

| 279 | POLÍTICAS HABITACIONAIS E ACESSO À CIDADE NO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ/SP

Bárbara Oliveira Marguti

Resumo

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

Palavras-chave: políticas habitacionais, acesso à cidade, estruturação socioespacial, planejamento urbano.

Introdução

Este estudo apresenta uma reflexão acerca do papel das políticas habitacionais na configuração socioespacial do município de Santo André, a partir da avaliação das consequências locais experimentadas pela população atendida pelas ações municipais, desde a década de 1990 até a construção do primeiro conjunto habitacional pelo PMCMV, em 2011. Trata-se de um momento histórico, de elevado aporte de recursos para habitação, onde a quantidade de unidades a serem produzidas é o objetivo primeiro, em detrimento da articulação com a política urbana e com a garantia do acesso à moradia bem localizada. No contexto da crise econômica mundial e da elaboração do Plano Nacional de Habitação, o lançamento do PMCMV, desconsiderando os avanços conceituais no campo da legislação urbanística e de projetos arquitetônicos, gera o receio do retorno das práticas executadas pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), iniciadas há quatro décadas e marcadas pela má localização dos conjuntos habitacionais e sua baixa qualidade arquitetônica.

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

Nenhum conceito de renda pode ser realmente justo se restringe a definição ampla que abrange todas as receitas que aumentam o poder do indivíduo sobre o uso dos recursos escassos de

uma sociedade; em outras palavras, seu acréscimo líquido de poder econômico entre dois momentos no tempo... Por essa razão, a renda é a soma algébrica (1) do valor de mercado dos direitos exercidos no consumo e (2) da troca no valor do suprimento de direitos de propriedade entre o começo e o fim do período em questão”(p.41).

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

Dessa forma, uma distribuição justa dos recursos no tecido urbano implicaria, em primeiro lugar, na necessidade de *redistribuição do poder*, contrapondo-se à lógica hoje existente na cidade na qual os incorporadores imobiliários se apropriam das porções do território com maiores vantagens locais, atuando através da expansão das fronteiras urbanas, da criação de novos espaços em áreas antes não-urbanas e da revitalização de espaços, através da destruição/construção de edificações (Ribeiro, 1997). Considerando o pressuposto de que a utilidade da moradia não se resume às suas características internas e que “seu valor de uso é também determinado pela sua articulação com o sistema espacial de objetos imobiliários que compõem o valor de uso complexo representado pelo espaço urbano” (Ribeiro, 1997, p. 51), é possível compreender o surgimento dos lucros extraordinários obtidos pelo incorporador – agente que coordena o processo produtivo e a comercialização – a partir do acesso diferenciado que a localização dos terrenos propicia ao uso da cidade.

Para além do direito à moradia digna, conquistada pelas famílias através dos programas de urbanização de favelas e suas consequentes realocações, este trabalho trata do acesso à cidade, tomando como elementos de investigação o serviço de transporte e o serviço e equipamentos de saúde (atenção básica). Para as investigações mencionadas foram selecionados três conjuntos habitacionais (Prestes Maia, Alzira Franco e Guaratinguetá), promovidos pelo poder público municipal, representativos de cada década. A escolha das

experiências habitacionais se deu, sobretudo, pela relevância dos empreendimentos para o conjunto da cidade. Os assentamentos precários contemplados nessa análise (Maurício de Medeiros, Jardim Cristiane, Espírito Santo, Gamboa e Jardim Irene) são aqueles de origem da população moradora dos conjuntos selecionados.

A pesquisa empírica consistiu na localização dos conjuntos habitacionais, assentamentos precários e Unidades Básicas de Saúde (UBS), representados em mapas elaborados com aporte no software ArcGIS 9.2. A partir da espacialização das áreas de atuação das Equipes dos Programas Saúde da Família (PSF) e Agentes Comunitários de Saúde (PACS), foi possível identificar se a população dos assentamentos era ou não atendida pelo PSF e em que medida o acesso a este serviço foi adquirido ou suprimido na mudança para o conjunto habitacional. No que diz respeito às análises dos serviços de transporte, foram selecionadas as linhas de ônibus municipais utilizadas pelos moradores em seus assentamentos de origem e em seu novo local de moradia.

Foram realizadas entrevistas¹ com representantes comunitários de cada um dos assentamentos precários em questão. Os entrevistados são atualmente moradores dos respectivos conjuntos e estiveram envolvidos, desde o princípio, no processo de realocação das famílias. O questionário levantou ainda informações sobre a oferta de UBS, de escolas e creches e sobre os locais de trabalho dos moradores. No que se refere ao acesso aos serviços de transporte, a elaboração do questionário teve como base parte dos indicadores levantados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA (Gomide et al., 2006) em seu estudo sobre transporte público e pobreza urbana.

AS PRÁTICAS MUNICIPAIS A PARTIR DA REABERTURA DEMOCRÁTICA

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

Em Santo André, este período é marcado pelos processos de reestruturação produtiva e precarização do trabalho, decorrentes do processo de desconcentração

¹ Foram realizadas ao todo 10 entrevistas, com representantes comunitários de cinco assentamentos precários, atualmente moradores dos conjuntos habitacionais. As entrevistas se deram entre maio e agosto de 2011.

(concentrada) e interiorização da atividade econômica e da população em São Paulo. Dessa maneira, houve o aumento da participação relativa na produção industrial do interior do estado de São Paulo e das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, e a redução da participação da RMSP no emprego gerado no estado (Klink, 2001).

Denaldi (2004) aponta o declínio da participação do município no ICMS do estado, que passa de 4,6% em 1975 para 1,56% em 2002, levando à perda de capacidade de investimento. Este quadro acarreta a insuficiência de recursos para aplicação em programas de urbanização, aquisição de terrenos e construção de novas unidades habitacionais. Desde a década de 1960 o crescimento da cidade se deu com a presença de favelas, loteamentos irregulares, ocupação de áreas de risco e áreas de mananciais. A Tabela 1 mostra a evolução da população do município nas décadas de 1960 a 2010, enquanto a Tabela 2 apresenta a Taxa de Crescimento Populacional.

TABELA 1 - Evolução da população (1960 - 2010)

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

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

² Fundação Seade.

TABELA 2 - Taxa média geométrica anual de crescimento populacional (%) - 1960/2010

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

Santo André ³	7,08	3,20	0,97	0,61	0,41
--------------------------	------	------	------	------	------

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

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

No período intercensitário 1980/1991 (Tabela 2), verifica-se a brusca queda na taxa de crescimento da população da Região do Grande ABC (2,31%), e Santo André (0,97%), movimento que se acentua no município nos períodos posteriores. Por outro lado, a expansão da mancha urbana passa a ocorrer para além dos limites da Macrozona Urbana, em direção à Área de Proteção de Mananciais (APRM). No período entre 1991 e 2000 observa-se o incremento de 27.663 habitantes em área de proteção de mananciais, correspondendo a 76,9% do crescimento populacional total do município.

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

a administração municipal passa a encarar de frente a questão das favelas reconhecendo-as não como um espaço de ilegalidade urbana e de responsabilidade dos moradores, mas como o resultado da falta de alternativas habitacionais na cidade formal oferecidas pelo Poder Público e pelo mercado à população de baixa renda, sendo, portanto, de responsabilidade do Estado.

As experiências no campo habitacional ocorridas neste período estão diretamente vinculadas com a execução das políticas de intervenção em assentamentos precários, representadas pelos subprogramas “Urbanização Integral”, “Pré-Urb” e PIIS - Programa Integrado de Inclusão Social², e pelo esforço em viabilizar a regularização, através da implantação das AEIS (1991).

O lançamento do Estatuto da Cidade, no âmbito nacional, e a aprovação do Plano Diretor do Município de Santo André (2004), trouxeram novas perspectivas para a reversão do processo de segregação socioespacial existente no município através, principalmente, da democratização do acesso à terra e à moradia.

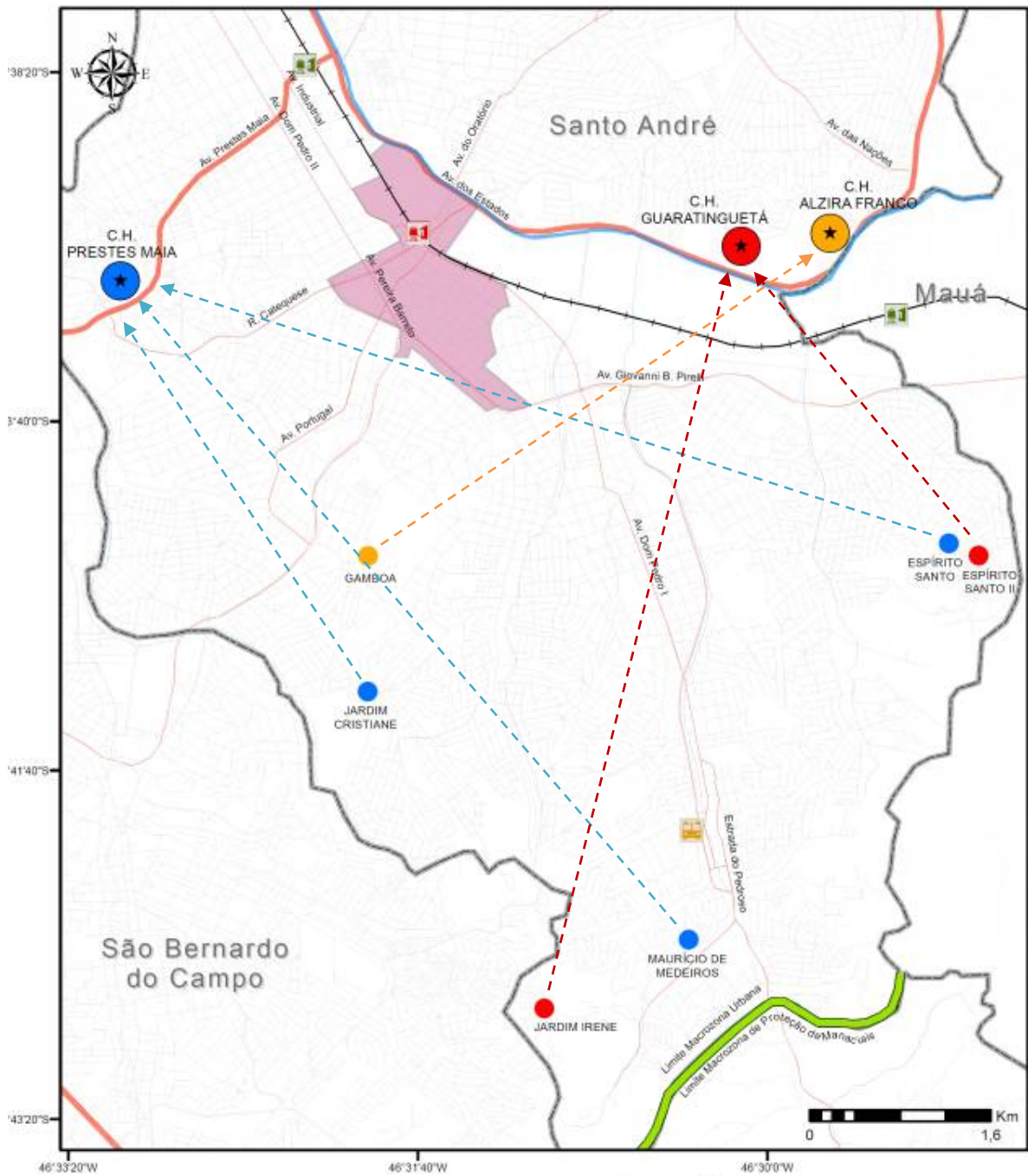
² O PIIS foi um dos programas sociais do município a receber reconhecimento nacional e internacional, tendo ganhado o Prêmio da ONU na Conferência Mundial das Cidades - Istambul + 5 (2001), o Prêmio Habitat-ONU em Dubai (2002) sobre Melhores Práticas, conferido a Gênero e Cidadania no PIIS, o Prêmio Gestão Pública e Cidadania (2000) da Fundação Getúlio Vargas e Fundação Ford e o Prêmio Caixa Econômica Federal de Melhores Práticas em Gestão Local (2001).

Na medida em que as ações de urbanização de favelas e reassentamento de famílias estão inseridas em um projeto maior de reversão da exclusão socioespacial, cabe questionar: em que medida a mudança de localidade dentro do espaço urbano promove às famílias o acesso à cidade?

O acesso à cidade: análise dos ganhos e perdas locacionais

A análise dos ganhos e perdas locacionais, a seguir, adota a ordem de implantação dos conjuntos habitacionais e a consequente realocação das famílias de seus assentamentos de origem. O Mapa 1 mostra a disposição espacial dos conjuntos e dos assentamentos no tecido urbano.

MAPA 1 - Localização dos conjuntos habitacionais e assentamentos precários



Legenda

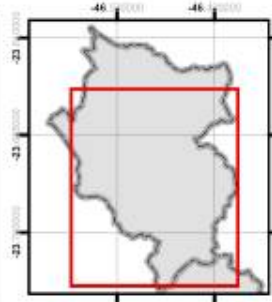
Conjuntos Habitacionais

- Prestes Maia
- Alzira Franco
- Guaratinguetá (MCMV)

Assentamentos Precários (Área de Origem)

- Origem Prestes Maia
- Origem Alzira Franco
- Origem Guaratinguetá

- Estação Santo André
- Estações CPTM
- Terminal Vila Luzia
- SP 150 - Via Anchieta
- Vias Metropolitanas
- Vias Arteriais Primárias
- Malha Viária
- Ferrovia
- Hidrografia
- Limite Macrozonas
- Limite Municipal
- Centro

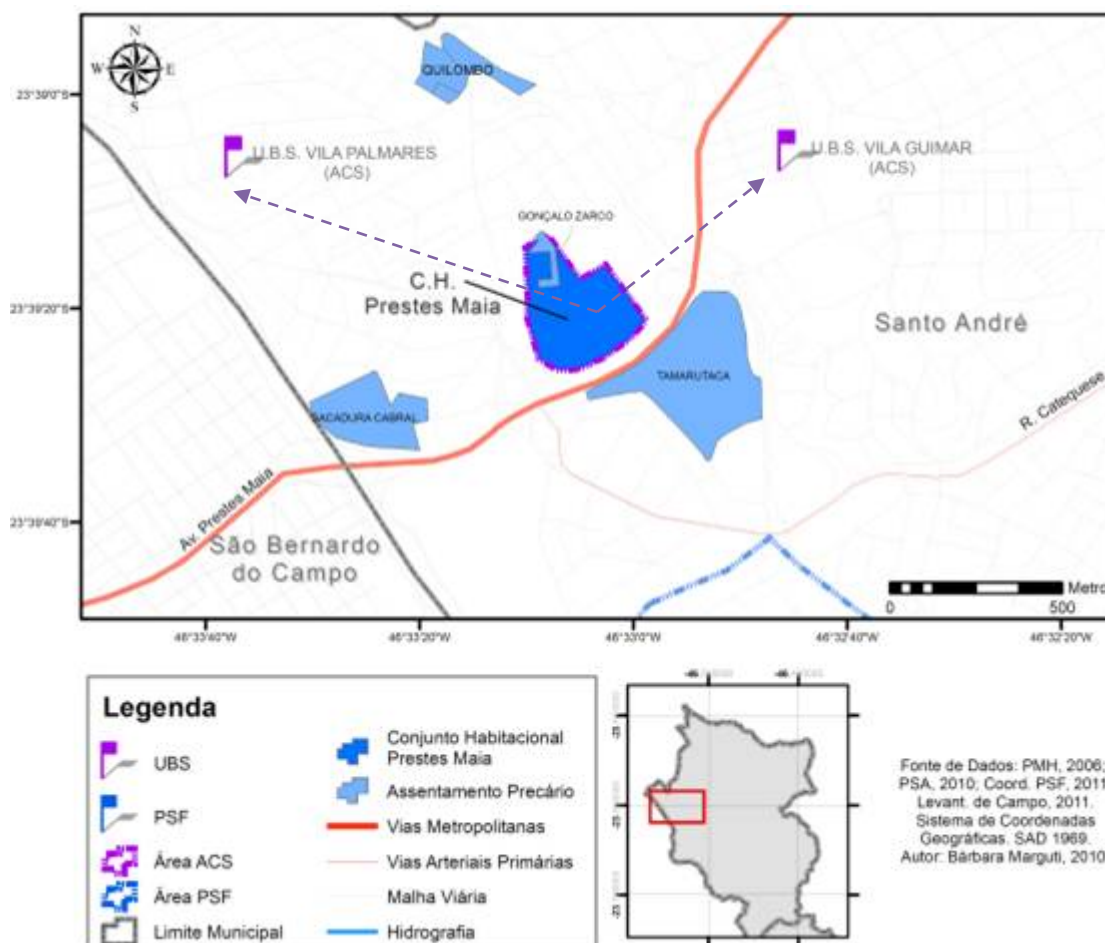


Fonte de Dados: PMH, 2006;
 DEHAB, 2010.
 Sistema de Coordenadas
 Geográficas. SAD 1969.
 Autor: Bárbara Marguti, 2010.

Conjunto habitacional Prestes Maia

O conjunto habitacional Prestes Maia foi a primeira experiência de construção de habitações de Interesse Social promovida pela municipalidade. A primeira etapa de construções foi concluída em 1992, e suas primeiras unidades foram destinadas a Servidores Municipais. A partir de 1997 passa a abrigar moradores dos assentamentos precários localizados em seu entorno: Sacadura Cabral, Tamarutaca, Quilombo e Gonçalo Zarco (Mapa 2). Já no início da década de 2000, moradores de assentamentos precários mais distantes adquirem apartamentos no conjunto, como é o caso dos residentes dos assentamentos Maurício de Medeiros, Jardim Cristiane e Espírito Santo (Mapa 1). O conjunto foi construído na margem da Avenida Prestes Maia e a 2,5 km da Rodovia Anchieta, via com acesso direto às cidades de São Bernardo do Campo, São Paulo e ao litoral paulista. Há nesta localidade uma grande e variada oferta de serviços de transporte.

MAPA 2 - Assentamentos precários e UBS no entorno do conjunto Prestes Maia



A oferta de UBS no entorno do conjunto Prestes Maia é também bastante ampla, havendo três unidades num raio de 1 km de distância (Mapa 2). A atuação de duas agentes de saúde do PACS garante à parte das famílias o serviço de atendimento e acompanhamento à prevenção e promoção de saúde. Cabe ressaltar a vasta oferta de escolas e creches nos arredores do conjunto (cerca de seis escolas estaduais e quatro creches), que estão a distâncias que variam entre 0,2 e 1,5 quilômetros. A Tabela 3 apresenta a análise comparativa das condições de mobilidade entre cada um dos assentamentos precários selecionados e o Conjunto Prestes Maia.

TABELA 3 - Comparação dos indicadores de acesso ao serviço de transporte

Conjunto e Assentamentos	Distância Média Aproximada Local de moradia ao ponto de ônibus (metros)	Número de linhas disponíveis	Nº de linhas disponíveis para o centro da cidade	Tempo de espera pelo ônibus no ponto (minutos)	Tempo de viagem até o centro da cidade (minutos)	Tempo Total (horas)
Conjunto Prestes Maia	300	4	4	20	20	0h40
Maurício de Med.	500	2	2	30	35	1h05
Espírito Santo	1000	2	2	35	40	1h15
Jardim Cristiane	400	4	4	25	25	0h50

Fonte das informações: Entrevistas realizadas com representantes dos assentamentos precários (mai/ago, 2011). Verificação das distâncias com aporte no software ArcGIS 9.2.

Maurício de Medeiros

O assentamento precário Maurício de Medeiros, classificado como favela pelo PMH, localiza-se na porção sudeste do município de Santo André, área de grande concentração de assentamentos precários (Mapa 1). Em 2002 o assentamento contava com 148 domicílios (PSA, 2006), tendo sofrido intervenções pontuais de urbanização e a realocação de 120 famílias para o conjunto Prestes Maia, em 2003. O assentamento é atendido por uma linha de ônibus intermunicipal e uma de ônibus municipal, que leva ao Terminal Vila Luzita, onde é possível realizar gratuitamente transferência para linhas que ligam ao centro da cidade.

A Tabela 3 mostra que, de maneira geral, a população realocada do assentamento para o conjunto obteve significativos ganhos locais expressos pela ampliação da oferta

de linhas de ônibus, assim como acesso facilitado aos serviços de saúde. A mudança trouxe ainda para algumas famílias o benefício do atendimento pelo PACS. As entrevistas apontam a melhora na facilidade de acesso das famílias aos Hospitais e UBSs. O número de escolas e creches disponíveis para essa população também foi ampliado consideravelmente, uma vez que no entorno do assentamento precário havia três equipamentos e na passagem para o conjunto essa oferta se amplia para dez. Contudo, destaca-se das falas da população o arrefecimento do diálogo entre moradores e poder público, diálogo esse bastante presente no início das intervenções no assentamento Maurício de Medeiros e na fase de realocação das famílias. De acordo com as entrevistas, este canal de participação e diálogo vem se retraindo ao longo dos anos.

Espírito Santo

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

A comparação do acesso ao serviço de transporte (Tabela 3) aponta para importantes ganhos locacionais, evidenciados pelo aumento da oferta de linhas de ônibus municipais e pela redução do tempo de espera e de viagem ao centro da cidade. O número de escolas públicas disponíveis também se amplia, ressaltando-se que não havia nenhuma creche a disposição das mães nas proximidades do assentamento. A população realizava viagens a pé, por motivações econômicas, tendo como principal destino o centro da cidade para a realização de compras, passeios e “bicos”. Pela grande distância do assentamento a estas localidades, os gastos com transporte eram elevados. Uma vez no conjunto habitacional, esta despesa é consideravelmente reduzida já que os moradores optam por realizar suas viagens a pé tendo como motivação a proximidade dos locais de trabalho, estudo, comércio e lazer, “é possível caminhar para todos os lugares”.

Neste caso devem ser cuidadosamente mensuradas as consequências da mudança de localidade no que se refere ao acesso ao serviço de atenção básica a saúde, uma vez que no assentamento a totalidade das famílias contava com o atendimento dos Agentes Comunitários de Saúde, através do PSF móvel e posteriormente através do PSF Cidade São

Jorge. No conjunto, o atendimento realizado pelas ACS não contempla todas as famílias, resultando na perda do serviço para algumas daquelas originárias do assentamento Espírito Santo; em contrapartida, a oferta de UBS e sua proximidade se ampliam. Uma análise deste quadro permite avaliar que as famílias perdem o serviço de prevenção e promoção a saúde, assim como o acompanhamento longitudinal realizado pela equipe do PSF, retornando à lógica hospitalocêntrica, marcada pela busca do atendimento quando os sintomas e/ou doenças já estão presentes, e à situação de longa espera para o atendimento e marcação de consultas. Por fim, cabe ressaltar que com a passagem para o conjunto os trabalhadores se aproximaram de seus locais de emprego.

Jardim Cristiane

Classificado como favela, o assentamento precário Jardim Cristiane localiza-se na região sudoeste do município (Mapa 1). É considerado pelo PMH (2006) como consolidável com necessidade de remoção, tendo sido parcialmente urbanizado pelo poder público municipal, ocasião em que 40 famílias foram deslocadas para o conjunto habitacional Prestes Maia, em 2007.

As principais mudanças referentes à acessibilidade da população antes moradora deste assentamento (Tabela 3) estão concentradas no acesso aos serviços de saúde e educação, consideravelmente mais próximos e de melhor qualidade. A comparação entre a oferta de escolas públicas no assentamento e no conjunto aponta um número equivalente de equipamentos oferecidos à população, no entanto, no conjunto as escolas são mais próximas. A situação da oferta do serviço de transporte municipal pouco se alterou, porém a população passou a usufruir das linhas intermunicipais que não atendiam ao assentamento. Antes, grande parte dos moradores realizavam viagens a pé para o centro da cidade, por razões econômicas, e também para as escolas estaduais e municipais próximas, dada a ausência de alternativas de transporte. Agora, esta população continua a realizar viagens a pé, mas dessa vez motivada pela proximidade com os pontos de comércio, lazer, saúde e educação.

Destaca-se neste caso o intenso processo participativo que permeou as ações de urbanização, a remoção das famílias e sua entrada no conjunto habitacional. Esse processo resultou na grande satisfação dos moradores, na ampliação do sentimento de “pertencimento à cidade” e a tomada de consciência dos direitos e deveres como cidadãos. Não obstante, a população moradora do conjunto Prestes Maia tem ainda algumas demandas, sendo uma das principais queixas a ausência do poder público, EMHAP e SEMASA na resolução de questões técnicas. Uma das entrevistas aponta a dificuldade em

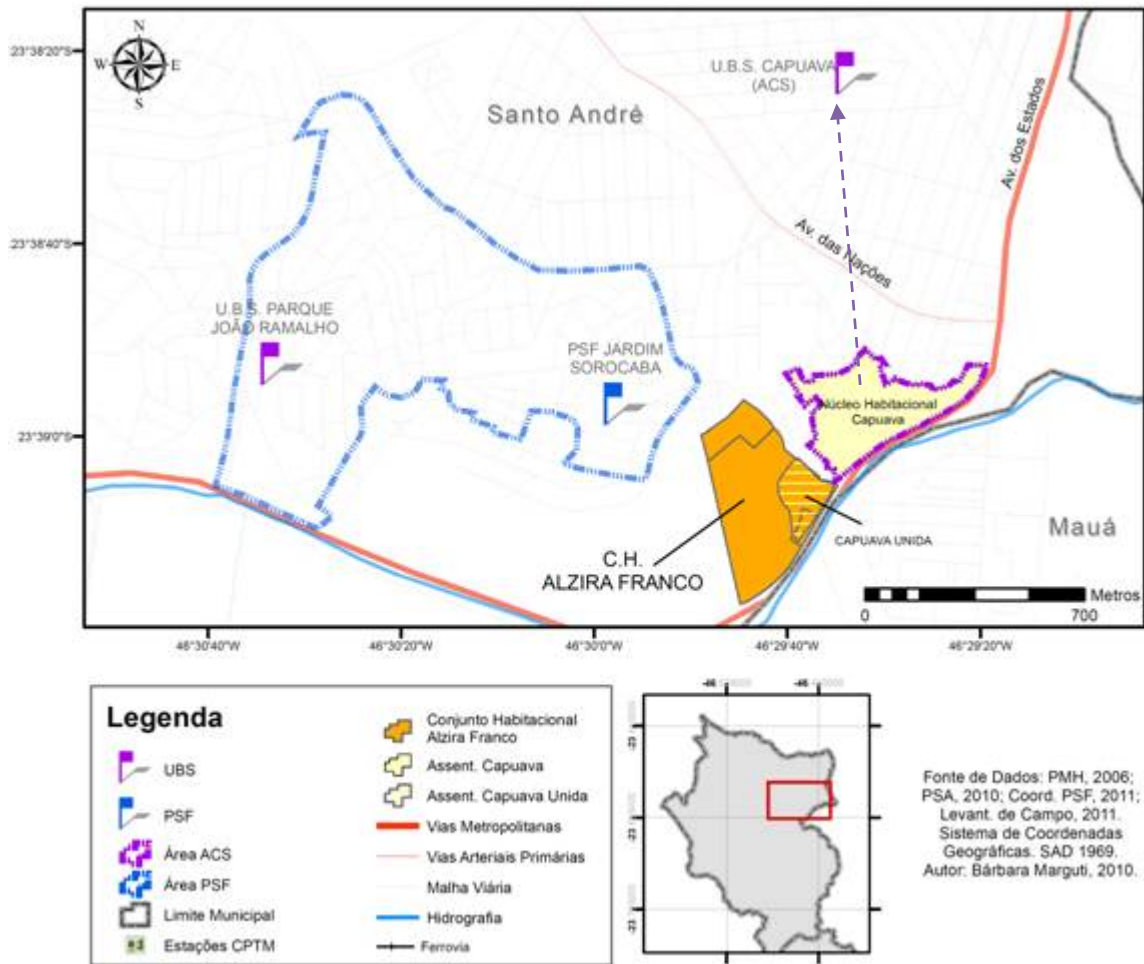
estabelecer contato e parceria com a Prefeitura, além do descaso com as queixas dos moradores que recorrentemente recebem “a porta na cara” e não são atendidos.

Conjunto habitacional Alzira Franco

O conjunto habitacional Alzira Franco vem sendo construído desde o início da década de 2000. Até 2010 ocorreram cinco fases de entrega de unidades, totalizando 624 UHs entregues para os moradores da favela Capuava, Capuava Unida e Gamboa. Em março de 2010 mais 441 UHs estavam em fase de licitação e construção, a fim de atender a totalidade da população dessas duas últimas favelas.

O conjunto localiza-se na porção leste de Santo André (Mapa 1), próximo à divisa do município de Mauá, tendo sido construído na margem da Avenida do Estado, principal via metropolitana do município. Quatro linhas municipais de ônibus servem o conjunto, enquanto a estação de trem mais próxima (CPTM - Estação Capuava) está a aproximadamente dois quilômetros de distância, não havendo linhas de ônibus que levem ao local. A população moradora deste conjunto dispõe de três UBS a distâncias que variam de 0,5 a 1,5 quilômetros, porém a área de atuação de suas equipes não chega a alcançar os moradores do conjunto (Mapa 3). A oferta de escolas públicas nos arredores é formada por três escolas municipais de ensino infantil e fundamental e uma escola estadual, a distâncias entre 200 e 800 metros.

MAPA 3 – Assentamentos precários e UBS no entorno do conjunto habitacional Alzira Franco



Gamboia

O assentamento precário Gamboia, classificado como favela pelo PMH (PSA, 2006), está localizado na porção centro-sul do município (Mapa 1). Em 1998 possuía 585 domicílios em uma área não consolidável. O assentamento é atendido por quatro linhas de ônibus municipais e todas levam ao centro da cidade. Além disso, encontra-se próximo à Avenida Pereira Barreto, eixo de circulação do Corredor Metropolitano ABD. A UBS mais próxima encontra-se a um quilômetro de distância e não conta com equipes do PSF e PACS. A USF mais próxima (USF Vila Linda) encontra-se a mais de dois quilômetros e a área de atuação de sua equipe do PSF não compreende o assentamento. A população conta com cinco escolas públicas nas proximidades, estas distam cerca de 1,5 km ou mais do assentamento.

A análise da Tabela 4 demonstra que não houve ganho significativo no acesso ao serviço de transporte por parte da população originária deste assentamento. Apesar de estar em uma localidade privilegiada do ponto de vista da oferta de transporte público, o conjunto

Alzira Franco não conta com linhas que circulem em seu interior, levando os moradores a longas caminhadas para acessar os pontos de ônibus.

TABELA 4 – Comparação dos indicadores de acesso ao serviço de transporte

Conjunto e Assentamentos	Distância Média Aproximada local de moradia e ponto de ônibus (metros)	Número de linhas disponíveis	Nº de linhas disponíveis para o centro da cidade	Tempo de espera pelo ônibus no ponto (minutos)	Tempo de viagem até o centro da cidade (minutos)	Tempo Total (horas)
C.H. Alzira Franco	600	4	3	25	20	0h45
Gamboia	550	4	4	30	25	0h55

Informações: Entrevistas realizadas com representantes dos assentamentos precários (mai/ago, 2011). Verificação das distâncias com aporte no software ArcGIS 9.2.

As entrevistas apontaram que grande parte dos postos de trabalho ocupados pela população permanece próximo ao assentamento; a distância entre as duas localidades (aproximadamente 4,5km) e a ausência de uma linha de ônibus que as interliguem diretamente dificulta o acesso aos locais de trabalho de parte da população moradora do conjunto. Melhorias na logística das linhas municipais, incluindo rotas mais diversificadas, minimizariam as residuais dificuldades de mobilidade dessa população. A análise do Mapa 3 apresenta um quadro de isolamento territorial do conjunto Alzira Franco em relação ao atendimento pelos programas PSF e PACS, uma vez que está rodeado de áreas assistidas por equipes destes programas sem, no entanto, estar inserido nelas.

Conjunto habitacional Guaratinguetá

A construção do conjunto habitacional Guaratinguetá está prevista no âmbito do PMCM. O projeto inicial previa a construção de 550 unidades habitacionais³ destinadas à população que será realocada dos assentamentos precários Jardim Irene e Espírito Santo. O conjunto será instalado na Avenida Guaratinguetá, em localidade bastante próxima ao conjunto habitacional Alzira Franco, anteriormente analisado. Assim, para comparação do acesso aos serviços de transporte e saúde toma-se como parâmetro a mesma oferta verificada para o conjunto Alzira Franco.

Jardim Irene

³ De acordo com informações fornecidas pelo gabinete da SDUH, o Conjunto habitacional Guaratinguetá está “em fase final de aprovação e início de contratação pela CEF”.

O assentamento precário Jardim Irene, localizado na região sudoeste do município de Santo André (Mapa 1), caracteriza-se por sua topografia acidentada e altas declividades, apresenta fundos de vales aterrados e ocupados e encostas tomadas por moradias, entulho e lixo. Este quadro compõe uma situação de áreas de riscos (enchentes e deslizamentos), sobretudo nos períodos de chuva. O assentamento ocupa uma área de 226.000 m², onde se distribuem 1.651 domicílios (PSA, 2006). As obras de urbanização no local tiveram início em março de 2010 e abrangem a readequação de lotes, a abertura de ruas e a contenção de encostas. Além disso, a intervenção acarretará na realocação de 500 famílias para o “Conjunto Residencial Guaratinguetá”.

Os moradores do Jardim Irene tem à sua disposição apenas uma linha de ônibus municipal, cujo ponto encontra-se a uma distância aproximada de 800 metros do assentamento. Esta linha leva ao Terminal Vila Luzita, onde é possível acessar outras linhas que levam a diversos pontos da cidade. A sistematização das informações, levantadas a partir das entrevistas, encontra-se na Tabela 5.

TABELA 5 - Indicadores de acesso ao serviço de transporte

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

O serviço de atenção básica à saúde no Jardim Irene caracteriza-se pela existência de uma USF. Contando com 10 Agentes de Saúde, a Equipe do PSF atende à totalidade das famílias do assentamento. A oferta de escolas públicas é composta por duas escolas estaduais e duas creches municipais a distâncias que variam de 500 metros a dois quilômetros. O reassentamento de parte das famílias para o conjunto Guaratinguetá implicará em significativos ganhos do ponto de vista do acesso ao transporte público e da oferta de equipamentos de educação. Por outro lado, essa população, que é integralmente assistida pela equipe do PSF Jardim Irene, perderá o benefício desse atendimento caso o projeto de realocação das famílias não contemple a construção de uma nova USF no local ou mesmo a ampliação das equipes do PSF e PACS já existentes nos arredores do novo conjunto.

Programa minha casa minha vida: estruturação espacial e consequências locais

Lançado em 2009, o PMCMV teve como meta a provisão de um milhão de moradias para famílias com renda até 10 salários mínimos numa parceria entre estados, municípios e iniciativa privada, através de um investimento de R\$ 34 bilhões. Para a segunda fase do Programa, lançada em 2010, essa meta inclui a construção de mais dois milhões de moradias até 2014 (IPEA, 2011). Neste Programa o ente federado pode desempenhar o importante papel de doação de terrenos e desoneração tributária, sendo este um dos critérios de priorização dos projetos pela Caixa (Rolnik, 2010). No caso de doação de terrenos destinados à construção de HIS, espera-se que sejam bem localizados, em áreas consolidadas, com oferta de infraestrutura e serviços públicos essenciais, garantindo assim localização adequada às classes de baixa renda, otimizando o uso da infraestrutura já implantada, reduzindo os gastos com deslocamentos e fazendo cumprir a função social da propriedade. A produção habitacional no âmbito do PMCMV em Santo André prevê a construção de 12 conjuntos habitacionais, totalizando cerca de 2.800 UHs, conforme mostra a Tabela 6.

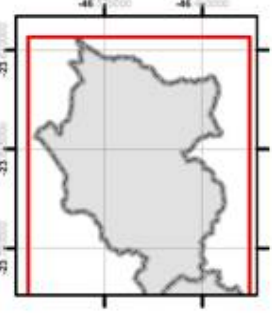
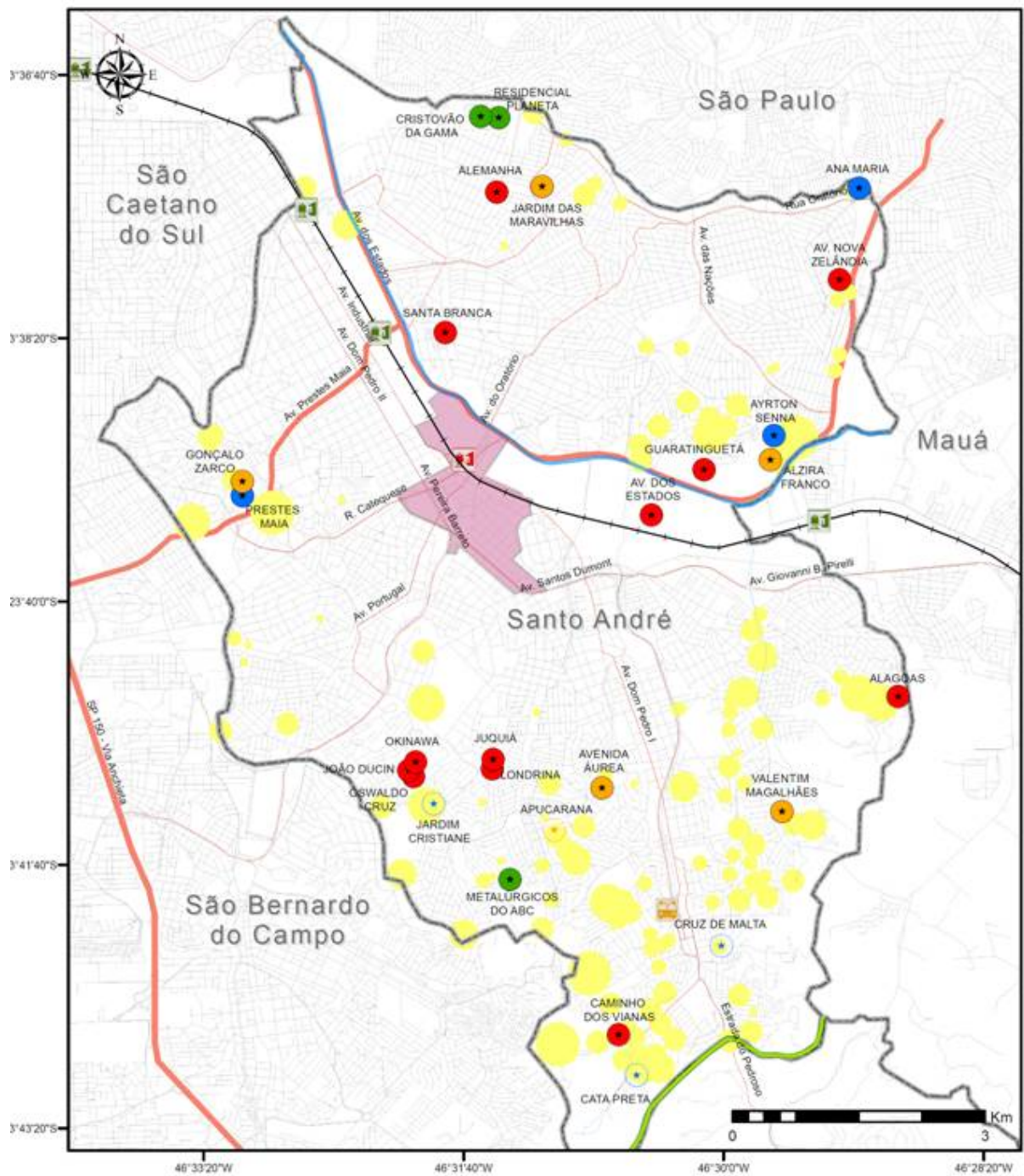
TABELA 6 - Produção habitacional (PMCMV)

ÁREA	CONJUNTO	AREA TOTAL (m ²)	UH
Eixo Nordeste	R. Guaratinguetá	30.916,00	180
	R. Guaratinguetá	53.090,00	90
	Av. Nova Zelândia	24.300,00	700
	Av. Dos Estados	30.517,55	300
Leste	Alagoas	1.235,90	40
Sul	Caminho dos Vianas	8.823,00	200
	Caminho dos Vianas	590,00	
Sudoeste	João Ducin	8.530,00	40
	Oswaldo Cruz	1.664,00	80
	Okinawa	5.696,00	80
	Londrina	7.319,43	220
	Juquiá	4.537,39	132
Norte	Santa Branca	3.100,00	80
	Alemanha	1.488,41	140
	Alemanha	3.647,20	100

A análise da distribuição espacial dos conjuntos do PMCMV (Mapa 4) demonstra que a maior oferta por moradia se dará no eixo nordeste do município (cerca de 64% da produção). A região que apresentará a segunda maior oferta de novas moradias é aquela

localizada a aproximadamente 3,5 quilômetros a sudoeste do centro da cidade. A avaliação da localidade permite dizer que se trata de uma boa posição no interior da malha urbana para a construção de Habitação de Interesse Social, já que a região possui o sistema de transporte consolidado e satisfatório, estando próxima a Avenida Pereira Barreto, eixo de circulação do Corredor ABD; além de considerável oferta de UBS e USF. Esta área encontra-se dois quilômetros a nordeste da área de maior concentração de assentamentos precários do município (Mapa 4) sendo portanto uma localização atraente para a realocação de famílias moradoras de assentamentos precários próximos. Já as porções sul e leste de Santo André, onde se localizam mais de 90 assentamentos precários, contarão com apenas 240 UHs. Dessa forma, não estará sendo criado número significativo de oportunidades de moradia nas porções mais precárias do território andreense e que apresentam o maior crescimento populacional no período de 1991 a 2000. Por fim, 220 UHs serão construídas na área norte do município, nos conjuntos Alemanha e Santa Branca, em local próximo ao centro da cidade e a Avenida dos Estados (500 metros).

MAPA 4 - Localização dos conjuntos habitacionais - INOCOOP-SP, décadas de 1990 e 2000 e PMCMV



Fonte de Dados: PMH, 2006; Passarelli, 2010; SDUH, 2011. Sistema de Coordenadas Geográficas. SAD 1969. Autor: Bárbara Marguti, 2011.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No período analisado, são observadas mudanças no padrão de localização dos conjuntos habitacionais. Notamos uma fase de grande enfrentamento da questão das favelas e carência de habitação, resultando em conjuntos construídos tanto próximos às áreas atendidas pelas ações de urbanização de favela (Mapa 4), quanto conjuntos construídos em áreas distantes dos assentamentos de origem da população.

As experiências de realocação analisadas no conjunto Prestes Maia, apontam para significativos ganhos de renda real por parte da população, o que justifica o esforço em manter as famílias próximas aos seus locais de origem (Sacadura Cabral, Quilombo, Tamarutaca e Gonçalo Zarco) e em localidade consolidada e privilegiada do tecido urbano, trazendo benefícios às famílias reassentadas originárias de regiões mais distantes da cidade (Maurício de Medeiros, Jardim Cristiane e Espírito Santo).

A escassez de recursos municipais para os programas sociais, que marca o início da década de 2000, torna mais lentas as ações e dificulta a ampliação do atendimento ao conjunto dos assentamentos precários do município. Ainda assim, significativo número de UHs é erigido na cidade. O conjunto habitacional Alzira Franco, representa por um lado a consolidação da localização das famílias provenientes dos assentamentos Capuava e Capuava Unida, e por outro um deslocamento de cerca de 4,5 km (sentido leste-oeste) de parte da população moradora do assentamento Gamboa. Para estes, as condições de acesso ao transporte público municipal pouco se alterou e esta mudança não foi necessariamente positiva. O que poderia representar um ganho locacional, não o é dada a falta de planejamento dos itinerários dos ônibus, que não circulam no interior do conjunto. Essa dificuldade se reflete também no acesso às oportunidades de emprego, que permanecem concentradas na região próxima ao local de origem. A inexistência de uma linha de ônibus que interligue as duas localidades promove custos adicionais de acessibilidade para essa população. Como posto por Harvey (1980, p.51), a não criação de condições adequadas de mobilidade para as classes de renda mais baixas “pode significar uma distribuição regressiva de renda bastante substancial num sistema urbano em rápida mudança”. É preciso destacar ainda a inexistência do atendimento dos PSF e PACS no interior do conjunto Alzira Franco, uma vez que quase todo seu entorno conta com a visita de agentes de saúde. Com efeito, observa-se o não dimensionamento do serviço para atender a nova demanda gerada pela chegada dos moradores do conjunto.

Por fim, a década de 2010 e a implementação do PMCMV traz uma importante demonstração de uso dos instrumentos urbanísticos contidos no Plano Diretor como é o caso

da destinação de ZEIS B e ZEIS C e outras áreas pertencentes ao Banco de Terras para construção de HIS, possibilitando, em certa medida, a ampliação do acesso à terra bem localizada para a população de baixa renda, garantindo às famílias não apenas o direito à moradia, mas também à cidade e seus recursos essenciais. Ao observar a configuração espacial dos conjuntos do PMCMV (Mapa 4), é possível considerar que não se trata de uma repetição das práticas do BNH, ao menos no que se refere à localização no tecido urbano. O próprio conjunto habitacional Guaratinguetá será construído em uma ZEIS C. Entende-se que a criação de oportunidades de moradias em pontos distantes da região de origem da população exige das famílias uma adaptação às novas condições impostas, e pressupõe o rompimento dos vínculos sociais e daqueles estabelecidos com o território. Neste sentido é importante que, caso a oferta habitacional não seja possível próxima ao local de moradia original da população, sejam criadas, concomitantemente à construção das habitações, condições para que as famílias se adaptem o mais rapidamente possível à sua nova posição dentro do espaço urbano, de forma a gerar substancial redistribuição de renda real para essa população.

Tanto ao longo das duas últimas décadas quanto na projeção dos novos empreendimentos, um maior número de oportunidades habitacionais deveria ter sido criado na porção sul do município. A não criação de oportunidades habitacionais nessa região da cidade significará que sempre que uma ação de urbanização demandar a realocação de famílias, essas terão que se deslocar para pontos distantes de seu local de moradia atual, como foi o caso de grande parte das experiências aqui analisadas. A alocação dos recursos no sistema urbano sofre forte influência do processo político (Harvey, 1980), de maneira que este deve ser usado como forma de alavancar as vantagens locais dos equipamentos e serviços em relação à moradia social. Para que uma vantajosa alocação de recursos seja posta em prática, faz-se necessária a ampliação e a manutenção de espaços de participação e canais de comunicação entre a população, o poder público municipal e demais agentes. Nota-se, a partir das entrevistas, a redução destes espaços, trazendo como consequência a carência do que Harvey (1980) chama de “recursos para competir com sucesso”. Ou seja, impõe-se a necessidade de redistribuição do poder através da inserção e ampliação dos espaços de participação daqueles que historicamente contribuem para que Santo André seja uma cidade socialmente mais justa.

Referências Bibliográficas

Denaldi, R. 2003. *Políticas de urbanização de favelas: evolução e impasses*, Universidade de São Paulo.

Denaldi, R. 2004. Santo André: urbanização de favelas e inclusão social. *Ambiente Construído*, v. 4, n. 4, p. 7-20.

Gomide, A.A.; Leite, S.K.; Rebelo, J. 2006. *Transporte público e pobreza urbana: um índice síntese de serviço adequado* [Online], n. 1209. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/>>. Acesso em: 15 julho 2011.

Harvey, D. 1980. *A justiça social e a cidade*, Hucitec.

IBGE. 1991. *Censo demográfico 1940-1991* [Online]. Rio de Janeiro: IBGE. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/>>. Acesso em: 20 maio 2011.

IBGE. 2012. *Censo demográfico 1991-2000-2010*. [Online]. Rio de Janeiro: IBGE. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/>>. Acesso em: 20 maio 2011.

Klink, J.J. 2001. *A cidade-região: regionalismo e reestruturação no Grande ABC Paulista*, DP&A.

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

Rolnik, R. 2010. *Como produzir moradia bem localizada com recursos do programa minha casa minha vida? Implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade*. Ministério das Cidades.

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