

Santo André: Integración De Programas Para Promover La Inclusión Social¹

Rosana Denaldi²

Ayuntamiento de Santo André

En este trabajo trataremos del programa “Santo André Más Igual”, desarrollado desde 1998 en la ciudad de Santo André ubicada en la Región del Gran ABC, en la Región Metropolitana de San Pablo (RMSP) Brasil.

El Programa Santo André Más Igual (denominado inicialmente “Programa Integrado de Inclusión Social”) tiene como objetivo promover la inclusión social por medio de la concentración espacial e integración de diversos programas sociales (vivienda, educación, salud, transferencia de renta monetaria, desarrollo económico, entre otros). El eslogan **‘Todo junto, al mismo tiempo y en el mismo lugar’** resume la expresión de esta idea (SANTO ANDRÉ, 2001).

La *favela* es el territorio elegido. Se busca superar las limitaciones de los programas sociales desarrollados sectorialmente en la perspectiva de la inclusión social promoviendo la articulación de las acciones y los sectores del gobierno municipal³. Su carácter innovador ha sido reconocido y premiado por varios organismos nacionales e internacionales. En 2000, ganó el ‘Premio Gestión Pública y Ciudadanía’, concedido por la Fundación Getúlio Vargas y la Fundación Ford, y se destacó como una de las cinco mejores experiencias de políticas públicas desarrolladas en el país. En 2001, se incluyó entre las 16 mejores prácticas del mundo –la única brasileña– elegidas para relatarse en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos – *Istambul* + 5. Todavía en 2001, fue seleccionado entre las diez mejores prácticas, con énfasis especial para la urbanización de la *favela* Sacadura Cabral, y recibió el Premio Caixa Econômica [Caja de Ahorros] Federal de Mejores Prácticas en Gestión Local de ese año. En 2002, la experiencia ‘Género y Ciudadanía’, realizada en el marco del programa, fue elegida como una de las diez mejores iniciativas del

¹ Agradecemos las sugerencias de Ricardo Beltrão y Cid Blanco para mejorar la calidad del texto.

² Rosana Denaldi es arquitecta, doctora en estructuras ambientales urbanas por la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de San Pablo, profesora de planificación urbana en la Universidad Católica de Santos y Secretaria de Inclusión Social y Vivienda del ayuntamiento de Santo André. E-mail: klink@alternex.com.br / rdenaldi@santoandre.sp.gov.br.

³ Muchos gobiernos han anunciado o reconocido la necesidad de llevar a la *favela* no solamente la ejecución de obras de infraestructura, sino diversos programas sociales; varios estudios y experiencias también han señalado la necesidad de la intervención integrada, sin embargo, concretamente, poco se ha avanzado. En la mayoría de los programas de urbanización de *favelas*, la ejecución de obras siempre ha tenido un peso político e institucional mucho mayor; las demás acciones tenían solamente el rol de apoyo para la viabilización de la obra. Sobre la propuesta de gestión integrada y acción multidisciplinaria del Programa Guarapiranga, véase UEMURA (2000). Sobre la evaluación institucional del Programa Favela Barrio, véase IBAM/FINEP (1996), y sobre diseños institucionales de los programas de urbanización de *favelas*, véase LARANJEIRA (2003) y BRACKARTZ (2002).

mundo, lo que le brindó el Premio Internacional de Dubai de Mejores Prácticas, del Centro de las Naciones Unidas para Asentamientos Humanos, el *Habitat*. En 2003 fue indicado como una de las 20 mejores prácticas en la feria virtual de gobernanza local de la ONU.

La primera etapa de implantación del programa (1997-2000) benefició cerca de 3.700 familias (el 16% del total de la población de *favelas*) y la segunda etapa del programa (2001-2004) en desarrollo está atendiendo cerca de otras 2.200 familias. Hasta la presente fecha el universo que el programa abarca es de 26 mil habitantes, cerca del 20% de la población total de *favelas*.

1 - Contexto

Santo André está ubicada en la Región del Gran ABC, a sureste de la RMSP, y posee 648 mil habitantes (IBGE⁴, 2000). Los indicadores de urbanización de Santo André permiten clasificarla entre las mejores ciudades de la Región Metropolitana de San Pablo, sin embargo reproduce asimismo los contrastes entre riqueza y pobreza característicos de Brasil.

Del total de la población de Santo André, el 10,34% vive en situación de pobreza y el 5,09% vive en situación de miseria⁵. Aproximadamente el 20% del total de la población del municipio, 132 mil personas⁶, habitan 139 núcleos de *favela*. La tasa de analfabetismo del municipio es del 5,3%.

Se observa que la población más pobre se concentra en determinados sectores de la ciudad y que éstos son los sectores que presentan mayor crecimiento demográfico.

Un estudio desarrollado por la CIS (Coordinación de Indicadores Socioeconómicos) del PSA (Ayuntamiento de Santo André), que analiza el estándar de crecimiento poblacional de la ciudad, confirma esta tendencia de segregación y periferización de la población.

⁴ N. del T.: Instituto Brasileño de Geografía y Estadística

⁵ La población que vive en situación de pobreza se refiere a la parcela de la población con renta *per capita* mensual de medio salario mínimo y la población en situación de miseria es la que se encuentra abajo de esa línea de pobreza (dato de agosto de 2000, R\$75,50 IPEA/PNUD/Fundación João Pinheiro).

N del t.: El salario mínimo en Brasil es de R\$ 240,00 (aproximadamente US\$ 80,00 o € 68,50). IPEA significa “Intituto de Investigación Económica Aplicada”.

⁶ La fuente es el PMSA/DEHAB/GDC. El dato, que se refiere a octubre de 2002, fue producido tomando como referencia el Catastro Municipal de Domicilios en *Favela* y considerando el promedio de 4,4 personas por núcleo familiar, obtenido en la Investigación Muestral de los Asentamientos Informales del Municipio de Santo André, realizada en 1999 por la CTA- PMSA.

N. del T.: PMSA significa “Ayuntamiento de Santo André”; DEHAB significa “Departamento de Vivienda”; y GDC, “Gerencia de Desarrollo Comunitario”.

El municipio de Santo André, en el curso de la década de 1990, presentó TGCA (Tasa geométrica de crecimiento anual) del 0,55%, correspondiente a un aumento de población de 32.340 habitantes. El conjunto de sectores censatarios que corresponde a las regiones más consolidadas y centrales del municipio perdió cerca de sesenta mil habitantes en este período. Cerca de 93 mil nuevos habitantes pasan a residir en el conjunto de sectores censatarios que corresponde a las regiones más periféricas, donde se verifica un aumento poblacional aproximadamente tres veces más grande que el registrado para toda la ciudad en el mismo período (32.340 habitantes). Cerca del 75% de los sectores que presentan crecimiento poblacional están ubicados en las regiones sur y sureste del municipio, áreas periféricas y de expansión. Los sectores de crecimiento poblacional también coinciden con las regiones donde se ubican las *favelas*. Se subraya que cerca del 25% de ese crecimiento poblacional en las regiones periféricas (22 mil habitantes) ocurre dentro de los límites de las *favelas*.

La ‘Investigación Socioeconómica en *Favelas* del Municipio de Santo André’, contratada por la PSA y llevada a cabo por la empresa CTA (Consultoría Técnica y Evaluaciones) en el segundo semestre de 1999, presenta el perfil socioeconómico de los vecinos y aspectos de la vivienda y de los núcleos de *favela* en Santo André.⁷

La encuesta señaló que, en 1999, el 19% de los jefes de familia de *favelas* de Santo André eran mujeres y el 14,5%, no alfabetizados. Mostró también que los jefes de familia residentes en *favelas* de Santo André presentaban una renta mensual media de 3 salarios mínimos. Cerca del 18,7% ganaban hasta un salario mínimo⁸. El desempleo era muy elevado en las *favelas* de Santo André: cerca del 32% de la población; otros 14,2% sólo hacían pequeños trabajos esporádicamente. En 1991, aproximadamente el 18% de la población arriba de los diez años estaba desocupada, buscando trabajo o sin ocupación.

Cabe mencionar algunos de los principales antecedentes y condiciones que han contribuido para la construcción del Programa Santo André Más Igual.

De primero es preciso recordar que en 1997 el ex-alcalde Celso Daniel y su equipo de gobierno establecieron como una de las cinco “marcas de gobierno” la *inclusión social*. Por lo tanto, era una prioridad de gobierno encontrar alternativas de gestión que facilitaran alcanzar estos objetivos.

⁷ Se aplicaron 2.500 cuestionarios, en encuestas realizadas en 29 núcleos de *favela*, divididos en tres universos: *favelas* urbanizadas (720 encuestas), *favelas* parcialmente urbanizadas (880 encuestas) y *favelas* sin intervención (novecientas encuestas). La muestra es estadísticamente válida para analizar y comparar los tres universos y representativa para el municipio de Santo André, siendo que el margen de error absoluto es del 1,85%, y de error máximo por universo, del 3,15% .

⁸ La renta media mensual de los responsables de los municipios de Santo André era de 7,23 salarios mínimos en 2000. (IBGE, Censo Demográfico 2000)

El hecho de que diversos programas sociales se hayan estructurado y perfeccionado en el primer gobierno del Partido de los Trabajadores (1989-1992) y en el primer año (1997) del segundo gobierno de este partido ha facilitado el inicio del desarrollo del programa de inclusión social.

El programa de urbanización de *favelas* es uno de los ejemplos más relevantes. La intervención en *favelas* en el marco de una política municipal de vivienda se inicia en 1989, en el primer gobierno del alcalde Celso Daniel. En esa gestión (1989 – 1992) fue creada la Secretaría Municipal de Vivienda, la EMHAP (Empresa Municipal de Vivienda Popular), además de instituirse importantes instrumentos, como la Ley de AEIS (Áreas de Especial Interés Social), el Fondo Municipal de Vivienda y el Consejo Municipal de Vivienda.

El mérito de la política de vivienda del primer gobierno de Celso Daniel está en la afirmación de la urbanización como forma de promover el acceso a la vivienda, el establecimiento de una metodología propia para la intervención en *favelas* y la estructuración de fundamentos jurídico-institucionales para promover la regulación de esos asentamientos. La metodología de intervención en *favelas* definida en ese período fue perfeccionada y retomada por los dos otros gobiernos del mismo partido.

En 1992, el PT (Partido de los Trabajadores) pierde las elecciones municipales y la continuidad política de los programas se perjudica. El gobierno siguiente (1993-1996) dio poca importancia a las *favelas* y realizó solamente intervenciones relacionadas a la eliminación de situaciones de riesgo diagnosticadas por la Defensa Civil del Municipio. En 1997, con la reelección de Celso Daniel, los programas de urbanización de *favelas* se retoman y perfeccionan.

En el segundo gobierno de Celso Daniel (gestión 1997-2000), la PSA explicita que su política de vivienda se dirige a la ampliación del acceso de la población de menor renta al mercado de vivienda formal y la mejoría de las condiciones de habitabilidad en núcleos de *favela*.

- La política de vivienda de Santo André está estructurada en tres niveles de actuación. La ‘Ampliación del Acceso al Mercado Formal’ comprende la construcción de nuevas unidades de vivienda, el apoyo a Asociaciones de Vivienda para el acceso a la tierra y a financiaciones y la implantación de obras de infraestructura, y la regulación urbanística y jurídica de ocupaciones ilegales, mediante la adopción de estándares urbanísticos especiales. Las ‘Intervenciones en *Favelas*’ comprenden desde obras para eliminar situaciones de riesgo geotécnico y de salubridad hasta la urbanización completa de ocupaciones precarias, complementadas por actividades de apoyo a la autoconstrucción, acciones socioeducativas y de generación de renta. La ‘Rehabilitación de Áreas de Protección de Manantiales’ comprende el desarrollo de estudios dirigidos a la búsqueda de formas de ocupación del suelo sostenibles en áreas de protección ambiental, con la implantación de un proyecto-piloto en la zona de la Cuenca del Río Grande, junto al Embalse Billings. (SANTO ANDRÉ, 2001)

Otros ejemplos son el OP (Presupuesto Participativo)⁹ y el CMO (Consejo Municipal de Presupuesto), estructurados en 1997. Se trata de una importante herramienta de democratización de la gestión municipal y su previo funcionamiento facilitó establecer un “acuerdo” de cuáles núcleos serían objeto de intervención en el marco del programa Santo André Más Igual.

2 - Concepción del Programa ‘Santo André Más Igual’

Varios autores han tratado de la exclusión social.¹⁰ En este trabajo, no abordaremos el debate conceptual respecto a eso, sino que relataremos cómo el gobierno municipal percibe la exclusión, cómo a partir de esta percepción el gobierno define una estrategia para promover procesos de inclusión¹¹. El gobierno municipal de Santo André entiende exclusión social como ausencia de derechos básicos compatibles con la garantía de mínimos sociales para el ejercicio de la ciudadanía.

La exclusión social es sobretudo un fenómeno producido por la propia dinámica social, manifestándose a través de la inexistencia de condiciones para la ciudadanía plena. La inclusión social, por oposición, supone el acceso de individuos y familias a un conjunto de mínimos sociales, en la calidad de derechos. Se trata, en otras palabras, de la garantía de igualdad de oportunidades para la conquista del derecho a la ciudad.

Exclusión e inclusión son conceptos multidimensionales, en que la dimensión económica –trabajo y renta– es predominante. A ella se suman, asimismo, los aspectos urbano, social, cultural y político. Uno puede ser económicamente incluido, pero ser excluido desde el punto de vista de su presencia en la ciudad (condiciones físicas como habitar un espacio ilegal, desprovisto de calidad de vida). O vice versa.

(. . .)

Las consecuencias de incorporación de esas ideas en la formulación y la implementación de políticas son muchas. Entre ellas, se destaca la necesidad de ir más allá de los abordajes sectoriales

⁹ N. del T.: “OP” porque “presupuesto” es *orçamento* en portugués.

¹⁰ Véase BANCO MUNDIAL (2001), DUPAS (1998, 1999), MARAYAN (2000), MARICATO (1996), SPOSATI (1997), ROLNIK (1999).

¹¹ Para MARICATO (1996: 83), la “exclusión es un todo” (expresión extraída de la *Charte Européenne pour le Droit à Habiter et la Lutte contre L’exclusion* [Constitución Europea para el Derecho a la Vivienda y la Lucha contra la Exclusión], 1993) porque abarca aspectos sociales, culturales, económicos, políticos y ambientales.

tradicionales, tales como programas de urbanización de *favelas*, propuestas educacionales, programas de acceso al crédito, etc. (DANIEL, 2001)

El programa es muy ambicioso; sin embargo, el testimonio del ex-alcalde Celso Daniel aclara que el gobierno municipal tiene claridad en cuanto al carácter estructural de la exclusión y a los límites de la acción municipal.

Es evidente que el fenómeno tiene carácter estructural y sería equivocado imaginar que un programa de inclusión social local, por más sólido que fuera, pudiera combatir, en el interior de las fronteras de un municipio aislado, un proceso de exclusión social que, además de fruto de una herencia histórica –agravada en el período reciente–, posee raíces que van más allá de las fronteras locales. Sin embargo, tal argumento jamás podrá servir de pretexto para la falta de la acción. (DANIEL, 2001)

La concepción del Programa parte del supuesto de que la exclusión social es un fenómeno multidimensional, de orden económico, urbano, cultural y social, y que estas diferentes dimensiones se articulan y alimentan mutuamente. Por lo tanto, para tratarla, es necesario adoptar un abordaje integrante y articular programas que logren abarcar las diversas dimensiones citadas.

Otro presupuesto es que la pobreza y la exclusión se concentran en determinados territorios. Como mencionado anteriormente, en el caso de Santo André, son las *favelas* las que albergan la gran mayoría de los excluidos.

En cuanto a la estrategia de acción, la PMSA (2001) adoptó como principios del programa la integración, la territorialización de las acciones (*favelas*) y la participación de la comunidad.

La integración de los programas es un principio fundamental para alcanzar los objetivos del programa y potenciar los resultados individuales de cada uno de los programas. Se busca integrar las acciones de las diferentes Secretarías de gobierno y de las diferentes áreas dentro de una misma Secretaría. Para tanto, se ha ajustado el diseño institucional de algunos programas, se ha establecido un equipo de gestión interdepartamental y se ha reordenado internamente la conducción de los programas de forma a viabilizar la gestión matricial. Cabe resaltar que ésta no es una tarea sencilla dada la predominancia de la visión sectorial y la prevalencia de una cultura organizacional marcada por las acciones sectoriales desarticuladas que dificulta o impide la gestión matricial.

Otro principio mencionado es la territorialización de la acción que responde al supuesto de que la exclusión se concentra territorialmente. Este foco en el territorio facilita la elaboración de diagnósticos, la implantación del

programa y el monitoreo y evaluación del mismo, además de reducir costes de implantación de algunos programas como “salud de la familia” y el “renta mínima”.

Para Santo André (2001):

“La territorialización de la acción, es decir, el foco territorial en áreas geográficas de la ciudad, permite que se aprendan mejor las especificidades locales –lo que posibilita un diagnóstico más preciso, define dosis y combinaciones adecuadas de las políticas, descubre, en la interacción con vecinos, los mejores caminos, etc.

Ese abordaje permite identificar claramente las demandas, es decir, los problemas enfrentados por la gente en cuestión. De esa manera, las necesidades tienen identidad, dirección, historia.”

La participación de la población es también directriz del gobierno municipal que promueve una gestión participativa buscando tomar las decisiones de gobierno con la población. Al nivel de la ciudad, el Presupuesto Participativo es uno de los principales instrumentos de participación.

Con relación al programa Santo André Más Igual, se trata de una herramienta indispensable para potenciar la organización de la comunidad y garantizar la atención a sus intereses.

3 - Componentes y operacionalización del Programa

Para lograr abarcar las dimensiones urbanas, económicas y sociales de la exclusión se desarrollan y articulan diversos programas y acciones.

En lo que se refiere a la dimensión urbana, el objetivo del programa es integrar el núcleo de *favela* a la ciudad, asegurar el acceso a los servicios y equipamientos urbanos y a una vivienda digna. Se busca promover la mejoría de las condiciones de vivienda a partir de la ejecución de obras de saneamiento e infraestructura, construcción de equipamientos urbanos, eliminación de situaciones de riesgo, viabilización de parcelación para garantizar una parcela (o fracción de tierra) mínima por familia, asesoría a la autoconstrucción, además de la regulación de fincas del asentamiento. Se promueve, asimismo, cuando necesario, la producción de nuevas viviendas para eliminar situaciones de riesgo y hacer menos densos los núcleos de *favela*.

En el marco de la dimensión económica y a efectos de mejorar las condiciones de renta y empleo de la población se desarrollan diversos programas:

- Renta mínima: complementación de renta-familia asociado a un conjunto de acciones socioeducativas y acompañamiento sicosocial con vista al fortalecimiento de la familia y el desarrollo de su capacidad de emancipación.

- Generación de Trabajo de Interés Social (Frente de Trabajo): contratación para realización de trabajo temporal de parcela de la población más pobre combinada con acompañamiento social.
- Enseñanza Profesionalizante: garantía de acceso a cursos de calificación, recalificación y capacitación de jóvenes y adultos a efectos de su (re)inserción en el mercado laboral.
- Incubadora de Cooperativas: asesoría y acompañamiento de grupos de trabajo para la constitución y consolidación de cooperativas de producción y servicios.
- Emprendedor Popular: apoyo a microemprendimientos, a efectos de su crecimiento y consolidación, por medio de la promoción de cursos de capacitación y servicios de asesoría.
- Banco del Pueblo: concesión de microcrédito para apertura y desarrollo de actividades generadoras de renta¹².
- Central de Servicios autónomos: viabilización de un espacio y de estructura administrativa para dar soporte a los trabajadores autónomos del núcleo de *favela*. La Central viabiliza que los autónomos, después de pasar por un proceso de empadronamiento y capacitación, puedan ofrecer sus servicios al conjunto de la ciudad.

Además de estos programas se promueve el “Centro de Negocios y Servicios” que alberga unidades económicas dirigidas por emprendedores vecinos del núcleo de *favela*, unidades-anchas dirigidas por emprendedores de la ciudad y servicios como correo, Central de Servicios Autónomos, banco y Oficina Municipal de Atención (SIM –Servicio Integrador Municipal).

En la dimensión social se busca asegurar derechos sociales básicos. Se implantan los programas:

- MOVA/SEJA: alfabetización de jóvenes y adultos dirigida a la erradicación del analfabetismo.
- Salud de la Familia: asistencia a la salud por medio de atención personalizada a las familias, realizada por “agentes de salud”, dirigida a la prevención y tratamiento de enfermedades.
- Niño Ciudadano: desarrollo de actividades socioeducativas complementarias a la escuela, dirigidas a la protección, socialización y desarrollo integral de niños y adolescentes de 0 a 16 años de edad.
- Semillita: atención a niños de 2 a 6 años por agentes comunitarios;

¹² El Banco del Pueblo desarrolla el componente ‘crédito y fomento a los pequeños negocios’. El Banco del Pueblo de Santo André fue constituido en abril de 1998 y está estructurado en forma de organización no gubernamental, con la participación de los más variados segmentos de la sociedad local, como empresarios (asociaciones comerciales e industriales), sindicatos patronales y de trabajadores y universidades. El crédito se disponibiliza para establecimientos formales e informales, en valores pequeños, mediante procedimientos relativamente sencillos, con exigencias flexibles de garantía.

- Mostrador de Derechos: atención jurídica a la población, recibiendo y encaminando denuncias sobre violación de derechos.

Las cuestiones de género y raza, así como las acciones dirigidas a personas con minusvalías, se las tratan transversalmente y dentro de casi todos los programas.

El proceso de implantación del programa ha exigido del gobierno municipal un esfuerzo de reorganización interna para asegurar la integración de los programas sociales. Se está haciendo un gran esfuerzo para consolidar y perfeccionar la gestión horizontal de este programa y para transponer las dificultades organizacionales.

En la primera etapa de implantación del programa se creó una coordinación general de éste vinculada directamente al Alcalde y una coordinación ejecutiva compuesta de dirigentes de las principales Secretarías involucradas. En la segunda etapa del programa, se promovió un cambio institucional y se creó la “Secretaría de Inclusión Social y Vivienda” (SISH), y para la cual se trasladó la coordinación del Programa Santo André Más Igual.

Segundo el ex-alcalde Celso Daniel, el objetivo fue “conferir mayor solidez a la operacionalización del programa” atribuyendo a la unidad coordinadora, además de la responsabilidad de coordinar el conjunto del programa, la responsabilidad de coordinar algunos de sus principales componentes como los programas de urbanización de *favelas*, complementación de renta y otros de atención a niños. (DANIEL, 2001)

Actualmente el programa se organiza en tres instancias de gestión: Coordinación General, Coordinación Ejecutiva y Coordinación Técnica.

La Coordinación General, formada por los secretarios de las áreas involucradas, es responsable de la definición de las directrices generales y la evaluación del programa.

La Coordinación Ejecutiva, bajo la responsabilidad de la SISH, tiene como principal eje de actuación la articulación de la propia gestión matricial y la planificación de las acciones. Para viabilizar esta articulación, se creó en el marco de la SISH la Coordinación de la Inclusión Social. Participan de la Coordinación Ejecutiva los dirigentes del segundo escalón de gobierno (coordinadores y directores) responsables de los diversos programas.

La Coordinación Técnica está formada por los técnicos de los departamentos directamente involucrados con las acciones en el marco del programa matricial. Además de esas tres instancias de gestión, hay un equipo local para cada *favela*, formada por los técnicos de área y agentes locales de salud, educación, vivienda, renta mínima, banco del pueblo, incubadora. Además de eso, forman parte de los equipos cerca de 11 organizaciones (no gubernamentales), asociaciones en la implantación del programa, que actúan directamente

en los núcleos, como, por ejemplo, la Peabiru, que presta asesoría técnica a la autoconstrucción, y el MDDF¹³, responsable del desarrollo del Proyecto Niño Ciudadano (PSA, 2001).

Entre los principales aliados (locales, nacionales e internacionales) que han acompañado la implementación del Programa, se destacan: la Comisión Europea, con el ‘Programa de Apoyo a las Poblaciones Desfavorecidas’; el ‘Programa de Gestión Urbana’ de la ONU; el ‘Instituto de Gobierno y Ciudadanía del ABC’; el IBAM (‘Instituto Brasileño de Administración Municipal’); la PUC-SP (‘Pontificia Universidad Católica de San Pablo’); y el Gobierno Federal/BID (Banco Interamericano de Desarrollo), que ha colaborado con dotación de recursos financieros y/o apoyo técnico.

Cabe resaltar que en la etapa inicial de implantación del programa, mucho contribuyó la determinación política del Alcalde y su directa involucración para viabilizar un nuevo arreglo institucional.

Otras medidas también fueron de gran importancia, tanto para convencer al cuerpo de Secretarios y dirigentes municipales que era necesario desistir de la actuación sectorial, como para refinar la base conceptual del programa que orienta los procesos decisorios y la operacionalización del programa. Se trata, por ejemplo, de las reuniones, workshops y seminarios realizados tratando de las cuestiones conceptuales y metodológicas. Aliados nacionales e internacionales desempeñaron importante papel en esta etapa de implantación del programa.

Diversas reuniones y workshops contando con la participación del Alcalde y Secretarios de gobierno se llevaron a cabo en el segundo semestre de 1998 buscando unificar lenguaje y conceptos. Con el apoyo del PGU –Programa de Gestión Urbana– de las Naciones Unidas y el Instituto de Gobierno y Ciudadanía del ABC (Escuela de Gobierno) se realizó el I Seminario Internacional de Inclusión Social (1999) que discutió la exclusión social y la acción gubernamental. El II Seminario de Inclusión Social (2001) fue apoyado por la Comisión Europea y profundizó las cuestiones debatidas en el primer seminario y enfocó otros temas como “Criterios de análisis y métodos de mensuración”.

El programa PGU/ONU a través de la “Consulta Urbana” brindó también un rico aporte conceptual, y la Comisión Europea financió el “Diagnóstico Participativo” orientado por el Instituto de Estudios Especiales de la PUC-SP y que tenía como objetivo fortalecer los mecanismos de gestión participativa y hacer presente la “mirada” de la población.

4 – Sistema de evaluación y monitoreo

¹³ N. del T.: MDDF significa “Movimiento de Defensa de las *Favelas*”.

La evaluación de la primera etapa de implantación del programa señaló la necesidad de perfeccionar los mecanismos de monitoreo y evaluación del programa y establecer indicadores de proceso y resultado. Para tanto, se creó recientemente el “Observatorio de Inclusión Social” y se está implementando un sistema de indicadores. Se pretende evaluar los resultados y orientar y perfeccionar el desarrollo de los programas.

En esta segunda etapa del programa y para viabilizar el sistema de indicadores se produjo instrumental de investigación denominado “Perfil Social” que se aplica antes del inicio de implementación de los programas. Este instrumental recoge informaciones sobre aspectos de salud, educación, violencia doméstica, renta, vivienda, entre otros que serán tratados por el programa. A partir de estos datos, se construye los indicadores de resultado y también se planifican las acciones en cada uno de los núcleos de *favela*.

Se insertan estos datos en un banco de datos de la población residente en núcleos de *favelas* objeto de intervención en el marco del Programa Santo André Más Igual. Las informaciones de este banco serán articuladas con el Banco de Datos del Ciudadano (BDC), en fase de implementación, que es un instrumento de planificación a ser progresivamente utilizado por varios organismos municipales y que permitirá la identificación de todos los ciudadanos atendidos por los diversos programas municipales, concentrando y articulando las diversas informaciones necesarias a la consolidación de la gestión integrada a partir del conocimiento de cuáles son los beneficios y servicios a los que los municipios tienen acceso.

Este esfuerzo que tiene como objetivo evaluar resultados y gestión de los programas y proyectos todavía en su fase de ejecución, es decir, *in time*, y no *ex-post*, de forma a permitir mejorías gerenciales y perfeccionar la eficacia durante el propio proceso de intervención.

5 - Resultados y Limitaciones del Programa

En el primer período de implantación (1997-2000), el Programa inició la atención a cerca de 3.700 familias (el 16% del total de la población de *favelas*), en cuatro núcleos: Sacadura Cabral (setecientas familias), Tamarutaca (1.400 familias), Capuava (1.400 familias), Quilombo (240 familias). Para el segundo período de implantación (2001-2004), estaba prevista la atención a otras 12 *favelas* beneficiando cerca de 4.500 familias, pero esta atención se redujo en función de las restricciones presupuestarias relacionadas principalmente a la caída de la receta municipal. La segunda etapa del programa está atendiendo cerca de otras 2.200 familias en otros tres núcleos de *favelas*: Mauricio de Medeiros, Espírito Santo I y Gonzalo Zarco.

El hecho de que la primera etapa del programa no esté todavía completamente concluida, así como el hecho de que el gobierno municipal no tenga registrado antes de iniciar esta etapa la situación inicial, dificulta la

realización de una evaluación conclusiva de los resultados de este período inicial de implantación del programa. Sin embargo, es innegable que hubo avances.

Una evaluación realizada por la PMSA en el período 1998-2000 mostró la significancia de los resultados obtenidos. De los cerca de 15 mil vecinos de las cuatro *favelas*, 2.500 se capacitaron profesionalmente en el marco del programa ‘Trabajador Ciudadano’; de éstos, el 16% declaró que lograron trabajo en función de esa capacitación. Novecientas sesenta y ocho familias, el 27% del total, recibieron beneficio financiero del programa ‘Renta Mínima’. Cerca del 66% de esas familias, ya fuera del programa ‘Renta Mínima’ desde hacía más de seis meses, afirmaron que sus condiciones de vida habían mejorado; el 41% señalaron la generación de oportunidades de trabajo y renta como el motivo principal. El testimonio de una vecina confirma que la articulación del Programa Renta Mínima con otros programas de capacitación profesional y educación fortalece la perspectiva de autonomización de la familia.

(...) mis condiciones de vida son mejores hoy porque yo hice curso profesionalizante, me quedé más desinhibida, estoy trabajando, aprendí a cuidar el dinero. Cuando yo estaba participando del programa Renta Mínima, mejoré mi casa, compré muebles e inicié una libreta de ahorros. (SANTO ANDRÉ, 2001)

Los programas de generación de trabajo y renta beneficiaron directamente cerca de ochocientas personas. El Banco del Pueblo concedió créditos a 98 vecinos, el programa ‘Emprendedor Popular’ benefició cerca de setecientos vecinos, y asimismo se formaron cuatro Cooperativas de Trabajo¹⁴. ALMEIDA (2002) señala que, como resultado de esas iniciativas, el número de personas empleadas creció el 10% y el de los que obtienen renta con actividad remunerada aumentó el 56%. Cerca del 27% de las personas que declararon estar recibiendo remuneración estaban trabajando en el área para la cual se calificaron en los cursos.

Varios otros testimonios revelaron que el desempeño de los niños en la escuela había mejorado en algún grado y que parte de la población había vuelto a estudiar. En principios del programa, había pocas aulas de alfabetización de adultos en el entorno de las zonas y eran ociosas; en el período de la evaluación, se encontraron 23. Los resultados del Programa de Salud de la Familia también fueron positivos. Los agentes de salud hicieron que parcelas mayores de la población procuraran los centros de salud y unidades especializadas, para hacer tratamientos preventivos o de otras clases. Las actividades deportivas, de ocio y culturales, desarrolladas en el marco del programa ‘Niño Ciudadano’, beneficiaron cerca de setecientos niños y adolescentes hasta el final de 2000.

¹⁴ Hasta mayo de 2002, el importe promedio de los préstamos concedidos por el Banco del Pueblo a los vecinos de las *favelas* atendidas por el PIIS fue de mil reales, destinados sobretudo a capital de giro (el 80,48%). La mayoría de los prestatarios (el 89,46%) eran emprendedores informales, el 44% de los préstamos se concedieron a mujeres y la tasa de incumplimiento de pagos fue de sólo el 1,13%, correspondiente a dos clientes.

La PSA (2002), comparando el desempeño de los programas sociales, en las áreas cubiertas por el Programa, con el resultado alcanzado en regiones de la ciudad con características semejantes donde no se desarrolla el programa, concluye que la eficacia de los programas sociales tiende a ser mayor en las áreas cubiertas por el PIIS.

En otras áreas, el Salud de la Familia consigue acompañar el 81% de las gestantes, en las zonas del Programa Integrado, el 96%. Lo mismo ocurre con relación al amamantamiento de niños de 0 a 3 meses: en las demás comunidades, el 91%, mientras que en las zonas del Programa alcanza el 95%. La vacunación de los niños también tiene índice más alto en las zonas del programa (el 91%) que en las otras comunidades (el 83%). (SANTO ANDRÉ, 2002)

Los progresos obtenidos, relacionados principalmente a la mejoría de la condición de vida de la población, perfeccionamiento de la política de urbanización y los cambios institucionales, no son acompañados de resultados concretos en términos de número de proyectos concluidos y de familias atendidas. La meta de atención de otras 4.500 familias, establecida en principios de 2001, se redujo, en la segunda etapa. Además de la reducción de las metas, otro problema es la disminución del ritmo de ejecución de las obras. La meta inicial del gobierno era concluir la primera etapa hasta el final del primer semestre de 2001, pero se extendió a 2004. La escasez de recursos municipales y la dependencia del repase de otras esferas de gobierno y agencias internacionales, añadidas a la imposibilidad de recuperación total de los costes, conduce al municipio a depender de financiaciones y condicionantes externas. La experiencia adquirida en el período permite prever que será muy difícil ampliar el desarrollo del programa para el conjunto de *favelas* de la ciudad a corto plazo.

En la primera etapa de implantación del programa, cerca del 40% de los recursos provienen de la Comisión Europea, cerca del 15% del gobierno federal e el restante lo financia el municipio.

En la composición de costes referente a la implantación del Programa, se observa que los costes más elevados son los de urbanización y producción habitacional. Durante la implantación de la primera etapa, la dificultad de disponibilización de recursos para la urbanización acabó resultando en una alteración del cronograma de ejecución y un descompás entre la realización de las obras de urbanización y el desarrollo de los demás programas sociales. En el caso de la *favela* Capuava, por ejemplo, la urbanización, que dependía de recursos externos (HabitarBrasil-BID), se inició solamente en enero de 2002, al paso que diversos otros programas – Renta Mínima, Crédito (Banco del Pueblo), Capacitación Profesional– empezaron a implantarse en 1999 y 2000. De esa manera, en este núcleo, el desarrollo de los programas no ocurrió ‘a la vez’, lo que terminó por generar distorsiones. Las familias que recibían recursos del programa Renta Mínima o financiación del Banco

del Pueblo no podían, por ejemplo, mejorar la construcción de su vivienda o negocio utilizando ese recurso, una vez que la propuesta de reparcelación todavía no se había ejecutado.

Si por una parte es un gran diferencial positivo articular las intervenciones urbanísticas (recuperación de zonas degradadas, urbanización de *favelas*) con los demás programas sociales, por otra parte se limita el abarcamiento en función del “peso” y alto coste de implantación de estas intervenciones.

Se registra asimismo una gran dificultad de captar recursos para programas integrados una vez que las líneas de financiación nacionales e internacionales están estructuradas para financiar proyectos sectoriales. El gobierno municipal realiza un gran esfuerzo para reunir recursos de fuentes distintas y consignarlos a este programa durante el período necesario de implantación para viabilizar incluso la implantación simultánea de las diversas acciones.

Una gran dificultad no superada se relaciona con las acciones dirigidas a combatir la violencia. Las *favelas* son también territorios de fuerte actuación de liderazgos ligados al tráfico de sicoactivos y otras actividades ilegales. Los programas sociales del gobierno municipal enfrentan el reto de ofrecer oportunidades a los niños, adolescentes y jóvenes que impidan su ingreso a este circuito. La experiencia enseña que, cuando los programas sociales enfocan la familia, se incrementa la posibilidad de alcanzar éxito, sin embargo es baja la gobernabilidad del gobierno local con relación a la violencia urbana.

Por fin, resaltamos que, aunque es innegable el avance institucional, es necesario un esfuerzo constante para garantizar la integración de las acciones una vez que todavía se hace presente en algunas áreas y algunos momentos de actuación la visión sectorial. En este sentido, es fundamental asegurar un espacio permanente de discusión entre los equipos. La contribución de esa experiencia para el campo de la cultura organizacional de la administración municipal deberá ser objeto de otros estudios.

Bibliografía

BANCO MUNDIAL. *Relatório sobre o desenvolvimento mundial 2000/2001*. Washington D.C.: Banco Mundial, 2001.

BRAKARTZ, J. *Cidades para todos: a experiência recente com programas de melhoramentos de bairros*. Washington, D.C.: BID, 2002.

DANIEL, Celso. *Governança Urbana Inclusiva em Santo André: O Programa Integrado de Inclusão Social*. Santo André, 2001.

DENALDI, Rosana. *Políticas de Urbanização de Favelas: evolução e impasses*. Tese de doutoramento apresentada a FAU-USP, 2003.

DUPAS, G. A lógica da economia global e a exclusão social. *Estudos Avançados* V. 12. n. 34. São Paulo, Instituto de estudos avançados, 1998, p 121-159.

IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal; FINEP. *Avaliação institucional do Programa Favela-bairro: a vertente do poder publico*. Rio de Janeiro: FINEP/SMHRJ, 1996.

LARANJEIRA, A. Urbanização e legalização de favelas. Tendências e resultados recentes da experiência brasileira. In *Revista de Administração Municipal – IBAM* N. 239, jan/fev 2003.

MARAYAN, D. et. al. *Can anyone hear us? Voices of the poor*. New York: Oxford Press, 2000.

MARICATO, Erminia. *Metrópole na Periferia do Capitalismo. Ilegalidade, desigualdade, e violência*. São Paulo: Editora HUCITEC, 1996a.

ROLNIK, R. Regulação Urbanística e exclusão social. *Revista POLIS* n.32. São Paulo, 1999.

SANTO ANDRÉ. Prefeitura. *Programa Integrado*. Santo André, PSA, 2001. Relatório apresentado para o Programa Gestão Pública e Cidadania da Fundação Getúlio Vargas – Ciclo de Premiação 2001.

_____. *Santo André Mais Igual - Programa Integrado de Inclusão Social*. Santo André: PMSA, 2001.

SPOSATI, A. Mínimos sociais e seguridade social: uma revolução da consciência da cidadania. *Serviço Social e Cidadania*. Ano XVIII, n.55, nov 1977. p 9-38.

UEMURA M. M. Programa de saneamento Ambiental da bacia do Guarapiranga. Alternativa para proteção dos mananciais? 2000. Dissertação de mestrado - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Pontifícia Universidade Católica, Campinas.