

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**  
**FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO**

**PESQUISA DE MESTRADO**

**Políticas Habitacionais de Santo André**  
**Núcleo Habitacional Capuava**

**AUP 840**

**O mercado e o Estado na organização da produção capitalista/  
O caso do Brasil: acumulação entravada**

**Aluno**  
**Luís Felipe Xavier**

**Prof. Csaba Déak**  
**Prof<sup>a</sup> Sueli Schiffer**

## Introdução

As favelas apresentaram crescimento significativo em áreas metropolitanas do Brasil onde houve maior produção social do espaço, embora a terra não tenha sido acessível à população com renda mais reduzida.

As áreas metropolitanas se formaram com a junção ou conjunto de cidades que intensificaram as relações de troca, venda ou consumo de mercadorias e/ ou matérias primas onde a expansão da cidade, em direção e ao longo de um eixo de comunicação “puxou” a outra cidade. A formação ou o crescimento das cidades também se deu a partir do espraiamento de aglomerações a partir de algum ponto de concentração ou gargalo nos fluxos de pessoas.

No caso de São Paulo e de sua região metropolitana (em meados do século XIX, ainda aglomerações), a grande quantidade de mão de obra – mais qualificada - disponível, proveniente da produção agrícola do café, além da infra-estrutura de transportes foi crucial para atrair a instalação de indústrias, pois estas precisavam de grande quantidade de pessoas para produção e consumo de seus bens manufaturados. Como as indústrias necessitavam de grande quantidade de mão de obra, estas não só absorveram a mão de obra destas aglomerações, proveniente da produção agrícola cafeeira, mas também promoveu uma migração no país pela idéia de maior oportunidade de emprego na RMSP.

Quanto maior a quantidade de pessoas e indústrias, maior a diversificação de comércios, serviços e trocas nas aglomerações, como também maior a necessidade de residências para abrigar as pessoas e, portanto, maior a necessidade de organização das mesmas através da organização do território, através da produção de infra-estrutura pelo estado. Na medida que o estado aumentou a produção da infra-estrutura nestas aglomerações, o custo da terra aumentou onde a localização propiciasse menor tempo de deslocamento interno de pessoas ao centro e ao emprego - no caso da aglomeração -, e deslocamento externo de matéria prima e produção – entre as cidades. Quanto melhor localizada a terra, mais alto seu preço - proporcional à existência de produção de infra-estrutura instalada no local. A infra-estrutura acabou foi instalada pelo estado de acordo com os interesses das classes com maiores recursos, poder de decisão ou de influência <sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Villaça, 2001, p355.

As favelas se formaram com a ocupação de famílias em áreas vazias, com baixo ou nenhum poder aquisitivo, que vieram atraídas pela oportunidade de emprego, mas não encontraram, por parte do estado, oportunidade também de acesso a terra a um custo que pudessem pagar, seja para a compra ou o aluguel, já que quanto maior a proximidade com o centro e o emprego mais alto o custo da terra pela produção social no espaço instalada.

Se a situação das famílias era crítica no momento da migração quando havia maior quantidade de emprego, com a desindustrialização se agravou, pois além da inexistência do emprego a possibilidade de se adquirir a terra (ou a moradia) ficou mais distante. Não só a infra-estrutura foi insuficiente como foram insuficientes as soluções habitacionais tomadas pelo estado para atender à demanda da população mais desprovida de recursos, na medida que os recursos públicos foram canalizados para as áreas mais valorizadas e não à população emergente. A população mais desprovida de recursos foi se apropriando das áreas vazias ou abandonadas fossem elas edificadas (cortiços) ou não – áreas de encostas e áreas de fundo de vale, por exemplo - que tinham um baixo valor ou desinteresse imobiliário, com problemas de acessibilidade sejam elas periféricas ou centrais tendo ou não existência de infra-estrutura nestes locais.

---

## Histórico

O modelo econômico adotado pelo Brasil desde a época da colonização foi um modelo de convivência com a política externa de expatriação de capital para o exterior, já que o lucro não retornou (e não retorna) para a produção<sup>2</sup>. O Brasil se desenvolveu como um país periférico aos países centrais, fornecedor de matéria prima e mão de obra para a produção estrangeira, produtor de bens manufaturados e consumidor de tecnologia, produtos aqui desenvolvidos e produtos importados.

Para o capital estrangeiro se reproduzir aqui no Brasil através das indústrias, foi necessário resolver coisas importantes como: abrir a possibilidade de se desenvolver uma classe assalariada através da abolição da escravidão (Abolição do tráfico em 1850); também em 1850 a Lei de terras, pré-condição para instalação e consolidação do Capitalismo, veio a transformar as relações de posse (compra e venda) das terras e das conformações das aglomerações quando a terra foi transformada em mercadoria; instalar e ampliar sistema de transportes (através da ferrovia) de forma a aumentar a facilidade de

---

<sup>2</sup> Déak & Shiffer, 1999, p28

escoamento de matérias primas e da produção visando a exportação de matérias primas e a importação de produtos industrializados produzidos nos países centrais; aproveitar a disponibilidade de energia na medida que o país tinha (e ainda tem); grande quantidade de recursos minerais; água em abundância, posto que esta é fundamental para garantir o abastecimento e, conseqüentemente a sobrevivência das aglomerações, das cidades e das regiões metropolitanas.

No caso da área metropolitana de São Paulo e em especial a região do Grande ABC formada pelos municípios de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra, o porto de Santos teve um papel crucial no desenvolvimento e na conurbação dessa área, pois esta região está localizada entre o eixo de deslocamento de produção da cidade de São Paulo e do interior do Estado ao Porto, que faz o escoamento para a exportação.

Com a chegada da ferrovia em meados do século XIX e a instalação da estação ferroviária de São Bernardo em 1867 (no caso da cidade de Santo André), que fomentou o crescimento e a expansão da aglomeração urbana em torno da estação ferroviária de transbordo, a ponto de se tornar o município de Santo André, intensificou-se também neste local o fluxo de pessoas e a instalação de comércio e serviços neste município. A procura por este local, pela proximidade com a estação ferroviária e o centro – “do lado de cá do centro”, fez com que não só a classe dominante se localizasse ali (próximo ao bairro Jardins) como também houvesse outra ocupação “do lado de lá da ferrovia”<sup>3</sup>, do centro e do rio Tamanduatehy onde o deslocamento maior ocasionava um custo menor à terra, na medida que a procura também era menor, onde hoje é chamado de 2º subdistrito.

A indústria foi atraída num primeiro momento, após a primeira guerra mundial (1914 – 1918), à região metropolitana de São Paulo pois havia mão de obra assalariada, mais qualificada que a escrava, proveniente da cultura do café. Num segundo momento, após o fim da Segunda Guerra Mundial (1939 a 1945) até 1973, indústrias multinacionais se instalaram nesta área metropolitana, pela oportunidade de mercado periférico que poderiam desenvolver e de reproduzir o capital, embora o capital destas multinacionais fosse repatriado para o mercado - com anuência interna do país -, reafirmando o modelo econômico adotado desde a época da colonização, onde o estado ainda teve que assumir o ônus da infra-estrutura instalada não importando a desigualdade comercial na negociação,

---

<sup>3</sup> Villaça, 2001, p193.

favorável sempre aos países centrais, do preço baixíssimo das matérias primas exportadas em “troca” com o preço altíssimo da produção e da tecnologia importada ao país.

Houve uma migração interna no Brasil – do campo à cidade, à procura de emprego na indústria - sendo que na década de 1975 a região metropolitana de São Paulo, por exemplo, concentrava 70 % das indústrias do país e 50% do PIB do país. O desenvolvimento das cidades não acompanhou o seu crescimento demográfico. De um lado o crescimento vegetativo e de outro, principalmente, o crescimento migratório. No caso da região metropolitana de São Paulo e em especial o Grande ABC a migração foi proveniente do interior do estado e de outras regiões do Brasil. No período entre as décadas de 1960 e 1980 enquanto o Brasil teve um crescimento populacional de 69,8% a região do Grande ABC teve um crescimento de 227,7% – (figura 1).

| regiões              | 1960       | 1970       | 1980        | Crescimento total no período (%) |
|----------------------|------------|------------|-------------|----------------------------------|
| Brasil               | 70.070.457 | 93.139.037 | 119.002.706 | 69,8                             |
| Estado de São Paulo  | 12.809.231 | 17.771.948 | 25.040.698  | 95,5                             |
| RM de São Paulo      | 4.791.245  | 8.139.730  | 12.588.725  | 162,7                            |
| Região do Grande ABC | 504.416    | 988.677    | 1.652.781   | 227,7                            |
| Santo André          | 245.147    | 418.826    | 553.072     | 125,6                            |

**Figura 1 – Evolução da população residente: Brasil, Estado de São Paulo, Grande São Paulo, região do Grande ABC e Santo André – 1960 -1980**

Fonte: IBGE

O estado não tinha uma política pública de provisão habitacional a altura do seu desenvolvimento tanto econômico bem como industrial. Neste período (década de 1975) houve a iniciativa do Governo Federal de promover a expansão e o desenvolvimento econômico nacional através do II PND (II Plano Nacional de Desenvolvimento), partindo-se da descentralização industrial da área metropolitana de São Paulo, posto que as desigualdades econômicas e sociais eram muito grandes entre as regiões do país. Isto foi interessante para o capital privado na medida que a acumulação de capital foi maior com a diminuição relativa dos salários, valores e impostos de áreas menos desenvolvidas como também o custo da terra era menor, consequência da produção social menor destes espaços.

Na medida que o mercado periférico cresceu ou se desenvolveu a base fiscal aumentou e a lucratividade das empresas diminuiu, ocasionando o desinteresse de fixação e permanência nestas áreas e, conseqüentemente, a desindustrialização destas áreas

metropolitanas com altas taxas de desemprego e diminuição das taxas de crescimento (figura 2). Concomitante a esse processo a crise do petróleo em 1973 agravou ainda mais a situação das áreas metropolitanas mais desenvolvidas sob o aspecto industrial e econômico que, com o preço do petróleo aumentado em dobro, incidiu diretamente na maior parte dos insumos da cadeia produtiva.

| regiões              | 1980        | 1991        | 1996        | 2000        | Crescimento total no período (%) |
|----------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|----------------------------------|
| Brasil               | 119.002.706 | 146.868.808 | 157.079.573 | 169.799.170 | 42,7                             |
| Estado de São Paulo  | 25.040.698  | 31.548.008  | 34.120.886  | 37.032.403  | 47,9                             |
| RM de São Paulo      | 12.588.725  | 15.417.637  | 16.583.234  | 17.878.703  | 42,0                             |
| Região do Grande ABC | 1.652.781   | 2.048.674   | 2.224.096   | 2.354.722   | 42,5                             |
| Santo André          | 533.072     | 616.991     | 625.564     | 649.331     | 17,4                             |

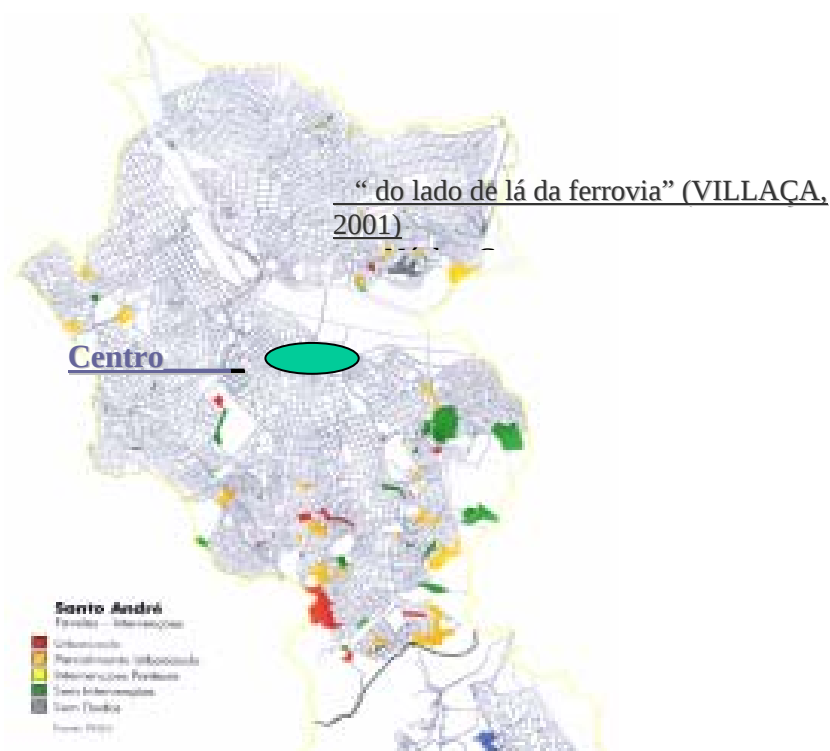
**Figura 2 – Evolução da população residente: Brasil, Estado de São Paulo, Grande São Paulo, região do Grande ABC e Santo André – 1980- 2000.**

Fonte: IBGE

O desenvolvimento tecnológico das indústrias ou a busca pelo aumento do lucro, imprescindível para a sobrevivência do capital, também aumentou o número de desempregados ocasionando a queda do poder aquisitivo destes e a sua migração interna da cidade legal (bairros) para locais onde fosse possível se instalar que a burguesia não ocupou, seja em áreas públicas ou particulares, mesmo que na ilegalidade e precariamente (sem condições mínimas de salubridade e higiene), próximo a outra oportunidade possível de emprego na cidade. Cabia a população, com menor poder aquisitivo, se instalar cada vez mais longe do centro onde o custo da terra era mais baixo, pela provisão de infraestrutura urbana mais rarefeita ou nula nestes locais.

As únicas áreas que não foram ocupadas próximas ao centro, no primeiro momento da formação e ocupação territorial da cidade, eram áreas de desinteresse imobiliário (embora não ditadas pelo estado, mas como consequência de sua política de concentração ou privilégios de dispêndio de recursos), onde a burguesia não ocupou, pois acarretava um tempo de deslocamento maior no percurso das pessoas, ao centro e ao emprego – exemplo da localização do Núcleo Capuava (figura 3). Tais áreas podem possuir características semelhantes como: áreas que apresentem conexões com o tecido urbano deficiente por possuir barreiras físicas no seu entorno direto – seja um mar, um rio, uma ferrovia, uma via de ligação com tráfego intenso, ou uma topografia acidentada; reserva de área de loteamento destinadas à áreas verdes, de lazer ou para construção de equipamentos; áreas

de encostas; áreas de fundo de vale; áreas que sejam regidas por lei de proteção ambiental (com baixa ocupação permitida e uso restrito); áreas que tenham acesso difícil pela inexistência ou inadequação do sistema viário.



**Figura 3 – Mapa - localização de favelas em Santo André**

Fonte: DEHAB/ SDUH/ PSA; dez/ 2005.

Cabe destacar que as áreas de desinteresse imobiliário se formaram pelo próprio planejamento deficiente. É notório como se percebe que quando a área possui ou encontra com alguma barreira física – seja ela natural ou antrópica - ela apenas lhe dá as costas. No caso das reservas de área de loteamentos destinadas a uso público (área institucional ou área verde) elas quase sempre se encontram em áreas de declividades acentuadas ou em áreas de proteção ambiental – como no caso do bairro Jardim Rina e sua área institucional de maior declividade situada entre os limites do bairro e a área de várzea do rio Tamanduatehy, que deu origem à favela Capuava.

Em se tratando de áreas de declividades acentuadas, tais áreas perdiam o “valor” de mercado por serem necessárias obras vultosas de consolidação geotécnica para promover sua ocupação e tornar o seu valor aceitável à população. As áreas de proteção ambiental, por possuírem legislação restritiva que inibe sua ocupação como também sua especulação pelo mercado na medida, que apenas pode ter ocupação e adensamento baixo (permanente), também ficaram como vazios urbanos quase sempre na divisa entre os

loteamentos agravando ainda mais sua conexão com o tecido urbano, já que a ocupação rarefeita acarreta um uso extremamente definido (como turismo ecológico) limitando a possibilidade de retorno de investimento ao empreendedor que quase sempre não considera a importância das características naturais incorporada ao ambiente construído.

A ocupação territorial interna da área da favela apresenta características semelhantes a uma cidade medieval fortificada, fechada à cidade, dificultando o acesso de estranhos ao local e aumentando ainda mais a desconexão urbana e social. Torna-se, pois, um espaço extremamente dinâmico na formação e ocupação da favela até que os espaços vazios internos sejam ocupados na sua totalidade, mesmo que não tenha acessibilidade adequada interna para induzir a ocupação, em contraposição à produção do espaço na cidade legalizada ou planejada.

Enquanto que a produção do espaço da cidade se deu após a instalação de uma infra-estrutura mínima do estado, a produção do espaço interno da favela independeu da ação do mesmo estado. Se por um lado a infra-estrutura urbana na cidade formal valorizou o custo da terra e promoveu sua ocupação, por outro lado a inexistência da infra-estrutura no vazio urbano – que como vimos se mostrou ser indiferente para o estímulo de sua ocupação interna – pelo próprio estado, desvalorizou não só a terra mas o próprio território da cidade que estava próximo a seu entorno. Poderíamos traduzir esta desvalorização no entorno como um congelamento da cidade no território onde a favela ou o cortiço se localiza, o território a seu redor fica à espera da intervenção do estado – um segundo investimento no local, que na realidade não houve no terreno em questão (em se tratando da favela, não do cortiço).

---

---

## A urbanização da favela como parte da política pública

Pretende-se com esta pesquisa observar se a urbanização na favela, como parte da política pública, ajuda no **combate à exclusão urbana, econômica e social**, associada a outras políticas, para suprir parcialmente o déficit habitacional, na medida que as regiões metropolitanas do Brasil têm uma parcela significativa da população residindo nestas áreas – no Estado de São Paulo 75,4% das favelas estão na RMSP<sup>4</sup>. Também porque algumas favelas apresentam grau de consolidação significativo - em se tratando de tempo de ocupação, relações sociais de vizinhança, materiais de construção (alvenaria), acabamentos internos ou tamanho das casas – e sua total remoção seria, além de onerosa (tanto para o morador como para o poder público), inviável pela inexistência de terras para atender ao déficit habitacional na medida que diminui os custos para produção habitacional.

Como estudo de caso proporemos estudar a urbanização da favela Capuava como uma das respostas do município de Santo André na tentativa de promover a inclusão social ao implantar o programa matricial Programa Integrado de Inclusão Social depois denominado como Programa Santo André Mais Igual aliada à urbanização integral da favela.

---

## O Núcleo Capuava

A área ocupada do núcleo Capuava Figura 4 tem aproximadamente 8,5 hectares, dividida em 6 setores, onde predominam as declividades altas e médias. A área é remanescente da reserva de loteamento do bairro Jardim Rina localizada em seu entorno e, por apresentar áreas de encostas foi deixada como área institucional.

---

<sup>4</sup> Denaldi, 2003, p42.



**Figura 4 - implantação da Área Ocupada do Núcleo Capuava**

Fonte: DEHAB/ SDUH/ PSA; abril/ 2006.

O desenho do sistema viário do Jardim Rina resolveu apenas a circulação interna e as conexões do bairro com a parte alta do bairro, dada a maior acessibilidade à Avenida das Nações de ligação com outros bairros e ao centro, “dando as costas” do bairro para a área institucional situada na encosta (com declividades médias variando entre 36% e 45%), e à parte baixa que confronta com duas barreiras físicas paralelas - a Avenida dos Estados, que é uma via de ligação regional, e a várzea do rio Tamanduatehy. Dentro da área do núcleo ainda há uma linha de transmissão da Eletropaulo - que divide o Setor 6 (onde residem aproximadamente 220 famílias) dos setores 1 ao 5 (com aproximadamente 1088 famílias cadastradas).

A área do núcleo Capuava faz ainda divisa com uma grande área particular - que no início da década de 1990 foi desapropriada - do lado esquerdo de quem olha pela Av. Ayrton Senna a partir da Av. dos Estados, onde predominam áreas de declividades médias. Como esta área ficou vazia, também foi ocupada em parte e hoje tem 315 famílias cadastradas morando no local próximo à várzea do rio e da Avenida dos Estados denominado núcleo Capuava Unida, objeto de uma segunda etapa de urbanização no local que terá o reassentamento da Capuava Unida e da Gamboa com 900 unidades habitacionais

no total, denominado Conjunto Alzira Franco II. Na parte alta deste terreno, fazendo divisa com outro loteamento denominado Conjunto dos Estados, foi executado, juntamente com a urbanização da favela, um Loteamento com 136 unidades evolutivas (embriões), denominado Conjunto Alzira Franco I, para servir de área de reassentamento para as famílias que moravam na favela.

O início da ocupação do núcleo Capuava aconteceu na década de 1960 atingindo o montante de 1327 famílias em 1997, momento este onde foi feito o cadastramento das famílias para encaminhamento da solicitação de projeto e obra de urbanização, fruto da demanda do Orçamento Participativo de 1997. O município contratou os projetos de urbanização para encaminhamento ao Governo Federal em busca de recursos para executá-lo. A área foi “congelada” para o município admitindo-se apenas a quantidade de famílias (1327 famílias) que moravam no local no momento do cadastramento de forma que a prefeitura tivesse como compromisso atender às famílias representadas na plenária do Orçamento Participativo.

Na dimensão urbana o projeto visou integrar e qualificar a infra-estrutura da favela com a implantação de: rede de abastecimento de água e ligações domiciliares; rede de esgotamento sanitário com ligações domiciliares; drenagem urbana; sistema viário; rede de eletrificação e iluminação pública; coleta de resíduos sólidos; contenção e estabilização de encostas; implantação de áreas de lazer; obras de recuperação habitacional; fornecimento de cestas básicas de material de construção; apoio à autoconstrução por assessoria técnica especializada; construção de loteamento urbanizado; construção de creche; regularização fundiária; desenvolvimento comunitário com apoio a mobilização comunitária, educação sanitária e ambiental e geração de emprego e renda.

Quando a urbanização do núcleo iniciou, em dezembro de 2001, aproximadamente 95 % das moradias possuíam material permanente de construção (alvenaria). A remoção da favela seria inviável, pois ela apresentava grau de consolidação significativo (já em 1997 – momento da plenária do Orçamento Participativo). A urbanização do núcleo Capuava visou arranjar e consolidar a ocupação existente no núcleo - que teve sua lógica própria de ocupação -, para que se conseguisse elevar as condições de habitabilidade e de salubridade no território interno da favela e melhorasse sua acessibilidade interna e suas conexões com o tecido urbano no qual ele está inserido.

Foram removidas 253 do Núcleo Capuava, 24 famílias do Núcleo Capuava Unida, e 14 famílias do Núcleo Gamboa para viabilizar a urbanização, reassentadas para o Conjunto Alzira Franco I ou remanejadas para a Área Ocupada do Núcleo Capuava, para o Conjunto Alzira Franco III ou para o Conjunto Prestes Maia. Foram removidas no Núcleo Capuava ocupações em: áreas de risco; áreas de desadensamento para implantação de infra-estrutura e melhorias urbanas; áreas de proteção ambiental e preservação permanente; áreas abaixo da linha de transmissão da Eletropaulo e também famílias que tiveram suas moradias comprometidas por desabamentos.

As famílias que precisavam desocupar o local onde estavam e tinham uma renda inferior a dois salários mínimos tiveram acesso a um lote urbanizado na área da favela, receberam cestas de material de construção, projeto personalizado fornecido pela prefeitura ou pela assessoria técnica contratada para promover a construção de sua moradia com acompanhamento a autoconstrução. Houve casos em que apenas parte da casa da família seria afetada, pela implantação do sistema viário, por exemplo. Estas famílias também tiveram uma contrapartida do município seja no fornecimento de cesta de material de construção (metade da cesta fornecida à família que teve sua moradia inteira demolida) ou com a recuperação habitacional onde a prefeitura – através da empresa contratada – entrou com a mão de obra e o material de acordo com a complexidade técnica ou o risco que a intervenção impôs. Outras famílias foram beneficiadas com cestas de material de construção. Foram estabelecidos critérios para beneficiar as famílias do núcleo além das moradias que precisavam ser demolidas totalmente ou parcialmente. As moradias que precisavam de recuperação estrutural, moradias em situação de risco e as moradias construídas em madeira também foram atendidas pelo benefício da cesta de material.

Para as famílias que precisavam desocupar o local e possuíam renda superior a dois salários mínimos foram ofertados, além dos lotes urbanizados no núcleo, unidades habitacionais construídas no entorno do núcleo. Foi construído um loteamento horizontal denominado Conjunto Habitacional Alzira Franco I, com 136 unidades evolutivas em lotes mínimos de 52,00 m<sup>2</sup>, com área construída de 26,00 m<sup>2</sup> - distribuídos em 3 cômodos no pavimento térreo – onde a família assumia a construção do pavimento superior - com mais dois cômodos - conforme projeto entregue e com apoio à auto construção, além de outro conjunto habitacional denominado Conjunto Habitacional Alzira Franco III, com dois blocos de 20 apartamentos (43,63 m<sup>2</sup> de área útil, distribuídos em 5 cômodos) cada um – totalizando 176 unidades habitacionais.

O lote urbanizado na área ocupada do núcleo, onde a família foi remanejada, é mais flexível que as unidades habitacionais, pois pôde adequar-se a diferentes perfis e gostos de moradores. Nestes lotes a área construída pode variar entre 81,00 m<sup>2</sup> a 121,50 m<sup>2</sup>, ter construção até três pavimentos (dependendo do local), uso misto para quem já tinha comércio ou gostaria de ter no futuro, entradas independentes (resolvidas em projeto) para atender às situações de coabitações em um só cadastro e também poderia atender às famílias que tinham uma composição familiar grande – maior que cinco pessoas.

Tanto a situação de remanejamento (para o lote urbanizado dentro da área ocupada do núcleo) quanto o reassentamento (para as unidades habitacionais) das famílias tiveram (e ainda têm) acompanhamento de assessoria técnica à autoconstrução para promoverem a reforma, ampliação ou melhoria habitacional. Caso a família não pudesse (por não ter condição financeira de promover a construção ou ampliação da moradia) ou não quisesse mudar para as unidades habitacionais ou para o lote urbanizado, a equipe da Habitação orientava a família e monitorava uma possível troca com outra família que tivesse sua moradia consolidada e, mesmo assim, desejasse se mudar para as novas oportunidades de reassentamento.

O desadensamento do núcleo propiciou que fosse consolidada a ocupação de forma a promover a manutenção do ambiente construído. A regularização fundiária soma a este processo de urbanização outro fator importante na acessibilidade. Tem que ser garantido o acesso à rede para que a mesma possa ter manutenção adequada e a qualidade do serviço prestado possa conservar a infra-estrutura urbana instalada. A comunidade, através da sensibilização e da conscientização, pode ajudar o poder público na fiscalização e na administração do núcleo, pois é ela, primeiramente, que se beneficiará com a manutenção adequada do patrimônio público. Não dispor lixos e/ ou entulhos em locais inadequados também é um ganho ao núcleo e à cidade como um todo pelo aspecto ambiental.

Todas as obras executadas foram e são discutidas com a comunidade local seja em assembléias, reuniões ou ainda nos plantões semanais que ainda acontecem no núcleo. Esta co-gestão se firma como fundamental na organização das ações de forma que fique claro, a todo o instante, para a comunidade como, quando e porque estão sendo implantados obras e serviços para melhorar as condições de habitabilidade do território.

O tempo, do início da execução do local de reassentamento até a mudança da família, é crucial para o desenvolvimento e o bom andamento do trabalho, pois quaisquer

atrasos sejam na execução por parte da prefeitura ou na mudança da família atrasa todos os serviços que vêm após a saída da família ocorrendo o desgaste do programa como um todo, dificultando as negociações para a continuidade da urbanização.

Entre a plenária do Orçamento Participativo (1997) e o início das obras (10 de dezembro de 2001) o sítio utilizado para diagnóstico, levantamento planialtimétrico e projeto se alterou. Áreas que eram consideradas como áreas de risco (como no setor 1 do núcleo) e que tinham como solução de intervenção o retaludamento com apenas 3 remoções necessárias, ruíram na ocorrência de chuvas de janeiro a outubro de 2000 comprometendo a situação de moradia de 24 famílias. A prefeitura providenciou moradias provisórias no terreno desapropriado ao lado do núcleo, de forma a garantir o teto e conservar as relações de vizinhança destas famílias que moravam no local. As famílias que escolheram para onde deveriam ir. Por estas famílias serem as primeiras remanejadas, antes mesmo do início da execução do contrato (em dezembro/ 2001.), elas tiveram prioridade tanto na escolha como na entrega do novo espaço que iriam morar – seja no loteamento ou no lote urbanizado do núcleo Capuava. Outras famílias que ficaram aguardando a oferta habitacional mudaram apenas quando terminaram a construção, reforma, ampliação ou melhoria habitacional.

O município iniciou a urbanização com uma oferta de moradia para reassentamento – nos dois conjuntos habitacionais - inferior à demanda, que aumentou após o primeiro deslizamento de terra no setor 1. A equipe da prefeitura envolvida teve então que “achar” outros nichos na área ocupada da favela onde fosse possível alocar famílias internamente, sem a necessidade de provisão em outro conjunto habitacional. Os pequenos trechos, ainda vagos, que não haviam sido ocupados internamente na favela apresentavam declividades acentuadas e pequenos deslizamentos de terra. Quando o morro deslizou no setor 1, comprometendo a situação de 24 famílias, apareceu a possibilidade de se qualificar ainda mais o projeto inicial. A prefeitura chamou uma reunião com 50 famílias atingidas (ou não) no local do deslizamento de terra para apresentação do problema e discussão com a comunidade da possível solução a se adotar onde o projeto propiciaria a cobertura de todos os vazios resultantes do deslizamento de terra – dando ao local a conformação de uma quadra fechada com lotes de área mínima de 45,00 m<sup>2</sup> com acesso direto às ruas locais - e ainda criar a oportunidade de mais doze lotes, na medida que o deslizamento de terra comprometeu a situação de famílias que não estavam previstas para sair, eliminando a

possibilidade de invasão futura no local já que todos os espaços resultantes da intervenção teriam uso definido – público ou privado.

O resultado foi a aprovação na íntegra da assembléia pelos moradores e pudemos em apenas um só local aumentar a oferta de terras para atender ao aumento da demanda que perdeu sua moradia.

Como os moradores ainda promovem as melhorias habitacionais, após a instalação da infra-estrutura urbana, os pequenos vazios que sobraram foram destinados como áreas livres ou de lazer (inclusive para a regularização fundiária, em andamento) e têm que ser utilizados provisoriamente como locais de disposição de entulhos para que estes não fiquem nas vielas, nas ruas ou nas áreas de risco – podendo comprometer outras famílias com a possibilidade de deslizamentos de terra e, conseqüentemente, casas – ou ainda nas áreas de proteção ambiental existentes no entorno.

Com as obras de consolidação geotécnica e estabilização de encostas (aproximadamente oitenta contenções) foram eliminadas as ocorrências urbanas em defesa civil desde dezembro de 2002. Está em fase de conclusão o saneamento ambiental. Que promoveram não só a melhora da salubridade do território como também diminuíram a possibilidade de que fossem avançadas as situações de risco e a possibilidade de contaminação do lençol. Já a rede de abastecimento de água, terminou com o problema de abastecimento que existe no local, aumentando as condições de higiene e de saúde pública.

Cabe salientar ainda a importância da existência de alguns equipamentos construídos no entorno do núcleo. O primeiro equipamento construído ao lado do Conjunto Alzira Franco I e da área ocupada do núcleo Capuava foi uma creche (foto 1) – outra demanda do Orçamento Participativo, que fez parte do programa de Urbanização Integral da Favela Capuava. Os outros equipamentos que foram construídos por outras Secretarias da prefeitura – que fazem parte do Santo André Mais Igual – foram: o Centro de Formação Profissional João Amazonas (distante aproximadamente 300 m do núcleo), que tem cursos ligados à área de tecnologia e mecânica; o CESA Parque Erasmo (distante aproximadamente 600 m do núcleo) - trata-se de uma área institucional aberta à cidade onde foram construídas áreas voltadas para o lazer, esportes e educação que minimiza o problema de falta de áreas livres e verdes no núcleo Capuava como também dos bairros do entorno do CESA.



**Foto 1 – divisa da creche com o Conjunto Alzira Franco I;**  
Fonte: luís felipe/ DEHAB/ SDUH/ PSA; fev/ 2005.

---

## Conclusão

A urbanização do núcleo Capuava, ainda em andamento, se mostrou como uma alternativa capaz de solucionar parte dos problemas das áreas metropolitanas como: falta de banco de terras para o reassentamento das famílias, caso fossem feitas remoções para desafetação total da área ocupada; redução significativa dos custos de reassentamento das famílias pelo Governo, na medida que diminuiu os custos para produção habitacional; eliminação dos despejos de esgotos “in natura” melhorando o saneamento ambiental com atendimento final em 100% dos domicílios; eliminação da possibilidade de contaminação da rede pública de abastecimento de água com atendimento final em 100% dos domicílios; eliminação dos índices de ocorrências urbanas em defesa civil; eliminação de risco com a retirada de 100% do total de famílias situadas abaixo da linha de transmissão da Eletropaulo; criação de área destinada à agricultura urbana através do programa PRÓ-AGRU situada abaixo da linha de transmissão da Eletropaulo para beneficiar famílias do núcleo com a possibilidade de geração de trabalho e renda; formação de grupo de representantes com 18 pessoas em 6 setores, para ajudar na co-gestão do núcleo; regularização fundiária, em andamento, que propiciará que a terra urbana cumpra o seu papel social; melhor integração e conexão com a malha urbana do entorno do núcleo – abertura de nove ruas para a melhora de acessibilidade ao tráfego de veículos (ambulância e caminhão de coleta de lixo, por ex.) e abertura e qualificação de 145 vielas com acesso direto a todas residências do núcleo; acesso direto das moradias à infra-estrutura urbana; acesso à moradia, a terra e aos serviços públicos.

Algumas respostas ainda precisam ser respondidas com uma análise mais aprofundada dos resultados da urbanização, que ainda não acabou. Talvez possamos ter um quadro melhor a médio e longo prazo na medida que avaliemos: os indicadores; o grau de satisfação dos usuários; o número de chamados dos moradores para a concessionária que administra as redes de infra-estrutura por eventuais ocorrências que possam ter – para limpeza urbana, ocorrência de entupimentos nas redes de esgoto ou das bocas de lobo. Às respostas a perguntas como...Qual é o limite de adensamento do núcleo e do conjunto habitacional?... Qual é o tempo necessário para a família construir ou reformar as casas, antes da família ser removida, para abrir espaço para que se continue com a urbanização?...Em que momento os agentes públicos entram no processo de urbanização?...Como compatibilizar os interesse municipais, estaduais e federais?...Como agilizar a captação de recursos pelo município?...A área está consolidada geotecnicamente, após a urbanização do núcleo?...A aceitação do núcleo no entorno melhorou após a urbanização?...Melhoraram as condições de habitabilidade no núcleo?

---

## **Bibliografia**

BONDUKI, N.; ROLNIK, R. A periferia da Grande São Paulo. Reprodução do espaço como expediente de reprodução da força de trabalho. In: MARICATO, E.(org). A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial. São Paulo: Editora Alfa-ômega, 1979. p.117-155.

BONDUKI, N; ANDRADE, C.R.M. de; ROSSETO, R. – Arquitetura e Habitação Social em São Paulo 1989 a 1992, USP/ EESC. São Carlos, 1993.

CAMPOS FILHO, C.M. - Cidades brasileiras – seu controle ou o caos. São Paulo, Nobel, 1989.

DEAK, C.; SCHIFFER, Sueli R. (org) – O processo de urbanização no Brasil. São Paulo, FUPAM/ EDUSP, 1999.

DENALDI, Rosana. Políticas de Urbanização de Favelas: evolução e impasses. 2003. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2003. 1 CD.

HARVEY, D. – Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. *Espaços e Debates*, n. 39. São Paulo. NERU, 1996, p.48-65.

MARICATO, E. Enfrentando os desafios. A política desenvolvida pela Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano da Prefeitura de São Paulo 1989/1992. 1997. Dissertação de Livre Docência – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo.

MÔRO Jr, E. O alcance dos planos municipais de revitalização urbana: o caso do Projeto Eixo Tamanduatehy, 1997 – 2002. Tese de Doutorado – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2005.

MUNFORD, Lewis – A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas. São Paulo, Martins Fontes, 1991.

SANTO ANDRÉ. Prefeitura. Reconstruindo a Política Habitacional de Santo André. Santo André, 1997. Relatório.

\_\_\_\_\_. Política Habitacional de Santo André. Santo André. PSA, 2001. Relatório apresentado para o Programa Gestão Pública e Cidadania da Fundação Getúlio Vargas – Ciclo de Premiação 2001a.

\_\_\_\_\_. Santo André Mais Igual - Programa Integrado de Inclusão Social. Santo André: PSA, 2002<sup>a</sup>.

\_\_\_\_\_. Programa de Requalificação Habitacional. Santo André, 2002b. Relatório

\_\_\_\_\_. Eixo Tamanduatehy. Santo André 2002d. Relatório.

\_\_\_\_\_. ESCOLA DE GOVERNO E CIDADANIA DO GRANDE ABC. Indicadores Sociais. Santo André, 2000. Informações do município de Santo André produzidas para o HABITAT.

SANTOS, M. – Ensaio sobre a urbanização Latino-Americana. São Paulo, HUCITEC, 1982.

SÃO PAULO, Prefeitura Municipal, SEHAB. Assessoria de Legislação e Normalização Técnica. Empreendimentos habitacionais de Interesse social Decreto n.º 31.601. São Paulo, PMSP, 1992.

SENNETT, R. O declínio do homem público: as tiranias da intimidade. São Paulo, Companhia das Letras, 1988.

SOMEKH, Nadia; DANIEL, Celso. – Gestão compartilhada, limites e possibilidades: a experiência do Grande ABC. São Paulo, CEPAM, no prelo.

SOMEKH, Nadia – Mundo Urbano/ Novas Utopias: Combate à pobreza e proteção à natureza. In: Grande ABC no século XXI. Santo André, Ed. Livre Mercado, no prelo.

SOMEKH, Nadia; CAMPOS FILHO, C.M. – Desenvolvimento local e projetos urbanos. Arqtextos/ Vitruvius/arq059/arq059\_01.asp. 2005.

TASCHNER, S.P. Tendências recentes na política de desfavelamento brasileira. Revista Sinopses, São Paulo, nº 28, 1999. p.48-66.

VILLAÇA, F. – Espaço intra-urbano no Brasil. São Paulo, Nobel/ FAPESP, 2001.

---

## **Legislação**

BRASIL. Presidência da República. Estatuto da Cidade - Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Brasília, DF, 2001.

BRASIL. Medida Provisória 2220/01, de 4 de setembro de 2001. Brasília, 2001.

SANTO ANDRÉ. Plano diretor do Município de Santo André – Lei municipal n.º 8696 de 17 de dezembro de 2004. Santo André, SP, 2004.

\_\_\_\_\_, Lei nº 6.864 de 1991. Santo André, PSA, 1991.