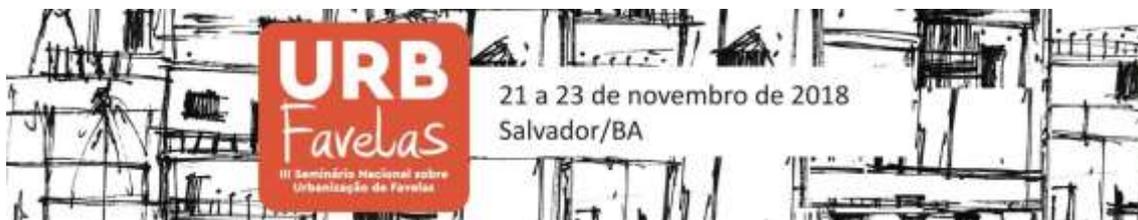




III SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS - URBFAVELAS
Salvador - BA - Brasil

TAMARUTACA: URBANIZAÇÃO E TRATAMENTO DA PRECARIEDADE HABITACIONAL

Matheus Graciosi Pinto (UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC) - matheusgraciosi@gmail.com
É graduando no Bacharelado em Planejamento Territorial (BPT) pela Universidade Federal do ABC (UFABC). É pesquisador associado do Laboratório de Estudos e Projetos Urbanos e Regionais (LEPUR/UFABC) desde 2016.



TAMARUTACA: URBANIZAÇÃO E TRATAMENTO DA PRECARIIDADE HABITACIONAL ¹

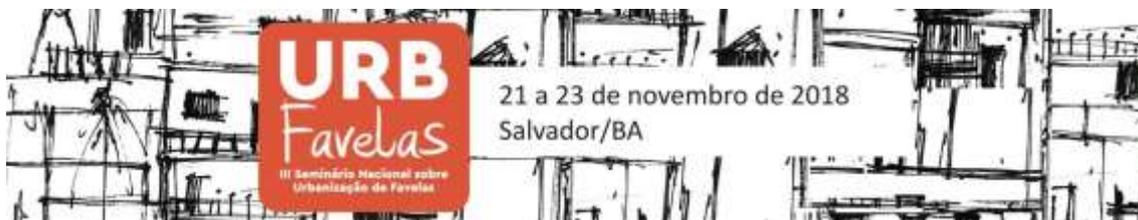
RESUMO

Este trabalho trata da urbanização da Favela Tamarutaca localizada no Município de Santo André, que integra a Região do Grande ABC e Região Metropolitana de São Paulo. Registra a metodologia de intervenção em favelas construída pelo Município na década de 90 e discute, por meio do estudo de caso da Favela Tamarutaca, sua evolução, avanços e limitações. Especial ênfase foi dada ao tratamento da precariedade da unidade habitacional e ao período inicial de construção da política municipal de urbanização de favelas. Para realização deste estudo de caso foram realizadas entrevistas coletivas com técnicos que participaram da urbanização da favela ao longo das últimas três décadas. As entrevistas permitiram recuperar a memória do processo de intervenção e captar as diferentes e complementares visões do processo.

Palavras-chave: urbanização de favelas; integração de assentamentos precários; Santo André.

ST-1: Projeto, Processo, Superação de Limitações

¹ O desenvolvimento da pesquisa que deu origem a este artigo só se tornou possível porque os técnicos que trabalharam na Tamarutaca, em diferentes períodos históricos, aceitaram participar de entrevistas coletivas e fornecer seu arquivo pessoal de imagens e documentos. Registra-se agradecimento a esses entrevistados.



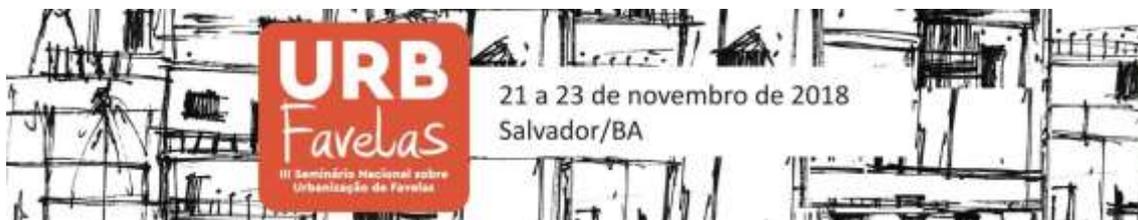
INTRODUÇÃO

As favelas consolidaram-se como espaço de moradia e o tipo de intervenção mais praticado nesses locais passou a ser a urbanização de favelas. A década de 80 marcou o início da construção institucional das políticas de urbanização de favelas, contrapondo-se à lógica da erradicação e expulsão para locais distantes. Na década de 90, muitos municípios que apresentavam favelas passaram a desenvolver programas de urbanização e regularização como parte integrante da política municipal de habitação (DENALDI, 2003; CARDOSO, 2007).

Na década de 80, a ação municipal caracterizou-se “pela intervenção ‘emergencial’, destinada a promover, em algum grau, a melhoria das condições de infraestrutura (aberturas de vielas e execução de redes de saneamento), com projetos quase sempre executados *in loco* (...)” (DENALDI, 2003, p. 191). Nas décadas seguintes, a intervenção foi aprimorada, com avanços na concepção de políticas e elaboração de projetos de urbanização de favela. Nota-se, com isso, que os projetos para favela começaram a ser valorizados, inclusive com a ampliação do conjunto de ações envolvidas nas urbanizações. A perspectiva de integração da favela à cidade reforça o reconhecimento do direito mais amplo à cidade e induz à elaboração de projetos e modelos de gestão que focalizem tanto a favela como a cidade (DENALDI, 2003).

Observa-se que a maioria dos assentamentos localizados em Regiões Metropolitanas recebeu alguma intervenção ao longo do tempo e que se concluiu a urbanização integral de um número reduzido de assentamentos. Os resultados da pesquisa “Urbanização de Assentamentos precários no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento na Região do Grande ABC²”, confirmam que a maioria dos assentamentos beneficiados pelo Programa de Aceleração do Crescimento – Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP) já recebeu algum tipo intervenção de urbanização em períodos anteriores. Observou-se que, dos 49 assentamentos da Região do Grande ABC que contam com recursos do PAC-UAP, 39 deles (80%) receberam intervenções

² A referida pesquisa foi financiada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) – Chamada MCTI/CNPq/MCIDADES nº 11/2012 –, e tratou das intervenções de urbanização de favelas, em execução ou programadas, na Região do Grande ABC e para as quais se destinam recursos do PAC-UAP. Ver Moretti et al (2014).



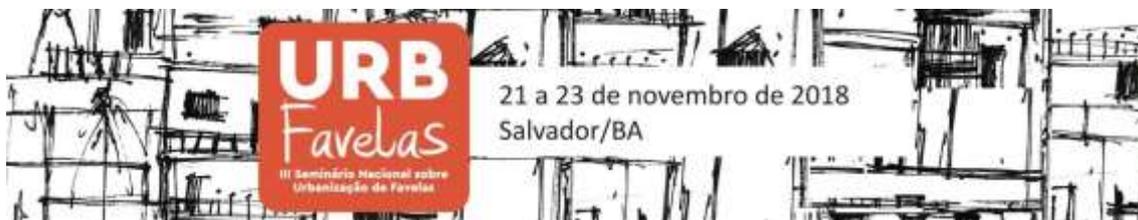
realizadas com recursos de outras fontes nas últimas três décadas. Os Municípios declararam que 92% dos assentamentos possuíam redes de água, integral ou parcial, antes da intervenção; 85% de esgoto e 90% de drenagem (MORETTI et al, 2014).

A Região do Grande ABC³ é uma das regiões pioneiras em matéria de urbanização de favelas. Diadema foi uma das primeiras cidades brasileiras a estabelecer, em 1983, uma política abrangente de urbanização de favelas. Os Municípios de São Bernardo do Campo e Santo André também iniciaram a implementação de programas análogos no final da década de 80 (DENALDI et al, 2016b).

A partir de 2007, com o lançamento do PAC-UAP e o consequente aumento do volume de recursos federais para urbanização, ampliou-se a escala de intervenção na Região do Grande ABC. Entretanto, os resultados alcançados em termos de obras concluídas, ou em andamento, não foram os esperados. Nesse sentido, a Região acompanha o que se observa no cenário nacional, tendo em vista que os balanços nacionais dos resultados, produzidos pelo Ministério das Cidades, em parceria com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), apontam que o número projetado de obras concluídas, ou em andamento, não foi alcançado. Segundo Caldas e Vale (2014), até 2014, a média de execução das operações selecionadas no âmbito da carteira da primeira fase do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC1 – (entre 2007 e 2010) era de 65% e da segunda fase – PAC 2 – (a partir de 2011) de 5%. No caso específico da Região do Grande ABC, Petrarolli (2015) destaca que do total de operações contratadas (até setembro de 2015), 16% tinham menos de 2% de execução, enquanto cerca de 30% apresentavam taxas de 75% a 100% de execução.

Este artigo apresenta os resultados preliminares da pesquisa “Urbanização de Favelas e o Tratamento da Precariedade Habitacional” financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), que objetiva resgatar historicamente o processo de urbanização de favelas no Município de Santo André e, em especial, verificar como a precariedade da unidade habitacional foi tratada. Busca ainda resgatar, por meio do estudo de caso da Favela Tamarutaca, a história da urbanização de

³ A Região do ABC localiza-se no Estado de São Paulo, mais precisamente na Região Metropolitana de São Paulo. Segundo dados do Censo Demográfico de 2010, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), residem nessa região 2,5 milhões de habitantes, distribuídos em 865.145 domicílios.



favelas no município, assim como iluminar a complexidade, avanços e limitações das intervenções.

Para realização da referida pesquisa, fez-se uso de pesquisa documental e de entrevistas coletivas com técnicos que participaram da urbanização da favela ao longo das últimas três décadas. Em razão de haver pouca informação documentada, as entrevistas foram de grande importância para recuperar a memória do processo de intervenção e, embora tenha permitido reconstruir a história da Tamarutaca, ainda permanecem lacunas ou questões que precisam ser mais bem investigadas.

1 A CONSTRUÇÃO INICIAL DA POLÍTICA DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS EM SANTO ANDRÉ

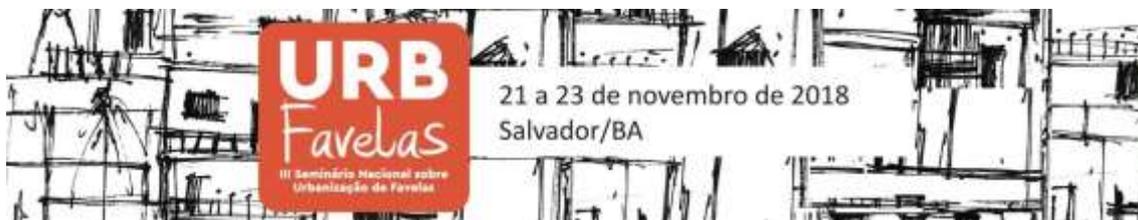
Santo André localiza-se na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), integra a Região do Grande ABC⁴, possui 174,38 km² e cerca de 670 mil habitantes (IBGE, 2010). O município possui 161 assentamentos precários, que abrigam cerca de 39 mil domicílios, aproximadamente 18% do total de domicílios (DENALDI et al, 2016a).

A intervenção em favelas no âmbito de uma política municipal de habitação iniciou-se em 1989, no primeiro governo do Prefeito Celso Daniel. Nesse governo (1989–1992) criou-se a Secretaria Municipal de Habitação, definiu-se uma metodologia de intervenção em favelas, além de terem sido instituídos importantes instrumentos, como a Lei de Áreas de Especial Interesse Social (AEIS), Fundo Municipal de Habitação e Conselho Municipal de Habitação.

Foram criados dois subprogramas para intervir em favelas: “Urbanização Integral” e “Pré-Urb”, sendo que este último incorporava duas modalidades distintas de intervenção, denominadas “Urbanização Gradual” e “Intervenção Pontual”. Procurou-se conciliar a necessidade de ampliar o atendimento à população de favelas e concluir a urbanização completa de alguns assentamentos.

Bagnariolli Jr. (1999, p.176) lembra que antes desse período, a favela era considerada problema da “promoção social” no qual o município apenas intervinha por

⁴ A Região do Grande ABC abriga cerca de 2,5 milhões de habitantes e é formada por sete municípios - Diadema, Mauá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, São Bernardo do Campo, Santo André e São Caetano do Sul.



meio da autorização para as concessionárias executarem ligação provisória de água (torneiras) e de luz em alguns pontos.

Para executar a política habitacional, foi necessário estruturar um órgão (setor da administração) e compor uma equipe, sendo que isso foi viabilizado por meio da contratação - por concurso público -, de profissionais tais como: geógrafos, arquitetos, engenheiros, assistentes sociais. Sobre esse momento inicial Aylton Affonso⁵ relata:

(...) não existia, na estrutura anterior, nem secretaria de habitação nem estrutura para isso, então a gente estava começando praticamente do zero, com uma demanda muito grande dos movimentos sociais, MDDF [Movimento de Defesa dos Direitos de Moradores em Favela], para criar programas de urbanização. Na época, nós não tínhamos recursos. Ninguém sonhava com financiamento federal, estadual, fazíamos com o que tínhamos. Era geralmente com orçamento próprio, com ajuda do Semasa [Serviço Municipal de Saneamento Ambiental] (AFFONSO et al, 2018).

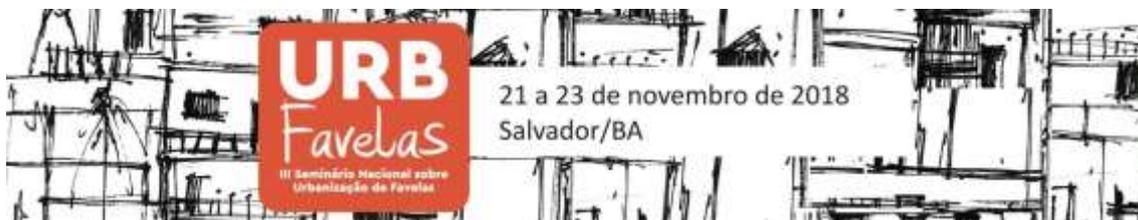
Maria Lucia Cavalcanti Cavendish Lima, consultora da empresa Diagonal Consultores Associados, aponta que o empenho e a dedicação dos jovens profissionais contratados foram fundamentais para viabilizar a política de urbanização de favelas no município. Ela acrescenta que:

A impressão que eu tinha era de que estávamos respirando novos ares, havia uma vontade política muito bem definida [...] havia uma efervescência de discussão e proposição de coisas que eu jamais vi em outro lugar (AFFONSO et al, 2018).

Para planejar a intervenção, a equipe municipal utilizou o levantamento de favelas realizado, em 1989, pelo Centro de Estudos Políticos e Sociais (CEPS), vistoriou e caracterizou as favelas e valorizou o “Fórum de Urbanização” como instância de tomada de decisão. Vale ressaltar que era no âmbito dos fóruns que se aprovaram os critérios para a eleição das favelas que seriam atendidas e das prioridades de execução de obras. Os fóruns eram realizados com a participação do MDDF e das lideranças das favelas.

Os entrevistados confirmam a importância desse espaço de discussão. Luciana Lessa Simões menciona:

⁵ Os depoimentos foram coletados em entrevistas coletivas das quais participaram: Aylton Affonso, Caio Santo Amore, Cláudia Campanhão, Walkíria Góis, Maria Lúcia Cavalcanti Cavendish Lima, Nelson Tsutomu Ota, Shedd Pegáz, Luciana Lessa Simões. Como metodologia para apresentação neste relatório, cada depoimento será atribuído a(o) respectiva(o) entrevistada(o) e referenciado como “Affonso et al (2018)”.



E os fóruns eram chamados, inclusive, em uma parceria muito mais equilibrada entre o poder público e o movimento social. Quem chamava era o movimento social, quem definia local era o MDDF, não era o poder público impondo nada. A gente trabalhava em conjunto (AFFONSO et al, 2018).

Ainda nesse sentido, Shedd Pegáz complementa:

Tinha uma demanda do movimento em comum acordo com a prefeitura. Eu acho que isso fez até parte do programa de governo. Até antes disso, o MDDF era um movimento representativo e forte na cidade e eu acho que teve um cunho muito forte da participação do movimento na questão da definição das prioridades (AFFONSO et al, 2018).

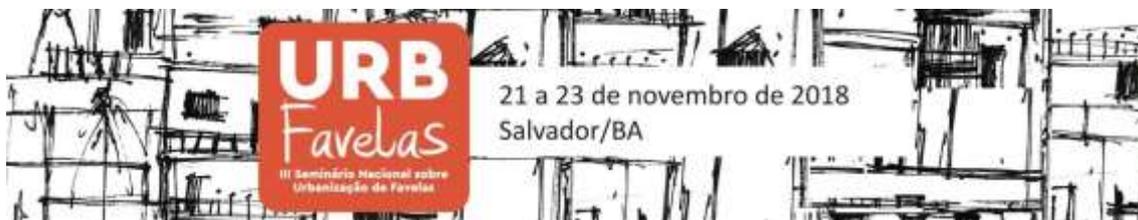
O governo municipal buscou integrar setores da administração municipal e estabelecer uma estrutura matricial para intervir nas favelas. Além da necessidade do desenvolvimento de programas sociais, as características da intervenção física exigiam uma articulação do setor de habitação com os setores responsáveis pelas áreas de saneamento, transporte (sistema viário) e drenagem, entre outras. Buscando essa integração setorial, foi organizado o Fórum Técnico, que reunia representantes das diversas áreas da Prefeitura Municipal de Santo André (PMSA) envolvidas (RESCHKE; BEDÊ, 1992).

A Favela Tamarutaca foi priorizada para receber intervenção do tipo “urbanização integral”. Acredita-se que a principal motivação para a escolha tenha sido a pressão exercida pelos movimentos sociais organizados e a participação de seus moradores nos fóruns de urbanização.

2 A URBANIZAÇÃO DA FAVELA TAMARUTACA

A Tamarutaca está localizada na região central do Município de Santo André, distante três quilômetros da Prefeitura Municipal. Possui cerca de 100 mil m² de área. Em 1989, a favela abrigava cerca de 800 domicílios. Em 2004, havia cerca de 1300 famílias habitando o espaço (SANTO ANDRÉ, 2004).

A ocupação na então Chácara Tamarutaca iniciou-se na década de 70. O local era cercado de eucaliptos, pinheiros e bananeiras e possuía um lixão e ferro velho, sendo que, em frente à Chácara, havia a pista única da Avenida Prestes Maia que foi duplicada apenas na década de 90.



Há registros de tentativas de contenção da ocupação e de demolição de alguns barracos, mas essas ações não conseguiram conter o crescimento da ocupação. Como resposta às tentativas de contenção da ocupação, surgiu a primeira organização dos moradores, a partir do trabalho desenvolvido por um grupo de religiosos, da União do Colégio São José. Importante papel também teve o MDDF, que atuou no sentido de pressionar a gestão municipal para execução de melhorias do tipo infraestrutura básica (SANTO ANDRÉ, 1990).

Foram quase três décadas de intervenções na Favela Tamarutaca, que se iniciaram em 1990 e não foram concluídas até 2018. Foram identificados três períodos de intervenção. O período inicial, de 1989 a 1993, coincide com o primeiro mandato do prefeito Celso Daniel, da administração do Partido dos Trabalhadores (PT). O segundo período, de 1997 a 2008, quando o PT voltou a governar a cidade, foi marcado pela implementação do programa Santo André Mais Igual. No terceiro e último, de 2009 a 2018, o programa Santo André Mais Igual deixa de ser praticado, mudam-se as prioridades de intervenção e as estratégias de ação. A seguir, cada um dos períodos será detalhado.

2.1 Primeiro período

Em 1989, a maioria das habitações era de madeira (Fig. 1), a oferta de água era parcial, apenas alguns setores contavam com energia elétrica, não havia rede de esgoto e a coleta de lixo era feita de forma precária (SANTO ANDRÉ, 1989).

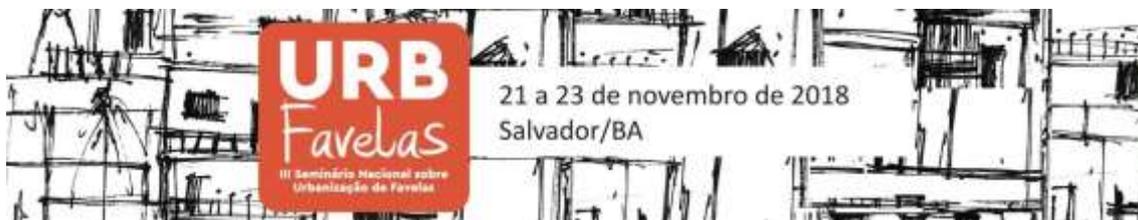


Figura 1. Tamarutaca: primeiro período de intervenção.



Fonte: Campanhão (1993)

As intervenções na Tamarutaca começaram em 1990 e foram orientadas por projetos de parcelamento, na verdade “estudos preliminares”, produzidos para setores da favela e baseados em um mapeamento aerofotogramétrico, uma vez que não se dispunha de levantamentos planialtimétricos cadastrais. Os projetos foram elaborados pela própria equipe municipal, as obras foram realizadas por empresa contratada pelo Semasa e teve acompanhamento, a partir de 1992, da empresa Diagonal Consultores Associados. A intervenção realizada nesse período buscou viabilizar o reparcelamento das quadras e execução do sistema viário (Fig. 2). Também foi viabilizado um escritório de campo, locado em *container* e localizado no mesmo local onde se instalou o canteiro de obras. Segundo depoimento de Maria Lucia Cavalcanti Cavendish Lima:

Então, nos *containers* ficava o pessoal da obra, ficávamos nós e ficavam também os containers com as famílias. Era um verdadeiro jogo de xadrez. Desocupou aí, essa foi a primeira quadra que a gente desenhou, as duas, três primeiras quadras [aponta para o mapa]. Não tinha um projeto para o restante. Tinha uma noção de que a gente ia manter as ruas principais, que determinadas quadras precisavam ser seccionadas porque eram bolsões e assim a gente foi montando, quadra a quadra, depois que a comunidade assumiu o compromisso de aceitar os padrões que eram possíveis de serem implantados (AFFONSO et al, 2018).

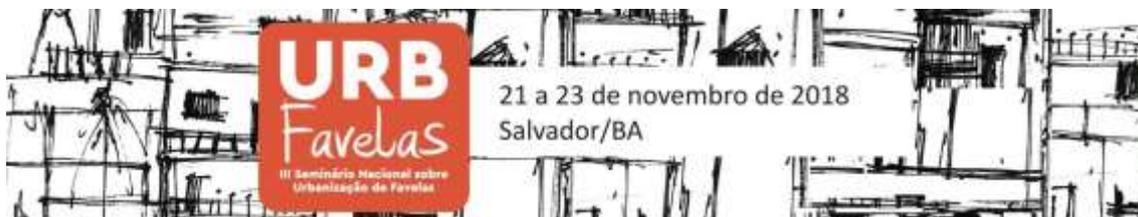


Figura 2. Obras de abertura de viário (antes e depois).



Fonte: Campanhão (1993)

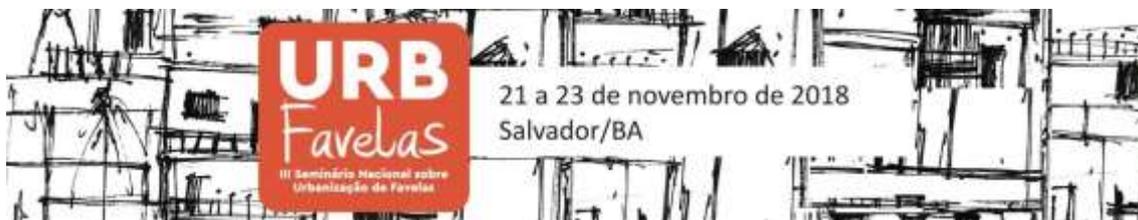
Adotou-se a estratégia de reparcelamento com adoção de um lote mínimo de 70 m² (cerca de 6m x 12m). Esse lote, na etapa seguinte foi reduzido para 40 m². Foram duas as etapas de intervenção nesse período.

Segundo os entrevistados, a intervenção foi iniciada numa área pública vazia, denominada pela equipe de “platô” (antiga usina de asfalto) e identificada na Figura 3 como AR-1 (Área de Reassentamento 1). Tratava-se de uma “área pulmão” para iniciar as realocações das famílias.

Figura 3. Setores de Intervenção.



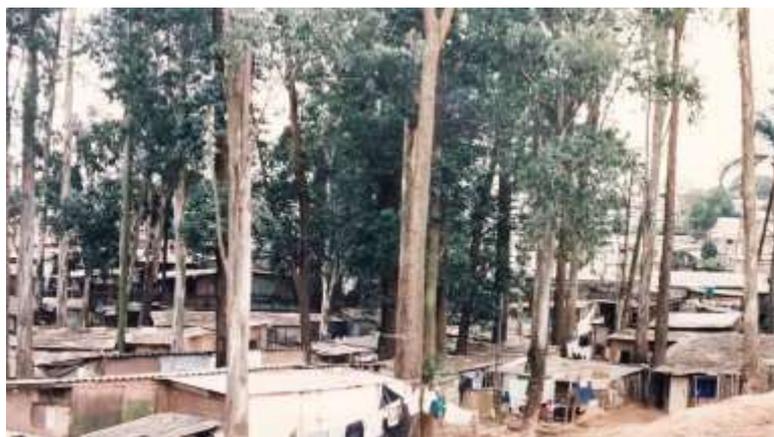
Fonte: Elaboração própria



Em junho de 1990, foram realizadas as primeiras remoções para o “platô” de apoio, que foi reparcelado e recebeu infraestrutura básica. A população remanejada para essa área recém-urbanizada foi composta pelas famílias que ocupavam a faixa destinada à abertura da segunda pista da Avenida Prestes Maia e que estavam em situação de risco, na área com presença de eucaliptos envelhecidos (Fig. 4) e denominada de AR-2 (Área de Reassentamento 2).

Os eucaliptos foram cortados após a remoção das famílias e essa ação possibilitou iniciar o reparcelamento de uma nova área – e assim por diante. O reparcelamento do setor dos eucaliptos permitiu reassentar as famílias removidas do Setor 1 para abertura na Rua Teresina.

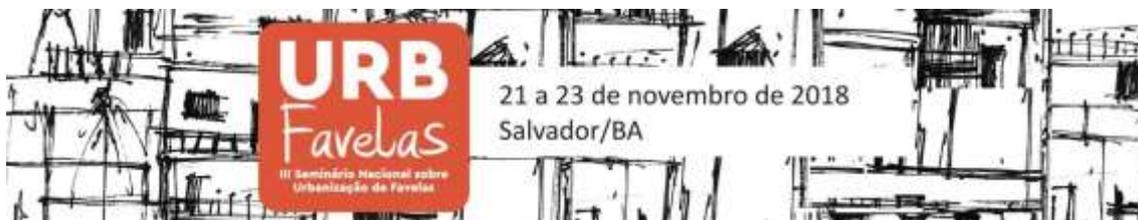
Figura 4. Tamarutaca: Área de risco - Eucaliptos.



Fonte: Campanhão (1990)

Essa estratégia de reparcelamento já era aplicada no Município de Diadema, mas era desconhecida pela equipe da Diagonal. Maria Lucia Cavalcanti Cavendish Lima esclarece:

O primeiro impacto quando chegamos [Diagonal] aqui, eu já falei, foi essa coisa da efervescência, o segundo era uma característica totalmente distinta da região que a gente conhecia em Pernambuco, Recife, Olinda, Jaboatão, que eram os barracos serem de madeira. Os barracos de madeira eram uma deficiência, mas ao mesmo tempo um potencial, porque você podia pegar a casa, tirar e colocar em outro lugar. Em Pernambuco não, as casas precárias eram de Taipa, então, a taipa você não arranca do chão para botar em outro campo. Então a gente não conhecia essa estratégia de reformular todo parcelamento, nós aprendemos isso aqui com vocês e vocês já faziam isso quando nós chegamos em 91 (...) foi tudo substituição de tecido. Só ficaram as casinhas de alvenaria. Quando a gente pegava uma quadra e tirava todos



os barracos, ficava uma casinha no meio ilhada e muitas vezes ela ficava ali até passar a máquina (AFFONSO et al, 2018).

As famílias demoliam seus barracos e reconstruíram no novo lote e para tanto recebiam um “*kit barraco*” fornecido pelo Semasa. O *kit* era composto de madeira, porta, janela e algum material de hidráulica e elétrica (Fig. 5).

Figura 5. Moradias construídas com o *kit*-barraco

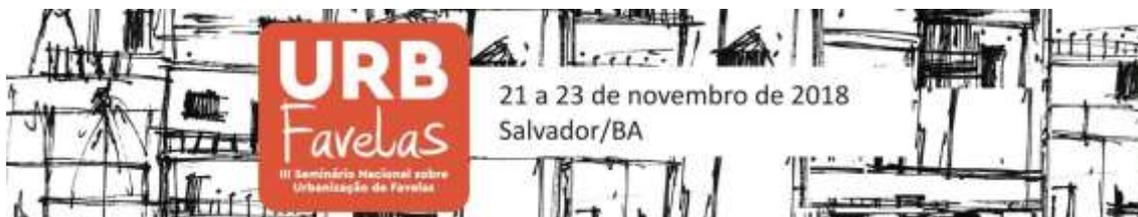


Fonte: Campanhão (1993)

O “*kit barraco*” era necessário, uma vez que, de forma geral, não se conseguia utilizar a madeira da moradia existente, que era de baixa qualidade. Uma vez realocadas no novo lote, as famílias recebiam apoio da prefeitura para construção da moradia em alvenaria. A equipe do setor Moradia Econômica, fornecia plantas e assistência técnica para construção. Os projetos eram desenvolvidos a partir do diálogo com as famílias. O setor de Moradia Econômica já existia e era voltado para fornecer plantas populares para os munícipes de forma geral. Na gestão do Prefeito Celso Daniel, pela primeira vez, redirecionava-se o atendimento e estabelecia-se como prioridade o atendimento à população que habitava favelas em processo de urbanização. Segundo depoimento de Maria Lucia Cavalcanti Cavendish Lima:

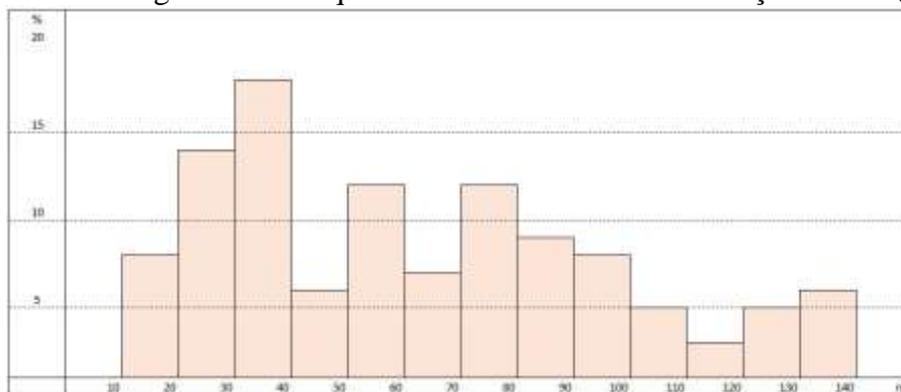
Não saíamos de lá [canteiro]. Jaime saía da prancheta e sentava em uma mesinha do lado de fora do *container* para atender cada família individualmente, começava perguntando se a senhora era casada (...) então dizia você constrói primeiro assim, depois você complementa a casa desse jeito (AFFONSO et al, 2018).

No período de 1990 a 1992, a população residente na Tamarutaca aumentou de 840 para 1104 famílias. Esse fato impossibilitou manter o lote mínimo de 70m². Na segunda etapa, o lote mínimo foi reduzido para 40m².



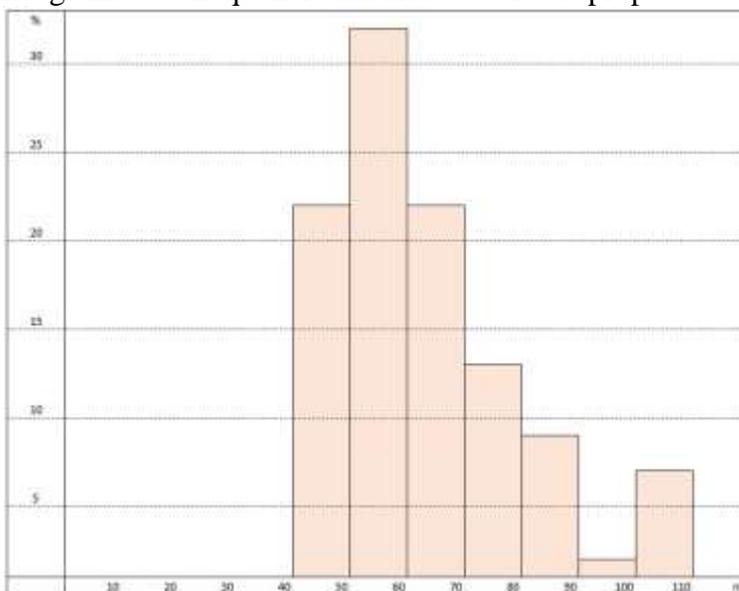
Segundo relato dos entrevistados, a negociação com a comunidade foi bastante difícil. Para acordar essa redução com a população foram realizadas reuniões e utilizado como ferramenta um histograma de frequência de lotes, da situação anterior (Gráfico 1) e da situação que se pretendia chegar (Gráfico 2). O objetivo era eliminar as duas “pontas” do histograma inicial. Desta forma, com o projeto, houve uma concentração de lotes entre 40 e 70m², com predominância de 50 a 60m².

Gráfico 1. Histogramas de frequência das áreas dos lotes: situação inicial (1992)



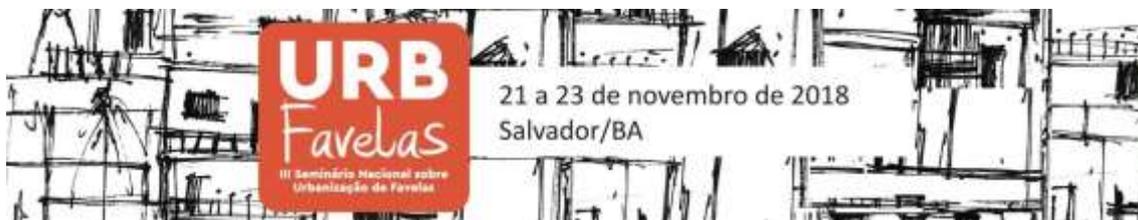
Fonte: elaboração própria com base em documentos cedidos pelos servidores públicos

Gráfico 2. Histogramas de frequência das áreas dos lotes: proposta de parcelamento



Fonte: elaboração própria com base em documentos cedidos pelos servidores públicos

A previsão inicial era de conclusão dessas etapas até fevereiro de 1993, porém, em novembro de 1992, iniciou-se um período de chuvas que levou à diminuição do ritmo das obras. Além disso, no final de 1992, encerrou-se a primeira gestão do Prefeito Celso Daniel que não conseguiu eleger seu sucessor. A gestão seguinte à de Celso Daniel “deu



pouca importância às favelas e realizou apenas intervenções relacionadas com a eliminação das situações de risco diagnosticadas pela Defesa Civil do Município” (DENALDI, 2003).

O volume de investimento diminuiu e, em dezembro de 1992, interrompeu-se a aplicação de recursos do Semasa. Concluiu-se que, no final desse primeiro período, a intervenção realizada teve uma grande abrangência. Faltava intervir nas quadras A e B – compostas pelo Setor 2 (Fig. 3). Destaca-se que os serviços do Moradia Econômica, continuaram sendo oferecidos no primeiro semestre de 1993.

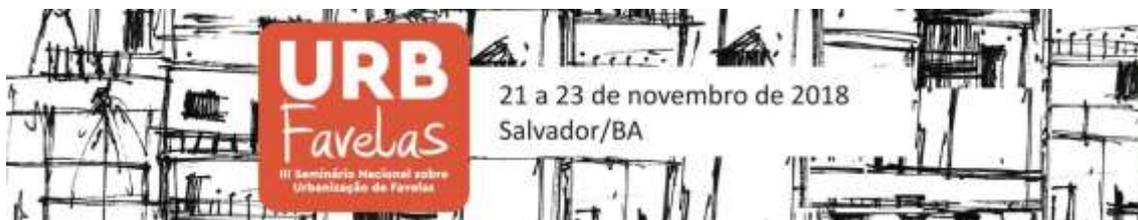
2.2 Segundo Período

Em 1997, Celso Daniel foi reeleito. O governo municipal propôs a “inclusão social” como uma das cinco principais marcas de governo e retomou as intervenções do tipo “urbanização integral” que passou a integrar o Programa Santo André Mais Igual (SAMI)⁶. Denaldi (2012) lembra que as parcerias ganharam impulso com outras esferas de governo e com organismos nacionais e internacionais, como a Comissão Europeia, além de universidades e organizações não governamentais.

O referido Programa adotou como princípios a integração, a territorialização das ações (favelas) e a participação da comunidade e buscou tratar das dimensões urbanas, econômicas e sociais da exclusão. Além dos programas habitacionais, integraram o SAMI, entre outros, os programas: Urbanização de Favelas e Produção Habitacional; Microcrédito (Banco do Povo); Incubação de Cooperativas; Capacitação de Empreendedores Populares (Empreendedor Popular); Formação Profissional; MOVA - Alfabetização para Adolescentes e Adultos; Renda Mínima, acoplado ao atendimento escolar; Saúde da Família – provisão descentralizada de serviços de saúde, empregando agentes de saúde que operam nos bairros; Criança Cidadã – programa destinado ao atendimento de crianças (SANTO ANDRÉ, 2002; DENALDI, 2004).⁷ O Programa

⁶ O programa foi inicialmente denominado de Programa Integrado de Inclusão Social

⁷ O SAMI foi reconhecido e premiado por vários organismos nacionais e internacionais. Em 2000, ganhou o “Prêmio Gestão Pública e Cidadania”, concedido pela Fundação Getúlio Vargas e Fundação Ford e foi destacado como uma das cinco melhores experiências de políticas públicas desenvolvidas no país. Em 2001, foi incluído entre as 16 melhores práticas do mundo – a única brasileira – escolhidas para serem relatadas na Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – Istambul + 5. Ainda em 2001, foi selecionado entre as dez melhores práticas, com destaque especial para a urbanização da favela Sacadura



destinou-se a atender as famílias moradoras de núcleos de favela em processo de urbanização com diversos programas setoriais (habitação, educação, saúde, garantia de renda, desenvolvimento econômico, entre outros), articulados institucionalmente e concentrados espacialmente. O *slogan* “Tudo junto, ao mesmo tempo e no mesmo lugar” resume a expressão dessa ideia (SANTO ANDRÉ, 2002; DENALDI, 2012;).

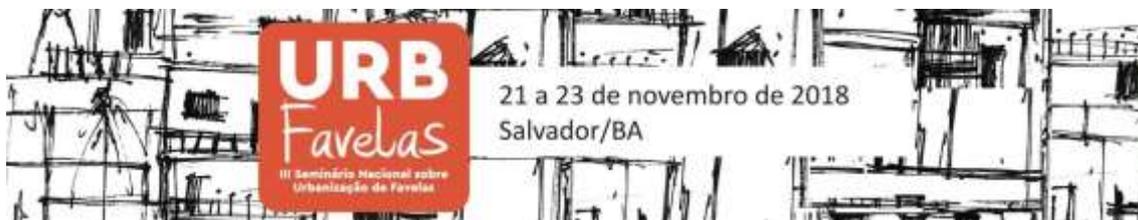
No primeiro período de implantação (1997-2000), o SAMI foi levado para quatro favelas: Sacadura Cabral, Tamarutaca, Capuava e Quilombo. Foram canalizados recursos municipais e da Comissão Europeia (CE), por meio do “Programa de Apoio às Populações Desfavorecidas”. No caso da Tamarutaca, os recursos da CE foram utilizados para viabilizar programas sociais; construção de Centro Comunitário, aquisição de “*kit barraco*”; assistência técnica à autoconstrução.

Nesse período, executou-se a urbanização do Setor 2 e realizou-se complementações de urbanização no Setor 1. O modo de urbanizar assemelhou-se com aquele praticado no primeiro período. Promoveu-se o reparcelamento com adoção do lote mínimo de 40m², realocação das famílias e disponibilização do “*kit-barraco*”. Utilizou-se estudos básicos ou preliminares de drenagem e sistema viário e muita definição de parcelamento era realizada em campo. De acordo com Walkíria Góis:

Tinha um projeto que era só de vias, de saneamento. Eu acho que não era o mesmo de antes. Era de saneamento, só que não tinha mais aquelas redes menores, eram só grandes quadras, só o contorno. Era um pouco melhorado e traçou quadras (...). Eu sei que tinha quantitativo de redes, mas era esse melhorado, mas também era básico (AFFONSO et al, 2018).

A assistência técnica à autoconstrução passou a ser realizada pela Peabiru Trabalhos Comunitários e Ambientais (Peabiru-TCA) – Organização não governamental de assistência técnica – e com a utilização de recursos da CE. Era responsabilidade dessa organização auxiliar na marcação de lotes, acompanhar as famílias removidas e prestar assistência técnica à autoconstrução de moradias. Segundo depoimento de Caio Santo Amore:

Cabral e recebeu o Prêmio Caixa Econômica Federal de Melhores Práticas em Gestão Local naquele ano. Em 2003, foi indicado como uma das 20 melhores práticas na feira virtual de governança local da Organização das Nações Unidas (ONU). Em 2005, o programa foi escolhido, na primeira edição do Prêmio ODM BRASIL, entre as oito melhores iniciativas de Governo Municipal, como a única que contempla os oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – ODM (DENALDI, 2012, p.16).



(...) Então a gente [Peabiru] abria as frentes de obra de infraestrutura, para fazer essas remoções e era remoção na rua. Depois, quando vinha a rua, a gente fazia a marcação dos lotes e então, às vezes, tinha outras remoções que era dentro das quadras, fazia os projetos e fazia assessoria na construção das casas, tinha também um plantão toda sexta-feira na frente da Igreja (AFFONSO et al, 2018).

Em 2003, o Santo André iniciou o programa municipal “Melhor Ainda”, que disponibiliza recursos para reforma e ampliação de moradias. Até 2004, o programa destinou recursos para 67 famílias (SANTO ANDRÉ, 2004).

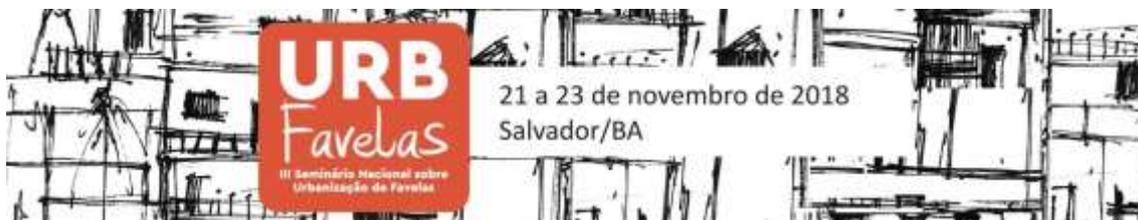
O aumento da população e densidade impuseram a necessidade de reassentar famílias fora da poligonal do assentamento e, para viabilizar frentes de obra, alojamentos (moradias provisórias) tiveram de ser construídos. Essa solução, posteriormente foi substituída pelo “aluguel social”, um tipo de apoio financeiro para pagamento temporário de aluguel.

A empresa construtora para execução das obras era contratada pelo Semasa, na modalidade de contrato “guarda-chuva”. Segundo relato dos técnicos municipais, não havia grande dificuldade para gerenciar as obras, ou seja, era possível controlar o que deveria ser executado, mesmo sem a existência de projeto executivo.

A Secretaria de Inclusão Social e Habitação da Prefeitura de Santo André, registrou no documento “Balanço de atividades de 2001-2004” (SANTO ANDRÉ, 2004), que 109 famílias foram removidas. Ao fim do segundo período, em 2008, ainda existiam pendências de remoção e urbanização. Depoimentos apontam que 85% da favela estava urbanizada e que o principal problema enfrentado relacionava-se com reocupações constantes das áreas de risco, denominadas na Figura 3 de “áreas verdes” chamadas de Platô, Platôzinho, Morro e Mocoção.

2.3 Terceiro período

A intervenção foi desacelerada neste último período. O programa Santo André Mais Igual (SAMI) foi interrompido e priorizou-se a intervenção em outros



assentamentos para os quais foram canalizados recursos do Programa de Aceleração do Crescimento - Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP).

Uma ação que marcou esse período foi a tentativa de produção de novas moradias para remover e reassentar as famílias que ocupavam áreas de risco ou não consolidáveis na Tamarutaca, identificadas como “área verde” na Figura 3. Tentou-se construção de unidades habitacionais no Conjunto Prestes Maia na gestão do Prefeito Aidan Ravin (2009/2012), entretanto, a obra apresentou graves problemas construtivos e o contrato acabou sendo cancelado. Conforme relatou Nelson Ota:

(...) quando a gente entrou na gestão do Grana a situação já existia: uma laje tinha caído, a construtora tinha dois funcionários. Então a obra, no final, o contrato foi interrompido, a construtora foi multada, mas a obra parou. E a gente não teve condição de remover as 20 famílias dali. Outra situação: ainda tem gente da Tamarutaca que está morando em benefício financeiro (AFFONSO et al, 2018).

Buscou-se também produzir moradias por meio do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) para atendimento à população, mas o desenho desse Programa não era adequado para esse atendimento e tratava-se de uma ação de difícil viabilização. Segundo Cláudia Campanhão:

[a produção habitacional na urbanização de favelas] é uma condição para conseguir fazer as intervenções... só que aí tem uma grande dificuldade: tem lá o recurso MCMV, primeiro que a gente quase não tem terra e não tem matrícula dessas áreas. Então, essas áreas não são regularizadas também. Essa é a primeira dificuldade que a gente enfrenta: ter o título das áreas vazias para obter o recurso (AFFONSO et al, 2018).

Uma alternativa perseguida pela Prefeitura para atendimento a essa demanda foi a parceria com Movimento dos Trabalhadores sem Teto (MTST). Foi estabelecido um acordo com esse Movimento, para produção de 500 unidades habitacionais no conjunto do Novo Pinheirinho e Santo Dias - viabilizados no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida Entidades e definiu-se que 138 unidades seriam destinadas às famílias da Tamarutaca.

A urbanização não foi concluída (Fig. 6). Estima-se que seria necessário: remover e reassentar (com reposição da moradia) 150 famílias; dar tratamento adequado às áreas de risco (Área Verde) que foram constantemente reocupadas; promover a regularização fundiária (SANTO ANDRÉ, 2018).

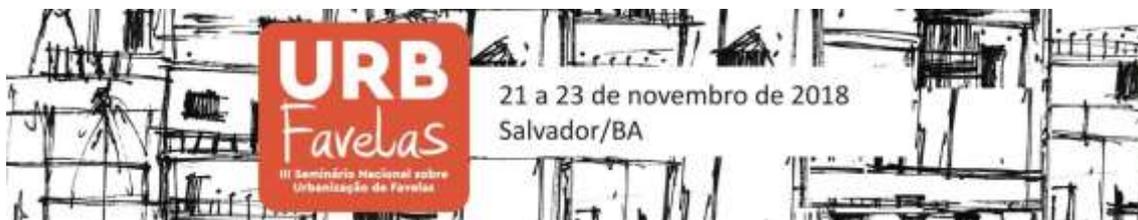


Figura 6. Núcleo Tamarutaca em 2018



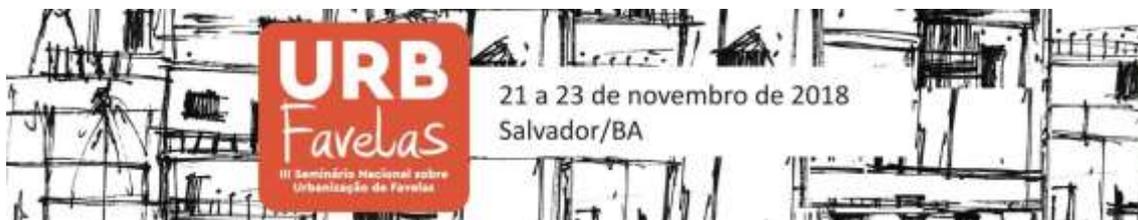
Fonte: Google Earth (2018)

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Município de Santo André, no início da década de 90, estruturou um programa de urbanização de favelas, fortaleceu sua capacidade administrativa, estabeleceu arcabouço jurídico institucional para intervenção. De forma pioneira, definiu uma metodologia de intervenção voltada para recuperação e integração do assentamento, mas também para tratar a precariedade da unidade habitacional.

O problema da precariedade da unidade habitacional não foi tratado na maioria dos programas e projetos de urbanização realizados em regiões metropolitanas brasileiras. O estudo de caso da favela Tamarutaca revelou que essa problemática foi tratada por meio da adequação de densidade (definição de fração ideal mínima de terra por família), reparcelamento de quadras, remoção e reassentamento de famílias e requalificação habitacional (assistência técnica para autoconstrução e apoio para aquisição de material de construção).

Mesmo em um contexto especial, marcado pela vontade política e organização institucional, não se conseguiu concluir a urbanização de uma favela cuja urbanização foi priorizada. O processo de urbanização foi moroso e está incompleto. Muitos fatores explicam esse resultado, dentre eles: descontinuidade política; mudança de prioridades; complexidade da intervenção; dificuldade de disponibilização dos recursos necessários no tempo.



Por fim, revisitar essa experiência pode trazer contribuições para o aprimoramento dos programas municipais. Reconhece-se que as mudanças morfológicas que ocorreram nas favelas na última década, principalmente relacionadas com a densidade do assentamento e material construtivo das habitações, torna de difícil aplicação soluções do tipo reparcelamento e substituição de tecido. Entretanto, em determinados setores, e quadro de alta precariedade, pode ser útil considerar esse tipo de solução. Além disso, soluções do tipo adequação de densidade (relacionada com o estabelecimento de uma fração mínima de terra por domicílio) e assistência a autoconstrução podem elevar a qualidade das moradias. A participação da população e o papel da equipe municipal são temas relevantes e que merecem ser explorado em outros trabalhos.

REFERÊNCIAS

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

BAGNARIOLLI JR, I. **Política Urbana e Habitacional no Brasil e o Município e Santo André**. Dissertação de Mestrado – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

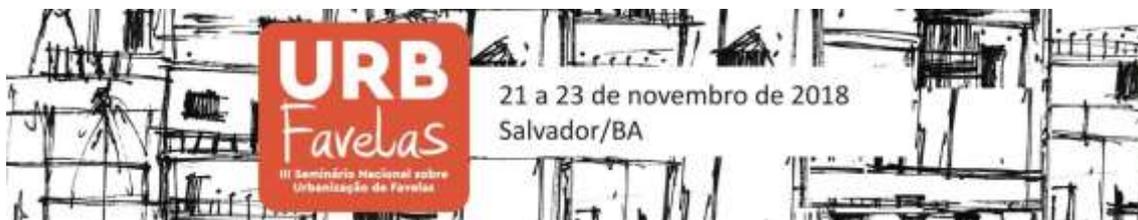
CALDAS, M. F.; VALE, M. L. O programa de aceleração do crescimento e as obras de infraestrutura urbana – avanços e desafios. In: I URBFÁVELAS – Seminário Nacional sobre Urbanização de Favelas. **Anais**. São Bernardo do Campo, UFABC, 2014.

CAMPANHÃO, C. **Eucaliptos em setor da Tamarutaca**. 2 fotografias impressas, coloridas, 1990.

_____. **Registros de intervenção no período de atuação da Diagonal**. 4 fotografias impressas, coloridas. 1993.

CARDOSO, Adauto. Avanços e desafios na experiência brasileira de urbanização de favelas. **Cadernos Metrôpoles**. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUCSP, v. 17, p. 219-240. 2007.

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



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

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

_____ et al. Urbanização de favelas na Região do ABC no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento-Urbanização de Assentamentos Precários. **Cadernos Metrópole** Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUCSP, v. 18, p. 101-118, 2016a.

_____. et al. (org.). Consórcio Intermunicipal Grande ABC – CIGABC; **Diagnóstico Habitacional Regional do ABC**. Relatório. São Bernardo do Campo: UFABC, 2016b.

GOOGLE EARTH. **Núcleo Tamarutaca** - Santo André, São Paulo.

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

MORETTI, R. S. et al. Identificação e caracterização dos empreendimentos do PAC-UAP na Região do ABC. **Relatório de pesquisa**. Santo André, UFABC, 2014.

PETRAROLLI, J. G. **O tempo nas urbanizações de favelas**: contratação e execução de obras do PAC no Grande ABC. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão dos Territórios) – UFABC. 164f. São Bernardo do Campo, 2015.

RESCHKE, A.; BEDÊ, M. M. C. Integrando a favela no bairro. **Revista Trajeto**. n. 4. Santo André, ago. 1992. p. 19-21.

SANTO ANDRÉ (Prefeitura Municipal). **Boletim Informativo**: Prefeitura Informa. n.24, 20 de agosto de 1990.

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

_____. Balanço de atividades 2001-2004. **Relatório Técnico**. Secretaria de Inclusão Social e Habitação, dezembro de 2004.

_____. Departamento de Habitação. **Ata de Reunião**, folha n. 4. 20 de abril de 2018.