

Direito à Cidade e Habitação: Condicionantes institucionais e normativas para a implementação de políticas (programas e projetos) de urbanização de favelas no Município de Curitiba

Madianita Nunes da Silva - Coordenação

Alice Dandara de Assis Correia

Ana Gabriela Texeira

Débora Luiza Schumacher Furlan

Kelly Maria Christine Mengarda Vasco

Marcelle Borges Lemes da Silva



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO URBANO (PPU)
LABORATÓRIO DE HABITAÇÃO E URBANISMO (LAHURB)

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC
PÓS-DOCTORADO NO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO E
GESTÃO DO TERRITÓRIO (PGT)

INCT OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES - NÚCLEO CURITIBA
TR MORADIA E DIREITO À CIDADE
SUBPROJETO DIREITO À CIDADE E HABITAÇÃO: CONDICIONANTES INSTITUCIONAIS E
NORMATIVAS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS (PROGRAMAS E PROJETOS) DE
URBANIZAÇÃO DE FAVELAS – AVALIAÇÃO DO CICLO RECENTE

**CONDICIONANTES INSTITUCIONAIS E NORMATIVAS PARA A IMPLEMENTAÇÃO
DE POLÍTICAS (PROGRAMAS E PROJETOS) DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS
NO MUNICÍPIO DE CURITIBA**

Equipe:

Madianita Nunes da Silva – Coordenação

Alice Dandara de Assis Correia

Ana Gabriela Texeira

Débora Luiza Schumacher Furlan

Kelly Maria Christine Mengarda Vasco

Marcelle Borges Lemes da Silva

MARÇO

2021

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – MUNICÍPIOS QUE INTEGRAM A METRÓPOLE DE CURITIBA E A REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA (RMC).....	17
FIGURA 2 - EVOLUÇÃO DA MANCHA DE OCUPAÇÃO URBANA EM CURITIBA E MUNICÍPIOS DO ENTORNO NAS DÉCADAS DE 1960, 1970 E 1980.....	33
FIGURA 3 - ZONEAMENTO DE USO DO SOLO DO PLANO DIRETOR DE 1966 (LEI MUNICIPAL Nº 2.828/1966) MUNICÍPIO DE CURITIBA.....	42
FIGURA 4 - ALTERAÇÃO DO ZONEAMENTO DE USO DO SOLO EM 1975 – MUNICÍPIO DE CURITIBA.....	43
FIGURA 5 - LOCALIZAÇÃO DA ZR4 PROPOSTA NO PPU (1965) E DA PRODUÇÃO DA COHAB-CT NAS DÉCADAS DE 1960 E 1970.....	49
FIGURA 6 - LOCALIZAÇÃO DA INFRAESTRUTURA DE MOBILIDADE, DOS EMPREENDIMENTOS HABITACIONAIS DA COHAB-CT E VERTICALIZAÇÃO AO LONGO DO SETOR ESTRUTURAL ENTRE AS DÉCADAS DE 1980 E 2000 - MUNICÍPIO DE CURITIBA	52
FIGURA 7 - LOCALIZAÇÃO DA PRODUÇÃO DA COHAB-CT ENTRE 1965 E 2015, DOS EIXOS PRINCIPAIS DO BRT EM 2018 E CONDIÇÕES DE PRECARIIDADE URBANA DOS BAIROS EM 2010 - MUNICÍPIO DE CURITIBA	53
FIGURA 8 - NÚCLEO HABITACIONAL NOSSA SENHORA DA LUZ – 1967 - CURITIBA.....	57
FIGURA 9 - NÚCLEO HABITACIONAL NOSSA SENHORA DA LUZ – 1967 - CURITIBA.....	58
FIGURA 10 - LINHA DO TEMPO DA POLÍTICA DE INTERVENÇÃO EM FAVELAS DO GOVERNO DE IVO ARZUA (1961-1967) AO DE JAIME LERNER (1979-1983) – MUNICÍPIO DE CURITIBA.....	82
FIGURA 11 - NOTÍCIA RELATANDO AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NA GESTÃO DE MAURÍCIO FRUET - 1985.....	94
FIGURA 12 - DIRETRIZES PARA USO DO SOLO E ORDENAMENTO TERRITORIAL POR ÁREAS DIFERENCIADAS DO PMDU – MUNICÍPIO DE CURITIBA – 1.....	101
FIGURA 13 - CENÁRIO PROSPECTIVO DA ARBORIZAÇÃO DA VILA NOSSA SRA DA LUZ DOS PINHAIS – MUNICÍPIO DE CURITIBA.....	102
FIGURA 14 - CENÁRIO PROSPECTIVO DA ARBORIZAÇÃO DA VILAS MARIA, FORMOSA, SÃO JORGE E AURORA – MUNICÍPIO DE CURITIBA.....	103
FIGURA 15 - CENÁRIO PROSPECTIVO DA ARBORIZAÇÃO DA VILAS GUAIRA, FANNY E LINDÓIA – MUNICÍPIO DE CURITIBA	104

FIGURA 16 - PRODUÇÃO DA COHAB-CT SEGUNDO TIPOLOGIAS, EIXOS ESTRUTURAIS ATÉ 1985, EVOLUÇÃO DA MANCHA DE OCUPAÇÃO URBANA DA DÉCADA DE 1950 AO ANO DE 1981 – MUNICÍPIO DE CURITIBA.....	108
FIGURA 17 - REGIÕES DE CONCENTRAÇÃO DOS LOTES URBANIZADOS PARA AUTOCONSTRUÇÃO PRODUZIDOS PELA COHAB-CT ENTRE 1965/1984	109
FIGURA 18 - NOTÍCIA RELATANDO A URBANIZAÇÃO DA VILA SIBISA EM 1985.....	119
FIGURA 19 - VILA SIBISA – BAIRRO CIC – 1980 E 1985 – MUNICÍPIO DE CURITIBA.....	120
FIGURA 20 - VILA SIBISA – BAIRRO CIC - 1990 – MUNICÍPIO DE CURITIBA.....	121
FIGURA 21 - REGISTRO FOTOGRÁFICO - OCUPAÇÃO XAPINHAL – 1988	136
FIGURA 22 - LINHA DO TEMPO DA POLÍTICA DE INTERVENÇÃO EM FAVELAS NAS GESTÕES DE MAURÍCIO FRUET (1983-1985) E ROBERTO REQUIÃO (1986-1988) – MUNICÍPIO DE CURITIBA.....	139
FIGURA 23 - DESTINO DAS UNIDADES HABITACIONAIS DERIVADAS DAS AÇÕES DA COHAB-CT ENTRE 1989 - 1996 – MUNICÍPIO DE CURITIBA	161
FIGURA 24 - LOCALIZAÇÃO DO PROJETO BAIRRO NOVO E DOS PROGRAMAS DE LOTES URBANIZADOS ATÉ 1991 – MUNICÍPIO DE CURITIBA.....	168
FIGURA 25 - IMPLANTAÇÃO E ARRUAMENTO DO PROJETO BAIRRO NOVO, QUADRAS E OCUPAÇÕES POR MORADIA EXISTENTES NO ENTORNO E LOCALIZAÇÃO DOS EQUIPAMENTOS PÚBLICOS EM 1986 – MUNICÍPIO DE CURITIBA	169
FIGURA 26 - LOCALIZAÇÃO DO PROJETO BAIRRO NOVO COM AS QUADRAS IMPLANTADAS – 1996 – MUNICÍPIO DE CURITIBA.....	170
FIGURA 27 - BAIRRO NOVO, SÍTIO CERCADO – 1990 – MUNICÍPIO DE CURITIBA.....	173
FIGURA 28 - BAIRRO NOVO, SÍTIO CERCADO – 1990 – MUNICÍPIO DE CURITIBA.....	173
FIGURA 29 - BAIRRO NOVO, SÍTIO CERCADO – INÍCIO DA DÉCADA DE 1990 – MUNICÍPIO DE CURITIBA	174
FIGURA 30 - BAIRRO NOVO, SÍTIO CERCADO – 2017 – MUNICÍPIO DE CURITIBA.....	174
FIGURA 31 - LOCALIZAÇÃO DAS ZONAS PARA PRODUÇÃO DE LOTEAMENTOS POPULARES PELA INICIATIVA PRIVADA – LEI MUNICIPAL N° 8412/1994 – MUNICÍPIO DE CURITIBA.....	177
FIGURA 32 - REGIÕES DE CONCENTRAÇÃO DE LOTES URBANIZADOS PARA AUTOCONSTRUÇÃO PRODUZIDOS PELA COHAB-CT DE 1989 A 1996.....	178
FIGURA 33 - LINHA DO TEMPO DA POLÍTICA DE INTERVENÇÃO EM FAVELAS NAS GESTÕES DE JAIME LERNER (1989-1992) E RAFAEL GRECA (1993-1996) – MUNICÍPIO DE CURITIBA.....	185

FIGURA 34 - MAPA COM O TRAÇADO DA AVENIDA LINHÃO DO EMPREGO E LOCALIZAÇÃO DA ÁREA DE ABRANGÊNCIA DO PROJETO – MUNICÍPIO DE CURITIBA – 1998.....	211
FIGURA 35 - TRECHOS 2 E 3 – PROJETO LINHÃO DO EMPREGO – MUNICÍPIO DE CURITIBA – 1998.....	213
FIGURA 36 - TRECHO 3 – PROJETO LINHÃO DO EMPREGO – MUNICÍPIO DE CURITIBA – 1998.....	214
FIGURA 37 - ÁREAS DA OPERAÇÃO CAJURÚ NA ABRANGÊNCIA DO PROJETO LINHÃO DO EMPREGO E LOCALIZAÇÃO DOS CONJUNTOS DA COHAB-CT – MUNICÍPIO DE CURITIBA – 2000	215
FIGURA 38 - DELIMITAÇÃO DAS APPS A SEREM DESOCUPADAS – OPERAÇÃO CAJURU – MUNICÍPIO DE CURITIBA - 2000.....	216
FIGURA 39 - PLANO GERAL DA INTERVENÇÃO – OPERAÇÃO CAJURU – MUNICÍPIO DE CURITIBA - 2000	218
FIGURA 40 - PARQUE LINEAR VILA OLÍMPICA E ÁREAS PARA REASSENTAMENTO DAS FAMÍLIAS – OPERAÇÃO CAJURU – MUNICÍPIO DE CURITIBA - 2000	218
FIGURA 41 - PLANO DE AÇÃO PARA EXECUÇÃO DA OPERAÇÃO CAJURU – MUNICÍPIO DE CURITIBA - 2000	219
FIGURA 42 - DESTINO DAS UNIDADES HABITACIONAIS DERIVADA DAS AÇÕES DA COHAB-CT ENTRE 1997 - 2004 – MUNICÍPIO DE CURITIBA	240
FIGURA 43 - MAPA DE ORIGEM E DESTINO DOS REASSENTAMENTOS PROMOVIDOS PELA COHAB-CT ENTRE 1997 - 2004 – MUNICÍPIO DE CURITIBA	243
FIGURA 44 - LOCALIZAÇÃO DAS FAVELAS QUE TIVERAM LOTES REGULARIZADOS PELA COHAB-CT ENTRE 1997 - 2004 – MUNICÍPIO DE CURITIBA	244
FIGURA 45 - TEMPO DE EXISTÊNCIA E LOCALIZAÇÃO DAS FAVELAS QUE TIVERAM LOTES REGULARIZADOS PELA COHAB-CT ENTRE 1997 - 2004 – MUNICÍPIO DE CURITIBA	245
FIGURA 46 - LOCALIZAÇÃO DAS ZONAS ONDE PODERIAM SER IMPLANTADOS LOTEAMENTOS DE INTERESSE SOCIAL SEGUNDO A LEI MUNICIPAL N° 9802/2000, DOS LOTEAMENTOS IMPLANTADOS PELA COHAB-CT ATÉ 2000 E APÓS ESSE ANO - MUNICÍPIO DE CURITIBA.....	253
FIGURA 47 - LINHA DO TEMPO DA POLÍTICA DE INTERVENÇÃO EM FAVELAS NAS GESTÕES DE CÁSSIO TANIGUCHI (1997-2004) – MUNICÍPIO DE CURITIBA.....	260

FIGURA 48 - ORIGEM E DESTINO DA POPULAÇÃO RE(A)LOCADA PELOS PROJETOS DO PAC – MUNICÍPIO DE CURITIBA - 2018	284
FIGURA 49 - LOCALIZAÇÃO DOS SEHIS E DAS ZEIS – MUNICÍPIO DE CURITIBA.....	293
FIGURA 50 - LINHA DO TEMPO DA POLÍTICA DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS ENTRE 2005 E 2016 – MUNICÍPIO DE CURITIBA	298

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - IDENTIFICAÇÃO, DATA DAS ENTREVISTAS E PERFIL DOS ENTREVISTADOS	24
QUADRO 2 - COMPONENTES E INDICADORES PARA CARACTERIZAR A CAPACIDADE ESTATAL DE IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS	25
QUADRO 3 - PREFEITOS DO MUNICÍPIO DE CURITIBA ENTRE 1961 E 1986.....	31
QUADRO 4 - LEGISLAÇÃO APROVADA ENTRE 1989 E 1996 PARA VIABILIZAR A EXECUÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL – MUNICÍPIO DE CURITIBA	176
QUADRO 5 - COMPARAÇÃO ENTRE OS PARÂMETROS URBANÍSTICOS REGULAMENTADOS PELO DECRETO 854/2009 COM O SEHIS E O SE-OI DA LEI DE ZONEAMENTO 9800/2000 – MUNICÍPIO DE CURITIBA	290

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - TERMOS DE COMPROMISSO, FAMÍLIAS A SEREM BENEFICIADAS PELOS PROJETOS E DOMICÍLIOS EM ESPAÇOS INFORMAIS DE MORADIA NA SEGUNDA METADE DA DÉCADA DE 2000 SEGUNDO MUNICÍPIOS QUE ASSINARAM CONTRATOS DO PAC UAP NA METRÓPOLE DE CURITIBA - 2017	18
TABELA 2 - PRODUÇÃO DE UNIDADES HABITACIONAIS PELA COHAB-CT SEGUNDO TIPOLOGIAS – MUNICÍPIO DE CURITIBA – 1989 / 1996.....	160
TABELA 3 - NOME DOS ASSENTAMENTOS E NÚMERO DE UNIDADES HABITACIONAIS DERIVADOS DE AÇÕES REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA 1989 E 1996 – MUNICÍPIO DE CURITIBA.....	162
TABELA 4 - TOTAL DE FAMÍLIAS REASSENTADAS SEGUNDO EMPREENDIMENTOS PRODUZIDOS PELA COHAB-CT ENTRE 1989 E 1996 – MUNICÍPIO DE CURITIBA.....	163
TABELA 5 - ATENDIMENTO DAS UNIDADES HABITACIONAIS DERIVADA DAS AÇÕES DA COHAB-CT SEGUNDO TIPOLOGIAS ENTRE 1997 - 2004 – MUNICÍPIO DE CURITIBA	241
TABELA 6 - NÚMERO DE LOTES, ANO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA, DÉCADA DE ORIGEM E NÚMERO DE DOMICÍLIOS EXISTENTES NOS ASSENTAMENTOS NO ANO DE 2005 – MUNICÍPIO DE CURITIBA.....	245
TABELA 7 - ATENDIMENTO DAS UNIDADES HABITACIONAIS DERIVADAS DAS AÇÕES DA COHAB-CT SEGUNDO TIPOLOGIAS ENTRE 2005 - 2016 – MUNICÍPIO DE CURITIBA	280

LISTA DE ABREVIATURAS OU SIGLAS

BNH	Banco Nacional de Habitação
BRT	Bus Rapid Transit
CDRU	Concessão do Direito Real de Uso
CEB	Comunidades Eclesiais de Base
COHAB-CT	Companhia de Habitação Popular de Curitiba
COMEC	Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba
Copel	Companhia Paranaense de Energia
CRL	Comissão de Regularização de Loteamentos
EBTU	Empresa Brasileira de Transportes Urbanos
FAS	Fundação de Ação Social de Curitiba
FICAM	Programa Financiamento de Construção, Conclusão, Ampliação ou Melhoria de Habitação de Interesse Social
FMH	Fundo Municipal de Habitação
FMHIS	Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social
FNRU	Fórum Nacional da Reforma Urbana
FONPLATA	Fundo Financeiro para Desenvolvimento da Bacia do Prata
HBB BID	HABITAR BRASIL BID
HIS	Habitação de Interesse Social
IMAP	Instituto Municipal de Administração Pública
INOCOOP	Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais
IPPUC	Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba
ITCG	Instituto de Terras, Cartografia e Geologia do Paraná
MAB	Movimento de Associações de Bairros de Curitiba e Região Metropolitana
MNRU	Movimento Nacional de Reforma Urbana
OGU	Orçamento Geral da União
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAC UAP	Programa de Aceleração do Crescimento - Urbanização de Assentamentos Precários
PEMAS	Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais
PH CIC	Plano Habitacional da Cidade Industrial de Curitiba
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PMDU	Plano Municipal de Desenvolvimento Urbano

PMH	Plano Municipal de Habitação
PMHHIS	Plano Municipal de Habitação e Habitação de Interesse Social
PMRF-APPs	Plano Municipal de Regularização Fundiária em Áreas de Preservação Permanente
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNDU	Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
PNH	Política Nacional de Habitação
PPU	Plano Preliminar de Urbanismo de Curitiba
PROFILURB	Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados
PROMORAR	Programa de Erradicação de Subhabitação
RMC	Região Metropolitana de Curitiba
SANEPAR	Companhia de Saneamento do Paraná
SEHIS	Setores Especiais de Habitação de Interesse Social
SEPURB	Secretaria da Política Urbana
SERFHAU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SEU	Setores Especiais de Urbanização
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SÓCIC	Sociedade de Crédito Imobiliário de Curitiba S/A
UEM	Unidade Executora Municipal
UPC	Código Universal de Produtos
URBS	Companhia de Urbanização de Curitiba
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
1.1	PROBLEMATIZAÇÃO	16
1.2	RECORTE TEMPORAL	22
1.3	OBJETIVOS	22
1.4	METODOLOGIA	23
2	INTERVENÇÃO NAS FAVELAS NA DITADURA MILITAR: PLANEJAMENTO URBANO COMO FERRAMENTA DE EXCLUSÃO DA POPULAÇÃO FAVELADA DA CIDADE MODELO	29
2.1	O CONTEXTO POLÍTICO	29
2.2	URBANIZAÇÃO, METROPOLIZAÇÃO E PRODUÇÃO DA MORADIA POPULAR NAS DÉCADAS DE 1960 E 1980	32
2.3	A CONSTITUIÇÃO DO APARATO INSTITUCIONAL PARA EXECUÇÃO DAS POLÍTICAS URBANA E HABITACIONAL DO MUNICÍPIO	34
2.4	O ARCABOUÇO NORMATIVO QUE DEU SUPORTE À CONSTRUÇÃO DA “CIDADE MODELO”	44
2.5	A INTERVENÇÃO NAS FAVELAS DE 1965 A 1982: QUAL O LUGAR DESSES ESPAÇOS NO PROJETO DE MODERNIZAÇÃO URBANA DE CURITIBA?	56
2.5.1	Plano Habitacional da CIC	67
2.5.2	A Carta da Favela	74
2.6	CAPACIDADE ESTATAL PARA ERRADICAÇÃO DAS FAVELAS NAS GESTÕES DA ARENA	80
3	OS ÚLTIMOS ANOS DA DITADURA MILITAR E O INÍCIO DA NOVA REPÚBLICA: A EMERGÊNCIA DE OUTRA POLÍTICA DE INTERVENÇÃO EM FAVELAS EM CURITIBA	85
3.1	O CONTEXTO POLÍTICO E A QUESTÃO URBANA COMO PAUTA DA POLÍTICA	85
3.2	O MOVIMENTO ORGANIZADO NOS BAIRROS POPULARES E A GESTÃO MUNICIPAL NOS GOVERNOS DO PMDB	90
3.3	O PLANEJAMENTO URBANO STRICTU SENSO A CARGO DO IPPUC	98
3.3.1	A questão da habitação no Plano Municipal de Desenvolvimento Urbano	99

3.3.2 O Plano Municipal de Habitação	110
3.4 AS CONTRADIÇÕES DA NOVA REPÚBLICA E A EMERGÊNCIA DE OUTRO MODELO DE POLÍTICA DE INTERVENÇÃO EM FAVELAS	114
3.4.1 Vila Sibisa: a primeira favela regularizada em Curitiba	118
3.4.2 As favelas no governo de Roberto Requião	121
3.4.3 Os avanços no arcabouço normativo para a urbanização favelas	131
3.4.4 A favela torna-se prioridade para a política de habitação - mas era preciso mais	133
3.5 CAPACIDADE ESTATAL PARA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS NAS GESTÕES DE MAURÍCIO FRUET E ROBERTO REQUIÃO	137
4 CITY MARKETING: O PROJETO DE MODERNIZAÇÃO URBANA DE CURITIBA É RECICLADO – AMPLIAM-SE AS DESIGUALDADES	142
4.1 A ELEIÇÃO DOS 12 DIAS E OS PROJETOS DE CIDADE EM DISPUTA	142
4.1.1 Os projetos de cidade em disputa	144
4.1.2 A “Cidade de Primeiro Mundo” como representação e a manutenção no poder do mesmo grupo político ao longo da década de 1990	150
4.2 A HABITAÇÃO NOS GOVERNOS DE JAIME LERNER (1989-1992) E RAFAEL GRECA (1993-1996)	151
4.2.1 Diretrizes para a Política Habitacional – 1989	152
4.2.2 A retomada da provisão habitacional – a urbanização de favelas deixa de ser prioridade	160
4.2.3 O Projeto Bairro Novo	165
4.2.4 A engenharia para formar recursos no próprio município. Recursos para quê?	175
4.3 CAPACIDADE ESTATAL E AS INTERVENÇÕES EM FAVELAS NAS GESTÕES LERNER (1989-1992) E GRECA (1993-1996)	184
5 “CURITIBA CAPITAL SOCIAL” - A URBANIZAÇÃO DE FAVELAS REAPARECE NA AGENDA DA POLÍTICA HABITACIONAL: COMO E POR QUÊ?	188
5.1 O CONTEXTO POLÍTICO LOCAL: CRESCIMENTO DA ESQUERDA E A QUESTÃO SOCIAL	188

5.2 AS GESTÕES DE CÁSSIO TANIGUCHI: PLANEJAMENTO E PROGRAMAS ESTRATÉGICOS	194
5.2.1 A gestão 1997 / 2000: investimentos na capacidade institucional	195
5.2.2 A gestão 2001 / 2004: “Curitiba Capital Social”, e as favelas?	201
5.3 A POLÍTICA MUNICIPAL DE INTERVENÇÃO EM FAVELAS DE 1997 A 2004	204
5.3.2 A segunda gestão (2001 / 2004): captação de recursos externos e a urbanização de favelas	224
5.3.3 A atuação da COHAB-CT entre 1997 e 2004	239
5.4 O ARCABOUÇO NORMATIVO: O ESTATUTO DA CIDADE E AS ESTRATÉGIAS PARA MANTER O <i>STATUS QUO</i>	247
5.4.1 A gestão (1997 / 2000): garantir a continuidade da lei de zoneamento e os incentivos ao mercado imobiliário	248
5.4.2 A segunda gestão (2001 / 2004): conservar o modelo de política urbana garantindo a legalidade depois da aprovação do Estatuto da Cidade	254
5.5 CAPACIDADE ESTATAL PARA EXECUÇÃO DA POLÍTICA DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS NAS GESTÕES DE TANIGUCHI	259
6 AS INTERVENÇÕES EM FAVELAS NAS GESTÕES BETO RICHA, LUCIANO DUCCI E GUSTAVO FRUET: APROVEITANDO OS RECURSOS FEDERAIS DISPONÍVEIS	262
6.1 A POLÍTICA URBANA EM NÍVEL FEDERAL E O CONTEXTO POLÍTICO-ELEITORAL DO MUNICÍPIO ENTRE 2005 E 2016	262
6.1.1 Continuidade política no Governo local e desalinhamento em relação ao Governo Federal	266
6.2 A POLÍTICA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO E AS INTERVENÇÕES EM FAVELAS ENTRE 2005 E 2016	270
6.2.1 Os programas e a atuação da COHAB-CT	280
6.3 O ARCABOUÇO NORMATIVO PARA A EXECUÇÃO DAS POLÍTICAS URBANA E HABITACIONAL NO PERÍODO	286
6.3.1 As leis e decretos aprovados nas gestões de Carlos Alberto Richa e Luciano Ducci (2005-2012)	287
6.3.2 A gestão de Gustavo Fruet (2013-2016) e o Plano Diretor aprovado em 2015	294

6.4 CAPACIDADE ESTATAL PARA EXECUÇÃO DA POLÍTICA DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS EM CURITIBA ENTRE 2005 E 2016	297
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	301
REFERÊNCIAS	303
ANEXO 1 – CARTA DA FAVELA	312
APÊNDICE 1 – LEGISLAÇÃO – ZONEAMENTO E LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA	316
APÊNDICE 2 – LEGISLAÇÃO – POLÍTICA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL	329

1 INTRODUÇÃO

O presente Relatório de Pesquisa apresenta os resultados do Projeto intitulado “Condicionantes institucionais e normativas para implementação de políticas (programas e projetos) de urbanização de favelas na Metrópole de Curitiba. A pesquisa está inserida no Programa Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia (INCT) / Observatório das Metrôpoles, Projeto “As Metrôpoles e o Direito à Cidade na Inflexão da Ordem Urbana Brasileira”, subprojeto “Direito à cidade e habitação: condicionantes institucionais e normativas para a implementação de políticas (programa e projetos) de urbanização de favelas - Avaliação do ciclo recente”, sendo o último coordenado pela Prof^a Madianita Nunes da Silva da UFPR e pelo Prof. Adauto Lúcio Cardoso da UFRJ.

No subprojeto citado estão envolvidos aproximadamente sessenta pesquisadores, entre Doutores, Mestres e alunos de pós-graduação e graduação, de oito Universidades Federais brasileiras: Universidade Federal de Pelotas (UFPEL), Universidade Federal do Paraná (UFPR), Universidade Federal do ABC (UFABC), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e Universidade Federal do Ceará (UFC) – que estudaram a política de intervenção em favelas nos municípios de Pelotas, Curitiba, Santo André, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Campina Grande, Recife e Fortaleza. A investigação em rede teve início no ano de 2019 e dá continuidade à pesquisa intitulada “Direito à Cidade e Habitação: um balanço do PAC Urbanização de Favelas”, coordenada pelo Prof. Adauto Lúcio Cardoso e pela Prof^a Rosana Denaldi da UFABC, desenvolvida no ano de 2018, que deu origem ao livro intitulado “Urbanização de favelas no Brasil. Um balanço preliminar do PAC”.

A pesquisa cujos resultados são ora apresentados, para o caso de Curitiba, integra também o Programa Pesquisador Colaborador da UFABC, junto ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território (PGT), como parte das atividades de pós-doutorado da pesquisadora que coordena esta investigação, desenvolvidas entre março de 2020 e fevereiro de 2021 sob a supervisão da Prof^a Rosana Denaldi. Por fim, vincula-se à Linha de Pesquisa Políticas e Instrumentos do Planejamento Urbano, do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano (da UFPR).

Além da coordenadora a equipe de Curitiba foi composta por mais cinco pesquisadoras, sendo três Mestres egressas do PPU - Débora Luiza Schumacher Furlan, Kelly Maria Christine Mengarda Vasco e Marcelle Borges Lemes da Silva -, uma discente do programa - Ana Gabriela

Texeira -, e uma pesquisadora voluntária vinculada ao Núcleo Curitiba do Observatório das Metrópoles e ao Laboratório de Habitação e Urbanismo (LAHURB) da UFPR - Alice Dandara de Assis Correia.

1.1 PROBLEMATIZAÇÃO

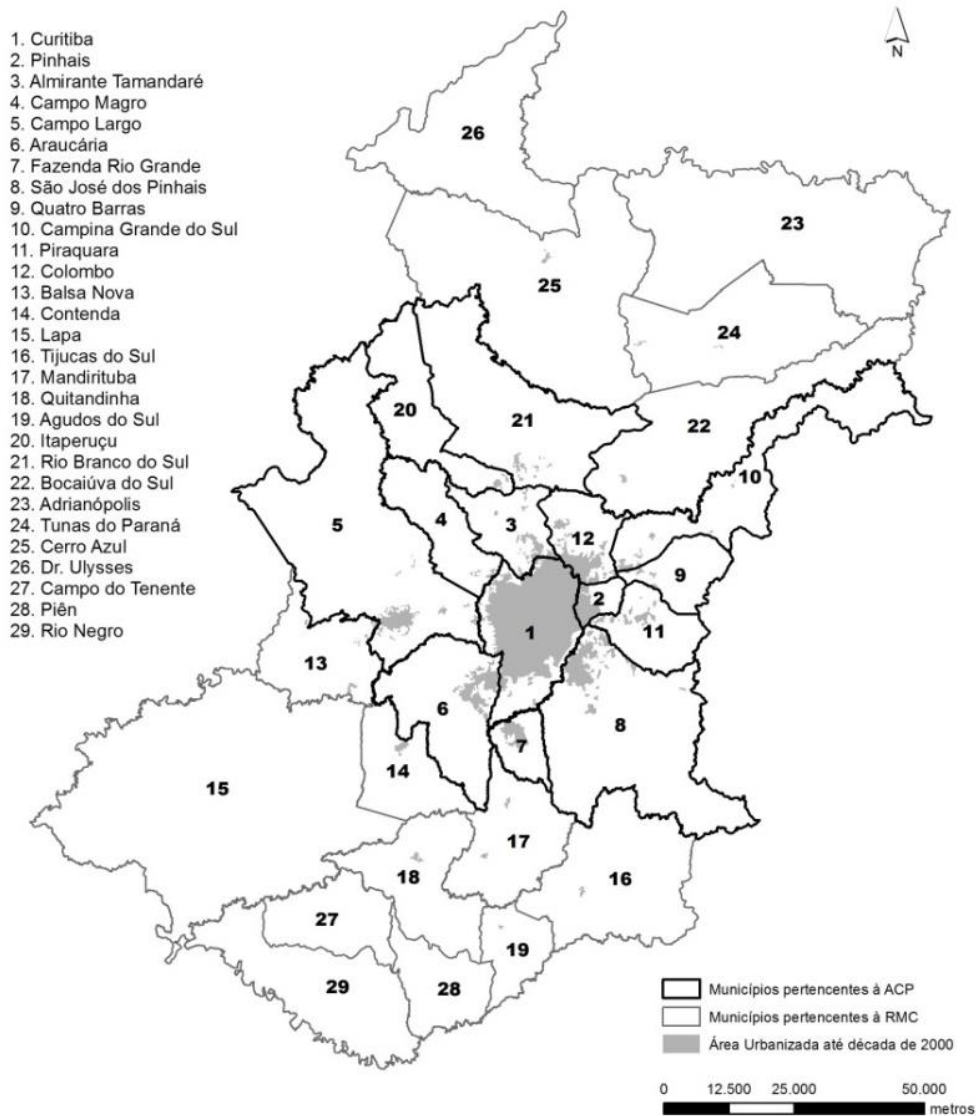
Curitiba é o município-polo da metrópole¹ de Curitiba e na segunda metade da década de 2000 concentrava 38% dos assentamentos e 68% dos domicílios em favelas do conjunto de municípios nos quais está inserida a espacialidade metropolitana. Em números absolutos estas porcentagens correspondiam a 252 favelas e 52.052 domicílios no ano de 2005 (NUNES DA SILVA, 2012) (FIGURA 1).

O município-polo tem ocupado historicamente um lugar principal no processo de produção de favelas, loteamentos clandestinos e irregulares no contexto metropolitano (NUNES DA SILVA, 2012). Em seu território surgiram as primeiras favelas da metrópole de Curitiba, com registros que datam da década de 1940, observando-se a participação ativa desse município no processo de produção desses espaços até o presente, tanto no que diz respeito ao crescimento do número de domicílios, como no surgimento de novas áreas. Em relação aos demais municípios metropolitanos, que passaram a experimentar um processo de favelização² mais tardio e de modo mais intenso a partir da década de 1990, Curitiba diferencia-se por possuir assentamentos mais densos e bem localizados em relação ao acesso à infraestrutura e aos serviços urbanos (NUNES DA SILVA, 2012), embora na última década tenha se intensificado o número de novas ocupações em áreas de expansão urbana, como os situados no Bairro Caximba (NUNES DA SILVA; MAZIVIERO; ANDREOLI, 2020), por exemplo.

¹ A metrópole de Curitiba, considerada como fenômeno socioespacial derivado do processo de metropolização do espaço, está inserida no conjunto dos 14 municípios que formam a área de concentração da população da RMC, definida pelo IBGE a partir dos dados levantados pelo Censo Demográfico 2010. Neste sentido, a espacialidade metropolitana está contida, mas difere do recorte espacial da Região Metropolitana de Curitiba (RMC) institucionalizada, que abarca 29 municípios. Para aprofundar-se nesta discussão existe farta produção científica a respeito, com destaque para a produção das pesquisadoras Olga Castreghini de Freitas-Firkowski e Rosa Maria Moura.

² Nos municípios situados no entorno de Curitiba a favelização é mais tardia, mas não necessariamente a produção dos espaços de moradia informal, que conforme Nunes da Silva (2012), se apresenta desde meados da década de 1950, em alguns casos.

FIGURA 1 – MUNICÍPIOS QUE INTEGRAM A METRÓPOLE DE CURITIBA E A REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA (RMC)



FONTE: Nunes da Silva (2012).

Na metade da década de 2000 a política de urbanização de favelas no Brasil foi marcada pelo lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) pelo Governo Federal, executado em duas etapas PAC 1 (2007-2010) e PAC 2 (2011-2014). No âmbito do PAC 1 foi criada uma modalidade denominada Urbanização de Assentamentos Precários (UAP), incluída no Eixo Infraestrutura Social e Urbana, que no PAC 2 passou a integrar o Eixo Minha Casa Minha Vida (CARDOSO; DENALDI, 2018, p. 10).

Durante a execução do PAC UAP na metrópole de Curitiba foram assinados 34 contratos junto a oito municípios, sendo 21 com o município-polo (59%) e 13 nos demais. De acordo com

dados do Ministério das Cidades (2017), considerando os contratos firmados até junho de 2017, os projetos financiados pelo programa no município-polo corresponderam ao maior número estimado de famílias a serem beneficiadas (15.107 famílias) em escala metropolitana. Em seguida figuraram os municípios de Piraquara (9.042 famílias), São José dos Pinhais (2.357 famílias) e Colombo (2.096 famílias) (TABELA 1).

Comparando o número de famílias a serem beneficiadas pelos projetos contratados, com o número de domicílios em espaços informais de moradia na segunda metade da década de 2000 (TABELA 1), a abrangência das intervenções previstas corresponderia a aproximadamente 25% dos domicílios existentes nestes assentamentos no município-polo e 33%³ deles no conjunto dos municípios que firmaram contratos junto ao PAC UAP. Este número, derivado do volume de recursos disponibilizados pelo Governo Federal para a execução desse programa, num espaço de sete anos, explicitam a priorização política por parte da União às ações de urbanização de favelas naquele momento, conforme já haviam constatado Denaldi et al. (2016) ao estudarem a execução do programa na Região do ABC em São Paulo, e Cardoso e Denaldi (2018) na pesquisa realizada em dez cidades brasileiras integrantes de regiões metropolitanas que fez um balanço do PAC UAP.

TABELA 1 - TERMOS DE COMPROMISSO, FAMÍLIAS A SEREM BENEFICIADAS PELOS PROJETOS E DOMICÍLIOS EM ESPAÇOS INFORMAIS DE MORADIA NA SEGUNDA METADE DA DÉCADA DE 2000 SEGUNDO MUNICÍPIOS QUE ASSINARAM CONTRATOS DO PAC UAP NA METRÓPOLE DE CURITIBA - 2017

Município	Termos de Compromisso	Estimativa de famílias beneficiadas nos projetos	Domicílios em espaços informais de moradia no final da década de 2000
Curitiba	21	15.107	59.064
Piraquara	2	9.042	11.966
São José dos Pinhais	3	2.357	5.442
Colombo	2	2.096	3.692
Pinhais	1	1.653	3.497
Campo Magro	3	1.538	(1)
Araucária	1	800	2.611
Fazenda Rio Grande	1	326	1.941
Total	34	32.919	88.213

FONTE: Silva (2014); Colombo (2012), Ministério das Cidades (2017), CAIXA (2018).

NOTA: (1) Dado numérico não disponível.

³ Neste cálculo não foi incluído o Município de Campo Magro, por falta de dados.

Ocorre que, conforme demonstrado, embora a estimativa de famílias a serem beneficiadas pelos projetos fosse significativa, tal abrangência somente seria atingida caso os projetos tivessem sido executados na íntegra, o que não ocorreu, segundo constataram Nunes da Silva, Vasco e Texeira (2018a) para o caso de Curitiba, e Pereira (2019) ao estudar a execução do programa no Município de Colombo. Conforme Nunes da Silva, Pereira e Texeira (2019), dos contratos firmados até dezembro de 2017, dez haviam sido concluídos, sete apresentavam entre 90 e 99% das metas executadas, sete entre 60 e 89% e oito abaixo de 50%. Os contratos com metas executadas abaixo de 60% eram considerados atrasados ou paralisados pela Caixa Econômica Federal naquele momento. Vale destacar ainda, que mesmo nos contratos concluídos, nem todas as ações previstas nos projetos contratados haviam sido executadas, sendo vários deles encerrados com redução de metas, conforme apuraram Nunes da Silva, Vasco e Texeira (2018a) no Município de Curitiba.

No município-polo, que firmou o maior número de Termos de Compromisso junto ao Governo Federal, considerando os projetos contratados, 49 assentamentos receberiam intervenções, sendo 81% dos contratos firmados na vigência do PAC 1 (2007/2010) e 19% no PAC 2 (2011/2014). Na primeira etapa do programa a análise dos projetos contratados permitiu observar que as intervenções previstas se aproximavam mais da urbanização integral dos assentamentos, se comparados aos elaborados para o PAC 2. A abrangência dos projetos na segunda etapa foi se afastando desses princípios e seu escopo se tornou mais reduzido, destinando-se, em especial, a ações de recuperação ambiental das áreas das favelas removidas durante a execução dos projetos do PAC 1, e à construção de novos conjuntos habitacionais para reassentamento destas famílias (SILVA, VASCO e TEXEIRA, 2018a).

Durante a execução das obras as intervenções tornaram-se ainda mais limitadas, observando-se que os investimentos se destinaram, prioritariamente, aos componentes Infraestrutura e Habitação, seguidos do componente Serviço, sendo o último majoritariamente destinado à execução do trabalho social. No que diz respeito ao componente Habitação, foram produzidas 4.119 novas unidades habitacionais na vigência do PAC 1. Destas, 18% nos próprios assentamentos e o restante em conjuntos habitacionais, implantados em regiões distantes da área de origem na maioria dos casos, provocando inúmeras remoções e a necessidade de reassentamento das famílias por elas atingidas (SILVA, VASCO e TEXEIRA, 2018a).

Tomando como referências estes resultados, Nunes da Silva, Vasco e Texeira (2018a) observam, que embora os projetos apresentados para aprovação dos contratos previssem componentes que aproximavam as intervenções da urbanização integral, em especial no PAC 1,

a produção de novas unidades habitacionais e a implantação de infraestrutura nos novos conjuntos construídos predominaram na execução do programa no Município de Curitiba.

Nos 14 contratos voltados especialmente à construção de novos conjuntos habitacionais, as intervenções caracterizaram-se pelo financiamento dos componentes Habitação e Infraestrutura. Considerando ainda este grupo de contratos, em somente 10 das 36 favelas listadas nas intervenções ocorreram investimentos em Infraestrutura no próprio assentamento, com obras de melhorias no sistema viário (pavimentação, ciclovia e iluminação pública) predominantemente, seguidas da implantação de redes de água e ligação de esgoto sanitário. Destas 10 favelas, em quatro foram construídas 40 novas unidades habitacionais - Vila Nina, Vila Leão, Vila Bom Menino e Vila Menino Jesus (SILVA, VASCO e TEXEIRA, 2018a).

Considerando o conjunto das demais favelas (26) que foram objeto destes 14 contratos, em quatro foram identificadas obras de demolição, remoção de resíduos e recuperação ambiental. Nas demais não ocorreram intervenções no próprio local, além da remoção das famílias que ocupavam as Áreas de Preservação Permanente (APPs), que foram reassentadas nos novos conjuntos habitacionais produzidos (SILVA, VASCO e TEXEIRA, 2018a).

No segundo grupo dos sete contratos nos quais prevaleceram ações no próprio assentamento, predominou o componente Habitação, destinado à construção de novas unidades habitacionais e o componente Infraestrutura, para obras de saneamento, pavimentação, sinalização viária e terraplanagem. A construção de novas unidades habitacionais nestes contratos ocorreu tanto no próprio assentamento quanto fora deles (SILVA, VASCO e TEXEIRA, 2018a).

Comparando-se as unidades habitacionais previstas nos projetos com as executadas, 64,6% das planejadas foram implementadas, sendo 53,09% em novos conjuntos habitacionais e 11,51% nos assentamentos de origem. Observou-se também que a recuperação de moradias existentes foi minoritária em comparação à produção de novas, tanto em relação ao que foi previsto nos projetos (5,32%), como no que diz respeito ao que foi executado (7,14%) (SILVA, VASCO e TEXEIRA, 2018a).

Além das 4.119 novas unidades habitacionais financiadas pelo PAC foram produzidas mais 1.103 em conjuntos habitacionais com recursos do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Destas, 114 unidades habitacionais estavam previstas nos projetos do PAC e migraram para o PMCMV. As demais unidades (989) já estavam previstas desde o início da concepção dos projetos como meta dos contratos firmados no PAC a serem financiadas pelo PMCMV. Somando-se as unidades produzidas com os recursos dos dois programas, entre 2007 e 2018 foram construídas 5.222 novas unidades habitacionais em Curitiba para receber

moradores removidos das favelas que foram objeto de intervenções financiadas pelo PAC (SILVA, VASCO e TEXEIRA, 2018a).

No que diz respeito às ações de recuperação ambiental das APPs, que antes da execução das intervenções estavam ocupadas com moradias, em apenas 14 assentamentos as obras foram finalizadas. Em 25 assentamentos foram previstas intervenções de demolição, remoção de resíduos e recuperação ambiental que ficaram inacabadas, e em 21 assentamentos nenhuma ação de recuperação ambiental foi executada. Os projetos do PAC previam ainda a regularização fundiária de 7.639 famílias em cinco favelas, meta que não foi concluída em nenhum dos assentamentos com recursos⁴ deste programa (SILVA, VASCO e TEXEIRA, 2018a).

Os resultados apresentados em relação à execução do PAC UAP no Município de Curitiba demonstraram, portanto, que ao longo da execução dos contratos as ações implementadas foram se afastando do objetivo principal do programa: a urbanização integral das favelas para consolidação dos assentamentos, e a redução da distância entre as condições de moradia observadas entre a cidade formal e informal. O distanciamento entre as ações previstas nos projetos contratados e as metas concluídas nas intervenções verificado na pesquisa desenvolvida em 2018, revelaram limitações e contradições na execução do programa em Curitiba, principalmente quando estes resultados foram comparados a outros municípios brasileiros que também captaram recursos junto ao PAC UAP.

Os resultados da pesquisa incitaram a curiosidade científica para aprofundar a compreensão acerca das razões das limitações e contradições identificadas na execução do PAC UAP no Município de Curitiba. Nesse sentido, uma série de perguntas de pesquisa foram formuladas: (i) a execução do PAC UAP em Curitiba inaugurou um novo momento da política de intervenção em favelas no município, ou reproduziu fases anteriores da execução dessa política? (ii) quais as características da trajetória histórica da política de intervenção em favelas em Curitiba? (iii) a política de intervenção em favelas executada ao longo dessa trajetória se articulou com a política urbana implementada? (iv) que elementos da trajetória de execução da política de intervenção em favelas estão ligados aos contextos políticos e socioespaciais do município e de outras escalas do poder político e governamental? (v) que agentes/grupos locais (governamentais e não governamentais) se envolveram na formulação e execução da política de intervenção em favelas ao longo do tempo? (vi) a partir dos programas e projetos executados,

⁴ O total de recursos investidos no Município de Curitiba até abril de 2018, de acordo com Caixa (2018), foi de R\$ 216.285.248,11. Deste total, 73,45% derivaram de repasses da União e 26,55% de contrapartida do município (NUNES DA SILVA; VASCO; TEXEIRA, 2018a).

como se materializou a atuação desses agentes/grupos? (vii) quais os principais responsáveis pela tomada das decisões na execução dessa política em âmbito local? (viii) quais forma as estratégias por eles adotadas? (ix) que características da política de intervenção em favelas se mantiveram e quais se transformaram ao longo desta trajetória, considerando os princípios adotados, os programas e projetos formulados e executados, e as condicionantes institucionais e normativas para execução dessa política? (x) qual a natureza e a qualidade dessas mudanças, caso tenham sido identificadas? (xi) os componentes da capacidade institucional e de implementação da política de intervenção em favelas derivam / materializam / explicitam a prioridade dada pela administração local a esta política? (xii) como a questão da moradia tem sido formulada e enfrentada pelo município, tomando como referência as respostas às questões anteriores?

As questões apresentadas conduziram a delimitação do recorte temporal e a definição dos objetivos e da metodologia adotada para a pesquisa, conforme se apresenta.

1.2 RECORTE TEMPORAL

O recorte temporal definido para a pesquisa é o período de 1965 a 2016. Em 1965 a política municipal de habitação foi institucionalizada, sob o marco da Política Nacional de Habitação (PNH) implementada no início da Ditadura Militar, com a elaboração do Plano Municipal de Habitação (PMH) e a criação da Companhia de Habitação Popular de Curitiba (COHAB-CT). O ano de 2016 encerra as quatro gestões do Partido dos Trabalhadores (PT) no Governo Federal e também a gestão do Prefeito Gustavo Fruet (2013-2016) no Município de Curitiba. A conclusão prematura do governo da Presidente Dilma Vanna Rousseff do PT em 2016, após um controverso processo de *impeachment*, significou também o fim de um ciclo na execução da política habitacional no Brasil, que desde 2003 vinha sendo conduzida pelo Ministério das Cidades.

1.3 OBJETIVOS

O objetivo geral da pesquisa é verificar em que medida os resultados do PAC UAP em Curitiba podem ser explicados pela trajetória da política de intervenção em favelas que antecedeu sua execução. A partir do objetivo geral foram definidos os seguintes objetivos específicos:

- a) Caracterizar a política (planos, programas e projetos) de intervenção de favelas nas gestões dos prefeitos que administraram o município entre 1965 e 2016;
- b) Caracterizar os contextos socioespacial e político de Curitiba no período analisado e suas relações com as demais escalas de poder;
- c) Identificar e analisar os vínculos entre a política de intervenção em favelas e a política urbana em Curitiba;
- d) Verificar em que medida o arcabouço normativo existente promoveu o acesso à moradia digna para a população de baixa renda no município;
- e) Levantar e analisar os componentes das capacidades institucional e de implementação da política de intervenção nas favelas do município no período estudado;
- f) Apreender as relações, continuidades, descontinuidades, diferenças e similaridades observadas entre as políticas de intervenção em favelas antecedentes e a executada durante o PAC UAP no município.

1.4 METODOLOGIA

A investigação tem objetivos descritivo e explicativo e caracteriza-se como uma pesquisa qualitativa. Do ponto de vista da operacionalização, a pesquisa foi desenvolvida por meio de levantamento documental, revisão de literatura e entrevistas semiestruturadas. A etapa de levantamento documental utilizou como referências relatórios e documentos técnicos produzidos pela COHAB-CT e o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC), órgãos da Prefeitura Municipal de Curitiba responsáveis pela concepção e execução das políticas urbana e habitacional. Parte desses documentos haviam sido levantados durante o desenvolvimento de projetos já concluídos ou fase final de execução, coordenados por integrantes da equipe da pesquisa (NUNES DA SILVA, 2012; NUNES DA SILVA, 2014; VASCO, 2018; NUNES DA SILVA; VASCO; TEXEIRA, 2018; FURLAN, 2020). O levantamento utilizou plataformas e bibliotecas digitais de acesso público e documentos fornecidos pelos órgãos públicos anteriormente citados.

As entrevistas semiestruturadas foram realizadas entre o segundo semestre de 2019 e o segundo semestre de 2020 e incluíram: (i) gestores públicos identificados ao longo da pesquisa como fontes relevantes e complementares aos documentos obtidos, (ii) representante do movimento social envolvido com a luta por moradia no município. O QUADRO 1 apresenta a identificação do entrevistado adotada no documento, com um breve perfil, a data e o número das entrevistas realizadas:

QUADRO 1 - IDENTIFICAÇÃO, DATA DAS ENTREVISTAS E PERFIL DOS ENTREVISTADOS

Identificação no documento	Data da Entrevista	Perfil do Entrevistado
Entrevistado 1	27/10/2020	Bacharel em Direito. Atuou como gestor público na Coordenadoria de Assuntos Especiais, criada na gestão de Roberto Requião para tratar das questões fundiária e das favelas.
Entrevistado 2	13/11/2020	Arquiteto e Urbanista, funcionário aposentado do IPPUC. Atuou no IPPUC na elaboração de diagnósticos e planos para intervenção em favelas, e na COHAB-CT na coordenação de projetos de intervenção em favelas financiados com recursos federais e de organismos internacionais
Entrevistado 3 ¹	15/11/2019	Representante do Movimento por Moradia e ex-educador do Centro de Formação Urbano Rural Irmã Araújo. Atuou na organização popular no processo de ocupação do Xapinhãl.
Entrevistado 4 ¹	01/11/2019	Arquiteto e Urbanista. Ex-diretor técnico da COHAB-CT.
Entrevistado 5 ¹	07/11/2019	Arquiteto e Urbanista. Ex-gerente do departamento imobiliário da COHAB-CT.

FONTE: Nunes da Silva et al. (2021).

Nota: ¹ Entrevistado durante do desenvolvimento da Dissertação de Mestrado defendida por Furlan (2020).

O levantamento bibliográfico, documental e as entrevistas tiveram como objetivo levantar e caracterizar os componentes e indicadores propostos por Lima-Silva e Dantas (2019) para avaliar a capacidade estatal para a execução da política de urbanização em favelas (QUADRO 32), que referenciaram o desenvolvimento da investigação por parte de todos os grupos que compõem a rede de pesquisa. Além disso, levantar os planos, programas e projetos voltados à execução da política de intervenção em favelas ao longo das gestões dos Prefeitos que administraram Curitiba entre 1964 e 2016.

Os procedimentos metodológicos adotados tiveram ainda como objetivos, identificar nas propostas de campanha dos candidatos melhor colocados nos pleitos eleitorais para Prefeitura Municipal, se e como as questões habitacional e das favelas foram tematizadas, e que propostas foram apresentadas para seu enfrentamento. A análise dos mesmos aspectos foi elaborada a partir dos Planos de Governo dos candidatos eleitos.

QUADRO 2 - COMPONENTES E INDICADORES PARA CARACTERIZAR A CAPACIDADE ESTATAL DE IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS

	Componente	Indicadores (gerais)	Indicadores específicos (PAC-UAP)	Coleta de dados
Capacidade institucional	Aparato normativo-institucional	Existência de: - órgão específico de política pública - conselhos de participação social - leis que regulamentem a temática	Existência (e história) de <i>órgão específico</i> para a política habitacional e de conselhos municipais <i>Arcabouço jurídico local</i> alinhado com o desenho do programa PAC-UAP e que viabilize a realização das suas intervenções	- MUNIC/IBGE - Site da Prefeitura e da Assembleia Legislativa Municipal - Lei de criação e sobre Conselhos e Fundos Municipais
	Técnico-administrativo	Existência de: - burocracia especializada e capacitada - recursos informacionais, tecnológicos e financeiros adequados	<i>Recursos financeiros</i> para contrapartida ou complementação das obras do PAC-UAP <i>Equipe técnica</i> em número suficiente e dotada de habilidade técnica para elaborar e monitorar projetos de intervenção em favelas (efetivos, comissionados e contratados) <i>Diagnósticos</i> atualizados e completos das áreas a serem urbanizadas. Cadastro municipal para identificação do déficit de moradias	- Portal da Prefeitura - Secretarias Municipais - Solicitação à Prefeitura Municipal (via Lei de Acesso à Informação) - Entrevistas com gestores (p/ coletar dados qualitativos sobre os diagnósticos e adequação da equipe)
	Político-relacional	Interação da burocracia com atores do legislativo, da sociedade e empresas envolvidas na implementação. Habilidades de negociação, diálogo e mediação entre os diversos autores	Existência de instâncias formais de participação social, negociação com atores não-governamentais e de articulação/monitoramento <i>Equipe técnica</i> em número suficiente e dotada de habilidade político-relacional (para dialogar e articular os diferentes atores envolvidos, incluindo os moradores das áreas a serem urbanizadas)	- Leis de criação e composição de Conselhos e Fundos e outras instâncias de participação social e de articulação - Atas, Regimentos Internos, Portarias, Decretos (análise documental) - Entrevistas com gestores municipais, empresas contratadas, vereadores, moradores

	Componente	Indicadores (gerais)	Indicadores específicos (PAC-UAP)	Coleta de dados
Capacidade de implementação	Prioridade da política	Prioridade da política pública na agenda política local, afetando a alocação orçamentária. Influenciada por mudanças políticas, como troca de gestão.	O papel da urbanização de favelas na agenda política local: tema secundário ou priorizado? Responsabilidade do órgão de habitação pelo monitoramento e implementação do PAC-UAP Natureza e Evolução dos gastos na função habitação (gasto per capita, % em relação à receita total e à receita própria, em relação à despesa total)	- Portal da Prefeitura - Secretarias Municipais - STN/SICONFI/FINBRA - Financeira - LDO, PPA e LOA - Discursos e publicações governamentais (redes sociais, jornais) - Entrevistas c/ gestores e atores-chave
	Alinhamento	Liderança de órgão governamental, garantindo direcionamento político, mobilização e alinhamento em relação a objetivos comuns	Consenso ou divergência entre diferentes atores locais (governamentais e não-governamentais) sobre (i) objetivos comuns e (ii) o tipo e a estratégia de intervenção privilegiada Existência de institucionalidades de monitoramento e coordenação	- Atas, regimentos internos - Entrevistas c/ gestores e atores-chave

FONTE: Lima e Silva e Dantas (2019).

Para a reconstituição do arcabouço normativo foram levantados leis e decretos municipais voltados à execução da política de intervenção em favelas, aprovados entre os anos de 1964 e 2020. Um quadro com esse levantamento consta dos Apêndices do presente Relatório. Em relação às fontes utilizadas, inicialmente, a busca foi realizada pelo Sistema de Proposições Legislativas da Câmara Municipal de Curitiba, no sítio eletrônico <<https://memoria.cmc.pr.gov.br/wspl/system/LogonForm.do>>. Dentro desse sítio foram utilizados para a pesquisa os critérios: (i) “Espécie” - Projeto; “Tipo” - Lei Ordinária e Lei Complementar; (ii) ano, de forma decrescente, de 2020 a 1964; (iii) na caixa “Assunto” as palavras-chave - regularização fundiária; urbanização; ocupação; ocupação consolidada; ocupação irregular; habitação; moradia; invasão; aglomeração subnormal; favela; setor especial de habitação de interesse social; Setores Especiais de Habitação de Interesse Social (SEHIS); regularização de edificações; assentamento subnormal; assentamento anormal; erradicação; loteamento clandestino. Foram levantadas apenas as legislações sancionadas.

Após, em razão da existência de um site institucional da Prefeitura Municipal de Curitiba, no qual é possível realizar a busca de todos os atos normativos da Prefeitura desde 1965, utilizou-se para o levantamento das Leis e Decretos o site “Consulta Externa de Atos do Município de Curitiba, com endereço eletrônico: <<https://legisladoexterno.curitiba.pr.gov.br/>>. A busca nesse site utilizou como recortes “Tipo de Ato”, a seleção por “Decreto” e “Lei”, escolhido ano a ano desde 1964 até 2020, na caixa “Ano”, e, dentro da caixa de busca chamada “Texto”, as seguintes palavras-chaves: regularização fundiária; urbanização; ocupação; ocupação consolidada; ocupação irregular; habitação; moradia; invasão; aglomeração subnormal; favela; setor especial de habitação de interesse social; SEHIS; regularização de edificações; assentamento subnormal; assentamento anormal; erradicação; loteamento clandestino. Como nem todas as legislações estavam disponibilizadas em “.pdf” neste site tornou-se necessário ampliar a busca das normativas, por meio do site que engloba todas as legislações municipais do país, denominado “Leis Municipais”, no endereço eletrônico <<https://leismunicipais.com.br/legislacao-municipal/5520/leis-de-curitiba/>>, adotando como recorte o Município de Curitiba.

Para determinar os prefeitos e partidos foram utilizados dois sítios eletrônicos: o próprio site da Prefeitura Municipal de Curitiba, com endereço eletrônico <<https://www.curitiba.pr.gov.br/conteudo/relacao-dos-prefeitos-de-curitiba/4>>; e o sítio eletrônico da biblioteca Wikipédia, onde é possível encontrar os partidos políticos a que os prefeitos eram filiados à época em que exerceram os mandatos, com o endereço eletrônico <https://pt.wikipedia.org/wiki/Lista_de_prefeitos_de_Curitiba>. Para o campo “Como essa lei

trata da regularização fundiária”, procurou-se se ater ao texto contido nas legislações. No caso de leis que possuíam “Considerandos”, essa informação foi utilizada nos decretos referentes à “Crédito Suplementar” para o FMHIS, a descrição é o título da Dotação Orçamentária para o qual o recurso foi destinado.

Legislações não encontradas por meio das palavras-chaves foram incorporadas em razão de sua menção dentro de uma legislação encontrada, ou porque foram alteradas ou revogadas pelas legislações identificadas, fazendo com que as mesmas fossem incluídas no levantamento. Algumas legislações sobre venda de potencial construtivo não foram encontradas na busca por palavras-chaves, sendo utilizado como fonte a Dissertação de Mestrado defendida no Programa de Pós-graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP, de autoria de Mônica Máximo da Silva, intitulada “O fetiche dos instrumentos de solo criado: A experiência da aplicação da Cota de Potencial Construtivo em Curitiba” (SILVA, 2019). Por fim, para verificação das legislações sobre Zonas Especiais de Interesse Social e Setores Especiais de Habitação de Interesse Social, foi utilizado também o artigo científico publicado no XVIII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ENANPUR), realizado em Natal-RN, no ano de 2019, intitulado “ZEIS X SEHIS - Análise crítica a partir do caso de Curitiba, PR”, pelos autores Ricardo Serraglio Polucha e Paulo Nascimento Neto.

2 INTERVENÇÃO NAS FAVELAS NA DITADURA MILITAR: PLANEJAMENTO URBANO COMO FERRAMENTA DE EXCLUSÃO DA POPULAÇÃO FAVELADA DA CIDADE MODELO

O objetivo do presente capítulo é analisar as condicionantes institucionais e normativas da política de intervenção em favelas no Município de Curitiba entre 1964 e 1983, que corresponde a gestões de cinco Prefeitos, de Ivo Arzua Pereira (1961-1967) a Jaime Lerner (1979-1983). É um período longo de execução de um modelo de política em que predominou a erradicação dos assentamentos.

O conteúdo apresentado no capítulo está estruturado em seis tópicos. O primeiro trata do contexto político do país no qual foi implementada a política de intervenção em favelas no período estudado. Em seguida apresenta-se uma caracterização dos processos de urbanização e metropolização observados nessas décadas na Região Metropolitana de Curitiba (RMC), com destaque para a relação dos mesmos com a produção dos espaços de moradia popular. No terceiro e no quarto tópico caracterizam-se e analisam-se, respectivamente, o aparato institucional e o arcabouço normativo constituídos no período para a execução das políticas urbana e habitacional em favelas em Curitiba. No seguinte são apresentados os programas e projetos de intervenção em favelas executados durante as gestões da ARENA. No último tópico apresenta-se uma síntese da trajetória da política de intervenção em favelas nas gestões analisadas, tomando como referência os componentes das capacidades institucionais e de implementação da política de intervenção em favelas no município durante o período do Regime Militar.

2.1 O CONTEXTO POLÍTICO

Entre 1964 e 1985 o Brasil viveu uma Ditadura Militar. No mesmo período foram observadas importantes transformações socioespaciais e político-institucionais na RMC. As características e motivos responsáveis por estas transformações estão intrinsecamente relacionadas com a execução da política de intervenção em favelas em Curitiba.

O período de 1964 a 1983 foi caracterizado por um alinhamento político e ideológico entre as gestões da Prefeitura Municipal, do Governo do Estado e do Governo Federal, que instaurou práticas, arranjos institucionais e normas até hoje presentes no município na execução desta política, conforme se apresenta.

Entre 1968 e 1974, período que o regime militar assumiu o papel de dirigente, com o objetivo de tornar permanente o “processo revolucionário” (BORGES, 2003)⁵ iniciado pelo Golpe de Estado, foram instauradas uma série de reformas conservadoras e de estabilização econômica, que se caracterizaram por um crescimento econômico acelerado, a integração internacional do país e altos níveis de concentração de renda (PRADO E EARP, 2003), com importantes rebatimentos na produção das cidades brasileiras, em especial das metrópoles.

A capacidade de implementação das políticas públicas (LIMA-SILVA E DANTAS, 2019) naquele período derivou das prioridades políticas e do alinhamento ideológico que marcaram a Ditadura Militar, caracterizados pela instauração de um modelo de desenvolvimento econômico alinhado ao pensamento liberal (PRADO E EARP, 2003, p. 212), que concentrou renda e aprofundou as desigualdades. Esse modelo foi viabilizado pela adoção de práticas e instrumentos centralizados e autoritários de controle da dinâmica política e social, implementados por meio da violência (FICO, 2003), que assim como em outras dimensões, também tiveram sua expressão na execução da política urbana e nas intervenções em favelas.

Dentre as políticas de grande alcance implementadas pelo Governo Federal no período, Prado e Earp (2003, p. 225) destacam o fomento do setor da construção civil, importante empregador de mão-de-obra de baixa qualificação profissional, dividido em dois ramos: da construção residencial e da construção pesada. Estes ramos receberam forte impulso durante a Ditadura Militar, beneficiando-se dos investimentos estatais canalizados ao setor da construção civil, que a partir de então passou a ter uma participação cada vez mais importante no processo de produção das cidades (MARICATO, 1987; BONDUKI, 2004; ROLNIK, 2015). De acordo com Prado e Earp (2003), a produção de habitação financiada pelo Banco Nacional de Habitação (BNH) foi um importante instrumento para a promoção desse setor econômico, que somada ao expressivo aumento da demanda estatal por obras de infraestrutura, forneceram ao setor privado insumos essenciais a baixo preço.

Investimentos advindos do BNH também foram fundamentais para a produção do espaço urbano em Curitiba e RMC a partir da década de 1960, e viabilizaram a implementação de diversas ações vinculadas à execução das políticas urbana e habitacional, conforme será apresentado nos tópicos subsequentes.

Nas capitais do país, a execução das políticas concebidas em nível federal concretizou-se por meio de um arranjo político-institucional próprio do período. Entre 1964 e 1985 esses

⁵ De acordo com Borges (2003, p. 22), em 1968 a edição do Ato Institucional número 5 (AI 5) representou a vitória da chamada linha dura dos militares, que defendia que as Forças Armadas deveriam assumir o papel de dirigente permanente do país. Entre 1968 e 1974 o poder de decisão e intervenção desse grupo predominou no governo do país. Esse foi também o período mais repressivo da Ditadura Militar.

municípios tiveram seus Prefeitos indicados pelos Governadores dos estados, que por sua vez eram escolhidos por meio de eleições indiretas. Esse procedimento para nomeação dos Prefeitos das capitais do país, assim como as práticas de repressão política e social que marcaram o período, se realizaram pela instauração de Atos Institucionais⁶.

Neste contexto, entre 1964 e 1986 o Município de Curitiba foi administrado por cinco Prefeitos, ao longo de seis gestões (QUADRO 3):

QUADRO 3 - PREFEITOS DO MUNICÍPIO DE CURITIBA ENTRE 1961 E 1986

Gestão	Prefeito	Formação
1961 - 1967	Ivo Arzua Pereira ¹	Engenheiro Civil
1967 - 1970	Omar Sabbag	Engenheiro Civil (Sanitarista)
1971 – 1975	Jaime Lerner	Arquiteto e Urbanista
1975 - 1979	Saul Raiz	Engenheiro Civil
1979 - 1983	Jaime Lerner	Arquiteto e Urbanista
1983 - 1986	Maurício Roslindo Fruet	Bacharel em Ciências Sociais e Jurídicas

FONTE: Rehbein (2008).

NOTA: ¹ Ivo Arzua Pereira já administrava Curitiba desde 1961, sendo mantido no cargo com a instauração dos Atos Institucionais.

Rehbein (2008, p. 122) destaca, que com exceção da nomeação de Maurício Roslindo Fruet (MDB) em 1983, as gestões anteriores foram alinhadas ao governo militar e seus representantes filiados à ARENA, partido que apoiava politicamente o governo. A nomeação de Fruet, a última durante a Ditadura Militar, foi feita por José Richa (PMDB), governador do Estado do Paraná pelo partido oposicionista, eleito pelo voto direto em 1982, na fase de transição do Regime Militar para a Nova República.

⁶ Conforme Rehbein (2008, p. 119), durante a Ditadura Militar foram baixados os Atos Institucionais (AI) que mudaram as dinâmicas e formas das eleições e os destinos dos políticos. Em 1965 o AI-2 extinguiu os partidos políticos. Houve conflitos entre o governo militar e a ala civil conservadora que apoiou o golpe, que levou o governo militar a decretar o AI-2, impondo o bipartidarismo, nos moldes americano e britânico, organizados conforme o Ato Complementar nº. 4. Inicialmente criadas como “organizações provisórias”, surgem a ARENA (Aliança Renovadora Nacional) e o MDB (Movimento Democrático Brasileiro). O primeiro de apoio ao governo, serviu como braço político do Exército, e o segundo como oposição. Esse sistema vigorou de 1965 até dezembro de 1979. Em 1966 o MDB e a ARENA foram reconhecidos como organizações políticas pelo TSE. A maioria dos políticos acomodou-se em uma dessas duas legendas. Nesse mesmo ano, o presidente Humberto de Alencar Castello Branco baixou o AI-3, criando as eleições indiretas para governador e vice-governador de Estado, executadas pelo Colégio Eleitoral estadual. O partido governista, ARENA, acolheu a maioria dos políticos de linha conservadora nas diferentes esferas do poder público.

2.2 URBANIZAÇÃO, METROPOLIZAÇÃO E PRODUÇÃO DA MORADIA POPULAR NAS DÉCADAS DE 1960 E 1980

Ao contexto político-institucional apresentado, somou-se um acelerado processo de urbanização no Paraná, que, conforme Firkowski (2001, p. 31), foi intensificado pela crise do café na década de 1960 e desencadeou uma forte migração da população do campo em direção às cidades. Esse fluxo migratório teve Curitiba e municípios situados no seu entorno como um dos seus principais destinos, que somado a outros fatores promoveu a instauração da metropolização na região. Em 1960 no Município de Curitiba viviam 361.309 habitantes, que em 1980 já somavam 1.024.975. Considerando os catorze municípios que passaram a compor a RMC em 1973, a partir de sua criação, no mesmo período a população total passou de 524.657 para 1.440.626 habitantes (ULTRAMARI e MOURA, 1994, p. 7).

O fenômeno de metropolização no Paraná caracterizou-se como um processo de intensa concentração urbana, ocorrido num ritmo acelerado e num curto espaço de tempo, onde Curitiba e adjacências constituíram-se no principal destino dos migrantes (DELGADO; DESCHAMPS; MOURA, 2004, p. 1). Tal processo promoveu a intensificação da produção e da necessidade de consumo de espaço, materializados pela expansão da mancha de ocupação urbana em Curitiba a municípios do entorno. Na década de 1960 essa mancha ocupava uma superfície de cerca de 188,75 km², sendo que destes, 149,89 km², ou 79%, estavam localizados no território do Município de Curitiba. Na década de 1970 a superfície ocupada era de 357,68 km², dos quais 233,99 km², ou 65%, no município-polo. Na década seguinte a mancha urbana havia se estendido sobre uma área de 489,56 km², sendo 273,33 km² ou 55%, em Curitiba (FIGURA 2).

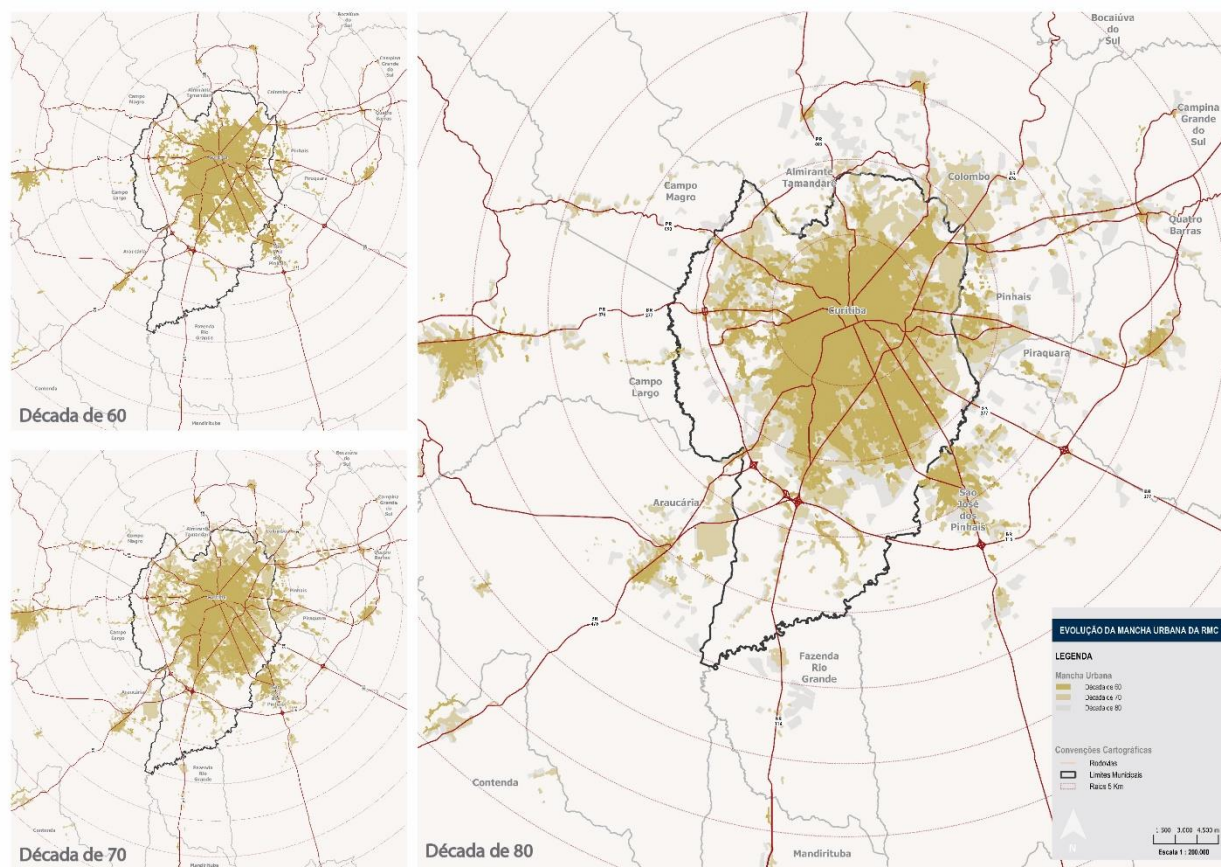
Com o avanço destes processos cresce na metrópole de Curitiba a demanda por moradia popular, que se intensifica com o passar das décadas. De acordo com Nunes da Silva (2012, p. 114), a produção dos espaços de moradia popular teve uma função importante na estruturação espacial da metrópole, e no final da década de 1980 apresentava algumas particularidades:

(i) na periferia situada no entorno dos limites territoriais da cidade-polo, a produção destes espaços derivou da ação de proprietários de terra e incorporadores imobiliários, e realizou-se, principalmente, por meio da implantação de loteamentos populares, caracterizados por uma urbanização precária e incompleta;

(ii) as favelas surgiram e concentravam-se especialmente em Curitiba;

(iii) a produção de habitação pelo Estado também estava concentrada na cidade-polo.

FIGURA 2 - EVOLUÇÃO DA MANCHA DE OCUPAÇÃO URBANA EM CURITIBA E MUNICÍPIOS DO ENTORNO NAS DÉCADAS DE 1960, 1970 E 1980



FONTE: Paraná (2001).

Complementar aos processos identificados pela autora citada, o diagnóstico urbanístico do Plano Preliminar de Urbanismo de Curitiba (PPU) elaborado no ano de 1965, indicava a existência de uma grande proporção de loteamentos clandestinos e irregulares no município-polo. Segundo o PPU (1965, p. 84), naquele ano, a malha urbana de Curitiba era composta por 1.800 loteamentos, dos quais apenas 800, ou 44%, haviam sido aprovados na Prefeitura.

Nunes da Silva (2012) observa também, que o processo crescente de produção de favelas a partir da década de 1960 em Curitiba acompanhou a implantação dos primeiros programas de habitação popular realizados na vigência do BNH. De acordo com o diagnóstico do Plano Municipal de Desenvolvimento Urbano (PMDU), elaborado pelo IPPUC em 1985, entre 1971 e 1983 o número de pessoas residindo em favelas no Município de Curitiba havia passado de 11.059 para 41.698 e o número de domicílios nesses assentamentos de 2.207 para 8.299 (IPPUC, 1985, p. 73). Ou seja, o número de favelas e pessoas vivendo nestes assentamentos

havia praticamente quadruplicado em doze anos no município-polo, no período entre o início da década de 1970 e o início da década de 1980.

Esse processo de favelização acompanhou a execução dos programas de habitação implantados durante o BNH na metrópole de Curitiba, que conforme já apontado, teve como uma das suas particularidades o fato de que a maior parte dos investimentos na produção de habitação ficou restrita ao município-polo e não se estendeu de forma significativa aos demais municípios metropolitanos⁷. A concentração dos investimentos do Estado na produção de habitação popular no Município de Curitiba perdurou nas décadas seguintes, conforme identificou o diagnóstico produzido para o Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI) da RMC no início da década de 2000:

A atuação da Companhia de Habitação do Paraná – COHAPAR – está predominantemente voltada para o interior do Estado, enquanto a da Companhia de Habitação de Curitiba – COHAB-CT, está mais concentrada no município-polo. A Região Metropolitana de Curitiba, e mais especificamente o seu Núcleo Urbano Central, excetuando-se o polo, acabaram ficando praticamente sem investimentos das Companhias de Habitação nos últimos anos. Entre 1993 e 1999, 90% da produção da COHAB-CT ficaram concentradas em Curitiba (PARANÁ, 2001, p. 112).

Em síntese, o período foi marcado pela intensificação da urbanização, o início do processo de metropolização, a concentração do maior crescimento populacional na cidade-polo e sua expansão em direção aos municípios situados no seu entorno. Foi também caracterizado pelo crescimento do processo de favelização no Município de Curitiba, município que também concentrou a maior parte dos investimentos do Estado em produção de habitação popular.

2.3 A CONSTITUIÇÃO DO APARATO INSTITUCIONAL PARA EXECUÇÃO DAS POLÍTICAS URBANA E HABITACIONAL DO MUNICÍPIO

Em relação ao aparato institucional o período foi marcado por dois momentos, o primeiro de concepção e planejamento das políticas urbana e habitacional e organização do arranjo administrativo para viabilizar sua execução; e segundo de elaboração e execução dos programas e projetos responsáveis pela execução dessas políticas. A gestão do Prefeito Ivo Arzua (1961/1967) foi marcada pela elaboração e aprovação do Plano de Habitação e do Plano Diretor,

⁷ Vale destacar que a lei que criou a COHAB-CT em 1965, possibilitou a atuação do órgão nos municípios que mais tarde formariam a RMC, mediante estabelecimento de convênio ou participação acionária dos mesmos junto à Companhia.

que passaram a ser implementados a partir da criação de uma série de estruturas de gestão, muitas das quais até hoje presentes.

Num contexto ainda anterior ao Golpe Militar de Estado, em 1963 foi criada a Companhia de Urbanização e Saneamento de Curitiba (URBS) com a atribuição de administrar recursos do Fundo de Urbanização de Curitiba (FUC) e realizar obras de infraestrutura, programas de equipamentos urbanos e atividades relacionadas ao desenvolvimento urbano da cidade. Em 1966 foi alterada a denominação social desse órgão para Companhia de Urbanização de Curitiba (URBS), e transferida para a Companhia Mista de Saneamento de Curitiba (COMISA) as atribuições relativas ao saneamento, que posteriormente ficaram a cargo da Companhia de Saneamento do Paraná (Sanepar) (URBS, 2020).

Mesmo após as alterações feitas na estrutura e nas suas atribuições, a URBS continuou desempenhando um importante papel na implantação da infraestrutura da cidade, envolvendo-se também nas atividades de planejamento urbano e implantação de programas habitacionais nas décadas seguintes (OLIVEIRA, 2000).

Em dezembro de 1964, já no transcurso do Regime Militar, foi aprovada a Lei Municipal nº 2.515/1964, que dispôs sobre a Política de Habitação do Município de Curitiba. A formulação e execução dessa lei municipal teve como referência a Lei Federal nº 4.380/1964, aprovada em agosto daquele ano, que instituiu a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, o BNH, as Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) (BRASIL, 1964).

A intervenção no setor habitacional, de acordo com a Lei Municipal nº 2.515/1964, se realizaria pela atuação direta do poder executivo municipal e por intermédio da URBS e da Sociedade de Crédito Imobiliário de Curitiba S/A (SÓCIC). Até 1965 à URBS era atribuída a função de executar a política habitacional, e à SÓCIC a operação dos financiamentos para construção, venda ou aquisição de habitações. A Lei nº 2.515/1964 que aprovou a criação da SÓCIC, determinou que os estatutos, atribuições e disposições administrativas para seu funcionamento deveriam seguir os especificados pelo BNH e estar em conformidade com a Legislação Federal das sociedades de crédito imobiliário do sistema financeiro para aquisição da casa própria. Além disso, definiu que na integralização do capital social da SÓCIC o Município de Curitiba figuraria como sócio majoritário, com pelo menos 51% das ações (CURITIBA, 1964)⁸.

⁸ A Lei 2.515/1964 autorizou também o Poder Executivo a abrir um crédito especial de Cr\$ 100.000.000,00 (cem milhões de cruzeiros), destinado à integralização do capital SÓCIC SA. Esse mesmo montante de capital foi utilizado quatro meses depois para a criação da COHAB-CT.

Quatro meses depois, no ano de 1965, foi criada a Companhia de Habitação Popular de Curitiba (COHAB-CT)⁹. A COHAB-CT é uma sociedade de economia mista, criada pela Lei Municipal nº 2.545/1965, que desde então é responsável pelo “estudo das questões relacionadas com os problemas da habitação popular e o planejamento e a execução das suas soluções segundo as diretrizes e normas expressas na Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964” (CURITIBA, 1965).

A criação do sistema financeiro para aquisição da casa própria, do BNH e das COHABs, teve como objetivo implementar a Política Nacional de Habitação durante a Ditadura Militar. As Companhias funcionaram como agente financeiro e promotor do sistema financeiro para aquisição da casa própria nos municípios brasileiros. Segundo Bonduki (2008), norteados pela viabilização da aquisição da casa própria prioritariamente produzida pela indústria da construção civil, a criação e implementação do BNH e do sistema financeiro para aquisição da casa própria teve dois objetivos principais: (i) buscar o apoio ao governo autoritário que se impunha por meio da produção de habitações, mediante um discurso baseado na minimização da crise de moradia, que se aprofundava em função da acelerada urbanização; e (ii) criar uma política permanente de financiamento que estruturasse nos moldes capitalistas o setor da construção civil. Segundo o autor, o último destes objetivos foi o que prevaleceu.

De acordo com a ideologia liberal que norteou a concepção de política habitacional durante o Regime Militar, conforme Azevedo (1988, p. 110), a compatibilização dos objetivos sociais com o desempenho econômico do Banco seria atingida pela delegação de sua execução a órgãos pertencentes à administração indireta (autarquias e empresas públicas e de economia mista), que defendiam a adoção de uma racionalidade empresarial visando a redução de gastos sobre o erário nacional. A criação das COHABs vincula-se, portanto, a atenção desta diretriz da PNH na época.

Em Curitiba, no mesmo ano em que foi aprovada a lei que instituiu a Política de Habitação do Município (1964), foi também concluído o processo de concorrência pública para a elaboração do Plano Preliminar de Urbanismo (PPU), do qual saiu vencedora a empresa SERETE / Escritório de Projeto Jorge Whilhem, de São Paulo. À SERETE coube a análise e projeções das condições socioeconômicas e ao escritório de Jorge Whilhem a análise e as propostas urbanísticas. A elaboração do PPU foi acompanhada por um grupo de profissionais locais que pertenciam ao

⁹ No mesmo ano foi criada a Companhia de Habitação do Paraná (COHAPAR), uma empresa de economia mista vinculada ao Governo do Estado do Paraná, cuja atuação tem sido predominante no interior do estado.

Departamento de Urbanismo da Prefeitura Municipal, e que em 1965 compuseram a Assessoria de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (APPUC) (PPU, 1965; OLIVEIRA, 2000).

A APPUC deu origem ao Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC), criado pela Lei Municipal nº 2.660/1965 como uma autarquia. Dentre as atribuições definidas na lei que criou o IPPUC destacavam-se: (i) a elaboração e encaminhamento do anteprojeto de lei do Plano Diretor da Cidade, (ii) o desenvolvimento de estudos e pesquisas, (iii) e a implementação do processo de desenvolvimento do município. Oliveira (2000, p. 96) destaca também que o IPPUC foi criado essencialmente como uma instância de planejamento, vinculada diretamente ao Prefeito como órgão de assessoramento.

O cumprimento das finalidades do Instituto se realizaria por meio da instituição de um Conselho Deliberativo e de uma Diretoria Executiva. O Conselho Deliberativo, presidido pelo Prefeito, tinha como objetivo garantir a comunicação do IPPUC com as demais instâncias da administração municipal. A composição original desse Conselho, prevista na lei que criou o IPPUC, era formada por um representante da Câmara Municipal; um representante de cada um dos departamentos - Urbanismo, Obras, Rodoviário Municipal, Serviços de Utilidade Pública, Concessões e Permissões e Bem-Estar Social; o diretor-presidente da URBS; um representante da COHAB-CT; e os quatro membros da diretoria executiva do IPPUC (Lei Municipal nº 2.660/1965). O número de membros e a composição do Conselho Deliberativo variou pouco durante o período analisado, mas merecem destaque algumas mudanças ocorridas durante a gestão de Omar Sabbag. A primeira no ano de 1969 (Lei Municipal nº 3566/2969), que retirou a cadeira da COHAB-CT da sua composição e ampliou o número de representantes dos departamentos municipais, que de seis passou a somar oito membros. A segunda alteração em 1970 (Lei Municipal nº 3785/1970), que reduziu o número de conselheiros de dezesseis para doze, e de representantes do IPPUC de cinco para um, ampliando a representatividade dos departamentos e reduzindo a do Instituto.

De acordo com Oliveira (2000, p. 97), um estudo do IUPERJ/MINTER realizado em meados da década de 1970 a respeito da experiência de planejamento urbano de Curitiba, destaca entre as vantagens do arranjo institucional do IPPUC, que:

1. Ele representa um compromisso político em suas decisões pela representação dada à Câmara de Vereadores;
2. Tem co-responsabilidade na administração municipal pela presença de titulares dos diversos órgãos e empresas;
3. Representa um mecanismo de feed-back ou contra-planejamento pela presença de conselheiros estranhos ao corpo técnico do IPPUC;
4. Permite o trato técnico-profissional das políticas a serem conduzidas no desenvolvimento urbano, sem interferência de entidades classistas ou corporações que podem, no entanto, servir como órgãos consultivos do IPPUC;
5. É um órgão de apelos e recursos

em última (ou quase) instância (IUPERJ/MINTER, 1975, p. 60 apud OLIVEIRA, 2000, p. 97).

Em 1966 foi aprovado o Plano Diretor de Curitiba (Lei Municipal nº 2.828/1966), que nos anos seguintes teve seus instrumentos e projetos urbanísticos detalhados pelos técnicos do IPPUC (PILOTTO, 2010). Com exceção da administração de Omar Sabbag (1967/1970), que segundo Oliveira (2000, p. 98) não concordava com as prioridades definidas no Plano Diretor pelos arquitetos do IPPUC, os demais Prefeitos que administraram o município entre 1971 e 1983 defendiam e estavam aplicados em executar as propostas nele previstas. Em 1971 Jaime Lerner, que tinha feito parte da equipe de acompanhamento do PPU, assumiu a gestão do município e nomeou para funções relevantes na Prefeitura seus colegas de IPPUC. Este Prefeito governou em dois mandatos durante o Regime Militar, de 1971 a 1975 e de 1979 a 1983. Saul Raiz, que assumiu a administração municipal entre 1975 e 1979, também deu continuidade ao projeto. O poder do IPPUC só vai se alterar nas gestões do PMDB na década de 1980, observando-se, portanto, que o órgão ocupou uma função importante na execução da política urbana durante as décadas de 1960 e 1970.

A Lei Municipal nº 2828/1966 que aprovou o Plano Diretor criou também o Conselho do Zoneamento, definiu sua composição e suas atribuições básicas, que deveriam ser detalhadas em regulamento próprio, submetido à apreciação do IPPUC e aprovado por Decreto pelo Prefeito (CURITIBA, 1966).

Conforme destaca Oliveira (2000), o IPPUC teve um papel importante em âmbito institucional e nas reformas urbanísticas implementadas, em especial, entre 1971, ano da primeira gestão de Jaime Lerner, e 1982, último ano da sua segunda gestão¹⁰. Nesse período o Instituto assumiu não apenas as funções de órgão de planejamento, mas também de executor de obras, retirando, inclusive, atribuições de outras instâncias administrativas, como foi o caso da URBS. O autor destaca ainda o crescente poder do IPPUC na definição das alterações e na execução do zoneamento, possibilitado pela ampliação do número de seus representantes no Conselho de Zoneamento e pela redução de representantes do Departamento de Urbanismo, em especial a partir de 1971.

No Conselho de Zoneamento, de caráter deliberativo, eram discutidas e apreciadas as reivindicações de incorporadores imobiliários e proprietários de imóveis, em relação aos usos permissíveis estabelecidos pelo zoneamento. Mais tarde esse Conselho passou a apreciar

¹⁰ A segunda gestão de Lerner foi a última dos Prefeitos biônicos pela ARENA. A designação de Prefeitos Biônicos foi dada aos chefes do poder executivo que não eram escolhidos de maneira direta durante a Ditadura Militar.

também os casos especiais de uso do solo destinados à execução de grandes projetos realizados por particulares e com importantes impactos na dinâmica urbana.

Integrantes desse conselho envolveram-se também na elaboração de propostas para estes projetos, prática que para o autor teve um elevado grau de arbitrariedade em certas decisões tomadas. Oliveira (2000) destaca o papel de “consultores” assumidos por membros do IPPUC, remunerados pela iniciativa privada para adequação dos projetos de seu interesse às normas do Instituto, ou vice-versa, a adequação das normas municipais aos projetos, como no caso da aprovação do alvará para implantação do Shopping Center Muller (OLIVEIRA, 2000, p. 103-104).

De acordo com Oliveira (2000, p. 103), esse papel de “última ou quase última instância” decisória do IPPUC foi um aspecto destacado no documento do IUPERJ/MINTER elaborado em meados da década de 1970, momento em que a experiência de planejamento urbano de Curitiba era avaliada como um caso de sucesso de prática urbanística. Interessante observar que o documento considerava que a originalidade do experimento curitibano não estava nas soluções urbanísticas propostas, ou na capacidade técnica, que segundo análise também deveriam estar presentes em outras grandes cidades brasileiras, mas na dimensão político-institucional. Conforme o documento,

Em resumo, a originalidade do experimento curitibano está em sua dimensão político-institucional. Não é a técnica do planejamento, mas a política do planejamento o fato mais relevante (IUPERJ/MINTER, 1975, p. 12 apud OLIVEIRA, 2000, p. 33).

No início da década de 1970, outra transformação importante do ponto de vista institucional foi a incorporação de Curitiba e municípios do entorno à política de desenvolvimento implementada pela União, alavancada pela industrialização, que perseguia o sucesso no campo econômico como forma de legitimar o governo autoritário que se impunha (NUNES DA SILVA, 2006).

Para tanto, o governo federal apresentou dois planos: no ano de 1970 o Metas e bases para a ação do governo, no qual foram apresentados os objetivos e as metas estratégicas setoriais para o desenvolvimento pretendido; e em 1971 o I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND), que definiu os programas prioritários para investimento. Como parte da realização das ações previstas nesses planos, em 1973 são criadas a Cidade Industrial de Curitiba (CIC) e o

Centro Industrial de Araucária (CIAR)¹¹, que até a década de 1990 receberam a maior parte das indústrias dinâmicas instaladas na RMC (NUNES DA SILVA, 2006).

O Plano Habitacional da CIC passaria a ser desenvolvido dois anos depois, em 1975, durante a gestão de Saul Raiz, com o objetivo de garantir que os recursos obtidos por meio de empréstimos junto ao BNH fossem destinados à estruturação do sistema viário da CIC, atendendo ao compromisso assumido pela URBS junto ao banco (ALBUQUERQUE, 2007). Conforme observa Maricato (1987, p. 36), entre o final da década de 1960 e meados da década de 1970 o BNH vai paulatinamente retirando recursos para produção de habitação e ampliando seus investimentos em programas de desenvolvimento urbano (saneamento, transportes, urbanização, equipamento comunitários, fundos regionais de desenvolvimento urbano e polos econômicos), que são em grande parte absorvidos por empresas de construção pesada e por empresas internacionais fornecedoras de equipamentos para implantação de sistemas de infraestrutura. Os empréstimos dos municípios junto ao BNH nesse período atendiam também a outros dois objetivos segundo a autora, a necessidade de recursos para execução de obras urbanas derivada do empobrecimento dos municípios, e à estratégia de centralização de recursos e poder nas mãos do governo federal. A partir desse processo, em meados da década de 1970 o BNH se consolidou como o mais importante agente nacional de política urbana (MARICATO, 1987, p. 38).

Conforme destaca Comin (1998, p. 22), os PNDs implantados pelos governos militares a partir da década de 1970, tiveram como objetivo planejar e direcionar a participação do Estado no desenvolvimento industrial, conjugando esforços de modo a criar condições atraentes para o capital, em especial o estrangeiro. Buscavam a desconcentração industrial com o objetivo de alcançar maior equilíbrio regional nos investimentos industriais, até então predominantemente alocados no eixo São Paulo – Rio de Janeiro.

A CIC foi implantada em 1973, com a declaração de utilidade pública de 43,7 milhões de metros quadrados, dos quais 63,15% dessa superfície foram desapropriados nos anos seguintes pelo município. A delimitação da zona industrial na região onde foi implantada a CIC aparece pela primeira vez no zoneamento de uso do solo do município no ano de 1972, em uma das muitas alterações sofridas por este instrumento urbanístico desde sua aprovação no ano de 1966 (PILOTTO, 2010). Conforme observa-se na comparação dos mapas de zoneamento de uso do solo de 1966 e de 1975 (FIGURA 3 e FIGURA 4), a área industrial definida no Oeste do município

¹¹ Embora com nomes diferentes e situados em dois municípios distintos, estes distritos industriais, implantados em áreas contíguas, formam até hoje uma única espacialidade voltada ao uso industrial, situada no extremo Oeste do Município de Curitiba.

pela lei alteração da lei no ano de 1975 foi implantada numa região caracterizada por ocupação com características rurais. Tal constatação ganha relevância para os objetivos da presente pesquisa, quando se constata que essa mesma zona concentrou os empreendimentos habitacionais da COHAB-CT até a década de 1980, muitos dos quais vinculados à execução da política de intervenção em favelas, conforme será apresentado.

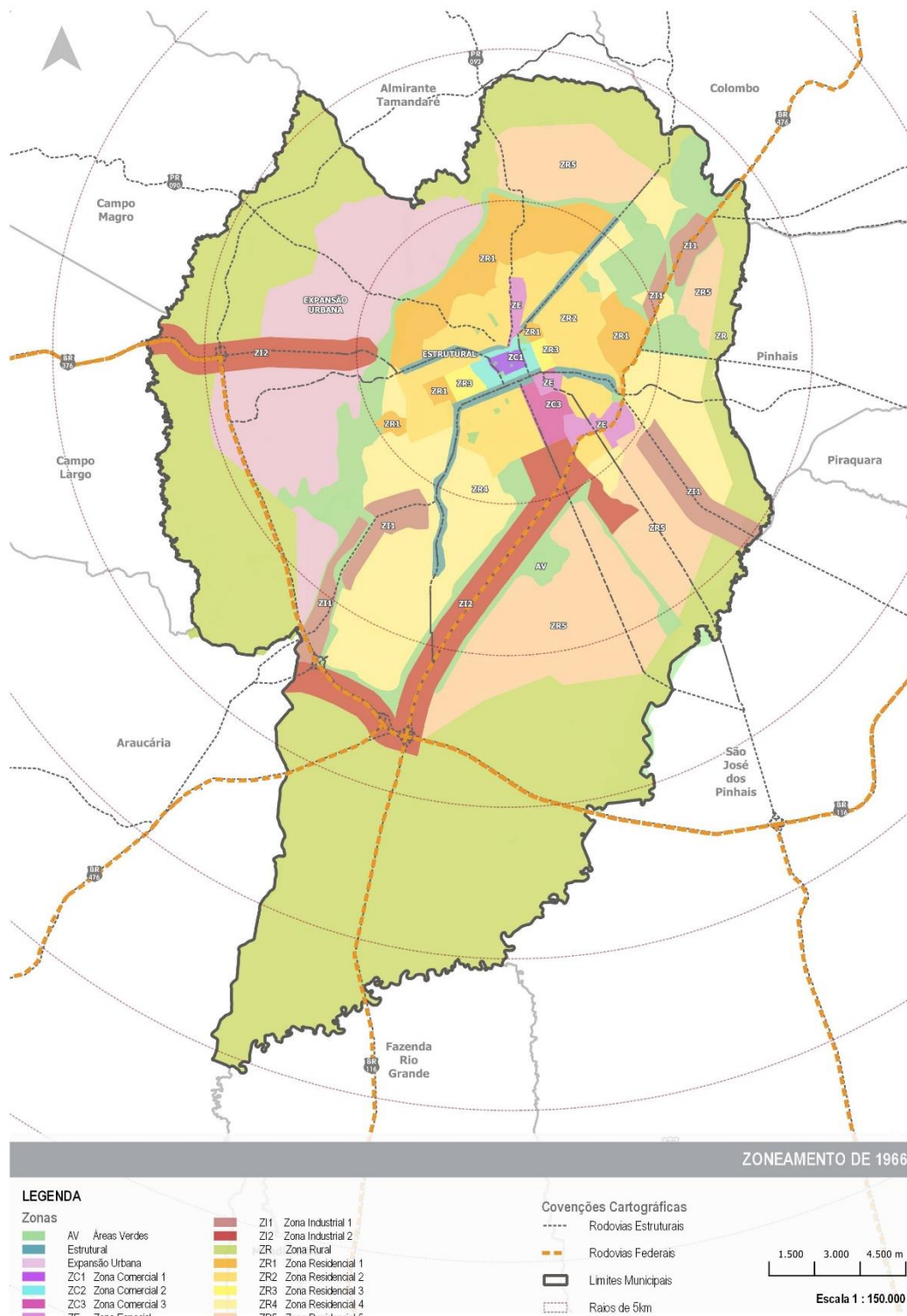
A viabilização da infraestrutura necessária à implantação da CIC realizou-se por meio dos financiamentos públicos federais e estaduais disponíveis na época, dentre eles por meio do BNH (NUNES DA SILVA, 2006). O zoneamento original da CIC previa uso industrial, habitacional e de serviços. Além de transformar a região oeste de Curitiba na principal zona de implantação de indústrias no município a partir da década de 1970, o bairro CIC concentrou até a década de 1980 a maior parte das ações da COHAB-CT, consolidando-o um dos principais bairros populares do município (NUNES SILVA, 2006; NUNES DA SILVA et al., 2020).

Em 1973 a crise do petróleo produziu grande impacto nas economias dos países, dentre eles o Brasil. Em 1974 assumiu a Presidência do país o General Ernesto Geisel, que enfrentou uma série de desafios econômicos e políticos durante sua gestão. Na economia seu governo teve que propor estratégias para enfrentar a crise econômica, que a partir de então se aprofunda no país. No campo político o ano foi marcado por uma ampla vitória eleitoral do MDB, único partido de oposição ao Regime Militar (DA SILVA, 2003, p. 247-253).

Em 1975, já no âmbito do II PND, o Programa de Ação do Governo na Área de Desenvolvimento Urbano adotou o grau de concentração de indústrias dinâmicas como fator responsável pelo dinamismo da rede urbana brasileira, especialmente em relação ao nível de importância das regiões metropolitanas criadas em 1973¹², dentre as quais a de Curitiba. No âmbito desse Plano foram definidas as estratégias para implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), que considerava a recém-criada RMC uma área a ser controlada e cujo ritmo de crescimento populacional deveria ser acompanhado e disciplinado por meio do planejamento, de modo a não alcançar o nível de comprometimento que havia sido então atingido por São Paulo e pelo Rio de Janeiro (NUNES DA SILVA, 2006).

¹² A Lei Complementar número 14, de 08 de junho de 1973, criou as primeiras oito regiões metropolitanas brasileiras: São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Um ano depois, em 01 de julho de 1974, a Lei Complementar número 20 criou a Região Metropolitana do Rio de Janeiro após a fusão dos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro.

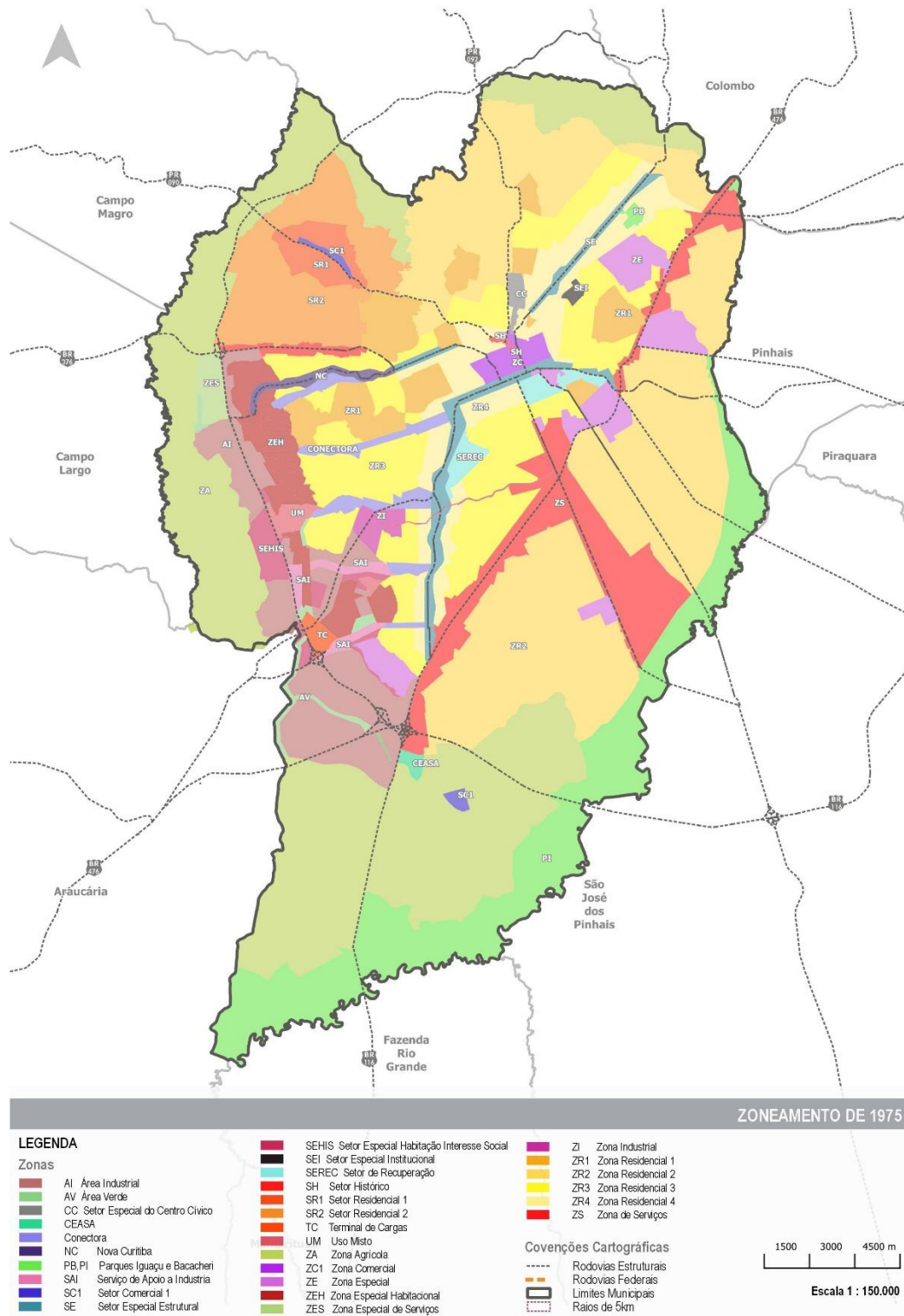
FIGURA 3 - ZONEAMENTO DE USO DO SOLO DO PLANO DIRETOR DE 1966 (LEI MUNICIPAL Nº 2.828/1966) MUNICÍPIO DE CURITIBA



FONTE: IPPUC (2001), LEI MUNICIPAL Nº 2.828/66.

NOTA: Elaborado por Nunes da Silva et al. (2021).

FIGURA 4 - ALTERAÇÃO DO ZONEAMENTO DE USO DO SOLO EM 1975 – MUNICÍPIO DE CURITIBA



FONTES: IPPUC, 2001, LEI MUNICIPAL N° 5.234/75.

NOTA: Elaborado por Nunes da Silva et al. (2021).

Segundo Souza (2004, p. 119), a visão que norteava a PNDU considerava o planejamento um instrumento capaz de regular e controlar o acelerado crescimento urbano experimentado na época pelos grandes centros urbanos brasileiros. Conforme a autora, os planos guiados pelas diretrizes dessa política caracterizaram-se por uma visão setorialista (transporte, saneamento, habitação, etc.) e equivocada do urbano, afastando-se de uma perspectiva de promoção do desenvolvimento para a totalidade do território.

Em 1974, um ano após a institucionalização da RMC, foi criada a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC). Em 1978 foi elaborado o primeiro Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI) da RMC e ao longo da segunda metade da década de 1970 vários municípios metropolitanos situados no entorno do município-polo desenvolveram seus primeiros Planos Diretores (NUNES DA SILVA, 2006).

2.4 O ARCABOUÇO NORMATIVO QUE DEU SUPORTE À CONSTRUÇÃO DA “CIDADE MODELO”

Na gestão de Ivo Arzua teve início a implementação do Plano Diretor aprovado em 1966 e da Política de Habitação do município aprovada em 1964. Vale lembrar, conforme já destacado, que esta política se vinculou à criação em nível federal do aparato normativo e institucional que subsidiou a execução da “política nacional de habitação e de planejamento territorial” durante o Regime Militar (BRASIL, 1964), período marcado pela atuação do BNH e do SERFHAU.

Conforme exposto, o Plano Diretor de Curitiba foi aprovado na Câmara pela Lei Municipal nº 2.828 de 1966. Nas gestões dos Prefeitos que seguiram a Ivo Arzua o Plano Diretor passou a ser detalhado e implementado sob coordenação e acompanhamento do IPPUC. Um processo de revisão desse Plano Diretor só foi instaurado trinta e oito anos depois, em 2004 (Lei Municipal nº 11.266/2004), para atender às exigências do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), e incorporar “as políticas e diretrizes propostas e sucessivamente implantadas” a partir de 1966 (Lei Municipal nº 11.266/2004, Artigos 1º e 2º).

As ações postas em prática pelo poder público local durante a vigência do Plano Diretor de 1966, cumpriram e ainda cumprem, um importante papel simbólico e político na execução da atividade de planejamento urbano no município. A manutenção das suas principais diretrizes e o longo tempo de vigência aparecem de modo recorrente na narrativa oficial como aspectos que evidenciam a efetividade desse instrumento de planejamento. É necessário observar, no entanto, que o conteúdo da lei aprovada em 1966 foi sendo alterado por inúmeras leis e decretos, aprovados ao longo de sua vigência. No que diz respeito à efetividade, concordando que ao

longo dessa trajetória o planejamento urbano executado tenha transformado Curitiba numa outra cidade, a observação dos efeitos produzidos em termos de bônus e ônus do processo de urbanização permite afirmar que a atividade não teve como objetivos a redução das desigualdades socioespaciais e o enfrentamento da questão habitacional. Pelo contrário, tomando como referência a dimensão da moradia, a análise crítica da execução do Plano Diretor de 1966 revela que os benefícios derivados das ações executadas não se estenderam para toda a população de Curitiba, e que parte significativa dos ônus se materializaram nos espaços da cidade onde passaram a viver os grupos sociais mais empobrecidos, conforme será apresentado.

Ao revisitar o projeto de modernização urbana de Curitiba a partir de uma leitura crítica de sua implantação, Sanchez (1997, p. 26-27) avalia que o discurso oficial, segundo o qual o sucesso da experiência de planejamento foi produto de decisões técnicas, racionais e acertadas, que visaram o bem público, originadas da liderança de um indivíduo, tem um forte conteúdo ideológico, que conferiu um sentido absoluto e inquestionável às ações postas em prática, e reificou a figura do urbanista, fazendo parecer que produziram no município uma situação social sob a qual, aparentemente, a regra é o consenso.

As sucessivas alterações sofridas pela lei aprovada e, ao mesmo tempo, a não instauração de um processo de revisão do Plano Diretor até o ano 2004, ratificam a avaliação feita em 1975 pelo MINTER, de que a originalidade da experiência de Curitiba em planejamento urbano está em sua dimensão político-institucional, e não na técnica. A função desempenhada pelo IPPUC e o arranjo institucional a partir do qual o Plano Diretor de 1966 foi sendo detalhado e sucessivamente alterado, desempenharam um papel relevante na execução do projeto de modernização urbana. Esse projeto foi viabilizado pelas adaptações do zoneamento; a flexibilização e definição de regras específicas para situações que fugiam da norma estabelecida, em certos casos e de acordo com interesse de determinados grupos (OLIVEIRA, 2000), principalmente os interessados na extração da renda fundiária. Essas adaptações e flexibilizações viabilizaram a execução de grandes projetos de intervenção urbanística financiados com recursos públicos, que rentabilizaram o mercado imobiliário ao mesmo tempo que aprofundaram as desigualdades socioespaciais.

Oliveira (2000, p. 33) destaca que os empresários tiveram uma participação importante na realização desse projeto de cidade, observando-se em diferentes momentos e situações que seus interesses estiveram alinhados aos investimentos públicos, às alterações da legislação e aos projetos de intervenção urbanística. Considerando os objetivos da presente pesquisa, foram exploradas as ações mais relevantes para a compreensão do lugar ocupado pelos espaços de moradia popular neste projeto de cidade.

A análise comparada das propostas do PPU de 1965, com as aprovadas no Plano Diretor de 1966 e suas sucessivas alterações nos anos subsequentes, explicita diferenças que revelam o caráter político do instrumento de planejamento aprovado pela Lei Municipal nº 2.828/1966. Responsável pela implementação do projeto de modernização de Curitiba, a trajetória de execução desse Plano Diretor demonstra que, em diferentes aspectos, o planejamento urbano posto em prática se afastou da imagem de uma “Cidade Modelo”. No que diz respeito à moradia, tal afastamento se revela pelo não reconhecimento e a não priorização do enfrentamento das causas da carência e da precariedade habitacional que abateram os grupos sociais mais pobres. Além disso, se realizou concomitantemente e em muitas situações de forma complementar, às mudanças na legislação e aos investimentos e transformações urbanísticas executadas.

No documento do PPU as favelas são citadas pela primeira vez no diagnóstico socioeconômico, no tópico sobre habitação. Neste tópico, o “aparecimento recente de favelas” (PPU, 1965, p. 61) é utilizado como justificativa para caracterizar o déficit habitacional do município e a tendência de seu agravamento com o crescimento urbano esperado para aquele período. No que diz respeito à informalidade, a partir de estimativas o diagnóstico informa que aproximadamente 30% das unidades habitacionais no ano de 1963 eram clandestinas, o que segundo as análises revelaria a existência de um importante déficit qualitativo de moradias. O documento identifica também o processo de espraiamento da ocupação urbana, a pressão sofrida pelo poder público para a implantação de infraestrutura nessas novas frentes de expansão, e o conseqüente aumento dos custos de urbanização com a crescente produção dessas novas áreas.

As favelas são ainda citadas no tópico que trata das condições de vida urbana no diagnóstico urbanístico do PPU¹³. Trata-se de uma citação secundária, na forma de uma nota em imagens que mostram favelas ao longo da estrada de ferro, que informa que esses espaços estavam localizados, majoritariamente, em terrenos de propriedade pública. A nota destaca também, que “além da política habitacional compreender eventualmente a desocupação de parte das favelas, a retirada do leito da estrada de ferro permitirá dar novo uso a extensa faixa urbana” (PPU, 1965, p. 129).

¹³ Além do item (ii) Condições de vida urbana, o diagnóstico urbanístico é composto dos tópicos: (i) O processo de ocupação do solo, que contém uma análise sucinta da ocupação, da infraestrutura urbana, da rede de hotéis e atrações turísticas, dos meios de transporte coletivo, da distribuição do serviço postal, dos equipamentos de ensino, dos valores imobiliários dos terrenos, da legislação de uso do solo, das áreas de recreação, da assistência médica e hospitalar, da distribuição do abastecimento urbano, dos equipamentos públicos, das áreas públicas federais, estaduais e municipais; e (iii) Análise da situação paisagística.

O “aparecimento e proliferação das favelas” é apontado no diagnóstico como um processo crescente, explicado pelo contexto econômico nacional e estadual daquele momento, que segundo a análise poderia se intensificar com o aumento do subemprego nas áreas urbanas, enquanto não se consolidasse a expectativa de ampliação do mercado de empregos (PPU, 1965, p. 130).

As favelas não constam das análises relativas ao processo de ocupação do espaço urbano, embora as mesmas identificassem taxas de crescimento anual da demanda habitacional da ordem de 7 a 9%, que segundo informa o diagnóstico, vinha sendo atendida pela produção de “loteamentos de instalação barata”, especialmente implantados na região sudeste do município. A expansão em direção a sudeste era considerada “inorgânica” de acordo com o diagnóstico, porque não seguia as “linhas de força” que orientaram a ocupação do solo no município até 1945. Além disso, porque a velocidade com que o parcelamento dessa região vinha acontecendo não coincidia com a da sua ocupação (PPU, 1965, p. 81-82).

Ainda em relação ao processo de produção do espaço urbano, o diagnóstico urbanístico apontava que em comparação com Londrina e São Paulo, cidades que de acordo com a análise os processos especulativos já haviam inflacionado o preço da terra, os valores imobiliários dos terrenos em Curitiba podiam ser considerados bastante inferiores. Em função disso, o documento sugeria que o município aproveitasse o momento para fazer as desapropriações necessárias à implantação dos principais projetos de intervenção urbana propostos pelo novo Plano Diretor (PPU, 1965, p. 108).

Em síntese, no diagnóstico elaborado para o PPU a existência das favelas é explicada como um problema socioeconômico, com tendência a se intensificar pelo crescimento do subemprego derivado do avanço da urbanização. Além disso, que a presença de favelas expressaria a existência de um déficit quantitativo de habitações no município. Esta forma de interpretar o problema, falsamente formulado conforme Bolaffi (1979), leva a soluções igualmente equivocadas, assentadas na compreensão de que a solução reside apenas no aumento do número de consumidores da mercadoria habitação e da oferta desse produto no mercado. Tal racionalidade é coincidente com a que conduziu a execução do Plano Nacional de Habitação no período em que o BNH produziu habitação no Brasil.

Conforme destaca Maricato (1987) ao analisar a política habitacional durante o Regime Militar, as causas não enfrentadas da dificuldade de acesso à moradia digna para a população trabalhadora no Brasil devem-se à intensa exploração do trabalho a que essa classe foi submetida, e também da intensa espoliação do local de moradia, derivada da lógica de produção da cidade. Conforme a autora, tal lógica foi orientada “pelos setores rentistas do capital

imobiliário, que não encontram obstáculos à sua realização especulativa” (MARICATO, 1987, p. 22).

A precariedade habitacional e o déficit qualitativo de habitações são reconhecidos no PPU somente pela produção dos “loteamentos de instalação barata”. A favelização em curso não é relacionada aos interesses e estratégias postos em prática pelos grupos interessados na extração da renda imobiliária, nem aos elementos que regem a produção do espaço urbano capitalista no Brasil. Além disso, as análises apresentadas não relacionam o aumento da demanda por habitação e a intensificação da produção de loteamentos clandestinos e precários com o crescimento da favelização. Ou seja, para o diagnóstico do PPU a favela é um problema social e econômico, mas não derivado da lógica de produção capitalista do espaço.

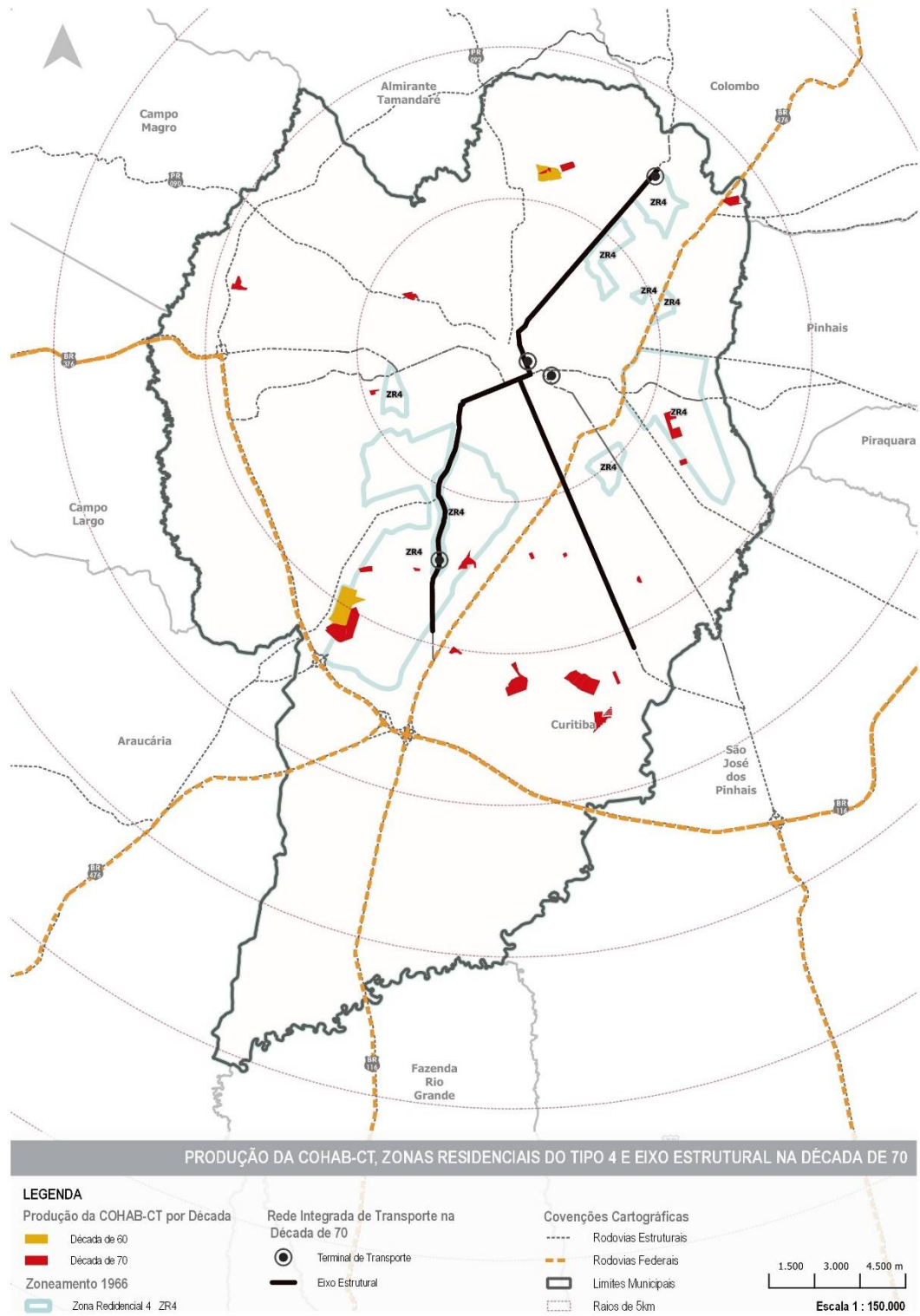
No capítulo seguinte do PPU, das propostas, o documento atém-se à exposição dos objetivos gerais do Plano, da organização do sistema viário, da proposta de zoneamento, das proposições paisagísticas e dos critérios para implantação de loteamentos¹⁴. O ordenamento territorial proposto está assentado no instrumento do zoneamento, por meio da definição de usos prioritários, densidade demográfica e da morfologia espacial de ocupação das zonas. Para a habitação popular foi proposta uma Zona de Habitação Popular (ZR4), situada nas regiões sudoeste e nordeste da cidade (FIGURA 5), que seria destinada:

[...] a habitações individuais e coletivas de 4 a 6 pavimentos (sem elevadores e com acesso a meia altura), permitindo-se densidade máxima de 300 hab/ha; são permitidas habitações individuais isoladas ou em séries, neste caso estimula-se fiscalmente o uso coletivo dos recuos dianteiros quando equipados para recreação infantil. Estimula-se igualmente, permitindo maior área construída, a utilização de pavimentos térreos entre pilotis, para recreação ou outra atividade coletiva de adolescentes e adultos (PPU, 1965, p. 160).

Observa-se também, que com exceção da definição desta zona, não constam nas propostas ações para implantação do Plano de Habitação do Município, que conforme já afirmado havia sido aprovado um ano antes na gestão do mesmo Prefeito. O Plano de Habitação não é citado nem no diagnóstico, nem nas propostas do PPU.

¹⁴ A proposta contém ainda um capítulo denominado Estrutura Proposta para a elaboração do Plano Diretor e um capítulo com um Plano de Ação para curto, média e longo prazo, no qual figuram a relação das áreas consideradas de utilidade pública para desapropriação, das obras para implantação das zonas, do sistema viário, dos centros secundários, dos parques, grandes equipamentos públicos, distritos industriais, e um estudo para implantação de um trem metropolitano ligando os bairros Portão e Bacacheri. (PPU, 1969).

FIGURA 5 - LOCALIZAÇÃO DA ZR4 PROPOSTA NO PPU (1965) E DA PRODUÇÃO DA COHAB-CT NAS DÉCADAS DE 1960 E 1970



FONTE: PPU (1965), Nunes da Silva et al. (2020).

O obscurecimento e a falta de ações para o enfrentamento da carência habitacional da população de baixa renda, bem como o fato dela não ter sido tratada como um problema relativo à produção do espaço, se aprofundam no Plano Diretor aprovado em 1966, observando-se a inexistência do termo habitação popular na lei que o aprovou. A racionalidade utilizada para interpretar a existência e o crescimento das favelas no município no período revela-se também na estrutura institucional organizada e acionada para tratar da questão no período, que ficou a cargo da COHAB-CT e do Departamento de Serviço Social da Prefeitura, conforme se apresenta no tópico subsequente.

O Plano Diretor de 1966, redigido sob a forma de lei em três capítulos, apresenta no segundo capítulo os conteúdos principais, com as diretrizes básicas para a organização do sistema viário, zoneamento, loteamentos, edificações e serviços públicos e comunitários, e a implementação das políticas de renovação urbana, preservação e de revitalização dos setores histórico-tradicionais. Tomando como referência estas diretrizes, apenas as três primeiras constavam das propostas do PPU. Nele também não foram apresentadas propostas para implementação do Plano Municipal de Habitação, nem para o enfrentamento dos déficits quantitativo e qualitativo identificados no diagnóstico do PPU. Pelo contrário, no zoneamento aprovado em 1966 a Zona de Habitação Popular (ZR4) proposta no PPU teve seu nome alterado para Zona Residencial 4 (ZR4), que de acordo com os índices urbanísticos previstos na lei deveria ser destinada, prioritariamente, à construção de edifícios de habitação de até quatro pavimentos.

Além da supressão da zona de habitação popular no zoneamento aprovado em 1966, as modificações sucessivas deste instrumento urbanístico consolidaram zonas que nas décadas seguintes possibilitaram a instauração de processos de valorização – capitalização e especulação imobiliária responsáveis por dificultar ainda mais o acesso à moradia digna e bem localizada à população de baixa renda.

Ao analisar as diferenças entre o PPU de 1965 e o Plano Diretor de 1966, bem como as alterações sofridas pelo zoneamento até o ano de 2000, que viabilizaram a verticalização ao longo do Setor Estrutural, Pilotto (2010) demonstrou que a morfologia espacial predominante nas áreas consolidadas nestas zonas derivou das sucessivas mudanças nos índices urbanísticos do zoneamento aprovado em 1966, bem como da implantação do sistema trinário¹⁵, uma

¹⁵ Infraestrutura de mobilidade implantada ao longo do Setor Estrutural, formada por uma Via Central, cuja caixa divide-se em uma via central exclusiva para circulação do transporte coletivo, ladeada por duas vias de veículo e tráfego lento, que dão acesso aos lotes. A Via Central dá acesso a uma das frentes das quadras que recebem o potencial construtivo do Setor Estrutural. Paralela à Via Central, na testada oposta das quadras que a margeiam, foram implantadas duas vias de circulação de veículos e maior velocidade

infraestrutura de mobilidade detalhada pelos técnicos do IPPUC, que começou a ser implantada em 1974 (PILOTTO, 2010, p. 115-116). De acordo com a autora, as principais alterações nos índices urbanísticos das quadras dispostas ao longo dos eixos estruturais foram o aumento do número de pavimentos dos edifícios e do coeficiente de aproveitamento dos terrenos. O adensamento construtivo planejado não se efetivou na sua plenitude em toda a extensão dos Setores Estruturais até hoje, realizando-se de modo mais completo nos bairros próximos, ou melhor conectados ao Centro principal, conformando grandes estoques de terra subutilizada atendidas por infraestrutura, inclusive pelos eixos de transporte coletivo de massa.

O zoneamento, a infraestrutura implantada e a produção de edifícios de apartamentos, que foram comercializados para as classes com solvabilidade para pagar os novos lançamentos imobiliários que passaram a ser produzidos nos anos subseqüentes, transformaram o Setor Estrutural¹⁶ no principal vetor de valorização-capitalização imobiliária da cidade até a década de 1980. Com base em Pilotto (2010) e Nunes da Silva et al. (2020), a FIGURA 6 materializa a incongruência entre a implantação da infraestrutura do BRT¹⁷, a verticalização ocorrida ao longo dos Setores Estruturais, e a localização dos empreendimentos habitacionais implantados pela COHAB-CT entre 1980 e 2000.

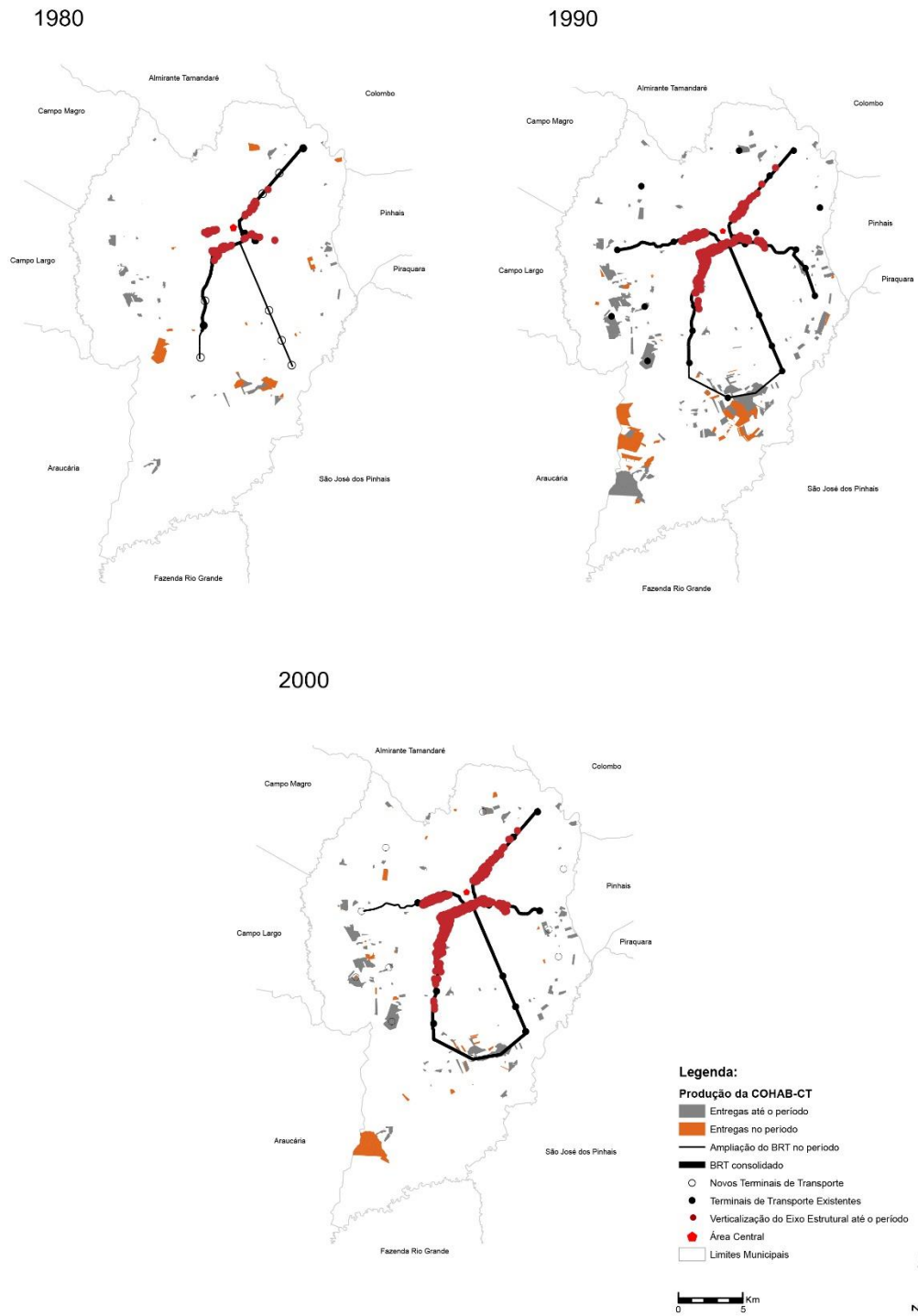
Para se ter uma ideia das transformações derivadas da execução do zoneamento e da implantação da infraestrutura de transporte e seus efeitos no setor da construção civil e na estruturação da cidade, o diagnóstico urbanístico do PPU identificava que os únicos edifícios com mais de cinco pavimentos estavam localizados no Centro, ao longo da Rua XV de Novembro (PPU, 1965, p. 84). À implantação de novos vetores para expansão da atividade imobiliária somaram-se também ações para execução de políticas de renovação urbana, preservação e revitalização dos setores histórico-tradicionais, que incidiram em especial no bairro Centro, viabilizando a manutenção do valor simbólico desta região, mesmo que ao longo dos anos o lugar de residência das classes de renda mais elevada fosse deixando a área central para se localizar nos novos vetores de expansão imobiliária (PILLOTO, 2010).

de tráfego, denominadas Vias Rápidas, com sentido opostos - uma na direção centro-bairro e outra na direção bairro-centro. Um esquema gráfico do sistema trinário é apresentado em Pilotto (2010, p. 116)

¹⁶ Nome da zona que acompanha os eixos estruturais.

¹⁷ A implantação do Sistema Expresso, mais tarde conhecido como BRT (Bus Rapid Transit) ocorreu na via central do Setor Estrutural. (LIMA; NUNES DA SILVA; TEXEIRA, 2018).

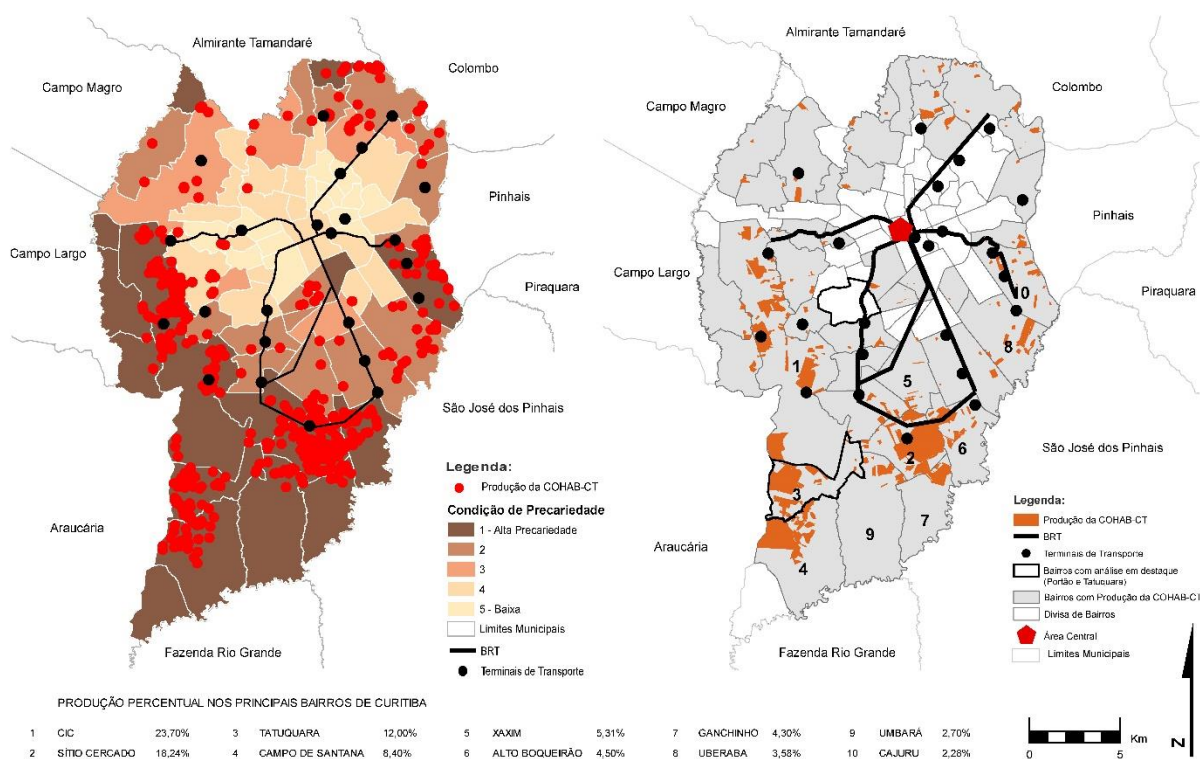
FIGURA 6 - LOCALIZAÇÃO DA INFRAESTRUTURA DE MOBILIDADE, DOS EMPREENDIMENTOS HABITACIONAIS DA COHAB-CT E VERTICALIZAÇÃO AO LONGO DO SETOR ESTRUTURAL ENTRE AS DÉCADAS DE 1980 E 2000 - MUNICÍPIO DE CURITIBA



FONTE: Nunes da Silva et al. (2020); URBS (2016); Pilotto (2010).

O adensamento construtivo ocorrido ao longo do Setor Estrutural nas décadas que seguiram a execução do Plano Diretor de 1966 não coincidiu com as áreas de maior adensamento demográfico. Conforme identificam Nunes da Silva et al. (2020), a produção da Companhia ao longo do tempo realizou-se majoritariamente em áreas de expansão urbana, na periferia da cidade, regiões não atendidas diretamente pelas linhas troncais do transporte coletivo de massa (FIGURA 7), e concentraram-se no extremo oeste e sul do município. Essas regiões conformaram bairros populares densos e populosos, caracterizados pelos piores indicadores de precariedade urbana (BITTENCOURT, 2017).

FIGURA 7 - LOCALIZAÇÃO DA PRODUÇÃO DA COHAB-CT ENTRE 1965 E 2015, DOS EIXOS PRINCIPAIS DO BRT EM 2018 E CONDIÇÕES DE PRECARIIDADE URBANA DOS BAIRROS EM 2010 - MUNICÍPIO DE CURITIBA



FONTE: Nunes da Silva, et al. (2020); URBS (2016); Bittencourt (2017).

Outros investimentos importantes ocorreram no extremo oeste do município, que na proposta de zoneamento do PPU era destinada para expansão urbana futura. A partir da década de 1970 nessa região foi implantada a CIC e as zonas denominadas Setores Conectores. Na proposta de zoneamento estes Setores deveriam ser destinados aos usos de habitação, comércio e serviços e à implantação de uma infraestrutura viária denominada Vias Conectoras,

que conectadas aos Setores Estruturais tinham como função interligar a nova área projetada na região Oeste com a mancha de ocupação urbana existente. O plano de ocupação dos Setores Conectores foi definido em 1975, com a previsão da produção de lotes urbanizados, habitação unifamiliar e edifícios de apartamentos, que somariam 35.900 unidades, e seriam produzidos pela COHAB-CT (48%), pelo Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais (INOCOOP) (21%) e pela iniciativa privada (31%), conforme Polucha (2010).

Os Setores Conectores 1 e 2 foram implantados na década de 1970 junto com a CIC e com os primeiros núcleos habitacionais produzidos pela COHAB-CT. Os projetos dos Setores Conectores 3 e 4 não foram implantados. A infraestrutura urbana prevista no Setor Conector 5 começou a ser implantada no final da década 1970, por um convênio firmado em 1978 com o Banco Mundial e a Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU). A implantação dessa infraestrutura foi justificada pela necessidade de prover áreas para construção de moradias populares e viabilizar o acesso à região Norte da CIC. No documento produzido pelo IPPUC para justificar o recebimento desses recursos, afirma-se ainda que a experiência de Curitiba com a implantação dos Setores Estruturais já havia comprovado que “a indução ordenada do desenvolvimento urbano é perfeitamente acompanhada pela iniciativa privada em geral” (IPPUC, 1977, p. 81 apud POLUCHA, 2010).

Conforme destaca Polucha (2010), o Setor Conector 5, projetado para receber alta densidade populacional para atender os trabalhadores, em função da sua proximidade com a CIC e da infraestrutura de mobilidade implantada, junto com os Setores Estruturais transformou-se num importante vetor de valorização-capitalização e especulação imobiliária da cidade. De acordo com o autor, por pressão de incorporadores imobiliários que desde a década de 1970 passaram a adquirir terrenos naquela zona, a legislação urbanística foi alterada na década de 1990 para viabilizar a construção de condomínios residenciais fechados de edifícios verticais, que foram implantados em amplos terrenos, dotados de grandes porcentagens de áreas verdes e livres, que passaram a ser comercializados para as classes de alta renda.

As diretrizes primeiras de ocupação do Setor Conector 5, voltadas à produção de moradia para os trabalhadores, utilizadas para justificar a captação dos recursos para a implantação das infraestruturas pelo poder público, foram alteradas para promover um importante vetor de expansão imobiliária para alta renda. Essa operação de apropriação privada dos investimentos públicos e inversão das prioridades do planejamento urbano, que já havia sido observada nos Setores Estruturais, ajudam a explicar porque o aprofundamento da favelização e do problema habitacional no município acompanhou a implantação das intervenções urbanísticas vinculadas ao projeto de modernização urbana de Curitiba.

Ao analisar a dificuldade de acesso à terra urbanizada por parte das classes de menor renda no final da década de 1990, década marcada pelo expressivo crescimento da favelização em todo o país, Maricato (1999, p. 12) destaca que historicamente no Brasil as obras de infraestrutura urbana têm beneficiado mais proprietários de terra e incorporadores imobiliários do que proporcionado a universalização do acesso ao direito à mobilidade e à moradia. A autora destaca ainda o poder de proprietários de terra e incorporadores imobiliários na definição da execução dos orçamentos públicos, cuja influência política tem feito com que os investimentos sejam canalizados para a implantação de infraestrutura nas áreas que lhes interessam, com o objetivo de promover a valorização das propriedades fundiárias e a capitalização dos negócios imobiliários.

Assim, a mesma lógica de apropriação da riqueza e dos investimentos públicos pelos capitais que se beneficiam do processo de produção do espaço urbano, responsável por produzir cidades marcadas pelo acesso desigual aos benefícios da urbanização, como as brasileiras, realizou-se também em Curitiba. A particularidade que merece ser destacada no caso deste município, é que esses processos foram deliberadamente conduzidos pela execução de seu planejamento urbano, conforme observado nos Setores Estruturais e no Setor Conector 5, e a revisão crítica da implantação destes projetos urbanísticos não tenha sido até hoje incorporada nos diagnósticos que tratam do crescimento da favelização e na proposição de instrumentos urbanísticos para a execução das políticas urbana e habitacional.

Para concluir o arcabouço normativo do período estudado, destaca-se por fim a nova lei de parcelamento do solo aprovada em 1966, complementar à lei do Plano Diretor, a partir da qual tornou-se possível regularizar loteamentos e desmembramentos clandestinos existentes até aquela data, desde que os mesmos tivessem sido registrados no Cartório de Registro de Imóveis, e seus lotes, em parte ou no todo, alienados ou compromissados a terceiros. Ou seja, foi viabilizada a regularização dos parcelamentos que vinham sendo produzidos, sem o controle urbanístico por parte do município, por proprietários de terra e incorporadores imobiliários, que conforme estimava o diagnóstico urbanístico do PPU, somavam 66% dos loteamentos existentes no ano de 1965 (PPU, 1965, p. 84)¹⁸.

A solicitação de regularização seria examinada pela Comissão de Levantamento de Loteamentos Irregulares, responsável por verificar as condições mínimas para aprovação do parcelamento, em especial a situação e localização das vias públicas e a dimensão dos lotes. A

¹⁸ De acordo com o mesmo documento, somente em 1964 o poder público municipal assumiu o exame e aprovação de projetos de loteamentos antes do seu registro em cartório e, conseqüentemente, antes da comercialização dos lotes. (PPU, 1964, p. 81).

regularização dos parcelamentos estava condicionada também ao pagamento de multa, à cessão de áreas para fins de utilidade pública, ou seu correspondente em dinheiro à época das primeiras alienações. A multa aplicada era de 2 salários mínimos vigentes (Lei Municipal nº 2.942, 1966b).

2.5 A INTERVENÇÃO NAS FAVELAS DE 1965 A 1982: QUAL O LUGAR DESSES ESPAÇOS NO PROJETO DE MODERNIZAÇÃO URBANA DE CURITIBA?

Conforme já destacado, em nível nacional o período foi marcado pela implementação da Política Nacional de Habitação, viabilizada pela criação do sistema financeiro de habitação e do BNH. De acordo com a Lei Federal nº 4.380/1964, a Política Nacional de Habitação e de desenvolvimento territorial foram estruturadas para coordenar as ações dos órgãos públicos e orientar a iniciativa privada por meio do estímulo à produção de habitação de interesse social e do financiamento para aquisição da casa própria. No que diz respeito à aplicação dos recursos, integravam as prioridades dessa lei “a construção de conjuntos habitacionais destinados à eliminação de favelas, mocambos e outras aglomerações em condições sub-humanas de habitação” (BRASIL, 1964). Tratava-se, portanto, de uma política que pregava a eliminação das favelas, com o reassentamento das famílias removidas nos conjuntos habitacionais que seriam produzidos pelo mercado imobiliário, por meio da aquisição de uma propriedade privada individual.

Esses princípios, objetivos e a forma de condução da política nacional de habitação durante a Ditadura Militar também pautaram a execução da política de intervenção em favelas em Curitiba pela COHAB-CT, que somados às diretrizes e ações do planejamento urbano implementado no período, definiram o lugar da moradia da população mais pobre no projeto de modernização da cidade.

Derivadas desse modelo de política, as intervenções realizadas no município nas décadas de 1960 e 1970 foram caracterizadas pela erradicação das favelas. Conforme já apresentado, a compreensão de que a favela era um problema restrito à dimensão socioeconômica, não relacionado à questão fundiária, e considerado uma disfuncionalidade que deveria ser eliminada, norteou a maior parte das ações implementadas pela COHAB-CT, a Prefeitura Municipal e o IPPUC, do início do governo de Ivo Arzua ao fim da segunda gestão de Jaime Lerner no ano de 1982. Uma outra dimensão da interpretação da questão, materializada nos motivos e no detalhamento dos programas e projetos habitacionais, ainda mais violenta do

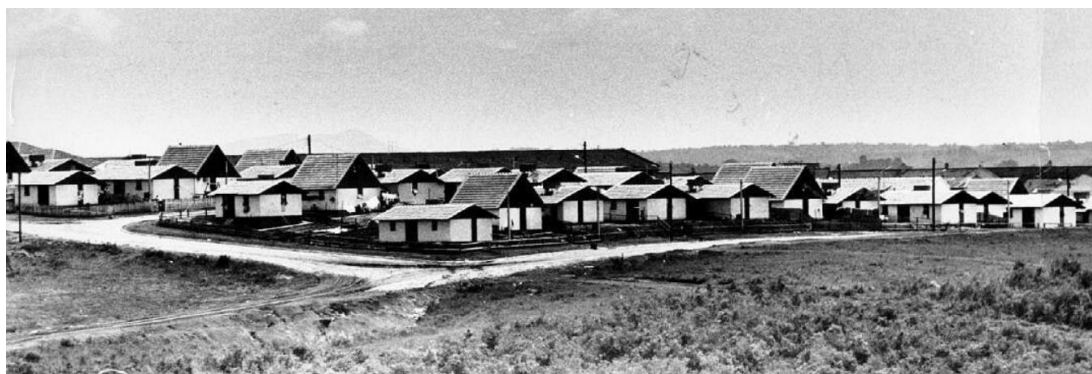
ponto de vista social, foi a transferência do problema para o morador das favelas, conforme se apresenta.

Em especial nos primeiros anos de atuação da COHAB-CT, durante o governo de Ivo Arzua (1961/1967), a erradicação das favelas foi acompanhada da realocação das famílias nos conjuntos habitacionais produzidos com recursos do BNH. Nesse período, a construção dos conjuntos habitacionais caracterizou-se pela implantação de casas unifamiliares térreas, com plantas padronizadas, situadas em novas frentes de expansão urbana, construída pelo mercado imobiliário e financiadas aos seus moradores via Sistema Financeiro de Habitação (SFH). Os empreendimentos produzidos receberam famílias removidas de diversas favelas da cidade.

Em 1964 foram removidas famílias de diferentes favelas para o primeiro conjunto habitacional produzido pela COHAB-CT, o Núcleo Habitacional Nossa Senhora da Luz, composto por 2.150 unidades habitacionais e implantado na região que dez anos mais tarde faria parte do bairro CIC (IPPUC, 1978). Para se ter uma ideia da dimensão desta intervenção, no ano de 1979 foram contabilizados 6.067 domicílios em favelas (CURITIBA, 2007).

No início da década de 1960 a região onde esse conjunto habitacional foi implantado constituía uma área periférica, com características rurais, distante e desconectada espacialmente da mancha de ocupação urbana existente. Em 1966, dois anos depois da implantação do conjunto, o zoneamento previsto no Plano Diretor aprovado em 1966 tinha delimitado esta região como uma zona de expansão urbana futura. De acordo com Albuquerque (2007), o conjunto distava quinze quilômetros de Curitiba (FIGURA 8 e FIGURA 9).

FIGURA 8 - NÚCLEO HABITACIONAL NOSSA SENHORA DA LUZ – 1967 - CURITIBA



FONTE: Acervo do IPPUC.

FIGURA 9 - NÚCLEO HABITACIONAL NOSSA SENHORA DA LUZ – 1967 - CURITIBA



FONTE: Acervo do IPPUC.

A fala do então Prefeito Ivo Arzua, descrevendo a implantação do Núcleo Habitacional Nossa Senhora da Luz, revela bem os princípios e características da intervenção:

A vila foi inaugurada com habitantes, porque nós eliminamos as favelas que existiam em Curitiba. No dia primeiro de outubro de 1966, foram transportadas mais de 1.500 famílias e seus pertences, de vinte duas favelas para as habitações na Vila Nossa Senhora da Luz, inaugurada em onze de novembro de 1966 pelo Presidente da República. Então, acabamos com as favelas e aí está a parte social, a parte humana: a elevação da qualidade de vida. [...] Não era só um amontoado de casas: 2.150 habitações populares formam uma nova cidade na capital Curitiba, porque 2.150 casas dá perto de dez mil pessoas, se você pegar quatro ou cinco pessoas por família essas mais de duas mil casas dariam uma população de perto de dez mil pessoas. Era uma nova cidade: foi construída a escola da vila, foi construída a parte para reuniões sociais, reuniões da população, debates, a capela, a parte de assistência de saúde e assim por diante. Era uma verdadeira cidade, era uma vila e demos o nome de Nossa Senhora da Luz dos Pinhais para homenagear Curitiba (CURITIBA, 2006, p. 11).

O plano de realocação dos moradores das favelas para o conjunto foi baseado no financiamento da habitação para as famílias, em 20 anos, e exigia que para firmá-lo o chefe da família possuísse emprego estável para garantir o empréstimo e pagar as parcelas do financiamento.

Albuquerque (2007) relata que as famílias não conseguiram se enquadrar nos critérios do programa e se comprometer com as prestações das casas. Além disso, que das famílias que conseguiram acessar a uma unidade habitacional no conjunto, boa parte (sic) abandonou as casas na primeira onda de desemprego, por não conseguirem pagar as prestações do financiamento.

No ano de 1967, no governo de Omar Sabbag (1967/1970), a prática de eliminação desses assentamentos teve continuidade com a Política de Erradicação de Favelas do Município de Curitiba (Lei Ordinária 3.318/1968), que tinha como objetivo “erradicar as favelas e solucionar o problema habitacional dos favelados”. A solução proposta por esta política diferia da executada anteriormente na gestão de Ivo Arzua pelo reassentamento das famílias em habitações transitórias, até que as mesmas adquirissem condições socioeconômicas para locação ou aquisição de uma moradia (ALBUQUERQUE, 2007).

Além desse aspecto, segundo Curitiba (2006), as ações do poder público também visavam impedir a formação de novas favelas e acompanhar a comunidade que havia sido transferida para os conjuntos habitacionais construídos no governo anterior, pois já se observava um processo de favelização daqueles empreendimentos. Segundo Luis Antonio Veloso de Souza, presidente da COHAB-CT no governo de Omar Sabbag, apenas remover a favela e deslocar seus moradores para conjuntos habitacionais não resolvia o problema, pois, na sua compreensão, a população favelada não estava preparada para mudar os hábitos de vida, derivados da “natureza informal de suas habitações prévias” (CURITIBA, 2006, p. 18):

Foi só transferido de local o problema porque as pessoas não estavam preparadas [...] não tinham a cultura da casa e simplesmente transferiram seus hábitos para lá. A nossa primeira atitude foi no campo social, de modo a recuperar aquelas pessoas passíveis de recuperação, recuperar a imagem do conjunto habitacional e para isso tivemos que fazer inúmeros despejos judiciais. Mas não era assim: polícia vai lá e põe na rua. Era uma equipe que utilizava o juizado de menores, FREI, que era a Fundação do Indigente; entrava o departamento de bem-estar social da Prefeitura e o pessoal da COHAB. Nós começamos a preparar um núcleo de assistência social dentro da COHAB, encaminhávamos essas pessoas para órgãos específicos que cuidariam dos problemas delas (CURITIBA, 2006, p. 18).

Em 1971, na primeira gestão de Jaime Lerner, por meio de uma ação articulada entre

Prefeitura Municipal, IPPUC e COHAB-CT, foram implementados Núcleos Habitacionais Transitórios em quatro bairros - Santa Amélia, Barreirinha, Campo Alegre e Boqueirão -, destinados à execução da política de erradicação das favelas. De acordo com IPPUC (1976), essa ação tinha como objetivo estabelecer “um estágio transitório entre a favela e a comunidade urbana, visando sua posterior integração normal à cidade”. A população removida das favelas permaneceria por um período de seis meses a dois anos em pequenas casas, com telhado de uma água, construídas em madeira, sem rede de água, esgoto, luz, arruamento e outros serviços (VASCO, 2018). A justificativa era a necessidade de civilização da população antes do seu assentamento definitivo na cidade, que deveria ocorrer num lugar condizente com as condições socioeconômicas das famílias. Esta solução foi abandonada em 1972, sendo as casas doadas aos moradores “que até conseguiram comprar seu próprio terreno” (IPPUC, 1976, p. 4-5).

No ano de 1974 ocorre a primeira intervenção em favela sem erradicação, baseada na experiência adotada em Alagados na Bahia. A ação aconteceu na favela Vilas Oficinas e caracterizou-se pela construção de um muro hidráulico acoplado ao barraco, com instalação de água e esgoto. De acordo com IPPUC (1976), a solução proposta não foi bem aceita pelos moradores, que tinham a expectativa da segurança da posse. A regularização fundiária não integrava o plano da intervenção.

Em 1975, no governo de Saul Raiz (1975/1979), a Prefeitura realizou um levantamento das favelas, constatando um expressivo crescimento de 45% dos domicílios entre 1970 e 1975. Com base nesse diagnóstico, em 1976 o Departamento de Bem-Estar Social da Prefeitura Municipal, o IPPUC e a COHAB-CT elaboraram o Plano de Desfavelamento de Curitiba, com o objetivo de controlar e amenizar o aumento e a expansão desses assentamentos. A interpretação dada ao processo de favelização permaneceu a de que esses espaços eram disfuncionais para a cidade, caracterizados por precariedades habitacionais de diversas ordens, que ocupavam áreas impróprias, do ponto de vista ambiental e da propriedade. No entanto, este Plano traz também de forma explícita a transferência do problema para os moradores dos assentamentos.

O Plano de Desfavelamento tinha como diretrizes: (i) integrar-se a uma política estadual de erradicação de favelas, tendo em vista o processo migratório em curso; (ii) implementar soluções no meio urbano, tendo em vista a crescente urbanização; (iii) analisar experiências anteriores de remoções no País, para compreender os motivos do insucesso; (iv) compreender a problemática a partir da situação do favelado, condicionando a proposta habitacional como agente indutor junto com o trabalho social. O objetivo era usar “a moradia e a aspiração de posse do lote, levar à população marginalizada principalmente a criança, através de diferentes

alternativas de serviços e processos educativos, a integração na comunidade urbana” (CURITIBA, 1976, p. 8).

De acordo com o Relatório denominado Aspectos Sociais do Plano de Desfavelamento (IPPUC, 1978), a justificativa para elaboração do Plano se baseava na preocupação da gestão com o ritmo de crescimento das favelas, as transformações no sistema de produção do estado, com tendência de manutenção e aumento do processo migratório, a necessidade de liberação da área ocupada pela favela para implantação de projetos prioritários, “como o Campus Universitário da Universidade Federal do Paraná e a criação do Parque da Cidade”, e a educação das famílias, criando novo ambiente para integração social. Segundo IPPUC (1978), a erradicação das favelas estabeleceria um processo civilizador da população.

Segundo o Plano de Desfavelamento, seu êxito dependeria da intervenção social, que tinha como objetivo capacitar a população para assumir novos hábitos, valores e um novo esquema de vida dentro da realidade urbana (CURITIBA, 1976, p. 8). O conteúdo do Plano também revela a interpretação oficial dada ao pobre (favelado) e à pobreza, considerados como uma anomalia da sociedade. Esta visão se aproxima da construída nos países capitalistas centrais do ocidente a partir de meados do século XX, que conforme Wacquant (2005, p. 21), teve como objetivo construir uma “sociedade civilizada”, cujo significado remete tanto a uma pretensa forma mais bem-acabada de cultura e vida humana, como no sentido civilizador, de reestruturação das relações sociais, que se viabiliza na medida em que o Estado vai estabelecendo seu monopólio sob o uso da violência. Conforme contido no Plano de Desfavelamento de 1976, o favelado era caracterizado como uma

[...] pessoa de baixo padrão cultural e social, que mora em sub-habitação agrupada sob a forma de favela, esta entendida como um conjunto de casebres rudemente construídos com restos de materiais desprovidos de condições higiênico-sanitárias levantadas em terrenos baldios ou as margens dos rios (Artigo 3º da Lei Municipal 5.358/1976).

A opção pela erradicação das favelas e não pela urbanização dos assentamentos tem para esta racionalidade um duplo sentido, o de construir uma cidade “civilizada”, e instaurar um processo “civilizatório” dos habitantes de “baixo padrão cultural e social”.

As intervenções do Plano de Desfavelamento caracterizaram-se pela remoção de famílias residentes em favelas situadas em localizações próximas ou inseridas no tecido urbano existente, que foram realocadas para áreas periféricas, localização que, segundo o Plano, era “compatível com o nível socioeconômico e aspiracional dessa população” (IPPUC, 1978, não paginado). Os reassentamentos ocorreram em lotes de 200 m², nos quais foram construídos

embriões com 22 m², financiados e com previsão de despejo para atrasos superiores a três parcelas. Previa-se também que os embriões seriam ampliados gradativamente pelo morador, pela autoconstrução. A intervenção realizou-se ainda por meio de ações de trabalho social, que tinham o objetivo de preparar a família para a vida nas novas condições de moradia.

O Plano de Desfavelamento adotou como premissa a aspiração das famílias pela regularização jurídica da posse do lote que ocupavam, constatada na pesquisa realizada pelo IPPUC em 1975. Além disso, teve o objetivo de promover um processo civilizatório de mudança de hábitos, costumes e valores das famílias reassentadas, para os considerados “normais” e aceitos pela sociedade urbana, em que a casa própria e o trabalho eram os pilares do trabalho social. O trabalho social teve início no espaço das favelas e posteriormente também foi desenvolvido nos centros sociais construídos nos conjuntos habitacionais produzidos (IPPUC, 1978, não paginado).

O paternalismo figurava entre os valores que deveriam ser alterados, segundo o Plano, pois havia o entendimento de que as famílias pobres, residentes nas favelas, esperavam que o estado resolvesse todos os seus problemas. Para transformar esse processo, de acordo com o paradigma adotado por tal interpretação, eram promovidas diversas atividades, dentre elas, o direcionamento para ocupação de vagas de trabalho, cursos de capacitação profissional e desenvolvimento de programa de mutirão de limpeza pública, por meio de contratos intermitentes, a partir do qual um membro da família maior de 14 anos prestaria serviços na cidade, em três jornadas de 8 horas no mês, realizadas nos finais de semana, em troca da prestação atrasada. Além do pagamento da prestação, a renda auferida por este trabalho provisório e precário tinha como objetivo fomentar a autoconstrução e a melhoria da habitação, que seriam orientadas por estagiários e engenheiros. A implementação dessas ações, segundo o documento, faria com que as famílias adotassem novos hábitos, pagassem o financiamento e valorizassem o imóvel. Ou seja, uma adaptação das famílias à política da aquisição da casa própria, que demandaria a adoção de novos hábitos e valores para viver na cidade para a qual, segundo o Plano de Desfavelamento essas famílias eram consideradas incompatíveis, pautados no trabalho e na valorização da propriedade privada.

A execução do Plano de Desfavelamento teve início com a captação de recursos pelo Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB)¹⁹, que financiava o lote em

¹⁹ Lançado pelo BNH em 1975, o objetivo do programa foi viabilizar a aquisição de lotes a famílias de baixa renda providos de água, luz, drenagem e, para o sistema de esgotamento sanitário, pelo menos de uma fossa sanitária. O BNH exigia que o mutuário do crédito fixasse residência no lote dentro de um prazo de 12 meses; prazo limitado a quatro meses nos casos de urbanização de favelas. Integrava o conjunto de

prestações pagas ao longo de 15 anos, com comprometimento de até 9% da renda do mutuário no pagamento mensal das prestações e valor máximo financiado de CR\$ 16.000,00. A partir desse valor máximo foi elaborado o quadro de custos, estimando-se em CR\$ 9.000,00 o valor do embrião, CR\$ 1.000,00 a infraestrutura relativa a terraplanagem, esgoto, água e luz domiciliar, CR\$ 1.000,00 de taxa de administração e o restante para a aquisição de terreno (IPPUC, 1976, p. 19).

Além desses custos, o Plano de Desfavelamento cita o custo médio de CR\$ 200.000 do Centro Social a ser implantado no Conjunto Habitacional, referente à edificação e aos recursos humanos para realização das atividades voltadas ao atendimento infantil, trabalho comunitário, capacitação profissional, orientações e encaminhamentos, e orientação de melhoria habitacional. No relatório avaliativo das experiências de reassentamento das Vilas Capanemas e Rio Belém, no Item 3.3, referente ao custo, consta que a implantação de oito centros sociais nos conjuntos habitacionais correspondia de CR\$ 245.421,00 mensais, resultando num custo médio por pessoa de CR\$ 59,13 mensal, calculado sobre as 4.150 pessoas reassentadas.

Vale destacar que o trabalho social segundo o modelo proposto, destinado a formar valores, costumes e hábitos da vida urbana aceitos socialmente, era pago pelo morador, que além da casa, remunerava os cursos de capacitação, orientação, encaminhamento e inserção no trabalho complementar, por meio do mutirão de limpeza.

O valor máximo do programa por mutuário, o preço das áreas destinadas para a implantação dos loteamentos no mercado de terras e a baixa renda das famílias, justificaram a elaboração de uma solução em que a Prefeitura venderia lotes de sua propriedade, dispersos pela malha urbana e bem localizados, reservados para implantação de equipamentos, praças, bosques e fundos de vale, a um preço ideal de CR\$ 25,00 o m². Áreas similares a estas, se vendidas pelo mercado, custavam na época entre CR\$ 50.000 a CR\$ 60.000 o m². A diferença do preço de venda e de mercado seria subsidiada a fim de serem usados os recursos obtidos na comercialização pela COHAB-CT para execução do PROFILURB. Com os recursos provenientes dessa venda a Prefeitura adquiriria novas áreas para destinação a que estavam reservadas originalmente. Como contrapartida ao subsídio concedido (diferença entre os preços de mercado e os preços de venda) a Prefeitura pleiteava junto ao BNH empréstimos a prazos e juros favorecidos, igual ao montante do subsídio concedido, para reconstituição do fundo destinado à aquisição das áreas, “recompondo parcialmente o patrimônio sacrificado ao bem social e também permitir a continuidade desse programa” (IPPUC, 1976. p. 21).

programas que financiavam a autoconstrução da moradia para famílias que recebiam até 5 salários mínimos (REYNOLDS; CARPENTER, 1977).

Como vantagens da solução proposta eram destacadas a melhor localização das áreas a serem utilizadas para a remoção e implantação de equipamentos públicos, bem como “a viabilização de determinados projetos de empresas municipais, caso da URBS e COHAB-CT através da posse de áreas próxima à Cidade Industrial, e que à medida que a infraestrutura se aproxima, as áreas passam a ter preços proibitivos” (IPPUC, 1976, p. 21).

No decorrer da intervenção os gestores do Plano de Desfavelamento verificaram que o PROFILURB financiaria apenas o lote, concluindo que o Programa “Habitacional Normal”²⁰ se adequava melhor à proposta de implantação de lote e construção de embrião. Além disso, daria “condição de maior flexibilidade no que diz respeito ao comprometimento de renda do mutuário” (IPPUC, 1976, p. 65) e à capacidade de renda das famílias, possibilitando comprometer 25% da renda num financiamento de até 25 anos e um teto de 200 UPC. Esse era o tempo de financiamento escolhido pela maioria das famílias na época, considerando que 60% delas recebiam até 1 salário mínimo. O PROFILURB comprometia até 9% da renda familiar e financiamento era de no máximo de 15 anos, com um teto de 120 UPC. De acordo com o Plano de Desfavelamento, apesar da despesa final maior por família pelo Programa Habitacional Normal, procurou-se trabalhar com os valores do PROFILURB para o financiamento, possibilitado pelo esquema de valor subsidiado pela Prefeitura. As cinco áreas para remoção das famílias da Vila Capanema, primeira intervenção da experiência piloto, foram adquiridas

através de autorização da Câmara Municipal e por intermédio de leis específicas, algumas áreas públicas somadas a outras adquiridas pela COHAB-CT a preços normais de mercado, permitiu pelo rateio a preços iguais para todos atingir os limites definidos bem como atender à proposta de manter essa população em áreas próximas, já urbanizadas (IPPUC, 1976, p. 65).

Assim as áreas públicas da Vila Camargo (60 lotes), Hauer (38 lotes) e Tapajós (51 lotes), foram adquiridas por CR\$ 25,00 o m², apesar de terem valor de mercado estimado em CR\$ 80,00 o m² na primeira área, e CR\$ 50,00 o m² nas demais. Áreas particulares do Xaxim (61 lotes) e Jardim Paranaense (100 lotes) foram adquiridas, respectivamente, por CR\$ 34,00 e CR\$ 30,00 o m².

De acordo com Melo (1989, p. 38-39), o PROFILURB lançado em 1975 significou uma inflexão nas políticas até então praticadas pelas COHABs no Brasil, que pela primeira vez passaram a financiar lotes urbanizados. A concepção do programa explicitava também, segundo o autor, uma autocrítica que começava a ser incorporada pelos gestores da política habitacional

²⁰ Segundo IPPUC (1976), eram assim considerados os programas que se caracterizavam pela produção do lote e da unidade habitacional.

no Brasil em relação à prática de construção de grandes conjuntos habitacionais. Outros aspectos destacados é que o programa visava atender uma “clientela” que não havia sido priorizada pela política praticada entre 1967 e 1974, e que ele conferiu uma nova centralidade à questão da terra urbana no quadro da questão habitacional. O autor destaca que o PROFILURB encontrou muita resistência para sua implementação no período de 1975 a 1979 (posteriormente ele foi eclipsado pelo PROMORAR), que estava baseada em críticas de que o programa promoveria o surgimento de “favelas organizadas”. Também foi criticado pelo setor empresarial da construção civil, em função do baixo volume de obras que promoveria.

No Plano de Desfavelamento são destacados também os problemas derivados da prática de remoção dos residentes em favelas, com a sucessiva realocação das famílias em grandes conjuntos habitacionais, localizados em lugares afastados do centro da cidade,

Essas realocações, geralmente para grandes conjuntos, trazem como consequências imediatas o gradual afastamento de tal população do seu mercado de trabalho, que, via de regra, é o centro da cidade. A prestação da nova moradia, além de outros encargos como transporte estendido à toda a população ativa da família, passa a ser um dos primeiros fatores para um possível fracasso do programa. Além disso, o grande conjunto contribui à marginalização e o equistamento progressivo da população ali localizada (IPPUC, 1976, p 11)

Embora o documento reconheça os problemas dessa prática, observa-se que ela continuou sendo adotada no município. A justificativa para não adotar o modelo de intervenção que previa a urbanização dos assentamentos, como o praticado em Alagados na Bahia, era que

O que se observa é que assentamentos marginais, principalmente em áreas litorâneas – Rio de Janeiro, Salvador, Recife entre outras – pela sua magnitude e principalmente condição cultural em relação à cidade, admitem melhor a sua própria urbanização. Analisada pelo prisma social, é toda uma condição cultural à própria cidade, que corre o perigo de ser desintegrada quando espacialmente ocorrem mutações (IPPUC, 1976, p. 11).

Como justificativa para a continuidade das ações de erradicação eram acionadas também as características da localização das favelas de Curitiba, consideradas inaptas para urbanização, por estarem situadas no interior da malha urbana, ocuparem áreas particulares e/ou faixas de drenagem de rios e canais. O diagnóstico considerava que as localizações das favelas geravam problemas sanitários e a ocupação de áreas de propriedade privada também era destacada como um problema.

Em Curitiba, a maioria das favelas encontram-se localizadas na própria malha urbana, algumas em áreas particulares, outras ao longo de faixas de rios e canais, onde agravam-se os problemas de higiene e saneamento (IPPUC, 1976, p. 12).

Ainda de acordo com o Plano de Desfavelamento, a erradicação era justificada porque:

São formações relativamente pequenas e recentes, que, aliadas à própria origem da população – eminentemente rural - não têm características culturais marcantes para a cidade. • Algumas áreas são necessárias para projetos prioritários (Ex: favela do Capanema – extensão do campus da Universidade Federal do Paraná e criação de Parque da Cidade. • Num estágio inicial, a necessidade de localizá-los em área mais adequada ao seu padrão socioeconômico, para que gradativa e realisticamente ocorra sua integração. • A necessidade de evitar seu crescimento espontâneo para possibilitar um trabalho social mais atuante e controlado. (IPPUC, 1976, p. 12)

Era apontado ainda como limitador o alto custo da terra com infraestrutura, justificando a remoção das famílias para áreas de expansão urbana localizadas na periferia.

Outro aspecto que merece destaque era a prática repressora adotada nas novas construções, aumento ou melhoria das habitações nas favelas nesse período. Segundo Rolim (1985), fiscais acompanhados da polícia derrubavam barracos e recolhiam materiais.

[...] quem nas vilas não se lembra dos duros tempos em que favelados viviam sob constantes ameaças de fiscais, os policiais armados, e capangas de supostos proprietários de áreas litigiosas? Não foram poucos os barracos com mulheres e crianças dentro derrubados por máquinas. Só da favela da Vila São Carlos foram retiradas, mediante emprego de violência, mais de 800 famílias (Jornal Boca no Trombone 1980 apud ROLIM, 1985, p. 77).

No ano de 1978 o Departamento de Bem Estar-Social elaborou um Relatório Técnico para avaliação dos aspectos sociais do Plano de Desfavelamento de 1976, que tomou como referência duas intervenções executadas. De acordo com essa avaliação, foram considerados como objetivos atingidos com êxito: (i) a maior integração da população removida à vida urbana; (ii) a significativa melhoria dos indicadores de consciência social, nível de aspiração e integração social; (iii) higiene da habitação e melhoria da renda pela inserção no mercado de trabalho de 40% das pessoas encaminhadas. O Relatório indicava ainda a necessidade de propor medidas retificadoras em função: da baixa renda; do custo de vida; dos empregos rotativos, com vínculos instáveis e o subemprego; da exploração imobiliária; da escassez de unidades habitacionais e do baixo custo dos imóveis do Programa, que havia potencializado a comercialização dos imóveis pelas famílias removidas. Essa era uma questão considerada fora do alcance do trabalho

social. Além da renda, destacam-se como critérios para seleção da admissão das famílias no Plano de Desfavelamento: tempo de estruturação da família; forma de vinculação e estabilidade conjugal; existência de casos psicossociais em pessoas responsáveis pelo núcleo familiar; características de sedentarismo, problemas de saúde que impediam atividade produtiva do chefe de família, aliados à inexistência de quem o substitua; a serem considerados em função da elevada incidência entre os mutuários com problema para a manutenção da casa (IPPUC, 1978, não paginado).

Considerando tais critérios, o Relatório Técnico (IPPUC, 1978) informa que para 20% das famílias residentes nas favelas do município não seriam recomendadas a realocação no âmbito do programa de lote urbanizado com embrião habitacional, restando a estas, como alternativas: (i) financiamento de lotes urbanizados em quadras com um mínimo de infraestrutura social (escola, creche) e física (rede de luz, água e esgoto), para famílias com estrutura familiar estável, mas renda insuficiente para pagar a casa; (ii) transferência para lote urbanizado e plano habitacional, para áreas que seriam objeto ou não de intervenção a longo prazo, para famílias que não apresentam condições de modificação ou progresso. As famílias enquadradas no último caso eram denominadas residuais. Cabe ainda ressaltar que na experiência piloto apenas 310 das 376 famílias foram reassentadas nos núcleos habitacionais. Do restante, 54 das consideradas em condições de melhoria (adquirir hábitos, valores e costumes para uma vida urbana) foram atendidas com lote e 12 retornaram para o interior do Paraná, sem endereço conhecido (IPPUC, 1978, não paginado).

O Relatório Técnico (IPPUC, 1978) informa ainda que as famílias que não possuíam condições de melhoria foram encaminhadas para instituições especializadas, não sendo possível identificar o que de fato ocorreu com 12 famílias nestas condições nas experiências avaliadas.

2.5.1 Plano Habitacional da CIC

Em 1975, mesmo ano que a Prefeitura levantou o número de ocupações no município e elaborou o Plano de Desfavelamento, foi lançado o Plano Habitacional da Cidade Industrial de Curitiba (PH CIC), concebido em articulação com a implantação do distrito industrial da CIC, cujas características do projeto urbanístico já foram apresentadas anteriormente. Na prática, o desenvolvimento do PH CIC assegurou a destinação dos recursos obtidos junto ao BNH para a estruturação do sistema viário do distrito industrial, atendendo assim a um compromisso assumido pela URBS com o Banco. Possibilitou também a implantação de extensões da infraestrutura viária existente em direção à região oeste da cidade. Após a implementação dessa

infraestrutura, de acordo com o PH CIC, seriam ofertados terrenos a baixo custo para a execução de programas de habitação popular, dentre os quais previu-se, pela primeira vez, os lotes urbanizados para autoconstrução (POLUCHA, 2010; ALBUQUERQUE, 2007).

Dentre os objetivos do PH CIC eram destacados: oferecer unidades habitacionais para 762 famílias removidas de áreas destinadas à implantação das indústrias (IPPUC, 1975); remover famílias para garantir a preservação ambiental ao longo do rio Barigui, na região oeste do município (COHAB-CT, 1999; POLUCHA, 2010); e assegurar recursos do BNH para implantar a infraestrutura viária do distrito industrial e induzir a ocupação pela iniciativa privada das vias ao longo dos Setores Especiais Conectores (POLUCHA, 2010; ALBUQUERQUE, 2007).

Por meio da implantação dos Setores Conectores, a partir da execução do PH CIC, pretendia-se adquirir terrenos, construir conjuntos habitacionais, implantar infraestrutura e equipamentos comunitários. A viabilização destas ações se faria por meio de convênio com o BNH, que seriam contratadas na medida em que os projetos para cada uma das intervenções previstas fossem apresentados, analisados e aprovados pelo banco. Da execução e implementação das ações participariam a Prefeitura Municipal, a URBS, o BNH, o BIRD, a EBTU, o INOCOOP e o setor privado (IPPUC, 1981).

Além da área piloto para lotes urbanizados na CIC, o PH CIC tinha como objetivo a indução da ocupação pela iniciativa privada das áreas onde a infraestrutura seria implantada pelo poder público, que estavam situadas entre a malha urbana então existente e as áreas habitacionais nele previstas,

[...] cabe observar que este Plano objetiva, além da oferta de unidades habitacionais, o estímulo à iniciativa privada, induzindo a ocupação dos espaços disponíveis para urbanização próximos à Cidade Industrial, uma vez que para o atendimento das áreas habitacionais da CIC, a infra-estrutura (sic) será conduzida através destes espaços, favorecendo sua ocupação (IPPUC, 1975, não paginado).

Em 29 de março de 1976 o Município de Curitiba assinou um convênio com o BNH para empréstimo de 7.397.525 UPCs, destinado à implantação do PH CIC. O contrato foi assinado em 25 de janeiro de 1977 e previa como primeira ação a ser executada, sob a responsabilidade da URBS, a aquisição de áreas na CIC, num total de 253,33 ha, por meio da desapropriação e legalização dos imóveis, e da construção de 8.348 unidades habitacionais. Esses imóveis seriam transferidos à COHAB-CT ou a cooperativas, que executariam as demais ações previstas no Plano.

Em 1981 outra versão do PH CIC foi formulada com o objetivo de acelerar a continuidade do programa habitacional, considerando as indústrias em operação e as que se encontravam em fase de implantação. Do contrato firmado com o BNH em 1976, apenas as obras de infraestrutura e desapropriações parciais haviam sido efetivadas. Nessa versão do Plano, existe uma descrição das intervenções realizadas desde o lançamento da CIC, o estágio atual das mesmas, uma análise da demanda por habitação na área, a divisão das áreas entre os agentes promotores, a definição dos custos, o plano de investimentos, a divisão das áreas em setores segundo densidade, as dificuldades encontradas, e proposições ao BNH, dentre elas a concessão de recursos adicionais para construção de unidades habitacionais (IPPUC, 1981, não paginado).

O PH CIC de 1981 foi concebido, portanto, para viabilizar a contratação de recursos adicionais com o BNH, com o objetivo de dar continuidade ao programa habitacional da CIC. O Plano descreve que a implantação da CIC foi iniciada em 1973, quando desapropriações e obras de infraestrutura foram iniciadas com recursos de órgãos oficiais estaduais e federais, em especial do BNH, e que decorridos oito anos contava com 113 empresas em operação e 95 em fase de implantação. Informa ainda que nesse tempo foram implantadas 5.000 unidades habitacionais pela COHAB-CT e a INOCCOP (IPPUC, 1981, não paginado) O detalhamento desses dados de produção, bem como os que se referem aos reassentamentos das famílias para implantação das indústrias não são mencionados no documento.

O Plano destaca ainda que com recurso do contrato firmado em 1977 haviam sido adquiridos pela CIC 37 imóveis, totalizando uma área de 1.482.838,12 m². Além disso, que a desapropriação judicial de 11 imóveis estava em andamento, correspondia a uma superfície de 362.287,76m², cujos depósitos iniciais foram cobertos com recursos do mesmo contrato. Justifica que os prazos originais do contrato para aquisição dos imóveis, correspondentes a 257,33 ha, pelo baixo preço/teto por metro quadrado inicialmente fixado, pela valorização incomum dos imóveis, por problemas documentais de algumas propriedades, inviabilizaram a aquisição total da área para os objetivos do Plano – produção de habitação social -, ficando a produção de unidades da área remanescente de 72,8 ha sob responsabilidade dos proprietários, que deveriam implantar projetos habitacionais, que provavelmente não se enquadrariam nos padrões dos programas da COHAB-CT e ou da INOCOOP (IPPUC, 1981, não paginado).

O objetivo em 1981 era acelerar a execução do PH CIC, pela transferência de domínio e recursos das áreas da CIC adquiridas ou em processo judicial de desapropriação, e a solicitação de recursos adicionais para a construção de 7.333 unidades habitacionais (8.348 tinham sido previstas em 1975), visto que somente a aquisição das áreas tinha se realizado e de forma parcial (IPPUC, 1981, não paginado).

Para justificar esse total de unidades foi elaborado um levantamento da demanda de inscritos no cadastro da COHAB-CT, considerada suficiente para atingir a meta projetada. Era destacado no PH CIC que 6.249 inscritos no cadastro estavam empregados no setor industrial, sendo 2.431 em empresas localizadas na CIC. Além disso, que as indústrias instaladas na CIC empregavam 24.250 trabalhadores e que era estimada a ampliação desse número com a instalação de novas empresas. Por fim, apresentavam as consultas feitas ao município pelas indústrias localizadas nas áreas do PH CIC, que cobravam da Prefeitura ações para atender seus empregados com habitação (IPPUC, 1981, não paginado).

O PH CIC de 1981 também detalhou a divisão das áreas entre os agentes promotores, realizadas, que segundo o documento foi estabelecida em comum acordo entre os dirigentes da COHAB-CT e INOCOOP, levando em conta a provável demanda, com as faixas de renda dos futuros adquirentes e o critério adotado para definição do custo das áreas já adquiridas²¹ (IPPUC, 1981, não paginado).

A área era considerada razoavelmente bem servida de infraestrutura de energia, água e telefonia, passíveis de aproveitamento pelos projetos habitacionais e integração física com bairros vizinhos situados a Leste da CIC. Estas características eram apresentadas no PH CIC para descaracterizar a área como um espaço isolado e periférico da cidade. Distante 7 km do centro da cidade, a CIC interligava-se o Norte com a malha urbana existente pela Conectora 5 - prolongamento do eixo oeste, cujas obras encontravam-se em execução pela Prefeitura, por meio de convênio com a EBTU e o BIRD, voltado à implantação do transporte de massa, por meio de ônibus implantado em canaleta exclusiva (BRT). A Leste ligava-se à cidade pelas Conectoras 3, 4 e 5 e o Eixo Estrutural sul. Definiu-se como rua para penetração a via Coletora AP-4, paralela ao contorno sul (Eixo Viário Metropolitano), por onde circulariam os ônibus convencionais, que alimentariam o ônibus que circulariam na Conectora 5. Segundo o documento, a Conectora 5 era a principal via de circulação da área, e de acordo com o Plano

²¹ De acordo com o Plano, a definição do custo levou em conta o saldo devedor, inclusive juros de carência, constatado junto Agente Financeiro do contrato (Banco do Estado do Paraná), em 17 de fevereiro de 1981, subtraindo os valores dos depósitos judiciais exigidos nas ações em curso, incluindo os juros e carências, cuja diferença resultou no custo final dos imóveis adquiridos, independentemente da data em que foram efetuadas as aquisições. O custo por metro quadrado proposto aos agentes promotores não foi um custo médio uniforme, pois considerou as áreas líquidas efetivamente loteáveis, sendo o preço destas proporcionais ao coeficiente de aproveitamento do solo: 1 para áreas de média densidade (374 hab/ha) e 2 para alta densidade (851 hab/ha). Além disso, o custo unitário deveria ser atualizado quando da formalização da transferência das áreas. Além disso, descreveu o plano de ocupação da área, os investimentos e outros aspectos relevantes. Cabe ressaltar que no Plano de investimentos, dentre os valores que compunham a prestação das unidades habitacionais (lotes urbanizados, sobrados geminados e apartamentos), em fevereiro de 1981, constavam, o preço do terreno, o custo da obra e da infraestrutura, os juros de carência, a administração do BNH e FCVS (IPPUC, 1981, não paginado).

Diretor de 1966 permitia implantar ao longo de sua extensão, habitações coletivas de até 4 pavimentos, comércios, serviços e equipamentos principais (IPPUC, 1981, não paginado).

Vale lembrar a zona delimitada pelo Setor Conector 5 é mesmo espaço que entre o final da década de 1990 e início da de 2000, após finalizada a implantação da infraestrutura de mobilidade na década de 1980, transformou-se num importante vetor de produção de habitação para alta renda em Curitiba, região que passou a ser denominada pelos incorporadores imobiliários com o nome fantasia de Ecoville.

No restante da área delimitada pelo PH CIC em 1981 estavam previstas habitações de média densidade, alternando casas, apartamentos e lotes urbanizados, sendo os últimos destinados ao atendimento do programa de autoconstrução para famílias com renda até 2 salários mínimos (IPPUC, 1981, não paginado).

Como aspectos relevantes do PH CIC de 1981 destacam-se a subdivisão da área em zonas de densidades habitacionais diferenciadas, distribuídas em cinco setores, para facilitar o planejamento e a sua implantação, que levou em conta agrupamentos de imóveis desapropriados e a topografia. Os projetos abrangiam uma área bruta de 1.700.317,68m², sendo parte compradas com recursos próprios da COHAB-CT (369.871,07m²) e as demais através da Reunião da Diretoria 1 (302.652,06m²). Nestes cinco setores estavam previstos a implantação de 1.988 lotes urbanizados, 337 sobrados geminados, 5.008 apartamentos, que correspondiam a 88% da meta original do Plano, cujo investimento global, obedecidos os limites unitários do BNH, elevava-se a 4.189.431 UPCs, equivalente a 60% do montante inicialmente previsto no convênio firmado em 1976 (IPPUC, 1981, não paginado).

O projeto apresentado ao BNH baseava-se na análise de que as áreas destinadas aos equipamentos comunitários e ao sistema viário não deveriam ficar alienadas ao poder público, e as áreas destinadas a proteção de fundo de vale não deveriam permanecer com a beneficiária final - CIC, mas transferidas aos agentes promotores, frente às dificuldades de desmembramentos, inflexibilidade executiva dos projetos, em função da descontinuidade das áreas desapropriadas. Além disso, destacava que a incidência do custo dessas áreas no investimento global seria insignificante no valor final das unidades, permanecendo dentro dos parâmetros do BNH (IPPUC, 1981, não paginado).

Por fim, a proposta pretendia evitar problemas decorrentes da lentidão da implantação do PH CIC elaborado em 1975, observada nos primeiros cinco anos do convênio, que havia executado somente e de modo parcial as desapropriações. Conforme descrito, a lentidão na execução do Plano tinha acarretado inconvenientes ao Município de Curitiba e ao BNH, frente aos elevados investimentos realizados na aquisição de áreas que permaneciam sem uso. De

acordo com o documento, essas áreas corriam o risco de “invasão” ou depredação, além da ociosidade dos investimentos feitos em infraestrutura, inclusive com recursos do Banco Mundial. Além disso, o término do prazo de carência do contrato de empréstimo, que já havia motivado pedido de dilatação (CIC 026/81 de 27/02/81) e o desgaste da imagem dos órgãos envolvidos em função da não implementação do Plano (IPPUC, 1981, não paginado).

Para tanto a proposta requeria ao BNH, em complementação ao expediente que pedia dilatação do prazo de empréstimo, que (i) fosse autorizada a transferência das áreas adquiridas aos agentes promotores, inclusive aquelas de uso não habitacional; (ii) que essa transferência fosse efetuada pelo saldo devedor do contrato, exclusive a parcela; (iii) que na escritura de transferência fosse adotado o mesmo preço unitário para todos os imóveis destinados à COHAB-CT, visando a padronização dos preços, e o mesmo critério no caso da INOCOOP; (iv) e que os imóveis sob demanda judicial, a serem adquiridos com recursos suplementares do BNH (176.000 UPCs) mediante acordos amigáveis, fossem oportunamente transferidos aos agentes promotores, dentro desta mesma sistemática (IPPUC, 1981, não paginado).

Requeria ainda ao BNH que os imóveis correspondentes aos fundos de vale, equipamentos comunitários e sistema viário fossem incluídos nos projetos habitacionais elaborados pela COHAB-CT e repassados aos mutuários finais. Além disso, propunha que o débito referente às transferências das áreas tivesse um prazo maior de carência, até a aprovação final dos projetos pelo BNH, e a concessão de recursos adicionais no montante de 4.189.431 UPCs, para implantação dos conjuntos habitacionais, que somavam, conforme se apresentou, com 7.133 unidades. O custo dos imóveis utilizados para a execução do PH CIC foi repassado aos mutuários, que pagaram ainda pela infraestrutura, os juros, carência e administração do BNH. Ao mesmo tempo, os proprietários contrários à desapropriação dos seus imóveis inseridos nas áreas do projeto não foram desapropriados judicialmente, e com o passar do tempo apropriaram-se da valorização de suas propriedades derivada da implantação da infraestrutura com a execução do projeto.

[...] que os imóveis sob demanda judicial a serem adquiridos com recursos suplementares do BNH (176.000 UPCs) mediante acordos amigáveis sejam oportunamente, transferidos aos Agentes Promotores. [...] que o custo das áreas correspondentes aos fundos de vale, equipamentos comunitários e sistema viário também seja incluído nos projetos habitacionais e repassados aos mutuários finais [...] solicita-se concessão de recursos adicionais no montante de 4.189. 431 UPCs, destinados à cobertura dos investimentos necessários a implantação dos conjuntos habitacionais do Plano habitacional da Cidade Industrial de Curitiba, totalizando, 7.133 unidades habitacionais... (IPPUC, 1981, não paginado).

No PH CIC estavam previstas a produção de diferentes tipologias para atender distintas faixas do mercado habitacional e viabilizar uma solução para a remoção de famílias residentes em favelas, de acordo com as diretrizes de ordenamento territorial vigentes. Para maior renda seriam produzidas habitações coletivas, pela INOCOOP (nas Conectoras 1, 2, 4 e 5) ou setor privado (Coletoras 1, 2, 4 e 5). Para famílias de renda média, seriam produzidas habitações unifamiliares, isoladas ou geminadas, desenvolvidas pela COHAB-CT ou INOCOOP (na ZR2). Para as famílias de baixa renda, nas quais se enquadravam os moradores das favelas removidas, seriam produzidos lotes urbanizados para autoconstrução. A maioria das áreas (91,93%) era destinada à produção pela INOCOOP ou pela iniciativa privada, responsável pela maior parte da oferta de moradia (96,56% das unidades habitacionais) (FURLAN, 2020).

De acordo com o IPPUC (1975), as tipologias habitacionais seriam oferecidas segundo o interesse e a possibilidade econômica de cada família. Nos lotes urbanizados, seria possível o reaproveitamento dos materiais de construção das casas removidas, barateando o custo da produção habitacional.

Este plano leva em conta esta necessidade, oferecendo como alternativas de localização, tanto os lotes urbanizados, que permitem o reaproveitamento do material das unidades a serem removidas, quanto as habitações unifamiliares, isoladas ou não, como também as habitações coletivas, segundo o interesse e a possibilidade econômica de cada família (IPPUC, 1975, não paginado).

A partir dos dados apresentados, observa-se que a produção para baixa renda foi minoritária, sendo priorizada a oferta para as famílias que podiam financiar a unidade habitacional pela INOCOOP ou via mercado. Revelam, ainda, que a produção de diferentes tipologias viabilizou uma solução para a remoção de famílias residentes em favelas. À iniciativa privada coube o atendimento das faixas de renda solváveis, por meio da construção verticalizada e a exploração da infraestrutura das vias Conectoras, em uma área de expansão urbana, cuja valorização do entorno era esperada com a implantação de infraestrutura financiada pelo BNH. Para a COHAB-CT foi destinada uma área 1.027.794,55 m² e para o INOCOOP uma área de 455.043,63 m², mais cara, justificada pela faixa de renda dos futuros adquirentes.

Os lotes urbanizados destinados a atender a população de menor renda tinham infraestrutura mínima (energia elétrica, água e fossas sépticas) e área mínima de 220 m². A aquisição desses lotes se daria via financiamento pelo BNH. A instalação de infraestrutura mínima nesses loteamentos era justificada pela capacidade de pagamento dos mutuários, não pela falta de recursos para sua implantação. A Prefeitura Municipal adquiriu as áreas para implantação dos lotes urbanizados, o IPPUC desenvolveu o projeto do loteamento, a URBS a

urbanização e a implantação do sistema viário com os recursos dos empréstimos contraídos do BNH, e a COHAB-CT executou o loteamento e agenciou o financiamento dos lotes (FURLAN, 2020).

As famílias com renda até 2 salários mínimos poderiam também financiar a compra do material de construção, por meio do Programa Financiamento de Construção, Conclusão, Ampliação ou Melhoria de Habitação de Interesse Social (FICAM)²². Os lotes urbanizados correspondiam a 3,44% do total de unidades habitacionais previstas e a 8,07% da área reservada no PH CIC. Ou seja, as famílias de menor renda ou sem renda não foram priorizadas pelo Plano, e quando atendidas, por meio de uma tipologia definida pela capacidade de pagamento dos mutuários, não teve como fundamento o acesso à moradia adequada.

2.5.2 A Carta da Favela

Entre meados da década de 1970 e o início da década de 1980, durante os governos dos Prefeitos Saul Raiz (1975/1979) e Jaime Lerner (1979/1983), quando foram executadas as principais intervenções do projeto de modernização urbana, cresceram em população e extensão territorial os bairros populares e precários situados na periferia da cidade. A produção desses espaços foi também derivada da política habitacional praticada no município, marcada pela erradicação das favelas e a construção de conjuntos habitacionais e loteamentos populares, em periferias precariamente atendidas por serviços e infraestrutura urbana (FURLAN, 2020).

Orientada pelo acesso à propriedade privada via endividamento bancário e o fomento do Estado à indústria da construção civil para provisão habitacional (ARRETCHE, 1990), a PNH implementada entre 1964 e 1986 por meio do BNH não foi concebida para enfrentar os reais problemas responsáveis pela carência de moradia da população de baixa renda (Bolaffi, 1982), aprofundando as precariedades existentes e produzindo novas. A população insolvente não foi priorizada e a inexistência do controle estatal sobre o mercado de terras potencializou a produção de bairros periféricos e precários.

No início da década de 1980 a combinação do projeto de modernização urbana em curso, com a política habitacional praticada em Curitiba, havia produzido uma cidade cindida e desigual. A materialização dessa cidade dividida foi fundamental para a construção da imagem da “cidade-modelo” (SÁNCHEZ, 1997), e contribuiu para a difusão e apropriação sem crítica do discurso

²² Programa instituído em 1977, que de forma articulada ao PROFILURB buscava consolidar a autoconstrução como forma alternativa aos programas convencionais. Representava a extensão a uma clientela de menor renda dos esquemas de financiamento individual de materiais de construção então existentes (MELO, 1989, p. 39).

oficial, que por um tempo, de modo deliberado e, no caso das favelas, violento, omitiu os problemas e as desigualdades existentes.

O aprofundamento das desigualdades territoriais em Curitiba nesse período foi acompanhado da organização da população moradora dos bairros da periferia. Polli e Gusso (2013) destacam que as ações violentas de remoção ocorridas na década de 1970 desencadearam uma mobilização popular que passou a fazer frente à política oficial de erradicação das favelas. Segundo os autores, esse movimento promoveu a organização dos moradores e a conscientização da questão da moradia como um problema coletivo.

A partir da segunda metade da década de 1970 o movimento popular avança, reunindo os moradores da periferia na luta pela posse da terra, pelo acesso à moradia, ao saneamento e demais infraestruturas urbanas. Esse movimento se fortaleceu e se organizou nos anos seguintes, apropriando-se das pautas defendidas pelo Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU) (TONELLA, 2010).

Segundo Garcia (1990, p. 71-72), o surgimento das primeiras Associações de Moradores de Curitiba foi marcado basicamente por três fatores. Em primeiro lugar o problema concreto vivenciado pelos moradores, com destaque para a necessidade de moradia e a luta pela posse da terra e contra a violência de fiscais da Prefeitura e supostos proprietários das áreas. Outro aspecto, deve-se ao trabalho desenvolvido por assessores junto aos moradores, que favoreceu a organização e mobilização da população. Esses assessores populares eram profissionais liberais que prestavam serviços voluntários e gratuitos às comunidades a noite e/ou nos finais de semana. Dentre as principais ações por eles desenvolvidas Garcia (1990) destaca a realização de levantamentos dos núcleos das favelas, a seleção das principais reivindicações e a organização de um plano de ação, em conjunto com os moradores e de forma coletiva, como forma de fortalecer o movimento. O terceiro fator apontado pela autora era a participação de lideranças populares com experiências anteriores de luta por direitos, vinculados ao movimento sindical em Curitiba e outras regiões do Paraná.

Conforme Tonella (2010, p. 244), em 1977 foram formadas as primeiras Associações de Moradores em Curitiba: Vila Formosa, Vila Maria e Vila Nossa Senhora da Luz, e seus estatutos serviram de base para as associações de moradores criadas em 1978 e 1979, grande parte delas concentrada na região sul da cidade. Uma das principais pautas das associações de bairros nesse período era a legalização dos loteamentos clandestinos, que permaneceu como uma das principais lutas do movimento popular ao longo da década de 1980.

Neves (2006) destaca também a atuação das associações de bairro vinculadas às Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), que promoveram no final da década de 1970 no bairro

Xaxim, as primeiras ocupações de terra com o apoio da Comissão de Justiça e Paz do Paraná, da Pastoral Operária e da Pastoral da Terra. Em 1981 foi criado o Centro de Formação Irmã Araújo (CEFURIA), que passou a apoiar o movimento vinculado às CEBs por meio da educação popular (POLLI; GUSSO, 2013).

Garcia (1990, p. 79) destaca a realização de um encontro na Vila Nossa Senhora da Luz no dia 1º de maio de 1979, que concentrou diversas Associações de Bairro, com o objetivo de debater a qualidade de vida na cidade e principalmente a questão das favelas. Nessa reunião foi lido um documento, referendado pelas Associações, que no dia 8 de julho foi entregue por 3.500 pessoas ao executivo municipal. Esse documento exigia o fim da violência por parte dos Fiscais da Prefeitura, e a instauração de ações que assegurassem a posse, legalização e urbanização das favelas. Segundo a autora, o então prefeito Jaime Lerner solicitou ao movimento um prazo de 45 dias para elaborar propostas para enfrentar os problemas apontados e iniciar sua implementação.

De acordo com Garcia (1990, p. 80), como nada foi decidido ou encaminhado no prazo definido as Associações decidiram começar a atuar por conta própria, organizando um mutirão para urbanização da Vila Formosa. Nesse mutirão os lotes foram divididos e a favela foi desadensada. A experiência foi orientada por um arquiteto e urbanista, que integrava o grupo de assessores populares e conhecia a experiência de intervenção em favelas do Rio de Janeiro. Nesse processo houve a necessidade de realocação de 50 casas, que deu origem a mais duas favelas, a Vila São Jorge e a Vila Pimpão.

O ano de 1980 é também marcado pela fundação do Conselho de Representantes, que representou um salto organizacional importante para as Associações de Bairro, aglutinando-as em torno da luta coletiva. Nesse ano foi organizado também o I Encontro de Bairros e Favelas, com a participação de 35 entidades. No ano seguinte foram criadas mais duas entidades, a União Geral de Bairros, Vilas e Jardins de Curitiba e o Movimento de Associações de Bairros de Curitiba e Região Metropolitana (MAB). Em 1983, já na gestão de Maurício Fruet, foi realizado o II Encontro de Bairros e Favelas de Curitiba, com a participação de 79 associações de moradores (GARCIA, 1990; TONELLA, 2010).

De acordo com Garcia (1990, p. 83), diante da organização popular crescente para resistir às ações de remoção e da constatação por parte da Prefeitura de que o crescimento das favelas era uma realidade, no dia 31 de março de 1980, no segundo ano da segunda gestão de Jaime Lerner (1979-1983), a Prefeitura publica a Carta da Favela. Observa-se nesse momento uma mudança na narrativa do poder público local para explicar e enfrentar o avanço da favelização, anunciando uma nova fase da política de intervenção nesses espaços de moradia popular.

Institucionalmente, o objetivo da Carta era dar suporte à elaboração do Plano de Atuação em Favelas. Defende-se, no entanto, que do ponto de vista político a administração local reorganizava seu discurso, como resposta à crescente e qualificada mobilização social na periferia, num momento de disputa pelo poder local por parte de grupos que defendiam diferentes projetos de cidade, num contexto da redemocratização do país.

Na Carta da Favela, o reconhecimento desses espaços de moradia popular e a necessidade de uma política de intervenção que não a da erradicação são consideradas, pela primeira vez no discurso oficial, como condições para a redução das desigualdades socioespaciais existentes na cidade. O crescimento expressivo do número de famílias residindo em favelas entre 1975 e 1980, que haviam passado de 17 mil habitantes em 17 favelas, para 31 mil habitantes em 51 assentamentos, é reconhecido, embora com limitações, como uma realidade que acompanhou a implantação do projeto de modernização urbana em curso.

A Carta²³ inicia reafirmando a imagem já construída de Curitiba, considerada como “a cidade melhor”, que passou a ser assim reconhecida em todo o país, segundo o documento, pelo enfrentamento dos seus “problemas mais vitais” e pelo conjunto das transformações urbanas promovidas nas décadas anteriores.

Se Curitiba, como cidade, usufrui hoje de um inquestionável conceito em todo país, isso se deve ao grau de responsabilidade e de ousadia com que sempre encarou seus problemas mais vitais. E, ao lado disso, à sua firme decisão de não contornar a realidade com soluções paliativas, mas de enfrentá-la com medidas efetivamente transformadoras. Mas, se nestes anos conseguimos uma cidade melhor, a verdade é que isso não basta. Porque a cidade melhor precisa ser também mais igual e mais justa (CARTA DA FAVELA, 1980 apud MANTAGUTE, 2009, p. 131).

Embora reforce a ideia de que Curitiba é uma “cidade melhor”, a narrativa reconhece também que as transformações postas em prática até 1980 não tinham produzido uma cidade mais justa e menos desigual. O reconhecimento da existência das desigualdades não é acompanhado, no entanto, de uma mudança na forma de interpretação do fenômeno, pois embora as transformações urbanas promovidas e o crescimento das favelas tenham ocorrido de maneira sincrônica, esses processos continuam sendo tratados como fenômenos não relacionados. Embora reconhecidas, as favelas continuam sendo consideradas como espaços disfuncionais, que não faziam parte do projeto de modernização urbana em curso. O crescimento do número de assentamentos e famílias residindo em favelas, segundo a Carta, continuava

²³ O Anexo 1 do presente relatório apresenta o conteúdo completo da Carta da Favela, com base em Mantagute (2009).

sendo explicado por problemas exógenos à cidade, tais como a migração campo-cidade, e o aumento do número de famílias com problemas econômicos.

Outra mudança importante, é que o morador da favela passou a ser reconhecido como um trabalhador. Conforme o documento,

A maioria esmagadora da população residente nas favelas é constituída de trabalhadores, pessoas que dão uma contribuição efetiva ao desenvolvimento da cidade. Não são marginais, nem diferentes. Não optaram pela situação em que vivem, mas a ela foram constrangidos pela expulsão do meio rural ou pelas dificuldades econômicas que atingem, na área urbana, as camadas de baixa renda (CARTA DA FAVELA, 1980 apud MANTAGUTE, 2009, p. 134).

O documento também indica a urbanização das favelas dentre as ações voltadas à “solução do problema habitacional” no município,

1 - Urbanização das favelas situadas em terrenos do município, desde que as áreas apresentem condições favoráveis de salubridade. Para tanto, já estão sendo encaminhados à apreciação da Câmara vários pedidos de autorização para se proceder a venda dos terrenos aos moradores.

2 - Nas favelas situadas em terrenos insalubres será dada à comunidade favelada a oportunidade de aquisição de unidades em programas especiais da COHAB. A opção será da comunidade na sua totalidade. Oferecida a opção, ficará a Prefeitura desobrigada de manter programas de melhoria de qualidade de vida nessas áreas. Neste sentido, já tem a COHAB como programação para o biênio 80/81, a oferta de 2400 unidades. Somente esse programa permitirá atender a cerca de 40% do total de famílias residentes nas favelas do Município.

3 - Nos casos de favelas situadas em terrenos particulares a Prefeitura já está marcando contato com os proprietários, visando sua participação na solução do problema, que poderá ser a urbanização, quando a área é salubre e seu preço viável, ou a oferta de outras áreas que possibilitem ampla integração dos moradores à cidade.

3 - As famílias que já adquiriram terreno próprio, ou que vierem a fazê-lo, terão a construção da moradia financiada pela COHAB, através do Programa FICAM.

4 - Implantação, em Curitiba e municípios da região metropolitana, de comunidades rurbanas, voltadas para a produção hortigranjeira, que absorverão famílias de origem rural, hoje residentes em favelas.

5 - As populações, enquanto não beneficiadas por qualquer das medidas anteriores, terão asseguradas a melhoria das condições de vida, ouvido o Conselho Comunitário de Melhoria da Qualidade de vida nas Favelas, a ser criado por decreto e composto por representantes da Câmara Municipal, da Pastoral das Favelas, da Comissão de Justiça e Paz e da Prefeitura.

(CARTA DA FAVELA, 1980 apud MANTAGUTE, 2009, p. 132-133).

A partir das ações propostas para atuação nos assentamentos, pela primeira vez a urbanização das favelas é reconhecida como um tipo de intervenção que deveria integrar a

política municipal de habitação. Conforme a Carta, propunha-se a urbanização de favelas, investimentos em provisão habitacional para famílias residentes em áreas de risco, e ações voltadas à melhoria de qualidade de vida nas favelas, enquanto as famílias estivessem esperando para acessar às unidades habitacionais a serem produzidas pela COHAB-CT. Segundo COHAB-CT (1983), essas melhorias incluíam água, energia elétrica, abertura de vias e implantação de equipamentos sociais. Além disso, a inclusão dos moradores no processo de consulta em relação a esses investimentos, por meio da criação do Conselho Comunitário de Melhoria da Qualidade de Vida nas Favelas. A população não participaria diretamente desse Conselho, mas indiretamente por meio de representantes da Câmara Municipal, da Pastoral das Favelas, da Comissão de Justiça e Paz e da Prefeitura. Figura também como proposta a transferência de famílias para municípios da RMC, em comunidades rurbanas a serem projetadas.

A solução que vinha sendo adotada, de produção e aquisição da casa própria por meio de programas implantados pela COHAB-CT, permanece. Vale destacar também que a remoção das favelas com reassentamento em novas unidades habitacionais produzidas é a única que apresenta metas claras e objetivas na Carta, permitindo considerá-la como a mais factível.

A partir da Carta da Favela foi elaborado no ano de 1980 o Plano de Atuação de Favelas. No caso das favelas a serem removidas, as famílias seriam atendidas por programas (Programa de Erradicação de Subhabitação - PROMORAR²⁴ / FICAM) que articulavam a produção de lotes urbanizados e o incentivo à autoconstrução. A execução do Plano se realizaria pela participação da Prefeitura Municipal, da COHAB-CT e do BNH. A Prefeitura Municipal executaria o loteamento, que seria implantado com infraestrutura mínima: ruas ensaibradas, redes de água, de esgoto e valetas para drenagem. A área dos lotes variava entre 200 m² e 300 m² e sua localização poderia ser escolhida in loco pela família (COHAB-CT, 1983). A COHAB-CT forneceria assistência técnica para elaboração do projeto executivo das habitações e para o planejamento e acompanhamento da construção do embrião. Ao mutuário caberia a autoconstrução do embrião de moradia (FURLAN, 2020).

²⁴ Segundo Melo (1989), o PROMORAR constituiu, entre os programas reformistas do BNH, a versão mais bem acabada da política habitacional durante o processo de abertura política do Regime Militar. Instituído no ano de 1979, o programa teve como objetivo “erradicar subhabitações” por meio de intervenções voltadas à melhoria dos núcleos habitacionais de favelas, sem implicar, portanto, em remoções. Com o PROMORAR a produção de habitações populares nos moldes alternativos atingiu um recorde histórico em termos quantitativos, de acordo com Melo (1989, p. 39): entre 1979 e 1982 representou cerca de um quarto das unidades habitacionais produzidas pelas COHABs no Brasil, e se os números forem comprados ao período 1964-1986, o programa representou cerca de metade das habitações produzidas.

De acordo com Furlan (2020, p. 61), no Plano de Atuação nas Favelas a autoconstrução em lotes urbanizados foi adotada pela primeira vez como uma tipologia de produção de moradia pela COHAB-CT. Segundo a autora, isso não significa que a autoconstrução não estivesse vinculada à produção de lotes urbanizados antes desse Plano, mas até então ela não era apresentada como solução habitacional incorporada pela política habitacional.

Segundo os técnicos da Companhia entrevistados por Furlan (2020), a autoconstrução passou a ser entendida como uma solução diante da falta de recursos, sendo incorporada aos programas de loteamentos populares por acreditar que essa forma de produção de habitação revelara-se muitas vezes melhor do que a construção pronta, “apesar de eventuais brigas com a iniciativa privada”, que preferia a construção de conjuntos habitacionais para rentabilizar seus investimentos. Segundo o Entrevistado 4, a COHAB-CT defendia que em “um lote urbanizado com água, energia elétrica e vias abertas, as famílias iriam lá dar um jeito, nem que comece com ranchinho de madeira” (FURLAN, 2020, p. 67).

Vale destacar, no entanto, conforme apurou Furlan (2020), que até o final da segunda gestão de Jaime Lerner a remoção com realocação das famílias em lotes urbanizados constituiu a ação predominantemente executada pela COHAB-CT. Tomando como referência a constatação da autora, é válido considerar que o novo modelo de intervenção em favelas anunciado naquela gestão, não se traduziu em novas práticas de atuação, ficando no plano do discurso. No entanto, deve-se considerar a relevância da adoção de uma nova narrativa por parte do poder público local, presente na Carta da Favela, pois ela explicita a existência de uma nova correlação de forças políticas no início da década de 1980, com maior protagonismo do movimento popular na concepção da política municipal de habitação.

2.6 CAPACIDADE ESTATAL PARA ERRADICAÇÃO DAS FAVELAS NAS GESTÕES DA ARENA

A política de intervenção em favelas implementada durante os governos dos prefeitos biônicos da ARENA foi caracterizada pela erradicação. A racionalidade que conduziu esse modelo de intervenção estava alinhada ao paradigma que norteou a execução da Política Nacional de Habitação durante a Ditadura Militar. Esse alinhamento viabilizou também, em parte, o desenvolvimento da capacidade estatal para a implementação da política municipal de intervenção em favelas.

A erradicação das favelas nesse período foi assentada em matrizes teóricas que justificavam sua adoção pela ideia de que esta constituía uma prática civilizatória, e por meio da

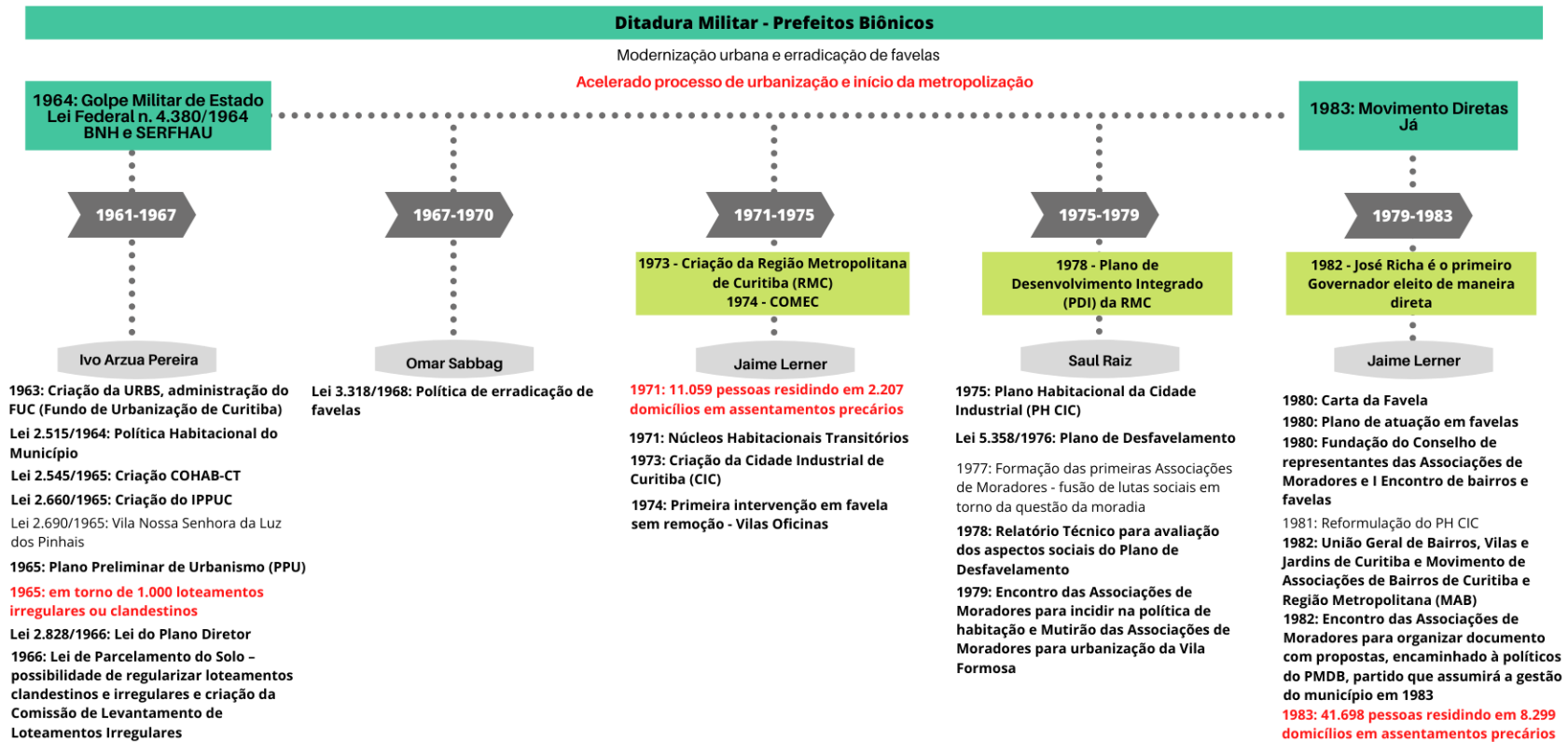
compreensão, equivocada, de que o saber técnico seria destituído da dimensão política. Esse modelo de intervenção foi executado por aproximadamente duas décadas, durante as gestões de cinco Prefeitos (FIGURA 10).

Ao longo desse tempo e a partir dessa racionalidade, consolidou-se o aparato institucional e o arcabouço normativo, desenvolveram-se as habilidades técnicas para a execução desse modelo de política, e foram definidos os expedientes necessários ao funcionamento da burocracia.

A COHAB-CT foi uma das primeiras institucionalidades criadas e derivou diretamente da política habitacional instaurada pela Ditadura Militar. A partir da sua criação foi composta a equipe e desenvolvidas as habilidades de seu corpo técnico para a execução do paradigma vigente: erradicação de favelas e construção de conjuntos habitacionais financiados aos mutuários. A Companhia permanece até hoje como o órgão responsável pela execução da política municipal de habitação.

No período destacam-se também a criação da URBS e do IPPUC que, junto com a COHAB-CT, foram fundamentais para a implementação das políticas urbana e habitacional no período. A criação do IPPUC, principalmente, assim como ocorreu com a COHAB-CT, viabilizou a formação de uma equipe técnica local com habilidades para o desenvolvimento dos planos, programas e projetos que passaram a ser explorados, simbólica e politicamente, como o modelo Curitiba de planejamento urbano. A criação do IPPUC instaurou também um novo arranjo político-institucional para a interação desse órgão com as outras instâncias da administração pública municipal e a sociedade, que foi fundamental para a execução dos planos, programas e projetos que passaram a ser por ele conduzidos. Em meados da década de 1970 esse arranjo foi considerado a grande inovação da experiência Curitiba em planejamento urbano pelo então Governo Federal. Esse arranjo, como visto também, era bastante permeável e facilitador da realização do interesse de grupos que apoiavam politicamente a gestão municipal na execução do projeto de modernização urbana, e impermeável às demandas populares e aos problemas da cidade real.

FIGURA 10 - LINHA DO TEMPO DA POLÍTICA DE INTERVENÇÃO EM FAVELAS DO GOVERNO DE IVO ARZUA (1961-1967) AO DE JAIME LERNER (1979-1983) – MUNICÍPIO DE CURITIBA



FONTE: Nunes da Silva et al. (2021).

Outro aspecto que marca a capacidade de implementação da política é que os recursos advindos do BNH viabilizaram a execução de ações por parte da COHAB-CT, mas também da política urbana executada. O uso desses recursos, conforme apurado, viabilizou importantes projetos urbanísticos, especialmente desapropriação de terras e implantação de infraestruturas viária e de transportes. Vale destacar que se a erradicação de favelas foi coincidente com o modelo executado na maioria dos municípios brasileiros durante a vigência do BNH, a particularidade de Curitiba foi a articulação dessa prática com as intervenções urbanísticas vinculadas ao projeto de modernização urbana que marcou esse período no município.

Mediante a justificativa de produzir habitação popular, recursos do BNH viabilizaram a produção de espaços que se tornaram importantes vetores de expansão do capital imobiliário, beneficiando, principalmente, proprietários de terra e incorporadores imobiliários. Esses grupos econômicos, conforme apresentado, tornaram-se importantes sustentáculos do grupo político que se manteve no poder local durante a Ditadura Militar. Assim, recursos da política habitacional contribuíram para o aprofundamento do problema que ela deveria enfrentar, não somente porque a maioria das unidades habitacionais produzidas pela COHAB-CT não foram comercializadas para a população de baixa renda, mas porque parte dos recursos captados para sua promoção viabilizaram e intensificaram processos de valorização-capitalização e a especulação imobiliária decorrentes das intervenções urbanísticas executadas no período.

O arcabouço normativo vinculado à execução do Plano Diretor aprovado em 1966, especialmente as sucessivas alterações do zoneamento de uso do solo, cumpriu uma função importante para a sustentação, a articulação e a complementariedade das políticas urbana e habitacional praticadas. O ordenamento territorial de Curitiba, derivado da execução do referido Plano Diretor, tem sido historicamente apresentado como um modelo pautado na articulação e complementariedade do tripé uso do solo, sistema viário e transporte coletivo. No entanto, conforme demonstrado, as ações implementadas por meio da articulação dessas políticas revelaram que os espaços de moradia popular foram precariamente incluídos nas regiões da cidade atendidas pelas infraestruturas de mobilidade executadas, permitindo-nos, portanto, questionar tal afirmação.

Para os conjuntos e loteamentos populares produzidos pela COHAB-CT foram majoritariamente destinadas áreas periféricas, muitas contrariando inclusive o uso do solo definido no zoneamento por se tratarem de zonas rurais ou de expansão urbana futura. Para as favelas a erradicação foi a expressão de uma política violenta, que promoveu a piora das condições de acesso à cidade urbanizada e materializou a exclusão desses espaços do projeto de modernização urbana. Considera-se, portanto, que a identificação dos elementos que

caracterizam a relação entre os objetivos e ações das políticas urbana e habitacional praticadas no período é uma contribuição importante da pesquisa, introduzindo uma leitura crítica acerca do projeto de cidade que é executado entre as décadas de 1960 e 1970.

É válido afirmar também, que o lugar ocupado pela favela na agenda das políticas urbana e habitacional, os recursos captados para execução dos programas e dos projetos de intervenção, o direcionamento político dado, as institucionalidades criadas, o arcabouço normativo aprovado, somente podem ser compreendidos na sua totalidade se relacionados aos objetivos e diretrizes do projeto de modernização urbana em curso naquele período. A erradicação praticada em nível local por meio desse projeto e fomentada pela política nacional de habitação, explicita ainda a importância da articulação de escalas de poder na concretização do projeto de cidade.

A execução desse projeto político encontrou pouca resistência social na primeira década de sua execução, mas passou a ser desestabilizado pela luta e a organização social a partir de meados da década de 1970. Tal movimento tem relação com a luta social pela redemocratização do país numa escala mais ampliada, mas deve ser compreendido a partir do contexto socioespacial local, marcado pelo crescimento da favelização e das desigualdades. A mudança na correlação entre forças políticas no município, derivada da organização do movimento popular nos bairros da periferia, se explicita no final da segunda gestão de Jaime Lerner, forçando a reelaboração do discurso oficial em relação à questão, simbolicamente marcado pela Carta da Favela. Esse processo crescente de intensificação da luta popular e disputas por diferentes projetos de cidade, provocou mudanças no rumo da trajetória da política de intervenção em favelas na década seguinte, conforme será apresentado no próximo capítulo.

A capacidade estatal desenvolvida para executar o modelo de política praticado no período analisado, marcado pela erradicação, teve, no entanto, desdobramentos que se estendem até o presente, marcando a política de intervenção em favelas no município, conforme observado nos resultados da execução do PAC UAP. Permite-se afirmar, portanto, que as gestões dos Prefeitos da ARENA, responsáveis pela implementação do projeto de modernização urbana, materializado na produção de uma cidade cindida e desigual, caracterizou-se como um período germinal da política de intervenção em favelas no município, porque instaurou uma capacidade estatal assentada em um modo de interpretar e agir sobre a questão, que se estendeu para além daquele ciclo político.

3 OS ÚLTIMOS ANOS DA DITADURA MILITAR E O INÍCIO DA NOVA REPÚBLICA: A EMERGÊNCIA DE OUTRA POLÍTICA DE INTERVENÇÃO EM FAVELAS EM CURITIBA

No presente capítulo é analisada a política de intervenção em favelas durante as gestões do PMDB entre 1983 e 1988, período marcado pelo fim do Regime Militar e o início da Nova República. No primeiro tópico do capítulo é caracterizado o contexto político do país, a relação das lutas sociais travadas com a questão urbana e a emergência de um novo paradigma de política urbana no Brasil. Em seguida, discorre-se a respeito da organização popular nos bairros de periferia em Curitiba, com especial atenção às lutas travadas por este movimento em torno da luta pelo direito à moradia digna. Neste tópico são exploradas também as mudanças que passam a ser implementadas no aparato estatal nas gestões do PMDB, decorrentes dessa luta popular. No terceiro tópico reflete-se a respeito do lugar ocupado pelo planejamento urbano nas gestões analisadas, tomando como referência os planos elaborados, as leis aprovadas e as ações executadas, com foco nas políticas urbana e habitacional. Em seguida é caracterizada e analisada a política de intervenção em favelas com a emergência da Nova República e durante as gestões de Maurício Fruet e Roberto Requião. Por fim apresenta-se uma análise das condicionantes institucionais e normativas que marcaram a execução das políticas urbana e habitacional no período analisado.

3.1 O CONTEXTO POLÍTICO E A QUESTÃO URBANA COMO PAUTA DA POLÍTICA

Entre o final da década de 1970 e ao longo da década de 1980, os países da América Latina experimentaram um processo de redemocratização, com a substituição das ditaduras militares que nas décadas anteriores dominaram o cenário político (TEXEIRA DA SILVA, 2003, p. 246). No Brasil, a luta pela democracia e a crise da ditadura foram marcadas por dinâmicas políticas e sociais singulares. O Projeto Geisel-Golbery de reconstitucionalização do regime, gestado pela ala dos militares que pretendia devolver a direção do Estado aos civis desde que esse processo ocorresse em bases confiáveis²⁵. Esse grupo defendia a reconstitucionalização do regime, mas não exatamente a redemocratização do país (BORGES, 2003; TEXEIRA DA SILVA, 2003).

Outro marco importante nesse processo foi a ampla vitória eleitoral do MDB em 1974,

²⁵ Essa confiabilidade derivava da preocupação por parte dos militares de que essa transição ocorresse pela “não argentinização” do regime, garantindo que eles não fossem levados ao banco dos réus pelos excessos cometidos (BORGES, 2003, p. 23).

único partido de oposição ao regime militar. Texeira da Silva (2003) destaca, que a atuação mais crítica do partido nesse período foi em grande parte derivada da pressão exercida por uma sociedade civil extremamente organizada, na qual sindicatos, Igreja, imprensa, artistas e universidades desempenharam um papel ativo de crítica ao regime militar e na construção de um projeto de abertura política. A partir desse contexto, o regime precisou ampliar o elenco dos grupos com os quais passou a ter que negociar, num processo crescente de ocupação das ruas pelos cidadãos, que tem início com a luta pela anistia e o retorno dos exilados ao país, e teve seu auge na campanha pelas Diretas Já, em 1983, exigindo democracia (TEXEIRA DA SILVA, 2003, p. 255-263).

Kowarick (2000, p. 38) destaca que o percurso de abertura política no Brasil teve “forte enraizamento nas aglutinações populares, sobre as quais as consequências sociais e econômicas do regime autoritário desabaram de modo mais intenso”. O despertar de uma “consciência de insubordinação”, segundo o autor, contribuiu para a concretização de ações de desobediência civil na forma de greves, passeatas, ocupações de terra, dentre outras, desafiando a ordem estabelecida. O movimento social crescente teve nas cidades um território privilegiado de realização e nas dinâmicas de produção e apropriação do espaço urbano as razões para sua ocorrência. Entre o final da década de 1970 e o início da de 1980 os movimentos de bairro aglutinaram os moradores das periferias em torno da luta por melhorias urbanas, que foram ganhando um sentido mais amplo de transformação da sociedade. Conforme observa Kowarick (2000), as lutas sociais nascidas das condições cotidianas da população que vivia nas áreas mais pobres e precárias das cidades brasileiras, nas quais as relações sociais de solidariedade e reciprocidade condicionam muitas vezes a possibilidade de sobrevivência, fundiram-se naquele momento em torno de lutas coletivas por transformações mais amplas da sociedade:

Esses movimentos trazem no seu bojo uma sequência de sociabilidades forjadas na vizinhança, na situação comum dos bairros desprovidos, nos atrasos dos transportes, nos acidentes e doenças, na identificação do companheiro de trabalho, e, não obstante a diversidade de trajetórias, em certas conjunturas, acabam criando formas de solidariedade mais amplas e coletivas, quando então transparece um momento de fusão dos conflitos e reivindicações (KOWARICK, 2000, p. 77).

Por tais razões, segundo o autor, a história daquele período deve ser compreendida para além dos aparatos institucionais, pois foram principalmente nos inúmeros e não demarcados espaços sociais de resistência e mobilizações, capitaneados pelos movimentos sociais urbanos, que as principais transformações ocorridas no Brasil foram gestadas e de lá propagadas, embora

também seja reconhecida a importância dos sindicatos e partidos políticos nas lutas travadas (KOWARICK, 2000, p. 78).

Ainda segundo o autor, entre o final da década de 1970 e o início da seguinte, amalgamaram-se nos movimentos populares lutas por melhorias urbanas, que tinham ao mesmo tempo o objetivo de transformar o cotidiano da população da periferia e lutar contra a exploração do trabalho. Essas lutas explicitavam as relações políticas entre as classes, em particular as vinculadas ao processo de ocupação-transformação do Estado, que marcou o período de luta pela redemocratização do país (KOWARICK, 2000, p. 78).

Capitaneadas pelos movimentos populares urbanos, dessas lutas surgiram experiências de gestão municipal democráticas e progressistas, e uma “nova escola de urbanismo”, que conforme Maricato (2010, p. 17) passaram a colocar em prática as propostas e mobilizações das organizações populares.

Programas de urbanização e regularização fundiária de favelas com novas formas de posse segura de imóveis, programas voltados para a saúde das mulheres, programas de urbanização de bairros periféricos, assistência jurídica gratuita à população pobre, soluções de moradias individuais ou coletivas com assistência técnica de arquitetos e engenheiros, prevenção e recuperação de áreas de risco geotécnico, esgoto condominial, componentes pré-fabricados de argamassa armada para infraestrutura ou equipamentos coletivos, novas técnicas de urbanização de córregos a céu aberto (condenando o tamponamento de córregos), entre outros, começaram a incorporar a participação da população nas decisões das administrações públicas. Com o fim da proibição da eleição direta dos prefeitos das capitais (1985), essa dinâmica ganha novo impulso com prefeitos progressistas administrando grandes cidades como Porto Alegre e São Paulo (MARICATO, 2010, p. 17).

Essa nova formulação teórico-prática foi também tributária do envolvimento de cientistas e profissionais engajados na transformação das condições de vida nas cidades brasileiras e na luta pela redemocratização, e ancorados na militância desses segmentos junto às comunidades populares.

Nesse contexto nasce também o Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU), do qual fizeram parte movimentos sociais, sindicatos e comunidade acadêmica, com o objetivo de lutar pela democratização do acesso à cidade urbanizada. Segundo Bassul (2010, p. 72), o MNRU atuava em duas frentes, o território físico e político das cidades e a proposição de normas jurídicas especiais. Conforme destaca, essas frentes foram ganhando corpo conceitual e consistência política na Assembleia Nacional Constituinte em 1986, fazendo com que o tema da política urbana fosse incorporado ao processo de construção da Constituição Federal aprovada em 1988, com maior expressão social e reconhecimento político.

Partindo da compreensão da cidade como a materialização do processo de produção social do espaço e da política urbana como a concretização de valores, ideias, interesses e ações, que no plano material e simbólico dão suporte, criam e recriam as cidades, essa nova formulação teórico-prática emergente visava a transformação e a justiça socioespacial, em oposição ao pensamento até então dominante no planejamento urbano ao qual os planos de renovação urbana e remoção de favelas estavam filiados (LIMONAD, 2015).

Esse paradigma emergente filia-se, portanto, ao pensamento crítico, pois concebe e visualiza a concretização de outro modelo de urbanização, democrático, socialmente justo e sustentável, mesmo em condições adversas, “em que as possibilidades de mudança estejam sendo suprimidas por arranjos institucionais, práticas e ideologias dominantes” (BRENNER, 2018, p. 21).

Nasce assim uma “nova escola de urbanismo” no Brasil, a partir da qual “a representação hegemônica da cidade das elites e da legislação urbana formalista [...] foi abalada”, e a consciência da (in)justiça espacial ampliada (MARICATO, 2012, p. 106). Para a autora, a evolução da política de intervenção em favelas constitui um dos melhores exemplos desse novo paradigma, pois de “caso de polícia” esses assentamentos tornaram-se objeto de políticas sociais e urbanas e mudaram radicalmente as práticas de intervenção, que da remoção violenta passaram a promover sua integração à cidade urbanizada.

Nesse contexto histórico e político, entre 1983 e 1988 Curitiba passou a ser administrada por prefeitos do PMDB, Maurício Roslindo Fruet (1983/1985) e Roberto Requião (1986/1988). O PMDB, conforme já mencionado, havia sido o único partido de oposição ao Regime Militar, e na esfera local às gestões dos prefeitos da ARENA que administraram o município entre 1964 e 1983. Maurício Fruet foi o último prefeito não eleito pelo voto popular no período de transição entre o fim do Regime Militar e o início da Nova República. Roberto Requião foi eleito na primeira eleição direta para prefeito das capitais do país²⁶.

Maurício Fruet era Bacharel em Ciências Sociais e Jurídicas e o primeiro prefeito, desde 1964, que não tinha formação nas áreas de engenharia e arquitetura. Além da participação na vida política do município, era um nome atuante junto à imprensa, na representação popular e na participação comunitária. Roberto Requião é graduado em Direito pela UFPR, jornalismo pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC PR) e pós-graduação em planejamento urbano pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) (REHBEIN, 2008).

²⁶ Em 1985 tem início a Nova República, sendo eleito o primeiro presidente da república não militar desde de 1964. Este fato marcou o fim da Ditadura Militar. Esta foi a última eleição indireta para presidente da república, sendo eleito pelo Congresso Nacional Tancredo Neves, do PMDB, que antes de assumir falece, sendo empossado seu vice José Sarney (REHBEIN, 2008, p. 200).

Maurício Fruet foi indicado por José Richa, primeiro governador eleito pelo voto direto desde o início da Ditadura Militar, na eleição ocorrida no ano de 1982²⁷. Nesse pleito o PMDB saiu vitorioso no Paraná, elegendo governador, senador (Álvaro Dias) e ocupando a maioria das cadeiras da Assembleia Legislativa do Estado, 34 no total. O PDS, partido que substituiu a ARENA, elegeu 24 deputados. No município reproduziu-se o mesmo cenário, com o PMDB ocupando 22 cadeiras na Câmara Municipal e o PDS 11 (REHBEIN, 2008, p. 185).

Embora não tenha sido eleito pelo voto direto como prefeito, no mesmo pleito Maurício Fruet havia sido o deputado federal mais votado no Paraná e em Curitiba. Além disso, fora eleito pelo voto direto da população em pleitos anteriores, ocupando cadeiras na Câmara de Vereadores de Curitiba e na Assembleia Legislativa do Paraná. Em razão disso, embora seu nome não figurasse como o primeiro na lista de José Richa, sua indicação, feita por lideranças do PMDB na capital, buscou dar legitimidade política ao prefeito indicado. A eleição direta era uma das principais bandeiras defendidas pelo partido na luta pela redemocratização do país (REHBEIN, 2008, p. 186).

Rehbein (2008) destaca ainda, que durante o processo de aprovação de seu nome na Assembleia Legislativa ficaram claras as visões díspares dos grupos políticos do PMDB e do PDS em relação ao projeto de modernização de Curitiba até então em curso. Da sessão da Assembleia Legislativa que aprovou a indicação de Fruet o autor destaca o discurso de dois deputados, Roberto Requião e Erondy Silvério²⁸.

O deputado Roberto Requião, PMDB, com a palavra, apresentou um relatório minucioso e crítico a respeito dos dados estatísticos das condições dos bairros do Município de Curitiba, nas áreas de habitação, saúde, saneamento, educação e economia (distribuição de renda, inflação), como resultado das administrações anteriores de Curitiba durante o regime militar.

Erondy Silverio (PDS) declarou, pelo partido, que gostariam de votar a favor de Maurício Fruet, pelas qualidades do indicado, mas que sua bancada havia tomado a decisão, na manhã daquele dia, que o PDS não sufragaria o nome de Fruet. Em nome dele e de Aírton Cordeiro, em resposta ao relatório exposto por Requião, desejavam que Fruet realizasse a reversão daquelas expectativas e dos erros cometidos. E solicitou a Mesa uma cópia do relatório de Requião para dali quatro anos cobrar os resultados, numa comparação com os erros cometidos por Jaime Lerner e Saul Raiz, que projetaram Curitiba como uma das capitais modelo do País (REHBEIN, 2008, p. 189-190).

²⁷ Nessa eleição José Richa, do PMDB, derrotou Saul Raiz, do PDS, que havia sido prefeito de Curitiba entre 1975 e 1978, alinhado, portanto, ao grupo que ocupou o poder durante a Ditadura Militar.

²⁸ O primeiro seria eleito Prefeito de Curitiba no próximo pleito. O segundo era político e empresário ligado ao transporte coletivo, e travou na gestão de Requião grandes embates ligados à regulamentação e ao funcionamento desse serviço (OLIVEIRA, 2000).

Segundo Rehbein (2008, p. 190), no discurso de posse Maurício Fruet afirmara que depois de “três gestões de técnicos” não prometia grandes obras, mas “um governo voltado para o povo”, que priorizaria os bairros onde vivia a maioria da população e onde estavam situados os maiores problemas, “os esquecidos e desconsiderados nos planos, a Curitiba da desigualdade social”. O novo prefeito anunciou ainda que faria mudanças na forma de administrar e prometeu maior respeito ao legislativo municipal.

No pleito seguinte Roberto Requião foi eleito pelo voto direto para um mandato de três anos, de 1986 a 1988. Nessa eleição o candidato do PMDB enfrentou Jaime Lerner, na época filiado ao PDT. Embora concorresse pelo partido de Leonel Brizola, Lerner na verdade representava o grupo político que havia sido situação durante o Regime Militar, recebendo apoio naquele pleito do PDS e do PFL, partidos formados por políticos conservadores. Requião representava o grupo que havia sido oposição durante a Ditadura Militar e que inaugurou o novo ciclo de representação política na Nova República. Lerner e Requião passaram a representar os dois grupos políticos que estiveram à frente da administração do município e do Paraná a partir de então, o primeiro a direita paranaense e o segundo a centro-esquerda (REHBEIN, 2008, p. 200).

A disputa entre Requião e Lerner foi acirrada. Requião foi eleito com 45,48% dos votos válidos e Lerner ficou em segundo lugar com 41,70%. A diferença que deu vitória a Requião correspondeu aos votos que recebeu nos bairros periféricos, em especial os situados no Sul do município e até hoje concentra a população de baixa renda de Curitiba (REHBEIN, 2008, p. 219). Os eleitores dessa região da cidade passaram a ter um protagonismo na decisão das eleições municipais para prefeito nas décadas seguintes, conforme será apresentado.

Na eleição ocorrida no ano de 1985, o embate político realizou-se entre o candidato tecnocrata que havia sido prefeito biônico durante o Regime Militar, representado por Lerner, com Requião, que tinha construído uma carreira política com base na escolha popular em eleições diretas, considerada uma questão central no Brasil naquele momento histórico, produzindo um forte confronto entre os candidatos, que deu a vitória ao PMDB (OLIVEIRA, 2000, p. 58).

3.2 O MOVIMENTO ORGANIZADO NOS BAIRROS POPULARES E A GESTÃO MUNICIPAL NOS GOVERNOS DO PMDB

Conforme exposto, o contexto político no Brasil, entre meados da década de 1970 e início da década de 1980, foi marcado pela crescente participação popular em torno da luta por

melhorias das condições de vida nas periferias das cidades. Estes grupos se somaram às demais forças progressistas que lutavam pela redemocratização do país. A organização e a amplitude da luta desses movimentos produziram a incorporação de suas pautas por administrações progressistas, que a partir de então passaram a desenvolver experiências inovadoras de gestão urbana em diferentes municípios brasileiros. Nas capitais dos estados essas experiências começaram a ser postas em prática a partir de 1982, ano da restauração das eleições diretas para governadores. Desse processo nasceu uma “nova escola de urbanismo” (MARICATO, 2010, p. 17), conforme já apontado, assentada num paradigma que passa a se contrapor aos fundamentos e objetivos do modelo tecnocrático de planejamento urbano até então dominante.

Em Curitiba, a partir da década de 1970, nos governos de Saul Raiz (1975/1979) e Jaime Lerner (1979/1983), quando foram executadas as grandes intervenções urbanísticas vinculadas ao projeto de modernização urbana, cresceram também em número de população e extensão territorial os bairros populares na periferia. Esses bairros populares, caracterizados por precariedades similares a das periferias das demais grandes cidades brasileiras, foram também decorrentes da política de habitação praticada no período e da produção de favelas e loteamentos clandestinos (NUNES DA SILVA, 2012). As condições presentes nos bairros populares da periferia não eram consideradas como parte da cidade planejada e, portanto, não incluídas nas imagens e narrativas dos grupos que exploravam politicamente e se beneficiaram economicamente das intervenções implementadas.

A materialização, cada vez mais contundente, das contradições derivadas do modelo de planejamento urbano que vinha sendo implementado se somou ao contexto político de fusão de lutas sociais no país (KOWARICK, 2000), fazendo avançar o movimento social organizado em torno da luta por melhores condições de vida nas periferias da cidade (GARCIA, 1990; TONELLA, 2010, POLLI; GUSSO, 2013). Transformações com objetivos e natureza similares eram observadas em outros municípios brasileiros no mesmo período, emergindo um novo paradigma para o enfrentamento da questão no país. Do ponto de vista das políticas urbana e habitacional, conforme já apresentado, sinais de mudanças são anunciados na gestão do último prefeito da ARENA, Jaime Lerner (1979-1983), e evoluem nos governos de Maurício Fruet e Roberto Requião entre 1983 e 1988.

No início da década de 1980 a atuação coletiva das associações de moradores nos bairros populares já representava uma força política importante e algumas das suas pautas passam a ser incorporadas pelas gestões desses Prefeitos (GARCIA, 1990). Conforme já destacado, as zonas eleitorais situadas nos bairros populares da periferia de Curitiba foram determinantes para a eleição de Roberto Requião em 1985 (REHBEIN, 2008), na primeira

eleição direta para prefeito com o fim do Regime Militar.

De acordo com Garcia (1990, p. 117) os primeiros anos da década de 1980 corresponderam ao período em que o movimento popular apresentou maior poder de pressão frente ao estado. Nesse momento a atuação coletiva das associações de moradores nos bairros populares por meio da formação, organização, luta e ocupações de terra já representava uma força política importante. A intensificação e a legitimação social dessa força popular emergente alteram as relações de poder até então instituídas, provocando mudanças na política municipal de intervenção nas favelas ao longo da década de 1980.

Após a eleição para governo do estado ocorrida em 1982, em dezembro do mesmo ano foi organizado um encontro que reuniu representantes de vinte Associações de Moradores e movimentos populares, na qual foram discutidos os principais problemas dos bairros ali representados, e organizado um documento relacionando aqueles considerados mais urgentes: regularização fundiária, esgoto, drenagem, rede de água, iluminação pública, congelamento das tarifas de transporte coletivo, e implantação de creches, postos de saúde e escolas. O documento exigia também o cumprimento da promessa feita durante a campanha do PMDB, da participação popular na gestão municipal, apresentando sugestões para sua efetivação, dentre elas a definição de dias e horários fixos para atendimento das Associações e entidades de bairro pelo Prefeito, direito à voz dos moradores na Câmara Municipal, acesso ao plano orçamentário do Governo do Estado e da Prefeitura de Curitiba, formação de Conselhos Comunitários, e participação popular na escolha de secretários municipais e do governo do estado (GARCIA, 1990, p. 119). Esse documento foi entregue à representantes do Governador recém-eleito, José Richa, dentre eles o deputado estadual Maurício Fruet, que no ano seguinte foi indicado para ocupar o cargo de Prefeito de Curitiba (GARCIA, 1990, p. 118).

Em março de 1983 foi organizado o II Encontro de Bairros de Curitiba, que teve como lema “Bairros Unidos por uma vida Melhor” (GARCIA, 1990, p. 128). O governador foi convidado, mas não compareceu, enviando um representante. O Prefeito Maurício Fruet compareceu e comprometeu-se a estar presente numa concentração a ser organizada por todas as entidades populares de Curitiba e RMC. Nesta ocasião o governo do estado e do município deveriam responder formalmente às reivindicações apresentadas no documento entregue pelas entidades em dezembro do ano anterior. Esse encontro aconteceu no dia 22 de maio de 1983, reuniu no Ginásio do Tarumã 15.000 pessoas, Governador, secretários de estado, Prefeito de Curitiba e demais municípios metropolitanos.

Apesar da expectativa popular, poucos pontos foram respondidos ou encaminhados, sob o argumento da falta de recursos. No entanto, algumas reivindicações do movimento popular

de Curitiba passaram a ser atendidas, como a implementação de infraestrutura nos bairros da periferia e a fixação de dias e horários para as audiências públicas do Prefeito para atender as Associações (GARCIA, 1990).

Na gestão Fruet foi instituída a prática de audiências públicas semanais do prefeito nos bairros, que constituíram um espaço importante para reconhecimento das reivindicações das associações de moradores e a sustentação social das decisões tomadas pelo executivo municipal (FIGURA 11). Conforme entrevista realizada com ex-gestor público responsável pela implementação da política de regularização fundiária no governo de Roberto Requião, a sustentação social das decisões tomadas pela Prefeitura Municipal agilizou as ações de urbanização em favelas executadas durante as gestões do PMDB (ENTREVISTADO 1, 2020).

O Entrevistado 1 se reportou também à gestão de Maurício Fruet, ainda sob a Ditadura Militar, como um momento de fazer emergir questões e problemas que vinham sendo escondidos pelos governos “de tirar uma tampa, uma coisa que estava fechada”, que por isso acabou sendo injustamente taxado de um governo populista, na sua avaliação.

Uma característica dos governos do PMDB na década de 1980 foi a perda da centralidade do planejamento urbano strictu sensu e a priorização de políticas setoriais. De acordo com Oliveira (2000, p. 104), a marca das administrações desses prefeitos foi a execução de uma série de políticas setoriais de cunho social, que compunham a agenda das administrações do partido na época, e tinham como propósito, dentre outros objetivos, diferenciar-se das administrações da ARENA. Além disso, de acordo com Garcia (1990, p. 131-132), enfrentar os dilemas que marcavam o contexto social do país, como o desemprego e a carestia, que integravam as pautas de luta do movimento social nos bairros. Programas como a distribuição subsidiada de alimentos nos bairros, construção de creches e “recuperação de meninos de rua”, por exemplo, passaram a ter prioridade nas ações da prefeitura, em contraposição às intervenções de renovação urbana, que caracterizaram o planejamento urbano nas gestões dos prefeitos anteriores.

As intervenções de renovação urbana, dentre elas a erradicação das favelas, eram fortemente identificadas com o IPPUC e o grupo político de Lerner. Conforme Oliveira (2000, p. 57), quando Maurício Fruet assume o poder executivo municipal em 1983, grande parte das propostas de intervenção urbana detalhadas pelo IPPUC nas gestões da ARENA já haviam sido implementadas. Sánchez (1997) destaca também o viés ideológico das ações postas em prática por este grupo político, traduzido na imagem da “Curitiba-cidade planejada”, que já havia sido apropriado pelo imaginário coletivo dos curitibanos, em especial pela elite local.

FIGURA 11 - NOTÍCIA RELATANDO AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NA GESTÃO DE MAURÍCIO FRUET - 1985



FONTE: Correio de Notícias (1985).

Em agosto de 1984, segundo ano da gestão de Maurício Fruet, foi apresentada na II Assembleia do MAB o resultado de um formulário que havia aplicado às 66% das associações que participam do movimento, no qual figuravam questões relacionadas à participação da população dos bairros nas associações e principais reivindicações elencadas e atendidas naquele momento pela gestão municipal. Para mais de 60% das Associações as principais reivindicações eram implantação de posto de saúde (1), de creches (2) e de iluminação pública, coleta de lixo e rede esgoto (3). De acordo com os resultados no formulário em torno de 30% das associações tinham sido atendidas com posto de saúde, creches e iluminação pública, 82% com coleta de lixo e 5% com rede de esgoto. A regularização fundiária ocupava o 12º lugar das reivindicações, compondo a pauta de 30% das Associações, e nenhuma delas havia sido atendida neste quesito até aquele momento (GARCIA, 1990, p. 143).

Uma das decisões da II Assembleia do MAB é que o movimento deveria apoiar as ocupações de terra em Curitiba e RMC, denunciando na imprensa o problema do acesso à terra e seus impactos para a população mais pobre. Além disso, o MAB passou a fornecer assessoria jurídica para promover a regularização fundiária, como na Comunidade Profeta Elias, que vinha lutando desde 1976, com o apoio da CEB, pelo direito de permanecer na área e pela sua urbanização (GARCIA, 1990, p. 148). Dada a relevância desse tema para a presente pesquisa, a política de intervenção em favelas será tratada mais à frente, em tópicos específicos do presente relatório.

Do ponto de vista da organização institucional, na gestão de Requião destacam-se a descentralização administrativa e a reforma administrativa. Para Oliveira (2000), a reforma administrativa significou a alteração da correlação de forças entre IPPUC e demais órgãos da administração municipal. Segundo o autor, nesse período o Instituto foi esvaziado e suas funções executivas transferidas para órgãos da administração direta²⁹. Em contrapartida, órgãos encarregados das políticas sociais ganharam destaque, como a Secretaria de Abastecimento e a Secretaria do Bem-Estar Social (OLIVEIRA, 2000, p. 104).

Promoveu-se também a descentralização da gestão, com a criação das “Freguesias”, hoje denominadas como Administrações Regionais³⁰. Tais instâncias assumiram a função de Subprefeituras nos bairros, desempenhando um papel concorrente com o IPPUC e a Câmara de

²⁹ O Conselho Deliberativo não se reuniu uma única vez nas gestões de Fruet e Requião.

³⁰ As Administrações Regionais têm como propósito a descentralização da operacionalização, integração e controle das atividades de gestão do município. Atualmente o território de Curitiba está dividido em dez Regionais e cada uma delas agrega um conjunto de bairros. Cada Regional possui uma Rua da Cidadania, equipamento público onde existem unidades administrativas de diversos órgãos e entidades do poder público municipal e, em algumas, também das esferas estadual e federal, além de espaços de esporte e lazer comunitários e rede de comércio (CURITIBA, 2020).

Vereadores, que para Oliveira (2000) definiram uma política paralela de atendimento às demandas sociais. Citando o Relatório anual de atividades da Prefeitura Municipal no ano de 1986, o autor destaca que as atividades desenvolvidas pela Secretaria Municipal de Administrações Regionais (Freguesias) nos bairros entravam em conflito com as ações de planejamento urbano, considerando a forma como elas vinham sendo implementadas, impondo segundo o autor, uma política de “fatos consumados” (OLIVEIRA, 2000, p. 105). A título de exemplo, entre as ações das Administrações Regionais destacavam-se a urbanização de favelas, a implantação de manilhas, calçamentos, pontes, pavimentação, dentre outros, que se sobrepujam às tarefas desempenhadas por outros órgãos da administração municipal (OLIVEIRA, 2000).

Em documento publicado pelo IPPUC no ano de 2000 com o objetivo de registrar a história do planejamento urbano do município, a reforma administrativa ocorrida nas gestões do PMDB é apresentada como uma decorrência do PMDU, desenvolvido na gestão de Maurício Fruet e concluído em 1985. De acordo com IPPUC (2000), a transformação dos Departamentos em Secretarias e a criação das Administrações Regionais, subordinadas à Secretaria Municipal das Administrações Regionais, tiveram como objetivo implementar as diretrizes do novo modelo de desenvolvimento urbano proposto pelo PMDU, que pretendia reduzir a excessiva polarização do Centro e ativar os Centros secundários de bairro. De acordo com o documento, as mudanças no aparato institucional implicaram no fortalecimento dos órgãos setoriais e o IPPUC deixou de ter a função de planejar as políticas setoriais, passando a desempenhar um papel de apoio e coordenação intersetorial dos trabalhos das Secretarias, “zelando pela adequação das políticas setoriais às diretrizes do planejamento estruturante da cidade” (IPPUC, 2000, p. 91).

Destaca também que a reforma administrativa produziu a saída de vários técnicos do IPPUC para compor as equipes das Secretarias e das Administrações Regionais. Para as Secretarias foram deslocados os técnicos que tinham formação na política setorial a elas relativa. Para as Administrações Regionais técnicos do IPPUC que receberam como atribuição auxiliar no planejamento de intervenções urbanas localizadas, dando origem às Áreas dos Núcleos de Planejamento das Administrações Regionais, subordinadas à Supervisão de Planejamento do IPPUC. Segundo IPPUC (2000, p. 91), esse processo foi interrompido depois de algum tempo, “em virtude de várias situações que que apresentaram”, sendo apontadas a falta de profissionais qualificados para todas as Regionais, dificuldades de coordenação das equipes e falta de um planejamento regionalizado articulado.

Garcia (1990, p. 206) observa também que a instituição da Administrações Regionais foi um dos fatores que contribuíram para a desarticulação do movimento social organizado nos

bairros a partir de meados da década de 1980. Segundo a autora, a regionalização do território acabou distribuindo em diferentes regiões Associações que até então lutavam de maneira unificada. Destaca ainda que o mesmo enfraquecimento do poder de pressão e representação popular fora observada em São Paulo a partir da criação das Administrações Regionais.

A gestão do transporte coletivo também sofreu mudanças, sendo a mesma delegada à URBS, que se tornou a mais importante agência da administração pública nos governos do PMDB. As alterações na operação do sistema de transporte coletivo foram em grande parte viabilizadas pela aliança estabelecida entre a Prefeitura e movimentos populares, e especialmente implementadas durante o governo de Roberto Requião (OLIVEIRA, 2000).

Garcia (1990) destaca que o movimento popular teve grande importância na luta pela melhoria da qualidade e acesso ao transporte coletivo em Curitiba, mobilizando-se em torno da questão desde o ano de 1981. Requião havia apoiado essa luta popular como assessor da Federação das Associações de Moradores do Paraná, quando ainda era deputado estadual. Dentre as ações naquele momento destacou-se o questionamento da tarifa do transporte coletivo, que provocou a realização de uma auditoria nas empresas de transporte coletivo para verificar os dados e documentos utilizados no cálculo do seu custo entre os anos de 1983 e 1984. Os resultados dessa auditoria possibilitaram a anulação dos contratos com os empresários que controlavam esse serviço com a eleição de Roberto Requião para prefeito. A partir disso foi criado um novo regulamento do funcionamento do transporte coletivo, que acatou muitas propostas do movimento popular, tais como a instituição de uma frota pública e o gerenciamento do sistema pela Prefeitura Municipal (GARCIA, 1990, p. 180-181).

Estas mudanças chocaram-se inicialmente com os interesses dos empresários que operavam o sistema, mas, de acordo com Oliveira (2000), as propostas ficaram mais no plano das ameaças e das disputas políticas, do que efetivamente produziram grandes transformações. Para o autor, a maior mudança ocorreu no âmbito das relações estabelecidas entre os empresários do transporte e o poder público municipal, que antes disputavam mais entre si do que com a Prefeitura, e a partir de Requião passaram a operar em bloco na defesa dos seus interesses³¹. Na perspectiva do autor, as cisões ocorridas entre a prefeitura e os empresários do transporte no governo Requião prejudicaram a possibilidade do PMDB fazer seu sucessor no pleito seguinte (OLIVEIRA, 2000, p. 144-152).

³¹ Conforme Oliveira (2000), embora o projeto de modernização de Curitiba tenha transformado radicalmente o sistema de transporte coletivo a partir da década de 1970, essas mudanças favoreceram os interesses e reforçaram o poder político e econômico dos empresários do setor de transportes.

Oliveira (2000) aponta a existência de contradições entre os discursos e os atos executados nos governos do PMDB. Segundo o autor, embora nas gestões de Maurício Fruet e Roberto Requião algumas pautas dos movimentos populares tenham sido incorporadas, os empresários continuaram a ocupar cargos de alto escalão nos órgãos públicos, explicitando a heterogeneidade dos grupos políticos e sociais e, conseqüentemente, dos interesses em disputa dentro da própria administração municipal. Na gestão de Maurício Fruet, conforme exemplifica Oliveira (2000, p. 136), o Secretário de Urbanismo foi um conhecido empresário do ramo da construção civil, “dando margem à imposição aberta de interesses particulares na condução do planejamento urbano”. O autor destaca ainda, que Roberto Requião se empenhou de forma consistente em desmobilizar os movimentos populares a partir do momento que essa força política passou a ser considerada desnecessária ou perigosa pelo então prefeito (OLIVEIRA, 2000, p. 151).

Para Polli e Gusso (2013), a criação de novos partidos políticos em 1979 produziu a fragmentação da luta dos movimentos populares em Curitiba, dividindo-os em grupos ligados ao PMDB e ao PT. A perda da unidade foi um importante fator para a desmobilização dos movimentos populares nos anos seguintes.

Segundo Garcia (1990, p. 134), a partir de 1985 tem início a desmobilização do movimento popular em Curitiba. Conforme analisa, naquele momento a luta política foi enfraquecida e as classes populares passaram a ter como interesse a obtenção de conquistas materiais, imediatas e localizadas. Garcia (1990) destaca, no entanto, que o fato de ter ocorrido a desmobilização não significa que todo o esforço empreendido pelo movimento popular organizado tenha sido em vão, pois além das conquistas materiais, a experiência de organização e luta popular nos bairros da periferia não pode ser apagada da história.

3.3 O PLANEJAMENTO URBANO STRICTU SENSO A CARGO DO IPPUC

Conforme anteriormente apresentado, nas gestões do PMDB, principalmente na de Roberto Requião, o IPPUC perdeu poder e centralidade no arranjo político-administrativo do município. Embora o órgão tenha perdido funções executivas e o planejamento urbano a centralidade em relação ao conjunto das políticas públicas do município, o órgão manteve seu papel de órgão executor dos Planos urbanísticos. O desempenho desta função, de instância técnica para planejamento urbano da cidade, teve continuidade principalmente durante a gestão de Maurício Fruet, com a elaboração do PMDU e do PMH.

3.3.1 A questão da habitação no Plano Municipal de Desenvolvimento Urbano

Entre 1983 e 1985, na gestão de Maurício Fruet (1983/1986), foi elaborado pelo IPPUC o PMDU, com o objetivo de revisar o Plano Diretor de 1966, que ainda permanecia vigente, apesar das profundas alterações socioespaciais experimentadas pela cidade e a RMC no transcurso daquelas duas décadas. Em relação à equipe responsável pela elaboração do PMDU, parte importante era formada por técnicos que compunham o quadro do IPPUC, que tinha na presidência um dos seus funcionários mais antigos, que havia se envolvido na implementação do Plano Diretor nas gestões anteriores, conforme destaca Oliveira (2000, p. 81).

O PMDU não chegou a substituir o Plano Diretor de 1966 por não ter sido transformado em lei, mas principalmente por questões políticas, seja por conta da prioridade dada ao planejamento urbano strictu sensu na gestão do prefeito seguinte, Roberto Requião, mas também pela retomada da gestão municipal pelo grupo de Lerner na eleição 1988.

No PMDU figuram questões que não estavam presentes no Plano Diretor de 1966, presentes na realidade do município naquele momento, tais como a distribuição social da renda, o descompasso entre o processo de ocupação urbana e a implantação de equipamentos e infraestrutura, a expulsão da população de baixa renda das áreas que recebiam investimentos públicos, e a falta de participação da população na gestão municipal.

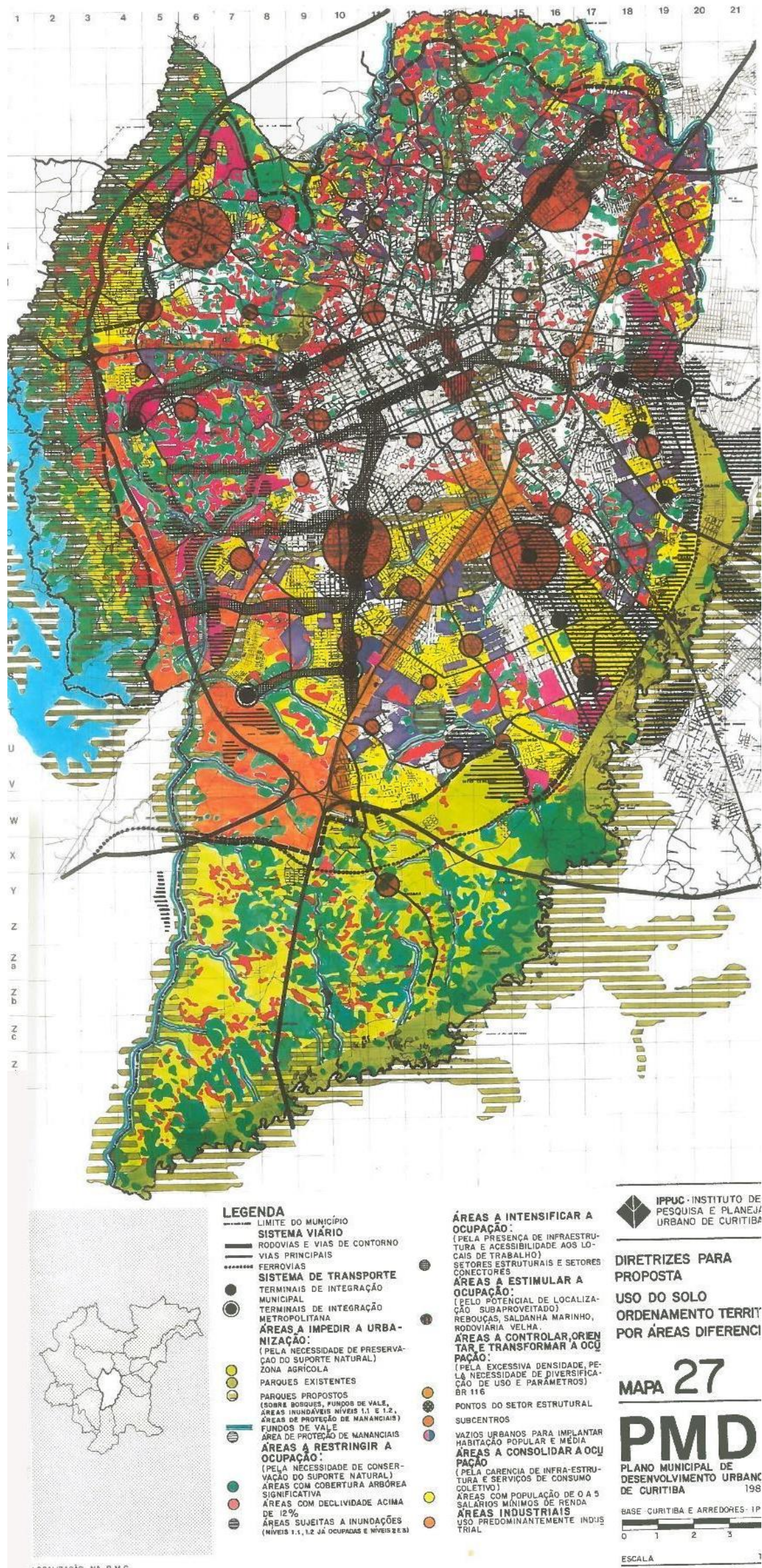
Em termos de método, no entanto, o Plano continua sendo definido à priori, por arquitetos e urbanistas, e sem participação social. O conteúdo do documento elaborado revela também que o PMDU continuava valorizando o desenho e a forma urbana, incorporando elementos do modelo racional-compreensivo de lógica processual (LIMONAD, 2015). Conforme a autora, os modelos processuais colocaram em xeque os planos urbanísticos orientados pelo modernismo racionalista, buscando assumir um caráter científico e de neutralidade para a solução dos problemas urbanos. Os planos racional-compreensivo, incremental, de matriz mista e decisão centralizada, segundo a autora, filiam-se ao mesmo paradigma de pensamento assentado na análise sistêmica, inspirado nas teorias neoclássicas. Destaca ainda que estes planos estão voltados para os meios e consideram que os fins são definidos pelos políticos. Os planejadores assumem o papel de tecnocratas, apolíticos, portanto, com responsabilidades e funções voltadas à implementação do Plano (LIMONAD, 2015, p. 81).

A estrutura do PMDU é composta de um extenso diagnóstico, seguida da proposição de diretrizes, que deveriam ser posteriormente detalhadas por meio da elaboração de planos setoriais e de bairro. Neste aspecto, esse Plano era menos operacional que o PPU de 1965, que continha um extenso plano de obras. O diagnóstico do PMDU divide as análises em aspectos

socioeconômicos (dinâmica demográfica, economia e serviços de consumo coletivo) e físico-territoriais (meio ambiente, uso do solo, sistema viário, transporte coletivo e infraestrutura). A inserção metropolitana de Curitiba também foi incorporada nas análises e propostas, sendo pela primeira vez tematizada pelo planejamento do município. As diretrizes foram elaboradas para as dimensões econômica, de serviços de consumo coletivo (educação, saúde, atendimento infantil, cultura, abastecimento e habitação) e físico-territoriais (meio ambiente, uso do solo, transporte, sistema viário e infraestrutura). Na diretriz físico-territorial destaca-se o meio ambiente, tema que passou a integrar o planejamento do município a partir de então, passando a ocupar um importante papel simbólico e discursivo a partir da década de 1990. Os demais temas são coincidentes com os presentes no Plano Diretor de 1966. O PMDU não detalha nenhum instrumento urbanístico, outro aspecto que o tornou menos operacional que Plano Diretor de 1966, que desde a proposta (PPU, 1965) propunha um zoneamento, com definição de índices urbanísticos.

A estruturação espacial proposta para a cidade era a policêntrica (PMDU, 1985, p. 140), propondo-se a reversão da expansão linear do centro, que constituía uma das mais importantes diretrizes de estruturação da cidade no Plano Diretor de 1966, materializada pela implantação da infraestrutura do sistema trinário e o padrão de ocupação preconizado para os Setores Estruturais. O PMDU estabelecia também que a ocupação do solo urbano fosse orientada de acordo com a capacidade de suporte da infraestrutura e do meio ambiente. As diretrizes propostas eram apresentadas no mapa “Uso do solo – ordenamento territorial por áreas diferenciadas” (PMDU, 1985, p 141). A distribuição destas áreas no território era orientada por seis prioridades distintas: “impedir a urbanização”, “restringir a ocupação”, “intensificar a ocupação”, “estimular a ocupação”, “controlar, orientar e transformar a ocupação” e “consolidar a ocupação”. Na área “estimular a ocupação” era destacada a existência de potencial construtivo subaproveitado, e na área “controlar, orientar e transformar a ocupação” eram identificados vazios urbanos para implantação de habitação popular. A habitação continuava sendo tratada como um serviço a ser prestado pela COHAB-CT, embora nas diretrizes propostas a questão passe a ser articulada ao processo de produção da cidade (FIGURA 12).

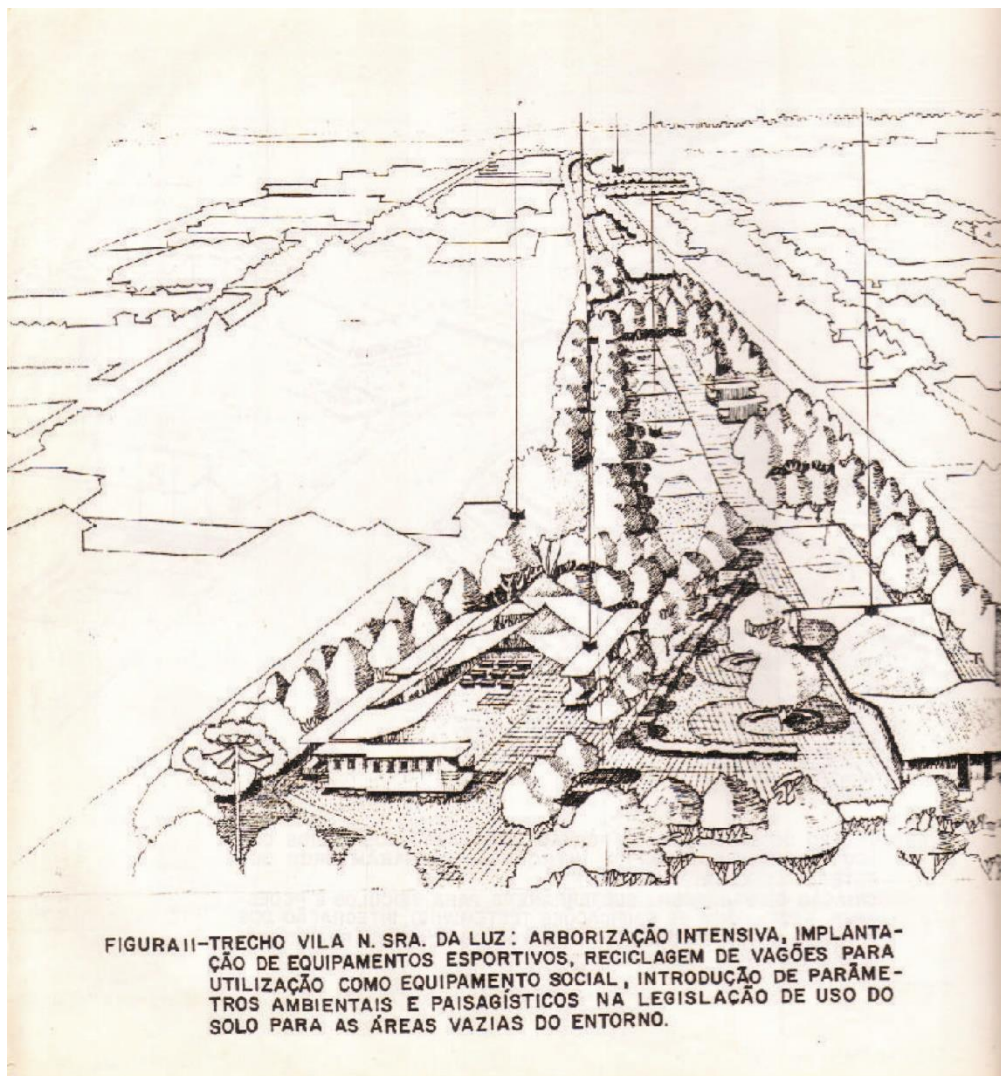
FIGURA 12 - DIRETRIZES PARA USO DO SOLO E ORDENAMENTO TERRITORIAL POR ÁREAS DIFERENCIADAS DO PMDU – MUNICÍPIO DE CURITIBA – 1



FONTE: PMDU (1985).

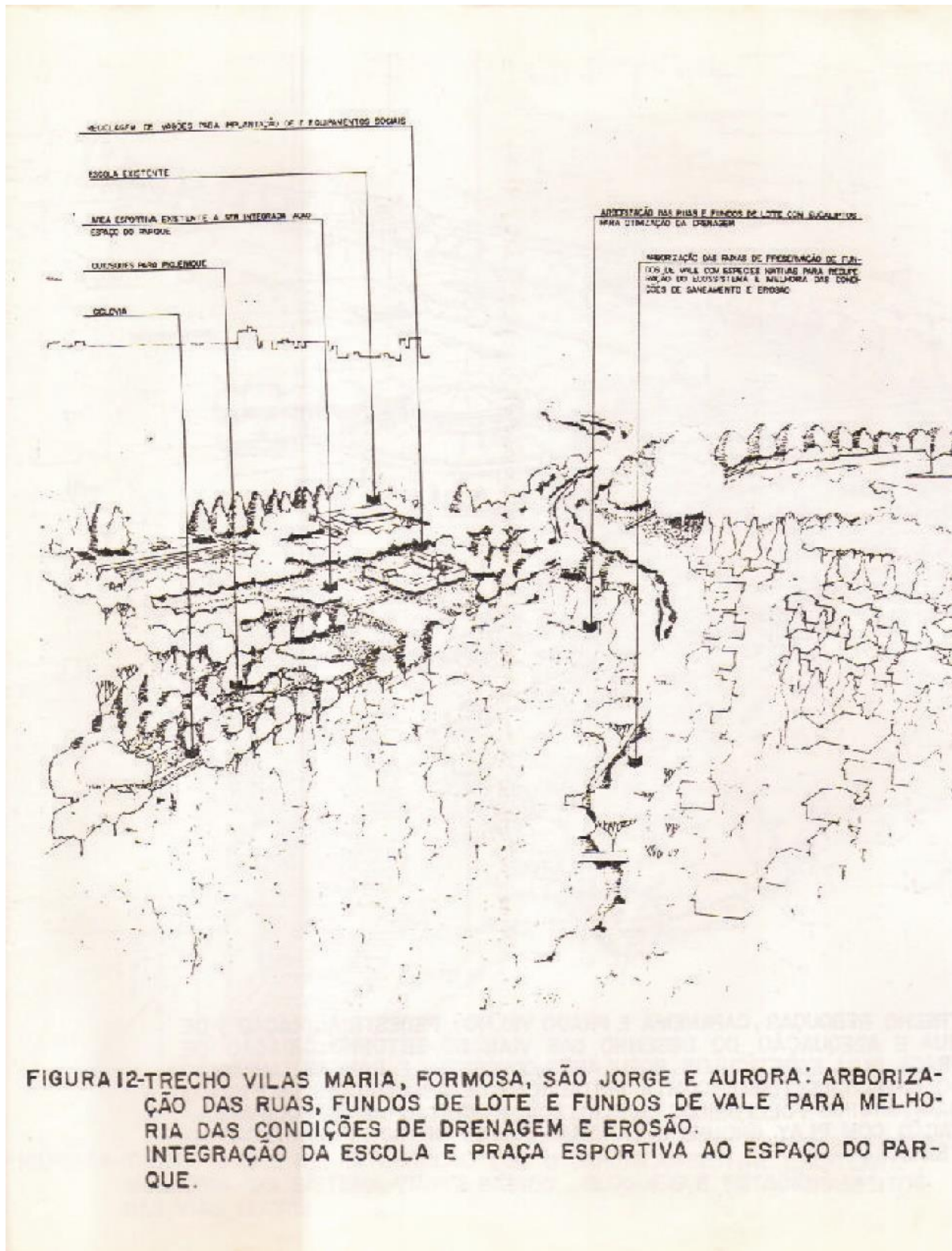
As diretrizes básicas propostas, dentre as quais a de indução da ocupação de vazios urbanos, seriam concretizadas pela execução de “operações urbanas” (PMDU, 1985, p. 143), que no documento do PMDU são apresentadas por perspectivas, com a representação de cenários futuros para áreas selecionadas da cidade. Tomando como referência os conteúdos gráficos apresentados nestas perspectivas, conclui-se que essas “operações urbanas” eram projetos de desenho urbano, voltados à arborização de ruas, preservação e qualificação de áreas de fundo de vale, melhoria da drenagem e controle da erosão, implantação de praças, parques e equipamentos de ensino, assistência social e esporte. Dentre estes projetos figuravam os que seriam executados em favelas e conjuntos de habitação popular existentes (FIGURA 13, FIGURA 14 e FIGURA 15) (PMDU, 1985, não paginado).

FIGURA 13 - CENÁRIO PROSPECTIVO DA ARBORIZAÇÃO DA VILA NOSSA SRA DA LUZ DOS PINHAIS – MUNICÍPIO DE CURITIBA



FONTE: PMDU (1985).

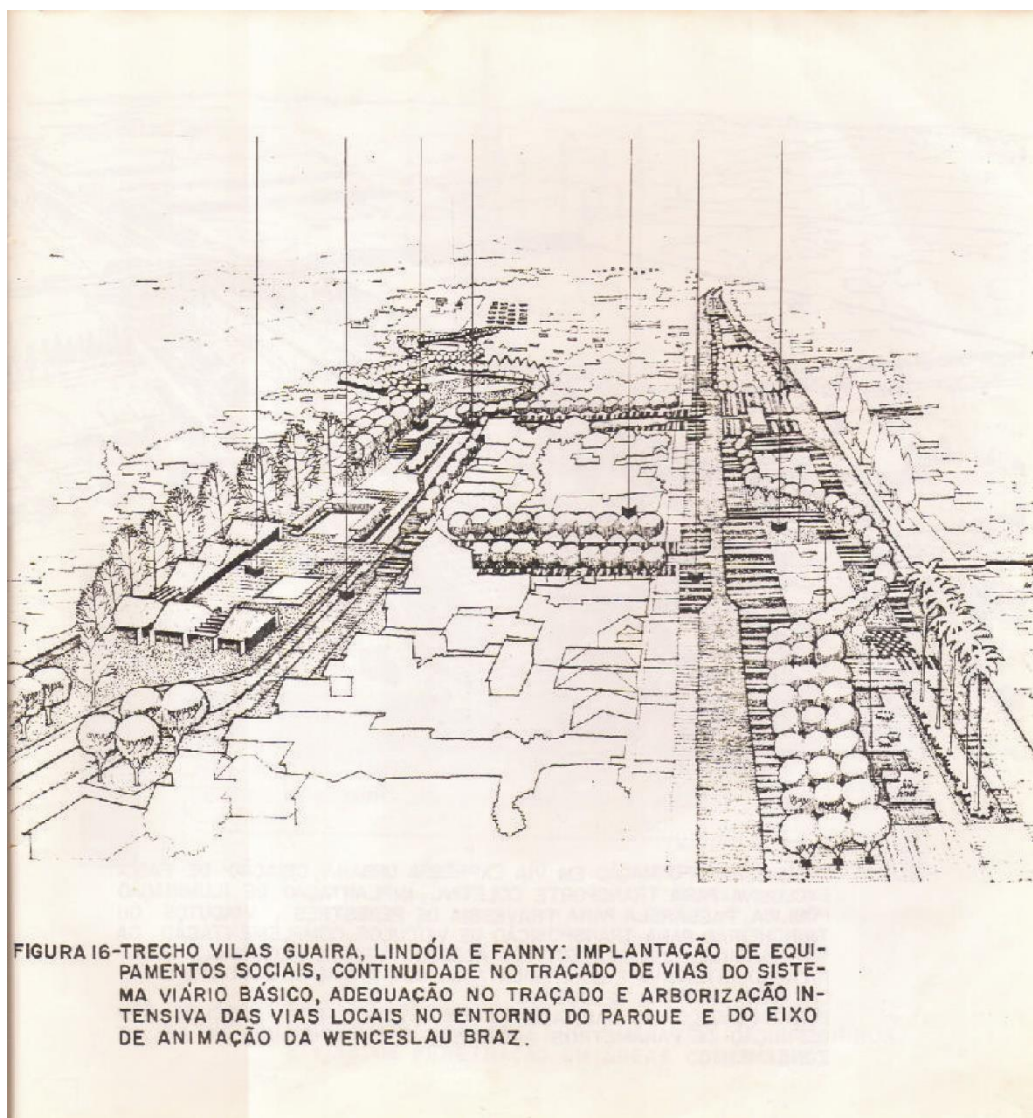
FIGURA 14 - CENÁRIO PROSPECTIVO DA ARBORIZAÇÃO DA VILAS MARIA, FORMOSA, SÃO JORGE E AURORA – MUNICÍPIO DE CURITIBA



FONTE: PMDU (1985).

Dentre os cenários prospectivos propostos, a FIGURA 14 propõe intervenções de Desenho Urbano nas Vilas Formosa e São Jorge, que conforme apresentado no Capítulo anterior, foi uma das Associações de Moradores mais combativas e críticas do modelo de intervenção em favelas durante o período do BNH, participando de maneira importante do movimento social organizado em torno da luta por programas de urbanização de favelas e regularização fundiária em meados da década de 1970. Na Vila Formosa, ocorreu inclusive uma experiência de mutirão no ano de 1979, com execução de ações para urbanização do assentamento pela própria comunidade e apoio de assessorias populares, conforme já apresentado.

FIGURA 15 - CENÁRIO PROSPECTIVO DA ARBORIZAÇÃO DA VILAS GUAIRA, FANNY E LINDÓIA – MUNICÍPIO DE CURITIBA



FONTE: PMDU, 1985.

Em relação à habitação, no diagnóstico do PMDU o crescimento das favelas e a exclusão dessas famílias dos mercados privado e de provisão pública de moradia eram explicados pela baixa renda, a perda do poder aquisitivo da população, o crescimento populacional e o aumento dos preços dos terrenos, em especial os que haviam recebido infraestrutura nos anos anteriores. Passa a ser incorporada na análise a compreensão de que a terra urbana é uma mercadoria, que de acordo com o documento, ao interagir com a renda disponível para aquisição desse bem define o padrão das habitações e o modelo de ocupação urbana (PMDU, 1985, p. 75-78). De acordo com as análises elaboradas, esse conjunto de fatores tinha promovido a intensificação da expansão periférica da moradia popular nas décadas anteriores, que era justificada pelo fato de que as famílias de baixa renda só poderiam pagar por terras situadas nas piores localizações, distantes das áreas urbanizadas e destituídas de infraestrutura.

Embora avance em relação ao Plano Diretor anterior, no sentido de aproximar a explicação da questão às causas da carência e da precariedade habitacional, o diagnóstico ainda considera que o acesso à terra é regulado exclusivamente pelas leis do mercado, não incorporando na análise o papel do Estado no controle / potencialização dos processos de valorização - capitalização e especulação imobiliária. Além disso, não interpreta os processos espaciais identificados (periferização, aumento dos preços dos terrenos, favelização, especulação) como a materialização das ações de agentes e grupos sociais que operam em condições assimétricas de poder, a partir das quais o espaço urbano torna-se uma arena de disputas cotidianas em torno de interesses na maioria das vezes divergentes, que articulam reprodução do Capital e reprodução da vida.

A limitação interpretativa apresentada explicita-se também na análise da estrutura espacial da cidade em meados da década de 1980, caracterizada, segundo o documento, por uma ocupação de manchas espalhadas pelo território e desconectadas entre si pelos inúmeros vazios urbanos existentes. O padrão disperso e descontínuo de ocupação é identificado como um problema, mas suas causas não são explicitadas, limitando-se a apontar que o mesmo não seguiu as diretrizes preconizadas pelo Plano Diretor de 1966 (PMDU, 1985, p. 82). Ou seja, entende, de modo equivocado e sem crítica que a eficácia do planejamento e dos instrumentos urbanísticos é tributária, exclusivamente, das decisões técnicas, como se estas fossem destituídas de relações políticas, e por este motivo não consegue explicar as diferenças observadas entre a cidade real e a cidade idealmente planejada.

Os avanços e limitações interpretativos do PMDU explicitam-se também na análise da política habitacional praticada nos anos anteriores. De acordo com o documento, em 1985 a estimativa era que a COHAB-CT teria que construir 46.755 unidades habitacionais para atender

a população com renda até 3 salários mínimos. Apontava também, que em 1983 o número de inscritos na fila da Companhia era de 27.555 famílias e o de habitações produzidas naquele ano havia correspondido a apenas 7% desse total, contabilizando 1.955 unidades. Além da reduzida produção e da carência habitacional crescente, reconhecia que a política até então praticada não havia sido capaz de atender, em quantidade e com qualidade, a população com renda até 3 salários mínimos. De acordo com o PMDU (1985), o custo de produção de uma moradia pelos programas públicos de provisão habitacional, considerando terreno e habitação, era inacessível para essa faixa de renda. Além disso, que das 27.859 unidades produzidas pela companhia entre 1967 e 1984 na RMC, considerando lotes, casas e apartamentos, a tipologia de lotes, destinada prioritariamente a famílias que recebiam até 3 salários mínimos, tinha correspondido a apenas 9,29% desse total (PMDU, 1985, p. 71-72).

Ou seja, reconhecia que mais de 90% da produção habitacional da COHAB-CT no período de vigência do BNH não tinha sido direcionada para as famílias com as maiores necessidades habitacionais. Vale destacar também, que além de não fazer frente ao déficit quantitativo e qualitativo, a política habitacional praticada durante o BNH produziu novas precariedades, pois, conforme Furlan (2020), os lotes urbanizados para autoconstrução foram implantados nas localizações mais periféricas e precárias da cidade (FIGURA 16 e FIGURA 17).

Soma-se a isso o cenário observado em meados da década de 1980, de crescimento das favelas e da fila dos inscritos na COHAB-CT, que fazia com que fosse necessário construir quase o dobro do total do que havia sido produzido em dezessete anos de atuação do BNH (PMDU, 1985). Considerando que o desenvolvimento do PMDU coincidiu com o período de declínio do BNH, que foi extinto no ano seguinte ao da conclusão do Plano, o quadro tornou-se ainda mais agudo.

Com base nas análises do diagnóstico do PMDU, pode-se inferir, portanto, que em meados da década de 1980 tornara-se urgente repensar a política habitacional do município, redirecionando as ações para o atendimento das famílias de baixa renda, a partir de um paradigma distinto do que até então vinha sendo praticado, seja do ponto de vista da formulação do problema, como do desenho institucional e das propostas para enfrentamento das necessidades habitacionais.

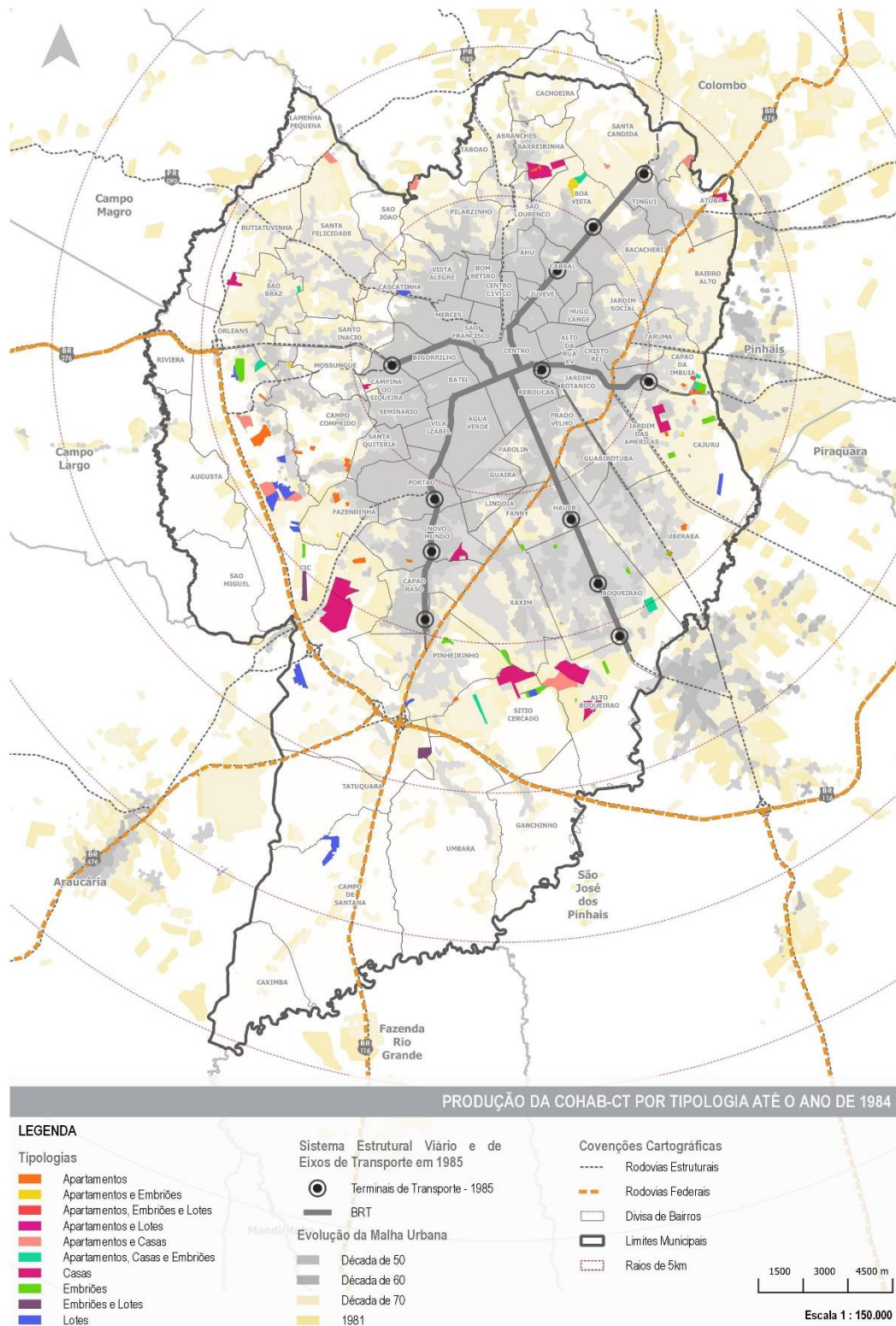
Nas propostas elaboradas no PMDU, as diretrizes para a habitação consideravam a possível reversão da política centralizadora do BNH / SFH, que ampliaria, conseqüentemente, a autonomia dos municípios. Segundo o documento, tais mudanças demandariam da administração local uma rápida readequação para que o município pudesse executar sua política de habitação (PMDU, 1985, p. 136-137).

Para tanto, o Plano indicava a necessidade de definir mecanismos administrativos e institucionais para a criação de um Fundo Municipal, que canalizaria recursos à população não atendida pelo SFH, e que teria como objetivos (i) atender famílias que viviam na periferia próxima do limite com os municípios metropolitanos, de acordo com as diretrizes do planejamento da RMC, (ii) melhorar as condições de qualidade das habitações existentes, (iii) urbanizar e relocar favelas a partir de critérios que considerassem aspectos ambientais, sociais e econômicos, (iv) constituir um cinturão de abastecimento para produção de alimentos (PMDU, 1985, p. 137).

Além disso, deveria ser incentivada a ocupação habitacional das áreas servidas por infraestrutura, por meio da aprovação de legislação de uso do solo com parâmetros urbanísticos que incentivassem a ocupação de áreas subutilizadas no Centro e arredores, e viabilizassem a produção de habitação popular nos vazios urbanos dotados de infraestrutura. Essa legislação especificaria também parâmetros especiais para o dimensionamento e o parcelamento de lotes populares a serem produzidos pelo poder público.

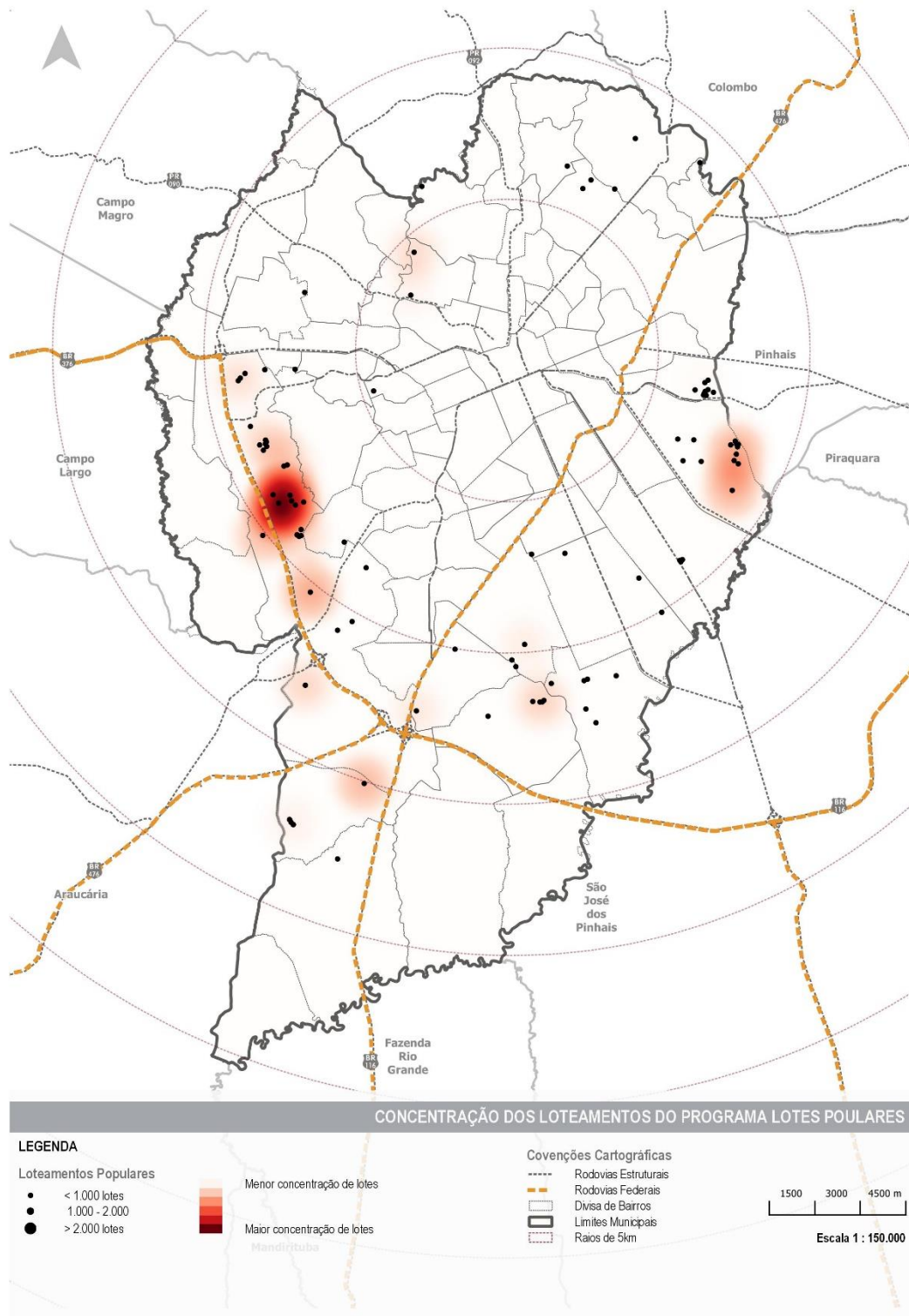
Por fim, embora entre os objetivos do PMDU figure a participação da população na gestão urbana, não existem diretrizes nem propostas para criação de instâncias ou a implementação de estratégias para sua efetivação. Vale lembrar que propostas para tanto haviam sido entregues em março de 1983 aos políticos do PMDB que tinham acabado de assumir o governo do Estado e a Prefeitura Municipal, no II Encontro de Bairros de Curitiba, conforme já exposto. A participação social também não fez parte da elaboração do Plano, observando-se a partir da metodologia apresentada no documento que os atores “externos” ao IPPUC, chamados para validar e complementar o diagnóstico e as propostas, restringem-se aos servidores públicos de órgãos municipais, estaduais e federais (PMDU, 1985). Nesse sentido, assim como no PPU de 1965 e no Plano Diretor de 1966, o PMDU foi construído por especialistas e definido, à priori, de cima para baixo.

FIGURA 16 - PRODUÇÃO DA COHAB-CT SEGUNDO TIPOLOGIAS ATÉ 1984, EIXOS ESTRUTURAIS ATÉ 1985, EVOLUÇÃO DA MANCHA DE OCUPAÇÃO URBANA DA DÉCADA DE 1950 AO ANO DE 1981 – MUNICÍPIO DE CURITIBA



FONTE: Nunes da Silva et al. (2020); URBS (2016).

FIGURA 17 - REGIÕES DE CONCENTRAÇÃO DOS LOTES URBANIZADOS PARA AUTOCONSTRUÇÃO PRODUZIDOS PELA COHAB-CT ENTRE 1965/1984



FONTE: Nunes da Silva et al. (2020); Furlan (2020).

3.3.2 O Plano Municipal de Habitação

Em 1984, ainda durante a vigência do BNH, foi elaborado pelo IPPUC o Plano Municipal de Habitação (PMH), com o objetivo de detalhar as diretrizes da política habitacional estabelecida no Plano de Governo de Fruet (1983-1986) e no PMDU. A prioridade desse Plano Setorial era atender famílias com renda de até 3 salários mínimos, que se encontravam à margem dos programas do SFH (IPPUC, 1984).

De acordo com o Entrevistado 2, em 1982, último ano da gestão de Jaime Lerner, o IPPUC elaborou um levantamento das favelas de Curitiba. Este levantamento foi realizado como subsídio ao PMH no governo Fruet. Segundo o técnico entrevistado, naquela época essa atividade era entendida como um “castigo” ao funcionário designado, dando a entender que esta seria uma atividade menos honrada do que as demais desenvolvidas pelo IPPUC:

Houve uma mudança política em 1982 e eu lá, começou no IPPUC isso na verdade, e eu e outras pessoas recebemos como castigo, era um castigo isso, né? fazer um levantamento de várias favelas na cidade de Curitiba, fazer uma planta, elaborar uma planta, ir no local, né? Então era um castigo isso, né? Então nós fizemos esse levantamento (ENTREVISTADO 2, nov. 2020).

Esse levantamento foi organizado por um grupo de quatro ou cinco técnicos do IPPUC, que nos anos seguintes passaram a se envolver com o tema da habitação “subnormal”, como era chamada na época, de acordo com o gestor entrevistado. Como produto foram gerados mapas, plantas e uma classificação de áreas prioritárias para intervenção. Conforme o Entrevistado 2, a classificação avaliava itens como topografia, dimensões e existência de equipamentos, a partir dos quais era atribuída uma nota que orientava o posicionamento da favela na hierarquia da lista classificatória (ENTREVISTADO 2, 2020).

Segundo o Entrevistado 2 estes produtos foram engavetados nos anos seguintes e consultados de maneira esporádica para a implantação de projetos pontuais. Ainda de acordo com o técnico entrevistado, a Prefeitura não tinha uma política formal de atuação de favela.

No PMH, elaborado dois anos depois do levantamento citado pelo técnico entrevistado, foi apresentado um diagnóstico da situação habitacional do município, com identificação de 40 favelas, onde viviam aproximadamente 4% dos habitantes de Curitiba. Os assentamentos ocupavam áreas de domínio público e privado e estavam principalmente situados sob faixas de domínio de linhas de alta tensão e áreas de fundo de vale. Entre março e abril de 1984 as favelas abrangiam cerca de 8.299 domicílios e 57.220 pessoas. A renda familiar estimada de seus residentes, para aproximadamente 70% dos domicílios em favelas no ano de 1983, era entre

zero e 2 salários mínimos³². Caso fosse considerada a renda das famílias que recebiam entre zero e 3 salários mínimos, aproximadamente 90% dos domicílios em favelas estariam nesta situação. Ou seja, somente 10% dos domicílios em favelas eram compostos por famílias que auferiam uma renda maior que 3 salários mínimos (IPPUC, 1984).

A partir do diagnóstico foram definidas propostas para atuação, dentre as quais destacam-se a produção de lotes urbanizados, a urbanização e legalização das favelas, e a realocação de favelas situadas em áreas consideradas impróprias. Além disso, reforçou-se a necessidade de criação do Fundo Municipal de Habitação (FMH), que já havia sido proposto em 1983 pelo PMDU, com o objetivo de prover recursos para implementação de programas destinados às famílias de baixa renda não atendidas pelo SFH. O PMH não indicava, no entanto, a origem dos recursos para composição do FMH. O documento apresenta ainda, de modo preliminar, propostas para intervenção em cada uma das favelas levantadas, definidas de acordo com as necessidades de cada assentamento.

A produção de lotes urbanizados era a ação apontada como prioritária no PMH e deveria ser financiada pelos programas PROLOCAR, FAVELAS e PROLOTES, além dos recursos do FMH que deveria ser criado. O PROLOCAR, segundo IPPUC (1984, p. 18), tinha como foco o assentamento de famílias "invasoras e/ou em vias de invadirem áreas públicas e particulares". Nas favelas que ocupavam áreas de domínio público as ações de urbanização e de consolidação do assentamento ocorreriam se a área não estivesse destinada à implantação de equipamentos públicos. Era prevista que a urbanização fosse sendo implantada de maneira progressiva, assegurando-se, de início, a implantação da infraestrutura básica e a permanência das famílias, por meio da autorização da permissão de uso por parte do poder público (IPPUC, 1984).

O PROLOTES destinava-se à renovação do estoque de terras para o PROLOCAR e à ampliação da oferta de habitação para a população com renda até 3 salários mínimos. Essas unidades deveriam ser produzidas nos estoques de terra da URBS, CIC e COHAB-CT e em terras privadas, sendo as últimas viabilizadas pelo uso de instrumentos de estímulo à ocupação de vazios urbanos. A seleção das áreas para produção de habitação ocorreria em conjunto com o IPPUC, com base em critérios de proximidade com a área urbana ocupada, serviços e equipamentos públicos. As habitações produzidas deveriam atender à demanda cadastrada na COHAB-CT e no Departamento de Desenvolvimento Social da Prefeitura Municipal (IPPUC, 1984).

³² A estimativa de renda foi calculada tomando como referência nove ocupações recentes e as favelas Valetão e Barigui.

Nos lotes de propriedade da URBS, CIC e COHAB-CT a elaboração do projeto, a implantação do loteamento e o financiamento às famílias, seriam responsabilidade de cada uma dessas empresas públicas. A construção das habitações ocorreria ao longo do tempo de uso das moradias, pelas próprias famílias, seguindo o mesmo princípio da urbanização progressiva. Para os lotes de propriedade e produzidos pela iniciativa privada seria estimulada a ocupação de áreas vazias, que somavam aproximadamente 50% da área urbana naquela ocasião, segundo levantamento do Projeto "áreas ociosas" (IPPUC, 1984, p. 22). Eram propostos três tipos de estímulo: (i) aprovação de lei de loteamento popular de interesse social para permitir o aumento da densidade demográfica dos empreendimentos, sendo a localização das áreas selecionadas pelo município, exigindo-se do empreendedor a destinação de um percentual dos lotes produzidos ao PROLOCAR, que seriam comercializados por um órgão público, sugerindo-se preferencialmente que fosse a COHAB-CT; (ii) infraestrutura realizada pelo município como subsídio direto; (iii) barateamento da execução das redes de energia e água.

O programa FAVELAS era destinado a intervenções de urbanização e regularização fundiária. De acordo com o PMH, as intervenções deveriam ocorrer com a discussão das propostas junto com as comunidades, podendo ser previstas as seguintes ações: legalização da posse de favelas consolidadas; urbanização de favelas consolidáveis situadas em áreas públicas; intermediação do poder público para aquisição de áreas de favelas consolidáveis em áreas de propriedade privada; remoção de favelas localizadas em áreas de risco, com realocação das famílias em lotes urbanizados. A legalização da posse seria viabilizada em favelas situadas em áreas públicas, urbanizadas e com infraestrutura. A urbanização de favelas situadas em áreas públicas seria aplicada em áreas consolidáveis, com necessidade de complementação de infraestrutura ou totalmente destituídas de infraestrutura. A intermediação do poder público nos processos de negociação para aquisição de áreas consolidáveis de domínio privado, ocorreria de modo prioritário em favelas menos organizadas e mais carentes de infraestrutura, ou que vivenciavam situações de conflito, derivadas da pressão dos proprietários pelo encaminhamento de uma solução (IPPUC, 1984).

Na remoção de favelas situadas em áreas de risco teriam prioridade as que possuíam domicílios sob linhas de alta tensão, ou em áreas de fundos de vale sujeitas à inundação. Nestes casos as famílias seriam reassentadas em lotes produzidos com recursos do PROLOCAR ou do PROLOTES, dependendo do "poder aquisitivo das famílias" para a efetivação do financiamento (IPPUC, 1984, p. 20). O custo previsto para a produção do loteamento englobava a topografia, a demarcação dos lotes e a implantação da infraestrutura básica. Ao descrever o PROLOTES, o PMH especifica que o projeto, a implantação do loteamento e o financiamento dos lotes às

famílias seriam atribuição das empresas públicas (URBS, CIC e COHAB-CT) e da iniciativa privada (IPPUC, 1984).

Conforme destacado, a implantação dos Programas se realizaria pela criação do FMH, a ser administrado pela COHAB-CT, em caixa distinto da Companhia e do SFH, em função da sua natureza contábil. O Fundo seria formado por dotações orçamentárias ou subvenções maiores ou igual a 2%, recursos das prestações dos programas por ele financiados, empréstimos e financiamentos concedidos por antecipação de recursos do FMH, e outros recursos com destinação específica. Seus recursos seriam canalizados para implantação de infraestrutura básica e urbanização progressiva, financiamento direto de material de construção para estímulo à autoconstrução, e execução dos programas PROLOTES, FAVELAS e PROLOCAR (IPPUC, 1984). O FMH só foi detalhado em 1989, com a elaboração das Diretrizes para a Política Habitacional, na terceira gestão de Jaime Lerner.

Das diretrizes do PMH ainda constavam os programas de Autoconstrução, com financiamento e assessoria técnica (ALBUQUERQUE, 2007). No âmbito desses programas em 1986 foram lançados no governo de Roberto Requião o Programa Mutirão, para fabricação e montagem da casa própria, e o Programa Fábrica de Casas. Conforme Furlan (2020), os objetivos desses programas eram (i) atender 5 mil famílias, estimadas em 25 mil pessoas, com renda inferior a 3 salários mínimos, em 5 mil lotes, por meio do financiamento de moradias construídas em mutirões; (ii) fabricar peças para os embriões de moradia em regime de mutirão; (iii) produzir moradia compatível com a renda dos pretendentes; (iv) utilizar a capacidade de trabalho da própria comunidade; (v) baratear o custo das peças do embrião de moradia.

A execução desses programas seria em parte financiada pelo BNH. A Prefeitura Municipal participaria com a aquisição das áreas e parte da implantação dos loteamentos urbanizados. A COHAB-CT entraria com o projeto e com a gestão da construção das peças e da autoconstrução do embrião da moradia. As associações de moradores com a gestão da autoconstrução do embrião de moradia, e o mutuário com a construção de peças e a autoconstrução do embrião de moradia. Previa-se também que parte dos serviços de execução da infraestrutura no loteamento fosse absorvida pela comunidade (COHAB-CT, 1986).

3.4 AS CONTRADIÇÕES DA NOVA REPÚBLICA E A EMERGÊNCIA DE OUTRO MODELO DE POLÍTICA DE INTERVENÇÃO EM FAVELAS

Além dos contextos político e socioespacial apresentados, os governos do PMDB na década de 1980 foram também impactados por mudanças na condução da política habitacional do país, que trouxeram novos e importantes desafios. As limitações impostas por estas mudanças, provocaram, ao mesmo tempo, o desenvolvimento de experiências inovadoras em diferentes municípios brasileiros, a partir das quais emerge um outro paradigma de política de intervenção em favelas no país.

Em 1985, último ano da gestão de Maurício Fruet e primeiro da Nova República, de acordo com Azevedo (2007, p. 15), o setor habitacional apresentava “baixo desempenho social, alto nível de inadimplência, baixa liquidez do sistema, movimentos de mutuários organizados nacionalmente e grande expectativa de que as novas autoridades pudessem resolver a crise do sistema sem a penalização dos mutuários”. Nesse contexto, no oitavo mês do governo do então Presidente da República José Sarney, o rumo da política nacional de habitação foi alterado radicalmente, com a extinção do BNH.

Segundo Azevedo (1988), no início da Nova República era consenso a crise e a necessidade de reestruturação do SFH, forçando o governo a tomar medidas para implementar reformas no sistema. Nos primeiros meses do governo de José Sarney foram criadas instâncias e promovidos debates com ampla participação da sociedade, de entidades de representação de classe profissional a associações de mutuários, com o fito de colher e elaborar propostas para a reorganização desse sistema. De modo surpreendente e à revelia das discussões em curso, em novembro de 1986 o governo decreta a extinção do BNH, por meio do Decreto Lei 2.281/1986 (BRASIL, 1986), sem espaço para negociações ou contrapropostas.

Azevedo (1988) destaca, que a maneira como o Banco foi incorporado à Caixa Econômica Federal deixou explícita a falta de propostas do governo para o enfrentamento da questão da habitação no início da Nova República. A extinção do banco sem nenhuma estratégia para enfrentamento dos graves problemas existentes, para o autor, foi também uma forma do governo angariar respaldo político depois do fracasso do Plano de Estabilização Econômica e das medidas econômicas corretivas impopulares implementadas nos primeiros meses do governo de José Sarney. O fim do BNH, que na época era visto por parte da opinião pública como uma instituição dispendiosa, de eficiência discutível e identificado com o Regime Militar, serviria, na visão daquela gestão, como exemplo da disposição do governo para conter os gastos

públicos, e como contrapartida aos sacrifícios que seriam exigidos da população (AZEVEDO, 1988, p. 116-118).

Conforme Bonduki (2008), apesar das inúmeras críticas recebidas, a produção de unidades habitacionais pelo BNH não pode ser desconsiderada, mesmo que ela tenha ficado muito aquém das demandas e necessidades da população³³. Segundo o autor, durante sua vigência, o país teve pela primeira vez uma Política de Habitação de alcance nacional, com destinação de recursos estáveis, permanentes e vultosos³⁴, estratégias claras e estrutura organizacional capazes de implementar em escala nacional as ações definidas. Dentre as principais críticas que mereceriam ser revisadas e reelaboradas, o autor destaca: (i) a administração centralizada e autoritária típica do regime ditatorial vigente na época; (ii) a inexistência da participação social na concepção dos programas e projetos e no controle da gestão dos recursos; (iii) a casa própria como única forma de acesso à moradia; (iv) a não incorporação de soluções derivadas do esforço e da capacidade organizativa da população em seus programas; (v) e a adoção de critérios de financiamentos bancários, sem outras fontes de subsídios, que excluiu a parcela da população de renda mais baixa. Outro aspecto que deveria ser repensado, em função dos importantes reflexos na estruturação das cidades brasileiras, referia-se às soluções urbanísticas e arquitetônicas adotadas e financiadas pelo banco, observando-se a implantação periférica da maioria dos conjuntos habitacionais, sem qualquer preocupação com a inserção urbana, o meio físico e a qualidade construtiva, e a execução de projetos padronizados e uniformizados, desconsiderando as diversidades ambientais e culturais do País (BONDUKI, 2008, p. 73-75).

Ou seja, ao invés de implementar um processo de avaliação e revisão da política habitacional que vinha sendo executada, o governo simplesmente extinguiu o banco sem nenhuma proposta para o enfrentamento do problema habitacional, que conforme já destacado agravava-se nas cidades brasileiras. Tal decisão aprofundou a crise de moradia no Brasil, que a partir de então atravessou décadas com investimentos pífios e a falta de uma política efetiva para enfrentamento dos problemas da habitação. Conforme Abramo (2009), a fragilização dos sistemas de provisão pública para habitação popular, a intensificação da urbanização, e a crise econômica observadas na década de 1980, fizeram com que a informalidade passasse a

³³ Segundo Bonduki (2008, p.73), em vinte e dois anos de funcionamento, o BNH financiou 4,3 milhões de unidades com recursos do FGTS para o setor popular e 1,9 milhões com recursos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) para a classe média.

³⁴ Conforme explicita Bonduki (2004), esses recursos advinham do FGTS, composto pela poupança compulsória dos assalariados, e do SBPE, formado pela poupança voluntária dos brasileiros.

constituir a forma dominante de acesso da população de baixa renda à terra urbana no país a partir da década de 1990.

De acordo com Melo (1989, p. 41), a Nova República constituiu um período de mudanças sem rupturas, marcada por descontinuidades derivadas das instabilidades das coalizões que a viabilizaram como projeto político. Assim, o projeto de reestruturação mais amplo das políticas setoriais, inicialmente pensado, vai dando lugar a um conjunto de ações pontuais, muitas delas de caráter assistencialista, que promovem a banalização das políticas sociais. A extinção do BNH sem nenhum projeto para substituição do antigo modelo, foi a expressão desse contexto no âmbito da política habitacional. Para o autor, ganharam um certo relevo programas alternativos e pouco institucionalizados, dentre os quais destaca o Programa de Prioridades Sociais (PPS) e o Programa Nacional de Mutirões Habitacionais, que adquiriam um formato clientelista em relação à alocação dos recursos e às localidades contempladas.

Em análise mais recente a respeito dos programas alternativos implementados no início da Nova República pela Secretaria Especial de Ação Comunitária (SEAC), Azevedo (2007) avalia que embora no âmbito do SFH a política habitacional tenha se tornado mais elitista, eles foram importantes na construção de outro modelo de política nos anos que se seguiram. Para esse autor, o Programa Nacional de Mutirões Habitacionais teve um dinamismo e especificidades sem precedentes, e pontos em comum com programas alternativos³⁵ que o antecederam, principalmente no que diz respeito ao papel dos municípios e da participação da população beneficiada. Caracterizou-se ainda pela utilização de recursos do Orçamento Geral da União, que eram destinados a famílias com renda mensal inferior a três salários mínimos, e o estabelecimento de convênios com Prefeituras, órgãos do Estado ou a sociedade comunitária habitacional formada pelos participantes do projeto. Além de diferir dos programas convencionalmente desenvolvidos pelas Companhias de Habitação, esse programa se propôs a financiar 500.000 habitações em dois anos, número superior ao que foi executado no mesmo período pelas COHABs no Brasil, que totalizou 150.000 unidades (AZEVEDO, 2007, p. 18).

Azevedo (2007) avalia, no entanto, que provavelmente mais de um terço das unidades financiadas não tenham sido produzidas, em função do baixo financiamento unitário aliado à inflação e à má gestão dos recursos. Além disso, a inexistência de uma política com definição clara de prioridades para alocação dos recursos, deixou o programa suscetível a clientelismos e

³⁵ Considerando os objetivos da presente pesquisa, dentre os programas alternativos desenvolvidos na década de 1970 merece destaque o PROMORAR, voltado à melhoria de núcleos de favelas sem remoção, que conforme Melo (1989, p. 39) constituiu o programa alternativo mais importante em termos de produção no período do BNH, representando entre 1979 e 1982 um quarto da produção das COHABs e entre 1964 e 1986 metade das habitações produzidas por estas companhias.

tráfico de influência (VALENÇA, 1990, apud AZEVEDO, 2007). Além destes aspectos, para o autor, seu desenho facilitou a distribuição desigual dos recursos entre as regiões brasileiras, prejudicando as menos desenvolvidas e não alinhadas politicamente ao governo federal. Considera, todavia, que apesar das inúmeras limitações, foi a primeira vez que um programa alternativo teve um desempenho quantitativo melhor do que os programas convencionais, considerando a trajetória da política de habitação popular até então praticada no Brasil. Devido ao frágil desenho institucional o Programa Nacional de Mutirões Habitacionais foi encerrado com o mandato de José Sarney, em março de 1990 (AZEVEDO, 2007).

Melo (1989, p. 43) observa também que os programas alternativos da Nova República estabeleceram uma divisão entre os operados pela COHABs e aqueles geridos pelos municípios ou órgãos criados ad hoc para sua operação. Os executados pelas Companhias tendo que enfrentar os impasses de ordem estrutural, e os alternativos associados à arranjos clientelistas instáveis. Segundo esse autor, no final da década de 1980 desenhava-se nos municípios um padrão reativo de política habitacional, caracterizado pela falta de planejamento e critérios, e a execução de ações que procuravam responder a conflitos pontuais que eclodiam na esfera local, com destaque para os fundiários derivados do avanço da favelização.

Ao avaliar o histórico de execução da política de intervenção em favelas no Brasil, para Cardoso (2007), o período entre o final da década de 1970 e o início da década de 1980 tem relevância, porque nele surgem programas de urbanização e consolidação desses assentamentos em diferentes cidades brasileiras, com distintas concepções e formas de atuação, que se aperfeiçoaram ao longo dos anos seguintes, substituindo os programas de erradicação. Conforme destaca, em Belo Horizonte, entre 1979 e 1983, os programas se diferenciaram pela incorporação dos moradores na elaboração dos projetos e no acompanhamento das intervenções. No Recife em 1983 são concebidos instrumentos e estratégias para a gestão do problema das favelas, com a experiência dos Planos de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS). No Rio de Janeiro durante o governo de Leonel Brizola (1983-1987) são desenvolvidas metodologias e soluções para intervenção nos espaços desses assentamentos.

As experiências ocorridas nesse período também são reconhecidas por Denaldi (2007) pelo seu pioneirismo, inspirando nos anos seguintes a realização de outras. Segundo a autora, a partir da década de 1980 os programas de urbanização de favelas são incorporados à política habitacional, não mais como programas alternativos. A partir dos pioneiros a concepção de políticas municipais que visam a urbanização e consolidação das favelas foi aperfeiçoando o

sistema de gestão e a elaboração e execução dos projetos, surgindo nas décadas seguintes experiências inovadoras em diferentes municípios brasileiros.

3.4.1 Vila Sibisa: a primeira favela regularizada em Curitiba

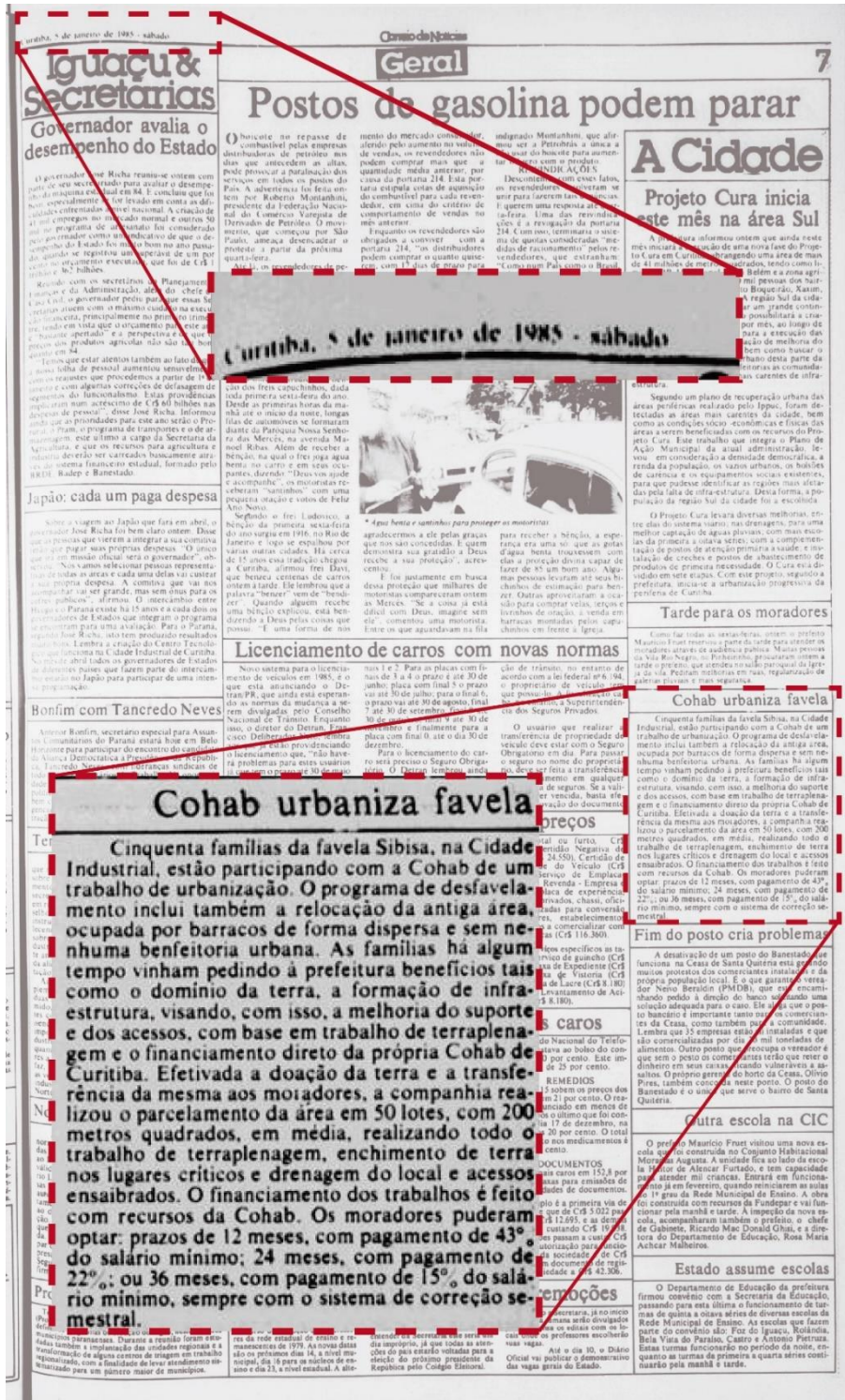
No ano de 1985, último do governo de Maurício Fruet, foi executada pelo município a primeira ação voltada à urbanização de uma favela em Curitiba que se tem registro em: a Vila Sibisa no bairro CIC (CURITIBA, 2006, p. 52). A intervenção contou com a urbanização e a titulação de lotes de um setor da favela que ocupava a Planta Amélia, a urbanização parcial de outro composto por 85 lotes e a remoção de uma terceira área situada entre estes dois primeiros citados. Segundo jornal Correio de Notícias (1985) publicado em 5 de janeiro de 1985 a área removida era ocupada por barracos dispersos e sem benfeitorias (FIGURA 18, FIGURA 19 e FIGURA 20).

No setor que ocupava a Planta Amélia a intervenção caracterizou-se por ações de terraplanagem e demarcação dos lotes, implantação de infraestrutura viária e drenagem, e a titulação de 50 famílias em lotes de aproximadamente 200 m² (CORREIO DE NOTÍCIAS, 1985; COHAB-CT, 1985). A segunda área onde estavam localizados os 88 lotes (85 unifamiliares e 3 doados ao município) recebeu as mesmas ações de urbanização da ocupação na Planta Amélia, mas só teve a titulação finalizada no ano de 2003 (CORREIO DE NOTÍCIAS, 1985; COHAB-CT, 2002). As ações no setor da Planta Amélia foram executadas com recursos da COHAB-CT e na área onde existiam os 85 lotes com recursos do FMH (NUNES DA SILVA, et al, 2020).

Não foi possível obter informação a respeito dos critérios adotados para a remoção completa do terceiro setor da favela nas fontes consultadas. Em consulta ao Google Earth, observa-se que em parte dessa área existe a Praça Himer Macorin Lombardi (Peladeiro Santa Amélia) e no restante uma gleba murada e até hoje não parcelada. De acordo com informações obtidas em Nunes da Silva et al (2020), entre 1984 e 1988 os loteamentos Capiberibe (1984) no bairro Cajuru, Saquarema (1987) no bairro Pinheirinho, Damasco (1987) no bairro Sítio Cercado e Expedicionários (1988) no bairro Santa Quitéria receberam famílias realocadas da Vila Sibisa. A intervenção na favela e a produção do loteamento Capiberibe foram executadas durante a gestão de Maurício Fruet e tiveram como agente executor a COHAB-CT. A produção dos demais loteamentos ocorreu na gestão de Requião e foi coordenada pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social³⁶ com apoio operacional da COHAB-CT (NUNES DA SILVA et al., 2020).

³⁶ As mudanças no arranjo institucional do município para a execução da política de urbanização de favelas no governo de Roberto Requião serão apresentadas nos tópicos seguintes, dentre elas as funções e

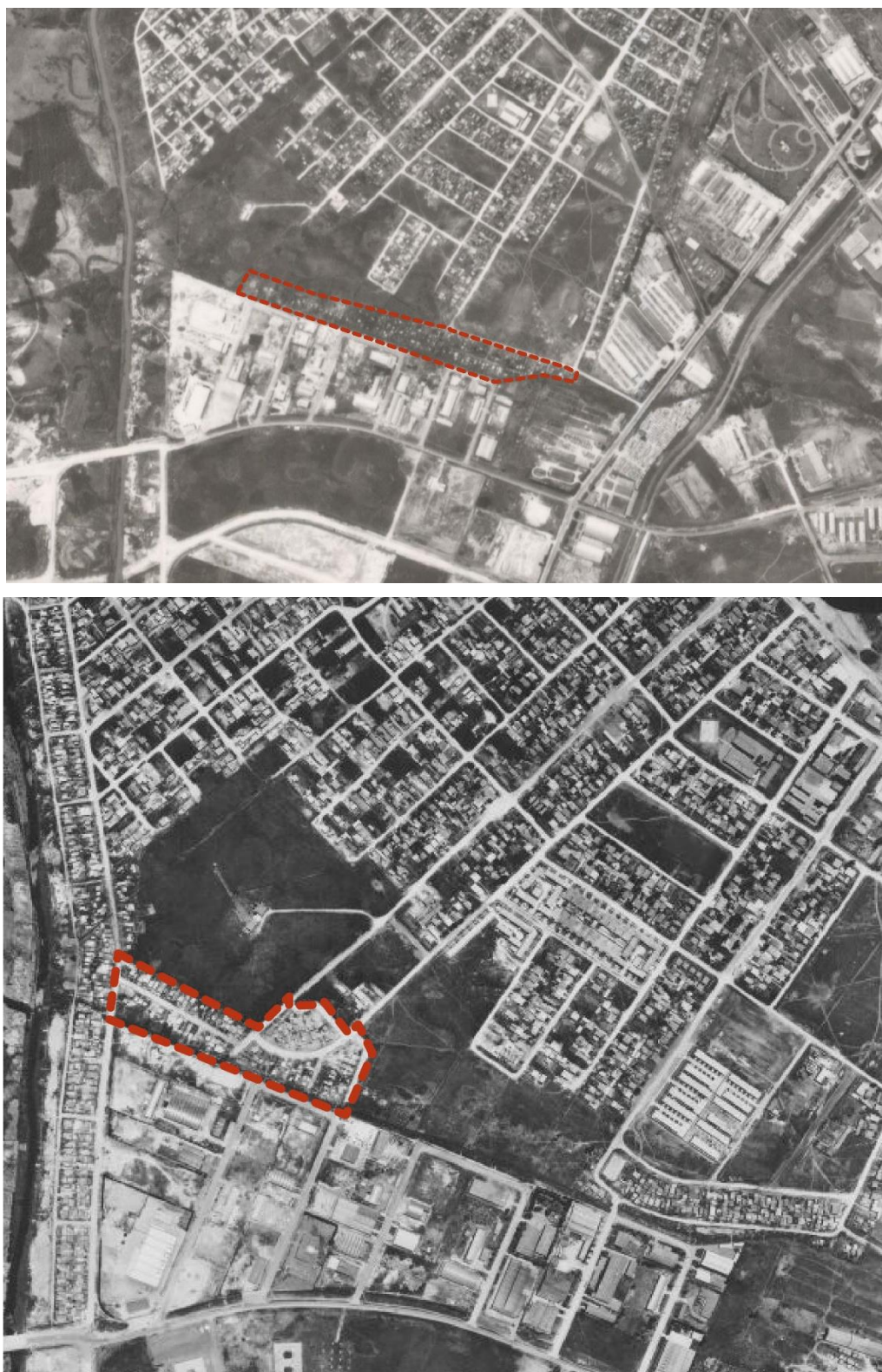
FIGURA 18 - NOTÍCIA RELATANDO A URBANIZAÇÃO DA VILA SIBISA EM 1985



FONTE: Correio de Notícias (1985).

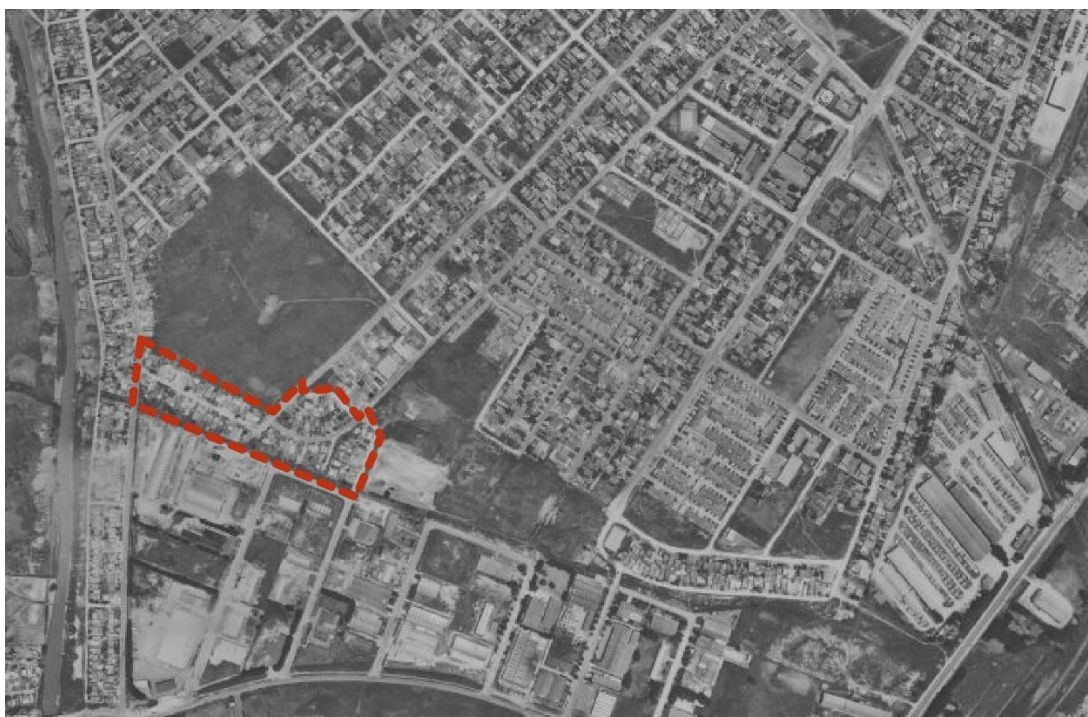
objetivos que passam a ser desempenhados por esta Secretaria, outras unidades administrativas e a COHAB-CT.

FIGURA 19 - VILA SIBISA – BAIRRO CIC – 1980 E 1985 – MUNICÍPIO DE CURITIBA



FONTE: Acervo do IPPUC.

FIGURA 20 - VILA SIBISA – BAIRRO CIC - 1990 – MUNICÍPIO DE CURITIBA



FONTE: Acervo do IPPUC.

3.4.2 As favelas no governo de Roberto Requião

No governo de Roberto Requião a questão fundiária e a urbanização das favelas ganham centralidade no conjunto das políticas públicas executadas pela administração municipal. A priorização destas questões provocou mudanças nos aparatos institucional e normativo, com o objetivo de ampliar o número de favelas que receberiam intervenções de urbanização.

A priorização da questão nessa gestão tem importante conexão com a inserção de Roberto Requião no movimento de bairros nas décadas anteriores e os compromissos assumidos durante o pleito eleitoral junto a este movimento, que conforme destacado, representava naquele momento uma importante força política. Vale lembrar que Roberto Requião foi o primeiro Prefeito eleito pelo voto direto em Curitiba com a Nova República.

De acordo com entrevista realizada, no período de transição do Regime Militar para a Nova República, técnicos com perfil progressista de esquerda passaram a ter maior liberdade para realizar ações e experimentações na gestão pública do Paraná e de Curitiba. No início da década de 1980, por exemplo, o Instituto de Terras, Cartografia e Geologia do Paraná (ITCG) realizava projetos de regularização fundiária de terras rurais devolutas, com atuação na reforma

agrária, estimulada pelo Movimento dos Sem-Terra (MST)³⁷. Segundo o Entrevistado 1, o debate no ITCG sobre as reformas agrária e urbana foi estimulado na época pré-Constituinte, tinha como referência as reformas de base que haviam sido propostas no governo do ex-presidente João Goulart, e foi potencializado pela eleição de José Richa para o governo do Paraná em 1982. Além disso, destacou que havia um sentimento de maior liberdade circulando no país antes mesmo do fim do Regime Militar – “a gente estava vivendo um momento como se a ditadura já tivesse acabado. [...], nós estávamos discutindo tudo e da maneira mais livre possível, [...] porque a ditadura já não tinha força para coibir” (ENTREVISTADO 1, 2020).

Com a eleição de Roberto Requião alguns profissionais do ITCG foram convidados para integrar a recém-criada Coordenadoria de Assuntos Especiais³⁸. Diretamente ligada ao gabinete do Prefeito, segundo o Entrevistado 1, esta Coordenadoria recebeu como atribuição atuar a partir de três principais objetivos:

- Promover a regularização fundiária, cumprindo com as promessas feitas durante a campanha junto às organizações populares que ocupavam terras públicas e privadas e enfrentavam processos judiciais;
- Realizar modificações na política da COHAB-CT para viabilizar a produção de lotes para habitação popular;
- Desenvolver instrumentos jurídico-urbanísticos para apoiar a concretização dos anteriores.

Esses objetivos passaram a ser implementados pela Coordenadoria de Assuntos Especiais com grandes dificuldades, mas obteve resultados importantes. Conforme o Entrevistado 1, não se dispunha naquele momento do suporte jurídico que depois foi alcançado com a promulgação da Constituição Federal de 1988.

A Coordenadoria de Assuntos Especiais era composta por técnicos graduados em Direito, que não pertenciam ao quadro permanente de funcionários da Prefeitura Municipal. Esses profissionais iniciaram a abordagem do problema pela análise do conflito nas favelas, a partir da

³⁷ Segundo Entrevistado 1, em 1983 o Movimento dos Sem Terra (MST) definitivamente (sic) se formou no Paraná. A ocupação de uma fazenda no sudoeste do estado foi mediada pelo ITCG em conjunto com o Incra, a polícia e o poder judiciário, com o objetivo de evitar o despejo violento e promover o assentamento dos ocupantes.

³⁸ O Entrevistado 1 não conseguiu lembrar exatamente o nome dado à esta Coordenadoria e essa nomenclatura é a mesma por ele utilizada durante a entrevista. Nos documentos levantados na pesquisa também não foi possível identificar com precisão esse nome, porque vários Decretos e Leis desse período não foram digitalizados e tornados públicos nas plataformas consultadas na internet. O acesso a estes conteúdos não digitalizados demanda o levantamento de documentos físicos nos arquivos da Prefeitura Municipal, que foi dificultado pelo contexto da pandemia em que a pesquisa foi desenvolvida, que ainda é vivenciado no momento da entrega deste Relatório.

qual eram definidas as ações para encaminhar soluções para o enfrentamento da questão fundiária. Em seguida, na medida das possibilidades, eram realizadas ações de urbanização nos assentamentos (ENTREVISTADO 1, 2020).

A regularização fundiária priorizou, portanto, a resolução dos conflitos pendentes e conflitos graves (sic) judicializados. Integrou também essa frente o desenvolvimento de novas leis para dar suporte a essas ações. A aprovação da nova legislação, segundo o Entrevistado 1 (2020), não avançou como o esperado e enfrentou grandes entraves políticos: “era uma luta que a gente tinha que levar adiante na Câmara de Vereadores, para tentar criar alguma legislação”.

Para o Entrevistado 1 a execução dos objetivos da Coordenadoria de Assuntos Especiais esbarrou em entraves institucionais que dificultaram o desenvolvimento dos projetos de regularização fundiária.

A gente não conseguia a lista, o mapa dos lotes do município. Nós não conseguimos. O Requião teve que descer um dia. Era lá no subsolo, que é onde se faz o IPTU. E tem os lotes, e o Requião queria lote para fazer creche, escola equipamento urbano, porque era para isso que ficaram os lotes nos projetos de planta. E eles não nos davam os lotes. Eu ia lá, conversava, pedia. Ia outro conversava, pedia. Ia outro, ia outro, não conseguia. Ficaram de mandar, não mandavam (ENTREVISTADO 1, out. 2020).

Na avaliação do Entrevistado 1, o “paradigma da administração pública municipal e urbanística do Jaime Lerner” era um entrave ao desenvolvimento de ideias que diferiam do modelo de cidade que vinha sendo implementado. Para ele, a Coordenadoria de Assuntos Especiais foi “uma ilha isolada dentro de um corpo totalmente orientado pela política do Jaime Lerner, que vinha antes”. O entrevistado se referiu a este paradigma como um “livro do Islã” ou uma “bíblia”³⁹. A partir da experiência que vivenciou durante o período que atuou nessa Coordenadoria lembra que os questionamentos às ações praticadas nos governos anteriores eram interpretados pelos funcionários da Prefeitura como uma “heresia”:

[...] Era uma heresia uma pessoa como eu se perguntar numa reunião - mas por que tal coisa? que parecia óbvia. Não podia se questionar. Os arquitetos do IPPUC vinham em cima da gente como gafanhotos, defendendo. E os da COHAB também. (ENTREVISTADO 1, out. 2020)

A realização de audiências nos bairros durante o governo de Maurício Fruet facilitou o desenvolvimento dos objetivos da Coordenadoria de Assuntos Especiais, na sua avaliação,

³⁹ Documentos doutrinários com ensinamentos “sagrados” e que suscitam interpretações “religiosas”.

mobilizando a população em torno de seus objetivos, conforme já apontado. As ações foram facilitadas também pela revogação de ordens internas pré-existentes, com o apoio do Governo do Estado, que proibiam, por exemplo, o fornecimento de infraestrutura de abastecimento de água e energia elétrica nas ocupações. A revogação destas ordens também teria ocorrido na primeira gestão do PMDB, segundo o Entrevistado 1.

O Entrevistado 1 destacou ainda que no início do governo de Roberto Requião houve um aumento das ocupações em áreas com restrições ambientais. A percepção da existência de conflitos entre ocupação por moradia e preservação ambiental foi motivo de protesto pelo IPPUC e pela COHAB-CT em relação à atuação do governo de Roberto Requião. Na avaliação do entrevistado esses órgãos se apegavam a um falso problema e prejudicavam o andamento das ações. Segundo o Entrevistado 1 a COHAB-CT não estava preparada para o aumento da população e da demanda por moradia observadas na década de 1980. Além disso, que as ações conduzidas pela Companhia tinham como objetivo a manutenção do controle sobre as áreas que vinham sendo ocupadas.

O Entrevistado 1 relatou que o governo municipal atuou na intermediação junto ao governo estadual, na época administrado por Álvaro Dias, para impedir despejos por meio de força policial: “a gente segurava a polícia, negociava, negociava, negociava, conseguia relocar algumas pessoas pra áreas sobrantes da COHAB-CT, mas a gente tinha que ou manter uma grande maioria naquela área, ou realocá-las.” Um recurso utilizado para realizar essas relocações necessárias foi a produção de lotes pela COHAB-CT.

Para a promoção da regularização fundiária, conforme o Entrevistado 1, a Coordenadoria de Assuntos Especiais promovia a negociação para a compra das áreas, envolvendo ocupantes e proprietários. Nestes processos a COHAB-CT atuava apenas como intermediária, não coordenava: “toda negociação era feita ali na prefeitura, do lado do Requião”.

Essas negociações eram realizadas com empresas públicas e particulares e a COHAB-CT promovia a venda dos lotes. Segundo o Entrevistado 1, a orientação para a venda dos lotes durante o governo de Roberto Requião, atendendo a promessas de campanha, era a de que o valor cobrado não superasse 10% da renda familiar, e em casos em que a família não possuísse fonte de renda que a venda fosse subsidiada pela COHAB-CT. Essa diretriz era contestada pelos técnicos da Companhia, que discordavam das soluções adotadas, na medida que estas diferiam dos procedimentos até então praticados:

Aí o Requião falava: - ‘Isso é uma empresa pública, nós temos que subsidiar. A gente cobra de quem pode o que pode pagar e tem que dar o lote para quem não pode pagar.’ Então funcionava assim. Isso era uma briga [...] Aí, quando eu

penso quantas tardes, manhãs eu passei naquela COHAB [...] Assim, isso era direto, discutindo com os arquitetos e urbanistas porque eles ficavam chocados: - 'mas vai transformar a cidade num favelão. A COHAB sempre teve uma qualidade reconhecida no Brasil. Nós temos um estoque de terras que está acabando. Não tem dinheiro para comprar. Depois não vamos produzir mais nada.' Eu falava, - 'mas gente, vocês estão produzindo lotes, só que com outro perfil do que vocês estavam produzindo, diante de uma realidade que se alterou.' Eu tentava dialogar. - 'Não, porque o Requião é comunista, ele quer acabar com Jaime Lerner, ele quer acabar com a cidade, ele quer acabar com a gente'. Era uma luta, uma luta, uma luta diária, cotidiana. Mas foi assim (ENTREVISTADO 1, out. 2020).

O Entrevistado 1 se referiu à regularização de várias favelas durante o governo de Roberto Requião, que segundo observou, foram viabilizadas por meio da negociação da compra da área ocupada junto aos proprietários, que conforme apresentado era realizada pela Coordenadoria, que posteriormente eram adquiridas pela COHAB-CT.

Outro programa implementado a partir da atuação da Coordenadoria de Assuntos Especiais, segundo destacou, teve como objetivo a melhorar da infraestrutura e as condições de saneamento das favelas, por meio da implantação de tubulação de concreto nas valas a céu aberto das ocupações. A Secretaria de Obras era parceira da Coordenadoria de Assuntos Especiais na execução destas intervenções, dando suporte na fábrica de manilhas, na abertura e patrolamento das vias, na execução de aterros etc. Essa solução era contestada pelo IPPUC e pela COHAB-CT, porque o entendimento dos seus técnicos era o de que áreas de ocupação não poderiam ser regularizadas sem a execução da infraestrutura completa:

Porque para eles, teoricamente, você tinha que estar com toda a questão de saneamento resolvido, com toda a questão ambiental ressalvada, com toda a previsão de equipamentos urbanos como creches, escolas, praças - coisas que eles nunca fizeram, mas que eles exigiam da gente. Eu digo a gente porque eu estava junto do outro lado, né? Então a gente dizia: - 'Olha, deem uma solução para um lugar que de tenha tudo isso pronto para gente colocar essas pessoas, ou então vai ser lá mesmo, com toda essa problemática' (ENTREVISTADO 1, out. 2020).

As experiências nas ocupações Parolin (Valetão) e Vila Pinto, embora não tenham sido integralmente resolvidas naquela gestão, foram as mais emblemáticas postas em prática pela Coordenadoria de Assuntos Especiais, na avaliação do Entrevistado 1. Além destas citou a atuação na Vila Parque Industrial e na Conectora 5, em ações de desapropriação de imóveis para dar "uso adequado", para "não deixar imóveis para a valorização imobiliária" (ENTREVISTADO 1, 2020).

Com a efetivação dos processos de regularização fundiária a Coordenadoria de Assuntos

Especiais passou a ter que enfrentar novos desafios, ligados à dinâmica do mercado imobiliário, que passava a atuar nas áreas assim que a titulação dos lotes era concluída. Para tanto, foram propostos instrumentos urbanísticos, não sem a contestação da COHAB-CT. Em suas palavras:

Assim que as áreas eram regularizadas, elas passavam a ser recompradas por aquilo que eu chamo de 'imobiliária de boca de favela', que vende para outra imobiliária intermediária, e que vende para uma grande. Então, os melhores lotes acabavam entrando no mercado. [...] nós, da área do direito, [...] tivemos uma ideia não tão brilhante, mas a gente achou que era uma solução. Da gente criar a cessão do Direito Real de Uso. Criar não, a gente usar esse instrumento. Que [...] não existia. O que existia era aquele modelo do Incra, só que para área rural, baseado no Estatuto da Terra. Na cidade não tinha legislação. Então a gente criou uns contratos para evitar essa revenda de lotes que era muito rápido. A gente chegava [...] e estava lá uma plaquinha da imobiliária X: Vende. Aí era lutar contra o vento, né? Então essa é uma questão seríssima, na questão de regularização fundiária na economia de mercado, né? E a gente buscou essa saída inclusive para lotes da COHAB. Daí o pessoal da COHAB queria me matar (ENTREVISTADO 1, out. 2020).

A Concessão do Direito Real de Uso (CDRU) foi usada em áreas públicas e privadas. As áreas da COHAB-CT são privadas. Os contratos não eram assinados com a COHAB-CT, mas com a Coordenadoria. O Entrevistado 1 explica como era realizado o processo:

Sabe o que que a gente fazia? [...] Nós imprimíamos contratos na prefeitura sábado o dia inteiro. Tinha várias páginas. Montávamos. Checávamos a lista. Identificávamos na planta que o IPPUC fazia [...]. E íamos com o Requião no domingo de manhã para pegar assinatura. E aí era aquela coisa, festa (ENTREVISTADO 1, out. 2020).

Segundo o Entrevistado 1 a aplicação do instrumento era mais barata “[...] porque não se tratava de uma compra e venda, mas de uma cessão onerosa, de uso, que tinha direito a herança [...]”. Destacou também, que durante a aplicação, o instrumento jurídico foi adaptado para que a cessão fosse preferencialmente feita em nome da mulher, quando uma família era contemplada, evitando situações decorrentes do abandono do lar pelo parceiro masculino, prática que era observada com frequência.

Em relação à política urbana e habitacional, para o Entrevistado 1 o PMDU e o PMH, elaborados na gestão de Maurício Fruet, embora reconhecessem a regularização fundiária, não definiam ações específicas ou detalhavam instrumentos urbanísticos. Além disso, não estabeleciam relação entre regularização e urbanização, ou uma visão integrada com outras políticas públicas. Destacou ainda, que mesmo arquitetos da Prefeitura que na época apoiavam ações da Coordenadoria de Assuntos Especiais, possuíam uma visão que não era flexível às

demandas da cidade real:

A visão deles não se deslocava da visão “ippuquiana” que não conseguia trabalhar como a gente tentava falar, trabalhar com o direito na sua borda, vamos dizer assim. A gente trabalhava para aquilo que o direito ... nós já estávamos chegando na ilegalidade. A gente tentava ficar bem na fronteira da ilegalidade, e criar uma legalidade para dentro (ENTREVISTADO 1, out. 2020).

Um parceiro importante da Coordenadoria de Assuntos Especiais, segundo seu relato, foi a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, que realizava ações complementares, com foco na proteção social, saúde, adolescentes, saúde da mulher e emprego, que na visão do Entrevistado 1, se conectam com a questão da terra. O corpo técnico dessa Secretaria era composto por profissionais do Direito, ex-sindicalistas, uma socióloga que havia participado da experiência em Lages/SC⁴⁰ e uma assistente social filiada a um partido de esquerda. Dentro desse órgão foi instituído um departamento para tratar da questão das favelas (ENTREVISTADO 1, 2020).

O Decreto Municipal nº 8/1988 publicado no último ano da gestão de Roberto Requião, dispôs sobre a estrutura organizacional, níveis hierárquicos e funções da Secretaria de Desenvolvimento Social, no qual figura o Departamento de Alternativas Habitacionais e Promoção Social. Nesse Decreto esse departamento encontra-se estruturado em nove Divisões, cujas funções, conforme análise, abarcaram diferentes etapas e tipos de intervenções característicos da execução de projetos de urbanização de favelas: de Programas Habitacionais; de Cadastro e Assentamento; de Urbanização de Favelas; de Assuntos Fundiários e Legalização; Serviço de Relocação; de Atendimento Social; Serviço de Banco de Materiais de Construção; Serviço de Apoio à Defesa Civil; Serviço de Orientação, Encaminhamento e Informação a Recursos Sociais⁴¹. Vale destacar que a proposição de uma unidade com tal objetivo, pertencente à uma Secretaria Municipal, alterava substancialmente o arranjo institucional existente para a execução da política de habitação de interesse social no município, sendo considerada uma mudança importante promovida por aquela gestão. Além disso, algumas de suas funções passavam a concorrer com as da COHAB-CT.

Tomando como referência os dados levantados por Nunes da Silva et al. (2020), constatou-se que durante o governo de Roberto Requião a Secretaria Municipal de

⁴⁰ A administração de Maurício Fruet espelhou-se muito na experiência de Lages/SC, desenvolvida na década de 1970 pelo MDB na gestão do Prefeito Dirceu José Carneiro (MDB), incorporando, inclusive profissionais que haviam trabalhado no município catarinense na pasta da Assistência Social, (ENTREVISTADO 1, 2020).

⁴¹ Os demais Departamentos eram de Ação Comunitária e da Criança.

Desenvolvimento Social desempenhou o papel de coordenação das ações voltadas para urbanização nas favelas do município, tanto nas intervenções de consolidação dos assentamentos como na produção de loteamentos para reassentamento de famílias, coincidente com muitas das funções especificadas pelo Decreto Municipal nº 8/1988. A COHAB-CT aparece nestes dados como executora de ações coordenadas por esta Secretaria.

Conforme entrevista realizada e documentos consultados pela pesquisa, é possível considerar que a publicação desse Decreto no último ano da gestão de Roberto Requião teve como objetivo organizar o arranjo institucional para execução da política de urbanização de favelas que passou a ser implementada ao longo de seu governo. Conforme apurado, o início da execução desse novo modelo de política na sua gestão foi desencadeado pela criação da Coordenadoria de Assuntos Especiais, que desenvolvia ações e dependia da parceria de diferentes órgãos municipais, em especial a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e a COHAB-CT.

Em Curitiba (2006), publicação feita pela Prefeitura Municipal com o objetivo de registrar a memória dos 40 anos da COHAB-CT, não figura a atuação do Departamento de Desenvolvimento Social na coordenação das ações identificadas por Nunes da Silva et al. (2020) nas gestões do PMDB. Todavia estas ações encontram-se relacionadas entre as principais ações executadas pela COHAB-CT nas gestões de Maurício Fruet e Roberto Requião: melhorias na infraestrutura e obras de trabalho ambiental em conjuntos habitacionais construídos em anos anteriores, aquisição de terrenos na CIC, urbanização de favelas e fim da erradicação, “serviços de terraplanagem, aberturas de ruas, demarcações em várias regiões”. O documento oficial afirma também que nas gestões do PMDB, “apesar da mudança de enfoque resultante das diferenças partidárias, a companhia não sofre uma alteração radical no rumo”, e que embora venha sendo lembrado como um momento de crise, em função do fim do BNH e da crise econômica que impactaram substancialmente a gestão financeira e administrativa da Companhia, este foi um período muito produtivo. (CURITIBA, 2006, p. 51-52).

Ainda no que diz respeito ao relacionamento estabelecido com as diferentes unidades administrativas municipais para executar as ações da Coordenadoria de Assuntos Especiais, o Entrevistado 1 lembrou também da dificuldade de trabalhar com o grupo de assistentes sociais da COHAB-CT, que na sua avaliação havia sido treinado para desestimular os moradores das ocupações: “a COHAB desinformava. A gente construía, construía, construía e daí a COHAB passava lá e [...] Desinformava”. De acordo com seu relato, as assistentes sociais da Prefeitura (COHAB-CT e Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social) desempenhavam um papel fundamental na execução dos projetos de urbanização das favelas, porque embora a

Coordenadoria encaminhasse as negociações para a solução da questão fundiária, eram elas que trabalhavam no dia a dia junto das comunidades, tendo por isso um poder, uma legitimidade muito grande.

O Entrevistado 1 relatou uma iniciativa voltada à formação dos 400 gestores da área de serviço social da Prefeitura, no período em que assumiu a coordenação da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social – um mandato tampão de oito meses. Segundo ele, foi organizado um Seminário com o objetivo provocar mudanças no paradigma de atuação desses profissionais, no qual se discutiu um texto que tratava do serviço social a partir de uma visão crítica. Conforme destacou, foi um momento importante, porque promoveu uma reflexão crítica entre profissionais da mesma área, no qual emergiram distintas visões, provocando debates fortes e aprofundados entre o grupo, a partir de questões como: Qual o papel do serviço social? É servir o governo, o estado ou a comunidade? Que limites estão implícitos nesta atuação? Que diferença faz o profissional ter clareza do que está fazendo, para quem está trabalhando, qual o seu horizonte

Conforme destacou Garcia (1990, p. 82-83), no início de 1980 as assistentes sociais do Departamento de Desenvolvimento Social (DDS) da Prefeitura desempenharam um importante papel na desmobilização e no enfraquecimento da representatividade das Associações de Moradores junto às comunidades, procurando manter um contato direto com os presidentes e incentivando-os a encaminhar suas reivindicações de modo isolado. Além disso, fazendo com que assumissem o papel de fiscais da Prefeitura, em troca de benefícios para si e para a área que representavam, atuando para impedir a entrada de novos moradores e para controlar o crescimento das áreas.

Durante a gestão de Roberto Requião o Entrevistado 1 relatou que os processos de intervenção nas favelas eram acompanhados pelas Associações de Bairro. Segundo relatou, no Salão Nobre da Prefeitura eram realizadas reuniões trimestrais com todas as associações, uma espécie de “fórum das associações”, que tinha como objetivo a troca de experiências entre elas:

Ali você via como o movimento social, os movimentos sociais são importantes para qualquer política social. As áreas que tinham movimentos sociais mais avançados, mas vezes a gente não conseguia resolver, mas elas avançaram com creche, com solução para lixo, com a questão da criança e do adolescente, mesmo que na regularização fundiária, por questões estruturais do direito de propriedade e da própria administração pública, elas não tenham avançado (ENTREVISTADO 1, out. 2020).

A Ouvidoria do município também participava das reuniões. Essa instância recebia as demandas da população, que muitas vezes eram encaminhadas pelas associações de bairro, e essas demandas eram processadas e enviadas para a Coordenadoria. A Coordenadoria

realizava também reuniões nas comunidades nos domingos, geralmente sem a participação do IPPUC e da COHAB-CT, que participavam somente das reuniões na Prefeitura (ENTREVISTADO 1, 2020).

Durante a gestão a Coordenadoria tiveram notícias também das inovações urbanísticas que vinham sendo implementadas em Belo Horizonte. O Entrevistado 1 relata que chegaram a convidar professores de direito urbanístico de Minas Gerais para a realização de uma palestra na Prefeitura, que contou com a participação da Câmara de Vereadores (ENTREVISTADO 1, 2020).

No que diz respeito aos instrumentos jurídicos, segundo o Entrevistado 1, as iniciativas para o desenvolvimento de uma legislação municipal mais favorável à regularização de favelas tiveram que enfrentar muita resistência. No entanto, conforme relatou, foram elaborados muitos pareceres e realizadas muitas tentativas para a criação de novas leis. Citou, por exemplo, a iniciativa de aplicação da lei de desapropriação por interesse social, que não chegou a se concretizar porque os proprietários optaram por negociar a venda da área com a Prefeitura antes da abertura do processo de desapropriação. Outro exemplo citado foi a redação de um projeto de lei para aplicação do aumento progressivo de IPTU em imóveis ociosos:

E eu fiz o esboço, levei para o professor Francisco Muniz, que era professor de direito civil, que depois eu trabalhei com ele no Tribunal. Eu fiz um parecer, ele me ajudou, daí eu fui a São Paulo falar com o professor José Afonso da Silva, que era do PMDB, constitucionalista, ligado ao Ulysses Guimarães, essa galera da high política paulista. Almocei com o professor José Afonso, mostrei o parecer, ele fez ajustes, eu voltei, nós entramos na Câmara. Não passou por inconstitucionalidade (ENTREVISTADO 1, out. 2020).

Reportando-se às dificuldades para a aprovação dessas leis na época, segundo o Entrevistado 1, “mesmo algumas pessoas que se diziam progressistas ou que estavam envolvidas em lutas setoriais progressistas, não tinham uma visão mais ampla disso, e quando foi para prefeitura, para câmara, não apoiaram essas coisas”.

Dentro da COHAB-CT também, segundo o Entrevistado 1, alguns instrumentos urbanísticos, como a CDRU, por exemplo, eram vistos como uma extravagância, como coisa de comunista. Mais à frente, quando o PMDB deixa a administração, eram tidas como soluções que só criaram problemas para a COHAB-CT. Vale destacar, conforme será apresentado, que esse instrumento foi revogado na gestão seguinte de Jaime Lerner.

Na avaliação do Entrevistado 1 a gestão de Roberto Requião dispôs de planejamento, interesse e uma ação muito intensa para promoção de regularização e urbanização de favelas na época, mas efetivamente não conseguiu construir uma política pública de proteção social, que

coligasse esse conjunto de ações. Além disso, destacou as dificuldades derivadas do orçamento exíguo recebido no primeiro ano da gestão, 1985 – ano do auge da espiral inflacionária - e também do fim do BNH no ano seguinte (ENTREVISTADO 1, 2020).

Considerando o ambiente interno, dentre as limitações considerou como as mais importantes, a cultura institucional e política e os grupos políticos. Destacou também as pressões dos grupos econômicos que tinham sustentando os governos anteriores, e cotidianamente, principalmente pela imprensa local, tentavam deslegitimar as ações do governo de Roberto Requião: “grupos econômicos de Curitiba, que eram os grandes sustentáculos do Lerner. O transporte coletivo, das imobiliárias e construtoras, e dos grandes proprietários rurais que tinham áreas vagas e ociosas, né? Esses foram os grandes opositores” (ENTREVISTADO 1, 2020).

Na sua avaliação, a gestão enfrentou também muitas dificuldades para desenvolver ações integradas na escala metropolitana. Segundo ele, dificuldades de comunicação com o então deputado estadual Aníbal Khury (PMDB), que possuía muita influência nos municípios da RMC. Além disso, devido ao rompimento de Roberto Requião com o então governador Álvaro Dias, após a repressão violenta ordenada pelo governo do Paraná numa manifestação pública dos professores na greve ocorrida no ano de 1988.

3.4.3 Os avanços no arcabouço normativo para a urbanização favelas

Dentre os avanços observados nas gestões do PMDB para a execução de uma política voltada à urbanização de favelas destacam-se os relativos ao arcabouço jurídico-normativo. As leis aprovadas foram importantes porque instituíram a possibilidade de promover a titulação jurídica de imóveis situados nestes assentamentos. Deve-se destacar também os projetos de lei apresentados pelo executivo à Câmara Municipal, que mesmo não tendo sido aprovados provocaram o debate político em torno da regulação de processos espaciais que antes eram desconsiderados como parte das políticas urbana e habitacional.

Na gestão de Maurício Fruet, Oliveira (2000) destaca o envio ao legislativo de um anteprojeto de lei que teve como objetivo delimitar imóveis ociosos atendidos por infraestrutura e equipamentos públicos, para aplicação de tributação diferenciada (OLIVEIRA, 2000). Segundo o autor, esse anteprojeto não chegou a ser sancionado, sendo vetado depois de uma bem-sucedida articulação da Associação Comercial do Paraná e do Sinduscon⁴², que por meio de um

⁴² O autor destaca que a ACP e o Sinduscon, desde 1976, passaram a se envolver nas questões de alteração da legislação de uso do solo, mobilizando assessoria jurídica, incidindo sobre o poder público local quando as propostas do IPPUC poderiam implicar em eventuais perdas nas suas possibilidades de lucro, ou buscando alterações nos índices urbanísticos (OLIVEIRA, 2000, p. 154-156).

relatório técnico por eles contratado apontavam “impropriedades jurídicas da proposta” em relação aos prejuízos ao exercício do direito de propriedade (OLIVEIRA, 2000, p. 158).

Na gestão desse Prefeito foi também assinado o Decreto Municipal nº 403/1983, que demarcou três perímetros de SEHIS à Leste do Contorno Sul no bairro CIC. O primeiro nas proximidades do Jardim Gabinete e os outros dois no entorno das Conectoras 3 e 4. De acordo com o Decreto que criou os SEHIS em 1980 (Decreto nº 901/1980), estes setores destinavam-se para produção de habitação. O Decreto aprovado em 1983 especificava ainda que os projetos deveriam seguir os parâmetros da Zona Especial Habitacional (ZEH)⁴³, respeitar a densidade máxima de 120 unidades habitacionais por hectare e serem aprovados pelo IPPUC.

Na gestão de Requião foram aprovadas as primeiras leis para regularização fundiária de áreas ocupadas de maneira informal: a Lei Ordinária nº 6.820/1986 e a Lei Ordinária nº 6.952/1986. A Lei Ordinária nº 6.820/1986 viabilizou a regularização jurídica da posse de residentes em loteamentos clandestinos e irregulares inseridos em Setores Especiais de Urbanização (SEU). O processo de regularização era aberto pelo proprietário ou interessado, dentro de até seis meses da publicação da lei, prazo que foi prorrogado por mais seis meses pela Lei Ordinária nº 6.951/1986. O prazo definido nessas leis para entrada do pedido de regularização fundiária dos assentamentos delimitados nos SEUs, significou, na prática, que depois de expirado, novas solicitações deixariam de ser possíveis, tornando nulo o instrumento jurídico-urbanístico. Os anexos da Lei Ordinária nº 6.820/1986 apresentavam a delimitação das áreas dos primeiros SEU, que foram ampliados posteriormente pelas áreas delimitadas na Lei Ordinária nº 6.951/1986.

A Lei Ordinária nº 6.820/1986 estabeleceu também a Comissão de Regularização de Loteamentos (CRL) como a instância responsável pela análise dos processos e a recomendação da aprovação dos pedidos. Um dos órgãos com assento na CRL durante o governo de Roberto Requião foi a Coordenadoria Especial, tratada no tópico anterior. Os documentos exigidos para dar entrada nos processos eram as provas de domínio da área, do tempo de existência do loteamento, da comercialização do lote, do pagamento de serviços públicos e de IPTU. Além disso, exigia-se a apresentação de levantamento topográfico e cadastral, com individualização dos lotes e localização das construções existentes. A CRL poderia dispensar quaisquer desses requisitos solicitados, se entendesse que o conjunto das demais provas era suficiente para proceder à aprovação.

⁴³ A ZEH foi incluída no zoneamento da CIC pela Lei Ordinária nº 6204 / 1981, que delimitou e especificou os índices urbanísticos para produção de habitação desta zona. Esta lei especificou também normas gerais para a implantação da CIC, a Zona Terminal de Cargas e a Zona Nova Curitiba. A Lei nº 6204/1981 revogou a Lei nº 4773/1974 que dispunha do zoneamento da CIC.

No mesmo mês em que a Lei Ordinária nº 6.820/1986 é sancionada foi aprovado o Decreto nº 681/1986, que estabeleceu os parâmetros mínimos dos lotes e as dimensões das vias para a regularização dos loteamentos clandestinos e irregulares. A área mínima dos lotes exigida no decreto era de 125 m² e as dimensões mínimas da testada eram 5 m para lotes de meio de quadra e 7,5 m para lotes de esquina. A caixa de rolamento das vias deveria ter no mínimo 5 m e o passeio 1,5 m.

A Lei Ordinária nº 6.952/1986 permitiu a outorga da Concessão do Direito Real de Uso, em trinta imóveis pertencentes ao patrimônio municipal, para famílias com renda de até 3 salários mínimos, que residissem a mais de um ano no imóvel e declarassem não ter o domínio, nem posse, de outra propriedade no município. A lei estabelecia ainda que os imóveis deveriam ter até 200 m², serem utilizados para fins habitacionais, com permissão ao concessionário para utilizá-lo também para suas atividades profissionais, desde que as mesmas fossem permitidas na zona, e um prazo de 90 anos para vigência da concessão. Dos treze artigos que compunham a Lei Ordinária nº 6.952/1986, nove foram revogados quatro anos mais tarde pela Lei Ordinária nº 7.412/1990 que criou o FMH, significando, na prática, a extinção do instrumento.

A definição do prazo para abertura do processo de regularização fundiária de loteamentos irregulares e clandestinos, bem como a revogação do instrumento da CDRU no ano de 1990, revelam a racionalidade adotada pelo poder público local para a interpretação do processo de produção de espaços de moradia informal, bem como da prática e dos objetivos presentes na trajetória de execução da política municipal de habitação. A fragilidade dos instrumentos de regularização fundiária até hoje disponíveis no município, conforme identificaram Nunes da Silva et al. (2018, p. 311) ao estudar a execução do PAC, derivam, portanto, dos fundamentos que norteiam a execução da política habitacional em Curitiba, que por sua vez são tributários da forma como a questão da moradia tem sido socialmente formulada e enfrentada.

3.4.4 A favela torna-se prioridade para a política de habitação - mas era preciso mais

Conforme já apresentado, a primeira intervenção voltada à urbanização de favelas no município ocorreu na gestão de Maurício Fruet, na Vila Sibisa. A urbanização de favelas ganha cada vez mais relevância no âmbito da política municipal de habitação nas gestões do PMDB, tornando-se efetiva por meio de ações, conforme pôde ser apurado na análise dos dados quantitativos e qualitativos relativos à atuação da COHAB-CT.

De acordo com dados levantados por Nunes da Silva et al. (2020), durante as gestões do PMDB a atuação da COHAB-CT correspondeu a 14.133 unidades habitacionais, entre lotes

novos e regularizados (43,2%), embriões de moradia (3,4%), casas (3,3%), sobrados (3%) e apartamentos (47,1%). A gestão de Maurício Fruet (193-1985) respondeu por 51% dessas unidades habitacionais e a de Roberto Requião (1986-1988) por 49% desse total.

A partir destes mesmos dados verificou-se também que entre a gestão de Maurício Fruet e Roberto Requião ocorre uma crescente priorização da população de baixa renda na execução da política municipal de habitação. Na primeira gestão do PMDB, 12% das unidades habitacionais executadas pela COHAB-CT atenderam essa população e na segunda gestão, 45% das unidades habitacionais foram a ela destinadas. Entre 1983 e 1985 prevaleceu a produção de casas, sobrados e apartamentos, que representaram 74% das unidades produzidas nestes anos. Essas tipologias caracterizam os programas convencionais, majoritariamente executados nas décadas anteriores durante o BNH. Na gestão de Roberto Requião o número de lotes produzidos para atender realocações nas intervenções de urbanização de favelas, bem como os lotes derivados de processos de regularização fundiária, responderam por 81% das unidades habitacionais. Ou seja, na segunda gestão do PMDB é possível afirmar que a favela se tornou a principal questão da política municipal de habitação.

Entre a primeira e a segunda gestão do PMDB, apoiando-se também nos dados de Nunes da Silva et al. (2020), observou-se que a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social foi ganhando importância, tornando-se a principal unidade responsável pela coordenação das ações vinculadas à execução da política de urbanização de favelas. Nesse processo a COHAB-CT passou a atuar como instância executora de ações coordenadas pela referida Secretaria, deixando de desempenhar o papel de responsável pela concepção da política municipal de habitação. Constatou-se também, que essas ações foram majoritariamente financiadas com recursos da Prefeitura Municipal e da COHAB-CT.

Embora a urbanização de favelas tenha alçado um lugar principal na política municipal de habitação, observando-se entre a primeira e segunda gestão do PMDB que a questão passa a nortear a execução das ações da Prefeitura, conforme demonstrado, a partir do final da gestão de Roberto Requião o conflito social em torno do acesso à moradia se torna mais agudo. Estes conflitos, conforme exposto, derivam de questões presentes na escala local – novos partidos políticos emergentes e mudanças movimento organizado nos bairros populares, principalmente -, e também de questões de ordem estrutural e política. Crescem de maneira exponencial a pobreza e a favelização, o país fica sem uma política nacional para enfrentar essa questão e as mudanças esperadas com a Nova República pelos grupos mais à esquerda começam a ser frustradas.

Nesse contexto, em meados de 1986, na gestão de Requião, o movimento social

organizado nas associações de bairro começa a planejar ocupações em áreas particulares, em especial na região sul da cidade. Em 1988 ocorreu uma das ocupações mais emblemáticas de Curitiba até hoje, a Xapinhal, formada por dezesseis entidades comunitárias, que teve como objetivo pressionar o poder público para resolver o problema da habitação popular. A Organização Xapinhal havia sido formalizada no início da década de 1980, e desde então ocupou um lugar de destaque no movimento de luta pela moradia, passando a pressionar a Prefeitura Municipal para ampliar a produção de loteamentos populares e atender processos de regularização fundiária (TONELLA, 2010).

A Organização chegou a apresentar propostas à Prefeitura para execução de experiências piloto para produção de loteamentos populares, chegando a acordar com a COHAB-CT sua realização, numa área onde na década de 1990 viria a ser implantado o Projeto Bairro Novo, no bairro Sítio Cercado. Segundo entrevista realizada por Furlan (2020, p. 37), a área era “um terreno sem uso no meio da cidade”, escolhido pelo movimento por possuir infraestrutura no entorno. Albuquerque (2007) destaca que se tratava na verdade de uma área rural adjacente à área urbana. O movimento participou junto com a COHAB-CT da negociação para a aquisição da área e após aprovado o projeto, caberia à Companhia o financiamento dos lotes. O projeto foi abandonado em 1987, com o fim dos recursos federais, em função da extinção do BNH (FURLAN, 2020).

Diante desse cenário o movimento decidiu radicalizar suas ações, ocupando novas áreas para pressionar o poder público local. A partir de então, as ocupações deixaram de ter como objetivo a execução de projetos-piloto para um número reduzido de famílias, e passam a pressionar o poder público para atender a totalidade das 5 mil famílias cadastradas no movimento (FURLAN, 2020).

Em 07 de outubro de 1988, poucos meses antes do final do governo de Roberto Requião, a Organização realizou a primeira dessas ocupações, na área que passou a ser denominada Xapinhal. A escolha da data próxima à eleição municipal, que se realizou no dia 15 de novembro, teve como objetivo dificultar a execução de ações de despejo. Segundo Tonella (2010), no total “foram oito levadas de ocupação, chegando a ocupar a totalidade da área de 441.000 m²” (TONELLA, 2010, p. 246). De acordo a autora, essas ocupações reuniram 16 associações de moradores, 3.200 famílias e mais de 10 mil pessoas.

As imagens da FIGURA 21 mostram a extensão territorial da ocupação, as condições de moradia dos ocupantes e a mobilização do movimento naquela ocasião (FURLAN, 2020).

FIGURA 21 - REGISTRO FOTOGRÁFICO - OCUPAÇÃO XAPINHAL – 1988



FONTE: Associação Nossa Luta Xapinhall (2018).

De acordo com Tonella (2010), o processo de negociação foi iniciado dois dias após a ocupação e contou com a presença da COHAB-CT, da Prefeitura e do Governo do Estado. A postura inicial da Prefeitura foi a de manter a população nos 15 terrenos ocupados:

No dia 24 de outubro de 1988, o prefeito Roberto Requião, do PMDB, deu ordem para que se evitasse, a qualquer custo, o despejo das famílias que ocuparam o terreno e que a diretoria de Alternativas Habitacionais da Secretaria de Desenvolvimento Social fizesse jus ao nome, ou seja, estudasse alternativas à situação (TONELLA, 1997⁴⁴ apud TONELLA, 2010, p. 246).

Na entrevista realizada com ex-gestor da Coordenadoria de Assuntos Especiais do governo Requião, foram relatadas as condições de extrema pobreza das famílias e de precariedade daquela ocupação:

Estava fazendo um calor, uma seca em outubro, e eu fui lá com o presidente da COHAB, com o Fruet e com o Requião nós fomos lá. Gente, era uma coisa assim, parecia aqueles filmes de refugiado da África. Aquele poeirão, aquelas crianças tudo com o narizinho escorrendo, aquelas mulheres grávidas, sentadas, aqueles homens desesperados, sem nada na mão. E a gente saiu de lá e foi para casa do Fruet, conversar, ali na Rua Chile. E o Requião dizia: - 'Olha, nem que seja a última coisa que eu faça, mas eu não posso deixar.' [...] porque a gente que é de classe média, né? A gente não tem essa experiência de estar sentado no meio de um poeirão. Eu já tinha visto isso no movimento sem-terra [...] 'O que que nós fazemos? Porque a polícia veio aqui, porque o tribunal decidiu não sei o que, porque a família mandou seguranças...' é uma pressão braba, né? (ENTREVISTADO 1, out. 2020).

⁴⁴ TONELLA, Celene. **O urbanismo do desespero – um estudo dos processos de luta pelo espaço urbano no Paraná – 1985/1992**. Tese de Doutorado em História. São Paulo: Unesp, 1997.

Conforme apurou Furlan (2020), o processo de negociação para regularização da área continuou no governo Lerner (1989/1992) e foi bastante moroso. Na pesquisa identificou-se também que a ocupação Xapinhal foi objeto de diferentes intervenções por parte das gestões municipais nas décadas seguintes, conforme será detalhado nos próximos capítulos.

3.5 CAPACIDADE ESTATAL PARA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS NAS GESTÕES DE MAURÍCIO FRUET E ROBERTO REQUIÃO

Nas gestões dos prefeitos Maurício Fruet e Roberto Requião, a erradicação foi substituída pelas primeiras experiências de urbanização de favelas. Essa mudança na política de intervenção em favelas representou a emergência de um paradigma radicalmente distinto do que havia sido praticado durante as gestões dos prefeitos da ARENA, com efeitos que se estenderam à execução das políticas urbana e habitacional do município. Tal mudança é emblemática em Curitiba, porque ao tornarem-se objeto de uma política que visava consolidar e urbanizar esses assentamentos, as favelas passaram a fazer parte do projeto de cidade, reconhecidos, portanto, como espaços legítimos de moradia da população mais pobre.

A emergência desse outro paradigma teve relação com os contextos político e sócio-espacial local e nacional, mas diferente do período anterior, marcado pela política implementada pelo Governo Federal, ele emerge do movimento popular organizado em torno da luta pelo acesso a direitos e por reformas estruturais no estado e na sociedade brasileira. Nasceu, portanto, fora do aparato estatal, a partir da luta popular, que de modo organizado passa a disputar o poder local, com o objetivo de participar de forma ativa na transformação do aparato estatal e na formulação de políticas públicas. Conforme apresentado, essa força foi a responsável pela vitória do candidato do PMDB na primeira eleição direta para prefeito de Curitiba, depois do fim da Ditadura Militar, que tirou do poder o grupo político responsável pela implementação do projeto de modernização urbana, em execução desde meados da década de 1960. Nesse sentido, a prioridade política dada à urbanização de favelas na agenda pública, bem como o alinhamento das gestões do PMDB a este objetivo devem ser compreendidos a partir das lutas e conquistas do movimento popular na construção de outro projeto de cidade. Essas lutas, conforme apresentado, começaram dez anos antes, com o início do declínio da Ditadura Militar, e considerando a trajetória da política de intervenção em favelas em Curitiba suas conquistas atingem seu ápice durante as gestões do PMDB, na primeira metade da década de 1980.

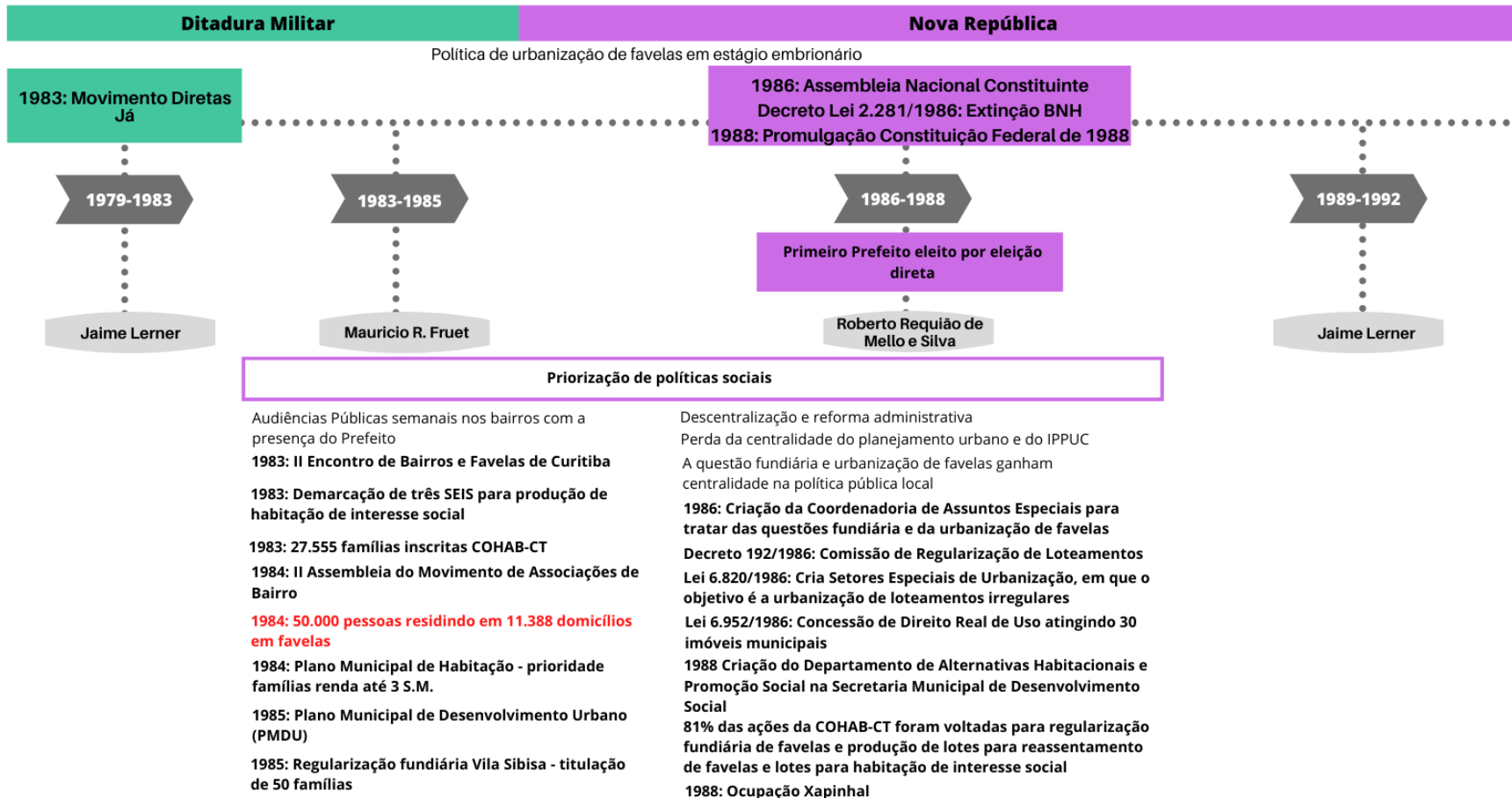
A urbanização de favelas praticada nas gestões de Maurício Fruet e Roberto Requião foi também a expressão concreta, no âmbito da política urbana, da substituição do projeto de cidade concebida estritamente pelo saber técnico, com o aval de grupos econômicos e políticos conservadores, por outro, construído com a participação da sociedade, que partia da realidade concreta e desigual, marcada por disputas e conflitos.

A transformação no paradigma de intervenção em favelas provocou importantes mudanças na capacidade estatal para a execução das políticas urbana e habitacional, especialmente na segunda gestão do PMDB. Conforme apurado pela pesquisa, durante o governo de Roberto Requião a urbanização de favelas tornou-se, efetivamente, o tema prioritário dessas políticas (FIGURA 22). Do ponto de vista do aparato institucional, na gestão desse prefeito são criadas instâncias especialmente organizadas para a execução da política de urbanização de favelas – a Coordenadoria de Assuntos Especiais e o Departamento de Alternativas Habitacionais da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social. Com a criação destas unidades administrativas a COHAB-CT deixou de figurar como a única instância responsável pela política municipal de habitação. Além da mudança nos objetivos da política, que da erradicação dos assentamentos com provisão de habitação volta-se à urbanização de favelas, o órgão teve suas funções limitadas à execução das ações definidas e planejadas pelas novas instâncias criadas.

As mudanças no aparato institucional também foram observadas em relação ao papel do IPPUC. A perda de funções do Instituto iniciou na gestão de Maurício Fruet, principalmente com a criação das Administrações Regionais e a priorização dada às políticas sociais, e se aprofundou no governo de Roberto Requião, com a criação de unidades administrativas e do redirecionamento dado à execução das políticas urbana e habitacional, marcadas pela priorização da urbanização das favelas.

Conforme observou-se, na primeira gestão do PMDB o planejamento urbano strictu sensu ainda figurava como uma atividade de certa relevância, marcada pela elaboração do PMDU e do PMH. Como visto, embora tenham tido a qualidade de atualizar a leitura sobre a cidade e propor diretrizes de desenvolvimento assentadas na realidade da cidade naquele momento, estes planos mantiveram o viés tecnicista que marcou os anteriormente desenvolvidos pelo IPPUC, sendo, portanto, conservadores em termos de método.

FIGURA 22 - LINHA DO TEMPO DA POLÍTICA DE INTERVENÇÃO EM FAVELAS NAS GESTÕES DE MAURÍCIO FRUET (1983-1985) E ROBERTO REQUIÃO (1986-1988) – MUNICÍPIO DE CURITIBA



FONTE: Nunes da Silva et al. (2021).

Na segunda gestão do PMDB o IPPUC perdeu funções em relação às que vinha desempenhando, exemplarmente materializada pela atribuição dada à Coordenadoria de Assuntos Especiais, que passa a ser responsável pela concepção de novos instrumentos urbanísticos voltados ao enfrentamento da questão fundiária e habitacional. Conforme constatado nos dados levantados, o corpo técnico do IPPUC não participou da proposição desses novos instrumentos urbanísticos. Pelo contrário, quando citado, seus técnicos foram apresentados como um grupo resistente às mudanças que se pretendia introduzir.

Outro aspecto que merece ser destacado é que as novas unidades criadas para pôr em prática o novo paradigma de política foram em grande parte ocupadas por profissionais que não pertenciam antes ao quadro técnico da Prefeitura Municipal, instaurando-se assim uma cisão dentro da burocracia, marcada pela presença dos novos profissionais imbuídos e designados para implementar as mudanças desejadas nas gestões do PMDB, e a presença de um importante corpo técnico formado a partir de valores e com habilidades para implementar o projeto de cidade que vinha sendo antes implementado.

Considera-se também, que a fragmentação da burocracia em torno da construção de projetos de cidade radicalmente diferentes, prejudicou tanto a execução do novo paradigma defendido naquele momento, como a sua continuidade nas décadas seguintes. Por paradoxal que possa parecer, a não participação dos técnicos do IPPUC, que sem dúvida possuíam habilidades para desempenhar as atribuições próprias da atividade do planejamento urbano, prejudicou a implementação do novo modelo de política pretendido, principalmente o objetivo ligado ao enfrentamento da questão fundiária. Acredita-se que essas habilidades poderiam ter facilitado o acesso a dados e qualificado informações acerca do território, fundamentais para a concepção de instrumentos jurídico-normativos de natureza urbanística. Tal dificuldade foi apontada na entrevista realizada com o ex-gestor da Coordenadoria de Assuntos Especiais.

A cisão na burocracia assumiu também um caráter político no interior da máquina pública, entre os filiados às ideias e projetos identificados com o IPPUC e a figura de Jaime Lerner, e aqueles reconhecidos como ideias e projetos do grupo de Roberto Requião. Tais divergências adquiriram um viés ideológico, sendo exploradas fora do ambiente interno da Prefeitura, em especial durante o pleito para eleição do prefeito que substituiria, em 1989, Roberto Requião.

Em relação ao arcabouço normativo, observou-se que leis propostas e aprovadas durante as gestões do PMDB tiveram estreita relação com o novo paradigma que se se pretendia instaurar. Embora não tenham sido significativos em termos de número, as novas leis aprovadas inovaram em relação às normas urbanísticas até então existentes, com destaque para os instrumentos de regularização fundiária. A aprovação destes instrumentos, anterior à

Constituição Federal de 1988, revela também o pioneirismo de sua propositura, observando-se que o aparato jurídico-normativo municipal passa a incorporar princípios e fundamentos que anos mais tarde conduziriam a política urbana no Brasil.

Em termos normativos merece destaque a lei que instituiu a CDRU, o mais reformista considerando o conjunto de instrumentos do novo aparato jurídico-normativo aprovado naquelas gestões. Este instrumento revela a emergência de um modelo de política habitacional radicalmente distinto do que até então tinha sido praticado, que além do reconhecimento do direito à permanência das famílias nas áreas das favelas, parte da compreensão de que o acesso ao direito à moradia não se limita, ou depende, do acesso à propriedade privada.

As mudanças propostas para o aparato normativo enfrentaram maiores dificuldades de implementação, em comparação com as postas em prática no aparato institucional. A aprovação de leis, dependente de instâncias externas ao executivo, teve que enfrentar o poder político de grupos contrários ao projeto do PMDB, dentre os quais os interesses econômicos vinculados aos capitais imobiliário e fundiário. Vale considerar ainda, conforme apurado na pesquisa, que na segunda gestão do PMDB o movimento popular enfrentava um processo de fragmentação e desmobilização, permitindo considerar que este quadro também influenciou na capacidade da Prefeitura Municipal de estabelecer consensos em torno de projetos que lhes eram comuns que, caso tivesse sido conseguido, poderia ter tido maior força política para mobilizar, a seu favor, o poder legislativo.

Os governos do PMDB na década de 1980 tiveram curta duração, comparativamente ao tempo de exercício dos prefeitos da ARENA. Além disso, tiveram que enfrentar grandes desafios, internos e externos, para implementar o novo projeto de cidade pretendido. No final da gestão de Roberto Requião, conforme identificou Oliveira (2000), as mudanças necessárias para ampliar o acesso ao direito à cidade urbanizada tinham ficado aquém do esperado. Esse quadro, de expectativas não atendidas, era coincidente também com o que abateu a sociedade brasileira depois dos primeiros governos da Nova República. A partir desse contexto, de expectativas não atendidas, no final da década de 1980 o movimento social radicaliza suas ações, organizando novas e importantes ocupações de terra, que tiveram implicações significativas no quadro político e institucional que a partir de 1989 se instaura no município, conforme será apresentado no próximo capítulo.

4 CITY MARKETING: O PROJETO DE MODERNIZAÇÃO URBANA DE CURITIBA É RECICLADO – AMPLIAM-SE AS DESIGUALDADES

No presente capítulo é analisada a política de intervenção em favelas nos governos de Jaime Lerner (1989-1992) e Rafael Greca (1993-1996). Na primeira parte são apresentados os contextos político nacional e municipal presentes no período. No contexto local merece destaque a disputa travada em torno de dois projetos de cidade, que culmina com a retomada do poder por parte do grupo político que havia administrado o município durante a Ditadura Militar. A partir do cenário político no início da década de 1990, reflete-se acerca do enfoque a partir do qual o projeto de modernização urbana de Curitiba é reciclado nas gestões desses dois prefeitos e seus efeitos sobre o processo de favelização.

Em seguida, caracteriza-se a política habitacional implementada pelo governo federal na primeira metade da década de 1990, a partir da qual, posteriormente, é apresentada a política municipal de habitação implementada entre 1989 e 1996. A política municipal de habitação é caracterizada por meio da análise dos planos, programas e projetos, do arcabouço normativo que lhe deu sustentação, e das ações coordenadas pela COHAB-CT para sua efetivação.

Por fim elabora-se uma reflexão acerca da capacidade estatal para execução da política de intervenção em favelas nas gestões desses prefeitos. Nesse tópico é apresentada também uma análise comparada do período em análise com os que marcam as gestões que o antecederam.

4.1 A ELEIÇÃO DOS 12 DIAS E OS PROJETOS DE CIDADE EM DISPUTA

Em 1989 o grupo de Lerner retoma a gestão da Prefeitura de Curitiba, desta vez pelo voto direto. A eleição para prefeitos e vereadores nos municípios brasileiros em 1988 foi marcada pela Constituinte, com o deputado federal Ulisses Guimarães, do PMDB, presidindo a Assembleia Nacional. Em 5 de outubro daquele ano ocorreu a promulgação da nova Constituição, que ficou conhecida como a Constituição Cidadã. As eleições municipais foram realizadas em novembro de 1988, coroando a efervescência política que caracterizara aquele ano. Merece destaque a importância alçada pela questão urbana nos debates ocorridos durante a Constituinte, mobilizando a sociedade civil organizada e a classe política mais progressista em na luta pela inclusão do capítulo da política urbana na Constituição aprovada.

De acordo com Rehbein (2008, p. 232), o pleito eleitoral para sucessão do Prefeito Roberto Requião em 1988 foi atípica, conturbada e marcada por dois momentos distintos. No

início transcorreu de modo aparentemente normal, com dois candidatos liderando as pesquisas: Maurício Fruet do PMDB, com 36,7% das intenções de voto e Algaci Túlio do PDT, que se mantinha estável em 20%. O terceiro colocado nas pesquisas, Enéas Faria do PTB, tinha 15% das intenções de voto.

Doze dias antes da eleição, Algaci Túlio renunciou em favor de Jaime Lerner, que venceu o pleito derrotando Maurício Fruet. A curta campanha de Jaime Lerner prometia a volta do “Coração curitibano”⁴⁵, explorada pelos slogans “Agora sim - Jaime Lerner”, “Jaime Lerner com certeza” (REHBEIN, 2008, p. 233). Jaime Lerner, prefeito biônico duas vezes durante a Ditadura Militar, figura explorada como a personificação do projeto de modernização de Curitiba nas décadas de 1960 e 1970, havia perdido a eleição para Roberto Requião em 1985.

Com o registro da candidatura de Jaime Lerner, Algaci Túlio ocupou o lugar de vice. A chapa passou a ser apoiada pelos partidos dos candidatos que estavam em terceiro e quarto lugares nas pesquisas e por políticos ligados a partidos conservadores. Para Rehbein (2008, p. 234), além de criar uma expectativa no eleitorado, a postergação da candidatura e a campanha curta, evitaram o desgaste que a imagem do candidato poderia sofrer⁴⁶, tal como já havia ocorrido com Maurício Fruet e Algaci Túlio. A desistência de candidatos em favor de Lerner, rendeu também ao PT, partido criado em 1979, o terceiro lugar na disputa, que contabilizou 6,29% dos votos válidos.

Na curta campanha Lerner fez um discurso voltado às questões da moradia e da ecologia. Esteve nos bairros populares, em especial os situados no sul do município, que haviam garantido a eleição de Roberto Requião no pleito anterior. Em seus discursos, o candidato do PDT pregava a integração de Curitiba. Entre os programas que mais chamavam atenção dos eleitores destacavam-se o Cada Família um Lote, o Mercado Popular de Material de Construção e o projeto para implantar o bonde elétrico na cidade (REHBEIN, 2008).

Dois anos antes, em 1986, as eleições para governador, Senado, Câmara Federal e Assembleia Legislativa do Paraná haviam dado ampla vitória ao PMDB. A imagem do partido vinha, no entanto, se desgastando em nível nacional, em função da imagem negativa do governo do Presidente José Sarney, especialmente pelo fracasso dos planos econômicos (Plano Cruzado) e pela inflação acelerada (REHBEIN, 2008). Em 1989, ano da primeira eleição direta

⁴⁵ Slogan criado para a campanha de Jaime Lerner na eleição de 1985 pelo publicitário Sérgio Mercer, ex-diretor da Fundação Cultural (REHBEIN, 2008).

⁴⁶ Jaime Lerner havia transferido seu título eleitoral para o Rio de Janeiro e estava impedido de retornar seu domicílio eleitoral para Curitiba (falta de interstício, prazo de um ano). No tempo certo o TSE autorizou essa transferência, conformando assim uma decisão mais política, do que assentada em bases legais (REHBEIN, 2008, p. 233-234).

para Presidente da República depois do fim da Ditadura Militar, o PT, com Luiz Inácio Lula da Silva na cabeça da chapa, chega pela primeira vez no segundo turno das eleições gerais.

Jaime Lerner foi eleito em 15 de novembro de 1988 com 57% dos votos. A partir de 1989 os grupos que deram sustentação ao projeto de modernização de Curitiba implementado nas décadas de 1960 e 1970, retornam à gestão do município, permanecendo durante os próximos vinte e quatro anos. No início da década de 1990 este projeto de cidade é reciclado a partir de temas e paradigmas emergentes no campo do planejamento urbano, mas que se afastam dos compromissos de campanha firmados pelo então candidato nos bairros populares, conforme se apresenta.

4.1.1 Os projetos de cidade em disputa

O retorno de Jaime Lerner à condução da Prefeitura em 1989 altera o curso da trajetória das políticas urbana e habitacional que vinham sendo implementadas pelas gestões anteriores do PMDB, por meio da reciclagem das políticas praticadas nas décadas de 1960 e 1970 por seu grupo. A retomada do poder local pelo grupo político que Lerner representa, permitiu dar continuidade e aperfeiçoar o projeto de modernização de Curitiba que havia sido por eles executado, e que fora sustado nas gestões do PMDB.

Ao mesmo tempo, considerando a questão da habitação, o projeto de cidade que passa a ser implementado na década de 1990 possibilitou também conter o movimento popular, que desde meados da década de 1970 constrangia o governo local para promover mudanças estruturais nas políticas urbana e habitacional, para que o acesso à cidade urbanizada e a moradia digna fossem estendidos também aos curitibanos pobres que viviam nas periferias da “cidade modelo”.

A reforma urbana como questão central no conjunto das políticas públicas, constituía naquele período um tema importante em todo o país, ganhando força e legitimação com a aprovação da Constituição Federal em 1988. No início da década de 1990 o movimento de luta por moradia se organiza em nível nacional, com o objetivo de unificar e fortalecer suas pautas de luta em torno dessa questão. Conforme Rodrigues e Barbosa (2010, p. 24), no início daquela década são criados o Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN), a União Nacional por Moradia Popular (UNMP), a Central dos Movimentos Populares (CMP). Além disso, a agenda é incluída como tema pela Confederação Nacional de Associações de Moradores (Conam), entidade criada em 1982 que reunia mutuários, associações de moradores de bairros periféricos e movimentos sem teto. Conforme os autores, a participação destas quatro entidades

representativas do movimento de luta por moradia no Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU) obteve conquistas importantes nas décadas seguintes, dentre os quais destacam a criação do Fundo e do Conselho Nacional de Habitação de Interesse Social em 2005.

A Constituição aprovada em 1988 instituiu novos fundamentos para a execução da política urbana nos municípios brasileiros e também delegou aos municípios um papel mais importante na condução das políticas sociais e em especial, na de habitação (RODRIGUES; BARBOSA, 2010). O capítulo da política urbana, incluído pela primeira vez numa Constituição brasileira, estabeleceu as bases jurídicas e políticas para promoção da reforma urbana no país. Grande parte desse capítulo derivou da Emenda Popular da Reforma Urbana, que tinha como princípios, segundo Fernandes (2010, p. 58): (i) autonomia do governo municipal; (ii) gestão democrática da cidade, (iii) direito social de moradia; (iv) direito à regularização de assentamentos informais consolidados; (v) função social da propriedade urbana; e (vi) combate à especulação imobiliária nas áreas urbanas. Outra Emenda popular propunha dispositivos que reconheçam o direito ao meio ambiente equilibrado e apresentava propostas que foram incorporadas quase integralmente ao capítulo do meio ambiente da constituição (FERNANDES, 2010).

O Fernandes (2010) destaca também, que diferente do tema ambiental, as discussões em torno do capítulo da política urbana foram difíceis e alguns dos dispositivos remeteram à necessidade de regulamentação em lei municipal específica, como no caso do princípio da função social da propriedade. O entendimento por parte de setores mais conservadores de que haveria necessidade de regulamentação pelos municípios para aplicação desse princípio, criou percalços jurídicos e políticos, limitando a extensão das transformações esperadas pelo movimento da reforma urbana (FERNANDES, 2010, p. 59), porque ele passou a depender de uma conjuntura política local favorável à sua incorporação no Plano Diretor.

Conforme será apresentado no decorrer do capítulo, o grupo político que assumiu a gestão de Curitiba em 1989 não representava o segmento da sociedade que defendia a efetivação dos princípios constitucionais que a partir de 1988 deveriam nortear a política urbana no Brasil, e que lutava pelas pautas defendidas pelo FNRU em torno da questão da moradia.

Por outro lado, no Brasil, ao longo da década de 1990 várias administrações municipais progressistas passaram a desenvolver experiências de planejamento urbano norteadas pelos princípios constitucionais, que priorizaram a extensão da moradia digna e da cidade urbanizada aos grupos sociais historicamente excluídos desse direito no país. A materialização desses princípios traduziu-se na aprovação e aplicação de normas para o controle do uso da terra; na institucionalização de instâncias de participação popular para a execução do planejamento e da

gestão da política urbana; no desenvolvimento e aperfeiçoamento de programas e projetos de urbanização de favelas, dentre outros. Várias dessas experiências ganharam "amplo reconhecimento internacional, por suas estratégias de gestão urbana e compromisso com a agenda da reforma urbana" (FERNANDES, 2010, p. 60), como foi o caso das desenvolvidas pelos municípios de Porto Alegre, Diadema, São Paulo, Recife, Belo Horizonte e Santo André.

Em âmbito local, no final da gestão de Roberto Requião sua administração enfrentava situações de conflito e oposição tanto dos grupos econômicos e políticos vinculados ao lernismo, como do movimento social organizado. Do lado do movimento social ampliava a pressão pela implementação da plataforma da reforma urbana, que como exposto, estava articulada com a unificação das lutas em torno da questão da moradia pelas entidades que representavam o movimento social no FNRU. Neste contexto, nas vésperas da eleição municipal em 1988 o movimento social em Curitiba radicaliza suas ações, promovendo grandes ocupações de terra, com o objetivo de forçar a implementação de soluções definitivas para o enfrentamento do problema da moradia no município.

Vale lembrar, conforme exposto, que a moradia popular figurava entre os temas e propostas apresentados por Lerner durante sua curta campanha à Prefeitura Municipal, explicitando a força política do movimento popular nos bairros naquele momento. Embora tematizada pelo candidato e uma das principais pautas do movimento popular nos bairros da periferia, o que se observou com o retorno do grupo de Jaime Lerner à Prefeitura foi a perda da centralidade das políticas sociais, dentre as quais que vinha sendo praticada pelos governos do PMDB, em especial a promoção da moradia digna para a população de menor renda.

Distanciando-se das promessas de campanha formuladas em 1988, as gestões municipais na década de 1990 caracterizaram-se pela retomada do projeto de modernização urbana filiado aos interesses dos segmentos que historicamente deram sustentação às administrações do grupo de Lerner: empresários do transporte coletivo, incorporadores imobiliários e políticos conservadores (OLIVEIRA, 2000; REHBEIN, 2008). A novidade naquele momento, é que esse projeto é reciclado, por meio da incorporação de temas emergentes e da adoção de novas estratégias para a execução da política urbana, a partir do qual as desigualdades socioespaciais são aprofundadas no município.

Na década de 1990 o projeto de modernização urbana é que a retomado sob novas bases e passa a ser conduzido por meio de estratégias de city-marketing. Segundo Garcia (1997, p. 56), na década de 1990 instaura-se "um processo para consolidação de uma identidade social-positiva de cidade, face ao país e à escala internacional", alicerçada na imagem da cidade modelo da década de 1970, que é renovada "mediante a colagem" de seus atributos "em

símbolos que expressam a esfera cultural contemporânea – cidade ecológica, cidade de Primeiro Mundo”.

Conforme a autora, as intervenções durante a gestão de Jaime Lerner entre 1989 e 1992, executadas a partir de tais estratégias, foram marcadas por projetos especialmente voltados à criação de espaços de lazer e cultura (Rua 24 horas, Jardim Botânico, Ópera de Arame), ou lançados como inovações (o ônibus ligeirinho e as estações tubo), além da exploração do tema do meio ambiente (Programa Lixo que não é lixo). Garcia (1997) destaca que o lançamento desses programas e projetos foram minuciosamente planejados pelo marketing, que procurava explorar a criatividade e ousadia dos urbanistas curitibanos, em especial da figura do prefeito, promovendo a espetacularização da cidade. Tais projetos eram também apresentados como produtos, confundindo cidadão com consumidor, e cidade com mercado (GARCIA, 1997).

Outra imagem síntese acionada foi a da “Curitiba-capital-ecológica”, explorada como uma cidade “singular em meio ao caos” das cidades brasileiras, exemplo nacional e internacional, que reforçava uma ideia evolucionista, de que “se Curitiba pôde, qualquer cidade poderá fazê-lo”. Por meio destas estratégias discursivas, Curitiba passou a ser “referenciada como ‘meca’ para planejadores urbanos, ambientalistas e líderes municipais, que visitam a cidade para conhecer as soluções para alguns males urbanos considerados universais” (GARCIA, 1997, p. 60).

Vale lembrar que a questão ambiental havia sido tematizada pela primeira vez no PMDU elaborado na gestão de Maurício Fruet. Embora esse Plano tenha sido colocado no ostracismo pelo IPPUC, principalmente durante as gestões dos prefeitos filiados ao lernismo, constatou-se nos documentos consultados na pesquisa que algumas propostas nele contidas não foram totalmente abandonadas. Tomando como referência as diretrizes do PMDU e comparando-as com programas que passaram a ser acionados como ícones das gestões seguintes, observa-se que várias ações praticadas a partir da década de 1990 estão vinculadas às diretrizes do plano desenvolvido entre 1983 e 1985. A mais importante é a atenção que passa a ser dada ao tema do meio ambiente, principalmente a implantação do sistema de áreas verdes e a coleta e processamento diferenciado de resíduos sólidos (PMDU, 1985, p. 138). O que se observou, no entanto, é que muitas propostas do PMDU foram reestruturadas para atingir outros objetivos, como foi o caso da diretriz de uso do solo, que pela relevância para a análise da trajetória da política habitacional e da intervenção em favelas, será tratada em tópico específico.

Garcia (1997) destaca ainda, que os projetos implementados pelas gestões municipais no início da década de 1990, constituíram marcos representativos da ideia de uma cidade que “não para de inovar”, da “cidade que deu certo”, que não é apenas semelhante às cidades de Primeiro Mundo, mas também tem suas soluções copiadas por elas. Conforme a autora, essas

imagens construídas em torno da figura de Lerner, assentadas no “mito da racionalidade científica da tecnocracia pressupõe uma situação social sob a qual a regra é o consenso” (GARCIA, 1997, p. 65).

A positividade da cidade explorada pelas estratégias de marketing junto aos curitibanos, foi também explorada perante as grandes empresas, como estratégia de competição entre as cidades. A partir de 1989 é implementada uma ampla campanha de atração de empresários paulistas para instalação das sedes de suas empresas e a implantação de novos serviços e indústrias, que explorava a infraestrutura e as inovações da cidade (GARCIA, 1997).

A execução da política urbana a partir da década de 1990, somada à incorporação da metrópole de Curitiba ao processo de reestruturação da economia capitalista – globalização (FIRKOWSKI, 2001), aprofundaram ainda mais as desigualdades socioespaciais (NUNES DA SILVA, 2012), acirrando a valorização desigual de segmentos da vida coletiva (GARCIA, 1997).

Por meio do modelo de planejamento urbano que passa a ser implementado, segundo Garcia (1997, p. 111), a imagem de cidade modelo da década de 1970 é reciclada a partir de novas sínteses - “capital da qualidade de vida”, “capital de Primeiro Mundo”, “capital ecológica”-, bem como da construção de um consenso para impulsionar novas atividades econômicas, que a partir de então se apropriam e privatizam a positividade socialmente construída. Conforme destaca Garcia (1997),

O discurso dominante manipula, intensamente, a associação entre positividade do lugar e a positividade da identidade social coletiva. A exacerbação da positividade permite a defesa da identidade da cidade frente ao olhar externo, mesmo quando a realidade cotidiana existente, com suas contradições e conflitos sociais no espaço, encontra-se em franco contraste com qualidades presentes na imagem construída (GARCIA, 1997, p. 67).

O consenso construído em torno da imagem positiva de cidade tinha também como objetivo escamotear os conflitos, os problemas e as contradições de Curitiba, materializados, dentre outros, pelo crescimento expressivo das favelas a partir da década de 1990 (NUNES DA SILVA, 2012).

O planejamento estratégico urbano, voltado à competição entre cidades pela atração de atividades econômicas que passa a ser praticado com certa ênfase por cidades brasileiras e latino americanas a partir da década de 1990, conforme destaca Vainer (2000), passa a ser difundido junto às administrações municipais pela ação combinada de organismos multilaterais (BIRD, Agência Habitat das Nações Unidas, Banco Mundial) e consultores internacionais,

sobretudo catalães, que por meio do marketing passaram a explorar a experiência de Barcelona (VAINER, 2000, p. 75).

Ainda segundo Vainer (2000), esse paradigma tem como objetivo empreender ações oportunistas e eficientes, por meio da venda da cidade como um produto – cidade mercadoria e da sua gestão como uma empresa – cidade empresa, visando a atração de capitais para a promoção do desenvolvimento econômico. A atração desses capitais, em especial os internacionais, se realizaria pela exploração das vantagens competitivas da cidade em relação às demais (competitividade), que dependeriam da capacidade dos governos locais em unificar as forças econômicas, sociais e políticas em torno de seus projetos, disseminando um patriotismo urbano – cidade pátria. Todos estes elementos estão presentes na política urbana que passa a ser conduzida no Município de Curitiba ao longo da década de 1990.

Considerando as estratégias de city marketing e a política urbana postas em prática a partir de 1989 pela gestão de Jaime Lerner, Garcia (1997, p. 122) considera que Curitiba internalizou e antecipou tendências de reorganização do espaço e da sociedade, que naquele momento davam seus primeiros passos no Brasil e na América Latina.

À luz dessa racionalidade, que conforme Garcia (1997) passa a ser acionada para conduzir e justificar a execução do planejamento urbano em Curitiba nesse período, o conflito e a favela precisavam ser anulados e obscurecidos para que o consenso em torno da “cidade de Primeiro Mundo” possa ser construído, efetivado e positivado. O consenso perseguido é, portanto, profundamente distinto da realidade da cidade, que entre as décadas de 1990 e 2000 experimenta um crescimento expressivo da favelização (NUNES DA SILVA, 2012).

O contexto apresentado revela a face perversa do projeto de cidade posto em prática ao longo da década de 1990, pois conforme Garcia (1997, p. 121), ao mesmo tempo que instaurou e agilizou as condições favoráveis para os grupos mais fortes, promoveu as condições para a alienação dos cidadãos.

Comparar Curitiba a cidades do Primeiro Mundo facilita a acomodação. A imagem – mito da cidade esconde bolsões de miséria na periferia e áreas metropolitanas que a aproximam mais ao Quarto Mundo (GARCIA, 1997, p. 121).

Nesse sentido, permite-se afirmar que o projeto de cidade vencedor no pleito de 1988, que passa a ser implementado a partir da década de 1990 em Curitiba, afastou-se dos princípios e objetivos da reforma urbana, que naquele momento haviam sido incorporados pela Constituição Federal de 1988 (FERNANDES, 2010, ALMEIDA, 2019).

4.1.2 A “Cidade de Primeiro Mundo” como representação e a manutenção no poder do mesmo grupo político ao longo da década de 1990

No pleito eleitoral seguinte, ocorrido no ano 1992, Jaime Lerner fez seu sucessor, elegendo pelo PDT Rafael Greca de Macedo. Nesta eleição ocorre novamente um embate entre os grupos políticos de Roberto Requião, que havia sido eleito governador do Paraná em 1990, e Jaime Lerner, que pretendia candidatar-se para o governo do estado em 1994.

O início da década de 1990 foi um momento difícil para a democracia brasileira, marcado pelo impeachment do Presidente Fernando Collor de Melo no ano de 1992. Foi também período de decepção da sociedade brasileira em relação às expectativas esperadas com o início da Nova República. Este conjunto de fatores colaborou para construção de uma imagem negativa da classe política perante o eleitorado, que foi explorada pelo seu oposto, pelo grupo que saiu vitorioso no pleito de 1992 no município. O partido da situação explorava a imagem de técnico e não de político difundida e construída em torno de Jaime Lerner, conferindo vantagem ao seu candidato em relação aos candidatos dos demais partidos (REHBEIN, 2008, p. 265).

Com o objetivo de garantir a permanência de seu grupo na gestão do município, Jaime Lerner trabalhou pessoalmente para eleger Rafael Greca, licenciando-se da prefeitura para coordenar a campanha. Os discursos do então prefeito estavam voltados aos temas do meio ambiente e da cultura, exploravam os projetos e obras implementados na sua gestão, e prometiam a continuidade do projeto de cidade identificado com seu grupo (REHBEIN, 2008). A habitação, acionada entre os principais temas da plataforma de Jaime Lerner na eleição anterior, neste momento já não figura mais nos discursos de campanha do partido da situação.

Rafael Greca disputou a eleição com Maurício Fruet do PMDB, que tinha o apoio do então governador Roberto Requião. Rafael Greca iniciara sua carreira política em 1982, incentivado por Jaime Lerner. Neste mesmo ano, Greca passou a integrar a equipe do IPPUC, depois de promover a ligação entre este órgão e a Fundação Cultural de Curitiba, em torno da criação de áreas de preservação de sítios históricos e memória urbana. O candidato a vice de Rafael Greca era o empresário José Carlos de Carvalho, incumbido de criar a Secretaria de Indústria e Comércio, com o objetivo coordenar e elaborar um programa para atração de indústrias e geração de emprego. Maurício Fruet iniciou a disputa com 30% das intenções e fechou o pleito com 23,14% dos votos válidos. O vice na chapa do candidato do PMDB era o arquiteto e urbanista Luiz Forte Neto, professor de urbanismo na Universidade Federal do Paraná (REHBEIN, 2008).

Após a vitória de Rafael Greca, Jaime Lerner viajou para Nova Iorque, Estados Unidos, para receber do Secretário Geral das Nações Unidas o “Prêmio Habitat”, oferecido em reconhecimento pelas ações e programas nas áreas de habitação e do meio ambiente durante seus mandatos na Prefeitura de Curitiba. Rehbein (2008, p. 259) destaca que o então prefeito foi agraciado com o prêmio nas vésperas da eleição municipal de 1992.

4.2 A HABITAÇÃO NOS GOVERNOS DE JAIME LERNER (1989-1992) E RAFAEL GRECA (1993-1996)

A execução da política habitacional durante as gestões desses prefeitos caracterizou-se pelo progressivo obscurecimento do problema da favela e por retrocessos em relação ao seu enfrentamento. Ao longo da década de 1990, o programa de urbanização de favelas que vinha sendo implementado pelas gestões do PMDB foi abandonado, e o curso da trajetória da política municipal de habitação retomou, em certos aspectos, práticas das décadas de 1960 e 1970, tal como a priorização da provisão habitacional.

O Entrevistado 1 destaca, no entanto, que os avanços obtidos e o contexto político presente no início da década de 1990, radicalmente distinto do período da Ditadura Militar, não permitiram que a política implementada pelos governos do PMDB fosse completamente desmontada. Na sua avaliação, a nova gestão de Jaime Lerner foi obrigada a realizar ajustes na forma como até então seu grupo político vinha atuando, considerando a mobilização popular existente em torno da questão da moradia.

A política habitacional implementada nas gestões desses prefeitos deve também ser compreendida à luz da forma como a mesma é conduzida pelo governo federal no período. Conforme Azevedo (2007, p. 17), no ano de 1988 a aprovação da Resolução 1464 do Conselho Monetário Nacional e normas posteriores, reduziram ainda mais a capacidade dos estados e municípios disciplinarem a questão habitacional, em função da transferência dos créditos para habitação popular à iniciativa privada. Tal medida, segundo o autor, reduziu o poder das COHABs, que de promotores passaram a simples assessores, além de transferir aos mutuários a totalidade dos custos dos terrenos e da urbanização, elevando o preço da habitação e, conseqüentemente, a renda mínima das famílias para assumir um financiamento.

Na década de 1990 a política federal de habitação voltada aos segmentos de baixa renda avançou pouco em relação ao que era esperado no início da Nova República (AZEVEDO, 2007; CARDOSO et al., 2017). Conforme Cardoso e Aragão (2013, p. 17), do fim do BNH em 1986, ao final do governo de Itamar Franco em 1994, vários órgãos sucederam a gestão da política

habitacional no governo federal, evidenciando a instabilidade política e institucional que ela atravessava naquele momento. Este quadro, conforme os autores, só vai se alterar em 2003 com a criação do Ministério das Cidades (CARDOSO; ARAGÃO, 2013).

O período foi marcado também pelo crescimento da favelização em todo o país, ao mesmo tempo que aumentaram as atribuições dos municípios no âmbito das políticas urbana e habitacional com a Constituição Federal de 1988. Esse conjunto de fatores levaram vários municípios a assumir integralmente a política de habitação de interesse social, num processo denominado por alguns estudos como “descentralização por ausência” (CARDOSO; ARAGÃO, 2013, p. 23 apud ARRETCHE, 2000; CARDOSO; RIBEIRO, 2000).

Ao mesmo tempo que impôs limitações, esse modelo de descentralização da política derivou em experiências importantes no âmbito das experiências de urbanização de favelas. O avanço dessas experiências, como também os retrocessos observados, estiveram diretamente ligados ao posicionamento político das diferentes administrações municipais e da priorização dada à questão da favela na agenda política pelo poder local.

Em municípios que tiveram administrações progressistas filiadas com a luta pela reforma urbana, na década de 1990 os movimentos populares passaram a atuar em parceria com o poder local (RODRIGUES; BARSOSA, 2010, p. 24), priorizando a favela na agenda da política habitacional e aperfeiçoando os programas e projetos de urbanização (DENALDI, 2007). Este não foi, no entanto, o rumo que a política municipal de habitação passa a trilhar em Curitiba nas gestões entre 1989 e 1996, conforme será apresentado.

4.2.1 Diretrizes para a Política Habitacional – 1989

No primeiro ano do governo de Jaime Lerner o IPPUC elabora as Diretrizes para a Política Habitacional (IPPUC, 1989). Trata-se de um documento de vinte páginas, com propostas para execução dessa política, que aponta, sinteticamente, os principais problemas nas duas primeiras e nas demais indica ações para operacionalização. As ações propostas estão direcionadas à legislação urbanística, aos recursos e aos programas a serem implementados.

Conforme já destacado, assim como em outras políticas que passam a ser implementadas na gestão de Jaime Lerner em 1989, uma parte significativa dos conteúdos relacionados à caracterização dos problemas e propostas faziam parte do PMH (IPPUC, 1984), que havia sido elaborado pelo IPPUC na gestão de Maurício Fruet. Existem, no entanto, diferenças importantes entre os documentos técnicos produzidos por estas distintas administrações. Uma das principais é que o Plano de 1984 apresentava análises mais

aprofundadas e articulava a questão da habitação com a política de ordenamento de uso do solo, que havia sido proposta pelo PMDU (IPPUC, 1985). Vale lembrar que a partir da gestão que inicia em 1989 o PMDU foi levado ao ostracismo, sendo o Plano Diretor de 1966 novamente acionado pelo discurso oficial como o documento norteador da política de desenvolvimento urbano do município.

Os problemas destacados nas Diretrizes para a Política Habitacional de 1989 eram: (i) as mudanças observadas no Sistema Federal de Habitação, (ii) a perda do poder aquisitivo da população, (iii) a evolução do déficit habitacional do município, que em 1988 era de 61.000 unidades e para o período 1988-1992 fora estimado pela Fundação Edson Vieira (IPARDES) em 98.000 unidades, considerando famílias com renda abaixo de 5 salários mínimos, (iv) que 70% dos 40.000 inscritos na fila da COHAB-CT recebiam menos de 3 salários mínimos, (v) que na cidade existiam “grandes estoques de terrenos não ocupados ou ocupados com potencial construtivo ocioso”, em zonas com infraestrutura instalada - ZR2, ZR 4 e Setor Estrutural -, cujos preços inviabilizavam a produção de habitação popular, situação que era piorada pela falta de recursos para estes fins; (vi) a rigidez das normas para novos loteamentos e a falta de uma legislação para produção de habitação popular; (vii) o crescimento das favelas (denominadas invasões) e dos loteamentos clandestinos, cujos ônus eram transferidos, na avaliação do IPPUC, ao poder público municipal, que “é pressionado para regularizar e urbanizar áreas invadidas, nem sempre localizadas adequadamente, do ponto de vista da estratégia do planejamento urbano” (IPPUC, 1989, não paginado).

Para a formação de recursos propunha-se a criação do FMH, também indicado no PMH e no PMDU, com a diferença de que em 1989 a carência de recursos federais era mais grave, em função da extinção do BNH em 1986. As fontes indicadas para a formação desse fundo eram as mesmas da proposta formulada no início da década de 1980, com a inclusão da captação de recursos por meio da cobrança de potencial construtivo adicional (Solo Criado). Para que fosse possível a regulamentação do Solo Criado propunha-se a revisão do zoneamento de uso do solo. Caberia à COHAB-CT o gerenciamento do FMH, que por meio da cobrança das prestações decorrentes dos financiamentos estabelecidos com seus mutuários, manteria a saúde financeira do fundo. O FMH constituía também uma saída para solvência financeira e a manutenção da Companhia, que com o fim do BNH tinha sido gravemente impactada na sua capacidade de produção.

Nas Diretrizes para a Política Habitacional propunha-se também a aprovação de uma lei para viabilizar a produção de loteamentos populares pelo mercado privado, por meio da liberação de índices urbanísticos similares aos que até poderiam ser utilizados somente pela COHAB-CT.

A flexibilização de parâmetros urbanísticos para esses fins também constava do PMDU e da PMH. De acordo com o paradigma norteador deste tipo de proposição - de oferta de unidades habitacionais pelo mercado -, a produção de habitação popular em vazios urbanos bem localizados seria alcançada por meio da concessão pelo Estado de benefícios a proprietários de terra e incorporadores imobiliários. A concessão de benefícios para produção de um número maior de unidades habitacionais no mesmo lote, com menos exigências urbanísticas e, portanto, com custo mais baixo e maior lucro ao empreendedor, segundo a concepção defendida, seria suficiente para facilitar a aquisição de áreas bem localizadas e motivar o mercado privado a produzir habitação popular.

O equívoco desta racionalidade, no entanto, é desconsiderar o processo que conduz a produção da cidade capitalista moderna, marcado pela privatização da propriedade e do valor da terra, responsáveis pelo desencadeamento de processos de valorização-capitalização e especulação imobiliária, que potencializam a extração da renda fundiária (PEREIRA, 2018) e os lucros crescentes perseguidos por esse mercado. Esta lógica explica a razão de porquê no Brasil, historicamente, indústria da construção civil prioriza sua produção para as classes com maior capacidade de pagar pelos altos preços dos produtos imobiliários por ela produzidos. Além disso, é esta classe que tem maior capacidade de absorver a permanente renovação dos produtos imobiliários, por meio da criação de novos desejos de consumo que viabilizam a capitalização desse mercado.

Ou seja, a facilitação da produção habitacional pelo mercado, por meio da atuação estatal, sem uma política de regulação do uso do solo e recuperação de mais-valias urbanas, como tem sido no caso de Curitiba, permite desencadear processos de valorização-capitalização e especulação imobiliária, que de um lado aprofundam o problema habitacional, dificultando o acesso à moradia digna por parte das famílias de baixa renda, e de outro direcionam cada vez mais o foco de atuação da indústria da construção civil para as faixas de renda mais elevada.

Em termos de regulação, as Diretrizes para a Política Habitacional propunham a “implantação progressiva de taxação de terrenos baldios, com lei tributária específica, para efetiva aplicação a partir de 1990” (IPPUC, 1989, não paginado). Esta proposta também estava presente no PMDU, foi havia sido encaminhada como projeto de lei à Câmara Municipal na década de 1980, sendo derrotado por meio da atuação junto ao legislativo de setores ligados ao capital imobiliário (OLIVEIRA, 2000), conforme já apresentado no capítulo anterior.

O FMH e o instrumento do Solo Criado foram regulamentados em 1990 na gestão de Jaime Lerner. A flexibilização de parâmetros urbanísticos para produção pelo mercado de loteamentos populares na gestão de Rafael Greca em 1994. A taxação progressiva de imóveis

subutilizados não foi viabilizada. Foram aprovados, portanto, os instrumentos que ampliaram os benefícios ao mercado privado de terras e à indústria da construção civil, mas não a ferramenta coercitiva para penalizar a retenção especulativa da terra e controlar a valorização imobiliária no município. Prevaleceu, portanto, a visão liberal de política, no qual o Estado, por meio da facilitação, delega ao mercado a solução para o problema da moradia, em detrimento do paradigma que entende o Estado como aquele a quem é atribuído o dever de controlar os interesses individuais (privados) em favor dos interesses coletivos. Vale destacar que a partir de 1988, com a aprovação da Constituição Federal, deveria prevalecer na condução da política urbana no Brasil o paradigma do Estado regulador, para que fosse possível efetivar o princípio da função social da propriedade urbana.

Para a execução política habitacional, de acordo com as Diretrizes para a Política Habitacional de 1989, eram apresentados oito programas: (i) Lotes Isolados, (ii) De Autoconstrução, (iii) Financiamento de Materiais, (iv) Mercado de Materiais, (v) Habitação Pronta, (vi) Empresa, (vii) Comunitário de Lotes e (viii) Atuação em Favelas. Alguns desses programas eram novidade e outros tinham sido propostos também no PMH de 1984.

O Programa de Lotes Isolados tinha como objetivo incentivar a ocupação de lotes vazios bem inseridos na malha urbana, pertencentes a proprietários que já possuíam casa própria, mas não dispunham de recursos para construção no terreno. O incentivo se traduzia na possibilidade de subdivisão (mínimo de 125 m²) e venda de parte da área do lote à COHAB-CT, que seria responsável pela construção e comercialização das habitações. As vantagens, segundo o documento, seriam: a redução de gastos com implantação de infraestrutura pela Companhia; a produção de habitação nova em lotes bem inseridos na malha urbana; e a diversificação da paisagem urbana, por meio da inserção de um número pequeno de novas habitações em lotes distribuídos de forma esparsa em bairros já ocupados (IPPUC, 1989, não paginado).

O Programa de Autoconstrução era complementar ao anteriormente descrito, e tinha como objetivo e incentivar a autoconstrução da moradia. O Programa de Financiamento propunha financiar materiais para construção da casa própria, com utilização dos recursos do FMH e orientação técnica. O Programa Mercado de Materiais era voltado à comercialização de materiais de construção com preços reduzidos, que seria viabilizada por meio da compra direta nas fábricas e tinha como objetivo atender de modo prioritário os inscritos na fila da COHAB-CT. Para tanto, a Prefeitura implantaria o Mercado do Material de Construção, no Bairro Capão Raso, ao lado do Terminal de Transportes. Além desse equipamento seria criada a Central do Material Usado, que disponibilizaria informações sobre materiais de construção à venda nos depósitos da cidade e eventuais ofertas (IPPUC, 1989, não paginado).

O Programa Habitação Pronta (PROHAP) destinava-se à produção de novas unidades habitacionais com financiamento pela Caixa Econômica Federal. Nesse programa a COHAB-CT exerceria o papel de gerenciadora dos projetos e as empresas de construção civil de executoras das obras. O documento informava que a Companhia dispunha de projetos para execução de 4.000 unidades habitacionais, cuja continuidade dependia da reabertura das linhas de financiamento da CEF, então paralisadas (IPPUC, 1989, não paginado).

No Programa Empresa, empresas interessadas em produzir habitação para seus funcionários receberiam incentivos e facilidades, por parte da Prefeitura, para aprovação de loteamentos populares. O programa era aberto também a entidades financeiras privadas. A ocupação de uma área ociosa da Rede Ferroviária Federal inserida na cidade, entre os bairros Portão (Avenida República Argentina) e Parolin (Avenida Marechal Floriano), era indicada como um projeto a ser executado por esse programa. O plano para ocupação dessa área era o único detalhado em nível de estudo preliminar no documento das Diretrizes para a Política Habitacional, permitindo considerar que constituía o mais importante dos programas propostos, pelo menos para o IPPUC, a quem é atribuída a autoria do documento (IPPUC, 1989, não paginado).

O Programa Comunitário de Lotes caracterizava-se como um consórcio para aquisição de lotes. Era destinado aos inscritos na fila da COHAB-CT que optassem por participar do Programa de Lotes Urbanizados. A orientação do programa seria feita pela COHAB-CT, que segundo análise contida no documento, não precisaria dispor de recursos para sua implementação, em função da característica de autofinanciamento dos consórcios (IPPUC, 1989, não paginado).

O Programa de atuação em favelas tem muitas similaridades em relação ao formulado no PMH de 1984, reafirmando, inicialmente, a necessidade de priorizar a urbanização dos assentamentos. A avaliação era que a urbanização das favelas mais antigas e consolidadas não seria de difícil execução no município, em comparação com outros municípios brasileiros, em função das características desses assentamentos em Curitiba. Era destacado o fato das favelas do município serem bem localizadas, próximas a serviços e infraestrutura, ocuparem áreas pouco extensas, não impedirem a fluidez das ligações viárias da cidade e estarem relativamente bem integradas com o entorno. A regularização da posse da terra era considerada o problema mais complexo a ser enfrentado na execução do programa. O documento destacava ainda que os maiores problemas de precariedade seriam enfrentados nas favelas mais novas, que exigiam, de acordo com a avaliação, uma atuação urgente e coordenada do poder público naquele momento (IPPUC, 1989, não paginado).

Assim como no PMH de 1984, o Programa de Atuação em Favelas previa diferentes tipos de ações para assentamentos que ocupassem áreas públicas ou áreas privadas. Nas favelas já urbanizadas, que ocupavam áreas públicas, o documento destacava que “restava a vontade política de levar adiante o processo, e encontrar a melhor forma de proceder a legalização definitiva da posse, de preferência com a venda da área aos ocupantes, através da COHAB-CT” (IPPUC, 1989, não paginado). Os recursos obtidos com a comercialização pela COHAB-CT dos lotes regularizados deveriam reverter ao FMH. Para as favelas que ocupavam áreas públicas não urbanizadas, a infraestrutura seria complementada ou a urbanização completa promovida, dependendo do caso, com a priorização de áreas mais carentes, situadas em terrenos insalubres, ou nas quais a comunidade solicitasse ao poder público sua implementação. Em etapa seguinte deveria ser encaminhada a regularização jurídica da posse (IPPUC, 1989, não paginado).

Nas favelas que ocupavam áreas privadas, o poder público poderia atuar na condução e intermediação do processo de negociação entre as partes envolvidas (moradores e proprietários), ou no apoio técnico para elaboração e implementação do projeto de urbanização. Além disso, o documento indicava que deveriam ser criados na estrutura de gestão municipal canais para facilitar a aprovação dos “projetos de loteamentos” dessas áreas, dadas as características das ocupações, que em alguns casos não conseguiriam atender plenamente a legislação urbanística em vigor. Seriam priorizadas as áreas mais carentes de infraestrutura, e/ou com interesse do proprietário no encaminhamento de soluções, e/ou em situação de conflito fundiário (IPPUC, 1989, não paginado).

Em favelas situadas em áreas de risco à vida ou aos bens das famílias residentes, o poder público promoveria a relocação dos domicílios ou implantaria obras para eliminação dos mesmos. Seriam priorizadas favelas sob linhas de alta tensão ou assentadas em áreas de fundos de vale sujeitas à inundação (IPPUC, 1989, não paginado). O documento indicava também, que os projetos de urbanização de favelas demandariam a existência de um estoque de terras para recepcionar as relocações, em função da alta densidade dos assentamentos existentes. Paralelamente à urbanização, o município poderia promover investimentos na melhoria do padrão habitacional, com a utilização, preferencialmente, dos recursos do FMH (IPPUC, 1989, não paginado).

Em relação ao Plano de Atuação em Favelas o documento das Diretrizes para a Política Habitacional conclui indicando, que “o atendimento prioritário à questão habitacional, no Município de Curitiba, dar-se-á através da COHAB-CT, respeitando-se a fila de inscrição, com claro objetivo de desestimular qualquer tipo de invasão” (IPPUC, 1989, não paginado). Ou seja,

era preciso estar inscrito na fila da COHAB-CT para ser atendido pelo Programa de Atuação de Favelas, exigência que já limitaria a capacidade de enfrentamento da questão que pretensamente propunha-se a solucionar. Além disso, revela a compreensão da questão que criminaliza as ocupações de terra por moradia, tratadas como invasões, recuperando assim uma forma de interpretação que havia caracterizado a política de intervenção em favelas no município nas décadas de 1960 e 1970.

Não constava do programa a discussão dos projetos de intervenção junto com as comunidades, presente no PMH de 1984, nem a necessidade de aperfeiçoamento e complementação dos instrumentos de regularização fundiária do município. Considerando que no diagnóstico do mesmo documento a legalização da posse figurava como o maior entrave para a execução do programa, a lacuna em termos da necessidade de aperfeiçoamento desses instrumentos urbanísticos, revela, nesse outro aspecto, a limitada possibilidade de execução do Programa de atuação em Favelas.

Vale lembrar ainda que na década anterior apenas a regularização de loteamentos clandestinos e irregulares e a concessão de direito real de uso haviam sido regulamentados, assim mesmo com limitações em relação às áreas atendidas e ao tempo de aplicação dos instrumentos. Em 1990 esses instrumentos jurídico-urbanísticos já tinham perdido sua efetividade tornando ainda mais frágil a capacidade institucional de execução de uma política que tivesse de fato como objetivo a urbanização de favelas naquele momento, retrocedendo, neste sentido, em relação às gestões anteriores.

Considerando, portanto, o arcabouço normativo disponível, é válido afirmar que as ações de regularização jurídica da posse, previstas no Programa de Atuação em favelas de 1989, tinham pouca possibilidade de serem efetivadas. A inexistência de instrumentos de regularização fundiária e a insegurança jurídica da posse das famílias também inviabilizariam a urbanização integral das favelas, considerando que no modelo de intervenção proposto previa-se a aprovação do parcelamento do solo e a sucessiva comercialização do lote, procedimentos estes dependentes da titulação. Este modelo é até hoje adotado pela COHAB-CT e constitui um dos principais entraves à execução da urbanização integral das favelas no município.

Outro aspecto que merece destaque era a exigência de pagamento e formalização de contrato de financiamento junto à COHAB-CT por parte das famílias atendidas pelo programa, que em função da baixa renda, da habitual inserção informal no mercado de trabalho (ABRAMO, 2009), da baixa escolaridade e analfabetismo, da falta de registro de identificação cidadã e de registro civil de união ou casamento das famílias, acabariam excluindo grande parte dos residentes nos assentamentos que demandavam atenção da política. Por fim, a necessidade de

fazer parte do cadastro de pretendentes da Companhia para aquisição da casa própria excluiria a parte da população residente cujo acesso à moradia se fazia por meio do aluguel de imóveis nas favelas, que passa a compor uma das formas de acesso à moradia nas favelas de Curitiba a partir da década de 1990, conforme identificaram Pereira e Silva (2009).

A análise dos programas propostos e das formas de financiamento para produção e acesso à moradia, permite concluir também, que a política habitacional proposta naquela gestão estava preferencialmente voltada para a população capaz de pagar pelos serviços prestados pela COHAB-CT e garantir o retorno do recurso ao FMH e às demais fontes de financiamento utilizadas.

Além disso, considerando a força política e as estratégias de luta em curso por parte do movimento social organizado, é válido considerar que a exigência / priorização das famílias cadastradas na Companhia, constituiu, junto com outros expedientes implementados pela administração, um artifício eficaz para desmobilizar, enfraquecer e deslegitimar o movimento popular por moradia em Curitiba na década de 1990.

Nas Diretrizes para a Política Habitacional a COHAB-CT recuperou também o papel de órgão responsável por esta política no município. Não figuravam nesse documento propostas para readequação da estrutura administrativa voltada à gestão dessa política, embora muitos dos programas e projetos propostos assim o demandassem, considerando os objetivos, a estrutura organizacional e a formação dos funcionários da Companhia, que de acordo com trajetória de atuação do órgão até então, tinham competências mais restritas à produção e comercialização de unidades habitacionais prontas. Outra observação importante, relativa à capacidade de implementação dessa política, é que nos documentos consultados não fica claro a existência de alinhamento entre o IPPUC, responsável pela elaboração das Diretrizes para a Política Habitacional e a definição da política de desenvolvimento urbano, e a COHAB-CT responsável pela execução da política habitacional.

Em 1992 o Decreto Municipal 460 criou a Secretaria Municipal Extraordinária de Ação Comunitária, com o objetivo de complementar o trabalho da Fundação de Ação Social (FREI) e da COHAB-CT. A secretaria fazia um monitoramento das novas ocupações e implementaria ações nestas áreas. No ano de 1992 são entregues os primeiros lotes do Projeto Bairro Novo, a principal ação da Prefeitura Municipal e da COHAB-CT no âmbito da política municipal de habitação naquela década, conforme será apresentado nos tópicos subsequentes.

As limitações e retrocessos identificados na política de urbanização de favelas são exemplarmente explicitadas nas ações executadas pela COHAB-CT entre 1989 e 1996, conforme será apresentado nos próximos tópicos.

4.2.2 A retomada da provisão habitacional – a urbanização de favelas deixa de ser prioridade

A atuação da COHAB-CT nas gestões de Jaime Lerner e Rafael Greca caracterizou-se pela retomada da provisão habitacional como ação prioritária, que progressivamente substituiu as intervenções de urbanização de favelas. De acordo com Nunes da Silva et al (2020), entre 1989 e 1996 foram produzidas 28.951 unidades habitacionais pela Companhia, em 254 empreendimentos⁴⁷ de diferentes tipologias (TABELA 2), sendo 55% durante a gestão de Jaime Lerner e 45% na gestão de Rafael Greca. Aproximadamente 74% das unidades habitacionais desse período corresponderam à produção de lotes em novos loteamentos.

TABELA 2 - PRODUÇÃO DE UNIDADES HABITACIONAIS PELA COHAB-CT SEGUNDO TIPOLOGIAS – MUNICÍPIO DE CURITIBA – 1989 / 1996

Apartamento	Sobrado	Casa	Embrião de moradia	Lote novo	Lote regularização fundiária	Total
4.398	50	1.273	34	21.398	1.798	28.951

FONTE: Nunes da Silva et al. (2020).

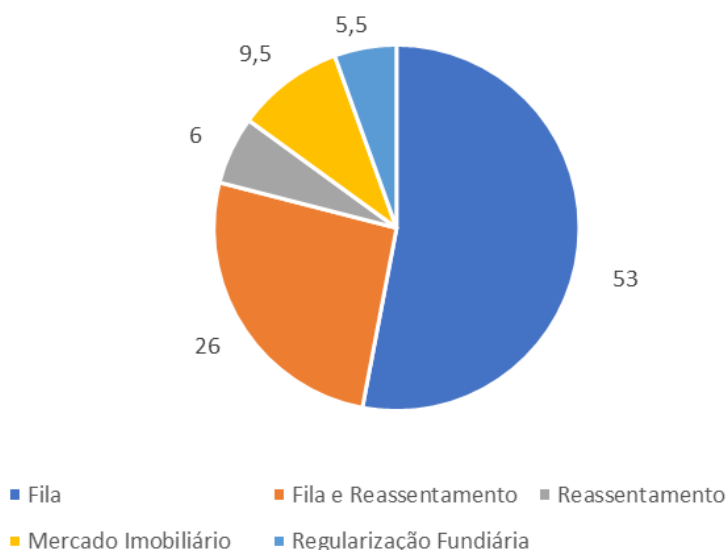
Uma característica dos novos loteamentos produzidos foi a sua implantação periférica, em novas frentes de expansão urbana, reproduzindo a prática adotada pela COHAB-CT durante o BNH. A ação mais representativa neste âmbito durante o período em análise foi a execução do Projeto Bairro Novo, em função do número de lotes gerados e da extensão territorial da intervenção. Implantado em uma área até então de uso agrícola, este projeto recebeu 16 dos novos empreendimentos (NUNES DA SILVA et al., 2020) produzidos pela COHAB-CT no período. Dada a relevância deste projeto para a compreensão da política de intervenção em favelas praticada pelas gestões ora analisadas, o Projeto Bairro Novo será detalhado no tópico subsequente.

Conforme dados apresentados na FIGURA 23, observa-se também que 53% das unidades habitacionais produzidas entre 1989 e 1996 atendeu ao público inscrito na fila e 26% delas foram direcionadas à fila e a reassentamentos de famílias removidas de favelas. A soma destas porcentagens (79%) corresponde à produção de novas moradias. A fração indicada como Mercado Imobiliário (9,5%), caracteriza-se por novas unidades habitacionais produzidas pelos

⁴⁷ A COHAB-CT adota o termo empreendimento para qualquer tipo de espaço de moradia produzido por meio de sua atuação. Ações de regularização fundiária são contabilizadas como empreendimentos pela Companhia.

programas em parceria com a iniciativa privada. A maioria dessas unidades (80%) foi vendida diretamente pelos empreendedores privados a famílias que ganhavam mais de 6 salários mínimos, conforme estabelecia a legislação municipal que regulamentou este programa no município. O número de unidades habitacionais decorrentes da finalização de processos de regularização fundiária de favelas representou 5,5% do total, sendo, portanto, minoritário em relação aos demais (NUNES DA SILVA et al., 2020).

FIGURA 23 - DESTINO DAS UNIDADES HABITACIONAIS DERIVADAS DAS AÇÕES DA COHAB-CT ENTRE 1989 - 1996 – MUNICÍPIO DE CURITIBA



FONTE: Nunes da Silva et al. (2020)

Tomando como referência dados levantados por Nunes da Silva et al. (2020), relativos à localização das favelas e ao ano da conclusão do processo de regularização fundiária nas gestões de Jaime Lerner e Rafael Greca, indicados na TABELA 3, é possível concluir que parte significativa das áreas correspondia a processos que já estavam em curso e, portanto, haviam sido iniciados nas gestões do PMDB. Além disso, que uma porcentagem dos assentamentos estava vinculados à Organização Xapinhã⁴⁸, que reuniu Associações de Bairro em torno da luta por moradia e coordenou grandes ocupações de terra a partir de 1988, conforme será apresentado no próximo tópico. Tal conclusão também deriva das informações levantadas

⁴⁸ Conforme Tonella (2010), a Organização Xapinhã foi formada no início da década de 1980 e reuniu Associações de Moradores do Bairros Xaxim, Pinheirinho e Alto Boqueirão com o objetivo de incidir sobre a política municipal de habitação de interesse social. No final da década de 1980 essa organização era composta por dezesseis Associações de Moradores (FURLAN, 2020).

na entrevista com ex-gestor da Coordenadoria de Assuntos Especiais do governo de Roberto Requião (ENTREVISTADO 1, 2020), que citou algumas das áreas que figuram como regularizadas entre 1989 e 1996, como a Vila Torres, por exemplo. O entrevistado fez também referência a um número maior de favelas atendidas por aquela gestão (17) do que o número de áreas (6) que figuram como regularizadas do período 1983-1988, conforme dados levantados por Nunes da Silva et al. (2020), permitindo concluir que parte delas tiveram sua regularização fundiária finalizada nas gestões de Jaime Lerner e Rafael Greca. A atuação da COHAB-CT nesse âmbito correspondeu à titulação dos lotes nas favelas.

TABELA 3 - NOME DOS ASSENTAMENTOS E NÚMERO DE UNIDADES HABITACIONAIS DERIVADOS DE AÇÕES REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA 1989 E 1996 – MUNICÍPIO DE CURITIBA

Nome do assentamento	Bairro	Unidades habitacionais regularizadas (n°)	Ano da conclusão do processo
Vila São João Del Rey	Cajuru	67	1989
Vila Vitória	Umbará	196	1989
Vila Califórnia	Campo Comprido	31	1989
Vila Nova Jerusalém	Cajuru	193	1990
Vila Scheffer	Xaxim	8	1991
Vila Cruzeiro	São Miguel	7	1992
Vila Santa Lúcia	Campo Comprido	5	1992
Vila Soppa	Santa Cândida	6	1992
Vila Urano	Xaxim	105	1992
Vila Tatuquara	Cajuru	6	1992
Vila Campo Alto	...	280	1992
Vila Szaja	Santa Cândida	4	1993
Vila Cajuru 6B	Cajuru	53	1993
Vila Itacolomi	...	11	1993
Vila São João da Escócia	Santa Cândida	6	1994

Nome do assentamento	Bairro	Unidades habitacionais regularizadas (n°)	Ano da conclusão do processo
Vila 30 de Agosto	Pinheirinho	14	1994
Vila Mariana 2	Xaxim	17	1994
Vila Araçá	Capão Raso	9	1995
Vila Itália	Capão Raso	22	1995
Vila Torres	Prado Velho	608	1995
Vila Parque Industrial - Lima	Lindóia	62	1995
Vila Guimarães	Alto Boqueirão	8	1995
Vila Santa Helena CIC	Cidade Industrial	55	1996
Vila Arco Íris	Pinheirinho	18	1996
Vila Siriema	Sítio Cercado	7	1996
Total		1798	

FONTE: Nunes da Silva et al. (2020).

A partir de dados levantados por Nunes da Silva et al. (2020), verificou-se também que nos empreendimentos destinados à produção de novas unidades habitacionais o atendimento priorizou famílias com renda até 6 salários e mínimos. Além disso, observou-se que aproximadamente 8% das unidades habitacionais neles produzidas foram direcionadas ao reassentamento de famílias removidas de favelas. Essas intervenções caracterizaram-se pela remoção pontual de famílias dos assentamentos e a realocação de moradores oriundos de diferentes favelas nos novos empreendimentos, que em algumas situações realizaram-se ao longo de vários anos (TABELA 4).

TABELA 4 - TOTAL DE FAMÍLIAS REASSENTADAS SEGUNDO EMPREENDIMENTOS PRODUZIDOS PELA COHAB-CT ENTRE 1989 E 1996 – MUNICÍPIO DE CURITIBA

Nome do empreendimento	Total de Unidades habitacionais do empreendimento (n°)	Ano da entrega	Estimativa de Famílias realocadas (n°)¹	Período da recepção das famílias²
Moradias Vila Verde III	607	1990	59	1995

Nome do empreendimento	Total de Unidades habitacionais do empreendimento (n°)	Ano da entrega	Estimativa de Famílias realocadas (n°)¹	Período da recepção das famílias²
Moradias Dona Linda	45	1992	12	1995
Moradias da Ordem 1	1.334	1992	386	1993 a 1994
Moradias da Ordem 2	67	1993	3	3
Moradias São Nicolau	338	1993	11	1994 a 1995
Moradias Sítio Cercado VI	1.376	1993	1	1999
Moradias Sítio Cercado XII	270	1994	1	1996
Moradias Sevilha	32	1994	3	1994
Moradias Hebron	46	1995	1	1995
Moradias Viena	33	1995	2	1996
Moradias Santa Rita – Setor 1995	1.552	1995	32	1999
Moradias Paraná	611	1995	139	1995 a 1998
Moradias Colibri	16	1995	1	1994
Moradias Santa Rita – Setor 1996	1.539	1996	3	3
Moradias Santa Cecília	330	1996	6	1997 a 2004
Total	8.196		654	

FONTE: Nunes da Silva et al. (2020).

NOTAS: ¹ O total de famílias realocadas em cada um dos empreendimentos corresponde ao total contabilizado nos documentos acessados pela pesquisa, mas pode não corresponder exatamente ao número final efetivado por estas operações, porque esse tipo de registro não é feito de modo sistemático ou como um procedimento padrão pela COHAB-CT.

² Alguns empreendimentos receberam famílias relocadas depois do período correspondente às gestões em análise, mas optou-se por deixar esta informação para demonstrar que a produção dos mesmos, em algum momento da atuação da COHAB-CT, foi destinado para este tipo de operação.

³ Na fonte consultada a estimativa de realocações recepcionadas pelos empreendimentos Moradias Santa Rita Setor 1995 e Moradias Santa Rita Setor 1996, bem como para o Moradias da Ordem 1 e o Moradias da Ordem 2, estava indicada de maneira agregada.

Os dados referentes à atuação da COHAB-CT entre 1989 e 1996, confirmam, portanto, que os programas de urbanização de favelas deixaram de ser prioritários para a política municipal de habitação, embora estivessem previstos nas Diretrizes para a Política Habitacional (IPPUC, 1989 elaborada no primeiro ano da gestão de Jaime Lerner. Além disso, tomando como

referência o público a quem foram majoritariamente destinadas as unidades habitacionais derivadas da atuação da Companhia, que a população de baixa renda deixou de ser prioridade nas gestões de Jaime Lerner e Rafael Greca.

Em relação às fontes de recurso para a execução das ações executadas pela COHAB-CT entre 1989 e 1996, aproximadamente 59% das unidades habitacionais produzidas foram financiadas pelo FMH e pela COHAB-CT, 37% pelo FGTS e 4% pelas parcerias com a iniciativa privada. As ações de regularização fundiária derivaram de recursos da própria COHAB-CT. Ou seja, a maior parte dos recursos utilizados para a execução da política habitacional advieram de fontes do próprio município (NUNES DA SILVA et al., 2020).

4.2.3 O Projeto Bairro Novo⁴⁹

Entre a década de 1980 e o início da década de 1990 o contexto social e a atuação dos movimentos populares por moradia tiveram importante influência nos rumos da política municipal de habitação. Em 1988, ano que Jaime Lerner é eleito, com o aprofundamento do problema habitacional, houve uma radicalização da atuação do movimento de luta por moradia, com a promoção de várias ocupações.

Conforme Tonella (2010), o movimento por ocupações iniciado pela Organização Xapinhall a partir de 1988 produziu efeitos multiplicadores e difusores, com ocupações de terrenos públicos e privados⁵⁰.

No processo que teve como palco a cidade de Curitiba, a população pobre, que ficou à margem das benesses advindas com o crescimento planejado, colocou em xeque, no período de 1988-1992, ao mesmo tempo, o poder público, as elites econômicas, particularmente o setor formado por especuladores imobiliários, e a racionalidade técnica do planejamento, capitaneada por Lerner e os técnicos do IPPUC (TONELLA, 2010, p. 247).

Essas ocupações tiveram relação com a concepção do Projeto Bairro Novo, implementado na primeira metade da década de 1990, embora a produção habitacional dele

⁴⁹ O conteúdo deste tópico deriva, em grande parte, da Dissertação intitulada “Os programas de lotes urbanizados para autoconstrução no Município de Curitiba: produção da cidade e da moradia pela COHAB-CT”, de Débora Luiza Schumacher Furlan, defendida do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano da UFPR.

⁵⁰ Ocupações posteriores ocorreram próximas à ocupação do Xapinhall: Jardim Natal, em dezembro de 1990, envolvendo 540 famílias; Jardim Cristo Rei, em 25 de novembro de 1990, envolvendo um número aproximado de 490 famílias. Em 23 de agosto de 1991, ocorreu a ocupação da Vila Osternak por cerca de 400 famílias. O episódio ficou conhecido como o da II Ocupação do Xapinhall, pois foi organizado pela Associação do Xapinhall (TONELLA, 2005 apud TONELLA, 2010, p. 246).

derivada tenha se afastado dos objetivos pretendidos pelas organizações populares, conforme dados apresentados no tópico anterior. O que se observou na verdade, foi que a apropriação privada de grande parte dos benefícios derivados da execução desses programas, aprofundou ainda mais o problema da moradia no município.

Em 1989 40 mil famílias com renda inferior a três salários mínimos estavam cadastradas na fila da COHAB-CT, ao mesmo tempo que havia “uma grande oferta de lotes urbanizados, valorizados por sua localização, mas com preços de mercado inacessíveis para a população de baixo poder aquisitivo” (TONELLA, 1997 apud TONELLA, 2010, p. 244).

Segundo entrevista realizada por Furlan (2020) com um representante movimento social, durante o ano de 1991 12 mil famílias ocuparam lotes na cidade em movimentos organizados, como o Ferrovila⁵¹, o União Geral de Bairros e o Audi União, ou em grupos menos organizados e politizados. Essas ocupações tinham como objetivo pressionar o poder público para ampliar a oferta de lotes urbanizados em Curitiba, resultando na estruturação do Projeto Bairro Novo, no bairro Sítio Cercado:

Quando o Lerner arriou, falaram pra ele “as pessoas que ganham salário mínimo, têm 3, 4 filhos, têm condições de pagar aluguel decente? Se o poder público oferecer alternativa, acabam as ocupações”. Foi ali que o Lerner decidiu desapropriar o Bairro Novo (ENTREVISTADO 3, nov. 2019 apud FURLAN, 2020).

Forçada pelas circunstâncias, a Prefeitura Municipal de Curitiba, no mês de setembro de 1991, o mesmo da ocupação da Ferrovila, lançou o projeto do Bairro Novo, que previa a construção imediata de milhares de residências populares. A manchete do jornal dizia: “Lerner desapropria uma área para atender 30 mil famílias carentes” (TONELLA, 2010, p. 248).

Segundo gestores da COHAB-CT entrevistados por Furlan (2020), entrevistados 4 e 5, nesse período a Companhia passou a atuar a partir da pressão das situações existentes, fazendo com que o município desenvolvesse programas de lotes populares e de regularização fundiária em resposta aos movimentos populares. Os entrevistados afirmaram também, paradoxalmente, que, embora os programas da COHAB-CT não tenham sido influenciados por demandas específicas dos movimentos por moradia, pois, no seu entendimento, “sempre existiu movimento sem-terra [...] mas não é isso que conduziu a um programa ou a outro” (FURLAN, 2020, p. 45), as ocupações realizadas nesse período, influenciaram a oferta de lotes urbanizados para atender a realocação de famílias das ocupações.

⁵¹ Essa ocupação é emblemática, porque ocorreu na área ociosa da Rede Ferroviária Federal destinada à execução do Programa Empresa, descrito nos tópicos anteriores.

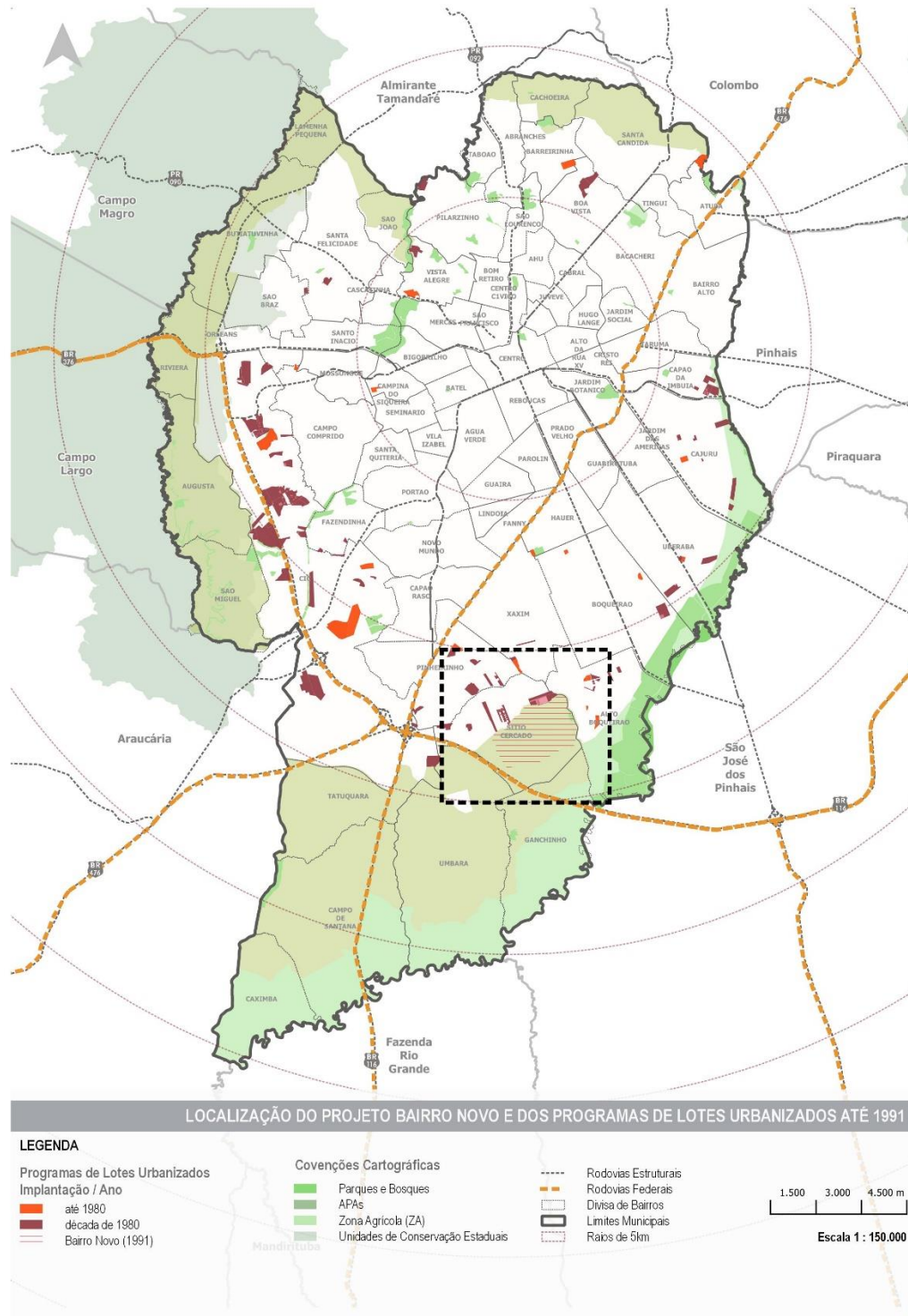
De acordo com os documentos oficiais consultados por Furlan (2020), o objetivo do projeto era oferecer uma resposta efetiva ao problema habitacional do município, expandindo a malha urbana na região sul da cidade (IPPUC; COHAB-CT, 1991, p. 2). A importância da disponibilidade de terras e da utilização de "vazios urbanos" é ressaltado no projeto para a escolha desta localização. Na verdade, a exemplo da implantação da CIC na década de 1970, o Bairro Novo foi um projeto implantado numa área de expansão urbana, justificado pela usual narrativa oficial do alto preço da terra e da sua escassez para produção de moradia popular no município. A ideia de vazio urbano como áreas bem localizadas, em bairros consolidados e dotados de infraestrutura e serviços, não poderia, portanto, ser aplicada à área escolhida para o projeto, que conforme atesta documento produzido pelo IPPUC, constituía uma "área na zona agrícola com 4,25 milhões de metros quadrados, margeada pela malha urbana e com infraestrutura básica" (IPPUC, 1991).

A falsa formulação da justificativa oficial corroborada pelo reconhecimento da existência de áreas subutilizadas inseridas na cidade urbanizada, identificadas no PMDU (1985) e nas Diretrizes para a Política Habitacional (IPPUC, 1989). O projeto do Bairro Novo elaborado pelo IPPUC (1991, p. 3) informava que a área "era uma das últimas áreas vazias da cidade". A partir da elaboração deste projeto o discurso da escassez de terras para a produção de habitação popular começa a fazer parte do repertório da companhia, sendo recorrentemente evocado para justificar sua pretensa dificuldade para produzir habitação de interesse social (BERTOL, 2013, p. 104).

Em 1992 os primeiros lotes do Projeto Bairro Novo começam a ser entregues pela COHAB-CT (FIGURA 24). O projeto previa a implantação de 30.000 unidades habitacionais, sendo 10.000 lotes e 20.000 apartamentos, além de estrutura de comércio e serviço para atender o uso residencial (COHAB-CT, 2004). De acordo com Entrevistado 5, o projeto abrigaria "grandes loteamentos destinados a atender a fila da COHAB-CT".

Vale destacar que em 1991 existiam em Curitiba 32.124 domicílios particulares urbanos vagos, "exatamente o número de unidades habitacionais que se propunha construir no Sítio Cercado" (ALBUQUERQUE, 2007, p. 93). A comparação entre o número de unidades projetadas e o de domicílios vagos evidencia, mais uma vez, a opção do município pela localização periférica, concentrada e segregada dos empreendimentos de moradia popular, bem como a inexistência de prioridade política para aplicação de instrumentos de indução da ocupação de imóveis subutilizados.

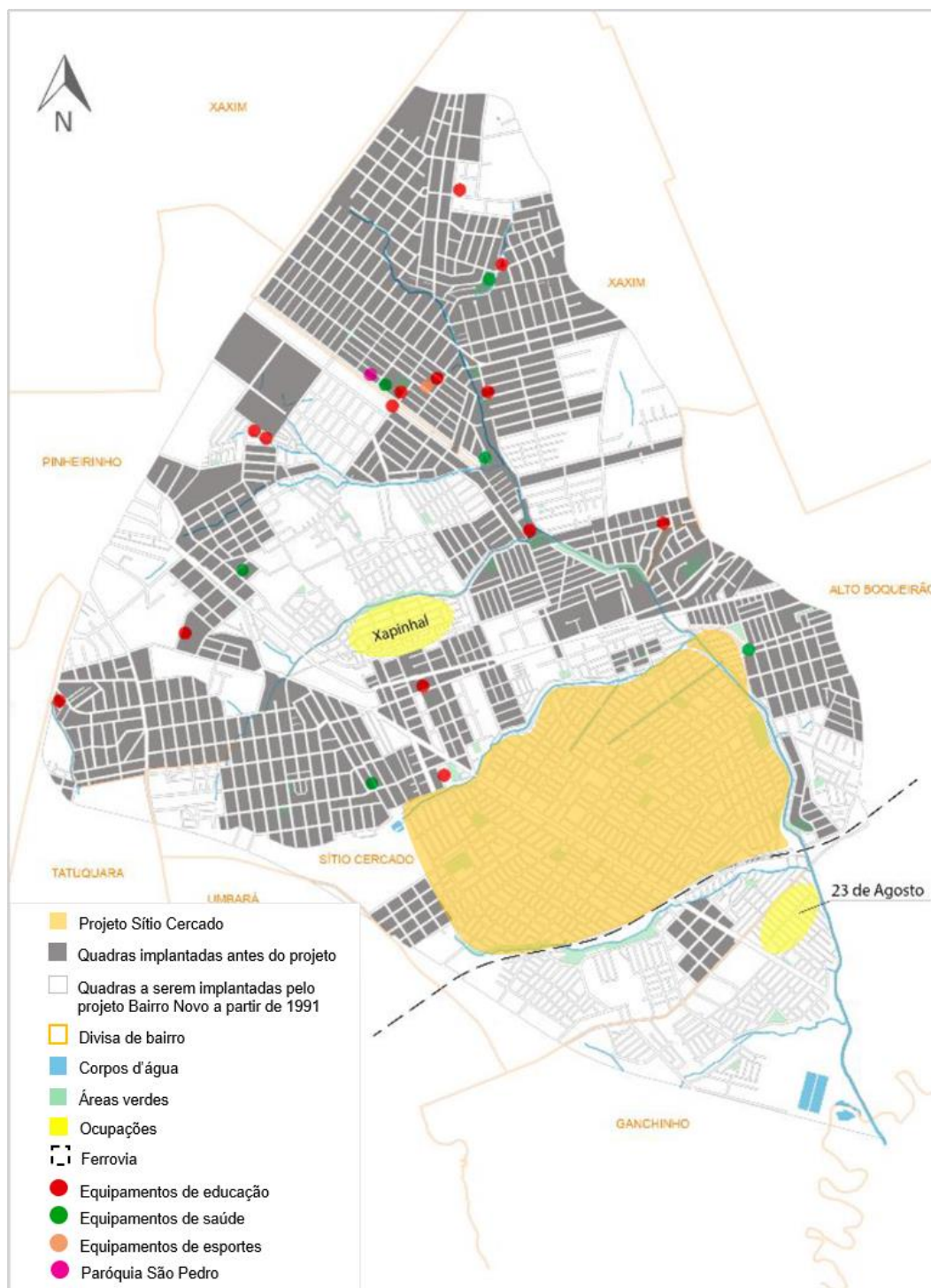
FIGURA 24 - LOCALIZAÇÃO DO PROJETO BAIRRO NOVO E DOS PROGRAMAS DE LOTES URBANIZADOS ATÉ 1991 – MUNICÍPIO DE CURITIBA



FONTE: Nunes da Silva et al., (2020), não publicado; Miranda, (2019); DER-PR, (2018); IBGE, (2010); IPPUC, (1997), (2000), (2016), (2018), (2019).

NOTA: O retângulo sobre a figura sinaliza o recorte apresentado na FIGURA 25 e FIGURA 26 a seguir.

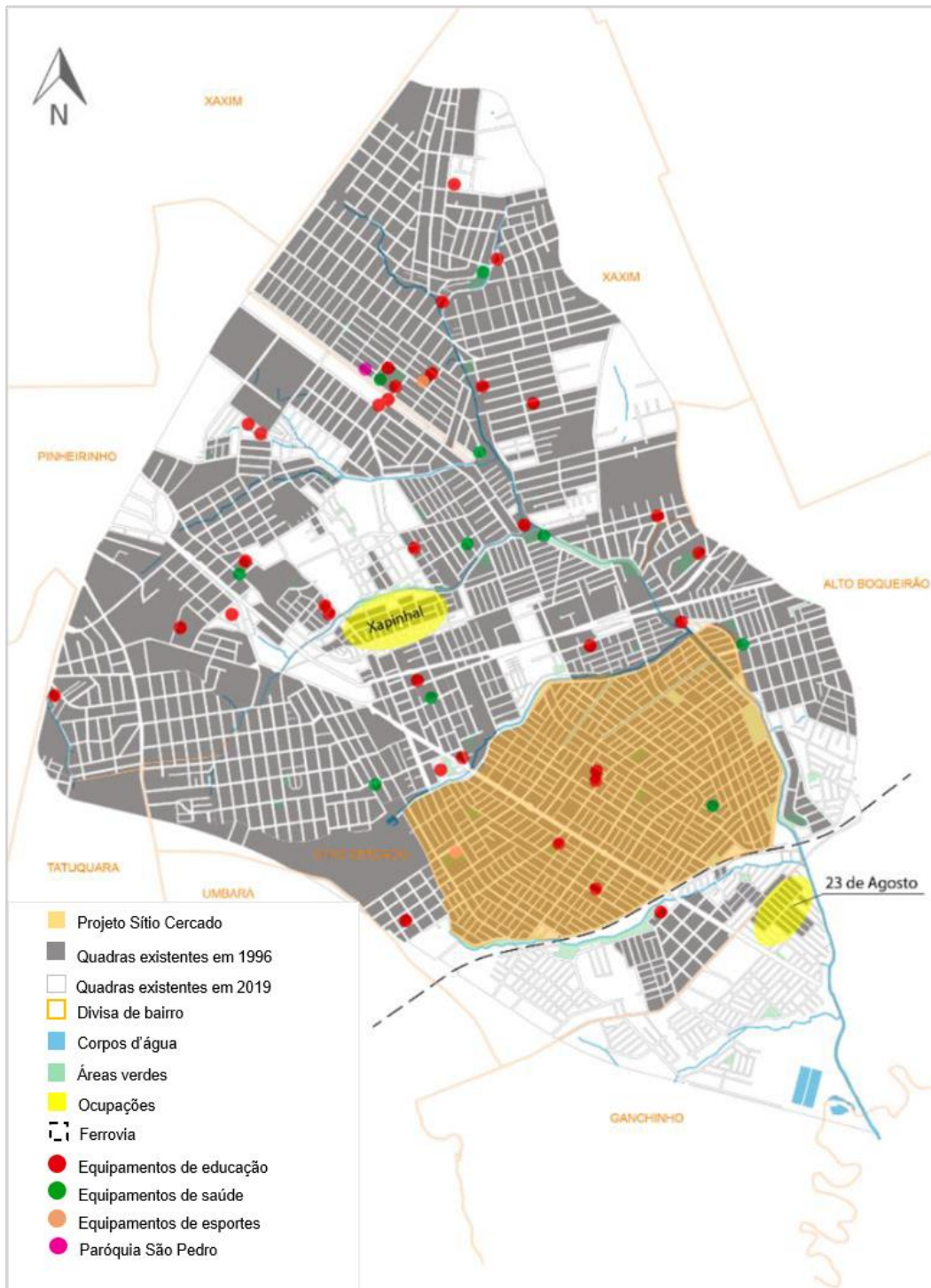
FIGURA 25 - IMPLANTAÇÃO E ARRUAMENTO DO PROJETO BAIRRO NOVO, QUADRAS E OCUPAÇÕES POR MORADIA EXISTENTES NO ENTORNO E LOCALIZAÇÃO DOS EQUIPAMENTOS PÚBLICOS EM 1986 – MUNICÍPIO DE CURITIBA



FONTE: Adaptado de Miranda (2019).

NOTA: A ocupação 23 de Agosto, apontada na figura por Miranda (2019), foi realizada pela organização Xapinhai em agosto de 1991, com cerca de 800 famílias, após a primeira ocupação em 1989, que também está localizada na figura, em amarelo.

FIGURA 26 - LOCALIZAÇÃO DO PROJETO BAIRRO NOVO COM AS QUADRAS IMPLANTADAS – 1996 – MUNICÍPIO DE CURITIBA



FONTE: Adaptado de Miranda (2019).

NOTA: Idem nota anterior.

As negociações para aquisição da área foram realizadas por meio de desapropriação, parceria com a iniciativa privada e venda de potencial construtivo (ALBUQUERQUE, 2007). Conforme entrevista realizada por Furlan (2020), a COHAB-CT pagou um valor adicional do metro quadrado para os proprietários das terras onde foi implantado o Projeto Bairro Novo, porque perdeu uma disputa judicial em relação ao valor da desapropriação. Esse pagamento adicional foi realizado sob a forma de potencial construtivo, em áreas onde a valorização futura da terra era esperada⁵². O Entrevistado 5 explicou que a negociação ocorreu nos seguintes termos:

Nós estamos precisando de mais áreas, nós não temos como lhe pagar, mas nós podemos fazer o seguinte: nessa rua principal, no plano massa aprovado no IPPUC, ficaríamos os lotes destinados a apartamentos e aqui atrás, os lotes urbanizados. Ao invés de ele receber dinheiro, ele recebia um documento em que nos lotes de frente para a rua principal, que eventualmente poderia ter transporte de massa, ele poderia construir 'x' m² a mais do que a ZR permitia (ENTREVISTADO 5, out. 2019 apud FURLAN, 2020, p. 75).

Ainda de acordo com o gestor entrevistado, o custo dos terrenos foi repassado aos mutuários na planilha de vendas de lote, que incluía o terreno, infraestrutura e eventuais obras. O representante do movimento social (Entrevistado 3) criticou a ação da COHAB-CT utilizada para a comercialização dos lotes produzidos pelo Projeto Bairro Novo:

A COHAB-CT não é uma organização de habitação popular; é uma imobiliária. Na época, o Ivo Mendes, como o movimento, questionou o preço. Ele tentou romper com a gente. Isso é um absurdo, vocês estão comprando a terra com carência e ainda estão cobrando a mais (ENTREVISTADO 3, nov. 2019 apud FURLAN, 2020)⁵³.

A implantação do projeto, segundo o Entrevistado 3, teve também o efeito de desmobilizar o movimento social, pois a partir do momento que a Prefeitura criou o Bairro Novo, praticamente acabaram as ocupações: “Não tinha mais o grito das famílias que não tinham onde morar. Não das que estavam dispostas a entrar no movimento” (ENTREVISTADO 3, nov. 2019 apud FURLAN, 2020, p. 75).

⁵² Áreas que na primeira gestão de Cássio Taniguchi (1997-2000) fizeram parte do projeto Linhão do Emprego, que será detalhado no próximo Capítulo do presente relatório.

⁵³ Ivo Mendes Lima foi presidente da COHAB-CT entre 1993 e 1997, após ter sido Secretário Nacional de Habitação e diretor do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), ambos em 1992 (CREA, 2013).

Para Albuquerque (2007, p. 92) esse projeto foi a “última grande intervenção do Município no setor de habitação da década de 1990”. O Projeto Bairro Novo concentrou os processos de desapropriação, regularização fundiária e promoção de lotes populares nesse período (ALBUQUERQUE, 2007). A COHAB-CT (1999) estimou em 1999, nove anos após o início da implantação do projeto, que na área residiam 45 mil pessoas. A FIGURA 26 mostra a ocupação das quadras do bairro em 1996. As fotografias apresentadas a seguir, do acervo da COHAB-CT⁵⁴, mostram o processo de ocupação do Projeto Bairro Novo ao longo do tempo (FIGURA 27, FIGURA 28, FIGURA 29 e FIGURA 30).

A execução do Projeto Bairro Novo foi justificada pela Prefeitura como tendo o objetivo zerar a fila da COHAB-CT (BERTOL, 2013). No discurso do prefeito Jaime Lerner, o projeto seria responsável por tornar a fila de inscritos, coisa do passado, o que de fato não ocorreu. Do lado da Companhia ocorria a reestruturação da empresa, voltada a obtenção de resultados econômicos, com foco na cobrança dos mutuários inadimplentes, distanciando assim seus objetivos da atenção às famílias que não tinham condições socioeconômicas para acessar ou manter-se na habitação financiada (PMC, 1997).

Conforme observa Tonella (2010), as ocupações irregulares continuaram a ocorrer mesmo com a implantação do Projeto Bairro Novo:

O prefeito assinou o Decreto Municipal n. 536, pelo qual desapropriou uma área como sendo de interesse social na região sul, no Boqueirão. Ele negociou os terrenos com 25 grandes proprietários, avaliados à época em Cr \$300 milhões (Gazeta do Povo, 25/9/91). O projeto pretendia atender a 10 mil famílias imediatamente. Falar no atendimento a 30 mil famílias significava resolver o problema de habitação em Curitiba, se efetivamente concretizado, já que as ocupações anteriores envolveram um número aproximado de 15 mil famílias. A soma resultava exatamente no número de famílias que estava à espera de lotes da Cohab. A promessa e o início de obras arrefeceram um pouco o processo de ocupação desencadeado, mas não bastou para eliminar o problema fundiário na capital do estado. Ocupações continuaram a ocorrer (TONELLA, 2010, p. 248).

Entre as décadas de 1990 e 2000 o município experimenta um crescimento expressivo da favelização, que de 167 favelas e 33.778 domicílios nesses assentamentos em 1996, passa a contabilizar 341 assentamentos e 59.064 domicílios no ano de em 2005 (NUNES DA SILVA, 2012, p. 140).

⁵⁴ As fotografias estão disponíveis na página “COHAB Curitiba” da rede social Facebook, endereço: <https://www.facebook.com/cohabcuritiba/>, acesso em maio de 2020.

FIGURA 27 - BAIRRO NOVO, SÍTIO CERCADO – 1990 – MUNICÍPIO DE CURITIBA



FONTE: COHAB-CT (2015).

FIGURA 28 - BAIRRO NOVO, SÍTIO CERCADO – 1990 – MUNICÍPIO DE CURITIBA



FONTE: COHAB-CT (2017)

FIGURA 29 - BAIRRO NOVO, SÍTIO CERCADO – INÍCIO DA DÉCADA DE 1990 – MUNICÍPIO DE CURITIBA



FONTE: COHAB-CT (2015).

FIGURA 30 - BAIRRO NOVO, SÍTIO CERCADO – 2017 – MUNICÍPIO DE CURITIBA



FONTE: COHAB-CT (2017).

4.2.4 A engenharia para formar recursos no próprio município. Recursos para quê?

A pouca disponibilidade de recursos federais com o fim do BNH e a política de restrição de gastos implementada pelo governo federal na década de 1990, provocaram a necessidade de reorganização do município em relação aos recursos financeiros para a execução da política habitacional. Além disso, para garantir a sobrevivência da COHAB-CT e, principalmente, do tipo de ação que caracteriza a atuação do órgão – a produção de novas unidades habitacionais.

Assim, com o objetivo de promover a produção de habitação, durante o governo de Jaime Lerner foram instituídos o FMH por meio da aprovação da Lei Municipal nº 7412/1990, e o instrumento do Solo Criado pela Lei Municipal nº 7420/1990, complementado posteriormente pela Lei Municipal nº 7.841/1991. Foi aprovada também a Lei Municipal nº 7.550/1990, que concedeu benefícios fiscais para aquisição da casa própria cuja produção derivasse de programas de habitação popular executados pela COHAB-CT, ou em parceria com a iniciativa privada (QUADRO 4).

Em 1994, na gestão de Rafael Greca, foram aprovadas as Leis Municipais nº 8.411/1994 e nº 8.412/1994. A primeira instituiu o alvará simplificado para moradia popular que não fosse produzida pela COHAB-CT. A segunda regulamentou a produção de loteamentos pela iniciativa privada, por meio da liberação de parâmetros urbanísticos que até então somente poderiam ser utilizados pela COHAB-CT. Além disso, esta lei definiu as zonas em que estes loteamentos poderiam ser implantados e estabeleceu a porcentagem dos lotes produzidos que deveriam ser doados à COHAB-CT (FIGURA 31).

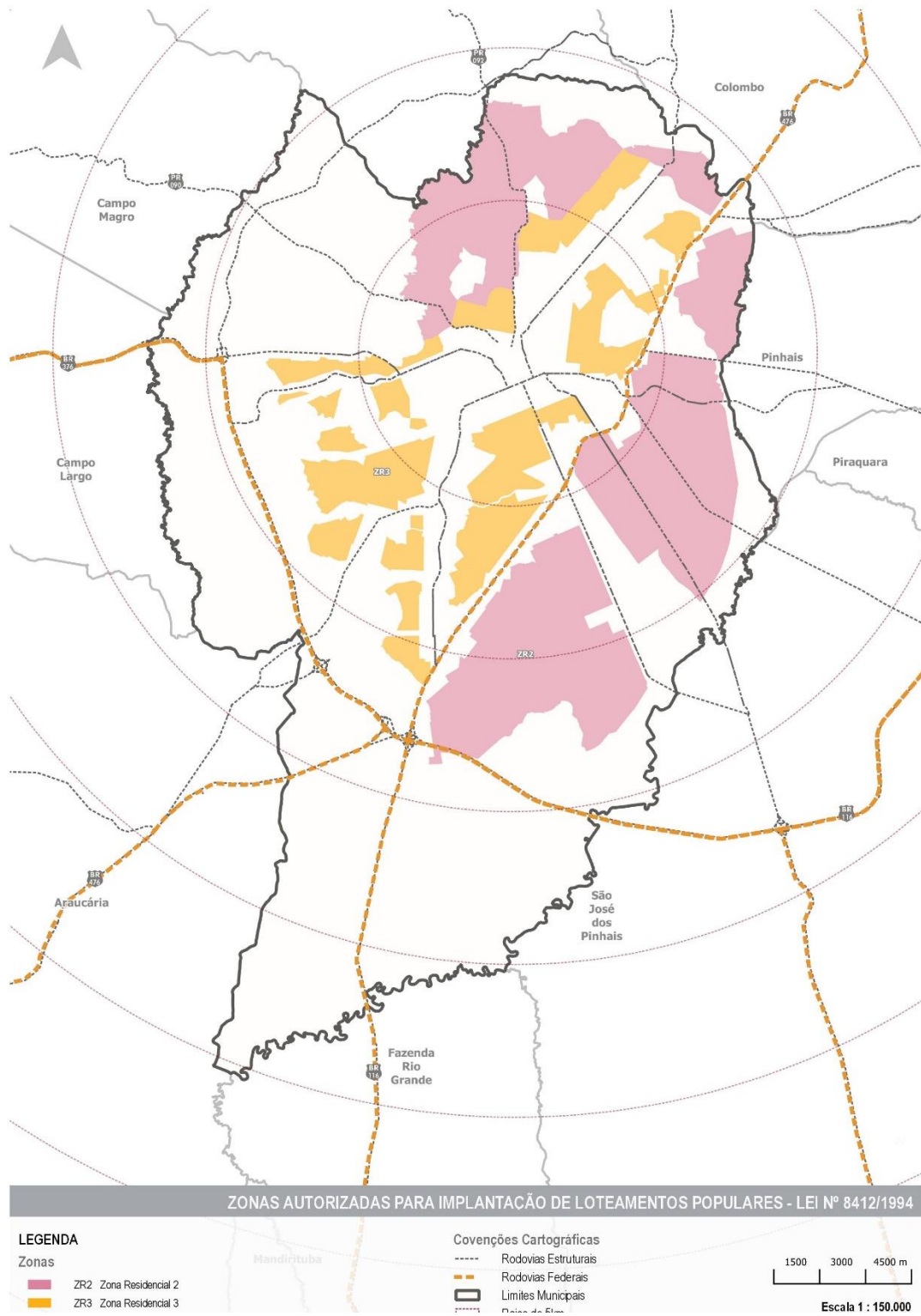
De acordo com entrevista realizada por Furlan (2020) a gestores da Companhia, até a década de 1990 as áreas estocadas pela COHAB-CT foram utilizadas para construir loteamentos populares. Uma vez consumido esse estoque de terras, que haviam sido adquiridas com recursos do BNH, a produção de lotes urbanizados passou por dois momentos. Inicialmente foram realizados pela COHAB-CT com recursos do FMH, criado e regulamentado pela Lei Municipal nº 7412/1990. Posteriormente a produção se realizou pelo estabelecimento de parcerias com empreendedores que atuavam no mercado imobiliário privado. Na FIGURA 32 pode ser observada as regiões de concentração de lotes urbanizados para autoconstrução produzidos pela COHAB-CT durante as gestões de Jaime Lerner e Rafael Greca.

QUADRO 4 - LEGISLAÇÃO APROVADA ENTRE 1989 E 1996 PARA VIABILIZAR A EXECUÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL – MUNICÍPIO DE CURITIBA

Nº Lei	Ementa	Conteúdo geral
7.412/1990	Cria o Fundo Municipal de Habitação	Criação do Fundo Municipal de Habitação-FMH, de natureza contábil, com o objetivo de dar suporte financeiro aos programas habitacionais de interesse social, sendo este administrado pela COHAB-CT. A Lei também estabelece, em anexo, terrenos doados pela Prefeitura Municipal ao FMH.
7.420/1990	Institui incentivos para a implantação de programas habitacionais de interesse social e cria a Comissão de Política Habitacional	Concessão de aumento no potencial construtivo, entendido como o aumento no coeficiente de aproveitamento máximo e da altura máxima de edificações, mediante transferência à COHAB-CT, de imóvel urbano destinado a programa habitacional de interesse social.
7.550/1990	Estende os benefícios fiscais do § 1º do art. 5º da Lei nº 7291, de 12 de dezembro de 1988, acrescido pela Lei nº 7324, de 15 de junho de 1989, às situações que menciona	Estabelece alíquota diferenciada de ITBI quando a aquisição da casa própria derivar originariamente de loteamentos populares lançados pela COHAB-CT, ou de programas de construção de casas populares, mesmo que somente com recursos próprios da, ou geridos pela COHAB-CT, ou ainda de loteamentos populares lançados com recursos da iniciativa privada, em regime de parceria com a COHAB-CT.
7.841/1991	Institui incentivos para a implantação de Programas Habitacionais de Interesse Social	Concessão de incentivos à construção civil na forma de potencial construtivo, para fins de implantação dos Programas Habitacionais no Município, por meio de transferência dos terrenos ou pagamento de importâncias em dinheiro à COHAB-CT.
8.411/1994	Institui alvará simplificação de Moradia Popular	Concessão de alvará simplificado para Moradia Popular não produzida pela COHAB-CT, que se enquadre nas diretrizes da companhia e possua as especificações de metragem quadrada da Lei.
8.412/1994	Autoriza a implantação de lotes e loteamento populares, nas condições que especifica	Autoriza a implantação de lotes e loteamentos populares nas Zonas Residenciais Dois e Três (ZR-2 e ZR-3), por parte da iniciativa privada. Desde que com área inferior a 360,00m², área mínima de 180,00m² e testada mínima de 8,00m e loteamentos populares com, no mínimo, 75% de lotes populares. Necessariamente, 20% dos lotes populares destinados à população inscrita na COHAB-CT.

FONTE: Leis 7.412/1990; 7.420/1990; 7.550/1990; 7.841/1991; 8.411/1994; 8.412/1994.

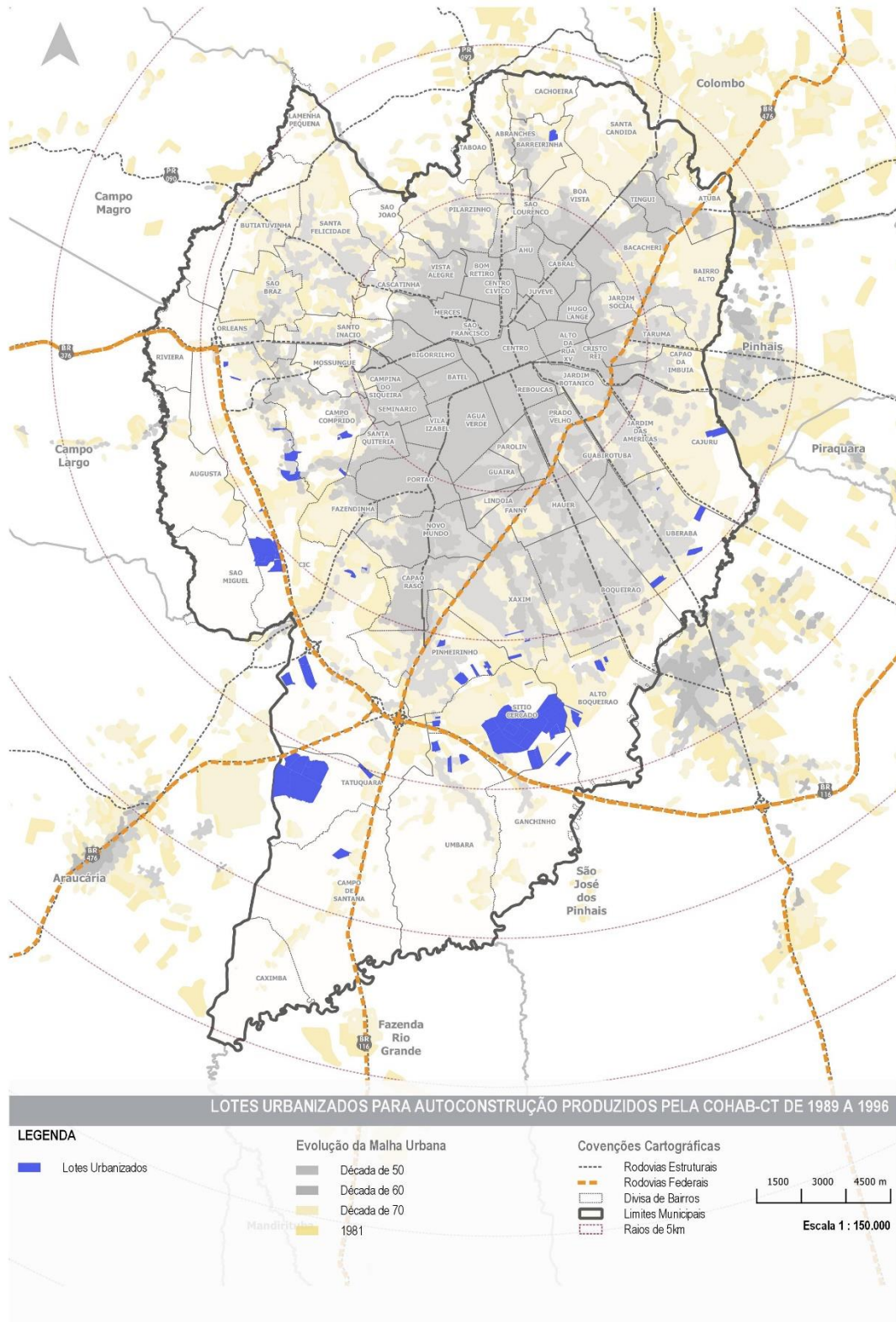
FIGURA 31 - LOCALIZAÇÃO DAS ZONAS PARA PRODUÇÃO DE LOTEAMENTOS POPULARES PELA INICIATIVA PRIVADA – LEI MUNICIPAL N° 8412/1994 – MUNICÍPIO DE CURITIBA



FONTE: LEI MUNICIPAL 8412/1994.

NOTA: Elaborado por Nunes da Silva et al. (2021)

FIGURA 32 - REGIÕES DE CONCENTRAÇÃO DE LOTES URBANIZADOS PARA AUTOCONSTRUÇÃO PRODUZIDOS PELA COHAB-CT DE 1989 A 1996



FONTE: Nunes da Silva et al. (2021).

Em 1989, primeiro ano da gestão de Jaime Lerner, as Diretrizes para a Política Habitacional indicavam, conforme apontado, a necessidade de criação do FMH. Segundo Albuquerque (2007), a instituição do FMH tornou-se uma ação imperativa para o gerenciamento dos recursos que seriam gerados pelas parcerias com a iniciativa privada, quando os recursos federais para a provisão habitacional foram drasticamente reduzidos. Essa constatação é confirmada pelo documento técnico IPPUC (2004), segundo o qual o FMH cumpria um duplo papel, garantir recursos do orçamento estatal e injetar recursos financeiros no setor da construção civil.

O Fundo era gerido pela COHAB-CT (art. 2º da Lei Municipal nº 7.412/1990) e contava com as seguintes fontes: receitas provenientes de dotações orçamentárias do orçamento da Prefeitura Municipal e oriundas de transferências do Estado e da União; de financiamentos habitacionais dos programas desenvolvidos com recursos do FMH; de convênios e acordos; da venda e da transferência de potencial construtivo; da venda de excessos de terrenos pertencentes ao Município ou de bens destinados à formação o FMH; de contribuições ou doações; de rendas provenientes da aplicação de seus recursos; e de quaisquer outras receitas eventuais, vinculadas aos objetivos do Fundo (CURITIBA, 1990).

Conforme Albuquerque (2007), o caráter rotativo do FMH permitia ampliar a oferta de unidades habitacionais produzidas a partir do aporte inicial de recursos, por meio do reinvestimento das amortizações. A administração da COHAB-CT era realizada mediante remuneração de 5% dos investimentos realizados e a prestação de contas pelo Conselho Fiscal do Fundo. A promoção de empreendimentos habitacionais em imóveis doados pela Prefeitura ao FMH deveria respeitar a destinação original de cada área transferida e ainda não ocupada até a vigência da lei, quando se tratasse de creche, escola e praça pública.

Além disso, segundo Albuquerque (2007), foi estabelecida uma comissão especial formada por diversos órgãos do Poder Executivo Municipal e Estadual para a aprovação dos projetos de loteamentos de interesse social. Esses órgãos eram: COHAB-CT, IPPUC, COMEC, Procuradoria Geral do Município e Secretarias Municipais de Desenvolvimento Urbano, Desenvolvimento Social, Obras, Administração (Setor de Patrimônio) e Meio Ambiente.

A operação do FMH estava relacionada à execução do zoneamento de uso do solo de Curitiba, que tinha como uma das fontes de recursos a compra e a transferência de potencial construtivo. Conforme Albuquerque (2007), o potencial construtivo adicional seria vendido aos empreendedores interessados e o produto dessa venda transferido ao FMH. A partir de 1995 o ritmo de arrecadação do Fundo foi sendo paulatinamente reduzido, correspondendo a 1 milhão e meio de reais em 1998 e a 490 mil reais em 2004 (COHAB-CT, 2004).

Segundo entrevista realizada por Furlan (2020) com gestores da Companhia, em 2004 o solo criado ainda era a principal fonte de receita do FMH. Na perspectiva da COHAB-CT (2004), a queda no ritmo da arrecadação do FMH estava associada ao desempenho da construção civil, fazendo com que seu fluxo de caixa acompanhasse os períodos de alta e baixa produção do setor, mas também foi prejudicada pela criação de outros fundos municipais predatórios ao FMH. O entrevistado esclareceu que a criação de fundos concorrentes - “concorrentes institucionais” - , contribuiu para a queda de arrecadação do FMH. Estes concorrentes passaram também a receber recursos oriundos da transação de potencial construtivo e suas aplicações não eram obrigatoriamente direcionadas à habitação popular. Desse modo, potenciais provenientes do solo criado deixaram de ser destinados ao FMH e outros fundos passaram a se apropriar de recursos que antes eram destinados à execução da política habitacional. O gestor citou como exemplo o Programa Especial de Governo (PEG), cujos investimentos eram direcionados aos cofres da Prefeitura para a aplicação em equipamentos públicos. Como a fórmula de cálculo do investimento na PEG era mais barata do que o investimento no FMH, o primeiro passou a ser preferido pela iniciativa privada (FURLAN, 2020).

Outra fonte de recurso do FMH levantada nas entrevistas feitas por Furlan (2020) foi a venda de excedentes de terrenos públicos situados em bairros que a Companhia julgava não serem adequados para receber o público da fila ou as famílias removidas das favelas, ou terrenos “com potencial comercial não compatível com uso habitacional para baixa renda” (COHAB-CT, 2004, p. 11). Um dos entrevistados citou como exemplo a comercialização de um lote no bairro Jardim Social, região da cidade historicamente ocupada por famílias com renda mais elevada:

Sobrou um triângulo na esquina, certo? São mansões. O que a prefeitura fez de interessante? Listava-se esses lotes, mandava-se para a Câmara de Vereadores e fazia-se uma lei pra doar esses triângulos para o Fundo Municipal de Habitação de Curitiba. Mas nós não iríamos pôr aqui um morador de favela porque não é compatível com a ocupação do Jardim Social. O que a COHAB-CT fazia? Leilão público. Ganhou-se muito dinheiro assim porque, por exemplo, nesse exemplo que eu estou citando, era uma casona imensa, o cara tinha piscina. Ele chegou lá, os envelopes fechados, ele deu a maior oferta. Você veja, tem vários, aqui no bairro está cheio, que não são compatíveis com habitação popular e você ganha em cima (ENTREVISTADO 4, out. 2019 apud FURLAN, 2020, p. 47).

O uso da transferência do potencial construtivo e da venda de cotas de potencial construtivo são citados nos documentos oficiais como “inovações” promovidas pela COHAB-CT, assim como a parceria com a iniciativa privada para produção de lotes. Segundo COHAB-CT

(2004), a transferência de potencial construtivo⁵⁵ foi empregada para a aquisição de áreas particulares que haviam sido ocupadas por favelas, como uma “forma de ressarcimento ao proprietário da terra” (COHAB-CT, 2004, p. 11). As ocupações barateavam o custo da terra para ressarcimento pela Prefeitura. A troca de áreas por potencial construtivo foi outro recurso utilizado pela COHAB-CT para a aquisição de glebas, como no caso do Projeto Bairro Novo, na regularização da ocupação Xapinhal, da Vila Parolin e da Vila Vitória Riveira. A Vila Vitória Riveira foi uma favela que ocupou uma área de 32 mil m² de propriedade da Siemens⁵⁶, no bairro CIC, onde passaram a residir 270 famílias:

A área [...] recebeu, como pagamento, um certificado de 23 mil metros quadrados de potencial construtivo, equivalente ao valor da área, estimado em R\$ 850 mil. A mesma operação viabilizou a compra de outra área, a Vila Sílvia, no Xaxim, e tornou possível a compra de parte da área onde está localizada a Vila Parolin, uma das mais antigas áreas irregulares da cidade, com vários proprietários (a negociação está sendo feita com cada um deles isoladamente) (COHAB-CT, 2004, p. 13).

Portanto, a venda e a transferência de cotas de potencial construtivo foram utilizadas pela Companhia tanto para comprar áreas privadas para regularização fundiária, como para produzir novos loteamentos para recepcionar moradores de favelas removidas, ou atender aos inscritos na fila⁵⁷. Em todas estas situações os lotes eram comercializados pela COHAB-CT retornando como recursos ao FMH.

Para Albuquerque (2007), o Solo Criado foi um mecanismo de arrecadação de recursos privados, não se configurando “exatamente como solo criado, uma vez que não há e não houve um coeficiente único de aproveitamento para toda a cidade” (ALBUQUERQUE, 2007, p. 83).

Há divergências entre as pesquisas desenvolvidas quanto a qual foi a principal fonte de recursos para promoção da política na década de 1990. De acordo com Albuquerque (2007) os recursos do FMH foram responsáveis pela sobrevivência da COHAB-CT, face à extinção de repasses do governo federal. Segundo a autora, o FMH recebeu entre 1990 e 1996

⁵⁵ A transferência de potencial construtivo em Curitiba possui um perfil arrecadatário e, segundo Polucha (2017, p. 17), está ligada a uma matriz que “privilegia a competição de mercado” e enfatiza a “viabilização da atividade da iniciativa privada.

⁵⁶ Empresa do setor metal mecânico, instalada na CIC.

⁵⁷ A COHAB-CT cita a compra de uma área de 160.000 m² com cotas de potencial construtivo, para o assentamento de 500 famílias que ocupavam uma área sujeita a risco na Vila Terra Santa, no bairro Tatuquara. No entanto, a área indicada no material da COHAB-CT (2004), adquirida com a venda de potencial construtivo, apresenta riscos ambientais e dominiais aos moradores, já que é cortada por uma linha de transmissão de energia elétrica de alta tensão e está sobre APP.

aproximadamente 16 milhões e 500 mil reais, por meio de incentivos construtivos⁵⁸. Para Mello (1992), o atendimento da COHAB-CT naquela década foi realizado majoritariamente com recursos próprios:

[...] a COHAB-CT tem feito o atendimento à população com recursos próprios e uma pequena parte dos provenientes do Fundo Municipal de Habitação, criado recentemente (MELLO, 1992, p. 16).

Pesquisa que levantou a produção da COHAB-CT, desenvolvida por Nunes da Silva et al. (2020), constatou que, entre 1989 e 1996, os recursos utilizados para a produção das tipologias comercializadas pela COHAB-CT (lotes, casas e apartamentos) advieram de diferentes fontes: recursos da própria Companhia, FGTS, FMH e derivados do Programa de Lotes Urbanizados em Parceria com a Iniciativa Privada. Os recursos da COHAB-CT corresponderam a 19% da produção e foram utilizados, majoritariamente, à produção de lotes, vendidos a famílias com renda de zero a 6 salários mínimos. Do FGTS derivou 51% da produção nesse período, com predominância de conjuntos habitacionais de casas e apartamentos, vendidos a famílias com renda entre 5 e 6 salários mínimos, inscritas na fila da Companhia. Com recursos do FMH produziu-se aproximadamente 20% do que foi comercializado, predominantemente lotes destinados a famílias com renda até 3 salários mínimos, vendidos aos inscritos da fila e às famílias impactadas pelas operações de remoção de favelas. Às Parcerias com a Iniciativa Privada correspondeu aproximadamente 8% da produção comercializada pela COHAB-CT, sendo a maioria voltada à atenção da fila de inscritos. Ou seja, até meados da década de 1990 metade dos recursos utilizados para a produção da COHAB-CT foi do FGTS, sendo a outra metade dos recursos distribuídas em recursos próprios e do FMH, cerca de 20% de cada uma destas fontes, e o restante das parcerias com a iniciativa privada.

A partir dos dados levantados por Nunes da Silva et al. (2020), constatou-se que a maior parte do recurso utilizado pela COHAB-CT para a política habitacional nas gestões de Lerner e Greca, inclusive os derivados de fontes próprias ou gerados no próprio município, não foi utilizada para resolver a carência de moradia das famílias com renda abaixo de 3 salários mínimos.

Considerando os desafios apontados nas Diretrizes para a Política Habitacional (IPPUC, 1989) - a perda de poder aquisitivo da população, que 70% da fila era formada por famílias com renda abaixo de 3 salários mínimos, e que as favelas apresentavam um crescimento expressivo -, entre 1989 e 1986 a COHAB-CT repetiu a prática do BNH, privilegiando os programas de

⁵⁸ A soma equivalia a R\$ 2 milhões e 750mil / ano.

provisão habitacional voltados à população com capacidade de pagar pelos financiamentos firmados, na época já amplamente criticados por não terem sido capazes de atender a população com as maiores carências, conforme observavam os documentos técnicos produzidos pela própria administração municipal.

Além deste aspecto, outra dimensão é que a engenharia posta em prática para a formação de recursos no próprio município não só não enfrentou a retenção especulativa de imóveis bem localizados, identificada no PMDU (1985) e nas Diretrizes para a Política Habitacional (1989), como potencializou a extração de lucros por parte do mercado imobiliário, decorrentes da implantação da política habitacional. Os processos de valorização - capitalização imobiliária foram potencializados tanto nas áreas mais centrais nas quais estavam localizadas a maior parte das terras retidas para fins especulativos, como nas áreas periféricas, situadas nas novas frentes de expansão urbana utilizadas para a implantação dos programas habitacionais executados no período.

Nas áreas mais centrais a valorização imobiliária decorreu dos adicionais de potencial construtivo liberados, que quando utilizados viabilizaram a capitalização imobiliária por parte dos empreendedores privados. Nas áreas mais periféricas realizou-se pela implantação de loteamentos populares em áreas de uso agrícola, bem como pela possibilidade de utilização por agentes privados dos parâmetros urbanísticos para produção de lotes populares. Ou seja, as leis e instrumentos urbanísticos ampliaram a possibilidade de extração da renda da terra (valorização), pela alteração dos índices urbanísticos de uso do solo e também a rentabilização dos produtos imobiliários (capitalização) derivada da venda dos novos empreendimentos e unidades produzidas. Ou seja, a valorização-capitalização imobiliária viabilizada pelas leis aprovadas para a execução da política habitacional ampliou tanto os lucros de proprietários fundiários como de incorporadores imobiliários.

A COHAB-CT também se beneficiou do processo de valorização-capitalização imobiliária derivado da produção de habitação popular no período, porque, conforme apresentado, foi o principal agente promotor dos empreendimentos produzidos nas novas frentes de expansão urbana destinadas à moradia popular, atuando tanto na condição de proprietário fundiário como na de incorporador imobiliário. A produção de lotes populares nesse período também abriu uma nova fatia do mercado imobiliário aos incorporadores privados, o mercado popular, que antes de 1990 tinham a oferta e produção controlada e limitada à COHAB-CT.

O processo ocorrido se torna mais perverso se considerarmos que as operações urbanísticas e imobiliárias retratadas tiveram como justificativa a produção de moradia popular para enfrentar o crescimento da favelização.

4.3 CAPACIDADE ESTATAL E AS INTERVENÇÕES EM FAVELAS NAS GESTÕES LERNER (1989-1992) E GRECA (1993-1996)

Entre 1989 e 1996 a urbanização de favelas deixa de ser prioridade para a política habitacional do município, sendo paulatinamente substituída pela produção de novas unidades habitacionais. O período retoma, em muitos aspectos, o modelo praticado durante as gestões dos prefeitos da ARENA, voltada à provisão habitacional, ao mesmo tempo que se diferencia da política praticada nas gestões do PMDB (FIGURA 33).

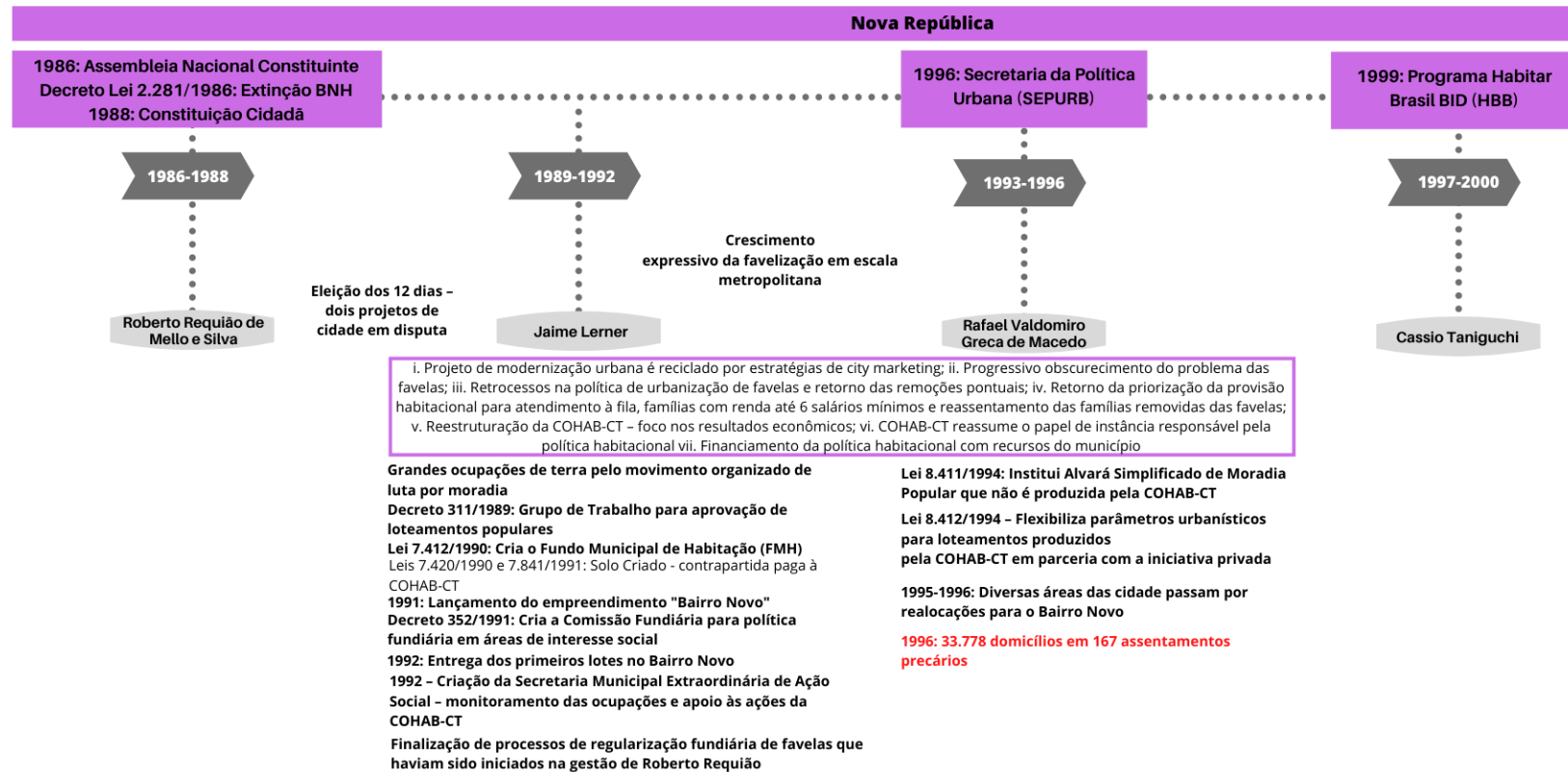
A COHAB-CT, assim como nas décadas de 1960 e 1970, voltou a figurar como o órgão responsável pela política municipal de habitação. A Secretaria do Desenvolvimento Social deixou de ser a instância responsável pela política de urbanização de favelas, atribuição que havia recebido durante as gestões do PMDB, que, conforme demonstrado no capítulo anterior, coordenou estas intervenções ao longo da década de 1980.

Comparando ainda o período 1989-1996, com as gestões do PMDB, a população de baixa renda deixou de ser atendida de maneira preferencial pela política municipal de habitação. Vale lembrar ainda, conforme dados apresentados, que na década de 1990 a favelização em Curitiba era muito mais intensa que a observada nas décadas de 1960 e 1970. Ou seja, pode-se afirmar que a política municipal de habitação executada durante as gestões de Jaime Lerner e Rafael Greca caminhou na contramão das necessidades habitacionais do município.

Dentre as diferenças em relação às gestões da ARENA, merece destaque o fato de que a erradicação não figura mais nos planos elaborados para a política habitacional. Pelo menos não é mais formulada como discurso. Embora não figure como diretriz, os dados da produção da COHAB-CT analisados revelaram, no entanto, que alguns empreendimentos produzidos no período receberam famílias removidas de favelas, decorrentes de intervenções pontuais executadas nos assentamentos. Estas operações não foram, todavia, a ação principal executada pela Companhia entre 1989-1996, que conforme os dados apresentados, priorizou a atenção à fila de inscritos e a produção de lotes urbanizados.

A tipologia de lotes urbanizados caracterizou o período analisado. Os novos lotes produzidos derivaram do parcelamento do solo em novas frentes de expansão urbana, dentre os quais merece destaque o Projeto Bairro Novo, que reuniu vários dos empreendimentos produzidos no período. A localização periférica desses novos loteamentos é outra similaridade do período com a prática da COHAB-CT durante as gestões da ARENA.

FIGURA 33 - LINHA DO TEMPO DA POLÍTICA DE INTERVENÇÃO EM FAVELAS NAS GESTÕES DE JAIME LERNER (1989-1992) E RAFAEL GRECA (1993-1996) – MUNICÍPIO DE CURITIBA



FONTE: Nunes da Silva et al. (2021).

Os retrocessos na política de urbanização de favelas também foram observados na legislação urbanística regulamentada entre 1989 e 1996. Vários instrumentos para regularização fundiária que haviam sido instituídos na década de 1980 deixaram de ser aplicados, ou porque perderam a validade e não foram renovados, ou porque foram revogados. A ação mais emblemática ocorreu na gestão de Jaime Lerner, com a aprovação da Lei Ordinária nº 7.412/1990, que revogou os artigos da lei aprovada na gestão de Roberto Requião, e que havia regulamentado a CDRU para fins de regularização fundiária (Lei Ordinária nº 6.952/1986).

No período analisado prevaleceu a aprovação de leis com incentivos à produção de habitação pela iniciativa privada e para formação de recursos no próprio município. A flexibilização de índices urbanísticos para produção pela iniciativa privada, justificada pela necessidade de ampliar a oferta para habitação popular, e regulamentada pela Lei Municipal nº 8.412/1994, conforme apurado, favoreceu, na verdade, a produção de lotes para famílias com renda maior que 6 salários mínimos. Ou seja, a política atendeu famílias fora da faixa de renda onde estão situadas as maiores necessidades habitacionais.

Em relação à regularização fundiária das favelas que tiveram processos concluídos no período em análise, verificou-se que parte deles decorreu de ações iniciadas nas gestões do PMDB, e/ou trataram-se de assentamentos que integravam a Organização Xapinhall, que promoveu importantes ocupações de terra no início da década de 1990. Observou-se também que as pautas do movimento social foram sendo abandonadas a partir de 1989 e no pleito que deu vitória a Rafael Greca a habitação popular sequer figurava entre as propostas de campanha do candidato da situação. Vale lembrar que na emblemática campanha dos 12 dias que elegeu Jaime Lerner em 1988, a questão da moradia estava entre os principais temas da plataforma de governo, permitindo-nos considerar que a força política existente nos bairros populares, no final da década de 1980, era uma preocupação do candidato e do grupo político que o apoiava naquele momento. Ou seja, que para ganhar a eleição tornava-se necessário dar uma resposta à população da periferia, mesmo que as ações implementadas depois de eleito não fossem direcionadas para enfrentar o problema da moradia popular, conforme demonstrado.

É válido afirmar, portanto, que o prometido pelo grupo político que ganhou a eleição no pleito de 1988 não foi cumprido, aprofundando as desigualdades ao invés de combatê-las, na contramão dos princípios constitucionais que haviam sido recém legitimados pela Constituição Federal aprovada naquele mesmo ano. Além disso, que em 1992, no final da gestão de Jaime Lerner, o consenso em torno da ideia da “cidade de Primeiro Mundo” já havia sido satisfatoriamente construído e incorporado pelo senso comum, tornando desnecessário tratar a moradia como um tema no pleito eleitoral de seu sucessor. Conforme Garcia (1997), tornar

invisível o intenso processo de favelização em curso foi uma condição para a construção do consenso em torno da ideia de “cidade de Primeiro Mundo”, que passou a ser adotado pelas estratégias de city marketing como lema nas administrações de Jaime Lerner e Rafael Greca.

No que diz respeito à política de intervenção em favelas, na década de 1990 Curitiba começa a percorrer um caminho contrário ao que será trilhado por municípios administrados por gestões progressistas, que passaram a desenvolver programas e projetos que se tornaram referência no Brasil e no mundo em urbanização de favelas. Embora tenham sido reconhecidos profundos retrocessos em nível municipal, é válido também considerar que as intervenções em favelas não retomaram totalmente as práticas que caracterizaram a política de erradicação durante as décadas de 1960 e 1970. Conforme reconhece o ex-gestor responsável pela Coordenadoria de Assuntos Especiais da gestão de Roberto Requião, entrevistado pela presente pesquisa, a gestão de Jaime Lerner foi obrigada a realizar ajustes na forma como até então seu grupo vinha atuando nas intervenções em favelas e, neste sentido, a política implementada pelos governos do PMDB não conseguiu ser completamente desmontada.

Outro aspecto importante, ligado aos recursos disponíveis para a execução da política de urbanização de favelas, é que assim como em outras políticas implementadas a partir de 1989, várias ações executadas no âmbito da política habitacional partiram de diretrizes e propostas do PMDU (IPPUC, 1985) e do PMH (IPPUC, 1984), elaborados nas gestões do PMDB, que nas gestões de Jaime Lerner e Rafael Greca foram recicladas para atingir outros objetivos. Merecem destaque, no caso da política habitacional, por exemplo, a criação do FMH e o conteúdo presente no documento intitulado Diretrizes para a política habitacional (IPPUC, 1989).

Tomando como referência os resultados da pesquisa no período em tela, é válido afirmar que não basta conhecer a realidade e dispor de ferramentas para promover as transformações necessárias em prol da construção de cidades mais justas e menos desiguais. Para que as transformações sejam promovidas é preciso decidir o que fazer com as informações que se dispõe, e definir para quem e com quais objetivos os instrumentos e recursos disponíveis serão utilizados, posicionando-se em relação aos fundamentos que conduzirão a execução das políticas urbana e habitacional. Este conjunto de escolhas revela o caráter político presente no dia a dia da prática urbanística, sob a responsabilidade do corpo técnico-administrativo que integra o aparato institucional das Prefeituras. Ou seja, é válido afirmar que não existe decisão técnica que não seja conduzida por um posicionamento político. Esta ilação é especialmente importante para compreender a trajetória do planejamento urbano e das intervenções nas favelas no Município de Curitiba.

5 “CURITIBA CAPITAL SOCIAL” - A URBANIZAÇÃO DE FAVELAS REAPARECE NA AGENDA DA POLÍTICA HABITACIONAL: COMO E POR QUÊ?

No presente capítulo é apresentada uma análise da política de intervenção em favelas durante os dois mandatos de Cássio Taniguchi, que governou Curitiba entre o final da década de 1990 e meados da década de 2000. No primeiro tópico do capítulo é apresentado o contexto político que deu origem ao lema “Curitiba capital social”, adotado na segunda gestão desse prefeito. Na caracterização do contexto político é dada especial atenção para a identificação da formulação da questão da moradia nos planos de governo dos candidatos melhor posicionados nas pesquisas de intenção de voto nos pleitos eleitorais de 1996 e 2000.

No segundo tópico é apresentada a política habitacional praticada em nível federal de meados da década de 1990 a meados da década de 2000. Em seguida é caracterizada a política urbana e a atividade do planejamento urbano nas administrações de Cássio Taniguchi. As gestões desse prefeito foram marcadas por uma revalorização desta atividade no município, com repercussão na implementação dos programas de urbanização de favelas naquele período.

Na sequência são caracterizadas as intervenções em favelas entre 1997 e 2004, tomando como referência os programas implementados, os recursos utilizados, as ações da COHAB-CT e as mudanças promovidas no aparato institucional para a execução desta política.

O arcabouço normativo aprovado nas gestões desse prefeito, voltado à execução das políticas urbana e habitacional, é apresentado no próximo tópico. Vale destacar que a segunda gestão de Cássio Taniguchi é marcada pela aprovação do Estatuto da Cidade e a criação do Ministério das Cidades.

Por fim apresenta-se uma síntese da capacidade estatal de execução da política de urbanização de favelas implementada no período analisado.

5.1 O CONTEXTO POLÍTICO LOCAL: CRESCIMENTO DA ESQUERDA E A QUESTÃO SOCIAL

Cássio Taniguchi governou Curitiba por dois mandatos, de 1997 a 2000 e de 2001 a 2004, mantendo na gestão do município o grupo político de Jaime Lerner. Na eleição de 1996 Cássio Taniguchi saiu vitorioso no primeiro turno. No pleito ocorrido no ano 2000 o quadro político local e nacional era bastante distinto, e a eleição foi marcada por uma acirrada disputa da situação com a coligação que apoiou o candidato do PT, Ângelo Vanhoni. Foi a primeira vez que o grupo de Jaime Lerner teve que disputar um segundo turno da eleição majoritária com um partido de esquerda, que teve chances efetivas de ganhar a eleição no município.

Na eleição ocorrida em 1996 Cássio Taniguchi, candidato pelo PDT, foi eleito no primeiro turno com 54,65% dos votos válidos. Nessa eleição o candidato da situação foi apoiado pela coligação “Movimento Coração”, formada pelo PFL-PPB-PDT-PTB-PSC. Em segundo lugar nessa eleição ficou o candidato do PSDB, Carlos Simões, com 36,87%, e no terceiro lugar o candidato do PT, que conquistou pela primeira vez uma fatia significativa do eleitorado curitibano, contabilizando 13,35% dos votos válidos. O candidato à vice na chapa de Cássio Taniguchi, Algaci Túlio, tinha sido vice-prefeito na chapa de Jaime Lerner na emblemática eleição dos 12 dias, ocorrida no ano de 1988, conforme já apresentado. Dois anos antes, em 1994, Jaime Lerner havia sido eleito governador do Paraná pelo PDT e Fernando Henrique Cardoso Presidente da República pelo PSDB. Nessa eleição Luiz Inácio Lula da Silva ficou novamente em segundo lugar no pleito (REHBEIN, 2008).

Cássio Taniguchi possuía o perfil técnico difundido pelo lernismo, mas era desconhecido pelo eleitorado. Não havia ocupado nenhum cargo político até então, embora desde a década de 1970 tenha participado de importantes decisões políticas, na condição de braço direito de Jaime Lerner (Rehbein, 2008). Formado em engenharia eletrônica pelo ITA, desde a década de 1970 vinha ocupando cargos na administração pública, dentre eles as presidências da URBS e do IPPUC e a chefia da Secretaria Estadual de Planejamento, Indústria e Comércio. Além disso, foi parceiro no desenvolvimento de projetos no escritório particular de Jaime Lerner. Segundo Rehbein (2008), Cassio Taniguchi tinha sido o candidato preferido de Lerner para sucedê-lo no pleito de 1992, mas seu nome foi derrotado na convenção do PDT por Rafael Greca, que tinha a preferência dos políticos do partido (REHBEIN, 2008).

Na campanha eleitoral de 1996 Cássio Taniguchi apresentou uma reedição das “12” ideias adotadas por Jaime Lerner na campanha para governador do Paraná ocorrida no ano de 1994: (1) Coração Social, (2) Linhão do Emprego, (3) BR-Cidade, (4) Cidadão em trânsito, (5) Digitando o Futuro, (6) Vila Olímpica, (7) Rede Integrada de Segurança, (8) Saneamento Bairro a Bairro, (9) Cidadão Saudável, (10) Empório Metropolitano, (11) Centro de Bairro, (12) Plano 1000 (REHBEIN, 2008; COLIGAÇÃO MOVIMENTO CURITIBA, 2000).

Nesse pleito o PSDB apresentava um programa semelhante ao de Paulo Maluf para São Paulo (Leve Leite e Cingapura). Na campanha do PT era apresentado um diagnóstico dos problemas de Curitiba, que era discutido com os militantes engajados na campanha eleitoral. O orçamento participativo figurava em praticamente todos os programas de governo, com exceção da coligação que apoiava Cássio Taniguchi e do candidato do PST. Dentre os principais patrocinadores da campanha de Cássio Taniguchi destacavam-se os empresários do transporte coletivo, construção civil e empreiteiros (REHBEIN, 2008, p. 277-278).

No pleito de 1996 a única região do município em que o segundo colocado, Carlos Simões (PSDB), ultrapassou o candidato do partido da situação foi novamente o sul de Curitiba, região periférica, mais afastada das obras implementadas pelo grupo de Lerner, que concentra historicamente os eleitores de baixa renda e de menor escolaridade. Ângelo Vanhoni, do PT, teve uma votação equilibradamente distribuída na maioria das Zonas Eleitorais do município, com índices mais baixos naquelas em que Carlos Simões ultrapassou Cássio Taniguchi, regiões onde a esquerda e a situação, segundo Rehbein (2008, p. 282), não tiveram vez com o populismo de direita (REHBEIN, 2008).

Na eleição ocorrida no ano de 1999, que reelegeu Cássio Taniguchi para um segundo mandato, o pleito eleitoral foi bastante diferente do ocorrido em 1996, pondo em risco a manutenção no poder do grupo de Jaime Lerner. O início da década de 2000 foi marcada também pela proeminência do PT em nível nacional, que culminou com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva para Presidente da República em 2002.

O pleito eleitoral de 1999 foi marcado por uma disputa acirrada com o PT, que pela primeira vez na história teve chances concretas de vencer a eleição para a Prefeitura de Curitiba. Cássio Taniguchi, concorrendo nesta eleição pelo PFL, teve como vice na sua chapa Carlos Alberto Richa, então filiado ao PTB. Conforme Rehbein (2008, p. 294), a chapa Taniguchi / Richa, apoiada pela coligação PFL-PPB-PRN-PRP-PSB-PSC-PDS-PSL-PST-PT do B-PTB-PTN, representava o continuísmo conservador e tinha o apoio do então governador Jaime Lerner. O lema da coligação no primeiro turno era “Movimento Curitiba Sempre com Você”.

A candidato do PT era apoiado pela coligação “Curitiba Vida Melhor”, composta pelos partidos PT-PC do B-PCB-PHS-PMN-PPS-PV. O então senador pelo PMDB, Roberto Requião, tinha dois irmãos candidatos à prefeito nesta eleição, Maurício Requião de Mello e Silva pela coligação PMDB-PRTB-PSN e Eduardo Requião de Mello e Silva pelo PDT. Durante a campanha Roberto Requião condenou a postura do PT, do PDT e do PSDB, por não contestarem a administração do grupo político de Jaime Lerner. O PSDB teve como candidato o arquiteto e urbanista Luiz Forte Neto, que em 1965 integrara a equipe responsável pela elaboração do Plano Preliminar de Urbanismo e entre 1967 e 1969 ocupara a presidência do IPPUC, na gestão de Omar Sabbag. O arquiteto e urbanista havia composto também a chapa de Maurício Fruet na eleição para prefeito ocorrida em 1988. Dentre as propostas o candidato do PSDB propunha urbanizar 150 favelas (REHBEIN, 2008, p. 294-296).

No primeiro turno da eleição de 2000 as propostas apresentadas pelo candidato Cássio Taniguchi iniciavam destacando as realizações da sua primeira gestão e em seguida apresentavam, como no pleito anterior, 12 propostas: (1) Metrô de Curitiba, (2) Rede do

conhecimento, (3) Família saudável (Saúde, esporte e lazer), (4) Fazedores (incentivo ao empreendedorismo), (5) Plano 2.000 nossa rua (pavimentação de calçadas e paisagismo), (6) Habitação, (7) Bairro Jovem (projeto de revitalização do Bairro Rebouças), (8) Meio Ambiente (saneamento, recuperação de rios, parques e reciclagem e resíduos sólidos), (9) Memória Curitibana (revitalização do patrimônio edificado na área central), (10) Recreio comunitário, (11) Linhão do Turismo, (12) Núcleos de proteção do cidadão. Dentre as ações executadas no âmbito da política habitacional na sua primeira gestão, que segundo o documento elaborado para a campanha haviam integrado a política social no período 1997-2000, eram destacadas a construção de novas unidades habitacionais e a relocação de famílias residentes em favelas (COLIGAÇÃO MOVIMENTO CURITIBA, 2000).

O candidato do PT apresentava na campanha um Plano de Ação Governamental (PAG). O documento iniciava declarando os compromissos da chapa se eleita: orçamento participativo, descentralização administrativa, incentivo ao desenvolvimento com emprego e geração de renda e controle social dos serviços públicos. Em seguida era apresentado um cenário da realidade de Curitiba, por meio de indicadores socioespaciais que caracterizavam as situações mais críticas, segundo bairros e regiões do município: desigualdade de renda, analfabetismo da população maior de 14 anos, pessoas em situação de rua, mortalidade infantil, risco ao nascer e baixa escolaridade materna, violência urbana, acidentes de trânsito com vítima, problemas na qualidade prestada pelo serviço de transporte coletivo e existência de regiões com acesso precário à Rede Integrada de Transportes (RIT) (PT, 2000).

Para reverter o quadro encontrado o PT propunha implementar “formas inovadoras de intervenção pública, no que diz respeito às políticas econômicas, sociais, físico-territoriais e jurídico-administrativas” (PT, 2000, p. 11), por meio de ampla participação da comunidade, a partir da qual seriam definidas as prioridades da gestão, com o objetivo de reduzir as desigualdades. Em seguida eram apresentadas as propostas políticas, desmembradas em programas, objetivos/metastas e projetos, que integravam o capítulo intitulado Democracia e Urbanismo, no qual figuravam os seguintes pontos: (1) Gestão e Orçamentos participativos, (2) Cidadania e Desenvolvimento Social, (3) Segurança e Recuperação Urbana, (4) Emprego e Urbanização, (5) Integração Metropolitana.

A política de habitação de interesse social integrava o ponto (1) Gestão e Orçamentos participativos, na captação e destinação de recursos públicos, por meio da adoção de instrumentos urbanísticos para demarcação de áreas para produção de habitação; aplicação de IPTU progressivo em vazios urbanos; desapropriação de imóveis com interesse social; reestruturação dos fundos do Solo Criado e da Transferência de Potencial Construtivo. No ponto

(2) Cidadania e Desenvolvimento Social figurava nos projetos especiais de habitação social e para melhoria da distribuição da renda pública social, visando o desenvolvimento social nos bairros. No ponto (5) Integração Metropolitana a habitação estava presente na execução de “projetos de reurbanização integrada de assentamentos e recuperação de mananciais” (PT, 2000, p. 23).

O PAG propunha também implementar um processo para revisão do Plano Diretor Municipal, em substituição ao Plano Diretor de 1966, e instaurar um processo para rediscutir a lei de Zoneamento de Uso do Solo, que havia sido aprovada em 1999 e, segundo o documento, não havia sido devidamente discutida com a população curitibana (PT, 2000).

A habitação de interesse social tinha um capítulo específico na política de desenvolvimento social proposta no PAG (PT, 2000). Este capítulo iniciava apresentando os números oficiais das famílias inscritas na fila da COHAB-CT e das famílias vivendo em favelas. Era destaca a omissão das gestões municipais para o enfrentamento desta questão no município. Em seguida eram apresentados princípios e diretrizes políticas dos programas a serem implementados, que propunham em síntese: diversificar as formas de acesso à moradia digna para a população de baixa renda (urbanização de favelas, requalificação de cortiços, produção autogestionária de habitação, melhoria habitacional por meio de assistência técnica gratuita); e reestruturar os órgãos responsáveis pela política habitacional do município, com a criação da Secretaria de Habitação.

A questão da habitação também integrava a Política Pública de Gênero, proposta pelo PAG (PT, 2000), que indicava a necessidade de implementar programas para famílias chefiadas por mulheres, e conceber projetos habitacionais e equipamentos públicos voltados às necessidades destas mulheres e suas famílias.

No primeiro turno Cássio Taniguchi recebeu 43,97% dos votos válidos, Vanhoni 35,37% e Maurício Requião 10,33%. No início do segundo turno, conforme Rehbein (2008), o candidato da situação iniciou com 36% das intenções de voto, contra 56% do candidato do PT. Os resultados das pesquisas de intenção de votos no início do segundo turno fizeram a coligação que apoiava Cássio Taniguchi repensar a estratégia da campanha. Neste momento Rafael Greca recebeu a atribuição de detalhar as propostas do candidato da situação e definir como elas seriam apresentadas ao público. A partir disso, segundo Rehbein (2009), observa-se uma mudança no discurso de Cássio Taniguchi em relação ao adotado no primeiro turno do pleito eleitoral, com enfoque no aspecto social - “potencializando nossas virtudes e combatendo nossas mazelas” (CURITIBA VIRTUOSA. p.18, 2000 apud REHBEIN, 2008, p. 297), prometendo transformar Curitiba na “Capital social do país”.

De acordo com Rehbein (2008), a adoção do lema social no segundo turno por parte coligação que apoiava Cássio Taniguchi, foi uma tentativa de reverter a situação desfavorável que o candidato enfrentava na campanha naquele momento, no qual estavam explicitamente declaradas as diferenças ideológicas dos grupos de direita e de esquerda que disputavam a Prefeitura Municipal. Segundo o autor,

As diferenças políticas ideológicas estavam pesando contra a direita e a favor da esquerda e uma das jogadas da direita foi tentar neutralizar ou superar essas diferenças enfocando o social. A direita adota estrategicamente o lema do social, tão presente no discurso de esquerda, numa tentativa desesperada de superar as diferenças, e tentar persuadir o eleitorado com o efeito de verossimilhança, confundindo as imagens no espelho das políticas sociais (REHBEIN, 2008, p. 298).

O autor destaca ainda, que embora fosse observada uma mudança no discurso de Cássio Taniguchi, o candidato não perdeu sua identidade, pois “o enfoque social no discurso está na expectativa dos benefícios sociais que resultariam da ampliação de diversos programas em andamento e de obras públicas”, coerente com a linha de ação política da direita, do grupo que sempre apoiou Jaime Lerner, e com a ideologia do partido político que ele representava, o PFL (REHBEIN, 2008, p. 299).

Ângelo Vanhoni, que atingiu 56% das intenções de voto na primeira semana da campanha do segundo turno, manteve o discurso criticado por Roberto Requião, procurando reforçar a diferença entre os projetos apresentados pelos dois candidatos em disputa, e reforçar o compromisso de implementar a democracia participativa em seu futuro governo. No segundo turno o PT se aproximou do PMDB, do PSDB, do PDT, dentre outros partidos, com o objetivo de derrubar o grupo político que a doze anos governava ininterruptamente Curitiba.

Cássio Taniguchi se reelegeu com uma vitória apertada, somando 51,48% dos votos válidos, contra 48,52% de Vanhoni. Para Rehbein (2008), no final daquela eleição, o PT, como partido de oposição e esquerda, firmou-se como terceira opção política no município, quebrando a hegemonia dos partidos de centro-direita (PMDB e PFL) que até então tinham polarizado as eleições e a política paranaense.

Vale destacar ainda, que seis dos oito anos das gestões de Cássio Taniguchi realizaram-se total com alinhamento político e ideológico junto ao governo do estado, que entre 1995 e 2002 foi governado por Jaime Lerner. Tal concordância foi também observada em relação à União, sob a condução de Fernando Henrique Cardoso (FHC). O alinhamento político-ideológico entre Município, Estado e União teve implicações importantes na execução das políticas urbana e habitacional durante as gestões do prefeito eleito, conforme será apresentado.

No início do novo milênio a realidade de Curitiba era marcada por profundos contrastes e desigualdades. Conforme Moura e Rodrigues (2009), entre 1990 e 2003, dos 184.514⁵⁹ empregos formais gerados no Paraná 31,10% ocorreram na RMC; e em 2000, a região concentrava 76,59% do total das empresas dos setores secundário e terciário do Estado. Nesse mesmo ano, 204 mil⁶⁰ pessoas na RMC estavam desocupadas e o município de Curitiba, que em 2002 respondia por 48,89% do Produto Interno Bruto (PIB) do Paraná, concentrava 57% desse total. O crescimento de ambulantes e biscateiros, somados às taxas de desocupação, demonstravam também, segundo as autoras, os ajustes sofridos pelo mercado de trabalho no período. Elevaram-se igualmente as taxas de pobreza na região, que embora tenham sido maiores nos municípios com baixo grau de integração em relação ao polo, foram também expressivas nos pertencentes ao aglomerado metropolitano, onde residiam 92% da população da RMC. Em 2000, Curitiba, Araucária, Piraquara, Almirante Tamandaré, Colombo, Pinhais, Fazenda Rio Grande e São José dos Pinhais concentravam 74,4% do total de famílias pobres da RMC. No município de Curitiba, algumas regiões apresentavam taxas de pobreza superiores à média metropolitana, conformando espaços que representavam a maior concentração de ocupados residindo em moradias informais no conjunto da RMC (MOURA; RODRIGUES, 2009, p. 69).

5.2 AS GESTÕES DE CÁSSIO TANIGUCHI: PLANEJAMENTO E PROGRAMAS ESTRATÉGICOS

As gestões de Cássio Taniguchi foram marcadas pela revalorização da atividade de planejamento, tanto no âmbito do território como no da administração pública. Essa revalorização da atividade se realizou a partir objetivos, metodologias e uso de ferramentas que buscavam maior eficiência na gestão pública e a captação de recursos externos, coincidentes com a política de desenvolvimento urbano delineada em nível federal, conforme anteriormente apresentado.

Nas suas gestões as políticas públicas passam a ser organizadas por meio da definição de programas estratégicos, também denominados em alguns documentos oficiais como projetos-âncora, a maioria deles já presentes nas propostas de campanha, que após a eleição foram incorporados aos Planos de Governo de cada uma das suas gestões. Outra característica é que a maioria dos programas estratégicos partia de intervenções no território, caracterizadas por

⁵⁹ Segundo Moura e Rodrigues (2009, p. 39), este número representa um aumento de 46,1% no período.

⁶⁰ Conforme dados apresentados na (TABELA 1), este número corresponde a 7,37% do total da população residente na RMC no ano de 2000.

grandes projetos de intervenção urbanística, principalmente voltados à implantação de espaços e equipamentos públicos e de infraestrutura urbana.

A trajetória do planejamento urbano executado até então em Curitiba é acionada como um valor e uma identidade do município ao longo do processo de resgate e revalorização da atividade. O IPPUC e o Instituto Municipal de Administração Pública (IMAP) figuram como instâncias importantes para a coordenação e o monitoramento da execução dos programas estratégicos. Além disso, a identidade de Curitiba é explorada como um fator de motivação do quadro técnico-administrativo, com o objetivo de estabelecer um consenso interno e o comprometimento desse grupo com a execução do Plano de Governo. O resgate da história do planejamento urbano do município se realizou por meio de uma narrativa que reforçava a imagem de Curitiba como uma cidade planejada e inovadora em soluções urbanas, recorrentemente explorada pelo grupo de Jaime Lerner.

A valorização exacerbada e sem crítica da “Curitiba planejada, inovadora e com qualidade de vida”, embora seja reproduzida nas narrativas dos documentos e dos planos produzidos é, no entanto, colocada à prova pela realidade da cidade precária e informal presente no final da década de 1990, traduzindo-se na execução dos programas de urbanização de favelas que se ampliam e reestruturam ao longo das suas gestões.

5.2.1 A gestão 1997 / 2000: investimentos na capacidade institucional

O Plano de Governo apresentado no primeiro ano da primeira gestão de Cássio Taniguchi (1997/2000) era formado por vinte programas estratégicos. Doze destes programas figuravam na plataforma de campanha e oito foram incluídos após a eleição: (1) Coração Social, (2) Linhão do Emprego, (3) BR-Cidade, (4) Cidadão em trânsito, (5) Digitando o Futuro, (6) Vila Olímpica, (7) Rede Integrada de Segurança, (8) Saneamento Bairro a Bairro, (9) Cidadão Saudável, (10) Empório Metropolitano, (11) Centro de Bairro, (12) Plano 1000, (13) Portão Cultural, (14) Revivendo Curitiba, (15) Projeto Ahú-Cabral, (16) Patrimônio Histórico, (17) Eixo Barão Riachuelo, (18) Zoneamento e Uso do Solo, (19) Monitoração da gestão urbana, (20) Segurança no trânsito. Onze dos programas formulados caracterizavam-se por obras viárias, intervenções urbanísticas de implantação e revitalização de espaços e equipamentos públicos, especialmente voltados para a cultura, o esporte, o lazer e o patrimônio histórico edificado, preferencialmente implantados na área central e nos sub centros consolidados (2, 3, 4, 6, 10, 11, 12, 13, 14, 15 e 17). O trânsito, a circulação e a segurança viária constituíam outros temas em destaque, presentes em sete programas (2, 3, 4, 12, 15, 17 e 20) (IPPUC, 1997).

Cada programa estratégico, de acordo com o Plano de Governo, seria coordenado por um técnico do IPPUC, indicado no documento, sendo quinze arquitetos e urbanistas e engenheiros. Não figuravam no Plano de Governo da primeira gestão ações voltadas à execução da política habitacional. A COHAB-CT não é citada nesse documento. Em termos de regulação, o zoneamento de uso do solo e a implementação de parcerias com a iniciativa privada são os instrumentos urbanísticos destacados (IPPUC, 1997).

No ano de 1998, segundo da gestão, sob a coordenação do IMAP, foi elaborado um documento intitulado “Apoio aos Projetos Estratégicos do Plano de Governo. Construindo a Gestão Estratégica”, que descreve a metodologia a ser utilizada como modelo de gestão na administração de Taniguchi (IMAP, 1998). O IMAP recebeu como responsabilidade capacitar os quadros técnicos para a implementação do modelo de gestão estratégica, voltado, segundo o documento, à eficiência do desempenho, eficácia para resultados e efetividade das ações executadas. Como princípios básicos, à luz desse paradigma, eram destacadas estruturas flexibilizadas, gestão compartilhada, ações cada vez mais organizadas e planejadas, e gestão otimizada.

O objetivo era a transformação das propostas de campanha em vinte e quatro projetos estratégicos e operações, que seriam desenvolvidas em cada uma das secretarias municipais, organizados numa matriz de projetos, por meio do Planejamento Estratégico Situacional (PES). A partir do PES, para cada projeto foram estabelecidos um coordenador e os gerentes das operações, com a definição de atribuições específicas e resultados esperados pela administração municipal. O processo de planejamento desencadeado tinha como objetivo reestruturar o modelo da gestão pública municipal, coadunando, nesse sentido, com a reforma administrativa preconizada desde a União e os organismos multilaterais. Na matriz de planejamento elaborada a habitação é tratada como um projeto operacional, de suporte aos projetos estratégicos de obras de intervenção urbana, como o Linhão do Emprego, Centros de Bairro, BR-Cidade, por exemplo (IMAP, 1998).

Sequencialmente, sob a coordenação do IPPUC, foi desencadeado um processo de planejamento dos projetos estratégicos, que aperfeiçoou a organização matricial com a identificação (i) dos planos, projetos e ações para implementação de vinte e três deles⁶¹, (ii) da integração entre eles, (iii) das secretarias e órgãos municipais envolvidos e (iv) dos responsáveis pela execução em cada uma das secretarias municipais e demais órgãos da estrutura administrativa (fundações, companhias etc), incluindo representantes da Câmara Municipal.

⁶¹ Os três programas que se somaram aos vinte que figuravam no Plano de Governo eram: (21) Habitação, (22) Estacionamento, (23) Rebouças.

Segundo o documento elaborado pelo IPPUC,

O êxito de programas que incluem grandes intervenções urbanas depende de vários fatores, dentre os quais estudos abalizados e planejamento adequado, recursos, uma estrutura legal e institucional, engajamento do governo e cuidadosa implementação pelos órgãos executores, visando trabalhar de forma integrada as várias instâncias do planejamento e implantação dos projetos, maximizando recursos humanos e financeiros (IPPUC, 199?, não paginado).

Os vinte e três projetos estratégicos foram classificados em quatro categorias, “segundo o grau de diretrizes gerais que cada projeto determina para os demais”: (i) projeto estruturante – determina diretrizes gerais para toda intervenção na cidade, (ii) projeto normativo – gera ações em consonância com as diretrizes gerais da cidade, além de estabelecer normas ou padrões para outros projetos, (iii) projeto de ocupação e / ou revitalização para áreas específicas – gera ações específicas, baseadas em diretrizes gerais ou normas, (iv) suporte aos projetos – desenvolvimento de projetos e apoio a vários projetos ideia – força, a ser desenvolvido pela estrutura formal do IPPUC (IPPUC, 199?, não paginado).

O projeto (18) Zoneamento e Uso do Solo, foi classificado como (i) estruturante. Como (ii) normativo constavam (1) Coração Social, (2) Linhão do Emprego, (8) Saneamento Bairro a Bairro, (9) Cidadão Saudável, (16) Patrimônio Histórico, (17) Eixo Barão Riachuelo, (19) Monitoração da gestão urbana e (21) Habitação. Os demais foram considerados (iii) projeto de ocupação e / ou revitalização para áreas específicas (IPPUC, 199?, não paginado).

Para a execução do projeto (21) Habitação, dentre os planos, projetos e ações indicados, constavam na matriz: (i) legislação de uso do solo: parcerias / parâmetros de ocupação, agilização de transferência de imóveis ao FMH / solo criado; (ii) sistema de informações: para organização de banco de dados de sub habitação e da fila da COHAB-CT; (iii) obras e equipamentos sociais: caracterização de demanda de equipamentos, (iv) incentivos fiscais: revisão de incentivos construtivos solo criado; (v) mecanismos de participação comunitária: mutirão e outras alternativas construtivas de uso do solo; (vi) praças e áreas de lazer: ocupação de áreas destinadas à preservação, (vii) matriciamento externo União, Estado e iniciativa privada: política metropolitana de habitação, (viii) editais / convênios e documentação legal: apoio jurídico para transferência de áreas – CIC e URBS, (ix) linhas de financiamento: identificar alternativas para habitação; (x) divulgação: campanha informativa de parâmetros etc, (xi) fiscalização: fiscalização integrada dos órgãos públicos para impedir novas ocupações (IPPUC, 199?, não paginado).

Em síntese, no projeto estratégico Habitação as principais ações estavam voltadas para

a organização de um sistema de informações, a formação de recursos financeiros e estoques de terras para produção, e a coibição de novas ocupações, com destaque para as que vinham ocorrendo nas APPs. A participação comunitária era limitada ao desenvolvimento de programas de mutirão para produção habitacional (IPPUC, 199?, não paginado).

Foi estabelecido também um cronograma para execução dos projetos e um canal institucional para gerenciamento dos projetos matriciais. No que diz respeito ao último, era destacado como objetivo aprofundar a interação entre o IPPUC e o IMAP, visando a maior inserção do IPPUC no projeto “Construindo a Gestão Estratégica” (IPPUC, 199?, não paginado).

Em 1999 começa a ser desenvolvido pelo IMAP, com o apoio da consultoria Diagonal, um plano intitulado “Decidindo Curitiba – construindo a Ação Regionalizada Inter setorial”, que objetivava construir métodos, instrumentos e produtos para:

(i) a leitura integrada da realidade, (ii) o planejamento regionalizado e integrado das intervenções, (iii) o planejamento das ações de impacto regionalizado, (iv) o sistema de monitoramento e avaliação de resultados (IMAP, 1999, não paginado).

Dentre as quatro dimensões do plano destacam-se (1) na social, estreitar relações entre poder público e comunidade, (2) na política, a visibilidade e o alto impacto, (3) na gestão, avançar na descentralização⁶², no planejamento integrado, em assegurar a intersectorialidade, e ampliar a oferta de serviços descentralizados, (4) na territorial, a apropriação integrada do território regional (IMAP, 1999, não paginado). Dentre os produtos figuravam a definição de uma estratégia geral para a cidade, a elaboração de planos regionais intersectoriais para cada uma das oito regionais, um plano de mobilização e articulação comunitária, e um plano de controle urbano. O desenvolvimento desse trabalho envolveu a participação de todos os órgãos municipais (IMAP, 1999, não paginado).

As mudanças no modelo de gestão implementadas a partir de 1997 são citadas no Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais (PEMAS) de Curitiba, elaborado no ano de 2001 com o objetivo de viabilizar a captação de recursos junto ao programa HABITAR BRASIL BID (HBB BID). De acordo com o documento elaborado em 2001, essas mudanças estavam inseridas no contexto da reforma administrativa em curso no Brasil e em outros países a partir da década de 1990, que norteada pelo objetivo de “inovação da gestão pública”, fizeram com a

⁶² Vale lembrar que as primeiras ações para descentralizar o planejamento e a regionalizar a gestão municipal são da primeira gestão do PMDB, na década de 1980, quando foram implantadas as primeiras sete regionais. Em 1993, na gestão de Jaime Lerner, este processo teve continuidade, com a elaboração de planos e projetos urbanos a partir da nova delimitação das regionais organizada pelo IPPUC.

que gestão municipal passasse a enfatizar as “qualificações estratégica e voltada para resultados”, que vinham sendo crescentemente exercitadas (CURITIBA, 2001a, p. 56).

O PEMAS cita ainda o “Decidindo Curitiba – construindo a Ação Regionalizada Inter setorial”, concluído no ano de 2000, como um processo importante, por ter mobilizado cerca de quatrocentos técnicos da Prefeitura e envolvido diferentes níveis e setores da gestão para “a construção de capacidade intersectorial regionalizada”, que derivou na produção de planos estratégicos com ação regionalizada e estratégias gerais para a cidade (CURITIBA, 2001a, p. 58).

Em relação às estratégias gerais para a cidade definidas no “Decidindo Curitiba – construindo a Ação Regionalizada Inter setorial”, a desigualdade socioespacial, contundente naquele momento conforme dados levantados pelo Censo de 2000, é tratada como um processo alheio ao “modelo” de cidade, explicada por fatores estruturais e externos à realidade local, recorrentemente adotada pelos diagnósticos elaborados durante as gestões do grupo político de Lerner, que também ocupava a administração local naquele momento:

A palavra Curitiba, substantivo próprio e comum que denomina a cidade e seu habitante, por força de representar e simbolizar atributos específicos daquela, há de migrar de categoria gramatical, e dentro em breve, para ser utilizada numa acepção adjetiva. Curitiba adjetivo será empregada no sentido de cidade que traduz, concretamente, uma tradição feliz de contínuo planejamento urbano, na sua estrutura física, na vida de seus habitantes, nos seus indicadores de qualidade de vida. [...] Porém no meio do caminho de uma cidade há uma pedra e uma conjunção adversativa. Curitiba é cidade brasileira, e como tal, sujeita aos efeitos erosivos que a excludente política econômica do país vem produzindo no bojo das cidades e na vida de sua população. Degrada-se a vida urbana, degrada-se o meio ambiente, degradam-se os indivíduos, famílias, grupos. E assim a cidade desenvolve sua face assimétrica. Malgrado a força do fenômeno, esta outra cidade não mostra em Curitiba os índices assustadores revelados em outras metrópoles. Repercute negativamente sobre os indicadores sociais, é bem verdade, e estende, além de suas fronteiras, os efeitos já alarmantes das dinâmicas que ali se processam. [...] As duas faces desta Curitiba habitam uma ao lado da outra e sonham com o futuro. [...] À CIDADE que DESEJA SER CURITIBA cumpre diminuir as desigualdades, aproximar do modelo, do padrão desejado. À CURITIBA, cumpre ser CADA VEZ MAIS CURITIBA. Aprimorar-se, preservar-se e, primordialmente, munir-se do entendimento de que a sua força vital está inextricavelmente associada ao vigor de sua contraparte (CURITIBA, 2000, p. 1).

Conforme destaca Cardoso (2007, p. 221), a partir dos dados do Censo de 2000, Curitiba figurava entre os treze municípios brasileiros com mais 1.000.000 de habitantes nos quais viviam 56,91% da população residente em aglomerados subnormais naquele ano. Doze desses município pertenciam a Regiões Metropolitanas, segundo o autor: Rio de Janeiro, São Paulo,

Belém, Fortaleza, Belo Horizonte, Salvador, Manaus, Guarulhos, São Bernardo do Campo e Curitiba⁶³.

Em 2000, último ano da primeira gestão de Cássio Taniguchi, foi também elaborado pelo IPPUC um documento intitulado “Curitiba, Planejamento um processo permanente”, que teve como objetivo recuperar a história da institucionalização do planejamento urbano do município. Esta publicação contém mapas e textos produzidos pelos técnicos da instituição ao longo do tempo, com os seguintes conteúdos: (i) as principais diretrizes de estruturação urbana dos Planos Diretores elaborados em Curitiba, do Agache da década de 1940, ao Plano Diretor de 1966, que ainda era considerado vigente no ano 2000 pela administração local, (ii) o processo de implementação do Plano Diretor de 1966, no qual figuravam o ordenamento territorial, o planejamento socioeconômico, a habitação, o meio ambiente e a cultura; (iii) a regionalização do planejamento urbano; (iv) a institucionalização do processo, com destaque para a estrutura e o funcionamento do IPPUC, e os instrumentos legais utilizados para a execução do planejamento urbano (IPPUC, 2000).

No tópico que trata do histórico da política municipal de habitação a década de 1990 é apresentada como um momento em que tem início a “recuperação, urbanização e regularização de áreas ocupadas irregularmente” (IPPUC, 2000, p. 72)⁶⁴. É citado também um programa em execução naquela gestão (1997/2000), denominado Programa Lote Legal segundo o documento, a partir do qual essas ações vinham sendo implementadas e as famílias ocupantes de áreas de risco removidas e realocadas para os lotes do FMH. O documento não cita números de lotes regularizados pela COHAB-CT até aquele ano (2000), diferentemente dos programas de provisão habitacional para os quais esses dados históricos são apresentados.

Na publicação organizada pelo IPPUC com o objetivo de registrar a memória da prática de planejamento urbano de Curitiba, chama atenção o fato de que planos, temas e ações, desenvolvidos e inicialmente acionados pelas políticas urbana e habitacional nas gestões do PMDB da década de 1980, como o PMDU (IPPUC, 1986), a questão ambiental, a instituição das regionais e o início dos programas de urbanização de favelas, não figurem ou sejam atribuídos no documento os devidos créditos à aquelas administrações.

O documento afirma ainda que os projetos estratégicos da gestão 1997/2000 atuavam direta ou indiretamente na área de habitação, sendo destacados o Projeto Habitação para produção de unidades habitacionais novas, destinadas à população de baixa renda cadastrada

⁶³ Listados em ordem decrescente de maior volume populacional de residentes em aglomerados subnormais, dentre os doze municípios integrantes de RMs, identificados pelo autor.

⁶⁴ Vale lembrar, conforme levantado pela pesquisa, que os primeiros programas de regularização fundiária do município são da década de 1980, implementados pelas gestões do PMDB.

na fila da COHAB-CT ou em situação de “subhabitação”, e o Projeto Centros de Bairro voltado à urbanização, estruturação e crescimento de áreas caracterizadas por uma urbanização recente (IPPUC, 2000, p. 73).

5.2.2 A gestão 2001 / 2004: “Curitiba Capital Social”, e as favelas?

Após a reeleição de Cássio Taniguchi é elaborado no ano de 2001 o Plano de Governo da nova gestão. O Plano retomou as propostas apresentadas na campanha, que no segundo turno do pleito eleitoral tiveram que ser reelaboradas conforme contexto político já apresentado, e que prometiam transformar Curitiba na “Capital Social”. O documento inicia afirmando que as propostas apresentadas e detalhadas envolveram o trabalho de todas as secretarias municipais e “surgiram, em grande parte, das sugestões da própria comunidade” (IPPUC, 2001, não paginado). Observa-se, neste momento, que a participação social passa a figurar nos documentos oficiais como um processo presente na segunda gestão daquele Prefeito.

Embora tenham sido mantidas grande parte das propostas apresentadas na campanha, a intervenção em favelas ganha um destaque que não tinha anteriormente, figurando em primeiro lugar no Plano de Governo, com a proposição do Programa Nossa Vila. Segundo o documento, o objetivo do programa era

[...] promover a urbanização e a regularização fundiária de ocupações irregulares – selecionadas por critérios sociais, físico-territoriais e jurídicos – e a melhoria socioeconômica das famílias beneficiárias. Fortalecer a capacidade de prevenção de novas invasões nas áreas de intervenção do projeto (IPPUC, 2001, não paginado).

O Programa Nossa Vila pretendia também promover o desenvolvimento socioeconômico da população beneficiada, a qualidade urbana e ambiental das áreas, a integração das favelas com o entorno e com a cidade legal, e o controle da expansão das áreas que seriam objeto de intervenção. Para tanto, eram previstas a implantação de equipamentos sociais e serviços públicos; a regularização fundiária, a formação de Grupos de colaboração local (não explica o que seria e para que serviriam); a realização de “seminários de capacitação para disseminação de conceitos de colaboração e ferramentas para sua implementação”, e a implantação de “sistema de monitoramento, avaliação permanente e de pronta ação de áreas passíveis de invasão” (IPPUC, 2001, não paginado).

O Plano de Governo propunha também reorganizar da estrutura administrativa da Prefeitura Municipal, que passaria a ser composta pela: Secretaria de Assuntos Metropolitanos,

Secretaria da Defesa Social, Secretaria do Abastecimento, Secretaria da Criança, Secretaria da Educação, Secretaria do Esporte e Lazer, Secretaria do Meio Ambiente, Secretaria de Obras Públicas, Secretaria da Saúde, Secretaria do Urbanismo, Fundação de Ação Social, COHAB-CT, Companhia de Desenvolvimento de Curitiba, Fundação Cultural de Curitiba, URBS, Secretaria do Governo Municipal. O IPPUC não é citado na reforma administrativa, nem nas ações apresentadas no Plano de Governo da segunda gestão (IPPUC, 2001, não paginado).

A Secretaria de Assuntos Metropolitanos, questão que aparece pela primeira vez nas diretrizes de planejamento urbano de Curitiba no PMDU da década de 1980 (IPPUC, 1986), conforme já apresentado, é incluída no arranjo institucional. Dentre os objetivos estratégicos para esta nova Secretaria são destacadas ações nas áreas de planejamento urbano, habitação, sistema viário e transporte metropolitano, meio ambiente, emprego e renda, educação e saúde. Chama atenção a previsão de ações concorrentes com as estabelecidas dentre as funções da COMEC, como a elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado Metropolitano (IPPUC, 2001, não paginado).

As ações previstas para a execução do Programa Nossa Vila não são delegadas de maneira explícita a nenhum dos órgãos da estrutura administrativa. No entanto, por meio da análise das atribuições e objetivos das Secretarias indicadas na proposta de reforma administrativa, foi possível identificar ações que se aproximam das especificadas para o Programa nas seguintes unidades: Secretaria de Meio Ambiente, nos produtos – “Fiscalização ambiental ampliada” -; Secretaria de Obras Públicas nos objetivos estratégicos – “Construir obras de infraestrutura básica da cidade, de acordo com as demandas dos diferentes órgãos para a gestão; Secretaria de Urbanismo entre os produtos - “áreas, lotes e edificações localizados em ocupações irregulares reorganizadas e regularizados dentro dos padrões urbanísticos adequados”; e COHAB-CT como missão – “Promover a urbanização e a regularização fundiária, articular órgãos públicos e sociedade para a prevenção de invasões em Curitiba, com a finalidade de proporcionar qualidade de vida, cidadania e maior equilíbrio social” (IPPUC, 2001, não paginado).

No que diz respeito à COHAB-CT vale destacar que no Plano de Governo de 2001 figura como missão, “Produzir unidades habitacionais com qualidade e financiamento destinadas às famílias com até 12 salários mínimos”. Ou seja, pretende-se ampliar a faixa de renda dos beneficiários atendidos pela Companhia, que de 6 passaria a atender 12 salários mínimos. Além desse aspecto, os resultados esperados, os objetivos estratégicos e os principais produtos indicados, deixam claro que a produção de moradia nova para as faixas de renda solváveis, a sustentabilidade econômica e operacional da empresa e a extensão da atuação da Companhia

nos municípios da região metropolitana, constituiriam o foco da atuação da COHAB-CT naquela gestão.

Verificou-se também do documento, que para a urbanização e regularização fundiária das favelas, indicada dentre as missões da Companhia, não eram indicados no documento produtos, objetivos estratégicos, ou resultados esperados.

Resultados Esperados

Unidades habitacionais implantadas

Objetivos estratégicos

Produção de unidades habitacionais para famílias com renda até 12 salários mínimos, ampliando a percepção e a integração com esta clientela (mudança de cultura) e promovendo a integração com os municípios da Região Metropolitana, com a sociedade e com os demais órgãos da Prefeitura

Maior sustentabilidade econômica e operacional para atender permanentemente à política habitacional, através da reestruturação operacional

Principais produtos

Lotes urbanizados e/ou moradias

Sistema de confirmação de qualidade dos produtos da COHAB

Parcerias realizadas com municípios da Região Metropolitana

(IPPUC, 2001, não paginado).

Por fim, merece destaque o fato de que no Plano de Governo da nova gestão não constam programas ou propostas para implementação de uma política voltada para o controle da atividade imobiliária, lembrando que no último ano do seu primeiro mandato havia sido aprovada uma nova lei de zoneamento de uso do solo, criticada pelo candidato do PT no pleito eleitoral de 2000 por não ter sido devidamente discutida com a sociedade. As características desta lei e das demais normas aprovadas nas gestões de Cássio Taniguchi serão analisadas nos tópicos subsequentes.

Embora não tenha sido assumida ou explicitamente estruturada como uma política pública nos Planos de Governo nas administrações desse prefeito, as favelas foram objeto de atuação, conforme será detalhado. As intervenções em favelas estiveram especialmente ligadas à execução dos projetos estratégicos ligados à componente infraestrutura, em especial na primeira gestão. No segundo mandato vincularam-se à possibilidade de captação de recursos em organismos multilaterais e junto aos programas de urbanização de favelas que passaram a ser formulados pela União no âmbito da PNH, com destaque para o HBB BID.

5.3 A POLÍTICA MUNICIPAL DE INTERVENÇÃO EM FAVELAS DE 1997 A 2004

Conforme já destacado, no início da década de 1990 a questão da moradia passou a ser debatida com a participação de diferentes segmentos sociais, que se mobilizaram para incidir sobre o novo desenho institucional pretendido para a construção de uma nova Política Nacional de Habitação (PNH). Em meados dessa década, no início do governo FHC (1995-2002), o SFH passou por um redesenho, com efeitos importantes para a produção da cidade e a execução da política habitacional nos anos seguintes. A discussão em torno da necessidade de reestruturação do SFH, conforme já apresentado, havia sido iniciado no primeiro governo da Nova República, que foi presidido por José Sarney, antes mesmo da extinção do BNH no ano de 1986.

Em 1992 a Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara Federal organizou um Seminário com o objetivo de discutir os projetos de lei que propunham um novo modelo de gestão para as políticas nacionais de habitação, saneamento e desenvolvimento urbano (MARICATO, 1998). Este seminário, segundo Maricato (1998), constituiu um importante espaço de debate democrático, onde ideias contrapostas puderam ser discutidas com liberdade e uma transparência antes não experimentados. O início da década de 1990, conforme já destacado, foi também um momento de unificação e fortalecimento da luta por parte do movimento social, que se organizou em nível nacional em torno da questão da moradia (RODRIGUES; BARBOSA, 2010).

A década de 1990 foi marcada também pela tramitação, discussão e formatação do Projeto de Lei aprovado no início da década seguinte sob a Lei Federal 12.254/2001 - Estatuto da Cidade. A tramitação dessa lei estendeu-se ao longo de toda a década de 1990. Conforme Bassul (2010), do projeto inicial apresentado no Senado, no ano de 1989, até sua aprovação, a trajetória de tramitação do projeto de lei no Congresso Nacional foi marcada por disputas e o estabelecimento de consensos, entre grupos sociais com interesses e propósitos opostos: de um lado os setores mais conservadores e o empresariado interessados em garantir o poder social e político derivado do instituto da propriedade privada da terra e a expansão dos lucros auferidos com a atividade imobiliária; de outro os grupos ligados ao MNRU, que lutavam pela regulamentação da função social da terra urbana, pela extensão do direito à cidade urbanizada à população mais pobre e excluída dos benefícios desse processo e pela incorporação da participação social nos processos de tomada de decisão para a condução da política urbana.

No início da primeira gestão de FHC, em meados da década de 1990, foi criada a Secretaria da Política Urbana (SEPURB), vinculada ao Ministério de Planejamento e Orçamento, que recebeu como atribuição tratar a questão habitacional de forma integrada às políticas urbana

e de saneamento ambiental (AZEVEDO, 2007). Além disso, executar uma política fundiária que desestimulasse a formação de estoques de terras para fins especulativos. O tratamento integrado da questão urbana a partir destas agendas, estava presente na discussão do projeto de lei que mais tarde foi aprovado como Estatuto da Cidade.

Conforme documento publicado em 1996 por aquele Ministério, além questionar o modelo praticado durante o BNH, a proposta para a nova Política Nacional de Habitação criticava a ineficiência decorrente do modelo institucional vigente até 1994, que segundo a análise, havia descuidado das funções normativas, reguladoras e de incentivo à modernização institucional. Segundo o documento, o antigo modelo não era capaz de responder aos desafios que se colocavam para o país na questão da habitação, nem de fazer frente aos requisitos de um novo padrão de desenvolvimento, caracterizado, conforme afirma, pela necessidade de redefinição de competências nas esferas de governo, justificada pela crise fiscal e a rediscussão do papel do Estado (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO, 1996).

A modernização do setor habitacional, na visão do Ministério, ocorreria pela revisão da organização dos agentes financeiros, capacitando-os para implementar a PNH por meio da instituição de mecanismos de gerenciamento, acompanhamento, controle e avaliação de desempenho para eficácia da gestão pública e da política social, considerados requisitos para enfrentar a crise fiscal do Estado. Enquanto ação estratégica, era apontada a necessidade de ampliar as fontes alternativas de recursos para financiamento dos investimentos em habitação. Dentre os instrumentos financeiros propostos eram elencados os “empréstimos externos contratados junto a agências internacionais de crédito” (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO, 1996, p. 21).

Em 1996 a SEPURB elaborou uma proposta para a PNH que, segundo Maricato (1998), incorporava as análises técnicas e as críticas formuladas em relação ao modelo praticado pelo BNH. Dentre as virtudes da proposta a autora destaca: (i) o reconhecimento da cidade informal e da necessidade da extensão de direitos à população nela residente; (ii) o novo conceito de déficit, que incorporava a necessidade de melhoria em espaços de moradia precários; (iii) a descentralização da operação dos programas por municípios e estados, (iv) a diversidade de programas, rompendo com a padronização e a rigidez excessiva; (v) o reconhecimento da produção associativa privada não lucrativa; (vi) a declaração da relevância da questão fundiária e urbanística; (vii) a afirmação da importância da participação democrática na gestão da política habitacional; (viii) o reconhecimento de que o déficit habitacional estava concentrado nas classes de menor renda.

Em termos de recursos, segundo Maricato (1998), a proposta do governo de FHC não se diferenciava muito dos governos antecedentes, baseando os investimentos habitacionais em recursos onerosos (FGTS e SBPE), e destinando uma parte insignificante recursos a fundo perdido do Orçamento Geral da União (OGU), indispensáveis para atingir a população de baixa renda por meio da promoção pública. A autora destaca ainda que a utilização dos recursos do FGTS dependia da capacidade de endividamento das Prefeituras e os da OGU das negociações políticas, pois parte deles eram destinadas a atender emendas parlamentares.

O desenho e a execução dos programas habitacionais no período, seguindo a ação estratégica formulada pelo Ministério de Planejamento e Orçamento em 1996, foram também marcados por um aprofundamento da relação entre a agenda urbana no Brasil e a agenda urbana das agências multilaterais de desenvolvimento. Conforme Cavalcanti (2008, p. 35-36), as agências multilaterais tinham como propósito implantar um modelo de desenvolvimento global consensual, voltado à execução das reformas consideradas necessárias para a integração dos mercados internacionais e à consolidação do ideário neoliberal. Segundo a autora, tal propósito vinculava-se à noção de desenvolvimento global defendida por estas agências, que considerava a natureza interdependente do sistema global e o interesse dos países desenvolvidos em incluir os países em desenvolvimento num processo de globalização orientado pelo livre mercado.

A nova ordem econômica defendida por este ideário passava pela execução de programas e a disponibilização de recursos para atendimento das necessidades básicas da população, dentre elas a da moradia, estimulando assim o crescimento econômico dos países em desenvolvimento, evitando que os países mais pobres prejudicassem as economias dos países mais ricos, considerando a interdependência do sistema global almejada. Norteados por estes objetivos as agências multilaterais passaram a difundir em nível internacional ideias, agendas e conhecimento, orientados para a formatação de políticas públicas nos países em desenvolvimento. No âmbito da política social, especificamente na questão habitacional, passaram a ser reconhecidas a importância da segurança da posse da terra urbana para habitação de interesse social, bem como os institutos necessários para garanti-la. A sustentabilidade urbana foi também um tema que passa a figurar entre os objetivos destes organismos (CAVALCANTI, 2008, p. 38).

Neste contexto, dentre os aspectos que marcaram os governos de FHC, Azevedo (2007) destaca o reforço do papel dos municípios como agentes promotores de habitação popular e dos programas PRÓ-MORADIA e HABITAR BRASIL⁶⁵, voltados à urbanização de áreas degradadas,

⁶⁵ O programa HABITAR BRASIL foi formatado no governo de Itamar Franco, em 1992, e teve como foco o atendimento da população e baixa renda e residentes em áreas de risco. Teve como propósito financiar

regularização fundiária e produção de lotes urbanizados, financiados, num primeiro momento, com recursos do FGTS e do OGU.

Cardoso et al. (2017, p. 19) destacam que a crise econômica que atingiu o Brasil entre 1998 e 1999 tornou mais agressiva a política de contenção de gastos públicos por parte do Governo Federal, impactando a execução dos programas habitacionais em curso, paralisando praticamente o PRÓ-MORADIA. Nesse contexto, no ano de 1999 o HABITAR BRASIL foi reestruturado pela União, por meio do convênio estabelecido com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (CARDOSO; DENALDI, 2018).

O HBB BID, como passou a ser denominado a partir de 1999, aportou recursos para ações de urbanização de favelas em municípios selecionados, de acordo com o ideário presente nas agendas das agências multilaterais. De acordo com Cavalcanti (2008, p. 69-70), para o BID, o HBB teve como principal objetivo “aprofundar a compreensão dos problemas habitacionais do pobre urbano, para melhoria de políticas habitacionais”. O desenvolvimento urbano compôs uma das principais linhas de financiamento do Banco entre 1993 e 2003. Segundo a autora, o conjunto das linhas prioritárias de investimento do organismo, neste período, estava alinhado com as metas de melhoria da capacidade institucional do Estado. Além disso, encontravam-se orientadas para a formulação de políticas do próprio BID, com o objetivo de reelaborar o seu portfólio e ajustar suas agendas, que por sua vez subsidiariam os ajustes nas estratégias dos países atendidos por estas agências.

A autora destaca ainda, que a maior prioridade dada pelo banco, nesse período, para investimentos em demandas sociais voltadas à melhoria da qualidade de vida da população de baixa renda, deve ser compreendida à luz da racionalidade que norteou esses organismos, de que as reformas sociais eram necessárias para compensar o ajuste estrutural da economia e a reforma do Estado por eles preconizada para os países em desenvolvimento. A partir dessa ideia o apelo pelo social passou a ser consensualmente apoiado pela comunidade internacional, pelas elites e pelos movimentos reivindicatórios locais (CAVALCANTI, 2008, p. 70).

Para Cavalcanti (2008, p. 71), as estratégias formuladas pelo Banco para o Brasil entre 1996-1999 foram (i) Reforma do Estado, (ii) Redução do custo Brasil, (iii) Redução da pobreza”, e entre 2000 e 2003 (i) Reformar e modernizar o Estado, (ii) Melhorar a competitividade e acesso ao mercado da produção brasileira, (iii) Reduzir as desigualdades sociais e a pobreza, (iv) Promover o manejo ambiental dos recursos naturais. Segundo a autora, o HBB possibilitou a difusão das estratégias do BID, em especial por meio do financiamento de intervenções em

projetos de construção de moradia, urbanização de favelas, produção de lotes urbanizados e melhorias habitacionais, em parceria com as organizações comunitárias envolvidas.

assentamentos precários e de ações direcionadas à reforma do Estado, com ênfase na “reformulação do papel do município em consolidar suas atuações de promoção das funções sociais do planejamento municipal ao mesmo tempo que tal atuação demanda reforma administrativa em níveis locais (município) e níveis regionais (metropolitano)” (CAVALCANTI, 2008, p. 72).

Cardoso et al. (2017, p. 20) avaliam, que para os programas de urbanização de favelas a ação de desenvolvimento institucional constituiu um aspecto inovador do HBB BID, em relação a programas anteriormente executados. Conforme os autores, para acessar aos recursos o programa exigia das administrações a inclusão de um componente para organização de banco de dados, elaboração de diagnóstico e desenvolvimento de um plano para intervenção nos assentamentos precários, que promoveu avanços institucionais na política de urbanização de favelas dos municípios brasileiros na década de 1990.

Regino (2017) destaca também, que embora restrito na sua abrangência, o HBB BID trouxe novos princípios para as intervenções em favelas no Brasil, por meio da adoção de diretrizes e estratégias que possibilitaram resguardar o direito à moradia adequada e ouvir as famílias afetadas por remoções em projetos de intervenção urbana.

Ainda que o período tenha sido marcado por avanços em termos de formulação da política de urbanização de favelas, para Azevedo (2007, p. 24) o desempenho dos programas de habitação social ficou aquém do planejado na gestão de FHC, embora aportes substanciais de recursos tenham sido destinados à programas de infraestrutura e saneamento (PRÓ-SANEAMENTO). Em relação ao desempenho esperado e não concretizado, Cardoso et al. (2017) destacam a paralisação sofrida pelo PRÓ-MORADIA no final da década de 1990, em função da radicalização do ajuste neoliberal promovido pelo governo federal, com a crise econômica mundial que atingiu o país no final da década de 1990.

Não obstante considerem os avanços na formulação e a renovação das iniciativas implementadas na execução da PNH no governo daquele presidente, rompendo com a rigidez e a tecnocracia que caracterizou o BNH, para Cardoso et al. (2017, p. 22-23) os programas implementados não conseguiram alavancar uma política sólida e consistente capaz de enfrentar o déficit habitacional acumulado, principalmente entre as famílias de baixa renda. Em termos institucionais destacam ainda que as mudanças sofridas pela SEPURB, no final da primeira gestão de FHC, produziram um progressivo esvaziamento do corpo técnico especializado do órgão, restrito, no final do seu governo, ao grupo responsável pela execução do Programa HBB BID.

Este contexto, de carência de recursos, inexistência de uma política solidamente estruturada e pouco investimento institucional, revelam a pouca relevância dada às políticas urbana e habitacional durante o governo de FHC, conforme alertava, na época, Maricato (1998). Segundo a autora, apesar da clareza na compreensão dos problemas e das virtudes da nova proposta institucional apresentada no início da gestão daquele presidente, a política praticada ao longo de seus governos ficou longe de constituir uma alternativa capaz de enfrentar o problema da habitação no país. Segundo observa, além de não ter sido rompida a matriz responsável pelo quadro de carências habitacionais no Brasil – um mercado imobiliário especulativo e restrito a uma minoria, convivendo com os espaços informais de moradia da população mais pobre -, suas gestões tiveram como prioridade a regulação dos recursos onerosos para melhorar o desempenho do mercado.

Cavalcanti (2008, p. 94) destaca também no período as limitações impostas pela descentralização da política urbana a partir da aprovação da Constituição Federal de 1988, que se realizou de modo diferente da observada nas políticas sociais, como as de saúde e educação por exemplo, que continuaram contando com a participação da União na elaboração e na transferência de recursos. Segundo a autora, na política urbana ocorreu uma transferência do poder decisório da União para os Municípios, nas esferas financeiras, administrativas e programáticas, antes de terem sido definidos os papéis atribuídos a cada um destes entes. Dentre os efeitos desse processo, conforme observa, os municípios passaram a depender de recursos próprios ou financiados por agências multilaterais para executar suas políticas habitacionais (CAVALCANTI, 2008).

O contexto apresentado teve importantes implicações para o enfrentamento dos problemas de habitação da população de baixa renda, que a partir da década de 1990 se agravaram no Brasil (TASCHNER, 2003; BALTRUSIS, 2005; ABRAMO, 2009; NUNES DA SILVA, 2012). Conforme afirmam diferentes autores, tendo que enfrentar por conta própria o problema (ARRETCHE, 2000; CARDOSO, RIBEIRO, 2000), os municípios viram-se obrigados a desenvolver, com pouco ou nenhum apoio da esfera federal, suas próprias políticas de intervenção em favelas.

No caso de Curitiba, a difusão dos programas de intervenção em assentamentos precários financiados por agências multilaterais, a partir do ideário por elas difundido, das estratégias formuladas, materializadas em linhas de financiamento e formas de atuação pré-definidas, tiveram importante influência no desenho da política de intervenção em favelas entre meados da década de 1990 e o início da década de 2000, conforme será apresentado.

5.3.1 O quadriênio 1997 / 2000: execução dos programas estratégicos e elaboração de diagnósticos

Na primeira gestão de Cássio Taniguchi a política de intervenção em favelas foi marcada pela execução de programas estratégicos – os projetos âncora –, que faziam parte do Plano de Governo, bem como pela execução de diagnósticos para o reconhecimento da favelização em curso e das condições institucionais para implementação de uma política de regularização fundiária. Conforme já apresentado, nesta gestão foram promovidas ações e investimentos em desenvolvimento institucional e planejamento.

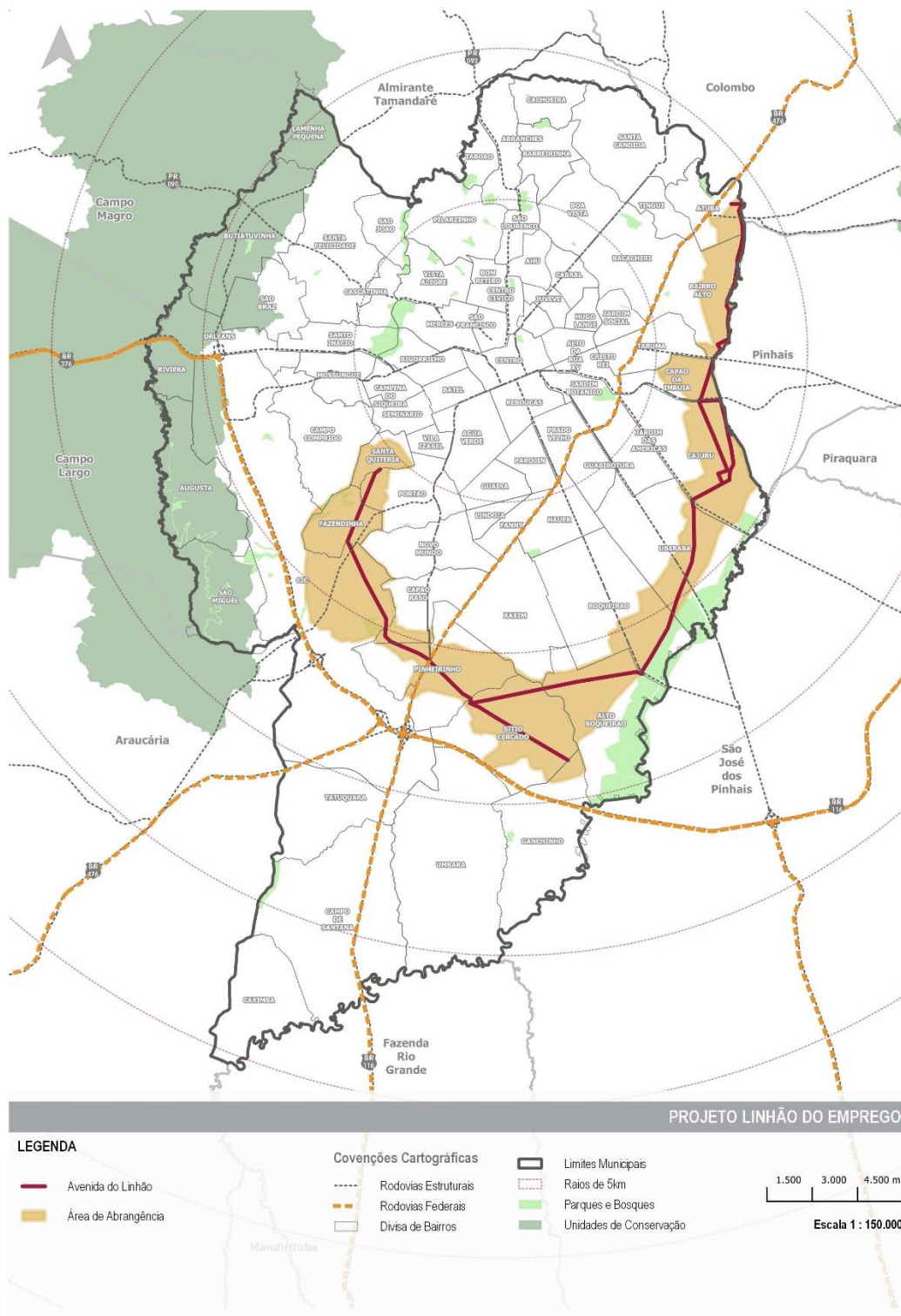
No que diz respeito às intervenções em favelas no âmbito dos programas estratégicos do governo, destacam-se a execução de projetos vinculados à implantação de infraestrutura viária e de saneamento. Estes projetos foram financiados com recursos captados da União, Governo do Estado, Caixa Econômica Federal e do BNDES, dentre os quais destacam-se a implantação de parques lineares (Decreto nº 571/1998) e do Setor Especial Linhão do Emprego (Decreto nº 572/1998).

Os projetos de parques lineares compunham o programa estratégico Saneamento Bairro a Bairro e foram desenvolvidos em parceria com o Governo do Paraná, no âmbito dos programas PROSAM e o PARANASAN. Os projetos a serem implementados por meio deste programa estratégico tinham como meta coletar e tratar 80% do esgoto domiciliar até o final da gestão (IPPUC, 1997). Estes projetos faziam parte das ações de Meio Ambiente e estavam voltados à implantação de infraestruturas para coleta e tratamento de esgoto sanitário, drenagem, recuperação das matas ciliares dos cursos d'água que cruzavam os parques lineares implantados, e dispositivos de regulação de vazão para evitar inundações (IPPUC, 2000)⁶⁶.

O Linhão do Emprego também integrava um dos programas estratégicos do Plano de Governo da Gestão 1997 – 2000 e foi desenvolvido por meio de empréstimo junto ao BNDES firmado no ano de 1997 (Lei Municipal nº 9201/1997). Em 1998 é desenvolvido pelo IPPUC um estudo preliminar vinculado ao contrato firmado junto ao BNDES, que de acordo com o documento tinha como objetivos a geração de empregos e o fomento ao empreendedorismo (estabelecimento de micro, pequenas e médias empresas), por meio da implantação de infraestrutura e de equipamentos na área de abrangência da Avenida do Linhão, que seria implantada ao longo da faixa de distribuição da rede de energia elétrica da Companhia Paranaense de Energia (Copel), numa região que atravessa vários bairros do município, de Nordeste ao Centro-Oeste, conforme a FIGURA 34 (IPPUC, 1998, não paginado).

⁶⁶ A implantação de parques lineares e áreas de preservação integrava as propostas do PMDU (IPPUC, 1986) e passa a ser executada a partir de então.

FIGURA 34 - MAPA COM O TRAÇADO DA AVENIDA LINHÃO DO EMPREGO E LOCALIZAÇÃO DA ÁREA DE ABRANGÊNCIA DO PROJETO – MUNICÍPIO DE CURITIBA – 1998



FONTE: IPPUC (1998).

NOTA: Elaborado por Nunes da Silva et al. (2021).

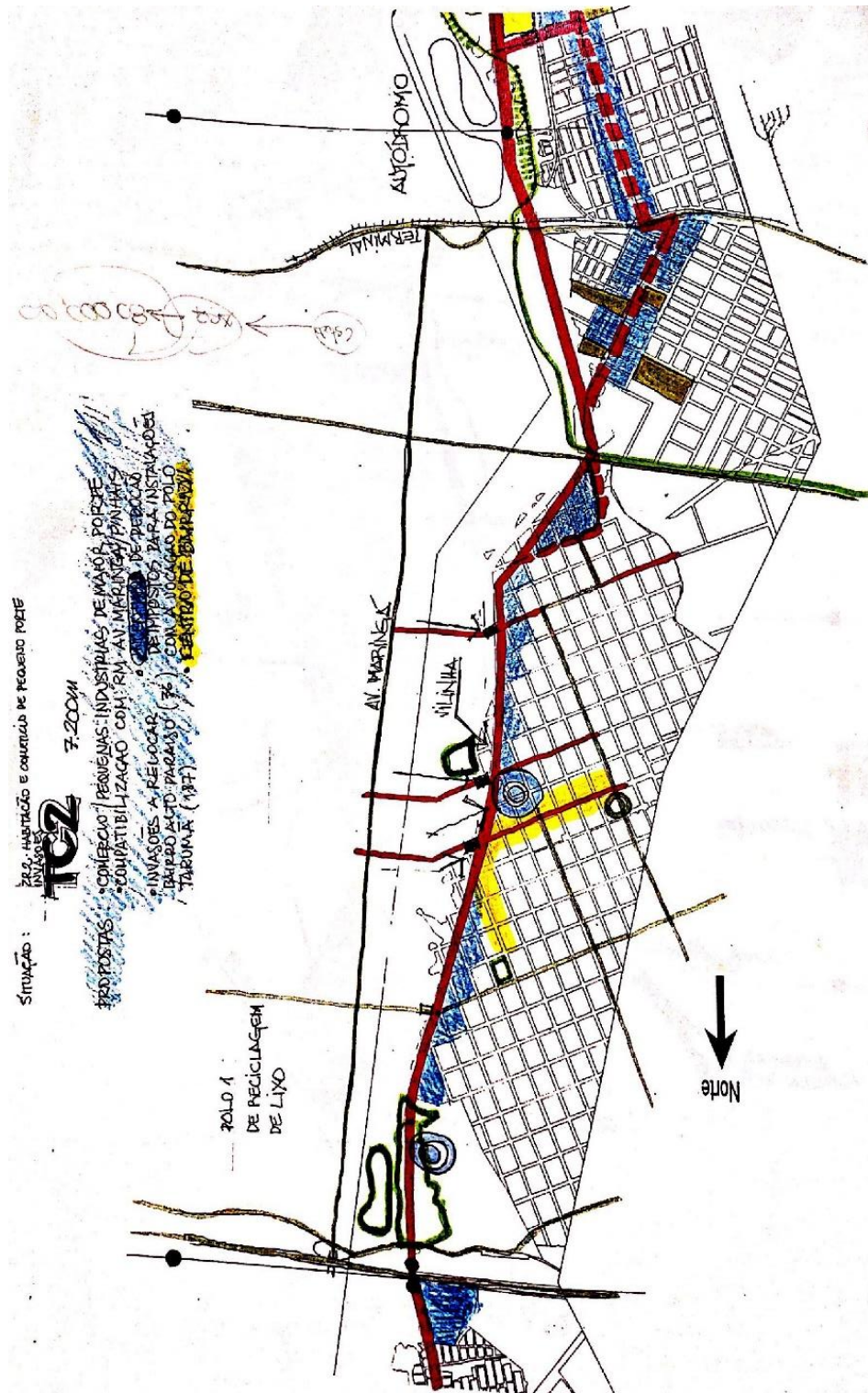
O projeto previa também a implantação dos chamados “Polos de Emprego”, projetados no número de dez, distribuídos em onze trechos ao longo da extensão da nova avenida, compostos pelos seguintes espaços: (i) Centro de Orientação Empresarial, (ii) Barracão Empresarial, (iii) Centro de Comercialização, (iv) Liceu e Linha de Ofícios, (v) Empório Curitibano, (vi) Vila de Ofícios - que propunha aliar moradia e trabalho, (vii) Centro de Design, (viii) Parque de Software, (ix) Centro de Bairro, (x) ações complementares (IPPUC, 1998, não paginado).

A análise do estudo preliminar da intervenção permite identificar ainda dentre os objetivos do projeto a implantação de vias de conexão viária entre as áreas que cruzavam a Avenida do Linhão, parques lineares, a Vila Olímpica e Centros de Bairro, que faziam parte de outros programas estratégicos da gestão, conforme apresentado. Além disso, pretendia-se propor a alteração do uso do solo na área de abrangência do projeto, por meio da alteração do zoneamento. Em dois trechos do projeto (TC2 e TC3), correspondentes à região que fica às margens do rio Atuba, no Nordeste do município, entre a BR 116 no Bairro Alto e a BR 277 no Bairro Cajuru, as intervenções planejadas atingiram áreas de diferentes favelas, promovendo uma série de remoções. No TC2 o estudo preliminar do projeto cita a existência das favelas Bairro Alto, Paraíso e Tarumã e informa a necessidade de remoção de 36 unidades habitacionais nos dois primeiros assentamentos e 187 no último (FIGURA 35). As intervenções previstas no TC3 atingiram áreas de duas grandes favelas, a Vila Autódromo, composta na época por 932 domicílios e a Vila São Domingos, com 1.096 domicílios. Nestes assentamentos o estudo preliminar previu a remoção 450 domicílios (FIGURA 36).

As intervenções na região do TC3 tiveram continuidade a partir do ano de 2000, com a execução do projeto Operação Cajuru. De acordo com o documento elaborado pelo IPPUC em janeiro daquele ano, com base nas justificativas, objetivos, ações, custos e no plano de ação previstos para sua realização,

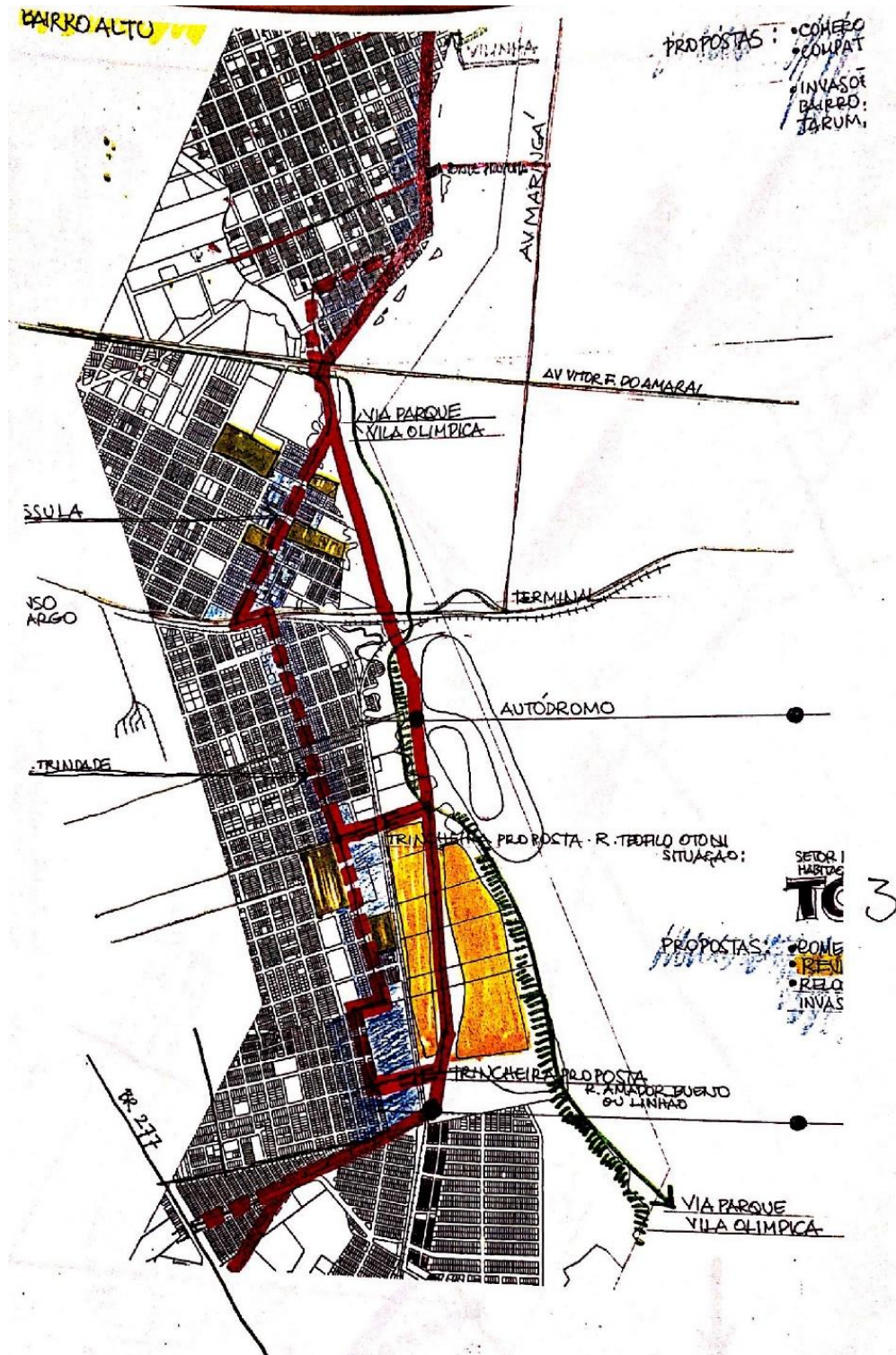
A Operação Cajuru preconiza uma intervenção multisetorial em estreita sintonia com as forças comunitárias locais, no sentido de dotar a área de infra-estrutura de caráter estruturante, de equipamentos comunitários, promover o enfrentamento da questão habitacional e potencializar as ações de projetos em andamento, como por exemplo o Linhão do Emprego e Vila Olímpica. (IPPUC, 2000, p. 21)

FIGURA 35 - TRECHOS 2 E 3 – PROJETO LINHÃO DO EMPREGO – MUNICÍPIO DE CURITIBA – 1998



FONTE: IPPUC (1998).

FIGURA 36 - TRECHO 3 – PROJETO LINHÃO DO EMPREGO – MUNICÍPIO DE CURITIBA – 1998

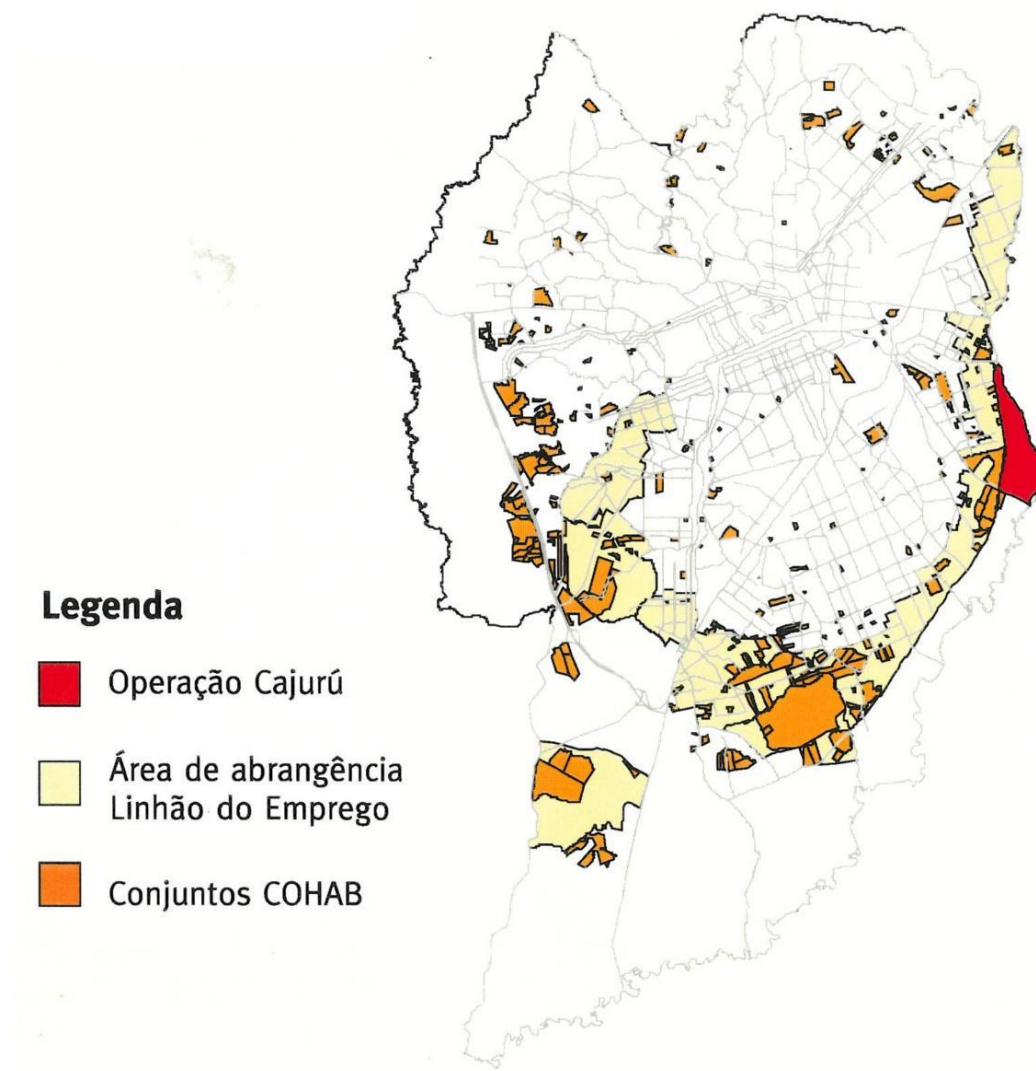


FONTE: IPPUC (1998).

O crescimento da favelização e o aprofundamento das desigualdades são destacados

para justificar a execução desse projeto. Na justificativa é destacada também a existência de favelas e loteamentos na APA do Iguaçu, nas margens do rio Atuba, corpo d'água que faz divisa com o município metropolitano de Pinhais. Além disso, informa que a Operação Cajurú estava inserida no Polo do Emprego Capão da Imbuia, integrante do Projeto Linhão do Emprego, em andamento desde meados da primeira gestão de Cássio Taniguchi (FIGURA 37) (IPPUC, 2000, p. 11-14).

FIGURA 37 - ÁREAS DA OPERAÇÃO CAJURÚ NA ABRANGÊNCIA DO PROJETO LINHÃO DO EMPREGO E LOCALIZAÇÃO DOS CONJUNTOS DA COHAB-CT – MUNICÍPIO DE CURITIBA – 2000

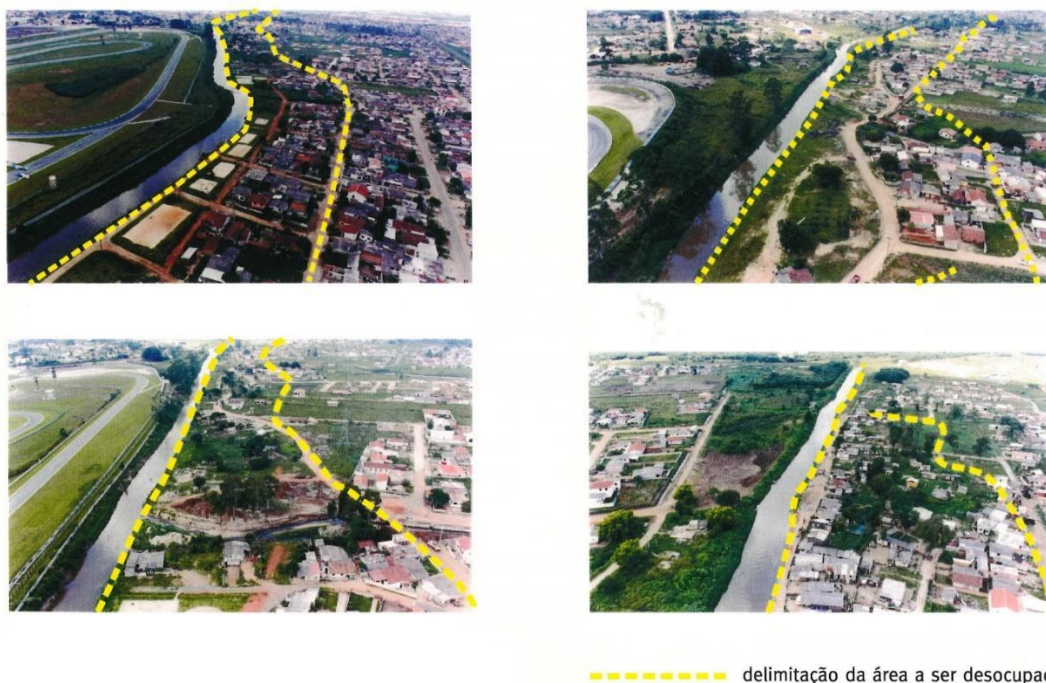


FONTE: IPPUC (2000).

O projeto previa quatro eixos / diretrizes de intervenção: (i) Integração - maior integração da área do projeto à cidade, (ii) Meio Ambiente - melhorias das condições ambientais da APA do Iguaçu, (iii) Habitação - melhoria das condições de habitabilidade, e (iv) Desenvolvimento social

econômico - dinamização do setor socioeconômico (IPPUC, 2000, p. 21-22). Considerando as intervenções previstas em habitação, eram apresentadas as seguintes ações em cada um desses eixos / diretrizes: (i) Integração: 99 remoções para abertura e pavimentação de vias (Programa Plano 1000), (ii) Meio Ambiente: remoção de 525 domicílios situados na faixa de preservação permanente, que segundo o documento era de 85 m, para implantação de Parque Linear previsto no Projeto Vila Olímpica, (iii) Habitação: complementação de infraestrutura nas Vilas São Domingos, Nacional, São Domingos Agrícola, São João Del Rey e Autódromo; realocação de 122 famílias removidas em lotes existentes no Conjunto Habitacional Alto Cajuru 2 e das 502 restantes em lotes que seriam produzidos nas glebas não ocupadas existentes na área de intervenção, atendendo assim as 624 remoções decorrentes da execução das ações previstas nos eixos Integração e Meio Ambiente; melhorias nas unidades habitacionais (não especifica números); e mecanismos de controle do território, por meio de fiscalização preventiva, integrada e regionalizada (IPPUC, 2000, p. 24-28) (FIGURA 38).

FIGURA 38 - DELIMITAÇÃO DAS APPS A SEREM DESOCUPADAS – OPERAÇÃO CAJURU – MUNICÍPIO DE CURITIBA - 2000



FONTE: IPPUC (2000).

Reportando-se às intervenções feitas no Cajuru, o ex-gestor entrevistado considerou que a Prefeitura nunca teve que enfrentar a resistência das comunidades na execução de ações de remoção e reassentamento:

[...] nunca teve grandes problemas com isso porque a gente reassentava com a casa pronta, uma unidade mínima, mínima, a gente só reassentou sem construir casas no Cajuru. Foi uma coisa que não sei até hoje como é que nós fizemos isso. Nós fomos - "Ó", dissemos - "Ó, vocês vão ter que sair daqui, mas não tem, não temos pra onde, mas não temos casa lá. Vocês vão ter que levar a sua própria casa". Então é pior ainda do que você oferecer um lugar com uma casa pronta, mesmo que seja longe. No caso do Cajuru, não. É, era ali dentro a área de reassentamento, mas não tinha dinheiro pra construir casa. Então as pessoas tinham que desmanchar o seu barraco, ir lá e remontar um barraco dentro de um lote que a gente definiu (ENTREVISTADO 2, nov. 2020).

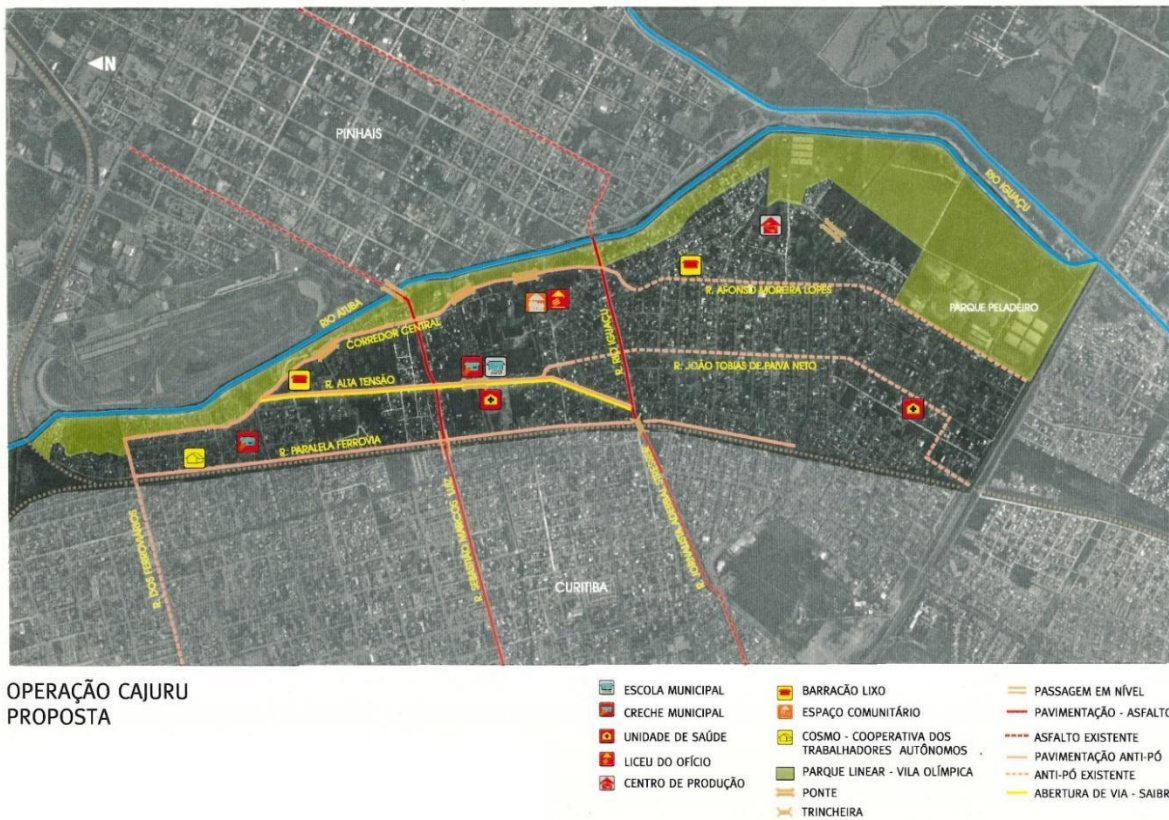
No eixo Desenvolvimento social econômico eram propostos programas de geração de renda, incentivo ao empreendedorismo, capacitação profissional, educação infantil e de jovens, saúde, esporte e lazer, com previsão da construção de equipamentos públicos. Vários dos equipamentos e programas desse eixo estavam vinculados aos que haviam sido previstos no Projeto Linhão do Emprego, do ano de 1998 (IPPUC, 2000, p. 28-38).

Na FIGURA 39 apresenta o plano geral da intervenção, e a FIGURA 40 o Parque Linear Vila Olímpica, com a indicação das áreas para reassentamento das famílias removidas durante a execução do projeto:

No final do estudo preliminar era apresentada uma estimativa de custos para implantação de todas as ações previstas, que somavam R\$ 12.524.385,00. No eixo Habitação figuram os custos para a produção de 503 lotes urbanizados, no valor de R\$ 905.400,00 e para a reconstrução das 624 casas relocadas, pelo sistema de autoconstrução, totalizando R\$ 2.496.000,00. A soma dos custos em habitação corresponde a aproximadamente 27% do total de recursos previstos para a execução do projeto (IPPUC, 2000, p. 43).

Por fim, o adocimento apresenta um fluxograma com o Plano de Ação da Operação Cajurú, com a metodologia a ser adotada na elaboração e execução das intervenções nas favelas afetadas pelo projeto (FIGURA 41). Observando-se a sequência de ações que inicia na segunda linha da segunda coluna do fluxograma, constam a elaboração de um diagnóstico qualitativo junto às comunidades, reuniões comunitárias para apresentação do estudo preliminar da intervenção, instalação de escritório avançado, selagem e cadastramento dos domicílios a serem removidos e congelamento da área. Nas ações que iniciam nas terceira, quarta e quinta linhas da segunda coluna do fluxograma, observa-se as sequências das atividades para o desenvolvimento do projeto de intervenção urbanística relacionado às remoções. As ações finalizam com a implantação dos lotes para realocação das famílias, a remoção das famílias para a implantação das vias e a realocação das famílias nos lotes produzidos, com a previsão de monitoramento e pós-ocupação (IPPUC, 2000, p. 44). Não consta do estudo um cronograma para execução da Operação Cajurú.

FIGURA 39 - PLANO GERAL DA INTERVENÇÃO – OPERAÇÃO CAJURU – MUNICÍPIO DE CURITIBA - 2000



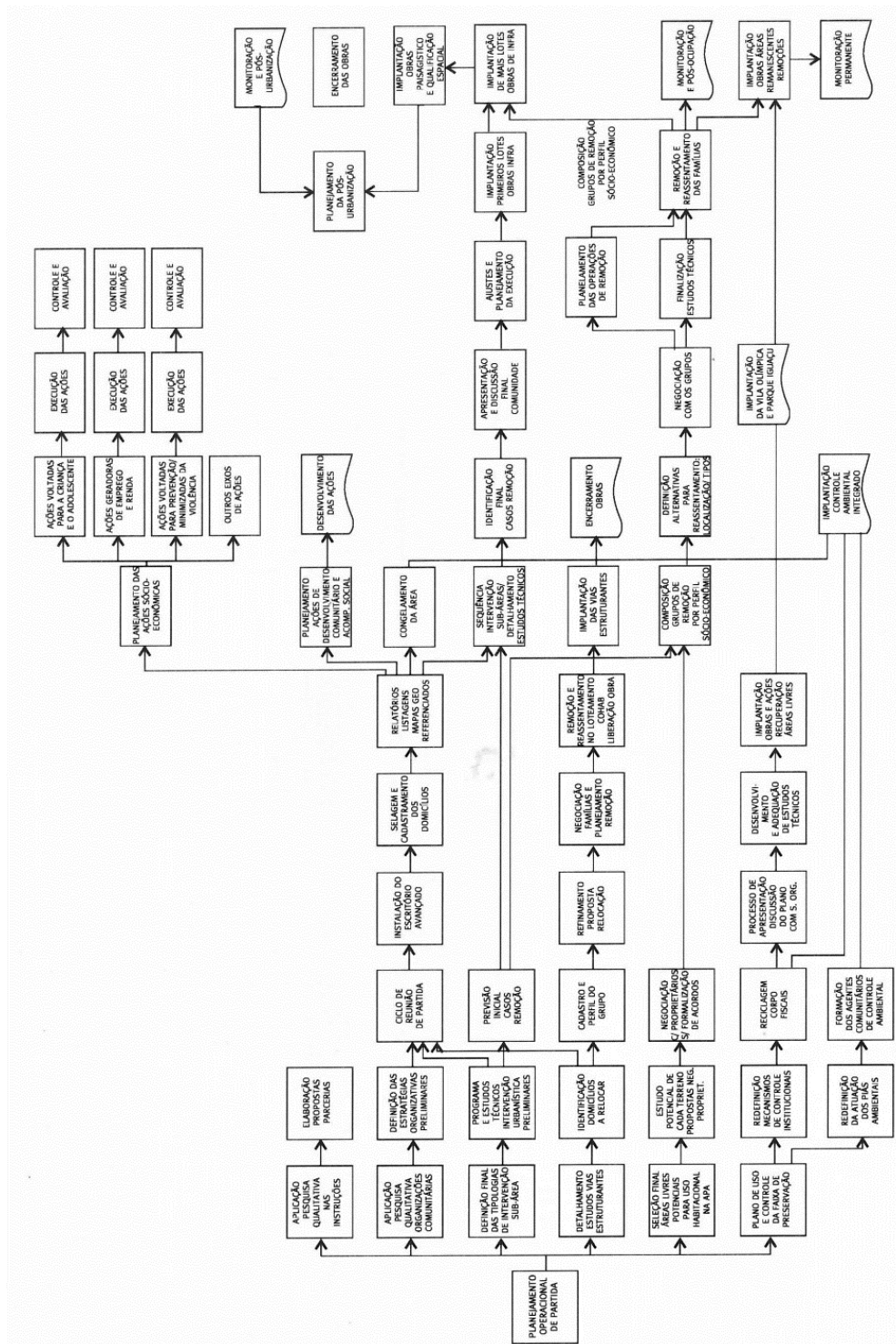
FONTE: IPPUC (2000).

FIGURA 40 - PARQUE LINEAR VILA OLÍMPICA E ÁREAS PARA REASSENTAMENTO DAS FAMÍLIAS – OPERAÇÃO CAJURU – MUNICÍPIO DE CURITIBA - 2000



FONTE: IPPUC (2000).

FIGURA 41 - PLANO DE AÇÃO PARA EXECUÇÃO DA OPERAÇÃO CAJURU – MUNICÍPIO DE CURITIBA - 2000



FONTE: IPPUC (2000).

Na primeira gestão de Cássio Taniguchi foram também desenvolvidos levantamentos das favelas de Curitiba, realizados por técnicos do próprio município e por consultorias contratadas, previstos nas ações do programa estratégico Monitoramento da gestão urbana. O primeiro desses levantamentos foi publicado no ano de 1998, intitulado Relatório de Áreas de Sub-habitação no Município de Curitiba, que segundo o documento tinha como objetivo subsidiar planos, programas e projetos desenvolvidos pelo IPPUC e demais órgãos da administração pública municipal. Tal Relatório foi desenvolvido a partir do levantamento em campo que havia sido realizado pelo IPPUC entre maio e julho de 1996, na gestão de Rafael Greca, e também teve como base informações fornecidas pela COHAB-CT para o ano de 1997 (IPPUC, 1998).

De acordo com o Relatório de Áreas de Sub-habitação no Município de Curitiba, o levantamento compreendeu a atualização, delimitação e mapeamento das áreas de sub-habitação, a situação fundiária e o número de domicílios. O trabalho de campo e o contato com moradores e Associações Comunitárias tiveram como objetivos identificar (i) as situações de risco (ocorrência de inundações, domicílios em faixa de rede de alta tensão de energia elétrica, áreas localizadas próximas à rodovias e ferrovias, em terrenos com alta declividade e domicílios em faixa de drenagem); (ii) os padrões de urbanização dos assentamentos, quanto às vias e lotes; e (iii) as condições de saneamento básico, considerando a existência de valetas abertas e resíduos sólidos descartados em espaços públicos, rios e terrenos vazios. As áreas de loteamento regular de baixa renda, bem como os assentamentos que haviam sido regularizados, e que constavam em relatórios anteriores como áreas de sub-habitação, passaram a fazer parte a partir de então dos relatórios de Conjuntos Habitacionais e Lotes regularizados (IPPUC, 1998).

As áreas em regularização foram enquadradas em um dos critérios estabelecidos pela COHAB-CT, definidos de acordo com os expedientes adotados pela Companhia para estes processos: (i) Contrato de poupança assinado; (ii) Com levantamento topográfico e cadastral; (iii) Em consulta prévia (IPPUC, SMSA, SMU, SMMA); (iv) Com estudos/projetos em elaboração; (v) Em tramitação para aprovação na PMC; e (vi) Implantação / execução de obra. O item Contrato de poupança refere-se a um mecanismo utilizado pela COHAB-CT para captar recursos das famílias atendidas pela regularização fundiária, que correspondia a 10% do salário mínimo na época, destinada a pagar serviços de levantamento topográfico cadastral para dar início ao processo de regularização fundiária (IPPUC, 1998).

No Relatório de Áreas de Sub-habitação publicado em 1998 constam 84 assentamentos, com 33.445 domicílios em processo de regularização e 159 assentamentos com 19.717 domicílios sem nenhum tipo de ação. Estas informações encontram-se detalhadas no documento segundo regionais e bairros (IPPUC, 1998).

Ou seja, segundo o levantamento datado de 1998, existiam 243 favelas no município, e aproximadamente 35% destes assentamentos, segundo o relatório, foram enquadrados na condição “em regularização”. Considerando o número total de domicílios levantados, 53.162, 63% dos domicílios em favelas encontravam-se nesta situação. Vale destacar, no entanto, em função da representatividade destes números, que bastava ter um levantamento topográfico da área para ser classificado como “em processo de regularização”, segundo os critérios estabelecidos pela COHAB-CT.

Entre o final de 1999 e o início do ano 2000 o IPPUC elaborou um novo levantamento das “ocupações irregulares” de Curitiba, com o objetivo de atualizar as informações relativas à delimitação das áreas e número de domicílios, justificado, segundo o documento, pela prática da administração municipal de atualização bianual destes dados desde a década de 1970. Esse levantamento é justificado também como um possível subsídio para elaboração de estratégias de ação social e físicas voltadas à melhoria da qualidade de vida da população residente nas favelas do município, ao estabelecimento de prioridades de intervenção e à definição de programas de regularização fundiária (IPPUC, 2000).

Como metodologia adotou-se novamente o levantamento de campo, com contagem do número de unidades construídas, a aplicação de um questionário para levantamento das condições de infraestrutura e a confirmação dos limites do assentamento. Foram contabilizadas todas as edificações, independente do uso. Além disso, identificada a tipologia da edificação em relação ao material de construção utilizado e à infraestrutura existente. Numa segunda etapa ocorreu a aferição dos dados levantados, a partir da contagem de uma amostra, com a utilização de fotos aéreas de algumas áreas. (IPPUC, 2000)

Na terceira etapa, num trabalho conjunto entre IPPUC e COHAB-CT, cada área foi classificada de acordo com os critérios definidos por estes órgãos: (i) ocupações irregulares em regularização; (ii) ocupações irregulares sem regularização; (iii) loteamentos clandestinos em regularização; e (iv) loteamentos clandestinos sem regularização. Os dados foram cartografados pelo Setor de Geoprocessamento do IPPUC, que podiam ser plotados na escala 120.000, segundo regionais administrativas (IPPUC, 2000, p. 3). Na categoria “ocupações irregulares em regularização” foram consideradas as que haviam recebido em algum momento algum tipo de infraestrutura executada com recursos públicos, além de estar enquadrada em um dos critérios definidos pela COHAB-CT para classificar áreas “em regularização”, os mesmos que haviam sido

adotados no Relatório de Áreas de Sub-habitação⁶⁷ do ano de 1998 (IPPUC, 2000).

O levantamento realizado entre 1999 e 2000 identificou 301 assentamentos e 57.333 domicílios. A Regional Portão foi a que contabilizou o maior número desses espaços (60 áreas), nos quais situavam-se 14.839 domicílios (26%). A Regional CIC também somou um número expressivo de domicílios, com 20,40% do total, seguida da Regional Cajuru, com 16,48%. A Regional Cajuru também se destacava pelo número de 38 áreas e de domicílios, 13.906. O levantamento foi realizado sob orientação técnica do IPPUC, pelos arquitetos e urbanistas Valter Rebelo e Marco Aurélio Becker, e pela COHAB-CT sob a responsabilidade do arquiteto e urbanista Odenir Nass (IPPUC, 2000).

O conhecimento adquirido pelos arquitetos e urbanistas citados durante a realização desse levantamento teve importantes implicações na formação e capacitação da equipe técnica do município para a implementação dos programas de urbanização de favelas desenvolvidos a partir do HBB BID. A habilidade para o desenvolvimento de projetos dessa natureza por estes técnicos foi sendo aperfeiçoada com o desenvolvimento do PEMAS em 2001 e do Programa Nossa Vila em 2003, e se estendeu na década seguinte na execução dos programas com recursos de Organismos Multilaterais, FNHIS e PAC UAP (IPPUC, 2020; Entrevistado 2, 2020).

Em fevereiro do ano 2000 a contratação da Consultoria Diagonal resultou no “Diagnóstico Integrado de Regularização Fundiária em áreas de baixa renda” que era composto (i) de uma análise da política de intervenção em favelas até então implementada em relação à capacidade institucional (limitações do processo de planejamento e gestão da política, capacidade e condições da equipe técnica envolvida com a execução da política, recursos e arcabouço normativo), e (ii) de uma caracterização do problema fundiário em cinco assentamentos, com o objetivo de iniciar processos de regularização fundiária (Xapinhal, Sagrada Família, Vila Sandra, Ferroviária e Vila Hortência) (COHAB-CT; DIAGONAL, 2000, não paginado).

Do ponto de vista das limitações do processo de planejamento e da gestão da política de urbanização de favelas o diagnóstico chama a atenção para os seguintes aspectos: (i) a inexistência de um programa de regularização fundiária formalizado; (ii) a ausência de critérios técnicos para escolha e hierarquização das áreas para intervenção; (iii) a ausência de uma política de comunicação interna e externa na promoção desses processos; (iv) a pouca interlocução do poder municipal com Cartórios, Poder Judiciário e Ministério Público; (v) o incipiente trabalho socioeducativo para integração das áreas com o entorno; (vi) as precárias

⁶⁷ Nesse levantamento não foram incluídas as áreas do PROLOCAR, que segundo IPPUC (2000), deveriam ser apresentada em outro levantamento, nem as informações referentes à infraestrutura existente.

condições de informatização e atualização dos dados cadastrais e a ausência de um sistema de informações integrado e georreferenciado; e (vii) a abordagem setorial da questão, comprometendo a visão integrada dos aspectos inerentes à regularização fundiária (COHAB-CT; DIAGONAL, 2000, não paginado).

Em relação à equipe técnica o diagnóstico identificava como potencialidades o desejo de gestores e equipes no aperfeiçoamento da estrutura e dos processos de trabalho referentes à regularização fundiária, e o compromisso em desenvolver um bom trabalho. É destacada, no entanto, a insuficiência de estrutura operacional em relação à demanda existente e futura, e a ausência de uma equipe multidisciplinar especificamente destacada e capacitada para o desenvolvimento de projetos dessa natureza. No que tange aos recursos financeiros eram apontados a ausência de uma política de subsídios para atendimento da população mais pobre, e a inexistência de linhas de crédito para resolver problemas gerados por coabitação familiar e locação nas áreas de intervenção (COHAB-CT; DIAGONAL, 2000, não paginado).

A respeito do arcabouço jurídico-normativo, a consultoria propunha que fosse elaborada e aprovada no município uma “Lei Geral de Interesse Social para Curitiba”, que deveria compreender: a) diretrizes e princípios de atuação, b) mapeamento e critérios para enquadramento das áreas para intervenção, c) parâmetros e índices urbanísticos de uso e ocupação do solo para regularização de assentamentos, d) regulamentação de instrumentos jurídicos para regularização fundiária, e) mecanismos para incorporação da participação social, em todos os níveis do processo de tomada de decisões – comissões locais, fórum geral com participação de associações de moradores, entidades de classe, universidades etc, f) mecanismos para captação e destinação de recursos, g) assistência técnica e jurídica para proposições de ações de usucapião, h) criação do Programa Municipal de Regularização Fundiária, que deveria detalhar os procedimentos e as exigências necessários à elaboração e aprovação de projetos de regularização fundiária dos assentamentos, i) criação de um grupo de trabalho para, em conjunto com o GAALIS, revisar e consolidar leis e decretos relacionados à política de habitação de interesse social, promover uma ampla discussão do poder público com as comunidades e sociedade civil organizada para a definição das formas de intervenção em áreas de baixa renda, criar um plano de comunicação social, mapear e caracterizar as áreas ocupadas de baixa renda, e propor mecanismos de mediação entre o Poder Público e as comunidades para o controle urbano e a prestação de serviços públicos (COHAB-CT; DIAGONAL, 2000, não paginado).

No que diz respeito ao planejamento e a gestão, a consultoria propunha a reestruturação da política de habitação de interesse social, com enfoque principal na regularização fundiária.

Além disso, (i) a ampliação do processo de planejamento estratégico em relação ao relacionamento entre órgãos internos e externos à Prefeitura envolvidos nos processos de regularização fundiária; (ii) a definição de metas, ações, prazos, responsáveis e recursos disponíveis; (iii) a organização de fluxos e organogramas, instrumentos e rotinas de controle, avaliação e acompanhamento; (iv) tamanho e perfil das equipes de trabalho; (v) potencialização da gestão intersetorial, para dar credibilidade ao processo decisório, promovendo confiança coletiva, reformulação de atitudes e decisões, e legitimando as ações políticas; (vi) promover o envolvimento da população na implantação e realização das ações; (vii) desenvolver instrumentos de comunicação (COHAB-CT; DIAGONAL, 2000, não paginado).

Em relação à estrutura funcional eram propostas (i) a capacitação de equipes e gestores, a partir do conhecimento de outras experiências, bem como a construção de uma unidade conceitual e de práticas metodológicas sobre regularização fundiária, participação social, integração à cidade formal, sustentabilidade, gestão interinstitucional, relação público/privado; (ii) a formação de equipe específica e multidisciplinar para desenvolver e atuar no programa de regularização fundiária; (iii) e a ampliação das atribuições do GAALIS, com definição dos responsáveis pela interlocução com órgãos e instituições envolvidas em processos de regularização fundiária (COHAB-CT; DIAGONAL, 2000, não paginado).

Por fim, em relação aos recursos, o relatório técnico elaborado pela consultoria propunha a definição de uma política de subsídios à população mais pobre visando (i) a execução de projetos de regularização fundiária; (ii) a constituição de linhas de financiamento para famílias beneficiárias, considerando diferentes formas de acesso à moradia (uso, posse, ocupação, coabitação e locação), com vistas à aquisição de terreno, compra de material de construção para ampliação e reforma, e assistência técnica; (iii) a intermediação entre a população e as instituições financeiras para execução dos programas de regularização fundiária; e (iv) a criação ou maximização de mecanismos para captação de recursos (COHAB-CT; DIAGONAL, 2000, não paginado).

5.3.2 A segunda gestão (2001 / 2004): captação de recursos externos e a urbanização de favelas

A segunda gestão de Cássio Taniguchi foi marcada pelas primeiras experiências de urbanização integral de favelas, que tiveram início com a execução do programa HBB BID e nos anos seguintes também foram promovidas pela captação de recursos junto a outros organismos de financiamento e ao governo federal.

Nesse contexto, em 2001 é elaborado o Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais (PEMAS) de Curitiba (CURITIBA, 2001a), que integrava o Subprograma de Desenvolvimento Institucional dos Municípios no âmbito do Programa HBB BID. O documento do PEMAS traz uma série de informações relevantes para a construção de uma política de urbanização de favelas e regularização fundiária em Curitiba, que até então não estavam presentes nos diagnósticos sobre as favelas desenvolvidos no município. Além da caracterização dos assentamentos informais e da definição de critérios para hierarquização das favelas, segundo prioridades de intervenção, o PEMAS apresenta informações a respeito dos recursos orçamentários aplicados na política municipal de habitação nos últimos três anos, dos programas em execução, da regulação urbanística disponível, da caracterização do déficit habitacional da população que recebia abaixo de 3 salários mínimos, da atuação da COHAB-CT e da estrutura administrativa para a execução da política municipal de habitação naquele momento (CURITIBA, 2001a).

O Plano de Trabalho elaborado pela Prefeitura Municipal para acessar aos recursos no Subprograma do HBB BID, destaca como objetivos do PEMAS a concepção de uma política de habitação de interesse social no município, a implementação de um Programa de Regularização Fundiária e a capacitação dos quadros técnicos do município para a gestão habitacional (CURITIBA, 2001a). Conforme anteriormente exposto, estes objetivos e limitações tinham sido apontados no diagnóstico e nas propostas elaboradas pela Consultoria Diagonal no ano de 2000 (COHAB-CT; DIAGONAL, 2000).

O Plano de Trabalho elaborado para a captação de recursos informa ainda que além do desenvolvimento de ações continuadas de desenvolvimento institucional, o PEMAS tinha como objetivo mudar comportamentos e mentalidades na gestão do município, objetivando a “formação de instituições públicas eficientes e eficazes” (CURITIBA, 2001b, não paginado). Afirma também, que embora existisse no município uma política de habitação, era necessário avançar na construção de uma política de habitação de interesse sócia e na intersectorialidade desta política, com o objetivo de validar diretrizes e facilitar internamente sua implementação, ampliando o conhecimento do corpo técnico-administrativo e a participação social. O documento destacava ainda que a participação social deveria ser promovida “ao menos no nível consultivo” (CURITIBA, 2001b, não paginado).

O Plano de Trabalho cita também as ações de planejamento e desenvolvimento institucional implementadas na primeira gestão de Cássio Taniguchi, com destaque para (i) o Plano “Decidindo Curitiba – construindo a Ação Regionalizada Inter setorial” de 1999, (ii) o Plano de Governo 2001 / 2004 cujo desenvolvimento, segundo afirma, teria envolvido 800 servidores

que ocupavam cargos estratégicos, (iii) e um módulo introdutório para capacitação no Modelo Curitiba de Colaboração, no ano de 2001, com conceitos e ferramentas para participação comunitária em projetos de desenvolvimento local integrado, que teria sido cursado por 32 servidores incumbidos de multiplicar posteriormente os conhecimentos adquiridos nesse curso, que passaram a ser identificados como “supervisores técnicos de multiplicação do modelo” (CURITIBA, 2001b, não paginado).

No PEMAS é apresentado um quadro do problema da habitação de baixa renda no município e uma caracterização dos desafios institucionais para seu enfrentamento. As desigualdades territoriais presentes no município, vinculadas à questão da habitação, tem como referência um estudo desenvolvido pelo IPPUC no ano de 2000, denominado Qualidade de Vida em Curitiba, que a partir de diferentes variáveis (saúde, educação, habitação, transporte, segurança entre outros) caracterizou os níveis de satisfação da população. A habitação é destacada neste estudo como a variável onde foram observados os piores índices, identificados nos quarenta bairros com presença de habitações precárias (CURITIBA, 2001a, p. 33).

A favela é tratada no PEMAS como uma “subhabitação de forma espontânea”, que vinha se expandindo e afirmando no município como a opção de moradia para a população de baixa renda. O documento afirma ainda que o processo de favelização tinha como “efeitos perniciosos” a segregação, a deterioração ambiental, o incremento de problemas sanitários e de saúde, o aumento da violência urbana, “impactando negativamente nas áreas da cidade formal” (CURITIBA, 2001a, p. 35).

No que diz respeito aos dados sobre o padrão dos imóveis produzidos pelo mercado formal, para os anos de 1985, 1995, 1997 e 2000, provenientes do Cadastro do IPTU da Secretaria de Finanças da Prefeitura Municipal, a conclusão do PEMAS é que o mercado imobiliário vinha produzindo unidades habitacionais suficientes para atender a população com poder aquisitivo para adquirir estes bens por meio de compra ou financiamento, mas não para a população que vivia nos assentamentos informais. Segundo o documento, este mercado imobiliário não produzia para esta parcela da população (CURITIBA, 2001a, p. 39).

Assim como o mercado formal, o relatório do PEMAS informa que os programas de provisão habitacional promovidos pela COHAB-CT também não vinham atendendo a população mais pobre, e destaca os Programas em Parceria com a Iniciativa Privada, questionando assim o modelo implementado desde o início da década de 1990:

[...] o atendimento às famílias com renda de até 3 SM não tem sido viabilizado nas Parceria, em função dos custos e prazos de financiamento, sinalizando que essa parcela da população requer programas específicos, com recursos públicos

e prazo alongado, de acordo com a capacidade de pagamento das famílias (CURITIBA, 2001a, p. 47).

Em relação à regulação urbanística, a avaliação trazida pelo PEMAS era que o município dispunha de uma legislação “ampla e que atende a maior parte das necessidades da cidade”. Além disso, contraditoriamente ao apontado nos parágrafos anteriores, em outro trecho do relatório afirma que a habitação popular foi integrada ao planejamento urbano desde 1970, em relação às questões ambientais, culturais, de infraestrutura, sociais e econômicos,

[...] com a implantação de programas inovadores, caracterizados pela integração dos conjuntos ao bairro / cidade, pela diversificação das moradias e pela preservação da paisagem em contraposição aos modelos tradicionais de conjuntos habitacionais que muitas vezes representavam mais problemas do que solução para os municípios (CURITIBA, 2001a, p. 45).

Nesse trecho do relatório são apontados como inovadores os programas de autoconstrução e a legislação urbanística considerada “flexível”, que seriam capazes de fazer frente ao déficit habitacional e à ocupação de vazios urbanos. São destacados ainda neste tópico do PEMAS, como potenciais para a execução de uma política de habitação de interesse social, a existência do FMH e a nova lei de zoneamento aprovada em 2000, que havia previsto incentivos ao mercado imobiliário para incrementar os recursos do Fundo. As limitações para implementação de uma política de habitação de interesse social são explicadas pela falta de recursos, a falta de mecanismos de participação capazes de “mobilizar as comunidades mais pobres em torno dos problemas mais agudos”, e o crescimento dos problemas urbanos observados “mesmos nos países centrais” (CURITIBA, 2001a, p. 48).

O PEMAS destaca ainda a intenção daquela gestão em reverter o modelo de política habitacional praticado no município. Para comprovar tal afirmação é citado o “projeto-âncora⁶⁸” Nossa Vila, que segundo o documento pretendia “regularizar, urbanizar e promover em conjunto com as comunidades locais e a sociedade o desenvolvimento social e econômico de 78 ocupações irregulares” (CURITIBA, 2001a, p. 48). O Nossa Vila, conforme já apresentado, fazia parte de um dos programas estratégicos incluídos nas propostas do então candidato Cássio Taniguchi no segundo turno do pleito eleitoral. Além disso, a intenção de reversão do modelo de política habitacional praticado era exemplificada pela oferta de lotes para famílias por R\$ 50,00 e o rebaixamento da faixa de renda dos pretendentes da Companhia, de 6 para 4 salários mínimos, que faziam parte das ações propostas no plano estratégico da COHAB-CT, no âmbito

⁶⁸ No PEMAS os programas estratégicos da gestão 2001 – 2004 são assim denominados.

do Programa Nossa Vila (CURITIBA, 2001a).

Em síntese, o relatório do PEMAS identifica o crescimento da favelização, a necessidade de organizar e implementar uma política de habitação voltada ao atendimento das necessidades habitacionais da população de baixa renda, reconhecendo que ela não era atendida nem pelo mercado imobiliário, nem pelos programas da Companhia, mas considera que estes aspectos são desvinculados do planejamento urbano, que segundo avalia, vinha tratando suas diretrizes de forma integrada com as diretrizes para a habitação.

No que diz respeito ao aparato institucional para implementação de programas e projetos de urbanização de favelas, o PEMAS conclui que embora a estrutura organizacional da COHAB-CT fosse adequada para atender a demanda de produção de novas unidades habitacionais, “poderia ser redimensionada para atender mais eficazmente a área de regularização fundiária [...]” (CURITIBA, 2001a, p. 55). Destaca ainda, que o setor da Companhia incumbido da execução destes programas teria maiores dificuldades para implementar as ações planejadas, “devido aos aspectos pouco comuns desse tipo de ocupação, como a necessidade de um maior contato com a população envolvida e às questões legais normalmente associadas a esse tipo de projeto” (CURITIBA, 2001a, p. 55). Ou seja, o documento aponta limitações da estrutura organizacional da Companhia, em relação ao número de técnicos e às habilidades da equipe para o desenvolvimento e o monitoramento de projetos de urbanização de favelas.

No que diz respeito à base de informações, o PEMAS reconhece que insuficiência de dados e/ou dificuldades de sua obtenção para fins de planejamento representavam empecilhos na promoção de projetos de urbanização de favelas. É citada também a necessidade de integração das informações dentro da estrutura da gestão municipal e o georreferenciamento dos dados levantados (CURITIBA, 2001a, p. 60).

O PEMAS apresenta ainda um quadro geral com a hierarquização dos “assentamentos subnormais” e os critérios utilizados para esta classificação, com o objetivo de apoiar o município na elaboração do diagnóstico e alimentar o banco de dados da UCP/HBB sobre os municípios que integravam o programa.

Durante a execução do contrato HBB BID, o componente de desenvolvimento institucional, baseado nas necessidades evidenciadas pelo PEMAS, resultou numa série de contratações de consultorias para o desenvolvimento das habilidades dos técnicos envolvidos com projetos de urbanização de favelas (equipes de alta performance), bem como para a apropriação de conceitos e ferramentas de atuação compartilhada. Dentre elas destacam-se o Modelo Curitiba de Colaboração, citado anteriormente, a Fundação Brasil para elaboração de diagnóstico socioeconômico, cultura e ambiental das Vilas Xapinhal e Terra Santa, e o Instituto

Polis contratado no ano de 2005 para qualificar conceitos, instrumentos e a prática de regularização fundiária, considerando o novo marco jurídico legal. Estas contratações evidenciam o investimento em desenvolvimento institucional, que junto com as novas práticas de intervenção em favelas exigidas pelas normativas do programa, contribuíram para a qualificação da equipe técnica local na execução de projetos de urbanização de favelas nesse período.

Para Vasco (2018), a execução do HBB BID promoveu mudanças importantes, pois a partir de sua execução passaram a ser desenvolvidos projetos de abrangência integral e priorizada a urbanização dos assentamentos, em substituição da prática de remoção e realocação das famílias para lotes e conjuntos habitacionais. A autora avalia, no entanto, que essa mudança de concepção derivou das exigências estabelecidas no Manual Operacional do BID (OP 710), que obrigavam os executores do programa a cumprir com as linhas norteadoras para a elaboração dos projetos integrados, regulamentando as situações de remanejamento e/ou reassentamento (BRASIL, 1999).

A adoção de medidas para evitar ou reduzir ao mínimo o número de remoções e a elaboração de um Plano de Reassentamento, na impossibilidade de manutenção das famílias no assentamento original, asseguraram também que a população afetada fosse indenizada ou reassentada de maneira equitativa e adequada⁶⁹. Para aprovação do projeto de intervenção a unidade executora precisava municipal atender os requisitos de: (i) apresentação prévia da proposta de reassentamento das famílias, as soluções adotadas, a política e os mecanismos para compensação para a população afetada; ii) aprovação pela população das ações físicas e sociais previstas, com a assinatura de um termo de adesão por pelo menos 80% das famílias; e iii) apresentação dos custos para as soluções de reassentamento, com indicação das fontes de recurso para sua viabilização (BRASIL, 1999, p. 27).

Além disso, os projetos tinham que conter a adoção de medidas para indenização de benfeitorias, construção de unidades habitacionais e reposição de unidades de uso misto (residência e comércio), garantindo que fossem minimizados os impactos sofridos pelas famílias no que diz respeito às suas condições de sobrevivência. A preferência pela proximidade do reassentamento em relação à área original, respeitando laços de vizinhança e amizade já estabelecidos pelas famílias, e a necessidade de justificativa nos casos em que ele ocorresse em locais distantes, com a concordância expressa das famílias, também foram aspectos

⁶⁹ O enquadramento da remoção ou remanejamento de famílias em projetos do BID eram justificados quando famílias estivessem “expostas a riscos de incêndio, inundação, desabamento, deslizamento, tremores de terra, sob fios de alta tensão, próximas a áreas insalubres, em áreas de preservação ambiental ou em áreas imprescindíveis à regularização urbanística do bairro, para implantação de infraestrutura e/ou sistema viário (BRASIL, 1999, p.34).

estabelecidos para acessar aos recursos do programa. Outra questão era a obrigatoriedade de que a área receptora fosse servida de infraestrutura básica e equipamentos comunitários, ou que a previsão dos mesmos estivesse indicada no projeto integrado a apresentado (BRASIL, 1999).

Muitas dessas exigências se diferenciavam dos procedimentos até então utilizados em Curitiba nas intervenções em favelas, conforme vem sendo apresentado. Em 2001 e 2002 o município contratou junto ao HBB BID os projetos de urbanização integral das favelas Xapinhal e Terra Santa. Conforme destaca o Entrevistado 2 (2020), o projeto de urbanização da Vila Xapinhal foi a primeira experiência de intervenção com tais características no município. Até então, segundo o ex-gestor entrevistado, eram executadas apenas ações pontuais nos assentamentos, como abertura de sistema viário, ou obras específicas de drenagem e saneamento, por exemplo.

A contratação junto ao BID, por meio do Programa HBB, para implantação do projeto da Vila Xapinhal⁷⁰ aconteceu no ano de 2001. No PEMAS este assentamento havia sido classificado em 11º lugar entre as favelas que demandavam ações de urbanização. A favela tinha sido destaca também nas propostas elaboradas pela consultoria Diagonal, no ano de 2000 (COHAB-CT; DIAGONAL, 2000).

O projeto para a Vila Xapinhal previu ações de reassentamento, estruturação física, complementação de infraestrutura, recuperação ambiental, construção de equipamentos públicos, trabalho de participação comunitária e regularização fundiária. A Fase I de execução do HBB BID destinava-se à realização do Diagnóstico Integrado da Área de Intervenção, momento em que eram levantados os aspectos dominiais, de engenharia e urbanismo, sociais, econômicos e ambientais (PMC, 2001). Foi instituída também a Unidade Executora Municipal (UEM), cuja coordenação foi designada ao arquiteto e urbanista Valter Rebelo, até então funcionário do IPPUC, que havia sido um dos responsáveis pelos levantamentos das favelas elaborados desde a década de 1980. A equipe da UEM foi formada no IPPUC, com arquitetos e urbanistas, analistas financeiros, projetistas e uma técnica da área social.

De acordo com o Entrevistado 2 (2020), a perspectiva de financiamentos externos para urbanização de favelas, num contexto de escassez de recursos, motivou o município a se organizar para apresentar projetos junto ao HBB BID. O ex-gestor esclareceu ainda, que como projetos desta natureza não faziam parte das atribuições da COHAB-CT, o IPPUC assumiu a responsabilidade pelo desenvolvimento dos primeiros projetos de urbanização de favelas. Isso explica porque a proposta de intervenção para a captação dos recursos e a estruturação da UEM,

⁷⁰ A Vila Xapinhal, conforme apresentado nos capítulos anteriores, foi uma das mais emblemáticas ocupações urbanas organizadas pelo movimento social no início da década de 1990.

que inicialmente contava com técnicos do IPPUC, da Fundação de Ação Social de Curitiba (FAS), da SGM e do IMAP, foram desenvolvidos e alocados primeiramente neste órgão. Posteriormente a equipe técnica e a responsabilidade da gestão dos contratos firmados junto ao HBB BID foram transferidas do IPPUC para COHAB-CT, em função do entendimento, segundo o Entrevistado 2 (2020), de que a Companhia era o órgão responsável pela execução da política de habitação popular no município.

Do ponto de vista institucional, segundo o ex-gestor entrevistado, quando o núcleo da UEM do projeto Xapinhall foi transferido do IPPUC para a COHAB-CT, o desenvolvimento de projetos que o IPPUC elaborava, foi assumido pela diretoria técnica da COHAB-CT, no Setor de Projeto. A partir de então as alterações do projeto passaram a ser elaboradas pelo grupo técnico da COHAB-CT. Segundo o entrevistado, os projetos padrão das casas, iniciados no IPPUC, também foram transferidos à COHAB-CT, afastando definitivamente o Instituto desse tema.

Apesar de estarem ligados à Diretoria Técnica da COHAB-CT, o grupo técnico era remunerado pela Prefeitura, e não fazia parte dos quadros de funcionários da Companhia. Nas palavras do Entrevistado 2 (2020), a transferência do IPPUC à Companhia ocorreu devido à afinidade temática: “Fomos colocados lá dentro porque o tema era habitação”. Segundo ele, o departamento de obras da COHAB-CT passou a fazer a fiscalização das obras e o departamento de licitações e depois a área financeira da COHAB começaram a licitar as obras, mas nunca se responsabilizaram pelo contrato, que sempre foi atribuição da UEM. A unidade executora foi responsável por gerir o contrato, elaborar relatórios, contatos com o BID e prestação de contas, sem a participação do setor financeiro da COHAB-CT. Quando era necessário a complementação de recursos eles eram aportados pela Prefeitura e pelo BID, sem envolvimento da COHAB-CT, pois não havia previsão de seus recursos no contrato. As despesas da COHAB-CT eram provenientes apenas da disponibilização de parte de seu corpo técnico para execução do contrato.

A partir da aprovação e da formalização dos contratos para a captação dos recursos junto ao HBB BID, a equipe técnica elaborou em julho de 2001 o diagnóstico da Vila Xapinhall, que foi seguido da proposta básica de intervenção e da apresentação do projeto às lideranças (ENTREVISTADO 2, 2020). Segundo o ex-gestor entrevistado, apesar de terem sido realizadas várias reuniões, a comunidade não participou da elaboração do projeto e poucas reivindicações foram incorporadas:

Feita a licitação, iniciaram as obras, várias, várias, várias, várias reuniões com essa comunidade para discutir o projeto. Na verdade, assim, é.. a gente foi com o projeto pronto, né? A gente não discutiu o projeto com a comunidade, para ser

honesto com você. Claro que depois, apresentamos o contrato, o projeto para comunidade. As lideranças principais eram um grupo lá de 10 pessoas, eu acho. Sebastião, a Vera, o Jamil, as outras pessoas lá, para as quais nos apresentamos o projeto, é.. depois tivemos reuniões mais amplas também com a comunidade. Algumas reivindicações foram feitas e a gente incluiu no projeto, mas pouca coisa. Porque assim, a gente tava levando o básico pra esse pessoal. Então não tinha muito o que ser questionado. Era montar pavimentação, rede de esgoto, que não tinha, era pavimentar rua que não tinha, era fazer uma creche que não tinha. Então era o básico que se estava levando. Então, na verdade, a população não tinha muito o que discutir porque a gente tava levando o mínimo possível, né? (ENTREVISTADO 2, nov. 2020).

O projeto envolveu o reassentamento de cerca de 530 famílias para a abertura de ruas e implantação de redes de esgotamento sanitário e de água. Além disso, incluiu a compra de outra área e a implantação de um novo loteamento para receber famílias relocadas e construir casas (ENTREVISTADO 2, 2020).

O cadastro preliminar da Vila Xapinhal foi desenvolvido pela COHAB-CT e os dados levantados foram sistematizados e analisados pelo IPPUC. No projeto de participação comunitária foram previstas ações de acompanhamento das obras na favela e na área destinada ao reassentamento das famílias. A participação comunitária foi coordenada pela FAS, que na época coordenava toda a ação social do município (CURITIBA, 2002, p. 90). Em função disso, era a política da assistência social que tinha contato com a realidade das favelas e as demandas das comunidades e suas lideranças.

Na época a FAS era responsável também pelo Programa Moradia Solidária, a partir do qual era fornecido um Kit Moradia de 14,3 m², composto de madeiras reaproveitadas de materiais descartados (madeiras, tijolos, telhas, janelas, entre outros). Era comum a doação de caixas e estrados por empresas, em especial montadoras de veículos interessadas em obter o certificado de qualidade para destinação dos resíduos. A destinação dos Kit Morádias às famílias era realizada pela FAS em conjunto com a COHAB-CT, para atender as remoções de famílias de áreas de risco realocadas em lotes urbanizados. A doação dos materiais pertencia ao programa gerido pela FAS denominado Disque Solidariedade (PMC, 2001, p. 92-94).

O segundo projeto contratado pelo HBB BID foi o da Vila Terra Santa em 2002, assentamento classificado em 18^a lugar entre as áreas prioritárias para receber intervenção do município no PEMAS. Em relação à definição dos assentamentos que receberiam intervenções de urbanização, o Entrevistado 2 (2020) relatou que embora houvesse manifestações, reuniões com lideranças e apresentação de reivindicações da população, a pressão dos grupos sociais nunca foi expressiva e não influenciou essa escolha, que era realizada pelos técnicos da UEM. Para o ex-gestor entrevistado, o corpo técnico da UEM possuía conhecimento empírico das áreas

e contatos com as lideranças comunitárias. Essa escolha era então submetida à diretoria técnica da COHAB-CT que ratificava a definição dos técnicos.

No documento intitulado Diagnóstico Terra Santa, elaborado pela COHAB-CT no final de 2002, conforme requisitos do banco para contratar o projeto, foi apresentado o histórico da ocupação da área, as características culturais e socioeconômicas da comunidade, as atividades econômicas da região em que ela estava inserida, a descrição do trabalho social a ser realizado na comunidade, a adesão à proposta de regularização fundiária e a formação da Entidade Representativa da Comunidade (COHAB-CT, 2002).

O histórico da ocupação foi desenvolvido com base numa entrevista feita junto à principal liderança comunitária, que segundo informou, a área, de propriedade privada, caracterizava-se por vegetação nativa, nascentes, córregos e faixas de ferrovia e alta tensão. As características ambientais tinham motivado ações judiciais do Ministério Público e do Município frente ao que tinha sido considerado crime ambiental, derivado da ocupação deflagrada no final de 1998. Estas questões tornavam a intervenção ainda mais complexa (COHAB-CT, 2002).

A narrativa da liderança revela também a luta das famílias, que por não conseguirem arcar com o ônus excessivo do aluguel, organizam-se para ocupar e posteriormente consolidar seu espaço de moradia. Dentre as ações de consolidação, destacou a implantação de uma transposição clandestina da linha férrea para viabilizar o acesso à área, e de uma infraestrutura para acesso à água consumida pela comunidade, numa mina que existia no local. Essas obras teriam sido realizadas pelos moradores que estavam desempregados, com ajuda de recursos financeiros dos moradores que tinham emprego e não podiam dedicar horas de trabalho para a comunidade. Esses recursos eram destinados à compra e preparação de alimentos para os trabalhadores (COHAB-CT, 2002).

Segundo o histórico, a primeira associação de moradores da Vila Terra Santa foi constituída oficialmente em maio de 1999 e, um ano depois, com o assessoramento da Federação Comunitária das Associações de Moradores de Curitiba e Região Metropolitana (FEMOCLAM), seu território foi dividido em duas associações de moradores.

O líder relatou também que somente depois de dois anos da ocupação a comunidade conseguiu ter acesso à luz e à água tratada, tendo que enfrentar antes disso a proliferação de doenças, como hepatite e meningite, e a morte de crianças. A topografia acidentada era destacada como outro agravante das condições de vida das famílias. Apesar dos esforços e das melhorias alcançadas com a organização comunitária, as famílias encontravam-se em situação de vulnerabilidade social, que foi reafirmada pelo cadastro censitário elaborado pela Fundação Brasil, em maio de 2002 (COHAB-CT, 2002).

O histórico destaca também as situações de violência urbana enfrentadas pelas famílias, de roubos dos poucos recursos que tinham a agressões físicas, morais e psicológicas, por vezes com a expulsão e a venda do barraco. Além do enfrentamento de uma situação de reintegração de posse por parte do Estado, que derivou num conflito com a interdição de uma rodovia pelas famílias. Essa ação dos moradores teve a cobertura da imprensa, dando visibilidade perante os órgãos públicos, possibilitando a fixação dos moradores na área e o início da implantação de infraestrutura e serviços públicos (COHAB-CT, 2002).

A partir desse contexto, segundo a liderança entrevistada, foram iniciadas tratativas envolvendo a PMC, o Estado, o Ministério Público, os proprietários e a comunidade, que revelam o olhar dos envolvidos em relação às ações de urbanização de favelas, ao direito à moradia e à efetivação da função social da propriedade. Consta do histórico que apesar dos proprietários responderem por ação judicial do município pelo crime ambiental, ao longo do processo de regularização eles conseguiram receber o valor da área ocupada, por meio de potencial construtivo. A negociação para aquisição da área atendeu os interesses dos proprietários, mas o mesmo critério que não foi adotado para as famílias, que precisam pagar pela intervenção (infraestrutura, lote e habitação), por meio do financiamento com juros, correção e taxa de administração. Compensou o proprietário que não zelou e deu uso correto na sua propriedade, e penalizou os ocupantes, que por não terem outra alternativa de moradia viabilizada pelo Estado ou pelo Mercado, viu-se obrigada a produzir a favela.

Também consta como parte da negociação da área uma prática recorrente no município, das famílias arcarem com os serviços de levantamento topográfico e cadastral, como premissa para dar início ao processo de regularização fundiária. No caso da Vila Terra Santa a Associação de Moradores arrecadou junto às famílias o valor de R\$ 4.000,00 e os proprietários pagaram R\$ 2.500,00 (COHAB-CT, 2002).

Após o levantamento topográfico e cadastral coube à Promotoria do Meio Ambiente e à SMMA coube elaborar o parecer a respeito da viabilidade de parte da área ser destinada para a regularização fundiária, mediante o compromisso de reassentamento das famílias que não poderiam permanecer na Vila em função da exigência de liberação das áreas para recuperação ambiental. A SMU foi responsável por autorizar a SANEPAR e a Copel a implantarem as redes provisórias das infraestruturas de energia elétrica e saneamento no assentamento. Os projetos de loteamento, infraestrutura e os reassentamentos das famílias deveriam ser realizados por meio da parceria estabelecida entre os proprietários, a PMC e a COHAB-CT (COHAB-CT, 2002).

No diagnóstico consta também a descrição do trabalho social, realizado na comunidade entre maio e outubro de 2002, que integrou a fase preliminar ao contrato do projeto e teve o

objetivo de: (i) informar sobre a fase conclusiva da permuta da propriedade da área para a PMC, por meio da utilização de potencial construtivo, e do aval do MP para regularização fundiária de parte da área; (ii) informar sobre a possibilidade de obtenção de recursos junto ao programa HBB BID; (iii) definir com as duas associações a metodologia de trabalho para viabilizar, no menor tempo possível, o levantamento dos dados para o diagnóstico, preparar a documentação exigida e efetivar a pesquisa censitária; (iv) informar a proposta de regularização fundiária; (v) obter a adesão da comunidade em relação à essa proposta; (vi) informar e qualificar os profissionais das secretarias da PMC e a comunidade sobre o programa; (vii) discutir e definir o planejamento integrado do trabalho na comunidade; (viii) levantar, com participação da entidade representativa, dados sobre a condição sanitária na área; (ix) apresentar dados da pesquisa censitária à comunidade; (x) apresentar os critérios de atendimento; (xi) reestruturar a entidade representativa; (xii) levantar e discutir as situações dos domicílios não utilizados para fins de moradia (COHAB-CT, 2002).

A partir do ingresso da PMC na área para formação da entidade representativa, ocorreu um trabalho social contínuo na comunidade, mantendo-a sempre informada em relação à obtenção dos recursos para viabilizar a intervenção, para responder demandas do HBB BID, e para encaminhar o cadastramento. Além disso, com o objetivo de manter a representação do poder público na área, diante da insegurança do atendimento por falta de um plano de gestão e de uma política pública estruturada e com recursos próprios para execução de projetos dessa natureza no município (COHAB-CT, 2002).

A condução da elaboração dos projetos de intervenção física e social passou a ser desenvolvida pela COHAB-CT, diferente de como havia ocorrido na Vila Xapinhal. O trabalho social na execução dos projetos de urbanização de favelas continuou sendo coordenado pela FAS até a estruturação dos programas federais, no novo arcabouço institucional definido no âmbito da PNH a partir de 2003, quando a COHAB-CT, além de elaborar os projetos, passou a coordenar também o trabalho social.

Segundo Curitiba (2007), 3.240 famílias foram objeto dos contratos do município com o BID, por meio da implantação de projetos de urbanização integrada, com participação comunitária, recuperação ambiental, urbanização, regularização fundiária e remoção.

Além dos projetos de urbanização citados, segundo Vasco (2018), em 2003 foram realizados Planos de Reassentamento e de Melhoria Habitacionais das famílias afetadas pelas obras do Programa de Transporte Urbano⁷¹, da gestão de Rafael Greca, para “proporcionar

⁷¹ O Decreto nº 556/2003, que institui o Programa de Transporte Urbano II definiu a COHAB-CT como unidade responsável pelo gerenciamento das operações de relocação e reassentamento de ocupantes de

avanços no sistema de transporte coletivo, visando a melhoria da qualidade de vida da população de baixa renda” (DECRETO 366/95). As intervenções realizadas a partir de 2003 tiveram a participação do município, do BID e da iniciativa privada. Os Planos de Reassentamento abrangeram famílias residentes nas favelas Vila Mariana, Vila Pinheirão, Vila Torres e Vila Guaíra, que haviam sido afetadas por obras de melhoria no sistema viário.

O Plano de Melhorias Habitacionais incluiu as famílias removidas da Favela do Papelão, que haviam sido reassentadas para o Loteamento Santa Rita, situado no Bairro Tatuquara, (VASCO, 2018). Como o reassentamento das famílias havia se restringido ao fornecimento do lote financiado pela COHAB-CT, o banco exigiu do município que fosse executado um Plano de Melhorias para adequação das condições de moradia. Tal Plano levou em consideração apenas as famílias afetadas pela obra viária. Vasco (2018) observa que os Planos de Reassentamento e de Melhoria Habitacionais implementados com recursos dos organismos internacionais, no âmbito do Programa de Transportes Urbanos, garantiram boa parte dos elementos de moradia adequada às famílias removidas, mas não garantiram às famílias que permaneceram nas favelas atingidas pela operação urbana, pelo fato de não ter sido exigido nos contratos, nem tampouco o município disponibilizar em sua política, um conjunto de soluções que garantissem a intervenção integral e os elementos da moradia adequada a todas as famílias residentes nas áreas impactadas pelas intervenções.

Na segunda gestão Cássio Taniguchi, além do programa HBB BID, outras intervenções foram implementadas com financiamentos do BNDES, do Fundo Financeiro para Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA) e do Fundo Estadual de Meio Ambiente. Com recursos do BNDES, no ano de 2001, o município deu prosseguimento à regularização fundiária de 5.095 famílias, ao reassentamento de 700 famílias, e à implantação de macro e micro drenagem, saneamento básico e programas de desenvolvimento social e econômico para 8.700 famílias, no bairro Cajuru. Esse projeto previu também recursos para o desenvolvimento institucional, com o objetivo de capacitar os técnicos e formar equipes habilitados na elaboração e execução de projetos de urbanização de favelas.

Em 2002 foram captados recursos para a execução do Programa de Estruturação de Assentamentos Habitacionais, junto ao FONPLATA. Segundo documento elaborado pelo IPPUC e pela COHAB-CT, o valor das intervenções seria da ordem de U\$ 13,2 milhões, sendo U\$ 10 milhões financiados pelo FONPLATA. O programa tinha como objetivos (i) urbanizar e consolidar a Vila Pantanal, (ii) remover e reassentar a Vila Bela Vista do Passaúna, (iii) promover a

áreas irregulares, revogando o Decreto nº 366/95, que instituiu o Programa de Transporte Urbano de Curitiba.

recuperação ambiental da área após a remoção da Vila Bela Vista do Passaúna, (iv) implantar um eixo viário no oeste do município que, segundo o documento, faria a integração de doze assentamentos, e (v) promover ações de desenvolvimento social, econômico e ambiental nas duas favelas que receberiam intervenções (IPPUC; COHAB-CT, 2002, p. 29).

A Vila Bela Vista do Passaúna encontrava-se inserida em área de manancial de abastecimento, na APA do Passaúna, condição acionada como justificativa para a remoção do assentamento pelo projeto. A origem do assentamento era do ano de 1993 e na época do projeto viviam 400 famílias. A área era servida de infraestrutura de energia elétrica, abastecimento de água e abertura de vias. O terreno ocupado era de propriedade privada e havia uma sentença de reintegração de posse em favor do proprietário (IPPUC; COHAB-CT, 2002).

A Vila Pantanal é uma ocupação do final da década de 1980, situada na APA do Iguazu, onde na época do projeto viviam 720 famílias. O documento elaborado pela Prefeitura destaca que além de questões ambientais, a ocupação encontrava-se isolada do restante da cidade pelo pátio de manobras da Rede Ferroviária Federal (RFFSA), que agravava a condição de vida de seus habitantes, em função dos riscos de transposição desta infraestrutura viária. Além disso, que a parte mais baixa da área sofria com inundações periódicas, em função de estar situada na várzea do rio Iguazu. As ações previstas na intervenção eram: (i) aquisição da área, (ii) construção de 200 moradias, (iv) melhoria habitacional em 520 moradias, (v) abertura de vias, pavimentação e implantação de infraestrutura de drenagem (vi) implantação de redes de abastecimento de água e coleta de esgoto sanitário, (v) remanejamento de ligações domiciliares de energia elétrica, (vi) construção de escola, creche, área de lazer, barracão e centro comunitário, (vii) implantação de lagos (IPPUC; COHAB-CT, 2002, p. 30). Não constava do projeto a regularização da posse.

O documento destaca ainda a experiência do município na execução de projetos semelhantes, citando a Operação Cajuru e a intervenção na Vila Xapinhal. O Decreto nº 372/2002 instituiu a Unidade de Preparação do Programa de Estruturação de Assentamentos Habitacionais com financiamento do FONPLATA, composta por representantes do IPPUC, FAS, COHAB-CT, SMOP e SMMA (IPPUC; COHAB-CT, 2002).

Observou-se no período também a falta de continuidade de inúmeros projetos e contratos, derivados do fato de que enquanto um organismo analisa os projetos e faz novas exigências, outros programas e recursos são disponibilizados, como foi o caso do Bela Vista do Passaúna, que foi atendido pelo Programa Resolução 460 do Conselho Curador do FGTS, e a Vila Pantanal pelo PAC UAP. Em função disso o Programa de Estruturação de Assentamentos Habitacionais financiado pelo FONPLATA foi modificado diversas vezes.

Outras ações executadas na segunda gestão de Cássio Taniguchi estiveram relacionadas à execução do Programa Nossa Vila. O documento produzido no ano de 2001 é intitulado Programa de infraestrutura urbana – Projeto Nossa Vila, obras de intervenção em assentamentos subnormais. Dentre as ações indicadas constam a implantação dos loteamentos populares, com infraestrutura mínima (redes de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto, energia elétrica e iluminação pública, drenagem e revestimento primário de vias com saibro), Moradias Santa Tereza (bairro Tatuquara) e Moradias Alto Cajuru IV (bairro Cajuru). A COHAB-CT foi a responsável pela elaboração dos projetos e execução desses loteamentos, conforme consta no documento (IPPUC; COHAB-CT, 2001).

Outras ações indicadas nesse programa caracterizam-se por intervenções pontuais em favelas para implantação de infraestrutura. Nas Vila Campo Alto e Ferrovila eram indicados investimentos para implantação de obras de drenagem. No Bolsão Sagrada Família (bairro CIC), formado pelas favelas Sete de Setembro, Santana, Modelo, Jacira, Nossa Senhora Aparecida, Beija Flor, Venízia, Resitência, Barigui da Estação e Moradias Sagrada Família, previa-se a execução de pavimentação de baixo custo, denominado anti-pó, nas vias. O documento indicava que a execução desse investimento concluiria os investimentos em infraestrutura nesses assentamentos, que já haviam recebido redes de energia elétrica, abastecimento de água, esgoto sanitário, pavimentação de 10% das vias, serviços de coleta de lixo e transporte coletivo e implantação de escola, creche e posto de saúde. A pavimentação de vias também era prevista nas favelas Vila Sandra (bairro CIC), Vila Campo Alto (bairro Atuba), Moradias Alto Cajuru I, II, III e IV. Por fim, previa investimentos em recuperação ambiental de APPs na favela Vila Nori (bairro Pilarzinho). Com exceção do projeto de recuperação ambiental na Vila Nori, desenvolvido pela SMMA, os demais foram elaborados pela COHAB-CT (IPPUC; COHAB-CT, 2001).

Segundo avaliação do Entrevistado 2, nunca houve intenção de aplicar recursos próprios do município em habitação popular. Segundo ele, o município destinou recursos somente quando precisou honrar um contrato com um financiador externos destes projetos, com os quais o município assumia integralmente a responsabilidade sobre a devolução do recurso tomado. Além da dependência de recursos externos, o ex-gestor entrevistado citou como entraves para as intervenções em favelas a falta de vontade e de sensibilidade política para buscar recursos e estabelecer metas:

Eu acho assim, o problema de favelas, por exemplo, o município tem lá um universo que ele sabe que tem de ocupação irregular. Ninguém se interessa, nenhum candidato coloca assim: “Na minha gestão vamos montar uma política de habitação que daqui pra frente ela vai ser a base a ser seguida pelas futuras gestões do município. Vamos estabelecer que nós vamos estabelecer metas, por

exemplo, de desocupação de faixa de preservação permanente, de remover população de área de preservação [...] Vamos eliminar esse problema e vamos estabelecer um prazo pra isso. Cinco, dez, quinze, vinte anos." Não existe isso.

Mesmo que seja pra ele, gestor municipal, politicamente ir buscar recurso. Sabe Deus aonde, né? Eu não sei onde em Brasília hoje que se tem recurso para habitação, mas mesmo que seja por instituições de fora do Brasil, né? Nós tínhamos lá, na época, uma instituição, é, que era França, não me lembro mais o nome agora, né? Que tinha dinheiro para habitação lá. E nós fizemos um contrato com eles. Eu esqueci agora o nome, né? Mas então o prefeito ia atrás. Então falta isso também, o prefeito sentir necessidade, ou sentir que esse tema é um tema importante. Porque daí ele, embora não tenha recurso próprio, ele se interessa em buscar um recurso, né? Em procurar em Brasília, na França, seja onde for que tiver recurso pra isso, né? Então acho que assim, é interesse político, é vontade, é sensibilidade para o tema, e recurso, que eu acho que é fundamental nisso tudo (ENTREVISTADO 1, out. 2020).

Quanto às contrapartidas em componentes institucionais exigidos pelos financiadores externos dos programas implementados, o Entrevistado 2 (2020) considera que o município nunca implementou fundos ou instrumentos de gestão permanentes. Segundo ele, os instrumentos de planejamento que foram implementados por exigência dos financiadores cumpriram apenas as funções de firmar o contrato, captar o recurso e depois perdiam a importância.

Em relação à avaliação da condução dos programas desenvolvidos em decorrência de financiamentos externos, para o Entrevistado 2 (2020) houve ganhos na qualificação dos técnicos envolvidos e para a população, embora ele considere que tenham sido pouco expressivos devido ao pouco volume de contratos assinados e de famílias beneficiadas:

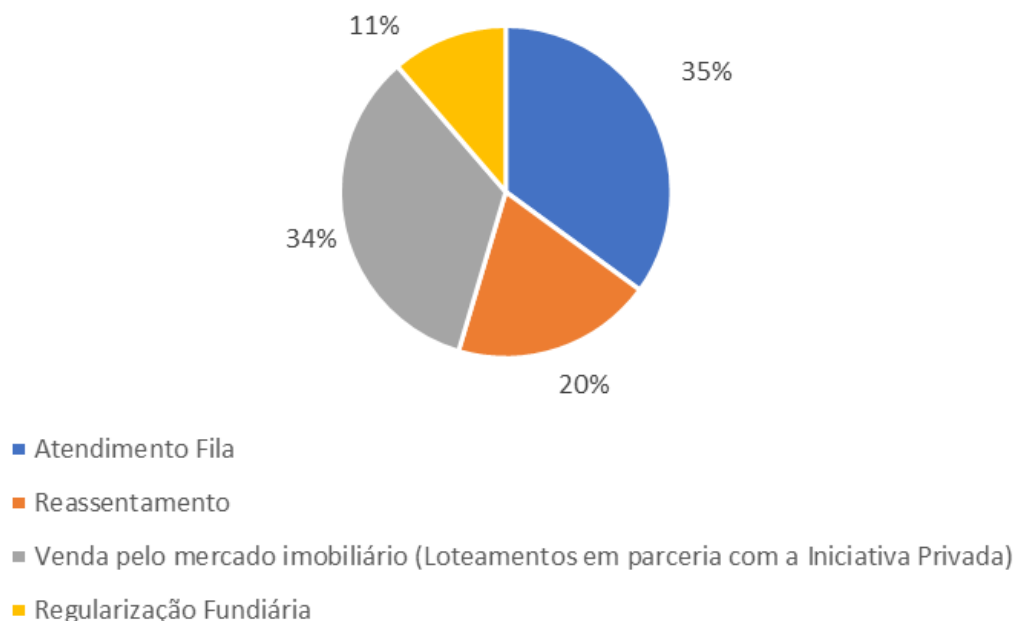
Se você considera o universo todo que você tem de ocupações irregulares em Curitiba, que na época lá que eu me lembro eram 53 mil, 55 mil unidades habitacionais em área de ocupação irregular, desse universo, quanto que esses contratos atingiram? 10 mil, 15 mil talvez, famílias. Eu acho que não chegou a tanto. Talvez 10 mil, e olhe lá, né? Então, é pouco. É muito pouco. Isso tinha que continuar, tinha que ser permanente, tinha que ser, estar sempre se assinando novos contratos (ENTREVISTADO 2, nov. 2020).

5.3.3 A atuação da COHAB-CT entre 1997 e 2004

Durante as gestões de Cássio Taniguchi, a atuação da COHAB-CT apresentou um crescimento em ações de regularização fundiária e reassentamento de famílias removidas de favelas (FIGURA 42), coerente com a execução dos programas estratégicos implementados entre 1997 e 2004, anteriormente apresentados. Tomando como referência Nunes da Silva et al. (2020), a porcentagem de unidades habitacionais contabilizadas pela Companhia nesse período

como derivadas de processos de regularização fundiária, em relação ao total das suas ações, correspondeu a 11% e de reassentamentos 20%. Comparativamente, nas gestões de Jaime Lerner e Rafael Greca (1989 – 1996) as ações de regularização haviam representado 5,5% da atuação da Companhia e as de reassentamento 6%.

FIGURA 42 - DESTINO DAS UNIDADES HABITACIONAIS DERIVADA DAS AÇÕES DA COHAB-CT ENTRE 1997 - 2004 – MUNICÍPIO DE CURITIBA



FONTE: Nunes da Silva et al. (2020)

Entre 1997 e 2004 cresceu também a produção de loteamentos por meio dos Programas em Parceria com a Iniciativa Privada, que representaram 34% do total. Vale lembrar que estes programas, integralmente executados por empreendedores privados, foram concebidos na década de 1990 com a justificativa de aumentar a produção de habitação popular, e viabilizados pela flexibilização dos índices urbanísticos de parcelamento do solo. Todavia, conforme identificou o PEMAS no ano de 2000, não atenderam à população de baixa renda.

A falta de priorização da COHAB-CT da população de baixa renda também se explicitou no período pela produção de unidades habitacionais por meio dos programas convencionais. Conforme levantado por Nunes da Silva et al. (2020), as unidades habitacionais produzidas para o atendimento dos inscritos na fila foram financiadas a famílias que recebiam até 6 salários mínimos. Além disso, por meio da mesma fonte, constatou-se que esta produção não atendeu à população residente em favelas.

Ou seja, a produção de unidades por meio dos Programas em Parceria com a Iniciativa Privada e dos programas convencionais da COHAB-CT (produção de apartamentos, casas, sobrados e lotes), somaram 69% das ações da Companhia e não atenderam prioritariamente o público com renda abaixo de 3 salários mínimos, nem as famílias residentes em favelas.

A TABELA 5 relaciona o público atendido com as diferentes tipologias das unidades habitacionais derivadas das ações da COHAB-CT entre 1997 e 2004. A partir dos dados apresentados, observa-se a predominância da tipologia lotes novos, correspondente a 62,27% do total. Além disso, que 17,18% correspondeu a lotes derivados de processos de regularização fundiária.

TABELA 5 - ATENDIMENTO DAS UNIDADES HABITACIONAIS DERIVADA DAS AÇÕES DA COHAB-CT SEGUNDO TIPOLOGIAS ENTRE 1997 - 2004 – MUNICÍPIO DE CURITIBA

Atendimento segundo empreendimentos	Tipologia da unidade habitacional (UH)						Total UHs
	Apart.	Casa	Sobrado	Lote	Lote Reg. Fund.	Embrião	
Fila	1.361	45	-	1.176	-	50	2.632
Fila + Reassentamento	-	-	-	3.732	-	-	3.732
Reassentamento	-	691	-	2.197	-	198	3.086
Regularização Fundiária	-	-	-	-	1.960	0	1.960
Total	1.361	736	-	7.105	1.960	248	11.410

FONTE: Nunes da Silva et al. (2020).

NOTA: As unidades habitacionais vendidas pelos incorporadores imobiliários diretamente no mercado, derivadas da execução dos programas em parceria com a iniciativa privada, somaram 5.897.

Para se ter uma ideia da abrangência das ações da Companhia no período em relação à regularização fundiária, comparou-se o número de domicílios em favelas no ano de 2000, com as ações executadas durante as gestões de Cássio Taniguchi. Segundo Curitiba (2007), em 2000 existiam 57.333 domicílios em favelas no município. Comparando este dado com o número de lotes regularizados pela COHAB-CT entre 1997 e 2004, a regularização fundiária correspondeu a 3,42% do número de domicílios em favelas no ano de 2000. Cotejando o mesmo dado com o número de reassentamentos de famílias nos novos lotes produzidos pela Companhia no mesmo

período⁷², a porcentagem correspondeu a 5,9% do número de domicílios em favelas em 2000. Somando as ações de regularização fundiária e reassentamentos no período, a abrangência de domicílios situados em favelas no ano de 2000 correspondeu a aproximadamente 9%.

Vale destacar também, que a COHAB-CT entende regularização fundiária como a titulação jurídica dos lotes. Ou seja, não significa que esses assentamentos tenham recebido intervenções do tipo urbanização integral. Da mesma forma, deve-se considerar que esses assentamentos podem ter sido atendidos por intervenções pontuais antes da titulação, derivadas de outros programas executados, tal como o Nossa Vila, descrito no tópico anterior.

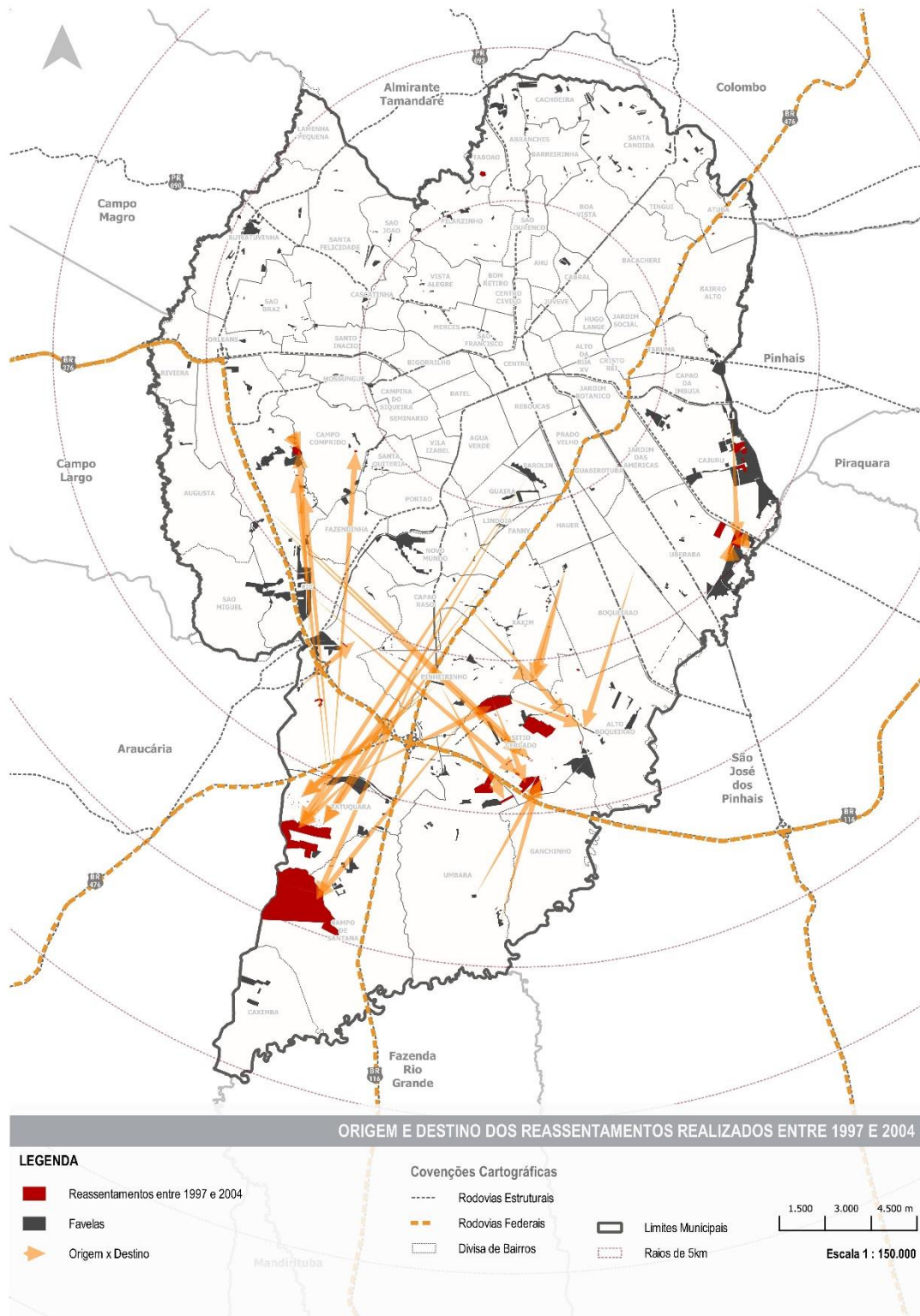
Com base em Nunes da Silva et al. (2020), verificou-se também que as operações de reassentamento mantiveram a lógica da remoção de parte dos domicílios dos assentamentos. Além disso, a prática de realocação de famílias de distintas favelas num mesmo empreendimento habitacional.

A FIGURA 43 territorializa a origem e o destino das realocações entre 1997 e 2004, observando-se que os bairros situados no sul do município receberam a maior parte destas famílias, em especial o Sítio Cercado, o Tatuquara e o Campo do Santana. Vale relembra também que as ações de reassentamento estiveram vinculadas, majoritariamente, à implantação de loteamentos.

A partir de Nunes da Silva et al. (2020), verificou-se que os motivos dos reassentamentos, quando identificados, foram justificados por situações de risco social das famílias, atingimento dos assentamentos por obras de infraestrutura viária, saneamento e implantação de parques, localização das favelas em áreas não edificáveis e áreas de preservação permanente, ocorrência de incêndio, áreas sujeitas a inundações, favelas que ocupavam áreas de propriedade privada, implantação do projeto Linhão do Emprego, Operação Cajuru e do Programa HBB BID. A implantação dos projetos e do programa citados, bem como a localização de domicílios em áreas de preservação permanente, justificaram o maior número de remoções ocorridas num mesmo assentamento ou em um conjunto de favelas.

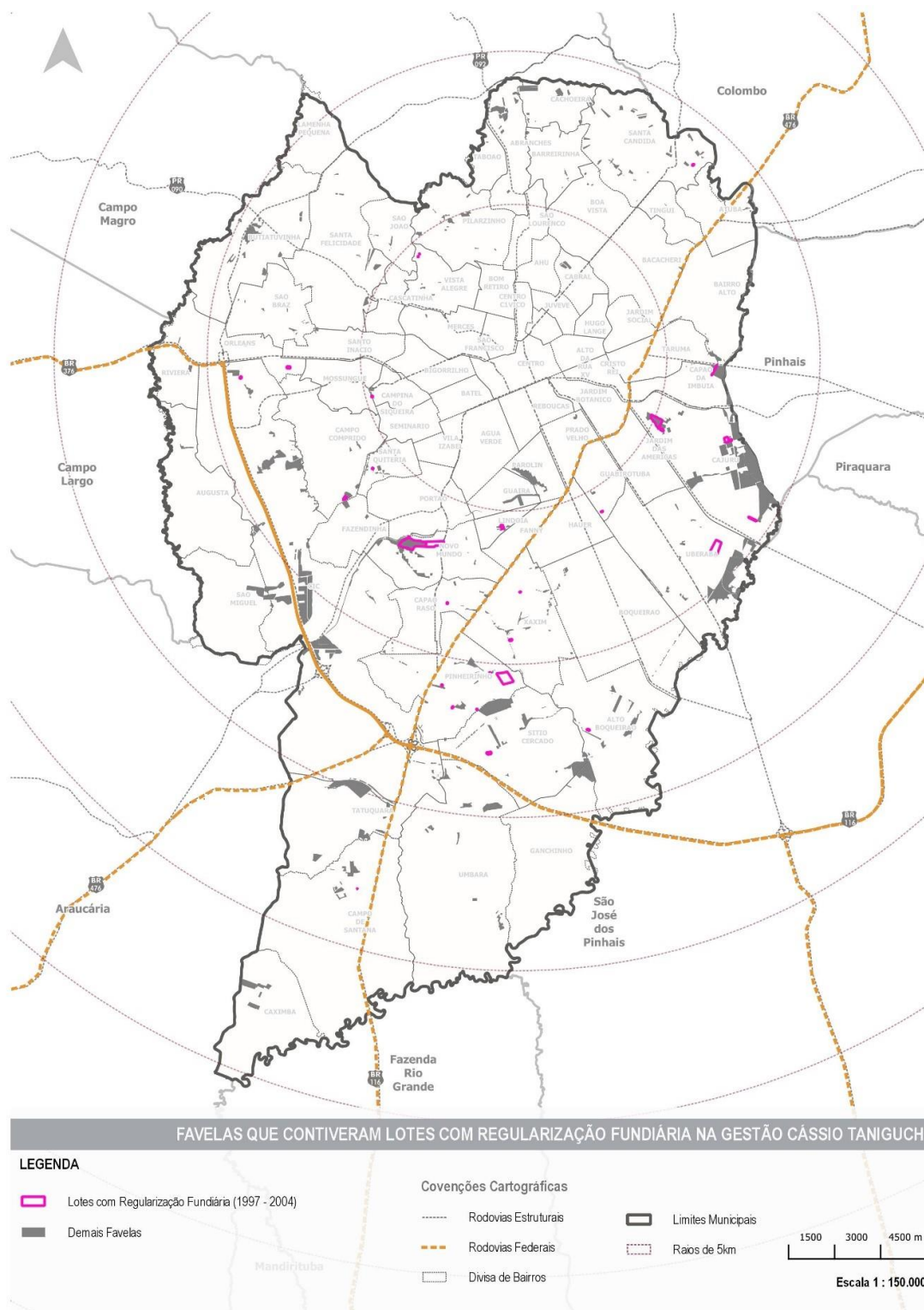
⁷² O total de unidades habitacionais para reassentamento em empreendimentos produzidos exclusivamente para este fim foi de 3.086 e em empreendimentos que também atenderam a fila foi de 300 unidades habitacionais, que somados correspondem a 3.386 unidades produzidas para reassentamento de famílias residentes em favelas.

FIGURA 43 - MAPA DE ORIGEM E DESTINO DOS REASSENTAMENTOS PROMOVIDOS PELA COHAB-CT ENTRE 1997 - 2004 – MUNICÍPIO DE CURITIBA



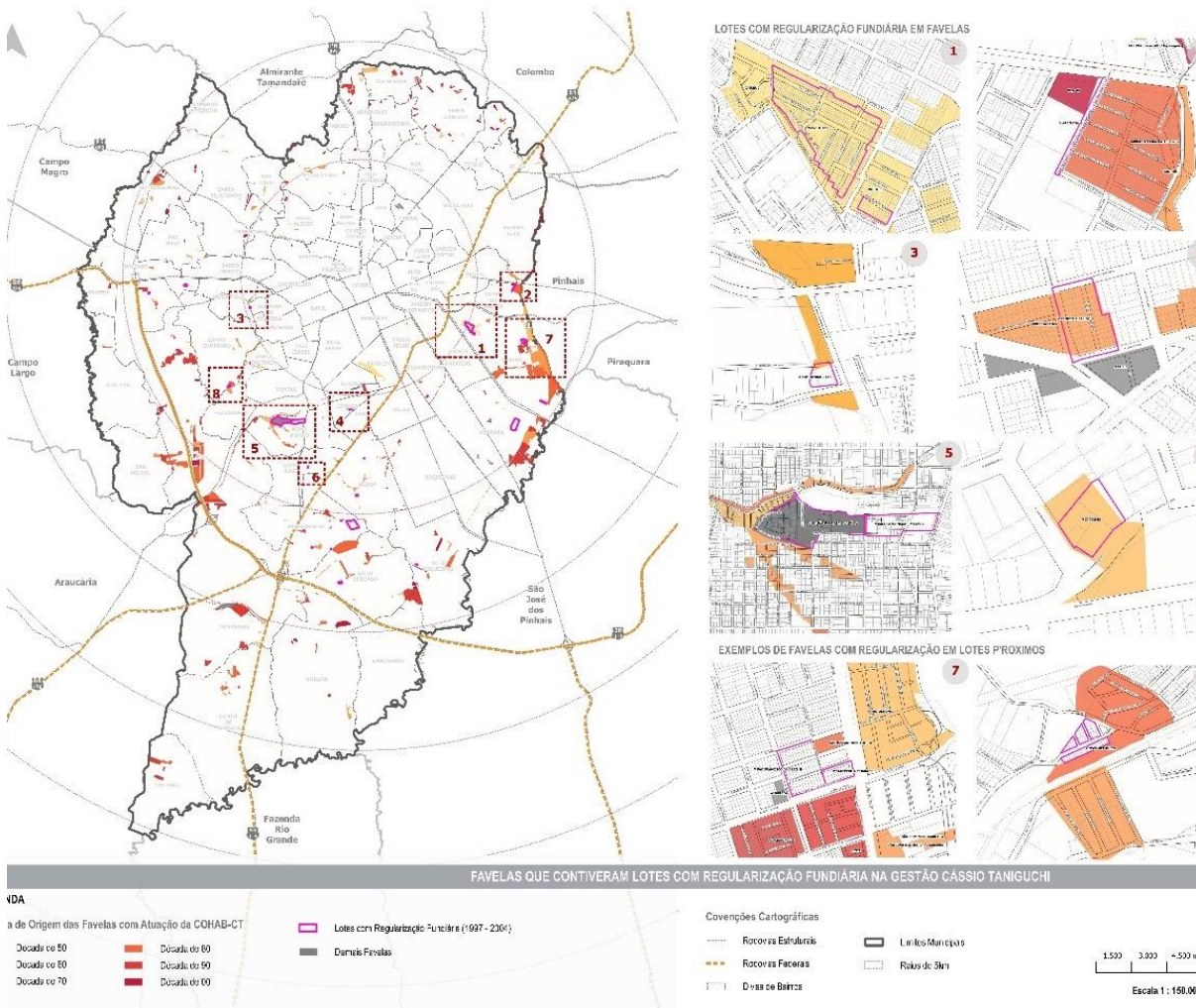
FONTE: Nunes da Silva et al. (2020).

FIGURA 44 - LOCALIZAÇÃO DAS FAVELAS QUE TIVERAM LOTES REGULARIZADOS PELA COHAB-CT ENTRE 1997 - 2004 – MUNICÍPIO DE CURITIBA



FONTE: Nunes da Silva et al. (2020).

FIGURA 45 - TEMPO DE EXISTÊNCIA E LOCALIZAÇÃO DAS FAVELAS QUE TIVERAM LOTES REGULARIZADOS PELA COHAB-CT ENTRE 1997 - 2004 – MUNICÍPIO DE CURITIBA



FONTE: Nunes da Silva et al. (2020).

TABELA 6 - NÚMERO DE LOTES, ANO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA, DÉCADA DE ORIGEM E NÚMERO DE DOMICÍLIOS EXISTENTES NOS ASSENTAMENTOS NO ANO DE 2005 – MUNICÍPIO DE CURITIBA

Assentamento	Lotês regularizados (n°)	Ano da regularização	Domicílios existentes no assentamento em 2005	Década de origem do assentamento
V Cajuru 06A – Q105	23	1998	1.464	1950 e 1980
V Jardim Natal	533	1999	250	1990
V Santíssima Trindade A	64	1999	40	1980
V Nossa Senhora da Paz – Q61	5	1999	501	1970

Assentamento	Lotes regularizados (n°)	Ano da regularização	Domicílios existentes no assentamento em 2005	Década de origem do assentamento
V Leão A	360	1999
V Bom Menino – L15	3	2000	173	1960
V Leão B	101	2000
V São Francisco de Assis 01 e 02	31	2001	-	-
V Santíssima Trindade C	21	2001	40	1980
V Nossa Senhora Aparecida	7	2001	260	1960
V Pluma 02	6	2001	169	1960 e 1980
V Margarida Clara	15	2001	-	-
V Xaxim	4	2002	29	1980
V São Francisco de Assis 03	8	2002	-	-
V Ribeirão do Pinhal	10	2002	-	-
V Camponesa	30	2002	-	-
V Belém II	3	2003	-	-
V Ipiranga	2	2003	101	1960
V Santa Celeste	36	2003	-	-
V Nice	14	2003	-	-
V Pinheirinho	16	2003	-	-
V Rivadavia	17	2003	-	-
V Araguaia 04	24	2003	585	1980
V Parque Industrial – Q10E	9	2003	130	1980
V Dom Bosco – Q20L13	2	2003	115	1970
V dos Pinheiros	10	2003	-	-
V Nova República	46	2004	-	-
V Independência – Q18LN	61	2004	333	1990
V Marumbi 02	489	2004	-	-

FONTE: Nunes da Silva et al. (2020); Curitiba (2007).

NOTAS: - Dado numérico igual a zero, o assentamento não figurava do levantamento em 2005.

... Dado numérico não disponível. O assentamento constava do levantamento em 2005, mas inexistiam essas as informações

Em relação à regularização fundiária, vinte e seis favelas tiveram lotes titulados entre 1997 e 2004 (TABELA 6), ação que foi majoritariamente promovida pela COHAB-CT. Somente

na fração A da Vila Leão, foi identificada a participação da COHAPAR.

A partir da análise da FIGURA 44 foi possível constatar ainda que as favelas que tiveram lotes regularizados estavam localizadas em regiões mais próximas da área central e com maior tempo de existência (FIGURA 45). Além disso, que nos processos de regularização também prevaleceu a abrangência parcial dos assentamentos. Conforme a FIGURA 45, em parte significativa deles (14) o levantamento das ocupações irregulares realizado em 2005 identificou esses assentamentos como favelas.

Em síntese, a partir da identificação das ações da Companhia conclui-se que embora tenham ocorrido intervenções que se diferenciaram em termos de procedimentos e características, em função dos programas executados, mais próximas dos princípios de urbanização e integração urbana dos assentamentos, a atuação da COHAB-CT manteve como ação predominante a produção de novas unidades habitacionais para comercialização. Além disso, que o universo dos assentamentos que receberam intervenções de urbanização integral foi expressivamente menor do que aqueles que receberam intervenções pontuais de urbanização, remoção ou regularização.

5.4 O ARCABOUÇO NORMATIVO: O ESTATUTO DA CIDADE E AS ESTRATÉGIAS PARA MANTER O *STATUS QUO*

A década que antecedeu a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) foi marcada por importantes debates em âmbito nacional acerca dos princípios e instrumentos que passariam a conduzir do ponto de vista normativo, a execução da política urbana pelos municípios brasileiros a partir de 2001.

Em âmbito municipal a década de 1990 coincidiu com as administrações dos prefeitos apoiados pelos setores mais conservadores da sociedade curitibana (OLIVEIRA, 2000; REHBEIN, 2008), principalmente representados pelos grupos econômicos que, conforme Marques (2016), têm especial interesse na definição da política urbana – capital incorporador, capitais envolvidos na operação de serviços públicos e empresas de construção civil. De acordo com este autor, a importância desses capitais não deriva de elementos sistêmicos (ligados, por exemplo, a processos gerais de acumulação), mas pelo fato de que sua influência na produção de políticas se deve ao uso de recursos de poder e a adoção de estratégias políticas em conexão com vários atores (e não apenas capitais), cercados pelas instituições que produzem as políticas urbanas (MARQUES, 2016).

Tomando como referência Marques (2016), é válido considerar que os interesses desses grupos econômicos (capitais) tenham predominado e expliquem a resistência do poder político municipal em incorporar os fundamentos e instrumentos presentes no Estatuto da Cidade, que a partir de 2001 deveria conduzir a política urbana municipal, conforme será observado na análise da legislação urbanística revisada e aprovada durante as gestões de Cássio Taniguchi. Tal dimensão interpretativa permite também compreender porque, quando incorporados, os instrumentos jurídico-urbanísticos mais alinhados aos princípios reformistas do Estatuto da Cidade tenham sido apropriados de maneira limitada, sempre na dependência de regulamentações ou detalhamentos posteriores para aplicação. Ao mesmo tempo, porque no processo de atualização e revisão das normas tenha prevalecido a regulamentação dos instrumentos urbanísticos com maior capacidade de potencializar a atuação do mercado imobiliário e a possibilidade de extração da renda da terra por parte dos capitais que tem especial interesse na definição da política urbana, conforme Marques (2016).

É possível considerar também que o avanço da tramitação da lei federal, os quinze anos de exercício democrático após o fim da Ditadura, o quadro político municipal e nacional marcados pelo avanço da esquerda, somados ao aprofundamento das desigualdades territoriais em Curitiba entre 1990 e 2000, tenham desestabilizado a hegemonia dos grupos com maior influência na condução da política urbana no município. Ou seja, a realidade e o contexto político local, somados aos avanços normativos e na reconstrução da democracia em nível nacional, já não eram mais plenamente favoráveis aos recursos de poder e as estratégias políticas que vinham até então utilizadas por estes grupos.

O conjunto de ilações formulado é corroborado pela análise do processo de revisão e atualização da regulação urbanística ocorrido durante as gestões de Cássio Taniguchi, bem como dos conteúdos presentes nos instrumentos jurídicos-urbanísticos aprovados, a partir dos quais explicitam-se as estratégias e as reações adotadas pelo grupo que detinha o poder local para a manutenção do *status quo*.

5.4.1 A gestão (1997 / 2000): garantir a continuidade da lei de zoneamento e os incentivos ao mercado imobiliário

A partir do levantamento elaborado pela pesquisa, observou-se que a maior parte das leis aprovadas ou alteradas entre 1997 e 2000, vinculadas à execução da política urbana, ocorreu no último ano dessa gestão. Nos primeiros anos dessa gestão de Cássio Taniguchi prevaleceu a publicação de decretos destinados à execução dos programas estratégicos de intervenção

urbana presentes no Plano de Governo, à criação de Setores Especiais Habitacionais de Interesse Social e à regularização fundiária. Vale destacar que na primeira gestão desse prefeito as intervenções em favelas estiveram vinculadas à execução desses programas estratégicos, caracterizadas, em especial, pela promoção de remoções e realocações de famílias para novas unidades habitacionais construídas, em especial lotes urbanizados, conforme projetos que serão detalhados no tópico subsequente.

No ano de 1998 a Lei nº 9460 dispôs sobre a regularização de parcelamentos do solo implantados de forma irregular até 1993. A análise do conteúdo desta norma permite concluir que se tratou de uma atualização da legislação existente voltada para o mesmo fim, primariamente aprovada na gestão de Roberto Requião em 1986 (Lei Ordinária nº6.820/1986).

Em relação aos Decretos publicados pelo executivo, grande parte deles refere-se à desapropriação de áreas privadas ocupadas, para sucessiva transferência das mesmas à COHAB-CT (Decretos nº 138/1998, 238/1998, 240/1998, 362/1998, 363/1998, 364/1998, 395/1998, 675/1998, 771/1998, 14/2000, 244/2000 e 559/2000). A partir da identificação da localização das áreas indicadas nestes decretos, constatou-se que a maioria dos publicados no ano de 1998 vincularam-se à execução do projeto “Linhão do Emprego”, um dos principais programas estratégicos implementados nas gestões de Cássio Taniguchi.

Aos projetos estratégicos foram identificados também decretos para alteração da classificação de vias situadas em bairros mais centrais, que implicaram em alterações dos parâmetros de uso do solo das zonas neles situadas (Decretos nº 1125/1997 e 557/1998). Além disso, responsáveis pela criação do Setor Especial do Linhão do Emprego (Decretos nº 571/1998 e 572/1998), com a delimitação e especificação dos parâmetros de parcelamento e uso do solo nos trechos do projeto que cruzavam os bairros Pinheirinho e Sítio Cercado, situados no Sul de Curitiba. Parte da área delimitada como pertencente ao Setor Linhão do Emprego integra a região onde havia sido implantado o Projeto Bairro Novo nas gestões de Jaime Lerner e Rafael Greca.

No ano de 1997 foi publicado o Decreto nº 1105, que criou um SEHIS no bairro CIC para regularização de uma favela situada em área de propriedade da URBS. O decreto informa que o processo de regularização da área se realizaria por meio de um convênio estabelecido entre URBS, COHAB-CT e COHAPAR. Outro decreto para delimitação de SEHIS foi o 250/2000, destinado à implantação de Conjuntos Habitacionais pela COHAB-CT, cujos parâmetros de parcelamento e uso do solo foram definidos pela nova lei de zoneamento de uso e ocupação do solo aprovada em 2000, em seguida detalhada.

No início do último ano da primeira gestão destaca-se a aprovação de leis que regulamentaram instrumentos de política urbana e incentivos para implantação de programas de

habitação de interesse social. Esse conjunto de leis foi aprovado no mês de março de 2000, de modo complementar. A Lei Municipal nº 9800/2000 alterou o Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo. A partir da análise do seu conteúdo verificou-se que o instrumento manteve o padrão funcionalista clássico, que historicamente tem caracterizado a sua utilização em Curitiba, especificando, segundo áreas homogêneas, os parâmetros de uso - permitidos, tolerados e permissíveis - e de ocupação - porte (m²) do empreendimento, coeficiente de aproveitamento, taxa de ocupação máxima do terreno (%), altura máxima em pavimentos, recuo mínimo do alinhamento predial (m), taxa de permeabilidade mínima (%), afastamento das divisas (m), lote mínimo (testada e área).

Na Lei são apresentados ainda os parâmetros urbanísticos para os SEHIS, para os quais eram permitidos habitação unifamiliar e institucional, comércio e serviço vicinal, de bairro e setorial e indústrias tipo 1 anexas à moradia, ou existentes. Para habitação unifamiliar o lote mínimo exigido era de 180 m², com 6 m de testada e 3 m de recuo do alinhamento predial no mínimo. A lei especificava também, que nos parcelamentos efetuados pela COHAB-CT seria admitido nos SEHIS o lote mínimo disposto na legislação federal e na legislação municipal de regularização fundiária.

Para o Linhão do Emprego, no que tange ao uso habitacional, a nova lei de zoneamento especificou para as vias de hierarquia superior: habitação coletiva, lote mínimo de 450 m² e 15 m de testada para novos parcelamentos, subdivisões e unificações, sendo tolerada habitação unifamiliar. Nas demais vias foram permitidas habitação unifamiliar e institucional, e lote mínimo com 12 m de testada e 360 m² de área para novos parcelamentos, subdivisões e unificações.

Em março de 2000 foi publicado o Decreto nº 186/2000, que criou, definiu limites e diretrizes de ocupação e uso para o Setor Especial Eixo Barão – Riachuelo, situado na área central da cidade, que também integrava um dos projetos estratégicos da gestão, vinculado à revitalização de áreas de interesse de preservação do patrimônio histórico.

De acordo com a informação publicada no site da Prefeitura Municipal, que apresenta uma síntese da história da aplicação do zoneamento de uso e ocupação do solo em Curitiba, a alteração ocorrida no ano de 2000 representou a maior reformulação sofrida até então pelo Plano Diretor de 1966 (CURITIBA, 2020). Pesquisas desenvolvidas acerca da evolução da legislação urbanística do município, permitem questionar, no entanto, essa afirmação. Na verdade a Lei Municipal nº 9800/2000 e leis complementares restringiram-se à atualização do instrumento de zoneamento, com o objetivo de incorporar decretos e alterações parciais que foram sendo aprovados em zonas específicas desde 1969, muitas dos quais ainda vigentes, relacionados, conforme destacado pela mesma fonte acima especificada (CURITIBA, 2020), à execução de

intervenções estruturais na forma da cidade, tais como os Eixos Estruturais, o Setor Histórico, a CIC, os Setores Conectores, o Setor Especial do Linhão do Emprego, dentre outros.

Conforme constatou Pilotto (2010) ao estudar a evolução histórica do zoneamento de uso do solo de Curitiba, sem ter sido instaurado um processo de revisão do Plano Diretor de 1966 o ordenamento territorial proposto por aquela lei foi sendo substancialmente alterado por mudanças sucessivas ao longo dos anos. Estas alterações viabilizaram, especialmente, a implantação das grandes intervenções urbanísticas por parte do poder público local, a partir das quais setores ligados aos interesses fundiários e imobiliários se beneficiaram de maneira principal, já que os benefícios possibilitados pelas alterações sucessivas da legislação e a implantação de infraestrutura e serviços urbanos não foram acompanhados da recuperação das mais valias urbanas derivadas dos investimentos públicos que foram feitos ao longo das décadas seguintes.

Complementar à Lei Municipal nº 9800/2000, a Lei Municipal nº 9801/2000 especificou como instrumentos de política urbana do município: (i) a concessão onerosa do direito de construir, (ii) a transferência do potencial construtivo, (iii) incentivos para programas de habitação de interesse social e de proteção e preservação do patrimônio cultural, natural e ambiental. De acordo com essa lei, os objetivos a serem atingidos com o uso desses instrumentos eram: proteção e preservação do patrimônio; desapropriação de imóveis para implantação de sistema viário básico; instalação de equipamentos urbanos e espaços públicos; implantação de programas de habitação de interesse social; e aproveitamento de imóveis situados no Setor Estrutural, com potencial construtivo subutilizado devido a limitações urbanísticas. A lei especificava ainda que poderia ser admitida a transferência de potencial construtivo entre Curitiba e municípios da Região Metropolitana, com o objetivo de garantir condições ambientais adequadas para a proteção e preservação dos mananciais de abastecimento hídrico. Além disso, que poderiam ser alterados índices urbanísticos de ocupação do solo e usos não previstos na lei de zoneamento, mediante contrapartida do setor privado na execução de obras e serviços, na construção e concessão de terrenos para implantação de programas de habitação de interesse social, na concessão de áreas para preservação do patrimônio cultural e ambiental, e por meio de recursos financeiros.

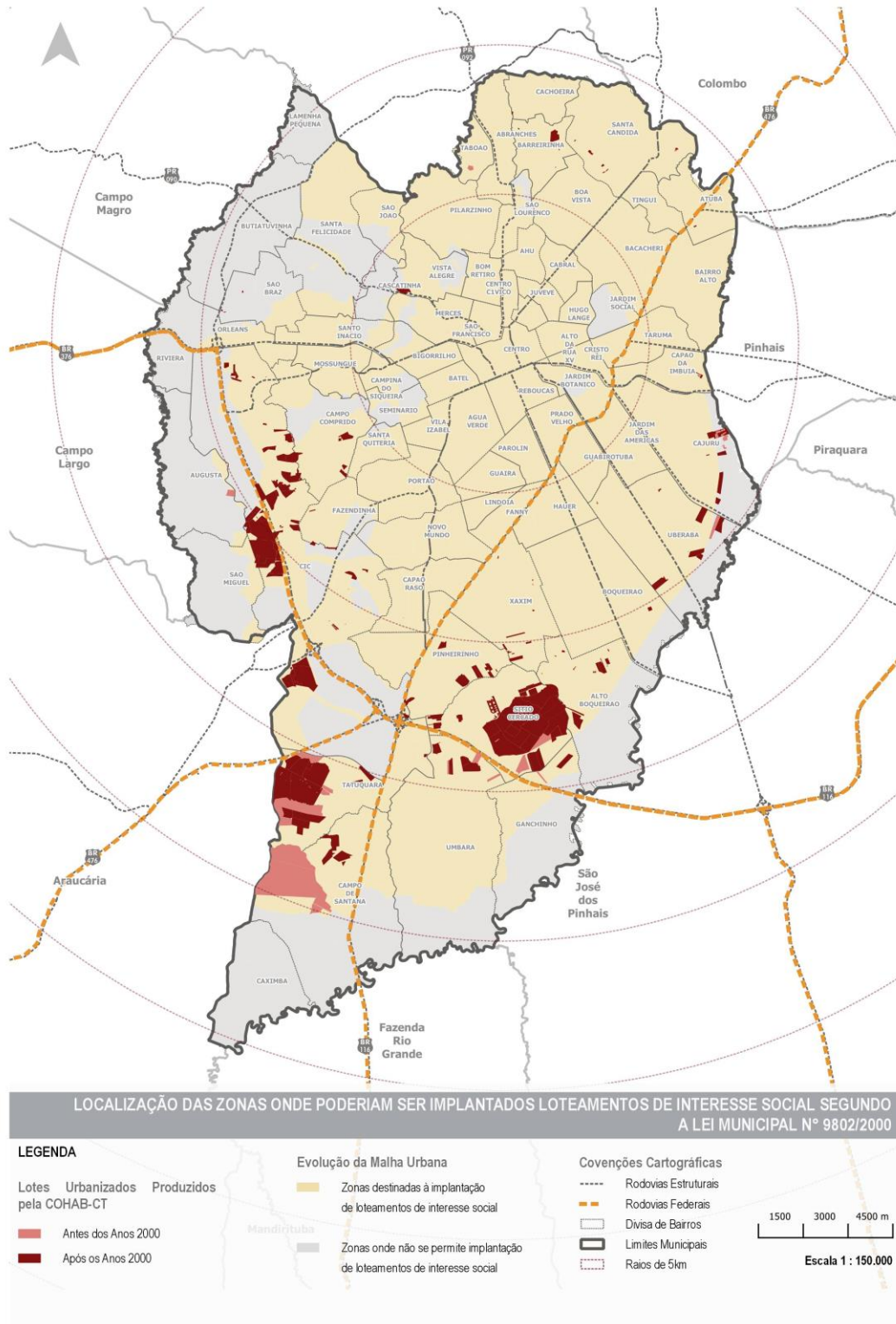
O monitoramento da aplicação dos instrumentos previstos na Lei nº 9801/2000 foi delegado ao IPPUC, ficando o poder Executivo autorizado a rever e alterar parâmetros de uso e ocupação do solo, bem como a delimitação das zonas destinadas à sua aplicação, dependendo dos resultados obtidos por meio de tal monitoramento. A lei especificava ainda que sua regulamentação deveria ocorrer num prazo de 90 dias.

A Lei Municipal nº 9802/2000, também complementar à Lei Municipal nº 9800/2000, definiu os tipos e regulamentou os incentivos dados a proprietários de imóveis no município para implantação de programas de habitação de interesse social. A legislação especificou ainda que os programas de HIS abrangiam habitação e obras para implantação de infraestrutura e equipamentos a ela vinculados, com exceção de transporte coletivo. Os tipos de incentivo previstos eram o parcelamento de lotes com dimensões menores que os especificados na lei de zoneamento, para implantação de loteamentos promovidos pela COHAB-CT em parceria com a iniciativa privada; e a concessão de aumento de potencial construtivo (no coeficiente de aproveitamento e na altura da edificação). A lei especificava ainda as zonas onde não poderiam ser implantados loteamentos de interesse social: ZR 1, ZR do Passaúna, ZR de Santa Felicidade e Zonas Industriais. Na FIGURA 46 podem ser observadas as localização destas zonas, dos loteamentos implantados pela COHAB-CT até 2000 e os loteamentos implantados após este ano.

A Lei nº 9802/2000 detalhou também a utilização da concessão do aumento do potencial construtivo, atualizando e substituindo a Lei nº 7841/1991, conhecida no município como Lei do Solo Criado, que havia sido aprovada na terceira gestão de Lerner. Os critérios para implantação dos loteamentos em parceria da COHAB-CT com a iniciativa privada não foram detalhados nesta lei, sendo deixados para regulamentação posterior em lei específica.

O último instrumento urbanístico aprovado na primeira gestão de Cássio Taniguchi foi a Transferência de Potencial Construtivo (Lei nº 9803/2000), que inaugurou o uso dessa ferramenta no município. De acordo com a lei aprovada, esse instrumento poderia ser utilizado: (i) em imóveis nos quais o proprietário estivesse impedido de utilizar plenamente o potencial definido para a zona em que estivesse situado, em função de limitações urbanísticas vinculadas à proteção e preservação de patrimônio histórico, cultural, natural e ambiental; (ii) em indenizações a proprietários de terrenos desapropriados para implantação de melhoramentos viários, equipamentos públicos, programas de HIS e recuperação ambiental; (iii) na subutilização de potencial construtivo derivada de limitações urbanísticas de imóvel situado no Setor Estrutural; (iv) e em convênios e consórcios estabelecidos entre Curitiba e municípios da RMC, com o objetivo de promover a preservação e a proteção dos mananciais. A lei detalhava ainda a forma de cálculo da Transferência de Potencial Construtivo, as zonas e parâmetros de uso e ocupação do solo para os imóveis receptores de potencial, além de definir a Secretaria de Municipal de Urbanismo como a instância responsável pela expedição da autorização.

FIGURA 46 - LOCALIZAÇÃO DAS ZONAS ONDE PODERIAM SER IMPLANTADOS LOTEAMENTOS DE INTERESSE SOCIAL SEGUNDO A LEI MUNICIPAL N° 9802/2000, DOS LOTEAMENTOS IMPLANTADOS PELA COHAB-CT ATÉ 2000 E APÓS ESSE ANO - MUNICÍPIO DE CURITIBA



FONTE: Nunes da Silva et al. (2021).

5.4.2 A segunda gestão (2001 / 2004): conservar o modelo de política urbana garantindo a legalidade depois da aprovação do Estatuto da Cidade

No primeiro ano da segunda gestão de Cássio Taniguchi foi aprovada a Lei Federal nº 10.257/2001 - Estatuto da Cidade, que ratificou os princípios constitucionais e regulamentou o uso de instrumentos urbanísticos para a execução da política urbana no Brasil. A lei estabeleceu também a penalização dos prefeitos no caso da não observância dos seus requisitos, principalmente em relação ao tempo para aprovação/revisão dos novos Planos Diretores e à regulamentação dos instrumentos urbanísticos por ela estabelecidos (BRASIL, 2001).

A segunda gestão desse prefeito foi marcada também pela eleição do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva em 2002 e a criação do Ministério das Cidades no primeiro ano de seu governo, em 2003. Naquele momento a gestão desse Ministério foi delegada a pessoas comprometidas com a implementação das pautas do MNRU, e com a participação da sociedade na elaboração e controle da execução da política urbana. Ou seja, a partir de 2003, do ponto de vista institucional, instaura-se a partir do governo federal um novo paradigma para a efetivação da política urbana nas cidades brasileiras, que questionava e criticava os princípios e as ferramentas até então adotadas pelo modelo tecnocrático de planejamento urbano, que vinha sendo exemplarmente praticado em Curitiba.

Nesse sentido, o contexto político, institucional e normativo observado em nível federal era contrário ao praticado pelo grupo responsável pela gestão do município. Conforme já apresentado, o grupo de Lerner, do qual fazia parte o então prefeito Cássio Taniguchi, recorreu historicamente ao discurso do saber técnico para justificar as intervenções e promover a ideia de Curitiba como a cidade onde o 'planejamento urbano deu certo'. Outro aspecto é que os fundamentos que passaram a nortear a execução da política urbana no Brasil com a aprovação do Estatuto da Cidade, entravam em choque com os interesses dos grupos que historicamente tem apoiaram politicamente as administrações filiadas ao lernismo, conforme já explorado. As estratégias adotadas pela gestão para conservação do *status quo*, como reação ao novo contexto político, institucional e normativo presente naquele momento, são reveladas pela análise da legislação aprovada na segunda gestão de Cássio Taniguchi (2000 / 2004).

Nos três primeiros anos do segundo mandato de Cássio Taniguchi (2000/2004), não foi aprovada nenhuma lei relevante ligada à regulação do uso e ocupação do solo ou instrumentos para execução da política urbana. No levantamento das leis elaborado para a presente pesquisa, constatou-se que a maioria das leis aprovadas nesse período, relacionadas à execução das políticas urbana e habitacional, corresponderam à abertura de crédito e transferência de áreas

para a COHAB-CT, voltados à execução dos projetos estratégicos - Linhão do Emprego e Operação Cajuru principalmente -, e do programa HBB BID.

Em relação aos Decretos, em 2003 foram publicados dois que estabeleceram cotas de potencial construtivo para viabilizar a reforma e o restauro de unidades de interesse de preservação na área central (Decretos nº 651/2003 e 652/2003), e dois voltados à concessão de incentivos para a execução de Programa de Habitação de Interesse Social, especificamente do projeto de urbanização da Vila Terra Santa (Decretos nº 656/2003 e 665/2003), financiado pelo HBB BID, conforme será detalhado. Além disso, o Decreto nº 625/2003 que estabeleceu condições para a concessão de potencial construtivo, regulamentando a Lei Municipal nº 9.803/00, que dispõe do instrumento da Transferência de Potencial Construtivo.

No último ano da gestão foi aprovada a nova lei do Plano Diretor (Lei Ordinária nº 11.266/2004), que de acordo com os primeiros artigos teve como objetivo a sua adequação aos princípios e instrumentos instituídos pelo Estatuto da Cidade, complementando, segundo a lei, as diretrizes do Plano Diretor aprovado em 1966 e incorporando as que foram sendo sucessivamente implantadas nos anos seguintes.

O Título II da lei do Plano Diretor de 2004, Da Política de Desenvolvimento Urbano, reproduziu no artigo 6º, em linhas gerais, o objetivo e as diretrizes para a política urbana no Brasil de acordo com o artigo 2º do Estatuto da Cidade - “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”. No artigo 7º a lei municipal complementou as diretrizes anteriormente citadas, merecendo destaque os incisos I, II e XII, em função da aderência aos princípios preconizados pela visão neoliberal, que havia conduzido a política voltada à reforma do Estado, implementada ao longo da década de 1990. Nestes incisos merecem destaque os objetivos ligados à competitividade, inovação, eficiência e participação da iniciativa privada:

I - consolidar o Município de Curitiba como centro regional integrado de desenvolvimento sustentável nos setores industrial e de serviços e como pólo competitivo de inovação tecnológica, sede de atividades produtivas e geradoras de emprego e renda; II - aumentar a eficiência econômica da Cidade, de forma a ampliar os benefícios sociais e reduzir os custos operacionais para os setores público e privado, inclusive por meio do aperfeiçoamento técnico administrativo do setor público; [...] XII - incentivar a participação da iniciativa privada e demais setores da sociedade em ações relativas ao processo de urbanização, mediante o uso de instrumentos urbanísticos diversificados, quando for de interesse público e compatíveis com as funções sociais da Cidade; [...] (CURITIBA, 2004, art 7º).

O Título III do Plano Diretor de 2004 é denominado Da política urbanístico-ambiental, e foi estruturado nos Capítulos (I) da política de estruturação urbana, dividido nas Seções do macrozoneamento, do parcelamento, uso e ocupação do solo, dos eixos de estruturação viária e dos eixos de estruturação do transporte coletivo; (II) - da mobilidade urbana e transporte, Seções transporte de passageiros, dos sistemas viário, de circulação e trânsito, do transporte de cargas; (III) - do patrimônio ambiental e cultural; (IV) da paisagem urbana e do uso do espaço público, Seções da paisagem urbana, do uso do espaço público; (V) da habitação, Seção habitação de interesse social.

O Capítulo da habitação especifica as diretrizes gerais dessa política pública para o conjunto da população do município, e diretrizes específicas para a política de habitação de interesse social. Nas diretrizes gerais merecem destaque a intenção de articulação da política local com a praticada pelos municípios metropolitanos, em especial os situados no entorno ao polo; a viabilização da produção de lotes urbanizados e novas moradias; o estímulo à participação da iniciativa privada na produção de habitação, em especial as de interesse social; a continuidade das ações de simplificação da legislação de zoneamento, de parcelamento do uso do solo e das normas para as edificações, com o objetivo de reduzir os custos de produção e aumentar a oferta de lotes e unidades habitacionais. Na seção destinada à habitação de interesse social as diretrizes gerais não apresentam soluções muito diferentes das que historicamente vinham sendo praticadas pela COHAB-CT, embora figurem nos incisos II, III, IV, VIII, IX e X a regularização fundiária e a urbanização de favelas como parte desta política:

I - diversificar as modalidades de acesso à moradia, tanto nos produtos quanto nas formas de comercialização, adequando o atendimento às características sócio-econômicas das famílias beneficiadas; II - estabelecer normas especiais de urbanização, de uso e ocupação do solo e de edificações para assentamentos de interesse social, regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de menor renda, respeitadas a situação sócio-econômica da população e as normas ambientais; III - instituir de zonas especiais de interesse social; IV - estabelecer critérios para a regularização de ocupações consolidadas e promover a titulação de propriedade aos seus ocupantes; V - promover a relocação de moradores residentes em locais impróprios ao uso habitacional e em situação de risco, recuperando o meio ambiente degradado; VI - produzir e incentivar a produção de moradias e lotes urbanizados destinados ao atendimento de famílias de menor renda; VII - permitir o parcelamento e ocupação do solo de interesse social com parâmetros diferenciados, como forma de incentivo à participação da iniciativa privada na produção de habitação para as famílias de menor renda; VIII - promover a regularização fundiária e a urbanização de áreas de assentamentos subnormais, adequando-as aos parâmetros urbanísticos e ambientais estabelecidos e incluindo-os no contexto da cidade formal; IX - promover melhores condições de habitabilidade às moradias já existentes, tais como salubridade, segurança, infra-estrutura e acesso aos serviços e equipamentos urbanos; X - promover assistência técnica

e jurídica para a comunidade de baixa renda de ocupações irregulares, visando à regularização da ocupação; XI - promover a melhoria da capacidade de gestão dos planos, programas e projetos habitacionais de interesse social; XII - buscar a auto-suficiência interna dos programas habitacionais, propiciando o retorno dos recursos aplicados, respeitadas as condições sócio-econômicas das famílias beneficiadas (CURITIBA, 2004, art. 27).

O Título IV do Plano Diretor de 2004 trata da política social e econômica, e é composto por capítulos com diretrizes para cada uma das políticas setoriais ligadas a estes temas, e o Título V trata da gestão democrática da cidade. Uma característica geral dos conteúdos destes títulos e capítulos é que eles especificam diretrizes gerais e remetem seu detalhamento à aprovação de legislação específica.

O Título VI do Plano Diretor define como instrumentos de política urbana o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, o direito de preempção, a outorga onerosa do direito de construir, a transferência do direito de construir e as operações urbanas consorciadas. A utilização do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, da outorga onerosa do direito de construir e da transferência do direito de construir ficaram dependentes da aprovação de legislação específica. As operações urbanas consorciadas poderiam ser propostas tanto pelo poder executivo ou “por qualquer cidadão ou entidade que nela tenha interesse” (CURITIBA, 2004, at. 70, § 3º), que deveriam ser aprovadas em lei específica. São também delimitados os perímetros para as Operações Consorciadas no Anexo 5 da lei. Foram também instituídos o Estudo de Impacto de Vizinhança e o sistema de Monitoramento e controle de Plano Diretor, sob responsabilidade do IPPUC, tal como figurava na lei de zoneamento aprovada no ano de 2000.

Em relação aos instrumentos de política urbana, merece destaque também o fato de que os instrumentos de regularização fundiária não integravam o conteúdo do Plano Diretor. Conforme observou o Entrevistado 2 (2020), os instrumentos urbanísticos de regularização fundiária do Estatuto da Cidade nunca foram incorporados nos projetos de urbanização de favelas desenvolvidos, a legislação municipal nunca foi alterada para facilitar a regularização fundiária de interesse social, “continuava muito, muito difícil de você superar”.

[...] um tema: tamanho de lote. [...] na favela eu não tenho como ter lote de 125 m² que é o mínimo que a prefeitura aprovava. Não sei como que tá hoje, entendeu? Que era a lei de loteamentos, a lei federal de loteamentos, né? 5 de testada por 25 de fundos [...] no mínimo [...]. Na favela tem lote de 80, tem lote de 60, né? Então às vezes eu tenho que relocar um cidadão, tirar a casa dele dali, por causa de 20 m² de área de lote que eu não consigo aprovar no município. Quantas vezes eu disse: - “Gente, o prefeito tem que aprovar por decreto esse troço.” Decreto municipal: prefeito aprovou, tá aqui, aprovado e acabou-se. Não tem que tramitar como um loteamento normal. Porque tramita como um loteamento normal. Ou tramitava, né? Talvez não seja mais assim hoje

[...] mas ele vai pra Secretaria do Meio Ambiente, vai pra Secretaria de Obras Públicas, vai pra Secretaria não sei o que. Todas as secretarias que são ouvidas na aprovação de um empreendimento, é, do loteamento, ou do empreendimento imobiliário, da cidade de Curitiba, a favela é a mesma coisa. Ela tramitava da mesma forma. Então, largura de rua, [...], eu tenho na favela um beco de 3 m de largura. E tá lá, funciona. - “Não, mas não pode, tem que ser no mínimo não sei quanto, tem que ter tanto de calçada, porque tem o poste da Copel.” Não existe isso. Não tem como, então acho que falta um pouquinho de sensibilidade. Não é sensibilidade, é porque a lei diz que tem que ter. Então o técnico, ele não pode burlar, né? Então ele exige: - “Não, porque a lei diz que é 8 m de largura de rua [...] que tem que ter 1,5 m de calçada, pra botar meio fio aqui [...] E, então, esse rigor técnico, é um grande problema.

A legislação municipal tem [...] que olhar essas ocupações, tem que olhar esse ambiente urbano específico de uma outra forma, não pode querer tratar da mesma forma que trata o resto da cidade. É diferente, ali é diferente, né? E tem que ser tratado de forma diferente (ENTREVISTADO 2, nov. 2020).

Nas disposições finais o Plano Diretor aprovado em 2004 definiu um prazo de três anos para a regulamentação dos instrumentos urbanísticos, especificando que nesse interstício continuariam vigentes as leis aprovadas no ano 2000 - zoneamento de uso e ocupação do solo, instrumentos de política urbana, os incentivos para implantação de programas e habitação de interesse social a transferência de potencial construído e outras ligadas à política municipal de meio ambiente. No mesmo prazo deveriam ser elaborados os planos setoriais, dentre os quais o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social.

As disposições finais reforçam a possibilidade da utilização da “urbanização consorciada em empreendimentos conjuntos da iniciativa privada e dos Poderes Públicos Federal e Estadual, visando a integração e a divisão de competência e recursos para execução de projetos de interesse comum” (CURITIBA, 2004, at. 80), especificando que sua coordenação seria atribuição do poder público e a avaliação do interesse público da operação responsabilidade do IPPUC.

Em 2004 foram ainda aprovados decretos com alterações pontuais em alguns instrumentos de ordenamento territorial: no Zoneamento Ecológico Econômico da Área de Proteção Ambiental do Passaúna (Decreto nº 250/2004), nos parâmetros de uso e ocupação do solo do Setor Especial de Ocupação Integrada – CIC (Decreto nº 887/2004) e alterações de classificação de vias do Setor Especial das Vias Coletoras 1 (Decretos nº 895/2004 e 992/2004).

A análise do conteúdo do Plano Diretor aprovado na segunda gestão de Cássio Taniguchi, permite afirmar que a elaboração de uma lei restrita à indicação de diretrizes, com instrumentos urbanísticos que dependiam de regulamentação, principalmente os mais filiados aos princípios da reforma urbana, bem como a vigência das leis anteriores enquanto tal regulamentação não fosse providenciada, constituíram estratégias para manutenção do *status quo*, acomodando assim os interesses dos capitais e grupos políticos mais conservadores, que

historicamente tem tido maior capacidade influenciar a execução da política urbana no município.

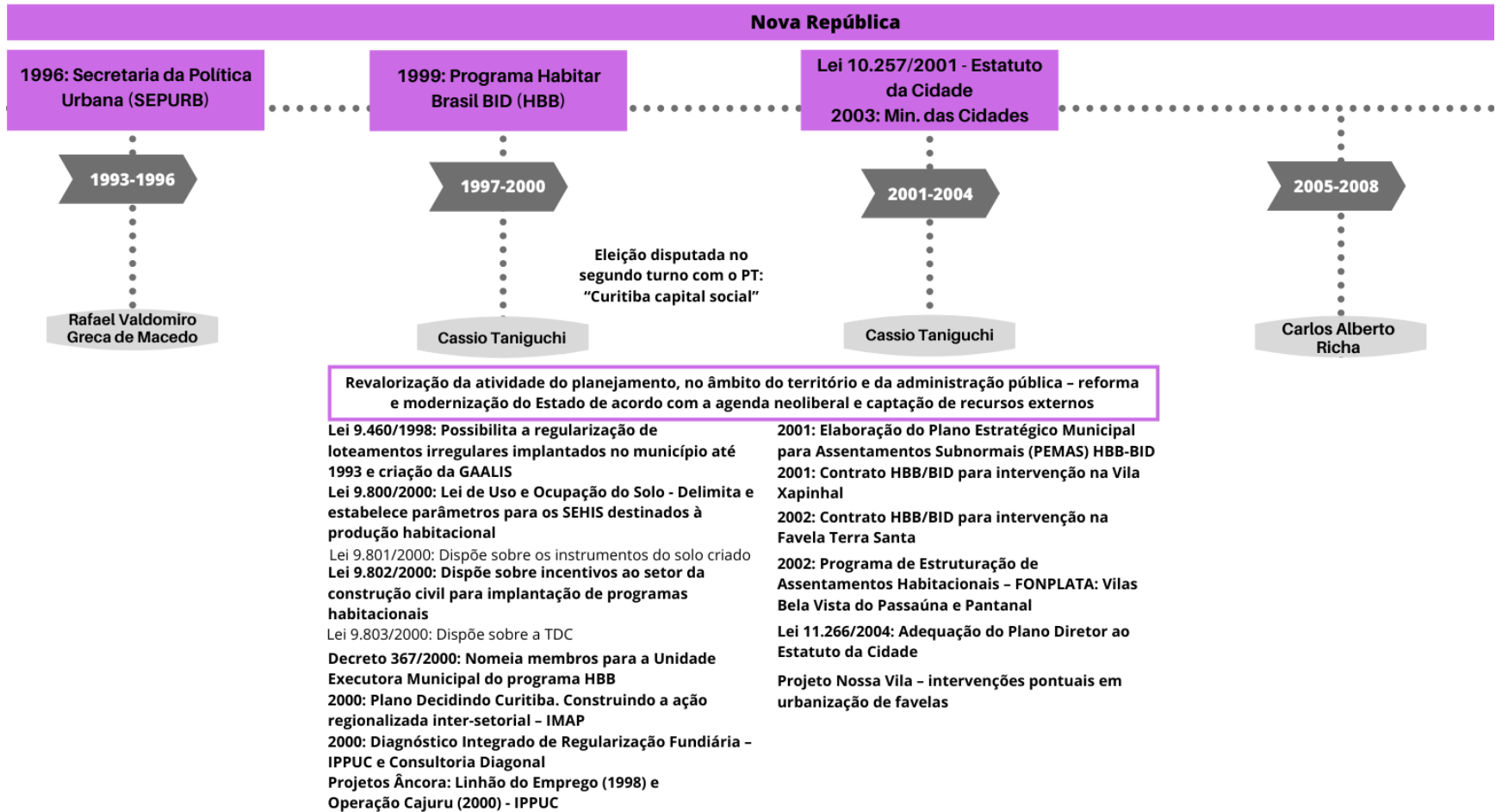
Outro expediente foi a aprovação do Plano Diretor no último ano da gestão, estendendo ao máximo o prazo definido pelo Estatuto da Cidade para a elaboração e revisão deste instrumento de planejamento urbano, sem a necessidade de alterações na condução da política urbana e no modelo de planejamento urbano adotado pelo grupo de Lerner desde a década de 1960. Estas estratégias garantiram também a legalidade dos instrumentos de política urbana do município perante às exigências da lei federal aprovada em 2001.

5.5 CAPACIDADE ESTATAL PARA EXECUÇÃO DA POLÍTICA DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS NAS GESTÕES DE TANIGUCHI

Nas gestões de Cássio Taniguchi observou-se um expressivo crescimento no número de lotes regularizados e a realização das primeiras experiências de urbanização integral em favelas. Embora tais aspectos possam ser considerados como avanços, constatou-se que tais ações estiveram mais ligadas à possibilidade de captação de recursos externos (federais e de organismos multilaterais) para execução de grandes projetos urbanos, do que ao objetivo de transformar a política municipal de habitação, de modo a priorizar a urbanização de favelas e a atenção da população de baixa renda. Além disso, verificou-se que o tema da favela se impõe na agenda da política pública local, principalmente na segunda gestão, como estratégia para garantir a manutenção no poder do grupo político representado pelo então prefeito.

Na primeira gestão (1997-2000) as intervenções estiveram relacionadas à execução de grandes projetos de intervenção urbanística, vinculados aos programas estratégicos do seu governo, e na segunda gestão (2001- 2004) à execução do HBB BID e à disponibilidade de recursos em organismos multilaterais para urbanização de favelas. Nas duas situações observou-se a falta de um plano para o enfrentamento da questão que tivesse como referência a escala da cidade, a partir do qual a captação desses recursos estivesse sendo orientada, a priorização das áreas definida e a elaboração dos projetos de intervenção executada. Os critérios para escolha das áreas e das tipologias de intervenção explicam-se pelo fato das favelas estarem sendo atingidas pelos programas estratégicos (projetos âncora), ou das exigências definidas nos contratos de empréstimos pelos órgãos financiadores. Ou seja, não derivaram de uma política estruturada, com objetivos, diretrizes, metas e ações claros e executada de maneira contínua.

FIGURA 47 - LINHA DO TEMPO DA POLÍTICA DE INTERVENÇÃO EM FAVELAS NAS GESTÕES DE CÁSSIO TANIGUCHI (1997-2004) – MUNICÍPIO DE CURITIBA



FONTE: Nunes da Silva et al. (2021).

Vale destacar também, que nas gestões de Taniguchi foram promovidos investimentos em capacitação institucional para execução de programas e projetos urbanização de favelas, voltados, em especial, à produção de diagnósticos e à formação da equipe técnica local. Verificou-se, no entanto, que essas iniciativas não provocaram a reestruturação da política habitacional em termos institucionais, que manteve praticamente inalterada o arranjo administrativo, os órgãos responsáveis pela sua execução, a agenda por priorizada, bem como interação da burocracia com a sociedade, principalmente com a população diretamente afetada pelas intervenções.

A falta de priorização da urbanização de favelas na agenda política local foi corroborada pela legislação urbanística aprovada no período. A não incorporação de instrumentos de reconhecimento e legitimação da posse, como o Usucapião especial do imóvel urbano para fins de moradia e a CDRU, ratificou o posicionamento historicamente adotado por parte do poder público municipal, que desconhece os direitos adquiridos pelas famílias residentes em favelas. Ao mesmo tempo, reforçou o direito de propriedade privada e individual, em detrimento do uso coletivo e social da terra, posicionando-se a favor da criminalização das ocupações por moradia. A não regulamentação de tais instrumentos revela também o posicionamento político dos agentes públicos responsáveis pela elaboração, aprovação e execução da legislação urbanística no município, contrária ao fundamento constitucional da função social da propriedade, que a partir de 1988 conferiu à propriedade urbana a necessidade de atenção aos interesses da coletividade e a promoção e extensão de direitos para a população mais pobre.

A opção pela defesa do direito de propriedade individual, ao invés do direito à universalização do acesso à moradia digna, foi reforçada pelos demais instrumentos regulamentados – Transferência de Potencial Construtivo (Lei nº 9803/2000) e incentivos (Lei nº 9802/2000) - que facilitaram o retorno financeiro da terra ocupada pelas famílias aos proprietários que as antecederam, além de potencializarem a extração da renda da terra, por meio de expedientes de facilitação da produção habitacional pelo mercado imobiliário privado. Os instrumentos urbanísticos aprovados reforçaram também a compreensão limitada de que o acesso à propriedade privada é suficiente para garantir o direito à moradia, embora reconheça-se que a segurança da posse seja um de seus aspectos. Além de limitada, defende-se que tal visão é também equivocada. Conforme vem sendo demonstrado pela presente pesquisa, o modelo de política habitacional praticado em Curitiba, estruturado pela disponibilização estatal de recursos financeiros e facilitações ao mercado imobiliário para provisão habitacional, tem sido ineficaz em relação à atenção da população mais pobre, que enfrenta as piores condições de precariedade habitacional e vulnerabilidade social, e que a política pública deveria priorizar.

6 AS INTERVENÇÕES EM FAVELAS NAS GESTÕES BETO RICHA, LUCIANO DUCCI E GUSTAVO FRUET: APROVEITANDO OS RECURSOS FEDERAIS DISPONÍVEIS

O presente capítulo fecha o recorte temporal definido para a análise da trajetória da política de intervenção em favelas no Município de Curitiba na presente pesquisa, abarcando as gestões de três prefeitos entre 2005 e 2016. Este período é caracterizado também, na esfera federal, pelas gestões petistas, a atuação do Ministério das Cidades e a execução do PAC UAP.

No primeiro tópico são caracterizados os contextos político-eleitorais nacional e local, com especial atenção para o último. Na esfera federal é apresentada uma síntese da política habitacional que passa a ser implementada pelo Ministério das Cidades em 2003. Em âmbito local são destacadas também neste tópico as propostas de campanha para as políticas urbana e habitacional, apresentadas pelos candidatos melhor posicionados nos pleitos eleitorais ocorridos nos anos de 2004, 2008 e 2012.

Em seguida é caracterizada a política habitacional implementada nas gestões dos prefeitos que administraram Curitiba no período analisado, com foco na política de intervenção em favelas. Neste tópico são apresentados também os programas e projetos executados nesses assentamentos, bem como os dados que caracterizam a atuação da COHAB-CT.

O terceiro tópico trata do arcabouço normativo aprovado entre 2005 e 2016, dividido em dois períodos. O primeiro, que marca as gestões de Carlos Alberto Richa e Luciano Ducci, caracteriza-se pelo período de lançamento e contratação do PAC UAP e do PMCMV. No segundo período, durante a gestão de Gustavo Fruet, é aprovado um novo Plano Diretor para o município. O capítulo encerra com uma síntese da capacidade estatal de execução da política de intervenção em favelas nas gestões desses prefeitos.

6.1 A POLÍTICA URBANA EM NÍVEL FEDERAL E O CONTEXTO POLÍTICO-ELEITORAL DO MUNICÍPIO ENTRE 2005 E 2016

Entre 2005 e 2016 o Município de Curitiba teve como prefeitos Carlos Alberto Richa (2005 – 2010) do PSDB, Luciano Ducci⁷³ (2010 – 2012) filiado ao PSB e Gustavo Fruet (2013-2016) do PDT. No mesmo período governaram o país Luiz Inácio Lula da Silva (2003 – 2010) e Dilma

⁷³ Substituiu Carlos Alberto Richa em março de 2010, quando este renunciou ao cargo de Prefeito para concorrer ao Governo do Estado do Paraná.

Vana Rousseff (2011 – 2016)⁷⁴ do PT, cujas gestões foram marcadas pela atuação do Ministério das Cidades e o início de uma nova fase das políticas urbana e habitacional no país.

Na segunda metade da década de 2000, com a eleição do PT, renovam-se as expectativas em relação ao papel do Estado na redução das desigualdades socioespaciais no país. Conforme Maricato (2012), em especial a partir do segundo mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2007-2010) e do primeiro mandato da Presidente Dilma Rousseff (2011-2014), o governo federal retoma a política desenvolvimentista e institui políticas sociais com impacto significativo sobre a pobreza. Nas gestões petistas o Estado voltou a assumir uma postura ativa em diversas políticas, em especial nos investimentos em infraestrutura econômica e social, diferindo do período de desmanche neoliberal que havia sido instaurado pelo governo de Fernando Collor de Melo (1990-1992) e continuado pelas privatizações durante os governos FHC (1995-2002) (SINGER; LOUREIRO, 2016, p. 11).

No que diz respeito à política habitacional, segundo Cardoso et al. (2017), durante os governos petistas ocorreram avanços e rupturas importantes, comparados aos anteriores. Dentre os avanços os autores destacam a incorporação de propostas historicamente defendidas pelo FNRU como (i) a descentralização da política com participação de União, Estados e Municípios; (ii) a gestão democrática exercida por conselhos nessas três instâncias federativas, a partir dos quais passaram a ser definidas as diretrizes da política e a destinação dos recursos; (iii) a aprovação da lei de iniciativa popular que instituiu o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), aprovado em 2005 e instalado em 2006; (iv) a retomada do financiamento para as classes médias pelo Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), fazendo com que os recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)⁷⁵ pudessem ser priorizados para a baixa renda; (v) e a possibilidade de articulação da política habitacional com o controle e a recuperação da valorização fundiária e imobiliária.

A partir da criação do Ministério das Cidades, em 2003, estas propostas passaram a ser implementadas por meio do Sistema Nacional de Habitação (SNH). Até 2005 elas permaneceram no papel, em função do controle de gastos públicos praticado pela equipe de planejamento econômico da primeira gestão de Luiz Inácio Lula da Silva, que mantinha uma postura similar ao praticado durante o governo de FHC. Em 2006 o governo federal promove uma mudança

⁷⁴ A Presidente Dilma Rousseff não chegou no final do seu segundo mandato, sendo afastada em agosto de 2016 por um controverso processo de impeachment.

⁷⁵ Criados na década de 1960 junto com o Banco Nacional de Habitação (BNH). O FGTS é formado pelo depósito compulsório retirado dos salários dos trabalhadores formalmente contratados. O SBPE é formado pelo depósito individual dos cidadãos que possuem caderneta de poupança no sistema bancário (ARRETCHE, 1990).

significativa nessa política, com a adoção de estratégias econômicas mais intervencionistas e o aumento crescente dos gastos públicos com o objetivo de implementar os programas sociais e de transferência de renda (CARDOSO et al., 2017, p. 25).

Articulado a estas novas estratégias no ano de 2007 foi lançado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que teve como objetivo promover o crescimento econômico pelo investimento em infraestrutura. Uma das linhas de financiamento deste programa foi a Urbanização de Assentamentos Precários (UAP). O Programa vigorou entre 2007 e 2014, em duas etapas, o PAC - 1 (2007 – 2010) e o PAC 2 (2011 - 2014). Segundo Cardoso et al. (2017, p. 25-26), entre 2007 e 2014 os recursos destinados à urbanização de assentamentos precários totalizaram R\$ 33,5 bilhões e abrangeram 3.450 assentamentos em todo o país. Para Denaldi et al. (2016), os recursos, a abrangência e os princípios que nortearam sua execução permitem considerar que o PAC inaugurou uma nova fase na política de urbanização de favelas no Brasil. Esta afirmação foi ratificada pela pesquisa desenvolvida em 2018 sob o PAC UAP em diferentes cidades brasileiras, sob a coordenação de Cardoso e Denaldi (2018).

Cardoso e Denaldi (2018, p. 17) constataram também, que o modelo de intervenção do PAC tendeu a ser “muito influenciado pelos contextos locais, tanto do ponto de vista da experiência anterior, em urbanização de favelas, do ente responsável pela intervenção (Governo Estadual ou Municipal), quanto pelo contexto específico de cada território”, produzindo intervenções muito diferenciadas a partir dos casos estudados⁷⁶.

Do ponto de vista da execução desta política, Cardoso e Denaldi (2018, p. 27-28) observam ainda que a urbanização integrada dos assentamentos precários, possibilitada pelo modelo normativo do PAC, permitiu enfrentar os diferentes problemas e a complexidade que caracterizam esses espaços, financiando desde obras de pequeno porte até grandes intervenções. Além disso, no caso de projetos de alto custo financeiro, o Governo Federal direcionou recursos não onerosos, sem impacto na capacidade de endividamento dos Estados e Municípios, viabilizando assim intervenções que antes eram dificilmente implementadas.

No mesmo período o processo de produção da cidade foi também por dinâmicas vinculadas ao fenômeno de reestruturação do capitalismo em escala global, a partir do qual a propriedade imobiliária e a habitação adquiriram uma nova função na sua expansão, constituindo “uma das mais novas e poderosas fronteiras da expansão do capital financeiro” (Rolnik, 2015, p. 14). Assim, ao mesmo tempo em que progride a construção das políticas urbana e habitacional, sob a coordenação do Ministério das Cidades, avança também a reestruturação capitalista,

⁷⁶ São Paulo, Região do Grande ABC, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Recife, Salvador, Fortaleza, Belém, Curitiba e Porto Alegre.

marcada, dentre outros aspectos, pela expansão da financeirização.

Tal fenômeno passa a se apresentar de modo cada vez mais contundente a partir de 2000, em especial pela incorporação do setor da construção civil ao mercado financeiro, com impactos na produção a cidade e na execução da política urbana e habitacional. Conforme Rolnik (2015), na década de 1990 os fundos de investimento passaram a se interessar pelos mercados emergentes da América Latina, em especial o setor da construção e incorporação imobiliária, cuja atenção se intensificou com a crise econômica ocorrida na Ásia em 1997. No Brasil esse processo avançou especialmente a partir de meados da década de 2000, com a compra de ações de grandes empresas do ramo da construção civil por fundos de investimento internacionais (ROLNIK, 2015).

A reestruturação capitalista do período foi igualmente marcada pelo aprofundamento das desigualdades socioespaciais (GOTTDIENER, 1997; SASSEN, 2010; RIBEIRO, 2011). Em Curitiba o processo de favelização se apresentou com maior importância em escala metropolitana a partir do final da década de 1990 (NUNES DA SILVA, 2012). Conforme Nunes da Silva (2012), entre o final das décadas de 1990 e 2000 os espaços informais de moradia cresceram e difundiram-se em toda a extensão da metrópole, passando de 571 assentamentos e 54.662 domicílios, para 984 assentamentos e 98.444 domicílios no final da de 2000. Em 2010 o documento “O Estado das Cidades do Mundo: Unindo o Urbano Dividido”, apresentado pela Organização das Nações Unidas (ONU) no 5º Fórum Urbano Mundial, informava que o Brasil possuía cinco cidades entre as vinte mais desiguais do mundo, com Curitiba ocupando o 17º lugar neste ranking (HELM, 2012)⁷⁷.

De acordo com Fernandes e Firkowski (2014, 281), o ano de 2006 marcou o início da atuação de grandes empresas do setor imobiliário com capital aberto na Bolsa de Valores, que a partir de então participam de modo cada vez mais significativo no mercado local. Entre os anos de 2010 e 2011, conforme observam as autoras, estas empresas foram responsáveis por um terço dos edifícios de apartamentos lançados na cidade.

Em 2008 a crise hipotecária e financeira dos Estados Unidos ameaça o setor imobiliário e toda sua cadeia produtiva, que naquele momento no Brasil já havia sido incorporado pelos fundos de investimento. Os empresários atingidos por esta crise pressionam o Ministério da Fazenda para implementar medidas que reduzissem os impactos da crise que, de acordo com a

⁷⁷ As outras quatro cidades brasileiras citadas no relatório eram Goiânia (10º lugar), Belo Horizonte e Fortaleza (13º lugar), Brasília (16º lugar). A classificação das cidades no documento teve como referência o índice de Gini, que mede a concentração de renda. O relatório informava também que o Brasil era o país com a maior distância social na América Latina, embora o número de moradores de favelas no Brasil tivesse caído em 16% (HELM, 2012).

proposta apresentada, se concretizariam pela liberação de subsídios diretos ao comprador, a partir dos quais seria viabilizada a compra de 200 mil imóveis que estavam prontos para lançamento no mercado pelas construtoras. Estas negociações ocorreram sem a participação do Ministério das Cidades, dos Conselhos Nacional das Cidades e da Habitação e sem diálogo com o SNHIS e o FNHIS. A proposta dos empresários foi aceita pelo Ministério da Fazenda, mas por uma intervenção direta do Presidente Lula definiu-se que uma parcela de recursos deveria ser destinada aos setores de baixa renda, politizando a intervenção (ROLNIK, 2015).

A intervenção direta dos empresários da construção civil deu origem ao PMCMV no ano de 2009, para Rolnik (2015, p. 301), constituiu uma das ações mais importantes no campo econômico e social do governo, “articulando a oferta de moradia, demanda histórica e ativo eleitoral tradicionalmente forte, com uma estratégia keynesiana de crescimento econômico e geração de empregos”.

Cardoso et al. (2017, p. 29) destaca que o PMCMV se caracterizou pelo protagonismo do setor privado na produção habitacional, se opondo aos princípios do SNHIS, para o qual o setor público tinha um papel estratégico, e ignorando os debates acumulados em torno da construção do Plano Nacional de Habitação (PlanHab) e da constituição do SNH. Além disso, eliminou os recursos do FNHIS para provisão habitacional, concentrando as ações desse fundo em urbanização de assentamentos precários e desenvolvimento institucional. Conforme observam os autores, com a consolidação do PMCMV no governo de Dilma Rousseff, o FNHIS foi completamente esvaziado.

O período foi marcado, portanto, por contradições, em especial no que diz respeito ao enfrentamento da questão urbana e da moradia no Brasil. Para Singer e Loureiro (2016, p. 13), os anos sob os governos petistas caracterizaram-se por uma estranha combinação de fatores antagônicos, com o pleno desenvolvimento do processo capitalista predatório e a implementação pelo Estado de programas sociais que favoreceram as classes populares.

Estas contradições adquiriram uma expressão contundente na execução da política urbana pelos municípios brasileiros, para a qual, recuperando Marques (2016, p. 16), os capitais representam um ator potencialmente importante na sua definição.

6.1.1 Continuidade política no Governo local e desalinhamento em relação ao Governo Federal

Conforme já destacado, entre 2005 e 2016, período em que a condução da política urbana no Brasil foi delegada ao Ministério das Cidades, o Município de Curitiba foi administrado pelo

PSDB-PSB e pelo PDT. O pleito eleitoral de 2004, que elegeu a chapa Carlos Alberto Richa e Luciano Ducci, realizou-se num contexto de mudança política nas esferas estadual e nacional. Em 2002 o petista Luiz Inácio Lula da Silva havia derrotado José Serra do PSDB e no governo do Paraná o PMDB, de Roberto Requião, vencera o PSDB, representado por Álvaro Dias. No Senado foram eleitos Flávio Arns, pelo PT, e Osmar Dias, pelo PDT.

O primeiro turno da eleição para prefeito ficou polarizada entre os candidatos do PSDB, Carlos Alberto Richa e do PT, Ângelo Vanhoni, que receberam 35,05% e 31,18% dos votos válidos, respectivamente. No segundo turno o candidato do PSDB venceu com 54,78% dos votos válidos e o do PT recebeu 45,22% dos votos (REHBEIN, 2008, p. 318-319).

Rehbein (2008) destaca que durante a campanha Carlos Alberto Richa não quis o apoio de Cássio Taniguchi, pertencente ao grupo político de Jaime Lerner, que naquele momento estava com sua imagem política desgastada. Além disso, pretendia evitar a situação ocorrida na eleição anterior, de 2000, que havia levado o PT ao segundo turno e muito próximo da vitória. Vale destacar, no entanto, que Carlos Alberto Richa, anteriormente filiado ao PTB, tinha sido o vice-prefeito de Cássio Taniguchi na gestão que finalizava, ocupando o cargo de Secretário Municipal de Obras Públicas. Em 2004 o candidato lançado pelo PFL, partido ao qual estava filiado Cássio Taniguchi, foi Osmar Bertoldi (REHBEIN, 2008).

Rehbein (2008, p. 320) observa também, que embora durante a campanha Beto Richa, como é conhecido, tenha se apresentado como o “líder de um novo grupo político”, durante seu mandato deu continuidade ao estilo de administração pública voltada à execução de obras de engenharia, traço dos governos de seus predecessores e dos grupos políticos que apoiam historicamente os candidatos da direita curitibana. No seu discurso de campanha, no entanto, prometia instaurar um modelo de administração democrática e solidária e apresentava uma imagem de inovador. Segundo o autor, com esta estratégia os dois candidatos mais fortes apresentavam na campanha propostas muito parecidas, repetindo a que havia sido adotada, com sucesso, no pleito de 2000. Além disso, o autor destaca que os dois candidatos tinham o apoio de figuras políticas que haviam integrado equipes dos governos antecedentes, principalmente nas gestões de Cássio Taniguchi. O vice na chapa de Carlos Alberto Richa era Luciano Ducci, filiado ao PSB, médico concursado da Prefeitura Municipal, que havia ocupado desde a década de 1990 cargos de direção na Secretaria Municipal de Saúde.

Ângelo Vanhoni era apoiado pelo governador Roberto Requião e pelo governo federal, sob a condução de seu partido na época. Segundo Rehbein (2008, p. 321) o PMDB não tinha uma posição consensual em relação ao apoio do candidato do PT, com figuras políticas importantes do partido no Paraná defendendo o lançamento de uma candidatura própria, dentre

os quais o deputado estadual Rafael Greca e o deputado federal Gustavo Fruet. De acordo com o autor, a manutenção do apoio do PMDB à coligação encabeçada pelo PT, fez com que Gustavo Fruet deixasse o PMDB e passasse a apoiar Carlos Alberto Richa do PSDB. Gustavo Fruet foi candidato a Prefeito na eleição seguinte, administrando o município entre 2013 e 2016. Rafael Greca venceu as eleições em 2016 e 2020 e é o atual prefeito de Curitiba.

Em relação ao desempenho eleitoral dos candidatos no pleito de 2004 segundo a distribuição territorial dos votos, no segundo turno o candidato do PSDB recebeu o maior número de votos nos bairros com população de renda mais elevada, situados principalmente no entorno da área central e em parte da região Norte do município, enquanto o PT recebeu o maior número de votos dos bairros da região Sul, repetindo a divisão observada desde o retorno das eleições diretas na década de 1980 (REHBEIN, 2008, p. 327). O autor destaca ainda que no segundo turno a maior transferência de votos para Carlos Alberto Richa explicita a opção dos eleitores pela continuidade das gestões anteriores, o perfil conservador do eleitorado curitibano, e a rejeição a uma mudança mais radical em relação ao grupo político que vinha administrando Curitiba desde 1989 (REHBEIN, 2008, p.333).

Na eleição seguinte, realizada no ano de 2008, a chapa Carlos Alberto Richa – Luciano Ducci concorreu à reeleição, ganhando no primeiro turno com 77,27% dos votos válidos. A cifra alcançada pelos candidatos foi a maior do Brasil entre as capitais naquela eleição, e a maior entre os prefeitos eleitos no primeiro turno em Curitiba até então. A candidata do PT, Gleisi Hoffmann, ficou em segundo lugar, com 18,17% dos votos válidos. (MENDONÇA, 2009, p. 45)

As propostas de campanha para planejamento urbano e infraestrutura da chapa Richa – Ducci na eleição ocorrida no ano de 2004 eram compostas por quinze programas: Cinturão da Boa Vizinhança, Curitiba do Futuro, Marco Zero, Nossa Água, Passaporte Curitiba, Perto de Você, Preservar, Se lig@ Curitiba, Tecnoparque, Reciclar, Ecoensinar, Moro Aqui, Comunidade Escola, Curitiba Olímpica e Circulação. Os principais temas vinculam-se ao meio ambiente e ao uso de novas tecnologias para infraestrutura e para o desenvolvimento de atividades econômicas (RICHA; DUCCI, 200?).

O Moro Aqui era o programa para habitação, e as propostas apresentadas davam continuidade aos que vem sendo historicamente executados pela COHAB-CT. A política urbana em desenvolvimento pelo Ministério das Cidades não era citada. Para a política habitacional, anacronicamente, eram apresentados como marcos institucionais o SFH de 1964, a lei de 1966 que criou o FGTS e o FMH criado em 1990. E para o financiamento, programas executados no período de FHC, como o HBB BID. Embora indicasse o Ministério das Cidades como a instância gestora da política nacional de habitação, não fazia referência ao SNHIS, ao FNHIS ou ao

PlanHab (RICHA; DUCCI, 200?, p. 95).

Os programas propostos priorizavam a provisão habitacional. Para a classe média as parcerias com a iniciativa privada com o objetivo, segundo o documento, de aumentar a produção imobiliária e a geração de empregos na RMC. Para a população de baixa renda eram indicados os programas de lotes urbanizados, a serem implantados em áreas de expansão urbana, sendo citados os bairros Campo do Santana, Ganchinho e Riviera. Para a regularização fundiária era indicada a aquisição de glebas para implantação de lotes urbanizados, a remoção e o reassentamento das famílias que viviam em áreas de risco, a titulação de lotes informais, a urbanização e a melhoria habitacional, dando continuidade ao Programa Nossa Vila implementado na gestão de Cássio Taniguchi (RICHA; DUCCI, 200?, p. 97-100).

Na eleição ocorrida no ano de 2012 Luciano Ducci tentou a reeleição. O pleito foi decidido no segundo turno entre os candidatos Roberto Massa Junior (Ratinho Junior), pela coligação PSC / PR / PC do B / PT do B, e Gustavo Fruet, pela coligação PDT / PT / PV, que haviam recebido 34,9% e 27,22% dos votos válidos no primeiro turno, respectivamente. Luciano Ducci, candidato da situação, apoiado pela coligação PRB / PP / PSL / PTN / PPS / DEM / PSDC / PHS / PMN / PTC / PSB / PRP / PSDB / PSD / PTB, recebeu 26,77% no primeiro turno. O PMDB lançou como candidato Rafael Greca que obteve 10,45% dos votos válidos. Gustavo Fruet venceu a eleição no segundo turno com 66,64% dos votos válidos e Ratinho Junior recebeu 39,35% (TSE, 2021).

As propostas de campanha de Gustavo Fruet nesse pleito de não apresentam programas, mas diretrizes setoriais para implementação de um programa de desenvolvimento voltado à “melhoria da qualidade de vida, a qualidade ambiental e a redução da pobreza” (FRUET, 2012, p. 40). Os temas mais importantes destacados eram a mobilidade, a segurança e os serviços de saúde e de educação.

Dentre as diretrizes ligadas ao planejamento territorial eram apresentados a integração metropolitana, o desenvolvimento de um processo de planejamento que integrasse todos os órgãos da prefeitura, e a distribuição mais homogênea dos serviços públicos e privados na cidade. Nas diretrizes para habitação figuravam (i) a priorização da construção de moradias para a população com renda até 3 salários mínimos, (ii) a reestruturação das instituições vinculadas à habitação, com o fortalecimento da COHAB-CT, (iii) a ampliação e aceleração dos processos de regularização fundiária, com a implantação de uma política de legalização e urbanização das áreas, que deveria ser conduzida por meio de uma gestão democrática e participativa, (iv) disponibilização de assessoria técnica e jurídica para o desenvolvimento e a execução de obras, (v) implementação de uma política para garantir o direito à moradia, respeitando prioridades e

situações de emergência, (vi) estabelecimento de uma política integrada de habitação na RMC (FRUET, 2012, p. 47).

Nas diretrizes de planejamento urbano e metropolitana figuravam (i) o desenvolvimento de um processo descentralizado, integrado e com participação popular, (ii) o empreendimento de ações “qualitativas e criativas”, para que a cidade fosse reconhecida como referência de um planejamento urbano que partisse do reconhecimento da realidade urbana e do diálogo com a população, (iii) o estabelecimento de uma política de ordenamento de uso e ocupação do solo, incluindo a ocupação de áreas ociosas e de expansão urbana, (vi) a redução dos deslocamentos urbanos no exercício das funções “trabalhar, habitar, recrear e circular”, (vii) a implementação de ações e alianças estratégicas junto aos municípios metropolitanos, levando em conta as especificidades de um e o desenvolvimento integrado (FRUET, 2012, p. 51).

6.2 A POLÍTICA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO E AS INTERVENÇÕES EM FAVELAS ENTRE 2005 E 2016

As intervenções em favelas no município entre 2005 e 2016 tiveram especial vinculação com a PNH implementada em nível federal pelos governos petistas. Embora o tema da habitação popular e a urbanização de favelas, não figurassem com centralidade nas propostas de campanha dos prefeitos que administraram Curitiba nesse período, os recursos que passaram a ser disponibilizados pela União influenciaram o desenho institucional da política municipal de habitação, que segundo o Plano Diretor de 2004, vigente até o ano de 2015, continuaria sendo coordenada e executada pela COHAB-CT. No entanto, considerando as normativas da PNH que foram definidas, o município precisou fazer adaptações institucionais para a implementação de uma política municipal de habitação de interesse social, que no âmbito do SNHIS deveria ser conduzida pelas diretrizes da política federal.

Conforme Vasco (2018), para atender aos requisitos do SNHIS e viabilizar a captação dos recursos disponíveis para a execução de uma política de habitação de interesse social, o município precisou elaborar o Plano Municipal de Habitação e Habitação de Interesse Social (PMHHIS), instituir o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS) e criar o Conselho Gestor desse Fundo. Esse processo ocorreu principalmente nas gestões de Carlos Alberto Richa e Luciano Ducci (2005-2012). Na gestão de Gustavo Fruet (2013-2016) pouco se avançou nesse sentido e as ações implementadas limitaram-se a dar continuidade à execução dos programas e projetos em curso.

No ano de 2006 foi elaborado pela COHAB-CT e o IPPUC o Plano Municipal de Regularização Fundiária em Áreas de Preservação Permanente (PMRF-APP), concluído em 2007. Este Plano teve como objeto de intervenção os domicílios situados em favelas sobre APPs, que em 2005 correspondiam a 21% dos domicílios informais do município (CURITIBA, 2007, p. 163). Segundo o documento, a meta era liberar as APPs ocupadas, para viabilizar o retorno das condições naturais dessas áreas. Justificado por este objetivo, o PMRF-APPs restringiu suas intervenções aos domicílios situados nas faixas das APPs (30 e 50 m) e deixou os demais domicílios e assentamentos para serem tratados no PMHHIS, elaborado no ano seguinte. Conforme consta no PMHHIS (CURITIBA, 2008, p. 188), o PMRF-APP foi elaborado com o objetivo de atender a Resolução 369/2006 do CONAMA.

Assim, as intervenções parciais nos assentamentos para a liberação das APPs ocupadas, de acordo com os critérios da Resolução 369/2006 do CONAMA, conduziram a elaboração e execução dos projetos para captar recursos junto ao PAC. Esta característica é um dos elementos que explica a característica observada na execução do PAC em Curitiba, que conforme Nunes da Silva, Vasco e Texeira (2018), se afastou do estabelecido pela programa federal, que tinha como premissa a consolidação e urbanização integral das favelas.

O PMRF-APP inicia apresentando um diagnóstico das favelas do município, que tomou como referência um levantamento realizado no ano de 2005. Em seguida são apresentados os diretrizes, objetivos e linhas de ação para intervenção nas favelas situadas em APPs, com uma proposta de indicadores para a hierarquização dos assentamentos, visando a execução das intervenções. O plano delimitou e agrupou as favelas que seriam objeto de intervenção segundo bacias hidrográficas, critério que, por consequência, norteou a definição dos projetos elaborados para captação de recursos junto ao PAC. Segundo Nunes da Silva, Vasco e Texeira (2018, p. 302), das 49 favelas que foram objeto de intervenção com financiamento desse Programa, apenas cinco não se localizavam em Área de Proteção Ambiental (APA) ou APPs.

Em entrevista realizada com ex-gestor do município, ele afirma que com exceção dos projetos desenvolvidos para o PAC, os demais projetos de urbanização de favelas desenvolvidos antes pela UEM não possuíam articulação com um plano maior. Segundo destacou, os projetos do PAC foram desenvolvidos a partir de um modelo de intervenção por bacia hidrográfica, definido dentro da própria COHAB-CT, sem a participação da Secretaria do Meio Ambiente, do IPPUC ou de outros órgãos da Prefeitura:

Eu acho que o grupo lá na COHAB entendeu que o tema meio ambiente era um tema importante e que ele poderia nortear [...] a definição dessas áreas, dessas bacias de intervenção [...] E também assim, era uma intervenção por bacia, mas

era uma intervenção pontual dentro da bacia [...] Então se pegar lá, Vila Formosa por exemplo, a bacia do Formosa era uma bacia grande dentro do município de Curitiba. Talvez seja a terceira ou quarta bacia hidrográfica maior [...] Mas a intervenção era muito localizada. Vila Formosa e pegava depois lá embaixo uma outra ocupação [...] Vila Evangélicos [...]. Então, era uma intervenção pontual. A do Barigui também era uma intervenção pontual. Um pouco mais extensa, porque começava lá perto do parque Barigui e ia até a Cidade Industrial [...] Mas ainda era um trecho muito curto. O rio Barigui vai até Almirante Tamandaré, então, havia outras ocupações, havia muita ocupação formal, legal, dentro da bacia, dentro da área de preservação permanente. Eram loteamentos antigos aprovados [...] Que nisso não se mexia [...] Mexia-se naquilo que era irregular, na tentativa de regularizar aquilo que era irregular [...] E, essa foi uma decisão dentro da COHAB. Eu não me lembro, assim, [...] de uma reunião com o prefeito, - "Ah Sr. prefeito, no que que nós vamos investir? o que que o senhor acha?". Não (ENTREVISTADO 2, nov. 2020).

O PMRF-APPs apresentava também um cálculo dos custos para execução das ações previstas, baseado na aquisição de terrenos e na construção de novos conjuntos habitacionais, coerente com o objetivo nele previsto de remoção dos domicílios das APPs. Esses custos não incorporavam, no entanto, a requalificação ambiental das APPs (CURITIBA, 2007, p. 168), que conforme o mesmo Plano, indicada como uma de suas metas a renaturalização das áreas desocupadas.

Conforme Vasco (2018), para captar os recursos federais a COHAB-CT elaborou projetos de urbanização de favelas com abrangência integral, mas durante a execução das obras foram priorizadas ações de remoção e reassentamento das famílias nas novas unidades habitacionais produzidas com recursos do PAC e do PMCMV.

No final de 2007 a Lei Ordinária nº 12.507 regulamentou a contratação da operação de crédito no valor de R\$ 66.500.000,00 junto à Caixa Econômica Federal para execução do Programa de Atendimento Habitacional através do Poder Público (PRÓ-MORADIA) que, segundo a lei, tinha como objetivos urbanizar favelas situadas nas bacias dos Rios Barigui, Iguaçu, Belém e Atuba e produzir conjuntos habitacionais. A COHAB-CT foi designada como agente promotor do programa, e desse ano até 2011 o município firmou 21 contratos no âmbito do PAC, sendo 17 na vigência do PAC 1 (2007/2010) e quatro do PAC 2 (2011/2014) (NUNES DA SILVA; VASCO; TEXEIRA, 2018, p. 300).

No mesmo ano o Decreto nº 1164/2007, aprovado um mês antes da assinatura do contrato para captar recursos pelo PRÓ-MORADIA, institui a Comissão de Análise e Aprovação de Loteamentos de Interesse Social (CAALIS⁷⁸), "órgão de natureza consultiva e de julgamento,

⁷⁸ No PMHHIS do ano de 2008 essa instância é denominada Grupo de Análise e Aprovação de Loteamentos de Interesse Social (GAALIS), mas o decreto de 2007 deu o nome de Comissão de Análise e Aprovação de Loteamentos de Interesse Social (CAALIS). Órgão também denominado GAALIS, com

com a finalidade de proceder a análise, deliberação e aprovação dos projetos de regularização de parcelamento do solo, para fins urbanos, assim como dos loteamentos de interesse social” (CURITIBA, 2007). A criação sua instituição foi justificada pela necessidade de estabelecer procedimentos para análise dos projetos de regularização fundiária e loteamentos de interesse social e agilizar o trâmite destes processos, situação considerada no PMHHIS como um dos principais entraves ao andamento destes projetos (CURITIBA, 2008, p. 132). A CAALIS foi composta por um membro de cada um dos seguintes órgãos: COHAB-CT, IPPUC, Procuradoria Geral do Município (PGM), Secretaria Municipal do Urbanismo (SMU), Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SMMA), Secretaria Municipal de Obras Públicas (SMOP). O decreto estabeleceu também que seriam considerados projetos de regularização para fins urbanos “as áreas invadidas ou ocupadas irregularmente, cuja aprovação tenha interveniência da COHAB-CT, após análise e emissão de parecer conclusivo da Comissão de Regularização de Loteamentos (CRL)”.

No ano seguinte, em março de 2008, depois de assinados os primeiros contratos com o PAC, foi apresentado o PMHHIS, com o objetivo de adequar o município às exigências do SNHIS, bem como atender o prazo de elaboração dos Planos Setoriais que havia sido definido pelo Plano Diretor aprovado em 2005. Segundo o documento, o PMHHIS tinha como objetivo

estabelecer um marco referencial para a Política Habitacional do Município com relação aos seus princípios, diretrizes, objetivos, definindo procedimentos e ações de curto, médio e longo prazo que ampliem o acesso da população à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho, a cultura e lazer, respeitando as premissas de ordenamento, controle do uso e ocupação do solo, de preservação do meio ambiente natural e construído, com a participação da sociedade (CURITIBA, 2008, p. 203).

O Plano apresenta um breve histórico da política habitacional nacional e local, um diagnóstico do problema habitacional, uma estimativa de custos para implementação dos programas previstos, e finaliza com a indicação dos princípios, objetivos e diretrizes da política.

Vasco (2008) destaca que o PMHHIS ratificou as intervenções em favelas situadas em APPs, previstas no PMRF-APP, apresentando um cálculo dos custos para produção de novas unidades habitacionais destinadas à remoção de aproximadamente 13.000 famílias que viviam nestas áreas. O documento indica também uma estimativa para remoção de 25.505 domicílios em favelas e a produção de novas unidades habitacionais para proceder os reassentamentos

funções e composições similares, havia sido criado em 1999, na gestão de Cássio Taniguchi, com o objetivo de regularizar loteamentos irregulares implantados até o ano de 1993.

dela derivados (CURITIBA, 2008, p. 168)⁷⁹. Tomando como referência este tipo de intervenção, o PMHHIS estimou também a área total necessária para produção de novas unidades habitacionais. Para a regularização fundiária “no próprio local de origem” o Plano partia do pressuposto que seriam utilizados instrumentos urbanísticos para viabilizar a aquisição pela Prefeitura Municipal das áreas ocupadas, sendo citados “a dação em pagamento, a transferência de potencial construtivo, a utilização compulsória e a operação urbana” (CURITIBA, 2008, p. 176).

O PMHHIS apresenta também uma estimativa de custos das “ações de regularização fundiária” no ano de 2007, que contemplava 37.096 domicílios e o reassentamento dos 25.505 domicílios anteriormente citados (CURITIBA, 2008, p. 176), prevendo, portanto, intervenções em 62.601 domicílios em favelas. No levantamento realizado no ano de 2005, que subsidiou a elaboração do PMRFF-APP, haviam sido contabilizados 52.052 domicílios nas 252 áreas de favelas identificadas, sendo 49 assentamentos em áreas públicas, 66 em áreas de domínio privado e 107 em áreas públicas e privadas (NUNES DA SILVA, 2012, p. 141).

O cálculo estimado dos domicílios a serem consolidados ou removidos teve como referência dados de uma amostra de 30 favelas levantadas no local, que consideraram: localização em áreas de risco, em APPs, fundos de vale, e áreas necessárias para abertura de ruas e desadensamento. O documento não apresenta um detalhamento dos critérios adotados neste cálculo, tais como a dimensão das faixas das APPs que foram consideradas, ou os riscos encontrados (CURITIBA, 2008, p. 168).

O PMHHIS apresenta ainda custo estimado para implementação de um programa de regularização fundiária, para ações de remoção, reassentamento e consolidação das áreas. A produção de novas unidades habitacionais para execução das duas primeiras ações indicadas, considerando custos de aquisição de terreno, infraestrutura, construção das edificações e procedimentos jurídicos, foi calculada em: R\$ 1.005.465.761,50, se adotado um padrão de ocupação vertical de ocupação (apartamento de 50 m²) e R\$ 639.369.542,00 se adotado um padrão horizontal (casas de 27 m²)⁸⁰. Para consolidação das favelas, considerando implantação de infraestrutura e custos de titulação, o valor total apresentado foi de R\$ 126.126.400,00. O documento destaca que o custo para aquisição de imóveis de propriedade particular ocupados por favelas, estimado em R\$ 210.000.000,00, não havia sido contabilizado, pois considerava-se,

⁷⁹ Esse cálculo não incluiu os loteamentos clandestinos e os assentamentos do Programa PROLOCAR (CURITIBA, 2008, p. 168).

⁸⁰ As tipologias aqui apresentadas correspondem aos custos mais altos e mais baixos, respectivamente. O PMHHIS apresenta também estimativas para padrão misto e outras tipologias para o padrão horizontal de ocupação, com valores que intermediários entre os aqui apresentados (CURITIBA, 2008, p. 177).

conforme já apontado, que o acesso à terra seria viabilizado pela utilização de instrumentos urbanísticos (CURITIBA, 2008, p. 177).

A comparação da estimativa de custos e das ações previstas no PMHHIS para um programa de regularização fundiária, com os custos e intervenções predominantemente implementadas no PAC em Curitiba, indicam incoerências e/ou imprecisões entre os Planos elaborados e os programas e projetos executados. Explicitam também elementos da capacidade de implementação de uma política de urbanização de favelas no município, no que diz respeito à capacidade técnica das equipes para a elaboração de estudos, da existência de diagnósticos precisos. Além disso, o tipo e a estratégia de intervenção privilegiada pelos tomadores de decisão (públicos e privados) na definição da aplicação dos recursos disponíveis.

Ou seja, em linhas gerais, o PMHHIS não se diferenciava da política de habitação que vinha sendo praticada pelo município até então, sob a coordenação da COHAB-CT, que conforme diagnósticos elaborados por diferentes gestões, não tinha sido capaz de enfrentar a favelização e a precariedade habitacional da população de renda mais baixa, crescentemente observada em Curitiba desde a década de 1960.

Segundo levantaram Nunes da Silva, Vasco e Texeira (2018b), o total investido na execução do PAC no ano de 2018 com recursos da União e do Município somou R\$ 216.285.248,11. As autoras constataram ainda, que na execução do PAC predominou a construção de conjuntos habitacionais, em áreas distintas e mais periféricas em relação ao assentamento de origem, na tipologia casas (NUNES DA SILVA et al., 2020a).

O PMHHIS previa ainda o estabelecimento de parcerias com os municípios da RMC, como forma de enfrentar a suposta escassez de terras para produção de habitação de interesse social em Curitiba. Essa escassez, a especulação imobiliária e os preços elevados da terra são evocados em diferentes momentos do plano e naturalmente tratados, conforme aponta Bertol (2013).

A primeira Linha Programática de atuação do PMHHIS refere-se à execução do Programa de Urbanização e Regularização Fundiária, voltado ao atendimento das famílias de menor renda, que seria executado por meio de ações de consolidação das áreas e/ou remoção-reassentamento. Ambas, de acordo com o Plano, teriam como principal objetivo a “entrega de um título de propriedade definitivo” (CURITIBA, 2008, p. 185).

As demais linhas programáticas eram (i) a atenção da fila de inscritos no cadastro da Companhia, por meio da execução de programas de lotes urbanizados, financiamento de material de construção, do PAR, dos Programas em Parceria com a Iniciativa Privada, (ii) o alvará simplificado para moradia popular, (iii) o Fundo Municipal de Habitação, (iv) a prevenção e

contenção de novas ocupações, por meio da implantação de uma linha “Disque invasões” gerido pela Guarda Municipal, de um sistema de monitoramento das áreas passíveis de serem ocupadas e da implementação de medidas extrajudiciais e judiciais para reintegração de posse, (v) a execução de realocações emergenciais por eventos fortuitos, e (vi) a implementação do Programa de Subsídio para Habitação de Interesse Social (PSH), destinado à produção e aquisição de habitação.

Em julho de 2008, quatro meses depois do PMHHIS ter sido publicado, foi sancionada a Lei Ordinária nº 12.816/2008 que criou o Programa Municipal de Habitação de Interesse Social (PMHIS). De acordo com a lei, os objetivos deste programa eram:

I - promover o acesso à habitação, com prioridade para a população de menor renda; II - integrar os projetos habitacionais com os investimentos em saneamento, infra-estrutura viária e de transportes, e demais serviços urbanos; III - promover a melhoria da qualidade de vida da população, reduzindo as disparidades sociais; IV - propiciar a ocupação do espaço urbano de forma racional e harmônica com o Plano Diretor, respeitando as regras de planejamento urbano, a proteção e a recuperação ambiental e os aspectos sociais e culturais; V - economizar meios e racionalizar recursos, observando o critério de auto-sustentabilidade econômico-financeira dos projetos habitacionais; VI - articular e apoiar a atuação dos órgãos e entidades que desempenhem funções no campo da habitação de interesse social; VII - incentivar a participação da iniciativa privada na solução dos problemas de habitação e ocupação do espaço urbano; VIII - democratizar os procedimentos e processos decisórios; IX - adotar mecanismos de acompanhamento e controle social do desempenho dos programas habitacionais; X - promover a inserção da população no processo de solução dos problemas de habitação e ocupação do espaço urbano, disseminando informações e orientações, em especial quanto aos direitos e deveres dos cidadãos; XI - empregar formas alternativas de produção e de acesso à moradia, através do incentivo à pesquisa e ao desenvolvimento tecnológico, objetivando novas técnicas de produção, construção, comercialização e distribuição de habitações; XII - viabilizar a reserva de terras urbanas, necessária à implementação de programas habitacionais (CURITIBA, 2008, art. 3º).

Embora de acordo com a lei o PMHIS devesse ser executado em consonância com a Política Municipal de Habitação de Interesse Social, estabelecida no Plano Diretor de 2004, a regularização fundiária e a urbanização de favelas não são citadas entre os seus objetivos. As ações para consolidação e urbanização desses assentamentos constavam em sete (II, III, IV, V, VIII, IX e X) dos doze objetivos especificados no artigo 27⁸¹ do Plano Diretor, que no capítulo da habitação estabeleceu diretrizes específicas para a elaboração da política de HIS. Além disso, conforme anteriormente apresentado, no PMHHIS as intervenções em favelas constituíam a

⁸¹ Os conteúdos dos incisos citados foram apresentados no tópico 5.5.2 do presente relatório.

primeira Linha Programática de ação. Ou seja, o PMHIS aprovado na forma de lei não incorporava a urbanização de favelas entre seus objetivos, distanciando-se assim das diretrizes do PMHIS e do Plano Diretor vigente. Paradoxalmente o PMHIS teve como objetivo adequar-se ao FNHIS.

A lei que institui este programa estabeleceu como órgão gestor do PMHIS a SMOP e como órgão executor a COHAB-CT (CURITIBA, 2008, art. 2º). A cargo da SMOP ficou estabelecido, em síntese, a orientação das ações entre o município e a iniciativa privada; a promoção da articulação com as demais políticas municipais e outras esferas de gestão; a elaboração, acompanhamento e avaliação da execução de planos e projetos; a proposição, captação e gestão dos recursos, inclusive os do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS).

I - orientar a ação integrada dos órgãos públicos e da iniciativa privada, para consecução dos objetivos do PMHIS; II - estimular a discussão e o desenvolvimento de soluções habitacionais e de ocupação urbana; III - promover a articulação do PMHIS com as políticas públicas municipais, estaduais e federais; IV - propor ações do Município no âmbito habitacional; V - elaborar, acompanhar e avaliar a execução dos planos e projetos habitacionais de interesse social; VI - captar recursos, mesmo sob a forma de bens imóveis, para subsidiar o PMHIS; VII - propor convênios, contratos de gestão e parcerias com entidades públicas ou privadas, inclusive instituições financeiras, para a consecução dos objetivos do PMHIS; VIII - administrar a aplicação dos recursos do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social - FMHIS, instituído no art. 6º desta lei, prestando contas e apresentando relatórios periódicos ao respectivo Conselho Gestor (CURITIBA, 2008, art. 3º).

À COHAB-CT coube a execução de planos e projetos, a manutenção do cadastro e a comunicação junto aos beneficiários, o desenvolvimento de diagnósticos e estudos para a solução dos problemas habitacionais, e a elaboração de projetos e proposição de soluções, sendo a última uma função concorrente à atribuída a SMOP.

I - executar planos e projetos do PMHIS; II - identificar os problemas e demandas habitacionais; III - manter cadastro classificado de potenciais beneficiários do PMHIS; IV - elaborar projetos e propor soluções para o PMHIS; V - propor fontes alternativas de recursos para financiar as soluções habitacionais; VI - prestar assistência técnica para questões habitacionais; VII - intermediar a comunicação entre os potenciais beneficiários do PMHIS e o Município de Curitiba; VIII - disseminar informações e orientações relativas à solução dos problemas de habitação e ocupação do espaço urbano; IX - desenvolver e estimular pesquisas e estudos para solução dos problemas habitacionais (CURITIBA, 2008, art. 4º).

Essas competências seriam efetivadas pela Companhia a partir de contrato à ser firmado

com o município, por meio da Secretaria do Governo. Mediante contratos de gestão específicos, a COHAB-CT poderia também executar obras para implantação de projetos com recursos do município, oriundos ou não do FMHIS; comercializar ou locar unidades habitacionais produzidas por estes recursos; administrar os créditos derivados desta comercialização, e promover ações judiciais necessárias à cobrança e recuperação desses créditos, inclusive a resolução de contratos e recuperação dos imóveis.

A Lei Ordinária nº 12.816/2008 que criou o PMHIS, instituiu também o FMHIS, destinado a apoiar financeiramente a execução do PMHIS, que ficou vinculado à SMOP. Além disso, extinguiu o FMH criado no ano de 1990. De acordo com a lei, o FMHIS deveria ser gerido por um Conselho Gestor, de caráter deliberativo, formado pelo Secretário Municipal de Obras Públicas na função de presidente, um representante da Secretaria Municipal de Finanças, um da COHAB-CT, um do IPPUC, um da Câmara Municipal, um do setor produtivo da construção civil e dois dos movimentos populares (CURITIBA, 2008, art. 12). Ficou definido como competências do FMHIS,

I - fixar as diretrizes e prioridades na alocação de recursos do FMHIS, observado o disposto nesta lei e demais normas regulamentadoras; II - aprovar os projetos de alocação de recursos do FMHIS; III - estabelecer a política de subsídios a serem utilizados na promoção do acesso à moradia, observados os parâmetros e diretrizes da Lei Federal nº 11.124, de 2005; IV - definir os critérios para concessão dos benefícios, com base em requisitos sócio-econômicos objetivos; V - definir as condições básicas de empréstimos e financiamentos com recursos do FMHIS, na forma da lei; VI - acompanhar, controlar, avaliar e auditar a execução dos programas habitacionais em que haja alocação de recursos do FMHIS; VII - dirimir dúvidas quanto à aplicação das normas regulamentares, aplicáveis ao FMHIS, nas matérias de sua competência; VIII - aprovar as contas do FMHIS; IX - propor a realização de audiências públicas; X - fixar a remuneração do agente executor das ações e empreendimentos vinculados ao FMHIS; XI - praticar os demais atos necessários à gestão dos recursos do FMHIS e exercer outras atribuições que forem conferidas em regulamento; XII - elaborar seu Regimento Interno (CURITIBA, 2008, art. 13).

Os recursos para formação do FMHIS seriam provenientes de (i) dotação orçamentária própria; (ii) outros fundos ou programas a eles incorporados; (iii) captação de recursos estaduais, federais ou internacionais; (iv) receitas operacionais e patrimoniais decorrentes de operações realizadas com recursos dele provenientes; (v) pagamento de prestações por parte dos mutuários beneficiados pelos programas por meio dele desenvolvidos; (vi) receitas da venda de imóveis componentes do seu patrimônio; (vii) venda ou transferência de potencial construtivo; (viii) bens imóveis recebidos pelo Município, através de dação em pagamento, doação ou outra forma em direito admissível e os transferidos por pessoas jurídicas de direito privado, destinados

à implantação de projetos de habitação de interesse social, atribuídos ao FMHIS por Decreto do Poder Executivo; (ix) contribuições e doações de pessoas físicas ou jurídicas de direito público ou privado e de entidades e organismos de cooperação nacionais ou internacionais (CURITIBA, 2008, art. 10).

A instituição do FMHIS em 2008 tem relação com a adesão do município ao SNHIS no ano de 2007. Com a criação do FMHIS a COHAB-CT deixou de ser a administradora dos recursos do fundo municipal de habitação e de receber remuneração sobre esta função. Além disso, o Conselho Fiscal da Companhia deixou de constituir a unidade responsável pela fiscalização da gestão dos seus recursos, que no FMHIS foram delegadas à SMOP e ao Conselho gestor, conforme composição anteriormente citada.

A gestão administrativa da política de intervenção em favelas também sofreu alterações, efetivadas no ano de 2011, que havia sido identificada em 2008 pelo PMHIS. As principais mudanças referiram-se ao órgão responsável pela formulação da política de HIS e à gestão dos recursos, que até então eram delegadas à COHAB-CT e neste momento foram transferidas para secretarias municipais. O PMHIS apontava ainda, que o modelo de atuação da COHAB-CT, em execução desde 1965, não tinha mais condições de manutenção, considerando a política em execução pelo Governo Federal e também a “visão contemporânea das políticas habitacionais está ligada a própria Administração Direta, na tomada de medidas conjugadas com outras políticas públicas como a gestão ambiental, infra-estrutura de transporte e saneamento” (CURITIBA, 2008, p. 131).

Outro aspecto destacado no Programa refere-se à alocação dos recursos do FNHIS, que deveriam “ser aplicados de forma descentralizada aos Estados, Municípios e Distrito Federal” por meio de “transferências voluntárias da União aos Estados, Municípios e Distrito Federal” (CURITIBA, 2008, p. 131), fazendo com que a partir da criação desse fundo não fosse mais possível a vinculação deste e de seu patrimônio à Companhia. O PMHIS destacava, no entanto, que em função do conhecimento acumulado ao longo de quatro décadas de atuação, a COHAB-CT deveria continuar assumindo o papel de executor operacional da política.

Nesse contexto, em 2011 o Decreto nº 1257/2011 criou de maneira provisória, pelo prazo de um ano, prorrogável por mais um, a Secretaria Municipal Extraordinária de Política Habitacional (SEPHA), com o objetivo de “articular a política de habitação no município” (CURITIBA, 2011). Conforme especifica, o suporte técnico desta secretaria seria feito em regime de cooperação com a COHAB-CT e o administrativo pela Secretaria Municipal de Governo. Esse Decreto foi publicado em agosto do penúltimo ano da gestão de Luciano Ducci, que nomeou como secretário Osmar Bertoldi (DEM), que havia se licenciado do seu mandato de Deputado

Estadual para assumir o cargo de diretor-presidente da COHAB-CT. Segundo reportagem do jornal Folha de Londrina (2011), a nomeação de Osmar Bertoldi para estes cargos sinalizava um possível apoio do DEM à candidatura de Luciano Ducci à Prefeitura Municipal. Osmar Bertoldi permaneceu neste cargo até 2014, na gestão de Gustavo Fruet, que neste ano extinguiu a secretaria e devolveu à COHAB-CT a atribuição de articulação da política municipal de habitação entre as secretarias municipais.

6.2.1 Os programas e a atuação da COHAB-CT

As ações da Companhia entre 2005 e 2016 corresponderam a aproximadamente 31.914 unidades habitacionais, entre produção de novas e lotes regularizados (TABELA 7). Comparando esse número com o total da produção histórica da COHAB-CT a partir de Nunes da Silva et al. (2020), nos doze anos correspondentes às gestões destes três prefeitos foram produzidas ou regularizadas 29% das moradias derivadas das ações da Companhia em cinco décadas de atuação.

TABELA 7 - ATENDIMENTO DAS UNIDADES HABITACIONAIS DERIVADAS DAS AÇÕES DA COHAB-CT SEGUNDO TIPOLOGIAS ENTRE 2005 - 2016 – MUNICÍPIO DE CURITIBA

Atendimento segundo empreendimentos	Tipologia da unidade habitacional (UH)						Total UHs
	Apart.	Casa	Sobrado	Lote	Lote Reg. Fund.	Embrião	
Fila	11.961	431	59	203	-	-	12.654
Fila + Reassentamento	1.075	30	54	-	-	-	1.159
Reassentamento	480	4.995	2.378	151	-	21	8.025
Regularização Fundiária	-	-	-	-	10.076	-	10.076
Total	13.516	5.456	2.491	354	10.076	21	31.914

FONTE: Nunes da Silva et al. (2020).

NOTA: ¹ As unidades habitacionais vendidas pelos incorporadores imobiliários e a COHAB-CT diretamente no mercado, derivadas da execução dos programas em parceria com a iniciativa privada, somaram 2.083.

² - Dado numérico igual a zero.

Comparando o número de domicílios que receberam regularização fundiária (10.076) e foram reassentados (8.025) no período (NUNES DA SILVA et al., 2020), com o número de domicílios estimados no PMHHIS para execução de programas de regularização fundiária em 2008 - 25.505 para reassentamentos e 37.096 para consolidação em favelas (CURITIBA, 2008, p. 177) -, entre 2005 e 2016 estima-se que teria sido atendida aproximadamente 31% da demanda por reassentamentos e titulados 39% dos lotes em assentamentos informais. Os números apresentados para o período indicam, portanto, uma atuação significativa da COHAB-CT e de ações e investimentos voltados para intervenções em favelas.

A partir de Nunes da Silva et al. (2020), constatou-se também que no período as ações da Companhia foram principalmente viabilizados por recursos advindos da execução da PNH pelo Ministério das Cidades e demais programas implementados pelos governos petistas. De modo complementar, foram utilizados recursos da própria Companhia ou captados junto a organismos multilaterais.

As intervenções nos espaços das favelas derivaram, majoritariamente, da utilização de recursos captados junto à União e da própria Companhia. Os custos de titulações lotes foram financiados (99%)⁸² com recursos da própria COHAB-CT e aproximadamente 88% das novas unidades habitacionais para atendimento da fila e às realocações de famílias residentes em favelas foram produzidas com recursos dos programas federais implementados. Vale lembrar que os custos de titulação correspondiam a aproximadamente 20% dos custos de produção habitacional e reassentamento de famílias, considerando a estimativa do PMHHIS de 2008 (CURITIBA, 2008, p. 177). Para atendimento à fila foram utilizados principalmente o PAR e o PMCMV Faixa 2 e a produção das unidades habitacionais para reassentamento de famílias residentes em favelas foi viabilizada com recursos do PAC e do PMCMV Faixa 1. As demais unidades habitacionais produzidas foram financiadas pelos programas municipais em parceria com a iniciativa privada (4,6%), pelo BID (3,6%), com recursos da própria COHAB-CT (2,2%) e pelo FONPLATA (1,6%) (NUNES DA SILVA et al., 2020).

O convênio junto ao FONPLATA, conforme apresentado no Capítulo anterior, teve início na gestão de Cássio Taniguchi, e os recursos utilizados pelas gestões seguintes foram canalizados para dar continuidade às intervenções em curso. O Decreto nº 129/2007 regulamentou o Programa de Estruturação de Assentamentos Habitacionais, desenvolvido em parceria com este organismo multilateral, que conforme especificava tinha como objetivo de dar continuidade à urbanização das Vilas Pantanal e Bela Vista do Passaúna.

⁸² O restante com recursos da COHAPAR (NUNES DA SILVA et al., 2020).

Em 2009 o Decreto nº 1339/2009 instituiu o Programa Integrado de Desenvolvimento Social e Urbano, em parceria com o BID, com o objetivo de financiar projetos urbanos e sociais de urbanização de favelas, mobilidade e desenvolvimento social. O Decreto constituiu também o Conselho Deliberativo do Programa, que recebeu como atribuição definir e autorizar o cronograma de licitação das obras e serviços, fiscalizar a aplicação dos recursos e o cumprimento da legislação a ele relativa, e instituiu a Unidade Técnico-Administrativa de Gerenciamento do Programa (UTAG), vinculada ao IPPUC, responsável pela coordenação geral da execução e a interface com o banco.

Todavia, conforme já destacado, a porcentagem mais significativa de recursos veio dos contratos estabelecidos junto à União. Entre 2005 e 2016 a COHAB-CT formalizou 493 contratos/ações entre execução de empreendimentos destinados à construção de conjuntos habitacionais para atendimento à fila (até 6 salários mínimos), para comercialização no mercado imobiliário (mais de 6 salários mínimos) e para reassentamento de famílias em novas unidades habitacionais; e titulação de lotes em assentamentos informais (favelas e loteamentos clandestinos). Os contratos exclusivamente destinados à regularização fundiária (titulação) corresponderam a aproximadamente 36% destes contratos/ações e 38% deles foram destinados à produção de novas unidades habitacionais para reassentamento de famílias residentes em favelas. O restante (26%) dos contratos foi destinado à execução das demais ações.

Nas gestões de Carlos Alberto Richa e Luciano Ducci (2005 / 2012) foram formalizados o maior número de contratos junto ao governo federal e a organismos multilaterais. Na primeira gestão de Carlos Alberto Richa, entre os anos de 2005 e 2006, destaca-se o também Programa Moro Aqui, que financiou com recursos do município títulos de propriedade em favelas consolidadas. Por meio desse programa foi executada também a contrapartida do município no âmbito do Programa de Transporte Urbano, financiado pelo BID e que havia sido formalizado na gestão de Cássio Taniguchi, que se destinou à melhoria habitacional de domicílios autoconstruídos por famílias impactadas pela implantação dos projetos (VASCO, 2018), conforme detalhado no capítulo anterior.

O Programa Moro Aqui também utilizou recursos federais para executar ações de urbanização para complementação de infraestrutura em assentamentos precários, que abrangeram 1.734 famílias, a titulação de 182 domicílios e a remoção de 984. Em apenas uma das favelas, para atender exigências do organismo multilateral, foi executada a urbanização integral, que também contou com ações de remoção e reassentamento financiadas com recursos da União. Algumas intervenções em favelas previstas no âmbito do Programa Moro Aqui

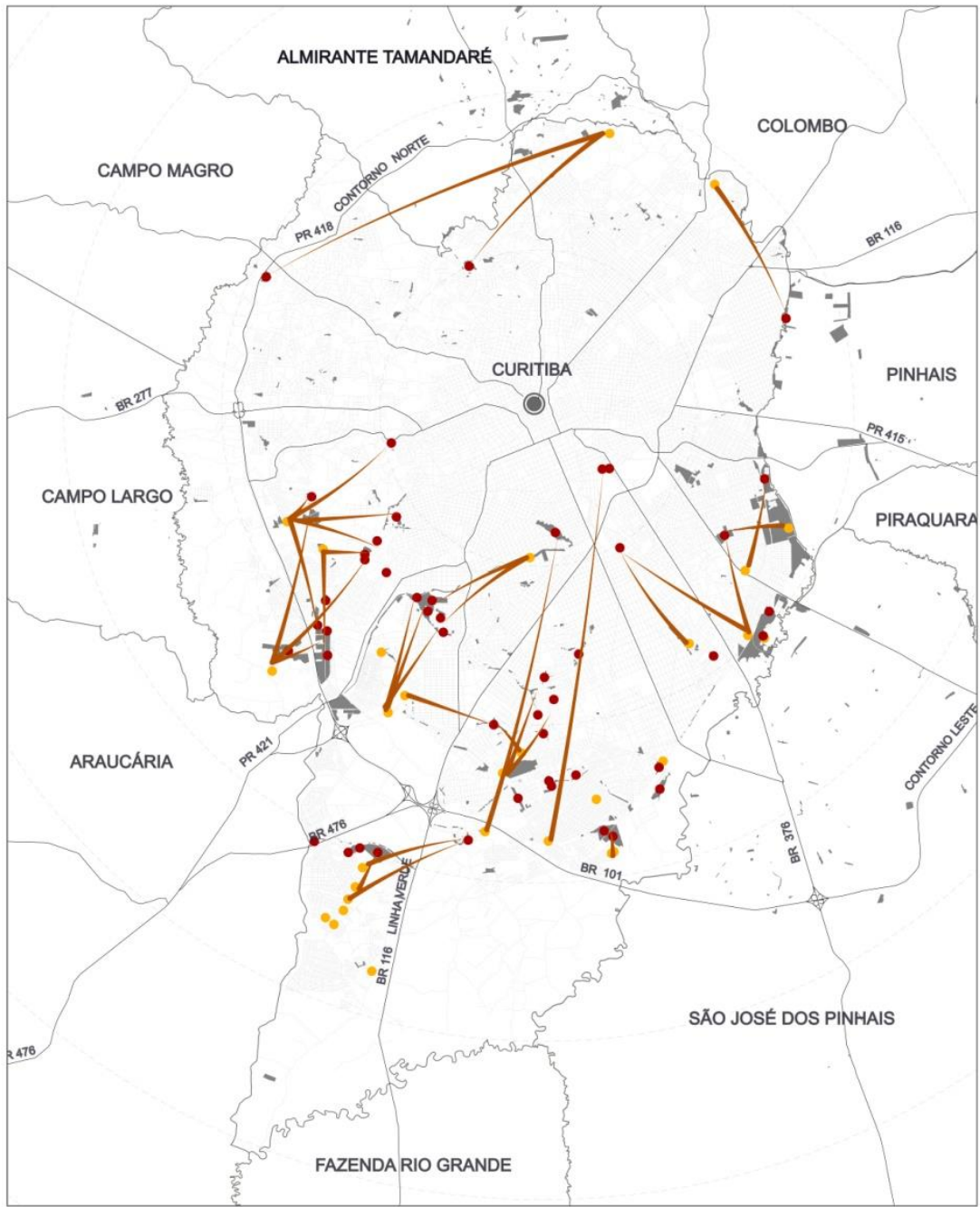
(CURITIBA, 2008, p. 190) integraram os projetos executados para a captação de recursos junto ao PAC no ano de 2007 (NUNES DA SILVA, VASCO, TEXEIRA, 2018b).

Entre 2007 e 2018 foram executadas as ações nos contratos firmados junto ao Governo Federal, por meio do PAC. Conforme já afirmado, embora os projetos elaborados pelo município para a captação de recursos junto à União se aproximassem dos objetivos de urbanização e consolidação dos assentamentos, conforme preconizava o PAC, durante a execução do programa em Curitiba predominaram ações de remoção e construção de novos conjuntos habitacionais para realocação das famílias (NUNES DA SILVA, VASCO, TEXEIRA, 2018b). A priorização destas ações promoveu uma quantidade significativa de realocações, conforme demonstra a FIGURA 48.

Conforme observaram Nunes da Silva, Vasco e Texeira (2018b), a distância entre o planejado nos projetos e o executado pelas ações explicitam as contradições do PAC em Curitiba, caracterizando-o como um programa de intervenção parcial em favelas, restrita aos domicílios situados em APPs, com priorização de ações de remoção e reassentamento das famílias nos novos conjuntos habitacionais produzidos.

Em 2009 foi lançado no município o Programa Morar em Curitiba, vinculado ao PMCMV. Este programa teve como objetivo a produção de novas unidades habitacionais, para famílias inscritas da fila na COHAB-CT e os reassentamentos derivados das intervenções em favelas. Além disso, foi utilizado também para complementação das remoções previstas nos contratos do PAC. Conforme Nunes da Silva, Vasco e Texeira (2018b), pelo PMCMV foram produzidas 1.103 unidades habitacionais em conjuntos habitacionais que haviam sido previstas nos projetos do PAC.

FIGURA 48 - ORIGEM E DESTINO DA POPULAÇÃO RE(A)LOCADA PELOS PROJETOS DO PAC – MUNICÍPIO DE CURITIBA - 2018



LEGENDA

- CONJUNTOS HABITACIONAIS FINANCIADOS PELO PAC
- FAVELAS COM INTERVENÇÃO DO PAC
- FAVELAS SEM INTERVENÇÃO DO PAC
- ORIGEM E DESTINO DA REALOCAÇÃO DAS FAMÍLIAS NAS INTERVENÇÕES FINANCIADAS PELO PAC

- VIAS PRINCIPAIS
- VIAS SECUNDÁRIAS
- ÁREAS CENTRAIS
- LIMITES MUNICIPAIS
- DISTÂNCIA DA ÁREA URBANA CENTRAL DE CURITIBA - RAIOS DE 5Km EM 5Km



FONTE: Nunes da Silva, Vasco e Texeira (2018b).

Em relação à execução do PAC, o Entrevistado 2 (2020) destacou também as dificuldades técnicas e operacionais de executar os projetos na íntegra. Segundo informou, as intervenções começaram a dar problema devido à qualidade dos projetos, que não possuíam levantamento topográfico ou apresentavam imprecisões, como na locação das redes de infraestrutura, por exemplo, implicando em inúmeras alterações no custo do projeto. Quando esses problemas surgiram o município não dispôs de recursos para realizar as adequações necessárias.

Esses contratos do PAC, viu, acho que todos eles ficaram pelo meio do caminho. [...] Porque começaram a dar problema. O que eu acho que [...] nós temos, nós, no Brasil em geral, eu acho que não é só uma característica nossa do sul aqui, é, a qualidade dos projetos que é feito, é muito ruim [...] os contratos do PAC, eu acho que a gente fez... nenhum deles tinha levantamento topográfico [...] trabalhamos em cima de restituição aerofotogramétrica. Restituições que não eram tão recentes. Então, você trabalha em cima de uma restituição aerofotogramétrica, a hora que você vai, entra na área para executar aquilo que você projetou em cima daquela restituição, a realidade é outra. Informações sobre redes, na área, a gente não tinha quase. [...] nessas áreas, é muito informal tudo [...] onde é que tá a rede de água? Ah, tá aqui. Mas quando se chegava na hora, não tinha. Botava em outro lugar, ou era uma rede inadequada, insuficiente, e o custo começava a mudar, entendeu? E daí, precisa de contrapartida maior do município. E cadê? O município não tem dinheiro. Então, nós começamos nesse programa do PAC, o Parolin foi um deles. A alteração de custo, alteração de custo, alteração de custo. E cadê município? Não tem, não dá, esse ano não tem. Tem que esperar ano que vem. Então você vai empurrando aquilo [...] Acabou se encerrando o contrato do jeito que estava. Acabou, não tem mais, não tem mais condições de tocar isso [...] Então assim, infelizmente aconteceu. Xapinhal foi um que foi até o final. Terra Santa foi até o final, era BID também, né? O FONPLATA foi até o final também. Mas esses contratos do PAC, eu acho que todos eles, - acho, posso estar enganado, posso estar dizendo besteira - eu acho que todos eles foram encerrados porque não havia mais condições de implementar aquela proposta aprovada lá, quando da contratação (ENTREVISTADO 2, nov. 2020).

O Entrevistado 2 (2020) destacou também como entrave o processo burocrático necessário para alteração dos projetos junto à CAIXA. Segundo ele, a CAIXA, assim como os órgãos da Prefeitura, trata um projeto de urbanização de favelas como um projeto elaborado para uma área formal, um projeto novo:

[...] a CAIXA é um banco [...] E, e é muito difícil você tocar um projeto desse tipo com as regras que um banco tem. Então, você tinha uma pequena alteração num projeto, que tinha que fazer, porque favela, gente, você entrou ali, é diferente do que você achava que era quando você tinha o teu levantamento. Quando você entra, você vai encontrar coisas que não era aquilo que você tinha previsto. E aí, [...] tem que alterar essa rede aqui. [...] é um parto você aprovar uma alteração desse tipo. Vai pra CAIXA, discute, volta, vai, volta, e enquanto isso a obra para.

Aí para a obra, não pode tocar. [...] Então assim, não é só o município que trata aquilo como se fosse uma, uma parcela qualquer formal da cidade na aprovação da planta. O banco lá também trata aquilo como se fosse uma coisa normal que você tem que tocar o projeto em cima dali. Não é. É um mundo diferente aquilo. Então, tem que ser tratado diferente. Tem que se olhar diferente aquilo. Tem que ser mais fácil. A regra tem que ser mais flexível. Ah, tudo bem, tem que alterar [...] às vezes é uma coisa idiota que você tinha que alterar, entendeu? [...] Tem o programa [...]. Você tem que seguir o manual. E o manual não se adapta à realidade infelizmente. Claro, que quem fez o manual fez com a maior boa vontade do mundo, mas o manual não serve. Ele tem que ser mais flexível, tem que ser mais fácil de mudar. Porque projeto de favela, você tem que estar mudando o tempo inteiro (ENTREVISTADO 2, nov. 2020).

As observações do Entrevistado 2 coincidem com os dados levantados por Nunes da Silva, Vasco e Texeira (2018) junto à Caixa (2018). Conforme apuraram, o total de recursos investidos na execução dos contratos do PAC correspondeu a aproximadamente 93% do montante pactuado quando da sua formalização. Esse montante não coincidiu com a porcentagem das metas executadas, que não atingiram a mesma proporção. Conforme as autoras, esta diferença deveu-se ao fato de que as metas executadas tiveram um custo mais elevado do que o inicialmente planejado nos projetos. Como os valores de repasse da União, pactuados em contrato, não variavam, para viabilizar a execução das metas a contrapartida por parte do município tinha que ser ampliada e nem sempre este recurso estava disponível. Conforme dados levantados pelas autoras com base em Caixa (2018), em abril de 2018 o município havia aportado 75% a mais de recursos do que o previsto como contrapartida no momento da assinatura dos contratos. Considerando o total de recursos investidos (R\$ 216.285.248,11), até abril de 2018 a União havia aportado aproximadamente 80% dos valores firmados nos contratos.

Em abril de 2018, segundo Nunes da Silva, Vasco e Texeira (2018), dos 21 Termos de Compromisso (TC) firmados três haviam sido totalmente concluídos e dois pedidos de encerramento com as metas executadas estavam em processo de avaliação. Naquela mesma data seis TCs tinham obras em andamento e outros seis tinham obras paralisadas, com um deles aguardando licitação para continuidade. Dois TCs firmados no ano de 2011, no âmbito do PAC 2, tinham apenas o trabalho técnico social executado.

6.3 O ARCABOUÇO NORMATIVO PARA A EXECUÇÃO DAS POLÍTICAS URBANA E HABITACIONAL NO PERÍODO

Em termos normativos, a política urbana implementada durante as gestões de Carlos Alberto Richa, Luciano Ducci e Gustavo Fruet foi conduzida pelos objetivos, diretrizes e

instrumentos do Plano Diretor aprovado em 2004, último ano da segunda gestão de Cássio Taniguchi (Lei Ordinária nº 11.266/2004). Um novo Plano Diretor foi aprovado somente no final da gestão de Gustavo Fruet (2013-2016), no mês dezembro de 2015 (Lei Ordinária nº 14.771/2015).

No que tange à execução da política habitacional, a norma aprovada teve o propósito de viabilizar os programas habitacionais em curso no período, em especial os implementados pela União, que conforme dados apresentados no tópico anterior, viabilizaram o maior número de ações executadas pela COHAB-CT entre 2005 e 2016.

6.3.1 As leis e decretos aprovados nas gestões de Carlos Alberto Richa e Luciano Ducci (2005-2012)

Conforme apresentado no capítulo anterior, o Plano Diretor de 2004 deixou para regulamentação da gestão seguinte, governada por Carlos Alberto Richa (2005-2008), os instrumentos de política urbana com maior potencial de promoção do acesso à terra bem localizada para a população de baixa. Segundo este Plano Diretor esta regulamentação deveria ocorrer até 2007, prazo também estabelecido para a elaboração dos Planos Setoriais, dentre os quais o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social. O PMHHIS, conforme apresentado, é do ano de 2008. Vale lembrar ainda que os instrumentos de regularização fundiária não integravam o conteúdo desse Plano Diretor.

Além destes aspectos, cumpre lembrar que até a regulamentação dos instrumentos de política urbana presentes no Plano Diretor de 2004, continuariam vigentes as leis aprovadas no ano 2000, aprovadas antes do Estatuto da Cidade: o zoneamento de uso e ocupação do solo, os instrumentos urbanísticos, os incentivos para implantação de programas de habitação de interesse social, a transferência de potencial construtivo (Leis Municipais nº 9800/2000, 9801/2000, 9802/2000, 9803/2000, respectivamente), dentre outras normas vinculadas à política municipal de meio ambiente (Leis Municipais nº 9804/2000, 9805/2000 e 9806/2000).

O levantamento da legislação aprovada durante os governos de Carlos Alberto Richa e Luciano Ducci permitiu constatar que os instrumentos de política urbana do Plano Diretor de 2004 não foram regulamentados no prazo definido. O mesmo foi observado na gestão seguinte, de Gustavo Fruet, que aprova em 2015 um novo Plano Diretor no município, conforme será apresentado. Observou-se também que a maior parte das leis e decretos sancionados entre 2005 e 2012 estiveram vinculados à execução de programas habitacionais, foram aprovados a partir

de 2007 e tiveram relação com o PAC. O objetivo principal foi viabilizar operacionalmente a execução dos programas e projetos em curso.

Antes de 2007 foram assinados dois decretos para a execução de programas de intervenção em favelas. O primeiro teve como objetivo implementar ações de regularização fundiária do Programa Moro Aqui, e o segundo dar continuidade a projetos que haviam sido contratados na gestão de Cássio Taniguchi pelo HBB BID.

O Decreto nº 1422/2005 definiu procedimentos e critérios para regularização fundiária de favelas situadas em imóveis do município, por meio da atuação da COHAB-CT. Especifica, em primeiro lugar, a relação dos documentos exigidos para a abertura dos processos: diagnóstico caracterizando a irreversibilidade da ocupação; cronograma físico-financeiro de obras e serviços; garantias para execução das obras; projetos de drenagem e pavimentação, que poderiam ser substituídos por laudo da Secretaria competente comprovando a execução das obras dentro das normas. Estabelece também critérios especiais para parcelamento do solo, com o objetivo de viabilizar a regularização fundiária de áreas ocupadas por população de baixa renda em imóveis da Administração Direta e Indireta do Município, que fossem objeto de intervenção da COHAB-CT. Por fim, instituiu a possibilidade de emissão de novas indicações fiscais para lançamento do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) enquanto o processo de regularização fundiária encontrava-se em curso.

O Decreto nº 820/2006 teve como objetivo dar continuidade à intervenção na Vila Terra Santa, que havia sido iniciada pelo HBB BID, por meio do estabelecimento de cotas de potencial construtivo para comercialização, visando angariar recursos para a obra. Tal recurso, conforme o Decreto, seria destinado à aquisição de área para o reassentamento das famílias removidas durante a intervenção, atendendo à contrapartida firmada pelo município junto ao programa, e justificada pela ampliação do número de famílias a serem relocadas e pelo aumento preço da terra. A construção das novas unidades habitacionais foi viabilizada pelo contratado firmado junto ao Governo Federal no PAC 1 e somou 641 unidades, sendo 162 no próprio assentamento e 479 no conjunto habitacional Moradias Laguna (NUNES DA SILVA; VASCO; TEXEIRA, 2018a).

Entre 2007 e 2009 foram publicados grande parte dos decretos e leis destinados à operacionalização dos programas de intervenção em favelas: Decreto nº 129/2007, Lei Ordinária nº 12.507/2007, Decreto nº 1339/2009, Decreto nº 1164/2007, Lei Ordinária nº 12.816/2008, Decreto nº 1257/2011. Outras normas definiram incentivos tributários e urbanísticos para execução de projetos de regularização fundiária e produção de habitação popular, bem como a regulamentação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).

A Lei Complementar nº 60/2007, o Decreto nº 881/2007 e a Lei Complementar nº 82/2011 regulamentaram a anistia fiscal de débitos tributários (impostos, taxas e contribuições de melhorias) de imóveis passíveis de regularização fundiária, ocupados por população de baixa renda em áreas de propriedade privada, de Associações de Moradores ou pertencentes à COHAB-CT, que faziam parte do Programa Moro Aqui. Além disso, flexibilizaram as exigências documentais para o trâmite dos processos.

Ainda em relação a incentivos, em 2009 a Lei Complementar nº 72/2009 alterou dispositivos da Lei Complementar nº 60/2007, isentando do ITBI, ISS, IPTU e Taxas Municipais os empreendimentos destinados ao atendimento das famílias inscritas no cadastro da COHAB-CT, executados pelos programas habitacionais de interesse social desenvolvidos pela Companhia e/ou em parceria com a iniciativa privada. Conforme apontado, a lei aprovada em 2007 havia regulamentado a anistia de débitos tributários para favelas passíveis de regularização fundiária, em áreas públicas ou privadas, e a lei de 2009 deu isenção fiscal para a execução de empreendimentos para habitação de interesse social. Vale lembrar que em 2007 o município assinou o primeiro contrato junto ao PAC UAP, e em 2009 tem início a execução do PMCMV.

Incentivos para a produção de habitação em parceria com a iniciativa foram ainda regulamentados pelo Decretos nº 854/2009 e 1.849/2011. O Decreto nº 854/2009 estabeleceu parâmetros construtivos especiais para a aprovação de projetos de habitação de interesse social para as Faixas 1 e 2 (0 a 3 e 3 a 6 salários mínimos, respectivamente) do PMCMV, executados em regime de parceria entre a COHAB-CT e a iniciativa privada. Estes parâmetros incidiram em zonas situadas na região Sul do município, que já possuía uma legislação urbanística mais permissiva para incentivo à produção de habitação popular pela iniciativa privada em regime de parceria com a COHAB-CT. Os novos parâmetros estabelecidos pelo Decreto de 2009 ampliaram a densidade demográfica e o número de pavimentos permitidos nestas zonas, viabilizando a verticalização dos empreendimentos. A superfície ocupada pelos bairros situados na região Sul, de acordo com o zoneamento de uso do solo vigente na época, era majoritariamente regulada por duas zonas: o Setor Especial de Habitação de Interesse Social (SEHIS) e o Setor Especial de Ocupação Integrada (SE-OI) (QUADRO 5).

QUADRO 5 - COMPARAÇÃO ENTRE OS PARÂMETROS URBANÍSTICOS REGULAMENTADOS PELO DECRETO 854/2009 COM O SEHIS E O SE-OI DA LEI DE ZONEAMENTO 9800/2000 – MUNICÍPIO DE CURITIBA

ZONA	Coefficiente de aproveitamento	Taxa de ocupação	Altura máxima (pavimentos)	Afastamento das divisas	Densidade	Estacionamento	Recuo Frontal (metros)	Diversificação	Taxa de permeabilidade (máxima)
Decreto 854/2009	1,5 para setores Conectores e 1 para as demais zonas e setores	50%	4	Até 2 facultado, acima de 2 H/6	Setores Conectores: 200 habitações/Ha Demais zonas e Setores: 180 habitações/Ha	1 vaga para cada 2 unidades	5	Habitação coletiva > 200 unidades e Habitação Unifamiliar > 100 unidades: mínimo de 25% de diversificação no padrão da ocupação	25%
SEHIS	1	50%	2	-	1	1	3	1	-
SE-OI	Para empreendimento habitacionais, de comércio e serviço com parâmetros urbanísticos definidos de acordo com planos de ocupação específicos								

FONTES: Decreto nº 854/2009 e Lei Ordinária nº 9800/2000.

NOTA: ¹ A Lei Municipal nº 9800/2000 não especifica este índice urbanístico.

O Decreto nº 1.849/2011 tem conteúdo similar ao 854/2009, repete os parâmetros urbanísticos para as mesmas zonas, mas define que a destinação integral das unidades produzidas na segunda fase do PMCMV deveria ser destinada as famílias inscritas no cadastro da COHAB-CT, com rendimento até R\$ 3.100,00⁸³, mediante contrato a ser firmado pela iniciativa privada junto à Companhia, de acordo com o disposto no Capítulo II, artigos 7º e 8º, do Decreto Federal nº 7.499, de 16 de junho de 2011, Portaria nº 363, de 11 de agosto de 2011 e Instrução Normativa nº 32, de 21 de julho de 2011, ambas do Ministério das Cidades (CURITIBA, 2011, art. 1º). O Decreto Municipal especificava ainda que poderia ser admitida a destinação de unidades nestes empreendimentos para famílias moradoras de áreas de sujeitas a risco.

O PMCMV, conforme já apresentado, foi utilizado para complementar ações de reassentamento das famílias residentes em áreas com projetos de intervenção contratados pelo

⁸³ No ano de 2011 o salário mínimo nacional era de R\$ 545,00 e no Paraná o menor piso salarial era de R\$ 708,74. A renda mínima definida no Decreto correspondia, portanto, a aproximadamente 5,6 salários mínimos no Brasil e 4,4 salários mínimos no Paraná.

PAC. Vasco (2018) observa também que a COHAB-CT utilizou a totalidade da porcentagem permitida nas contratações dos empreendimentos da Faixa 1 do PMCMV para viabilizar a realocação de moradores residentes em favelas, não restritas à execução do PAC - 50% das unidades habitacionais segundo a Portaria Nº 610 de dezembro de 2011 do Ministério das Cidades.

Considerando os fundamentos da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade, a norma mais significativa aprovada foi a Lei Ordinária nº 12.459/2007, que regulamentou as ZEIS para regularização fundiária e consolidação de favelas. De acordo com essa lei, seriam consideradas ZEIS as

[...] áreas do território municipal, destinadas à recuperação urbanística e ambiental e à regularização fundiária de ocupação irregular já existente, para implantação de habitações de interesse social, de equipamentos sociais e culturais, de espaços públicos, serviços e comércio de caráter local (CURITIBA, 2007, art. 2º).

A Lei Ordinária nº 12.459/2007 especificou também que para a execução de projetos de recuperação, regularização e urbanização de assentamentos, bem como na implantação de habitação de interesse social nas ZEIS, além das diretrizes estabelecidas na Política Municipal de Habitação de Interesse Social, previstas no Plano Diretor de 2004, deveriam ser observadas a situação socioeconômica da população, as restrições ambientais indicadas por impacto ambiental, bem como a participação da população em todas as etapas das intervenções.

Vale lembrar que a delimitação das primeiras áreas com parâmetros especiais para regularização de assentamentos populares é do ano de 1986 (Lei Ordinária nº 6820/1986), aprovada no governo de Roberto Requião, mas no ano de 1990 esta lei já não se encontrava mais vigente. Outro aspecto, é que embora zonas especiais para habitação integrassem as normas municipais desde 1982 (Decretos nº 241/1982, 451/1982, 492/1982, 358/1996, 403/1983, 583/1990, 250/2000, Lei Ordinária nº 6820/1996), com exceção da lei aprovada em 1996, todas as demais referiam-se à delimitação de áreas com parâmetros especiais para produção de novos loteamentos e conjuntos habitacionais, não exclusivamente destinados para habitação de interesse social, pois nelas também permitia-se implantar empreendimentos de mercado popular destinados a faixas de renda superiores.

A lei de ZEIS de 2007 delimitou áreas ocupadas por população de baixa renda com a função de regularização fundiária e consolidação dos assentamentos, instrumento que desde 1990 não integrava o conjunto dos instrumentos urbanísticos regulamentados no município. Além

disso, inaugurou a instituição desse instrumento sob os fundamentos da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade.

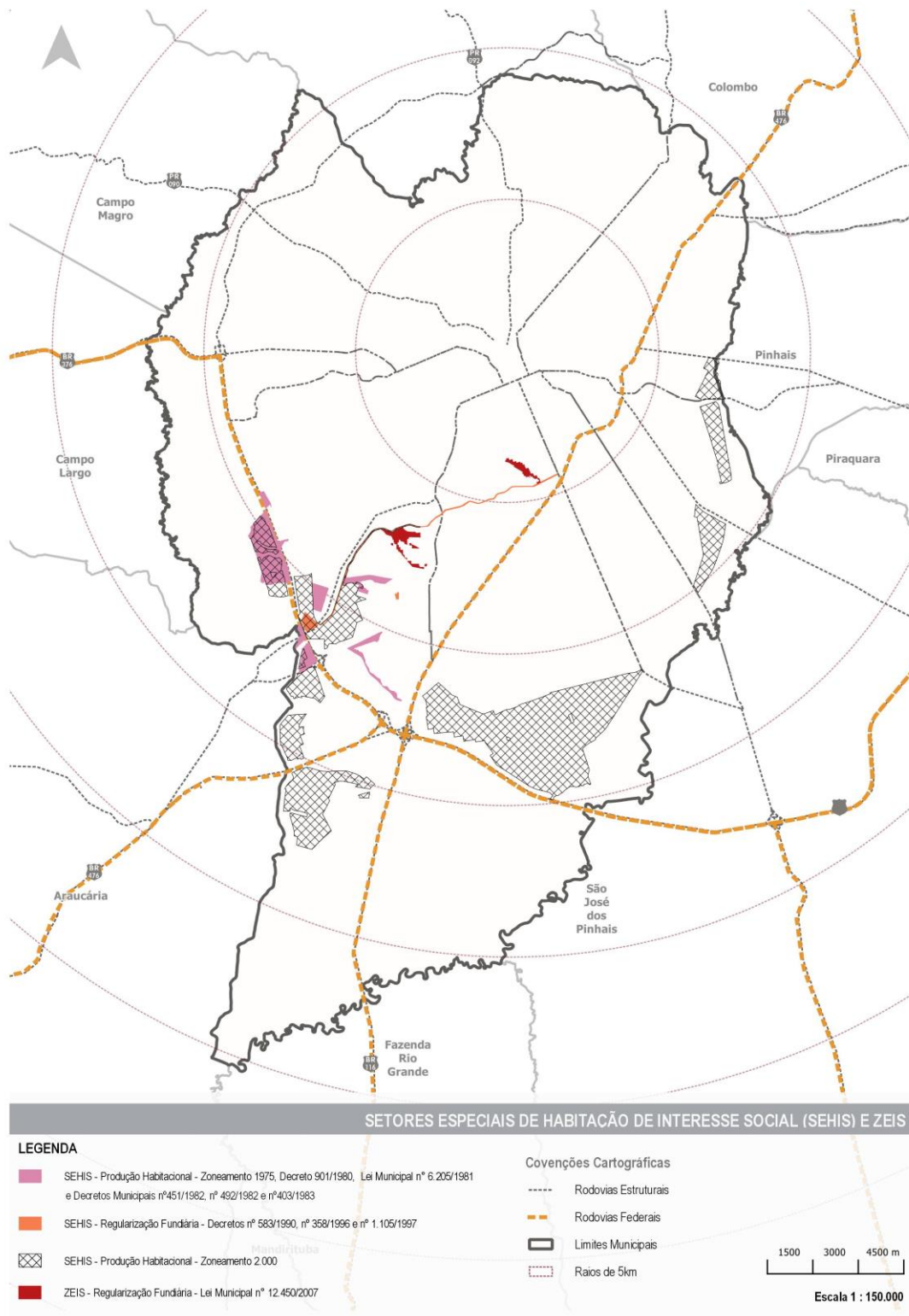
As ZEIS do município delimitadas pela Lei Ordinária nº 12.459/2007 corresponderam às favelas Vila Formosa e Parolin (FIGURA 49), que integraram contratos assinados junto ao PAC 1. Estes assentamentos encontram-se inseridos em bairros bem localizados, o Novo Mundo, nas proximidades do Setor Estrutural Sul, e o Parolin, próximo à Linha Verde e situado a aproximadamente 5 km do Centro da cidade. Estas comunidades se caracterizam também por um histórico de luta em torno do direito à urbanização e regularização fundiária, com investimentos públicos que remontam a década de 1980⁸⁴. Na Vila Formosa formou-se uma das primeiras Associações de Moradores organizada para lutar pelo acesso a condições dignas de moradia, no ano 1977 (TONELLA, 2010), conforme já apresentado. Estes assentamentos constam também dos primeiros planos e projetos elaborados para urbanização de favelas no município, da década de 1980 (IPPUC, 1984; PMDU, 1985).

Com base no apresentado e na análise histórica da legislação urbanística de Curitiba, é válido afirmar que a Lei Ordinária nº 12.459/2007, que regulamentou e delimitou as primeiras ZEIS de regularização de favelas, constituiu o instrumento de política urbana que mais se aproximou dos fundamentos estabelecidos na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidade. Embora a superfície destas áreas seja pequena em relação ao território do município, a aprovação dessa lei tem importante significado político e simbólico, considerando os princípios que têm conduzido a trajetória das políticas urbana e de intervenção em favelas em Curitiba, conforme vem sendo apurado pela presente pesquisa.

Segundo já haviam apontado Nunes da Silva, Vasco e Texeira (2018b) ao estudarem a execução do PAC no município, o conjunto de normas para urbanização e regularização fundiária de favelas em Curitiba é bastante limitado em relação aos instrumentos de política urbana disponibilizados pelas normas federais supracitadas, dificultando a efetivação do direito à moradia digna para a população mais pobre residente na cidade.

⁸⁴ A favela do Parolin é chamada de favela do Valetão em documentos mais antigos.

FIGURA 49 - LOCALIZAÇÃO DOS SEHIS E DAS ZEIS – MUNICÍPIO DE CURITIBA



FONTE: Nunes da Silva et al. (2021).

Procurando se afastar de análises simplistas que explicam a baixa efetividade dos programas de urbanização de favelas no município pela falta de legislação urbanística, conforme defendido na presente pesquisa, as condicionantes institucionais e normativas para a execução das políticas urbana e habitacional em Curitiba derivam da forma como a questão da moradia tem sido formulada e enfrentada no município, e, portanto, são histórica e socialmente produzidas. A partir dessa ilação, o arcabouço normativo existente deriva e ao mesmo tempo revela, as relações de poder presentes no processo de produção social do espaço urbano e na concepção e execução da política urbana. Estas relações são materializadas pelos expedientes e estratégias adotadas pelo poder político local para manter vigente normas de caráter conservador e ao mesmo tempo evitar a aprovação daquelas mais reformistas, que viabilizariam a estruturação de uma política (urbana e habitacional) que tivesse como prioridade a atenção da população que tem que enfrentar cotidianamente as situações de maior vulnerabilidade social e precariedade habitacional.

6.3.2 A gestão de Gustavo Fruet (2013-2016) e o Plano Diretor aprovado em 2015

Tomando como referência o arcabouço normativo aprovado na gestão de Gustavo Fruet, a ação mais relevante refere-se à elaboração e aprovação do novo Plano Diretor (Lei Ordinária nº 14.771/2015), publicado em 17 de dezembro de 2015. Desde então esse Plano Diretor é o instrumento que conduz a política de desenvolvimento urbano do Município de Curitiba.

No processo de elaboração, aprovação e implementação do Plano Diretor aprovado em 2015, merece destaque a atuação da Frente Mobiliza Curitiba. Formada no ano de 2013, composta por sindicatos, organizações não governamentais (ONGs), universidades, conselhos e coletivos profissionais e o movimento popular organizado, a Frente Mobiliza Curitiba foi criada com o objetivo de ampliar a participação popular e incidir sobre a revisão do Plano Diretor de Curitiba (FRENTE MOBILIZA CURITIBA, 2014), que teve início no ano de 2014. Conforme constata-se no histórico de atuação da Frente, publicado na sua página, o grupo participou de forma ativa e crítica do processo de elaboração do Plano Diretor, levantando questões, provocando o debate, fazendo propostas, informando a sociedade, produzindo análises qualificadas e participando das discussões nos diferentes espaços e etapas conduzidos pelos poderes executivo e legislativo do município⁸⁵.

⁸⁵ A Frente Mobiliza Curitiba continua ativa, desempenhando um papel importante no acompanhando e na implementação do Plano Diretor aprovado e na regulamentação de leis complementares dos e Planos setoriais.

Já em relação ao conteúdo do Plano Diretor aprovado, observou-se que seu conteúdo não apresenta grandes inovações em termos de princípios, diretrizes e instrumentos urbanísticos em relação ao Plano Diretor 2004, que o antecedeu. Esta conclusão coincide com a avaliação feita pela Frente Mobiliza Curitiba logo após a sanção da Lei Ordinária nº 14.771/2015,

Apesar das declarações sobre o formato inédito da construção do projeto, onde foram realizadas oficinas regionais e audiências públicas que contaram com a participação da comunidade e grupos interessados em acompanhar a revisão, o texto final não atendeu aos anseios daqueles que reivindicam a construção de uma cidade mais democrática [...] (FRENTE MOBILIZA CURITIBA, 2015).

Alguns aspectos merecem destaque, porque confirmam estas ilações. No Título VI, Capítulo I figuram os instrumentos do Estatuto da Cidade para efetivação das funções sociais da cidade e da propriedade urbana (parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; o direito de preempção; a outorga onerosa do direito de construir; a transferência do direito de construir; a operação urbana consorciada; e o estudo de impacto de vizinhança). Observa-se, no entanto, que os mais reformistas dependem de regulamentação posterior, como figurava no Plano Diretor de 2004. Ainda, o zoneamento de uso e ocupação do solo continua acionado como instrumento de ordenamento territorial mais importante considerando o conjunto da legislação urbanística.

No capítulo destinado ao Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios, em comparação com o Plano Diretor anterior, o aprovado em 2015 avança na caracterização dos imóveis considerados não edificados, subutilizados e não utilizados (Lei Ordinária nº 14.771/2015, art. 136) e na descrição das etapas para aplicação do instrumento. No entanto, para efetivar sua aplicação, a lei remete à necessidade de levantamento e caracterização desses imóveis (a ser realizado pelo IPPUC), e à aprovação de lei municipal específica.

No que diz respeito à política de habitação de interesse social os avanços identificados também são tímidos. Em relação à lei de 2005, o Plano Diretor de 2015 especificou que essa política é destinada ao atendimento da população com renda até 3 salários mínimos. Indica também a regularização fundiária como uma diretriz dessa política.

No que tange aos instrumentos de regularização fundiária, a delimitação de áreas especiais para HIS volta a adotar a denominação de SEHIS, substituindo o termo ZEIS que havia sido instituído em 2004. O Plano Diretor de 2015 criou também três tipos de SEHIS: (i) de regularização; (ii) de vazios, em imóveis públicos e privados, dotados de infraestrutura urbana para produção de HIS; (iii) e de produção, destinada à empreendimentos de HIS. No entanto, a demarcação dos perímetros dessas zonas não foi apresentada na lei, dependendo de regulamentação, até o presente não efetivada.

A regularização fundiária ganhou uma seção única do Plano Diretor de 2015, na qual é caracterizada este tipo de ação e são definidas diretrizes específicas para fins de interesse social. Um avanço que merece destaque é a possibilidade de utilização da Concessão do Direito Real, de forma coletiva, em imóveis públicos (Lei Ordinária nº 14.771/2015, art. 131).

Nas disposições finais, assim como no Plano Diretor de 2004, a lei aprovada em 2015 define prazos para regulamentação das leis complementares. No prazo de um ano deveria ser instaurada uma Comissão responsável para avaliar e definir as adequações necessárias da legislação vigente em 2015 ao novo Plano Diretor. Dentro desse prazo estas adequações deveriam ser expedidas via decreto. Estabeleceu ainda que a aprovação das leis complementares do Plano Diretor deveria ocorrer em até dois anos da instauração dessa Comissão, e que até 2018 deveriam também ser revistos os Planos Setoriais, dentre os quais o Plano Setorial de Habitação e Regularização Fundiária.

Em fevereiro de 2016, último ano da gestão de Gustavo Fruet, as entidades reunidas na Frente Mobiliza Curitiba, com o apoio do Ministério Público, enviaram uma carta à Prefeitura Municipal e à Câmara de Vereadores cobrando a necessidade de garantir a participação social no processo de revisão da Lei de Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo. Nos meses seguintes estas entidades se organizam para exigir maior transparência no processo de elaboração dessa lei e entram com um pedido na justiça para suspensão do processo, por falta de participação popular. A discussão da nova Lei de Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo estendeu-se durante os dois primeiros anos da gestão seguinte, administrada por Rafael Greca (2017-2020), sendo aprovada em outubro de 2019 (Lei Ordinária nº 15.511/2019).

Conforme matéria assinada por uma das entidades que compõe a Frente Mobiliza Curitiba, embora o texto da lei aprovada em 2019 “contemple menções ao cumprimento da função social da propriedade, da gestão democrática da cidade e o objetivo de inclusão social por meio da habitação de interesse social em regiões servidas de infraestrutura urbana”, o processo de elaboração e aprovação da Lei caracterizou-se pela,

[...] utilização de entidades da sociedade civil para legitimar uma pretensa participação popular; o desconhecimento técnico do poder legislativo; e a ampla escuta por parte do poder público para o mercado imobiliário e da construção civil (PADILHA, 2019).

Com exceção do Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo, os demais instrumentos de política urbana previstos no Plano Diretor aprovado em 2015 permanecem até hoje sem regulamentação, conforme levantamento realizado pela pesquisa.

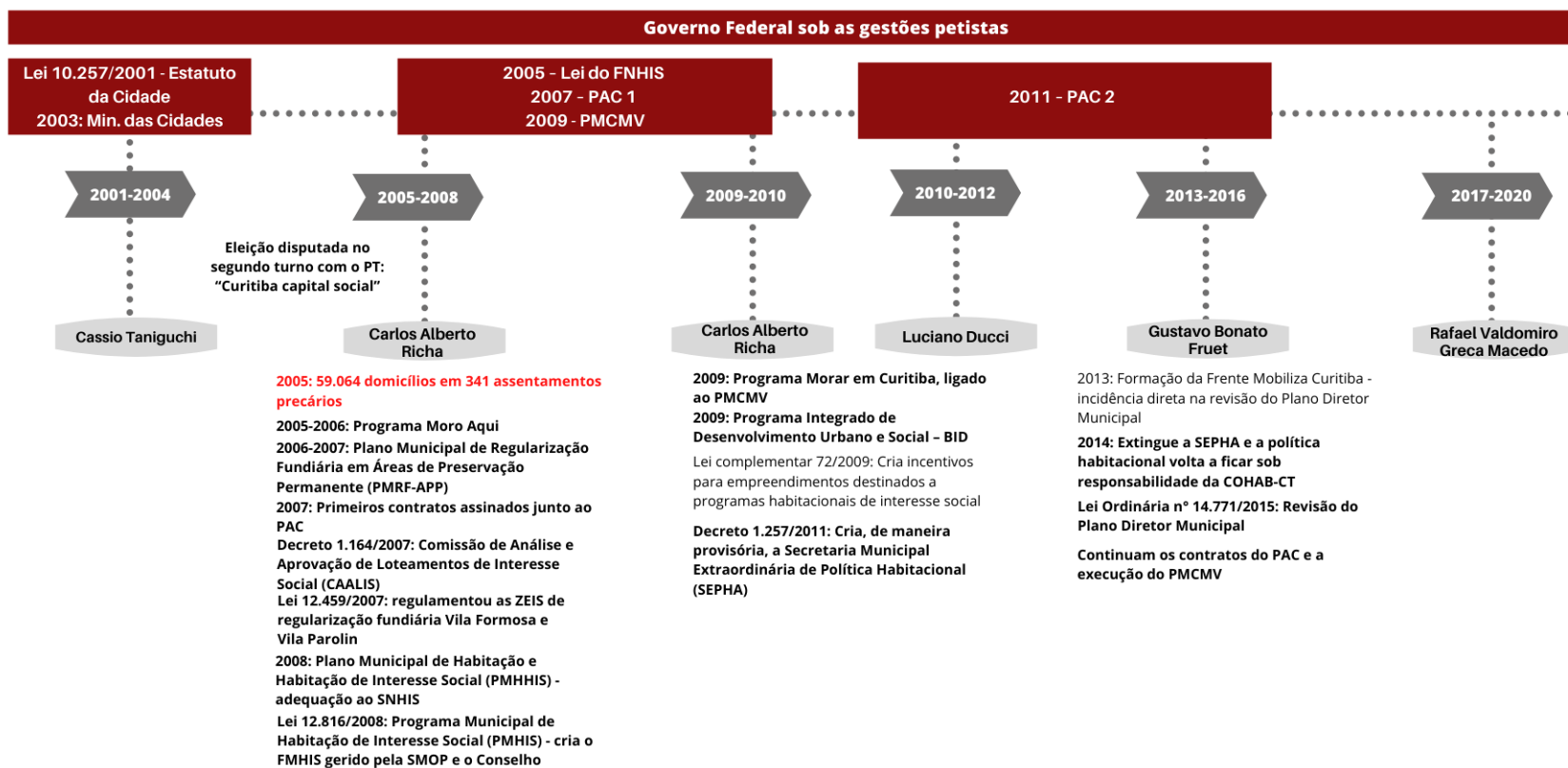
As críticas formuladas pela Frente Mobiliza Curitiba ao processo de elaboração e aprovação da Lei de Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo, revelam, mais uma vez, o posicionamento do poder político local a favor de interesses de grupos específicos, ratificados por este instrumento urbanístico na forma como vem sendo utilizado no município, em detrimento dos interesses da coletividade, em especial da universalização do acesso ao direito à cidade. Além disso, pela não regulamentação dos instrumentos urbanísticos com maior capacidade de transformar sua realidade urbana, que explicita a opção pela manutenção de um modelo de cidade marcado por profundas desigualdades socioespaciais, historicamente viabilizadas pela execução das políticas urbana e habitacional, conforme vem sendo demonstrado, distanciando-se, portanto, dos fundamentos que a partir de 1988 deveriam conduzir essas políticas no Brasil.

6.4 CAPACIDADE ESTATAL PARA EXECUÇÃO DA POLÍTICA DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS EM CURITIBA ENTRE 2005 E 2016

Conforme apresentado, nas gestões dos prefeitos que administraram Curitiba entre 2005 e 2016, cresceram de modo expressivo o número de lotes regularizados e o número de conjuntos habitacionais construídos com o objetivo de reassentar famílias removidas de favelas. Estes números tiveram especial relação com os programas federais executados no período, derivados das contratações do PAC, entre 2007 e 2011, e da execução do PMCMV a partir de 2009.

Tomando como referência Nunes da Silva et al. (2020), observou-se que aproximadamente 31% das ações da COHAB-CT corresponderam a titulação de lotes em assentamentos informais, 29% para reassentamento de famílias residentes em favelas e 40% foram voltados à produção de novas unidades habitacionais para atendimento da fila. A partir desses números, as intervenções em favelas (consolidação dos assentamentos e remoção-realocação) corresponderam a aproximadamente 60% das ações da Companhia, uma cifra significativa, considerando que na trajetória da política municipal de habitação tem sido priorizada a produção de habitação nova para atendimento da fila de inscritos no seu cadastro - 60% das ações implementadas desde 1965 foram voltadas à atenção desse público, de acordo com Nunes da Silva et al. (2020). Vale destacar que a fila de inscritos da COHAB-CT não tem como prioridade a população de baixa renda pois, conforme especifica a Instrução Normativa nº 015/2013, ela constitui o cadastro de pessoas interessadas na aquisição de imóveis do programa habitacional do município ou dos projetos financiados com recursos do Governo Federal, e que a condição de restrição financeira desses “interessados” inviabiliza o acesso à unidade habitacional (COHAB-CT, 2013).

FIGURA 50 - LINHA DO TEMPO DA POLÍTICA DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS ENTRE 2005 E 2016 – MUNICÍPIO DE CURITIBA



FONTE: Nunes da Silva et al. (2021).

Considerando tais números, é válido também afirmar, que embora as favelas tenham ocupado um lugar representativo nas ações da COHAB-CT no período e, por consequência, na política municipal de habitação, não é verdadeiro concluir que a urbanização de favelas tenha ganhado prioridade na execução das políticas urbana e habitacional local. Em primeiro lugar, porque conforme resultados da pesquisa do PAC UAP no município (NUNES DA SILVA; VASCO; TEXEIRA, 2018), a execução do programa priorizou ações de provisão habitacional, em detrimento da execução dos componentes dos projetos voltados à consolidação e urbanização dos assentamentos, que haviam justificado, inclusive, os projetos para a captação de recursos.

Outro aspecto apurado pela presente pesquisa, é que entre 2005 e 2016 o Governo local não avançou na estruturação de uma política de urbanização de favelas efetiva, com procedimentos claros, incorporada como um tema prioritário na agenda política local e executada de modo contínuo. Pelo contrário, em muitos aspectos a política de intervenção em favelas retrocedeu em relação à gestão anterior. Retrocedeu em relação à execução do HBB BID no que diz respeito ao desenvolvimento e aos objetivos dos projetos de urbanização de favelas, por exemplo, embora em termos de número de assentamentos que receberam algum tipo de intervenção o período 2005-2016 tenha sido mais significativo. Retrocedeu também em relação aos investimentos em capacitação institucional para concepção e execução de programas e projetos de urbanização de favelas, conforme contatou-se.

Em termos normativos a legislação aprovada teve dois principais objetivos: viabilizar a captação de recursos, e garantir a legalidade do governo local em relação às exigências previstas no Estatuto da Cidade, mas sem promover alterações na política urbana que vinha sendo praticada. Conforme vem sendo demonstrado, a conservação dos princípios que desde 1965 tem predominado na execução das políticas urbana e habitacional de Curitiba, tem significado a manutenção dos interesses dos grupos dominantes (capitais do urbano) e, conseqüentemente, aprofundado as carências cotidianamente vividas pela população mais pobre. A conservação desses princípios é responsável pela existência da cidade desigual e dividida que caracteriza Curitiba como uma das mais desiguais do país. A partir da análise do aparato normativo municipal pode-se afirmar que o vínculo estabelecido entre a política de desenvolvimento urbano e a intervenção em favelas não tem sido o da inclusão, da legitimação destes espaços e do combate às suas carências, distanciando-se, nesse sentido, dos fundamentos constitucional e legais para promoção da moradia adequada.

Em termos institucionais as pequenas mudanças promovidas no período, tais como a criação do FMHIS com maior participação social em relação ao antigo FMH, ou à instituição de uma secretaria extraordinária de política habitacional, que limitou as atribuições da COHAB-CT

à esfera executiva, também revelam a falta de prioridade política da urbanização de favelas, pois essas ações limitaram-se a atender as exigências do SNHIS para viabilizar a captação de recursos. Ou seja, não promoveram de avanços institucionais efetivos na capacidade de execução de uma política que tivesse como prioridade a urbanização de favelas.

Os componentes que caracterizaram as capacidades institucional e de implementação da política de urbanização de favelas entre 2005 e 2016, em Curitiba, permitiram concluir que o período sob a condução do Ministério das Cidades, marcado pela reconstrução da PNH e a destinação de recursos num volume até então nunca observado para a execução de uma política de urbanização de favelas, constituíram, simplesmente, uma oportunidade para captar os recursos federais disponíveis. Os recursos captados viabilizaram também a manutenção da política habitacional historicamente praticada. Conforme demonstrado na pesquisa, os recursos foram utilizados, principalmente, para implementar as ações previstas no PMRFF-APP, voltadas à remoção de famílias que residiam nas margens dos rios que cortam a cidade. Ou seja, os recursos federais captados não foram direcionados para estruturar uma política voltada à consolidação e urbanização integral das favelas, pois esse nunca foi um objetivo nem uma prioridade para as políticas urbana e habitacional no município. Nesse sentido, pode se afirmar que as capacidades institucionais e de implementação da política urbanização de favelas praticada entre 2005 e 2016, são congruentes e alinhadas aos objetivos estabelecidos no município para a execução das políticas urbana e habitacional.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa desenvolvida permitiu constatar que os resultados da execução do PAC UAP em Curitiba, no qual foram priorizadas ações de remoção e construção de novos conjuntos habitacionais para reassentamento das famílias, são coerentes com a trajetória da política municipal de habitação executada desde 1964. Conforme constatou-se, a urbanização integral de favelas foi pouco priorizada desde então, e mesmo nos períodos em que os programas e projetos visavam a consolidação dos assentamentos, as gestões municipais não conseguiram, ou tiveram como propósito, estruturar uma política permanente voltada à promoção da moradia digna para as famílias residentes nesses espaços.

A caracterização e análise dos componentes propostos por Lima-Silva e Dantas (2019) para avaliar a capacidade institucional (aparato institucional e normativo, técnico administrativo, político-relacional) e a capacidade de implementação (prioridade política e alinhamento), revelaram ainda, que em Curitiba a capacidade estatal para execução da política municipal de habitação tem sido desenvolvida com foco na provisão habitacional, ação que é coerente com as atribuições definidas para a COHAB-CT desde a sua criação em 1965. A análise da trajetória da política de intervenção em favelas permite afirmar que este é o modelo que norteia desde então a política municipal de habitação, voltada prioritariamente para a atenção da população inscrita na fila da Companhia, para qual é exigida a comprovação de renda para comprometer-se com um contrato de financiamento, voltado à aquisição do imóvel novo.

Vale destacar, no entanto, que embora a política municipal de habitação tenha conservado seus aspectos mais estruturais, tomando como referência as quase seis décadas analisadas pela pesquisa, constatou-se que as intervenções em favelas não mantiveram, exatamente, os mesmos objetivos e características. Conforme resultados apurados, foram identificados períodos de mudança, vinculados a contextos políticos locais e nacionais, que mesmo breves e/ou descontínuos transformaram o curso da trajetória da política. Tais períodos são importantes por diferentes aspectos, para a formulação dos objetivos das políticas urbana e habitacional, para as práticas de intervenção em favelas, e também do ponto de vista simbólico e político. O protagonismo do movimento social teve um papel fundamental nesses momentos, observando-se que as mudanças foram mais importantes quando o protagonismo e a incidência desse grupo social na política apresentaram-se com mais força na escala local.

A trajetória da política municipal de intervenção em favelas entre 1964 e 2016 é caracterizada, portanto, pela presença de forças conservadoras e transformadoras. As conservadoras têm se mantido por um tempo mais longo no poder. As transformadoras, embora

breves e descontínuas, tiveram especial importância na transformação do modelo de política habitacional, instaurando outros princípios e práticas que não retrocederam completamente com a retomada do poder pelos grupos mais conservadores. Dentre os principais legados da presença de forças mais reformistas na gestão municipal destacam-se o reconhecimento das favelas como parte da cidade (a cidade popular) e de seus moradores como cidadãos de direito, e a incorporação da urbanização desses assentamentos como parte da política habitacional.

Outro aspecto que merece ser destacado, é que a trajetória da política de intervenção em favelas tem uma relação de complementariedade com a execução da política urbana, que por sua vez tem relação com o longo tempo de permanência do mesmo grupo político no poder local, identificado como um modelo de planejar e gerir a cidade positivado por meio da ideologia, resistente a mudanças e críticas. Nesse modelo de cidade as favelas são espaços negados e deslegitimados.

Nesse sentido, reafirma-se a ilação que já havia sido formulada na pesquisa que estudou a execução do PAC UAP (NUNES DA SILVA; VASCO; TEXEIRA, 2018), estendendo-a para todo o período analisado, de que os fundamentos, objetivos e ações identificados na trajetória da política de intervenção em favelas em Curitiba, são histórica e socialmente produzidos e derivam da forma como a questão da moradia tem sido formulada e enfrentada pelo poder local. Afirma-se, complementarmente, a partir da pesquisa ora desenvolvida, que a capacidade estatal (institucional e de implementação) é ao mesmo tempo condicionada e condição para execução do modelo de política implementado ao longo dessa trajetória.

Por fim, destaca-se que a dimensão territorial é fundamental para entender as lógicas a partir das quais a política de intervenção em favelas vem sendo formulada e executada no município. A partir dessa dimensão explicitam-se e materializam-se as contradições e os conflitos inerentes no processo de produção social do espaço urbano, e se realiza a reprodução da vida cotidiana.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, P. La ciudad informal com-fusa: el mercado y la producción de la territorialidade urbana popular. In. SALAZAR, C. E. (Coord.). **Irregular: suelo e mercado em América Latina**. México, DF: El Colegio del México, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, 2009.

ALBUQUERQUE, A. F. de. **A questão habitacional em Curitiba: o enigma da “cidade modelo”**. 140 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

ALMEIDA, G. M. J. A. de A. **Fundamentos da estrutura jurídico normativa da política de regularização fundiária urbana - PAC urbanização de favelas**. Documento para nivelamento dos grupos de pesquisa, Subprojeto Direito à Cidade e Habitação: um balanço do PAC Urbanização de Favelas. 2019. 18 p.

AZEVEDO, S. de. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-1986): criação, trajetória e extinção do BNH. **Revista Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 22 (4), p. 107-119, out./dez. 1988.

_____. Desafios da habitação popular no Brasil: políticas recentes e tendências. In: CARDOSO, A. L. (Org.). **Habitação social nas metrópoles brasileiras**. p. 13-41. Rio de Janeiro: Finep/CEF, 2007.

BALTRUSIS, N. **Mercado imobiliário informal em favelas e o processo de estruturação da cidade**: um estudo sobre a comercialização de imóveis em favelas da Região Metropolitana de São Paulo. 231 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

BASSUL, J. R. Estatuto da Cidade: a construção de uma lei. In: CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. C. (org.). **O Estatuto da Cidade: comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010. p. 71-90.

BERTOL, L. E. **Terra e habitação: o problema e o falso problema**. As políticas de obscurecimento do preço da terra na política habitacional de Curitiba. 2013. 161 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

BITTENCOURT, T. A. **Planejamento urbano modelo e constituição das desigualdades socioespaciais: a infraestrutura do espaço intra-urbano de Curitiba**. In. XVIII ENANPUR, 2019, Natal. Anais. Natal: ANPUR, 2019.

BOLAFFI, G. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. In: MARICATO, E. (Org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1979. p. 37-70.

BONDUKI, N. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. 4. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2004.

_____. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**, São Paulo, n. 1, p. 70–104, 2008.

BORGES, N. A Doutrina de Segurança Nacional e os governos militares. *In*: FERREIRA, J.; DELGADO, L. A. N. (Orgs.). **O tempo da ditadura: regime militar e movimentos sociais em fins do século XX**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 13-42.

BRASIL. **Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964**. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para a aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional de Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30 setembro 1964.

_____. **Decreto Lei nº 4.380, de 17 de janeiro de 1986**. Altera o percentual de reajuste de que trata a Lei nº 7.419, de 17 de dezembro de 1985, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 janeiro 1986.

_____. **Manual do Programa Habitar Brasil BID**. Orientações do Subprograma Urbanização de Assentamentos Subnormais. Ministério das Cidades. Secretaria de Habitação. Brasília, DF, 1999.

_____. **Lei Federal N. 10.257**, de 10 de julho 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF, 10 de julho de 2001.

CAIXA. **Tabela com informações dos Termos de Compromissos PAC UAP no Município de Curitiba**. Curitiba: CAIXA, 2018.

CARDOSO, A. L. Avanços e desafios na experiência brasileira de urbanização de favelas. **Cadernos MetrÓpole**, São Paulo, n. 17, 2007. p. 219-240.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa, Minha Vida. *In*: CARDOSO, A. L. (org.). **O Programa Minha Casa, Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARDOSO, A. L. et al. Vinte e dois anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise. *In*: CARDOSO, A. L.; JAENISCH, S. T.; ARAGÃO, T. A. (Org) **Vinte e dois anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise**. Rio de Janeiro: Letra Capital, Observatório das MetrÓpoles, 2017. p. 15-48.

CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. Urbanização de Favelas no Brasil: Um balanço preliminar do Programa de Aceleração de Crescimento (PAC). *In*: CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. (Org.). **Urbanização de Favelas no Brasil: Um balanço preliminar do PAC**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018. p. 17-48.

CAVALCANTI, A. C. R. **A difusão da agenda urbana das agências multilaterais de desenvolvimento na cidade de Recife**. 218 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Urbano) - CAC, Universidade Federal de Pernambuco, Recife (PE), 2008.

COHAB-CT. **Plano de Atuação em Favelas. Programa Promorar/FICAM Autoconstrução.** Curitiba: Companhia de Habitação Popular de Curitiba, 1983.

_____. **Mutirão para Fabricação e Montagem da Casa Própria.** Curitiba: Companhia de Habitação Popular de Curitiba, 1986.

_____. **PROHAB Habitação em Parceria.** Curitiba: Companhia de Habitação Popular de Curitiba, 1999.

_____. **Relatório de gestão 2002-2004.** Curitiba: Companhia de Habitação Popular de Curitiba, 2004.

_____. **COHAB Curitiba.** Photos, 2015. Facebook. Disponível em: <https://www.facebook.com/cohabcuritiba/photos/?ref=page_internal>. Acesso em: jan. 2020.

_____. **COHAB Curitiba.** Photos, 2017. Facebook. Disponível em: <https://www.facebook.com/cohabcuritiba/photos/?ref=page_internal>. Acesso em: jan. 2020.

_____. **Produção Histórica da Cohab-CT.** Curitiba: COHAB, 2017.

COHAB-CT. DIAGONAL. Relatório Final. **Diagnóstico Integrado de Regularização Fundiária em Áreas de Baixa Renda.** DIAGONAL Urbana Consultoria. 2000.

COHAB-CT, 2015

COMIN, A. **De volta para o futuro:** política e reestruturação industrial do complexo automobilístico nos anos 90. São Paulo: Annablume FAPESP, 1998. p. 21-95.

CORREIO DE NOTÍCIAS. Cohab urbaniza favela. Geral. **Correio de Notícias.** Curitiba, 5 de janeiro de 1985 – sábado. p. 7. 1985.

CREA. **Falece Ivo Mendes Lima, ex-presidente do Crea-PR.** CREA-PE. Março de 2013. Disponível em: < <https://www.creape.org.br/falece-ivo-mendes-lima-ex-presidente-do-crea-pr/> >. Acesso em: jan. 2020.

COLIGAÇÃO MOVIMENTO CURITIBA. **Plano de Governo Cássio Taniguchi,** 2000.

CURITIBA. **Lei Municipal nº 2.515, de 18 de dezembro de 1964.** Dispõe sobre a política habitacional do município de Curitiba. Curitiba, PR, 18 dezembro 1964.

_____. **Lei Municipal nº 2.545, de 24 de abril de 1965.** Autoriza a Prefeitura Municipal de Curitiba e a Companhia de Urbanização e Saneamento de Curitiba (URBS), a participarem da Companhia de Habitação de Curitiba (COHAB-CT), subscrevendo sua cota no capital da companhia e dá outras providências. Curitiba, PR, 29 abril 1965.

_____. **Lei Municipal nº 2.660, de 01 de dezembro de 1965.** Criando o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba, com a sigla "IPPUC", e alterando a constituição de órgãos internos da Prefeitura Municipal. Curitiba, PR, 01 dezembro 1965.

_____. **Lei Municipal nº 2.828, de 31 de julho de 1966.** Institui o Plano Diretor de Curitiba e aprova as suas diretrizes básicas, para orientação e controle do desenvolvimento integrado do

município, revogando as Leis n. 1875/60; 1951/60; 1908/60; 2100/61; 2123/62; 2154/62. Curitiba, PR, 31 julho 1966.

_____. **Lei Municipal nº 2.942, de 27 de dezembro de 1966.** Normas para aprovação de arruamentos, loteamentos e desmembramentos de terrenos no Município de Curitiba. Curitiba, PR, 27 dezembro 1966b.

_____. **Lei Municipal nº 7.412, de 12 de fevereiro de 1990.** Cria o Fundo Municipal de Habitação. Curitiba, PR, 12 fevereiro 1990.

_____. **Lei Municipal nº 11.266, de 16 de dezembro de 2004.** Dispõe sobre a adequação do Plano Diretor de Curitiba ao Estatuto da Cidade - Lei Federal nº 10.257/01, para orientação e controle do desenvolvimento integrado do Município. Curitiba, PR, 16 dezembro 2004.

_____. **Programa de Ação Prefeitura Municipal de Curitiba.** Captação de Recursos Ministério dos Transportes. Curitiba: 1997.

_____. **COHAB-CT: 41 anos de planejamento e realizações.** 20a. ed., Vol. 30. Curitiba: Fundação Cultural de Curitiba, 2006.

_____. **Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais - PEMAS - de Curitiba.** Subprograma de Desenvolvimento Institucional dos Municípios. Habitar Brasil-BID. Curitiba: 2001a.

_____. **Plano de Trabalho.** Programa Habitar-Brasil/BID. Subprograma Desenvolvimento Institucional de Municípios - DI. Curitiba: 2001b.

_____. Documento de Detalhamento Preliminar do Programa. **Programa de Estruturação de Assentamentos Habitacionais.** IPPUC; COHAB-CT. Curitiba: 2002.

_____. **Histórico.** Zoneamento. Curitiba: Prefeitura Municipal de Curitiba, 2020. Disponível em: <<https://www.curitiba.pr.gov.br/conteudo/historico/2763>>. Acesso em: nov. 2020.

DA SILVA, F. C. T. Crise da ditadura militar e o processo de abertura política no Brasil, 1974-1985. In Ferreira, J. & Delgado, L. A. N. (Orgs.), **O tempo da ditadura: regime militar e movimentos sociais em fins do século XX** (p. 243-282). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

DELGADO, P.; DESCHAMPS, M. V.; MOURA, R. Estrutura sócio-espacial da Região Metropolitana de Curitiba: tipologia e mudanças no período 1980/ 1991. In: **Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004. 1 CD-ROM.

DENALDI, R.; MORETTI, R.; PAIVA, C.; NOGUEIRA, F.; PETRAROLLI, P. **Urbanização de favelas na Região do ABC no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento de Assentamentos Precários.** Cadernos Metrópole, São Paulo, v. 18, n. 35, p. 101-118, abr. 2016.

DER-PR. **Mapa Rodoviário do Estado do Paraná.** Curitiba: Departamento de Estradas de Rodagem, 2018. Vetorial Shapefile. Escala 1:900.000.

FERNANDES, F. A., FIRKOWSKI, O. L. C. F. Verticalização e novos produtos imobiliários em Curitiba. In.: FIRKOWSKI, O. L. C. F.; MOURA, R. **CURITIBA: Transformações na ordem urbana**. Letra Capital: Observatório das Metrópoles. 2014.

FERNANDES, E. O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística. In: CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. C. (Orgs.). **O Estatuto da Cidade: comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010. (p. 55-70).

FICO, C. Espionagem, polícia política, censura e propaganda: os pilares básicos da repressão. In: FERREIRA, J.; DELGADO, L. A. N. (Orgs.). **O tempo da ditadura: regime militar e movimentos sociais em fins do século XX**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. (p. 167-206).

FIRKOWSKI, O. L. C. F. **A nova territorialidade da indústria e o aglomerado metropolitano de Curitiba**. 2001. 278 f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) - Faculdade de Filosofia, Línguas e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo (SP), 2001.

FRENTE MOBILIZA. **Prefeitura de Curitiba | Prefeito sanciona lei do Plano Diretor na presença de estudantes que ajudaram a construir a proposta**. Disponível em: <<http://www.mobilizacuritiba.org.br/2015/12/>>. Curitiba, 2015.

_____. **Lei de zoneamento de Curitiba é aprovada com avanços mínimos para a população**. Disponível em: <<http://www.mobilizacuritiba.org.br/2019/09/23/lei-de-zoneamento-de-curitiba-e-aprovada-com-avancos-minimos-para-a-populacao/>>. Curitiba, 2019.

FURLAN, D. L. S. **Os programas de lotes urbanizados para autoconstrução no Município de Curitiba**: produção da cidade e da moradia pela COHAB-CT. 2020. 171 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano) - Setor de Tecnologia, Universidade Federal do Paraná, Curitiba (PR), 2020.

GARCIA, F. E. S. **Cidade espetáculo**: política, planejamento e city marketing. Curitiba: Palavra, 1997.

GARCIA, M. D. **O MAB – Movimento de Associações de Bairros de Curitiba e Região Metropolitana e a Construção de uma Nova Prática Política**. 1990. 324 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) – Departamento de Sociologia Política, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1990.

HELM, J. **Cinco cidades brasileiras entre as mais desiguais do mundo**. ArchDaily, 31 mai. 2012. Disponível em: <<https://www.archdaily.com.br/br/01-51582/cinco-cidades-brasileiras-entre-as-mais-desiguais-do-mundo>>. Acesso em nov. 2020.

IBGE. **Censo demográfico 2010**. Brasília: IBGE, 2010.

IMAP. **Apoio aos projetos estratégicos do plano de governo**: construindo gestão estratégica. IMAP, 1998.

IPPUC. **Plano Habitacional Cidade Industrial de Curitiba**. Curitiba: IPPUC, 1975.

_____. **Política Habitacional de Interesse Social:** plano e desfavelamento de Curitiba. Curitiba: IPPUC, 1976.

_____. **Experiência Piloto:** Descrição e avaliação. Política Habitacional de Interesse Social: plano de Desfavelamento de Curitiba. Curitiba: IPPUC, 1978.

_____. **Plano de Habitação.** Curitiba: IPPUC, 1984.

_____. **Análise, diagnóstico e diretrizes do Plano Municipal de Desenvolvimento Urbano.** Curitiba: IPPUC, 1985.

_____. **Diretrizes para a Política Habitacional.** Curitiba: IPPUC, 1989.

_____. **Linhão do Emprego.** Curitiba: IPPUC, 199?.

_____. **Plano de Governo.** Curitiba, 1998.

_____. **Ocupações irregulares no município de Curitiba 1999-2000.** Curitiba, 2000.

_____. **Plano Diretor 2004:** O Planejamento Urbano de Curitiba. Curitiba: IPPUC, 2004.

_____. **Plano de Governo.** Curitiba: IPPUC, 1997.

_____. **Curitiba Planejamento um Processo Permanente.** Curitiba: 2000.

_____. **Plano de Governo da Cidade de Curitiba 2001/2004.** Curitiba: IPPUC, 2001.

_____. Zoneamento de Curitiba 2000 e 2015. Disponível em: <http://www.ippuc.org.br/mostrarpagina.php?pagina=352&idioma=1&liar=n>.

IPPUC E COHAB, 1991.

KOWARICK, L. **Escritos Urbanos.** São Paulo: Ed. 34, 2000.

LIMA-SILVA F.; DANTAS G. **Proposta revisada: Capacidade institucional e de implementação de políticas públicas.** Condicionantes Institucionais e Normativas para a implementação de políticas (programas e projetos) de urbanização de favelas: avaliação do ciclo recente. Projeto de Pesquisa Direito à Cidade e Habitação: um balanço do PAC Urbanização de Favelas 2019.

MANTAGUTE, E. I. I. **Educar a infância: estudo sobre as primeiras creches públicas da Rede Municipal de Educação de Curitiba (1977-1986).** 2009. 136 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Paraná, Curitiba (PR), 2009.

MARICATO, E. **A política habitacional do regime militar:** do milagre brasileiro à crise econômica. Petrópolis: Vozes, 1987.

_____. **Política urbana e de habitação social: Um assunto pouco importante para o governo FHC.** São Paulo: LABHAB USP, 1988.

_____. O estatuto da cidade periférica. In: CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. C. (Orgs.). **O Estatuto da Cidade: comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010. (p. 5-22).

_____. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

MARQUES, E. De volta aos capitais para melhor entender as políticas urbanas. **Dossiê Capitais do Urbano**. São Paulo, Novos Estudos, CEBRAP, v. 35.02, p. 5-33, 2016.

MELLO, T. C. de. **Perfil de demanda habitacional em Curitiba**. Curitiba: Universidade Católica do Paraná PUC-PR, Estudos Superiores de Gestão Técnica do Meio Urbano – GTU, IPPUC, 1992.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO, 1996.

MIRANDA, I. B. ORGANIZAÇÃO XAPINHAL – Movimento social catalisador do desenvolvimento urbano em Curitiba – PR. In. XVIII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 2019, Natal. **Anais...** Natal: ANPUR, 2019.

MOURA, R.; RODRIGUES, A. L. (Org.) **Como andam Curitiba e Maringá**. Rio de Janeiro: Letra Capital, Observatório das Metrôpoles, 2009

NUNES DA SILVA, M. **Indústria e produção do espaço urbano em Araucária**. 114 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Setor de Ciências da Terra, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2006.

_____. **A Dinâmica de Produção dos Espaços Informais de Moradia e o Processo de Metropolização em Curitiba**. 260 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Setor de Ciências da Terra, Universidade Federal do Paraná, Curitiba (PR), 2012.

NUNES DA SILVA, M.; VASCO, K. M. C. M.; TEXEIRA, A. G. (2018a) Relatório de Pesquisa do PAC. Curitiba: LAHURB UFPR, 2018.

NUNES DA SILVA, M.; VASCO, K. M. C. M.; TEXEIRA, A. G. (2018b) O arcabouço institucional e normativo da política municipal de habitação e as contradições na execução do PAC em Curitiba. In: CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. (Orgs.). **Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018. p. 291-314.

NUNES da SILVA, M. (coord.) et al. **Produção da Cohab – CT e universalização do Acesso à moradia na Metrópole de Curitiba**. Curitiba: Curitiba. UFPR – LAHURB – PPU, 2020. Relatório de Pesquisa.

NUNES DA SILVA, M. PEREIRA, F. I. C., TEXEIRA, A. G. **Intervenções em Assentamentos Precários na Metrópole de Curitiba: Análise comparada da execução do PAC em Curitiba e Colombo (PR)**. In. XVIII ENANPUR, 2019, Natal. Anais. Natal: ANPUR, 2019.

_____. **Curitiba e o mito da cidade modelo**. Curitiba: Ed. da UFPR, 2000.

PARANÁ. Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC). **Região Metropolitana de Curitiba, Plano de Desenvolvimento Integrado: organização espacial**. Curitiba, 2001.

_____. Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC). **Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Curitiba**: documento para discussão. Curitiba, 2001. 181 p.

PEREIRA, G.; SILVA, M. N. da. Dinâmica Imobiliária na Região Metropolitana de Curitiba: o mercado formal e informal e a estruturação da metrópole. In: MOURA, R.; FIRKOWSKI, O. L. C. de F. (Org.). **Dinâmicas intrametropolitanas e produção do espaço na Região Metropolitana de Curitiba**. Curitiba: Letra Capital Editora, 2009. p. 295-314.

PEREIRA, F. I. C. **Intervenção em assentamentos precários na metrópole de Curitiba: análise do PAC no município de Colombo-PR**. 2019. 1561 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano) - Setor de Tecnologia, Universidade Federal do Paraná, Curitiba (PR), 2019.

PEREIRA, P. C. X. Para uma discussão sobre o valor e o preço da produção imobiliária. In: _____. (Org.). **Imediato, global e total na produção do espaço**: a financeirização da cidade de São Paulo no século XXI. São Paulo: FAUUSP, 2018. p. 55-79.

PILOTTO, A. S. **Área metropolitana de Curitiba**: Um estudo a partir do espaço intra-urbano. 196 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

POLUCHA, R. S. **Ecoville**: construindo uma cidade para poucos. 164 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

_____. Variações na prática dos instrumentos de solo criado: Cota de Potencial Construtivo de Curitiba. In. XVII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 2017, São Paulo. **Anais...** São Paulo: EDUSP, 2017.

Programa Habitar Brasil/BID. Comunidade Xapinhal. **Diagnóstico Integrado da área de intervenção: aspectos dominiais, de engenharia e urbanismo, sociais, econômicos, culturais e ambientais (1º fase)**. Curitiba, Julho de 2001.

IPPUC. Plano Preliminar de Urbanismo. IPPUC, 1965.

PRADO, L. C. D.; EARP, F. S. O "milagre" brasileiro: crescimento acelerado, integração internacional e concentração de renda (1967-1973). In: FERREIRA, J.; DELGADO, L. A. N. (Org.). **O tempo da ditadura**: regime militar e movimentos sociais em fins do século XX. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 207-242. (O Brasil republicano, 4).

PT. **Curitiba 2001/2004 Subsídios para o Programa de Ação Governamental**. Angelo Vanhoni – Prefeito. José Maurino – Vice. Coligação Curitiba Vida Melhor PT – PPS – PV – PMN – PHS – PCB – PCdoB. Curitiba, 2000.

REGINO, T, M. **Direito à moradia, intervenção em favelas e deslocamentos involuntários de famílias: conflito e desafios para as políticas públicas**. 226 p. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território) - Universidade Federal do ABC, Santo André, 2017. Disponível em: lepur.com.br/wp-content/uploads/2017/12/34.-DISSERTACAO-TASSIA_REGINO-Versao-PDF-Pos-Banca-18.12.17.pd. Acesso em: 28 nov. 2020.

REHBEIN, M. P. **Curitiba – 50 anos de eleições municipais – as forças políticas que nas democracias e no governo militar disputam poder**. 2008. 403 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Paraná, Curitiba (PR), 2008.

ROLIM, M. C. M. B. **Favelas, Movimento Associativo e Planejamento Urbano em Curitiba**. Xf. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1985.

ROLNIK, R. **Guerras dos lugares: a colonização da terra na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.

SÁNCHEZ, F. **Cidade espetáculo: política, planejamento e *city marketing***. Curitiba: Palavra, 1997.

TEXEIRA DA SILVA, F. C. Crise da ditadura militar e o processo de abertura política no Brasil, 1974-1985. In: FERREIRA, J.; DELGADO, L. A. N. (Orgs.). **O tempo da ditadura: regime militar e movimentos sociais em fins do século XX**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. (p. 243-282).

TONELLA, C. Duas décadas de ocupações urbanas em Curitiba. Quais são as opções de moradia para os trabalhadores pobres, afinal? **Cadernos MetrÓpole**, São Paulo, 12 (23), p. 239-262, jan./jun. 2010.

ULTRAMARI, C.; MOURA, R. (Org.). **MetrÓpole grande Curitiba: teoria e prática**. Curitiba: IPARDES, 1994.

VAINER, C. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Urbano Estratégico. In: ARANTES, O. B. F., et al. (Org.) **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 75-103.

VASCO, K. M. C. M.. **O Programa Minha Casa Minha Vida como ferramenta para intervenção nas favelas de Curitiba: O caso da Vila Santos Andrade**. 2018. 211 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano) – Setor de Tecnologia, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2018.

WACQUANT, L. **Os condenados da cidade: estudos sobre marginalidade avançada**. Rio de Janeiro: Revan; FASE, 2005.

ANEXO 1 – CARTA DA FAVELA

Anexo 1 Carta da Favela

Carta da Favela, editada pelo então prefeito Jaime Lerner, publicada em 31/03/1980 no Jornal Expresso, n. 7 de março de 1980.

“Se Curitiba, como cidade, usufrui hoje de um inquestionável conceito em todo país, isso se deve ao grau de responsabilidade e de ousadia com que sempre encarou seus problemas mais vitais. E, ao lado disso, à sua firme decisão de não contornar a realidade com soluções paliativas, mas de enfrentá-la com medidas efetivamente transformadoras.

Mas, se nestes anos conseguimos uma cidade melhor, a verdade é que isso não basta. Porque a cidade melhor precisa ser também mais igual e mais justa. E isso implica não apenas em tornar seus equipamentos e serviços acessíveis a parcelas cada vez maiores da população, mas, igualmente, em nos voltarmos para aquelas que vivem completamente à margem dos benefícios mais elementares que a vida urbana assegura.

Pensar Curitiba nessa perspectiva significa, pois, pensar em medidas efetivas, de aplicação imediata, que possibilitem a melhoria das condições de vida e a promoção social das populações que habitam nas áreas de favelas.

Esse problema, pelo crescimento que tem apresentado, constitui uma das preocupações centrais do Município na área social.

Em 1975, Curitiba apresentava uma população de 17 mil pessoas, distribuída por suas então 17 favelas; hoje, são cerca de 31 mil habitantes e um total de 51 núcleos.

Esse crescimento é resultado direto do processo migratório do campo em direção à cidade, sendo, mais recentemente, reforçado por deslocamentos da população urbana de baixa renda, que encontra na favela uma alternativa de sobrevivência.

Os núcleos favelados situam-se, na sua grande maioria, em locais caracterizados como fundos de vale ou de propriedade particular, estando apenas uma parte em áreas públicas.

Ao par da questão da irregularidade quanto a posse da terra, verifica-se a extrema precariedade das condições de moradia e de infra-estrutura sanitária, o que

contribui para acentuar um quadro de vida indesejável, tanto no aspecto habitacional quanto social.

Modificar esta situação é urgente, principalmente, porque, entre a população favelada, o contingente infantil é o mais significativo, e, ao mesmo tempo, o mais vulnerável aos riscos oferecidos pela insatisfatória situação de vida. Está aí um problema social que Curitiba vai assumir. Por uma questão de justiça e consciência, é nosso dever impedir que gerações de brasileiros continuem sendo forjadas em condições onde a própria dignidade humana se vê comprometida.

A solução do problema habitacional, aspiração mais imediata da população, depende diretamente da disponibilidade de áreas públicas destináveis a esse fim e da viabilidade de compra de áreas particulares, já ocupadas ou não. Tendo em vista, entretanto, a amplitude do problema, a solução definitiva, abrangendo todos os núcleos, não pode se dar, como seria o ideal, a um só tempo e em curto prazo.

Assim – e considerando a necessidade da ação ter início imediato – a Prefeitura Municipal de Curitiba estabelece as seguintes propostas básicas de atuação:

1 – Urbanização das favelas situadas em terrenos do município, desde que as áreas apresentem condições favoráveis de salubridade. Para tanto, já estão sendo encaminhados à apreciação da Câmara vários pedidos de autorização para se proceder a venda dos terrenos aos moradores.

2 – Nas favelas situadas em terrenos insalubres será dada à comunidade favelada a oportunidade de aquisição de unidades em programas especiais da COHAB. A opção será da comunidade na sua totalidade. Oferecida a opção, ficará a Prefeitura desobrigada de manter programas de melhoria de qualidade de vida nessas áreas. Neste sentido, já tem a COHAB como programação para o biênio 80/81, a oferta de 2400 unidades. Somente esse programa permitirá atender a cerca de 40% do total de famílias residentes nas favelas do Município.

3 – Nos casos de favelas situadas em terrenos particulares a Prefeitura já está marcando contato com os proprietários, visando sua participação na solução do problema, que poderá ser a urbanização, quando a área é salubre e seu preço

viável, ou a oferta de outras áreas que possibilitem ampla integração dos moradores à cidade.

4 – As famílias que já adquiriram terreno próprio, ou que vierem a fazê-lo, terão a construção da moradia financiada pela COHAB, através do Programa FICAM.

5 – Implantação, em Curitiba e municípios da região metropolitana, de comunidades rurbanas, voltadas para a produção hortigranjeira, que absorverão famílias de origem rural, hoje residentes em favelas.

6 – As populações, enquanto não beneficiadas por qualquer das medidas anteriores, terão asseguradas a melhoria das condições de vida, ouvido o Conselho Comunitário de Melhoria da Qualidade de vida nas Favelas, a ser criado por decreto e composto por representantes da Câmara Municipal, da Pastoral das Favelas, da Comissão de Justiça e Paz e da Prefeitura.

No que se refere a melhoria das condições de vida é importante frisar que muitas providências já estão em curso, pelo Departamento de Desenvolvimento Social. As dez creches que a Prefeitura está construindo, específicas para os núcleos de favelas, atenderão a partir deste ano, do ponto de vista alimentar e educacional, a cerca de 900 crianças. O plano de assistência medica está sendo levado a todas as áreas. E, em diversos núcleos, já foram iniciadas obras como a implantação de iluminação e torneiras públicas, valetamento e abertura de ruas. Vale ressaltar que algumas dessas obras têm sido realizadas pela própria população, com o apoio do Município.

Ao anunciarmos este programa geral de atuação para as favelas da cidade, temos plena consciência das dificuldades a serem vencidas. Acreditamos, porém, que o desafio precisa ser enfrentado – e que este é o momento de fazê-lo.

Nesta decisão, sabemos que estão ao nosso lado os que aspiram por uma Curitiba mais justa, e, como nós, entendem que o desenvolvimento não deve ser privilegio de uns poucos, mas um bem entre todos repartido.

Finalmente, afirmamos que esta proposta de atuação não foi fruto de elaborações internas, sem que se ouvisse os interessados. Pelo contrário: as populações foram amplamente consultadas, participaram das diversas fases de

elaboração. Assim como, no mesmo grau, participarão de todas as fases de execução.

A maioria esmagadora da população residente nas favelas é constituída de trabalhadores, pessoas que dão uma contribuição efetiva ao desenvolvimento da cidade. Não são marginais, nem diferentes. Não optaram pela situação em que vivem, mas a ela foram constrangidos pela expulsão do meio rural ou pelas dificuldades econômicas que atingem, na área urbana, as camadas de baixa renda.

É assim que a cidade deve vê-los.

Porque é assim que a situação é”.

APÊNDICE 1 – LEGISLAÇÃO – ZONEAMENTO E LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA

Ano	Tipo de legislação	Nº da Legislação	Ementa	Prefeito que assinou	PARTIDO	Como essa lei trata da regularização fundiária (síntese)	Palavras-chave	Link da Legislação
1966	Lei ordinária	2.828/1966	Institui o Plano Diretor de Curitiba e aprova as suas Diretrizes Básicas, para orientação e controle do desenvolvimento integrado do Município	Ivo Arzua Pereira	PDC	O Plano Diretor estabelece que os conjuntos habitacionais considerados de interesse social deverão localizar-se na ZR-4 e áreas de expansão urbana. A lei também determina instrumentos de implantação da Política de Renovação Urbana, dentre os quais: desapropriação ou aquisição de imóveis, por utilidade pública ou interesse social; venda, permuta, concessão ou permissão de uso da propriedade, adquirida por interesse social, em áreas de Renovação Urbana, pelo seu justo valor.	Plano Diretor	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/1966/282/2828/lei-ordinaria-n-2828-1966-
1969	Lei Ordinária	3.503/1969	DÁ DELIMITAÇÃO PARA AS ZONAS DO MUNICÍPIO DE CURITIBA.	Omar Sabbag	ARENA	Define o zoneamento de Curitiba de acordo com o Mapa de Zoneamdn anexo à Lei, tornando sem efeito o mapa de zoneamento da Lei nº 2.828, de 31 de julh de 1966.	zoneamento; mapa; recuos	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/1969/350/3503/lei-ordinaria-n-3503-1969-da-delimitacao-para-as-zonas-do-municipio-de-curitiba
1971	Lei Ordinária	3.943/1971	"REGULAMENTANDO O USO DO SOLO, O SISTEMA VIÁRIO E ESTABELECIMENTO DE DIRETRIZES BÁSICAS PARA O PLANEJAMENTO FÍSICO DO SETOR DE SANTA FELICIDADE, SÃO BRAZ E CAMPO COMPRIDO".	Jaime Lerner	ARENA	Regulamenta o uso do solo e o sistema viário e estabelece as diretrizes básicas para o planejamento físico do Setor de Santa Felicidade, São Braz e Campo Comprido, para a orientação e controle do desenvolvimento integrado destas áreas, em consonância com o Plano do Setor de Santa Felicidade.	zoneamento; uso do solo; sistema viário; Santa Felicidade	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/1971/395/3943/lei-ordinaria-n-3943-1971-regulamentando-o-uso-do-solo-o-sistema-viario-e-estabelecimento-de-diretrizes-basicas-para-o-planejamento-fisico-do-setor-de-santa-felicidade-sao-braz-e-campo-comprido?q=3.943
1971	Decreto	1.160/1971	Dispõe sobre o Setor Histórico de Curitiba	Jaime Lerner	ARENA	Delimita o Setor Histórico de Curitiba	zoneamento; setor histórico de Curitiba	Não está disponível para consulta online.
1972	Lei Ordinária	4.199/1972	DISPÕE SOBRE ZONEAMENTO URBANO DE CURITIBA, E REVOGA OS ARTIGOS 5º A 41 DA LEI Nº 2828/66, O ARTIGO 36 DA LEI Nº 2942/66, E AS LEIS 2995/67 E 3503/69 .	Jaime Lerner	ARENA	Dispõe sobre o zoneamento urbano de Curitiba.	zoneamento	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/1972/419/4199/lei-ordinaria-n-4199-1972-dispoe-sobre-z0neamento-urbano-de-curitiba-e-revoqa-os-artigos-5-a-41-da-lei-n-2828-66-o-artigo-36-da-lei-n-2942-66-e-as-leis-2995-67-e-3503-69
1974	Lei Ordinária	4.773/1974	DISPÕE SOBRE O ZONEAMENTO INDUSTRIAL, REVOGA OS DISPOSITIVOS DA LEI Nº 4199/72, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.	Jaime Lerner	ARENA	Implanta a Cidade Industrial de Curitiba.	zoneamento; CIC	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/1974/478/4773/lei-ordinaria-n-4773-1974-dispoe-sobre-o-zoneamento-industrial-revoqa-os-dispositivos-da-lei-n-4199-72-e-da-outras-providencias?q=4.773
1975	Lei ordinária	5.234/1975	Modifica a Lei nº 4199/72e dá outras providências	Saul Raiz	ARENA	Altera os artigos 1º, 3º, 8º, entre outros, da Lei de zoneamento urbano de Curitiba. Revoga o o §1º do art. 4º, o art. 5º eParágrafo ÚNico, arts. 6º e 7º da lei 4.199/1972.	<u>alteração lei;</u> <u>zoneamento urbano</u>	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/1975/523/5234/lei-ordinaria-n-5234-1975-modifica-a-lei-n-4199-72e-da-outras-providencias
1975	Lei Ordinária	5.263/1975	CRIA SETOR ESPECIAL QUE ESPECIFICA E ALTERA A LEI Nº 4.199/72.	Saul Raiz	ARENA	Inclui no parágrafo 1º do artigo 8º o Setor Especial de Preservação de Fundos de Vale.	zoneamento; setor especial de Fundos de Vale	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/1975/526/5263/lei-ordinaria-n-5263-1975-cria-setor-especial-que-especifica-e-altera-a-lei-n-4199-72

Ano	Tipo de legislação	Nº da Legislação	Ementa	Prefeito que assinou	PARTIDO	Como essa lei trata da regularização fundiária (síntese)	Palavras-chave	Link da Legislação
1975	Decreto	884/1975	DISPOE USO OCUPACAO SOLO AREA SANTA FELICIDADE	Saul Raiz	ARENA	SETOR ESPECIAL ENTRE RIO BARIGUI ZONA SERVICO ZS BR277 ZONA AGRICOLA ZA OESTE NORTE DIVIDIDO ZONASCOMERCIAL HABITACIONAL MISTA CRITERIOS USOS TABELAS-I-II EDIFICACOES ZONAS COMERCIAL MISTA RESERVAAREAS RECREACAO ESTACIONAMENTO DISPOSICOES 883/75 ZONEAMENTO	ocupação; uso e ocupação do solo; Santa Felicidade	Não está disponível para consulta online.
1980	Decreto	901/1980	DISPOE CRIACAO SETORES ESPECIAIS HABITACAO INTERESSE SOCIAL	Jaime Lerner	PDS	Declara como SEHIS as áreas destinadas a implantação, pela COHAB-CT, de núcleos habitacionais, que poderão ser constituídos de habitações unifamiliares, coletivas ou de ambas. Os projetos deverão passar pelo IPPUC e Departamento de Urbanismo. O Prefeito aprovará o projeto de cada núcleo habitacional.	SEHIS	Não está disponível para consulta online.
1981	Lei Ordinária	6.204/1981	MODIFICA O ZONEAMENTO DE USO DO SOLO DA CIDADE INDUSTRIAL DE CURITIBA, REVOGANDO A LEI Nº 4773/74.	Jaime Lerner	PDS	Altera os critérios e o mapa do zoneamento de uso do solo do CIC	zoneamento; mapa; diversifica usos; CIC	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/1981/620/6204/lei-ordinaria-n-6204-1981-modifica-o-zoneamento-de-uso-do-solo-da-cidade-industrial-de-curitiba-revogando-a-lei-n-4773-74
1981	Lei Ordinária	6.205/1981	ACRESCENTA INCISO-XII INCISO-XIII ARTIGO-1 DA NOVA REDACAO PARAGRAFO UNICO CAPUT ARTIGO-2 LEI 6156/80	Jaime Lerner	PDS	ALIENACAO COHAB-CT TERRENO ERRADICACAO FAVELAS AREA 92.250,00M2 PLANTA CAJURU-V DESIGNADAPARQUE RUAS CAPITAO JOAO BUSSE; MIGUEL CALLUF; PROFESSORA OLGA BALSTER; SAO FELIPE; 28-249-01.000TRANSCRICAO 10.974 LIVRO-3-C TERCEIRA CIRCUNSCRICAO IMOBILIARIA 19.800,00M2 PLANTA CAJURU-V DESIGNADA CLUBE MUNICIPAL CURITIBA RUAS CAPITAO JOAO BUSSE; MIGUEL CALLUF; SAO BARTOLOMEU; SAO FELIPE; 26-025-01.000 10.974 LIVRO-3-C TERCEIRA CIRCUNSCRICAO IMOBILIARIA AREAS GRAVADAS CLAUSULA ARTIGO-26 2942/66ALIENADAS ANUENCIA TRANSMITENTES GRAVADAS INALIENABILIDAD E APOS CANCELAMENTO FORMA LEGAL BASENUMERO LOTES CADA AREA LOTE METRAGENS DEFINIDAS COHAB-CT PARAMETROS USO OCUPACAO SOLOLEISLACAO MUNICIPAL ALIENADA PMC VALOR M2 0,1875 UPC BNH	Alienação, doação	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/1981/621/6205/lei-ordinaria-n-6205-1981-acrescenta-os-incisos-xii-e-xiii-ao-artigo-1-da-nova-redacao-ao-seu-paragrafo-unico-e-ao-caput-do-artigo-2-da-lei-n-6156-80-de-27-de-junho-de-1980?q=6.205
1982	Decreto	241/1982	APROVA DIRETRIZES E PARÂMETROS DE USOS E OCUPAÇÃO DO SOLO NA ZONA ESPECIAL HABITACIONAL.	Jaime Lerner	PDS	Aprova a Zona Especial Habitacional e subdivide em duas áreas: I - área de alta densidade, constituída pela Rua João Dembinski e prolongamentos; II - área de baixa densidade para as demais áreas de ZEH.	zoneamento; Zona Especial Habitacional	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/decreto/1982/24/241/decreto-n-241-1982-aprova-diretrizes-e-parametros-de-usos-e-ocupacao-do-solo-na-zona-especial-habitacional
1982	Decreto	344/1982	INCLUI USO HABITACAO COLETIVA ZONA SERVICOS APOIO INDUSTRIA CONECTORA-1 CONECTORA-2 PERIMETRO CIDADE INDUSTRIAL CURITIBA	Jaime Lerner	PDS	não disponível	habitação; uso; habitação coletiva	Não está disponível para consulta online.
1982	Decreto	396/1982	REGULAMENTA O USO E OCUPAÇÃO DO SOLO NO TERMINAL DE CARGAS ESTABELECIDO PELA LEI 6.204/81.	Jaime Lerner	PDS	Estabele, para o Terminal de CArgas, as condições de uso e ocupação do solo constantes do quadro anexo.	zoneamento; Terminal de Cargas	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/decreto/1982/39/396/decreto-n-396-1982-regulamenta-o-uso-e-ocupacao-do-solo-no-terminal-de-cargas-estabelecido-pela-lei-6204-81

Ano	Tipo de legislação	Nº da Legislação	Ementa	Prefeito que assinou	PARTIDO	Como essa lei trata da regularização fundiária (síntese)	Palavras-chave	Link da Legislação
1982	Lei Ordinária	6.337/1982	"INSTITUI INCENTIVO CONSTRUTIVO PARA A PRESERVAÇÃO DE IMÓVEIS DE VALOR CULTURAL, HISTÓRICO OU ARQUITETÔNICO".	Jaime Lerner	PDS	0 incentivo construtivo consistirá na autorização para ser erigida construção acima dos limites previstos pela legislação em vigor, mediante o compromisso formal do proprietário do imóvel de valor cultural, histórico ou arquitetônico de preservá-lo segundo orientação da Prefeitura Municipal.	incentivo construtivo; potencial construtivo; patrimônio histórico, cultural, arquitetônico	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/1982/634/6337/lei-ordinaria-n-6337-1982-institui-incentivo-construtivo-para-a-preservacao-de-imoveis-de-valor-cultural-historico-ou-arquitetonico?q=6337
1982	Decreto	410/1982	REGULAMENTA A LEI Nº 6337, DE 28 DE SETEMBRO DE 1982.	Jaime Lerner	PDS	Condiciona o incentivo às regras deste decreto.	incentivo construtivo; patrimônio cultural, histórico, arquitetônico	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/decreto/1982/41/410/decreto-n-410-1982-regulamenta-a-lei-n-6337-de-28-de-setembro-de-1982
1982	Decreto	451/1982	CRIA SETOR ESPECIAL HABITACIONAL DE INTERESSE SOCIAL.	Jaime Lerner	PDS	Criação do Setor Especial de Habitação de Interesse Social na área definida como Zona de Serviços de Apoio à Indústria (SAI) no mapa anexo à Lei 6.204/1981, situada a leste do Rio Barigui, entre o Terminal de Cargos (TC) e a Conectora 2. Parâmetros urbanísticos de Zona Especial Habitacional.	setor especial; SEHIS]	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/decreto/1982/46/451/decreto-n-451-1982-cria-setor-especial-habitacional-de-interesse-social?q=451
1982	Decreto	492/1982	CRIA SETORES ESPECIAIS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL.	Jaime Lerner	PDS	Cria SEHIS: I - Polígono a oeste do Contorno Sul, situado entre as Conectoras 3 e 2; II - Área ao sul da conectora 2 e lindeira a esta; III - Polígono a oeste do contorno sul, ao norte da estrada nova de Araucária (Rua Bt-5); IV - Área lindeira à via Sul, da conectora 1 e à Rua AP-2.	zoneamento; habitação; SEHIS	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/decreto/1982/49/492/decreto-n-492-1982-cria-setores-especiais-de-habitacao-de-interesse-social
1983	Decreto	403/1983	CRIA OS SETORES ESPECIAIS DE HABILITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL	Mauricio R. Fruet	PMDB	Criação de Setores Especiais de Habitação de Interesse Social nas seguintes áreas: leste do Contorno Sul, lindeira a rua Oscar Chanoski; leste do Contorno Sul, lindeiro a este, situado entre as Conectoras 4 e 3; leste do Contorno Sul, lindeiro a este, situado ao Sul da Conectora 3. Parâmetros urbanísticos de Zona Especial Habitacional (ZEH), com densidade máxima de até 120 unidades habitacionais por hectare.	setor especial; SEHIS	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/decreto/1983/41/403/decreto-n-403-1983-cria-os-setores-especiais-de-habilitacao-de-interesse-social?q=403%2F1983
1986	Lei ordinária	6.820/1986	DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DE SETORES ESPECIAIS DE URBANIZAÇÃO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS	Roberto Requião de Mello e Silva	PMDB	Criação dos Setores Especiais de Urbanização correspondentes a loteamentos irregulares e a loteamentos clandestinos. São considerados Setores Especiais de Urbanização para efeitos da Lei, as áreas constituídas de loteamentos não regularizados e já existentes antes de 19 de dezembro de 1979.	Regularização Fundiária	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/1986/682/6820/lei-ordinaria-n-6820-1986-dispoe-sobre-a-criacao-de-setores-especiais-de-urbanizacao-e-da-outras-providencias?q=6820
1986	Decreto	681/1986	REGULAMENTA A LEI Nº 6820/86 FORNECENDO PARÂMETROS E NORMAS PARA APROVAÇÃO DE LOTEAMENTOS NOS SETORES ESPECIAIS POR ELA CRIADA.	Roberto Requião de Mello e Silva	PMDB	Considerando a necessidade de regulamentar a Lei nº 6820/86, a qual dispõe sobre a criação de Setores Especiais de Urbanização, o decreto determina parâmetros para os lotes contidos nestas áreas para a sua aprovação.	Loteamento; regularização	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/decreto/1986/69/681/decreto-n-681-1986-regulamenta-a-lei-n-6820-86-fornecendo-parametros-e-normas-para-aprovacao-de-loteamentos-nos-setores-especiais-por-ela-criada?q=681%2F1986
1986	Lei Ordinária	6.822/1986	"DISPÕE SOBRE A UTILIZAÇÃO DO POTENCIAL CONSTRUTIVO DE ÁREAS DOADAS AO MUNICÍPIO PARA A FINALIDADE QUE ESPECIFICA".	Roberto Requião de Mello e Silva	PMDB	Os proprietários doadores de imóveis necessários à implantação do Parque do Bacacheri, poderão utilizar no remanescente dos terrenos respectivos, o potencial construtivo das áreas doadas.	incentivo construtivo; potencial construtivo	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/1986/683/6822/lei-ordinaria-n-6822-1986-dispoe-sobre-a-utilizacao-do-potencial-construtivo-de-areas-doadas-ao-municipio-para-a-finalidade-que-especifica?q=utiliza%C3%A7%C3%A3o+do+potencial+construtivo+de+%C3%A1reas+doadas+ao+munic%C3%ADpio

Ano	Tipo de legislação	Nº da Legislação	Ementa	Prefeito que assinou	PARTIDO	Como essa lei trata da regularização fundiária (síntese)	Palavras-chave	Link da Legislação
1986	Decreto	433/1986	REGULAMENTA LEI 6337/82	Roberto Requião de Mello e Silva	PMDB	CONCESSAO INCENTIVO CONSTRUTIVO REGRAS IMOVEIS VALOR CULTURAL HISTORICO ARQUITETONICO COMISSAONOMEADA PREFEITO REPRESENTANTES IPPUC SMDU SMC PGM AVALIACAO PROVIDENCIAS DELIMITACAO IMOVELAREA POTENCIAL EDIFICAVEL PROPOSTA CONDICOES USO CALCULO COEFICIENTE APROVEITAMENTO LEGISLACAOVIGENTE AUTORIZACAO CONSTRUCAO RESPEITARA ALTURA MAXIMA RECUOS AFASTAMENTOS ZONA CONEMANOBRAS AEROPORTOS RESERVA ESPACO AEREO CANAIS MICROONDAS INTERESSADO REQUERIMENTO PMCEXIGENCIAS PROPRIETARIO MANUTENCAO EDIFICACAO ORIGINAL TRANSFERENCIA CERTIDAO CONTEUDO AVERBACAO MARGEM MATRICULA CASO DEMOLICAO DETERIORACAO INCENDIO PERDA IMOVEL FALTA CONSERVACAO PAGAMENTO CREDITOS TRIBUTARIOS CORRECAO MONETARIA JUROS MULTA CALCULO VISTORIAS PERIODICAS	incentivo construtivo; patrimônio cultural, histórico, arquitetônico	não disponível para consulta online
1989	Decreto	518/1989	CLASSIFICA TRECHOS VIÁRIOS COMO COLETORAS PARA LOCALIZAÇÃO DE USOS COMERCIAIS E DE SERVIÇOS.	Jaime Lerner	PDT	as vias relacionadas na legislação passam a admitir a localização de usos compatíveis com as vias coletoras, exceto super e hipermercados: I - Rua Desembargador Costa Carvalho, entre Av. Batel e Rua Vicente Machado; II - Rua Agostinho de Leão Júnior, entre Ubaldino do Amaral e Rua Padre Antonio; III - Rua Augusto Stresser, entre Rua Presidente Rodrigo Otávio e Av. Nossa Senhora da Luz; IV - Rua Itupava, entre Rua Prefeito Ângelo Lopes e Av. Nossa Senhora da Luz; V - Rua Barão de Guaraúna, entre a Rua Mauá e a Rua Alberto Bolliger; VI - Rua Vicente Machado, entre a Rua general Mário Tourinho e a Rua Desembargador Motta; VII - Rua Carlos de Carvalho, entre a Rua Francisco Rocha e a Rua Desembargador Motta; VIII - Rua Amâncio Moro, entre a Rua Ubaldino do Amaral e a Rua Mauá.	zoneamento; sistema viário; alteração uso do solo	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/decreto/1989/51/518/decreto-n-518-1989-classifica-trechos-viarios-como-coletoras-para-localizacao-de-usos-comerciais-e-de-servicos
1990	Decreto	151/1990	REGULAMENTA 7420/90 PARAMETROS USO OCUPACAO SOLO	Jaime Lerner	PDT	não disponível	COHAB; uso e ocupação	não disponível para consulta online
1990	Decreto	578/1990	DISPÕE SOBRE OS SETORES ESPECIAIS CONECTORES.	Jaime Lerner	PDT	Considerando a evolução da CIC; a necessidade de se disciplinar os usos das ligações entre Setores Estruturais e a CIC de maneira a complementar a ocupação daqueles setores; e o parecer exarado pelo Conselho Deliberativo do IPPUC, em reunião no dia 22/11/1982: determina que os Setores Especiais Conectores são eixos de ocupação mista de média densidade habitacional, para servirem de eixos de serviços de pequena e média escala para os bairros atravessados.	zoneamento; Setores Estruturais Conectores	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/decreto/1990/57/578/decreto-n-578-1990-dispoe-sobre-os-setores-especiais-conectores

Ano	Tipo de legislação	Nº da Legislação	Ementa	Prefeito que assinou	PARTIDO	Como essa lei trata da regularização fundiária (síntese)	Palavras-chave	Link da Legislação
1990	Decreto	583/1990	CRIA SETOR ESPECIAL HABITACIONAL DE INTERESSE SOCIAL.	Jaime Lerner	PDT	Cria o Setor Especial de Habitação Populacional de Interesse Social na área definida como Projeto Ferrovia, área essa situada na faixa da antiga ferrovia Araucária-Curitiba, compreendida entre a Av. Marechal Floriano Peixoto e a Rua Desembargador Cid Campelo (AP-2).	Habitação; setor especial interesse social	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/decreto/1990/59/583/decreto-n-583-1990-cria-setor-especial-habitacional-de-interesse-social?q=583%2F1990
1991	Decreto	408/1991	REGULAMENTA A LEI Nº 6337, DE 28 DE SETEMBRO DE 1982 E REVOGA O DECRETO Nº 443 DE 5 DE AGOSTO DE 1986.	Jaime Lerner	PDT	A concessão do incentivo construtivo, de que trata a Lei nº 6.337, de 28 de setembro de 1982, obedecerá ao disposto no presente decreto.	incentivo construtivo; patrimônio cultural, histórico, arquitetônico	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/decreto/1991/40/408/decreto-n-408-1991-regulamenta-a-lei-n-6337-de-28-de-setembro-de-1982-e-revoega-o-decreto-n-443-de-5-de-agosto-de-1986
1991	Decreto	409/1991	DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DO SETOR ESPECIAL DO PARQUE BACACHERI E REGULAMENTA A LEI Nº 6822/86.	Jaime Lerner	PDT	Cria o Setor Especial do Parque Bachacheri com o objetivo de assegurar a preservação da qualidade ambiental, da escala e da paisagem urbana do entorno do Parque Bacacheri. São áreas de proteção máxima e áreas de ocupação restrita.	zoneamento; setor especial do parque Bacacheri	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/decreto/1991/40/409/decreto-n-409-1991-dispoe-sobre-a-criacao-do-setor-especial-do-parque-bacacheri-e-regulamenta-a-lei-n-6822-86
1992	Decreto	185/1992	REVOGA O DECRETO Nº 518, DE 26 DE OUTUBRO DE 1989.	Jaime Lerner	PDT	revoga decreto anterior.	zoneamento; revogação decreto	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/decreto/1992/18/185/decreto-n-185-1992-revoega-o-decreto-n-518-de-26-de-outubro-de-1989
1992	Decreto	382/1992	DISPÕE SOBRE OS PARÂMETROS DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO NA ÁREA DENOMINADA MORÁDIAS SÍTIO CERCADO III - BAIRRO NOVO.	Jaime Lerner	PDT	Define as áreas de média e baixa densidade da Planta de loteamento Sítio Cercado III	zoneamento; parâmetros de uso e ocupação do solo; Sítio Cercado III	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/decreto/1992/38/382/decreto-n-382-1992-dispoe-sobre-os-parametros-de-uso-e-ocupacao-do-solo-na-area-denominada-moradias-sitio-cercado-iii-bairro-novo
1992	Decreto	383/1992	DISPÕE SOBRE OS PARÂMETROS DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO NA ÁREA DENOMINADA MORÁDIAS SÍTIO CERCADO V - BAIRRO NOVO.	Jaime Lerner	PDT	Define áreas de média e baixa densidade no Sítio Cercado V	zoneamento; parâmetros de uso e ocupação do solo; Sítio Cercado V	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/decreto/1992/38/383/decreto-n-383-1992-dispoe-sobre-os-parametros-de-uso-e-ocupacao-do-solo-na-area-denominada-moradias-sitio-cercado-v-bairro-novo
1992	Decreto	384/1992	DISPÕE SOBRE OS PARÂMETROS DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO NA ÁREA DENOMINADA MORÁDIAS SÍTIO CERCADO IV - BAIRRO NOVO.	Jaime Lerner	PDT	Define áreas de média e baixa densidade no Sítio Cercado IV	zoneamento; parâmetros de uso e ocupação do solo; Sítio Cercado IV	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/decreto/1992/38/384/decreto-n-384-1992-dispoe-sobre-os-parametros-de-uso-e-ocupacao-do-solo-na-area-denominada-moradias-sitio-cercado-iv-bairro-novo
1994	Lei ordinária	8.412/1994	Autoriza a implantação de lotes e loteamento populares, nas condições que especifica	Rafael Valdomiro Greca de Macedo	PDT	Autoriza a implantação de lotes e loteamentos populares nas Zonas Residenciais Dois e Três (ZR-2 e ZR-3), por parte da iniciativa privada. Desde que com área inferior a 360,00m², área mínima de 180,00m² e testada mínima de 8,00m e loteamentos populares com, no mínimo, 75% de lotes populares. Necessariamente, 20% dos lotes populares destinados à população inscrita na COHAB-CT.	Loteamentos populares	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-i-ordinaria/1994/841/8412/lei-ordinaria-n-8412-1994
1994	Decreto	854/1992	REVOGA DISPOSITIVO DO DECRETO Nº 338/92	Rafael Valdomiro Greca de Macedo	PDT	Revoga o inciso III, do §1º, do art. 1º, do Decreto 338/1992.	revogação	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/decreto/1994/85/855/decreto-n-855-1994-revoega-dispositivo-do-decreto-n-338-92
1994	Decreto	864/1994	CLASSIFICA TRECHOS VIÁRIOS COMO SETOR ESPECIAL DAS VIAS COLETORAS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.	Rafael Valdomiro Greca de Macedo	PDT	Classifica as vias Alberto Folloni e São Sebastião como Setor Especial das Vias Coletoras.	zoneamento; Setor Especial das Vias Coletoras.	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/decreto/1994/86/864/decreto-n-864-1994-classifica-trechos-viarios-como-setor-especial-das-vias-coletoras-e-da-outras-providencias
1995	Decreto	313/1995	CLASSIFICA TRECHOS VIÁRIOS COMO SETOR ESPECIAL DAS VIAS COLETORAS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.	Rafael Valdomiro Greca de Macedo	PDT	Classifica diversas vias como Setor Especial das Vias Coletoras.	zoneamento; Setor Especial das Vias Coletoras.	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/decreto/1995/31/313/decreto-n-313-1995-classifica-trechos-viarios-como-setor-especial-das-vias-coletoras-e-da-outras-providencias

Ano	Tipo de legislação	Nº da Legislação	Ementa	Prefeito que assinou	PARTIDO	Como essa lei trata da regularização fundiária (síntese)	Palavras-chave	Link da Legislação
1995	Decreto	692/1995	DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DO SETOR ESPECIAL DE TRANSIÇÃO - NOVA CURITIBA.	Rafael Valdomiro Greca de Macedo	PDT	cria o Setor Especial de Transição - Nova Curitiba, formado pelos espaços confiantes a Zona Nova Curitiba, ao longo das vias externas de tráfego contínuo entre a Rua General Mario Tourinho e a Rua Eduardo Sprada.	zoneamento; setor especial de transição - Nova Curitiba	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/decreto/1995/69/692/decreto-n-692-1995-dispoe-sobre-a-criacao-do-setor-especial-de-transicao-nova-curitiba
1996	Decreto	162/1996	ESTABELECE PARÂMETROS DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO, PARA O SETOR ESPECIAL CRIADO PELO DECRETO Nº 583/90, NO TRECHO QUE ESPECIFICA.	Rafael Valdomiro Greca de Macedo	PDT	estabelece parâmetros de uso e ocupação do solo no Setor Especial de Habitação de Interesse Social (situado entre Av. Marechal Floriano Peixoto e a Rua Desembargador Cid Campelo (AP-2), especificamente no trecho entre as Ruas Eduardo Carlos Pereira e Goiás.	zoneamento; parâmetros de uso e ocupação do solo	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/decreto/1996/16/162/decreto-n-162-1996-estabelece-parametros-de-uso-e-ocupacao-do-solo-para-o-setor-especial-criado-pelo-decreto-n-583-90-no-trecho-que-especifica
1996	Decreto	301/1996	CRIA O SETOR ESPECIAL DO PARQUE DE SOFTWARE.	Rafael Valdomiro Greca de Macedo	PDT	cria o Setor Especial do Parque de Software em parte da área de loteamento do CIC Norte.	zoneamento; setor especial do Parque de Software	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/decreto/1996/30/301/decreto-n-301-1996-cria-o-setor-especial-do-parque-de-software
1996	Decreto	358/1996	CRIA SETOR ESPECIAL HABITACIONAL DE INTERESSE SOCIAL.	Rafael Valdomiro Greca de Macedo	PDT	cria o Setor Especial de Habitação de Interesse Social na área definida pelo Loteamento Moradias Dracenas, aprovado pelo Decreto nº 243/94, processo nº 76.624/94 - PMC, correspondendo aos lotes de Indicações Fiscais: 85.561-001.000, 85-561-002.000, 85-561-003.000, 85-562-001.000, 85-562-002.000, 85-562-0003.000 e 85-526-007.000.	SEHIS; Moradias Dracenas	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/decreto/1996/36/358/decreto-n-358-1996-cria-setor-especial-habitacional-de-interesse-social?q=358%2F1996
1996	Decreto	626/1996	DISPÕE SOBRE O USO DO SOLO POR HABITAÇÕES UNIFAMILIARES EM ZI (FORA DA CIC) E ZS.	Rafael Valdomiro Greca de Macedo	PDT	permite duas residências por lote nas Zonas ZI (fora da CIC) e ZS.	zoneamento; uso do solo	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/decreto/1996/62/626/decreto-n-626-1996-dispoe-sobre-o-uso-do-solo-por-habitacoes-unifamiliares-em-zi-fora-da-cic-e-zs
1996	Decreto	781/1996	DISPÕE SOBRE O SETOR ESPECIAL DE READEQUAÇÃO URBANA.	Rafael Valdomiro Greca de Macedo	PDT	cria o Setor Especial de Readequação Urbana, área de ocupação mista com predominância de serviços e média densidade habitacional, delimitado em mapa e dividindo em área institucional e área residencial.	zoneamento; setor especial de readequação urbana	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/decreto/1996/78/781/decreto-n-781-1996-dispoe-sobre-o-setor-especial-de-reaquacao-urbana
1997	Decreto	1105/1997	CRIA SETOR ESPECIAL HABITACIONAL DE INTERESSE SOCIAL.	Cassio Taniguchi	PDT	Estabelece o Setor Especial de Habitação de Interesse Social na área definida pela Rua João Bettiga, Avenida Juscelino Kubstschek de Oliveira, Rio Barigui e Rua Desembargador Cid Campelo.	SEHIS	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/decreto/1997/111/1105/decreto-n-1105-1997-cria-setor-especial-habitacional-de-interesse-social?q=1105%2F1997
1997	Decreto	1125/1997	CLASSIFICA TRECHOS VIÁRIOS COMO SETORES ESPECIAIS DAS VIAS COLETORAS.	Cassio Taniguchi	PDT	Torna as vias ali delimitadas como parte integrante do Setor Especial das Vias Coletadas	zoneamento; setor especial das vias coletoras	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/decreto/1997/112/1125/decreto-n-1125-1997-classifica-trechos-viarios-como-setores-especiais-das-vias-coletoras
1997	Decreto	557/1998	CLASSIFICA TRECHOS VIÁRIOS COMO SETORES ESPECIAIS DAS VIAS COLETORAS.	Cassio Taniguchi	PDT	Torna as vias ali delimitadas como parte integrante do Setor Especial das Vias Coletadas	zoneamento; setor especial das vias coletoras	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/decreto/1998/55/557/decreto-n-557-1998-classifica-trechos-viarios-como-setores-especiais-das-vias-coletoras
1998	Decreto	571/1998	DISPÕE SOBRE O SETOR ESPECIAL LINHÃO DO EMPREGO - SÍTIO CERCADO.	Cassio Taniguchi	PDT	cria o Setor Especial Linhão do Emprego - Sítio Cercado, área de ocupação mista com predominância de atividades de comércio e serviços, delimitado em mapa.	zoneamento; Setor especial Linhão do Emprego; Sítio Cercado	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/decreto/1998/58/571/decreto-n-571-1998-dispoe-sobre-o-setor-especial-linhao-do-emprego-sitio-cercado?q=571
1998	Decreto	572/1998	DISPÕE SOBRE O SETOR ESPECIAL LINHÃO DO EMPREGO - ISAAC FERREIRA DA CRUZ.	Cassio Taniguchi	PDT	cria o Setor Especial Linhão do Emprego - Isaac Ferreira da Cruz, área de ocupação mista com predominância das atividades de comércio e serviços, delimitado em mapa. Engloba os terrenos com testada para o Sistema Viário Linhão do Emprego, entre outras.	zoneamento; Setor Especial Linhão do Emprego; Isaac Ferreira da Cruz	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/decreto/1998/58/572/decreto-n-572-1998-dispoe-sobre-o-setor-especial-linhao-do-emprego-isaac-ferreira-da-cruz?q=572
1999	Decreto	650/1999	DISPOE SETOR ESPECIAL AREA VERDE CIC RESIDENCIAL	Cassio Taniguchi	PDT	CRIA LOTEAMENTO TERRA NOSSA JARDIM MAPA ANEXO DIRETRIZES OCUPAÇÃO SOLO BOSQUE PRESERVACAOPERMANENTE SMMA IPPUC CIC CMU REVOGA 938/96 SMU OCRRUS OCUPAÇÃO MISTA RESIDENCIAL	ocupação; criação loteamento; Terra Nossa Jardim	não disponível para consulta online

Ano	Tipo de legislação	Nº da Legislação	Ementa	Prefeito que assinou	PARTIDO	Como essa lei trata da regularização fundiária (síntese)	Palavras-chave	Link da Legislação
2000	Lei ordinária	9.800/2000	Dispõe sobre o Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo no Município de Curitiba e dá outras providências	Cassio Taniguchi	PFL	Lei de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo, com o estabelecimento do Setor Especial de Habitação de Interesse Social - SEHIS compreendendo as áreas onde há interesse público em ordenar a ocupação por meio de urbanização e regularização fundiária, implantar ou complementar programas habitacionais de interesse social, e que se sujeitam a critérios especiais de parcelamento, uso e ocupação do solo.	Zoneamento, SEHIS	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/2000/980/9800/lei-ordinaria-n-9800-2000-
2000	LEi Ordinária	9.801/2000	Dispõe sobre os Instrumentos de Política Urbana no Município de Curitiba	Cassio Taniguchi	PFL	Estabelece como instrumentos de política urbana: I - concessão onerosa do direito de construir; II - transferência do potencial construtivo; III - incentivo aos programas habitacionais de interesse social; IV - incentivo à proteção e preservação do patrimônio cultural, natural e ambiental. Estabelece, também, a possibilidade de flexibilização dos índices urbanísticos estabelecidos pela Lei de Zoneamento mediante a possibilidade de implementação de Programas de HIS.	Solo Criado, Instrumentos, Habitação de Interesse Social	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/2000/980/9801/lei-ordinaria-n-9801-2000-
2000	Lei ordinária	9.803/2000	Dispõe sobre a Transferência de Potencial Construtivo	Cassio Taniguchi	PFL	Define o instrumento de Transferência de Potencial Construtivo, podendo ser autorizado como forma de indenização, mediante acordo com o proprietário, nas desapropriações destinadas a melhoramentos viários, equipamentos públicos, programas habitacionais de interesse social, programas de recuperação ambiental, e na subutilização de potencial construtivo por limitações urbanísticas, de imóveis situados no Setor Estrutural.	Solo Criado, Instrumentos, Habitação de Interesse Social	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/2000/980/9803/lei-ordinaria-n-9803-2000-
2000	Lei ordinária	9.804/2000	cria o sistema de unidades de conservação do município de Curitiba: Áreas de Proteção Ambiental (APA), Parques de Conservação, Parques lineares, Parques de lazer, Reservas biológicas, bosques nativos relevantes, bosques de conservação, bosques de lazer, específicas.	Cassio Taniguchi	PFL	cria o sistema de unidades de conservação do município de Curitiba: Áreas de Proteção Ambiental (APA), Parques de Conservação, Parques lineares, Parques de lazer, Reservas biológicas, bosques nativos relevantes, bosques de conservação, bosques de lazer, específicas.	zoneamento; meio ambiente; área de conservação	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/2000/980/9804/lei-ordinaria-n-9804-2000-cria-o-sistema-de-unidades-de-conservacao-do-municipio-de-curitiba-e-estabelece-criterios-e-procedimentos-para-implantacao-de-novas-unidades-de-conservacao
2000	Lei ordinária	9.805/2000	cria o Setor Especial do Anel de Conservação Sanitário Ambiental, para faixas de drenagem e manutenção das faixas de preservação permanente. Formado por projetos no: Rio Barigui, Ribeirão Anônimo da Rosa, Arroio Cachoeira, Rio Atuba, Rio Iguazu, Rio Belém, Rio Bacacheri, Córrego Tarumã, Córrego Estribo Ahú, Córrego Material Bélico, Córrego Marumbi, Córrego Capão do Imbua, Córrego Alto Boqueirão, Córrego Areãozinho, Ribeirão dos Padilhas, Arroio Boa Vista, Córrego Osternack, Rio Ponta Grossa, Rio Campo de Santana, Ribeirão Passo do França, Rio Pulador, Córrego Capão Raso, Córrego Mossunguê, Córrego Campo Comprido, Ribeirão do Müller, Rio Uvú, Rio Cascatinha.	Cassio Taniguchi	PFL	cria o Setor Especial do Anel de Conservação Sanitário Ambiental, para faixas de drenagem e manutenção das faixas de preservação permanente. Formado por projetos no: Rio Barigui, Ribeirão Anônimo da Rosa, Arroio Cachoeira, Rio Atuba, Rio Iguazu, Rio Belém, Rio Bacacheri, Córrego Tarumã, Córrego Estribo Ahú, Córrego Material Bélico, Córrego Marumbi, Córrego Capão do Imbua, Córrego Alto Boqueirão, Córrego Areãozinho, Ribeirão dos Padilhas, Arroio Boa Vista, Córrego Osternack, Rio Ponta Grossa, Rio Campo de Santana, Ribeirão Passo do França, Rio Pulador, Córrego Capão Raso, Córrego Mossunguê, Córrego Campo Comprido, Ribeirão do Müller, Rio Uvú, Rio Cascatinha.	zoneamento; setor especial do anel de conservação sanitário ambiental	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/2000/981/9805/lei-ordinaria-n-9805-2000-cria-o-setor-especial-do-anel-de-conservacao-sanitario-ambiental-e-da-outras-providencias?q=9.805
2000	Decreto	183/2000	REGULAMENTA O ART. 34 E SEQUINTEs, TODOS COMPONENTES DO CAPÍTULO IV - DA CLASSIFICAÇÃO DOS USOS, DA LEI Nº 9800/00, DEFINE, RELACIONA OS USOS DO SOLO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.	Cassio Taniguchi	PFL	define os usos do solo para aplicação dos dispositivos da lei de zoneamento no Município de Curitiba.	zoneamento; uso do solo	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/decreto/2000/19/183/decreto-n-183-2000-regulamenta-o-art-34-e-sequintes-todos-componentes-do-capitulo-iv-da-classificacao-dos-usos-da-lei-n-9800-00-define-relaciona-os-usos-do-solo-e-da-outras-providencias?q=183

Ano	Tipo de legislação	Nº da Legislação	Ementa	Prefeito que assinou	PARTIDO	Como essa lei trata da regularização fundiária (síntese)	Palavras-chave	Link da Legislação
2000	Decreto	186/2000	DISPÕE SOBRE SETOR ESPECIAL EIXO BARÃO-RIACHUELO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.	Cassio Taniguchi	PFL	cria o Setor Especial Eixo Barão-Riachuelo, composto por dois subsetores - subsetor Riachuelo e subsetor Barão do Rio Branco.	zoneamento; setor especial eixo barão-riachuelo	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/decreto/2000/19/186/decreto-n-186-2000-dispoe-sobre-setor-especial-eixo-barao-riachuelo-e-da-outras-providencias?q=186
2000	Decreto	250/2000	DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DE NOVOS SETORES ESPECIAIS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL.	Cassio Taniguchi	PFL	Ficam declaradas, como Setores Especiais de Habitação de Interesse Social, as áreas destinadas à implantação, pela Companhia de Habitação Popular de Curitiba - COHAB-CT, de novos núcleos habitacionais de interesse social. Revoga Decreto nº 901/1980	zoneamento; SEHIS	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/decreto/2000/25/250/decreto-n-250-2000-dispoe-sobre-a-criacao-de-novos-setores-especiais-de-habitacao-de-interesse-social?q=250
2003	Decreto	652/2003	Dispõe sobre a forma de concessão de Incentivos da Unidade de Interesse Especial de Preservação - UIEP à sede da Fundação Cultural de Curitiba, antigo "Palacete Wolff", estabelecida no Decreto no 814/01.	Cassio Taniguchi	PFL	Cota de potencial construtivo para reforma e restauro do Palacete Wolf	ocupação; cota de potencial construtivo	Pasta "Decretos"
2003	Decreto	651/2003	Dispõe sobre a forma de concessão de Incentivos da Unidade de Interesse Especial de Preservação - UIEP à sede da Sociedade Operária Beneficente "Treze de Maio", estabelecida no Decreto no 662/01.	Cassio Taniguchi	PFL	Cota de potencial construtivo para reforma e restauro do prédio da Sociedade 13 de Maio.	ocupação; cota de potencial construtivo	Pasta "Decretos"
2004	Lei ordinária	11.266/2004	Dispõe sobre a adequação do Plano Diretor de Curitiba ao Estatuto da Cidade - Lei Federal nº 10.257/01, para orientação e controle do desenvolvimento integrado do Município	Cassio Taniguchi	PFL	Adequação do Plano Diretor Municipal às diretrizes estabelecidas pelo Estatuto da Cidade. Capítulo V, da Habitação. Institui como parte da política de habitação o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social.	Plano Diretor	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/2004/1126/11266/lei-ordinaria-n-11266-2004-
2004	Decreto	250/2004	Altera e atualiza o Zoneamento Ecológico Econômico da Área de Proteção Ambiental do Passaúna conforme Decreto Estadual no 5.063/01, regulamenta parcialmente o inciso IX, do Art. 5º, da Lei no 9.800/00 e dá outras providências.	Cassio Taniguchi	PFL	Atualiza o ZEE da APA do Passaúna, sobre sua ocupação, revitalização, plano de manejo, zonas de ocupação concentrada, zonas de ocupação orientada, edificações, etc.	regularização fundiária; alteração; zoneamento ecológico; APA Passaúna	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/decreto/2004/25/250/decreto-n-250-2004-altera-e-atualiza-o-zoneamento-ecologico-economico-da-area-de-protecao-ambiental-do-passauna-conforme-decreto-estadual-n-5063-01-regulamenta-parcialmente-o-inciso-ix-do-art-5-da-lei-n-9800-00-e-da-outras-providencias?q=250
2004	Decreto	625/2004	Estabelece condições para a concessão de potencial construtivo, regulamenta a Lei no 9.803/00 que "Dispõe sobre a Transferência de Potencial Construtivo" e dá outras providências.	Cassio Taniguchi	PFL	regulamenta a Transferência de Potencial Construtivo referida na Lei nº 9.803/2000.	habitação; transferência de potencial construtivo; zoneamento.	Pasta "Decretos"
2004	Decreto	887/2004	Dispõe sobre as condições de uso e ocupação do solo do Setor Especial de Ocupação Integrada - CIC.	Cassio Taniguchi	PFL	Condições do SEOI-CIC - Setor Especial de Ocupação Integrada do CIC; Setor Especial de Áreas Verdes.	ocupação; zoneamento; Ocupação Integrada; Áreas Verdes; CIC.	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/decreto/2004/89/887/decreto-n-887-2004-dispoe-sobre-as-condicoes-de-uso-e-ocupacao-do-solo-do-setor-especial-de-ocupacao-integrada-cic?q=887
2004	Decreto	895/2004	Classifica trechos viários como Setor Especial das Vias Coletoras 1 e dá outras providências.	Cassio Taniguchi	PFL	Adiciona vias ao Setor Especial das Vias Coletoras 1.	ocupação; zoneamento; Vias Coletoras 1.	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/decreto/2004/90/895/decreto-n-895-2004-classifica-trechos-viarios-como-setor-especial-das-vias-coletoras-1-e-da-outras-providencias?q=895

Ano	Tipo de legislação	Nº da Legislação	Ementa	Prefeito que assinou	PARTIDO	Como essa lei trata da regularização fundiária (síntese)	Palavras-chave	Link da Legislação
2004	Decreto	992/2004	Classifica trechos viários como Setor Especial das Vias Coletoras 1 e dá outras providências.	Cassio Taniguchi	PFL	Classifica o Setor Especial das Vias Coletoras 1.	ocupação; zoneamento; Vias Coletoras 1.	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/decreto/2004/100/992/decreto-n-992-2004-classifica-trechos-viarios-como-setor-especial-das-vias-coletoras-1-e-da-outras-providencias?q=992
2007	Lei ordinária	12.450/2007	Institui como Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS as áreas que especifica e dá outras providências	Carlos Alberto Richa	PSDB	Instituição como ZEIS a Vila Parolin e Vila Formosa das duas áreas prioritizadas para a regularização fundiária em virtude da aplicação de recursos do Município e do Governo Federal.	ZEIS	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/2007/1245/12450/lei-ordinaria-n-12450-2007-
2008	Decreto	174/2008	REGULAMENTA PARCIALMENTE O ARTIGO 5º, INCISO IX, DA LEI Nº 9.800/2000, NO QUE DIZ RESPEITO À ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DO IGUAÇU, PARQUE MUNICIPAL DO IGUAÇU E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.	Carlos Alberto Richa	PSDB	Estabelece, dentro da APA do Iguaçu, o SETOR DE TRANSIÇÃO, que consiste em áreas com loteamentos residenciais aprovados anteriormente à implantação da APA, áreas ocupadas irregularmente, passíveis de regularização fundiária e áreas para reassentamento.	Regularização fundiária; APA Iguaçu	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/decreto/2008/18/174/decreto-n-174-2008-regulamenta-parcialmente-o-artigo-5-inciso-ix-da-lei-n-9800-2000-no-que-diz-respeito-a-area-de-protecao-ambiental-do-iguacu-parque-municipal-do-iguacu-e-da-outras-providencias?q=174%2F2008
2009	Decreto	689/2009	DISPÕE SOBRE A CONCESSÃO DE INCENTIVOS AO PROGRAMA EXPANSÃO DO ATENDIMENTO EDUCACIONAL, DA SECRETARIA MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO E DISPÕE SOBRE A FORMA DE TRANSFERÊNCIA DE POTENCIAL CONSTRUTIVO.	Carlos Alberto Richa	PSDB	O incentivo que trata do "caput" deste artigo, consistirá na concessão de parâmetros, por transferência de potencial construtivo, conforme estabelecido na legislação em vigor, mediante a aquisição de cotas de potencial construtivo fixada de acordo com a necessidade do Programa Expansão do Atendimento Educacional.	incentivo construtivo; solo criado; transferência de potencial construtivo; cota de potencial construtivo	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/decreto/2009/69/689/decreto-n-689-2009-dispoe-sobre-a-concessao-de-incentivos-ao-programa-expansao-do-atendimento-educacional-da-secretaria-municipal-da-educacao-e-dispoe-sobre-a-forma-de-transferencia-de-potencial-construtivo?q=689
2009	Decreto	854/2008	DISPÕE SOBRE OS PARÂMETROS DE OCUPAÇÃO DO SOLO PARA OS EMPREENDIMENTOS DA INICIATIVA PRIVADA EM PARCERIA COM A COMPANHIA DE HABITAÇÃO POPULAR DE CURITIBA COHAB-CT E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.	Carlos Alberto Richa	PSDB	Estabelece que as unidades habitacionais produzidas pela iniciativa privada em parceria com a COHAB-CT, serão destinadas integralmente, através de contrato com a COHAB-CT, para atender as famílias de renda até 6 salários mínimos nacionais, cadastradas na COHAB - CT.	COHAB; produção privada	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/decreto/2009/86/854/decreto-n-854-2009-dispoe-sobre-os-parametros-de-ocupacao-do-solo-para-os-empreendimentos-da-iniciativa-privada-em-parceria-com-a-companhia-de-habitacao-popular-de-curitiba-cohab-ct-e-da-outras-providencias?q=854%2F2009
2009	Decreto	1547/2009	ALTERA PARCIALMENTE O ZONEAMENTO DA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL-APA DO IGUAÇU.	Carlos Alberto Richa		Altera a APA do Iguaçu, visando a necessidade de se ordenar e regulamentar a ocupação no interior da APA; a necessidade de regularização fundiária e de reassentamentos de famílias que ocupam áreas de risco ambiental e degradadas na região do Rio Iguaçu.	Regularização fundiária; APA Iguaçu	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/decreto/2009/155/1547/decreto-n-1547-2009-altera-parcialmente-o-zoneamento-da-area-de-protecao-ambiental-apa-do-iguacu?q=1547%2F2009
2010	Decreto	581/2010	Dispõe sobre a concessão de incentivos ao Programa Expansão do Atendimento Educacional, da Secretaria Municipal da Educação e dispõe sobre a forma de transferência de potencial construtivo.	Luciano Ducci	PSB	PEG - Programa de Expansão educacional - cota de potencial construtivo.	habitação; cota de potencial construtivo	Pasta "Decretos"
2010	Decreto	1.533/2010	Dispõe sobre a concessão de incentivos à Catedral Basílica Menor Nossa Senhora da Luz dos Pinhais na forma de transferência de potencial construtivo.	Luciano Ducci	PSB	PEG - Catedral - cota de potencial construtivo	habitação; concessão de parâmetros; cota de potencial construtivo	Pasta "Decretos"

Ano	Tipo de legislação	Nº da Legislação	Ementa	Prefeito que assinou	PARTIDO	Como essa lei trata da regularização fundiária (síntese)	Palavras-chave	Link da Legislação
2011	Decreto	295/2011	Dispõe sobre a concessão de incentivos ao Programa de Implantação de Equipamentos Sociais, e dispõe sobre a forma de transferência de potencial construtivo.	Luciano Ducci	PSB	concessão de parâmetros, por transferência de potencial construtivo, conforme estabelecido na legislação, em vigor, mediante a aquisição de cotas de potencial construtivo fixada de acordo com a necessidade do Programa de Implantação de Equipamentos Sociais.	habitação; concessão de parâmetros; transferência de potencial construtivo	Pasta "Decretos"
2011	Decreto	886/2011	DÁ NOVA REDAÇÃO AO "CAPUT" DO ARTIGO 2º DO DECRETO MUNICIPAL Nº 295/2011.	Luciano Ducci	PSB	Expande o decreto 295/2011, para aumentar o número de cotas vendidas: O "caput" do artigo 2º do Decreto Municipal nº 295/2011, passa a vigorar com a seguinte redação: "Art. 2º O potencial construtivo transferível do Programa de Implantação de Equipamentos Sociais, corresponderá a 50.000 (cinquenta mil cotas) de 1,00m² (um metro quadrado) cada uma."	incentivo construtivo; solo criado; transferência de potencial construtivo; cota de potencial construtivo	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/decreto/2011/89/886/decreto-n-886-2011-da-nova-redacao-ao-caput-do-artigo-2-do-decreto-municipal-n-295-2011?q=886
2011	Decreto	1.353/2011	DÁ NOVA REDAÇÃO AO "CAPUT" DO ARTIGO 2º DO DECRETO MUNICIPAL Nº 295/2011.	Luciano Ducci	PSB	Expande o decreto 295/2011, para aumentar o número de cotas vendidas: O "caput" do artigo 2º, do Decreto Municipal nº 295/2011, que dispõe sobre a concessão de incentivos ao Programa de Implantação de Equipamentos Sociais e sobre a forma de transferência de potencial construtivo, passa a vigorar com a seguinte redação: "Art. 2º O potencial construtivo transferível do Programa de Implantação de Equipamentos Sociais, corresponderá a 100.000 (cem mil cotas) de 1,00m² (um metro quadrado) cada uma".	incentivo construtivo; solo criado; transferência de potencial construtivo; cota de potencial construtivo	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/decreto/2011/136/1353/decreto-n-1353-2011-da-nova-redacao-ao-caput-do-artigo-2-do-decreto-municipal-n-295-2011?q=1.353
2011	Decreto	1.590/2011	Estabelece condições para a concessão de potencial construtivo, regulamenta a Lei Municipal n.º 9.803, de 3 de janeiro de 2000 que dispõe sobre a Transferência de Potencial Construtivo, altera os artigos 19 a 22 do Decreto Municipal n.º 194, de 3 de abril de 2000.	Luciano Ducci	PSB	Regulamenta a transferência de potencial construtivo	habitação; transferência de potencial construtivo	Pasta "Decretos"
2011	Decreto	1849/2011	Dispõe sobre os parâmetros de ocupação do solo para os empreendimentos da iniciativa privada em parceria com a Companhia de Habitação Popular de Curitiba - COHAB-CT.	Luciano Ducci	PSB	regulamentação da participação da iniciativa privada nos programas destinados às famílias de baixa renda em parceria com a COHAB-CT - PMCMV2 - até R\$ 3.100,00	ocupação; COHAB-CT; Minha casa, minha vida; iniciativa privada	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/decreto/2011/185/1849/decreto-n-1849-2011-dispoe-sobre-os-parametros-de-ocupacao-do-solo-para-os-empreendimentos-da-iniciativa-privada-em-parceria-com-a-companhia-de-habitacao-popular-de-curitiba-cohab-ct?q=1849
2012	Decreto	359/2012	Dispõe sobre a concessão de incentivos ao Programa Especial de Governo e dispõe sobre a forma de transferência de potencial construtivo.	Luciano Ducci	PSB	O incentivo que trata do caput deste artigo, consistirá na concessão de parâmetros, por transferência de potencial construtivo, conforme estabelecido na legislação, em vigor, mediante a aquisição de cotas de potencial construtivo fixada de acordo com a necessidade do Programa. Não há definição do programa no decreto.	incentivo construtivo; programa especial de governo; cota de potencial construtivo	Pasta "Decretos"
2013	Decreto	1.239/2013	Dispõe sobre a concessão de incentivos ao Programa Especial de Governo e dispõe sobre a forma de transferência de potencial construtivo.	Gustavo Fruet	PDT	O incentivo que trata do caput deste artigo, consistirá na concessão de parâmetros, por transferência de potencial construtivo, conforme estabelecido na legislação, em vigor, mediante a aquisição de cotas de potencial construtivo fixada de acordo com a necessidade do Programa.	incentivo construtivo; cota de potencial construtivo; programa especial de governo	Pasta "Decretos"

Ano	Tipo de legislação	Nº da Legislação	Ementa	Prefeito que assinou	PARTIDO	Como essa lei trata da regularização fundiária (síntese)	Palavras-chave	Link da Legislação
2013	Decreto	985/2013	Dispõe sobre a forma de pagamento das cotas oriundas da concessão do incentivo instituído pela Lei Municipal n.º 13.620, de 4 de novembro de 2010.	Gustavo Fruet	PDT	Os valores arrecadados serão recolhidos em conta bancária vinculada, em nome do Município de Curitiba, com a finalidade de permitir a realização das obras e infraestrutura do Estádio Joaquim Américo Guimarães, nos termos do Convênio celebrado entre o Governo do Estado do Paraná, o Município de Curitiba e o Clube Atlético Paranaense.	incentivo construtivo; cota de potencial construtivo; programa especial de governo; Estádio Joaquim Américo; COPA 2014	Pasta "Decretos"
2014	Decreto	246/2014	Regulamenta o artigo 15, §1º, inciso XVII, da Lei Municipal nº 9.800, de 3 de janeiro de 2000, estabelece condições especiais de aproveitamento para os terrenos integrantes do Setor Especial de Áreas Verdes e dá outras providências.	Gustavo Fruet	PDT	Dispõe sobre condições especiais de aproveitamento para os terrenos em Setor Especial de Áreas Verdes - define parâmetros, taxas de ocupação, cobertura de bosque e os usos permitidos.	habitação; regulamentação Lei de Zoneamento nº 9.800, de 2000; Setor Especial de Áreas Verdes.	Pasta "Decretos"
2014	Decreto	993/2014	Dispõe sobre a concessão de incentivos ao Programa Especial de Governo - PEG e dispõe sobre a forma de transferência de potencial construtivo.	Gustavo Fruet	PDT	O incentivo de que trata o caput deste artigo consistirá na concessão de parâmetros construtivos, por transferência de potencial, conforme estabelecido na legislação em vigor, mediante aquisição de cotas de potencial construtivo fixada de acordo com a necessidade do Programa	incentivo construtivo; cota de potencial construtivo; programa especial de governo	Pasta "Decretos"
2015	Lei Ordinária	14.771/2015	Dispõe sobre a revisão do Plano Diretor de Curitiba de acordo com o disposto no art. 40, § 3º, do Estatuto da Cidade, para orientação e controle do desenvolvimento integrado do Município.	Gustavo Bonato Fruet	PDT	Trata das diretrizes de Política Urbana de Curitiba e, dentre elas a regularização fundiária, determinando áreas, locais, tipos de produção habitacional, entre outros.	Plano Diretor	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/2015/1477/14771/lei-ordinaria-n-14771-2015-
2015	Decreto	26/2015	Regulamenta parcialmente o artigo 5.º, inciso IX, da Lei Municipal n.º 9.800, de 3 de janeiro de 2000, no que diz respeito à Área de Proteção Ambiental do Iguazu, Parques Natural Municipal do Iguazu, do Centenário da Imigração Japonesa e o Linear do Cajuru e dá outras providências.	Gustavo Fruet	PDT	regulamenta o artigo 33, inciso I, da Lei 9.800, de 03 de janeiro de 2000, Lei de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo.	regularização fundiária; lei de zoneamento 9.800/2000; área de proteção ambiental	Pasta "Decretos"
2015	Decreto	839/2015	"Insere inciso VIII a redação do artigo 6º, substitui o mapa anexo e cria o Quadro V no Decreto Municipal nº 26, de 19 de janeiro de 2015".	Gustavo Fruet	PDT	Cria Setor de Transição Resiliente - para tornar áreas ambientais ocupadas irregularmente, passíveis de regularização fundiária, desde que adotados padrões de resiliência ambiental, urbanística e social, de forma a que as construções atentem para a manutenção da permeabilidade do solo amenizando efeitos que possam ser causados por eventos climáticos atípicos. Na região do Rio Iguazu	regularização fundiária; setor de transição resiliente; região rio Iguazu	Pasta "Decretos"

Ano	Tipo de legislação	Nº da Legislação	Ementa	Prefeito que assinou	PARTIDO	Como essa lei trata da regularização fundiária (síntese)	Palavras-chave	Link da Legislação
2016	Decreto	1/2016	Regulamenta a Lei Municipal n.º 13.909, de 19 de dezembro de 2011, que aprovou a Operação Urbana Consorciada Linha Verde - OUC-LV, com a redação dada pela Lei Municipal nº 14.773, de 17 de dezembro de 2015, no que se refere aos parâmetros construtivos e aspectos urbanísticos a serem adotados para licenciamento dos empreendimentos que utilizarem os benefícios nelas previstos.	Gustavo Fruet	PDT	Regulamenta Operação Urbana COnsorciada Linha Verde.	regularização fundiária; OUC; Linha Verde	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/decreto/2016/1/1/decreto-n-1-2016-regulamenta-a-lei-n-13909-de-19-de-dezembro-de-2011-que-aprovou-a-operacao-urbana-consorciada-linha-verde-ouc-lv-com-a-redacao-dada-pela-lei-n-14773-de-17-de-dezembro-de-2015-no-que-se-refere-aos-parametros-construtivos-e-aspectos-urbanisticos-a-serem-adotados-para-licenciamento-dos-empreendimentos-que-utilizarem-os-beneficios-nelas-previstos?q=1
2016	Decreto	140/2016	Regulamenta os artigos 33, 34 e 35 da Lei Municipal n.º 14.771, de 17 de dezembro de 2015, que "Dispõe sobre a revisão do Plano Diretor de Curitiba"; dispõe sobre os critérios e parâmetros construtivos que visam a regularização de edificações no Município de Curitiba.	Gustavo Fruet	PDT	regulamenta artigos do Plano Diretor de Curitiba sobre regularização simplificada de edificações.	regularização fundiária; regularização simplificada; Plano Diretor de Curitiba; urbanização	Pasta "Decretos"
2017	Decreto	881/2017	Regulamenta o artigo 25 e o artigo 44, inciso III, ambos da Lei Municipal nº 14.771, de 17 de dezembro de 2015, e dá outras providências.	Rafael Valdomiro Greca	PMN	Regulamenta o texto sobre parcelamento do solo e desmembramento de lotes, do Plano Diretor de Curitiba.	ocupação; parcelamento de solo; desmembramento de lote; Plano Diretor de Curitiba	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/decreto/2017/89/881/decreto-n-881-2017-regulamenta-o-artigo-25-e-o-artigo-44-inciso-iii-ambos-da-lei-n-14771-de-17-de-dezembro-de-2015-e-da-outras-providencias?q=881
2018	Decreto	301/2018	Delimita liberação de uso, na área de abrangência da Vila de Ofícios	Rafael Valdomiro Greca	PMN	Disciplina o Setor Especial "Vila de Ofícios", nas áreas delimitadas no mapa anexo ao decreto. Inclui áreas de assentamentos não regularizados, mas já consolidados no Município; abrange praticamente todas as áreas de ocupações irregulares da cidade.	habitação; Vila de Ofícios; diversidade de usos; assentamentos não regularizados; assentamentos consolidados	Pasta "Decretos"
2018	Decreto	895/2018	Dispõe sobre os parâmetros de ocupação do solo para os empreendimentos da iniciativa privada em parceria com a Companhia de Habitação Popular de Curitiba - COHAB-CT.	Rafael Valdomiro Greca	PMN	Flexibiliza parâmetros de ocupação do solo para empreendimento de iniciativa privada junto à COHAB-CT.	ocupação; parâmetros de ocupação do solo; COHAB-CT.	Pasta "Decretos"
2018	decreto	1035/2018	Dispõe sobre os incentivos construtivos e condições especiais de ocupação para a proteção de Araucária (araucaria angustifolia), no Município de Curitiba.	Rafael Valdomiro Greca	PMN	Incentivo construtivo, através de aumento de potencial construtivo, para imóveis que possuem araucária.	ocupação; incentivo construtivo; potencial construtivo	Pasta "Decretos"
2018	Decreto	1036/2018	Dispõe sobre a concessão de incentivos ao Programa Especial de Governo - PEG e dispõe sobre as condições de utilização de outorga onerosa do direito de construir.	Rafael Valdomiro Greca	PMN	O incentivo de que trata o caput deste artigo consistirá na concessão de parâmetros construtivos, por outorga onerosa do direito de construir, conforme estabelecido na legislação em vigor, mediante a aquisição de cotas de potencial construtivo fixada de acordo com a necessidade do Programa.	incentivo construtivo; outorga onerosa do direito de construir; Programa Especial de Governo	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/decreto/2018/104/1036/decreto-n-1036-2018-dispoe-sobre-a-concessao-de-incentivos-ao-programa-especial-de-governo-peg-e-dispoe-sobre-as-condicoes-de-utilizacao-de-outorga-onerosa-do-direito-de-construir?q=1036

Ano	Tipo de legislação	Nº da Legislação	Ementa	Prefeito que assinou	PARTIDO	Como essa lei trata da regularização fundiária (síntese)	Palavras-chave	Link da Legislação
2018	Decreto	1048/2018	Regulamenta os artigos 25, 26, 27 e inciso III do artigo 44, da Lei Municipal nº 14.771, de 17 de dezembro de 2015, dispõe sobre a destinação de áreas públicas em projetos de cadastramento, unificação ou subdivisão, e dá outras providências.	Rafael Valdomiro Greca	PMN	Regulamenta os artigos 25, 26, 27 e inciso III do artigo 44, do Plano Diretor de Curitiba, quanto ao parcelamento do solo e destinação de áreas públicas em projetos de unificação ou subdivisão.	ocupação; parcelamento do solo; destinação áreas públicas; Plano Diretor de Curitiba	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/decreto/2018/105/1048/decreto-n-1048-2018-regulamenta-os-artigos-25-26-27-e-inciso-iii-do-artigo-44-da-lei-municipal-n-14771-de-17-de-dezembro-de-2015-dispoe-sobre-a-destinacao-de-areas-publicas-em-projetos-de-cadastramento-unificacao-ou-subdivisao-e-da-outras-providencias?q=1048
2018	Decreto	157/2018	Regulamenta os artigos 33, 34 e 35 da Lei Municipal nº 14.771, de 17 de dezembro de 2015, e dispõe sobre a Regularização Simplificada em loteamentos de interesse social e áreas de regularização fundiária no Município de Curitiba e dá outras providências.	Rafael Valdomiro Greca	PMN	Regulamenta a regularização simplificada prevista no Plano Diretor de Curitiba, em loteamentos de interesse social e áreas de regularização fundiária.	regularização fundiária; urbanização; regularização simplificada; Plano Diretor de Curitiba; revogada.	Pasta "Decretos"
2018	Decreto	221/2018	Anula o Decreto Municipal nº 157 de 21 de fevereiro de 2018.	Rafael Valdomiro Greca	PMN	Anula o decreto anterior que tratava da regulamentação da Regularização Simplificada prevista no Plano Diretor.	regularização fundiária; urbanização	Pasta "Decretos"
2018	Decreto	302/2018	Regulamenta os artigos 33, 34 e 35 da Lei Municipal nº 14.771, de 17 de dezembro de 2015, e dispõe sobre a Regularização Simplificada em loteamentos de interesse social e áreas de regularização fundiária no Município de Curitiba e dá outras providências.	Rafael Valdomiro Greca	PMN	Regulamenta a Regularização Simplificada prevista no Plano Diretor de Curitiba, em loteamentos de interesse social e áreas de regularização fundiária.	regularização fundiária; regularização simplificada; Plano Diretor de Curitiba; urbanização	Pasta "Decretos"
2018	Decreto	430/2018	Altera parcialmente o artigo 6º quanto ao zoneamento, substitui o mapa anexo do Decreto Municipal nº 26 de 19 de janeiro de 2015, e o mapa do Decreto Municipal nº 839 de 08 de outubro de 2015.	Rafael Valdomiro Greca	PMN	Regulamenta o uso de diversas atividades na região do Rio Iguaçu, ordena a ocupação 29 de outubro com fins de realização da regularização fundiária da área. (Caximba)	regularização fundiária; urbanização; 29 de Outubro; Caximba	Pasta "Decretos"
2018	Decreto	688/2018	Dispõe sobre a criação do Setor Especial de Habitação de Interesse Social - Regularização Fundiária Caximba e autoriza a implantação de infraestrutura essencial na área que especifica.	Rafael Valdomiro Greca	PMN	Regularização Fundiária do Caximba.	regularização fundiária; urbanização; Caximba; infraestrutura; sehis.	Pasta "Decretos"
2019	Lei Ordinária	15.511/2019	Dispõe sobre o zoneamento, uso e ocupação do solo no Município de Curitiba e dá outras providências.	Rafael Valdomiro Greca de Macedo	DEM	Regulamenta todo o Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo do Município. Ainda nos arts. 158 e ss. trata de Regularização Fundiária e HIS.	Zoneamento, SEHIS	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/2019/1551/15511/lei-ordinaria-n-15511-2019-
2020	Lei Ordinária	15.635/2020	Dispõe sobre a regularização das edificações em áreas de ocupações regularizadas e adquiridas pelo plano habitacional da Cohab	Rafael Valdomiro Greca de Macedo	DEM	regularização de edificações em loteamentos em fase de regularização até 31 de dezembro de 2019.	regularização de edificações	https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=395648
2020	Lei Ordinária	15.661/2020	Dispõe sobre a concessão de potencial construtivo adicional, mediante os instrumentos da Outorga Onerosa do Direito de Construir, Transferência do Direito de Construir e Cotas de Potencial Construtivo no Município de Curitiba e dá outras providências.	Rafael Valdomiro Greca de Macedo	DEM	instrumentos de venda de potencial construtivo.	potencial construtivo	https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=398180

APÊNDICE 2 – LEGISLAÇÃO – POLÍTICA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

Ano	Tipo de legislação	Nº da Legislação	Ementa	Prefeito que assinou	PARTIDO	Como essa lei trata da intervenção em favelas (síntese)	Palavras-chave	Link da Legislação
1964	Lei ordinária	2.515/1964	Dispõe sobre a Política Habitacional do Município de Curitiba	Ivo Arzua Pereira	PDC	Na elaboração execução do Plano Habitacional de Curitiba, bem como no financiamento, serão prioritárias: a construção de conjuntos habitacionais destinados à eliminação de favelas, mocambos e outros aglomerados em condições sub-humanas de habitação; urbanização de terrenos do patrimônio municipal ou da Companhia de Urbanização e Saneamento de Curitiba (URBS), destinados à construção de habitações para venda a munícipes que ainda não possuam casa própria e cujo rendimento não ultrapasse 2 salários mínimos; execução de projetos de cooperativas de habitação ou de fundações sociais, cuja orientação técnica se adapte ao Plano Habitacional de Curitiba. O Executivo, consoante o plano Habitacional de Curitiba, poderá estabelecer zonas residenciais populares, destinadas à construção de moradias de interesse social, procedendo o Município, quando necessário, à desapropriação das áreas adequadas.	Plano Habitacional	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/1964/251/2515/lei-ordinaria-n-2515-1964-
1965	Lei ordinária	2.545/1965	Autoriza a Prefeitura Municipal de Curitiba e a Companhia de Urbanização e Saneamento de Curitiba (URBS), a participarem da Companhia de Habitação de Curitiba (COHAB-CT), subscrevendo sua cota no capital da Companhia e dá outras providências	Ivo Arzua Pereira		Constituição da Companhia de Habitação Popular de Curitiba (COHAB-CT), cuja finalidade é o estudo das questões relacionadas com os problemas da habitação popular e o planejamento e a execução das suas soluções segundo as diretrizes e normas expressas na Lei nº 4380/1964	COHAB-CT	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/1965/254/2545/lei-ordinaria-n-2545-1965-
1966	Lei ordinária	2.880/1966	AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A INSTITUIR A FUNDAÇÃO HABITACIONAL DOS TRABALHADORES MUNICIPAIS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS	Ivo Arzua Pereira	PDC	Criação da Fundação Habitacional dos Trabalhadores Municipais de Curitiba, cujos objetivos são: a) - a construção de habitações populares para venda aos servidores da Prefeitura Municipal de Curitiba; e b) - propiciar empréstimos a juros baixos para fins de melhoramento das condições de moradia dos servidores da Prefeitura Municipal de Curitiba.	FHTM, habitação popular	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/1966/288/2880/lei-ordinaria-n-2880-1966-autoriza-o-poder-executivo-a-instituir-a-fundacao-habitacional-dos-trabalhadores-municipais-e-da-outras-providencias?q=2880

Ano	Tipo de legislação	Nº da Legislação	Ementa	Prefeito que assinou	PARTIDO	Como essa lei trata da intervenção em favelas (síntese)	Palavras-chave	Link da Legislação
1968	Lei ordinária	3.318/1968	Dispõe sobre a política de Erradicação das Favelas do Município de Curitiba e dá outras providências	Omar Sabbag	ARENA	Autoriza o Executivo a execução da Política de Erradicação das Favelas do Município de Curitiba, a qual contempla a elaboração do Plano de Erradicação das Favelas; possibilidade de "entrosamento" com a iniciativa privada, no sentido de erradicar as favelas do Município de Curitiba e solucionar o problema habitacional dos favelados; a criação de recursos locais; o planejamento territorial e a formulação de normas técnicas para a definição de loteamentos e moradias; a destinação de lotes ou de áreas pertencentes ao patrimônio municipal, para a construção de habitações ou de núcleos habitacionais; a extinção de barracos, com a prévia transferência dos seus moradores para habitações provisórias até que atinjam estágio econômico e social que lhes permita aquisição ou locação de outro imóvel.	Erradicação Favelas	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/1968/331/3318/lei-ordinaria-n-3318-1968-
1976	Lei ordinária	5.357/1976	"AUTORIZA O EXECUTIVO A CONTRAIR EMPRÉSTIMO E A PRESTAR AVAL OU FIANÇA EM CONTRATOS DE EMPRÉSTIMOS OU FINANCIAMENTOS CONTRAÍDOS PELA COHAB-CT, OU PELA URBS, CONFORME ESPECÍFICA".	Saul Raiz	ARENA	Os recursos oriundos da operação de crédito autorizado por esta lei serão aplicados nos seguintes objetivos: I - Plano de Desfavelamento. II - Programa Habitacional da Cidade Industrial de Curitiba. III - Projeto Integrado de Circulação de Transporte. IV - Elaboração de projetos de obras e serviços.	crédito; BNH; plano desfavelamento; programa habitacional CIC	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/1976/536/5357/lei-ordinaria-n-5357-1976-autoriza-o-executivo-a-contrair-emprestimo-e-a-prestar-aval-ou-fianca-em-contratos-de-emprestimos-ou-financiamentos-contraidos-pela-cohab-ct-ou-pela-urbs-conforme-especifica?q=programa+habitacional+cidade+industrial
1976	Lei ordinária	5.358/1976	INSTITUI O PLANO DE DESFAVELAMENTO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS	Saul Raiz	ARENA	A Lei é estabelecida com os objetivos: erradicação das favelas, mediante a mudança das famílias para casas a serem construídas em locais fixados pela Prefeitura; adaptação das famílias ao seu novo meio ambiente, educando-as para a sua integração social. Prevê a flexibilização de loteamentos, desafetação de áreas comuns, para provimento de moradias, infraestrutura e equipamentos públicos. Prevê, também, que as áreas de intervenção passarão a ser denominadas Zonas Especiais.	Plano de Desfavelamento	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/1976/536/5358/lei-ordinaria-n-5358-1976-institui-o-plano-de-desfavelamento-e-da-outras-providencias?q=5358
1976	Lei ordinária	5.427/1976	ALTERA A LEI Nº 5358/76 E AUTORIZA A ALIENAÇÃO DOS IMÓVEIS QUE ESPECIFICA	Saul Raiz	ARENA	Altera condição de alienação previstos pela lei 5.358/1976. Além disso, prevê a alienação à COHAB-CT de três áreas, na região do bairro Hauer.	Alienação, doação	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/1976/543/5427/lei-ordinaria-n-5427-1976-altera-a-lei-n-5358-76-e-autoriza-a-alienacao-dos-imoveis-que-especifica?q=5427
1976	Lei ordinária	5.488/1976	"ALTERA O ARTIGO 5º DA LEI Nº 5358/76, DE 31 DE MAIO DE 1976."	Saul Raiz	ARENA	Art. 1º O Artigo 5º da Lei nº 5.358, de 31 de maio de 1976, passa a vigorar com a seguinte redação: "Art. 5º - Os Imóveis edificados serão alienados para pagamento até 25 (vinte e cinco) anos ... VETADO..."	parcelamento; imóveis edificados; alteração lei	https://leismunicipais.com.br/a1/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/1976/548/5488/lei-ordinaria-n-5488-1976-altera-o-artigo-5-da-lei-n-5358-76-de-31-de-maio-de-1976

Ano	Tipo de legislação	Nº da Legislação	Ementa	Prefeito que assinou	PARTIDO	Como essa lei trata da intervenção em favelas (síntese)	Palavras-chave	Link da Legislação
1980	Decreto	901/1980	DISPOE CRIACAO SETORES ESPECIAIS HABITACAO INTERESSE SOCIAL	Jaime Lerner	PDS	Declara como SEHIS as áreas destinadas a implantação, pela COHAB-CT, de núcleos habitacionais, que poderão ser constituídos de habitações unifamiliares, coletivas ou de ambas. Os projetos deverão passar pelo IPPUC e Departamento de Urbanismo. O Prefeito aprovará o projeto de cada núcleo habitacional.	SEHIS	Na pasta "Decretos"
1981	Lei ordinária	6.205/1981	ACRESCENTA INCISO-XII INCISO-XIII ARTIGO-1 DA NOVA REDACAO PARAGRAFO UNICO CAPUT ARTIGO-2 LEI 6156/80	Jaime Lerner	PDS	ALIENACAO COHAB-CT TERRENO ERRADICACAO FAVELAS AREA 92.250,00M2 PLANTA CAJURU-V DESIGNADAPARQUE RUAS CAPITAO JOAO BUSSE; MIGUEL CALLUF; PROFESSORA OLGA BALSTER; SAO FELIPE; 28-249-01.000TRANSCRICAO 10.974 LIVRO-3-C TERCEIRA CIRCUNSCRICAO IMOBILIARIA 19.800,00M2 PLANTA CAJURU-V DESIGNADA CLUBE MUNICIPAL CURITIBA RUAS CAPITAO JOAO BUSSE; MIGUEL CALLUF; SAO BARTOLOMEU; SAO FELIPE; 26-025-01.000 10.974 LIVRO-3-C TERCEIRA CIRCUNSCRICAO IMOBILIARIA AREAS GRAVADAS CLAUSULA ARTIGO-26 2942/66ALIENADAS ANUENCIA TRANSMITENTES GRAVADAS INALIENABILIDAD E APOS CANCELAMENTO FORMA LEGAL BASE NUMERO LOTES CADA AREA LOTE METRAGENS DEFINIDAS COHAB-CT PARAMETROS USO OCUPACAO SOLOLEGISLACAO MUNICIPAL ALIENADA PMC VALOR M2 0,1875 UPC BNH	Alienação, doação	Não está disponível para consulta online.
1981	Lei ordinária	6.312/1982	AUTORIZA O EXECUTIVO A ALIENAR A COHAB-CT LOTES DE TERRENOS NECESSÁRIOS A ERRADICAÇÃO DE FAVELAS EM CURITIBA	Jaime Lerner	PDS	Doação à COHAB-CT, em consonância com os princípios da "CARTA DA FAVELA", os lotes de terreno a serem localizados dentro da área de 15.000.00m2 (quinze mil metros quadrados) da Planta Luiz Carlos Moleta, situada na Colônia Augusta.	Doação	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/1982/632/6312/lei-ordinaria-n-6312-1982-autoriza-o-executivo-a-alienar-a-cohab-ct-lotes-de-terrenos-necessarios-a-erradicacao-de-favelas-em-curitiba?q=6312
1982	Decreto	451/1982	CRIA SETOR ESPECIAL HABITACIONAL DE INTERESSE SOCIAL.	Jaime Lerner	PDS	Criação do Setor Especial de Habitação de Interesse Social na área definida como Zona de Serviços de Apoio à Indústria (SAI) no mapa anexo à Lei 6.204/1981, situada a leste do Rio Barigui, entre o Terminal de Cargos (TC) e a Conectora 2. Parâmetros urbanísticos de Zona Especial Habitacional.	setor especial; SEHIS	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/decreto/1982/46/451/decreto-n-451-1982-cria-setor-especial-habitacional-de-interesse-social?q=451
1982	Decreto	492/1982	CRIA SETORES ESPECIAIS HABITACAO INTERESSE SOCIAL	Jaime Lerner	PDS	Cria a SEHIS e utiliza os parâmetros de ocupação do solo definidos para a Zona Especial Habitacional (ZEH), sendo que a densidade máxima poderá atingir até cento e vinte (120) Unidades habitacionais por hectare, devendo os projetos serem aprovados pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba - IPPUC.	habitação; SEHIS	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/decreto/1982/50/492/decreto-n-492-1982-cria-setores-especiais-de-habitacao-de-interesse-social?q=492
1983	Decreto	403/1983	CRIA OS SETORES ESPECIAIS DE HABILITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL	Mauricio R. Fruet	PMDB	Criação de Setores Especiais de Habitação de Interesse Social nas seguintes áreas: leste do Contorno Sul, lindeira a rua Oscar Chanoski; leste do Contorno Sul, lindeiro a este, situado entre as Conectoras 4 e 3; leste do Contorno Sul, lindeiro a este, situado ao Sul da Conectora 3. Parâmetros urbanísticos de Zona Especial Habitacional (ZEH), com densidade máxima de até 120 unidades habitacionais por hectare.	setor especial; SEHIS	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/decreto/1983/41/403/decreto-n-403-1983-cria-os-setores-especiais-de-habilitacao-de-interesse-social?q=403%2F1983

Ano	Tipo de legislação	Nº da Legislação	Ementa	Prefeito que assinou	PARTIDO	Como essa lei trata da intervenção em favelas (síntese)	Palavras-chave	Link da Legislação
1985	Lei ordinária	6.805/1985	DISPOE SOBRE O PROGRAMA MUNICIPAL ALTERNATIVO DE HABITAÇÃO POPULAR PROMHAB.	Maurício R. Fruet	PMDB	O Município de Curitiba poderá instituir o Programa Municipal Alternativo de Habitação Popular PROMHAB, destinado à oferta de moradias de baixo custo à população nos termos desta Lei e do regulamento a ser baixado pelo Chefe do Executivo.	programa municipal alternartivo de habitação popular; PROMHAB	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/1985/681/6803/lei-ordinaria-n-6803-1985-dispoe-sobre-o-programa-municipal-alternativo-de-habitacao-popular-promhab?q=Plano+Municipal+de+Habita%C3%A7%C3%A3o
1986	Lei ordinária	6.820/1986	DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DE SETORES ESPECIAIS DE URBANIZAÇÃO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS	Roberto Requião de Mello e Silva	PMDB	Criação dos Setores Especiais de Urbanização correspondentes a loteamentos irregulares e a loteamentos clandestinos. São considerados Setores Especiais de Urbanização para efeitos da Lei, as áreas constituídas de loteamentos não regularizados e já existentes antes de 19 de dezembro de 1979.	Regularização Fundiária	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/1986/682/6820/lei-ordinaria-n-6820-1986-dispoe-sobre-a-criacao-de-setores-especiais-de-urbanizacao-e-da-outras-providencias?q=6820
1989	Decreto	311/1989	CONSTITUI GRUPO DE TRABALHO PARA APROVAÇÃO DOS LOTEAMENTOS POPULARES DE INTERESSE SOCIAL.	Jaime Lerner	PDT	Constitui Grupo de Trabalho para aprovação dos loteamentos populares de interesse social, cujos integrantes eram representantes dos seguintes setores públicos: IPPUC, COMEC, Assessoria do Prefeito, COHAB-CT, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, Procuradoria Geral do Município, Secretaria Municipal de Administração, Secretaria Municipal de Obras Públicas, Secretaria Municipal do Meio Ambiente, Secretaria Municipal das Administrações Regionais.	COHAB; loteamentos populares	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/decreto/1989/32/311/decreto-n-311-1989-constitui-grupo-de-trabalho-para-aprovacao-dos-loteamentos-populares-de-interesse-social?q=311%2F1989
1990	Lei ordinária	7.412/1990	Cria o Fundo Municipal de Habitação	Jaime Lerner	PDT	Criação do Fundo Municipal de Habitação-FMH, de natureza contábil, com o objetivo de dar suporte financeiro aos programas habitacionais de interesse social, sendo este administrado pela COHAB-CT. A Lei também estabelece, em anexo, terrenos doados ao FMH.	FMH, doação	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/1990/741/7412/lei-ordinaria-n-7412-1990-
1990	Decreto	150/1990	REGULAMENTA FMH CRIADO 7412/90 ARTIGO-171 LEI ORGANICA MUNICIPIO CURITIBA	Jaime Lerner	PDT	regulamenta o Fundo Municipal de Habitação	FMH; COHAB	Não está disponível para consulta online.
1990	Lei ordinária	7.420/1990	Institui incentivos para a implantação de programas habitacionais de interesse social e cria a Comissão de Política Habitacional	Jaime Lerner	PDT	Concessão de aumento no potencial construtivo, assim entendido o aumento no coeficiente de aproveitamento máximo e na altura máxima de edificações, mediante transferência à COHAB-CT, imóvel urbano destinado a programa habitacional de interesse social.	Solo Criado, Habitação de Interesse Social	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/1990/742/7420/lei-ordinaria-n-7420-1990-
1990	Decreto	382/1990	DISPOE ALVARA SIMPLIFICADO MORADIA POPULAR	Jaime Lerner	PDT	alvará simplificado	Moradia; alvará simplificado	Não está disponível para consulta online.
1991	Lei ordinária	7.841/1991	Institui incentivos para a implantação de Programas Habitacionais de Interesse Social	Jaime Lerner	PDT	Concessão de incentivos à construção civil na forma de potencial construtivo, para fins de implantação dos Programas Habitacionais no Município, por meio de transferência dos terrenos ou pagamento de importâncias em dinheiro à COHAB-CT.	Solo Criado, Habitação de Interesse Social	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/1991/784/7841/lei-ordinaria-n-7841-1991-
1991	Decreto	352/1991	CRIA A COMISSÃO FUNDIÁRIA DE CURITIBA.	Jaime Lerner	PDT	Cria a Comissão Fundiária de Curitiba, cujas atribuições principais são voltadas para o aprimoramento da política fundiária urbana em áreas de interesse social.	Favela; Comissão Fundiária de Curitiba	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/decreto/1991/35/352/decreto-n-352-1991-cria-a-comissao-fundiaria-de-curitiba
1991	Decreto	408/1991	REGULAMENTA A LEI Nº 7841, DE 19 DE DEZEMBRO DE 1991.	Jaime Lerner	PDT	Dispõe sobre a concessão de incentivos na forma de incremento de parâmetros construtivos com contrapartida voltada a programas habitacionais no município.	COHAB; solo criado	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/decreto/1992/9/86/decreto-n-86-1992-regulamenta-a-lei-n-7841-de-19-de-dezembro-de-1991?q=86%2F1992

Ano	Tipo de legislação	Nº da Legislação	Ementa	Prefeito que assinou	PARTIDO	Como essa lei trata da intervenção em favelas (síntese)	Palavras-chave	Link da Legislação
1992	Decreto	460/1992	INSTALA A SECRETARIA MUNICIPAL EXTRAORDINÁRIA DE AÇÃO COMUNITÁRIA.	Jaime Lerner	PDT	Cria a Secretaria Municipal Extraordinária de Ação Comunitária, com fins de complementar o trabalho da FREI (Fundação de Ação Social) e da COHAB-CT, na medida em que tem como atribuições a identificação e cadastro de áreas de ocupação recente; desenvolvimento de trabalhos de ação comunitária nesses assentamentos objetivando a aplicação das diretrizes de política habitacional do Município de Curitiba; elaboração de programa de ação imediata, visando à solução de problemas emergentes em áreas de ocupação por "sem tetos".	COHAB; Secretaria Municipal Extraordinária de Ação Comunitária	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/decreto/1992/46/460/decreto-n-460-1992-instala-a-secretaria-municipal-extraordinaria-de-acao-comunitaria?q=460%2F1992
1994	Lei Ordinária	8.412/1994	Autoriza a implantação de lotes e loteamento populares, nas condições que especifica	Rafael Valdomiro Greca de Macedo	PDT	Autoriza a implantação de lotes e loteamentos populares nas Zonas Residenciais Dois e Três (ZR-2 e ZR-3), por parte da iniciativa privada. Desde que com área inferior a 360,00m², área mínima de 180,00m² e testada mínima de 8,00m e loteamentos populares com, no mínimo, 75% de lotes populares. Necessariamente, 20% dos lotes populares destinados à população inscrita na COHAB-CT.	Loteamentos populares	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/1994/841/8412/lei-ordinaria-n-8412-1994-
1996	Decreto	250/1996	DISPÕE SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMAS E RECURSOS ALTERNATIVOS, PARA FINS SOCIAIS.	Rafael Valdomiro Greca	PDT	Estabelece a possibilidade de o proprietário de edificação em situação irregular em desacordo com o projeto aprovado, visando a regularização e/ou obtenção do Certificado de Vistoria e Conclusão de Obras - CVCO, poderá propor ao Município, através do Conselho Municipal de Urbanismo, dentre outros, a doação de recursos à conta do Fundo Municipal da Habitação, destinados à construção pela COHAB-CT de unidades do programa "Vila de Ofícios", de acordo com o fixado pelo Conselho Municipal de Urbanismo.	Habitação; regularização de edificações	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/decreto/1996/25/250/decreto-n-250-1996-dispoe-sobre-a-implementacao-de-programas-e-recursos-alternativos-para-fins-sociais?q=250%2F1996
1998	Lei Ordinária	9.460/1998	DISPÕE SOBRE A REGULARIZAÇÃO DE PARCELAMENTOS DO SOLO PARA FINS URBANOS, IMPLANTADOS IRREGULARMENTE NO MUNICÍPIO DE CURITIBA, ATÉ A DATA DE 31 DE DEZEMBRO DE 1993, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.	Cassio Taniguchi	PFL	Possibilidade de regularização dos parcelamentos do solo implantados de maneira irregular até 1993, em qualquer área/zona da cidade, desde que atendidos determinados critérios estabelecidos pela Lei, ficando excluídos parcelamentos em áreas de preservação. Fica sob responsabilidade do parcelador o processo de regularização.	Regularização Fundiária	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/1998/946/9460/lei-ordinaria-n-9460-1998-
2000	Decreto	383/2000	DESIGNA MEMBROS PARA COMPOR O GRUPO DE ANÁLISE E APROVAÇÃO DE LOTEAMENTOS DE INTERESSE SOCIAL - GAALIS.	Cassio Taniguchi	PDT	Nomeia membros para compor o Grupo de Análise e Aprovação de Loteamentos de Interesse Social - GAALIS.	COHAB; GAALIS	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/decreto/2000/39/383/decreto-n-383-2000-designa-membros-para-compore-o-grupo-de-analise-e-aprovacao-de-loteamentos-de-interesse-social-gaalis?q=383%2F2000
2000	Lei ordinária	9.802/2000	Institui incentivos para a implantação de Programas Habitacionais de Interesse Social	Cassio Taniguchi	PFL	A lei que tem por objetivo revigorar a vigência dos incentivos para implantação de programas habitacionais de interesse social, instituídos pela Lei nº 7841, de 19 de dezembro de 1991. Através de concessão de incentivos para a construção civil, seriam atribuídas contrapartidas cujo objetivo é a implantação de programas habitacionais por parte da COHAB-CT.	Solo Criado, Habitação de Interesse Social	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/2000/980/9802/lei-ordinaria-n-9802-2000-

Ano	Tipo de legislação	Nº da Legislação	Ementa	Prefeito que assinou	PARTIDO	Como essa lei trata da intervenção em favelas (síntese)	Palavras-chave	Link da Legislação
2000	Lei ordinária	9.803/2000	Dispõe sobre a Transferência de Potencial Construtivo	Cassio Taniguchi	PFL	Define o instrumento de Transferência de Potencial Construtivo, podendo ser autorizado como forma de indenização, mediante acordo com o proprietário, nas desapropriações destinadas a melhoramentos viários, equipamentos públicos, programas habitacionais de interesse social, programas de recuperação ambiental, e na subutilização de potencial construtivo por limitações urbanísticas, de imóveis situados no Setor Estrutural.	Solo Criado, Instrumentos, Habitação de Interesse Social	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/2000/980/9803/lei-ordinaria-n-9803-2000-
2001	Lei ordinária	10.167/2001	Autoriza o Executivo a abrir Crédito Adicional Especial para o fim que especifica	Cassio Taniguchi	PFL	Abertura de crédito adicional para, entre outras iniciativas, atuação na COHAB-CT para aquisição de aproximadamente 40.000m2 de áreas localizadas no Bairro Cajuru, visando a relocação de 130 famílias, para a continuidade do Projeto de Aprimoramento Urbano do Bairro. E realocação de 75 famílias para implantação do prolongamento das Ruas Sebastião Marcos Luiz e Iguacu, bem como demais famílias que ocupam áreas de risco, localizadas às margens do Rio Atuba, no eixo do Linhão do Emprego.	Crédito, relocação	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/2001/1016/10167/lei-ordinaria-n-10167-2001-
2001	Decreto	602/2001	DISPOE TRANSFERENCIA ALTERACOES ATRIBUICOES UNIDADE EXECUTORA MUNICIPAL UEM ESTRUTURA ORGANIZACIONAL COMPANHIA HABITACAO POPULAR CURITIBA COHAB-CT	Cassio Taniguchi	PFL	Em razão da complexidade das intervenções previstas no Plano Estratégico Municipal de Assentamentos Subnormais, do Programa Habitar - Brasil/BID, bem como do expressivo número de instituições executoras, intervenientes e parceiras que demandam esforços adicionais para sua articulação, o aporte de recursos financeiros assegurado pela SEDU-PR e a exigência da SEDU-PR de que seja constituída uma Unidade Executora Municipal - UEM, que será responsável pela elaboração e implementação dos projetos e ações dos Subprogramas de Desenvolvimento Institucional - DI e de Urbanização de Assentamentos Subnormais - UAS	habitação; unidade executora municipal; COHAB-CT	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/decreto/2001/61/602/decreto-n-602-2001-dispoe-sobre-a-transferencia-alteracoes-e-atribuicoes-da-unidade-executora-municipal-uem-para-a-estrutura-organizacional-da-companhia-de-habitacao-popular-de-curitiba-cohab-ct?q=602
2003	Decreto	656/2003	DISPÕE SOBRE A CONCESSÃO DE INCENTIVOS AO PROGRAMA HABITACIONAL DE INTERESSE SOCIAL - VILA TERRA SANTA E ESTABELECE CRITÉRIOS PARA SUA CONCESSÃO.	Cassio Taniguchi	PFL	O Município concede incentivo, através de concessão de parâmetros, via transferência de potencial construtivo, para realização do Programa Habitar Brasil BID - HBB para a Vila Terra Santa, que foi selecionada para o projeto de regularização fundiária e urbanização, sendo necessária a relocação de aproximadamente 500 famílias.	TDC; Programa Habitar Brasil; Vila Terra Santa	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/decreto/2003/66/656/decreto-n-656-2003-dispoe-sobre-a-concessao-de-incentivos-ao-programa-habitacional-de-interesse-social-vila-terra-santa-e-estabelece-criterios-para-sua-concessao?q=programa%20habitar%20brasil
2004	Decreto	140/2004	Institui o Programa de Estruturação de Assentamentos Habitacionais e a Unidade de Gerenciamento do Programa - UGP.	Cassio Taniguchi	PFL	Institui o Programa de Estruturação de Assentamentos Habitacionais, desenvolvido pelo Município de Curitiba em parceria com o Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata - FONPLATA, tendo por objetivo geral a melhoria da qualidade de vida da população e das condições ambientais das Vilas Pantanal e Bela Vista do Passaúna, bem como, a construção de um Eixo Viário de Integração no Município de Curitiba, Estado do Paraná.	habitação; programa; FONPLATA; Vilas Pantanal e Bela Vista do Passaúna	Pasta "Decretos"
2004	Decreto	625/2004	Estabelece condições para a concessão de potencial construtivo, regulamenta a Lei no 9.803/00 que "Dispõe sobre a Transferência de Potencial Construtivo" e dá outras providências.	Cassio Taniguchi	PFL	regulamenta a Transferência de Potencial Construtivo referida na Lei nº 9.803/2000.	habitação; transferência de potencial construtivo; zoneamento.	Pasta "Decretos"

Ano	Tipo de legislação	Nº da Legislação	Ementa	Prefeito que assinou	PARTIDO	Como essa lei trata da intervenção em favelas (síntese)	Palavras-chave	Link da Legislação
2004	Decreto	665/2004	Dispõe sobre a concessão de incentivos ao Programa Habitacional de Interesse Social - Vila Terra Santa e estabelece critérios para sua concessão.	Cassio Taniguchi	PFL	Considetando o Programa Habitar Brasil BID - HBB - Vila Terra Santa. O incentivo consistirá na concessão de parâmetros, por transferência de potencial construtivo, conforme estabelecido na legislação em vigor, mediante a aquisição de cotas de potencial construtivo fixadas de acordo com a necessidade do Programa Habitar Brasil BID -HBB - Vila Terra Santa.	regularização fundiária; transferência de potencial construtivo; BID-HBB; Vila Terra Santa	Pasta "Decretos"
2004	Decreto	982/2004	Dispõe sobre procedimentos para aprovação de projetos de construção sob forma de condomínio residencial horizontal.	Cassio Taniguchi	PFL	Cria procedimento e enquadra como condomínio horizontal: habitações unifamiliares,;casas populares em série; conjunto habitacional em residências isoladas; conjunto habitacional misto.	habitação; procedimento; condomínio horizontal.	Pasta "Decretos"
2005	Decreto	1442/2005	DISPÕE SOBRE OS CRITÉRIOS PARA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ÁREAS PERTENCENTES A ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA DO MUNICÍPIO DE CURITIBA, OCUPADAS POR POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.	Carlos Alberto Richa	PSDB	Define critérios para regularização fundiária de áreas pertencentes a Administração Direta e Indireta do Município, ocupadas por população de baixa renda, as quais serão objeto de intervenção pela Companhia de Habitação Popular de Curitiba - COHAB- CT.	Regularização fundiária	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/decreto/2005/145/1442/decreto-n-1442-2005-dispoe-sobre-os-criterios-para-regularizacao-fundiaria-em-areas-pertencentes-a-administracao-direta-e-indireta-do-municipio-de-curitiba-ocupadas-por-populacao-de-baixa-renda-e-da-outras-providencias?q=1442%2F2005
2006	Decreto	820/2006	DISPÕE SOBRE A ATUALIZAÇÃO DA CONCESSÃO DE INCENTIVO PARA ATENDER AO PROGRAMA HABITACIONAL DE INTERESSE SOCIAL - VILA TERRA SANTA E DOS CRITÉRIOS PARA SUA CONCESSÃO.	Carlos Alberto Richa	PSDB	Concede incentivo para a implantação do Programa Habitacional de Interesse Social - Vila Terra Santa. Esse incentivo consiste na concessão de parâmetros, por transferência de potencial construtivo, conforme estabelecido na legislação em vigor, mediante a aquisição de cotas de potencial construtivo fixadas de acordo com a necessidade do Programa Habitar Brasil BID - HBB - Vila Terra Santa, sendo 9.000 cotas de 1,00m², por R\$ 200,00.	Setor Especial; concessão incentivos	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/decreto/2006/82/820/decreto-n-820-2006-dispoe-sobre-a-atualizacao-da-concessao-de-incentivo-para-atender-ao-programa-habitacional-de-interesse-social-vila-terra-santa-e-dos-criterios-para-sua-concessao?q=820%2F2006
2006	Lei ordinária	12.052/2006	Altera e revoga dispositivos da Lei nº 8.411, de 28 de abril de 1994, que "Institui Alvará Simplificado de moradia popular"	Carlos Alberto Richa	PSDB	Adequações da Lei Municipal 8.411/1994 de alvará simplificado de moradia popular, alterando a faixa de renda (até 5 S.M.), alvará de mais de uma edificação por lote (até 70m2) podendo ter menos de 5m de distância entre elas e pequenas reformas e ampliações por unidade habitacional, desde que somada à edificação já existente não ultrapasse a área de 70,00 m² (setenta metros quadrados).	Alvará Simplificado	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/2006/1205/12052/lei-ordinaria-n-12052-2006-
2007	Lei Complementar	60/2007	Autoriza a remissão e anistia fiscal dos débitos tributários relativos a imóveis destinados à regularização fundiária, integrantes do "Programa Moro Aqui", altera a redação do art. 46 da Lei Complementar nº 40, de 18 de dezembro de 2001, e dá outras providências	Carlos Alberto Richa	PSDB	Autoriza a anistia fiscal de imóveis fiscal dos débitos tributários relativos a imóveis destinados à regularização fundiária, integrantes do "Programa Moro Aqui". Dentro do qual dois projetos serão direcionados para o atendimento dessa demanda: Projeto de Regularização Fundiária; Projeto de atendimento às famílias inscritas na COHAB-CT.	Anistia fiscal, Moro Aqui	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-complementar/2007/6/60/lei-complementar-n-60-2007-
2007	Decreto	881/2007	REGULAMENTA A LEI COMPLEMENTAR Nº 60/2007 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.	Carlos Alberto Richa	PSDB	Regulamentando a Lei Complementar nº 60, de 18 de junho de 2007, estabelece que para a regularização fundiária de alguns loteamento não seria exigida a Certidão Negativa de Débitos Municipais. A formalização da adesão ao Programa Moro Aqui, por parte das Associações de Moradores ou proprietários das áreas irregulares, deverá ser em requerimento próprio, dirigido à Companhia de Habitação Popular de Curitiba - COHAB-CT.	COHAB; Moro Aqui	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/decreto/2007/89/881/decreto-n-881-2007-regulamenta-a-lei-complementar-n-60-2007-e-da-outras-providencias?q=881%2F2007

Ano	Tipo de legislação	Nº da Legislação	Ementa	Prefeito que assinou	PARTIDO	Como essa lei trata da intervenção em favelas (síntese)	Palavras-chave	Link da Legislação
2007	Lei ordinária	12.507/2007	Autoriza o Poder Executivo a contratar operação de crédito com a Caixa Econômica Federal - CAIXA	Luciano Ducci	PSB	Autorização para contratar e garantir financiamento com a Caixa Econômica Federal, até o limite de R\$ 66.500.000,00, destinados à execução de empreendimentos integrantes do Programa de Atendimento Habitacional Através do Poder Público - PRÓ-MORADIA: I - Urbanização de Favelas atendendo vilas nas bacias dos Rios Barigui, Iguaçu, Belém e Atuba; II - Produção de Conjuntos Habitacionais.	Financiamento, Pró-Moradia	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/2007/1250/12507/lei-ordinaria-n-12507-2007-
2007	Decreto	129/2004	INSTITUI O PROGRAMA DE ESTRUTURAÇÃO DE ASSENTAMENTOS HABITACIONAIS E A UNIDADE DE GERENCIAMENTO DO PROGRAMA - UGP.	Carlos Alberto Richa	PSDB	Institui o Programa de Estruturação de Assentamentos Habitacionais, desenvolvido pelo Município de Curitiba em parceria com o Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata - FONPLATA, tendo por objetivo geral a melhoria da qualidade de vida da população e das condições ambientais das Vilas Pantanal e Bela Vista do Passaúna, bem como, a construção de um Eixo Viário de Integração no Município de Curitiba, Estado do Paraná.	COHAB; UGP	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/decreto/2007/13/129/decreto-n-129-2007-institui-o-programa-de-estruturacao-de-assentamentos-habitacionais-e-a-unidade-de-gerenciamento-do-programa-ugp?q=129%2F2007
2007	Decreto	1164/2007	INSTITUI A COMISSÃO DE ANÁLISE E APROVAÇÃO DE LOTEAMENTOS DE INTERESSE SOCIAL - CAALIS.	Carlos Alberto Richa	PSDB	Institui a Comissão de Análise e Aprovação de Loteamentos de Interesse Social - CAALIS, órgão de natureza consultiva e de julgamento, com a finalidade de proceder a análise, deliberação e aprovação dos projetos de regularização de parcelamento do solo, para fins urbanos, assim como dos loteamentos de interesse social, no Município de Curitiba. Dos membros: COHAB-CT; IPPUC; Procuradoria Geral do Município - PGM; Secretaria Municipal do Urbanismo - SMU; Secretaria Municipal do Meio Ambiente - SMMA; Secretaria Municipal de Obras Públicas - SMOP.	Regularização fundiária; CAALIS	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/decreto/2007/117/1164/decreto-n-1164-2007-institui-a-comissao-de-analise-e-aprovacao-de-loteamentos-de-interesse-social-caalis?q=1164%2F2007
2008	Lei ordinária	12.816/2008	Dispõe sobre o Programa Municipal de Habitação de Interesse Social - PMHIS, cria o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social - FMHIS, altera dispositivos da Lei Municipal nº 9.802, de 3 de janeiro de 2000	Carlos Alberto Richa	PSDB	Criação do Programa Municipal de Habitação de Interesse Social – PMHIS e do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social – FMHIS e do Conselho Gestor. O projeto tem por finalidade estabelecer diretrizes e normas da Política Municipal de Habitação de Interesse Social, orientando as ações do Poder Público compartilhadas com as do setor privado, expressando a interação com a sociedade civil organizada, de modo a assegurar às famílias, especialmente as de baixa renda, o acesso, de forma gradativa, à habitação. O PMHIS terá na Secretaria Municipal de Obras Públicas - SMOP, o seu órgão gestor e será executado pela Companhia de Habitação Popular de Curitiba – COHAB-CT.	PMHIS, FMHIS	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/2008/1281/12816/lei-ordinaria-n-12816-2008-

Ano	Tipo de legislação	Nº da Legislação	Ementa	Prefeito que assinou	PARTIDO	Como essa lei trata da intervenção em favelas (síntese)	Palavras-chave	Link da Legislação
2009	Lei Complementar	72/2009	"CRIA INCENTIVOS PARA OS EMPREENDIMENTOS DESTINADOS A PROGRAMAS HABITACIONAIS DE INTERESSE SOCIAL DESENVOLVIDOS PELA COMPANHIA DE HABITAÇÃO POPULAR DE CURITIBA - COHAB-CT E PARA OS DA INICIATIVA PRIVADA CONTRATADOS EM PARCERIA COM A COHAB-CT, ALTERA DISPOSITIVO DA LEI COMPLEMENTAR Nº 60, DE 18 DE JUNHO DE 2007 E REVOGA A LEI COMPLEMENTAR Nº 38, DE 18 DE DEZEMBRO DE 2001."	Carlos Alberto Richa	PSDB	Isenta os empreendimentos destinados ao atendimento das famílias inscritas no cadastro da COHAB-CT de ITBI, ISS, IPTU e Taxas Municipais.	isenção tributos e taxas; programas; HIS	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-complementar/2009/8/72/lei-complementar-n-72-2009-cria-incentivos-para-os-empreendimentos-destinados-a-programas-habitacionais-de-interesse-social-desenvolvidos-pela-companhia-de-habitacao-popular-de-curitiba-cohab-ct-e-para-os-da-iniciativa-privada-contratados-em-parceria-com-a-cohab-ct-altera-dispositivo-da-lei-complementar-n-60-de-18-de-junho-de-2007-e-revoga-a-lei-complementar-n-38-de-18-de-dezembro-de-2001?q=programa%20arrendamento%20residencial
2009	Decreto	1339/2009	INSTITUI O PROGRAMA INTEGRADO DE DESENVOLVIMENTO URBANO E SOCIAL E A UNIDADE TÉCNICO-ADMINISTRATIVA DE GERENCIAMENTO DO PROGRAMA - UTAG.	Luciano Ducci		Instituiu o Programa Integrado de Desenvolvimento Social e Urbano, do Município de Curitiba, desenvolvido em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, que tem como objetivo geral a promoção da melhoria da qualidade de vida dos curitibanos, por meio do financiamento de projetos urbanos e sociais nas áreas de urbanização de favelas, mobilidade e desenvolvimento social.	Favela; Programa Desenvolvimento Urbano; UTAG	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/decreto/2009/134/1339/decreto-n-1339-2009-institui-o-programa-integrado-de-desenvolvimento-urbano-e-social-e-a-unidade-tecnico-administrativa-de-gerenciamento-do-programa-utag?q=1339%2F2009
2011	Lei Complementar	82/2011	Autoriza a remissão e anistia fiscal dos débitos tributários relativos a loteamentos que não obtiveram a aprovação ou autorização administrativa dos órgãos competentes no âmbito das administrações municipal, estadual e federal, integrantes do Programa Moro Aqui.	Luciano Ducci	PSB	Autoriza a remissão e anistia de dívidas tributárias para as áreas que se inscreverem no Programa Moro Aqui para regularização fundiária de áreas de ocupação consolidada.	Anistia fiscal	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-complementar/2011/8/82/lei-complementar-n-82-2011-
2011	Lei Ordinária	13.911/2011	Dispõe sobre Regularização Fundiária em terrenos com domínio total ou parcial da Administração Indireta do Município, na área destinada a implantação da Cidade Industrial de Curitiba e dá outras providências.	Luciano Ducci	PSB	Visa implementar os processos de regularização fundiárias das áreas declaradas de utilidade pública para fins de desapropriação e implantação da Cidade Industrial de Curitiba (CIC), através do Decreto Municipal nº 30, de 19 de janeiro de 1973, e, via de consequência, possibilitar a titularidade às empresas adquirentes que já se instalaram e também àquelas que vem se instalando naquele pólo industrial.	Regularização Fundiária	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/2011/1391/13911/lei-ordinaria-n-13911-2011-
2011	Decreto	1257/2011	Instala a Secretaria Municipal Extraordinária de Política Habitacional - SEPHA.	Luciano Ducci	PSB	SEPHA - finalidade de articular política habitacional no município	habitação; secretaria extraordinária; política habitacional.	Pasta "Decretos"

Ano	Tipo de legislação	Nº da Legislação	Ementa	Prefeito que assinou	PARTIDO	Como essa lei trata da intervenção em favelas (síntese)	Palavras-chave	Link da Legislação
2011	Decreto	1.590/2011	Estabelece condições para a concessão de potencial construtivo, regulamenta a Lei Municipal n.º 9.803, de 3 de janeiro de 2000 que dispõe sobre a Transferência de Potencial Construtivo, altera os artigos 19 a 22 do Decreto Municipal n.º 194, de 3 de abril de 2000.	Luciano Ducci	PSB	Regulamenta a transferência de potencial construtivo	habitação; transferência de potencial construtivo	Pasta "Decretos"
2012	Decreto	620/2012	Regulamenta a Lei Municipal n.º 13.911, de 23 de dezembro de 2011, que dispõe sobre a regularização fundiária em terrenos com domínio total ou parcial da Administração Indireta do Município, na área destinada a implantação da Cidade Industrial de Curitiba e dá outras providências.	Luciano Ducci	PSB	regulamenta a Lei Municipal nº13.911, de 2011, sobre a regularização fundiária em terrenos com domínio total ou parcial da Adm. Indireta, no CIC - áreas da Companhia de Desenvolvimento de Curitiba S/A	regularização fundiária; Curitiba S/A; CIC	Pasta "Decretos"
2014	Decreto	560/2014	Dispõe sobre a regularização das áreas necessárias à implantação da Cidade Industrial de Curitiba.	Gustavo Fruet	PDT	Ficam as áreas descritas no artigo anterior doadas para a Companhia de Desenvolvimento de Curitiba - CURITIBA S/A para fins de regularização fundiária vinculada à implantação da Cidade Industrial de Curitiba, nos termos do artigo 2º, parágrafo único, da Lei Municipal nº 4.854, de 8 de maio de 1974.	regularização fundiária; Curitiba S.A.; CIC	Pasta "Decretos"
2017	Decreto	1.723/2017	Institui Grupo de Estudos e de Trabalho para discussão e elaboração de regulamento municipal da Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017.	Rafael Valdomiro Greca	PMN	Institui grupo de estudos e trabalho para regulamentação da Lei Federal 13.465/2017 - REURB-S.	habitação; grupo de trabalho; REURB-S	Pasta "Decretos"
2017	Decreto	2.127/2017	Dispõe sobre o Arranjo de Gestão do Programa Família Paranaense em Curitiba, institui o Comitê Intersetorial Municipal, o Comitê Intersetorial Municipal Regional, o Comitê Intersetorial Local e dá outras providências.	Rafael Valdomiro Greca	PMN	Curitiba aderiu ao Programa Estadual, da Lei nº 17.734, de 29 de outubro de 2013, para estabelecer uma rede integrada de proteção às famílias em situação de alta vulnerabilidade, sendo colocado no Plano de Governo de 2017 - Programa Viva Curitiba Cidadã.	urbanização; comitê intersectorial; Viva Curitiba Cidadã;	Pasta "Decretos"
2018	Decreto	437/2018	Dispõe sobre a Criação de Grupo de Trabalho para gestão das questões relativas às ocupações irregulares no Município de Curitiba.	Rafael Valdomiro Greca	PMN	Cria Grupo de Trabalho interno do Município para: realizar o levantamento da situação irregular e informações da área ocupada; abordar e avaliar as medidas operacionais necessárias; efetivar a desocupação da área; incidir extrajudicialmente e/ou judicialmente, quando necessário.	ocupação; grupo de trabalho; desocupação de áreas.	Pasta "Decretos"
2020	Lei Ordinária	15.635/2020	Dispõe sobre a regularização das edificações em áreas de ocupações regularizadas e adquiridas pelo plano habitacional da Cohab	Rafael Valdomiro Greca de Macedo	DEM	regularização de edificações em loteamentos em fase de regularização até 31 de dezembro de 2019.	regularização de edificações	https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/2020/1564/15635/lei-ordinaria-n-15635-2020-dispoe-sobre-a-regularizacao-das-edificacoes-em-areas-de-ocupacoes-regularizadas-e-adquiridas-pelo-plano-habitacional-da-cohab?q=15.635