

# PAC - URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS: OS LIMITES DA AÇÃO MUNICIPAL NA REGIÃO DO GRANDE ABC PAULISTA

## *PAC - URBANIZATION OF PRECARIOUS SETTLEMENTS: THE LIMITS OF MUNICIPAL ACTION IN SÃO PAULO'S GREAT ABC REGION*

Raquel Paiva Gomes\*

**RESUMO:** O presente artigo trata da urbanização de assentamentos precários do tipo favela na região do grande ABC e discute a possibilidade de ampliar abrangência das intervenções com o PAC. A hipótese é que mesmo diante de um cenário positivo de investimentos federais com o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, a limitada capacidade institucional de muitos municípios assim como a insuficiente (ou frágil) articulação regional, bem como, a necessidade de um expressivo volume de recursos para a produção de moradias e infraestrutura urbana, entre outros fatores, dificultam alavancar patamares de maior qualidade e abrangência das intervenções.

**Palavras-chave:** Urbanização de Favelas. Região do Grande ABC. PAC e Capacidade Institucional.

**ABSTRACT:** *The present article deals with the urbanization of precarious settlements known as “favela” (slum) in São Paulo's great ABC region and discusses the possibility of enlarge the interventions with the Program for Growth Acceleration (PAC). The hypothesis is that even in the face of a positive federal investment scenario with the Program for Growth Acceleration – PAC, the limited institutional capacity of many municipalities as well as the insufficient (or weak) regional articulation and the need for a significant volume of resources for the production of housing and urban infrastructure, among other factors, make it difficult to leverage levels of higher quality and coverage of key interventions.*

**Keywords:** *Slum Urbanization. São Paulo's Great ABC Region. PAC and Institutional Capacity.*

## INTRODUÇÃO

Já se passaram quase seis décadas desde a primeira urbanização de favela, ocorrida na “comunidade” de Brás Pina (1954) no Rio de Janeiro, esta experiência representou uma alternativa à intervenção pública frente aos processos truculentos de remoção dessas áreas.

\* Assistente social judiciária, membro da rede internacional de ação comunitária - Rede Interação e mestrandia do Programa de Pós Graduação e Gestão do Território da UFABC. Experiência no planejamento e implementação dos projetos técnicos sociais nos programas de urbanização de favelas e regularização fundiária.

A esta experiência seguiram-se várias outras, principalmente nas décadas de 1980 e 1990 que consagraram um modelo de intervenção que passou a reconhecer legalmente a existência das favelas (inclusive como parte da solução habitacional para as pessoas e famílias de baixa renda) e a sua possibilidade de consolidação com a adoção de padrões urbanísticos especiais.

“(...) na medida em que o governo federal foi perdendo a capacidade de ação, os estados e municípios começaram a desenvolver políticas próprias, assumindo de forma autônoma a responsabilidade por decisões sobre programas e por seu financiamento.” (ALMEIDA, 1995, p. 100, apud LIMA, 2010).

É principalmente a partir da década de 1990, que as experiências de urbanização de favelas se multiplicam pelo país. Muitos governos locais empreenderam esforços e recursos em diversos programas que passaram, inclusive a inspirar a literatura acadêmica. Inúmeros projetos de pesquisa foram desenvolvidos, principalmente por profissionais que de alguma forma contribuíram para elaboração, implementação e avaliação dessas experiências. Nesse sentido, destacam-se os estudos realizados no ramo da sociologia urbana, da engenharia urbana, do serviço social e da arquitetura e urbanismo onde, inclusive se encontra a maior parte das produções acadêmicas.

Realizamos um levantamento bibliográfico, ainda que de maneira preliminar, das produções acadêmicas com relação à capacidade institucional dos municípios no âmbito programático e operacional, em relação à urbanização de favelas. Destacam-se os trabalhos de Denaldi (2003) e Cardoso (2005), que realizaram uma avaliação comparativa dos programas de urbanização de favelas desenvolvidos nas principais cidades das regiões metropolitanas do país ao longo das décadas de 1980 e 1990.

Os dois autores classificam que os programas desenvolvidos nas décadas de 1980, num primeiro momento, não se fundamentavam em projetos urbanísticos mais detalhados e abrangentes, consistia em pulverizados investimentos em obras pontuais de infraestrutura

urbana, acesso a serviços públicos essenciais (água, esgotamento sanitário, energia elétrica) e reordenamento e parcelamento do solo, no conjunto de assentamentos precários nas cidades, alcançando “baixos patamares de qualidade na urbanização” (DENALDI, 2003, p 113).

A partir das décadas de 1990, têm início um novo ciclo de programas de urbanização de favelas, com um intenso crescimento da intervenção municipal que passa a institucionalizar os programas de urbanização e regularização de favelas como parte integrante da política urbana e habitacional.

“Nesta fase, surgem, ao lado de intervenções tradicionais, programas que adotam pressupostos inovadores como desenvolvimento sustentável, diversidade de tipologias, estímulo a processos participativos e auto gestionários, parceria com a sociedade organizada, reconhecimento da cidade real, projetos integrados e a articulação com a política urbana”. (BONDUKI, 2010, p.77)

Denaldi (2003) argumenta que neste período há uma elevação do patamar técnico da intervenção. Os programas passam a elaborar projetos “globais” de intervenção e a incorporar, pelo menos na intenção, as dimensões sociais, econômicas e ambientais com o trabalho social. Muitos programas, inclusive passam a construir equipamentos sociais, tais como centros comunitários, creches, escolas, etc. Destacam-se as experiências do programa Favela Bairro e Santo André mais igual.

Nos anos 2000, inauguram-se mais um novo ciclo de política de urbanização de favelas, que passa a ser entendida como uma das linhas programáticas do governo federal para o atendimento habitacional. As verbas federais destinadas a programas de urbanização integrada de assentamentos precários foram ampliadas de forma significativa, correspondendo aos valores de: R\$ 386,512 milhões em 2003; R\$ 704,159 milhões em 2004; R\$ 682,409 milhões em 2005; R\$ 1.004,014 milhões em 2006; e R\$ 1.643,039 milhões em 2007 (MCIDADES).

Com a instituição do Programa de Aceleração do Crescimento-PAC em 2007, criam-se as condições, pelo menos financeiras, para ganhar escala necessária nos programas habitacionais para gerar efeitos estruturais, na perspectiva de enfrentar, e reverter, os problemas sociais, urbanos e ambientais relacionados com o quadro dos assentamentos precários no Brasil, estimado em 3,2 milhões de domicílios, entre favelas, cortiços e loteamentos irregulares em situação de precariedade.

A recente produção de Bonduki (2008) prevê que os investimentos federais encontrarão fortes limites na capacidade institucional dos municípios, podendo não gerar os resultados que ambiciona diante do grave quadro de precariedade habitacional do país.

Embora o cenário dos anos 2000 seja muito positivo em relação aos investimentos federais para os programas de urbanização de favelas com PAC, persistem ainda inúmeras dificuldades institucionais relativas à gestão local. A hipótese deste trabalho é que a limitada capacidade institucional de muitos municípios assim como a insuficiente (ou frágil) articulação regional, dificultam alavancar patamares de maior qualidade e abrangência das intervenções nas regiões metropolitanas.

O presente artigo faz uma análise sobre a capacidade institucional dos municípios da Região do Grande ABC paulista em relação à política habitacional de interesse social, especificamente os programas voltados à urbanização de favelas. A primeira seção apresenta uma breve síntese das políticas públicas para favelas no Brasil. A segunda seção realiza uma caracterização da região do Grande ABC paulista e seu déficit habitacional qualitativo e quantitativo. A terceira seção trabalha o atual problema habitacional em relação às favelas da região do grande ABC paulista e a capacidade institucional dos municípios para enfrentar a questão e por fim tecemos algumas considerações a título de conclusão do trabalho.

# **1 BREVE SÍNTESE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA FAVELAS NO BRASIL: DO EXTERMÍNIO À PARTE CONSTITUTIVA E CONSTITUINTE DAS CIDADES**

As primeiras intervenções públicas em relação às favelas foram no sentido de criar instrumentos jurídicos (leis e códigos de obras) para eliminar e/ou inibir o seu aumento.

O primeiro ciclo de políticas para favelas é caracterizado por Pelegrino e Gomes (2005, p.15) como Remocionista (1930-1970) cuja abordagem sanitaria previa a erradicação das favelas e a realocação das famílias para parques proletários provisórios ou conjuntos habitacionais periféricos.

A primeira experiência de urbanização de favela aconteceu no Rio de Janeiro com a criação em 1956, do Serviço Especial de Reabilitação de Favelas e de Habitações Insalubres (Serfha) e da empresa pública que ficou encarregada de fazer o primeiro projeto de urbanização da favela Brás de Pina.

Mesmo com a criação do Banco Nacional de Habitação - BNH, em 1964, a linha de atuação para favelas ainda era sua erradicação. Desse modo, de 1962 a 1974, só no Rio de Janeiro foram derrubadas cerca de 80 favelas e realocados aproximadamente 140 mil moradores para conjuntos habitacionais construídos pelo BNH.

No final de década de 1970, o BNH em virtude de alto índice de inadimplência passa a priorizar seu atendimento de setores de renda mais elevada, uma vez que a população mais pobre não conseguia arcar com os custos do financiamento habitacional.

A pressão popular e a crise econômica de 1974 pressionam o BNH que retoma investimentos em programas habitacionais para população de baixa renda instituindo o PROFILURB (Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados) e PROMORAR (Programa de financiamento de embriões habitacionais e execução de infraestrutura urbana) para o atendimento da população com renda entre 0 e 3 salários mínimos.

Criado em 1979, o programa PROMORAR representou uma mudança na postura do governo em relação às favelas inaugurando um novo ciclo de políticas para favelas, foi o primeiro

programa federal que propunha consolidar essas ocupações e manter a população no local, por meio de financiamento para substituição dos barracos de madeira por “embriões” de alvenaria e execução de obras de infraestrutura urbana e saneamento básico.

Os programas mencionados não alcançaram resultados expressivos para conter o déficit habitacional, e a população moradora de favela excluída do atendimento público habitacional cresceu em proporções gigantescas, neste período. Maricato (1987) aponta que só na cidade de São Paulo a população moradora de favela cresceu em 1980 cerca de 446%, enquanto que a população total do município cresceu 44% de acordo com IBGE (1980).

A após a extinção do BNH em 1986, a estrutura centralizada dos governos militares é desmontada e a política habitacional passa então por uma instabilidade institucional, devido a constantes mudanças ministeriais e diversos arranjos institucionais. A Caixa Econômica Federal absorve algumas atividades do BNH e passa a ser operadora do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS.

“(…) a extinção do BNH representou mais que uma simples reorganização administrativa. Como matriz organizacional da policy community nas áreas de habitação e desenvolvimento urbano, o BNH possuía quadros técnicos especializados e a memória técnica do setor. A assunção da Caixa Econômica Federal das atividades e pessoal do BNH foi marcada por descontinuidade e fragmentação institucional, provocando a marginalização da questão habitacional na agenda governamental. A derrota da proposta de um Banco de Desenvolvimento Urbano representou um recuo significativo para os setores reformistas.”(MELO, 1993, p.127 apud LIMA, 2010).

Com a promulgação da Constituição de 1988, a descentralização constituiu-se como princípio organizador das reformas do setor público e se tornou bandeira de governos locais com diferentes orientações políticas, aliado a esse processo, a democratização também passou a compor o discurso da época, muitas vezes sendo utilizada até como sinônimo do processo de descentralização.

Verifica-se que embora a constituição tenha estabelecido as garantias legais e institucionais para a autonomia dos municípios brasileiros, algumas áreas específicas, como no caso das políticas habitacional e urbana, não foram definidas as responsabilidades e competências de cada ente federado e nem tão pouco a repartição de recursos. Arretche (2004) argumenta que os constituintes elegeram o formato de competências concorrentes para maior parte das políticas sociais, desse modo qualquer ente federativo estava constitucionalmente autorizado a implementar programas nas áreas de saúde, assistência social, educação, habitação e saneamento, mas, ao mesmo tempo, sem a obrigação de fazê-lo.

Neste período, houve uma queda significativa no volume de investimentos para habitação. A melhoria das condições habitacionais das favelas não foi priorizada ou eram entendidas como responsabilidade exclusiva dos governos municipais. Desta forma como vimos na introdução desse trabalho, multiplicou-se pelo país iniciativas descentralizadas de programas de urbanização de favelas e oferta da regularização fundiária de lotes urbanizados.

Na década de 1990, o governo federal retoma alguns investimentos na área habitacional e institui o Plano de Ação Imediata para Habitação (PAIH) como medida emergencial para conter a crise da habitação e se propunha a construir 245 mil moradias em 180 dias. O plano era composto de três linhas de atuação: produção habitacional para moradias populares, lotes urbanizados e cesta básica para construção de moradias populares e programa de ação municipal para habitação popular.

Segundo Denaldi (2003) os programas não cumpriram várias metas principalmente em relação aos custos das unidades que ultrapassaram o valor médio fixado, bem como, a distribuição regional da produção habitacional não respeitou os percentuais estabelecidos pelo Conselho Gestor do FGTS. Quanto à urbanização de favelas, foram realizadas apenas intervenções pontuais e de caráter clientelista.

A política para urbanização de favelas foi retomada no governo Itamar Franco (1992 – 1994) com o programa

Habitar-Brasil que destinava recursos orçamentários do governo federal a produção de moradias e a urbanização de favelas. O objetivo era realizar a gestão participativa dos recursos pelos fundos e conselhos locais com a participação de representantes da sociedade civil e dos governos locais. Vale destacar que na década de 90, o governo federal fomenta a criação de conselhos e fundos municipais como forma de acessar os recursos federais destinados à habitação.

Os resultados do Habitar Brasil foram tímidos, cerca de 15 mil famílias foram atendidas em 1993 e 35 mil famílias em 1994. As metas previstas não foram alcançadas principalmente pela falta de repasse de recursos do governo federal aos municípios em função do Plano Real e pelas limitações institucionais dos municípios em cumprir as exigências de documentação e padronização dos projetos.

Denaldi (2003) destaca que no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995 – 1998) há um grande avanço com a implantação de programas que financiam a urbanização de favelas (com a utilização de recursos do OGU) como prioritária e não mais como ‘programas alternativos’. A promoção da urbanização de favelas é uma das alternativas proposta para solucionar o problema habitacional da população moradora nesses núcleos.

Nesse período são criados vários programas de saneamento e habitação voltados para a urbanização de áreas degradadas (favelas) ou que podem beneficiar a população dessas áreas. Torna-se possível intervir na recuperação de áreas degradadas com a utilização de recursos orçamentários, principalmente no âmbito dos programas ‘Habitar Brasil’, revisto em 1996, e com recursos do FGTS no âmbito dos programas ‘Pró-Moradia’ e ‘Pró-Saneamento’. No entanto, a autora destaca que os recursos orçamentários foram irrisórios frente à demanda e sua destinação foi utilizada de forma “exclusivamente clientelista”, por meio da aprovação de ‘emendas carimbadas’ feitas ao orçamento da União por deputados federais.



O governo federal encontrou muitas dificuldades para fazer deslanchar o Habitar Brasil/BID<sup>1</sup> (HBB) e iniciar as contratações com os municípios e os desembolsos, o que acarretou recursos disponibilizados (tanto do OGU como do BID) e não contratados. Mais uma vez, exigências excessivas, dificuldade institucional dos municípios, além das constantes mudanças na regulamentação do programa e da falta de sintonia entre as instituições responsáveis podem explicar a não contratação de recursos.

Nesse sentido, Sydow, Sano e Abrucio (2010) argumentam que embora a descentralização tenha reduzido os gargalos da excessiva centralização ocorridas nos governos militares e proporcionado uma maior democratização no nível municipal, muitos municípios não tinham condições financeiras, administrativas e políticas para assumir essa nova condição de realizar a gestão local dos programas federais, inclusive oferecer contrapartidas.

O orçamento do programa HBB previa recursos da ordem de 470 milhões. Em 2000, o governo federal tinha como meta atender 128 municípios, incluindo as principais cidades das regiões metropolitanas, com previsão de investir em cada município uma média de 5,6 milhões. Até setembro de 2000, 82 municípios firmaram contratos com o subprograma DI e seis municípios haviam contratado financiamento do subprograma UAS.

Arrette (2004) avalia que as reformas institucionais empreendidas após a queda do regime militar e extinção do BNH, não modificaram as estruturas básicas de distribuição federativa das funções com relação à política urbana e habitacional. O governo federal continuou centralizando a arrecadação e a distribuição dos recursos fiscais, por meio da concessão de empréstimos do FGTS via Caixa Econômica Federal e do Orçamento Geral da União - OGU.

---

<sup>1</sup> O Programa Habitar Brasil/BID tinha como objetivo contribuir para elevar a qualidade de vida das famílias de baixa renda, predominantemente na faixa de até 03 salários mínimos, de aglomerados subnormais, favelas, mocambos, palafitas e cortiços e, contudo também fortalecer as condições administrativas e institucionais dos municípios. Destinava recursos para execução de obras e serviços de infraestrutura e para as ações de intervenção social e ambiental isto através dos subprogramas de Desenvolvimento Institucional – DI de Urbanização de Assentamentos Subnormais – UAS.

A autora ressalta que a centralização se deve principalmente em virtude da falta de representação institucionalizada dos municípios nas arenas decisórias federais, no caso Conselho Gestor do FGTS e Caixa Econômica Federal, permitindo desse modo que o governo federal tivesse razoável autonomia para estabelecer as regras e a forma de distribuição dos empréstimos federais.

A não implementação de uma política nacional de habitação gerou o que Arretche (2004) denomina de descentralização pela ausência. Vimos que nas décadas de 1980 e 1990 inúmeras experiências municipais empreenderam esforços para equacionar seus problemas urbanos e habitacionais, contudo diante do volume expressivo de recursos necessários para de infraestrutura urbana e produção habitacional, bem como, do reduzido número de municípios capazes de atender essas demandas com recursos próprios, o déficit habitacional tem aumentado consideravelmente nas últimas décadas.

Verifica-se que os municípios de modo geral ainda dependem de grande aporte de recursos do governo federal para o desenvolvimento e execução das políticas urbana e habitacional.

Nesse sentido, a atual política habitacional inaugurada no governo Lula (1998-2004) criou o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC que se constitui num plano de investimentos em diversas áreas, sendo uma delas a de Infraestrutura social e urbana, que inclui diversos programas: urbanização de assentamentos precários, assistência técnica, provisão habitacional e desenvolvimento Institucional.

Verifica-se que até o momento, já foram investidos 8,9 bilhões do Orçamento Geral da União (OGU) em 183 projetos ou obras de Urbanização de Favelas. A maior parte dos recursos foi destinada à região sudeste e a maioria dos projetos concentra-se nas regiões metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro.

Vale ainda destacar que política nacional ganhou um novo desenho institucional com a criação do Ministério das Cidades (2003) e de um departamento específico de Urbanização de Assentamentos Precários. A atual Política Nacional de Habitação de Interesse Social criada em 2004, define como uma de suas

diretrizes, a prioridade da integração dos assentamentos precários, o que foi reiterado com a aprovação da Lei Federal n. 11.124/05 que institui o Sistema e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS e seu conselho gestor. A adoção do SNHIS pressupõe uma articulação federativa nacional. Contudo, ainda mostra-se tímida essa articulação, principalmente no âmbito regional e na cooperação intergovernamental.

Essa falta de articulação e cooperação intergovernamental deve-se, segundo Abrucio, Seno e Sydow (2011) ao processo histórico de enfraquecimento institucional das regiões metropolitanas resultado da pressão municipalista, que temia que estes arranjos pudessem comprometer a autonomia local. Além disso, vale mencionar que essa dificuldade também perpassa os Estados.

“O federalismo estadualista (1982-1994) repassaram irresponsavelmente seus custos financeiros a União e aos municípios reduzindo suas responsabilidades em termos de políticas públicas. Com a crise fiscal os estados tiveram que aderir a reforma administrativa e ajuste das contas públicas, a adoção de uma visão mais voltada à eficiência do que a efetividade da ação governamental estadual, assim a coordenação junto aos municípios não foi visto como prioridade, pois se imaginava que resultaria em mais despesas num momento de contenção de gastos.” (p. 233).

Em síntese, a intervenção pública em relação às favelas levou quase 60 anos para reconhecê-la como parte integrante e mesmo estruturante das cidades brasileiras e, ainda aceitar a possibilidade de sua consolidação como uma das estratégias para a população historicamente excluída ter acesso à moradia, a serviços públicos essenciais e a cidade.

A próxima seção fará uma breve caracterização da região do Grande ABC paulista e os desafios relacionados à urbanização de assentamentos precários com o PAC.

## 2 GRANDE ABC PAULISTA: CARACTERÍSTICAS REGIONAIS

A região do ABC paulista, também conhecida como Grande ABC, sub-região sudeste da Região Metropolitana de São Paulo - RMSP<sup>2</sup>, composta por sete municípios: Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra possui atualmente 2,5 milhões de habitantes (IBGE, 2010), distribuídos em cerca de 865.145 domicílios. O município de São Bernardo do Campo é o mais populoso da região seguido respectivamente por Santo André, Mauá e Diadema.

**Tabela 1** - População e Total de Domicílios da Região do Grande ABC

Cidades	Santo André	São Bernardo do Campo	São Caetano do Sul	Mauá	Diadema	Rio Grande da Serra	Ribeirão Pires	Total
População	673.914	765.203	149.571	417.281	386.039	44.084	113.043	2.549.135
Total de domicílios particulares	239.722	260.246	57.814	132.976	124.281	13.921	36.185	865.145
Total de domicílios particulares não-ocupados vagos	21.339	17.332	6.625	7.157	6.229	332	1.371	60.385

**Fonte:** Primeiros resultados do Censo 201 IBGE

O crescimento da região está relacionado ao intenso processo de industrialização e urbanização ocorrido, principalmente a partir de 1930, ao longo das estradas de ferro e, a partir de 1950 ao longo das rodovias, muito procuradas para implantação das indústrias.

Na parte sudoeste dos conglomerados industriais do estado de São Paulo, as cidades de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul e Diadema, formaram um complexo industrial, o que atraiu muitos trabalhadores que migraram principalmente das regiões norte e nordeste do país, formando o que Kowarik (1979) denomina de excedente de força de trabalho, que inviabilizou a construção de moradias na cidade para atender essa população.

<sup>2</sup> A Região Metropolitana de São Paulo reúne 39 municípios do Estado de São Paulo num intenso processo de conurbação, com 19.681.716 habitantes (IBGE 2010) é a 3ª maior área urbana do mundo.

Desse modo, o aumento dos trabalhadores com baixos salários, o laissez faire promovido pelo Estado com relação à ocupação de terra barata nas periferias longínquas dos centros urbanos e a industrialização somadas à crise do aluguel de 1940 (BONDUK, 1998) formaram o trinômio loteamento popular – autoconstrução – moradia, principal forma de acesso à casa própria pelos trabalhadores.

O processo de periferização transbordou os limites da capital paulista, chegando a municípios vizinhos como Guarulhos, São Bernardo do Campo e a faixa São Caetano do Sul - Santo André. O intenso crescimento das atividades industriais e seu posterior arrefecimento no Grande ABC foram marcados por forte segregação urbana e fragmentação do espaço, acelerando ainda mais o processo de periferização, gerando o que Joda (2011) denomina de “cidades paradoxais”, detentoras de grandes empresas multinacionais produtoras de riqueza e, ao mesmo tempo, apresentando territórios com altos índices de vulnerabilidade social.

O crescimento populacional da Região do Grande ABC, desde a década de 60, é apresentado na Tabela abaixo.

**Tabela 2:** Crescimento populacional da Região do Grande ABC

<b>Município / Região</b>	<b>1960</b>	<b>1970</b>	<b>1980</b>	<b>1991</b>	<b>2000</b>	<b>2010</b>
<b>Santo André</b>	245.147	418.826	553.072	616.991	649.331	673.914
<b>São Bernardo do Campo</b>	82.411	201.662	425.602	566.893	703.177	765.203
<b>São Caetano do Sul</b>	114.421	150.130	163.082	149.519	140.159	149.571
<b>Mauá</b>	28.924	101.700	205.740	294.998	363.392	417.281
<b>Diadema</b>	12.308	78.914	228.660	305.287	357.064	386.039
<b>Rio Grande da Serra</b>	3.955	8.397	20.093	29.901	37.091	44.084
<b>Ribeirão Pires</b>	17.250	29.048	56.532	85.085	104.508	113.043
<b>Grande ABC</b>	504.416	988.677	1.652.781	2.048.674	2.354.722	2.549.135

**Fonte:** IBGE – Censos Demográficos; Primeiros Resultados do Censo Demográfico 2010.

Nesse sentido, vale destacar que a população da RMSP cresceu 22,9% entre 1980 e 1991, neste mesmo período a população moradora de favela cresceu 120,64%. Entre 1991 e 2000, a população da RMSP cresceu 15,7% a uma taxa de 1,63% ao ano, enquanto que a população moradora de favelas cresceu 57,96% a uma taxa de 5,21 % ao ano. Entretanto, alguns municípios tiveram um acréscimo considerável da população residindo em favelas como é o caso de Ribeirão Pires que teve um aumento de 359,83%, cabe mencionar que este município está inteiramente situado em área de preservação ambiental. Outros municípios da região do grande ABCD como Mauá e São Bernardo do Campo, tiveram um aumento da população em favelas acima de 75%, o que se reflete no aumento significativo de assentamentos precários situados nestes municípios.

Nas décadas de 1990 e anos 2000, a disseminação do padrão de urbanização para o interior pela presença de grandes equipamentos comerciais e de serviços e a reprodução do modelo de produção imobiliária habitacional de médio e alto padrão, concomitantemente a esse processo de expansão, está em curso um processo de dispersão das favelas para os demais municípios da RMSP, o que provavelmente agravará ainda mais o problema urbano e habitacional.

A região do Grande ABC é um dos polos industriais mais importantes do Brasil e da América Latina, concentram indústrias automobilísticas, polos petroquímicos e de plásticos. Observa-se que há um movimento do Grande ABC no sentido de criar governanças regionais para o fortalecimento de cadeias produtivas, arranjos produtivos locais ou polos.

Klink (2011) classifica o Grande ABC como cidade-região que enfrenta o atual desafio de criar novas formas de participação e democracia local, incorporando diversos atores criando, desse modo, sistemas locais baseados em relações mais cooperativas.

Nesse sentido, destaca-se a criação do Consórcio Intermunicipal da Região do Grande ABC, que se constituiu num espaço privilegiado e suprapartidário para pensar e resolver os problemas comuns das cidades da região que sofriam com os impactos

da crise econômica da década de 1990 e os efeitos da reestruturação e flexibilização dos processos produtivos com a Globalização.

Em 1997, foi criada a câmara regional do grande abc que se coloca atualmente como arena privilegiada para Planejamento Estratégico regional, inclusive para aspectos relevantes do Desenvolvimento Urbano. Em 2000, era prevista no Plano Estratégico que os municípios membros elaborassem conjuntamente estratégias, ações e programas com vistas à melhoria urbana com inclusão social.

## **2.1 Favelas: dimensão do problema e intervenção recente**

A Região do Grande ABC paulista possui 10% de sua população residindo em assentamentos precários o que equivale a aproximadamente 216 mil pessoas. A cidade de Mauá é a que concentra maior número de pessoas residindo em favelas cerca de 25% dos seus habitantes.

A região possui cerca de 1.223 assentamentos precários, sendo que deste total 602 são favelas e 574 são loteamentos irregulares/clandestinos.

O município de Santo André apresenta 151 assentamentos precários, totalizando 100 favelas, 4 loteamentos irregulares e 47 núcleos habitacionais, os quais incluem assentamentos regularizados ou não. São Bernardo do Campo apresenta 261 assentamentos identificados, incluindo 155 favelas e 106 loteamentos irregulares.

No município de Diadema foram identificados pela prefeitura 599 assentamentos precários, sendo que deste total 225 são núcleos de favelas e 374 loteamentos irregulares, enquanto que o município de Mauá apresenta 122 favelas e 109 loteamentos irregulares, totalizando 212 assentamentos precários na cidade. Em São Caetano do Sul, a prefeitura informa que não há a existência de assentamentos do tipo favela e loteamentos irregulares, o principal problema habitacional do município são os cortiços, os quais totalizam aproximadamente 200, mas somente 18, com cerca

de 200 habitantes, apresentam condições de higiene e salubridade com maiores fragilidades<sup>3</sup>.

**Tabela 3** Precariedade habitacional segundo informações municipais

Categorias/ Municípios	Favelas		Loteamentos Irregulares		Total de Assentamentos Precários	
	Núcleos	Domicílios	Núcleos	Domicílios	Núcleos	Domicílios
Santo André	100	20.238	4	386	151	30.399
São Bernardo do Campo	155	52.325	106	30.245	261	82.570
Mauá	122	18.392	90	23.357	212	41.749
Diadema	225	25.271	374	36.070	599	61.341
Total	602	116.226	574	90.058	1.223	216.059

**Fonte:** Planos Locais de Habitação de Interesse Social dos municípios de Santo André (2006); São Bernardo do Campo (2010) e Diadema (2009); Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais do município de Mauá S/I: sem informação.

Segundo dados municipais, aproximadamente 73.091 domicílios localizados em assentamentos precários já estão consolidados, ou seja, já passaram por algum tipo de obra de urbanização, 50.886 são consolidáveis, ou seja, ainda podem ser objeto de intervenção dos programas de urbanização de favelas, ainda que tenha que haver remoções e adequações, enquanto que 24.535 não são consolidáveis, por estarem localizados em áreas impróprias para a ocupação, como aterros sanitários, áreas de preservação ambiental, oleodutos e/ou áreas de risco geotécnico.

**Tabela 4** - Grau de consolidação das favelas na Região do Grande ABC

Municípios/ Grau de Consolidação	Santo André	São Bernardo do Campo	Mauá	Diadema <sup>1</sup>	Total
Consolidados	8.433	49.753	S/I	14.905	73.091
Consolidáveis	18.959	22.300	S/I	9.627	50.886
Não consolidáveis	3.171	20.625	S/I	739	24.535

<sup>3</sup> Dado obtido com o Arquiteto Enio Moro Junior da Prefeitura de São Caetano do Sul.



Aproximadamente 246 assentamentos precários da Região do ABC, abrangendo cerca de 67.461 domicílios, apresentam setores com algum tipo de risco, como, por exemplo, a favela Chafic em Mauá, localizada na área de maior declividade do município e o Sítio Joaninha em Diadema, situado sobre um lixão. A quantidade de assentamentos e domicílios em áreas de risco está disposta na Tabela 6.

**Tabela 5:** Assentamentos precários localizados em áreas de risco

Municípios	Santo André	São Bernardo do Campo	Mauá	Diadema	Total
Assentamentos	42	62	137	5	246
Domicílios	6.703	49.435	10.172	1.151	67.461

**Fonte:** Plano Local de Habitação de Interesse Social dos municípios de Santo André (2006); São Bernardo do Campo (2010) e Diadema (2009); Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais do município de Mauá (PEMAS) (2004). \*1 Plano Local de Habitação de Interesse Social.

### 3 URBANIZAÇÃO DE FAVELAS NO ABC (PERÍODO RECENTE) PAC: LIMITAÇÕES

Os municípios de Diadema, Mauá, Santo André e São Bernardo mantêm atualmente programas de urbanização e regularização fundiária de favelas. No período de 2007 a 2010, quatro cidades da região apresentaram projetos de urbanização para o PAC fase 1 e captaram um total de 643.749,21 milhões de reais. O município de Santo André apresentou o maior número de propostas, seguido por São Bernardo, Diadema e Mauá. Verifica-se que os municípios que não apresentaram proposta (São Caetano do Sul, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra) não possuem estruturas administrativas específicas para Urbanização de Assentamentos Precários.

**Tabela 6:** PAC 1 – Infraestrutura social e Urbana municípios do Grande ABCD

Santo André		São Bernardo do Campo		Diadema		Mauá	
Urbanização	31.665,70		25.367,60	Assistencia Técnica	130,00	PLHIS*	75,00
	4.764,80	Provisão Habitacional	71.083,90	PLHIS*	86,3	Provisão Habitacional	1.872,90
	29.341,30		39.702,20				
	17.064,60		46.119,11				
	36.209,20		14.811,30		18.171,60		
	20.611,90	Urbanização	59.750,80	Urbanização		Urbanização	54.299,90
	2.748,90		15.483,50		18.436,60		
	1.680,00		51.478,50				
19.645,40		25.267,40		25.695,70		12.185,10	
Total	163.731,80	Total	349.064,31	Total	62.520,20	Total	68.432,90

**Fonte:** Balanço PAC 2007-2010

A região do grande ABC não articulou nenhuma ação no sentido de unir esforços para o monitoramento das áreas de risco, ou a definição de um Plano de Ação conjunto. A cidade de Mauá, por exemplo, concentra o maior número de áreas nessas condições, mas detém uma insuficiente capacidade institucional e financeira para lidar com o problema, conforme veremos mais adiante.

Diante do cenário de aumento da segregação urbana, concentração das atividades econômicas e da expansão dos assentamentos precários na Região do Grande ABC, identifica-se dois limites para alavancar maiores patamares de abrangência e qualidade das urbanizações com o PAC: a desigual capacidade institucional dos municípios da região e a insuficiente (baixa) articulação regional. O quadro abaixo sintetiza alguns dos indicadores que sinalizam a assimetria entre os municípios.

**Quadro 1: Capacidade Institucional Região do Grande ABC**

Municípios	Ribeirão Pires	Mauá	Diadema	Santo André	S. B. Campo	Rio Grande da Serra	São Caetano do Sul
<b>Estrutura Administrativa do Setor</b>	Tem um departamento de Habitação criado em maio de 2011 e vinculado à secretaria de Planejamento, Meio Ambiente e Saneamento.	Secretaria Municipal de Habitação criada em 1997	Departamento de Habitação criado em 1983. Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano criada em 1993.	Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano criada em 1989	Secretaria de Habitação e Meio Ambiente criada em 1996 e reestruturada em 2009 passando a ser Secretaria de Habitação	Secretaria de Obras e Planejamento	Secretaria de Obras e Habitação
<b>Número de técnicos com nível superior incluindo direção (Agosto de 2011) na área de habitação</b>	8	10	32	47	72	S/I	S/I
<b>Número de Núcleos de Favelas</b>	33	122	225	100	122	S/I	S/I
<b>PLHIS</b>	Não elaborado	Em elaboração	Concluído	Em processo de revisão	Concluído	S/I	S/I

Municípios	Ribeirão Pires	Mauá	Diadema	Santo André	S. B. Campo	Rio Grande da Serra	São Caetano do Sul
Cadastro Habitacional próprio da demanda	Não	Não	Não	Não	Não	S/I	S/I
Fundo e Conselho de Habitação em funcionamento	Não	Não	Sim	Sim	Sim	S/I	S/I
Programas	Regularização Fundiária	Regularização Fundiária Urbanização Provisão habitacional	Urbanização Provisão habitacional Regularização Fundiária Requalificação Urbana e Habitacional	Urbanização Provisão habitacional Regularização Fundiária	Urbanização Provisão habitacional Regularização Fundiária	S/I	S/I
Número de projetos/obras urbanização apresentados no PAC	-	3	7	9	2	S/I	S/I
Experiência anterior com HBB	Não	Não	Sim	Sim	Sim	S/I	S/I

**Fonte:** Prefeituras dos Municípios de Santo André, S.B.Campo, Diadema, Mauá e Ribeirão Pires. S/I: sem informação.

Tomando como exemplo o município de Ribeirão Pires, verifica-se que a atual gestão local aprovou recentemente o novo Plano Diretor (Lei n. 5.555/11) que instituiu as diretrizes da política habitacional e urbana da cidade e a criação do conselho e fundo municipal de habitação

Segundo o secretário adjunto de habitação, Sr. Edson R. da Silva, a implementação da política de habitação está atualmente sob a responsabilidade da Secretaria de Planejamento, Meio Ambiente, Habitação e Saneamento Básico que acumula quatro pastas. O departamento de habitação foi criado há 03 meses, e possui três linhas programáticas, a saber: regularização fundiária, produção habitacional e mapeamento dos assentamentos precários.

O departamento realizou um levantamento preliminar e identificou a existência de 33 núcleos/assentamentos precários favelas. O município está articulando parcerias com o governo do Estado por meio da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) e com governo federal junto ao Programa Minha Casa Minha Vida – MCMV para construção de um conjunto habitacional de interesse social em uma área denominada Jardim Cerâmica com previsão de atendimento de 360 famílias.

O município não pleiteou recursos do PAC, somente recursos do FNHIS para elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social.

A atual equipe técnica do departamento é composta por um coordenador de Regularização Fundiária, um engenheiro civil, dois fiscais (ensino médio), quatro arquitetos e dois engenheiros agrônomos.

Já o município de Mauá até 1997, contava com um Departamento de Habitação, que ganhou status de secretaria com a Lei Municipal n. 3.052/98 que instituiu o Plano Diretor definindo as diretrizes e objetivos da política habitacional do município. A Lei n. 3.534/02 criou o Fundo e Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação.

A Secretaria Municipal de Habitação (SMH) passou por uma série de reestruturações. Na gestão 1997-2004 contava com aproximadamente 65 funcionários. Atualmente conta com

aproximadamente 31 funcionários sendo: quatro arquitetos, um engenheiro civil, três assistentes sociais, dois advogados e 27 auxiliares de serviços/frente de trabalho.

O desmonte, segundo o atual coordenador da divisão de Regularização Fundiária da cidade Sr. Marcos Panini, deve-se a mudança de gestão, e acrescenta que o município enfrenta atualmente dificuldades financeiras em razão da “grave” dívida pública. Embora com inúmeras dificuldades, a SMH apresentou projetos junto ao PAC fase 1 e captou recursos para a elaboração do PLHIS e para obras de urbanização do Jardim Oratório, no valor de R\$ 66.485.00 milhões. A SMH está em fase de finalização dos projetos técnicos para o PAC fase 2 das áreas Cerqueira Leite (área em situação de grave risco geotécnico) para urbanização e regularização fundiária e da área Morro do Chafic (local onde ocorreram 5 mortes por deslizamento de terra em 2011) para elaboração de projeto urbanístico.

O município de Mauá não dispõe de um cadastro atualizado das famílias que necessitam de atendimento habitacional, utiliza dados da Secretaria Municipal de Assistência Social – CADSUAS.

Já a cidade de Diadema pode se considerar a pioneira na execução de urbanização de favelas. Em 1983, criou o Serviço de Urbanização de Favelas, que estava subordinado ao Departamento de Planejamento e posteriormente foi transferido para Departamento de Promoção Humana. Em 1989, o Serviço passa novamente a ser coordenado pelo Departamento de Planejamento onde é criada a Divisão de Habitação, que, posteriormente ganha status de Secretaria com a aprovação do Plano Diretor instituído pela Lei n. 24/94.

Em 1990, o município instituiu o FUMAPIS – Fundo Municipal de Apoio a Habitação de Interesse Social (lei nº 1093/90). Em 1997, a Secretaria de Habitação – SEHAB passou por nova reestruturação que reduziu significativamente a equipe técnica composta na época por: quatro arquitetos, três assistentes sociais, um engenheiro e 20 estagiários. Em 2008, SEHAB reestruturou-se novamente e passa a ter o seguinte quadro de funcionários de carreira: 12 assistentes sociais, dois engenheiros, cinco arquitetos, além de 30 estagiários.

Em 2009, a Secretaria de Habitação fundiu-se a Secretaria de Desenvolvimento Urbano, formando a SHDU.

A SHDU também apresentou projetos técnicos de urbanização de favelas para seleção do PAC 1 das seguintes áreas: Bonsucesso R\$ 18.171,6, Complexo Beira Rio R\$ 18.436,6 e Favela Naval R\$ 25.695,7. Atualmente está finalizando propostas para PAC fase 2.

O PLHIS de Diadema, concluído em 2009, realizou uma avaliação da capacidade institucional da SHDU, o documento indica várias necessidades dentre elas a de aumentar o quadro de funcionários, posto o volume de trabalho e de programas em andamento. O município, por outro lado, tem limites financeiros em virtude de sua dívida pública e precatórios (títulos da dívida pública).

O município de São Bernardo do Campo instituiu com a Lei n. 5.593/06 o Plano Diretor que por sua vez definiu a política habitacional, o conselho e o fundo municipal de habitação. A Secretaria de Habitação foi criada neste mesmo período.

Em 2009, a prefeitura realizou reforma administrativa e alterou a estrutura hierárquica da Secretaria de Habitação que foi desmembrada da pasta de Meio Ambiente.

Atualmente a SEHAB dispõe de um quadro de funcionários composto por 78 pessoas, dos quais 20 são funcionários públicos efetivos “de carreira”, sendo 06 oficiais administrativos, cinco engenheiros civis, três arquitetos, três assistentes sociais, um assistente jurídico, um geólogo e um sociólogo.

O PLHIS de São Bernardo do Campo, concluído em 2011, também realizou uma análise da capacidade gerencial da SEHAB em relação a quantidade de programas e o número de profissionais. O estudo constata que o atual quadro de pessoal é bastante limitado. E exemplifica demonstrando que o setor de controle de adensamento habitacional conta com quatro técnicos, sendo que um deles atua apenas no âmbito de apoio administrativo, isto é grave quando se observa o número de assentamentos precários no município.

No município de Santo André verifica-se que a Secretaria de Habitação foi criada em 1989 juntamente com a

Empresa Habitacional Popular – EMHAP , Fundo e Conselho Municipal de Habitação.

Atualmente, a SEHAB mantém dois programas principais: Urbanização e Regularização de assentamentos precários e seus subprogramas (sendo que o Programa de Urbanização Integral não compreende mais, as ações interdisciplinares do chamado "Santo André Mais Igual") e Produção de unidades habitacionais. Além destes, a linha "Controle Social e Gestão Participativa" não conta mais com o Orçamento Participativo e a linha "Sistema de Informação e Monitoramento" não conta mais com os Observatórios e o Planejamento Estratégico. A SEHAB está em fase de implantação do departamento de Gestão de Projetos, atualmente, os Programas Habitacionais são gerenciados pelo Departamento de Habitação. A SHDU captou recursos junto ao FNHIS e está elaborando o Plano Local de Habitação de Interesse Social da cidade.

Verifica-se que a forma de coordenação dos programas e projetos criados com o programa Santo André Mais Igual foi alterada parcialmente, inclusive houve uma diminuição no quadro técnico de funcionários.

Essa breve síntese da atual estrutura de gestão da política habitacional dos principais municípios da região do Grande ABC corrobora com os estudos de ARRETCHE et al. que ao examinar a trajetória das capacidades administrativas dos municípios brasileiros da área habitacional, de 1999 a 2006, constatou que houve uma melhora, em termos absolutos, das capacidades administrativas dos municípios, contudo a expansão também foi acompanhada por taxa considerável de “morte” institucional nos governos municipais em virtude de sua desativação.

O estudo identificou, ainda, que de um mandato para outro, ocorreram reestruturações administrativas, envolvendo novos arranjos, mudanças de órgãos, suspensão de consórcios, que incidem diretamente na capacidade de gestão da política habitacional, por outro lado a coexistência de cadastro; conselho e fundo municipal; instâncias participativas dão uma densidade e certa estabilidade à capacidade administrativa.



Observamos que as capacidades institucionais seguem a trajetória das políticas que podem evoluir serem aperfeiçoadas como também podem desaparecer. A literatura sobre políticas públicas chama atenção para o fato de que o desenvolvimento passado, ou seja, a história das instituições deve ser considerada, ou seja, a “trajetória da dependência” de cada instituição interfere nas políticas e na qualidade da intervenção, pois “fatos históricos e escolhas passadas influenciam e delimitam o campo de ação dos atores com relação ao rol de caminhos a serem seguidos no futuro”. (OLIVEIRA, 2006).

Outro aspecto que se revelou problemático nas prefeituras em termos de quantidade e qualidade são os recursos humanos e o impacto da necessidade de novas contratações no orçamento municipal. Todas as prefeituras da região do Grande ABC mencionaram dificuldades em relação ao número de profissionais que compõe as equipes técnicas que atuam na área de habitação e desenvolvimento urbano.

Ao proceder a análise dos municípios da região do Grande ABC chegamos à conclusão de que os desafios não estão só meramente relacionados às transformações da complexa engenharia institucional e administrativa das secretarias e órgãos gestores da política urbana e habitacional é, sobretudo de dimensão eminentemente política. Constata-se que as características do poder local interferem diretamente no desenho da política de cada município.

Em relação ao limite da articulação regional, as análises de Klink, Denaldi e Souza (2011) destacam que o Grande ABC acumula problemas que ultrapassam os limites dos municípios que o compõe, e embora reúna instituições de apoio à cooperação e desenvolvimento regional, no caso o Consórcio Intermunicipal do ABC e Câmara Regional do ABC, os municípios não se movimentaram no sentido de criar uma articulação para o desenvolvimento de um diagnóstico da situação habitacional regional ou de uma política pública propriamente. Por outro lado esses arranjos cooperativos de governança também não conseguiram

influenciar as cidades sobre a importância do planejamento regional da questão urbana e habitacional.

Observa-se que cada cidade individualmente está elaborando, revisando ou já concluiu seu diagnóstico local habitacional, não incorporando, portanto a perspectiva regional. Esse fato futuramente trará dois problemas principais quais sejam: determinado município poderá atrair demanda ou expulsar a população de menor renda, dependendo da política urbana ou habitacional que adotar, esse fenômeno é denominado por Peterson (1995) apud Oliveira (2006) de *race to the bottom*; o outro problema refere-se aos muitos setores dos assentamentos precários da cidade que estão inseridos em áreas de APPs ou mananciais que não coincidem com os limites administrativos das cidades.

Nesse sentido, verifica-se que a articulação regional no Grande ABC ainda é frágil para tratar territórios conurbados, um exemplo concreto é caso da urbanização da Favela Naval. Essa área está situada na divisa entre Diadema e São Bernardo do Campo, os dois municípios conforme pesquisa apresentaram projetos de intervenção separados junto ao PAC para o término das obras, demonstrando a falta de articulação e cooperação no sentido de pensar ações articuladas em um mesmo território.

Esta ausência de colaboração, planejamento e cooperação regional, segundo Garson (2008) está impedindo o enfrentamento de graves problemas nas regiões metropolitanas de modo geral.

Contraditoriamente nota-se que o PAC priorizou investimentos nas regiões metropolitanas, contudo não estabeleceu como objetivo maior do programa o fortalecimento das articulações regionais. Uma das causas para este problema pode ser explicada em virtude do esvaziamento da capacidade do Estado em realizar planejamentos de médio e longo prazos, “o PAC ainda é em seu conjunto, uma série de obras em território nacional para atender os gargalos imediatos”. (FAVARETO, 2011).

O autor ao avaliar a política de desenvolvimento territorial indica à necessidade de se alterar a lógica e o funcionamento dos programas, a partir de três critérios que, ao nosso ver, também podem ser aplicados a política habitacional: 1 - Complementariedade:

é preciso fomentar a combinação entre recursos originários dos programas e políticas dos diferentes níveis de governo bem como de organizações públicas e privadas. 2 - Subsidiariedade: é necessário designar os investimentos passíveis de serem realizados pelo governo federal e distingui-los de outros que caberiam a outros níveis de governo, Estados e municípios, tal critério poderia compor uma espécie de termo de adesão dos diferentes níveis de governo, inclusive como condição para o acesso aos recursos e 3 - Contratualidade: é fundamental estabelecer critérios regulares de funcionamento dos programas com a formalização de compromissos em torno de metas e responsabilidades e fazer disso base para processo de monitoramento e avaliação dos investimentos realizados.

Sydow, Sano e Abrucio (2010) também indicam alguns fatores que dificultam o entrelaçamento de parcerias intergovernamentais e sua influência na governança metropolitana: desigual capacidade institucional e financeira dos municípios para prestação de serviços sociais; a “mentalidade autárquica” dos municípios que produz situações onde a cooperação só é possível quando os custos da não cooperação são muito altos, ao contrário, a negociação exige muitos incentivos institucionais para produzir coordenação e colaboração dos municípios e por fim, os autores mencionam que os prefeitos enfrentam diversos outros dilemas para cooperar, em virtude principalmente da possibilidade da ação cooperada não estar articulada a um projeto político pessoal e seus efeitos não promover resultados significativos para as cidades.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Apreende-se desse histórico que a política habitacional passou por diferentes ciclos com períodos de retrocessos, avanços, estagnação. O processo de descentralização da política habitacional, bem como, de outras políticas públicas, ocorrido, principalmente após a constituição federal de 1988, transferiu as responsabilidades administrativas aos municípios sem a devida descentralização fiscal, inclusive sem dotá-los de capacidade

gerencial e administrativa, reduzindo a autonomia dos governos locais, tornando-os mais dependentes das transferências financeiras do governo federal, o que provocou o endividamento da maioria dos municípios que passaram a realizar a prestação de serviços públicos diretos à população.

Atualmente os investimentos realizados com PAC pelo governo federal representam uma grande oportunidade para os municípios atenderem seus déficits habitacionais qualitativos. Contudo, ao analisar atentamente a Região do Grande ABC verifica-se que o programa encontrará dificuldades em alcançar uma escala maior de investimentos em virtude da desigual capacidade institucional regional. Mesmo os municípios mais experientes, apresentam dificuldades em relação ao reduzido quadro de funcionários, capacidade de endividamento e/ou deficiências técnicas gerenciais.

Os programas de urbanização de favelas financiados pelo PAC certamente vai melhorar a vida da população em situação de vulnerabilidade e risco social de algumas áreas das regiões metropolitanas, contudo tende a não ganhar escala em virtude da não articulação regional. Verifica-se que as soluções dos problemas urbanos e habitacionais não poderão vir da somatória de ações particulares dos municípios, seu enfrentamento virá de uma efetiva coordenação e aliança dos diferentes níveis de governo.

Klink, Denaldi e Souza (2011) reafirmam esta necessidade premente de articulação e de uma governança regional para enfrentar o desafio da política habitacional de interesse social.

Desse modo, formas de governança metropolitana poderão ajudar no fortalecimento das capacidades institucionais dos municípios, desde que definido critérios claros na partilha dos recursos e responsabilidades.

Nesse sentido, Sydow, Sano e Abrucio (2010) indicam que o comportamento cooperativo só se dará de forma isolada ou simultaneamente quando ocorrerem três coisas: a primeira refere-se a existência de forte identidade regional, alicerçadas por instituições duradouras; a segunda a articulação indutiva do governo estadual e federal oferecendo incentivos para colaboração ou condicionando o repasse de recursos a existência de parcerias; e a terceira refere-se

a necessidade de se estabelecer fóruns ou árbitros federativos que tome a decisão em favor da cooperação.

Verifica-se que a região do Grande ABC já possui duas das três condições assinaladas, ficando a cargo dos outros níveis de governo oferecer uma coordenação eficiente e os incentivos para colaboração, inclusive impondo restrições e constrangimentos para fomentar a articulação regional.

Por fim, torna-se importante estudar com mais empenho os motivos pelo qual o Consórcio Intermunicipal do ABC não conseguiu a aderência dos municípios e do próprio governo federal para articular os investimentos habitacionais e urbanos, talvez valesse a pena analisar a experiência positiva da Casa Abrigo Regional<sup>4</sup>, serviço prestado conjuntamente por todos os municípios da região do Grande ABC para identificar as variáveis que favoreceram a articulação e cooperação regional.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F.L.; SANO, H e SYDOW, C.T. Radiografia do associativismo territorial brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as regiões metropolitanas. In: KLINK, J. (org.). Governanças das metrópoles: conceitos, experiências, perspectivas. São Paulo: Annablume, 2010.

ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. São Paulo em Perspectiva, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

BLANK, G. Brás de Pina – experiência de urbanização de favela. In: VALLADARES, L. P. Habitação em questão. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1980.

BRASIL. Ministério das Cidades e Cebrap. Assentamentos precários no Brasil urbano. Brasília, 2007

\_\_\_\_\_. Balanço do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC (2007-2010)

<sup>4</sup> A Casa Abrigo Regional é um serviço de proteção especial que acolhe mulheres vítimas de violência doméstica com risco de morte.

BRASIL. Ministério das Cidades. Política Nacional de Habitação. Cadernos MCidades n. 4, Brasília, 2005.

BONDUKI, N. Origens da habitação social no Brasil. In *Análise Social*, 3. ed., v. 29, p. 127-711-732.

\_\_\_\_\_. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. 2008

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação – Centro de Estudos da Metrópole/Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – Cem/Cebrap – Precariedade no Brasil Urbano. Disponível em: <[www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/biblioteca](http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/biblioteca)>.

BONDUKI, N. Ministério das Cidades. Capacidades administrativas déficit e efetividade na política habitacional. Coord. Marta Arrethe et al.

CARDOSO, A. Contextualização e Caracterização. In *Política Habitacional e a Integração Urbana de Assentamentos Precários: Parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos*. Ministério das Cidades, Brasília, 2008.

DENALDI, R.; KLINK, J.; SOUZA, C. Inclusão, colaboração e governança urbana - Perspectivas Brasileiras. In: Erika de Castro; Maciel John Wojciechowski. (Org.). Inclusão, colaboração e governança urbana Colaborativa. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, Belo Horizonte: Ed PUC Minas, 2010, p. 257-270.

\_\_\_\_\_. Política de Urbanização de Favelas: evolução e impasses. Tese de doutorado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo de São Paulo, 2003.

\_\_\_\_\_. Estado, políticas habitacionais e favelas no Brasil. Leopoldianum, Santos-SP, v. 81/82, p. 65-90, 2004.

\_\_\_\_\_. Intervenção municipal em favelas: aprimoramento e limitações. AMPUR, 2005.

DIADEMA, Prefeitura Municipal de. Plano Municipal de Habitação. Prefeitura Municipal de Diadema, 2010.

FAVARETO, A. Tendências contemporâneas dos estudos e política sobre desenvolvimento territorial. In Políticas de Desenvolvimento Territorial rural no Brasil: avanços e desafios. Arilson favareto (et al).

FAVARETO, A. Do território como “ator” ao território como “campo”: uma análise da abordagem territorial na política de desenvolvimento rural no Brasil. SOBER -Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural,2007.

FILGUEIRAS, C; ANDRADE, L. Capacidades institucionais de governos municipais e governança metropolitana. In: Erika de Castro; Maciel John Wojciechowski. (Org.). Inclusão, colaboração e governança urbana Colaborativa. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, Belo Horizonte: Ed PUC Minas, 2010, p. 121-137.

JODA, Urbanização e regularização de assentamentos precários no ABC. Trabalho de iniciação científica. UFABC, 2011.

KFOURI, A. C. “Habitar no ABCD Paulista”. In: **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez Editora, 1992.

KOWARICK, L. A Espoliação Urbana. Editora Paz e Terra, São Paulo, 1979.

LIMA, A. J. Gestão urbana e políticas de habitação social: análise da experiência de urbanização de favelas. Annablume,2010.

MARICATO, E. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. Planejamento Urbano no Brasil. In: ARANTES O.; VAINER C. A Cidade do pensamento único Desmanchando consensos. São Paulo: Vozes, 2000.

\_\_\_\_\_. Brasil, Cidades alternativas para a crise urbana. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2001.

MAUÁ, Prefeitura Municipal de. Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais (PEMAS). Programa Habitar Brasil – BID. Prefeitura de Mauá, 2004.

MAUÁ, Prefeitura Municipal de. Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais (PEMAS). Prefeitura Municipal de. Plano Municipal de Habitação – Relatório preliminar. Prefeitura de Mauá, 2010.

NOBRE, C. e et.al. Vulnerabilidade das Megacidades Brasileiras às Mudanças Climáticas: Região Metropolitana e São Paulo. INPE/USP/UNICAMP/UNESP-Rio Claro/IPT, 2010.

OLIVEIRA, V. Interações entre federalismo e políticas sociais. (resenha do livro de OBINGER, H; LEIBFRIED, S; CASTEL, F(Eds), Federalism and the Welfare State). Revista de Sociologia política nº 27. Curitiba, 2006.

PELEGRINO, A; GOMES, M. Introdução. In Política de Habitação Popular e Trabalho Social. DP&A. Rio de Janeiro, 2005.

SANTO ANDRÉ, Prefeitura Municipal de. Plano Municipal de Habitação. Prefeitura de Santo André, 2006.

SÃO BERNARDO DO CAMPO, Prefeitura Municipal de. Plano de Prevenção de Risco e Caracterização dos Assentamentos precários. Prefeitura de São Bernardo do Campo, 2010.

\_\_\_\_\_, Prefeitura Municipal de. Diagnóstico Habitacional. Prefeitura de São Bernardo do Campo, 2010.

VALLADARES, L. do P. Passa-se uma casa: análise do programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. Zahar, 1978.