

**PROGRAMA GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA**  
**CICLO DE PREMIAÇÃO 2001**

**POLÍTICA HABITACIONAL DE SANTO ANDRÉ (inscrição nº 377/01)**

**FORMULÁRIO DE INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES**

- 1) **Liste os objetivos e especifique as metas mais importantes do programa, projeto ou atividade, por ordem de prioridade.**

A Política Habitacional de Santo André tem como objetivo central a ampliação do acesso à moradia de qualidade à população de baixa renda de forma articulada a outras políticas de inclusão social. A meta da Política na atual gestão municipal (2001-2004) é desenvolver ações de melhoria das condições de moradia em todos os núcleos de favela da cidade e aumentar a produção habitacional para a população de menor renda. Para isso, vem atuando de forma diversificada conforme a especificidade da realidade socioeconômica e física de cada assentamento.

- 2) **Descreva o funcionamento do programa, projeto ou atividade e aponte qual(is) a(s) sua(s) frente(s) de atuação.**

A Política Habitacional de Santo André está estruturada em três níveis de atuação. A “Ampliação do Acesso ao Mercado Formal” compreende a construção de novas unidades habitacionais, o apoio a Associações de Moradia para o acesso à terra e a financiamentos e para a implantação de obras de infraestrutura, e a regularização urbanística e jurídica de ocupações ilegais através da adoção de padrões urbanísticos adequados às particularidades da população de baixa renda. As “Intervenções em Favelas” compreendem desde obras para eliminar situações de risco geotécnico e de salubridade até a urbanização completa de ocupações precárias, complementadas por atividades de apoio à auto-construção, ações socioeducativas e de geração de renda. A “Reabilitação de Áreas de Proteção de Mananciais” compreende o desenvolvimento de estudos voltados à busca de formas de ocupação do solo sustentáveis em áreas de proteção ambiental, com a implantação de um projeto-piloto na área da Bacia do Rio Grande, junto à Represa Billings. Estes três níveis de atuação são operacionalizados pela articulação das seguintes formas de ação:

- **“Urbanização Integral”**: objetiva a integração da favela ao bairro, viabilizando a regulação fundiária, a implantação de infraestrutura completa e de equipamentos sociais, a consolidação geotécnica, a construção de unidades de negócio, e a promoção de melhorias habitacionais nas áreas;
- **“Urbanização Gradual”**: execução direta pela municipalidade ou em mutirões de obras de saneamento e de contenção, viabilizando novos acessos, a melhoria das condições de saneamento e a prevenção de situações de risco;

PREFEITURA DE SANTO ANDRÉ  
SECRETARIA DE INCLUSÃO SOCIAL E HABITAÇÃO – DEPARTAMENTO DE HABITAÇÃO

---

- “Favela Limpa”: combate ao acúmulo de lixo por meio de ações interdepartamentais, de mutirões de limpeza e de trabalhos socioeducativos;
  - “Regularização Urbanística e Fundiária”: encaminhamento de processos de regularização fundiária e urbanística dos núcleos de favela urbanizados ou em processo de urbanização, dos conjuntos habitacionais, e dos parcelamentos promovidos por associações de moradores e pela própria Prefeitura;
  - “Apoio à Autoconstrução”: concessão de plantas de casas populares à população de baixa renda e realização de acompanhamento técnico das obras;
  - “Apoio às Associações Comunitárias para a Produção de Moradias”: implantação de infraestrutura, execução de serviços geotécnicos, disponibilização de terra, e assessoria para promover a regularização fundiária das áreas;
  - “Produção de Novas Moradias e de Lotes Urbanizados”: produção de unidades habitacionais na forma de apartamentos, embriões de moradia ou lotes urbanizados;,, destinados prioritariamente aos moradores de favelas em processo de urbanização;
  - “Monitoramento de Áreas de Risco”: realização de vistorias, avaliação de risco e execução de obras de consolidação geotécnica no âmbito do Programa Pré-Urb, além do cadastramento dos moradores das favelas, viabilizando o “congelamento” das situações até a urbanização das áreas, sendo desenvolvido em parceria com o Instituto de Pesquisas Tecnológicas – IPT e Defesa Civil.
  - “Defesa do Patrimônio”: controle e fiscalização de novas ocupações em áreas públicas para inibição do adensamento nas favelas existentes.
- 3) **O programa, projeto ou atividade faz parte de outras iniciativas da mesma ou de outras esferas de governo (por exemplo, um projeto que faz parte de um programa geral)? Em caso afirmativo, descreva como se dá essa ligação.**
- A Política Habitacional de Santo André atua de forma articulada a uma série de outras iniciativas desenvolvidas pelos três níveis de governo e por organizações não-governamentais brasileiras e internacionais, seja no plano do financiamento ou da execução. Como exemplo, cabe destacar pela sua singularidade no plano da gestão a inserção da “Urbanização Integral” no Programa Integrado de Inclusão Social - PIIS, uma iniciativa que opera matricialmente concentrando espacial e institucionalmente diversas políticas sociais (educação, saúde, garantia de renda, desenvolvimento econômico etc.) de forma a garantir maior eficácia às ações de inclusão social.

- 4) **Identifique o público alvo. Quantos são, no momento, os diretamente beneficiados? Qual é a proporção de homens e de mulheres beneficiados? Que percentual da clientela potencial isso representa? Como é feita a seleção dos beneficiários e como eles participam do programa, projeto ou atividade?**

O público-alvo da Política Habitacional de Santo André é constituído pelos aproximadamente 120,5 mil moradores em 27.370 domicílios localizados em assentamentos subnormais (dos quais 8.507 em áreas de risco), totalizando 139 núcleos de

**PREFEITURA DE SANTO ANDRÉ**  
**SECRETARIA DE INCLUSÃO SOCIAL E HABITAÇÃO – DEPARTAMENTO DE HABITAÇÃO**

favelas do município. A renda familiar per capita mensal média é estimada em torno de 0,7 salários mínimos. Constitui também público alvo desta Política a população de menor renda não atendida pelo mercado imobiliário, articulada ou não em associações de moradia, cuja proporção não é possível estimar.

A tabela abaixo demonstra, segundo a natureza da intervenção, o número de famílias e a estimativa de pessoas já diretamente beneficiadas, demonstrando que 85,6% da clientela potencial já foi ou vem sendo beneficiada por pelo menos um tipo de intervenção.

<b>Política Habitacional de Santo André – Resultados das ações concluídas ou em andamento (junho de 2001)</b>			
<b>Natureza da Intervenção</b>	<b>número de núcleos</b>	<b>famílias diretamente beneficiadas</b>	<b>nº estimado de pessoas</b>
<b>Público-alvo</b>	139	27.370	120.500
<b>Total de beneficiados</b>	–	23.431	103.150
	(em %)	85,6%	85,69%
<b>Intervenção Física</b>			
urbanização integral	27	4.536	19.958
em processo de urbanização	30	8.139	35.811
Obras de Melhorias	25	4.385	19.294
<b>Legalização fundiária</b>			
regularização fundiária	01	847	3.728
regularização parcial	11	656	2.886
em processo de regularização	65	18.202	80.088
<b>Produção habitacional</b>			
lotes urbanizados com unidades sanitárias em loteamento popular	–	200	880
apartamentos em conjuntos habitacionais	–	280	1.232
unidades evolutivas (embriões)	–	57	251
<b>Apoio à autoconstrução</b>			
plantas de casas populares conectadas em lotes particulares	–	173	s.i.
plantas de casas populares conectadas núcleos de favelas		844	3.714
<b>Apoio à produção de moradias</b>			
famílias organizadas em associações e cooperativas habitacionais	–	1.007	s.i.
melhorias em conjuntos habitacionais		931	s.i.

Notas: a) A totalização é inferior à soma das parcelas em função dos beneficiados por mais de um tipo de intervenção.

b) No item Em Processo de Urbanização, deve-se observar que a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano – CDHU, executa urbanização em 6 núcleos de favela do município, que estão localizados em área pertencente ao governo estadual, onde moram cerca de 5288 famílias, com população estimada em 23267.

Não há dados exatos a respeito do número de homens e mulheres beneficiados pelo conjunto da política, mas tomando-se por base a amostragem de 970 famílias beneficiadas pelo Programa de Renda Mínima em quatro núcleos de favelas, dos 2.185 adultos (com 18 anos completos ou mais) pertencentes às mesmas 56,1% são mulheres, pois a incidência de famílias chefiadas por mulheres sem cônjuges é bastante alta.

Com relação ao enfoque de gênero, cabe destacar ainda que, de acordo com a Lei Municipal 8.170, de 05/04/2001, “a Prefeitura fica obrigada à garantir à mulher a concessão da titularidade da posse e/ou propriedade do imóvel proveniente de projeto habitacional promovido pela Prefeitura Municipal de Santo André, através da Empresa Municipal de Habitação Popular, de instituição de Áreas de Especial Interesse Social, de urbanização de

favelas, de regularização de assentamentos ou qualquer outro projeto habitacional que venha a ser implementado pelo Poder Público Municipal”.

O processo de seleção das áreas a sofrerem intervenção depende basicamente de dois mecanismos: a) ordem de aprovação das demandas pelo Conselho Municipal do Orçamento Participativo (CMOP); ou b) estudo de priorização de atendimento, que varia de acordo com o tipo de intervenção necessária. Neste segundo caso, são considerados os seguintes critérios:

- Urbanização integral de favelas: i) existência de situações de insalubridade e de risco (redes de alta tensão, aterro sanitário, córregos, rios, oleodutos, adutoras, problemas geotécnicos); ii) existência de ocupações em áreas de preservação ambiental (mananciais, parques); iii) existência de ocupações em áreas de interesse coletivo (avenidas, ruas, vielas, áreas verdes, estações de água / esgoto); iv) relação custo-benefício, considerando-se antes o custo da intervenção pelo número de famílias diretamente beneficiadas e depois o custo da intervenção pelo benefício para a cidade como um todo; v) impacto na recuperação ambiental e urbana; vi) tempo de existência do assentamento; vii) existência de condições favoráveis ao reordenamento urbano (adensamento x existência de áreas de apoio internas ou próximas); viii) nível de organização comunitária; ix) existência de fatores facilitadores da regularização fundiária; de imposições jurídicas (existência de ações populares e/ou reintegrações); x) existência de financiamento para a área (recursos suplementares); xi) compromissos políticos (Orçamento Participativo, Plano de Governo etc.); xii) visibilidade da intervenção.
- Obras emergenciais: áreas que ofereçam maior grau de risco (de enchentes, geotécnico etc.) ou maior precariedade de saneamento. As situações de risco são aquelas apontadas pela Defesa Civil do Município e outras hierarquizadas com o apoio técnico do Instituto de Pesquisas Tecnológicas.
- Apoio às associações comunitárias: recursos disponíveis são aprovados no Conselho Municipal do Orçamento Participativo. A definição das associações beneficiadas e dos valores disponibilizados para cada uma delas é realizada no Fórum das Associações de Moradia, composto por representantes do governo municipal e de todas as associações de moradia legalmente constituídas no Município. Os critérios que norteiam a escolha das associações a serem beneficiadas e o tipo de intervenção a ser efetuado dependem da natureza dos empreendimentos (prioriza-se o atendimento às associações que possuem terras e, depois, às que possuem projetos aprovados ou em processo de aprovação), de aspectos socioeconômicos (são priorizados os empreendimentos destinados à população de menor renda, os que oferecem contrapartida da associação, do movimento ou da população representada, seja na forma de trabalho, seja financeira; e aqueles cuja razão custo-população atendida seja menor, nesta ordem), e da natureza dos serviços custeados (são priorizados os serviços e as obras que consolidem a irreversibilidade do empreendimento, privilegiando-se aqueles mais básicos do ponto de vista da habitabilidade - água, esgoto e rede de energia elétrica. As obras e os serviços que não garantam por si a irreversibilidade do empreendimento (levantamento topográfico, terraplanagem), integram a ordem de prioridade desde que vinculados a

cláusulas que garantam o ressarcimento ao Fundo Municipal de Habitação, no caso da não continuidade do empreendimento ou de desvio de finalidade.

- Regularização Urbânica e Fundiária: é prioritário o atendimento aos núcleos consolidados, ou seja, aqueles com parcelamento concluído e que não dependem de intervenções físicas de vulto para o enquadramento em padrões qualitativos mínimos de habitabilidade. Secundariamente, prioriza-se o atendimento aos núcleos em processo avançado de urbanização, já que a regularização jurídica depende da regularização urbanística da área, muito embora, em geral, ambos os processos caminhem conjuntamente.

- Apoio à autoconstrução: são priorizadas as famílias moradoras em núcleos de favela em processo de urbanização integral.

**5) Qual é o gasto orçamentário anual do programa, projeto ou atividade? Quais as fontes de recurso financeiro (locais, estaduais, federais e privadas)? Que percentual dos recursos financeiros anuais é derivado de cada uma dessas fontes? Que percentual da receita orçamentária total do nível de governo (estadual, municipal etc.), a que pertence o órgão responsável pela inscrição, é efetivamente utilizado pelo programa, projeto ou atividade?**

Em média, o gasto anual com a Política no período entre 1997 e 2000 foi da ordem de R\$ 6.679.395,00 (seis milhões, seiscentos e setenta e nove mil, trezentos e noventa e cinco reais), totalizando nos 4 anos um gasto de R\$ 26.717.580,00 (vinte e seis milhões, setecentos e dezessete mil, quinhentos e oitenta reais). Deste montante, 17% foram provenientes do governo federal) e 13% da União Européia, totalizando uma captação externa de 30% dos recursos, dos quais 75% a fundo perdido. Os outros 70% foram oriundos do orçamento municipal. Os recursos utilizados correspondem a 2,4% da receita orçamentaria total do governo municipal.

**6) Quantas pessoas estão diretamente envolvidas na operação do seu programa, projeto ou atividade? Quantos homens e quantas mulheres realizam função de direção (ou de tomada de decisões) e quantos realizam funções de execução?**

A Política Habitacional do Município é desenvolvida por uma equipe composta de 80 membros, distribuídos entre a EMHAP – Empresa Municipal de Habitação Popular e o Departamento de Habitação da Secretaria de Inclusão Social e Habitação (SISH). Desse total 20 pessoas ocupam postos de direção ou de chefia, sendo 8 homens e 12 mulheres (além da direção do departamento há 4 gerências e 2 coordenadorias). Os demais (33 homens e 27 mulheres) exercem funções de execução: arquitetos, engenheiros, assistentes sociais, sociólogos, advogados, agentes comunitários, desenhistas, topógrafos, pedreiros, ajudantes, auxiliares administrativos e estagiários.

Os ocupantes de cargos de direção também realizam funções de execução, em função da necessidade de atender a toda a demanda de trabalho gerada no Departamento.

**7) Indique todas as organizações (públicas e privadas) participantes, descrevendo o papel de cada uma. Explique como estas organizações interagem e de que modo suas ações individuais são coordenadas.**

PREFEITURA DE SANTO ANDRÉ  
SECRETARIA DE INCLUSÃO SOCIAL E HABITAÇÃO – DEPARTAMENTO DE HABITAÇÃO

---

Participam da execução da Política Municipal de Habitação:

O SEMASA – Serviço Municipal de Saneamento Ambiental de Santo André executa redes de saneamento em favelas e em conjuntos habitacionais, planeja e executa intervenções atendendo ao Plano de Atuação do Departamento de Habitação. No caso da urbanização integral de favelas, a integração das ações é organizada por meio de reuniões semanais ou quinzenais com técnicos representantes dos departamentos envolvidos e da manutenção de equipe interdepartamental para o acompanhamento da execução das obras.

Organizações Não-Governamentais contratadas pela Prefeitura prestam assessoria técnica para autoconstrução a famílias moradoras em núcleos de favela em processo de urbanização, fornecendo plantas populares, acompanhando e orientando a construção das moradias. A ação é coordenada pelo arquiteto da Prefeitura responsável pela urbanização do núcleo de favela.

As Universidades, mediante convênios firmados com a Prefeitura, fornecem recursos humanos (estudantes e professores) para o assessoramento à autoconstrução de moradias em núcleos de favela em processo de urbanização, fornecendo também plantas populares e acompanhando e orientando os moradores na construção. A ação é coordenada pelo arquiteto responsável pela urbanização do núcleo e pela Encarregada de Moradia Econômica. A participação das universidades envolve também capacitação para as equipes do Departamento de Habitação realizados por institutos tais como o IPT, Labhab-CEPAM, e FUPAM). As ações são coordenadas pelos dirigentes do Departamento.

A Defesa Civil atua na prevenção, no monitoramento e na identificação de situações de risco. Em se tratando de favelas, a Defesa Civil comunica o risco à Gerência Operacional do Departamento de Habitação, que analisa sua gravidade e toma as providências cabíveis para a eliminação do risco.

O Conselho Municipal de Habitação discute, aprova e acompanha a execução da Política Habitacional de Santo André, aponta critérios de priorização de atendimento. O Conselho é composto por representantes da sociedade civil (dentre os quais encontram-se moradores de favelas e representantes de associações de moradia) e da Prefeitura. Os membros do Conselho participam das plenárias do Orçamento Participativo e discutem com a Prefeitura e com o Conselho Municipal do Orçamento Participativo as prioridades de atendimento na área de habitação.

A EMHAP – Empresa Municipal de Habitação Popular promove a comercialização de unidades habitacionais produzidas pelo Município, administra os créditos decorrentes do pagamento das concessões de direito real de uso e atua na produção habitacional em parceria com o setor privado. A EMHAP é institucionalmente subordinada à SISH - Secretaria de Inclusão Social e Habitação e, por meio de convênio e de acordos específicos, presta serviços ao Departamento de Habitação.

União Européia : financia no âmbito do APD - Programa de Apoio às Populações Desfavorecidas projetos de urbanização de favela e programas sociais e de geração de renda que integram o PIIS. O recurso é gerido por uma Unidade de Gestão composta por representantes do governo municipal e por representante da União Européia. O Fundo é institucionalmente subordinado a SISH.

- 8) **Se seu programa, projeto ou atividade envolve a participação da comunidade e do público-alvo, descreva como esta participação concretiza-se (explique os mecanismos de participação).**

O Município de Santo André presenciou, na década de 80, a crescente organização de movimentos populares de reivindicação por moradia, que contribuíram para a formação de várias associações de moradias e para o fortalecimento do Movimento de Defesa dos Direitos dos Favelados – MDDF.

Com a implantação do Orçamento Participativo, política do governo de participação popular, gestada pela Secretaria de Participação Cidadã, abriu-se nova possibilidade às organizações populares já existentes para a discussão das demandas de habitação no Município. A abertura desse canal de participação gerou a necessidade de formulação de planos de trabalho condizentes com o fortalecimento da nova forma de intervenção popular, motivo pelo qual o Município passou a adotar em suas ações sociais procedimentos metodológicos que tivessem a participação popular como eixo, a fim de garantir a transparência das políticas propostas e o controle pela comunidade da sua execução.

Na implantação de qualquer projeto, uma equipe do Departamento de Habitação passa a realizar diversas ações de desenvolvimento comunitário, que antecedem e permeiam todas as etapas de intervenções físicas nas áreas atendidas, mapeando as lideranças existentes, fomentando a formação de comissões de acompanhamento das obras por setores e ruas, e estabelecendo, assim, um contato permanente com as comunidades beneficiadas, por meio de reuniões e de assembleias periódicas com o objetivo de informar sobre o projeto e método de trabalho a ser utilizado, de estimular a multiplicação de informação, de conhecer as expectativas da comunidade e de avaliar permanentemente as intervenções. Esse processo conduz ao fortalecimento da cidadania ativa ao estimular que a população beneficiária supere a condição de mera expectadora e se torne participe / propositora das ações municipais, trocando com a equipe técnica suas dúvidas e seus conhecimentos, o que tende a elevar a qualidade das intervenções.

O Conselho Municipal de Habitação é outra instância que permite a discussão da política de habitação e a definição de prioridades de intervenção e de investimento, por meio da participação, na Conferência Municipal de Habitação, de delegados escolhidos em assembleias realizadas pelas associações de moradia e pelas comissões de moradores dos núcleos.

Para viabilizar a regularização fundiária dos assentamentos são instituídas em cada núcleo uma COMUL - Comissão Municipal de Urbanização e Legalização – COMUL, formada por representantes eleitos pela comunidade, por representantes da Câmara Municipal e por técnicos da Prefeitura.

- 9) **Quando e como foi originariamente concebido o programa, projeto ou atividade? Houve inspiração em iniciativa(s) anterior(es)? Qual(is)?**

A atual Política Habitacional de Santo André foi concebida em 1997. No que se refere à urbanização de favelas, a gestão municipal 1997-2000 deu continuidade à experiência

PREFEITURA DE SANTO ANDRÉ  
SECRETARIA DE INCLUSÃO SOCIAL E HABITAÇÃO – DEPARTAMENTO DE HABITAÇÃO

---

vivenciada no primeiro mandato do Partido dos Trabalhadores na cidade (1989-1992), buscando diversificar e introduzir novas modalidades de atendimento à população, como a apoio às associações comunitárias de moradia, e a realização de parcerias com o setor privado.

Em 1989, quando o Programa de Regularização Fundiária de Favelas foi estruturado, a experiência das ZEIS (Zonas de Especial Interesse Social) e PREZEIS (Plano de Regularização das Zonas de Especial Interesse Social), desenvolvida na cidade de Recife foi grande referência para Santo André. Também foram importantes diversas outras referências, cabendo mencionar experiências de urbanização de favelas do Rio de Janeiro no que se refere aos aspectos de integração urbanística da favela ao bairro (como por exemplo, o Programa Favela-Bairro), e também a exitosa experiência de Diadema, no que concerne à diversificação das modalidades de atendimento.

**10) Identifique as etapas-chave de implementação e como isto evoluiu e se modificou ao longo do tempo. Que mudanças ocorreram desde o início de operação do programa, projeto ou atividade?**

Experiência antecedente (1989-1992): o governo municipal cria a Secretaria de Habitação e elabora e implementa, pela primeira vez, um programa de urbanização de favelas. É criada a EMHAP, que produz moradias para o atendimento a demandas dispersas no Município.

O mérito da política habitacional desse período está no reconhecimento da existência das favelas, na afirmação da urbanização como forma de promover o acesso à habitação digna, no estabelecimento de metodologia própria para a intervenção em favelas e na estruturação de arcabouço jurídico-institucional para promover a regularização de assentamentos subnormais.

Implantação da Política (1997-2000): o governo municipal cria a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação e o principal papel da EMHAP passa a ser o de promover a comercialização e o apoio à produção habitacional.

Neste período ocorre também a diversificação das modalidades de atendimento com o objetivo de ampliá-las. São estabelecidos novos programas, como o de apoio às associações comunitárias de moradias, o de apoio ao setor privado para a produção habitacional e o de Ajustam-se parcerias com diversas instituições para a prestação de assessoria à autoconstrução de moradias. Ganham impulso as parcerias com outros níveis de governo e com organismos nacionais e internacionais, como a Comissão Europeia, Universidades, ONG etc. Cria-se o PIIS (Programa Integrado de Inclusão Social), com vistas à transposição da abordagem setorial e ao tratamento da exclusão em suas diversas dimensões (habitacional, ambiental, social, econômica).

Privilegiam-se as “intervenções combinadas” e passa-se a atender com produção habitacional a população moradora em núcleos de favela, possibilitando o seu desadensamento e a sua urbanização.

Estágio atual (primeiro semestre de 2001): o governo municipal cria a Secretaria de Inclusão Social e Habitação e estrutura-se institucionalmente para ampliar o atendimento

do público-alvo, por meio de programas integrados (intersetoriais), voltados a alavancar processos de inclusão social.

Novos programas são introduzidos, como o Programa de Requalificação Habitacional (Pós-uso em favelas), o Crédito para Construção e Melhoria Habitacional e a Manutenção Urbana em favelas urbanizadas. O atendimento é ampliado em todas modalidades de intervenção.

**11) Descreva os principais obstáculos enfrentados até o momento. Como se lidou com tais obstáculos?**

Os principais obstáculos ao desenvolvimento da Política Habitacional de Santo André são:

1. O adensamento das favelas, agravado pela expansão de ocupações em áreas de risco. Estima-se que, para viabilizar a urbanização das favelas do Município (adotando padrões mínimos de vias e de lotes, ex: 44 m<sup>2</sup>/lote) e eliminar situações graves de risco, será necessário remover cerca de 5.700 famílias (20,8% do total dessa população).

Para lidar com este obstáculo foi criada Equipe de Defesa do Patrimônio para inibir novas invasões em áreas públicas.

2. A indisponibilidade de terras para apoiar projetos de associações comunitárias de moradia e para promover a melhoria das condições de habitação por meio de processos de urbanização de favelas e de produção habitacional para a remoção de famílias. Todo o estoque de terras municipais – ainda que pudesse ser destinado somente para essa finalidade – ainda seria insuficiente para atender a necessidade do Município. De outra parte, é alto o custo de terras particulares na região do Grande ABC.

Para transpor esse obstáculo, o governo municipal vem tentando ampliar seu estoque de terras mediante a permuta de áreas, a aquisição de áreas sob a forma de doação em pagamento (no caso de proprietários com dívidas de Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana – IPTU) e a doação de áreas pelo setor privado, como contrapartida em Operações Urbanas ou Interligadas.

3. A escassez de recursos financeiros. A arrecadação dos municípios da região vem enfrentando percalços em função do processo de desindustrialização, comprometendo a capacidade de investimento. Santo André nos últimos anos não apresentou capacidade de endividamento para contrair empréstimos, aumentando a dependência da captação de recursos a fundo perdido junto ao governo federal e a organismos internacionais.

Para transpor este obstáculo, no período de 1999 a 2000 foram contratados recursos externos da ordem de R\$ 14.570.000,00 (catorze milhões, quinhentos e setenta mil reais), dos quais R\$ 7.987.000,00 (sete milhões, novecentos e oitenta e sete mil reais) já foram gastos em diversas ações da Política Habitacional de Santo André.

4. A baixa eficácia das intervenções urbanísticas, quando operam isoladamente, em relação ao processo de inclusão social das famílias moradoras em núcleos de favela.

PREFEITURA DE SANTO ANDRÉ  
SECRETARIA DE INCLUSÃO SOCIAL E HABITAÇÃO – DEPARTAMENTO DE HABITAÇÃO

---

Para transpor esse obstáculo, a terceira etapa da Política Municipal de Habitação, iniciada em 2001, estabeleceu a ampliação do atendimento da demanda habitacional por meio de ações integradas e interdepartamentais, com a ampliação de atendimento por meio do Programa Integrado de Inclusão Social - PIIS, tendo em vista os exitosos resultados desta iniciativa nos quatro núcleos de favela nos quais foi desenvolvida no período anterior

5. A baixa qualidade da intervenção urbanística nas favelas, seja pela adoção de padrões mínimos urbanísticos (tamanho e padrão de lotes e viários), seja pela qualidade da construção habitacional e falta de manutenção urbana em núcleos urbanizados. Programas como o Pré-Urb (Urbanização Gradual ou Intervenção Emergencial) são de grande abrangência e se por um lado promovem o atendimento básico urgente à grande parcela da população, por outro, muitas vezes, consolidam condições urbanísticas possíveis mas não desejadas.

Para transpor este obstáculo, o governo, na terceira etapa da Política Habitacional de Santo André, está reavaliando a sua forma de intervir em favelas e enfatizando a urbanização integral dos núcleos, estabelecendo novas formas de intervenção, como a Requalificação Habitacional, o Crédito Habitacional e outras ações de manutenção urbana e de desenvolvimento comunitário (ações socioeducativas) em núcleos urbanizados ou em processo de urbanização.

6. As características do mercado habitacional excludente, que resulta no crescimento das favelas. A ampliação do mercado habitacional faz-se necessária para conter a expansão e o adensamento das favelas.  
Frente às limitações estruturais de um governo local, a Prefeitura tem buscado, por meio de ações de apoio às associações comunitárias para a produção habitacional e de parcerias com o setor privado, impulsionar a ampliação do atendimento à demanda da população de menor renda.

- 12) **Que mecanismos de avaliação estão sendo utilizados para medir o sucesso do programa, projeto ou atividade? Forneça os resultados (quantitativos e qualitativos) do último ano de operação do programa, projeto ou atividade.**

A Política Habitacional de Santo André tem sido constantemente avaliada por meio dos seguintes mecanismos:

1. Pesquisa Socioeconômica em Assentamentos Irregulares. A pesquisa foi realizada em 1999 pela Prefeitura Municipal em conjunto com a Consultoria Técnica de Avaliações – CTA, com o objetivo de avaliar as condições de habitabilidade, de saúde, de educação e de renda do público-alvo, e resultados das intervenções físicas permitindo comparabilidade entre núcleos urbanizados e não urbanizados.

2. Pesquisa Cumulativa - Programa de Apoio às Populações Desfavorecidas. Pesquisa em andamento que possibilita, entre outras coisas, a observação da percepção popular em relação aos serviços implantados. A comunidade passa a acompanhar a manutenção dos serviços municipais a partir de padrão equivalente ao da cidade, por meio de um

observatório de pessoas-chaves da área. Alguns resultados dessas avaliações estão destacados nas tabelas abaixo:

3. Reuniões com população dos núcleos e associações de moradias. São realizadas avaliações periódicas com a comunidade e os técnicos envolvidos, nas diversas fases da intervenção.

Resultados:

Como resultados podemos destacar a avaliação que os moradores fazem de núcleos urbanizados e não urbanizados e de suas moradias. Nos núcleos urbanizados 68,9% consideram-no ótimo e bom, 26,4% regulares e 4,7% ruim. Já nos núcleos não urbanizados temos 64,4% dos núcleos avaliados como ótimos e bom, 27,2% como regular e 6,8% como ruim. Nos núcleos urbanizados, 64,3% dos moradores consideraram sua casa ótima ou boa, 30,7% regular e 5% ruim. Já nos núcleos não urbanizados 56,4% consideraram sua casa ótima e boa, 32,1% regular e 11,6% ruim..

Na avaliação dos serviços implantados é que notamos uma maior valorização das intervenções feitas. Ao responderem se faltava água no núcleo antes da urbanização 83,4% responderam que sim e 84,1% responderam que faltava mais água do que agora. Quando solicitados a avaliarem o funcionamento do sistema de abastecimento de água 94,9% responderam que funciona bem e 92,9% estão satisfeitos com o que foi feito durante a urbanização com relação à água.

Com relação ao esgoto esta lógica se repete sendo que 81,5% acreditam que a rede coletora de esgoto funciona bem e 74,6% se sentem satisfeitos com o que foi feito durante a Urbanização com relação ao esgoto do núcleo.

É significativa avaliação dos acessos e sistema viário pois 92,4% dos moradores responderam que depois das obras

- 13) **Qual é a mais importante conquista de seu programa, projeto ou atividade até o momento? (cite apenas uma; aquela que, na sua opinião, é a mais importante)?**

A Política Habitacional de Santo André combina a necessidade de atendimento de uma grande demanda com o objetivo de produzir intervenções qualificadas. Seria impossível em curto prazo e contando quase que exclusivamente com recursos municipais promover a “urbanização qualificada” de todos os núcleos de favela existentes no Município e solucionar o histórico déficit da cidade. Não seria possível abrir mão da abrangência do atendimento e nem deixar de aceitar o desafio de superar limitações para incluir socialmente as famílias moradoras em núcleos de favela e habitacionais. A solução encontrada foi a diversificação das modalidades de intervenção, buscando a ampliação do atendimento, sem abrir mão da busca pela requalificação das intervenções em favelas, viabilizando a ampliação da cobertura a atendimento de significativa parcela do público-alvo.

**14) Em que aspectos seu programa, projeto ou atividade inovou em relação a práticas anteriores? Procure explicar bem em que consiste a inovação.**

Além da referida diversificação das modalidades de intervenção que confere flexibilidade às ações frente às possibilidades de intervenção em cada realidade, conforme referido na questão anterior, a Política Habitacional de Santo André inova ao buscar a superação das limitações dos programas que a integram, sobretudo em relação à baixa qualidade urbanística, elevando-a na “Urbanização Integral de Favelas” e incorporando novos elementos como o apoio a autoconstrução habitacional. Outra inovação a ser destacada é a gestão matricial que permite ações integradas das diversas políticas sociais, motivo pelo qual vem sendo estimulada a ampliação da atuação nos moldes do Programa Integrado de Inclusão Social – PIIS.

**15) Mesmo que seu programa, projeto ou atividade não focalize especificamente a questão da pobreza, como você avalia seu impacto sobre esta questão?**

Considerando a pobreza como um aspecto da realidade que possui múltiplas dimensões, avaliamos que a Política Habitacional de Santo André produz impacto em sua dimensão urbana e em aspectos de sua dimensão social.

Do ponto de vista urbano, considera-se significativo o impacto na qualidade da vida das populações das áreas atendidas e na saúde pública de uma forma geral. O atendimento de 76,5% dos núcleos com rede de abastecimento de água e 44,1% com rede coletora de esgotos permite a diminuição de doenças provenientes de ambientes insalubres. Também merece destaque o impacto na qualidade da vida e na segurança física de moradores em áreas de risco, removidos para outros locais.

Sob o aspecto social, a Política Habitacional de Santo André vem possibilitando o desenvolvimento das potencialidades dos cidadãos, antes oprimidos em espaços caóticos e insalubres, bem como dos locais onde moram. O comércio local é valorizado, com a criação de vias de circulação e a multiplicação dos acessos, ampliando-se as possibilidades de geração de renda e de melhoria da condição econômica dos moradores. A definição dos nomes de ruas e a numeração das casas facilita a relação do cidadão com o mundo (no momento de procurar emprego, de acesso ao crédito etc.), evitando-se o constrangimento de não se ter endereço.

**16) Qual o impacto do programa, projeto ou atividade sobre a cidadania? (mencione aqui aspectos relativos à cidadania que eventualmente não tenham sido mencionados. Inclua aqui também questões relativas a gênero, raça ou etnia).**

Tomada a decisão de intervir em determinado núcleo, seja da parte do governo ou do Conselho Municipal do Orçamento Participativo, desencadeia-se um processo que visa quebrar a situação de ilegalidade que permeia, até então, as relações estabelecidas entre os moradores e o Poder Público.

Desde o momento em que é anunciada oficialmente aos moradores do núcleo a intenção da intervenção, dá-se início a um processo de compreensão do significado da cidadania (os “esquecidos / excluídos” sentem-se “lembrados / incluídos” na cidade).

Iniciados os trabalhos de urbanização na área, desenvolvem-se paralelamente ações socioeducativas, que tem como objetivo elevar a auto-estima da população, que passa da condição de “favelada”, sem direitos, para a de moradora inserida no bairro, com direitos e deveres. A favela integra-se e transforma-se, assim, em cidade legal.

Depoimentos colhidos relatam que as diversas formas de preconceito sofridas pelos moradores são muito frequentes, mas que, a partir do momento em que passam a ocorrer as mudanças físicas, com a possibilidade de se ter uma “casa de bloco” no lugar do barraco e uma rua pavimentada, com iluminação, perde-se a “vergonha de convidar parentes e amigos para fazer uma visita”, com efeitos importantes sobre a auto-estima e o sentimento de pertencimento.

Exemplo da importância atribuída pela população ao fato de se sentir integrada à cidade foi a significativa participação dos moradores do Núcleo Tamarutaca na escolha do tema e dos nomes das ruas, mediante votação em urnas e discussões em assembleias.

Também a declaração do Sr. Antonio Cazuza, morador há dez anos do Núcleo, publicada no jornal *Diário do Grande ABC*, em 25/10/2000, revela a concretude do impacto da Política Habitacional de Santo André: “Atrás da minha casa passava esgoto, que atraía um monte de ratos para dentro. Hoje em dia, passa até carro na rua onde moro, a ligação de água não é mais clandestina e ainda vou ter endereço”.

Os aspectos ora mencionados compõem uma longa trajetória que busca garantir de fato a parceria nas tomadas de decisão com a comunidade, principalmente por intermédio das lideranças e de representantes de moradores, cuja composição é significativamente feminina, já que a luta pela melhoria das condições de habitabilidade possibilita a saída da mulher do seu mundo privado para o público, motivada pela convivência cotidiana e a maior disposição de enfrentamento dos seus problemas. Essa atuação das mulheres é percebida pela sua presença em massa nas reuniões e nas atividades que são realizadas, bem como no salto qualitativo do ato de reivindicar para atitudes propositivas.

**17) Caso o seu programa, projeto ou atividade já tenha participado do PROGRAMA GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA anteriormente, qual a diferença que ele apresenta este ano em relação ao ano em que se inscreveu pela última vez?**

Enquanto conjunto, a Política Habitacional de Santo André não foi apresentada anteriormente, mas apenas alguns das formas de intervenção que a compõem, como o Favela-Limpa e a Urbanização Integral de Favelas. A inovação apresentada neste ano corre por conta da reformulação das ações e pelo fato de eles estarem sendo apresentados como elementos de uma política maior, voltada à melhoria das condições de habitação da população de menor renda.

**18) Qual é a mais significativa deficiência do programa, projeto ou atividade?**

A insuficiência de recursos financeiros para a efetiva universalização da Política, dificultando as possibilidades de que o município conquiste, de fato, a garantia a todos os seus cidadãos do direito de morar em condições dignas e de integrar-se definitivamente à vida da *pólis*.