origem em favelas ou em loteamentos irregulares/clandestinos e são definidos como:

áreas que demandam a ação do poder público quanto ao atendimento de necessidades habitacionais, em qualquer ponto do território do município, e que tenham as seguintes características: delimitação precisa no tecido urbano, que a distinga do entorno quanto às suas características físicas e sociais; ocupação inequívoca e majoritária por população de baixa renda; ausência de regularidade fundiária e/ou prévia aprovação nos órgãos públicos, ou, quando esta última acontece, implantação em desacordo com o projeto aprovado (PSA, 2006, p. 43).

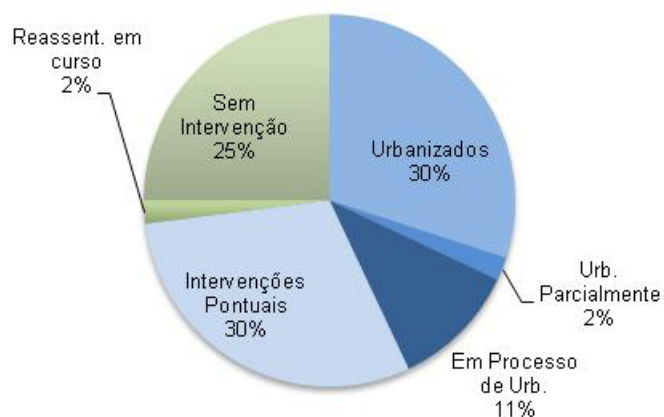
O diagnóstico físico dos 150 assentamentos precários existentes em Santo André está sistematizado no Gráfico 1. O estágio da intervenção física nos assentamentos pode ser visto no Gráfico 2. Do total de domicílios em assentamentos precários (28.772), restam 10.739 por urbanizar e 8.022 por reassentar (PSA, 2006). A localização dos assentamentos precários do município pode ser visualizada no Mapa 6 (p.84), o qual mostra, através de símbolos graduados, o número aproximado de domicílios existente em cada núcleo. A análise deste mapa permite visualizar a concentração de assentamentos precários nas porções sul e sudeste da Macrozona Urbana. Essa concentração se intensifica no limite com a Macrozona de Proteção de Mananciais, onde se localiza o terceiro maior assentamento precário do município, Pintassilgo, com 1.283 domicílios.

**GRÁFICO 1– DIAGNÓSTICO FÍSICO DOS
ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS**



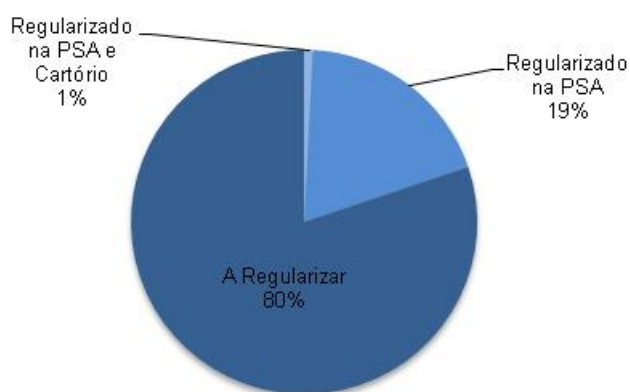
FONTE: PSA, 2006

**GRÁFICO 2– INTERVENÇÃO FÍSICA NOS
ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS**



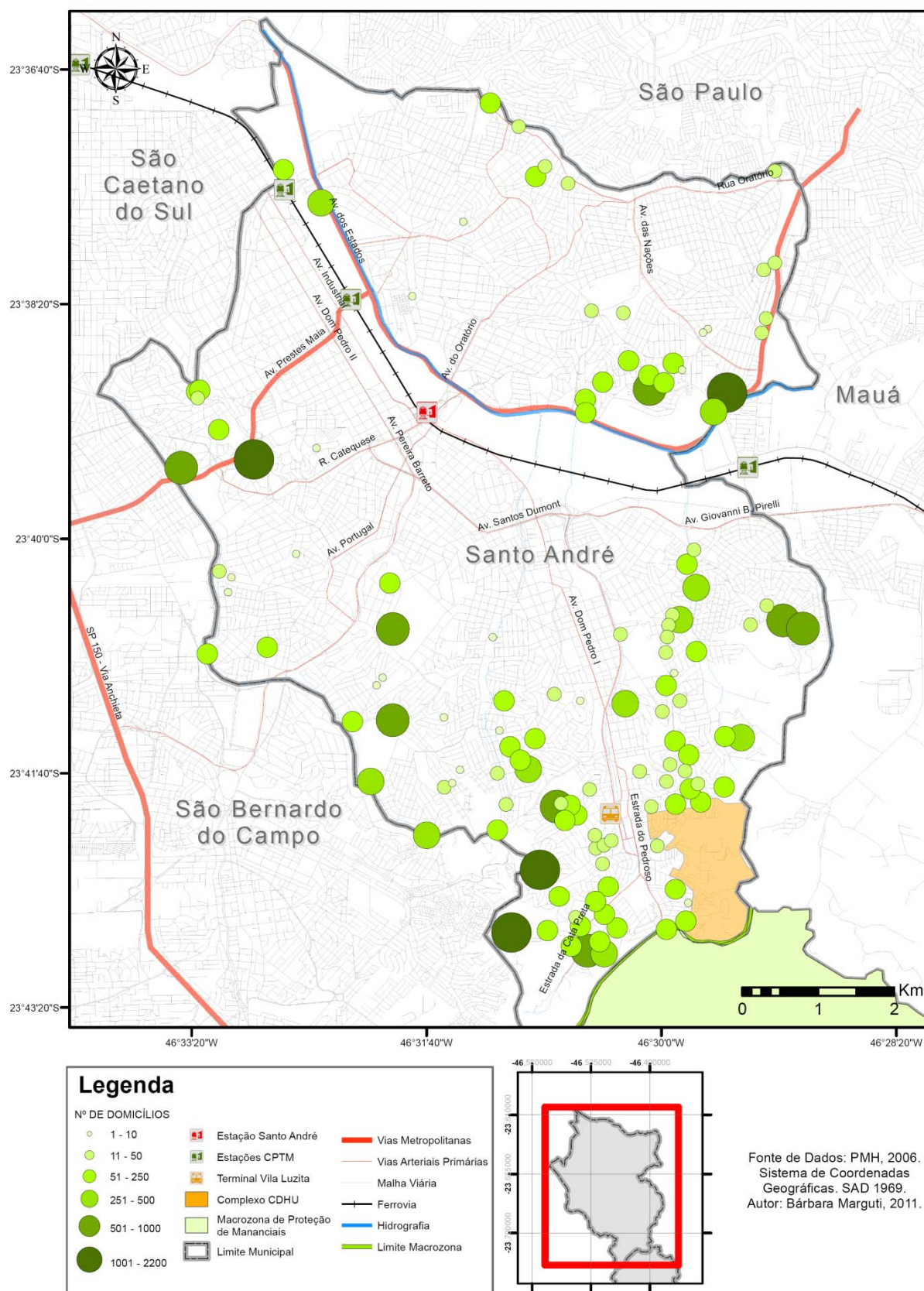
Dos 150 assentamentos precários do município, 126 são “regularizáveis”, no entanto, os assentamentos encontram-se em diversos estágios de regularização fundiária. O Gráfico 3 mostra o número de assentamentos e domicílios que já obtiveram regularização na Prefeitura e no cartório, aqueles regularizados apenas na Prefeitura e aqueles que não possuem regularidade urbanística e nem de propriedade.

**GRÁFICO 3 – SITUAÇÃO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DOS
ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS**



FONTE: PSA, DEHAB (APUD PSA, 2006)

MAPA 6 – NÚMERO DE DOMICÍLIOS EM ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS NO MUNICÍPIO

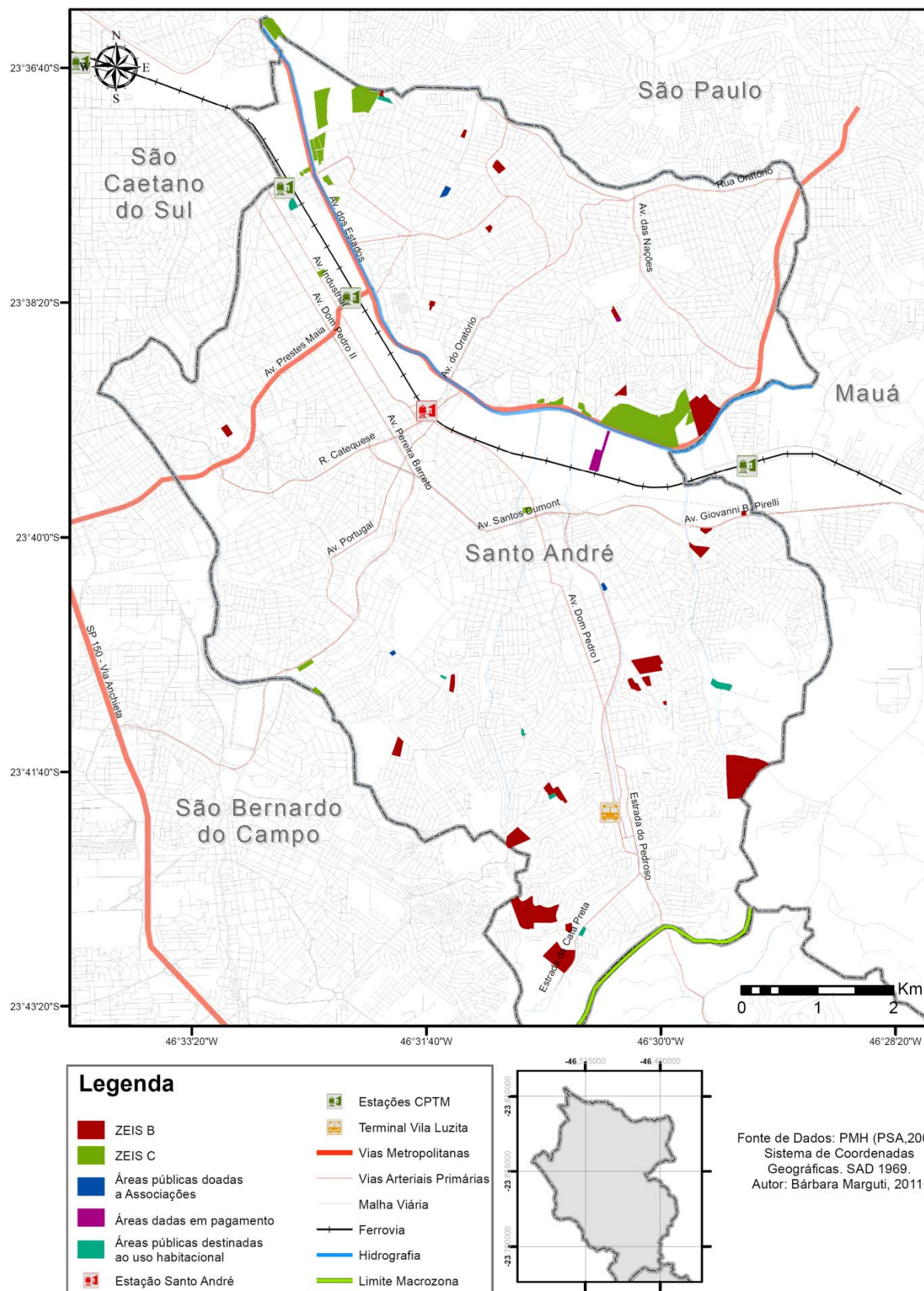


No que diz respeito à quantidade de terrenos para o atendimento das necessidades habitacionais da faixa de renda prioritária (0 a 3 salários mínimos), seria necessário algo em torno de 1,2 milhões de m², considerando a fração ideal³³ para ocupação combinada (70m²). Já para o atendimento da faixa de renda de 3 a 6 salários mínimos esse valor passaria para 1,4 milhões de m², podendo atingir até 1,7 milhões de m² se considerada a alternativa de ocupação horizontal (85m²). Os maiores entraves para o acesso à terra no município tem sido a escassez e seu alto custo, de forma que o novo Plano Diretor, instituído em 2004, buscou incorporar os instrumentos de ampliação do acesso a terra, previstos no Estatuto da Cidade.

Esse exercício deu origem ao banco de terras de Santo André (Mapa 7), composto por cinco tipologias de áreas públicas. As duas primeiras tipologias são as áreas delimitadas pelo Plano Diretor de 2004 como ZEIS “vazias” localizadas na Macrozona Urbana (ZEIS B) e na área de abrangência do Projeto Eixo Tamanduatehy (ZEIS C). Os demais tipos são: as Áreas Públicas Destinadas ao Uso Habitacional (APs), as Áreas Públicas Doadas a Associações e Cooperativas Populares (ADAs) e as Áreas Públicas Oriundas de “Dações Em Pagamento” (ADPs), estas últimas recebidas pelo município como quitação de dívidas relativas a impostos municipais. Dessas cinco tipologias de terras que compõem o banco do município, estão disponíveis 26 perímetros delimitados como ZEIS B, dos quais sete apresentavam projeto definido na data de elaboração do PMH; 30 perímetros definidos como ZEIS C; uma AP, localizada na área do Projeto Eixo Tamanduatehy; três ADAs, e duas ADPs. A soma destas áreas totaliza um valor de 1.516.600m², com potencial para abrigar até 12.220 unidades habitacionais na alternativa de ocupação vertical. A disponibilidade de terras em cada uma das tipologias e o número de moradias que seria possível construir em cada uma delas pode ser analisada na Tabela C (Anexo).

³³ Para efeito de cálculo foram considerados valores médios de uso da terra, correspondentes a uma “fração ideal” por unidade habitacional, levando em consideração a adequação à topografia, a necessidade de áreas verdes e institucionais e a abertura do logradouro dentro do assentamento. Os valores atingidos foram: 60m² para o padrão de ocupação verticalizado, 70m² para o padrão combinado e 80m² para o padrão horizontal. Os critérios para a definição desta “fração ideal” estão especificados no Anexo Técnico 10 do PMH (PSA, 2006).

MAPA 7 – BANCO DE TERRAS DO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ



Dessa maneira, levando em conta apenas a disponibilidade de áreas públicas que podem ser destinadas a projetos habitacionais, seria possível, através do uso das reservas de terra de propriedade do município, sanar 60,9% do déficit quantitativo calculado para a faixa de renda prioritária, de 0 a 3 salários mínimos, para o ano de 2004. No entanto, como será tratado adiante, o volume de recursos investidos em habitação anualmente não permite a equalização das necessidades habitacionais do município a curto prazo. Por fim, o diagnóstico habitacional contido no PMH apresenta o quadro da produção habitacional do município e o volume de recursos investidos nesse setor, os quais serão tratados em maior detalhe no próximo item deste capítulo.

3.3. A PRODUÇÃO HABITACIONAL NAS DÉCADAS DE 1990 E 2000.

Este tópico apresenta os dados referentes à produção habitacional de interesse social no município nas décadas de 1990 e 2000. Serão mencionadas as produções efetivadas pelas Associações por Moradia e Cooperativas Habitacionais Populares e pela CDHU (Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo), de grande relevância para o município, mas a ênfase permanecerá sendo dada às experiências colocadas em prática pela municipalidade, através das ações da Prefeitura Municipal e Empresa Municipal de Habitação Popular (EMHAP).

A atuação das Associações e Cooperativas no município tem início no começo da década de 1990, quando estas adquirem os primeiros terrenos para a execução de seus projetos. A partir deste momento suas ações se aprofundam, tanto no que se refere ao acesso à terra quanto ao acesso a financiamento, legalização, aprovação e execução de seus empreendimentos. Essa trajetória, segundo o PMH (2006, p.57), é “marcada por conquistas e pela construção de referenciais importantes no âmbito da moradia popular, em termos de qualidade, custos e de padrões de organização e gestão”. Os números referentes à produção habitacional por parte das Associações e Cooperativas, desde o início da década até a elaboração do PMH (2006), estão sistematizados na Tabela 6 e demonstram a dificuldade em concretizar o acesso à moradia para famílias na faixa de renda de 0 a

3 salários mínimos, uma vez que do total de famílias já atendidas, apenas 19,56% encontram-se nessa faixa de renda. Por outro lado, das famílias na faixa de renda de 3 a 6 salários mínimos 34,05% já foram atendidas, evidenciando a contribuição das Associações e Cooperativas no atendimento ao déficit habitacional em uma das faixas de renda prioritárias para município.

TABELA 6 - PRODUÇÃO HABITACIONAL REALIZADA POR ASSOCIAÇÕES POR MORADIA E COOPERATIVAS POPULARES

Faixa de renda familiar	Empreendimentos executados		Empreendimentos em execução ou em projeto		Famílias associadas sem projeto		Total famílias	
	Nº fam.	%	Nº fam.	%	Nº fam.	%	Nº fam.	%
0 a 3 s.m.	156	19,65	636	61,63	1.326	62,96	2.118	53,87
3 a 6 s.m.	595	74,94	396	38,37	756	35,90	1747	44,43
>6 s.m.	43	5,41	0	0,00	24	1,14	67	1,70
Total	794	100,00	1032	100,00	2.106	100,00	3.932	100,00

Fonte: PSA, DEHAB - Associações por Moradia e Cooperativas Habitacionais Populares (Apud PSA, 2006).

No que diz respeito à produção habitacional da CDHU no município, esta foi responsável pela construção de 2.836 unidades habitacionais e urbanização de 980 domicílios no chamado “Complexo CDHU”³⁴, até a data de elaboração do PMH (2006). Também nesta data estava em execução a edificação de mais 436 moradias e a regularização de 3.702 unidades habitacionais. O volume total de investimento realizado pela CDHU na cidade é de R\$92,3 milhões, dos quais R\$84,8 milhões foram realizados entre 1995 a 2005, correspondendo a 7,7 milhões por ano (PSA,2006). A área do Complexo CDHU pode ser visualizada no Mapa 6 (p.84).

A produção habitacional realizada pelo município, com início em 1989 a partir da criação da EMHAP, é caracterizada por sua variedade de tipologias (casas, apartamentos, lotes urbanizados e embriões evolutivos) e estão distribuídas em 11 conjuntos habitacionais, implantados pela PSA e pela EMHAP; em seis assentamentos precários e em um loteamento urbanizado. No início da atuação do poder municipal neste campo, o público atendido era composto pela população

³⁴ O “Complexo CDHU” é uma área de 1,5 milhão de metros quadrados, adquirida em 1977 pela CDHU e engloba um complexo de favelas denominado Jardim Santo André, abrigando, aproximadamente, 7 mil famílias (Denaldi, 2003).

inscrita através da EMHAP e por funcionários públicos de baixa renda. A partir de 1997, com a intensificação dos projetos de urbanização, os empreendimentos habitacionais promovidos pelo município passam a atender prioritariamente a população removida de assentamentos precários, seja pela necessidade de desadensamento das áreas a serem urbanizadas ou pela existência de condições de risco. O Mapa 8 mostra a localização dos conjuntos habitacionais construídos nas décadas de 1990 e 2000, e a Tabela 7 mostra o total desta produção, discriminada por décadas e por tipologias.

Ao longo da década de 1990 foram construídas 1.944 unidades habitacionais, nas quatro tipologias especificadas acima. Deste total 1.003 casas e apartamentos pertencem a conjuntos habitacionais (Prestes Maia, Ana Maria e Ayrton Senna), 28 embriões evolutivos estão localizados em assentamentos precários (Jardim Cristiane e Cruz de Malta) e 913 lotes e embriões encontram-se no loteamento urbanizado Cata Preta, estes últimos foram criados como alternativa de provisão habitacional e comercializados pela EMHAP.

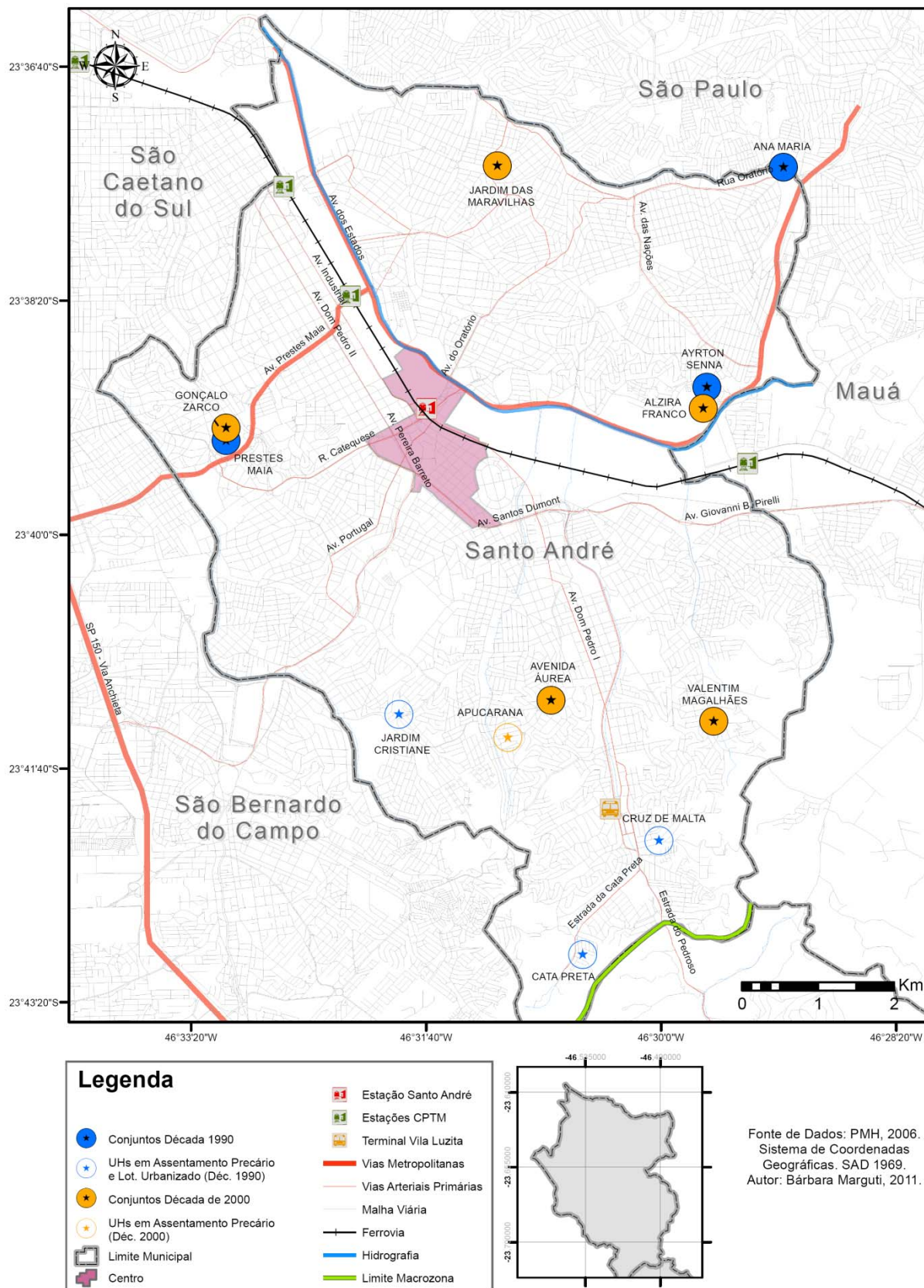
TABELA 7 – PRODUÇÃO DE UNIDADES HABITACIONAIS PROMOVIDA PELA MUNICIPALIDADE

TIPOLOGIA	1990		2000		Total Executado 1990/2000	Projeto/Licitação/ Execução
	UHs	% no período	UHs	% no período	UHs	UHs
Aptos	632	32,51	540	42,29	1.172	1.923
Casas	100	5,14	0	0,00	100	136
Lotes	1.157	59,52	0	0,00	1.157	0
Embriões	55	2,83	737	57,71	792	328
TOTAL	1.944	100,00	1.277	100,00	3.221	2.387

Fonte: PSA, DEHAB – Associações por Moradia e Cooperativas Habitacionais Populares (Apud PSA, 2006)

A produção de unidades habitacionais da década de 2000 foi inferior à produção da década anterior, correspondendo a 1.277 unidades habitacionais, de acordo com dados fornecidos pelo DEHAB (PSA, 2010), atualizados até março de 2010. Do total de unidades produzidas 1.202 casas e embriões evolutivos se encontram em oito conjuntos habitacionais e outras 75 casas e embriões evolutivos estão localizados em três assentamentos precários (Jardim Cristiane, Apucarana e Sacadura Cabral), não tendo sido construídas nesse período unidades nas tipologias casa e lotes urbanizados.

MAPA 8 – LOCALIZAÇÃO DOS CONJUNTOS HABITACIONAIS CONSTRUÍDOS PELA MUNICIPALIDADE NAS DÉCADAS DE 1990 E 2000



Os dados apresentados chamam atenção pela expressiva participação da produção de lotes urbanizados na década de 1990, correspondendo a 59,52% das tipologias construídas no período, e pelo aumento da produção de embriões evolutivos na década de 2000 em detrimento da produção de casas e lotes urbanizados, correspondendo a 57,71% da produção do período.

Essas características que permeiam a produção habitacional realizada pelo poder público municipal são facilmente compreendidas quando se analisa o volume de recursos disponíveis para os investimentos em habitação. Os dados disponíveis são referentes ao período de 1999 a 2004 e avaliam o montante de recursos despendidos pela Prefeitura/FMH, pela SEMASA, pelo Governo Federal (o qual engloba os programas federais com aporte de recursos de agências internacionais como BID e Banco Mundial) e pela União Européia. Os números apontam para investimentos na ordem de R\$62,56 milhões por parte da PSA e SEMASA, numa média de R\$10,42 milhões a.a., e cerca de R\$18,04 milhões por parte do Governo Federal e União Européia, com uma média de R\$5,77 milhões a.a. No total, os investimentos anuais feitos em habitação correspondem a R\$16,18 milhões.

Como apresentado anteriormente, o diagnóstico da situação habitacional de Santo André calcula a demanda demográfica por moradia para 20 anos e o déficit habitacional atual do município. Para que essas necessidades fossem atendidas no prazo de 20 anos, o PMH avalia que seriam necessários investimentos equivalentes a R\$60 milhões por ano, visto que o custo total para a resolução das demandas habitacionais chega a quase R\$1,2 bilhões.

3.3.1. Balanço das experiências habitacionais no período (décadas 1990-2000)

A análise do conjunto de dados e informações apresentado nos itens precedentes denotam o grande esforço realizado pela gestão municipal, desde o início da década de 1990, em minimizar as consequências da ausência de políticas habitacionais contundentes nas décadas passadas. Apesar dos limites impostos (sobretudo a escassez de recursos), a criação de leis de incentivo à HIS e o desenvolvimento de programas calcados na integração das ações, territorialização e participação popular, contribuíram para o desenvolvimento e consolidação de uma

política de inclusão social, que beneficiou grande parte dos assentamentos precários do município, como apontado no Gráfico 2 (p. 83).

Tanto o Estatuto da Cidade (2001) quanto a elaboração do Plano Diretor de Santo André (2004), incorporando os instrumentos que permitem a ampliação do acesso à terra, marcam um ponto de inflexão na política urbana no município. Ao elaborar o PMH a gestão pública passa a ter em mãos a consolidação das informações sobre a situação habitacional, sobre a disponibilidade de terras públicas e a quantidade e necessidade de recursos para a aplicação em programas e na provisão de novas moradias. Além disso, ao apresentar todas as características da produção habitacional do município, o PMH permite a análise da distribuição espacial tanto dos assentamentos precários quanto dos conjuntos habitacionais construídos para atender à necessidade de realocação de famílias.

Sendo assim, as informações apresentadas apontam a concentração de assentamentos precários na porção sul, sudeste e leste do município, movimentação que ocorre com maior intensidade a partir da década de 1970, sendo essas áreas que recebem maior incremento populacional, exercendo pressão sobre as Áreas de Proteção de Mananciais. Os dados apontam também o déficit habitacional do município (22.137 UHs) somado à demanda demográfica na faixa de renda de 0 a 6 salários mínimos (24.000 UHs). Para sanar este déficit até 2024, a produção habitacional deve ser equivalente a, aproximadamente, 3.800 UHs/ano. No entanto, o problema da escassez de terrenos vem sendo uma questão permanente, já que a perspectiva de zerar o déficit habitacional do município exigiria o acréscimo de cerca de 838.500 m² ao Banco de Terras apresentado no PMH. Dessa forma, a aquisição de terrenos deve ser uma prática constante do poder público municipal, a fim de garantir áreas bem localizadas para a execução de HIS.

Na medida em que as ações de urbanização de favelas e reassentamento de famílias estão inseridas em um projeto maior de reversão da exclusão socioespacial, cabe questionar em que medida a mudança de localidade dentro do espaço urbano promove às famílias o acesso à cidade? Para tanto, o próximo capítulo apresentará o exercício analítico desenvolvido a partir da leitura do acesso aos serviços de transporte e saúde (atenção básica) no assentamento precário de origem das famílias e no seu novo local de moradia, o conjunto habitacional, buscando a

compreensão de “como as mudanças na forma espacial da cidade e nos processos sociais, que operam na cidade, provocam mudanças na renda do indivíduo” (Harvey, 1980), esta última entendida como “preços de acessibilidade” e “custos de proximidade”. Com o mesmo objetivo, a análise se estende à produção que será realizada no âmbito no PMCVM, acrescida da tentativa de identificar possíveis mudanças no processo participativo instituído pelo governo municipal ao longo da década de 1990.

4. O ACESSO À CIDADE: ANÁLISE DOS GANHOS E PERDAS LOCACIONAIS

Neste capítulo são avaliados os ganhos e/ou perdas locacionais decorrentes da mudança da população moradora de assentamentos precários para conjuntos habitacionais construídos pelo poder municipal. Para tanto, foram comparadas as condições de acesso aos serviços de transporte e de saúde (atenção básica) no local de origem e no local atual de moradia desta população. A primeira parte deste capítulo apresenta uma breve caracterização das redes de transporte da Região do ABC, assim como a caracterização do serviço de atenção básica à saúde e a distinção entre o serviço prestado pelas Unidades Básicas de Saúde tradicionais e aquelas que contam com equipe do Programa Saúde da Família (PSF).

Em seguida, adentramos na análise central deste trabalho, a qual contempla três experiências no campo da promoção municipal de moradia. Os conjuntos habitacionais selecionados são representativos das últimas duas décadas e do período atual, a saber: conjunto habitacional Prestes Maia (década de 1990), conjunto habitacional Alzira Franco (década de 2000) e conjunto habitacional Guaratinguetá (década de 2010). Os assentamentos precários contemplados nessa análise (Maurício de Medeiros, Jardim Cristiane, Espírito Santo, Gamboa e Jardim Irene) são aqueles de origem da população moradora dos conjuntos selecionados.

Por fim, a terceira parte do capítulo estende a análise do acesso aos serviços à totalidade dos conjuntos a serem construídos no âmbito do PMCMV, fazendo a leitura a partir das regiões da cidade onde as unidades de moradia serão empreendidas. Dessa forma, é possível visualizar a distribuição dos conjuntos no espaço urbano avaliando a configuração socioespacial resultante. Ao final deste item, é apresentada a leitura da distribuição espacial dos conjuntos nas três últimas décadas (1980, 1990 e 2000) e do período atual.

4.1. BREVE CARACTERIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE E SAÚDE EM SANTO ANDRÉ

Dada sua inserção na RMSP e a forte interrelação que estabelece com os demais municípios da Região do ABC e com a cidade de São Paulo, a cidade de Santo André teve sua rede de transporte estruturada de maneira a interligar os municípios, que apresentam entre si significativo fluxo pendular. Aranha (2005) aponta que estão entre as principais motivações da mobilidade pendular entre os municípios o trabalho (84,1%) e o estudo (11%). No caso específico do município de Santo André, os dados apontam para a entrada de 51 mil pessoas e saída de cerca de 85 mil, gerando um saldo negativo de 34 mil indivíduos diariamente; deslocam-se para a cidade de São Paulo diariamente de 10 a 20 mil pessoas que vivem em Santo André. O detalhamento do fluxo pendular existente entre os municípios da Região do ABC encontram-se sistematizados no Apêndice (Figuras A e B).

Para suprir a grande necessidade de deslocamentos, tanto no interior da Região do Grande ABC, quanto para São Paulo e demais municípios da RMSP, Santo André conta com três principais redes de transporte: as linhas municipais de ônibus, o Corredor Metropolitano ABD, onde circulam os ônibus e trólebus da Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos (EMTU); e a linha 10 – Turquesa da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM), que conecta os municípios do ABC à complexa rede de metrô e trens da RMSP (Anexo, Figura A). O município conta com 48 linhas de ônibus municipais, estruturadas da seguinte maneira (Tabela 8):

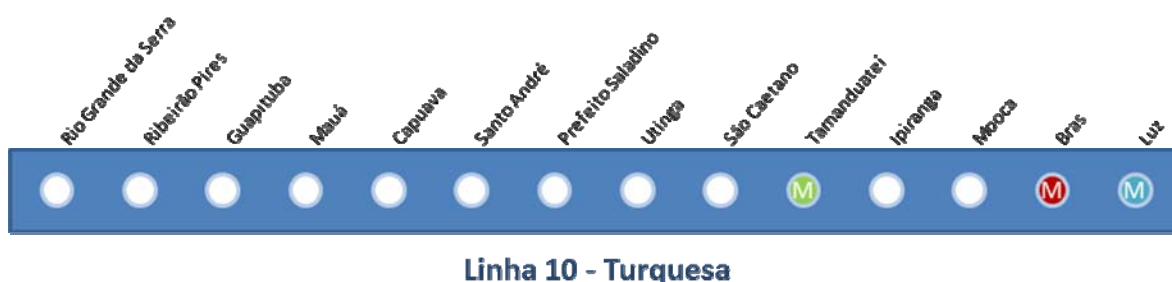
TABELA 8 - ESTRUTURA DO SISTEMA DE LINHAS DE ÔNIBUS MUNICIPAIS

Letra inicial das linhas de ônibus	Trajetos
B	Conectam os bairros do 1º Subdistrito
U	Conectam os bairros do 2º Subdistrito
I	Ligam os bairros do 1º Subdistrito ao 2º Subdistrito
T	Ligam os bairros ao Terminal Oeste (centro)
S	Ligam os bairros à Estação Prefeito Saladino (CPTM)/Rodoviária (TERSA)
TR	Ligam o Terminal Vila Luzita ao centro e à Estação Santo André (CPTM)
AL	Ligam os bairros da Região Sul do município ao Terminal Vila Luzita

Já o Corredor Metropolitano ABD foi criado no final da década de 1980, com o objetivo de interligar dois extremos do município de São Paulo, o bairro de São Mateus (Zona Leste) e o bairro do Jabaquara (Zona Sul), e conectar em seu trajeto quatro municípios da Região do ABC: Mauá, Santo André, São Bernardo do Campo e Diadema. Atualmente o Corredor conta também com uma extensão (inaugurada em 2010) que vai do município de Diadema ao bairro do Morumbi, em São Paulo. Seu traçado pode ser visto no Apêndice (Figura B).

Por fim, a CPTM³⁵ atende a Região do ABC através da linha 10-Turquesa (Figura 8), interligando cinco municípios (exceto São Bernardo do Campo e Diadema) à cidade de São Paulo. Seu traçado tem início no município de Rio Grande da Serra e segue até a Estação Luz, no centro da cidade de São Paulo, num trajeto que leva cerca de uma hora. A Linha possui 14 estações e três delas estão atreladas ao sistema de Metrô de São Paulo. Santo André conta com três estações da Linha 10 – Turquesa: Estação Utinga, Estação Prefeito Saladino e a Estação Santo André, esta última localizada no centro da cidade.

FIGURA 8– ESTAÇÕES DA LINHA 10-TURQUESA (CPTM)



No que se refere ao serviço de atenção básica à saúde, a ênfase na análise da acessibilidade foi dada ao Programa Saúde da Família (PSF). O Programa foi implantado no país em 1994, seguindo as concepções contidas nas diretrizes do SUS (Sistema Único de Saúde): a universalização, a equidade, a integralidade, a descentralização, a hierarquização e a participação da comunidade. Estas buscavam “reduzir o hiato ainda existente entre os direitos sociais garantidos em lei

³⁵ A CPTM opera seis linhas de trens, atendendo mais de 2,1 milhões de usuários em 89 estações. Destas, 14 conectam-se as linhas do Metrô, compondo assim uma complexa rede integrada de serviços de transporte (Figura D, Apêndice 2).

e a capacidade efetiva de oferta de ações e serviços públicos de saúde à população brasileira” (SECRETARIA DE POLÍTICAS DA SAÚDE, 2000, s/p). Além disso, se contrapunham à prática “hospitalocêntrica”, caracterizada pelo individualismo, utilização irracional dos recursos tecnológicos e pela baixa resolubilidade, prática esta que não privilegia a prevenção e promoção da saúde. Ao contrário, este quadro resulta em “um modelo caro, ineficiente e desumano, que degrada a prática profissional e não atende às necessidades da população” (SECRETARIA DE POLÍTICAS DA SAÚDE, 2000, s/p.).

As Equipes de Saúde da Família (ESF)³⁶ atuam em área delimitada territorialmente, sendo cada equipe responsável pelo acompanhamento de no máximo mil famílias, ou 4.500 pessoas, que residam ou trabalhem no território de responsabilidade da Unidade de Saúde. Os Agentes Comunitários de Saúde devem residir no território em que atuam, enquanto os demais profissionais devem residir no município em que trabalham, a fim de “garantir a vinculação e identidade cultural com as famílias” (SECRETARIA DE POLÍTICAS DA SAÚDE, 2000). Em contraposição, as equipes das UBS tradicionais não contam com os ACS e, portanto, não há adstrição de clientela, a qual se apresenta espontaneamente ou encaminhada por outros serviços (Elias, et al. 2006).

A partir do referencial proposto por Starfield (2004 apud Elias, 2006), Elias e colaboradores (2006) comparam as duas modalidades de atenção básica (UBS e PSF) por estrato de exclusão social, através do levantamento da opinião de usuários, profissionais e gestores de unidades de saúde no município de São Paulo³⁷. A pesquisa aponta que para todos os estratos, as estimativas dos Índices de Atenção Básica das Unidades PSF são mais altos do que das UBS tradicionais.

Por essas razões, entende-se que as UBS que contam com Equipes de Saúde da Família (ESF), e passam a ser denominadas como Unidades de Saúde da

³⁶ As Equipes de Saúde da Família são compostas por um médico da família, um enfermeiro, um auxiliar de enfermagem, cinco ou mais Agentes Comunitários de Saúde e, quando necessário, profissionais de outras especialidades para atender à demandas específicas

³⁷ Para maior detalhamento da metodologia, consultar Elias e colaboradores (2006). Fazem parte ainda deste estudo as referências metodológicas de Bousquat e colaboradores (2005) e Sposatti (2002), onde o primeiro identifica “um padrão de implantação do PSF distinto por referência aos estratos de exclusão social no Município de São Paulo” (Elias, 2006, p.636), e o segundo define o Índice de Exclusão/Inclusão Social (IEX) dos Distritos Administrativos (DAs), que identifica 8 estratos de inclusão/exclusão social no município.

Família (USF), estabelecem um vínculo mais estreito com a população e o território aos quais prestam atendimento, possuindo amplo conhecimento dos bairros em que atuam, do perfil epidemiológico da população que neles reside, além de desempenhar importante papel ao visitar as residências, estabelecer e nutrir canais de diálogo com os moradores, incentivá-los a procurar a USF, a prevenir doenças, entre outras ações que elevam a importância da atenção básica na reestruturação do atendimento à saúde e na ampliação da qualidade de vida da população.

O município de Santo André possui 28 Unidades de Saúde distribuídas em seu território. Destas, 19 são Unidades Básicas de Saúde tradicionais, enquanto as outras nove são Unidades de Saúde da Família. Juntos, o PSF e o Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS) atendem 31.870 famílias, totalizando 112.040 pessoas (SIAB, 2011), o que corresponde a 16,5% da população total do município. Para as análises que se seguem foram selecionadas as USF localizadas próximas aos conjuntos habitacionais em estudo – Prestes Maia, Alzira Franco e Guaratinguetá – e aos assentamentos precários de origem de seus moradores.

4.2. ASSENTAMENTO PRECÁRIO VERSUS CONJUNTO HABITACIONAL BALANÇO DAS PERDAS E GANHOS LOCACIONAIS

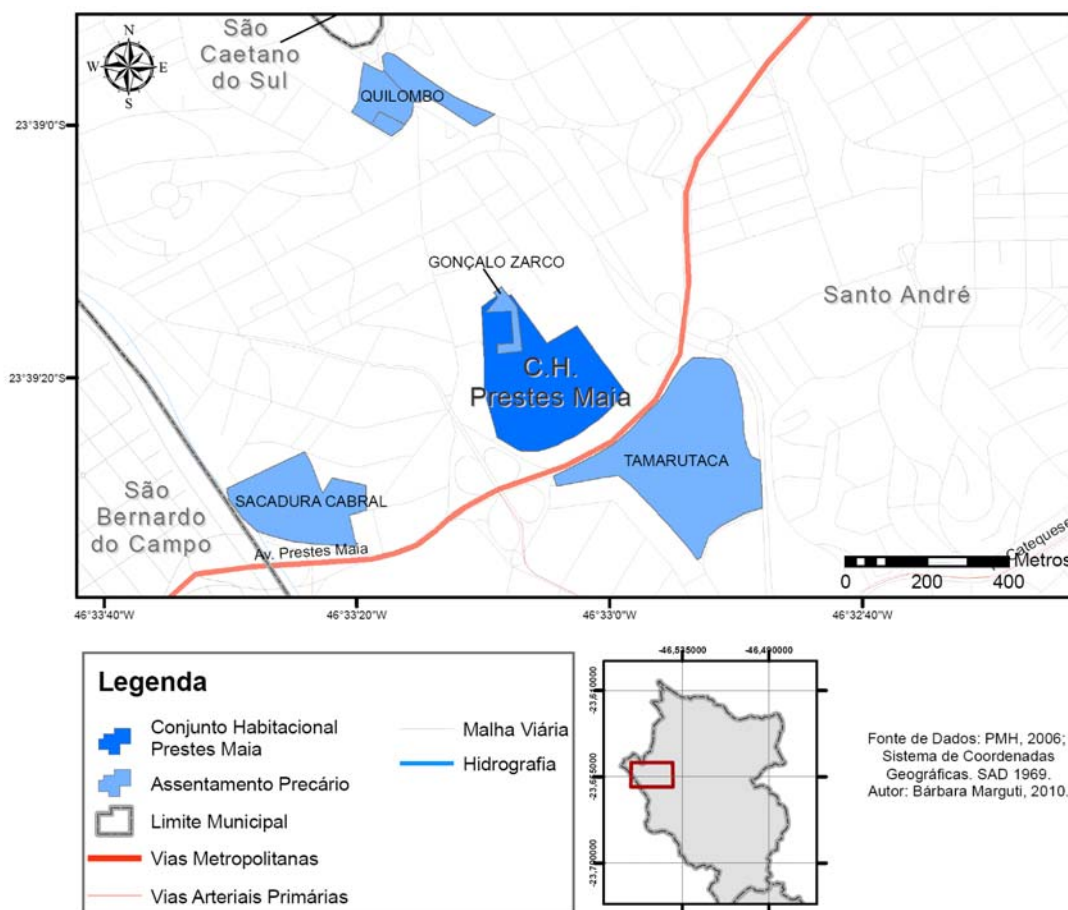
Neste tópico serão avaliados os ganhos e/ou perdas locacionais decorrentes da mudança da população moradora de assentamentos precários para conjuntos habitacionais construídos pelo poder municipal. Inicialmente é apresentada a história e as características do conjunto habitacional em análise e, na sequência, as informações referentes aos assentamentos precários, para assim se estabelecer as comparações do acesso aos serviços.

4.2.1. Conjunto Habitacional Prestes Maia

O Conjunto habitacional Prestes Maia foi a primeira experiência de construção de habitações de Interesse Social promovida pela municipalidade. A primeira etapa de construções foi concluída em 1992, e suas primeiras unidades (272 apartamentos) foram destinadas a Servidores Municipais. A partir de 1997 passa a

abrigar, em outros 280 apartamentos, moradores dos assentamentos precários localizados em seu entorno: Sacadura Cabral, Tamarutaca, Quilombo e Gonçalo Zarco (Mapa 9). Já no início da década de 2000, moradores de assentamentos precários mais distantes adquirem apartamentos no conjunto, como é o caso dos residentes dos assentamentos Maurício de Medeiros, Jardim Cristiane e Espírito Santo. Para esta população, até o fim de 2008, foram destinados mais 260 apartamentos. No total o conjunto Prestes Maia conta com 812 unidades habitacionais, sendo que ainda está prevista a construção de 40 novos apartamentos (PSA, 2010).

MAPA 9 – LOCALIZAÇÃO DOS ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS NO ENTORNO DO CONJUNTO HABITACIONAL PRESTES MAIA



O conjunto Prestes Maia (Foto 2) está localizado na porção Noroeste do município de Santo André, próximo às divisas dos municípios de São Caetano do Sul (1 km a norte) e São Bernardo do Campo (800 metros a oeste). Foi construído na margem da Avenida Prestes Maia, importante eixo que conecta Santo André a São Bernardo do Campo, distando 2,5 km da Rodovia Anchieta, que leva à cidade de São Paulo (sentido norte) e segue em direção ao litoral paulista (Santos) a sul.

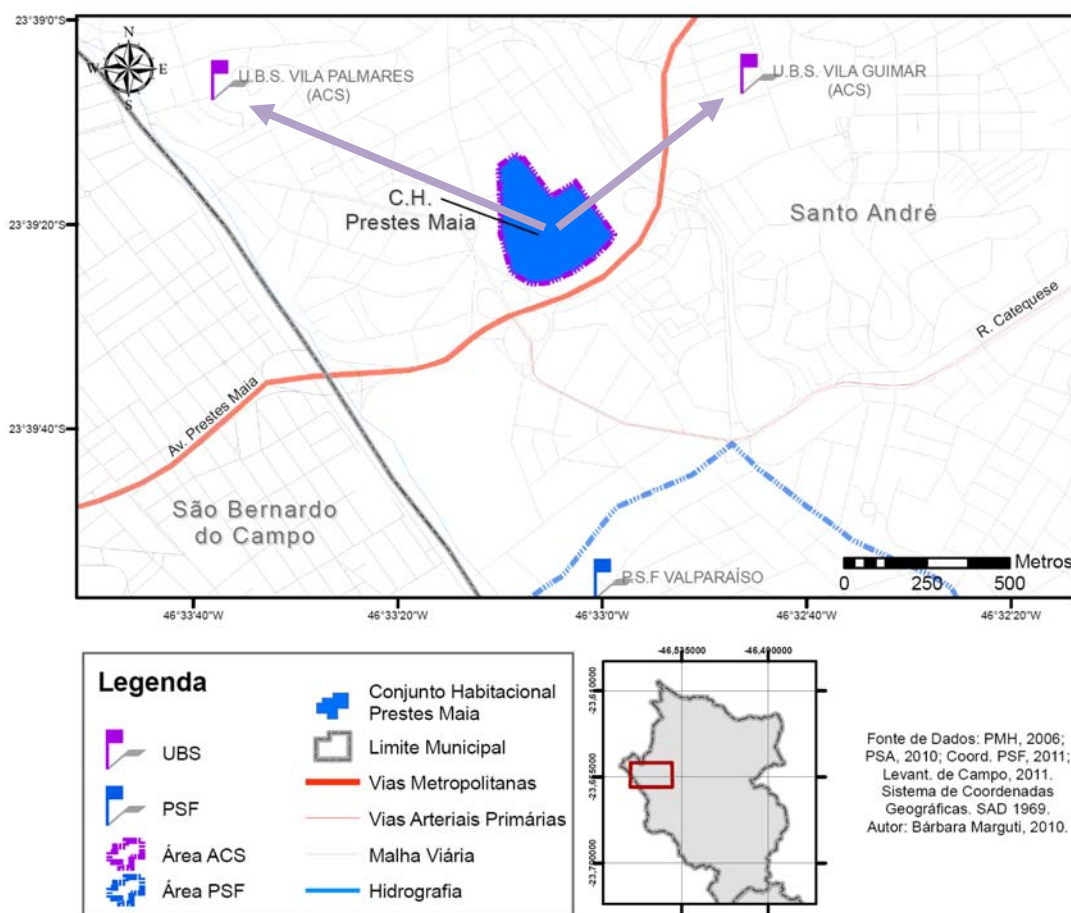


FOTO 2: RUA DO CONJUNTO PRESTES MAIA – JULHO/2011 (FOTOGRAFIA: BÁRBARA MARGUTI)

Há nesta localidade uma grande e variada oferta de serviços de transporte. Quatro linhas municipais servem os moradores do conjunto (B11, B13, B47 e B63), além de linhas intermunicipais que seguem em direção ao município de São Bernardo do Campo (069, 323 e 070). O ponto de ônibus mais próximo está a aproximadamente 300 metros de distância e todas as linhas municipais levam ao centro da cidade, com um tempo médio de espera no ponto de ônibus que varia de 20 a 40 minutos, dependendo da linha. A viagem até o centro da cidade leva em média 25 minutos. No que se refere às estações de trem (Linha 10 – Turquesa da CPTM) há duas estações de fácil acesso para os moradores, a Estação Santo André, acessível por qualquer uma das linhas que servem ao conjunto e levam ao centro da cidade, e a Estação Prefeito Saladino, acessível pelas linhas B47 e 070, numa viagem de 10 minutos de duração pelo eixo da Avenida Prestes Maia.

A oferta de serviço de saúde (atenção básica) no entorno do conjunto Prestes Maia é também bastante ampla, uma vez que conta com três Unidades Básicas de Saúde num raio de 1 km de distância (Mapa 10): USF Valparaíso (1 km), UBS Vila Palmares (900 metros) e UBS Vila Guiomar (700 metros). Esta última UBS, localizada na Vila Guiomar, conta com o Ambulatório de Moléstias Infecciosas (ARMI) e com o Centro de Orientação e Apoio Sorológico (COAS), sendo referência no atendimento a portadores de doenças sexualmente transmissíveis (HIV/AIDS) e infectologia geral. De acordo com as lideranças que hoje moram no conjunto Prestes Maia, a UBS Vila Guiomar é a mais procurada pelos moradores, tanto pela proximidade quanto pela qualidade do serviço prestado, por outro lado recebe críticas inerentes ao serviço público de saúde, poucos médicos, longa espera para o atendimento, marcação de consulta com intervalos de meses, entre outras.

MAPA 10 - OFERTA DE UNIDADES BÁSICAS DE SAÚDE NO CONJUNTO HABITACIONAL PRESTES MAIA



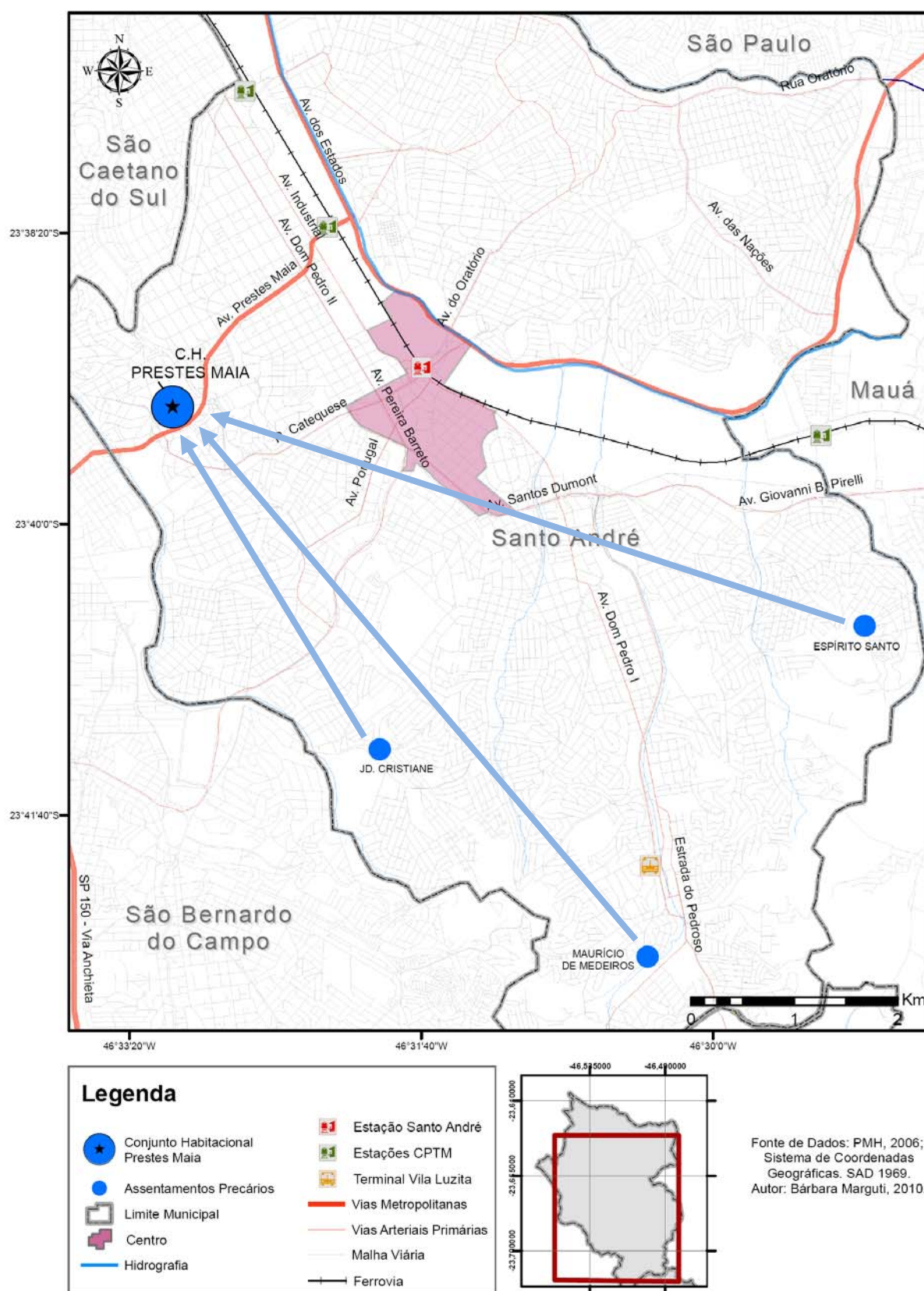
Além disso, no interior do conjunto atuam duas agentes de saúde do PACS, as quais, apesar de não estar vinculadas a nenhuma Unidade de Saúde da Família, respondem às UBS Vila Guiomar e UBS Vila Palmares, garantindo à parte das famílias moradoras do conjunto o serviço de atendimento e acompanhamento à prevenção e promoção de saúde. Uma das Agentes de Saúde é responsável pelo atendimento dos blocos ocupados pelos Servidores Municipais, cerca de 270 apartamentos, enquanto uma segunda Agente de Saúde atende às famílias de outros 13 blocos, correspondendo a aproximadamente 260 apartamentos. Este atendimento não é universal nem homogêneo, cerca de 1/3 da população moradora do Prestes Maia não conta com este serviço e, da mesma maneira, nem todas as famílias provenientes de um determinado assentamento precário recebem a visita das Agentes de Saúde.

Cabe ressaltar a vasta oferta de escolas e creches nos arredores do conjunto habitacional. Existem três escolas estaduais a uma distância máxima de 400 metros, e duas a cerca de 1,5 quilômetros de distância. A escola municipal mais utilizada pelos moradores está a apenas 200 metros do conjunto, enquanto as quatro creches disponíveis encontram-se a distâncias que variam de 200 metros a 1,5 quilômetros³⁸.

A seguir, serão analisadas as condições de mobilidade e acesso aos serviços de saúde existentes em três dos sete assentamentos precários de origem da população que hoje reside no conjunto Prestes Maia. Essa escolha se deu em função da localização desses assentamentos, distantes do local onde se encontra o conjunto (Mapa 11), enquanto os assentamentos Sacadura Cabral, Tamarutaca, Quilombo e Gonçalo Zarco encontram-se próximos ao conjunto (Mapa 9, p. 99) e, por essa razão, entende-se que sua população não experimentou grandes alterações nas condições de acessibilidade aos referidos serviços.

³⁸ EE Odylo Costa Filho, EE Profº Rener Caram, EE Padre Agnaldo Sebastião Vieira, EMEIEF Sacadura Cabral - Maria Delphina C. Neves, EE Profª Cristina Fittipaldi, EE Profª Ordânia Janone Crespo; e as creches Valparaíso - Profª Laura Dias Camargo, Instituição Assistencial e Educacional "Amélia Rodrigues", Centro Educacional Criança Feliz, Meimei Educação e Assistência.

MAPA 11 - LOCALIZAÇÃO DO CONJUNTO HABITACIONAL PRESTES MAIA E DOS ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS JARDIM CRISTIANE, MAURÍCIO DE MEDEIROS E ESPÍRITO SANTO



4.2.1.1. Maurício de Medeiros

O assentamento precário Maurício de Medeiros, classificado como favela pelo Plano Municipal de Habitação, localiza-se na porção sudeste do município de Santo André, área de grande concentração de assentamentos precários (Mapa 11, p.103). Segundo pesquisa do DEHAB, realizada em 2002, o assentamento contava com 148 domicílios (PSA, 2006). Este assentamento sofreu intervenções pontuais de urbanização e, em 2003, cerca de 120 famílias foram transferidas para o conjunto Prestes Maia. No que se refere aos serviços de transporte, o assentamento é atendido por uma linha de ônibus intermunicipal (São Caetano) e uma de ônibus municipal, a linha AL 133 (Jardim Cipestre/Terminal Vila Luzita), que leva ao Terminal Vila Luzita, onde é possível realizar gratuitamente transferência para linhas que ligam ao centro da cidade.

Os gráficos a seguir, comparativos dos serviços disponíveis no assentamento Maurício de Medeiros e no Conjunto Prestes Maia, apontam para a redução da distância média entre o local de moradia e os pontos de ônibus mais próximos, que passam de uma distância média de 500m para 300m (Gráfico 4). O Gráfico 5 mostra o aumento no número de linhas disponíveis, assim como o aumento daquelas que levam ao centro da cidade, onde há uma oferta ainda maior de ônibus intermunicipais, acessados pelos Terminais Oeste e Leste, além da Estação Santo André, da CPTM.

No que diz respeito à disponibilidade do serviço, o Gráfico 6 mostra a redução no tempo médio de espera no ponto de ônibus, assim como a redução do tempo de viagem entre o local de moradia e o centro da cidade. A entrevista com representante do assentamento Maurício de Medeiros evidenciou que as linhas que servem o Conjunto Prestes Maia apresentam maior regularidade e melhores condições de conforto, enquanto as linhas que atendiam o assentamento eram sempre lotadas. Foi também relatada a mudança nas razões para a realização de viagens a pé, que ocorriam em grande número no assentamento e eram motivadas pelo elevado custo do transporte e pelo longo tempo de espera pelas conduções. A realização de viagens a pé continua bastante presente no Conjunto Prestes Maia, mas não está relacionada à “falta de opções”, mas sim à proximidade com o centro da cidade, com centros de comércio e locais de lazer utilizados pela população.

GRÁFICO 4 – DISTÂNCIA MÉDIA APROXIMADA ENTRE LOCAL DE MORADIA E PONTO DE ÔNIBUS

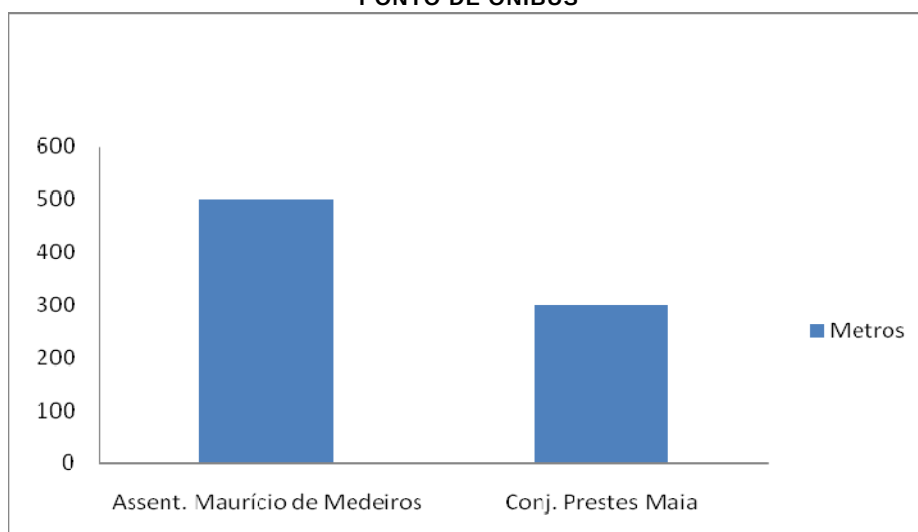


GRÁFICO 5 – NÚMERO DE LINHAS DE ÔNIBUS MUNICIPAIS DISPONÍVEIS

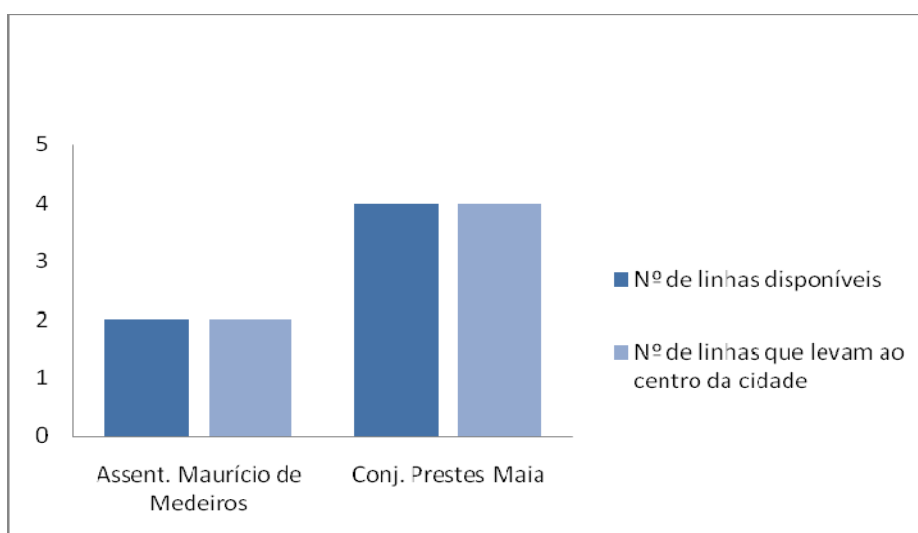
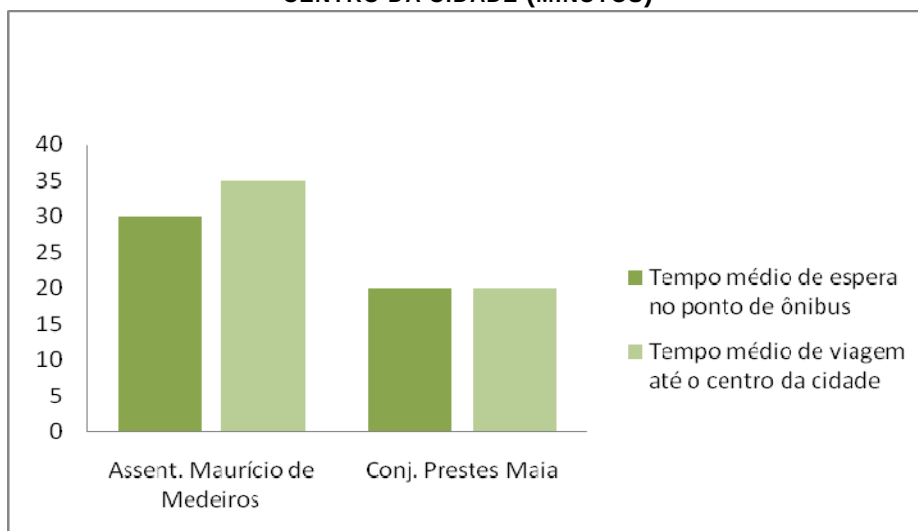


GRÁFICO 6 – TEMPO DE ESPERA PELO ÔNIBUS E TEMPO DE VIAGEM AO CENTRO DA CIDADE (MINUTOS)



O acesso ao serviço de Atenção Básica à Saúde no assentamento Maurício de Medeiros é marcado pela proximidade com a Unidade de Saúde da Família Jardim Irene, cuja equipe do PSF tem como população adstrita apenas as famílias do assentamento Jardim Irene. Apesar de não contarem com o atendimento dos Agentes de Saúde, para os moradores é bastante benéfica a proximidade com esta USF, uma vez que a população conta com um atendimento mais humanizado, expresso pela ação de acolhimento promovida pela ESF aos usuários que buscam o serviço de saúde. Já o acesso ao serviço de educação pública por parte dos moradores do assentamento Maurício de Medeiros está marcado pela existência nas proximidades de duas Escolas Estaduais (a aproximadamente um quilômetro de distância), uma Escola Municipal de Ensino Infantil e uma Creche Municipal, ambas a cerca de 500 metros de distância³⁹.

De maneira geral a população realocada do assentamento Maurício de Medeiros para o Conjunto Prestes Maia obteve significativos ganhos locacionais expressos pela maior e melhor oferta de linhas de ônibus, assim como acesso facilitado aos serviços de saúde. A mudança para o Conjunto Prestes Maia trouxe para algumas famílias antes moradoras do assentamento Maurício de Medeiros o benefício do atendimento dos Agentes de Saúde, vinculados às UBS Vila Guiomar e UBS Vila Palmares. De acordo com relatos do representante entrevistado, atualmente o acesso a Hospitais e Unidades de Saúde é mais fácil para as famílias. O número de escolas (estaduais, municipais e creches) disponíveis para essa população também foi ampliado consideravelmente uma vez que no assentamento precário contavam com três equipamentos de educação e na passagem para o conjunto essa oferta se amplia para dez.

Porém, destaca-se das falas da população o arrefecimento do diálogo entre moradores e poder público, diálogo esse bastante presente no início das intervenções no assentamento Maurício de Medeiros e na fase de realocação das famílias para o conjunto. De acordo com as entrevistas, este canal de participação e diálogo vem se retraindo ao longo dos anos. Cabe mencionar outros ganhos expressos nas entrevistas como a melhoria na questão da segurança pública, na

³⁹ E.E. Paulo Emílio Salles Gomes, E.E. Profº Waldomiro Guimarães, EMEI Cata Preta e Creche Municipal Profº Hideki Koyama.

auto-estima da população, que hoje considera viver em um lugar bonito, com espaço para confraternização entre vizinhos.

4.2.1.2. Espírito Santo

O assentamento precário Espírito Santo localiza-se na porção sudeste do município de Santo André. Classificado como favela, o assentamento apresenta uma área consolidável com necessidade de remoção, onde existiam 909 domicílios em 2000. Uma outra parte da favela, com mais 600 domicílios, está em área de aterro sanitário e é considerada como não consolidável (PMH, 2006). Enquanto a área de aterro sofreu intervenções pontuais por parte do poder municipal, a porção consolidável contou com ações de urbanização. Em 2008, 40 famílias foram realocadas para o conjunto habitacional Prestes Maia.

O assentamento conta com apenas duas linhas de ônibus municipais (B21 e T23), as quais levam ao centro da cidade. O ponto de ônibus para o acesso a essas linhas fica a aproximadamente um quilômetro de distância do assentamento Espírito Santo, exigindo dos moradores de 15 a 20 minutos de caminhada. O tempo médio de espera pelo ônibus é de 37 minutos, enquanto a viagem até o centro da cidade leva, em média, 40 minutos. Os gráficos a seguir mostram a significativa redução da distância média entre o local de moradia e o ponto de ônibus mais próximo (Gráfico 7), o expressivo aumento no número de linhas municipais de ônibus disponíveis e que levam até o centro da cidade (Gráfico 8) e a redução do tempo de espera no ponto e do tempo de viagem até o centro da cidade (Gráfico 9).

A entrevista com representante do assentamento aponta a necessidade de realizar viagens a pé por motivações econômicas. Essas viagens tinham como principal destino o centro da cidade de Santo André para a realização de compras, passeios e “bicos”. Pela grande distância do assentamento a estas localidades, os gastos com transporte eram elevados. Uma vez no conjunto habitacional, esta despesa é consideravelmente reduzida já que os moradores optam por realizar suas viagens a pé tendo como motivação a proximidade dos locais de trabalho, estudo, comércio e lazer, “é possível caminhar para todos os lugares”.

GRÁFICO 7 – DISTÂNCIA MÉDIA APROXIMADA ENTRE LOCAL DE MORADIA E PONTO DE ÔNIBUS

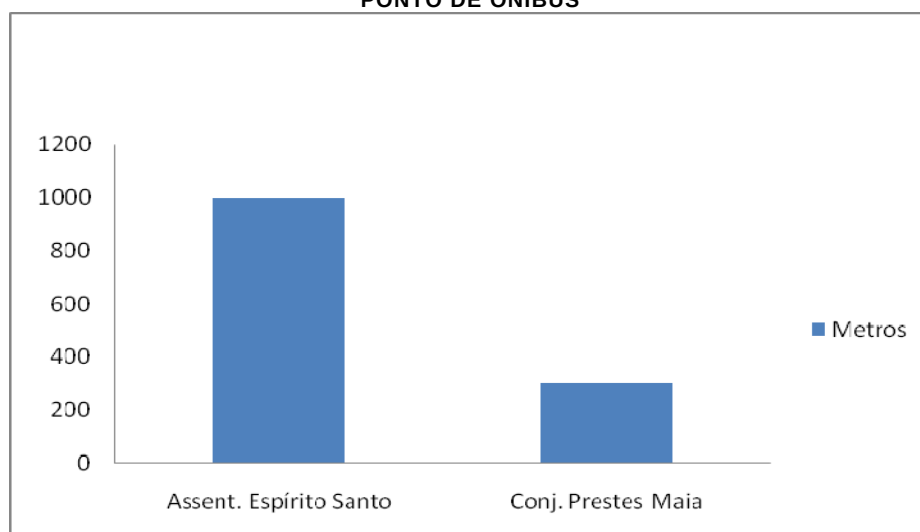


GRÁFICO 8 – NÚMERO DE LINHAS DE ÔNIBUS MUNICIPAIS DISPONÍVEIS

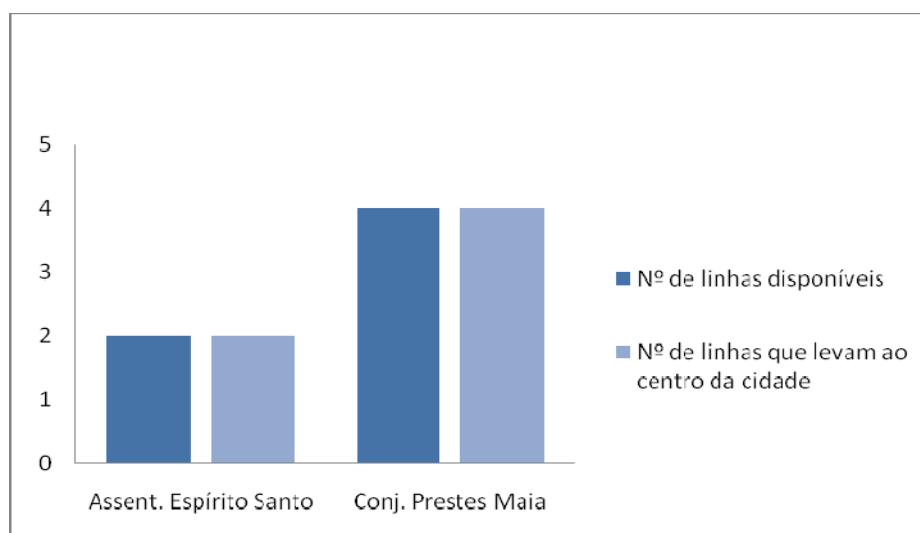
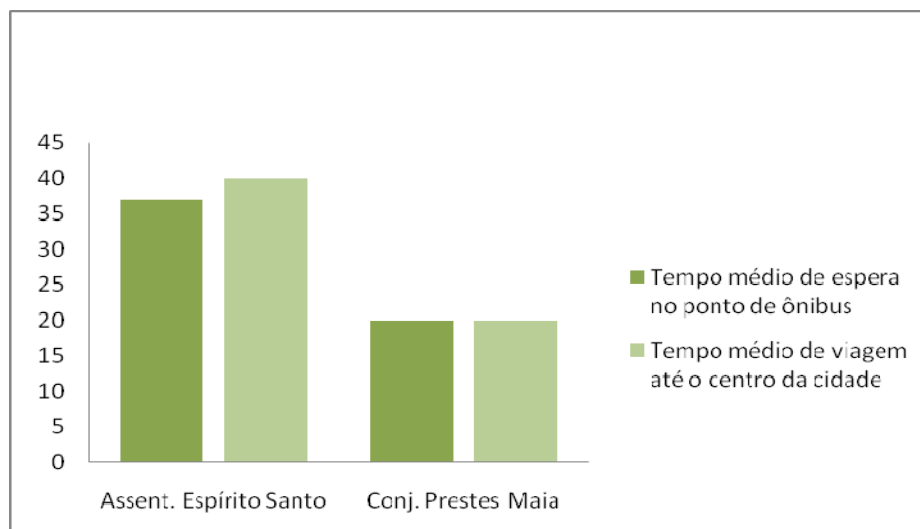


GRÁFICO 9 – TEMPO DE ESPERA PELO ÔNIBUS E TEMPO DE VIAGEM AO CENTRO DA CIDADE



No que diz respeito ao acesso ao serviço de Atenção Básica a Saúde, há cerca de três anos o assentamento contava com o atendimento do Programa Saúde da Família móvel. Instalado em um ônibus, o Programa percorria a favela e suas áreas de difícil acesso atendendo mensalmente todos os moradores. Recentemente a sede do PSF passou para a UBS Cidade São Jorge, localizada a mais de um quilômetro do assentamento Espírito Santo, porém continua a atender a população da mesma maneira que antes, através da atuação territorial de seis Agentes de Saúde que visitam os pacientes e os encaminham para a UBS de acordo com a necessidade. O acesso ao serviço de educação pública é marcado pela existência de uma Escola Estadual de Ensino Fundamental, a cerca de 800 metros de distância; uma Escola Estadual de Ensino Médio, aproximadamente 1,5 km de distância; e uma Escola Municipal de Ensino Infantil e Fundamental, a mais de 2 km de distância do assentamento⁴⁰.

A comparação do acesso aos serviços no assentamento Espírito Santo e no conjunto, aponta para importantes ganhos locais, evidenciados pelo aumento da oferta de linhas de ônibus municipais e na redução do tempo de espera e de viagem ao centro da cidade. O número de escolas públicas disponíveis também se amplia na passagem da população para o conjunto, contando agora com 10 equipamentos de educação. Ressalta-se que não havia nenhuma creche a disposição das mães nas proximidades do assentamento, enquanto no entorno do conjunto Prestes Maia existem quatro creches num raio de 500 metros.

Neste caso devem ser cuidadosamente mensuradas as consequências da mudança de localidade no que se refere ao acesso ao serviço de atenção básica a saúde, uma vez que no assentamento Espírito Santo a totalidade das famílias contava com o atendimento dos Agentes Comunitários de Saúde, através do PSF móvel e posteriormente através do PSF Cidade São Jorge. No Conjunto Prestes Maia, o atendimento realizado pelas ACS não contempla todas as famílias, resultando na perda do serviço para algumas daquelas originárias do assentamento Espírito Santo. Em contrapartida, a oferta de Unidades Básicas de Saúde e sua proximidade se ampliam. Uma análise deste quadro permite avaliar que as famílias

⁴⁰ E.E. Profº Ovídio Pires de Campos, E.E. Miguel S. Ruiz e EMEIEF Cidade São Jorge - Comendador Piero Pollone.

perdem o serviço de prevenção e promoção a saúde, assim como o acompanhamento longitudinal⁴¹ realizado pela equipe do PSF, retornando dessa maneira à lógica hospitalocêntrica, marcada pela busca do atendimento quando os sintomas e/ou doenças já estão presentes, e à situação de longa espera para o atendimento e marcação de consultas.

Por fim, cabe ressaltar que no núcleo de origem grande parte da população trabalhava nos bairros Jardim e Campestre, na área de comércio, serviços domésticos e fábricas da região. Com a passagem para o conjunto habitacional Prestes Maia, os trabalhadores se aproximaram de seus locais de emprego, podendo inclusive realizar o trajeto a pé, dada a proximidade.

4.2.1.3. Jardim Cristiane

Classificado como favela, o assentamento precário Jardim Cristiane contava com 853 domicílios em 2002 (PMH, 2006). Localizado na região sudoeste do município (Mapa 11, p.103) o assentamento é considerado pelo PMH (2006) como consolidável com necessidade de remoção, tendo sido parcialmente urbanizado pelo poder público municipal, ocasião em que 40 famílias foram deslocadas para o Conjunto habitacional Prestes Maia, em 2007.

O assentamento conta com quatro linhas de ônibus (B51, B11, B63 e I07), três delas percorrem os bairros da região oeste do município, enquanto apenas uma faz a conexão com o 2º Subdistrito. Todas as linhas disponíveis levam ao centro da cidade e à estação de trem mais próxima (Estação Santo André) num trajeto que dura, em média, 20 minutos. Os gráficos comparativos do acesso ao serviço de transporte no Assentamento Jardim Cristiane e no Conjunto habitacional Prestes Maia, demonstram a redução da distância média aproximada do local de moradia ao ponto de ônibus mais próximo, que passou de 400 metros para 300 metros (Gráfico 10). O número de linhas de ônibus municipais disponíveis permaneceu o mesmo na comparação entre o assentamento e o conjunto (Gráfico 11), porém, apesar

⁴¹ O acompanhamento longitudinal diz respeito à relação estabelecida ao longo do tempo entre os profissionais da saúde e os pacientes. De acordo com Cunha (2009, s/p.), o vínculo longitudinal “se traduz na utilização da unidade básica de saúde (UBS) como fonte regular de cuidado para os vários episódios de doença e cuidados preventivos. O vínculo longitudinal contribui para diagnósticos e tratamentos mais precisos, diminuição dos custos da atenção e maior satisfação do paciente.”

GRÁFICO 10 – DISTÂNCIA MÉDIA ENTRE LOCAL DE MORADIA E PONTO DE ÔNIBUS

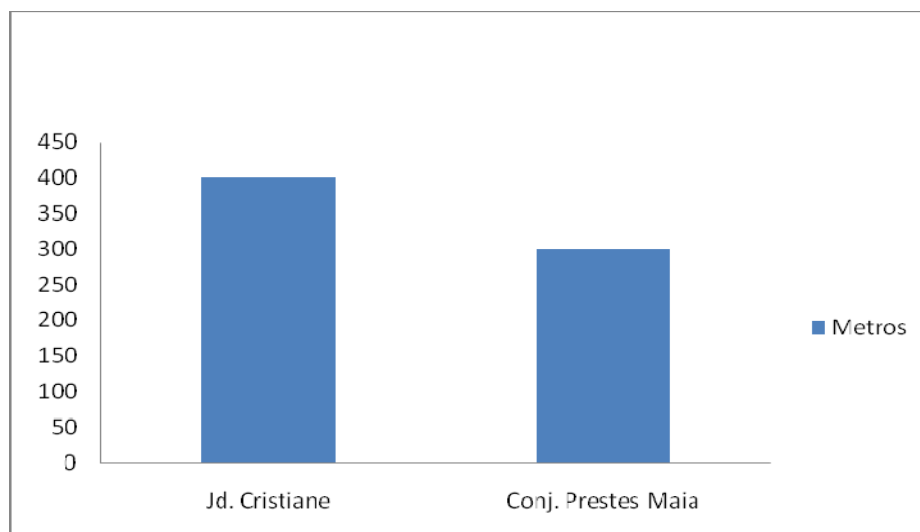


GRÁFICO 11 – NÚMERO DE LINHAS DE ÔNIBUS MUNICIPAIS DISPONÍVEIS

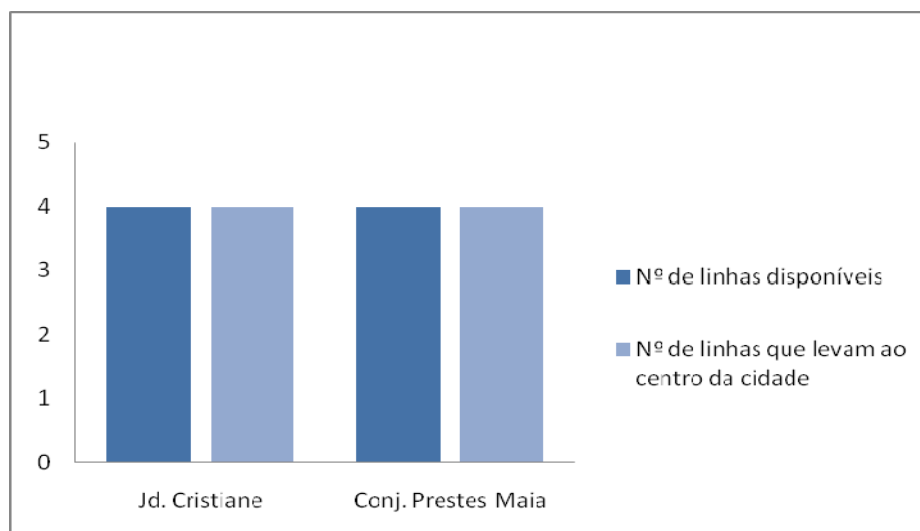
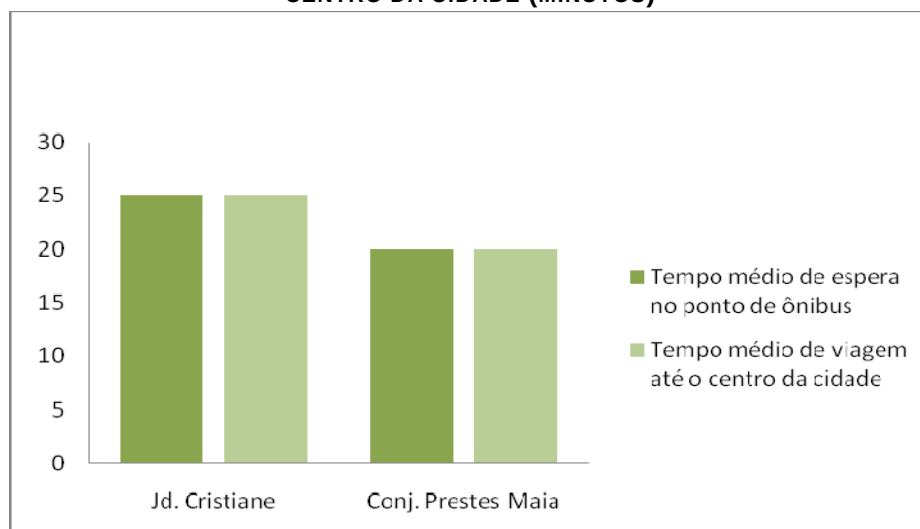


GRÁFICO 12 – TEMPO DE ESPERA PELO ÔNIBUS E TEMPO DE VIAGEM AO CENTRO DA CIDADE (MINUTOS)



de todas elas levarem ao centro da cidade, é maior a variedade de destinos das linhas que servem o conjunto Prestes Maia, que conta ainda com significativa oferta de linhas intermunicipais (069, 323 e 070).

De acordo com relato do representante do Assentamento Jardim Cristiane, grande parte dos moradores realizavam viagens a pé para o centro da cidade, por razões econômicas, e também para as escolas estaduais e municipais próximas, dada a ausência de alternativas de transporte. Esta população, agora moradora do conjunto Prestes Maia, continua a realizar algumas viagens a pé, mas dessa vez motivadas pela proximidade com os pontos de comércio, lazer, saúde e educação. As condições de conforto e segurança são consideradas melhores nos ônibus das linhas municipais que atendem o conjunto habitacional em comparação com as linhas que serviam o assentamento Jardim Cristiane.

O acesso ao serviço de Atenção Básica no assentamento Jardim Cristiane se caracteriza pela existência de três Unidades Básicas de Saúde (UBS Paraíso, UBS Vila Linda e UBS Jardim Alvorada), localizadas a mais de 1 km do núcleo. A UBS de referência para os moradores do Jardim Cristiane, UBS Vila Linda, encontra-se a 1,5 km de distância. Os moradores do assentamento não contavam com o atendimento do Programa Saúde da Família, mas com a mudança para o conjunto, parte das famílias passa a ser atendida pelo Programa de Agentes Comunitários de Saúde, além de contarem com o atendimento de referência da UBS Vila Guiomar.

O assentamento Jardim Cristiane conta com grande oferta de escolas públicas, as principais utilizadas pelos moradores encontram-se a distâncias que variam de 500 metros a 1,5 km; são mais de sete escolas públicas, estaduais e municipais, à disposição desta população⁴². Já no que se refere aos principais locais de trabalho dos moradores do assentamento, esses concentravam-se no centro de Santo André (comércio e prestação de serviços) e nas indústrias metalúrgicas de São Bernardo do Campo, o deslocamento realizava-se a partir do uso do trólebus, cuja linha percorre o eixo da Avenida Pereira Barreto, a cerca de 15 minutos de caminhada do assentamento.

⁴² EMEIEF Jardim Cristiane – José Maria Sestilio Mattei, EMEIEF Jardim Estela – Fernando Pessoa, EE Dr. Luiz Lobo Neto, EE Papa Paulo VI, EE Profª Maria de Lourdes Guimarães, EE Padre Louis Joseph Lebret e; EE Celso Gama.

As principais mudanças referentes à acessibilidade da população antes moradora do assentamento Jardim Cristiane estão concentradas no acesso aos serviços de saúde e educação, consideravelmente mais próximos e de maior qualidade no caso do atendimento à saúde. A comparação entre a oferta de escolas públicas no assentamento e no conjunto Prestes Maia aponta um número equivalente de escolas ofertadas à população, no entanto, no Conjunto as escolas são mais próximas, estando a uma distância máxima de 500 metros do local de moradia. A situação da oferta do serviço de transporte municipal pouco se alterou, porém a população passou a usufruir das linhas intermunicipais que não atendiam ao assentamento.

Destaca-se no caso do assentamento precário Jardim Cristiane o intenso processo participativo que permeou as ações de urbanização, a remoção das famílias e sua entrada no conjunto habitacional. O corpo técnico e as famílias permaneceram em constante contato e estas acompanharam as obras e organizaram a distribuição das famílias nos apartamentos, entre outras escolhas. Esse processo resultou na grande satisfação dos moradores, na ampliação do sentimento de “pertencimento à cidade” e a tomada de consciência dos direitos e deveres como cidadãos.

Não obstante, a população moradora do conjunto Prestes Maia tem ainda algumas demandas, sendo uma das principais queixas a ausência do poder público, EMHAP e SEMASA, na resolução de questões técnicas como a construção de garagens (Foto 3), espaços de lazer no interior do conjunto, individualização do fornecimento de água para os apartamentos, e a urgência da construção de uma passarela para a travessia da Avenida Prestes Maia, via larga e movimentada e caminho obrigatório para o acesso dos moradores do conjunto aos locais de comércio, lazer, saúde e educação. Uma das entrevistas, realizada com o síndico de um dos blocos, aponta a dificuldade em estabelecer contato e parceria com a Prefeitura, além do descaso com as queixas dos moradores, que recorrentemente recebem “a porta na cara” e não são atendidos. Em desabafo o síndico coloca que “esperava mais participação da Prefeitura”.



FOTO 3: GARAGENS CONSTRUÍDAS DE MANEIRA IRREGULAR E SEM APOIO TÉCNICO DA EMHAP – JULHO/2011 (FOTOGRAFIA: BÁRBARA MARGUTI)

4.2.2. Conjunto Habitacional Alzira Franco

O Conjunto habitacional Alzira Franco⁴³ vem sendo construído desde o início da década de 2000. De 2003 a 2010 ocorreram cinco fases de entrega de unidades habitacionais, na primeira, em 2003, foram entregues 136 embriões para os moradores da favela Capuava, vizinha ao Conjunto Alzira Franco. De 2005 a 2010 foram entregues 448 embriões e apartamentos em benefício de famílias originárias das favelas Capuava Unida e Gamboa. Em março de 2010, mais 441 UHs estavam em fase de licitação e construção, a fim de atender a totalidade da população dessas duas favelas.

Em visita de campo, realizada em julho de 2011, constatou-se que parte destas unidades, apesar de já construídas, ainda não foram entregues. A placa da prefeitura com informações da obra indica seu término em 05/05/2010, fato que não ocorreu até a data da visita (Foto 4 e Foto Foto 45). O conjunto Alzira Franco localiza-se na porção leste do município de Santo André, próximo à divisa do município de Mauá. O conjunto foi construído na margem da Avenida do Estado,

⁴³ O Conjunto habitacional Alzira Franco está dividido em três áreas, Alzira Franco I, II, e III; a cada uma corresponde, respectivamente, o seguinte número de unidades habitacionais entregues: 136 UHs, 448 UHs e 40 UHs, restando ainda serem entregues mais 441 UHs na área II.

principal via metropolitana do município que leva a leste ao município de Mauá e a norte aos

municípios de São Caetano do Sul e São Paulo. Quatro linhas municipais de ônibus servem a região; as linhas T16, T14, e T12. O ponto de ônibus mais próximo está a cerca de 600 metros do Conjunto; o tempo de espera varia de 15 a 25 minutos e a viagem até o centro da cidade leva em torno de 20 minutos. A estação de trem (Linha 10 – Turquesa da CPTM) mais próxima do conjunto Alzira Franco (Estação



FOTO 4 – UNIDADES HABITACIONAIS AINDA NÃO ENTREGUES. ALZIRA FRANCO II - JULHO/2011 (FOTOGRAFIA: BÁRBARA MARGUTI)

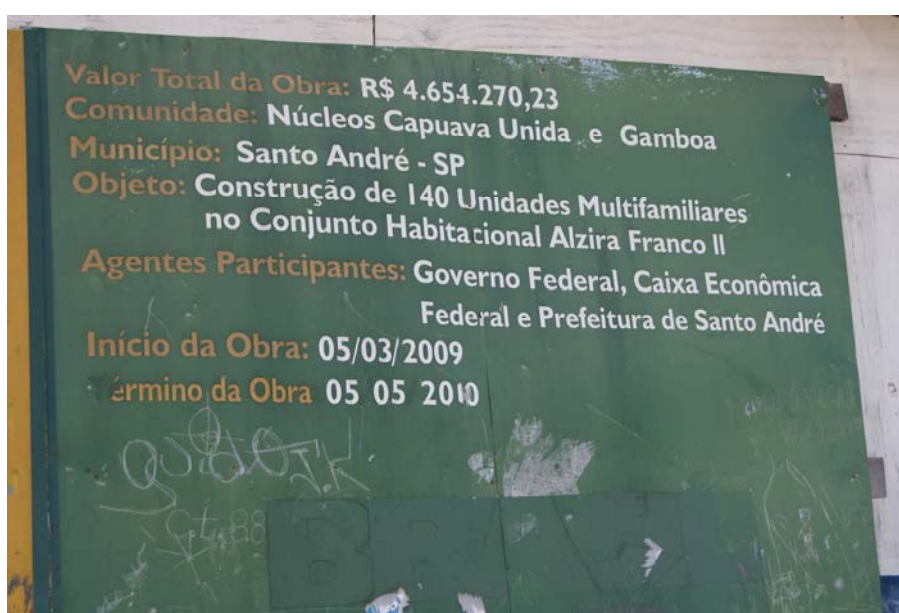
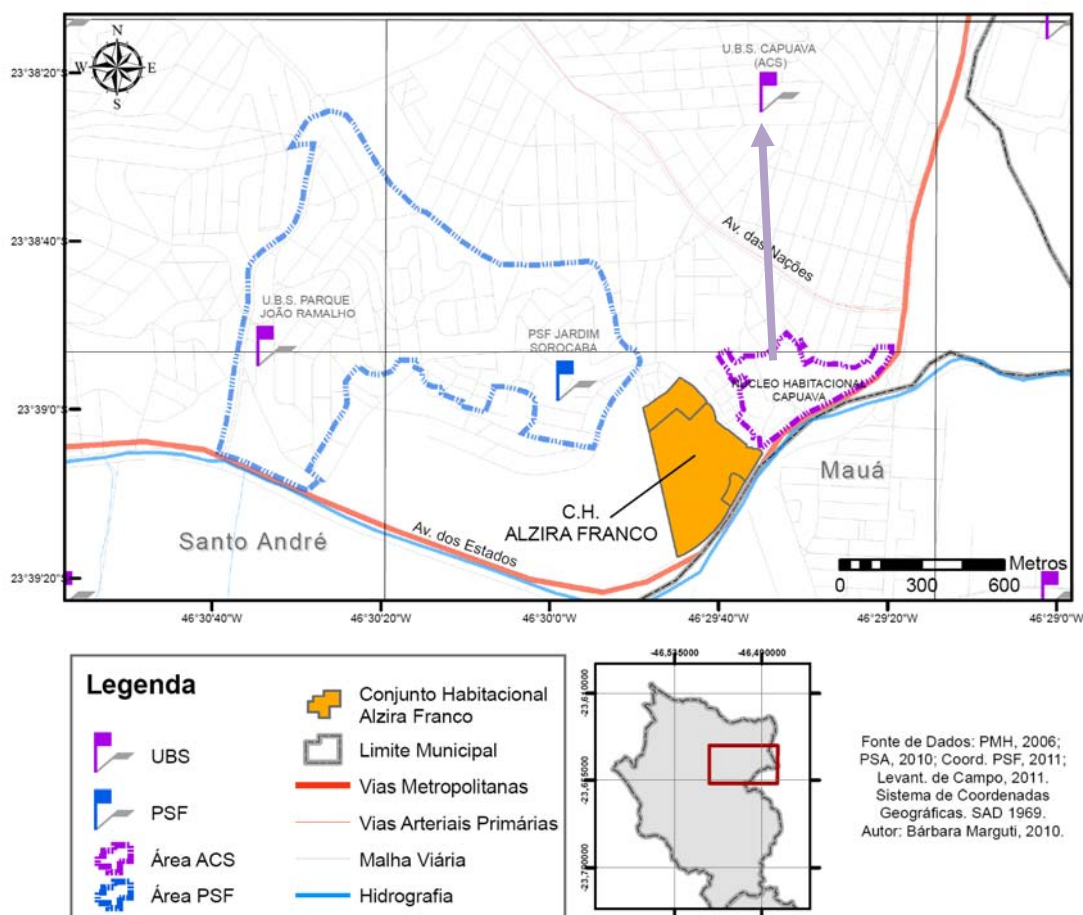


FOTO 4 – DETALHE DA PLACA COM INFORMAÇÕES DA OBRA. ALZIRA FRANCO II - JULHO/2011 (FOTOGRAFIA: BÁRBARA MARGUTI)

Capuava, no município de Mauá) está a aproximadamente dois quilômetros de distância, não havendo linhas de ônibus que levem ao local; sendo assim, os moradores que utilizam o serviço de trem devem optar pela caminhada de dois quilômetros ou por pegar uma condução que os leve até a Estação Santo André, no centro da cidade.

A população moradora do Conjunto Alzira Franco dispõe de três Unidades Básicas de Saúde num raio de 1,5 km de distância, a USF Jardim Sorocaba (500 metros), a UBS João Ramalho (1,5 km) e a UBS Capuava (1,5 km). A USF Jardim Sorocaba conta com uma equipe do Programa Saúde da Família, porém sua área de atuação não chega a alcançar os moradores do Conjunto. A UBS Capuava possui dez Agentes Comunitários de Saúde que atendem parte das famílias moradoras do núcleo habitacional Capuava; seu atendimento também não beneficia a população do conjunto Alzira Franco (Mapa 12).

MAPA 12 – OFERTA DE UNIDADES BÁSICAS DE SAÚDE (UBS) E ÁREA DE ATUAÇÃO DE EQUIPES DO PROGRAMA SAÚDE DA FAMÍLIA (PSF) NOS ARREDORES DO CONJUNTO HABITACIONAL ALZIRA FRANCO



Em conversa com o Diretor do Departamento de Habitação da Prefeitura de Santo André, foi informado que há no interior do conjunto uma área destinada à construção de um equipamento público, de escolha da população, que possivelmente será uma UBS. As entrevistas realizadas no conjunto confirmam essa disponibilidade, mas questionam a definição de qual equipamento será implantado e a demora para sua construção (Foto 6).



FOTO 5 – ÁREA DESTINADA À CONSTRUÇÃO DE EQUIPAMENTO PÚBLICO. ALZIRA FRANCO – JULHO/2011. (FOTOGRAFIA: BÁRBARA MARGUTI)

A oferta de escolas públicas⁴⁴ nos arredores do conjunto Alzira Franco é formada por três escolas municipais de ensino infantil e fundamental e uma escola estadual; a mais próxima está a 200 metros enquanto a mais distante não ultrapassa os 800 metros. As condições de mobilidade e acesso ao serviço de saúde na área de origem da população moradora do conjunto Alzira Franco será avaliada a seguir. Essas informações foram levantadas apenas para o assentamento precário Gamboa, que se encontra em localidade distante do conjunto, a aproximadamente 8 km. O núcleo habitacional Capuava, local de origem da população beneficiada pelas unidades habitacionais entregues em 2003, encontra-se em local próximo à área em que foi construído o conjunto (Mapa 13), enquanto a população da favela Capuava Unida foi removida de suas casas e aguarda, recebendo aluguel social, a construção

⁴⁴ EMEIEF Augusto Boal (inaugurada em maio/2011); EMEIEF Parque Erasmo – Luiz Gonzaga; EMEIEF Alzira Franco – Cidade Takasaki e EE Joaquim Lúcio Cardoso Filho.

MAPA 13 – LOCALIZAÇÃO DOS ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS NO ENTORNO DO CONJUNTO HABITACIONAL ALZIRA FRANCO

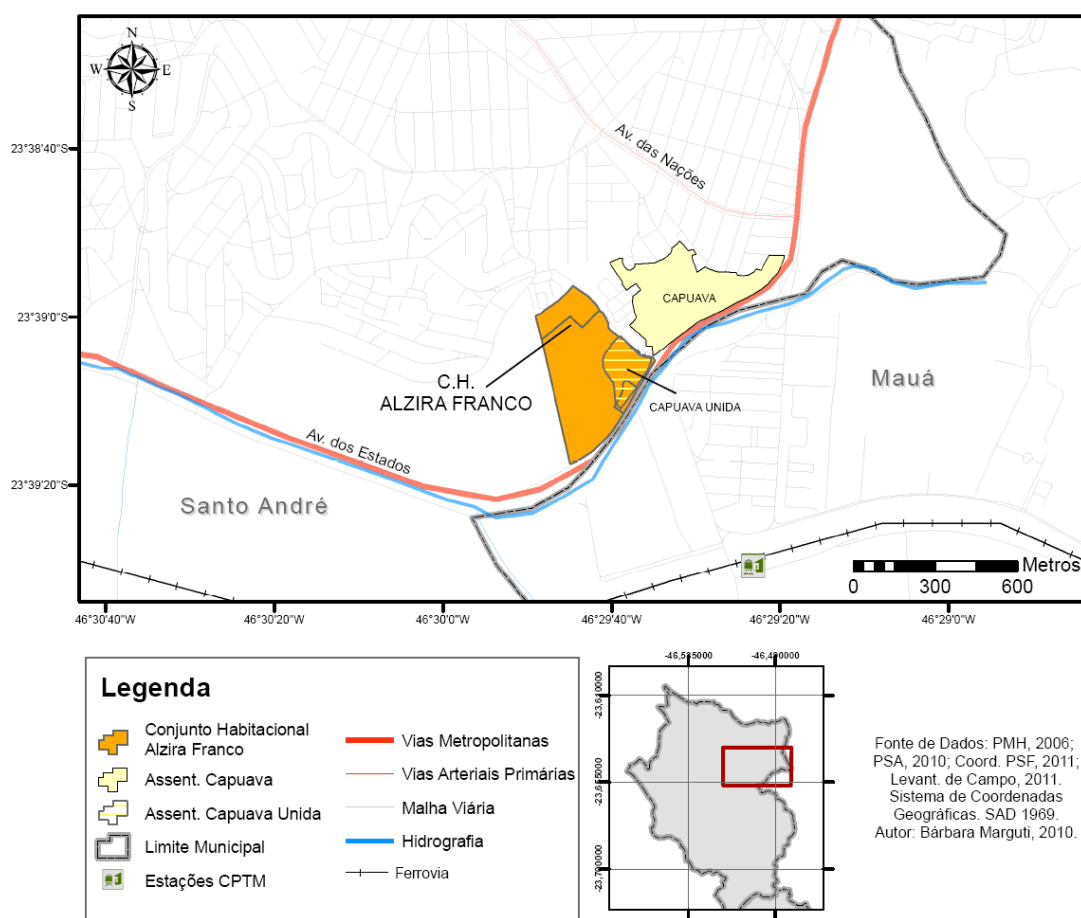


FOTO 6 – ÁREA DE CONSTRUÇÃO DAS UHS PARA A POPULAÇÃO DO ASSENTAMENTO CAPUAVA UNIDA - NOVEMBRO/2011 (FOTOGRAFIA: BÁRBARA MARGUTI)

das unidades habitacionais no mesmo local onde antes encontrava-se a favela (Foto 7). Entende-se que a população destas duas favelas, Capuava e Capuava Unida, não experimentaram alterações no acesso aos mencionados serviços.

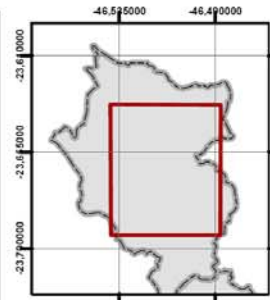
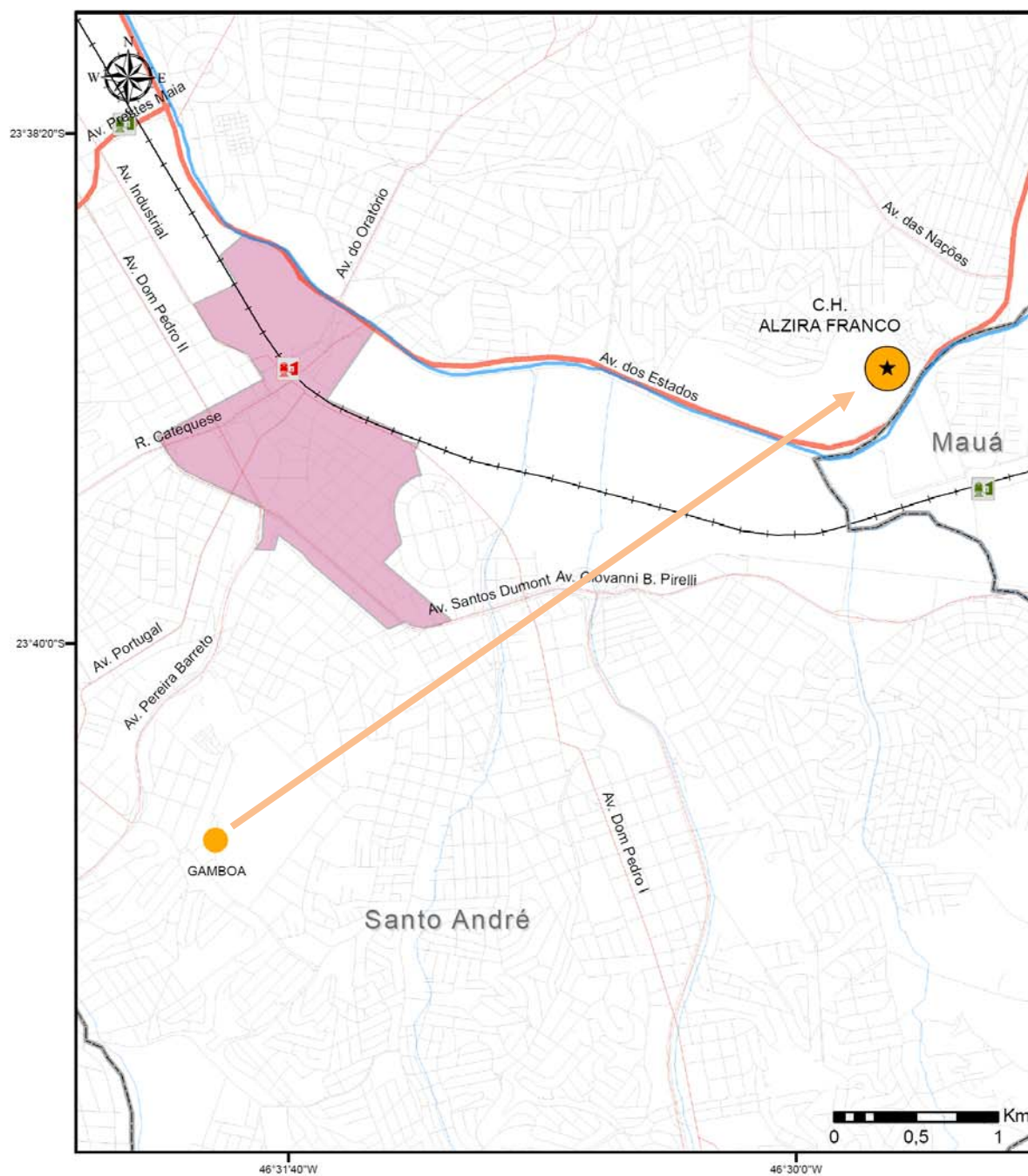
4.2.2.1. Gamboa

O assentamento precário Gamboa, classificado como favela pelo Plano Municipal de Habitação (PSA, 2006), está localizado na porção centro-sul do município de Santo André (Mapa 14). Em 1998, segundo pesquisa da DEHAB, possuía 585 domicílios em uma área não consolidável de 33.000 m². O assentamento é atendido por quatro linhas de ônibus municipais (B11, B63, T15 e I07), todas elas levam ao centro da cidade. Além disso, o assentamento encontra-se próximo à Avenida Pereira Barreto, eixo de circulação do Corredor Metropolitano ABD que estabelece a conexão entre os municípios de Santo André, São Bernardo do Campo, Diadema e São Paulo (Zona Leste e Sul).

A comparação dos indicadores que avaliam o acesso ao serviço de transporte na área de origem da população e no local atual de moradia mostra pequenas alterações na distância média até o ponto de ônibus (de 550 para 600 metros), expressas no Gráfico 13. No entanto, as distâncias referentes ao Conjunto devem ser relativizadas, já que os pontos de ônibus de ida e o de retorno do centro da cidade encontram-se em localidades diferentes; o primeiro dista cerca de 100 metros do conjunto, enquanto o segundo está a aproximadamente 600 metros de distância. Isso se deve à existência de barreiras físicas que impedem uma maior proximidade do ponto de ônibus com o local de moradia, levando os moradores à caminhadas mais longas.

O número de linhas de ônibus municipais permanece o mesmo, porém no Conjunto Alzira Franco apenas três linhas levam ao centro da cidade (Gráfico 14). Houve redução no tempo de espera pelos ônibus municipais, de 30 para 25 minutos, assim como no tempo de viagem até o centro da cidade, de 25 para 20 minutos (Gráfico 15).

MAPA 14 – LOCALIZAÇÃO DO CONJUNTO HABITACIONAL ALZIRA FRANCO E DO ASSENTAMENTO PRECÁRIO GAMBOA



Fonte de Dados: PMH, 2006;
Sistema de Coordenadas
Geográficas. SAD 1969.
Autor: Bárbara Marguti, 2010.

GRÁFICO 13 – DISTÂNCIA MÉDIA APROXIMADA ENTRE LOCAL DE MORADIA E PONTO DE ÔNIBUS

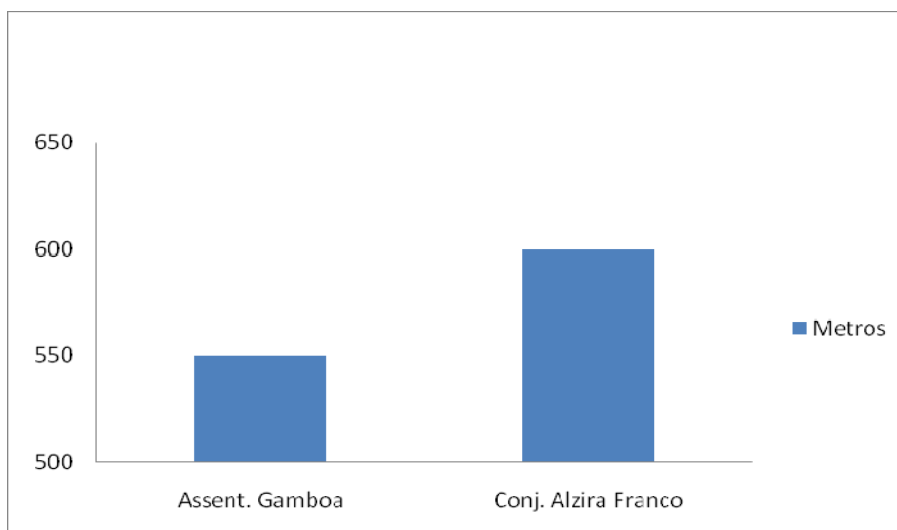


GRÁFICO 14 – NÚMERO DE LINHAS DE ÔNIBUS MUNICIPAIS DISPONÍVEIS

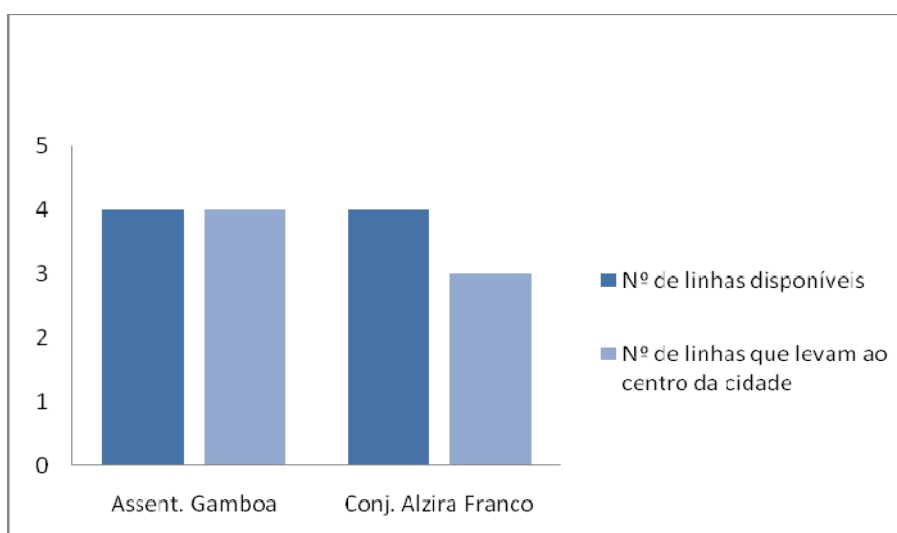
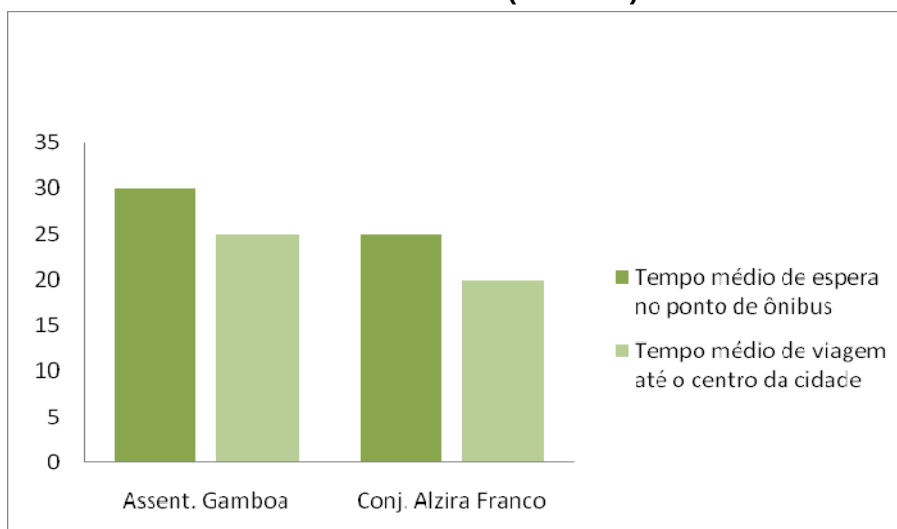


GRÁFICO 15 – TEMPO DE ESPERA PELO ÔNIBUS E TEMPO DE VIAGEM AO CENTRO DA CIDADE (MINUTOS)



A Unidade Básica de Saúde mais próxima do assentamento Gamboa encontra-se a um quilômetro de distância (UBS Paraíso) e não conta com equipes do PSF nem com o Programa de Agentes Comunitários de Saúde. A Unidade de Saúde da Família mais próxima (USF Vila Linda) encontra-se a mais de dois quilômetros do Gamboa e a área de atuação da equipe do PSF não compreende o assentamento. No que se refere as escolas públicas⁴⁵, estas distam cerca de 1,5 km ou mais do assentamento. São cinco as escolas mais utilizadas, das quais três são escolas estaduais e duas escolas municipais de ensino médio e fundamental.

A análise dos Gráficos 13, 14 e 15 demonstra que não houve ganho significativo no acesso ao serviço de transporte por parte da população originária do assentamento precário Gamboa. Apesar de estar em uma localidade privilegiada do ponto de vista da oferta de transporte público, o conjunto Alzira Franco não conta com linhas que circulem em seu interior, levando a população a longas caminhadas para acessar os pontos de ônibus. A entrevista ao representante da comunidade apontou que grande parte dos postos de trabalho ocupados pela população permanece próximo ao assentamento; a distância entre as duas localidades (aproximadamente 4,5 quilômetros, em linha reta) e a ausência de uma linha de ônibus que as interliguem diretamente dificulta o acesso aos locais de trabalho de parte da população moradora do conjunto. Melhorias na logística das linhas municipais, incluindo rotas mais diversificadas, minimizariam as residuais dificuldades de mobilidade dessa população.

No que diz respeito ao acesso a atenção básica a saúde, a análise do Mapa 12 (p. 116) apresenta um quadro de isolamento territorial do conjunto Alzira Franco em relação ao atendimento pelos programas PSF e PACS, uma vez que está rodeado de áreas assistidas por equipes destes programas sem, no entanto, estar inserido nelas. É notória a expectativa da população pela construção de uma UBS no interior do conjunto, contudo, a ausência de um canal de diálogo por parte do poder público e a lentidão no encaminhamento dos processos trazem aos moradores a sensação de insegurança e abandono.

⁴⁵ EE Dr. Luiz Lobo Neto; EE Profª Hermínia Lopes Lobo; EE Dr. Celso Gama; EMEIEF Jardim Estela – Fernando Pessoa e EMEIEF Vila Dora – Padre Fernando Godat.

4.2.3. Conjunto Habitacional Guaratinguetá

A construção do conjunto habitacional Guaratinguetá está prevista no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida⁴⁶. O projeto inicial previa a construção de 550 unidades habitacionais destinadas à população que será realocada dos assentamentos precários Jardim Irene e Espírito Santo. No entanto, de acordo com declaração do Secretário de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SDUH), em abril de 2011, o projeto foi modificado contemplando agora 880 apartamentos (Rede Bom Dia, 2011). De acordo com informações fornecidas pelo gabinete da SDUH, o Conjunto habitacional Guaratinguetá está “em fase final de aprovação e início de contratação pela CEF”.

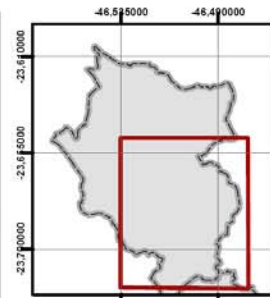
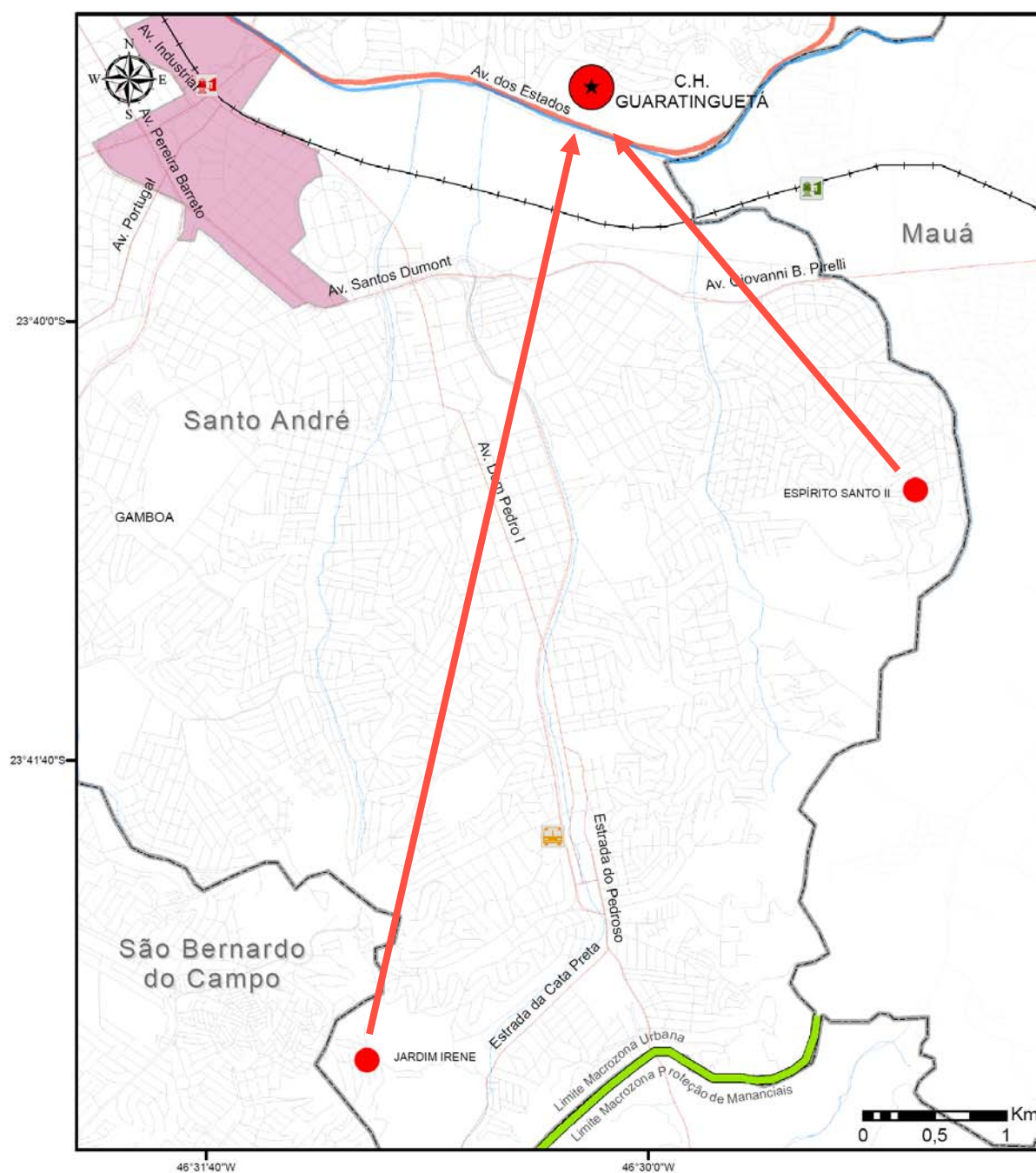
O conjunto será instalado na Avenida Guaratinguetá, no bairro Jardim Alzira Franco, em localidade bastante próxima ao Conjunto habitacional Alzira Franco, anteriormente analisado. Para comparação do acesso aos serviços de transporte e saúde na área de origem da população e no Conjunto Guaratinguetá toma-se como parâmetro a mesma oferta verificada para o Conjunto Alzira Franco. A seguir serão analisadas as condições de mobilidade e acesso aos serviços de atenção básica à saúde no assentamento precário Jardim Irene, local de origem de 500 famílias que serão realocadas para o conjunto Guaratinguetá. Serão também contempladas outras 50 famílias moradoras do assentamento precário Espírito Santo, anteriormente caracterizado.

4.2.3.1. Jardim Irene

O assentamento precário Jardim Irene, localizado na região sudoeste do município de Santo André (Mapa 15), está dividido em cinco áreas (I, II, III, IV e V) e caracteriza-se por sua topografia acidentada e altas declividades (superiores a 30%), apresenta fundos de vales aterrados e ocupados e encostas tomadas por moradias, entulho e lixo. As características topográficas, associadas a ocupações

⁴⁶ Santo André foi o primeiro município da Região do Grande ABC a aderir ao Programa MCMV e a apresentar projetos à CEF. A adesão ocorreu em abril de 2009 e os primeiros contratos, referentes à construção de 352 unidades habitacionais (Juquiá e Londrina), foram assinados em setembro de 2009, com previsão de conclusão das obras em novembro de 2011. Cerca de 9 mil UHs estão protocoladas e parte destas tem seus projetos sendo analisados pela CEF.

**MAPA 15 - LOCALIZAÇÃO DO CONJUNTO HABITACIONAL GUARATINGUETÁ E
ASSENTAMENTO JARDIM IRENE**



Fonte de Dados: PMH, 2006;
Sistema de Coordenadas
Geográficas: SAD 1969.
Autor: Bárbara Marguti, 2010.

Informais, executadas com materiais de baixa qualidade e sem serviço de saneamento básico e sistema viário de acesso, compõem uma situação de áreas de riscos como zonas sujeitas a enchentes e deslizamentos, sobretudo nos períodos de chuva.

As cinco áreas do Jardim Irene totalizam 226.000 m², onde se distribuem 1.651 domicílios (Pesquisa DEHAB 2005, PMH 2006) dos quais 1.441 possuem cadastro junto à Prefeitura. As obras de urbanização do Jardim Irene tiveram início em março de 2010 e abrangem a readequação de lotes, a abertura de ruas e a contenção de encostas. Além disso, a intervenção acarretará na realocação de 500 famílias para o “Conjunto Residencial Guaratinguetá”.

No que se refere ao acesso aos serviços de transporte, os moradores do Jardim Irene tem à sua disposição apenas uma linha de ônibus municipal (AL 133), cujo ponto encontra-se a uma distância aproximada de 800 metros do assentamento. Esta linha leva ao Terminal Vila Luzita, em uma viagem com duração de 10 a 15 minutos, no Terminal é possível acessar outras linhas (TR 101, TR 103, TR 141 e B47) que levam a diversos pontos da cidade. Uma viagem até o centro, partindo do Terminal Vila Luzita, pode levar de 20 a 25 minutos. A sistematização dessas informações, levantadas a partir das entrevistas realizadas com representantes do Jardim Irene, encontra-se na Tabela 9.

**TABELA 9 – PARÂMETROS PARA ANÁLISE DO ACESSO AO SERVIÇO DE TRANSPORTE
JARDIM IRENE**

Distância assentamento x ponto de ônibus	800 metros
Nº de linhas de ônibus municipais disponíveis	1
Nº de linhas de ônibus municipais disponíveis (Centro)	0
Tempo médio de espera no ponto de ônibus	15 minutos
Tempo de viagem ao Terminal Vila Luzita	10 minutos
Tempo de viagem Terminal – Centro da cidade	25 minutos

O serviço de Atenção Básica à saúde no Jardim Irene caracteriza-se pela existência de uma Unidade de Saúde da Família a cerca de 800 metros de distância. Contando com 10 Agentes de Saúde, a Equipe do PSF atende à totalidade das famílias do assentamento. A oferta de escolas públicas⁴⁷ no assentamento é composta por duas escolas estaduais e duas creches municipais a distâncias que variam de 500 metros a dois quilômetros.

O reassentamento de parte das famílias moradoras do Jardim Irene para o conjunto Guaratinguetá implicará em significativos ganhos do ponto de vista do acesso ao transporte público e da oferta de equipamentos de educação, conclusão essa obtida a partir da análise da oferta desses serviços no Conjunto habitacional Alzira Franco, vizinho ao Guaratinguetá. Por outro lado, essa população, que é integralmente assistida pela equipe do PSF Jardim Irene, perderá o benefício desse atendimento, caso o projeto de realocação das famílias não contemple a construção de uma nova USF no local ou mesmo a ampliação das equipes do PSF e PACS já existentes nos arredores do novo conjunto.

4.2.4. Do assentamento precário ao conjunto habitacional: a percepção dos moradores

Após percorrer duas décadas da experiência habitacional no município de Santo André, tomando com exemplo três conjuntos habitacionais representativos de cada período, é possível levantar algumas considerações. O **conjunto habitacional Prestes Maia**, que começa a ser construído no início da década de 1990, marca um período (1992-2000) de fundação das diretrizes das ações de urbanização de favelas e provisão de novas moradias. Este conjunto foi construído em localidade estratégica, com amplo acesso aos serviços de transporte e equipamentos públicos, e, a partir de meados da década de 1990, tornou-se destino das famílias realocadas de assentamentos precários bastante próximos ao conjunto (Tamarutaca, Sacadura Cabral, Quilombo e Gonçalo Zarco), garantindo a manutenção dos vínculos sociais, a proximidade com os equipamentos públicos, locais de trabalho, de compras e lazer que a região oferece. Além disso, o período foi marcado pelos ideais de

⁴⁷ EE Paulo Emílio Salles Gomes; EE Profº Waldomiro Guimarães; Creche Cata Preta; Creche Guarará – Profº. Jorge Guimarães L. Da Costa.

democratização da gestão urbana e fortalecimento da sociedade civil, que perpassaram todo o processo de realocação da população.

A partir de 2003 o conjunto passa a ser destino de famílias originárias de assentamentos territorialmente distantes (Maurício de Medeiros, Jardim Cristiane e Espírito Santo). Neste período (2003- 2008) o que se observa são os diferentes graus de participação popular no processo de realocação da população, os ideais contidos no primeiro período ainda estão presentes, mas mostram sinais de enfraquecimento. No caso da remoção das famílias do Jardim Cristiane e Maurício de Medeiros, as entrevistas apontam para o intenso envolvimento da comunidade junto ao corpo técnico, o canal de diálogo constantemente aberto com o poder público e a organização das famílias nos apartamentos por conta dos próprios moradores, ações que consolidam o sentimento de “pertencer à cidade, ter sua casa, seus direitos e deveres” (E.F., morador do conjunto Prestes Maia e representante do assentamento Jd. Cristiane, 2011). Com o passar dos anos, a percepção é de um distanciamento do poder público e dos canais de participação, como é o caso do Orçamento Participativo, importante espaço de luta por recursos, que “está agora enfraquecido, não se consolidou enquanto política pública, as comunidades não têm mais voz” (E.F., morador do Conjunto Prestes Maia, 2011). No caso do assentamento Espírito Santo, de acordo com o relato do representante desta comunidade, o processo participativo inicial nem chegou a acontecer, fato que se reflete nos problemas atuais de distribuição de energia e individualização da distribuição de água nos apartamentos. A fala dos moradores demonstra o descontentamento na forma de condução destes processos e em relação à ausência de apoio do poder público “colocaram a gente aqui e falaram: ‘se vire’[...] Venderam os apartamentos e deram de graça os problemas para nós” (E.C., moradora do conjunto Prestes Maia e representante do assentamento Espírito Santo, 2011).

Na experiência do **conjunto habitacional Alzira Franco**, que recebe seus primeiros habitantes em 2003, o descontentamento por parte dos moradores também está presente, uma vez que estes entendem que medidas simples solucionariam questões que fazem diferença em seu cotidiano. O conjunto encontra-se em uma localidade bastante privilegiada da malha urbana do município, com considerável oferta de transporte público, equipamentos de saúde e educação, no entanto, um pouco mais de atenção do poder público municipal elevaria os ganhos

locacionais adquiridos por essa população na passagem do assentamento precário para o conjunto. Como exemplo de melhorias é possível mencionar o planejamento adequado das linhas de ônibus, que não adentram o conjunto, que possui dimensões equivalentes as de um bairro; a introdução do serviço de correios no conjunto, que já tem regularizados os nomes de ruas, números e CEP sem que as famílias recebam suas correspondências em casa, sendo obrigadas a retirá-las no assentamento de origem ou na agência dos correios. Ressalta-se que não há uma linha de ônibus municipal que conecte diretamente a área de origem (Gamboa) ao conjunto. E, por fim, ampliar os canais de comunicação entre os moradores e EMHAP/SEMASA contribuindo para a resolução dos problemas de infra-estrutura decorrentes da construção das casas.

Por fim, no caso do **conjunto habitacional Guaratinguetá**, o projeto aprovado ainda aguarda a contratação pela CEF e por essa razão o processo de realocação dos habitantes do Jardim Irene está em fase inicial. Já foi realizado o cadastramento das famílias e a selagem de algumas residências, porém a ausência de informações claras sobre como se darão as ações gera insegurança e desconforto na população, que não sabe quantas ou quais famílias serão removidas; também não foi informado de forma precisa seu local de destino. A expectativa da população é grande e a descrença nas ações da Prefeitura se amplia na medida em que as obras de urbanização correm sem que as famílias sejam informadas de maneira adequada sobre seu futuro e o de sua comunidade.

4.3. A PRODUÇÃO HABITACIONAL NO ÂMBITO DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA: ESTRUTURAÇÃO ESPACIAL E CONSEQUÊNCIAS LOCACIONAIS

Após a análise dos ganhos e perdas locacionais da população beneficiária dos programas municipais de provisão de moradia nas décadas de 1990 e 2000, este item apresenta as características da produção habitacional a ser realizada no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), dando seqüência à discussão iniciada nos itens anteriores a respeito da configuração socioespacial

decorrente das políticas no campo da habitação e suas consequências localizacionais para a população. A forma espacial destes conjuntos no território será comparada àquela decorrente da disposição territorial dos conjuntos construídos pela municipalidade nas duas últimas décadas, contemplando inclusive a produção realizada no município no período de atuação do BNH.

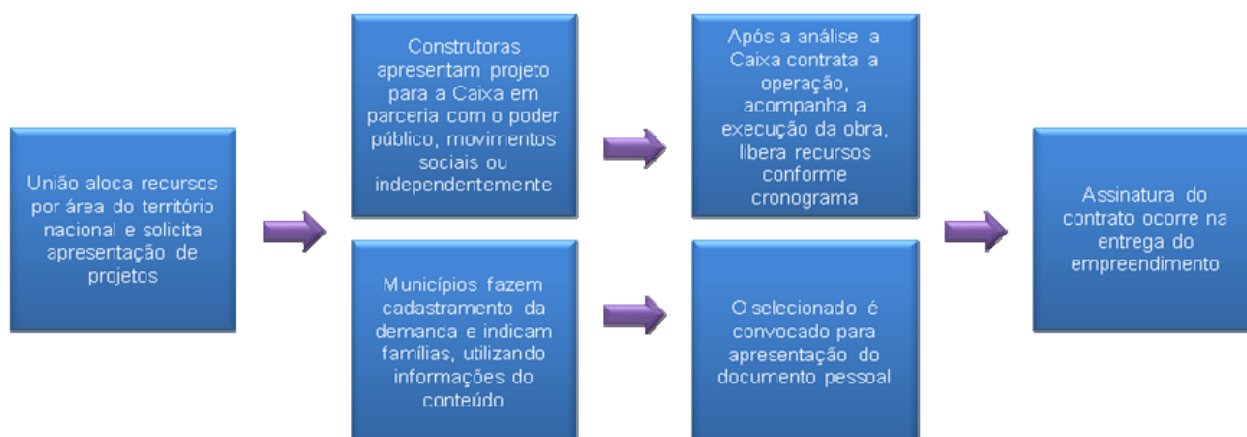
O Programa Minha Casa Minha Vida, lançado em 2009⁴⁸, teve como meta a provisão de um milhão de moradias para famílias com renda até 10 salários mínimos numa parceria entre estados, municípios e iniciativa privada, através de um investimento de R\$ 34 bilhões. Para a segunda fase do Programa, lançada em 2010, essa meta inclui a construção de mais dois milhões de moradias até 2014 (IPEA, 2011). As formas de atendimento do Programa para famílias que recebem até três salários mínimos são o atendimento pelo Programa Habitacional Popular Entidades *Minha Casa Minha Vida* (PHPE), o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), PMCMV para municípios com menos de 50 mil habitantes e o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), este

[...] compreende empreendimentos propostos pela iniciativa privada, com apoio dos entes federados – responsáveis pelo cadastramento da demanda, podendo doar terrenos e tomar medidas de desoneração tributária, e contratação das obras pela Caixa Econômica Federal [...] (IPEA, 2011).

No caso do atendimento pelo FAR as unidades serão vendidas às famílias após a construção e os beneficiários contribuirão mensalmente não comprometendo mais do que 10% de sua renda. O passo a passo do processo de atendimento pelo FAR pode ser visto no esquema a seguir (Figura 09).

Neste Programa o ente federado pode desempenhar o importante papel de doação de terrenos e desoneração tributária, sendo este um dos critérios de priorização dos projetos pela Caixa (Rolnik, 2010). No caso de doação de terrenos destinados à construção de HIS, espera-se que sejam bem localizados, em áreas consolidadas, com oferta de infraestrutura e serviços públicos essenciais, garantindo assim localização adequada às classes de baixa renda, otimizando o uso da infraestrutura já implantada, reduzindo os gastos com deslocamentos e fazendo cumprir a função social da propriedade.

⁴⁸ O Programa MCMV foi lançado pela MP nº 459/2009 a qual se tornou Lei nº 11.977 no mesmo ano. Esta Lei foi modificada pela MP nº 510/2010 e convertida em nova Lei nº 12.424 em 2011 (IPEA, 2011).

FIGURA 9 - PASSO A PASSO DO ATENDIMENTO PELO FAR

FONTE: ROLNIK, 2010.

Diversos instrumentos contidos no Plano Diretor do município criam as condições necessárias para a reserva de terras públicas para HIS, como é o caso das ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social), o PEUC (Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios) associado ao IPTU Progressivo no Tempo e à Desapropriação com Títulos da Dívida Pública, Consórcio Imobiliário, e outras formas de aquisição de terrenos como o Direito de Preferência, Direito de Superfície, etc.

Algumas das ZEIS B e ZEIS C delimitadas pelo município de Santo André foram destinadas à construção de habitações no escopo do PMCMV, é o caso dos conjuntos Guaratinguetá, Londrina, Juquiá e Caminho dos Vianas. O conjunto Avenida dos Estados, por sua vez, será edificado em uma Área Pública Oriunda de “Dação em Pagamento”, os demais Conjuntos se darão em terrenos não pertencentes ao Banco de Terras do município. (Mapa 7 – Banco de Terras do Município de Santo André, p. 86). A produção habitacional no âmbito do PMCMV no município de Santo André prevê a construção de 12 Conjuntos Habitacionais, totalizando cerca de 2.800 Unidades Habitacionais, com recursos provenientes do PAC 2⁴⁹, conforme mostra a Tabela 10. Esta produção está espacialmente distribuída da seguinte maneira: 1.800 UHs ao longo do eixo nordeste do município,

⁴⁹ Informações fornecidas pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SDUH) da PSA em 30 de abril de 2010.

40 UHs no extremo leste do município, 200 UHs no extremo sul, 552 UHs na porção sudoeste e 220 UHs a norte do município, como pode ser observado no Mapa 16.

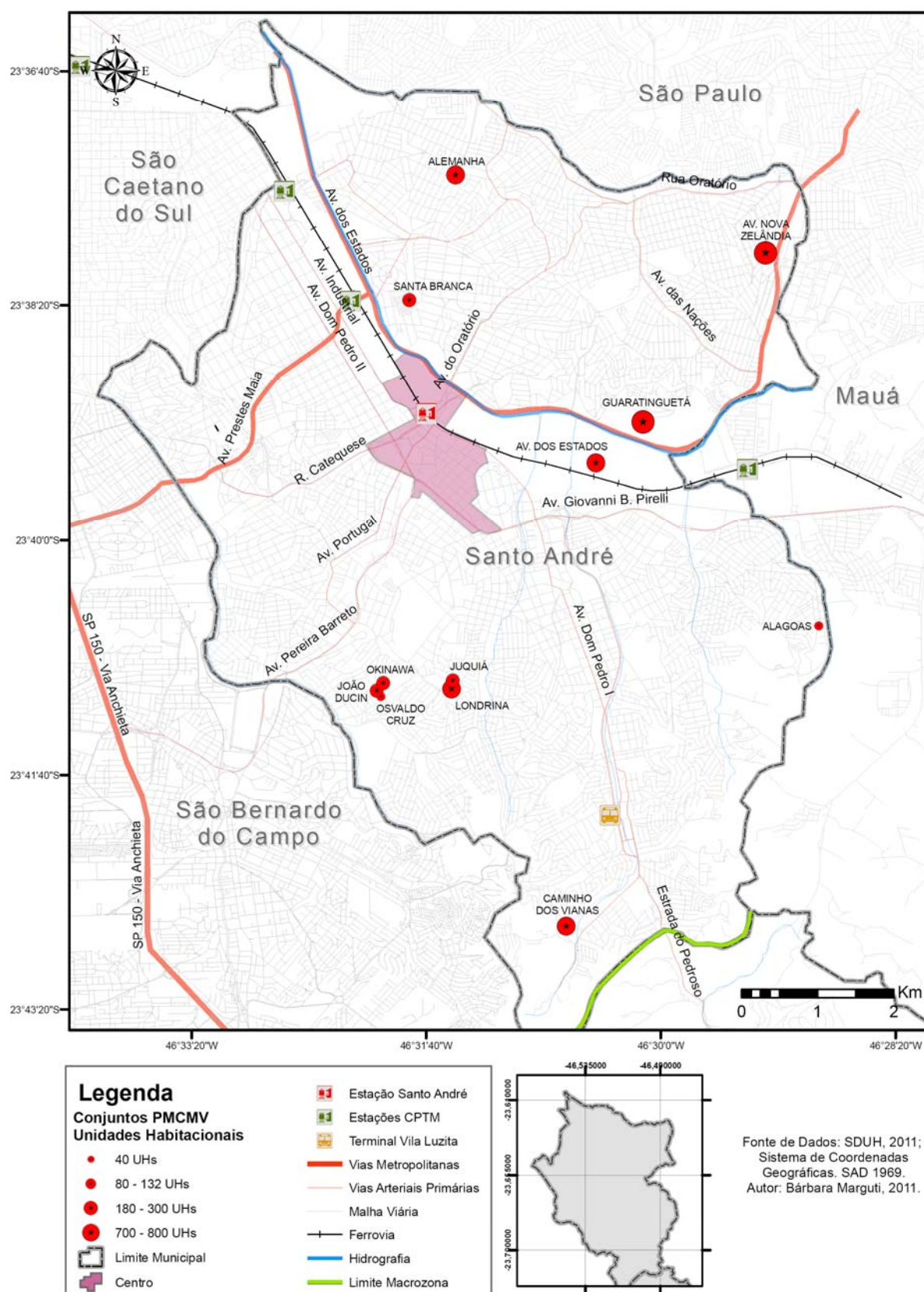
TABELA 10 – PRODUÇÃO HABITACIONAL (PMCMV)

ÁREA DA CIDADE	CONJUNTO	AREA TOTAL (m²)	SOLICITAÇÃO GIDUR- CEF	UH
Eixo Nordeste	R. Guaratinguetá	30.916,00	-	180
	R. Guaratinguetá	53.090,00	-	90
	Av. Nova Zelândia	24.300,00	99/2010	700
	Av. Dos Estados	30.517,55	1240/2009	300
Leste	Alagoas	1.235,90	-	40
Sul	Caminho dos Vianas	8.823,00	1238/2009	200
	Caminho dos Vianas	590,00		
Sudoeste	João Ducin	8.530,00	206/2010	40
	Oswaldo Cruz	1.664,00	206/2010	80
	Okinawa	5.696,00	206/2010	80
	Londrina	7.319,43	1458/2009	220
	Juquiá	4.537,39	1458/2009	132
Norte	Santa Branca	3.100,00	97/2010	80
	Alemanha	1.488,41	96/2010	140
	Alemanha	3.647,20	96/2010	100

Fonte: SDHU (PSA, abr/2010)

A análise da distribuição espacial dos conjuntos do PMCMV demonstra que a maior oferta por moradia se dará no eixo nordeste do município (cerca de 64% da produção pelo Programa), área que possui cerca de 20 assentamentos precários, onde serão construídas 1.800 UHs. Os conjuntos em questão são: o conjunto Guaratinguetá, já tratado no item 3.2.3. deste capítulo, Conjunto Avenida Nova Zelândia, localizado no extremo nordeste da cidade, e o Conjunto Avenida dos Estados, cuja localização é um terreno pertencente ao Banco de Terras do município, o qual se encontra próximo ao Conjunto Alzira Franco, caracterizado no item 3.2.2. deste capítulo. Dessa forma, as condições de acessibilidade aos serviços de transporte, saúde e educação se assemelham àsquelas encontradas pelos moradores do Conjunto Alzira Franco, contudo, agravadas por sua localização na margem oposta da Avenida do Estado (e do Rio Tamanduateí), via de fluxo rápido exigindo infraestrutura adequada para pedestres, mais distante de escolas e postos de saúde (cerca de um quilômetro). A realocação de famílias para essa localidade exigirá do poder público municipal especial atenção tanto no que se refere ao

**MAPA 16 – LOCALIZAÇÃO DOS CONJUNTOS HABITACIONAIS DO PROGRAMA
MINHA CASA MINHA VIDA**



planejamento das linhas de ônibus municipais e pontos de parada, quanto à ampliação da oferta de Unidades de Saúde Família para o atendimento desta população.

A região que apresentará a segunda maior oferta de novas moradias, 552 UHs, a serem construídas no âmbito do Programa MCMV, é aquela localizada a aproximadamente 3,5 quilômetros a sudoeste do centro da cidade (conjuntos Okinawa, João Ducin, Osvaldo Cruz, Londrina e Juquiá). A avaliação da localidade permite dizer que se trata de uma boa posição no interior da malha urbana para a construção de Habitação de Interesse Social, já que a região possui o sistema de transporte consolidado e satisfatório, estando próxima a Avenida Pereira Barreto, eixo de circulação do Corredor ABD; além de considerável oferta de UBS e USF (UBS Paraíso, UBS Vila Helena e PSF Vila Linda). Esta área encontra-se dois quilômetros a nordeste da área de maior concentração de assentamentos precários do município sendo portanto uma localização atraente para a realocação de famílias moradoras de assentamentos precários próximos.

Cabe mencionar que os conjuntos Londrina e Juquiá já estão com suas obras em andamento, com previsão de término e entrega de 352 UHs em dezembro de 2011. A visita ao local das obras, realizada no início de novembro de 2011, constatou que os prédios estão em fase final de construção. São ao todo oito blocos de 44 UHs cada, cinco destes pertencem ao conjunto Londrina, três ao conjunto Juquiá e estão dispostos em um mesmo terreno (Fotos 8,9 e 10).



FOTO 7 - FOTO AÉREA DAS PRIMEIRAS MORADIAS DO MCMV A SEREM ENTREGUES NO ABC (NORBERTO DA SILVA/PSA). FONTE: WWW.SANTOANDRE.SP.GOV. VISITADO EM: 01/12/2011



FOTO 8 – PLACA NO LOCAL DA OBRA DO CONDOMÍNIO LONDRINA NOVEMBRO/2011 (FOTOGRAFIA: BÁRBARA MARGUTI)



FOTO 9 – PLACA NO LOCAL DA OBRA DO CONDOMÍNIO JUQUIÁ – NOVEMBRO/2011 (FOTOGRAFIA: BÁRBARA MARGUTI)

Já as porções sul e leste de Santo André, onde se localizam mais de 90 assentamentos precários, contarão com apenas 240 UHs (Conjunto Caminho dos Vianas e Conjunto Alagoas). Dessa forma não estarão sendo criadas oportunidades de moradia nas porções mais precárias do território andreense e que apresentam o maior crescimento populacional no período de 1991 a 2000 (Mapa 5, p.68) Por fim, 220 UHs serão construídas na área norte do município, nos conjuntos Alemanha e Santa Branca. Este último é vizinho do Conjunto construído na década de 1940 pela

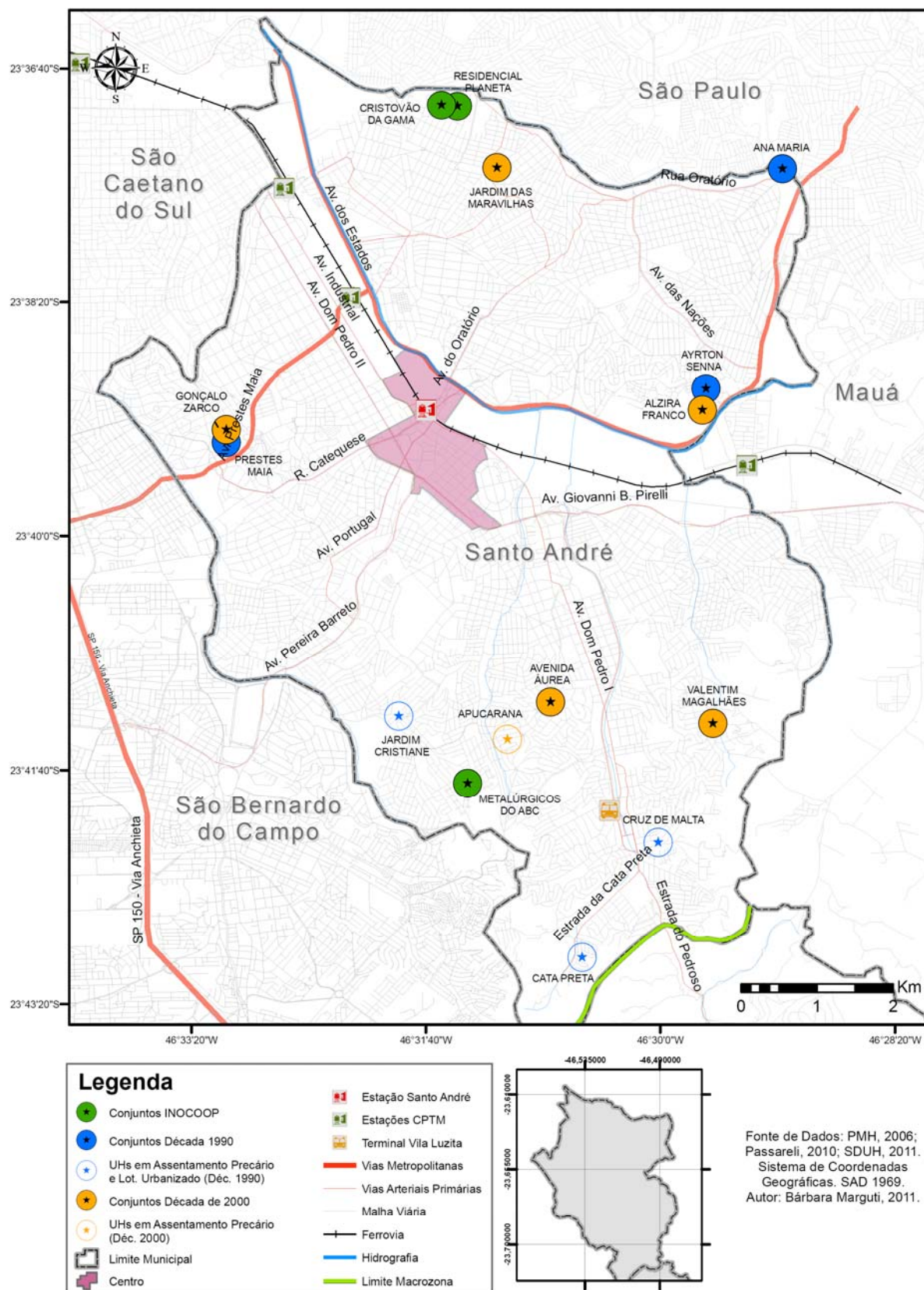
Fundação Casa Popular (Mapa 2, p.35) local próximo ao centro da cidade, à Avenida dos Estados (500 metros) e com infraestrutura de transporte consolidada.

4.3.1. A distribuição espacial dos conjuntos habitacionais nas três últimas décadas e suas implicações socioespaciais

A comparação da localização dos conjuntos habitacionais construídos no período BNH através do INOCOOP, e aqueles construídos pela municipalidade nas décadas de 1990 e 2000, mostram uma gradual mudança no padrão de construção de grandes conjuntos habitacionais localizados na periferia da cidade, em áreas sem infraestrutura e serviços urbanos implantados, longe dos centros de comércio, serviços e locais de emprego. Os três conjuntos construídos pelo INOCOOP na década de 1980 evidenciam esta prática (Mapa 17), uma vez que o conjunto habitacional Metalúrgicos do ABC, que possui 3.008 UHs, encontra-se na extrema periferia a sudeste da área urbana, no limite com o município de São Bernardo do Campo, e os conjuntos Residencial Planeta e Residencial Cristóvão da Gama – 864 UHs e 459 UHs, respectivamente – encontram-se no extremo norte do município, periferia que limita-se com a zona Leste do município de São Paulo. Os locais de construção destes conjuntos distam cinco e quatro quilômetros do centro da cidade, respectivamente.

Na passagem para a década de 1990, com a extinção do BNH e o início das ações municipais no campo da habitação, nota-se novamente a construção de grandes conjuntos (Prestes Maia, Ayrton Sena e Ana Maria) com elevado número de UHs, porém localizados em áreas mais consolidadas do ponto de vista da infraestrutura implantada. Neste período, os conjuntos habitacionais, associados às ações de urbanização de assentamentos precários, passam a ser edificados em áreas próximas aos núcleos de origem da população. Além disso, lotes urbanizáveis e embriões evolutivos são construídos no interior dos assentamentos (Cata Preta, Jardim Cristiane, Cruz de Malta).

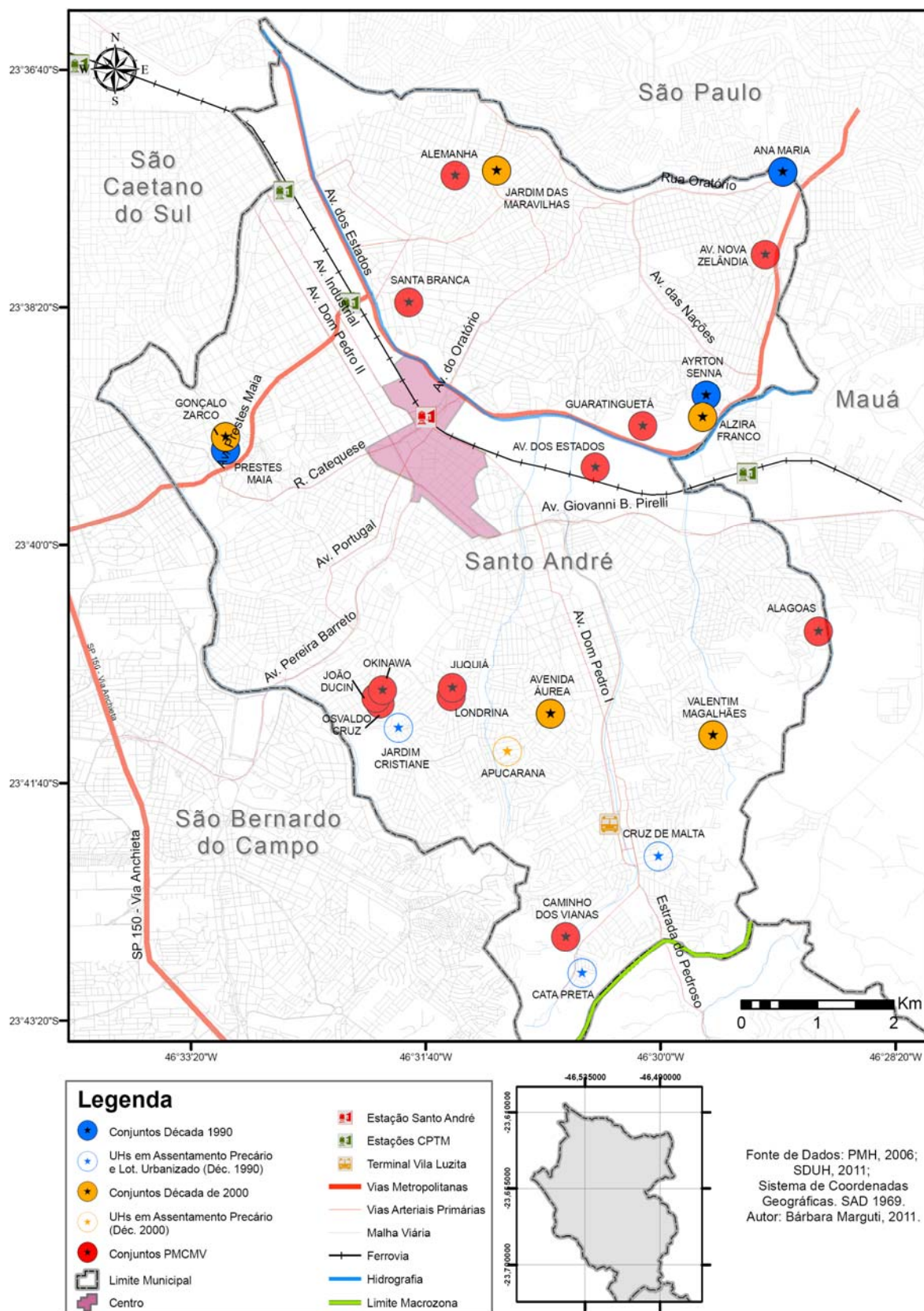
MAPA 17 – LOCALIZAÇÃO DOS CONJUNTOS HABITACIONAIS CONSTRUÍDOS NAS DÉCADAS DE 1980, 1990 E 2000 (INOCOOP-SP E PRODUÇÃO MUNICIPAL)



Ao longo da década de 2000 cinco novos conjuntos habitacionais são construídos (Jardim das Maravilhas, Avenida Áurea, Valentim Magalhães, Alzira Franco e Gonçalo Zarco) e o conjunto Prestes Maia recebe 260 novas UHs. Com exceção do conjunto Alzira Franco, que conta com 624 UHs, os demais conjuntos são de menor porte, em comparação àqueles das décadas anteriores, variando de 44 a 136 UHs. Do ponto de vista locacional, apesar de não estarem em áreas centrais, eles são implantados em localidades não totalmente desprovidas de infraestrutura e serviços públicos, no entanto são áreas que exigem atenção e ações do poder público, como exposto ao longo deste capítulo sobre o caso do conjunto Alzira Franco. Neste período apenas o conjunto Gonçalo Zarco foi construído para atender exclusivamente assentamentos precários de seu entorno, os conjuntos Alzira Franco e Prestes Maia recebem tanto moradores de áreas de seu entorno como famílias provenientes de pontos distantes da cidade. Alguns conjuntos expressam certa falta de racionalidade na alocação das famílias, já que além de receberem população realocada de zonas distantes de sua área de origem, recebem moradores de assentamentos que ficam próximos a outros conjuntos habitacionais, como é o caso do conjunto Avenida Áurea que recebeu moradores da favela Tamarutaca, vizinha ao conjunto Prestes Maia. Estes dois conjuntos estão a cinco quilômetros de distância um do outro.

A produção que se dará através do PMCMV apresenta características locacionais distintas das observadas nos conjuntos promovidos pelo município nas décadas anteriores. Neste caso, eles estão pulverizadas pelo território e trata-se de empreendimentos de menor porte, com até 300 UHs (com exceção dos conjuntos Guaratinguetá e Nova Zelândia) distribuídos em oito diferentes áreas da cidade. Como nas experiências anteriores, não são criadas pelo PMCMV considerável número de oportunidades habitacionais na área de maior concentração de assentamentos precários (Mapa 18). Do ponto de vista locacional, parte dos conjuntos que serão implantados pelo Programa desfrutam da boa localização das ZEIS do município (Guaratinguetá, Av. dos Estados, Juquiá e Londrina), enquanto outros aproximam-se das áreas com grande número de assentamentos precários, como é o caso dos conjuntos Alagoas e Caminho dos Vianas, o qual será implantado em uma área (Jardim Irene) que vem sendo beneficiado por importantes obras de urbanização.

MAPA 18 – LOCALIZAÇÃO DOS CONJUNTOS HABITACIONAIS CONSTRUÍDOS NAS DÉCADAS DE 1990 E 2000 E CONJUNTOS A SEREM CONSTRUÍDOS PELO PMCMV



5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde o princípio, as práticas habitacionais no município de Santo André reservam as porções com melhor infra-estrutura e com maior facilidade de acesso aos recursos às classes médias e altas. Assim nos mostra a construção de loteamentos privados dos bairros Jardim e Campestre (bairros burgueses) *versus* o surgimento de bairros do “outro lado do rio” como Vila Metalúrgica, Utinga e Camilópolis (bairros operários) que se desenvolveram sem a provisão de serviços, equipamentos e infra-estrutura urbanos. As experiências estatais vividas pelo município no início da década de 1950 (FCP e IAPI), são exemplos de que o alcance das políticas era limitado e que foram incapazes, ou não eram direcionadas, para o atendimento da demanda por habitação das classes de menor renda, sobretudo os não-assalariados. Quase 30 anos depois, a expressão do BNH na região do ABC, por meio do INOCOOP-SP, também demonstra, com os episódios de invasão e violência na luta pelo acesso à moradia, a incapacidade de criação de oportunidades habitacionais para as classes baixas.

Com a retomada da democracia, e com o problema dos assentamentos precários já em proporções desumanas (adensamento das favelas, ocupação de áreas de risco e o crescimento populacional em APRM), Santo André se destaca por suas ações nas áreas precárias do município, através da elaboração e execução de programas que foram posteriormente, reconhecidos nacional e internacionalmente⁵⁰, e que tiveram efeitos visíveis nas condições de vida da população contemplada. Acreditava-se ali na fundação das bases (integração e territorialização das ações, participação popular, inclusão social, permanência das famílias em seu local de origem, etc.) a serem aplicadas a todas as favelas do município.

Finalmente, com o lançamento dos programas federais (PAC, PMCMV), na década de 2000, vemos a intervenção nos assentamentos sem que a população seja (ou sinta-se) informada e segura sobre seu destino. De acordo com as

⁵⁰ Prêmio da ONU na Conferência Mundial das Cidades – Istambul + 5 (2001), conferido ao PIIS como uma das melhores práticas (única premiação brasileira na Conferência); Prêmio Habitat-ONU em Dubai (2002) sobre Melhores Práticas, conferido a Gênero e Cidadania no PIIS; Premiações da Fundação Getúlio Vargas / Fundação Ford à Política Habitacional de Santo André, à Unidade de Negócios e Serviços Sacadura Cabral, à Gestão Pública nas Áreas de Proteção aos Mananciais; Prêmio da Caixa Econômica Federal – Melhores Práticas em Gestão – ao Projeto Sacadura Cabral; Prêmio “Governador Mário Covas” do SEBRAE para o Prefeito Empreendedor, ao Centro de Negócios e Serviços Sacadura Mais Igual (2003). (PMH, 2006, p.37).

entrevistas realizadas com os representantes dos assentamentos, no caso de intervenções em favelas que exigem realocações, não se sabe quem vai, nem para onde, nem quando; a informação corrente é que as novas moradias serão distribuídas via sorteio. Este é um grande contraponto ao período em que as famílias decidiam junto ao poder público quem, quantos e como iriam para suas novas casas; nessa época a seleção das regiões da cidade a serem atendidas pelos Programas de Urbanização seguia critérios bem definidos, dentre eles o grau de organização comunitária.

Retomando a discussão sobre a localização das classes de baixa renda no território andreense, os dados apresentados no Capítulo 2 (Item 2.2.2.1, p.81) deste trabalho apontam para a movimentação das classes de menor renda para as porções mais afastadas da cidade, processo intensificado a partir da década de 1970. O Mapa da Evolução Urbana (Mapa 5, p.68) e o Mapa de Assentamentos Precários do Município (Mapa 6, p.84) mostram a concretização deste processo, uma vez que apontam as áreas de maior ganho populacional, coincidentes com as regiões de maior concentração de assentamentos precários nas porções sul e sudeste da Macrozona Urbana, e o avanço da mancha urbana sobre Áreas de Proteção de Mananciais (APRM). Quando localizados em áreas mais centrais da cidade, com maior acessibilidade aos serviços e equipamentos urbanos, esses assentamentos desenvolveram-se na beira de rios e córregos. Exemplo emblemático de Santo André é a favela Sacadura Cabral, que possuía, antes das intervenções de urbanização, 75% de seus 738 domicílios nas baixadas alagadiças do Ribeirão dos Meninos.

Os elementos apresentados no Capítulo 3 apontam para mudança no padrão de localização dos conjuntos habitacionais desde o período BNH, passando pelas experiências municipais até alcançar o PMCMV. Passamos de grandes conjuntos localizados nas bordas do município (década de 1980) para uma fase de grande enfrentamento da questão das favelas e carência de habitação, resultando novamente em grandes conjuntos habitacionais desta vez construídos próximos às áreas atendidas pelas ações de urbanização de favela. As experiências de realocação analisadas no conjunto habitacional Prestes Maia, que teve sua construção iniciada na década de 1990, apontam para significativos ganhos no acesso aos serviços de transporte, serviços de saúde e educação, uma vez que a

oferta desses serviços e equipamentos é abundante no entorno do conjunto. Os ganhos de renda real obtidos por essa população justificam o esforço em manter as famílias próximas aos seus locais de origem (como é o caso das famílias provenientes dos assentamentos Sacadura Cabral, Quilombo, Tamarutaca e Gonçalo Zarco) e em localidade consolidada e privilegiada do tecido urbano, trazendo benefícios às famílias reassentadas originárias de regiões mais distantes da cidade (Maurício de Medeiros, Jardim Cristiane e Espírito Santo). Um aspecto negativo da passagem da população do assentamento Espírito Santo para o conjunto foi a perda do atendimento pelo Programa Saúde da Família, já que a ação dos Agentes Comunitários de Saúde no conjunto Prestes Maia não contempla todas as famílias. Isso implica na necessidade de ampliação do Programa (criação de novas UBS e implantação de novas equipes dos PSF e PACS) para o atendimento de todas as famílias do conjunto.

A escassez de recursos municipais para os programas sociais, que marca o início da década de 2000, torna mais lentas as ações e dificulta a ampliação do atendimento ao conjunto dos assentamentos precários do município. Ainda assim, apesar de inferior à década anterior, significativo número de UHs é erigido na cidade. A experiência escolhida para a análise das práticas da década de 2000, o conjunto habitacional Alzira Franco, representa por um lado a consolidação da localização das famílias provenientes dos assentamentos Capuava e Capuava Unida, e por outro um deslocamento de cerca de 4,5 km (sentido leste-oeste) de parte da população moradora do assentamento Gamboa. Para estes últimos, as condições de acesso ao transporte público municipal pouco se alterou e esta mudança não foi necessariamente positiva. O que poderia representar um ganho locacional, já que a região apresenta considerável oferta de linhas municipais, não o é dada a falta de planejamento dos itinerários dos ônibus, que não circulam no interior do conjunto.

Essa dificuldade se reflete também no acesso às oportunidades de emprego, que permanecem concentradas na região próxima ao local de origem (Gamboa). A inexistência de uma linha de ônibus que interligue as duas localidades promove custos adicionais de acessibilidade para essa população. Além disso, como posto por Harvey (1980, p.51), a não criação de condições adequadas de mobilidade para as classes de renda mais baixas “pode significar uma distribuição regressiva de

renda bastante substancial num sistema urbano em rápida mudança”. É preciso destacar ainda a inexistência do atendimento dos PSF e PACS no interior do conjunto Alzira Franco, uma vez que quase todo seu entorno conta com a visita de agentes de saúde. Com efeito, observa-se o não dimensionamento do serviço para atender a nova demanda gerada pela chegada dos moradores do conjunto.

Por fim, a década de 2010 e a implementação do Programa Federal MCMV traz uma importante demonstração de uso dos instrumentos urbanísticos contidos no Plano Diretor como é o caso da destinação de ZEIS B e ZEIS C e outras áreas pertencentes ao Banco de Terras do município para construção de HIS, possibilitando, em certa medida, a ampliação do acesso à terra bem localizada para a população de baixa renda, garantindo às famílias não apenas o direito à moradia, mas também à cidade e seus recursos essenciais. Ao observar a configuração espacial dos conjuntos do PMCMV (Mapa 15, p. 124), é possível considerar que não se trata de uma repetição das práticas do BNH, ao menos no que se refere à localização no tecido urbano. O próprio conjunto habitacional Guaratinguetá, experiência analisada no Capítulo 3, será construído em uma ZEIS C. As críticas sobre essa experiência estão pautadas nas observações realizadas para o conjunto Alzira Franco, e as atenções devem estar voltadas para as mesmas questões que apresentam deficiências: a oferta adequada de transporte público municipal e a ampliação das equipes do PSF e PACS para o atendimento de uma população que já conta com esse serviço em sua área de origem (Jardim Irene).

Entende-se que a criação de oportunidades de moradias em pontos distantes da região de origem da população exige das famílias uma adaptação às novas condições impostas, e pressupõe o rompimento dos vínculos sociais e daqueles estabelecidos com o território. Neste sentido é importante que, caso a oferta habitacional não seja possível próxima ao local de moradia original da população, sejam criadas, concomitantemente à construção das habitações, condições para que as famílias se adaptem o mais rapidamente possível à sua nova posição dentro do espaço urbano. Sendo assim, vagas em creches e escolas, UBS, equipes do PSF e PACS, adequada rede de transporte público, oportunidades de trabalho e programas de geração de renda, áreas de lazer e espaços culturais devem ser previstos e implantados previamente à realocação das famílias, de forma a gerar substancial redistribuição de renda real para essa população.

Ainda que de forma tímida, os conjuntos do PMCMV aproximam-se das áreas de maior concentração de assentamentos precários, prática realizada também de forma acanhada nas décadas anteriores. No entanto, a análise dos ganhos e perdas locacionais das demais populações que serão beneficiadas pelo Programa acabou inviabilizada pelo não fornecimento por parte da Prefeitura de informações sobre quais assentamentos precários/famílias serão contemplados. Pela mesma razão é inviável avaliar se as UHs que serão construídas nas áreas de maior concentração de assentamentos precários (conjuntos Caminho dos Vianas, Alagoas, Juquiá e Londrina) realmente atenderão a demanda por moradia proveniente destes mesmos locais.

Tanto ao longo das duas últimas décadas quanto na projeção dos novos empreendimentos, um maior número de oportunidades habitacionais deveria ter sido criado na porção sul do município, bem como a criação de centralidades (centros de comércio, serviços, áreas de lazer e geração de postos de trabalho) já que se trata de uma área distante dos principais eixos de transporte que ligam ao centro da cidade e a outros pontos da RMSP (Corredor ABD e Linha CPTM), resultando em elevado gasto de tempo e recursos financeiros pela população em busca do acesso à cidade. A não criação de oportunidades habitacionais nessa região da cidade significará que sempre que uma ação de urbanização demandar a realocação de famílias, essas terão que se deslocar para pontos distantes de seu local de moradia atual, como foi o caso de grande parte das experiências analisadas no Capítulo 3 (Espírito Santo, Maurício de Medeiros, Gamboa e Jardim Irene).

A alocação dos recursos no sistema urbano sofre forte influência do processo político (HARVEY, 1980), de maneira que este deve ser usado como forma de alavancar as vantagens locacionais dos equipamentos e serviços em relação à moradia social. Como processo político entende-se a atuação e negociação dos distintos atores na conformação das decisões que dizem respeito à cidade. Para que uma vantajosa alocação de recursos seja posta em prática faz-se necessária a ampliação e a manutenção de espaços de participação e canais de comunicação entre a população, o poder público municipal e demais agentes.

Este trabalho reconhece suas limitações e aponta a necessidade de aprofundar a investigação acerca da evolução/retrocesso dos canais de participação

social nos processos de urbanização de favelas, de realocação das famílias e de sua existência nos conjuntos habitacionais. Nota-se, a partir das entrevistas, o arrefecimento dos canais de participação, trazendo como consequência a carência do que Harvey (1980) chama de “recursos para competir com sucesso”, ou seja, impõe-se a necessidade de redistribuição do poder através da inserção e ampliação dos espaços de participação daqueles que historicamente contribuem para que Santo André seja uma cidade socialmente mais justa.

REFERÊNCIAS

ARANHA, Valmir. Mobilidade pendular na metrópole paulista. **São Paulo em perspectiva**, São Paulo, v.19, n.4, p. 96-109, out./dez. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v19n4/v19n4a06.pdf>>. Acesso em: 23 jun. 2011.

AZEVEDO, Sérgio de. Desafios da habitação popular no Brasil: políticas recentes e tendências. In: CARDOSO, A. L. (Org.). **Habitação social nas metrópoles brasileiras**. Rio de Janeiro: FINEP/CEF, 2007.

_____. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-1986): criação, trajetória e extinção do BNH. **Revista de Administração Pública**, n.4, out/dez, 1988.

_____; Andrade, L.A.G. de. **Habitação e Poder**: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1992.

BASSUL, José R. Estatuto da Cidade: a construção de uma lei. In: CARVALHO, C.S.; ROSSBACH, A. **O Estatuto da Cidade comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.

BLAY, E. A. Dormitórios e Vilas Operárias: o trabalhador no espaço urbano brasileiro. In: VALLADARES, L.P. (Org.). **Habitação em Questão**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1980, pp. 143-154.

BOLAFFI, Gabriel. Habitação e Urbanismo: O problema e o falso problema. In: MARICATO, E. (Org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa-Omega, 1982, 37-70.

BONDUKI, N. G. **Origens da Habitação Social no Brasil**: O caso de São Paulo (1930-1954). Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1994.

_____; ROSSETTO, R.; GHILARDI, F.H. Política e Sistema Nacional de Habitação, Plano Nacional de Habitação. In: ROSA, J.S.; DENALDI, R. (Coords). **Curso à distância**: Planos Locais de Habitação de Interesse Social. Brasília: Ministério das Cidades, 2009, p.31-58.

CARDOSO, A.L.; RIBEIRO, L.C. de Q. (coords.). **A municipalização das políticas habitacionais: uma avaliação da experiência recente (1993-1996)**. Relatório de Pesquisa, IPPUR/UFRJ - FASE, 1999.

CARDOSO, Derla. Avenida Guaratinguetá vai ganhar 880 apartamentos. **Bom Dia**, ABCD, 29, mai, 2011. Disponível em: <<http://www.redebomdia.com.br>>. Acesso em: jun., 2011.

CARMO, Edgar.C. do. **A política habitacional no Brasil pós Plano Real (1995-2002) - Diretrizes, princípios, produção e financiamento**: uma análise centrada na atuação da Caixa Econômica Federal. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) - Instituto de Economia, UNICAMP, Campinas, 2006

CARVALHO, Celso S.; ROSSBACH, A. (Orgs). **O Estatuto da Cidade comentado**. São Paulo: Ministérios das Cidades, Aliança das Cidades, 2010.

CUNHA, Elenice M. **Vínculo Longitudinal na Atenção Primária**: avaliando os modelos assistenciais do SUS. Tese (Doutorado em Ciências na área de Saúde Pública) - Escola Nacional de Saúde Pública, FIOCRUZ, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <http://bvssp.icict.fiocruz.br/pdf/25444_Cunhaemd.pdf>. Acesso em: nov., 2011.

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

_____. Santo André: urbanização de favelas e inclusão social. **Ambiente Construído**, Porto Alegre Ambiente Construído, Porto Alegre, v. 4, n. 4, p. 7-20, out./dez. 2004.

ELIAS, P.E.; FERREIRA, C.W.; ALVEZ, M.C.G; COHN, A.; KISHIMA, V.; JUNIOR, A.E.; GOMES, A.; BOUSQUAT, A. Atenção Básica em saúde: comparação entre PSF e UBS por estrato de exclusão social no município de São Paulo. **Ciência & Saúde Coletiva**, n.11, v.3, p.633-641, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csc/v11n3/30979.pdf>. Acesso em: jun. 2011.

FERREIRA, João S. W. O processo de urbanização brasileiro e a função social da propriedade urbana. In: ROSA, J. S.; DENALDI, R. (Coords.) **Curso à Distância**: Planos Locais de Habitação de Interesse Social. Brasília: Ministério das Cidades, 2009, p. 11-30.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. 11ª Edição. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1972.

GAIARSA, O. A. **Santo André: ontem, hoje, amanhã**. Santo André: Prefeitura Municipal de Santo André, 1991.

GOMIDE, Alexandre de A.; LEITE, Sabina K.; REBELO, Jorge. Transporte público e pobreza urbana: um índice síntese de serviço adequado. **Texto para discussão**, n.1209, p. 1-49, ago, 2006. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/pub/td/2006/td_1209.pdf. Acesso em: jul. 2011.

GUIDES, Fátima R. M. **Moradias urbanas em Santo André (1900-1950)**: caracterização da arquitetura popular e seus meios de produção. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2008.

HARVEY, David. A justiça social e a cidade. São Paulo: Hucitec, 1980.

IBGE. Sistema IBGE de Recuperação Automática. **Censo demográfico 1940-1991**. Rio de Janeiro: IBGE, 1950-1997. Disponível em: <http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/>. Acesso em: maio 2011.

IBGE. Sistema IBGE de Recuperação Automática. **Censo demográfico 2000**: características da população e dos domicílios: resultados do universo. Rio de Janeiro: IBGE, 2001. Disponível em: <http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/>. Acesso em: maio 2011.

IBGE. Sistema IBGE de Recuperação Automática. **Censo demográfico 1991-2000-2010**. In: IBGE. Sistema IBGE de Recuperação Automática - SIDRA. Rio de Janeiro, [200-]. Disponível em: <http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/>. Acesso em: maio 2011.

IMAGEM. Street Base, 2008.

IPEA. O Planejamento da Habitação de Interesse Social no Brasil: desafios e perspectivas. Comunicados **do IPEA**, n.118, p. 30-35, out., 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br>. Acesso em: jun, 2011.

JÚNIOR, Nelson S. **O Direito à Cidade como paradigma da governança urbana democrática**. Instituto Pólis, nov., 2005. Disponível em: www.institutopolis.org.br. Acesso em: ago., 2011.

KLINK, Jeroen.J. **A cidade-região**: regionalismo e reestruturação no Grande ABC Paulista. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

KLEEB, S. C. Breve Histórico de Santo André. In: Prefeitura de Santo André. **Sumário de dados 2008**: Santo André (Ano base: 2007). Santo André: Núcleo de Comunicação - PSA, 2008.

MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: Planejamento urbano no Brasil. IN: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. A. **A cidade do pensamento único**. Petrópolis: Vozes, 2009.

_____. **Enfrentando desafios**: a política desenvolvida pela Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano da Prefeitura de São Paulo 1989/1992. Tese (Livre docência), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.

_____. **Habitação e Cidade**. 2.ed. São Paulo: Atual, 1997.

_____. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

MARTINS, J. de S. **A aparição do demônio na fábrica**: Origens sociais do Eu dividido no subúrbio operário. São Paulo: Editora 34, 2008.

MEDICI, Ademir. **Migração, urbanismo e cidadania**: a história de Santo André contada por seus personagens. Santo André, SP: Projeto Viva Cidade, 1992.

MINDRISZ, M. P. **Política Habitacional e Habitação Popular**: Análise do caso do município de Santo André. Dissertação (Mestrado), Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 1981.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Sistema de Informação da Atenção Básica** (SIAB), 2011. Disponível em: <<http://www2.datasus.gov.br/SIAB/index.php>>. Acesso em: jun., 2011.

OLIVEIRA, Francisco de. O Estado e o Urbano no Brasil. Espaço e Debates, n.6, jul/set, 1982.

PASSARELLI, Silvia.H. F. Proteção da Paisagem Ferroviária: Memória e Identidade do Bairro da Estação São Bernardo (atual Santo André, SP). Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

_____. **O diálogo entre o trem e a cidade**: O caso de Santo André. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1994.

PATARRA, Neide. Dinâmica populacional e urbanização no Brasil: o período pós-30. In: HOLANDA, S. B. de (Org.). **História Geral da Civilização Brasileira**. v. 3: O Brasil republicano. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995, pp. 247-268.

SECRETARIA DE POLITICAS DE SAUDE. Departamento de Atenção Básica. Programa Saúde da Família. **Rev. Saúde Pública**, v.34, n.3, p.316-319, 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-8910200000300018&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: jun., 2011.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Q. **Dos Cortiços aos Condomínios Fechados**: As formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

ROLNIK, Raquel (Org.). **Como produzir moradia bem localizada com recursos do programa minha casa minha vida?** Implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

_____. De como São Paulo virou a capital do capital. In: VALLADARES, Lícia (Org.). **Repensando a Habitação no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1983, pp. 109-134.

ROSA, Júnia S.; DENALDI, R. (Coords). **Curso à Distância**: Planos Locais de Habitação de Interesse Social. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

SACHS, Celine. São Paulo: Políticas Públicas e Habitação Popular. Tradução: Cristina Murachco. São Paulo: Edusp, 1999.

SALGADO, Plínio. Como nasceram as cidades do Brasil. 5ª. São Paulo: Voz do Oeste, 1978.

SANTOS, Álvaro. R. dos. A grande barreira da Serra do Mar: da Trilha dos Tupiniquins à Rodovia dos Imigrantes. São Paulo: O Nome da Rosa, 2004.

SANTOS, C.H.M. Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1988. **Texto para discussão n. 654**, jul., 1999.

SANTO ANDRÉ (São Paulo). Câmara Municipal. **Histórico de Santo André**. Disponível em: <<http://www.cmsandre.sp.gov.br>>. Acesso em: fev., 2011.

SANTO ANDRÉ (São Paulo). Prefeitura. Lei nº 6.540, de 12 de setembro 1989. **Estabelece restrições edilícias e regulamenta a implantação de conjuntos habitacionais de interesse social. Câmara Municipal de Santo André**. Disponível em: www.cmsandre.sp.gov. Acesso em: out. 2010

_____. Lei nº 6.631, de 28 de maio de 1990. **Autoriza o Poder Executivo a constituir uma sociedade de economia mista, denominada Empresa Municipal de Habitação Popular Sociedade Anônima, EMHAP, vinculada à Secretaria Municipal de Habitação**. Câmara Municipal de Santo André. Disponível em: www.cmsandre.sp.gov. Acesso em: out. 2010

_____. Lei nº 6.864, de 20 de dezembro de 1991. **Institui as Áreas de Especial Interesse Social**. Câmara Municipal de Santo André. Disponível em: www.cmsandre.sp.gov. Acesso em: out. 2010

_____. Lei nº 7.333, de 26 de dezembro de 1995. **Dispõe sobre o Plano Diretor do município de Santo André**. Câmara Municipal de Santo André. Disponível em: www.cmsandre.sp.gov. Acesso em: out. 2010

_____. Lei nº 8.300 de 19 de dezembro de 2001. **Institui as Áreas de Especial Interesse Social e dá outras providências**. Câmara Municipal de Santo André. Disponível em: www.cmsandre.sp.gov. Acesso em: out. 2010

_____. Lei nº 8.696 de 17 de dezembro de 2004. **Institui o novo Plano Diretor do município de Santo André**. Câmara Municipal de Santo André. Disponível em: www.cmsandre.sp.gov. Acesso em: out. 2010

_____. Lei nº 8.836, de 10 de maio de 2006. **Institui a Lei de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo da Macrozona Urbana**. Câmara Municipal de Santo André. Disponível em: www.cmsandre.sp.gov. Acesso em: out. 2010

_____. 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**. Câmara Municipal de Santo André. Disponível em: www.cmsandre.sp.gov. Acesso em: out. 2010.

_____. Lei Orgânica do Município, de 02 de abril de 1990. Câmara Municipal de Santo André. Disponível em: www.cmsandre.sp.gov. Acesso em: out. 2010.

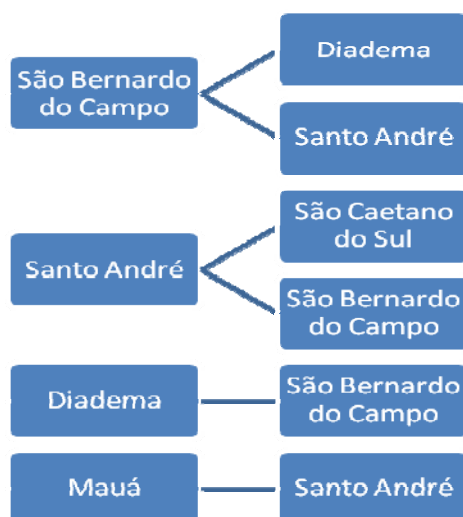
_____. **Plano Municipal de Habitação**. Santo André, 2006.

_____. **Sumário de dados 2008**: Ano base 2007. Santo André, 2008.

SÃO BERNARDO DO CAMPO (São Paulo). Prefeitura. **Antecedentes Históricos do ABC Paulista: 1550-1892**. São Bernardo do Campo, SECE, 1992.

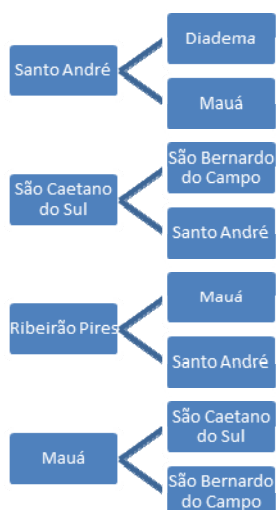
APÊNDICE

FIGURA A - DESLOCAMENTOS POPULACIONAIS MAIORES QUE 10 MIL INDIVÍDUOS ENTRE MUNICÍPIOS DA REGIÃO DO ABC



FONTE DE DADOS: ARANHA, 2005. ELABORAÇÃO: BÁRBARA MARGUTI

FIGURA B - DESLOCAMENTOS POPULACIONAIS ENTRE 3 E 10 MIL INDIVÍDUOS ENTRE MUNICÍPIOS DA REGIÃO DO GRANDE ABC



FONTE DE DADOS: ARANHA, 2005. ELABORAÇÃO: BÁRBARA MARGUTI

QUESTÕES PARA ANÁLISE DOS CRITÉRIOS DE ACESSIBILIDADE, DISPONIBILIDADE, ACEITAÇÃO E CAPACIDADE DE PAGAMENTOS DAS FAMÍLIAS BENEFICÁRIAS DE PROGRAMAS HABITACIONAIS MUNICIPAIS.

Nome Completo:

Idade:

Membros da família:

Cônjuge:

Filhos:

Outros:

Local de residência atual:

Período:

Local onde residia:

Período:

1. TRANSPORTE

1.1. Área de Origem

1.1.1. Acessibilidade

1.1.1.1. Qual era a distância média entre o núcleo em que habitava e o ponto de ônibus mais próximo?

1.1.1.2. Quais linhas de ônibus serviam o núcleo em que habitava?

1.1.1.3. Quais linhas ligavam o núcleo ao centro da cidade?

1.1.1.4. Qual a localidade onde costumava fazer compras?

1.1.1.5. Quais linhas ligavam o núcleo aos locais em que costumava fazer compras?

1.1.1.6. Qual era a distância média entre o núcleo em que habitava e a estação de trem mais próxima?

1.1.1.7. Qual era a estação de trem mais próxima?

1.1.1.8. Era necessário pegar ônibus para chegar à estação de trem mais próxima? Qual ônibus?

1.1.2. Disponibilidade do serviço

1.1.2.1. Qual era o tempo médio de espera pelo ônibus que levava ao centro?

1.1.2.2. Qual era o tempo médio de viagem entre o ponto de ônibus e o centro da cidade?

1.1.2.3. Qual era o tempo médio de espera pelo ônibus que levava a estação de trem mais próxima?

1.1.2.4. Qual era o tempo médio de viagem entre o ponto de ônibus e a estação de trem mais próxima?

1.1.2.5. O serviço era regular? Atrasava ou passava sempre no mesmo horário?

1.1.2.6. O serviço funcionava durante a noite e nos finais de semana?

1.1.2.7. Até que horário o serviço funcionava?

1.1.3. Aceitação

1.1.3.1. Como era a segurança dentro dos ônibus que serviam o núcleo habitacional?

1.1.3.2. Quais as condições de conforto e lotação dentro dos ônibus que serviam o núcleo habitacional?

1.1.4. Capacidade de pagamento

1.1.4.1. Em média, quantos deslocamentos utilizando o serviço de transportes você realizava por semana?

1.1.4.2. Qual era seu gasto mensal médio com serviços de transporte?

1.1.4.3. Qual era o gasto mensal médio de sua família com serviços de transporte?

1.1.5. Alternativas ao transporte público

1.1.5.1. Você possui carro?

1.1.5.2. Você realizava viagens a pé?

1.1.5.3. Por quais razões realizava suas viagens a pé?

1.1.5.4. Qual a porcentagem aproximada de pessoas moradoras do núcleo que realizavam viagens a pé?

1.1.5.5. Quais as razões para os moradores realizarem viagens a pé?

1.2. Local de Moradia atual

1.2.1. Acessibilidade

1.2.1.1. Qual é a distância média entre sua moradia e o ponto de ônibus mais próximo?

1.2.1.2. Quais linhas de ônibus servem o bairro que você habita?

1.2.1.3. Quais linhas ligam sua moradia atual ao centro da cidade?

1.2.1.4. Qual a localidade onde costuma fazer compras hoje em dia?

1.2.1.5. Quais linhas ligam seu local de moradia atual aos locais em que costuma fazer compras hoje em dia?

1.2.1.6. Qual é a estação de trem mais próxima?

1.2.1.7. Qual é a distância média entre seu local de moradia atual e a estação de trem mais próxima?

1.2.1.8. É necessário pegar ônibus para chegar à estação de trem mais próxima? Qual linha?

1.2.2. Disponibilidade do serviço

1.2.2.1. Qual é o tempo médio de espera pelo ônibus que leva ao centro?

1.2.2.2. Qual é o tempo médio de viagem entre o ponto de ônibus e o centro da cidade?

1.2.2.3. Qual é o tempo médio de espera pelo ônibus que leva a estação de trem mais próxima?

1.2.2.4. Qual é o tempo médio de viagem entre o ponto de ônibus e a estação de trem mais próxima?

1.2.2.5. O serviço é regular? Atrasa ou passa sempre no mesmo horário?

1.2.2.6. O serviço funciona durante a noite e nos finais de semana?

1.2.2.7. Até que horário o serviço funciona?

1.2.3. Aceitação

1.2.3.1. Como é a segurança dentro dos ônibus que servem o bairro onde mora atualmente?

1.2.3.2. Quais as condições de conforto e lotação dentro dos ônibus que servem o bairro onde mora atualmente?

1.2.4. Capacidade de pagamento

1.2.4.1. Em média, quantos deslocamentos utilizando o serviço de transportes você realiza por semana?

1.2.4.2. Qual é atualmente seu gasto mensal médio com serviços de transporte?

1.2.4.3. Qual é atualmente o gasto mensal médio de sua família (locomoção mensal de todos os membros da família) com serviços de transporte?

1.2.5. Alternativas ao transporte público

1.2.5.1. Você possui carro?

1.2.5.2. Você realiza viagens a pé?

1.2.5.3. Por quais razões realiza suas viagens a pé?

1.2.5.4. Qual a porcentagem aproximada de pessoas moradoras no conjunto que realizam viagens a pé?

1.2.5.5. Quais as razões para os moradores realizarem viagens a pé?

2. ACESSIBILIDADE A SERVIÇOS DE SAÚDE, EDUCAÇÃO E LOCAL DE TRABALHO

2.1. Área de Origem

2.1.1. Saúde

2.1.1.1. A que distância ficava o posto de saúde (UBS) mais próximo do núcleo em que morava?

2.1.1.2. Era necessário pegar ônibus para chegar ao posto de saúde (UBS) mais próximo?

2.1.1.3. Qual linha era utilizada?

2.1.1.4. O posto de saúde mais próximo (UBS) tinha uma equipe do Programa Saúde da Família (PSF)?

2.1.1.5. O núcleo em que morava era atendido por agentes do PSF? Qual o tamanho/nome da área atendida?

2.1.2. Escolas

2.1.2.1. A que distância ficava a escola mais próxima ao núcleo em que morava?

2.1.2.2. A que distância ficava a(s) escola(s) que atendia(m) a maioria dos estudantes do núcleo em que habitava?

2.1.2.3. Era necessário pegar ônibus para chegar a essas escolas?

2.1.2.4. Qual(is) linha(s) era(m) utilizada(s)?

2.1.3. Local de Trabalho

2.1.3.1. Qual(is) a(s) principal(is) área(s) da cidade, ou qual(is) a(s) principal(is) cidade(s), estão concentrados os locais de trabalho da população que habitava o núcleo?

2.1.3.2. Quais eram os principais meios de transporte dessas pessoas? Carro, Ônibus, Trem, Trolebus, outro?

2.2. Local de moradia atual

2.2.1. Saúde

2.2.1.1. A que distância fica o posto de saúde (UBS) mais próximo do local onde mora atualmente?

2.2.1.2. É necessário pegar ônibus para chegar ao posto de saúde (UBS) mais próximo?

2.2.1.3. Qual linha era utiliza?

2.2.1.4. O posto de saúde mais próximo (UBS) tem uma equipe do Programa Saúde da Família (PSF)?

2.2.1.5. O local onde mora é atendido por agentes do PSF? Qual o tamanho/nome da área atendida?

2.2.2. Escolas

2.2.2.1. A que distância fica a escola mais próxima do local de moradia atual?

2.2.2.2. A que distância fica a(s) escola(s) que atende(m) a maioria dos estudantes local de moradia atual?

2.2.2.3. É necessário pegar ônibus para chegar a essas escolas?

2.2.2.4. Qual(is) linha(s) é(são) utilizada(s)?

2.2.3. Local de Trabalho

2.2.3.1. Qual(is) a(s) principal(is) área(s) da cidade, ou qual(is) a(s) principal(is) cidade(s), estão concentrados os locais de trabalho da população mora no conjunto?

2.2.3.2. Quais são os principais meios de transporte dos moradores do conjunto? Carro, Ônibus, Trem, Trolebus, outro?

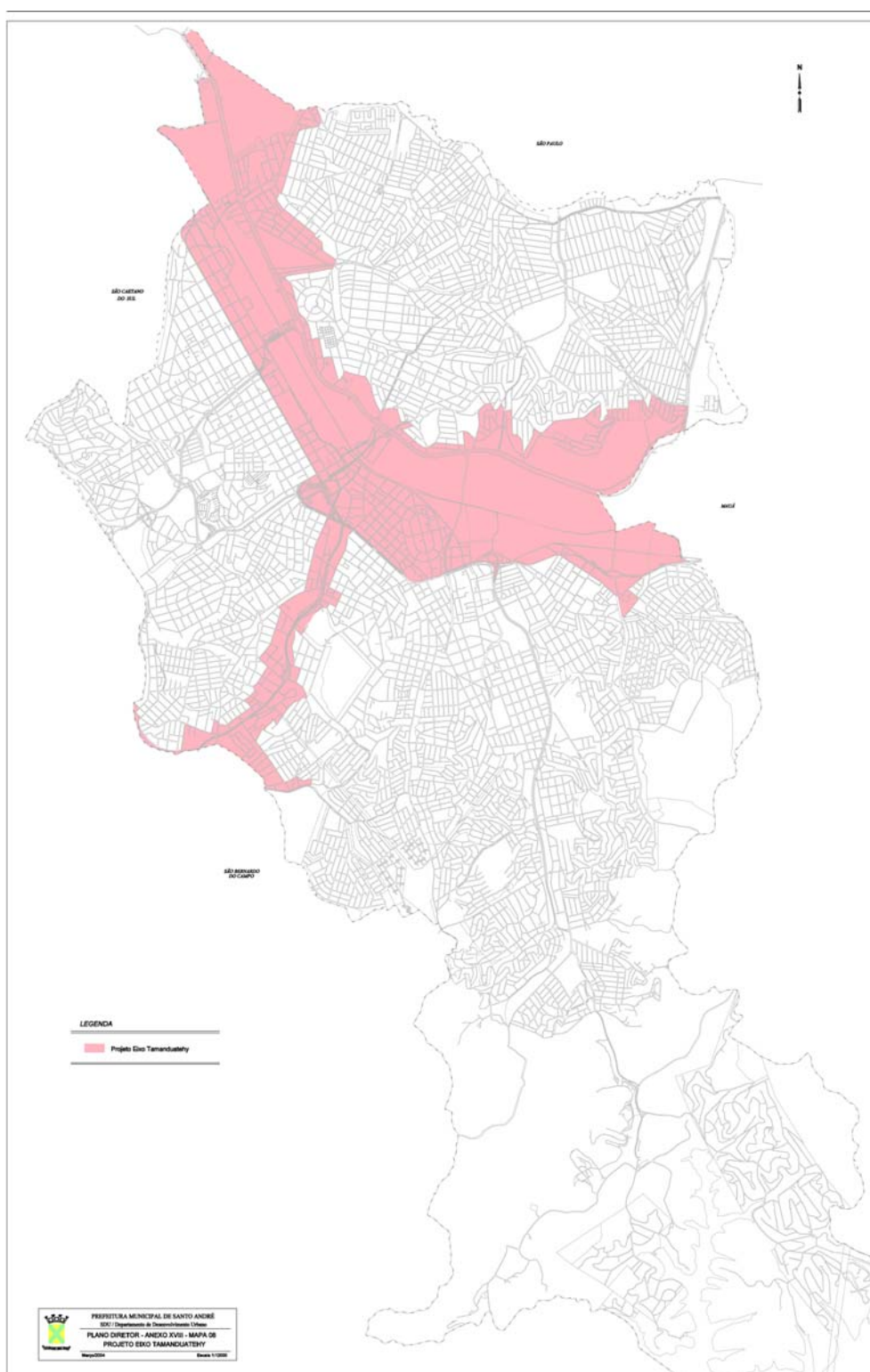
3. Avaliação

3.1. Levando em conta o acesso à serviços de saúde e de transporte, como você avalia seu local de moradia anterior e o atual?

3.2. Do ponto de vista de sua comunidade, como você avalia a mudança de localidade para essas pessoas (o que significa para elas?)

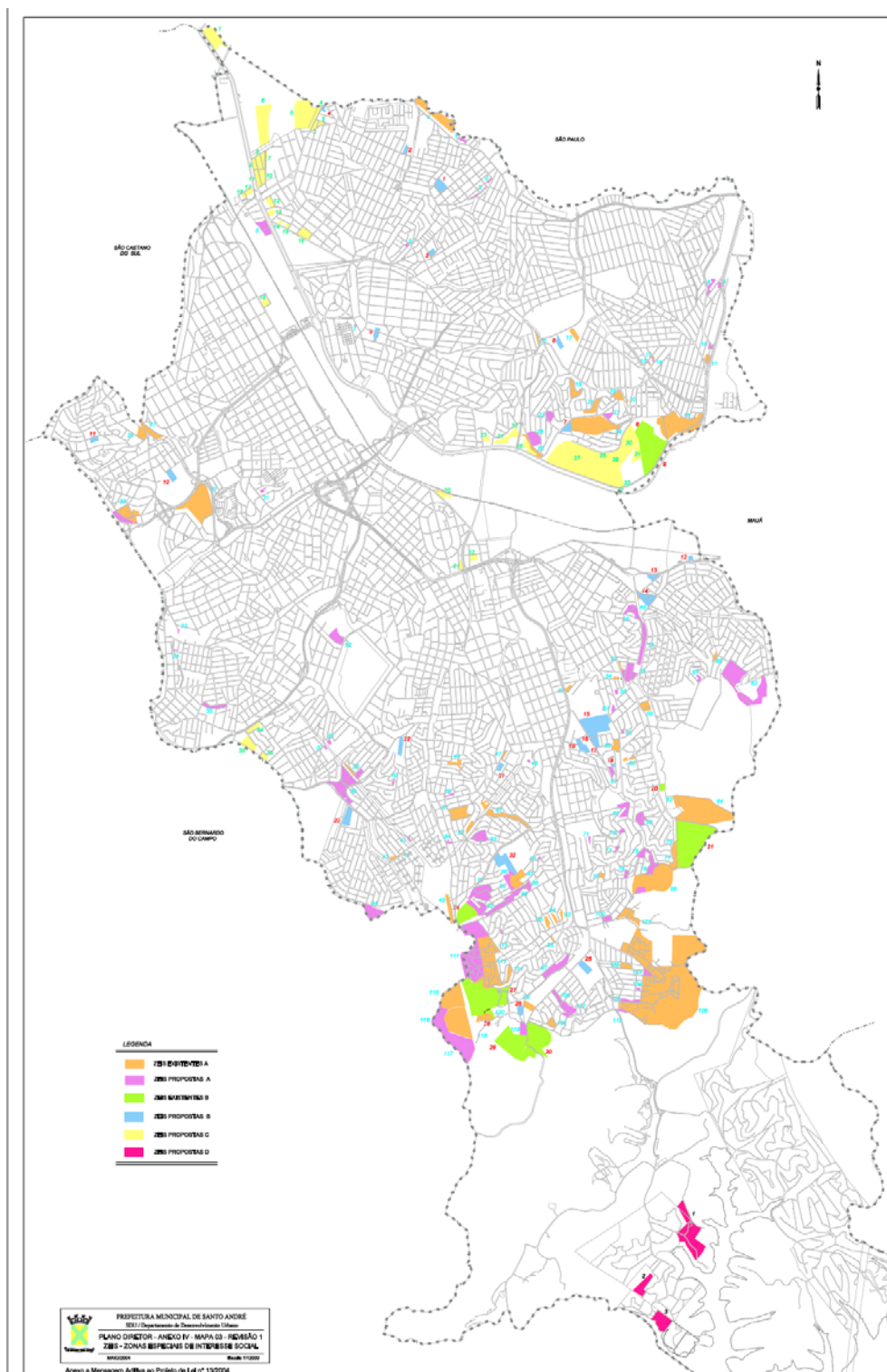
ANEXO

MAPA A – Projeto Eixo Tamanduathey



FONTE: PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ – MAPA 08 (PSA, 2004)

MAPA B – ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL



FONTE: PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ – MAPA 03 (PSA, 2004)

TABELA A - DÉFICIT HABITACIONAL DO MUNICÍPIO SEGUNDO PRIORIDADE

Descrição	Prioridade 1 Renda Familiar até 3 Salários Mínimos		Renda Familiar de 3 a 6 SM	Total
	Até 3 SM	Até 3 SM em Assent. Precários		
Domicílios improvisados	457	-	227	684
Famílias conviventes	4.001	2.300	1.476	7.777
Cômodos cedidos ou alugados	989	609	422	2020
Famílias até 3 SM (ônus excessivo com aluguel)	2.593	1.041	-	3.634
Risco e desadensamento	-	8.022	-	8.022
Subtotais	8.040	11.972	2.125	22.137

Fonte: Fundação João Pinheiro; PSA, DISE, DEHAB (Apud PSA, 2006).

TABELA B - NÚMERO DE DOMICÍLIOS EM SITUAÇÃO DE INADEQUAÇÃO HABITACIONAL NO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ (2000)

Tipo de Inadequação	Em áreas de favelas	Fora de áreas de favelas	Total
Adensamento excessivo	6.032	10.517	16.549
Inadequação fundiária	20.307	2.126	22.433
Ausência de unidade sanitária interna	595	1.083	38.982
Ausência de infraestrutura	4.381	5.758	10.139

Fonte de dados: FJP (Apud PSA, 2006).

TABELA C – BANCO DE TERRAS PARA PROJETOS HABITACIONAIS

ORIGEM	Área Total (mil m ²)	Área HIS (mil m ²)	Reserva Área Instit. e Verde (mil m ²)	Quantidade Estimada de UHs		
				Horizontal	Combinado	Vertical
				85m ²	70m ²	60m ²
ZEIS B	805,5	455,0	225,0	4.600	4.950	5.280
ZEIS C	655,0	278,0	98,0	3.270	3.970	4.630
AP	32,6	27,8	4,8	330	400	470
ADA	113,0	96,5	16,7	1.130	1.380	1.600
ADP	13,5	12,4	1,0	210	230	240
TOTAL	1.619,6	869,7	345,5	9.540	10.930	12.220

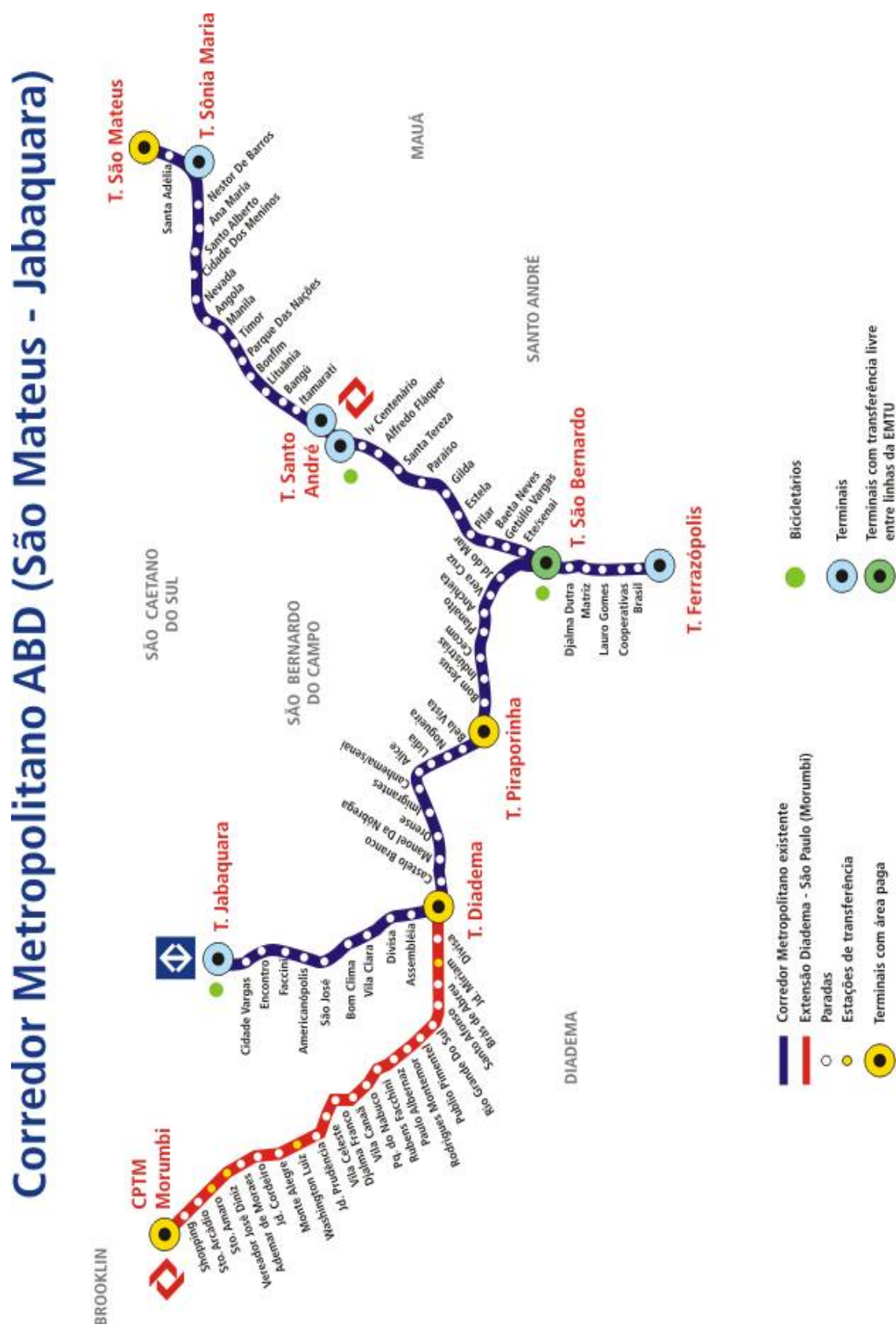
Fonte: PSA, DDPU (Apud PMH, 2006 – Anexo Técnico 11)

FIGURA B – MAPA DO TRANSPORTE METROPOLITANO



IFONTE: EMTU, 2011. DISPONÍVEL EM: <HTTP://WWW.EMTU.SP.GOV.BR>. ACESSO EM: JUL., 2011.

FIGURA B – CORREDOR METROPOLITANO ABD



FONTE: EMTU, 2011. DISPONÍVEL EM: <[HTTP://WWW.EMTU.SP.GOV.BR](http://www.emtu.sp.gov.br)>. ACESSO EM: JUL., 2011.