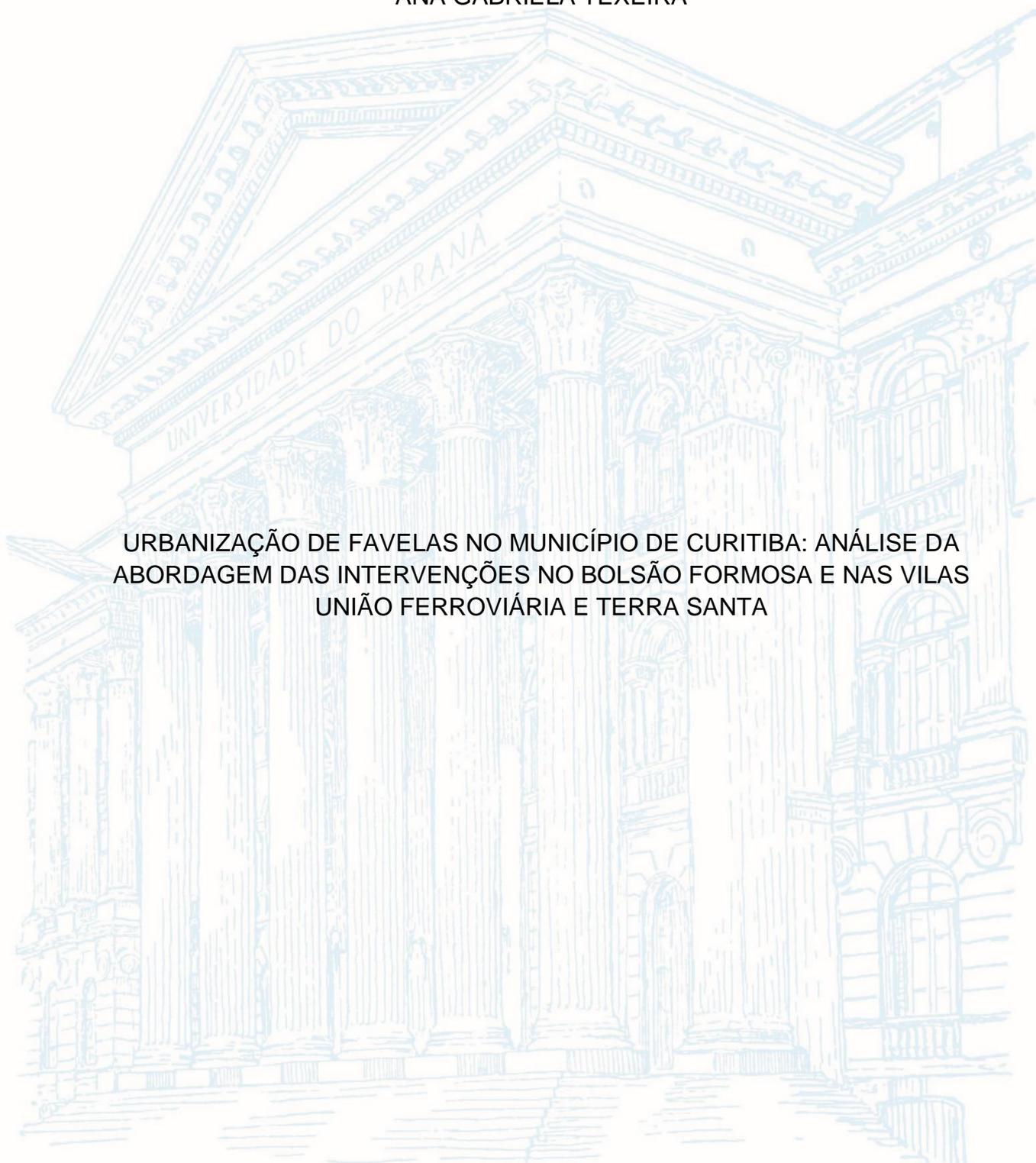


UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

ANA GABRIELA TEXEIRA



URBANIZAÇÃO DE FAVELAS NO MUNICÍPIO DE CURITIBA: ANÁLISE DA
ABORDAGEM DAS INTERVENÇÕES NO BOLSÃO FORMOSA E NAS VILAS
UNIÃO FERROVIÁRIA E TERRA SANTA

CURITIBA

2022

ANA GABRIELA TEXEIRA

URBANIZAÇÃO DE FAVELAS NO MUNICÍPIO DE CURITIBA: ANÁLISE DA
ABORDAGEM DAS INTERVENÇÕES NO BOLSÃO FORMOSA E NAS VILAS
UNIÃO FERROVIÁRIA E TERRA SANTA

Dissertação apresentada ao curso de Pós-Graduação em Planejamento Urbano, Setor de Tecnologia, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Planejamento Urbano.

Orientador(a): Prof(a). Dr(a). Madianita Nunes da Silva.

CURITIBA

2022

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SISTEMA DE BIBLIOTECAS – BIBLIOTECA CIÊNCIA E TECNOLOGIA

Texeira, Ana Gabriela.

Urbanização de favelas no Município de Curitiba : análise da abordagem das intervenções no Bolsão Formosa e nas Vilas União Ferroviária e Terra Santa. / Ana Gabriela Texeira. – Curitiba, 2022.

1 recurso on-line : PDF.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Tecnologia, Programa de Pós-Graduação em Educação em Planejamento Urbano.

Orientadora: Profa. Dra. Madianita Nunes da Silva.

1. Planejamento urbano. 2. Favelas - Urbanização. 3. Habitação. 4. Curitiba (PR). I. Silva, Madianita Nunes da. II. Universidade Federal do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Educação em Planejamento Urbano. III. Título.

Bibliotecário: Nilson Carlos Vieira Júnior CRB-9/1797



TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação PLANEJAMENTO URBANO da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da dissertação de Mestrado de **ANA GABRIELA TEXEIRA** intitulada: **URBANIZAÇÃO DE FAVELAS NO MUNICÍPIO DE CURITIBA: ANÁLISE DA ABORDAGEM DAS INTERVENÇÕES NO BOLSÃO FORMOSA E NAS VILAS UNIÃO FERROVIÁRIA E TERRA SANTA**, sob orientação da Profa. Dra. **MADIANITA NUNES DA SILVA**, que após terem inquirido a aluna e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua **APROVAÇÃO** no rito de defesa.

A outorga do título de mestra está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 29 de Agosto de 2022.

Assinatura Eletrônica

30/08/2022 09:28:44.0

MADIANITA NUNES DA SILVA

Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica

30/08/2022 09:12:42.0

MÁRCIA FERREIRA PRESTES

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

31/08/2022 08:12:42.0

ROSANA DENALDI

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC)

À minha mãe, Maria Carolina,
que foi, é e sempre será a materialização das palavras fé,
perseverança e luta; com tudo que sou e por quem sou.

AGRADECIMENTOS

O presente trabalho é composto pelo esforço, inspiração, debates e ensinamentos de diversas pessoas que fazem parte da minha vida. Aqui agradeço especialmente cada uma delas.

À minha orientadora Prof^a Dr^a Madianita Nunes da Silva, agradeço a forma generosa com que compartilha seu conhecimento. Obrigada pela paciência, pelas correções, pela capacidade de organizar e estruturar os pensamentos desordenados e diversas vezes sobrepostos de uma mente ansiosa como a minha. Professora, você é um exemplo que inspira futuros docentes e uma luz guia no caminho do conhecimento e da ciência para todos os discentes que por você passam. Luz, esta, tão importante, sobretudo hoje, nos momentos de obscurantismo nos quais vivemos.

Agradeço à Gabriela Ribeiro, graduanda do curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Paraná e pesquisadora de iniciação científica da Prof^a Dr^a Madianita Nunes da Silva, pelo auxílio e coleguismo na aquisição, levantamento e organização dos dados; pelo comprometimento, seriedade e responsabilidade no desenvolvimento da pesquisa.

Agradeço aos meus amigos e colegas arquitetos e urbanistas que foram não apenas ombro afável, mas também importantes ouvintes e debatedores de questões relevantes ao desenvolvimento da pesquisa. Agradeço especialmente a Maria Paula Beck, Camila Dutra, Hermes Nichele e Renata Kuzma, e ao amigo Leonardo Viana, também da área acadêmica, pelas palavras de incentivo, conforto e pelas ideias compartilhadas.

Agradeço também aos meus demais bons amigos pela paciência e pela compreensão nas diversas vezes que não pudemos ter momentos juntos devido ao desenvolvimento da dissertação. Agradeço especialmente à Fernanda Pavelski, Isabela Jayme, Dylan Oliani, Sarah Cantos Lopes e Juliane Hipólito, com vocês sei que não estou sozinha; mesmo que à distância sei o quanto torcem por mim e eu por vocês.

Agradeço especialmente ao meu pai, Moacir Vicente Texeira, pelo apoio financeiro e emocional que me permitiram realizar este mestrado, por sempre me incentivar aos estudos, pelos almoços, frutas, e inúmeras refeições que fez preocupado que eu me alimentasse, pela ajuda na casa, pelo cuidado e carinho paterno nesta reta final quando não havia mais tempo para nada. Obrigada pai, por

ser quem é, por me ensinar a visão crítica e que a melhor forma de se viver é pensando no próximo e na coletividade, pois este mundo é de todos que nele vivem.

À minha irmã, Lara Danielli Texeira, pelo apoio fraterno, pelas puxadas de orelha, pelas frases analíticas que tanto gosta de dizer quando reclamo de algo que não está fora do normal. Obrigada por ser minha irmã psicóloga, que nunca passa a mão na minha cabeça e, pelo contrário, sempre me impulsiona a ser melhor e por me lembrar a fortaleza da qual viemos.

A Eduardo Balsanelli, meu companheiro desta jornada e de muitas outras, pelo apoio, carinho, cuidado, pelos abraços quando precisei, pelos cafés quando eu estava cansada, pelas palavras de tranquilidade dizendo que tudo iria dar certo quando eu, tão comumente, duvido de mim e quero me autossabotar ou tenho crises de ansiedade e síndrome da impostora. Já disse e repito, você é calma no turbilhão, meu amor e meu melhor amigo, obrigada por tudo, por tudo que as palavras não podem descrever.

Por fim, agradeço à minha mãe, Maria Carolina Texeira, a minha inspiração, a pessoa mais perseverante e forte que conheci. A pessoa que me ensinou, desde pequena sobre justiça social, sobre política e direitos das pessoas, que me levava para as greves dos professores desde pequena e sempre disse que o caminho do conhecimento é a luz nas trevas; aquilo que de nós nunca poderão tirar. Obrigada mãe, esse trabalho e todos os demais foram e serão por você.

Minha dor é perceber
Que apesar de termos
Feito tudo o que fizemos
Ainda somos os mesmos
E vivemos
Ainda somos os mesmos
E vivemos
Como os nossos pais.

(BELCHIOR, A. C., 1976, interpretado por Elis Regina).

RESUMO

A presente dissertação tem como objetivo compreender a abordagem adotada no Município de Curitiba no planejamento e execução das intervenções voltadas à urbanização de favelas. A investigação nasce da inquietude despertada por outras pesquisas já desenvolvidas sobre o tema, nas quais se constatou que a trajetória de intervenção em favelas em Curitiba não tem sido capaz de enfrentar a precariedade habitacional presente nesses assentamentos. Para alcançar o propósito da pesquisa, foram analisados os projetos elaborados e as intervenções executadas em três favelas curitibanas ao longo do tempo: Bolsão Formosa, Vila União Ferroviária e Vila Terra Santa. A investigação tem caráter analítico e utiliza procedimentos de pesquisa quali-quantitativa, com levantamento de dados secundários e produção de dados primários em campo e por meio de análise de ortofotos. Para realizar estes procedimentos, foram utilizados *softwares* de geoprocessamento para o mapeamento e a vetorização dos projetos realizados e das ações executadas. Na revisão de literatura recuperou-se a trajetória da política de intervenção em favelas no Brasil e em Curitiba, com o objetivo de identificar e relacionar os diferentes momentos das políticas praticadas nestas instâncias de gestão, com os programas e projetos executados nos casos estudados. Além disso, a revisão de literatura apresenta os conceitos de base que subsidiaram a análise desses casos. A observação dos estudos de caso partiu da recuperação histórica das intervenções projetadas e executadas, que posteriormente foram analisadas de maneira individual e comparada, à luz do marco teórico. Considerando os resultados da pesquisa conclui-se que a abordagem adotada no município, na execução política de urbanização de favelas, caracteriza-se por mobilizar os recursos e ações de intervenção para a construção de conjuntos habitacionais em detrimento da urbanização integral das favelas. Neste mesmo sentido, as urbanizações analisadas confirmam uma urbanização pontual das favelas com foco na realização de alguns aspectos de infraestrutura dos assentamentos. Assim, as ações de urbanização realizadas ainda estão longe de garantir os elementos fundamentais à promoção da moradia adequada. Por fim, destaca-se o papel fundamental que o componente da requalificação ambiental apresenta ao ser utilizada histórica e recorrentemente como justificativa pelo município para promover as intervenções em favelas, sendo que sua efetiva realização depende diretamente da promoção de uma política efetiva de urbanização integral pelo Município.

Palavras-chave: urbanização de favelas; município de Curitiba; COHAB-CT; Bolsão Formosa; Vila Audi União; Vila Terra Santa.

ABSTRACT

The goal of this dissertation is to comprehend the adopted approach on planning and execution of interventions regarding slums urbanization in Curitiba City. The investigation rises from the concern aroused by other research already carried out on the subject, in which it was found that the trajectory of intervention in slums in Curitiba has not been able to face the precarious housing present in those settlements. In order to achieve the purpose of this research, the projects and interventions carried out in three slums in Curitiba over time were analyzed: Bolsão Formosa, Vila União Ferroviária and Vila Terra Santa. The investigation has an analytical character and uses qualitative and quantitative research procedures, with secondary data collection, production of primary data in the field and through the analysis of orthophotos. In order to carry out these procedures, geoprocessing *softwares* were used to map and vectorize the executed projects and actions. In the literature review, the trajectory of intervention policy in slums in Brazil and in Curitiba was recovered, with the objective of identifying the different moments of the policies practiced on those management instances, and correlate with the programs and projects carried out in the studied cases. In addition, the literature review presents the basic concepts that supported the analysis of these cases. The case studies observations started with the historical recovery of the designed and executed interventions, which were later analyzed individually and compared, in the light of the theoretical framework. By the observed results, it is concluded that the adopted approach in the municipality, regarding slums urbanization policy implementation, is characterized by mobilizing resources and intervention actions for the construction of housing complexes to the detriment of the integral urbanization of slums. In the same sense, the analyzed urbanizations confirm a punctual urbanization of the slums with a focus on some aspects of the infrastructure of the settlements. Thus, the performed urbanization actions are still far from guaranteeing the fundamental elements for the promotion of adequate housing. Finally, the fundamental role played by the environmental requalification component is highlighted, as it is historically and recurrently used as a justification by the municipality to promote interventions in slums, and its effective implementation depends directly on the promotion of an effective policy of integral urbanization by the County.

Keywords: slum's urbanization; Curitiba county; COHAB-CT; Bolsão Formosa; Vila Audi União; Vila Terra Santa.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – MISSA DE ENTREGA DAS PRIMEIRAS CASAS EM 1966	37
FIGURA 2 – FIGURA MOSTRANDO AS INTERVENÇÕES PROPOSTAS PELO PMDU NAS VILAS MARIA, FORMOSA, SÃO JORGE E AURORA	47
FIGURA 3 – TIPOLOGIAS DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS – MUNICÍPIO DE CURITIBA - 2021	73
FIGURA 4 – ESQUEMA DA ALTERNATIVAS DE URBANIZAÇÃO APRESENTADAS NO ESTUDO – PARQUE AMÉLIA/SANTA MARGARIDA – SÃO PAULO.....	89
FIGURA 5 – EIXOS DE AVALIAÇÃO DA INTERVENÇÃO EM FAVELAS	97
FIGURA 6 – REFERÊNCIAS BÁSICAS DE INTERVENÇÃO	99
FIGURA 7 – EXEMPLO DE MAPEAMENTO REALIZADO PELO ESTUDO.....	103
FIGURA 8 – EXEMPLO DE ESTRATÉGIA PARA AS CALÇADAS	104
FIGURA 9 – ESTRUTURA METODOLÓGICA DA ANÁLISE DAS INTERVENÇÕES.	112
FIGURA 10 – LOCALIZAÇÃO DO BOLSÃO FORMOSA E DAS VILAS UNIÃO FERROVIÁRIA E TERRA SANTA NO MUNICÍPIO DE CURITIBA - 2022.....	122
FIGURA 11 – LOCALIZAÇÃO DO BOLSÃO FORMOSA – MUNICÍPIO DE CURITIBA – 2022	123
FIGURA 12 – LOCALIZAÇÃO DAS FAVELAS DO BOLSÃO FORMOSA – MUNICÍPIO DE CURITIBA - 2022	124
FIGURA 13 – LEVANTAMENTO DO PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DA VILA LEÃO – MUNICÍPIO DE CURITIBA - 1984	128
FIGURA 14 – LEVANTAMENTO DO PLANO DE HABITAÇÃO DA VILA FORMOSA – MUNICÍPIO DE CURITIBA - 1984.....	128
FIGURA 15 – CENÁRIO PROSPECTIVO PARA INTERVENÇÕES NAS VILAS MARIA, FORMOSA, SÃO JORGE E AURORA – MUNICÍPIO DE CURITIBA - 1985	129
FIGURA 16 – MAPA DAS ÁREAS DE SUBABITAÇÃO NO MUNICÍPIO DE CURITIBA - 1997	130
FIGURA 17 – PROJETO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA VILA LEÃO ÁREA A - 1998.....	131
FIGURA 18 – PROJETO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA VILA LEÃO ÁREA B - 1998.....	132

FIGURA 19 – DATA DE ORIGEM DAS INTERVENÇÕES DA COHAB-CT NO ENTORNO DO BOLSÃO FORMOSA	134
FIGURA 20 – PROPOSTA DE REQUALIFICAÇÃO AMBIENTAL E EQUIPAMENTOS DE ESPORTE, ESTAR E LAZER NO BOLSÃO FORMOSA – PAC/UAP 1 – MUNICÍPIO DE CURITIBA - 2007.....	137
FIGURA 21 – MAPEAMENTO DA SITUAÇÃO DO BOLSÃO FORMOSA – PAC/UAP 1 – MUNICÍPIO DE CURITIBA - 2007.....	139
FIGURA 22 – PROPOSTA DE INTERVENÇÃO NAS HABITAÇÕES DO BOLSÃO FORMOSA – PAC UAP 1 – MUNICÍPIO DE CURITIBA - 2007	140
FIGURA 23 – INTERVENÇÕES REALIZADAS E PROPOSTAS NAS EDIFICAÇÕES NO BOLSÃO FORMOSA – PAC/UAP 2 – MUNICÍPIO DE CURITIBA - 2011	141
FIGURA 24 – RECORTE DO PROJETO DE REQUALIFICAÇÃO DA VILA FORMOSA – PAC UAP 2 – MUNICÍPIO DE CURITIBA - 2011	142
FIGURA 25 –INTERVENÇÕES DE PAVIMENTAÇÃO PROPOSTAS NA VILA LEÃO – PAC UAP 2 – MUNICÍPIO DE CURITIBA - 2011	143
FIGURA 26 – FAIXAS DE APP COM ENTULHOS E RESQUÍCIOS DE CONSTRUÇÕES DEMOLIDAS, RIOS ASSOREADOS E DETRITOS NOS RIOS – BOLSÃO FORMOSA – MUNICÍPIO DE CURITIBA - 2022.....	144
FIGURA 27 – ÁREAS ONDE OCORRERAM REMOÇÕES AO LONGO DO Córrego FORMOSA UTILIZADAS COMO ESTOQUE DE MATERIAIS RECICLÁVEIS - VILA LEÃO – MUNICÍPIO DE CURITIBA - 2022.....	145
FIGURA 28 – ANTES (2007) E DEPOIS (2019) DAS INTERVENÇÕES DE PAVIMENTAÇÃO - VILA FORMOSA E VILA LEÃO – MUNICÍPIO DE CURITIBA.	146
FIGURA 29 – POÇOS DE VISITA E ELEVATÓRIA DE ESGOTO NAS MARGENS DO Córrego VILA FORMOSA - VILA LEÃO – MUNICÍPIO DE CURITIBA - 2022...	147
FIGURA 30 – VIAS SEM PAVIMENTAÇÃO E DRENAGEM NAS VILAS LEÃO, FORMOSA E SÃO JOSÉ – MUNICÍPIO DE CURITIBA - 2022	148
FIGURA 31 – CASA NÃO DEMOLIDA, APP SEM REQUALIFICAÇÃO VIA SEM PAVIMENTAÇÃO E CICLOVIA NA RUA FRANCISCO ADER - VILA FORMOSA – MUNICÍPIO DE CURITIBA - 2022.....	149
FIGURA 32 – APROXIMAÇÃO DA ÁREA DA RUA FRANCISCO ADER, ANTES (2007) E DEPOIS (2019) NA VILA FORMOSA – MUNICÍPIO DE CURITIBA - 2022	150

FIGURA 33 – TRAVESSIA DO RIO NA VILA FORMOSA – MUNICÍPIO DE CURITIBA - 2022	151
FIGURA 34 – ÁREAS SEM REQUALIFICAÇÃO AMBIENTAL, ÁREAS DE ESTAR, INFRAESTRUTURA DE LAZER E RECREAÇÃO – BOLSÃO FORMOSA – MUNICÍPIO DE CURITIBA – 2022.....	152
FIGURA 35 – PLANTIO DE ÁRVORES NA VILA LEÃO – MUNICÍPIO DE CURITIBA - 2022	153
FIGURA 36 – LINHA DO TEMPO COM A POLÍTICA HABITACIONAL E OS PLANOS, PROJETOS E INTERVENÇÕES REALIZADAS NO BOLSÃO FORMOSA – MUNICÍPIO DE CURITIBA – 1974 / 2012.....	155
FIGURA 37 – LOCALIZAÇÃO DA VILA UNIÃO FERROVIÁRIA E DO MORADIAS UNIÃO FERROVIÁRIA – MUNICÍPIO DE CURITIBA - 2022	156
FIGURA 38 – FAVELAS DO BOLSÃO AUDI UNIÃO – MUNICÍPIO DE CURITIBA - 2022	157
FIGURA 39 – INUNDAÇÕES EM 1995 – VILA AUDI UNIÃO – MUNICÍPIO DE CURITIBA.....	159
FIGURA 40 – EVOLUÇÃO DA OCUPAÇÃO DO BOLSÃO AUDI-UNIÃO COM DESTAQUE PARA A VILA RENO 1996 E EM 1999 – MUNICÍPIO DE CURITIBA	159
FIGURA 41 – INTERVENÇÕES DA COHAB-CT NA REGIÃO DO BOLSÃO AUDI UNIÃO ENTRE AS DÉCADAS DE 1980 E 2010 – MUNICÍPIO DE CURITIBA	161
FIGURA 42 –PROJETO DE LOTEAMENTO MORADIAS UNIÃO FERROVIÁRIA – MUNICÍPIO DE CURITIBA - 2008.....	163
FIGURA 43 – PROJETO DO CONJUNTO HABITACIONAL MORADIAS UNIÃO FERROVIÁRIA – MUNICÍPIO DE CURITIBA - 2006	164
FIGURA 44 – TIPOLOGIAS HABITACIONAIS DO MORADIAS UNIÃO FERROVIÁRIA – MUNICÍPIO DE CURITIBA - 2022.....	165
FIGURA 45 – ÁREAS DE INTERVENÇÕES DE ATERRO E DRENAGEM – VILAS UNIÃO FERROVIÁRIA E MORADIAS UNIÃO FERROVIÁRIA EM 2003 E 2007 – MUNICÍPIO DE CURITIBA.....	166
FIGURA 46 – CANAL DE CONTENÇÃO DE CHEIAS E CMEI – VILA AUDI UNIÃO – MUNICÍPIO DE CURITIBA – 2022.....	166
FIGURA 47 – PROJETO DE PAVIMENTAÇÃO E SINALIZAÇÃO VERTICAL PARA O CONJUNTO HABITACIONAL MORADIAS UNIÃO FERROVIÁRIA - MUNICÍPIO DE CURITIBA.....	167

FIGURA 48 – DETALHE DAS SEÇÕES TRANSVERSAIS DAS VIAS – MORADIAS AUDI UNIÃO - 2012	168
FIGURA 49 –REDE DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA DA SANEPAR – VILA UNIÃO FERROVIÁRIA – MUNICÍPIO DE CURITIBA - 2008	169
FIGURA 50 –ÁREA DO MORADIAS E DA VILA UNIÃO FERROVIÁRIA EM 2004 E 2009 – MUNICÍPIO DE CURITIBA.....	170
FIGURA 51 – RESUMO DAS INTERVENÇÕES – PROJETO FINAL DO MORADIAS UNIÃO FERROVIÁRIA E DA ÁREA ADJACENTE AO BOLSÃO AUDI UNIÃO – MUNICÍPIO DE CURITIBA - 2010.....	172
FIGURA 52 –RESUMO DO PROJETO COM APROXIMAÇÕES – BOLSÃO AUDI UNIÃO – MUNICÍPIO DE CURITIBA - 2010	173
FIGURA 53 – VISTA HABITAÇÕES EM OBRAS E DO CMEI – VILA UNIÃO FERROVIÁRIA – MUNICÍPIO DE CURITIBA - 2022	175
FIGURA 54 - QUADRA DE ESPORTES DO CENTRO DE CONVIVÊNCIA E CMEI E IMPLANTAÇÃO ATUAL DESSES EQUIPAMENTOS – VILA UNIÃO FERROVIÁRIA - MUNICÍPIO DE CURITIBA - 2022.....	175
FIGURA 55 – ÁREA AO LADO DO PORTAL DO FUTURO NA QUAL SERIA CONSTRUÍDO O BARRACÃO DE RECICLAGEM – VILA UNIÃO FERROVIÁRIA – MUNICÍPIO DE CURITIBA - 2022.....	175
FIGURA 56 – IMPLANTAÇÃO E DUAS FRENTES DO CMEI CORINA FERRAZ – VILA UNIÃO FERROVIÁRIA – MUNICÍPIO DE CURITIBA - 2022	176
FIGURA 57 – MEMORIAL DO RIO IGUAÇU, LOCALIZADO NO PARQUE DO CENTENÁRIO DA IMIGRAÇÃO JAPONESA PROJETADO E EXECUTADO – CURITIBA – 2021.....	177
FIGURA 58 – ATERRO SANITÁRIO E EXECUTADO NA ÁREA DAS CAVAS DO RIO IGUAÇU – VILA UNIÃO FERROVIÁRIA – MUNICÍPIO DE CURITIBA - 2021.....	179
FIGURA 59 – PONTOS COMERCIAIS E DE TRIAGEM DE MATERIAIS RECICLÁVEIS NA RUA HELENA CARCERERI PIEKARSKLI – BOLSÃO AUDI UNIÃO – MUNICÍPIO DE CURITIBA - 2022	180
FIGURA 60 – ÁREA DO PROJETO DA RUA HELENA CARCERERI PIEKARSKLI – BOLSÃO AUDI UNIÃO – MUNICÍPIO DE CURITIBA - 2022	180
FIGURA 61 – PROJETO DE DRENAGEM ANO DE 2012.....	181

FIGURA 62 – INTERRUPÇÃO DA DRENAGEM E DA PAVIMENTAÇÃO NA DIVISA ENTRE FAVELA E CONJUNTO HABITACIONAL – BOLSÃO AUDI UNIÃO – MUNICÍPIO DE CURITIBA - 2022.....	182
FIGURA 63 – FALTA DE INFRAESTRUTURA DE DRENAGEM NAS VIAS DA VILA UNIÃO FERROVIÁRIA – MUNICÍPIO DE CURITIBA - 2022	182
FIGURA 64 – INTERVENÇÕES PAISAGÍSTICAS REALIZADAS PELOS PRÓPRIOS MORADORES NA FAIXA DE DOMÍNIO DA FERROVIA – VILA UNIÃO FERROVIÁRIA.....	183
FIGURA 65 – ÁREA ADJACENTE AO CANAL DE CONTENÇÃO DE INUNDAÇÕES SENDO UTILIZADA COMO DEPÓSITO DE MATERIAIS RECICLÁVEIS PELOS MORADORES – VILA UNIÃO FERROVIÁRIA – MUNICÍPIO DE CURITIBA - 2022	184
FIGURA 66 – FRENTE DE CASAS UTILIZADAS COMO DEPÓSITO DE MATERIAIS RECICLÁVEIS – VILA UNIÃO FERROVIÁRIA – MUNICÍPIO DE CURITIBA - 2022	184
FIGURA 67 – CARRINHOS DE CATADORES DE MATERIAIS RECICLÁVEIS ESTACIONADOS EM FRENTE ÀS HABITAÇÕES – VILA UNIÃO FERROVIÁRIA – MUNICÍPIO DE CURITIBA - 2022.....	185
FIGURA 68 – MORADORES CIRCULANDO NA LATERAL DA FERROVIA – VILA AUDI UNIÃO – MUNICÍPIO DE CURITIBA - 2022.....	185
FIGURA 69 – ACESSO DOS MORADORES PARA TRANSPOSIÇÃO DA FERROVIA – VILA UNIÃO FERROVIÁRIA – MUNICÍPIO DE CURITIBA - 2022	186
FIGURA 70 – CONTINUAÇÃO DA OBRA DO DIQUE DE CONTENÇÃO DE CHEIAS -NO ENTORNO DO BOLSÃO AUDI UNIÃO – MUNICÍPIO DE CURITIBA - 2022 .	187
FIGURA 71 – OBRAS DE MANUTENÇÃO DO CANAL DE CONTENÇÃO DE CHEIAS – BOLSÃO AUDI UNIÃO – MUNICÍPIO DE CURITIBA - 2022	187
FIGURA 72 – BOLSÃO AUDI UNIÃO ANTES DAS OBRAS DE URBANIZAÇÃO E EM 2014 – MUNICÍPIO DE CURITIBA.....	188
FIGURA 73 – LINHA DO TEMPO DA POLÍTICA HABITACIONAL, PLANOS, PROJETOS E INTERVENÇÕES REALIZADAS NA VILA UNIÃO FERROVIÁRIA E SEU ENTORNO IMEDIATO.....	191
FIGURA 74 – LOCALIZAÇÃO DA VILA TERRA SANTA NO MUNICÍPIO CURITIBA - 2022	192

FIGURA 75 – DATA DE ORIGEM DAS OCUPAÇÕES DO ENTORNO DA VILA TERRA SANTA – MUNICÍPIO DE CURITIBA.....	193
FIGURA 76 – REGIÃO DA VILA TERRA SANTA ANTES DA OCUPAÇÃO – MUNICÍPIO DE CURITIBA - 1996.....	194
FIGURA 77 – VILA TERRA SANTA – MUNICÍPIO DE CURITIBA - 1999	194
FIGURA 78 –INTERVENÇÕES DA COHAB-CT NO TATUQUARA AO LONGO DOS ANOS – MUNICÍPIO DE CURITIBA.....	195
FIGURA 79 – RELATÓRIO “LEVANTAMENTO DE “ÁREAS INVADIDAS” EM 1997, 1998 E 1999 EM CURITIBA”	197
FIGURA 80 – RELATÓRIO DENOMINADO “OCUPAÇÕES IRREGULARES NO MUNICÍPIO DE CURITIBA 1999 - 2000”	198
FIGURA 81 – VILA TERRA SANTA EM 2003.....	199
FIGURA 82 – CARIMBO DA PLANTA HABITACIONAL DA VILA TERRA SANTA ELABORADA	199
FIGURA 83 – PLANTA DE HABITAÇÃO DA VILA TERRA SANTA – HBB – MUNICÍPIO DE CURITIBA - 2005.....	200
FIGURA 84 – PLANTA DO LOTEAMENTO DA VILA TERRA SANTA MUNICÍPIO DE CURITIBA – 2005.....	201
FIGURA 85 – PROJETO DE REQUALIFICAÇÃO AMBIENTAL DA VILA TERRA SANTA – HABITAR BRASIL-BID – MUNICÍPIO DE CURITIBA - 2005	203
FIGURA 86 – PROJETO DA COHAB-CT PARA IMPLANTAÇÃO DAS UNIDADES HABITACIONAIS NA VILA TERRA SANTA E NO MORADIAS LAGUNA – HBB – MUNICÍPIO DE CURITIBA - 2009.....	204
FIGURA 87 – VILA TERRA SANTA – MUNICÍPIO DE CURITIBA - 2008	205
FIGURA 88 – VILA TERRA SANTA – MUNICÍPIO DE CURITIBA - 2007	205
FIGURA 89 – VILA TERRA SANTA NO INÍCIO DE 2009 E EM NOVEMBRO DE 2009 – MUNICÍPIO DE CURITIBA.....	206
FIGURA 90 – ÁREA DE INTERVENÇÃO EM MARÇO DE 2010 – VILA TERRA SANTA – MUNICÍPIO DE CURITIBA.....	207
FIGURA 91 – MAPEAMENTO DA SITUAÇÃO CADASTRAL E DE INTERVENÇÕES A SEREM REALIZADAS ATRAVÉS DO FMHIS NA VILA TERRA SANTA EM 2011 – MUNICÍPIO DE CURITIBA.....	208

FIGURA 92 – RESUMO DAS INTERVENÇÕES PARA ATENDER A PORTARIA 780/2018 DO PAC UAP – VILA TERRA SANTA – MUNICÍPIO DE CURITIBA - 2019	209
FIGURA 93 –ÁREA DE INTERVENÇÃO EM MARÇO DE 2010 IDENTIFICANDO A CONSTRUÇÃO DO CONJUNTO HABITACIONAL MORADIAS LAGUNA, DAS QUADRAS DE ESPORTES AO LONGO DA APP - VILA TERRA SANTA – MUNICÍPIO DE CURITIBA.....	210
FIGURA 94 – VILA TERRA SANTA DURANTE E DEPOIS DAS INTERVENÇÕES – MUNICÍPIO DE CURITIBA - 2012.....	211
FIGURA 95 – TÉCNICOS DA COHAB-CT REALIZANDO TRABALHO TÉCNICO SOCIAL NA VILA TERRA SANTA – MUNICÍPIO DE CURITIBA - 2012.....	212
FIGURA 96 – ANTES E DEPOIS DA VILA TERRA SANTA ENVIADO PARA CONCURSO – MUNICÍPIO DE CURITIBA - 2017.....	214
FIGURA 97 – ANTES E DEPOIS DA VILA TERRA SANTA ÁREA DE REMOÇÃO DE MORADIAS – MUNICÍPIO DE CURITIBA - 2012.....	215
FIGURA 98 – ANTES E DEPOIS DA VILA TERRA SANTA NA ÁREA DA FAIXA DE DOMÍNIO DA LINHA DE ALTA TENSÃO – MUNICÍPIO DE CURITIBA - 2012.....	215
FIGURA 99 – CASAS DO MORADIAS LAGUNA COM OS MUROS FRONTAIS EXECUTADOS PELOS MORADORES – MUNICÍPIO DE CURITIBA - 2022.....	216
FIGURA 100 – CASAS DO MORADIAS LAGUNA OCUPANDO TODA A PARTE DE TRÁS DO PEQUENO TERRENO ONDE SE LOCALIZAM – MUNICÍPIO DE CURITIBA - 2022	217
FIGURA 101 – PRECARIIDADE DA MORADIA NA VILA TERRA SANTA	217
FIGURA 102 – VILA TERRA SANTA - MUNICÍPIO DE CURITIBA - 2022	218
FIGURA 103 – ANTES E DEPOIS DA VILA TERRA SANTA, 2007 E 2019	219
FIGURA 104 – AÇÃO DE ENTREGA DE CESTAS DE ALIMENTOS DA LBV EM 2020 NA VILA TERRA SANTA – MUNICÍPIO DE CURITIBA	220
FIGURA 105 – LINHA DO TEMPO DA POLÍTICA HABITACIONAL, PLANOS, PROJETOS E INTERVENÇÕES REALIZADAS NA VILA TERRA SANTA	223
FIGURA 106 –ÁREAS PARA INTERVENÇÃO EM 2007 E EM 2011 NO BOLSÃO FORMOSA – MUNICÍPIO DE CURITIBA.....	226
FIGURA 107 –ESTADO DAS VIAS E DAS APPS NO BOLSÃO FORMOSA – MUNICÍPIO DE CURITIBA - 2022.....	227

FIGURA 108 – MATRIZ AHP COMPARATIVA ENTRE AS INTERVENÇÕES PROJETADAS E EXECUTADAS NA VILA BOLSÃO FORMOSA	232
FIGURA 109 – RAIOS DE ABRANGÊNCIA DOS EQUIPAMENTOS PROJETADOS E EXECUTADOS NA VILA UNIÃO FERROVIÁRIA	237
FIGURA 110 – MATRIZ AHP COMPARATIVA ENTRE AS INTERVENÇÕES PROJETADAS E EXECUTADAS.....	238
FIGURA 111 – MATRIZ AHP COMPARATIVA ENTRE AS INTERVENÇÕES PROJETADAS E EXECUTADAS.....	242
FIGURA 112 – MATRIZ AHP COMPARATIVA ENTRE AS INTERVENÇÕES PROJETADAS NO BOLSÃO FORMOSA E NAS VILAS UNIÃO FERROVIÁRIA E TERRA SANTA	245
FIGURA 113 – MATRIZ AHP COMPARATIVA ENTRE AS INTERVENÇÕES EXECUTADAS NO BOLSÃO FORMOSA E NAS VILAS UNIÃO FERROVIÁRIA E TERRA SANTA	246
FIGURA 114 – LINHA DO TEMPO COMPARADA DOS PROJETOS E INTERVENÇÕES NO BOLSÃO FORMOSA, NA VILA TERRA SANTA E NA VILA UNIÃO FERROVIÁRIA.....	248
FIGURA 115 – ORIGEM DESTINO DAS REMOÇÕES REALOCAÇÕES REALIZADAS NAS FAVELAS E PARA OS CONJUNTOS HABITACIONAIS ESTUDADOS.....	251

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – TIPOLOGIAS DE INTERVENÇÃO EM FAVELAS NO PAC UAP EM CURITIBA.....	61
QUADRO 2 – SÍNTESE DOS CRITÉRIOS DA MORADIA ADEQUADA PROPOSTOS POR PELA AUTORA	68
QUADRO 3 -COMPONENTES E SUBCOMPONENTES DO CÁLCULO DO DÉFICIT E DA INADEQUAÇÃO HABITACIONAL	70
QUADRO 4 – CARACTERIZAÇÃO DOS ASSENTAMENTOS SEGUNDO VARIÁVEIS	74
QUADRO 5 – ESQUEMATIZAÇÃO DOS TIPOS DE INTERVENÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DO ASSENTAMENTO.....	82
QUADRO 6 – DEFINIÇÕES PARA CARACTERIZAÇÃO FÍSICA DO TERRENO, MORADIA, TRAÇADO URBANO E CONSOLIDAÇÃO DO ASSENTAMENTO	83
QUADRO 7 – DIMENSÃO, METAS E DESCRITORES DE MELHORIA DAS CONDIÇÕES DE HABITAÇÃO, MOBILIDADE, SANEAMENTO E MEIO AMBIENTE	101
QUADRO 8 – ESCALA DE VALORES AHP PARA COMPARAÇÃO PAREADA....	108
QUADRO 9 – DÉCADA DE ORIGEM DOS ASSENTAMENTOS.....	110
QUADRO 10 – FAVELAS OBJETOS DO PAC/UAP COM INTERVENÇÕES ANTERIORES.....	111
QUADRO 11 – INDICADORES E DESCRITORES APLICADOS PARA ELABORAR AS ANÁLISES.....	115
QUADRO 12 – RAIOS DE ABRANGÊNCIA DE EQUIPAMENTOS PÚBLICOS.....	116
QUADRO 13 - VILAS E ASSOCIAÇÕES DE MORADORES SEGUNDO TIPOS DE LUTA E MOMENTOS DE OCORRÊNCIA 1978-1983 – BOLSÃO FORMOSA – MUNICÍPIO DE CURITIBA.....	126
QUADRO 14 - SITUAÇÃO DE RISCO NAS OCUPAÇÕES IRREGULARES DO BOLSÃO FORMOSA – MUNICÍPIO DE CURITIBA - 2000.....	133
QUADRO 15 - COMPONENTES PREVISTOS E EXECUTADOS NOS TCs – PAC UAP – BOLSÃO FORMOSA	228
QUADRO 16 – EIXO, INDICADORES E DESCRITORES APLICADOS AO BOLSÃO FORMOSA CONSIDERANDO A EXECUÇÃO DO PAC/UAP.....	230

QUADRO 17 - COMPONENTES PREVISTOS E EXECUTADOS NA VILA UNIÃO FERROVIÁRIA E NO MORADIAS UNIÃO FERROVIÁRIA NO TC – PAC/UAP - 2018	233
QUADRO 18 – EIXO, INDICADORES E DESCRITORES A VILA UNIÃO FERROVIÁRIA CONSIDERANDO A EXECUÇÃO DO PAC/UAP	234
QUADRO 19 - COMPONENTES PREVISTOS E EXECUTADOS NOS TCs – PAC/ UAP – VILA TERRA SANTA	239
QUADRO 20 – EIXO, INDICADORES E DESCRITORES DA VILA TERRA SANTA CONSIDERANDO A EXECUÇÃO DO PAC/UAP	240

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - EVOLUÇÃO DAS OCUPAÇÕES IRREGULARES EM CURITIBA.....	26
TABELA 2 – SÍNTESE DAS ESTIMATIVAS DE CUSTOS DAS INTERVENÇÕES EM ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS PARA O MUNICÍPIO “A” – 2010	87
TABELA 3 – INVESTIMENTOS DO PAC 1 NAS FAVELAS OBJETO DE ESTUDO	110
TABELA 4 – LOCALIZAÇÃO E DISTÂNCIA DAS FAVELAS PREVIAMENTE SELECIONADAS À ÁREA CENTRAL DE CURITIBA	111
TABELA 5 – PESOS RELATIVOS DAS VARIÁVEIS.....	117
TABELA 6 – VALORES DECIMAIS NORMALIZADOS.....	117
TABELA 7 – PESOS DOS DIFERENTES CRITÉRIOS ANALISADOS NOS PROJETOS E INTERVENÇÕES	118
TABELA 8 - TOTAL DE BARRACOS, FAMÍLIAS E PESSOAS NO BOLSÃO FORMOSA ENTRE 1974 E 1982 – MUNICÍPIO DE CURITIBA – 1974 / 1982.....	125
TABELA 9 – NÚMERO DE DOMICÍLIOS NAS FAVELAS DO BOLSÃO FORMOSA ENTRE 1974 E 2005 – MUNICÍPIO DE CURITIBA	125
TABELA 10 – DADOS DO LEVANTAMENTO DO BOLSÃO FORMOSA – PMRF APP – MUNICÍPIO DE CURITIBA – 2005.....	135
TABELA 11 – DADOS DOS ASSENTAMENTO DO BOLSÃO AUDI UNIÃO NO PMRF- APPs EM 2005 – MUNICÍPIO DE CURITIBA.....	158
TABELA 12 – ESTATÍSTICAS GERAIS DA IMPLANTAÇÃO DO LOTEAMENTO NA VILA TERRA SANTA – MUNICÍPIO DE CURITIBA – 2005	202

LISTA DE ABREVIATURAS OU SIGLAS

AEIS	Áreas Especiais de Interesse Social
APP	Área de Preservação Permanente
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNH	Banco Nacional de Habitação
CEBs	Comunidade Eclesiais de Base
CIC	Cidade Industrial de Curitiba
CMEI	Centros Municipais de Educação Infantil
COHAB-CT	Companhia de Habitação Popular de Curitiba
COHAPAR	Companhia de Habitação do Paraná
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FICAM	Programa de Financiamento de Aquisição de Materiais de Construção
FJP	Fundação João Pinheiro
FMH	Fundo Municipal de Habitação
FMHIS	Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social
FNH	Fundo Municipal de Habitação
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FONPLATA	Fundo Financeiro para Desenvolvimento da Bacia do Prata
FUNAPS	Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal
HBB	Programa Habitar Brasil BID
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPPUC	Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
MNRU	Movimento Nacional pela Reforma Urbana
OGU	Orçamento Geral da União
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração de Crescimento

PEMAS	Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais
PGE	Planos Globais Específicos
PIDESC	Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PLANHAB	Plano Nacional de Habitação
PMDU	Plano Municipal de Desenvolvimento Urbano
PMH	Plano Municipal de Habitação
PMHHIS	Plano Municipal de Habitação e Habitação de Interesse Social
PMRF-APP	Plano Municipal de Regularização Fundiária em Áreas de Preservação Permanente
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNH	Política Nacional de Habitação
PPU	Plano Preliminar de Urbanismo de Curitiba
PREZEIS	Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social
PROFAVELA	Programa Municipal de Regularização de Favelas
PROFILURB	Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados
PROLOCAR	Plano dos Mil Lotes
PROLOTES	Programa de Lotes Urbanizados
PRÓ-MORADIA	Programa de Atendimento Habitacional através do Poder Público
PROMORAR	Programa de Erradicação da Sub-habitação
RECON	Refinanciamento de Materiais de Construção
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SNH	Sistema Financeiro de Habitação
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
UAP	Urbanização de Assentamentos Precários
UHs	Unidades Habitacionais
URBS	Urbanização de Curitiba S.A.
ZEIS	Zonas de Especial Interesse Social

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	25
2 A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA DE INTERVENÇÃO EM FAVELAS NO BRASIL	33
2.1 DA ERRADICAÇÃO AOS PROGRAMAS ALTERNATIVOS	33
2.2 OS MUNICÍPIOS PIONEIROS DA DÉCADA DE 1980 E O DESENVOLVIMENTO DE EXPERIÊNCIAS EMBLEMÁTICAS NA DÉCADA DE 1990	42
2.3 A URBANIZAÇÃO DE FAVELAS PARA A POLÍTICA FEDERAL NA DÉCADA DE 1990.....	50
2.4 O PAC/UAP.....	58
3 URBANIZAÇÃO DE FAVELAS: CONCEITOS DE BASE E CARACTERÍSTICAS DAS INTERVENÇÕES	65
3.1 MORADIA ADEQUADA, ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS, PRECARIIDADE HABITACIONAL E REQUALIFICAÇÃO AMBIENTAL.....	65
3.2 URBANIZAÇÃO DE FAVELAS: CARACTERÍSTICAS E METODOLOGIAS DE INTERVENÇÃO	78
3.3 URBANIZAÇÃO INTEGRAL, URBANIZAÇÃO GRADUAL E URBANIZAÇÃO PONTUAL	91
4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS PARA A ANÁLISE DAS INTERVENÇÕES NAS FAVELAS ESTUDADAS	94
4.1 METODOLOGIAS PARA ANÁLISE DE INTERVENÇÕES VOLTADAS À URBANIZAÇÃO DE FAVELAS	94
4.2 CRITÉRIOS PARA A ESCOLHA DOS ESTUDOS DE CASO.....	109
4.3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS PARA A ANÁLISE.....	112
5 AS INTERVENÇÕES NO BOLSÃO FORMOSA E NAS VILAS UNIÃO FERROVIÁRIA E TERRA SANTA	121
5.1 BOLSÃO FORMOSA.....	123
5.2 VILA UNIÃO FERROVIÁRIA	156
5.3 VILA TERRA SANTA	192
6 ANÁLISE DAS INTERVENÇÕES	224
6.1 ANÁLISE DAS AÇÕES PLANEJADAS E EXECUTADAS NO BOLSÃO FORMOSA E NAS VILAS UNIÃO FERROVIÁRIA E TERRA SANTA	224
6.1.1 Bolsão Formosa	224
6.1.2 Vila União Ferroviária	233

6.1.3 Vila Terra Santa	239
6.2 O ENFRENTAMENTO DA PRECARIIDADE HABITACIONAL A PARTIR DA ANÁLISE DAS INTERVENÇÕES.....	243
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	259
REFERÊNCIAS.....	264

1 INTRODUÇÃO

A moradia precária, em espaços com pouca ou nenhuma infraestrutura, periféricos, desprovidos, ou com difícil acesso a equipamentos sociais, em áreas ambientalmente protegidas e/ou sujeitas a risco, com casas autoconstruídas, problemas de qualidade construtiva, em ocupações com problemas de irregularidade fundiária e, portanto, sujeitos a remoções permanentes, tem sido a alternativa possível de acesso à habitação por parte da população empobrecida no Brasil e no mundo. (CARDOSO, 2007; DAVIS, 2006; MARICATO; 2011).

Conforme Davis (2006), os assentamentos, onde estão situadas estas moradias populares, podem apresentar diferentes dimensões da precariedade, tanto físicas como sociais. Segundo o autor, tal realidade é expressão do fato de que a população urbana empobrecida precisa “resolver uma equação complexa ao tentar otimizar o custo habitacional, a garantia da posse, a qualidade do abrigo, a distância do trabalho e, por vezes, a própria segurança” (DAVIS, 2006, p. 39).

As favelas estão entre as tipologias que compõem os assentamentos precários no Brasil. Segundo Denaldi (2013), esses espaços correspondem a territórios marcados pela ilegalidade e pela exclusão social. Contudo, apesar da sua importante presença nas cidades brasileiras e de serem uma das principais formas de solução habitacional encontrada pela população de baixa renda no país, ainda hoje, estes espaços são estigmatizados, identificados como territórios de violência, com problemas generalizados, rodeados por tabus, que vêm recebendo, ao longo da história da política habitacional, pouca ou nenhuma atenção por parte das políticas públicas, em especial no Município de Curitiba (NUNES DA SILVA *et al.*, 2021a).

A favela é um “espaço marcado pela precariedade da habitação e do assentamento” e tal precariedade deve ser compreendida a partir de várias dimensões, sociais e espaciais, e escalas – da cidade, do assentamento e da habitação (NUNES DA SILVA, 2012, p.103).

Apesar de definidos genericamente como favela, no Brasil, cada um desses espaços é singular, expressando-se no território a partir de diferentes morfologias, inserções urbanas, histórias, conflitos, composições sociais, dinâmicas, evolução da ocupação e, como já destacado, por distintos tipos de precariedade.

A favelização, em decorrência do incremento da desigualdade e do empobrecimento em massa, segue crescente nos últimos anos e, desde o início da

urbanização, é realidade nas cidades brasileiras (SANTOS, 2019). No final da década de 2000, a Organização das Nações Unidas (UN-HABITAT, 2007) apontava que a população moradora desses espaços havia aumentado e se intensificado em proporção desde a década de 1990, já passando de um bilhão de moradores, distribuídos em mais de 200 mil assentamentos no mundo, observando-se o que Davis (2006, p.31) conceitua como uma “generalização das favelas” (UN-HABITAT, 2007; FILHO, 2013).

Davis (2006, p. 36) destaca ainda, que, comumente, as estatísticas para estes assentamentos são sub calculadas, “de forma deliberada e às vezes maciça, pelos órgãos públicos”, o autor destaca, ainda, que, por serem áreas dinâmicas, com territórios marcados pela mudança e por novas ocupações, podem aparecer e desaparecer conforme a realização de remoções, de reassentamentos ou pelo desemprego, migração e outros.

No Brasil, além do crescimento, a partir da década de 1990 ocorreu também uma mudança no crescimento das favelas, característica que refletiu e acompanhou as mudanças na ordem econômica e no regime de acumulação capitalista no país e no mundo, a partir dos quais cresceram as desigualdades (NUNES DA SILVA, 2012). Tais processos também foram observados em Curitiba, que de 167 espaços informais de moradia¹ registrados em 1996, passou para 341 em 2005, sendo que o número de domicílios em favelas, avançou, respectivamente, de 33.778, para 62.267 (NUNES DA SILVA, 2012, p.141). Houve, portanto, um aumento de 204% no número de assentamentos e de 174% no número de domicílios nesse período. Segundo a autora, entre 1996 e 2005 ocorreu ainda um adensamento domiciliar e populacional nas favelas do município, permitindo concluir que esse crescimento foi acompanhado do aprofundamento da precariedade habitacional.

TABELA 1 - EVOLUÇÃO DAS OCUPAÇÕES IRREGULARES EM CURITIBA

ANO	Nº DE OCUPAÇÕES	Nº DE DOMICÍLIOS
1979	46	6.067
1987	87	11.929
1996	167	33.778
2000	301	57.333
2005	341	62.267

FONTE: IPPUC/COHAB-CT *apud* Curitiba (2007).

¹ Nunes da Silva (2012) aponta a existência de três diferentes tipologias para os espaços informais: favelas, loteamentos clandestinos e loteamento irregular.

No Município de Curitiba, em 2005, o percentual de pessoas que viviam em espaços informais de moradia era estimado em 10% da população da cidade. Esse dado, bem como a evolução do processo de produção das favelas, permitiram a Albuquerque (2007) indicar a falsa ideia construída em torno da “cidade modelo” em planejamento urbano, difundida principalmente a partir de estratégias de *city marketing*, que se distanciava da realidade dos habitantes dos 62.267 domicílios situados nas 341 ocupações existentes no município, naquele momento (CURITIBA, 2007).

Dentro deste contexto de precarização da habitação e incremento das favelas, é importante também destacar que o conceito de moradia adequada compreende que o acesso à habitação não está garantido apenas pela casa, mas vincula-se igualmente às características do espaço em que a habitação está inserida. Considera o assentamento, o entorno, as condições de acesso às demais regiões da cidade, o saneamento e demais infraestruturas e serviços disponíveis, ou seja, espelha a forma como o morar implica na vida cotidiana de seus moradores. Nesse sentido, verificar as condições gerais de moradia implica avaliar também as condições de acesso à terra bem localizada, à cidade urbanizada; condições a partir das quais seria garantida o morar com dignidade.

No Brasil, a produção de espaços de moradia precários está ligada à lógica que tem conduzido a regulação da atividade imobiliária (ou a falta dela), a não priorização de políticas que promovam o acesso à terra urbanizada para a população de baixa renda e à compreensão limitada de que o direito à moradia estaria resolvido, exclusivamente, pelo acesso à propriedade privada, que tem orientado o desenho e execução de muitas políticas de habitação, nas diferentes esferas de gestão, incluindo Curitiba.

Conforme Maricato (2011), a existência e persistência das favelas é consequência do modelo de urbanização brasileiro, que se realizou pelo pagamento de baixos salários aos trabalhadores que resultou na cidade dos baixos salários. Em tal modelo, o Estado vem historicamente atuando de forma ineficaz ou com políticas sociais regressivas e é decorrente dos interesses dos capitais que se beneficiam do processo de urbanização, sobretudo o imobiliário especulativo.

A partir desses processos, famílias que não possuem condições para acessar a sua moradia pelo mercado formal encontram como única alternativa para resolver

seu problema de habitação a ocupação de terrenos de propriedades privadas ou públicas, geralmente em áreas menos interessantes ao mercado imobiliário formal, porque situam-se em locais com restrições legais, ambientais, inadequados em função dos riscos, dentre outros, que inviabilizam sua comercialização pelos meios legais. Esse conjunto de fatores faz com que esses assentamentos sejam marcados pela precariedade habitacional, que está, portanto, vinculada à execução da política urbana, em especial no que diz respeito ao enfrentamento da questão fundiária.

Maricato (2011) lembra, também, que esses espaços precários não se restringem à periferia urbana, já que a moradia nessas condições pode assumir várias localizações, dependendo da realidade de cada cidade. A autora enfatiza que os espaços precários incluem “a moradia pobre: casas inacabadas, insalubres, congestionadas, localizadas em favelas ou invasões, em loteamentos ilegais, em áreas de risco geotécnico ou sujeitas a enchentes [...]” (MARICATO, 2011, p. 78).

Denaldi (2013, p. 101) destaca que o crescimento da população das favelas está “associado ao surgimento de novas favelas, extensão física das existentes e, principalmente, adensamento das favelas e unidades domiciliares”. O crescimento das favelas, a partir desses processos, apresentou-se com mais força a partir da década de 1980 e agravou-se na década seguinte, conforme destacado. Portanto, um crescimento que não pode ser associado somente aos processos migratórios, porque nessas décadas as curvas de crescimento populacional começaram a decrescer no Brasil, mas que materializa, efetivamente, o aumento real do preço e a escassez da terra urbanizada, as mudanças no mercado de trabalho, a dificuldade de acesso ao mercado imobiliário formal, além da intensificação dos deslocamentos intrametropolitanos.

Abramo (2009) afirma que o crescimento das favelas se deve à intensificação da urbanização e à crise econômica, observadas naquelas décadas, que causaram uma fragilização das instituições e nos sistemas de provisão habitacional. Conforme o autor, com o fim da política nacional de habitação em 1986, a informalidade passou a constituir a principal alternativa de acesso à terra urbana pela população empobrecida, sobretudo a partir da década de 1990, quando esses processos se intensificaram no país.

Nesse contexto passou a ocorrer também uma mudança de pensamento em relação à questão que começava a se tornar contrária à marginalização dos favelados reconhecendo a população desses locais como formada por trabalhadores

pobres. Tal movimento foi acompanhado de mudanças no âmbito do planejamento urbano no Brasil, que trouxe à luz “a cidade ilegal como regra” e a necessidade de enfrentamento do problema a partir de novas perspectivas, desnaturalizando o fenômeno que passa a ser tratado e enfrentado pelas instituições e políticas públicas como obrigação do Estado (MARICATO, 2011, p. 82).

O crescimento das favelas, somado à mudança de paradigma na forma de interpretação do processo e tratamento desses espaços, potencializou o desenvolvimento das primeiras experiências de urbanização de favelas no Brasil a partir da década de 1980. Essas experiências evoluíram na década seguinte e mais tarde foram incorporadas pela política federal, dentre as quais se destaca a execução do Programa de Aceleração do Crescimento na modalidade Urbanização de Assentamento Precários (PAC/UAP), a partir de 2007. No entanto, mesmo com os avanços observados nas políticas de urbanização de favelas no Brasil, em Curitiba elas pouco inovaram ou se qualificaram (NUNES DA SILVA *et al.*, 2021a; 2021b).

Diante do exposto, a presente dissertação justifica-se pela necessidade de compreender, com maior profundidade, de que forma a Companhia de Habitação Popular de Curitiba (COHAB-CT) vem atuando nos projetos e intervenções de urbanização de favelas ao longo dos anos.

A pesquisa está inserida em uma pesquisa maior, integrada à rede Observatório das Metrópoles, intitulada “Condicionantes institucionais e normativas para a implementação de políticas (programas e projetos) de urbanização de favelas na metrópole de Curitiba” e analisa, por meio de três estudos de caso, a abordagem da COHAB-CT na urbanização de favelas, bem como a efetividade dessas intervenções no enfrentamento da precariedade habitacional.

A investigação toma como referência e ponto de partida inicial os assentamentos que foram objeto dos projetos de intervenção do PAC/UAP e estuda, especificamente, os projetos de intervenções no Bolsão Formosa e nas vilas União Ferroviária e Terra Santa.

A pesquisa tem origem nos questionamentos surgidos ao longo do desenvolvimento da investigação da rede nacional do Observatório das Metrópoles, Grupo Habitação e Direito à Cidade, que se dedicou a estudar a execução do PAC/UAP no Brasil. Tal pesquisa, desenvolvida em 2018, teve como resultado um balanço geral da execução do programa em diferentes municípios brasileiros, sendo

coordenada nacionalmente por Cardoso e Denaldi (2018)² e localmente por Nunes da Silva. Como desdobramento da mesma, a partir de 2019 uma segunda pesquisa dedicou-se a analisar a trajetória da política e as condicionantes institucionais e normativas para execução de programas e projetos de intervenção em favelas, em oito municípios, brasileiros, dentre os quais o de Curitiba, coordenada nacionalmente por Nunes da Silva e Cardoso (2020)³ e, em âmbito local, por Nunes da Silva (2020). A autora do presente trabalho integrou a equipe de pesquisa local em ambas as investigações citadas.

Durante o processo e o desenvolvimento, dessas pesquisas, questionamentos foram levantados a respeito da natureza das intervenções executadas em Curitiba, e da necessidade de verificar as reais transformações promovidas nos assentamentos que foram objeto do PAC/UAP.

A pesquisa nasceu, portanto, da inquietude trazida à tona pelos resultados das pesquisas anteriormente citadas, a partir das quais, em síntese, constatou-se que em Curitiba a trajetória da política de intervenção em favelas é marcada, desde 1964, pela priorização da prática da remoção associada à provisão habitacional por meio da construção de conjuntos (NUNES DA SILVA *et al.*, 2018; NUNES DA SILVA *et al.*, 2021a).

A partir do exposto, a presente investigação tem como objetivo geral caracterizar a abordagem adotada pelo Município de Curitiba nas intervenções de urbanização nas favelas estudadas e, a partir dela, verificar de que forma a precariedade habitacional foi enfrentada e se os preceitos da moradia adequada foram atingidos. Para tanto, constituem objetivos específicos da pesquisa:

- i. Descrever a trajetória da política de intervenção em favelas no Brasil relacionando-a com a executada em Curitiba;
- ii. Identificar os conceitos de base necessários à compreensão dos elementos que compõem as políticas (programas e projetos) de urbanização de favelas;
- iii. Levantar e caracterizar metodologias para análise de intervenções em urbanização de favelas;

² Direito à Cidade e Habitação: um balanço do PAC Urbanização de Favelas (2018-2019);

³ Condicionantes Institucionais e Normativas para a Implementação de Políticas (Programas e Projetos) de Urbanização de Favelas na Metrópole de Curitiba (2019-Atual).

iv. Caracterizar os projetos desenvolvidos e as ações de urbanização executadas nos estudos de caso analisados;

v. Desenvolver uma análise acerca da abordagem adotada nas intervenções de urbanização do Bolsão Formosa e das Vilas União Ferroviária e Terra Santa.

A pesquisa tem um cunho descritivo e analítico, que parte da análise de três estudos de caso. Conforme Pereira *et al.* (2018, p. 65) “um estudo de caso é uma descrição e análise, a mais detalhada possível, de algum caso que apresente alguma particularidade que o torna especial”. Os critérios adotados para a escolha das favelas que compuseram esses estudos de caso são apresentados no tópico 4.2 da dissertação.

A metodologia para desenvolver tal análise busca a convergência entre procedimentos quantitativos e qualitativos, configurando assim uma pesquisa quali-quantitativa. Assim, a interpretação dos resultados da execução dos programas e projetos de urbanização, nas favelas estudadas, será realizada por meio de critérios que possuem valores de qualidade, de complexidade subjetiva, convertidos em indicadores objetivos (CERVI, 2020; PEREIRA, 2018). As etapas da pesquisa empírica bem como os procedimentos metodológicos, adotados na análise, encontram-se descritos de maneira detalhada no tópico 4.3.

O desenvolvimento da investigação como um todo foi composto das seguintes etapas:

- i. Revisão da literatura;
- ii. Análise dos dados gerais do PAC e definição dos critérios para escolha dos estudos de caso;
- iii. Levantamento e sistematização de dados referentes aos projetos e intervenções nas favelas estudadas;
- iv. Aplicação da metodologia para a análise desses projetos e intervenções;
- v. Síntese das análises.

A dissertação é estruturada em cinco capítulos. O segundo capítulo, que segue o primeiro capítulo, que contém a presente introdução, recupera as trajetórias da política de intervenção em favelas no Brasil e em Curitiba, e as relaciona com os diferentes momentos históricos e políticos nos quais ambas se realizaram. Além disso, são recuperadas experiências municipais consideradas emblemáticas para o desenvolvimento de políticas (programas e projetos) de urbanização de favelas no Brasil. Esse capítulo trata também da execução do PAC/UAP em Curitiba.

O capítulo seguinte traz os conceitos de base relacionados à urbanização de favelas. Além disso, caracteriza os programas e projetos de urbanização de favelas, por meio das intervenções praticadas. Por fim, apresenta as diferentes abordagens das intervenções em favelas.

O quarto capítulo detalha a metodologia utilizada na análise dos estudos de caso. Para tanto, recupera diferentes metodologias utilizadas para avaliação de intervenções em urbanização de favelas no Brasil. Além disso, apresenta os critérios utilizados para a escolha dos estudos de caso.

O quinto capítulo recupera o histórico da produção das favelas estudadas, e caracteriza os projetos de intervenção elaborados e as ações executadas em um dos estudos de caso. Por fim, o sexto capítulo analisa as intervenções executadas no Bolsão Formosa e nas vilas Audi União e Terra Santa, com o objetivo de responder ao objetivo geral da pesquisa.

2 A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA DE INTERVENÇÃO EM FAVELAS NO BRASIL

O objetivo do presente capítulo é resgatar e descrever os principais aspectos e características da trajetória da política de intervenção de favelas no Brasil. Com isso, busca-se identificar os programas que foram executados, os recursos alocados e as normativas instauradas e como esses elementos influenciaram a política habitacional e a abordagem tomada nas intervenções nas favelas estudadas. Neste sentido, o capítulo também recupera, simultaneamente, a trajetória da política habitacional no Município de Curitiba.

Além da recuperação histórica das políticas institucionalizadas pelos órgãos governamentais em âmbito federal e do contexto político, nos quais elas foram executadas, o capítulo também dedica especial atenção à trajetória de municípios brasileiros considerados emblemáticos pelo seu pioneirismo na forma de atuar nas favelas, muitas das quais nem sempre realizadas simultaneamente à política federal.

O capítulo, portanto, auxilia a pesquisa na apropriação de conhecimentos acerca da temática estudada, por meio da revisão histórica das políticas e ações de intervenções em favelas implementadas no Brasil e em Curitiba, possibilitando, posteriormente, correlacionar o contexto político, de tomada de decisões e de atuação nacional e municipal, com a abordagem escolhida na elaboração e execução dos projetos e intervenções realizadas pela COHAB em Curitiba nas favelas estudadas.

2.1 DA ERRADICAÇÃO AOS PROGRAMAS ALTERNATIVOS

No Brasil, as primeiras intervenções em favelas datam da Primeira República. As ações possuíam um cunho sanitarista, que visava a remoção completa dos assentamentos. A justificativa apresentada para que tais medidas fossem tomadas era a necessidade de contenção de surtos e epidemias, que nas favelas encontravam um local propício para difusão (CORDEIRO, 2009).

No entanto, segundo Cordeiro (2009), o real objetivo da erradicação de favelas e cortiços, já naquela época, era acabar com esses espaços, que eram vistos como um problema a ser sanado, pois de acordo com a racionalidade que conduzia tal objetivo, nesses lugares morava parte da população malvista e indesejada pelo restante da população da cidade (CORDEIRO, 2009).

Até meados do século XX, a intervenção em favelas era focada na repressão de novas ocupações que ocorria por meio da ação de remoção dos moradores com ocasional reassentamento da população removida em conjuntos habitacionais (CORDEIRO, 2009; DENALDI, 2003).

Seguindo esse movimento, o governo Dutra (1946-1951) elaborou estudos e planos para erradicação e controle das favelas. No ano de 1948, no então Distrito Federal,⁴ foi publicado o Plano de Extinção de Favelas, que tinha como objetivo a remoção e expulsão de seus moradores, sem previsão de reassentamento das famílias (DENALDI, 2003).

No entanto, entre as décadas de 1950 e 1960, algumas iniciativas de melhorias desses espaços e construção de moradias para famílias removidas, também passam a acontecer no Rio de Janeiro. Denaldi (2003, p. 70) caracteriza o período como aquele no qual ocorreram “estratégias ambíguas” de intervenção nas favelas. No período, “as políticas predominantes de erradicação convivem com a execução de melhorias (intervenções pontuais) nas favelas e com experiências de urbanização que não constituem alternativas de políticas públicas de habitação” (DENALDI, 2003, p.70).

Assim, várias fundações e instituições não governamentais passam a atuar em favelas tanto de forma pontual, quanto em obras de urbanização e de remoção das favelas com construção de moradias para os moradores (DENALDI, 2003). Por sua vez, o Estado permanecia aplicando os programas compulsórios de remoção dos núcleos de favelas e de reassentamentos em conjuntos habitacionais. Essa prática era defendida como um “mecanismo de promoção social”, pois considerava-se que as famílias que obtivessem uma nova habitação poderiam acessar a melhores condições de vida (DENALDI, 2003; CORDEIRO, 2009, p. 67).

Os números do período comprovam a realização das ações preconizadas pelos planos e políticas de erradicação. Segundo Valladares (1978), entre os anos de 1962 e 1974 foram removidas 80 favelas no Rio de Janeiro, o que correspondia a mais de 26 mil barracos e 130 mil moradores. Em Belo Horizonte, na década de 1960, cerca de 10 mil famílias foram expulsas de um total de 423 áreas (FERNANDES, 1998).

⁴ O Distrito Federal, aqui citado, refere-se à cidade do Rio de Janeiro, que já apresentava inúmeras favelas no período.

As primeiras intervenções em favelas realizadas pela iniciativa governamental, com objetivo diferente da erradicação, aconteceram somente no final da década de 1960 nas favelas Mata Machado, Braz de Pina e Morro União, no Rio de Janeiro. Nessas intervenções, além da melhoria da infraestrutura, começaram a ser consideradas ações de melhoria habitacional (BUENO, 2000; CARDOSO, 2007).

No ano de 1964 o Brasil sofre um golpe de Estado, que deu início a 21 anos de ditadura militar. Nesse contexto foi implementada a Política Nacional de Habitação (PNH), associada à instauração do Banco Nacional de Habitação (BNH). A Lei Federal nº 4.380/1964 instituiu o Sistema Financeiro de Habitação (SNH) e o BNH, que deveria “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” (NUNES DA SILVA *et al.*, 2021a, p. 56). Essa lei tinha como um dos objetivos traçados a “construção de conjuntos habitacionais destinados à eliminação de favelas, mocambos e outras aglomerações em condições sub-humanas de habitação” (BRASIL, 1964, não p.).

Portanto, no período da ditadura militar, sobretudo na primeira década desse regime, o Brasil implementou uma política habitacional desde o nível federal, que teve como principal prática de intervenção a erradicação de favelas, aliada à construção de conjuntos habitacionais (CARDOSO, 2007). Sendo assim, mesmo com a instituição de uma nova política federal, a forma de atuação em favelas não se alterou, observando-se, apenas, a ampliação na escala de atuação, em função do volume de recursos destinados ao BNH.

Em Curitiba tal política foi administrada pela Companhia de Habitação Popular de Curitiba (COHAB-CT)⁵. Nesse momento a cidade passava por um período de modernização urbana e mudanças socioeconômicas, que acompanharam a abertura brasileira ao capital estrangeiro, com a intensificação da industrialização e urbanização, processos endossados pelo alinhamento da coalização de direita liberal que comandava o Estado (FIRKOWSKI, 2001).

⁵ A COHAB-CT foi fundada em maio de 1965 e atuou como o agente financeiro responsável pela promoção e gestão do SNH até 1985. Com o fim desse sistema passou também a gerir o Fundo Municipal de Habitação (FNH), que foi transformado em 2007 no Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS). Atualmente, a COHAB-CT é a instituição responsável pela execução da política habitacional de Curitiba e possui competência para atuar também na Região Metropolitana (COHAB-CT, 2021).

Nesse período, a gestão do Prefeito Ivo Arzua (1961-1967) foi marcada pela elaboração do Plano Preliminar de Urbanismo de Curitiba (PPU) e pela aprovação do Plano Diretor de Curitiba, que tinham como foco a criação de espaços para a modernização da cidade, alinhada aos processos políticos e econômicos que vinham acontecendo no país (GARCIA, 1997).

No entanto, o planejamento urbano da cidade foi pautado em um ideal de intervenção que desconsiderava a realidade urbana já presente em Curitiba. Havia, portanto, uma desarticulação entre os instrumentos e projetos de política urbana, propostos no período, e a elaboração de uma política habitacional integrada e efetivamente voltada para enfrentar os problemas de habitação da população que vivia nas favelas, loteamentos clandestinos e demais espaços de moradias precários então existentes. Prova disso é o diagnóstico elaborado para o PPU em 1965, que interpretava a favelização como consequência de processos estruturais mais amplos, e não derivada da lógica de produção capitalista do espaço que caracterizava a realidade local (NUNES DA SILVA *et al.*, 2021a). Conforme as autoras:

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 [...] (NUNES DA SILVA *et al.*, 2021a, p. 57).

Tal projeto de cidade definiu como novo local de moradia da população empobrecida - as famílias removidas pela política de desfavelamento entre as décadas de 1960 e 1970 - os conjuntos habitacionais, construídos, principalmente, na tipologia de casas térreas. Estes conjuntos caracterizavam-se por possuírem “plantas padronizadas, situadas em novas frentes de expansão urbana, construída pelo mercado imobiliário e financiadas aos seus moradores via SFH” (NUNES DA SILVA *et al.*, 2021a, p. 57).

Nesse período o lugar escolhido para a construção de parte significativa dos conjuntos habitacionais foi o novo distrito industrial da cidade, implantado em 1970, que mais tarde tornou-se o bairro Cidade Industrial de Curitiba (CIC). Segundo Nunes da Silva (2012), juntamente com o bairro Cajuru, em meados da década de 2000, o CIC era o bairro de Curitiba com maior concentração de domicílios informais.

Nessa região, no início do BNH, foi implementado pela COHAB-CT o primeiro conjunto habitacional do município, a Vila Nossa Senhora da Luz, entregue em 1966 (FIGURA 1). Esse conjunto habitacional foi construído com 2.100 casas, que receberam moradores provenientes de favelas situadas em diferentes bairros do município, constituindo a primeira ação de desfavelamento da instituição recém-criada (NUNES DA SILVA *et al.*, 2018; CURITIBA, 2007).

FIGURA 1 – MISSA DE ENTREGA DAS PRIMEIRAS CASAS EM 1966



FONTE: Curitiba (sem data).

O conjunto Nossa Senhora da Luz passou a representar a primeira ação da política de desfavelamento, caracterizada pela remoção e o reassentamento em conjuntos habitacionais de casas padronizadas, localizados nas periferias da cidade, em novas frente de urbanização, modelo que viria a ser reproduzido em muitos outros casos nas décadas seguintes.

A política de desfavelamento continuou nas gestões seguintes a de Ivo Arzua. Na primeira gestão do prefeito Jaime Lerner (1971-1974) foram implantados núcleos habitacionais transitórios nos bairros Santa Amélia, Barreirinha, Campo Alegre e Boqueirão, que faziam parte da política de erradicação de favelas (NUNES DA SILVA *et al.*, 2021a).

Em 1976, com a intensificação do crescimento das favelas, foi elaborado, pelo IPPUC e pela COHAB-CT, o Plano Municipal de Desfavelamento, que tinha entre suas

diretrizes a erradicação das favelas, com o objetivo de usar a moradia e o que considerava como a “aspiração de posse do lote, para levar à população marginalizada principalmente à criança, através de diferentes alternativas de serviços e processos educativos, a integração na comunidade urbana” (CURITIBA, 1976, p. 8). Esse plano permanecia tratando a favela e o favelado como anomalias a serem removidas e reeducadas para a vida em sociedade, e tratava a propriedade privada como um objetivo a ser alcançado. Porém, mesmo com as ações de desfavelamento, a erradicação adotada pelas instituições de planejamento e a produção de novas unidades habitacionais, o número de domicílios em favelas permanecia crescente, alcançando o número de 7.716 unidades habitacionais em 1982.

No início da década de 1970 o sistema do BNH passou por uma elitização do atendimento. Segundo Denaldi (2003), o programa apresentava elevados índices de inadimplência, já que a população de baixa renda precisava comprometer uma parte significativa da renda familiar para arcar com o financiamento, inviabilizando muitas vezes o pagamento das prestações.

Assim, mesmo com o crescimento dez vezes maior da população favelada em relação à população que vivia na cidade formal, o sistema de financiamento do BNH foi alterado. Nesse momento a prioridade de atendimento passa a ser das classes que podiam pagar as parcelas da nova casa, tornando-se mutuários, enquanto a população de baixa renda, que não podia pagar pelo financiamento, continuava solucionando a questão habitacional com as alternativas possíveis: “favelas, cortiços e loteamentos irregulares na periferia sem urbanização” (CORDEIRO, 2009, p. 65). Também, nesse período, o BNH passou a direcionar seus recursos para o financiamento de obras urbanas, reduzindo a destinação de recursos para habitação popular (MARICATO, 1987).

Com o crescimento do número da população residente em favelas no Brasil ocorreu, também, o surgimento de lutas organizadas em torno do direito do acesso à moradia em diferentes cidades brasileiras. Assim, com o objetivo de criar estratégias de atendimento à população de menor renda, entre 1975 e 1983 foram instituídos programas alternativos pelo BNH. Integraram esses programas o Programa de Financiamento de Aquisição de Materiais de Construção (FICAM), o Programa de Erradicação da Sub-habitação (PROMORAR) e o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB) (CORDEIRO, 2009; DENALDI, 2003; MELO, 1992).

Criado em 1975, o PROFILURB produzia lotes urbanizados e embriões habitacionais para a população com renda entre 0 e 3 salários-mínimos, mas não teve um número expressivo de unidades (DENALDI, 2003). O FICAM foi criado para ser articulado e complementar o PROFILURB. Criado em 1977, possibilitava o auxílio da autoconstrução nos lotes urbanizados, por meio do financiamento de materiais de construção, com o Programa RECON – Refinanciamento de Materiais de Construção (MELO, 1992). Tais programas sinalizavam uma mudança na prática de construção de grandes conjuntos habitacionais adotada à época pela política habitacional, mas receberam críticas daqueles que acreditavam que os mesmos criariam “favelas organizadas”, além de terem recebido resistência por parte do setor da construção civil, pois retirariam recursos das obras destinadas à atuação convencional do BNH – a produção de novas unidades habitacionais (MELO, 1992, p.39).

No Município de Curitiba o PROFILURB viabilizou recursos para a execução do Plano de Desfavelamento. Por meio dele eram financiados terrenos ao longo de 15 anos, cujas prestações deveriam corresponder a, no máximo, 9% da renda do mutuário. Dentro das ações desse Plano eram construídos também Centros Sociais nas áreas dos Conjuntos Habitacionais (NUNES DA SILVA *et al.*, 2021a).

Em 1979, em alguns municípios brasileiros, os recursos inicialmente alocados para o PROFILURB e o FICAM foram direcionados para projetos de urbanização de favelas que pertenceriam ao PROMORAR (SARAIVA, 1979). Este programa foi instituído pelo recém-empossado presidente João Batista Figueiredo (1979-1985), o último do regime militar, com o objetivo de “erradicar sub-habitações”, por meio de intervenções que promoveriam a melhoria dos núcleos habitacionais, sem remover seus moradores. Assim, o PROMORAR financiava a substituição do barraco por moradias de alvenaria e melhorias na infraestrutura do núcleo das favelas (MELO, 1992).

As intervenções de melhoria habitacional seguiam os modelos dos programas de urbanização de favelas que vinham acontecendo em alguns municípios do Brasil, como Recife (ROCHA *et al.*, 2021). O PROMORAR representou, portanto, uma mudança de postura do governo federal, sendo a primeira vez que um programa habitacional implementado, a partir dessa escala de gestão, intervinha em favelas com o objetivo de consolidar a ocupação e não a remover. Esse novo modelo de política fazia parte das mudanças observadas no contexto político nacional, marcado pelo processo de abertura política, o fim do regime militar e as crescentes lutas sociais

urbanas (CORDEIRO, 2009; DENALDI, 2003; KOWARICK, 2000; MELO, 1992). O PROMORAR teve também relevância quantitativa na produção de unidades habitacionais no período, já que 25% das 600 mil unidades habitacionais produzidas entre 1979 e 1982 foram financiadas pelo programa (MELO, 1992).

Como apontado, no período do final da década de 1970 passaram a eclodir no país diversos movimentos sociais que tinham dentre suas pautas o fim das remoções e a urbanização de favelas (CARDOSO, 2007). Em Curitiba, a prática de remoções, que vinha acontecendo há quase duas décadas, desencadeou a mobilização popular e se apoiou no Movimento Nacional pela Reforma Urbana (GARCIA, 1990). O autor aponta que as primeiras Associações de Moradores da cidade surgiram em decorrência de uma soma de fatores: das necessidades e demandas encontradas pelos moradores, da repressão violenta sofrida nas ocupações, do trabalho de conscientização da população, realizado por assessores que apoiavam o movimento popular e das experiências de lutas sindicais vivenciadas por membros dessas associações, que na época cresciam no país como um todo.

Em 1974 ocorre no município a primeira intervenção sem o pressuposto da erradicação. Baseada na experiência baiana do Município de Alagados, a ação consistiu na provisão de infraestrutura hidráulica e de saneamento para os barracos existentes na favela Vila Oficinas (NUNES DA SILVA *et al.*, 2021a).

Em 1977 foram formadas as Associações de Moradores das Vilas Formosa, Vila Maria e Vila Nossa Senhora da Luz dos Pinhais, que tinham como pauta, sobretudo, a legalização dos loteamentos irregulares e clandestinos e a urbanização das favelas (TONELLA, 2010).

Diante do crescimento do movimento e da fundação de novas associações, no dia 31 de março de 1980, na segunda gestão do prefeito Jaime Lerner (1979-1983), a prefeitura de Curitiba publica a Carta da Favela (GARCIA, 1990). Conforme Nunes da Silva *et al.* (2021b, p. 76), “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”. Pela primeira vez na atuação do poder público local é considerada a necessidade de mudança da prática de erradicação de favelas. Além disso, o documento modifica a nomenclatura com a qual descreve o morador da favela, que passa de marginal para trabalhador. A carta, pela primeira vez, cita a urbanização de favelas como uma ação integrante da política de atuação em favelas no município (NUNES DA SILVA *et al.*, 2021a).

Assim, no mesmo ano de 1980, em meados da gestão do último prefeito indicado de forma indireta durante a ditadura militar, foi elaborado o Plano de Atuação em Favelas. Esse Plano definia que as famílias a serem removidas seriam atendidas pelo PROMORAR, por meio da produção de lotes urbanizados e autoconstrução da moradia, com assistência técnica fornecida pela COHAB-CT no projeto da habitação (FURLAN, 2020). Importante, no entanto destacar, que embora a urbanização de favelas fosse citada no Plano, a atuação que continuou predominando por parte da COHAB-CT, com o uso dos recursos do PROMORAR, foi a remoção com a realocação das famílias, mesmo que em outros municípios brasileiros novas formas estivessem sendo praticadas (NUNES DA SILVA *et al.*, 2021a).

A mudança, portanto, foi que a política que erradicava favelas e realocava famílias para conjuntos habitacionais transformou-se, na prática, na política que removia favelas e realocava as famílias em loteamentos urbanizados, com infraestrutura mínima e transferia a responsabilidade de construção da moradia para o morador, por meio da autoconstrução. No entanto, mesmo que as ações do município tenham sido pouco alteradas, a formulação de um novo discurso pode ser considerado um avanço em termos simbólicos e políticos, pois reconhecia a favela e a força crescente do movimento popular observado na época (FURLAN 2020; NUNES DA SILVA *et al.*, 2021b).

Como apontado, por meio do PROMORAR e do crescimento dos movimentos sociais de luta por moradia no período, ocorreram projetos de urbanização de favelas em outros municípios brasileiros, como Salvador, Rio de Janeiro e Recife. Na capital pernambucana, em 1979, foram delimitadas 26 Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), viabilizadas pela Lei Federal de Parcelamento do Solo de 1979 (Lei Federal nº 6766/1979), que foram, em 1983, transformadas em Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS), as quais promoveram um avanço significativo na garantia de direitos à população residente em favelas (DENALDI, 2003).

No entanto, com a crise econômica do final dos anos de 1980, a queda do regime militar e a chegada da Nova República, instaurou-se em nível federal um período de apropriação do ideário neoliberal, marcado pela redução dos gastos públicos. Nesse contexto o BNH foi extinto em 1986 e com ele o modelo de política habitacional praticado desde 1964, provocando a interrupção do PROMORAR (CARDOSO, 2007; DENALDI, 2003).

A extinção de órgãos e a falta de uma política federal estruturada provocaram o surgimento de novas experiências lideradas pelos municípios, derivadas da necessidade de enfrentar o crescimento da favelização, em um contexto também marcado pela intensificação da urbanização (FONSECA; TAVARES, 2013). Assim, mesmo que com recursos escassos,

a partir de meados dos anos 80, verifica-se uma ampliação do papel historicamente desempenhado pelos municípios na elaboração e implementação de políticas habitacionais. As experiências de urbanização e regularização de assentamentos precários disseminam-se ao longo da década de 90 em quase todas as grandes cidades do país. (CARDOSO, 2007, p. 230).

As principais iniciativas municipais realizadas a partir da década de 1980, como alternativa à ausência de programas federais para o enfrentamento do *déficit* habitacional e da favelização no Brasil, serão tratadas no tópico a seguir.

2.2 OS MUNICÍPIOS PIONEIROS DA DÉCADA DE 1980 E O DESENVOLVIMENTO DE EXPERIÊNCIAS EMBLEMÁTICAS NA DÉCADA DE 1990

Como citado anteriormente, a redemocratização do país ocorreu simultaneamente e em consequência do fortalecimento dos movimentos sociais, que lutavam pela queda da ditadura, mas também tinham pautas como a reforma urbana e demandas de mudanças específicas no âmbito local. Esse movimento ganhou corpo com o Movimento pela Reforma Urbana, que foi incorporado à Assembleia Nacional Constituinte e, posteriormente, à Constituição Federal aprovada em 1988 (MARICATO, 2011; KOWARICK, 2000).

Com a mudança na ordem social das cidades ocorreu também uma transformação no pensamento de técnicos e estudiosos do tema, acerca da necessidade de concepção de novas práticas de como intervir em favelas (CARDOSO, 2007). Para Maricato (2011, p. 75), esse movimento deu origem à uma “nova escola de urbanismo”, que possuía uma nova visão crítica do planejamento urbano e da política habitacional até então praticados. Segundo a autora, a nova escola trazia à luz a “cidade ilegal como regra” e a necessidade de enfrentamento do problema a partir de novas perspectivas. Esse movimento passou a ter uma nova compreensão da questão, que entendia a favelização não como uma consequência

aceitável e natural da urbanização, mas como consequência e responsabilidade das práticas ou omissões das instituições e das políticas públicas até então executadas (MARICATO, 2011).

Nesse contexto, as ocupações realizadas pelos movimentos sociais em meados da década de 1980 e que tinham como objetivo pressionar os governos pela urbanização de áreas, contaram com a ajuda de assessorias de arquitetos, engenheiros, assistentes sociais, estudantes e Universidades, que faziam parte desse novo pensamento crítico. Os técnicos e estudantes realizavam projetos-pilotos para as áreas ocupadas, momento que é caracterizado pela aproximação da academia com os movimentos sociais por moradia, em um processo de democratização da técnica e do questionamento do modelo de urbanização brasileiro e do papel do urbanista. (MARICATO, 2011).

Na agenda internacional, por sua vez, as práticas de remoção já vinham sendo contestadas desde 1976, com a I Conferência do Habitat, na qual aparece, pela primeira vez, a temática da urbanização de favelas (CARDOSO, 2007). Além disso, com o fim do BNH, ocorreram em algumas cidades brasileiras iniciativas pontuais, derivados de programas federais implementados na década de 1980, mas ainda com pouca expressividade em termos de impacto:

[...] o Estado implementou um conjunto de ações pontuais, de caráter assistencial, ao invés de promover uma reestruturação mais ampla das políticas sociais. Foram lançados programas habitacionais alternativos baseados na autoconstrução de moradias. Em 1985, viabilizou-se o Programa Mutirões, vinculado ao PPS (Programa de Prioridades Sociais), e em 1987 foi criado o Programa Nacional de Mutirões Habitacionais, coordenado pela SEAC – Secretaria de Ação Comunitária. (DENALDI, 2003, p. 31).

Portanto, somando todos esses fatores, no contexto da falta de uma política federal e com recursos específicos para esse fim, aliada à nova escola de urbanismo e ao retorno da democracia no país, surgem iniciativas pioneiras de atuação em favelas implementadas por governos estaduais e municipais.

Ao longo dos anos 80 e 90, ocorreram várias iniciativas de Governos Municipais e Estaduais de forma a resolver problemas candentes que afligiam essas populações: falta de saneamento adequado, situações de risco de desabamento ou de alagamento, ausência de acesso a equipamentos coletivos, problemas de mobilidade, precariedade habitacional, entre outros. Em um momento inicial, a partir de uma situação de escassez de recursos para os investimentos em habitação de interesse social, essas intervenções

foram pontuais e limitadas em seu escopo. Aos poucos, foi se consolidando a noção de que seria necessário desenvolver metodologias que permitissem intervenções planejadas, integradas setorialmente e integrais, abrangendo todo o território do assentamento ((CARDOSO, DENALDI, 2018, p.9).

É importante destacar que nas décadas de 1940 e 1950 o Rio de Janeiro já intervinha em favelas com práticas que não aquelas de remoção, caracterizadas pela reurbanização⁶, com a demolição das moradias, reparcelamento do solo e construção de edifícios de apartamentos no local, colocando a unidade habitacional como foco central da intervenção, como ocorrido na favela Brás de Pina. Na década de 1980, por outro lado, o modelo de atuação na consolidação de favelas muda:

[...] outros projetos de reurbanização, como os desenvolvidos [...] em Diadema e em São Bernardo do Campo, adotaram soluções de desenhos menos convencionais, com a redução do dimensionamento de vias e lotes, assim como a preservação, quando possível, das construções em alvenaria; a autoconstrução e o financiamento da moradia eram deixados para o próprio morador (DENALDI, 2003, p. 49)

Portanto, tais intervenções mostravam-se inovadoras não apenas por não executarem remoções, mas também por respeitarem a morfologia da favela e tentarem preservar as moradias construídas, quando possível. Essa mudança de prática, pioneira no país, explicita que a interpretação do que se considerava como cidade formal estava sendo questionada.

Simultaneamente às experiências de urbanização de favelas de São Bernardo do Campo e Diadema, outros casos relevantes nesse período foram a implementação do Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS) em Recife, em 1983; a experiência participativa dos moradores nos projetos do Programa Municipal de Regularização de Favelas (PROFAVELA) em Belo Horizonte, entre 1979 e 1983; o Programa Mutirão e o desenvolvimento de novas metodologias de intervenção no Rio de Janeiro na gestão de Leonel Brizola (1983-1987) (CARDOSO, 2007; DENALDI, 2003).

Em São Paulo, por meio do Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal (FUNAPS), na gestão Mário Covas (1983-1985), pela primeira vez as favelas passaram a ser tratadas como uma questão de política habitacional e

⁶ Conceito de Laura Bueno que será trabalhado no tópico 3.1. Refere-se à transformação da favela, partindo de sua demolição e reconstrução em cidade formal.

não apenas como objeto de ações pontuais, sendo incluídas no Plano Habitacional do Município de 1983-1987. Nesse período foram efetivadas ações de urbanização nas favelas com obras de parcelamento do solo, provisão de infraestrutura, construção de unidades habitacionais e regularização fundiária. Na mesma gestão, os recursos do FUNAPS foram utilizados para financiar obras por mutirão, que constituía uma demanda dos movimentos de luta por moradia naquele município (SARAIVA, 2019). Segundo Denaldi (2003), além do pioneirismo, esses municípios destacam-se porque passaram a implementar uma política de urbanização, e não apenas a execução de ações pontuais em programas alternativos, e a inspirar outros municípios com suas soluções inovadoras e independentes.

Portanto, no Brasil, as intervenções pioneiras em favelas, praticadas por esses municípios brasileiros, foram um marco importante na trajetória da política habitacional, porque representam o início da construção de um saber técnico que passava a ser institucionalizado. Apesar disso, representaram um padrão de qualidade baixo, com urbanizações que se restringiram, em sua maioria, ao trabalho técnico social e implementação de redes de infraestrutura em parcelas do assentamento (DENALDI, 2003).

No Município de Curitiba, no mesmo período, “o aprofundamento das desigualdades territoriais [...] foi acompanhado da organização da população moradora dos bairros da periferia” (NUNES DA SILVA *et al.*, 2021b, p. 6). Nesse momento ocorre o crescimento e o fortalecimento dos movimentos de bairro, apoiados por Comunidade Eclesiais de Base (CEBs), que foram responsáveis pelas primeiras ocupações organizadas no bairro Xaxim, no final da década de 1970 (NEVES, 2006). Nunes da Silva *et al.* (2021b) citam ainda outras organizações e entidades criadas no período, associadas ao movimento de bairro, que tinham como pauta de luta as melhorias habitacionais nas comunidades.

Em Curitiba, com a redemocratização do país, a cidade passou a ser administrada por prefeitos do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Maurício Fruet (1983-1985) e Roberto Requião (1986-1988), partido que fez oposição aos governos dos prefeitos biônicos, que administraram o município entre 1964 e 1982, durante a ditadura militar. Nessas gestões, pela primeira vez, a urbanização de favelas ganhou centralidade para a política urbana, com mudanças nos aparatos institucionais, normativos e nas formas de intervir nesses assentamentos. Transformou-se em um objetivo dessas gestões ampliar a quantidade de favelas que

receberiam regularização fundiária e urbanização. As intervenções atuaram na melhoria da infraestrutura, na requalificação ambiental, além da aquisição de terrenos na CIC para construção de conjuntos habitacionais, serviços de terraplanagem, abertura de vias, entre outros (NUNES DA SILVA *et al.*, 2021a).

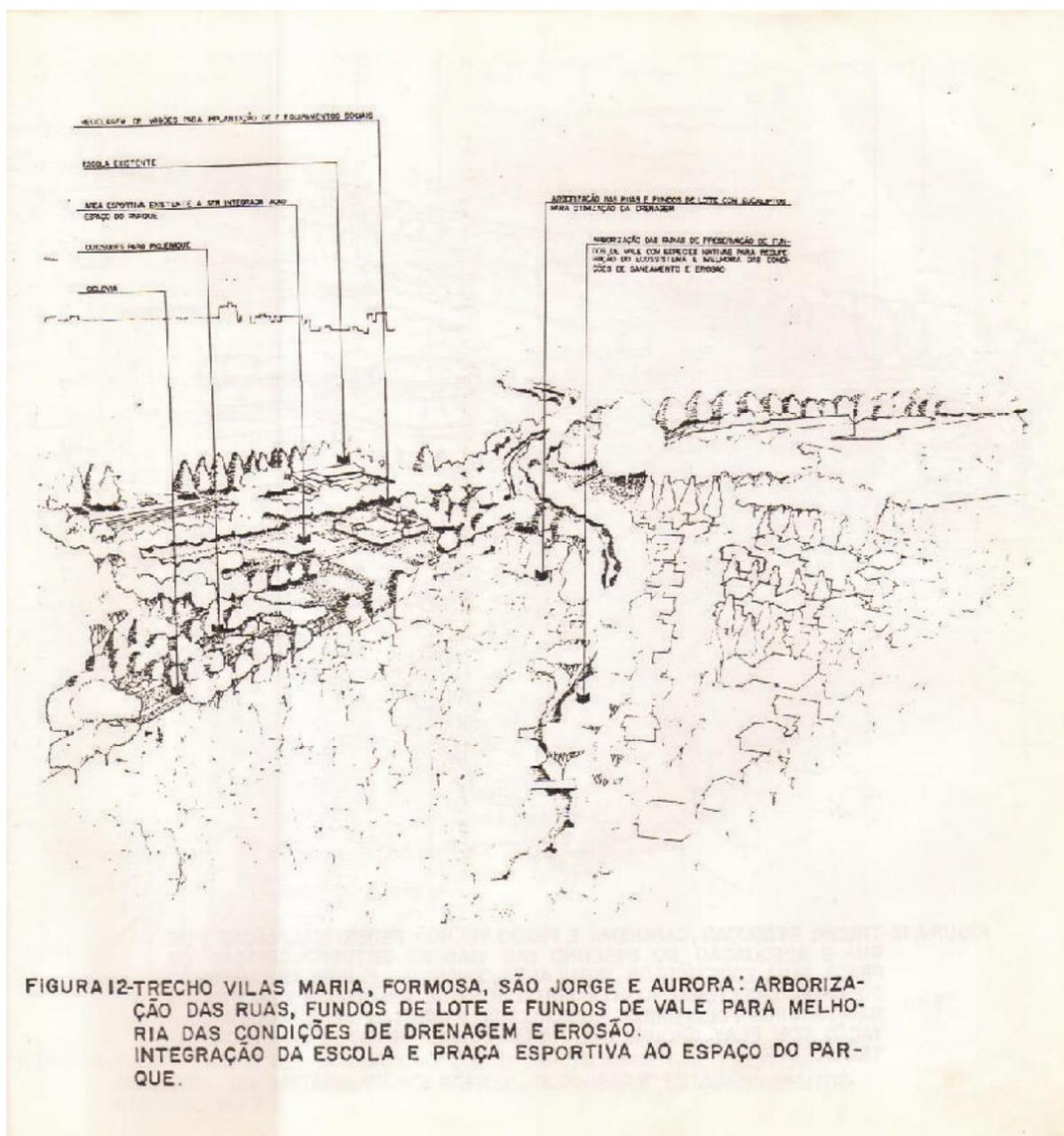
Além disso, nessas gestões foram produzidas 14.133 unidades habitacionais, sendo que dessas, 43,2% são lotes urbanizados. Observou-se também uma mudança no perfil da produção habitacional entre as gestões do PMDB, vinculadas a ações de urbanização de favelas. Na gestão de Fruet, 74% das unidades produzidas foram destinadas ao programa convencional de construção de unidades habitacionais. Por sua vez, na gestão de 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” (NUNES DA SILVA, *et al.*, 2021a, p. 134).

Dessa forma, a população da faixa de até 3 salários-mínimos, atendidas pela política habitacional municipal, passou de 12% na gestão de Fruet, para 45% na de Requião. Portanto, pode-se afirmar que a habitação para a baixa renda e a favela se tornou a principal questão na política habitacional municipal na segunda gestão do PMDB, na segunda metade da década de 1980 (NUNES DA SILVA, *et al.*, 2021a).

A produção desses lotes urbanizados ocorreu dentro do programa Plano dos Mil Lotes (PROLOCAR), que havia sido iniciado em 1983 em parceria com a iniciativa privada, com o objetivo de manter ações de produção de unidades habitacionais, nesse caso de lotes urbanizados, ainda que com os poucos recursos. O programa consistia no reassentamento da população em áreas da Administração Pública, da CIC e da Urbanização de Curitiba S.A. (URBS).

Entre 1983 e 1985 o IPPUC elaborou o Plano Municipal de Desenvolvimento Urbano (PMDU) e em 1984 o Plano Municipal de Habitação (PMH). Segundo Nunes da Silva *et al.* (2021a, p.9), o PMH diferenciava-se dos anteriores tanto no que tange ao diagnóstico do problema habitacional, compreendido agora como parte do processo de formação da cidade, como pelas diretrizes que foram propostas para o enfrentamento do problema. O PMDU, por sua vez, apresentava propostas para intervenções de urbanização em favelas, principalmente voltadas aos espaços públicos e à infraestrutura, como mostra a FIGURA 2.

FIGURA 2 – FIGURA MOSTRANDO AS INTERVENÇÕES PROPOSTAS PELO PMDU NAS VILAS MARIA, FORMOSA, SÃO JORGE E AURORA



FONTE: IPPUC (1985).

No PMH as ações eram destinadas a famílias com renda de até 3 salários-mínimos. O Plano propunha ainda a criação do Fundo Municipal de Habitação (FMH), criado em 1990 na gestão que sucedeu a de Requião. Os recursos do FMH foram compostos de incentivos construtivos onerosos da construção civil (Solo Criado) e da venda de terrenos de propriedade municipal, sendo a COHAB-CT a instituição responsável pela gestão e operacionalização desse fundo (PMDU, 1985).

Segundo Nunes da Silva et al. (2021a), os principais programas propostos no PMH foram o PROLOCAR, o FAVELAS e o PROLOTES. O PROLOTES destinava-se à renovação do banco de terras da prefeitura para aplicação do PROLOCAR, que vinha acontecendo desde 1983. O FAVELAS, por sua vez, destinava-se às intervenções de urbanização e regularização fundiária. Assim, quando as famílias estivessem em situação de risco e precisassem ser realocadas, os recursos dos outros dois programas deveriam ser utilizados. Existiam ainda diretrizes voltadas a programas de autoconstrução (NUNES DA SILVA *et al.*, 2021a; ALBUQUERQUE, 2007).

Em 1985, na gestão de Fruet, ocorreu a primeira experiência de urbanização de favelas em Curitiba, na Vila Sibisa, localizada no bairro CIC. Segundo Nunes da Silva *et al.* (2021a), o projeto aconteceu com urbanização e titulação dos lotes de um setor da favela, a urbanização parcial de outro e a remoção de um terceiro. As intervenções executadas caracterizaram-se pela drenagem, terraplanagem, demarcação de lotes, implementação de infraestrutura e titulação de 50 famílias. As famílias removidas foram realocadas para loteamentos criados pela COHAB-CT em diferentes bairros de Curitiba (CORREIO DE NOTÍCIAS, 1985; NUNES DA SILVA *et al.*, 2021a).

Na gestão de Requião, “as ações de regularização e urbanização de favelas avançaram no governo seguinte, com mudanças no aparato institucional, aprovação de instrumentos urbanísticos e priorização política” (NUNES DA SILVA *et al.*, 2021a, p. 9). No ano de 1988 foi criado o Departamento de Alternativas Habitacionais e Promoção Social, que tinha o objetivo de formular a política habitacional para a população de baixa renda. Em ambas as gestões foram também propostas leis para viabilizar a regularização fundiária (NUNES DA SILVA *et al.*, 2021a).

Na gestão de Requião, consta a regularização de seis favelas (Independência, Califórnia, Expedicionários, Aturia, Arumã e Ouro Verde) e a produção de dez loteamentos, com um total de 1.037 lotes, que receberam famílias realocadas de favelas, residentes na sua maioria (59%) em áreas de risco (33,5% em margens de rios e 27,5% sob linhas de alta tensão de energia elétrica) (NUNES DA SILVA *et al.*, 2021a, p.10).

Ainda no contexto dos movimentos populares e de bairro, bem como de crescimento da favelização, em 1988, no final da gestão de Requião, ocorre a ocupação Xapinhal, uma das mais emblemáticas de Curitiba. O objetivo do movimento

era pressionar o poder público para a produção de novas áreas destinadas à população de baixa renda. Além dessa, novas ocupações aconteciam naquele momento em toda a cidade. Conforme aponta Furlan (2020), em 1991, 12 mil famílias ocuparam lotes na cidade, conformando as ocupações Ferroviária, União Geral de Bairros e Audi União.

Em 1989 Jaime Lerner é eleito pela primeira vez pelo voto direto e assume seu terceiro mandato como prefeito da cidade. Entre 1989 e 1996, na sua gestão e na de seu sucessor, Rafael Greca, ocorre um abandono da política habitacional que vinha sendo construída durante os governos do PMDB. A política de urbanização de favelas deixa de ser prioridade, enquanto há um retorno do modelo de modernização higienista da cidade (NUNES DA SILVA *et al.*, 2021a).

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” (NUNES DA SILVA, *et al.*, 2021a, p. 144).

Conforme aponta levantamento realizado por Nunes da Silva *et al.* (2021a), entre 1989 e 1996 foram produzidas 28.951 unidades habitacionais, em 254 empreendimentos. Dessas unidades, 74% corresponderam à produção de lotes, que constituiu a principal tipologia produzida no período. Merece destaque o Projeto Bairro Novo, no bairro Sítio Cercado, que concentrou vários loteamentos produzidos no período. A partir desse grande empreendimento habitacional, que deu origem a um novo bairro, a população de baixa renda, assim como durante o BNH, deixou de ser atendida como prioridade pela política municipal de habitação, caminhando na direção oposta das necessidades habitacionais do município observadas naquele período.

Nunes da Silva *et al.* (2021a) destacam que esses empreendimentos, assim como nas práticas passadas, caracterizaram-se pela localização distante das áreas mais centrais e urbanizadas, retomando o modelo de periferização da moradia popular, que caracteriza a prática histórica da COHAB-CT. As ações desse período resultaram na abertura de novas frentes de expansão urbana e no espraiamento da cidade em direção ao sul do município, principalmente nos bairros Tatuquara e Sítio Cercado, que na época não eram ocupados com usos urbanos. Observou-se também

o abandono da política de urbanização de favelas nas gestões municipais entre 1989 e 1996 (NUNES DA SILVA *et al.*, 2021a).

Além disso, observou-se também um retrocesso na legislação urbanística voltada à regularização de favelas, ao mesmo tempo em que são flexibilizados os índices urbanísticos de parcelamento do solo em áreas de periferia, para a promoção privada de loteamentos em parceria com a COHAB-CT, justificados como forma de ampliar a oferta de unidades habitacionais. Esse programa, na verdade, acabou atendendo famílias com 6 salários-mínimos ou mais (NUNES DA SILVA *et al.*, 2021a).

Em síntese, no Brasil, na década de 1980, reconhece-se a construção de um novo paradigma para o enfrentamento da questão habitacional em diversos municípios brasileiros, que viabilizou as primeiras experiências de urbanização de favelas, inclusive em Curitiba (NUNES DA SILVA *et al.*, 2021a). No entanto, nesse município, a mudança na condução política da gestão local, no final da década de 1980, promoveu o retrocesso da política de urbanização de favelas, cuja construção havia iniciado de maneira embrionária entre 1983 e 1985 (NUNES DA SILVA, *et al.*, 2021b). Esse contexto levou a avanços poucos significativos na atuação em assentamentos precários na década seguinte, contrário ao que aconteceu em outros municípios brasileiros, que passaram a ser administrados por gestões progressistas, muitos dos quais tornaram-se referência nacional e mundial em urbanização de favelas (NUNES DA SILVA *et al.*, 2021a).

Na década de 1990 ocorre também o início da retomada da política habitacional em âmbito federal, a partir da qual são implementados programas para urbanização de favelas. Tais programas interessam para a análise dos casos estudados em Curitiba, justificando o enfoque dado a estes no próximo tópico.

2.3 A URBANIZAÇÃO DE FAVELAS PARA A POLÍTICA FEDERAL NA DÉCADA DE 1990 E INÍCIO DA DÉCADA DE 2000

Na década de 1990⁷ foram reestruturados e desenhados programas federais para dar apoio às políticas habitacionais locais e surge o primeiro programa voltado à

⁷ Período no qual ocorre a *impeachment* de Fernando Collor de Melo (1990-1992) na Presidência da República, seguido da posse de seu vice, Itamar Franco (1992-1994), sucedido por Fernando Henrique Cardoso (1994-2001).

urbanização de favelas: o Programa Habitar Brasil. No entanto, mesmo com essa estruturação, a crise econômica enfrentada pelo país, as altas taxas de inflação e a falta de recursos, fizeram com que os programas elaborados pelos governos na União fossem pouco expressivos (CARDOSO; DENALDI, 2018). O período foi marcado também por um processo de informalização ainda maior do acesso à moradia, que se somou ao crescimento da população residente nas capitais brasileiras (ABRAMO, 2009).

O Habitar Brasil, iniciado em 1993 no governo Itamar Franco, contava com recursos do Orçamento Geral da União - OGU e previa a contrapartida dos estados e municípios, que se tornavam agentes promotores das intervenções. As experiências pioneiras dos municípios que vinham atuando na urbanização de favelas foram utilizadas para estruturar esse programa, que tinha duas modalidades: (i) habitação em áreas não ocupadas e (ii) urbanização de áreas ocupadas por sub-habitações (BUENO, 2000; CORDEIRO, 2009).

Segundo Azevedo (2009), os projetos do programa estavam voltados à construção de moradias, urbanização de favelas, produção de lotes urbanizados e melhorias habitacionais. No entanto, os beneficiários desses programas deveriam ser proprietários ou ter a posse do terreno. Mesmo tendo pouca expressividade, o programa é considerado importante por ter sido um marco na história das intervenções públicas em favelas, destacando-se, sobretudo, por ser o primeiro momento em que se instala a prática de repasse de recursos federais diretamente para os municípios (CORDEIRO, 2009).

No ano de 1995 foi criado o Programa de Atendimento Habitacional por meio do Poder Público (PRÓ-MORADIA), financiado com recursos do FGTS, que possuía uma modalidade específica para urbanização de favelas e regularização fundiária, bem como ações de melhorias habitacionais, construção e aquisição de unidades e lotes (CORDEIRO, 2009). Da mesma forma que o Habitar Brasil, o PRÓ-MORADIA, que durou de 1995 a 2007, não teve alcance em todo o país, tendo sido aplicado apenas em 17 unidades federativas. No entanto, destacou-se por ter viabilizado a implantação de infraestrutura em áreas ocupadas, visando a não remoção da população moradora de favelas. (CORDEIRO, 2009)

Em Curitiba, na década de 1990, o município é administrado por Rafael Greca (1992-1996), sucessor de Jaime Lerner (1989-1992) e Cássio Taniguchi (1997-2000). Segundo Nunes da Silva *et al.* (2021a, p. 151), a política habitacional nas gestões de

Jaime Lerner e Rafael Greca “caracterizou-se pelo progressivo obscurecimento do problema da favela e por retrocessos em relação ao seu enfrentamento”. Além disso, segundo as autoras, o programa de urbanização de favelas que vinha sendo implantado na década anterior foi abandonado, sendo a provisão habitacional priorizada. Nesse contexto, segundo Nunes da Silva (2012), cresce o número de assentamentos informais na década de 1990, num fenômeno que se expande de maneira importante em direção aos municípios metropolitanos. Segundo registros de 1996, o número de assentamentos havia aumentado em 204% na região metropolitana em apenas 9 anos. (NUNES DA SILVA, 2012, p.141).

No final da década de 1990, Cassio Taniguchi, candidato apoiado pelo grupo político de Lerner, assumiu a prefeitura e governou a cidade por dois mandatos, até 2004. Segundo aponta Nunes da Silva *et al.* (2021b), as gestões de Taniguchi foram marcadas pela revalorização do planejamento, voltada para a eficiência da administração pública.

No ano de 1997 tem início a Operação Cajuru, que contava com recursos do BNDES e visava realocar famílias que ocupavam as margens do Rio Atuba, com o objetivo de implantar um parque linear e realizar a conexão viária metropolitana com o município de Pinhais, bem como, apoiar e potencializar outros projetos de desenvolvimento econômico que vinham sendo implantados no município, tais como o Linhão do Emprego e a Vila Olímpica (ALBUQUERQUE, 2007; CURITIBA, 2007). Esta operação atuou diretamente na remoção e realocação de mais de mil famílias no bairro Cajuru. Sua gestão também atuou realizando levantamentos para entender a realidade curitibana em relação às ocupações irregulares, seguindo o princípio de maior eficiência administrativa.

Na escala nacional, com a crise e desvalorização do real, seguida do aumento dos juros, em 1999 houve o aumento significativo do custo dos empréstimos habitacionais, que reduziu o impacto do Programa Carta de Crédito, que concedia crédito ao mutuário final e tinha tido um importante papel na aquisição de moradias pelas classes de renda mais baixa, até o aquele momento. Além disso, as restrições aos gastos e ao endividamento público adotadas pelo governo Fernando Henrique Cardoso (FHC, 1995-1998) reduziram os recursos da OGU e praticamente paralisaram o PRÓ-MORADIA (CARDOSO, 2016).

No segundo mandato de FHC (1999-2002), em 1999, o Habitar Brasil passou por uma reestruturação e estabeleceu um convênio com o Banco Interamericano de

Desenvolvimento (BID), passando a se chamar Programa Habitar Brasil BID ou HBB. Segundo Cavalcanti (2008), o interesse dos investimentos do BID em programas sociais tinha como objetivo compensar o ajuste estrutural da economia, preconizado pelos organismos multilaterais. O BID possuía critérios de política urbana, que conduziam a forma como seriam providos os recursos, sendo eles:

i. Melhorar as condições socioeconômicas da população urbana; ii. Fortalecer os sistemas urbanos e melhorar o funcionamento das cidades; iii. Aumentar a eficiência das instituições responsáveis pela formulação; administração das políticas e programas de desenvolvimento urbano (CAVALCANTI, 2008, p. 67).

O programa realizava o aporte de recursos para a urbanização de favelas em municípios selecionados e em ações que estivessem de acordo com o ideário preconizado pelas agências multilaterais (CAVALCANTI, 2008). A ideia era reestruturar as políticas de construção de moradias e urbanização de favelas, que haviam sido perdidas com a falta de recursos observada no início da década de 1990 (CARDOSO; DENALDI, 2018). O diferencial do HBB, em relação aos programas anteriores, estava no alinhamento entre as políticas que articulavam o enfrentamento da questão habitacional e a melhoria da capacidade institucional do Estado para executá-las, trazendo novos princípios para a atuação em favelas no Brasil (CARDOSO, 2017; CAVALCANTI, 2008).

Segundo Cordeiro (2009), o convênio com o BID foi responsável pelo redesenho dos objetivos do HBB, que fez com que o programa passasse a contar com dois subprogramas, o primeiro de desenvolvimento institucional e o segundo de urbanização de assentamentos subnormais, que tinham como objetivo:

i. Incrementar a capacidade municipal para resolver problemas habitacionais; ii. Elevar a qualidade de vida da população urbana de baixa renda; iii. Mobilizar e potencializar a utilização de recursos para atenuar problemas em assentamentos subnormais (CAVALCANTI, 2008, p.123).

Como exigência para aprovação de projetos e liberação de recursos do HBB, as prefeituras precisavam elaborar o Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais (PEMAS), que constituía, portanto, o componente principal do programa. Por meio dele realizava-se um diagnóstico dos assentamentos subnormais dos municípios e eram definidas as metas e ações de capacitação técnica, desenvolvimento institucional e intervenções hierarquizadas, segundo prioridades,

nesses assentamentos. O PEMAS poderia ser também o responsável pelo desenvolvimento das diretrizes da política habitacional municipal e sua integração no plano diretor, como ocorreu no Município de Recife. Assim, os municípios tinham que realizar o diagnóstico de seus assentamentos, bem como, reestruturar a gestão dos projetos e a forma de intervenção, adequando-as aos princípios do BID (CAVALCANTI, 2008).

No caso de Curitiba, os programas que intervinham em favelas por meio de recursos provindos de agências multilaterais, que tinham como base de troca o financiamento da moradia, influenciaram no desenho da política habitacional local entre o final da década de 1990 e o início da década de 2000. O PEMAS foi elaborado em 2001 no município e por meio dele realizou-se o diagnóstico até então mais completo das favelas e da questão habitacional local. Embora outros diagnósticos tivessem sido elaborados em anos anteriores, eles não tiveram a expressividade do PEMAS (NUNES DA SILVA *et al.*, 2021a).

Por meio do HBB, na segunda gestão de Cássio Taniguchi (2001-2004), a COHAB-CT desenvolveu o projeto “Nossa Vila”, que tinha como objetivo regularizar, urbanizar e promover o desenvolvimento social e econômico das comunidades e prevenir o surgimento de novas ocupações nessas áreas (NUNES DA SILVA *et al.*, 2021a). Assim, entre 2001 e 2002 Curitiba contratou junto ao programa a execução de projetos de participação comunitária, recuperação ambiental, urbanização, regularização fundiária e reassentamento da Vila Xapinhal, com construção do conjunto habitacional Moradias Novo Horizonte, atendendo ao todo 2.163 famílias; e da Vila Terra Santa, com construção do conjunto habitacional Moradias Laguna, com atendimento de 1.077 famílias. (NUNES DA SILVA *et al.*, 2021a).

Em 2002 foi criado o Programa de Estruturação de Assentamentos Habitacionais, com o apoio do Fundo Financeiro para Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA), outro banco de desenvolvimento para financiamento de projetos que tinham como objetivo diminuir desigualdades socioeconômicas. O programa tinha como objetivos urbanizar e consolidar a Vila Pantanal e remover e reassentar os moradores da Vila Bela Vista do Passaúna, com o objetivo de recuperar ambientalmente a área de manancial onde estava inserida essa favela (NUNES DA SILVA *et al.*, 2021a).

Em 2003 foi criado o programa de Reassentamento e de Melhorias Habitacionais, que atuou nas favelas Vila Mariana, Favela do Papelão, Vila Pinheiro,

Vila Torres e Vila Guaíra, que haviam sido removidas em consequência de obras de melhorias do sistema viário na gestão de Rafael Greca (VASCO, 2018).

Simultaneamente à criação desses programas, no desenvolvimento da política habitacional nacional, como resposta às demandas sociais apresentadas pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) e para garantir o acesso à terra e à moradia, em 2001 foi promulgada a Lei Federal nº 10.257, conhecida como o Estatuto da Cidade, que regulamentou o capítulo da Política Urbana da Constituição Federal de 1988. Essa lei, discutida no Congresso Nacional desde a década anterior, disponibilizou instrumentos para enfrentamento da questão da terra urbana e da moradia, como o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo, a usucapião coletiva, a concessão de direito real de uso, as zonas especiais de interesse social, dentre outros. A regulamentação e o uso desses instrumentos pelos municípios destinam-se, de acordo com os princípios dessa lei federal, à execução de um ordenamento territorial voltado à promoção do direito à moradia digna, ao controle dos processos de valorização e especulação imobiliária e à execução da política de regularização fundiária.

Em 2003, no primeiro governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006), com a criação do Ministério das Cidades, a política habitacional é institucionalizada em nível federal, com a instauração da Secretaria Nacional de Habitação, que propõe uma nova agenda para a atuação dos governos subnacionais em habitação de interesse social (CARDOSO, DENALDI, 2018). No ano seguinte, em 2004, foi publicada a Política Nacional de Habitação (PNH), que tinha como objetivos:

- i. universalizar o acesso à moradia digna em um prazo a ser definido no Plano Nacional de Habitação, levando-se em conta a disponibilidade de recursos existentes no sistema, a capacidade operacional do setor produtivo e da construção, e dos agentes envolvidos na implementação da PNH;
- ii. promover a urbanização, regularização e inserção dos assentamentos precários à cidade;
- iii. fortalecer o papel do Estado na gestão da Política e na regulação dos agentes privados;
- iv. tornar a questão habitacional uma prioridade nacional, integrando, articulando e mobilizando os diferentes níveis de governo e fontes, objetivando potencializar a capacidade de investimentos com vistas a viabilizar recursos para sustentabilidade da PNH;
- v. democratizar o acesso à terra urbanizada e ao mercado secundário de imóveis;
- vi. ampliar a produtividade e melhorar a qualidade na produção habitacional;
- vii. incentivar a geração de empregos e renda dinamizando a economia, apoiando-se na capacidade que a indústria da construção apresenta em mobilizar mão-de-obra, utilizar insumos nacionais sem a necessidade de importação de materiais e equipamentos e contribuir com parcela significativa do Produto Interno Bruto (PIB) (BRASIL, 2004, p. 31).

No entanto, as diretrizes e estratégias da PNH foram estabelecidas apenas em 2009, com a publicação do Plano Nacional de Habitação (PLANHAB). Este plano tinha como objetivo planejar as ações públicas e privadas, bem como as políticas habitacionais em nível federal, formulando estratégias para equacionar a questão habitacional no Brasil até o ano de 2023. As linhas programáticas da política envolviam:

- i. Integração Urbana de Assentamentos Precários;
- ii. Produção e Aquisição da Habitação;
- iii. Melhoria Habitacional;
- iv. Assistência Técnica; e
- v. Desenvolvimento Institucional.

Em 2005, com a Lei Federal nº 11.124, é criado o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), que instituiu o Conselho Gestor do FNHIS, dentro do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), que compunha a PNH.

Nesse mesmo movimento de criação de políticas públicas voltadas à moradia e aos assentamentos precários, em 2004, a Revisão do Plano Diretor de Curitiba define como diretrizes para as ocupações regulares:

- i. estabelecer critérios para a regularização de ocupações consolidadas e promover a titulação de propriedade aos seus ocupantes. ii. promover a relocação de moradores residentes em locais impróprios ao uso habitacional e em situação de risco, recuperando o meio ambiente degradado. iii. promover melhores condições de habitabilidade às moradias existentes, tais como: salubridade, segurança, infraestrutura e acesso aos serviços e equipamentos urbanos (CURITIBA, 2007, p.54).

Com o objetivo de atender às diretrizes desse plano, em 2005, na gestão de Carlos Alberto Richa (2005-2010), foi lançado o Programa Moro Aqui, que auxiliava na melhoria da condição de habitação das famílias, visando a integração da favela à cidade formal, por meio de obras de infraestrutura (CURITIBA, 2007). Este programa utilizou recursos federais e do BID para implementar infraestrutura em assentamentos que abrangiam 1.734 famílias, a titulação de 182 domicílios e a remoção de outros 984. Segundo Nunes da Silva *et al.* (2021a), a urbanização integral dos assentamentos foi realizada em apenas uma favela, para atender à exigência realizada pelo programa, neste caso foram realizadas ainda ações de remoção e reassentamento financiadas com recursos da União. Além disso, intervenções

previstas no âmbito desse programa, mais tarde, integraram os projetos de captação de recursos do PAC/UAP.

De qualquer forma, em síntese, quando analisa-se o período, conclui-se que houve, entre o final da década de 1990 e início da década de 2000, uma apropriação do tema favela pela política urbana pelas políticas federais e municipais. Em Curitiba o HBB promoveu mudanças importantes na institucionalização da prática de projetos que priorizassem a urbanização integral, em detrimento das remoções, mesmo que tal prática tenha sido derivada das exigências de alinhamento entre os projetos elaborados para a captação de recurso e os princípios do banco (VASCO, 2018).

No entanto, mesmo com as ações de urbanização em favelas e a produção de lotes pela COHAB-CT, em 2005 o percentual de pessoas que viviam em espaços informais de moradia⁸ em Curitiba era crescente e estimado em 10% dos domicílios da cidade. Assim, a falsa ideia de “cidade modelo” preconizada pelo discurso oficial, distanciava-se da realidade das 164 mil pessoas que viviam nas mais de 250 favelas espalhadas no território curitibano, que correspondiam a 88% dos espaços informais de moradias existentes no município (NUNES DA SILVA, 2012, p. 141).

Em âmbito nacional, com os governos petistas, ocorreu a descentralização da política, a formulação da PNH, a criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), a retomada do financiamento da moradia via Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) para a população de baixa renda e a regulação desses recursos e políticas via SNH. Portanto, a política nacional foi estruturada e institucionalizada, por meio da destinação de recursos, programas e da gerência de projetos via órgão federal, representado pelo Ministério das Cidades (CARDOSO, 2017).

A partir desse movimento e da adoção de estratégias econômicas intervencionistas, que tinham como objetivo desenvolver o país por meio do aumento dos gastos públicos com programas sociais e transferência de renda, em 2007 é lançado pelo governo federal o PAC (CARDOSO, 2017, p. 25). O lançamento do programa inaugura um novo ciclo na urbanização de favelas no Brasil, já que pela

⁸ Nunes da Silva (2012, p.119) conceitua esses espaços como “todas as tipologias derivadas de um processo de produção do espaço urbano que se realiza a revelia das normas urbanísticas com o objetivo de atender às necessidades habitacionais de seus residentes”. Na tese da autora as tipologias de espaços informais de moradia estudados no município são favelas, loteamentos irregulares e loteamentos clandestinos.

primeira vez o governo federal destinava um volume significativo de recursos nestes tipos de intervenção (DENALDI *et al.*, 2016).

Prova do crescimento nos investimentos em habitação, que não ocorria desde o fim do BNH, está na observação de que os investimentos federais saltaram de R\$ 7,9 bilhões em 2003, para R\$ 101,5 bilhões em 2010. Denaldi *et al.* (2014) apontam que dados da Secretaria Nacional de Habitação no primeiro balanço do PAC indicavam que o governo federal havia investido, até 2010, cerca de R\$ 187,57 bilhões no setor da habitação, o que resultou no atendimento de 4,9 milhões de famílias, considerando os recursos do SBPE, da Caixa Econômica Federal (CEF) e de bancos privados. Ainda assim, se analisados apenas os recursos públicos, o investimento no setor foi de R\$ 102,53 bilhões e 3,6 milhões de famílias atendidas (BRASIL, 2014; DENALDI *et al.*, 2014).

Os autores destacam ainda o crescimento nos investimentos na faixa de zero a três salários-mínimos, que na época concentrava 89% do déficit habitacional, e que passou de 32% do total destinados em 2002, para 66% em 2010. Estes recursos estavam concentrados nos dois principais programas habitacionais da época, o PAC/UAP e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), lançado em 2009. O PAC/UAP teve grande importância para a política de urbanização de favelas, conforme será detalhado no tópico a seguir.

2.4 O PAC/UAP

Como apontado, o PAC foi, de forma geral, um pacote de medidas econômicas centradas em investimentos de obras de infraestrutura, que visavam aquecer o mercado e acelerar a economia (CARDOSO; DENALDI, 2018). O programa era estruturado em diversas modalidades, para a destinação dos investimentos em áreas específicas, dentre elas a Urbanização de Assentamentos Precários: o PAC UAP.

O PAC/UAP tinha como objetivo promover a urbanização de favelas, garantindo o acesso à moradia digna e à cidade urbanizada. Assim, as ações do programa deveriam priorizar a urbanização integral dos assentamentos. Os projetos de urbanização financiados pelo PAC/UAP caracterizavam-se pela incorporação de componentes de integração urbana, moradia adequada, regularização fundiária, inclusão social e ambiental, que seriam atingidos por meio de intervenções físicas,

ações, obras e serviços, como forma de superar as condições de precariedade e promover a integração dos assentamentos à cidade urbanizada. O trabalho social previsto tinha como pressuposto dar suporte diagnóstico à estas intervenções, bem como promover o desenvolvimento socioeconômico local (CARDOSO; DENALDI, 2018).

O programa esteve vigente entre 2007 e 2014⁹, tendo sido executado em duas etapas: o PAC 1 (2007 – 2010) e o PAC 2 (2011 - 2014). Sozinho, o PAC UAP contabilizou investimentos de R\$ 33,1 bilhões, voltados à urbanização de favelas no Brasil, montante nunca antes destinado para a execução de uma política desta natureza, como apontado anteriormente (CARDOSO; DENALDI, 2018). Desse total de recursos, cerca de 67% foi alocado no PAC 1 e o restante no PAC 2 (BRASIL, 2014). Ao todo foram beneficiados 3.450 assentamentos, em 1.072 municípios em todo o país. Estes assentamentos possuíam características diversas: ocupavam morros, palafitas, beiras de rios, do extremo norte ao extremo sul do país (CARDOSO; DENALDI, 2018).

A captação do recurso do Programa deveria ser realizada por meio do desenvolvimento de projetos específicos, realizados pelas prefeituras para cada área, que deveriam considerar da macro à microescala de atuação, em cada realidade (CARDOSO; DENALDI, 2018).

Vasco (2018) aponta que em Curitiba, para atender aos requisitos do SNHIS e possibilitar a captação dos recursos do PAC UAP, 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. Nunes da Silva *et al.* (2021a) destacam que estes requisitos foram atendidos sobretudo nas gestões de Carlos Alberto Richa e Luciano Ducci (2005-2012), sendo que na gestão de Gustavo Fruet (2013-2016) as ações se concentraram em dar continuidade aos programas e projetos em curso.

Em 2006 tinha sido elaborado, de forma conjunta entre IPPUC e COHAB-CT, o Plano Municipal de Regularização Fundiária em Áreas de Preservação Permanente

⁹ Este período caracteriza o espaço temporal no qual o programa esteve vigente enquanto política habitacional. No entanto, é importante destacar que o PAC possui obras paralisadas ou em execução até o momento presente.

(PMRF-APP), concluído em 2007, e realizado em atenção à Resolução 369/2006¹⁰ do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). Segundo Nunes da Silva *et al.* (2021a), o objetivo do PMRF-APP foi levantar os domicílios situados em APPs, que seriam objeto de intervenção e que no ano de 2005 correspondiam a 21% dos domicílios informais em Curitiba (CURITIBA, 2007; NUNES DA SILVA *et al.*, 2021a). Foi este plano que guiou as intervenções e a elaboração dos projetos realizados pelo município no âmbito do PAC UAP, sendo que das 49 favelas com projetos de intervenção abrangidos pelos contratos estabelecidos junto ao governo federal, apenas 5 não se localizavam em APP.

O PMRF-APP apontava como meta a liberação das APPs ocupadas para requalificação ambiental dessas áreas, a partir da qual foram delimitadas faixas de 30 e 50 metros dos rios que seriam objeto de intervenção, deixando os demais domicílios situados nos assentamentos para serem tratados pelo PMHIS, elaborado no ano seguinte à contratação do PAC 1. O plano ainda indicava que a Resolução 369/2006 do CONAMA permitiria a regularização fundiária de cerca de 50% dos assentamentos em APP, desde que não estivessem em situação de risco.

As condições para urbanização, que eram consideradas para os assentamentos, objeto do PMRF-APPs (CURITIBA, 2007) foram diagnosticadas via dados secundários relativos à infraestrutura mínima dos assentamentos. Esta infraestrutura envolvia a verificação se as áreas possuíam abastecimento de água potável, distribuição de energia elétrica, disposição adequada de esgoto sanitário, solução de manejo das águas pluviais e trafegabilidade das vias (CURITIBA, 2007). Por meio disto, então o assentamento era classificado em três categorias:

- i. Urbanizado: quando o assentamento tivesse infraestrutura mínima em toda a área;
- ii. Parcialmente urbanizado: quando o assentamento possuísse infraestrutura mínima em parte da área;
- iii. Não urbanizado: quando o assentamento apresenta ausência de um ou mais itens de infraestrutura (CURITIBA, 2007).

¹⁰ Resolução CONAMA nº 369 de 2006 que estabelece quais são os casos excepcionais de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental para intervenção ou supressão de vegetação em APPs (BRASIL, 2006).

Por sua vez, a Resolução do CONAMA (BRASIL, 2006) indicava que a solicitação de supressão da vegetação para regularização fundiária em APP poderia ser realizada caso o assentamento apresentasse ao menos três dos seguintes itens de infraestrutura: malha viária, captação de águas pluviais, esgotamento sanitário, coleta de resíduos sólidos, rede de abastecimento de água e rede de distribuição de energia

Neste ponto o PMRF-APPs (CURITIBA, 2007, p.79) considerava que a requisição de supressão demandaria um levantamento mais detalhado das áreas, e “como consequência, muitas das áreas classificadas como sem urbanização pelo Município, poderão vir a ser classificadas como urbanizadas”.

De forma geral,

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 pelo programa federal, que tinha como premissa a consolidação e urbanização integral das favelas (NUNES DA SILVA *et al.*, 2021a, p. 271).

No que se refere aos projetos e intervenções em si, em Curitiba foram firmados 51 contratos com o PAC/UAP, que previam intervenções em 49 favelas e compreendiam, aproximadamente, 22 mil domicílios, onde viviam 90 mil habitantes, distribuídos em 21 bairros da cidade (NUNES DA SILVA, *et al.*, 2021a, NUNES DA SILVA, *et al.*, 2018). As intervenções realizadas por meio do programa no município podem ser diferenciadas em seis tipologias, descritas no QUADRO 1, a seguir.

QUADRO 1 – TIPOLOGIAS DE INTERVENÇÃO EM FAVELAS NO PAC/UAP EM CURITIBA

N.	Tipologia	Quantidade de Favelas	%
1	Urbanização com remanejamento das famílias removidas em unidades habitacionais (UHs) construídas na própria favela	1	2
2	Urbanização com remanejamento de parte das famílias em UHs construídas na própria favela e reassentamento de outra parte em UHs construídas fora da favela	6	12
3	Urbanização com reassentamento das famílias em UHs construídas fora da favela	22	46
4	Urbanização com reassentamento/remanejamento de somente parte das famílias removidas (sem reposição de moradia para todas as famílias)	4	8
5	Urbanização sem remoção de famílias	1	2

6	Remoção total da favela e reassentamento da população em UHs construídas em outro local	3	6
7	As intervenções previstas não foram executadas	12	24
	Total	49	100%

FONTE: CEF (2018); Nunes da Silva *et al.* (2018).

Portanto, os recursos do PAC/UAP, captados pelo município, foram utilizados, sobretudo, para realização de obras de remoção e construção de novos conjuntos habitacionais. Além disso, nos projetos previa-se a regularização fundiária de 7.639 famílias provenientes de cinco favelas da cidade, mas constatou-se que esta meta não foi executada em nenhuma delas (NUNES DA SILVA, *et al.*, 2018, 2021a). Por sua vez, foram produzidas 5.222 novas habitações, das quais 82% foram destinadas à realocação de famílias para novas áreas, localizadas, em sua maioria, na periferia do município e distantes das áreas de origem nas quais as famílias tinham estabelecido seus vínculos de moradia (NUNES DA SILVA, *et al.*, 2018).

Além disso, das favelas previstas para receber intervenções do programa, 19 (38%) já haviam recebido intervenções anteriormente, sendo 14 (28%) de regularização fundiária e 5 (10%) de produção de lotes (NUNES DA SILVA *et al.*, 2018). Portanto, ações pontuais já haviam sido implementadas em 38% dos assentamentos incorporados aos projetos do PAC/UAP, principalmente voltadas à titulação dos lotes e formalização do acesso à propriedade privada.

Considerando ainda os assentamentos que foram objeto dos Termos de Compromisso firmados no PAC/UAP, segundo Nunes da Silva *et al.* (2018, p.21), em 5 (10%) favelas foram previstas obras de melhoria habitacional, em 16 (32%), ações de regularização fundiária, em 34 (69%), eliminação de situações de risco, em 12 (24%), produção habitacional dentro da área da favela, em 21 (42%), obras de saneamento, e em 25 (51%), de infraestrutura. Esses dados explicitam, portanto, que os principais investimentos estavam voltados a eliminação de situações de risco, qualificação da infraestrutura dos assentamentos e regularização do acesso à propriedade. A eliminação de situações de risco estava majoritariamente ligada à existência de domicílios em APPs (NUNES DA SILVA *et al.*, 2018).

Outro aspecto é que as intervenções previstas nas favelas foram implementadas de modo parcial, com redução das metas e a não realização de obras em sua totalidade, não enfrentando todas as dimensões da precariedade presentes nos assentamentos, como, por exemplo, a melhoria habitacional. Portanto, conforme Nunes da Silva *et al.* (2018), apesar da extensão do escopo e da abrangência territorial

previstas nos projetos que obtiveram recursos do PAC/UAP em Curitiba, a não execução das ações previstas nos assentamentos e a priorização das remoções e da provisão habitacional, desviaram-se dos objetivos preconizados pelo programa federal.

De fato, no ano de 2014, Denaldi *et al.* (2014) apontavam que já havia indícios do enfraquecimento do programa e explicavam, entre os motivos para essa constatação, o baixo índice de execução dos projetos pelos municípios em que foram contratados. Segundo os autores, análises dos balanços e dos resultados do programa à época, explicitavam que apenas 10% dos empreendimentos contratados estavam concluídos (DENALDI *et al.*, 2014).

Cardoso e Denaldi (2018) observaram que, no Brasil, apesar da expressividade de recursos do PAC e das mudanças apresentadas em alguns estudos de casos específicos, diversas cidades utilizaram os recursos para manter as práticas já estruturadas em suas instituições e secretarias, influenciados pelos contextos de práticas anteriores ou até mesmo pelas especificidades territoriais de cada local.

A importância do PAC – e, posteriormente, do PMCMV – na agenda governamental durante o “período lulista” indicava claramente uma mudança de trajetória em relação aos períodos anteriores em que o direito à moradia, embora consagrado na Constituição, não repercutia enquanto uma política pública que viabilizasse sua concretização. Essa “inversão de prioridades”, no entanto, não se fez sem contradições. Ao mesmo tempo em que a habitação de interesse social ganhava prioridade na agenda pública e os movimentos sociais ganhavam acesso a fóruns privilegiados de discussão e de influência sobre os rumos da política urbana (Conselho Nacional das Cidades), abria-se um espaço econômico e político privilegiado para os interesses do setor imobiliário e da construção, assim como se facilitavam os mecanismos visando a financeirização do setor, aprofundando as reformas iniciadas na gestão de Fernando Henrique Cardoso (CARDOSO, DENALDI, 2018, p. 11-12).

A partir da crise econômico-política que o país passou a atravessar desde 2016 o PAC foi encerrado. Com a ascensão do governo Bolsonaro observou-se, como o ocorrido com o fim do BNH, o desmantelamento das instituições, recursos e programas habitacionais, associados a um crescente empobrecimento da população urbana e ao aumento da desigualdade social (FGV, 2017).

Em Curitiba a experiência na urbanização integral de assentamentos é recente, incipiente e não tem prioridade política (NUNES DA SILVA *et al.*, 2021a). De acordo com Nunes da Silva *et al.* (2018), a COHAB-CT, responsável desde 1965 pela

execução da política habitacional, tem priorizado ações de remoção e realocação das famílias em conjuntos habitacionais e lotes urbanizados.

Os investimentos federais e as políticas habitacionais ao longo das muitas décadas dessa trajetória produziram uma quantidade expressiva de unidades, mas que foram, no entanto, insuficientes diante da “carência de moradias e do poder aquisitivo das famílias brasileiras” (SOUZA, SAMORA, 2020, p.3).

No capítulo subsequente a urbanização de favelas será tratada a partir dos princípios e das características das intervenções.

3 URBANIZAÇÃO DE FAVELAS: CONCEITOS DE BASE E CARACTERÍSTICAS DAS INTERVENÇÕES

O presente capítulo busca aprofundar a compreensão dos princípios e características das intervenções de políticas (programas e projetos) voltadas à urbanização de favelas. No tópico 3.1 são abordados os elementos que permeiam o entendimento e a construção social do que se define como moradia adequada, assentamentos precários, precariedade habitacional e urbanização em favelas. No tópico 3.2 é aprofundada a discussão acerca das tipologias de urbanização de favelas, na qual são apresentados as estratégias e os elementos que caracterizam diferentes modalidades de intervenção. Isto é, pretende-se compreender como os conceitos apresentados no tópico 3.1 materializam-se nas intervenções voltadas à urbanização de favelas.

A discussão dos conteúdos apresentados auxiliará o desenvolvimento dos capítulos subsequentes, que tratarão de analisar e caracterizar as intervenções em favelas em Curitiba, e nesse sentido, compõem, junto com o capítulo anterior, a base teórico-conceitual da dissertação.

3.1 MORADIA ADEQUADA, ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS, PRECARIIDADE HABITACIONAL E REQUALIFICAÇÃO AMBIENTAL

Como destacado anteriormente, neste tópico são discutidos os conceitos de base relevantes à temática desenvolvida pela pesquisa, com o objetivo de aprofundar o entendimento acerca das intervenções voltadas à urbanização de favelas. Dessa forma, os conceitos aprofundados para pleno entendimento do tema são os relacionados à moradia adequada, aos assentamentos precários e à precariedade habitacional.

Em 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, inseriu nos Artigos 3º e 25º elementos que podem ser interpretados como componentes do que se compreende como moradia adequada, que passam a considerar dimensões para além da palavra “alojamento”:

Artigo 3º
Todo indivíduo tem direito à vida, à liberdade e à **segurança pessoal**.
[...]

Artigo 25º

Toda a pessoa tem direito a um **nível de vida suficiente** para lhe assegurar e à sua família a saúde e o **bem-estar**, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, **ao alojamento**, à assistência médica e ainda quanto aos **serviços sociais necessários**, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade. (UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS., 1948, não p., grifo nosso).

Assim, segurança pessoal, nível de vida suficiente, bem-estar e outros, passaram a constituir dimensões relacionadas com o acesso à moradia digna. Além desses elementos, a moradia digna é um direito instaurado pela Constituição Brasileira de 1988, constituindo um dos fundamentos da política urbana do país. Almeida (2019) aponta que a responsabilidade por omissão, na questão habitacional, é municipal, sendo um poder-dever dos municípios atuar no enfrentamento dessa questão e em suas garantias. Dessa forma, as estratégias de garantia habitacional passaram a ser de importância governamental e, portanto, tratadas como política pública pelo Estado Brasileiro de Direito.

Para ser considerada adequada, a moradia deve atender a uma série de critérios, os quais foram desenvolvidos ao longo dos anos, em diferentes comitês, e que tiveram como atribuição esclarecer o tema e destacar que a adequação da moradia é tão importante quanto a sua disponibilidade (BRASIL, 2013). Em 1991 o Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas (ONU), no Comentário 4, definiu os critérios a serem considerados na definição da moradia adequada, sendo eles:

- **Segurança da posse:** a moradia não é adequada se os seus ocupantes não têm um grau de segurança de posse que garanta a proteção legal contra despejos forçados, perseguição e outras ameaças. - **Disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura:** a moradia não é adequada, se os seus ocupantes não têm água potável, saneamento básico, energia para cozinhar, aquecimento, iluminação, armazenamento de alimentos ou coleta de lixo. - **Economicidade:** a moradia não é adequada, se o seu custo ameaça ou compromete o exercício de outros direitos humanos dos ocupantes. - **Habitabilidade:** a moradia não é adequada se não garantir a segurança física e estrutural proporcionando um espaço adequado, bem como proteção contra o frio, umidade, calor, chuva, vento, outras ameaças à saúde. - **Acessibilidade:** a moradia não é adequada se as necessidades específicas dos grupos desfavorecidos e marginalizados não são levadas em conta. - **Localização:** a moradia não é adequada se for isolada de oportunidades de emprego, serviços de saúde, escolas, creches e outras instalações sociais ou, se localizados em áreas poluídas ou perigosas. -

Adequação cultural: a moradia não é adequada se não respeitar e levar em conta a expressão da identidade cultural (BRASIL, 2013, p. 13, grifo nosso).

Além disso, nos comentários gerais desse Comitê são esclarecidas as características para o acesso a esse direito, nas quais se reforça que “o acesso à moradia adequada não deve ser interpretado de forma restritiva, pelo contrário, deve ser visto como o direito de viver em algum lugar em segurança, paz e dignidade”. (BRASIL, 2013, p. 14).

O direito à moradia, portanto, segundo o documento publicado em 2013, “Direito à moradia adequada”, pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, é um direito maior que envolve a garantia de outros três elementos: liberdades, garantias e proteções. Dentro dessas liberdades, garantias e proteções específicas existem outros direitos, que unidos compõem o direito à moradia adequada. Assim, considerando cada um desses três elementos, esses direitos são:

LIBERDADES: - “Proteção contra a remoção forçada, a destruição arbitrária e a demolição da própria casa; - O direito de ser livre de interferências na sua casa, à privacidade e à família; - O direito de escolher a própria residência, de determinar onde viver e de ter liberdade de movimento” (BRASIL, 2013, p. 14, grifo nosso). **GARANTIAS:** - “Segurança da posse; - Restituição da moradia, da terra e da propriedade; - Acesso igualitário e não discriminatório à moradia adequada; - Participação, em níveis internacional e comunitário, na tomada de decisões referentes à moradia” (BRASIL, 2013, p. 14, grifo nosso). **PROTEÇÕES:** - “Proteção contra remoção forçada é um elemento-chave do direito à habitação adequada e está intimamente ligada à segurança da posse” (BRASIL, 2013, p. 14, grifo nosso).

Além de definida pela legislação, estudos científicos procuram conceituar a moradia digna e as formas de habitar por meio de critérios. Carvalho (2008) conceituou a habitabilidade da moradia e considera, a partir de seus estudos, três níveis de conceitos alinhados entre si: habitação saudável, habitação confortável e sustentabilidade da moradia. Assim dentre os aspectos a serem considerados, segundo a autora, estão:

- i. Localização adequada da habitação;
- ii. Dimensão adequada dos cômodos;
- iii. Ventilação adequada dos cômodos;
- iv. Iluminação adequada dos cômodos;
- v. Densidade domiciliar adequada;

- vi. Ausência de patologias e anomalias construtivas;
- vii. Segurança da edificação (CARVALHO, 2008).

Carvalho (2008, p. 55) aponta, no entanto, que não se pode considerar que “por não se enquadrarem nos parâmetros legais, as habitações construídas em favelas não possuem qualidade ou condições de moradia”, da mesma forma que a construção formal em conjuntos habitacionais também não, necessariamente, pode se encaixar no conceito de habitabilidade por ela proposto.

O estudo realizado por Coelho (2017) considera que o conceito de moradia digna engloba diversos aspectos da vida dos moradores, não restritos ao espaço físico, na medida que:

as condições de moradia relacionam-se diretamente com a vida de seus ocupantes, podendo influir favoravelmente nos processos restauradores da saúde, nas atividades criativas e de aprendizagem, quando seus espaços oferecem condições apropriadas e são utilizados de forma adequada (COELHO, 2017, p. 63).

Para chegar a essa conclusão, a autora realizou um estudo comparativo, que considerou os conceitos relacionados à moradia adequada definidos pelo Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), pela Organização Mundial da Saúde (OMS) e pela Fundação João Pinheiro (FJP). A autora organizou esses conceitos (COELHO, 2017) segundo os critérios de: segurança da posse, localização, infraestruturas, adequação cultural, acessibilidade, economicidade, promoção de saúde mental, habitabilidade, uso e manutenção. Separou ainda tais critérios quanto aos graus de inserção e situação fundiária e de relação com a unidade habitacional (QUADRO 2).

QUADRO 2 – SÍNTESE DOS CRITÉRIOS DA MORADIA ADEQUADA PROPOSTOS PELA AUTORA

	CRITÉRIOS	COMPONENTES
INSERÇÃO E SITUAÇÃO FUNDIÁRIA	Segurança da posse	Adequação fundiária. Proteção legal quanto a despejos forçados, perseguição e outras ameaças.
	Localização	Acesso a oportunidades de emprego, serviços de saúde, escolas, creches e outras instituições. Localização livre de poluição de perigo.
	Infraestrutura	Acesso à água potável, saneamento básico, energia, aquecimento, iluminação, armazenamento de alimentos, coleta de lixo e drenagem superficial.
	Adequação Cultural	Respeito à expressão de identidade cultural.
	Acessibilidade	Atendimento às necessidades específicas dos grupos desfavorecidos e marginalizados.

UNIDADE HABITACIONAL	Economicidade	Custo que não comprometa o exercício de outros direitos humanos dos ocupantes.
	Promoção de saúde mental	Auxílio no desenvolvimento social e psicológico dos habitantes e minimização dos estresses psicológicos derivados do ambiente.
	Habitabilidade	Garantia da segurança física e estrutural, proporcionando espaços de tamanho adequado, bem como proteção contra o frio, umidade, calor, chuva, vento, outras ameaças à saúde.
	Uso e manutenção	Maximização do potencial de saúde da moradia através do bom uso e manutenção.

FONTE: Adaptado de Coelho (2017).

A partir do quadro elaborado por Coelho (2017), conclui-se que o conceito de moradia adequada não se refere apenas aos aspectos físicos do local em que se habita, ou às condições da moradia específica, mas envolve diversos aspectos, na escala micro: da habitação; na escala intermediária: do entorno e do acesso aos equipamentos urbano; e na macro escala: da tomada de decisões de gestão que irão influenciar aquele local e das políticas públicas de uma cidade. Além dos aspectos físicos, o conceito de moradia adequada envolve também aspectos sociais, que implicam diretamente na qualidade de vida e na dignidade dos seus moradores, tais como a segurança da posse, a sensação de pertencimento e a apropriação do lugar onde se vive.

Além disso, a moradia adequada não é garantida apenas com a construção de novas moradias, mas também é viabilizada por meio da interferência nos assentamentos precários, nas políticas públicas, entre outros, e quando necessário, inclusive, nas remoções (BRASIL, 2013, p. 25).

A precariedade da moradia também é um atributo do déficit habitacional, que é um dos indicadores utilizados pelos gestores públicos para medir a necessidade de reposição e construção de moradias pela política habitacional. Segundo o IPEA (2013), o conceito de déficit habitacional adotado pelo Ministério das Cidades entre 2003 e 2018, construído pela FJP, consistiu em um compilado de componentes, a partir da adoção de uma metodologia que utilizou dados secundários da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Estes componentes, seguindo a metodologia desenvolvida, são:

i. Habitação precária: leva em consideração os dados de domicílios rústicos e improvisados;

ii. Coabitação familiar: soma todos os domicílios particulares permanentes do tipo cômodo e as habitações do tipo convivente com intenção declarada de se mudarem;

iii. Ônus excessivo com aluguel: considera os casos nos quais a despesa mensal com aluguel é igual ou superior à 30% da renda familiar;

iv. Adensamento excessivo em domicílios locados: considera os domicílios particulares permanentes locados com mais de três habitantes por cômodo.

De acordo com a FJP, em 2016 o déficit habitacional no Brasil era de 34,2 milhões de moradias e na Região Metropolitana de Curitiba (RMC), para o ano de 2017, era de 71.236 domicílios. A metodologia utilizada para calcular o déficit habitacional de cada município considera questões quantitativas (novas moradias) e qualitativas (melhorias habitacionais). O primeiro leva em consideração a falta de moradias iminentes, enquanto o segundo considera, não apenas a existência da casa, mas a sua qualidade e o acesso à urbanização. Tais aspectos possuem componentes e subcomponentes (QUADRO 3).

QUADRO 3 - COMPONENTES E SUBCOMPONENTES DO CÁLCULO DO DÉFICIT E DA INADEQUAÇÃO HABITACIONAL

Grupos e Subgrupos		Componentes e Subcomponentes		
Déficit habitacional		Habitação precária	Domicílios rústicos	
			Domicílios improvisados	
		Unidade doméstica convivente	Unidade doméstica convivente déficit	
			Domicílio cômodo	
		Ônus excessivo com aluguel urbano		
Inadequação domiciliar	Inadequações de Infraestrutura Urbana	Energia elétrica		
		Abastecimento de água		
		Esgotamento sanitário		
		Coleta de lixo		
	Inadequações Edifícios	Inexistência banheiro exclusivo		
		Número total de cômodos do domicílio igual a número de cômodos servindo de dormitório		
		Armazenamento de água inadequado		
		Piso inadequado		
			Cobertura inadequada	
	Inadequação Fundiária Urbana			

FONTE: Adaptado de FJP (2020).

Além disso, tanto o déficit quantitativo quanto o qualitativo são marcados pela precariedade habitacional, pois os conceitos e critérios que devem ser atingidos para garantir a moradia adequada estão relacionados não somente à qualidade da casa, mas também à infraestrutura urbana. Assim, a precariedade habitacional está presente nas favelas, loteamentos clandestinos da periferia, cortiços e conjuntos habitacionais degradados. Isto é, nas diferentes tipologias de assentamentos precários.

A definição literal de assentamento está relacionada aos verbos assentar-se, acomodar-se, estabelecer residência fixa (PRIBERAM, 2021). As derivações do termo levam o significado para o sentido que o relaciona com territórios rurais improdutivos ou desabitados, locais que seriam habitados por moradores sem-terra, de forma permanentemente, ou ao ato de dar posse aos camponeses e trabalhadores rurais que não tem terra (DICIO, 2021). Por sua vez, a palavra “precário” tem duas vertentes de significados. Na primeira, constitui aquilo que é obtido por meio de súplica, ou concedido por favor, na segunda, de algo incerto, passageiro, pobre, inseguro, não estável, frágil e delicado.

Assim, o significado da palavra assentamento precário é por si só um paradoxo. Enquanto o termo assentar vincula uma ação de registro, pertencimento, fixação em um local, a palavra precariedade aponta para aquilo que é frágil, que não é seu, passageiro, em movimento. Essa dualidade entre fixação e movimento marca a vida de milhares de brasileiros, que precisam encontrar em algo instável - a moradia precária, seu local de fixação. Conforme destaca Rolnik (2015, p. 174), existe uma “permanente transitoriedade” dessa população, que vai ocupando um vasto território de reserva, que se recria de acordo com os ciclos do capital e que é consequência dos mecanismos de indeterminação daquilo que é ilegal/legal, planejado/não planejado, formal/informal.

A ONU define assentamento precário como “um assentamento contíguo, caracterizado pelas condições inadequadas de habitação e/ou serviços básicos”. O Ministério das Cidades definia, no ano de 2009, que as habitações de um local deveriam possuir, ao menos, um dos cinco componentes determinantes para caracterizar um espaço como assentamento precário: (i) status residencial inseguro, (ii) acesso inadequado à água potável, (iii) acesso inadequado ao saneamento e infraestrutura em geral, (iv) baixa qualidade estrutural dos domicílios, (v) e adensamento excessivo (BRASIL, 2010a, não p.).

Outra definição, da Secretaria Nacional de Habitação, em 2015, considerava assentamentos precários como “territórios urbanos com dimensões e tipologias variadas, habitados por famílias de baixa renda e caracterizados pela presença de carências e inadequações”, que apresentam:

- Irregularidade fundiária e/ou urbanística;
- Deficiência de infraestrutura;
- Ocupação de áreas sujeitas a alagamentos, deslizamentos ou outros tipos de risco;
- Altos níveis de densidade dos assentamentos e das edificações

combinados à precariedade construtiva das unidades habitacionais; - Enormes distâncias percorridas entre a moradia e o trabalho associadas a sistemas de transporte insuficientes, caros e com alto nível de desconforto e insegurança; - Insuficiência dos serviços públicos em geral, principalmente os de saneamento, educação e saúde” (VIEIRA, 2015, não p.)

Segundo o “Guia para mapeamento de assentamentos precários”, publicado pelo Ministério das Cidades em 2010, a expressão “assentamentos precários” foi adotada em 2004 pela Política Nacional de Habitação (PNH), para caracterizar “o conjunto de assentamentos urbanos inadequados ocupados por moradores de baixa renda”. Esta categoria inclui: cortiços, loteamentos irregulares de periferia, favelas e assemelhados, além dos conjuntos habitacionais degradados. Assim, esses assentamentos são considerados:

porções do território urbano com dimensões e tipologias variadas, que têm em comum: i. o fato de serem áreas predominantemente residenciais, habitadas por famílias de baixa renda; ii. a precariedade das condições de moradia, caracterizada por inúmeras carências e inadequações, tais como: irregularidade fundiária; ausência de infraestrutura de saneamento ambiental; localização em áreas mal servidas por sistema de transporte e equipamentos sociais; terrenos alagadiços e sujeitos a riscos geotécnicos; adensamento (BRASIL, 2010a, p.9).

Os assentamentos podem apresentar precariedades físicas e sociais e partem de um processo de urbanização irregular, como lembra Davis (2006). De acordo com Vieira (2015), apresentam-se territorialmente em diversas formas e tipologias, mas possuem em comum a precariedade, sendo reconhecidos como:

i. Favelas: Aglomerados de domicílios autoconstruídos, dispostos de forma desordenada, densos e carentes de serviços públicos essenciais, ocupando terreno de propriedade alheia. ii. Assentamentos irregulares: Com autoconstrução das unidades habitacionais e ausência ou precariedade de infraestruturas urbanas básicas. iii. Cortiços: Habitação coletiva, constituída por edificações subdivididas em cômodos alugados ou cedidos; superlotados e com instalações sanitárias de uso comum. iv. Conjuntos habitacionais degradados: Por falta de manutenção ou porque sua execução pelo poder público foi incompleta, demandando ações de reabilitação e adequação (VIEIRA, 2015, não p.).

No Município de Curitiba é possível identificar a presença de todas essas tipologias (FIGURA 3), no entanto as que mais se sobressaem são os assentamentos irregulares e as favelas (NUNES DA SILVA, 2012).

FIGURA 3 – TIPOLOGIAS DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS – MUNICÍPIO DE CURITIBA – 2021



FONTE: Elaborada pela autora com base em Skycrapercity (2008), PMC (2020), Lino (2016), Street View (2019).

Cardoso (2016) define essas diferentes tipologias como:

De forma geral, **cortiços** caracterizam-se como moradias de aluguel, geralmente contando com apenas um cômodo, sendo o sanitário e outras instalações coletivas. Historicamente os cortiços se formaram a partir da subdivisão de edificações antigas em áreas centrais que passaram por processos de esvaziamento econômico e/ou transformação de uso. Existiram, no entanto, desde o início, sendo majoritários hoje, os casos de edificações produzidas especificamente para esse fim, com conjuntos de cômodos servidos por banheiros e eventualmente outras instalações coletivas. Já os **loteamentos** correspondem a processos de parcelamento do solo em que existe um agente econômico responsável pela subdivisão e pela venda. A irregularidade dos loteamentos pode dizer respeito ao não cumprimento integral da normativa urbanística, embora em muitos casos haja sido dado início aos procedimentos de licenciamento; já a clandestinidade diz respeito a parcelamentos efetuados sem qualquer iniciativa de licenciamento, ou seja, trata-se de empreendimentos sobre os quais não há registro oficial pelo poder. Quanto às **favelas** ou similares, são denominações que correspondem a assentamentos caracterizados pela ocupação irregular do solo, público ou privado, frequentemente com tipologia desordenada e com

padrões urbanísticos inferiores aos mínimos exigidos pela legislação. Já os **conjuntos habitacionais degradados** são empreendimentos públicos destinados à habitação de interesse social que, em muitos casos, não chegaram a concluir seus procedimentos de titulação – caracterizando uma situação de informalidade dos moradores – e, seja por patologias construtivas originárias, seja por falta de manutenção, apresentam sinais evidentes de precariedade construtiva (CARDOSO, 2016, p. 35-36).

O “Guia para o Mapeamento e Caracterização de Assentamentos Precários” (BRASIL, 2010a, p. 20) caracterizou também as diferentes tipologias, em relação a variáveis específicas: acesso à moradia, terreno, localização, traçado urbano e infraestrutura e condição da unidade habitacional (QUADRO 4).

QUADRO 4 – CARACTERIZAÇÃO DOS ASSENTAMENTOS SEGUNDO VARIÁVEIS

VARIÁVEIS	TIPOLOGIAS DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS			
	Cortiços	Favelas	Loteamentos irregulares	Conjuntos habitacionais
Acesso à moradia	Aluguel sem contrato ou ocupação ilegal de imóvel abandonado (público ou privado)	Ocupação ilegal de áreas públicas ou privadas, seguida de compra e venda informal (sem registro)	Compra e venda entre agentes privados, sem escritura no registro imobiliário	Compra e venda ou concessão de uso pelo poder público (sem registro). Ocupação ilegal.
Terreno	Lote regular	Dimensões irregulares. Resultante de subdivisão informal de lote ou gleba ou área de proteção ambiental	Lote de dimensão regular em gleba parcelada irregularmente	Cota parte de terreno ou lote, em gleba parcelada pelo poder público, sem aprovação formal.
Localização	Áreas centrais	Áreas centrais, intermediárias ou periféricas, adequadas ou não à urbanização	Áreas de periferia, adequadas ou não à urbanização	Áreas de periferia, adequadas ou não à urbanização
Traçado urbano e infraestrutura	Inseridos em áreas consolidadas, com traçado urbano regular e dotados de infraestrutura	Inseridas em áreas com ou sem infraestrutura. Nas áreas internas do assentamento: traçado desordenado, predominância de vielas de pedestres e escadarias; ausência ou precariedade das	Traçado urbano regular, sistema viário com problemas de drenagem e trafegabilidade; precariedade das demais infraestruturas, áreas públicas ocupadas por favelas	Traçado urbano regular. Infraestrutura completa ou não, com problemas de manutenção, áreas públicas ocupadas por favelas

		demais infraestruturas		
Condição da unidade habitacional	Cômodo resultante da subdivisão de imóvel degradado. Uso coletivo das instalações sanitárias. Hidráulica e elétrica precárias. Insalubridade.	Autoconstrução, problemas estruturais; materiais inadequados, hidráulica e elétrica precárias e irregulares. Insalubridade e risco.	Autoconstrução ou mutirão; falta de acabamento; materiais de baixa qualidade; hidráulica e elétrica regulares ou não.	Construção por empreitada ou mutirão, materiais de baixa qualidade; falta de acabamento e manutenção; áreas comuns e entorno degradado.

FONTE: Adaptado de Brasil (2010a).

Denaldi (2013) define as favelas como uma tipologia de assentamento precário, marcadas pela ilegalidade e a exclusão social, e nas quais se destacam duas principais características: a ilegalidade fundiária e a precariedade urbanística. (DENALDI, 2013, p. 117). Nunes da Silva (2012) aponta também que a produção dessas tipologias pode estar articulada à atuação do mercado imobiliário informal. Conforme Abramo (2009), a existência de submercados de loteamentos clandestinos, aliado à produção das favelas se retroalimentam, a partir da lógica do mercado, produzindo cidades ao mesmo tempo adensadas e dispersas.

No entanto, independente da tipologia:

a informalidade da produção e a precariedade do produto moradia se expressaram historicamente por meio de duas formas básicas. A primeira, por meio de mecanismos de mercado, em que, desrespeitando as normas e os padrões mínimos de habitabilidade estabelecidos na legislação urbanística, agentes econômicos disponibilizam terra ou unidades habitacionais a preços mínimos capazes de ser assumidos por uma população empobrecida e com vínculos de trabalho frágeis. É o caso dos loteamentos periféricos populares e dos cortiços. A segunda forma, por meio de ocupação espontânea, organizada ou não, de terras ou de imóveis vazios (CARDOSO, 2016, p. 33).

Tanto o adensamento dos assentamentos precários, como a produção de novas favelas em áreas de expansão urbana, relacionam-se às diferentes dimensões da precariedade habitacional. Dentro da lógica da informalidade, Cardoso (2016) destaca que a tolerância do poder público diante da irregularidade das construções e da atuação do mercado ilegal de terras é fundamental para o funcionamento do sistema.

As diferentes tipologias de assentamentos precários apresentam-se mais comumente em territórios urbanos, não apenas pela quantidade de pessoas que vivem em cidades, mas também pelas características do processo de urbanização informal. Em territórios urbanos altamente densificados, complexos, com múltiplos atores atuando, compõe-se uma comunidade, um sistema maior, a partir do qual questões como saneamento, deslocamento, drenagem, dentre outros, passam a configurar uma situação mais complexa e com maior possibilidade de ocorrência de conflitos de diversas ordens.

Cardoso (2016) lembra que a mensuração em nível nacional de assentamentos precários, desenvolvida pelo IBGE, envolve apenas os chamados aglomerados subnormais ou favelas, sem considerar as outras tipologias de assentamentos. O IBGE utilizava a expressão aglomerado subnormal¹¹ para definir um tipo de assentamento precário, a favela, que poderia ser compreendida como um conjunto que é

constituído por no mínimo 51 domicílios, ocupando ou tendo ocupado até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) dispostos em geral, de forma desordenada e densa, e carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais (IBGE, 2011, não p.).

Segundo Cardoso (2016, p. 38), “a adoção da qualificação de subnormal para caracterizar as favelas tem sido criticada, por conter um viés pejorativo, que se estende das características físicas para a população que ali reside” (CARDOSO, 2016, p. 45). Além disso, outro problema remete aos lugares de precariedade presentes e conceitualmente similares à favela, mas que não apresentariam cinquenta e um ou mais domicílios contíguos, como acontece no caso de Curitiba (NUNES DA SILVA, 2012).

No levantamento elaborado entre 2016 e 2019 esse conceito foi atualizado e passou a considerar esses espaços como formas de ocupação irregular de terrenos de propriedade alheia (públicos ou privados), para fins de habitação, em áreas urbanas e, em geral, caracterizados por um padrão urbanístico irregular, carência de serviços públicos essenciais e a localização em áreas que apresentam restrições à

¹¹ Os primeiros dados sobre assentamentos precários levantados pelo IBGE datam de 1950. Na década seguinte o termo favela era adotado, em 1980 o termo setor especial de aglomerado urbano, e em 1991 aglomerado subnormal, que é utilizado até hoje (CARDOSO, 2016, p. 38).

ocupação. Nessa nova classificação não há mais a restrição de quantidade mínima de domicílios. (IBGE, 2019)

Bueno (2002) contribui também para a compreensão dos conceitos aqui aprofundados por meio da diferenciação entre carência/vulnerabilidade, irregularidade e precariedade. Cardoso (2016) destaca os pontos principais levantados pela autora quando sintetiza:

- É necessário distinguir irregularidade de precariedade e de carência/vulnerabilidade social. Nem todos os assentamentos irregulares são precários, nem todos os precários comportam população em situação de carência ou vulnerabilidade social. - A irregularidade pode se referir à propriedade da terra (fundiária), ou à propriedade da terra e do imóvel, e/ou ao padrão (ou aos procedimentos) de parcelamento adotado (urbanística), e/ou ao padrão (ou aos procedimentos) de construção adotados (edilícia). Quanto à irregularidade fundiária, pode ocorrer ocupação de terras públicas (de uso comum do povo ou dominiais) ou privadas. No caso da ocupação de imóveis, também podem ser públicos ou privados. - A precariedade pode se referir ao risco (alagamento, deslizamento, proximidade de linhas de transmissão de alta tensão, ou de estruturas viárias ou ferroviárias, proximidades de linhas de oleodutos, ocupação de aterros de lixo etc.), e/ou à acessibilidade (dimensionamento e condições de circulação do viário); e/ou à infraestrutura (água, esgoto, lixo, pavimentação, energia, drenagem, iluminação pública); e/ou ao nível de habitabilidade das edificações (salubridade, segurança, densidade da unidade habitacional – número de cômodos e/ou área adequada ao tamanho da família, número de pessoas por cômodo servindo de dormitório adequados –, condições de insolação e ventilação, disponibilidade de sanitário interno); e/ou à qualidade ambiental do assentamento (densidade, área verde por habitante, área de praça por habitante, grau de arborização, nível de poluição atmosférica, dos corpos hídricos ou do solo etc.). - A carência social é definida pela existência ou predominância de grupos sociais caracterizados pelas suas posições inferiores na hierarquia social, em termos de renda, escolaridade e possibilidades de acesso ao mercado de trabalho. Vulnerabilidade social é caracterizada pela existência ou predominância de grupos sociais com dificuldades de acesso a recursos que os habilitem a participar ativamente da sociedade. (BUENO, 2002 *apud* CARDOSO, 2016, p. 48).

A partir do exposto é válido considerar que a urbanização de favelas é uma alternativa eficaz para a melhoria das condições de habitação de um espaço precário. Segundo definição da Aliança das Cidades, em parceria com a ONU-Habitat, a urbanização de favelas compreende “melhorias físicas, sociais, econômicas, organizacionais e ambientais desenvolvidas de forma cooperativa e localmente entre os cidadãos, grupos comunitários, empresas e autoridades locais” (WORLD BANK; UNCHS Habitat, 1999, p. 2).

Coelho (2017, p. 65) avalia que a adequação da moradia está diretamente ligada não apenas à aspectos físicos, mas a questões que envolvem o bem-estar e a dignidade dos seus habitantes. Por esse motivo, segundo a autora, ações de

urbanização possibilitam avanços nos aspectos físicos, mas sobretudo, a regularização fundiária possibilita um avanço na dignidade dos habitantes, ao garantir a posse dos moradores sobre o objeto que habitam, a segurança de fixação, diretamente ligada à definição de assentamento.

A moradia precária, em espaços com infraestrutura inadequada, periferizados, desprovidos ou com acesso distante dos equipamentos sociais, em áreas de interesse ambiental e/ou de risco, com casas autoconstruídas e de qualidade precária, geralmente em terrenos informais, tem sido a alternativa possível de acesso à habitação por parte da população empobrecida no Brasil e no mundo.

Além disso, outro conceito que deve ser levado em consideração ao estudar a urbanização de favelas contemporânea é o conceito de requalificação ambiental. Segundo Prestes (2018), o conceito de recuperação, requalificação e outros é vasto na literatura, mas que, em geral, variam pouco entre si e tendem a “caracterizar intervenções que visam estabelecer novos usos do solo ou reestabelecer as funções ecológicas de determinada área” (PRESTES, 2018, p. 158). Ainda, segundo a autora, no caso de intervenções urbanas, especialmente de urbanização de favelas, o termo requalificação é o mais adequado, pois compreende as complexidades que envolvem as ocupações urbanas e não propõe o retorno do estado natural das beiras dos córregos a qualquer custo, mas sim “busca-se evitar o agravamento do estado atual, e em seguida, tentar melhorá-lo, tanto quanto possível” (MIGUEZ *et al.*, 2016 *apud* PRESTES, 2018, p. 159).

A partir do exposto, no próximo tópico, serão aprofundados os conceitos e as diferentes características das práticas de urbanização de favelas, tomando como referência a experiência brasileira.

3.2 URBANIZAÇÃO DE FAVELAS: CARACTERÍSTICAS E METODOLOGIAS DE INTERVENÇÃO

No presente tópico são apresentadas as características e formas de atuação em favelas comumente adotadas no Brasil. Isto é, as diferentes tipologias de intervenção, praticadas pelos municípios brasileiros ao longo do tempo de execução da política voltada à urbanização e consolidação desses assentamentos. Além disso, são apresentados procedimentos e estratégias que visam a urbanização integral de favelas, por meio de uma revisão de literatura. O objetivo é compreender como vem

sendo realizada a urbanização de favelas no país, em quais níveis está se dando essa atuação, quais ações e tipos de obras têm sido realizados, e em que medida os critérios da moradia digna estão presentes na execução desses projetos, ou deveriam estar.

Para Moretti e Denaldi (2018),

de um modo geral, verificam-se ações com diretrizes de intervenção muito variadas, desde a simples execução de obras básicas de saneamento, até a promoção de transformações estruturais no território, com substituição de seu tecido. Por conseguinte, os custos, os impactos e os resultados são também muito diferenciados e permanentemente paira a questão sobre qual o rumo a adotar (MORETTI; DENALDI, 2018, p. 477)

Bueno (2000, p. 162) aponta que as intervenções em favelas podem seguir três linhas: o desfavelamento, a reurbanização e a urbanização. Como apresentado no capítulo 2, “o desfavelamento, remoção ou erradicação de favelas” foi a primeira e principal prática realizada pelos governos municipais até a década de 1980 no Brasil, predominantemente aplicada durante a vigência do BNH, mas até hoje presente, principalmente quando há interesse do mercado imobiliário em áreas onde estão situadas as favelas (BUENO, 2000, p. 162).

A reurbanização, segundo a mesma autora, é a tipologia de intervenção que parte da “aceitação da favela enquanto fenômeno urbano, mas não aceitação da forma e da tipologia urbanística e habitacional que ela revelava, levando à demolição da favela e reconstituição de tudo no mesmo lugar”. Essa prática tem sido comumente adotada em locais com altas de marés e suscetíveis a inundações (BUENO, 2000, p. 162). Denaldi (2003, p. 50) destaca, no entanto, que nem sempre a reurbanização é escolhida pela “não aceitação da forma urbana da favela. É comum que condicionantes econômicas/financeiras, fisiográficas, urbanísticas e sociais determinem a escolha deste partido”.

Além disso, em casos nos quais se opta pela verticalização, a reurbanização está relacionada ao “alto adensamento da favela e a necessidade ou conveniência de manter a maioria da população no local” (DENALDI, 2003, p. 50). Por fim, a urbanização está relacionada à “dotação de infraestrutura, serviços e equipamentos urbanos nas favelas, mantendo-se as características do parcelamento do solo e as unidades habitacionais” (BUENO, 2000, p. 162). Esses três tipos de intervenção podem ser organizados historicamente, como apontado no capítulo 2.

Tal organização está ligada diretamente ao processo de aceitação da favela como um fenômeno que não seja localizado ou esporádico. Além disso, segundo a autora, diferentes tipos de intervenção podem ocorrer ao mesmo tempo e em um mesmo assentamento, já que devido às condições “fisiográficas específicas e de interesses contraditórios relacionados ao espaço urbano, há cidades adotando, ao mesmo tempo, remoção, erradicação, demolição e reconstrução, e a urbanização integral de favela” (BUENO, 2000, p.162).

As iniciativas de urbanização de favelas possuem entre si características muito variadas, resultado do contexto e das condicionantes “financeiras, urbanísticas, ambientais, sociais e político institucionais” nas cidades brasileiras, além do custo e do resultado das obras em si (DENALDI, 2003; SANTOS, 2019). Nessa mesma linha, Cardoso (2007, p. 229 - 230) aponta que a “escolha entre as três alternativas depende, basicamente, das condições do sítio e da adoção de padrões mínimos” como, por exemplo, as dimensões dos lotes, a dimensão das vias, entre outros. Além disso, “a adoção de padrões tem como consequência a necessidade de ‘desadensamento’, o que leva a processos de reparcelamento e, em alguns casos, de remoção”.

Assim, Denaldi (2003) defende que da mesma forma que existem diferentes tipos e modalidades de intervenção, devem existir também diferentes categorias de padrões para qualificação da urbanização de favelas, que são:

- **padrão mínimo de urbanização:** implantação de redes de água e de esgoto, drenagem e eletrificação, com soluções de coleta de lixo e melhoria da acessibilidade, além de recuperação das áreas de risco; - **padrão intermediário de urbanização:** somaremos à eliminação de situações de risco e à implantação de infraestrutura a provisão de equipamentos urbanos (praças, centro comunitário, escola, creche), a readequação do viário e intervenção no entorno, quando necessário, buscando solucionar questões ambientais ou deficiências de estrutura urbana; - **padrão alto de urbanização:** soma-se à adequação da densidade com definição de parcelamento, com a grande maioria dos lotes tendo tamanho igual ou superior a 44 m², a eliminação de situações de insalubridade e insegurança das moradias, a readequação do viário para permitir acessibilidade a todas as moradias, adotando o padrão de vias com largura superior a dois metros, ou vias de pedestre que distem menos de 60 metros de uma via de veículos, e a promoção da regularização fundiária” (DENALDI, 2003, p. 70, grifo nosso).

As características do padrão adotado podem variar de acordo com o projeto em questão, porém, “de forma geral, tem-se como regra que não é possível adotar, para urbanização das favelas, padrões iguais aos vigentes no resto da cidade. A partir daí, no entanto, as alternativas variam enormemente” (CARDOSO, 2007, p. 231).

Tomando como referência as tipologias e os padrões mínimos de intervenção, para atuar em assentamentos precários é fundamental, inicialmente, identificá-los e caracterizá-los. Conforme aponta Denaldi (2009, p. 108):

a caracterização do conjunto de assentamentos precários, ao nível da cidade, objetiva identificar tipos de assentamento, necessidades habitacionais e intervenções necessárias. Recomenda-se que, além da tipologia discutida anteriormente, a caracterização dos assentamentos contenha, no mínimo, informações acerca das “características físicas”, da legalidade fundiária e das intervenções físicas realizadas. (DENALDI, 2009, p. 108).

Para tanto, recomenda-se que o município desenvolva as seguintes ações (DENALDI, 2013):

- i. Identificação e mapeamento dos assentamentos;
- ii. Quantificação (estimativa) dos domicílios;
- iii. Caracterização dos assentamentos (incluindo identificação do déficit e inadequação dentro dos assentamentos); e
- iv. Agrupamento dos assentamentos por tipologias de intervenção (geral ou específica).

A partir de tal caracterização, parte-se do pressuposto de que as intervenções escolhidas devem estar alinhadas com as características locais (CARDOSO, 2009). Assim, como aponta Denaldi (2013, p. 116), “a partir do tipo e grau de precariedade ou inadequação do assentamento, o objetivo das intervenções de urbanização e de integração urbana é garantir um patamar básico de qualidade habitacional e urbana”. Para garantir esse patamar básico de qualidade é possível pautar a atuação em variáveis que identifiquem as necessidades de intervenção nos patamares em que se falta atuar.

As variáveis que devem ser consideradas, citadas por Denaldi (2013, p. 116), são:

- i. a erradicação das situações de risco;
- ii. a implantação de infraestrutura básica, priorizando o saneamento ambiental;
- iii. a ampliação da mobilidade e do acesso aos diversos equipamentos urbanos;
- iv. a adequação da unidade habitacional;
- v. a regularização fundiária;
- vi. as ações relativas à inclusão social de seus moradores.

Então, ao analisar comparativamente essas variáveis, a autora destaca que se pode classificar os assentamentos quanto aos níveis de consolidação em: consolidados, consolidáveis e não consolidáveis (DENALDI, 2013, p. 117).

i. Assentamentos consolidados: possuem algum tipo de infraestrutura básica, mas sem garantia da posse aos moradores, além de apresentarem problemas de adensamento e necessidades de equipamentos físicos.

ii. Assentamentos consolidáveis: apresentam necessidade de urbanização simples ou complexa, além de precisarem de projetos e obras de regularização fundiária. A autora lembra que nesses casos a “realocação (remoção) pode ser necessária para eliminar situações de risco, promover o adensamento, para executar intervenções urbanas ou, ainda, em função de restrições legais à ocupação” (DENALDI, 2013, p. 117).

iii. Assentamentos não consolidáveis: são áreas que devido a situações de risco ou insalubridade não podem receber intervenção.

Os diferentes tipos de consolidação dos assentamentos identificados pela caracterização determinarão as variáveis de intervenção. Isto é, o tipo de urbanização que será necessária com o objetivo de atingir o “patamar básico de qualidade habitacional urbana” (DENALDI, 2013, p. 116). O QUADRO 5 apresenta uma síntese dos tipos de intervenção e consolidação dos assentamentos.

QUADRO 5 – ESQUEMATIZAÇÃO DOS TIPOS DE INTERVENÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DO ASSENTAMENTO

Tipo de Assentamento	Tipo de Intervenção	
Consolidado	Desenvolvimento de outras ações, como regularização fundiária e pós-uso.	
Consolidável	Urbanização simples	Terreno adequado
	Urbanização complexa	Terreno adequado ou inadequado com alto índice de remoção e/ou necessidade de realização de obras complexas.
	Remanejamento (Relocação)	Terreno inadequado que pode tornar-se adequado com substituição de tecido urbano e das moradias.
	Reassentamento parcial	Para adequação de densidade ou eliminação de risco.
Não consolidável	Reassentamento (Realocação)	Terreno impróprio ou inadequado quando o estudo ou projeto demonstrar a inviabilidade de consolidação

FONTE: Adaptado de DENALDI (2013).

A autora alerta também para o fato de que a tipologia dos assentamentos deriva da variedade de condições de precariedade e irregularidade encontradas nas regiões e cidades brasileiras,

a tipologia de assentamentos precários engloba situações distintas quanto à precariedade e irregularidade, verificadas em diferentes regiões do Brasil. A caracterização deve ser feita pelo município considerando suas especificidades locais, mas também a necessidade de articulação de um sistema nacional de informação, planejamento e financiamento das intervenções (DENALDI, 2013, p. 108).

A partir desse aspecto, a recomendação do Ministério das Cidades em 2010 e ressaltada por Denaldi (2009), era a de que a caracterização dos assentamentos fosse feita levando em consideração as condições do terreno, moradia, traçado urbano e densidade e infraestrutura existente, de acordo com os aspectos apresentados no QUADRO 6.

QUADRO 6 – DEFINIÇÕES PARA CARACTERIZAÇÃO FÍSICA DO TERRENO, MORADIA, TRAÇADO URBANO E CONSOLIDAÇÃO DO ASSENTAMENTO

Tipo de Característica	Adequação	Definição
Condições de Terreno	Adequado	onde a ocupação pode ser consolidada
	Inadequado	onde a ocupação pode ou não ser consolidada e a tomada de decisão depende do resultado de estudo específico do assentamento
	Impróprio	onde a ocupação não pode ser consolidada. Caracteriza-se por apresentar risco não passível de ser superado pela intervenção urbanística.
Condição de moradia	Improvisadas	aquelas produzidas com material inadequado, como madeira velha, zinco, lata, papelão e outros.
	Passíveis de adequação	possuem banheiro, ou se não os tem, dispõem de terreno para sua construção;
		são produzidas com material permanente (paredes de tijolo ou bloco, cobertura de telhas ou laje e outros materiais considerados adequados no contexto regional);
		possibilitam expansão para atender a eventuais situações de congestionamento domiciliar.
Condição do traçado urbano (morfologia) e densidade	Aglomerado	assentamentos que apresentam 50% ou mais de suas moradias com acesso por via estreita de traçado irregular, sem condição de tráfego de veículo motorizado de porte médio
	Traçado regular	aglomerados que apresentam 50% ou mais de suas moradias com acesso por via de circulação de traçado regular, com condição de tráfego para veículo motorizado de porte médio
Infraestrutura urbana		percentual de moradias ligadas regularmente às redes públicas de água, esgoto e eletricidade, atendidas por serviços públicos de coleta de lixo e com existência e funcionamento adequado de drenagem pluvial e iluminação pública

FONTE: Adaptado de Denaldi (2013).

Bueno (2000, p. 193) destaca que a grande mudança na política para as favelas na década de 1980, consolidada na década seguinte, foi a de que deve ser viabilizada a integração total dos domicílios da favela à infraestrutura urbana - acessos, transporte, água, esgoto, drenagem, coleta de lixo - sem que necessariamente a legislação urbana do município já tenha criado condições para

promover a regularização fundiária ou urbanística das favelas. Conforme a autora, a individualização das contas de água e luz, a ligação de 100% dos domicílios às redes de esgotamento e o acesso à coleta de lixo, tornam-se exigência dos projetos, independente da condição legal dos assentamentos. Na urbanização integral, além do saneamento básico, que constitui condição mínima para a vida urbana com dignidade, trabalha-se com acessibilidade, pavimentação, paisagismo e mobiliário urbano. Assim, ao longo do tempo, os projetos de urbanização passaram a ser desenvolvidos a partir de práticas mais integradas entre urbanismo e saneamento.

Cardoso (2007) lembra que outra forma de caracterizar as intervenções refere-se à abrangência delas, isto é, se elas atuam em parcelas dos assentamentos, ou em sua totalidade. Para o autor, desse ponto de vista as intervenções podem ser pontuais ou integrais. Portanto, pode restringir-se a tratar de um setor do assentamento ou de sua totalidade. As intervenções pontuais têm acontecido historicamente em favelas, muitas vezes ligadas a práticas clientelistas ou a necessidades emergenciais, como, por exemplo, a reconstrução de áreas atingidas por inundações ou desabamentos de encostas e a realização de obras de contenção. Já a intervenção integral, direcionada para resolver a totalidade das questões de precariedade identificadas numa dada favela, tem sido o modelo mais dificilmente implementado, inclusive pela quantidade e disponibilidade de recursos demandados.

A partir da classificação dos níveis de consolidação e da identificação das necessidades dos assentamentos, as favelas também podem ser classificadas quanto ao tipo de intervenção já recebida, ou obras que ainda se façam necessárias, que conforme propõe Denaldi (2013, p. 111) são classificados em:

Urbanizados: assentamentos onde já foram totalmente concluídos os serviços de urbanização elencados a seguir: reparcelamento do solo (divisão em lotes, definição do sistema viário e de áreas livres e institucionais), infraestrutura básica (rede oficial de coleta de esgotos; rede de abastecimento de água com ligações domiciliares; sistema de drenagem das águas pluviais; abertura, consolidação e pavimentação do sistema viário; rede de energia elétrica com ligações domiciliares); obras necessárias para a consolidação geotécnica e eliminação de eventuais situações de risco; **Urbanizados Parcialmente:** assentamentos onde tenham sido executados serviços como redes de água e esgoto; que apresente setor urbanizado definido ou já tenha concluído serviços de urbanização e, no restante do assentamento, não existam obras de urbanização em andamento; **Em Processo de Urbanização:** assentamentos onde estejam sendo realizadas obras de urbanização, independente de sua fase, mesmo que já exista trecho claramente definido onde as obras estejam concluídas; **Em Processo de Reassentamento:** assentamentos não consolidáveis, cujos domicílios já estejam sendo reassentados para outras áreas, ou onde estejam em

andamento as obras nas áreas de destino dos moradores; **Com Intervenções Pontuais (melhorias):** assentamentos, consolidáveis ou não, onde tenham sido realizadas uma ou mais das seguintes obras: redes de água, esgotos, obras de drenagem, de contenção ou intervenções no sistema viário (escadarias, vielas). Essas obras podem ou não estar inseridas num plano global de intervenção, determinado por um projeto completo de urbanização; **Sem Intervenção:** assentamentos onde não tenha havido nenhuma intervenção quanto à realização de obras de infraestrutura ou outras que sejam específicas do assentamento em questão (excetuando-se rede de abastecimento de água ou reparos em redes de esgoto não oficiais), ainda que os domicílios possam servir-se da infraestrutura circundante (DENALDI, 2013, p. 111, grifo nosso).

A classificação das intervenções já realizadas auxilia na definição dos tipos de intervenção necessárias e possíveis para cada assentamento (DENALDI, 2013):

i. Urbanização simples: realizada em assentamentos com baixo ou médio grau de densidade, nos quais o traçado é regular e as obras de infraestrutura, drenagem e geotécnica complexa, não se fazem necessárias.

ii. Urbanização complexa: tipo de intervenção destinada a assentamentos com alto grau de densidade, nos quais serão realizadas um número elevado de remoções, e por esse motivo apresentam traçado irregular e necessitam de obras complexas.

iii. Remanejamentos: ação realizada para a execução de obras quando as famílias são remanejadas temporariamente, enquanto ocorrem obras de melhoria no assentamento original.

iv. Reassentamentos: intervenção na qual ocorre a remoção dos habitantes do núcleo original de habitação, com a realocação em outro local.

A Cartilha da Secretaria Nacional de Habitação denominada “Guia para o Mapeamento e Caracterização de Assentamentos Precários” segue a mesma divisão das intervenções em consolidados, consolidáveis e não consolidáveis, mas pontua cinco formas de urbanização quanto ao tipo de intervenção (BRASIL, 2010a).

a) Reassentamento ou realocação em área externa ao perímetro do assentamento precário - Corresponde aos assentamentos “não urbanizáveis”, ou seja, aos casos em que o assentamento precário está em área com restrições absolutas para uso habitacional. Destaca-se que o reassentamento deverá ocorrer para local o mais próximo possível da área ocupada originalmente, tendo em vista a manutenção das relações de vizinhança, emprego e uso de equipamentos públicos já estabelecidos pelos moradores (BRASIL, 2010a, p. 63, grifo nosso).

b) Remanejamento ou relocação dentro do próprio perímetro do assentamento precário - Corresponde à intervenção de remoção temporária e reconstrução das unidades habitacionais no mesmo terreno do assentamento, incluindo a urbanização deste. O principal critério para a classificação nessa categoria é: assentamento em terreno adequado para uso habitacional e moradias (predominantemente) improvisadas e

construídas com materiais inadequados, tais como madeira velha, zinco, lata, papelão, sucata etc. Todavia, a critério dos municípios, a realocação também pode ser adotada como alternativa à urbanização complexa, considerando a relação custo/benefício da intervenção. (BRASIL, 2010a, p. 63).

c) Urbanização complexa - Corresponde às intervenções de urbanização de custo mais elevado, em assentamentos consolidados e densos (BRASIL, 2010a, p. 63).

d) Urbanização simples - Corresponde às intervenções de urbanização de mais baixo custo, devido ao baixo número de remoções e condições mais favoráveis para as obras. Serão classificados nessa categoria os assentamentos que se enquadrem nos seguintes critérios: I densidade de ocupação baixa (até 200 hab/hectare) ou média (entre 200 e 400 hab/hectare); II traçado viário regular, com a maioria das moradias com acesso por via que permite a circulação de automóveis e utilitários; III terreno adequado à urbanização, sem demandas de obras especiais (contenção geotécnica, canalização de córregos etc.) (BRASIL, 2010a, p. 64).

e) Regularização fundiária - Corresponde aos assentamentos que não demandam obras de urbanização, mas apenas ações de regularização fundiária. Trata-se, portanto, dos assentamentos irregulares da população de baixa renda que não apresentam carências de infraestrutura que os diferenciem das demais áreas do município (porque já foram atendidos por obras de urbanização ou por outro motivo) e ainda: que tenham moradias construídas com materiais permanentes e adequados; e não apresentem áreas de risco (BRASIL, 2010a, p. 64).

Segundo Brasil (2010b), as remoções, muitas vezes, decorrem da alta complexidade do tecido urbano dessas áreas. Os assentamentos são consolidados, densos e possuem características físicas complexas. As remoções intersticiais, que ocorrem para a execução de obras especiais, tais como canalização de córregos, contenção de encostas, entre outros fatores, bem como a execução de infraestrutura, são de 20% das famílias ou mais, fazendo com que, “nesses casos, os investimentos em produção habitacional ocorram dentro e fora do assentamento que está sendo urbanizado, elevando os investimentos para cerca de 75% do investimento” (BRASIL, 2010b; BRASIL, 2010a, p. 8).

Os assentamentos do tipo favela são os que mais necessitam de intervenções do tipo urbanização complexa, por serem densos, com morfologia espacial pouco organizada e carentes de infraestrutura. Por outro lado, grande parte dos loteamentos irregulares nas periferias brasileiras se encaixam na intervenção de urbanização simples (BRASIL, 2010b).

Quando se observa os custos, o documento ressalta que a urbanização sem reassentamento possui os menores custos de urbanização. Isso ocorre em função do baixo número de remoções, que por sua vez é consequência das condições físicas do local, acarretando menores custos de infraestrutura (BRASIL, 2010a). Geralmente os lugares que possuem estas características são loteamentos periféricos.

Por outro lado, os maiores custos de urbanização geralmente estão associados a obras de urbanização complexa, que preveem o reassentamento parcial da população.

Nesses casos, os investimentos em produção habitacional são de menor monta, cerca de 30% do total, e ocorrem somente dentro do próprio assentamento, sendo que a produção ocorre nos casos de remanejamento das famílias dentro da própria área em função da abertura do sistema viário, implantação das redes de infraestrutura e equipamentos comunitários. É a maior parte dos investimentos hoje em andamento no PAC e se destacam por manter a população no local em que já habitava, com claro respeito aos laços de vizinhança e trabalho já estabelecidos, bem como forte reconhecimento do direito à cidade e à função social da propriedade (, BRASIL, 2010b, p. 8).

Em Brasil (2010a) foi realizado um estudo que tomou como base valores de referência, considerando um município hipotético, concluindo que intervenções com remoção de mais de 50% dos domicílios, apresentaram uma estimativa dos custos por famílias duas vezes maiores que os reassentamentos com menos de 50% das famílias removidas. Essas estimativas de valores e a síntese das tipologias de intervenção, calculadas para o ano de 2010, estão sintetizadas na TABELA 92.

TABELA 2 – SÍNTESE DAS ESTIMATIVAS DE CUSTOS DAS INTERVENÇÕES EM ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS PARA O MUNICÍPIO “A” – 2010

CATEGORIAS DE INTERVENÇÃO	Nº DE DOM.	VALOR EM REAIS POR DOM.	OBSERVAÇÕES	TOTAIS PARCIAIS (REAIS)
Reassentamento	250	45.000	Valores médios de UH p/ famílias de até 3 SM (PMCMV) + projeto social (R\$ 500,00 por domicílio)	11.250.000
Remanejamento	100	31.000	R\$ 30.000 por UH (SINAPI/custo médio/Brasil dez. 2009/ UH de 45 m ²) + projeto social + regularização (R\$ 500,00 por domicílio)	3.100.000
Urbanização complexa	700	18.000	R\$ 11.000 / domicílio (estimativa PlanHab) + 20% realocações + projeto social + regularização	12.600.000
Urbanização simples	1000	8.000	R\$ 5.500 / domicílio (estimativa PlanHab) + 5% realocações + projeto social + regularização	8.000.000
Regularização fundiária	200	1.000	Regularização + projeto social	200.000
Totais gerais	2.500			35.150.000

FONTE: Adaptado de Brasil (2010a).

Portanto, ao contrário do que se pode pensar, não é menos oneroso remover favelas inteiras e realocá-las, tampouco é mais simples. Quando possível, a

urbanização complexa sem remoções é uma alternativa menos custosa e que garante o direito à localização dos moradores.

Além desse estudo acerca dos custos da urbanização, no âmbito acadêmico existem outros que apontam procedimentos e técnicas para a qualificação das etapas da urbanização das favelas. O estudo realizado por Rocha, Carvalho e Moretti (2002) propõe procedimentos para tomada de decisão em programas de urbanização de favelas. Segundo os autores,

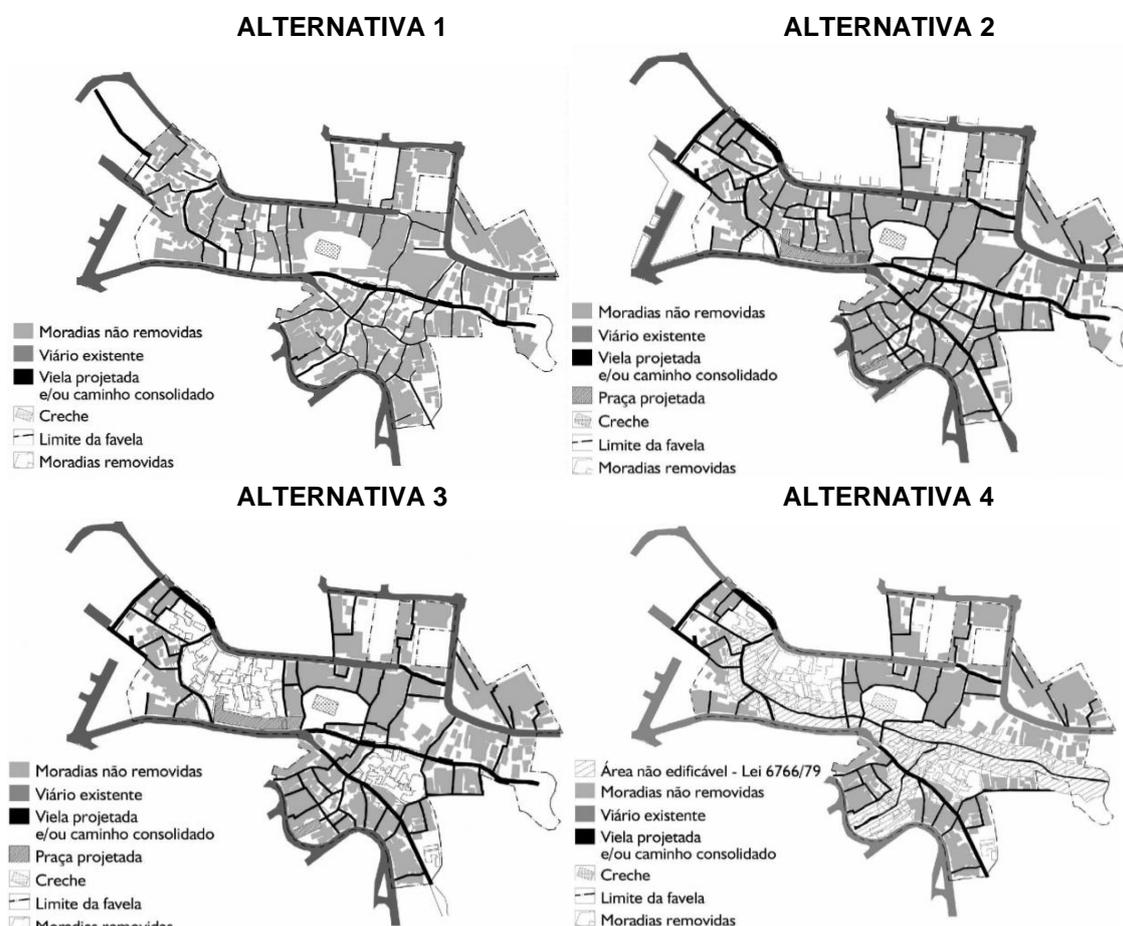
sob a mesma denominação de “urbanização de favelas”, constata-se a existência de diferentes intervenções com características, custos e resultados extremamente diferenciados, que vão desde aquelas que buscam assegurar um padrão mínimo de urbanização (restringindo-se geralmente à resolução dos problemas de saneamento, riscos e acesso às moradias); até as que envolvem a reconstrução total do núcleo, com reparcelamento dos lotes e construção de novas moradias, transformando por completo a ocupação existente (ROCHA, CARVALHO, MORETTI, 2002, p. 295).

Por esse motivo os autores realizaram um estudo de caso que analisou a intervenção do Parque Amélia/Santa Margarida, localizado no Município de São Paulo, cujas obras estavam inseridas no contexto do programa de urbanização Guarapiranga. Os autores afirmam que as intervenções voltadas para o reordenamento físico das favelas atuam especialmente na melhoria das condições sanitárias e de acessibilidade, além da “eliminação dos riscos geotécnicos, a diminuição da frequência de inundações e a integração física do núcleo ao bairro do entorno”, tudo isso com o objetivo de que a infraestrutura física, necessária à inserção social da população no bairro, seja efetivada (ROCHA, CARVALHO, MORETTI, 2002).

No caso citado Rocha, Carvalho e Moretti (2002, p. 307) elaboraram diferentes alternativas para intervenção física nos assentamentos, esquematizadas por Santos (2019, p.44):

Alternativa I – saneamento básico e controle de riscos;
Alternativa II – saneamento básico, controle de riscos e adequação do sistema viário;
Alternativa III – saneamento básico, controle de riscos, adequação do sistema viário e da densidade;
Alternativa IV – saneamento básico, controle de riscos, adequação do sistema viário e da densidade e atendimento à Lei Federal 6.766/79 (faixas *non-aedificandi* ao longo de cursos d’água).
Alternativa V - prevê o total reordenamento físico do assentamento, com demolição de toda a estrutura e construção de novas UH em tipologia verticalizada de 4 andares (SANTOS, 2019, p. 44).

FIGURA 4 – ESQUEMA DAS ALTERNATIVAS DE URBANIZAÇÃO APRESENTADAS NO ESTUDO – PARQUE AMÉLIA/SANTA MARGARIDA – SÃO PAULO



FONTE: Adaptado de Rocha, Carvalho e Moretti (2002).

O estudo fez um levantamento dos custos de infraestrutura, superestrutura e atividades operacionais. Por meio dele concluiu-se que os custos da infraestrutura estão distribuídos em: “drenagem urbana, canalização de córregos, pavimentação de vias e coleta de esgotos. Esses itens, por sua vez, estão diretamente relacionados à área de sistema viário”. Os de superestrutura relacionam-se ao número de realocações e reassentamentos. O custo de atividades operacionais varia de acordo com “a dimensão da obra, por isso pode-se calculá-lo em função dos custos de infraestrutura e superestrutura” que, por sua vez, “abrange itens relativos ao projeto executivo, gerenciamento e manutenção das obras, consultorias técnicas e assistência social” (ROCHA, CARVALHO, MORETTI, 2002, p. 310).

Por meio das análises realizadas por Rocha, Carvalho e Moretti (2002) constatou-se que em todas as alternativas os custos de infraestrutura não implicaram em acréscimos significativos nos valores de intervenção, enquanto os de

superestrutura variaram, sobretudo na alternativa 5, em função dos custos de reassentamento (ROCHA, CARVALHO, MORETTI, 2002, p. 314).

Para os autores,

essa proposta de análise e tomada de decisão permite verificar a necessidade de se avaliar cuidadosamente as implicações sociais, físicas e financeiras de um programa de urbanização de favelas. A definição do programa de reordenamento físico depende substancialmente das condições físicas iniciais, que induzirão diferentes resultados urbanísticos para custos de implantação bastante diferenciados (ROCHA, CARVALHO, MORETTI, 2002, p. 314).

Segundo aponta Bueno (2002), em estudos realizados em favelas brasileiras, a urbanização destas é complexa, demanda tempo e exige grande determinação do órgão executor, promotor em finalizar obras. Observa ainda, que “alguns dos programas, como o de São Paulo, sofreram interrupções em função de mudanças nas administrações municipal e estadual” (BUENO, 2002, p. 344-345). Além disso, nos casos estudados pela autora, “a urbanização nem sempre vem acompanhada da regularização urbanística do assentamento e da regularização fundiária dos ocupantes”. Soma-se a isso o fato de que, em todos os casos, executou-se a obra de intervenção “independentemente da condição de legalidade (ou mesmo a garantia de possibilidade de legalização) urbanística ou fundiária” (BUENO, 2002, p. 345).

Nos estudos a integração urbanística também foi alcançada e caracterizou-se pela:

criação de vias com acesso a transporte público nas proximidades, aumento das vias perimetrais ou internas com acesso a veículos de prestação de serviços – polícia, ambulância, bombeiros, coleta de lixo, mudanças e entrega de mercadorias -, integração das redes de saneamento básico – água, esgoto e drenagem” (BUENO, 2002, p. 346).

Assim, não necessariamente, o grau de urbanização alcançado está de acordo com o grau de intervenção que se precisava executar, podendo haver uma discrepância entre as necessidades locais, os projetos propostos e a execução das intervenções. A qualidade dessas intervenções varia de acordo com o que foi feito para aquilo que se precisava fazer, e o resultado torna-se consequência direta da tomada das decisões políticas, dos custos que podiam ser financiados, das dificuldades encontradas no terreno, entre outros.

Portanto, a qualificação das intervenções quanto ao resultado que se atingiu, varia de acordo com o quanto a intervenção possibilitou alcançar a urbanização integrada e integral do assentamento

3.3 URBANIZAÇÃO INTEGRAL, URBANIZAÇÃO GRADUAL E URBANIZAÇÃO PONTUAL

Conforme já destacado anteriormente, a urbanização de favelas pode ser pontual ou integral. Para Denaldi (2003, p.55), na urbanização integral, ou integrada, além da provisão de infraestrutura completa para os assentamentos, há também eliminação das possíveis situações de risco existentes, melhorias no sistema viário e a possibilidade de regularização fundiária. A autora aponta que, nesse tipo de urbanização, as ações são integradas e multidisciplinares, e buscam “promover a melhoria das condições de habitação e a integração da favela à cidade, como para tratar dos múltiplos aspectos da exclusão social”. Isso ocorre não somente pelas ações no espaço do assentamento, mas pela promoção de programas sociais, de educação, saúde, geração de trabalho e renda.

As intervenções pontuais, seriam o contrário da urbanização integral, pois são ações pontuais na favela, em momentos oportunos, não prevendo a melhoria do espaço como um todo, ou integradas a políticas de enfrentamento do déficit habitacional. Segundo Cardoso (2007, p. 230), “um dos problemas apontados em relação às intervenções pontuais é que geram um certo desperdício de recursos, já que elas não são pensadas à luz de um plano global”. As intervenções de urbanização integral, por outro lado, embora concentrem em uma única empreitada uma alta quantidade de recursos, otimizam e tornam mais efetivos esses recursos, pois alcançam os objetivos da urbanização de uma só vez. Exemplos de urbanização integrada são intervenções realizadas no programa Favela-Bairro, no Rio de Janeiro, ou no Programa Santo André Mais Igual, desenvolvido pela Prefeitura de Santo André (CARDOSO, 2007).

Uma alternativa apontada por Cardoso (2007, p. 231) para enfrentar as questões observadas em ambos os tipos de intervenção, seria a implementação de “intervenções graduais planejadas”. Nesse modelo, as intervenções pontuais fazem parte de planos específicos de urbanização, para cada tipo de assentamento e, assim, a um plano global de intervenção, que por meio de intervenções pontuais devem levar

à urbanização integral. Portanto, “o modelo de intervenção gradual planejada permite a atuação em vários assentamentos ao mesmo tempo, o que, na maior parte dos casos, só se viabiliza financeiramente alongando o tempo das ações” (CARDOSO, 2007, p. 231).

Conforme Denaldi (2003, p. 56), a urbanização gradual acontece ao longo de vários anos, por meio da realização de urbanizações parciais que ocorrem ao longo de múltiplos setores e camadas da favela, ou ainda, pela soma de intervenções “pontuais realizadas pela população e pelos governos que, com o passar dos anos, acabam resultando na sua consolidação”. Essas ações, como lembra Denaldi (2003), podem ou não possuir um plano de urbanização, pois como apontado, muitas vezes acontecem ao longo de muitos anos, gerenciadas por diferentes e múltiplos atores. Além disso, pelas dificuldades financeiras, sociais e políticas encontradas pelos municípios é a modalidade de intervenção em favelas que mais tem sido adotada pelas prefeituras.

Exemplo de aplicação de intervenções graduais planejadas são os Planos Globais Específicos (PGEs), desenvolvidos em Belo Horizonte, para cada assentamento, nos quais eram definidas as intervenções e prioridades, que ao longo do tempo passavam a ser executadas.

Vale ressaltar que, na análise da urbanização integral, os autores trazem uma importante discussão sobre o debate existente acerca da integração das favelas à cidade “formal” e às políticas de desenvolvimento urbano, por meio do acesso aos sistemas de sistemas de transporte e mobilidade, saúde, educação e assistência social. Porém, mesmo com o discurso e as ações da integração “muitas das precariedades da favela se mantêm mesmo após a urbanização e, por outro, nos reassentamentos longínquos, outras precariedades se criam” (REIS, AMORÉ, MARQUES E PEREIRA, 2019, p. 178). Como lembram, pertinentemente, esses autores:

A favela é a cidade, faz parte do seu tecido e dialoga com ele das formas mais diversas. O projeto para intervenção nessas áreas não pode seguir os mesmos princípios de um projeto para obra nova em terra nua. Espaços habitados e dinâmicos, onde a população é colocada em situação permanente de resolução de seus próprios problemas de moradia, podem ser “objeto” de projeto. Mas as ferramentas e métodos de que dispomos e a expectativa de soluções integrais e totalizantes devem ser colocados em xeque para abrir espaço para novas práticas (REIS; AMORÉ; MARQUES; PEREIRA, 2019, p. 179).

Ainda assim, Cardoso (2007, p. 234-235) considera que existem inovações na forma de atuar em favelas, principalmente no modo de reconhecer e intervir nessas áreas “buscando sua reabilitação física e a sua integração mais efetiva com a cidade formal”. Além disso, existem casos específicos que têm seguido a lógica dos estudos aqui apresentados e atuado nas favelas de forma não tradicional.

A partir do exposto, pode-se considerar que a urbanização gradual é uma forma de atuação, enquanto a urbanização integral é um conceito, não apenas de como atuar na favela, mas também da definição do cenário futuro almejado para o assentamento ao final do processo de urbanização. Nesse sentido, a urbanização integral é um processo e é um objetivo.

Com os conceitos apresentados neste capítulo foi possível traçar estratégias para a escolha dos estudos de caso e a definição da metodologia aplicada à análise das intervenções neles realizadas, conforme exposto no capítulo a seguir.

4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS PARA A ANÁLISE DAS INTERVENÇÕES NAS FAVELAS ESTUDADAS

Na presente dissertação, o capítulo 5, caracteriza o histórico das intervenções executadas ao longo do tempo em três favelas do Município de Curitiba: Bolsão Formosa e Vilas União Ferroviária e Terra Santa. No capítulo 6 estas intervenções são analisadas, individualmente e comparativamente. Sendo assim, no presente capítulo são apresentados os critérios para a escolha das favelas utilizadas como estudos de caso, bem como, a construção dos procedimentos metodológicos utilizados para as análises das intervenções.

O objetivo é compreender os processos de ocupação dos assentamentos e caracterizar as camadas de urbanização destas favelas ao longo do tempo, construindo um histórico das intervenções, para, a partir desses aspectos, identificar as formas de abordagem da COHAB-CT em projetos desta natureza.

O capítulo está dividido em três tópicos. O primeiro apresenta metodologias de análise de intervenções em favelas, que foram estudadas e levaram à construção dos procedimentos metodológicos e dos critérios de análise das intervenções adotados nesta pesquisa. Tais procedimentos e critérios são apresentados no terceiro tópico deste capítulo. No segundo tópico são detalhados os critérios utilizados para a escolha dos estudos de caso.

4.1 METODOLOGIAS PARA ANÁLISE DE INTERVENÇÕES VOLTADAS À URBANIZAÇÃO DE FAVELAS

Conforme destacado anteriormente, no presente tópico são apresentadas metodologias que buscaram quantificar e qualificar, por meio de descritores e indicadores, diferentes aspectos das intervenções em urbanização de favelas. Além disso, será explicado o método de análise de raios de equipamentos públicos e atingimento de serviços e equipamentos comunitários, bem como a análise multicritério, que busca relacionar diferentes variáveis em um mesmo local por meio da atribuição de pesos.

Como exposto, existem diversas categorias de intervenção em favelas, que são influenciadas por múltiplos fatores. Ainda assim, cada município atua de uma

forma, embasado pelo domínio da técnica, a existência de condições institucionais e normativas prévias, recursos disponíveis e as características dos assentamentos.

Em 2002, Laura Bueno publicou trabalho apresentando parâmetros para avaliação da vida urbana e da qualidade habitacional em favelas urbanizadas. A pesquisa da autora avaliou 8 favelas em diferentes municípios brasileiros e identificou a influência que as intervenções de urbanização realizadas tiveram para a regularização fundiária. No entanto, Bueno (2002) constatou que nem sempre a urbanização garantiu a segurança da posse, observando que mesmo que tenham sido realizadas intervenções nas favelas, a legalidade urbanística ou fundiária, nem sempre foi alcançada. Dessa forma, a integração urbanística foi medida nesse estudo em relação à integração do transporte, das vias, do acesso e das redes. Dentre os resultados observados, a autora constatou que a integração urbanística que se faz por meio da qualificação viária foi sempre priorizada na execução das obras (BUENO, 2002).

A pesquisa também identificou a existência do adensamento pós-intervenção, fator que deve ser avaliado nas análises. Além disso, segundo a autora, a urbanização de favelas tem importante papel na readequação da qualidade ambiental urbana, mas é fundamental que tal aspecto seja acompanhado de programas de assessoria técnica (BUENO, 2002).

De forma geral Bueno (2002, p. 347) recomenda que “para garantir a sustentabilidade, adequabilidade e replicabilidade dos programas de urbanização de favelas”:

- i. A intervenção em favelas deve estar embasada em políticas públicas de acesso à cidade [...];
- ii. As políticas de urbanização de favelas devem ser consideradas elementos das políticas federais, estaduais e municipais de habitação [...]
- iii. as obras de urbanização não devem ser intervenções pontuais, mas integrar-se nos projetos de um conjunto de intervenções nos bairros[...]
- iv. A solução para problemas de acessibilidade, áreas livres e equipamentos poderão ser melhor resolvidas (evitando a coincidência de altas densidades e pouco espaço livre); e eventuais remoções poderão ter soluções mais adequadas (adequabilidade) [...]
- v. A questão fundiária deve merecer destaque e constituir uma intervenção abrangente na problemática municipal de favelas [...]
- vi. Devem ser utilizados instrumentos legais com o objetivo de facilitar a intervenção pública, eventuais formas de parceria ou resolução [...]
- vii. O escopo dos projetos de urbanização deve ser abrangente e desenvolvido de forma integrada, incluindo ações ligadas ao desenvolvimento da cidadania, direitos e deveres dos usuários, e atendimento às necessidades de lazer, esporte e cultura.

viii. Como os projetos de urbanização geralmente envolvem correção de problemas geotécnicos, de esgotamento e de drenagem, recomenda-se ter em conta a sub-bacia onde a favela se localiza, e a incorporação de eventuais intervenções fora da área, necessárias à correta solução dos problemas detectados.

ix. Vinculados aos programas de urbanização de favelas, devem ser implementados programas de assessoria técnica para a execução de adaptações das instalações hidráulicas e elétricas das moradias, prevendo-se inclusive formas de financiamento e subsídio para essas obras, de forma a garantir a efetividade dos sistemas de infraestrutura urbana executados.

x. Nas obras de ampliação ou melhoria das habitações, sempre executadas sem orientação pelos moradores, comprometendo a salubridade e, em alguns casos, os espaços destinados a uso público devem ser executados programas de melhorias técnicas.

xi. Devem ser criados sistemas de fiscalização do uso e ocupação do solo após as obras de forma a impedir que as reformas dos imóveis prejudiquem as condições de salubridade das quadras, e, em especial, sejam invadidos os espaços de uso comum, onde foram instaladas redes, tais como vielas, e áreas *non aedificandi*.

xii. As políticas de serviços municipais e das concessionárias devem considerar as favelas, espaços construídos com outros padrões. Esses ambientes exigem parâmetros e eventualmente “formatos” de serviços diferenciados. Esse fator deve ser considerado com bastante cuidado no caso da privatização destes serviços. Os contratos devem prever a existência de garantia de operação e manutenção a essas áreas com sistemas diferenciados.

xiii. Devem ser desenvolvidos programas de formação e reciclagem do corpo técnico dos setores de manutenção urbana (drenagem, varrição e coleta de lixo) e operação e manutenção dos serviços de energia e saneamento, para a superação dos problemas de preconceito e ineficiência destes setores, em especial após as obras de urbanização de favelas terem sido realizadas. Deve haver uma preparação destes setores para a correta gestão de sistemas desenvolvidos com parâmetros diferenciados.

xiv. A apropriação de custos das obras de urbanização de favelas deve ser sistemática e com metodologias reconhecidas, para que haja um avanço consistente na avaliação dos custos, o que é indispensável para garantir replicabilidade e a sustentabilidade.

xv. Recomenda-se a adoção dos seguintes parâmetros para avaliação de programas relacionados a favelas: **integração espacial, social e fundiária em relação ao entorno e à cidade; programação de ações socioeconômicas e educacionais em paralelo à ação no meio físico; transformações ambientais, sanitárias e de saúde pública; fortalecimento da organização social da comunidade; mudança da relação Estado-sociedade no tocante às políticas públicas; mudanças das relações sociais e de poder entre os moradores e organizações (sociais e políticas) da comunidade; alteração das relações de solidariedade entre os moradores; mobilidade urbana e valorização imobiliária; quantidade e qualidade das melhorias habitacionais feitas pelos moradores; surgimento de grupos de produção, cooperativas ou outras experiências de geração de trabalho e renda; mudança da percepção ambiental dos moradores em relação ao seu habitat e consequente comprometimento com a conservação das melhorias realizadas com a urbanização; mudança na matriz de demandas/reivindicações da comunidade e visibilidade e valorização do papel desempenhado pelas mulheres.**

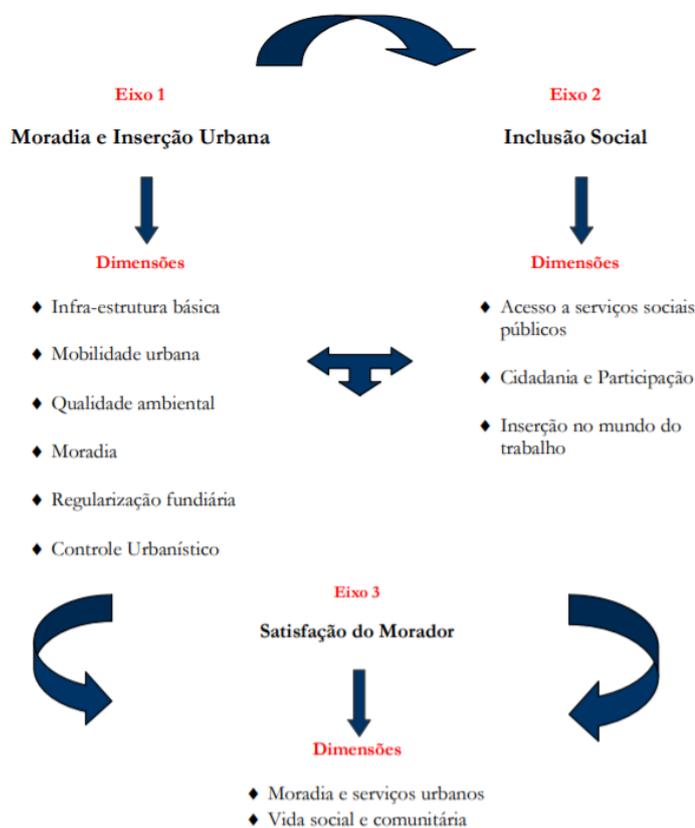
xvi. Ao contrário da procura de padronização de soluções e parâmetros técnicos, recomenda-se a sistematização de avaliações de outros programas e obras, e a disponibilização dos resultados através da formação de redes de profissionais e pesquisadores da área. Essas redes devem ser abrangentes, e não setoriais, isto é, especializadas, para que haja um avanço na adoção

de procedimentos de projeto, operação e manutenção integrados. Essas redes devem procurar associar os parâmetros para habitação e urbanismo à discussão das opções tecnológicas.

xvii. A construção de tais redes interdisciplinares, ligadas à melhoria da qualidade do ambiente construído, deve ser objeto de uma política pública de desenvolvimento tecnológico nacional (BUENO, 2002, p. 347, grifo nosso).

Em outra pesquisa, no ano de 2004, o Ministério das Cidades, em parceria com o Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (IEE- PUC-SP), publicou uma matriz de indicadores para avaliação do pós-ocupação, de projetos piloto de investimento em intervenção em favelas contratadas pelo HBB. Segundo o documento (BRASIL, 2004, p.2), a avaliação dos resultados das intervenções são um momento importante, pois constituem “oportunidades de reflexão crítica sobre os resultados e impactos da ação realizada e sobre os rumos dos projetos, programas e da própria política pública”. O estudo definiu três eixos de análise: moradia e inserção urbana, inclusão social e satisfação do morador. Dentro de cada eixo, então definidos indicadores, descritores e meios de avaliação, bem como a conceituação desses indicadores (FIGURA 5).

FIGURA 5 – EIXOS DE AVALIAÇÃO DA INTERVENÇÃO EM FAVELAS



FONTE: Brasil (2004).

No mesmo sentido, outro estudo, desenvolvido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) em 2013 (BALBIM *et al.*, 2012, 2013), levantou métodos para avaliação de resultados das intervenções em favelas na execução do PAC/UAP. Os autores lembram que esse programa teve como prioridade a urbanização integral e integrada dos assentamentos para projetos realizados em todo o país. Assim, realizou-se uma avaliação reversa, isto é, por meio da metodologia que vinha sendo construída pelo IPEA, para avaliação da efetividade de ações em favelas, criou-se uma avaliação que detecta os possíveis resultados da intervenção, ainda na fase de projeto, possibilitando mudanças e o alcance de objetivos específicos das intervenções com maior efetividade.

O documento apresenta o processo de avaliação, o manual, o modelo lógico implementado e a elaboração e aplicação do passo a passo de indicadores de avaliação dos resultados das intervenções realizadas. Segundo Balbim *et al.* (2012, 2013), a metodologia parte de um modelo de intervenção de urbanização completa, em um projeto hipotético completo, no qual todos os itens possíveis abordados pelas intervenções do PAC/UAP fossem demandas existentes e seriam atendidas. Em função disso, nas intervenções parciais e pontuais seriam validados apenas os indicadores abordados por esta intervenção parcial.

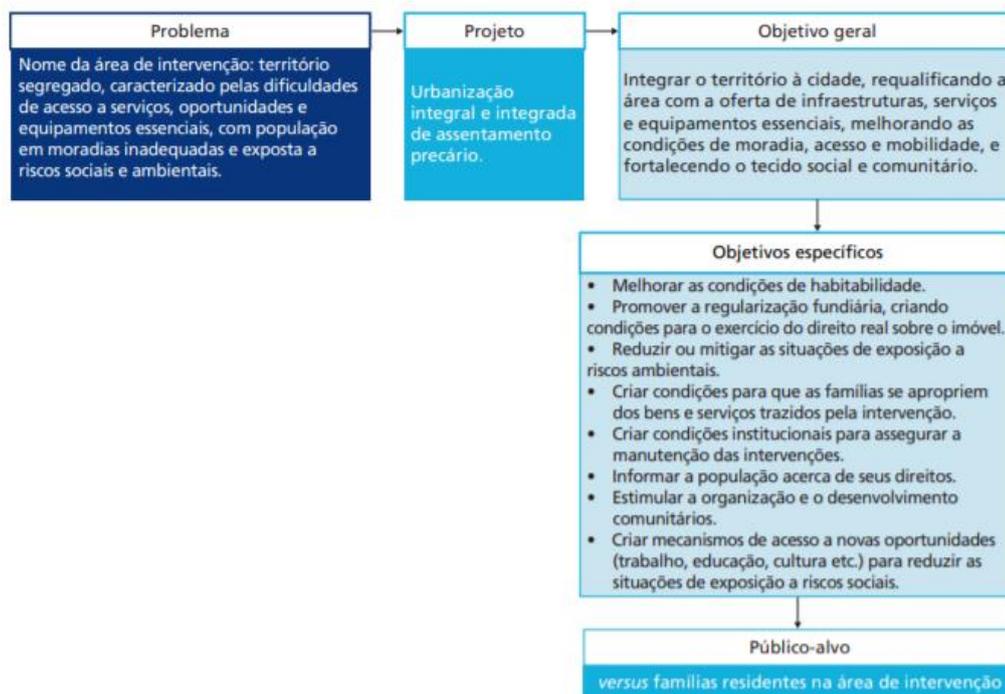
O modelo lógico implementado define os diferentes descritores dos problemas existentes no assentamento e no projeto que se pretende realizar, e em seguida estrutura uma matriz de indicadores quantitativos e qualitativos. Balbim *et al.* (2012, 2013, p. 21) destacam que “os indicadores de produto são indicadores de desempenho simples: relação entre o que foi previsto e executado nos projetos avaliados”.

Segundo os autores, de forma geral as intervenções possuem como foco alterar uma ou mais das seguintes situações:

- i. habitação precária e insalubre; ii. ausência ou escassa oferta de serviços e equipamento públicos essenciais – saúde, saneamento, educação, cultura e lazer, segurança pública, assistência social, iluminação pública etc.; iii. condições precárias de acesso e mobilidade; iv. riscos de deslizamentos de encostas e de inundações; v. insegurança da posse da moradia; e vi. irregularidade fundiária e urbanística (BALBIM *et al.*, 2012-2013, p.23).

Pode-se sintetizar o problema, objetivos e público alvo dos projetos de intervenção em favelas para este modelo da seguinte forma, segundo os autores (FIGURA 6):

FIGURA 6 – REFERÊNCIAS BÁSICAS DE INTERVENÇÃO



FONTE: Balbim *et al.* (2012, 2013),

A metodologia proposta pelo IPEA pretende avaliar os seguintes impactos e resultados:

- i. conservação e melhoria das unidades habitacionais pelos moradores; valorização imobiliária; ii. aumento dos gastos com pagamento de serviços públicos no orçamento familiar; iii. titulação dos imóveis; iv. melhoria da qualidade da água em rios, lagos e mar; v. diminuição de casos de doenças evitáveis; vi. desenvolvimento de novas atividades econômicas; vii. geração de emprego e renda; viii. surgimento de novas lideranças e organizações; ix. redução do risco social; x. garantia do exercício dos direitos mediante inscrição em políticas sociais; xi. ampliação da mobilidade social; e xi. mudança do estigma associado ao território (BALBIM *et al.*, 2012, 2013, p. 25).

O método proposto por Balbim *et al.* (2012) (i) aponta fatores favoráveis e desfavoráveis que podem influenciar na implementação dos projetos, (ii) indica uma estrutura para que as cidades criem seus projetos, com o objetivo de alcançar os resultados desejados, (iii) lista inúmeros indicadores de avaliação da eficiência dessas intervenções, e (iv) exemplifica o passo a passo da aplicação da metodologia. Não

cabe aqui listar todos os indicadores apontados no documento, apenas citar sua existência e destacar que os mesmos foram utilizados e adequados para a concepção dos indicadores para avaliação dos estudos de caso analisados na presente dissertação.

No mesmo sentido, reconhecendo que “há um limitado número de trabalhos que tratam de parâmetros para avaliação de projeto e obra de urbanização” Moretti e Denaldi (2018, p. 477) realizaram uma análise da qualificação das intervenções no âmbito do PAC/UAP na região do Grande ABC paulista, utilizando-se, inclusive, dos estudos realizados pelo Ministério das Cidades (BRASIL, 2004) e pelo IPEA (BALBIM *et al.*, 2012, 2013) para construção de sua metodologia.

Os autores ressaltam que além das intervenções físicas em si, a qualidade do projeto também se relaciona com aspectos sociais, capacidade administrativa e arranjo institucional do setor público que elabora os projetos ou gerencia as intervenções. Segundo eles, a integração da favela à cidade envolve diversos componentes, como “condições de habitação; infraestrutura; saneamento integrado; acesso a equipamentos e serviços públicos; regularização fundiária, inclusão social”. Apesar da relevância desses componentes, o estudo avaliou as intervenções relacionadas à escala interna ao perímetro do assentamento, norteado por três grandes objetivos: a melhoria das condições de habitação, de mobilidade e de saneamento e meio ambiente (MORETTI E DENALDI, 2018, p. 479).

Os autores utilizaram descritores quantitativos e qualitativos. Segundo Moretti e Denaldi (2018, p. 479), os quantitativos “são parâmetros numéricos obtidos com base na análise do projeto e que, em si, exprimem uma variável de qualidade”. Por sua vez, os descritores qualitativos “são informações relacionadas à avaliação de qualidade e atendimento das metas, para os quais não se consegue estabelecer um parâmetro numérico, mas é clara a intenção de qualidade almejada” (MORETTI E DENALDI, 2018, p.479). Em alguns casos os descritores podem ser analisados por meio de valores de desempenho desejados, ou ainda por análises comparativas entre projeto e o assentamento pós-intervenção. A análise dos descritores aplicados permite compreender a dimensão de atuação das intervenções (QUADRO 7).

QUADRO 7 – DIMENSÃO, METAS E DESCRITORES DE MELHORIA DAS CONDIÇÕES DE HABITAÇÃO, MOBILIDADE, SANEAMENTO E MEIO AMBIENTE

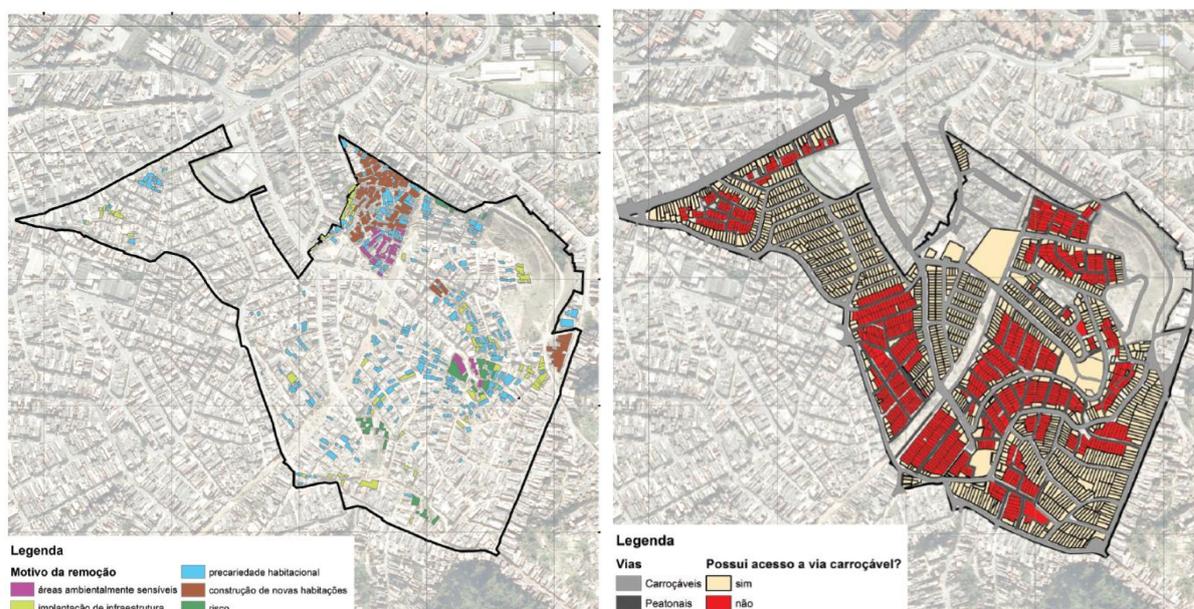
Dimensão	Metas	Descritores
Habitação	H1: garantia de moradia adequada para as famílias removidas	DH1.1: reassentamento das famílias em unidades prontas, próximas ao núcleo original em locais adequados
		DH1.2: soluções provisórias de alojamento e habitação pactuadas com a comunidade e decisões tomadas em processos participativos
	H2: requalificação de moradias localizadas em áreas consolidáveis por meio da assistência técnica para reforma ou ampliação e disponibilização de recursos para aquisição de material de construção	DH2.1: existência de apoio para reforma e requalificação das moradias, por meio das assistência técnica e/ou viabilização de material de construção
		DH2.2: existência de ações para requalificação das moradias em setores altamente densos e/ou com acesso inadequado à unidade habitacional em função da largura das vielas, escadarias, entre outros
	H3: redução das situações de adensamento excessivo e solução das situações de insalubridade (aeração, estanqueidade, iluminação e insolação)	DQH3.1: percentual de ocupação das quadras por áreas edificadas
		DQH3.2: densidade de domicílios (habitantes por hectare - calculado para todo o assentamento e por quadras)
		DH3: existência de uma fração mínima de terra por unidade habitacional
	H4: criação de condições para a execução de controle e manutenção urbana	DH4: existência de mecanismos (regulação, trabalho social) e meios (pessoal, recursos financeiros) para desenvolver ações de pós-ocupação, como educação ambiental, controle urbano e assistência à autoconstrução
	H5: ampliação e qualificação das áreas de uso comum e aumento da oferta de equipamentos públicos	DQH5.1: metragem quadrada de áreas de uso comum (total da área excluídos os lotes) por domicílio
		DQH5.2: metragem quadrada por domicílios de áreas de uso comum qualificadas para uso público: praças, parques, equipamentos de lazer, entre outros
DH5.1: localização, distribuição e tratamento paisagístico das áreas de uso comum qualificadas para uso público: praças, parques, equipamentos de lazer, entre outros		
DH5.2: existência e caracterização dos equipamentos públicos (escolas, postos de saúde, etc.) no perímetro e nas proximidades do assentamento		
Mobilidade	M1: redução das situações de difícil acesso aos domicílios	DQM1.1: percentual de domicílios em vias que só permitem acesso de pedestres
		DQM1.2: percentual de domicílios em vias de pedestres e que distam mais que 50 metros da via veicular
		DQM1.3: percentual de domicílios com acesso por escadarias públicas de pedestres

	M2: articulação do sistema viário interno com o do entorno	DM2: articulação do sistema viário interno com o do entorno, considerando a estrutura viária oferecida e o porte do assentamento
	M3: atendimento dos domicílios por transporte público	DM3: percentual de domicílios atendidos por transporte público em um raio de 300 metros
	M4: possibilidade de acesso de veículos utilitários e caminhões do sistema viário	DQM4: percentual de vias que permitem acesso de caminhão
	M5: qualidade da circulação de pedestres	DQM5: percentual de vias arborizadas com relação à extensão total de vias que permitem circulação de veículos
		DM5: condições de acessibilidade para pedestres (separação entre veículos e pedestres, condições de circulação de calçadas, escadarias e vielas)
Saneamento e Meio Ambiente	S1: atendimento dos domicílios por rede de esgotos, água potável, e eletricidade;	DS1.1: garantia de acesso ao abastecimento oficial de água potável
		DS1.2: garantia de acesso à coleta de esgotos
		DS1.3: garantia de acesso à eletricidade
	S2: condução e tratamento adequados do esgoto coletado	DS2.1: existência de estratégias para enfrentamento de problemas de ligação cruzada de esgotos nas águas pluviais e vice-versa
		DS.2: interligação do esgoto captado ao sistema estrutural de coleta e tratamento de esgotos
	S3: solução para as ligações domiciliares e manutenção da rede de esgotos	DS3.1: instalação da rede de esgotos em locais públicos, sem transposição de lotes e outros locais de acesso limitado
		DS3.2: existência de recursos materiais e humanos para assegurar a execução de ligação domiciliar dos esgotos à rede pública
	S4: adequação das soluções de drenagem das águas pluviais	DS4: possibilidade de limpeza e remoção de detritos no sistema de drenagem de águas pluviais
	S5: adequação da coleta de resíduos sólidos	DS5.1: existência de Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos
		DS5.2: dimensionamento adequado de pontos de coleta pública de lixo, inclusive nos locais que não possuem acesso para o caminhão
	S6: recuperação das áreas de margens de cursos d'água e nascentes	DS6.1: destinação dada aos terrenos situados junto a cursos d'água e nascentes, inclusive quanto à preservação e recuperação da vegetação
		DS6.2: existência da canalização a céu aberto ou fechada
		DS6.3: existência de estratégias para evitar a ocupação e/ou reocupação de áreas verdes e livres
	S7: aumento do percentual de áreas com cobertura vegetal e arborização	DQS7.1: percentual de áreas permeáveis (excetuando-se as áreas de lotes)
DQS7.2: percentual de vias arborizadas		

FONTE: Moretti *et al.* (2015).

As análises realizadas pelos autores para verificação de cada um dos descritores apresentados no Quadro 8 foram realizadas com mapeamento específico das áreas, como exemplificado pela FIGURA 7.

FIGURA 7 – EXEMPLO DE MAPEAMENTO REALIZADO PELO ESTUDO



FONTE: Moretti *et al.* (2015).

Portanto, apesar de serem poucos os estudos que avaliam a eficiência das intervenções realizadas em favelas, existem metodologias específicas voltadas para tal avaliação. A adaptação dessas metodologias para a realidade de cada intervenção e município é possível e desejada, como destacam os autores (BALBIM, 2012, 2013; MORETTI E DENALDI, 2018).

O Plano Municipal de Habitação de São Paulo (2016) também traz algumas estratégias urbanísticas e diretrizes de avaliação de projetos para áreas de habitação de interesse social que valem ser analisadas. Dentre estas estratégias urbanísticas há, sobretudo, sugestões para adequar não somente a favela à regularidade dos parâmetros urbanísticos, mas, por meio do desenho urbano, adequar a cidade à favela. Segundo o documento, estas estratégias constituem um

resumo ou o legado da equipe de planos urbanísticos da Sehab¹² nos últimos anos. Este resumo opta por possibilidades, ao invés de diretrizes; por inspiração, ao invés de soluções prontas; e pela seleção de uma vasta gama de possibilidades, ao invés de “obrigação de fazer”. Os aspectos

¹² Secretaria de Habitação de São Paulo.

apresentados nos quatro Capítulos variam de sugestões bastante simples, tais como a criação de jardins de chuva para criar um microclima mais agradável e facilitar o escoamento da água da chuva, até propostas mais estratégicas, como recomendar o consequente desenvolvimento de propriedades com coeficiente de aproveitamento do terreno baixo, em vez de ocupar os últimos espaços livres remanescentes na cidade. Além disso, os Capítulos incluem sugestões mais gerais, tais como a de que o planejamento urbano deve considerar também a inclusão da identidade e a cultura local (PMH, 2016, p.14).

Nas estratégias apresentadas no PMH (2016) são propostas fachadas ativas, evitando muros, preenchimento de espaços vazios nas favelas, priorização do pedestre, criando calçadas largas, a utilização de uma pavimentação confortável que deve manter o passeio livre de obstáculos, utilização de elementos paisagísticos, de forma a evitar ilhas de calor, criando opções de caminhabilidade, dentre diversas outras propostas e estratégias para construir uma urbanização com melhoria da comunicação espacial entre o espaço externo e as residências, respeitando a morfologia das favelas, mas levando as infraestruturas e melhorias necessárias e integrando os espaços à cidade (FIGURA 8).

FIGURA 8 – EXEMPLO DE ESTRATÉGIA PARA AS CALÇADAS



FONTE: PMH (2016).

Nas diretrizes dos Projetos de Urbanização a PMH levanta diversos fatores, mas interessa à presente pesquisa a identificação dos principais fatores que podem auxiliar na construção metodológica para os casos estudados em Curitiba. Segundo

o documento, deve ser considerada a escala do assentamento, incentivada a participação da população e diferentes estratégias para participação da comunidade. Além disso:

O perímetro da intervenção deverá ser avaliado levando-se em consideração os seguintes elementos: área ocupada pelo assentamento precário assim como a micro-bacia hidrográfica onde está localizado, sempre considerando planos, projetos e obras já previstas; topografia; base fundiária com a titularidade dos imóveis e legislação vigente (ex. ZEIS e demais zoneamentos). A sobreposição dos elementos citados configurará a base de todo o projeto (PMH, 2016, p. 198).

O plano aponta que dentre os projetos estruturadores da concepção do partido urbanístico estão: “parcelamento do assentamento precário; áreas de risco geotécnico; faixas de intervenção ao longo dos córregos e ao redor das nascentes; redes de infraestrutura; áreas contaminadas; e linhas de alta tensão, gasoduto, oleoduto e adutoras”. A existência desses aspectos define o plano de remoções, que deve sempre considerar as respectivas áreas de remoção e reassentamento, sendo que o número de remoções deve sempre ser o mínimo possível e “e a relocação da totalidade das famílias deverá ocorrer, preferencialmente, dentro da área de intervenção” (PMH, 2016, p. 198). Além disso, as remoções devem considerar os custos e benefícios a serem alcançados, ponderando as ações a serem realizadas. Além disso:

O Memorial Descritivo do Plano deverá conter dados referentes a: partido urbanístico adotado, soluções de mobilidade e acessibilidade, soluções de sistemas de infraestrutura, de consolidação geotécnica; quadro de áreas do plano de urbanização; quadro de remoções, remanejamentos, relocações e reassentamento; relatório fotográfico; diretrizes de órgãos de licenciamento e controle, concessionárias e outros intervenientes; restrições ambientais pertinentes; base fundiária; descrição e documentação do processo de discussão do projeto com a população (PMH, 2016, p. 198).

São definidas também diretrizes a respeito do acesso universal aos equipamentos públicos, do acesso dos lotes ao sistema viário, a relação entre os novos lotes e o pré-existente, a elaboração dos projetos complementares (gás, elétrico, hidráulico) pela concessionária responsável, a determinação da faixa de remoção em situações de moradias sobre a faixa de domínio, em conjunto com a concessionária, e o aproveitamento das áreas livres com projetos e programas compatíveis com as restrições da área, e projetos que melhorem a integração com o entorno adjacente aos assentamentos. Neste caso devem ser consideradas,

barreiras, transposições, projetos de melhoria dos acessos e de calçamento, pavimentação, entre outros, em relação à integração do assentamento à cidade. (PMH, 2016)

O PMH (2016) considera ainda que projetos de melhorias das áreas públicas e privadas devem considerar propostas variadas, com melhoria de salubridade, desadensamento, boa relação entre o público e privado evitando novas ocupações, dentre outros. Em outro aspecto considera-se que os projetos devem estar conectados com as relações da vida cotidiana do bairro, não somente os acessos aos serviços públicos e privados, mas também a atividades cotidianas de acesso à comércios e serviços, por meio da definição de redes de proximidade.

As diretrizes consideram também os projetos de mobiliário urbano, sinalização, comunicação, a plurifuncionalidade dos equipamentos sociais, a variedade dos comércios propostos, os raios de abrangência ideais do transporte públicos e outros. Ainda, são definidas diretrizes específicas em relação às obras de terraplanagem e de consolidação geotécnica, de geometria do sistema viário, de abastecimento de água, de coleta de esgoto, drenagem urbana (micro e macro), iluminação pública, paisagismo, plano de gerenciamento de resíduos sólidos e também, em outro tópico as diretrizes para os projetos de edificação. (PMH, 2016)

No que diz respeito aos projetos de drenagem urbana, em exemplo específico acerca da intervenção em favelas ao longo de cursos d'água, o PMH (2016) define questionamentos que devem orientar os projetos:

- i. Qual a área/faixa disponível para a realização da obra? [...];
- ii. Qual faixa de remoção deve ser considerada para execução da alternativa proposta?;
- iii. A proposta agrega outros benefícios, além da solução dos problemas iniciais identificados? [...];
- iv. Haverá alguma interferência da proposta com usos e equipamentos nas áreas marginais? [...];
- v. A solução será responsável por problemas de inundação a jusante? [...];
- vi. A alternativa proposta irá afetar a dinâmica dos processos de erosão e assoreamento ao longo do curso de água e a jusante? [...];
- vii. É proposta a preservação/criação de áreas verdes ao longo do curso de água? [...];
- viii. A proposta cria mecanismos para prevenir a invasão das áreas marginais ao longo do curso de água? [...];
- ix. A proposta exige manutenção constante? [...] (PMH, 2016, p. 220-223).

Outra metodologia estudada, desenvolvida com o intuito de relacionar comparativamente os aspectos que incorporam as obras de urbanização e que afetam as diferentes unidades habitacionais na intervenção, foi a utilização do processo analítico hierárquico - *Analytical Hierarchy Process* (AHP), desenvolvido por Saaty (1991). Nela, considera-se que uma unidade habitacional removida sofre um diferente

impacto em relação a que permaneceu e por isso teve impacto direto das obras de intervenção, tais como pavimentação, requalificação ambiental e acesso direto à equipamentos de lazer como parques. A metodologia propõe então a seguinte questão: Como avaliar esses diferentes fatores, relacionando de forma lógica os aspectos entre si? Para tanto, considera-se necessário realizar uma construção metodológica que relacione diferentes itens entre si, com variadas grandezas. Além disso, os vários dados e grandezas considerados devem também possuir uma diferente relevância na distribuição no território, já que o impacto de uma remoção é diferente do impacto da pavimentação de uma rua e todos esses são ainda diferentes para cada unidade habitacional da favela. Portanto, relacionar tantos critérios e com diferentes pesos é um desafio na construção de um estudo acurado e aprofundado.

Com esse objetivo, foi utilizada a metodologia de análise multicritério, que determina preferências entre alternativas, com variáveis cujos pesos variam em grandeza (MALCZEWSKI, 1999). A AHP é uma das aproximações que está sendo utilizada por estudos e pesquisas urbanos para agregar critérios e variáveis quantitativos ao processo de análise, que busca respaldar a implementação de projetos futuros, relacionando hipóteses, e para correlacionar itens de diagnóstico da realidade. Exemplo de aplicação aos estudos urbanos é a pesquisa sobre o desenvolvimento orientado ao transporte sustentável - *Transit Oriented Development* (TOD), dentre os quais destacam-se os elaborados por Singh *et al.* (2014) e Motieyan e Mesgari (2017). Há ainda estudos que aplicam a AHP para avaliar a qualidade dos serviços de saneamento em favelas urbanas de Bangladesh de Shaharier e Mili (2019).

A utilização da AHP se justifica pelo fato de o espaço urbano conter diversas particularidades de grandezas diferentes, que precisam de uma expressão verificável para estudos quantitativos e qualitativos (LYU; BERTOLINI; PFEFFER, 2016). Câmara e Davis (2001) apontam ainda que no contexto de uso de dados que têm como premissa fornecer uma espacialização de informações para análise quantitativa e qualitativa, esta é a metodologia que tem sido considerada a mais promissora no processo de tomada de decisão relacional.

O primeiro passo para aplicação da metodologia AHP é desenvolver a estrutura hierárquica em três níveis, relacionando os objetivos, critérios e variáveis. Em seguida, é criada uma matriz de emparelhamento dos dados, que relaciona todos os aspectos que serão considerados, e onde se pergunta “qual a importância dessa

variável em relação à essa variável quando considero o objetivo que desejo alcançar”. Essa importância é definida por meio de pesos, que devem seguir a seguinte escala (QUADRO 8):

QUADRO 8 – ESCALA DE VALORES AHP PARA COMPARAÇÃO PAREADA

Valor	Importância
1	Igual – os dois fatores contribuem igualmente para o objetivo
3	Moderada – um fator é ligeiramente mais importante que o outro
5	Essencial – um fator é claramente mais importante que o outro
7	Demonstrada – um fator é fortemente favorecido e sua maior relevância foi demonstrada na prática
9	Extrema – a evidência que diferencia os valores é da maior ordem possível.
2,4,6,8	Valores intermediários entre julgamentos – possibilidade de compromissos adicionais
1/3, 1/5, 1/7, 1/9	Valores para comparação inversa

FONTE: Câmara e Davis (2001).

A dimensão da matriz comparativa será equivalente ao número de critérios escolhidos no processo de definição do objetivo. A matriz montada deve então seguir um passo a passo matemático, definido por Saaty (1991), onde os valores fracionários são transformados em valores decimais, que são então somados e normalizados por meio da divisão do valor decimal pelo valor da soma de cada coluna. Então, os pesos de cada critério são definidos a partir da média da soma dos valores das linhas de cada variável. Em seguida, estes pesos devem passar por um processo de cálculo do índice de inconsistência da matriz de pesos, para avaliar se a relação dos pesos entre si tem uma boa consistência. O índice deve ser menor que 0,10, sendo que o valor 0 indica completa consistência do processo de julgamento. Quando a inconsistência é superior à taxa definida é necessário reiniciar o processo e rever a atribuição de valores entre as diferentes variáveis, e definir uma nova distribuição de pesos relativos no início da análise.

O interessante da metodologia AHP é que os diferentes pesos podem ser aplicados em situações espaciais, por meio de um processo de construção matricial espacial. Assim, com os dados SIG (Sistema de Informações Geográficas), é possível mapear os dados vindos do AHP, graduando os dados qualitativos por meio da atribuição de valores às diferentes variáveis. Esse processo complexo torna a avaliação, outrora qualitativa e subjetiva, em uma análise quantitativa e espacial, com critérios e indicadores (MALCZEWSKI, 1999).

Finalmente, com o estudo das diferentes metodologias, tanto de análise espacial, de critérios, de diagnóstico e de qualificação das intervenções em favelas, foi possível construir a metodologia adaptada para análise dos estudos de caso que são objeto da presente dissertação. A escolha destes estudos de caso também passou por um processo metodológico de seleção, que será descrito no tópico a seguir.

4.2 CRITÉRIOS PARA A ESCOLHA DOS ESTUDOS DE CASO

Para a escolha das favelas cujas intervenções são objeto de análise, foram utilizados critérios eliminatórios e classificatórios que levaram em consideração a relevância do assentamento no contexto em que se insere, a colaboração que o caso poderia oferecer na produção do conhecimento a respeito das intervenções em favelas no município, assim como a disponibilidade de dados para elaboração das análises.

O primeiro critério definido foi que o assentamento deveria ter sido objeto do PAC/UAP. Este critério foi considerado eliminatório e da totalidade das mais de 250 favelas apontadas por Nunes da Silva (2012), como existentes no município, em um primeiro filtro, restaram os 49 assentamentos que foram objeto de projetos do PAC/UAP. Em seguida verificou-se, desses 49, os que tiveram obras executadas no âmbito desse Programa, fazendo com que esse número caísse para 37 favelas.

A partir desse universo foi aplicado um critério classificatório, que considerou as oito maiores favelas entre as 37, sendo as demais excluídas da escolha. Assim, por ordem de relevância quanto às superfícies do espaço ocupado por esses assentamentos, foram selecionadas as seguintes favelas:

- i. Vila Terra Santa;
- ii. Vila Parolin;
- iii. Vila Torres;
- iv. Vila Nova Barigui;
- v. Vila Leão;
- vi. Vila Higienópolis Paraíso;
- vii. Vila Autódromo;
- viii. Vila União Ferroviária.

Na sequência foi analisado o tempo de existência dessas favelas, descrito no

QUADRO 9:

QUADRO 9 – DÉCADA DE ORIGEM DOS ASSENTAMENTOS

Vila	Década de Origem do Assentamento
Vila Higienópolis Paraíso	-
Vila Parolin	1950
Vila Autódromo	1960
Bolsão Vila Formosa	1970
Vila Torres	1980
Vila Nova Barigui	1980
Vila Terra Santa	1990
Vila União Ferroviária	1990

FONTE: Nunes da Silva (2012).

A partir dessa classificação, foram escolhidas favelas com diferentes décadas de origem. Na sequência foi analisado o tipo de contratação do PAC/UAP, se por assentamento, ou conjunto de favelas, denominado pela municipalidade como bolsão. Este critério foi eliminatório e excluiu da seleção as favelas que tiveram investimentos voltados não apenas para o assentamento, mas para toda a bacia hidrográfica na qual foram feitos os investimentos daquele contrato, porque tal condição dificultaria a identificação das intervenções na favela específica. Este foi o caso das Vilas Higienópolis-Paraíso e da Vila Nova Barigui, que apesar de terem recebido uma quantidade relevante de recursos do programa, os investimentos foram dispersos sobre toda a bacia.

Na sequência foi analisada a robustez dos investimentos aplicados nas intervenções do PAC nestas favelas, exibidos na TABELA 3, a seguir.

TABELA 3 – INVESTIMENTOS DO PAC 1 NAS FAVELAS OBJETO DE ESTUDO

Bacia	Vila	Ano	Investimento Total	Repasse Federal	Contrapartida Municipal
Terra Santa	Vila Terra Santa	2004	R\$ 18.794.018,14	R\$ 14.373.309,35	R\$ 4.420.708,79
Bolsão Audi União	Vila União Ferroviária		R\$ 1.802.573,71	R\$ 332.255,71	R\$ 1.470.318,00
Vila Parolin	Vila Parolin	2007	R\$ 15.426.904,66	R\$ 10.018.893,47	R\$ 5.408.011,19
	Vila Parolin	2009	R\$ 3.245.027,99	R\$ 2.337.435,74	R\$ 907.592,25
	Vila Leão	2007	R\$ 565.762,06	R\$ 562.652,73	R\$ 3.109,33
Autódromo III	Vila Autódromo I	2008	R\$ 781.455,19	R\$ 584.647,57	R\$ 196.807,62

FONTE: CEF (2018).

Posteriormente foi realizada a verificação quanto à existência de intervenções anteriores ao PAC/UAP nas favelas apontadas na TABELA 3, identificando-se quatro assentamentos: Vila Leão, Terra Santa, Bolsão Audi União e Parolin, como aponta o QUADRO 10.

QUADRO 10 – FAVELAS OBJETOS DO PAC/UAP COM INTERVENÇÕES ANTERIORES

Favela	Tipo de Intervenção	Década	Programa
V. União Ferroviária	Regularização fundiária	2000	Loteamento em parceria com a iniciativa privada
Bolsão Formosa	Regularização fundiária	2010	Moro Aqui
V. Terra santa	Regularização fundiária	2010	HBB
V. Parolin	Remoção	1970	Erradicação de Favelas

FONTE: Nunes da Silva *et al.* (2018).

Finalmente foi analisada a localização dessas favelas na cidade e a distância do assentamento à área central de Curitiba (TABELA 4).

TABELA 4 – LOCALIZAÇÃO E DISTÂNCIA DAS FAVELAS PREVIAMENTE SELECIONADAS À ÁREA CENTRAL DE CURITIBA

Favela	Bairro	Regional	Sentido	Distância ao Centro
V. União Ferroviária	Uberaba	Cajuru	Sudeste	10 Km
Bolsão Formosa	Novo Mundo	Pinheirinho	Centro-Sul	7 Km
V. Terra santa	Tatuquara	Tatuquara	Sudoeste	15 Km
V. Parolin	Parolin	Portão	Oeste	4 Km

FONTE: Nunes da Silva (2012).

Além desses critérios, foi realizada a análise da relevância social no contexto curitibano, com base em pesquisas que apontam para a existência do movimento popular, sendo relevantes os casos da Vila Formosa e da Vila União Ferroviária (TEIXEIRA, 2019; NUNES DA SILVA *et al.*, 2018, 2021a).

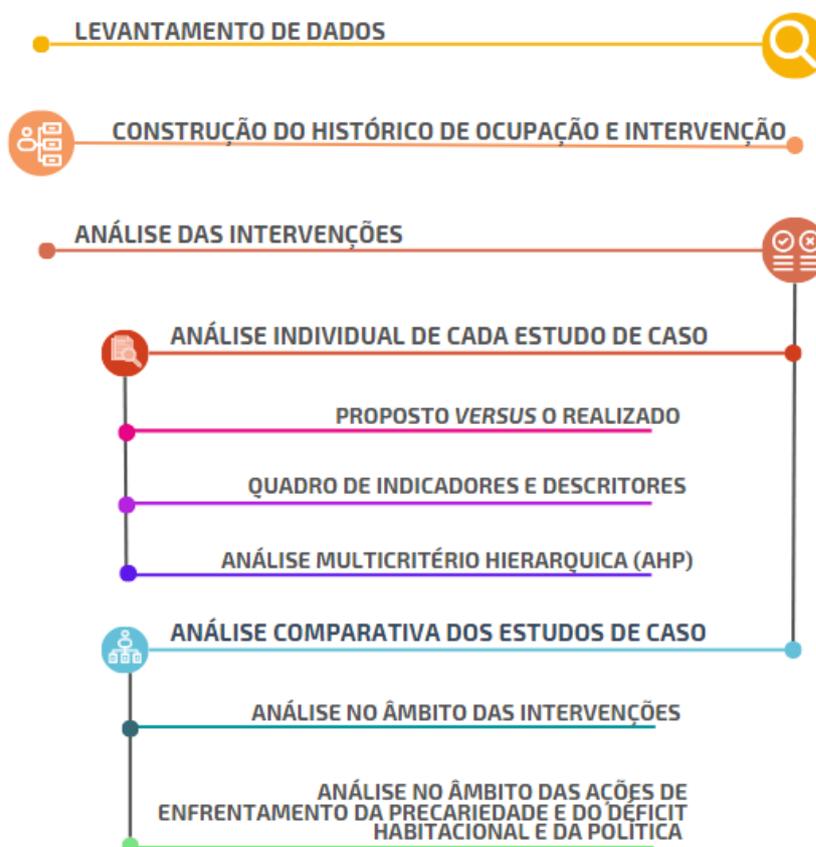
Por fim, foi verificada a existência de fontes de pesquisa para realizar as análises, critério que foi incorporado na seleção. Assim, considerando os critérios apresentados, a possibilidade do desenvolvimento da análise em relação ao tempo disponível para pesquisa e da preexistência de pesquisas a respeito dessas favelas, foram definidas as favelas:

- i. Bolsão Vila Formosa;
- ii. Vila União Ferroviária;
- iii. Vila Terra Santa.

4.3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS PARA A ANÁLISE

Com a definição dos estudos de caso e o estudo das possibilidades metodológicas, foram definidos os procedimentos metodológicos para o desenvolvimento da presente pesquisa, cujas estrutura encontra-se esquematizada na FIGURA 9:

FIGURA 9 – ESTRUTURA METODOLÓGICA DA ANÁLISE DAS INTERVENÇÕES



FONTE: A autora (2022).

Assim, a partir da definição dos estudos de caso realizou-se a primeira etapa da metodologia, que consistiu no **Levantamento de Dados**. Este levantamento teve como ponto de partida diferentes fontes de pesquisa: relatórios técnicos, diagnósticos das favelas, planos habitacionais e peças que compõem os projetos de intervenção, disponíveis na biblioteca do IPPUC. Os documentos encontrados foram compilados e organizados em planilhas Excel, assim como os respectivos dados nele obtidos¹³.

¹³ O processo de pesquisa e sistematização dos dados e informações obtidos teve o apoio da aluna de graduação do Curso de Arquitetura e Urbanismo da UFPR, Gabriela Ribeiro Martins, integrada ao

Além disso, foi realizado um protocolo de requisição de dados na COHAB-CT, que buscava obter dados dos projetos realizados, o qual não foi respondido pela instituição. Foram ainda levantados e esquematizados dados de projetos da pesquisa Direito à Cidade e Habitação: um balanço do PAC Urbanização de Favelas, realizada entre 2018 e 2019 e da pesquisa Produção da COHAB- CT e universalização do acesso à moradia na metrópole de Curitiba, em desenvolvimento desde 2015, coordenadas pela professora orientadora da presente Dissertação, desenvolvidas no Laboratório de Habitação e Urbanismo (LAHURB)¹⁴. Dentre os dados derivados dessas pesquisas constam os projetos de intervenção do PAC/UAP nos assentamentos estudados, bem como projetos de intervenções anteriores, sobretudo de loteamentos, regularização fundiária e obras de pavimentação. O compilado de dados secundários existentes foi complementado por dados primários de imagens de satélite atualizadas e visitas *in loco*.

As plantas, projetos, imagens e informações foram vetorizados por meio da utilização de *software* de geoprocessamento. O georreferenciamento dessas informações, bem como os demais dados coletados foram organizados em linhas do tempo, para compreender os diferentes períodos em que foram executadas as diferentes intervenções e sua relação com as políticas municipal e federal de habitação. Com base nesse procedimento foi construído o **Histórico de Ocupação e Intervenção**, segunda etapa da metodologia.

A partir dessa etapa desenvolveu-se a terceira etapa, que se refere à **Análise das Intervenções**, dividida em dois momentos: a **Análise Individual dos Estudos de Caso**.

O primeiro momento é dividido em outras quatro subetapas. A primeira delas é a análise do **proposto nos projetos versus o realizado**, a partir da qual construiu-se o quadro que indica o escopo da intervenção em relação às intervenções realizadas e tem como fonte de dados a planilha da CEF (2018).

Em seguida, foi realizada a aplicação da metodologia de avaliação dos descritores, adaptados à pesquisa, por meio da análise do **quadro de descritores e indicadores**.

Edital 2021 – 2022 do Programa de Iniciação Científica da Universidade, sob a orientação da mesma professora orientadora da presente dissertação.

¹⁴ A autora da presente dissertação participa do desenvolvimento dessas pesquisas desde a sua graduação no Curso de Arquitetura e Urbanismo.

De forma geral, a partir da análise das metodologias de referência, apresentadas no tópico 4.1, assim como dos conceitos e critérios que definem moradia adequada (tópico 3.1) e urbanização integral (tópico 3.3), foi elaborado um quadro de análise destas intervenções.

O quadro de análise está dividido em quatro eixos, que investigam as ações realizadas nos componentes habitação, infraestrutura, mobilidade e acesso à equipamentos e serviços públicos e privados. As perguntas relacionadas aos diferentes eixos de análise e como eles foram analisados em relação ao território da favela, divididos de acordo com os eixos supracitados, encontram-se sintetizados no QUADRO 11. É importante destacar, no entanto, que ao contrário da etapa anterior, que traçava as informações a partir da tabela de dados da CEF composta pelas informações repassadas pela COHAB-CT, neste caso analisou-se aquilo que comprovadamente foi levantado em visitas de campo e análises de ortofotos.

QUADRO 11 – INDICADORES E DESCRITORES APLICADOS PARA ELABORAR AS ANÁLISES

EIXOS	DESCRITOR	INDICADOR	FORMA DE ANÁLISE
Habitação	Melhoria das condições habitacionais	Houve unidades habitacionais disponibilizadas no assentamento?	Lotes atingidos no próprio assentamento.
		Houve melhoria habitacional realizada no assentamento?	Lotes atingidos no próprio assentamento.
		Houve redução do adensamento por quadra?	Lotes atingidos no próprio assentamento.
	Regularização urbanística do território	Houve regularização fundiária?	Lotes atingidos no próprio assentamento.
	Minimização dos impactos da intervenção	Houve, remanejamento de famílias em unidades prontas, próximas ao local de intervenção e em locais adequados?	Raios de abrangência e demarcação da área.
	Criação de condições para execução de controle e manutenção urbana	Houve surgimento de novas ocupações irregulares na própria ocupação ou no entorno imediato?	Raios de abrangência e demarcação da área.
Infraestrutura	Melhoria, qualificação e expansão dos espaços e serviços públicos	Houve realização de ligações domiciliares de redes de distribuição de água e energia elétrica?	Lotes atingidos no próprio assentamento.
		Houve execução de iluminação pública?	Lotes atingidos no próprio assentamento.
		Houve execução de obras de pavimentação?	Lotes atingidos no próprio assentamento.
		Houve execução de obras de saneamento?	Lotes atingidos no próprio assentamento.
		Houve mudança no acesso à coleta de resíduos sólidos, comuns e recicláveis	Lotes atingidos no próprio assentamento.
		Houve atingimento por arborização pública	Lotes atingidos no próprio assentamento.
	Minimização das condições e fatores de risco	Houve execução de obras da rede de drenagem?	Lotes atingidos no próprio assentamento.
		Houve execução de obras de minimização de riscos geotécnicos?	Raios de abrangência e lotes atingidos no próprio assentamento.
Acesso a Equipamentos e Serviços Públicos e Privados	Melhoria e conservação da área de intervenção	Houve implantação de áreas verdes, parques e/ou áreas públicas?	Raios de abrangência e lotes atingidos no próprio assentamento.
		Houve implantação de equipamentos públicos e comunitários?	Raios de abrangência e lotes atingidos no próprio assentamento.

FONTE: Adaptado de Balbim, (2012, 2013); Moretti *et al.* (2015).

Finalmente, como uma forma de compilar resumidamente os diferentes descritores analisados nas diferentes intervenções, foi aplicada a **análise multicritério hierárquica - AHP**. A análise AHP levantou como variáveis para a favela: melhoria habitacional; requalificação ambiental; adensamento da área pós-intervenção; realização de obras de infraestrutura (saneamento, rede elétrica, abastecimento de água); obras de microdrenagem e pavimentação, que foram abordadas separadamente das infraestruturas por terem importância específica nos projetos da COHAB-CT; obras de macrodrenagem; obras de produção de moradia; remoções e construção de novos equipamentos sociais.

A análise destes equipamentos verifica o atingimento dos raios de abrangência, que tomam como referência estudos específicos. Na presente dissertação será tomado como metodologia dos raios de abrangência o estudo realizado pelo Instituto de Planejamento Territorial e Urbano (IPDF, 2010), detalhado a seguir:

QUADRO 12 – RAIOS DE ABRANGÊNCIA DE EQUIPAMENTOS PÚBLICOS

Tipologia	Equipamentos	Raio de Abrangência (m)	Fonte
Saúde	Posto de Saúde	1.000	IPDF
Educação	Ensino Infantil	300	IPDF GOUVÊA
	Ensino Médio	3.000	
Assistência Social	CRAS, Centro de Convivência	2.000	IPDF
Esporte e Lazer	Parque e Praças de Vizinhança	600	IPDF
	Parque de Bairro	2.400	
	Centro Esportivo	2.000	

FONTE: IPDF (2010).

A pergunta para determinação dos pesos da AHP foi: qual o impacto esta variável gera na urbanização desta favela, desconsiderando se o impacto era positivo ou negativo, mas apenas a gradação.

Os pesos relativos para correlação entre as diferentes variáveis foram:

TABELA 5 – PESOS RELATIVOS DAS VARIÁVEIS

	Infraestrutura de Macrodrenagem	Produção de Moradia e Melhorias	Saneamento e Ligações Domiciliares	Remoções / Eliminação de Risco	Novos Equipamentos Sociais e Requalificação Ambiental	Infraestrutura de Microdrenagem e Pavimentação
Infraestrutura de Macrodrenagem	1	3	5	6	7	9
Produção de Moradia e Melhorias Habitacionais	1/3	1	3	5	6	7
Saneamento e Ligações Domiciliares	1/5	1/3	1	3	5	6
Remoções / Eliminação de Risco	1/6	1/5	1/3	1	3	5
Novos Equipamentos Sociais e Requalificação Ambiental	1/7	1/6	1/5	1/3	1	3
Infraestrutura de Microdrenagem e Pavimentação	1/9	1/7	1/6	1/5	1/3	1

FONTE: A autora (2022).

Então, estas frações são transformadas em valores decimais que são somados para cada coluna. Os valores das diferentes colunas são, em seguida, normalizados, a partir da divisão de cada valor decimal que havia sido encontrado pelo valor da soma da coluna a que pertence, gerando uma porcentagem.

TABELA 6 – VALORES DECIMAIS NORMALIZADOS

	Infraestrutura de Macrodrenagem	Produção de Moradia e Melhorias	Saneamento e Ligações Domiciliares	Remoções / Eliminação de Risco	Novos Equipamentos Sociais e Requalificação Ambiental	Infraestrutura de Microdrenagem e Pavimentação
Infraestrutura de Macrodrenagem	0,4395	0,7514	0,7374	0,5210	0,3397	0,2454
Produção de Moradia e Melhorias Habitacionais	0,1465	0,2505	0,4424	0,4341	0,2912	0,1909
Saneamento e Ligações Domiciliares	0,0879	0,0835	0,1475	0,2605	0,2426	0,1636
Remoções / Eliminação de Risco	0,0732	0,0501	0,0492	0,0868	0,1456	0,1363
Novos Equipamentos Sociais e Requalificação Ambiental	0,0628	0,0417	0,0295	0,0289	0,0485	0,0818
Infraestrutura de Microdrenagem e Pavimentação	0,0488	0,0358	0,0246	0,0174	0,0162	0,0273

FONTE: A autora (2022).

Estes valores são então somados para cada linha. O resultado desta soma define os pesos dos critérios. No entanto, é necessário ainda verificar a constância relacional dos valores entre si. Para o cálculo da consistência utilizam-se os valores não normalizados transformados em decimais que são multiplicados na coluna pelo valor do peso.

Então é refeita a soma das diferentes linhas. Estes valores encontrados são divididos pelo respectivo peso de cada variável. Segue-se para o cálculo da taxa λ máxima que corresponde ao valor da média das taxas calculadas.

Então, calcula-se o índice de consistência a partir da equação:

$$CI = (\lambda \text{ máx} - n) / (n-1)$$

Onde:

CI – Taxa de consistência;
n – quantidade de variáveis, no caso 6.
Finalmente, calcula-se a taxa de inconsistência que considera:

$$CR = CI / \text{Índice randômico}$$

Na qual, CR corresponde à taxa de inconsistência e o índice randômico é definido pela quantidade de variáveis, sendo, para este caso o valor 1,24.

Assim, se no cálculo da inconsistência o valor encontrado for menor que 0,1 os pesos encontrados poderão ser considerados para aplicação da metodologia. Neste caso o valor encontrado foi de 0,0836 que avalia a relação entre os números como constante.

Os pesos encontrados estão na tabela a seguir.

TABELA 7 – PESOS DOS DIFERENTES CRITÉRIOS ANALISADOS NOS PROJETOS E INTERVENÇÕES

Cré debates	Peso
Infraestrutura de Macrodrenagem	0,4395
Produção de Moradia e Melhorias Habitacionais	0,2505
Saneamento e Ligações Domiciliares	0,1475
Remoções / Eliminação de Risco	0,0868
Novos Equipamentos Sociais e Requalificação Ambiental	0,0485
Infraestrutura de Microdrenagem e Pavimentação	0,0273

FONTE: A autora (2022).

Torna-se importante ressaltar que estes pesos possuem valor neutro, que foi definido como positivo ou negativo a depender do tipo de impacto gerado na favela.

Assim, a macrodrenagem para eliminação do risco de inundação, os novos equipamentos, ligações domiciliares e outros, foram creditados de valor positivo, sendo o único valor negativo as remoções que, mesmo com a eliminação de risco, geram impacto negativo para as famílias, mas que somam menos que a produção habitacional e a eliminação de risco da macrodrenagem, que equilibram tais valores.

Além disso, a fim de criar as matrizes comparativas e de aplicar o peso à espacialização, foram utilizadas, para determinação da aplicação dos pesos, as unidades de edificação no pré-intervenção e o atingimento direto ou não dos raios de abrangência dos diferentes equipamentos e redes de infraestrutura, seguindo a metodologia descrita para raios de abrangência de equipamentos sociais. Assim, se diferentes raios de equipamentos atingiam uma mesma edificação o valor foi somado, para mostrar o impacto destes no acesso à cidade urbanizada. No caso da macrodrenagem e das remoções, como são ações que geraram impacto em todas as favelas, o atingimento foi considerado em todo o assentamento. Na sequência a matriz AHP foi analisada, possibilitando identificar o impacto das intervenções projetadas e executadas na favela.

A partir das análises individuais dos casos foi possível desenvolver a análise comparativamente, etapa que se dividiu em duas: **análise no âmbito das intervenções e no âmbito do enfrentamento do déficit habitacional e da política municipal de habitação**. Esta etapa avalia as intervenções entre si a partir da comparação entre os descritores, os recursos investidos, as diferentes abordagens em relação aos projetos e à execução das obras, e os resultados obtidos com as intervenções. Posteriormente foi avaliado como esses resultados comparados se articulam a uma política maior. Nesta etapa buscou-se responder as seguintes perguntas, construídas a partir das pesquisas de Bueno (2000), Moretti e Denaldi (2015, 2018), Balbim (2012, 2013) e PHM (2016):

i. Como foram definidas as áreas de intervenção? Os limites do assentamento? Os projetos consideraram a microbacia? Consideraram os planos, projetos e obras já previstas? Consideraram a topografia, base fundiária com titulação? A situação atual levantou a realidade da favela naquele determinado momento? Houve levantamento e diagnóstico da área?

ii. Os projetos levaram em consideração a urbanização integrada à cidade?

iii. As áreas têm sofrido manutenção e acompanhamento da prefeitura?

iv. Em que medida os projetos propuseram a integração do assentamento com a área adjacente, integrando a favela ao restante da cidade?

v. Foram realizados e executados projetos que levassem em conta o aproveitamento, considerando as restrições das áreas livres em faixa de domínio?

vi. Foram executadas e propostas melhorias no entorno do assentamento? Como transposições, barreiras, entre outros.

vii. As obras de pavimentação foram priorizadas ou as demais obras de infraestrutura tiveram espaço?

viii. Como foram elaborados os memoriais descritivos do projeto? Levaram em consideração o diagnóstico das áreas? As especificidades de cada favela?

ix. Foram realizados diagnósticos da área? O mapeamento da situação atual levou em consideração a época da intervenção?

x. As remoções foram mínimas e priorizaram as relocações na própria área do assentamento?

xi. Os equipamentos realizados e as produções habitacionais atenderam as necessidades da população local?

xii. A requalificação ambiental foi realizada? Foi integrada ao projeto da favela e da cidade?

xiii. Ocorreram novas ocupações e adensamento da área após a intervenção?

xiv. As ações se encaixam em uma política municipal de enfrentamento da precariedade habitacional?

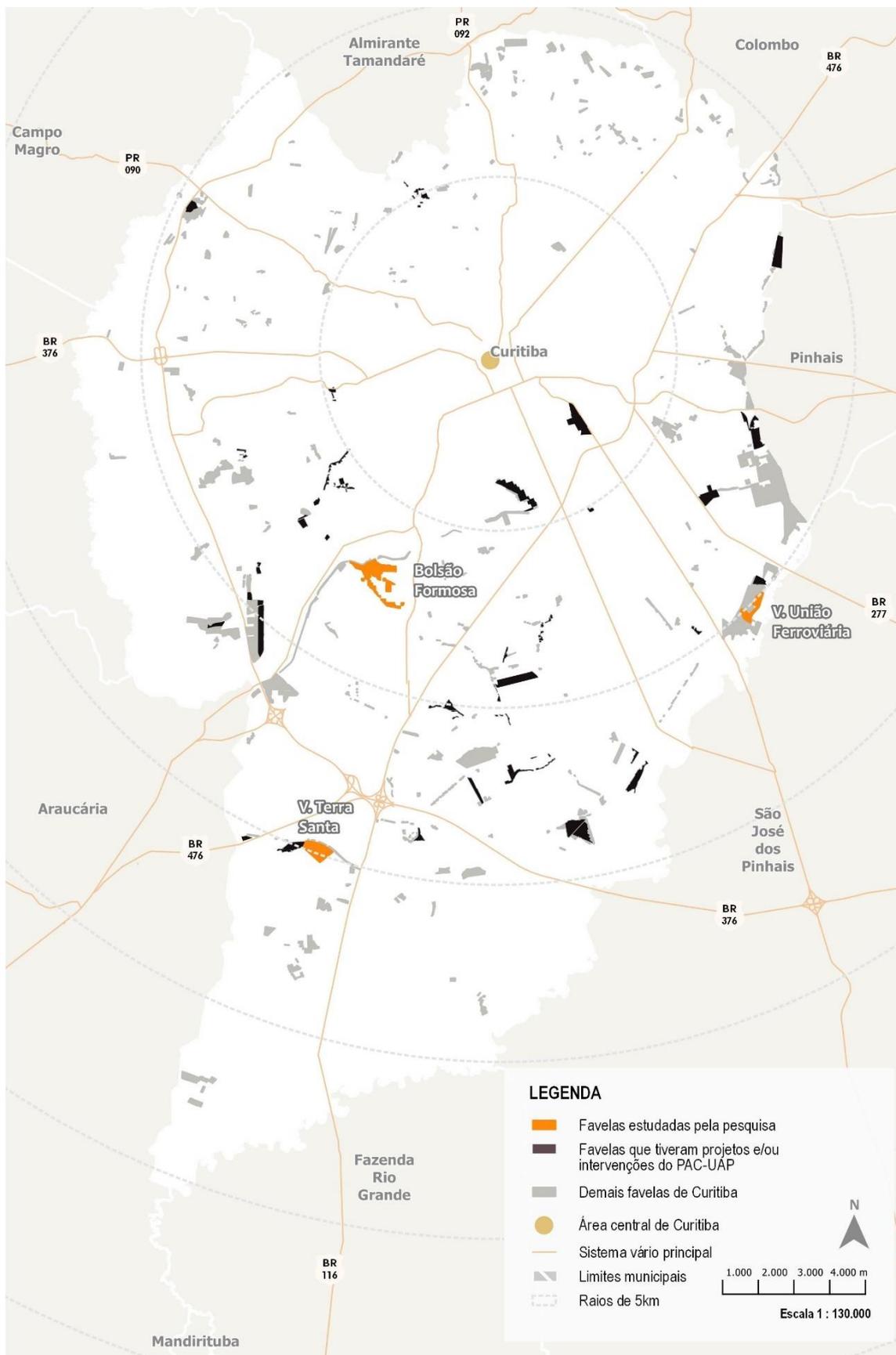
Com a aplicação de tal metodologia nos três estudos de caso foi possível compreender como as intervenções relacionam-se com política habitacional do município, e em que medida refletem a abordagem na tomada de decisão em intervenções em favelas. O capítulo a seguir dará início à aplicação desta metodologia.

5 AS INTERVENÇÕES NO BOLSÃO FORMOSA E NAS VILAS UNIÃO FERROVIÁRIA E TERRA SANTA

O presente capítulo tem como objetivo apresentar os três estudos de caso escolhidos para a análise da abordagem das intervenções e favelas no Município de Curitiba. Para cada um desses assentamentos apresenta-se um breve histórico da ocupação, a contextualização e a inserção no Município de Curitiba, as características físicas, morfológicas e de infraestrutura do local, bem como, as intervenções que foram projetadas e realizadas ao longo do tempo pelo poder público municipal e em algumas situações, pelos próprios moradores.

O primeiro estudo de caso refere-se ao Bolsão Formosa, composto pelas vilas Formosa, Leão, Uberlândia e São José. O segundo toma como referência os projetos e as intervenções que ocorreram na Vila União Ferroviária e na construção do conjunto habitacional adjacente, Moradias União Ferroviária, localizados no Bolsão Audi União. Por fim, o terceiro estudo de caso trata das intervenções na Vila Terra Santa. A FIGURA 10 indica a localização no município dos três estudos.

FIGURA 10 – LOCALIZAÇÃO DO BOLSÃO FORMOSA E DAS VILAS UNIÃO FERROVIÁRIA E TERRA SANTA NO MUNICÍPIO DE CURITIBA – 2022



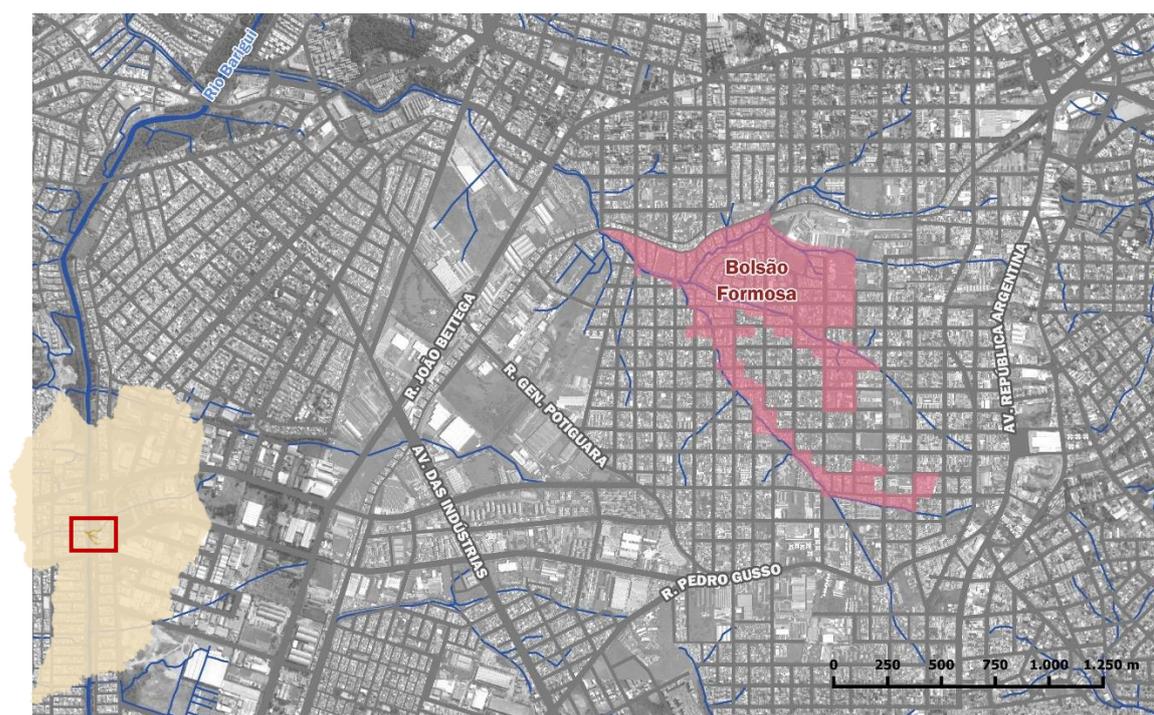
FONTE: A autora (2022).

5.1 BOLSÃO FORMOSA

O Bolsão Formosa é um dos conjuntos de favelas mais antigos e consolidados de Curitiba e sua origem acompanhou a intensificação da favelização da cidade (Curitiba, 2007). Situado nas margens do rio Formosa, derivou da necessidade de um lugar de moradia. A trajetória das famílias residentes neste complexo é marcada por lutas históricas, sendo a Vila Formosa uma das precursoras do movimento de luta por moradia das favelas curitibanas.

O Bolsão localiza-se na região centro-oeste do Município de Curitiba, atravessando três bairros Portão, Fazendinha e Novo Mundo. Esse assentamento é composto por um conjunto de favelas, as vilas Leão, Uberlândia, Formosa e São José (FIGURA 11).

FIGURA 11 – LOCALIZAÇÃO DO BOLSÃO FORMOSA – MUNICÍPIO DE CURITIBA – 2022



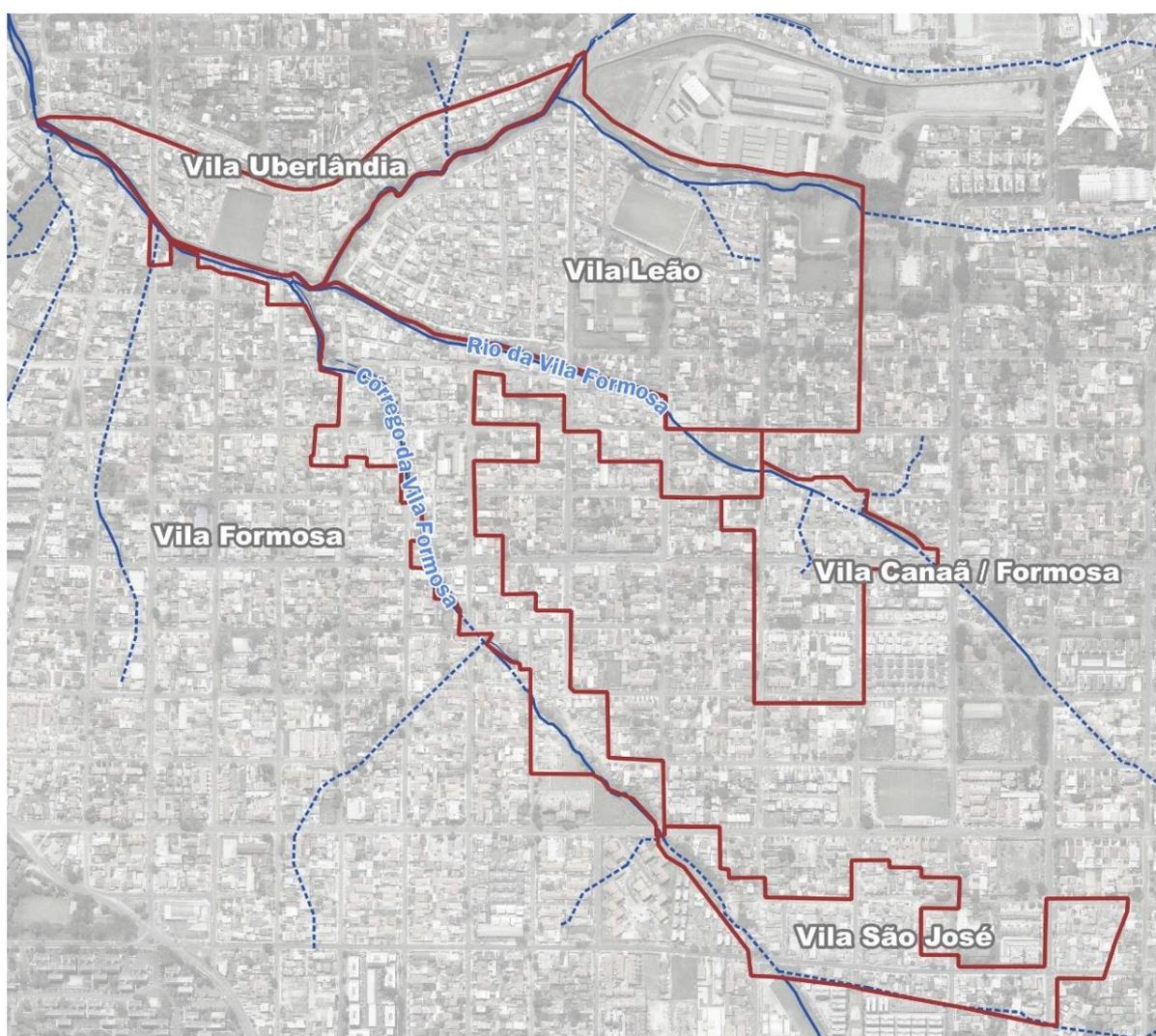
FONTE: A autora (2022).

Está situado entre a rua João Bettega e as avenidas das Indústrias, General Potiguara e República Argentina, importantes eixos de deslocamento intraurbano e metropolitano. Na rua João Bettega ocorre relevante concentração industrial e na República Argentina um importante vetor de atividade imobiliária ligada ao Setor Estrutural de Curitiba. Juntamente com a Vila Parolin e a Vila Torres, o Bolsão

Formosa é uma das áreas de favela mais bem localizadas da cidade, próxima à *shoppings centers*, terminais de ônibus, ao Setor Estrutural, entre outras infraestruturas urbanas.

Como é possível visualizar na FIGURA 11 e na FIGURA 12, os assentamentos que dele fazem parte desenvolvem-se no sentido sudeste-noroeste, ao longo do córrego Vila Formosa e do rio Vila Formosa, que desemboca no rio Barigui. Pode ser considerada parte ainda do conjunto a Vila Canaã, formada a partir da extensão da Vila Formosa. (FIGURA 12).

FIGURA 12 – LOCALIZAÇÃO DAS FAVELAS DO BOLSÃO FORMOSA – MUNICÍPIO DE CURITIBA – 2022



FONTE: A autora (2022).

A origem do Bolsão Formosa remonta a década de 1970, sendo os primeiros registros oficiais do assentamento do ano de 1974, segundo o documento “Total de

favelas de Curitiba com índice positivo de crescimento de barracos - 1974/1982” (IPPUC, 1982), produzido no início da década de 1980 com o objetivo de acompanhar o crescimento das favelas em Curitiba naquele período. Tal documento apresentava os seguintes números (Tabela 8):

TABELA 8 - TOTAL DE BARRACOS, FAMÍLIAS E PESSOAS NO BOLSÃO FORMOSA ENTRE 1974 E 1982 – MUNICÍPIO DE CURITIBA – 1974 / 1982

	1974	1978	1979	1982
barracos				
Vila Formosa	32	223	324	336
Vila Leão	38	95	144	185
famílias				
Vila Formosa	Sem informação	238	339	363
Vila Leão	Sem informação	107	152	228
peessoas				
Vila Formosa	129	1244	1575	1815
Vila Leão		169	514	713

FONTE: Adaptado de IPPUC (1982).

Portanto, entre 1974 e 1982 ocorreu um aumento de 10,5 vezes a quantidade inicial de barracos na Vila Formosa e de 4,9 na Vila Leão e o número de pessoas residentes na ocupação cresceu cerca de 20 vezes no primeiro deles. Um compilado dos diferentes relatórios de levantamento e controle realizados pelo IPPUC, ao longo das últimas 4 décadas, registra como ocorreu a evolução da ocupação das favelas no Bolsão (TABELA 9):

TABELA 9 – NÚMERO DE DOMICÍLIOS NAS FAVELAS DO BOLSÃO FORMOSA ENTRE 1974 E 2005 – MUNICÍPIO DE CURITIBA

	Vila Formosa	Vila Leão	Vila São José	Vila Uberlândia	Soma ⁽¹⁾
1974	32	38	-	-	70
1978	223	95	-	-	318
1979	324	144	-	-	468
1982	336	185	-	160	681
1984	-	316	-	-	316
1985	438	-	220	220	878
1989	387	261	245	203	1096
1990	417	303	235	235	1190
1992	504	387	282	-	1173
1994	490	702	276	269	1737
1997	650	530	264	183	1627
1998	650	530	264	183	1627
1999	650	530	264	183	1627

2000	502	764	295	326	1887
2005	836	772	350	392	2350

FONTE: Adaptado de IPPUC (1982,1984, 1985, 1989, 1990, 1994, 1992, 1997, 1998, 1999, 2000, 2005).

NOTA: ⁽¹⁾ Soma das demais Vilas.

⁽²⁾ Informação inexistente.

Embora haja divergências em relação aos números apresentados nos diferentes levantamentos elaborados (TABELA 8 e TABELA 9), pode-se concluir que o maior crescimento das favelas se realizou a partir da década de 1990¹⁵.

O documento “Favelas, movimento associativo e planejamento urbano em Curitiba - 1985”, apontava que em 1981 havia 438 “barracos¹⁶” na Vila Formosa, dispostos em uma área de 7 hectares, que comportavam 460 famílias e 2.194 pessoas. Para a Vila Leão foram registradas 316 unidades, 332 famílias, 1584 pessoas, em 4,33 hectares (IPPUC, 1985). O documento informava ainda as pautas defendidas na luta dos movimentos por moradia, que vinham acontecendo naquelas favelas desde a década de 1970 (QUADRO 13).

QUADRO 13 - VILAS E ASSOCIAÇÕES DE MORADORES SEGUNDO TIPOS DE LUTA E MOMENTOS DE OCORRÊNCIA 1978-1983 – BOLSÃO FORMOSA – MUNICÍPIO DE CURITIBA

Favela	Ocupação gradual da área	Ocupação coletiva organizada	Luta pela permanência com confronto	Luta pela urbanização da área
Vila Formosa	1978		1981	1979
Vila Leão		1980		1980
Vila São José		1981		1981

FONTE: Adaptado de PMDU (1985).

Segundo Garcia (1990), no dia 1º de maio de 1979 foi organizado um encontro de Associações de Bairro na Vila Nossa Senhora da Luz, dentre elas a Associação de Moradores da Vila Formosa. Nessa reunião foi lido um documento, referendado no dia 8 de julho do mesmo ano e entregue por 3.500 pessoas ao poder executivo municipal, que demandava o fim da violência praticada pelos fiscais da prefeitura para com os ocupantes e ações para assegurar a posse e a urbanização das favelas. No final do prazo estipulado para a definição dessas propostas, como nenhuma ação havia sido

¹⁵ Conforme Nunes da Silva (2012) a partir da década de 1990 houve um expressivo crescimento de favelas em Curitiba e demais municípios do entorno ao polo.

¹⁶ Dominação utilizada para os domicílios precários nos relatórios da época

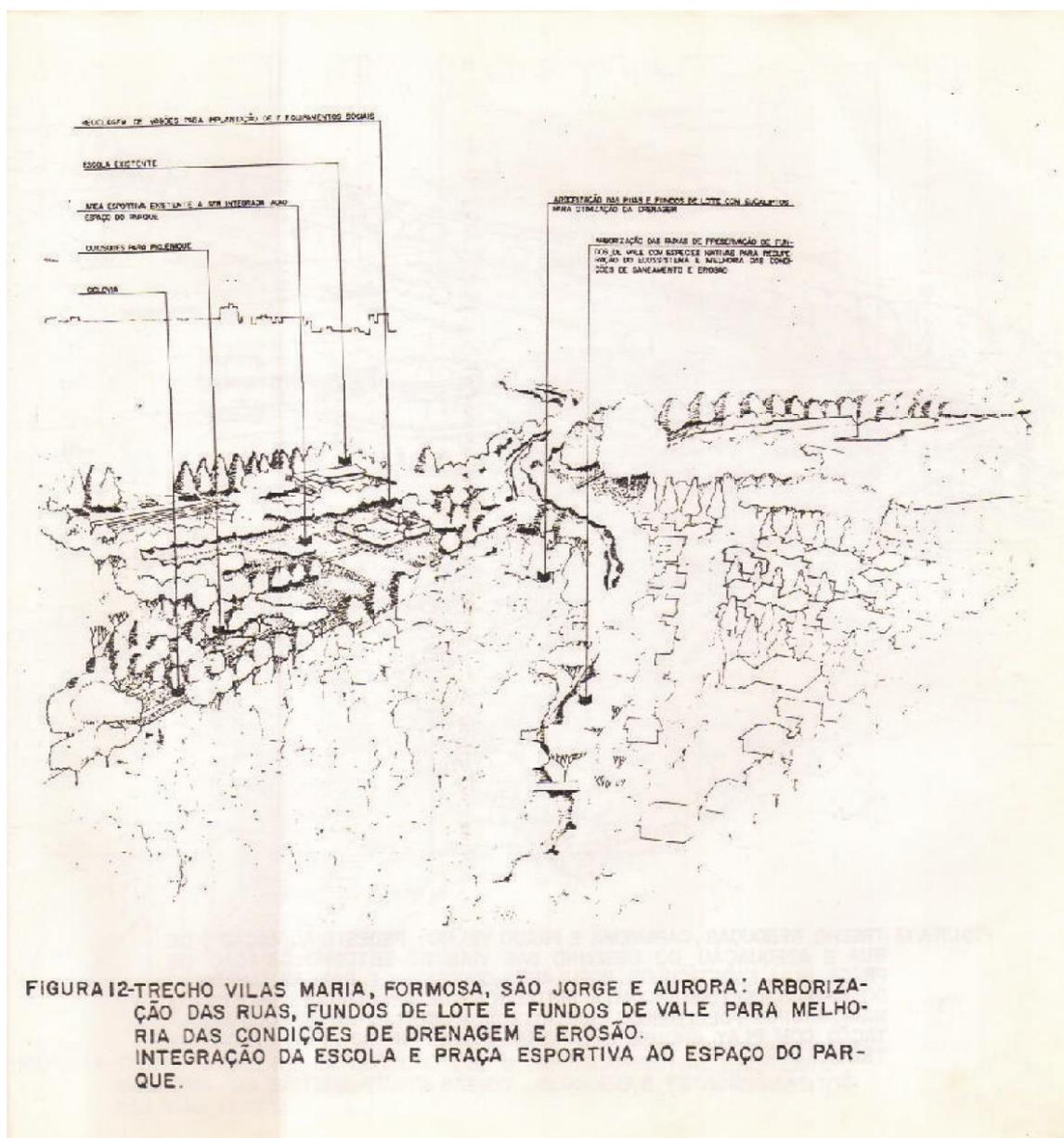
implementada pelo município, a Associação de Moradores da Vila Formosa decidiu organizar um mutirão para urbanização da área. Nessa intervenção, que contava com o apoio de um arquiteto urbanista que tinha experiência em ações similares no Rio de Janeiro, a favela foi dividida em lotes e desadensada. Com esta ação houve a necessidade de realocação de 50 casas, o que deu origem às favelas Vila São Jorge e Vila Leão Pimpão, localizadas em área adjacente à Vila Formosa (GARCIA, 1990).

Assim, as vilas Leão e São Jorge surgiram do movimento das associações de moradores organizadas no final da década de 1970. As associações de moradores dessas vilas foram criadas neste mesmo período (PMDU, 1985). De forma unida e articulada as três associações de moradores, das vilas Formosa, Leão e São José, passaram a organizar o movimento de luta pela moradia, permanência e urbanização na área dos assentamentos.

No ano de 1984, no âmbito do Plano Municipal de Habitação elaborado durante a gestão de Maurício Fruet, foram realizados novos levantamentos, que registraram as áreas onde se localizavam essas favelas (FIGURA 13 e FIGURA 14). O documento aponta que a ocupação gradual da área ocorreu a partir de 1978, mas em 1974 já eram registradas as primeiras unidades habitacionais, como indicado na TABELA 8.

Entre 1983 e 1985, simultaneamente ao Plano Municipal de Habitação, foi elaborado o Plano Municipal de Desenvolvimento Sustentável (PMDU), como apontado no capítulo 2, também durante o governo de Maurício Fruet. No PMDU foram propostos cenários prospectivos para atuação nas favelas de Curitiba e a construção de conjuntos habitacionais. Na Vila Formosa foram propostas intervenções paisagísticas, dentre elas plantio de árvores, ciclovia e espaços de lazer, nas ruas, lotes e ao longo dos cursos d'água, como indicado na FIGURA 15.

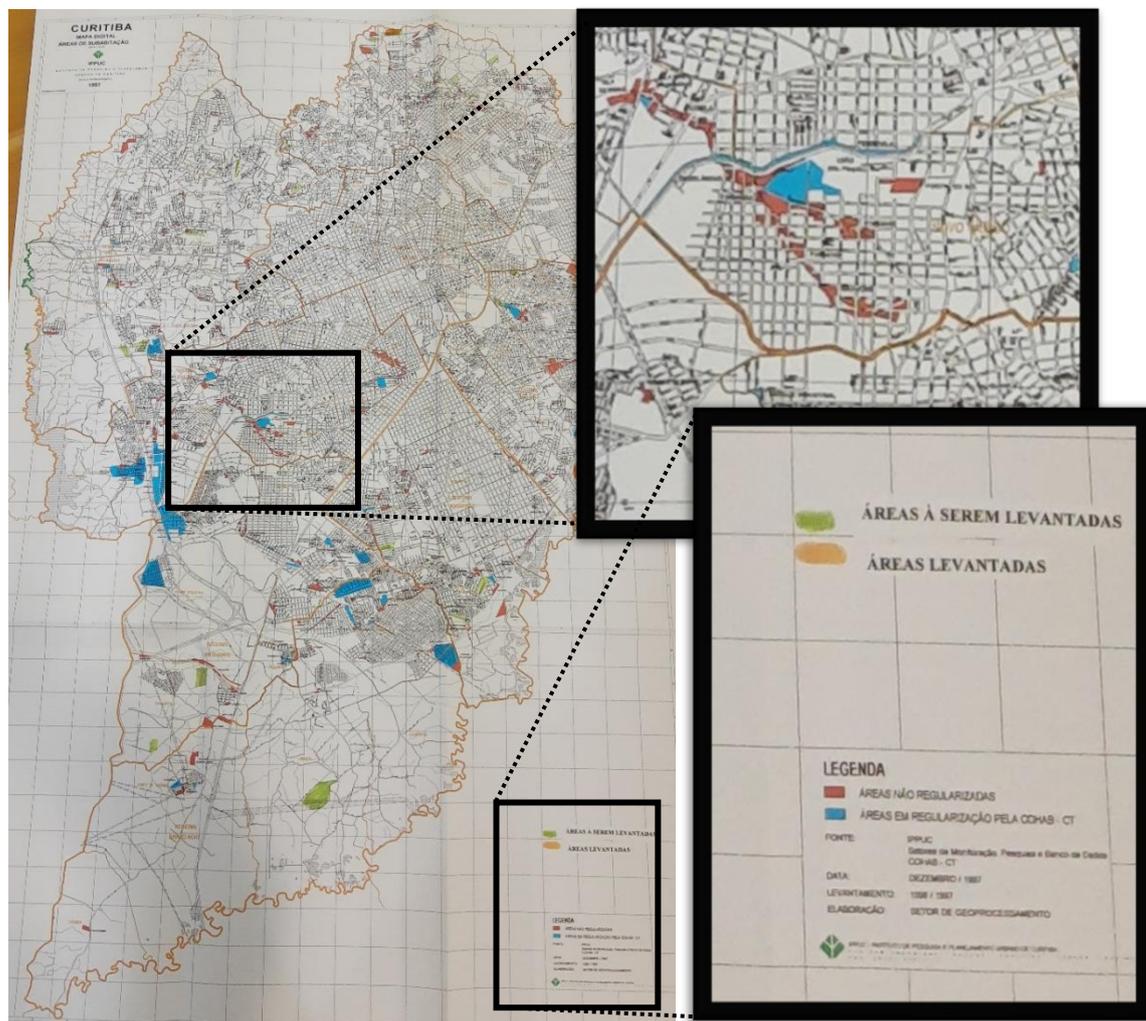
FIGURA 15 – CENÁRIO PROSPECTIVO PARA INTERVENÇÕES NAS VILAS MARIA, FORMOSA, SÃO JORGE E AURORA – MUNICÍPIO DE CURITIBA – 1985



FONTE: PMDU (1985).

No final da década seguinte, na primeira gestão de Cássio Taniguchi, o IPPUC realiza no ano de 1997 um novo levantamento do Bolsão Formosa, no âmbito do relatório de levantamento das áreas de sub-habitação de Curitiba, que registrou também as áreas regularizadas e em regularização pela COHAB-CT (em azul na FIGURA 16), além das áreas em levantamento e a serem levantadas (em marrom na FIGURA 16).

FIGURA 16 – MAPA DAS ÁREAS DE SUBABITAÇÃO NO MUNICÍPIO DE CURITIBA - 1997

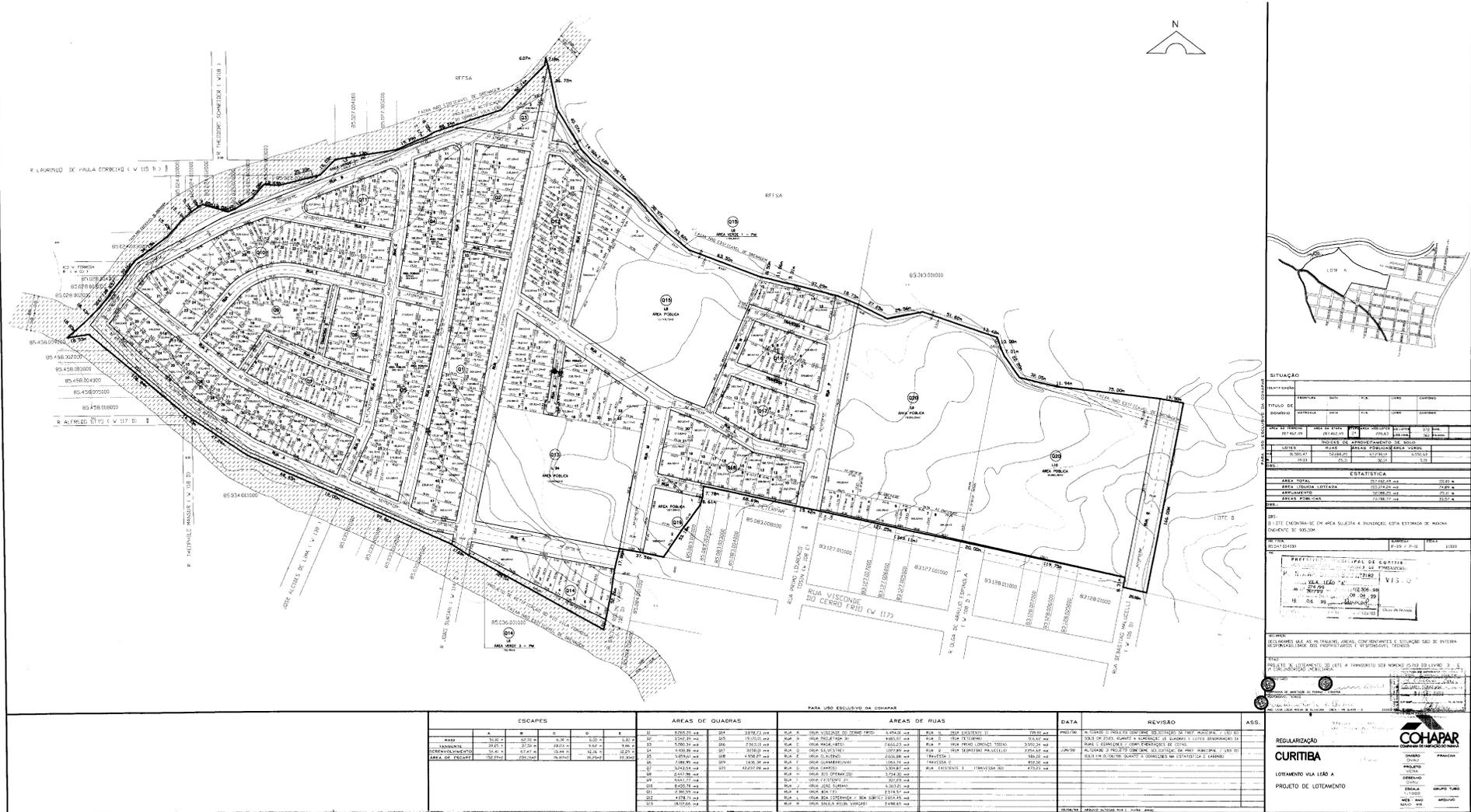


FONTE: IPPUC (1997), registrado pela autora (2022).

Conforme FIGURA 16, a Vila Leão encontrava-se em processo de regularização fundiária (IPPUC, 1997) e, segundo o relatório, um total de 530 unidades eram abrangidas por essa ação. No ano seguinte, em 1998, foram realizados pela Companhia de Habitação do Paraná (COHAPAR) os projetos de regularização fundiária das áreas A e B da Vila Leão, representadas na FIGURA 17 e na FIGURA 18. Segundo esse projeto, seriam regularizados 372 lotes e 360 unidades habitacionais na Planta A e 103 lotes e 100 unidades habitacionais na Planta B.

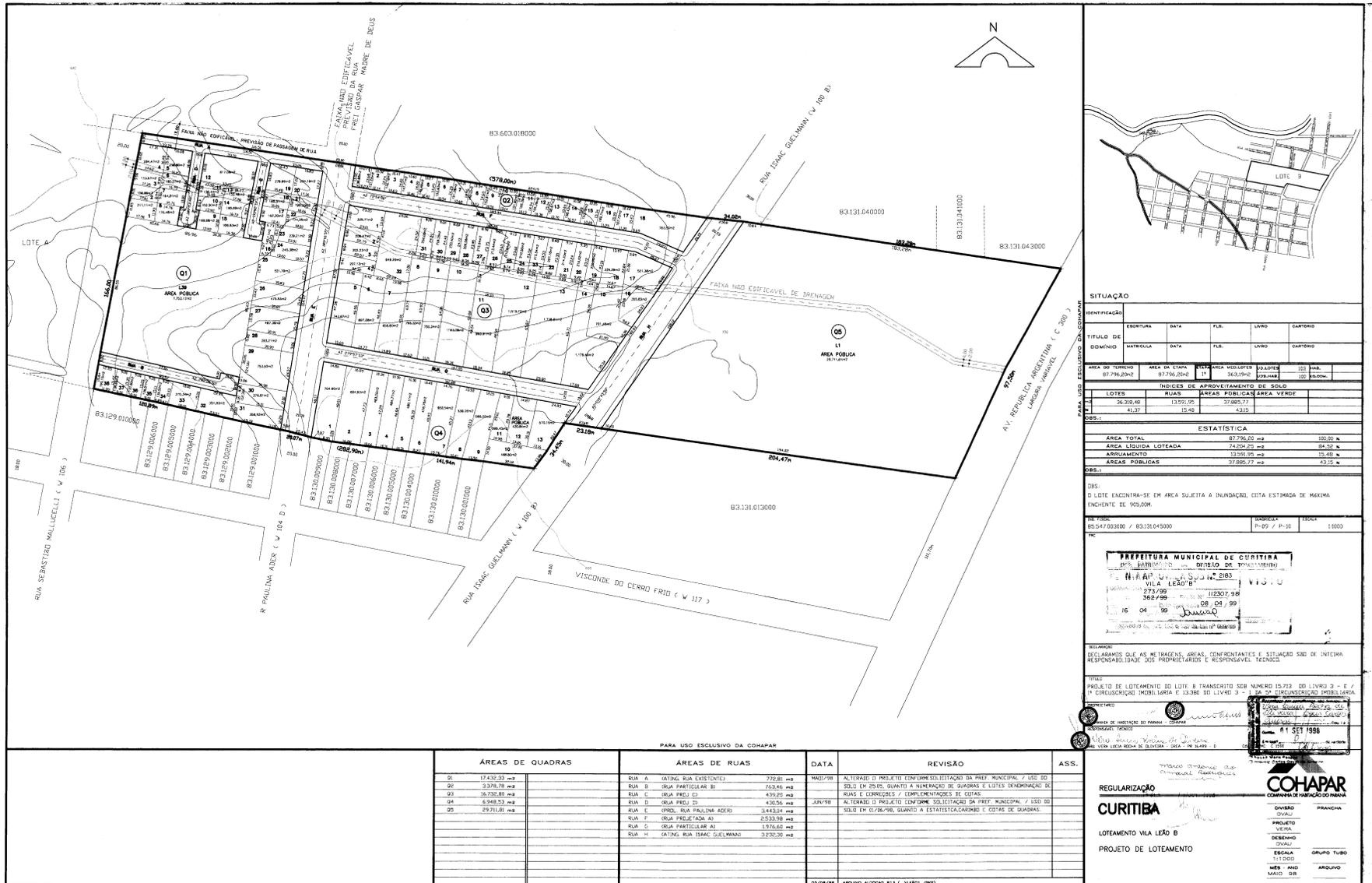
FIGURA 17 – PROJETO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA VILA LEÃO ÁREA A – 1998

2182



FONTE: Cohapar (1998).

FIGURA 18 – PROJETO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA VILA LEÃO ÁREA B - 1998



2017

FONTE: Cohapar (1998).

Em 2005 o documento denominado “Levantamento de Domicílios em áreas irregulares” do IPPUC indicava que 633 unidades tinham sido regularizadas nesta favela, enquanto 128 tinham ficado sem regularização. Há, portanto, uma diferença entre a quantidade de unidades que tinham de fato sido regularizadas, segundo o levantado pelo IPPUC e o projetado pela COHAPAR (COHAPAR, 1999; IPPUC, 2005). Dois anos antes, em 2000, segundo um documento do IPPUC, existiam 120 unidades sem regularização na Vila Leão, indicando um pequeno crescimento do número de domicílios, se considerados os dados de 2005 (IPPUC, 2000; 2005). Em outro relatório elaborado no mesmo ano de 2000, que levantou a situação de risco nas favelas curitibanas, foram registradas as tipologias dos riscos aos quais estavam sujeitas as favelas do Bolsão Formosa:

QUADRO 14 - SITUAÇÃO DE RISCO NAS OCUPAÇÕES IRREGULARES DO BOLSÃO FORMOSA – MUNICÍPIO DE CURITIBA – 2000

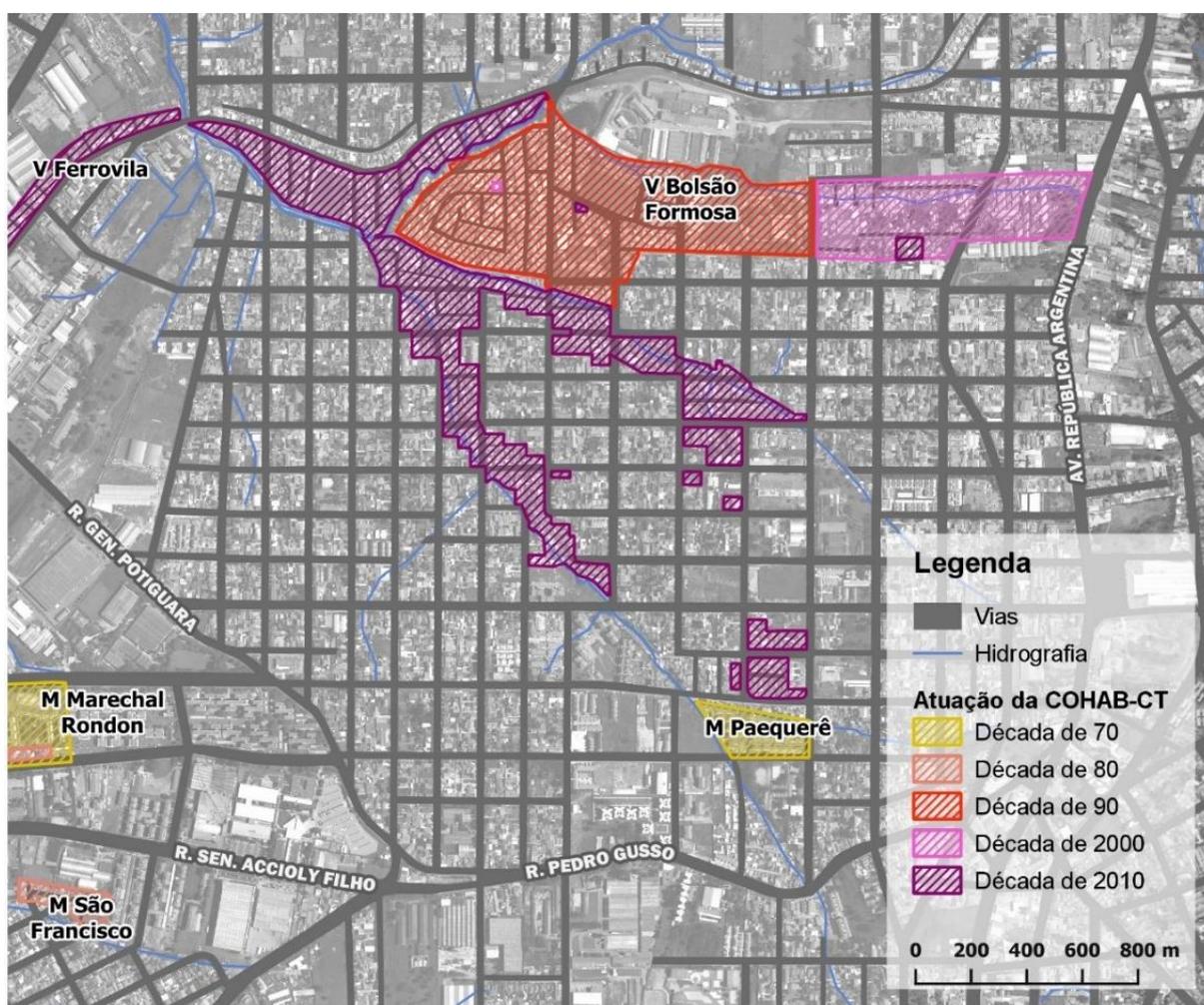
Favelas	Drenagem	Inundação	Valeta	Ferrovias	Alta tensão	Preservação	Domicílios
Vila Formosa	faixa de drenagem (parte da área)	inunda as vezes (parte da área)	parte da área	não está em faixa de ferrovia	não	não	502
Leão Pimpão I	faixa de drenagem (parte da área)	inunda as vezes (parte da área)	parte da área	não está em faixa de ferrovia	não	não	644
Leão Pimpão II	faixa de drenagem (parte da área)	inunda as vezes (parte da área)	parte da área	não está em faixa de ferrovia	não	não	120
Vila São José	faixa de drenagem (parte da área)	inunda as vezes (parte da área)	parte da área	não está em faixa de ferrovia	não	não	295
Vila Uberlândia	faixa de drenagem (parte da área)	inunda sempre (toda a área)	parte da área	não está em faixa de ferrovia	não	não	326

FONTE: Adaptado de IPPUC (2000).

Portanto, todas as vilas possuíam problemas de drenagem, inundações e valetas de drenagem, mas as áreas consideradas para intervenção não estavam em APPs, apesar de existirem domicílios implantados. No último relatório de levantamento citado, de 2005, foram destacadas em fotos aéreas as áreas irregulares das vilas Formosa e Leão, indicando as ocupações em APPs como irregulares.

Em relação às intervenções estatais no entorno do Bolsão Formosa ao longo dos anos, tinham sido construídos dois conjuntos habitacionais na década de 1970, o Moradias Paequerê e o Moradias Marechal Rondon. Entre o final da década de 1990 e o início dos anos 2000 foram realizadas as intervenções de regularização fundiária na Vila Leão e na década de 2010 novas intervenções voltadas à urbanização dos assentamentos, no âmbito do PAC UAP (FIGURA 19).

FIGURA 19 – DATA DE ORIGEM DAS INTERVENÇÕES DA COHAB-CT NO ENTORNO DO BOLSÃO FORMOSA



FONTE: Nunes da Silva (2012) adaptado pela autora (2022).

Na década de 2000, quando iniciaram as intervenções nos assentamentos, viviam no Bolsão Formosa entre 6.000 e 7.000 pessoas, que se distribuíam em cerca de 45 hectares, como aponta Nunes da Silva (2012). Segundo reportagem da Gazeta do Povo em 2015:

Frequentadores dos tradicionais shoppings do sul de Curitiba podem não saber, mas perto dali existe a maior ocupação irregular de Curitiba. O “Bolsão Formosa” abriga oficialmente 1.764 famílias e a vila que leva o seu nome existe desde a década de 1950, em alusão ao Rio Formosa. Tido como um dos primeiros loteamentos operários de Curitiba, o local abriga pelo menos 350 famílias. Muitas aguardam há décadas a regularização dos seus terrenos ou a realocação para moradias da Cohab. “É impressionante como é bem localizada e padece dos mesmos problemas das periferias da cidade”, analisa Renato de Almeida Freitas Júnior, 31 (GAZETA DO POVO, 2015, n.p.).

No ano de 2007, no âmbito do PMRF-APPs a Vila Leão ainda era considerada uma favela em regularização, na qual haviam sido realizadas ações de urbanização. Essa informação referia-se ao fato da Vila ter recebido ações de regularização fundiária fora das APPs, mas não tinha recebido nenhuma intervenção nessas áreas. Esse plano seguia como parâmetro para definir o que estava urbanizado e as condições de urbanização provenientes da Resolução 369/06 do CONAMA. Assim, foi considerado que a área estava em urbanização, embora na verdade ainda não tivesse recebido intervenções desse tipo, mas tão somente o cadastramento dos lotes para regularização fundiária, sem alterações no espaço físico em si (CURITIBA, 2007). O documento indicava também um número menor de moradores e unidades habitacionais em relação a considerada pelos levantamentos do IPPUC, porque os dados correspondiam às regularizações contabilizadas no PROLOCAR (TABELA 10), programa que existia no município desde 1983.

TABELA 10 – DADOS DO LEVANTAMENTO DO BOLSÃO FORMOSA – PMRF APP – MUNICÍPIO DE CURITIBA – 2005

Favela	APP	Risco	Situação	Condições de urbanização	Domicílios estimados	Habitantes estimados	Densidade (hab./ha)
Formosa	Em APP	Enchente ¹⁷	Não Regularizada	Parcialmente Urbanizada	836	3.129	252
Leão			Em Regularização	Urbanizada	160	616	241
Leão (parcial)			Não Regularizada	Não urbanizada	128	493	298
São José				Parcialmente Urbanizada	350	1.348	243
Uberlândia				Urbanizada	392	1.509	251

FONTE: Adaptado de Curitiba (2007).

¹⁷ Termo adotado por CURITIBA (2007), sendo que para a presente dissertação será adotado o termo ‘inundação’.

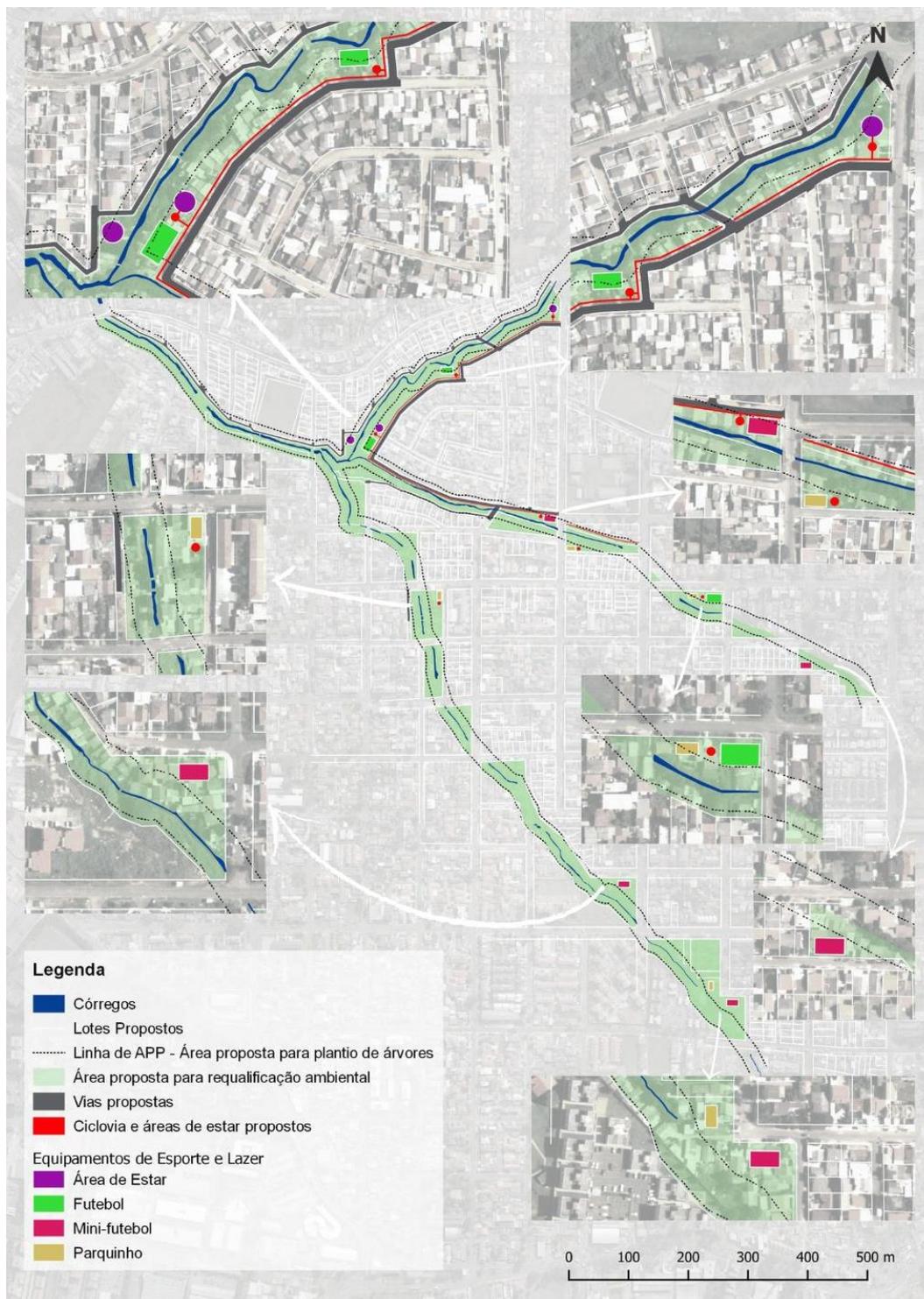
O PMRF-APPs indicava ainda que as ações para efetivar a titulação das propriedades para os moradores seriam restritas à aprovação do parcelamento do solo (CURITIBA, 2007). No entanto, segundo dados da COHAB-CT, levantados por Nunes da Silva *et.al.* (2020), os únicos projetos de regularização fundiária anteriores ao PAC/UAP foram os realizados em 1998 (FIGURA 17 e FIGURA 18) na Vila Leão, que somaram 461 unidades regularizadas.

Levando em conta as informações históricas apresentadas, é possível afirmar, em síntese, que o período anterior ao PAC/UAP no Bolsão Formosa foi marcado pela atuação dos movimentos de luta pela moradia, caracterizada pela promoção de novas ocupações e ações de urbanização que partiram da própria comunidade. No que diz respeito à atuação do estado, por meio do IPPUC e da COHAPAR, as ações estiveram ligadas à realização de levantamentos e elaboração de planos de regularização fundiária, respectivamente.

Em 2007 teve início a Fase 1 do PAC/UAP (2007-2010) e passaram a ser elaborados, por parte da COHAB-CT, os projetos para a captação de recursos junto ao programa, dentre os quais foram incluídos o Bolsão Formosa. Tais projetos, submetidos à CEF no mesmo ano, incluíam o mapeamento da situação atual, a proposta de intervenção e as requalificações ambientais a serem realizadas. Além disso, elaborou-se o memorial descritivo da obra, que indicava a necessidade de realização de infraestrutura, requalificação ambiental e produção habitacional, conforme os projetos desenvolvidos (COHAB-CT, 2007).

Em março de 2007, o primeiro projeto realizado foi o levantamento dos lotes a serem cadastrados e regularizados, que incluiu o dimensionamento destes, a delimitação da APP e das favelas que compunham o Bolsão. Em maio do mesmo ano foram desenvolvidas as propostas para requalificação ambiental das favelas atingidas pela intervenção: Formosa, São José, Uberlândia e Leão. Tal proposta indica a área a ser requalificada, na qual deveriam ser plantadas árvores e implantadas áreas de estar, lazer, recreação e novas vias de acesso (FIGURA 20).

FIGURA 20 – PROPOSTA DE REQUALIFICAÇÃO AMBIENTAL E EQUIPAMENTOS DE ESPORTE, ESTAR E LAZER NO BOLSÃO FORMOSA – PAC/UAP 1 – MUNICÍPIO DE CURITIBA – 2007



FONTE: Adaptado de COHAB-CT (2007).

Em outubro de 2007 foi realizado o levantamento da ‘situação’ atual dos assentamentos (FIGURA 21), que mapeou a condição da rede de transportes existente, as tipologias das habitações, as edificações atingidas pela faixa de requalificação ambiental, além dos equipamentos de educação e saúde do entorno.

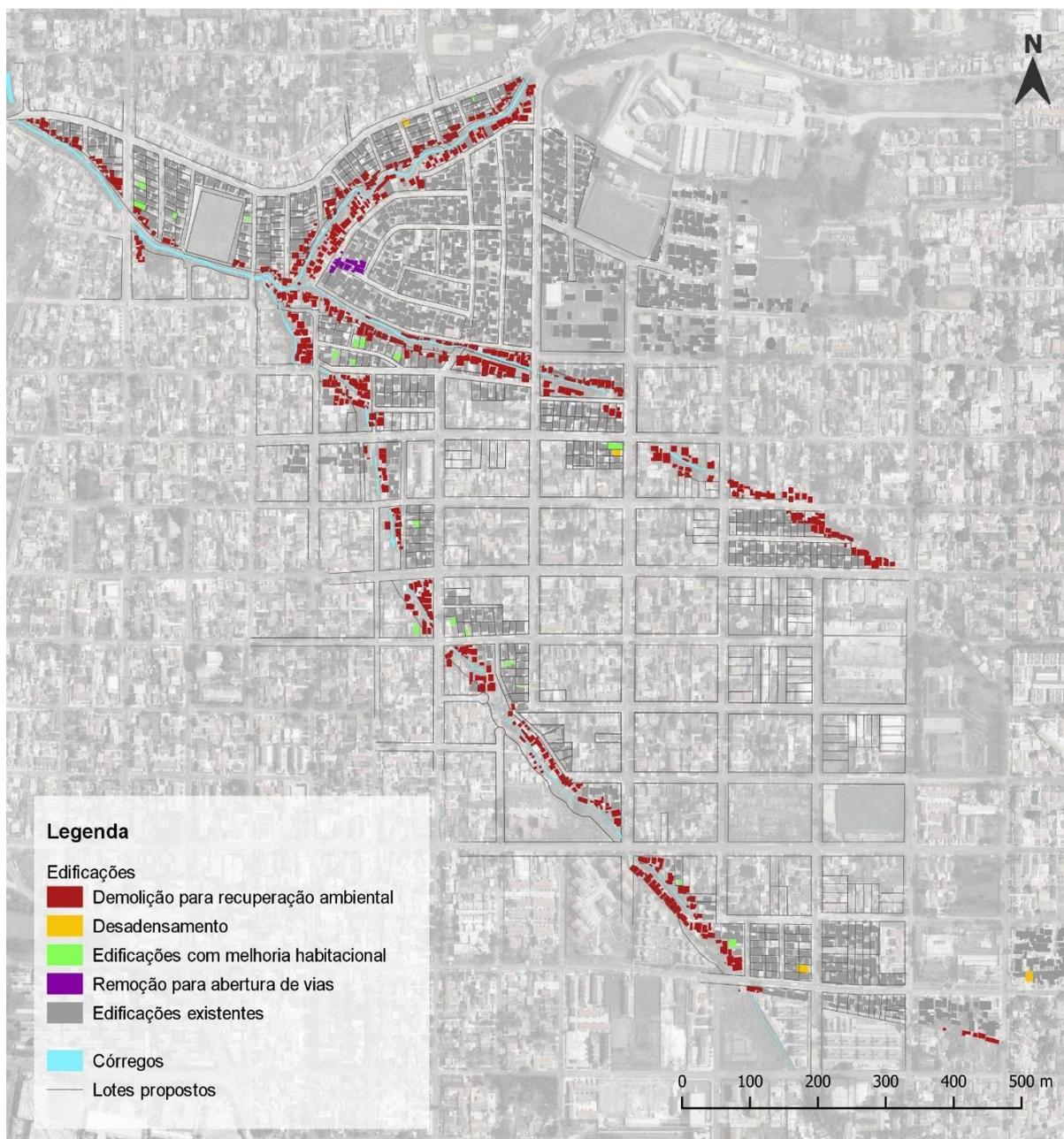
Os equipamentos levantados foram: dois hospitais, uma escola estadual, duas unidades do Programa de Integração da Criança e do Adolescente (PIÁ)¹⁸, quatro escolas municipais, uma unidade de saúde e um Farol do Saber¹⁹. No entorno imediato do local das intervenções projetadas não foram registrados Centros Municipais de Educação Infantil (CMEIs). Além disso, esse mapeamento também considerava as remoções a serem realizadas, que foram definidas por meio da identificação dos domicílios que estavam situados na faixa de requalificação ambiental delimitada, ou daqueles atingidos pelo sistema viário que se pretendia consolidar, além das edificações que deveriam receber melhorias habitacionais ou das que deveriam ser retiradas pela necessidade de desadensamento.

¹⁸ Foi um programa existente no Município e extinto em 2004 juntamente com a Secretaria Municipal da Criança. Nas unidades de tal programa eram ofertadas atividades culturais, educativas e esportivas aos jovens de baixa renda. Após a extinção do programa estas unidades foram incorporadas à educação integral no Município (CURITIBA, 2015).

¹⁹ O Farol do Saber consiste em uma rede de pequenas bibliotecas de vizinhança espalhadas por diversos bairros de Curitiba.

Na FIGURA 22 são apresentadas, de maneira sintética, as proposições de intervenções em edificações do projeto acima expostas.

FIGURA 22 – PROPOSTA DE INTERVENÇÃO NAS HABITAÇÕES DO BOLSÃO FORMOSA – PAC/ UAP 1 – MUNICÍPIO DE CURITIBA – 2007



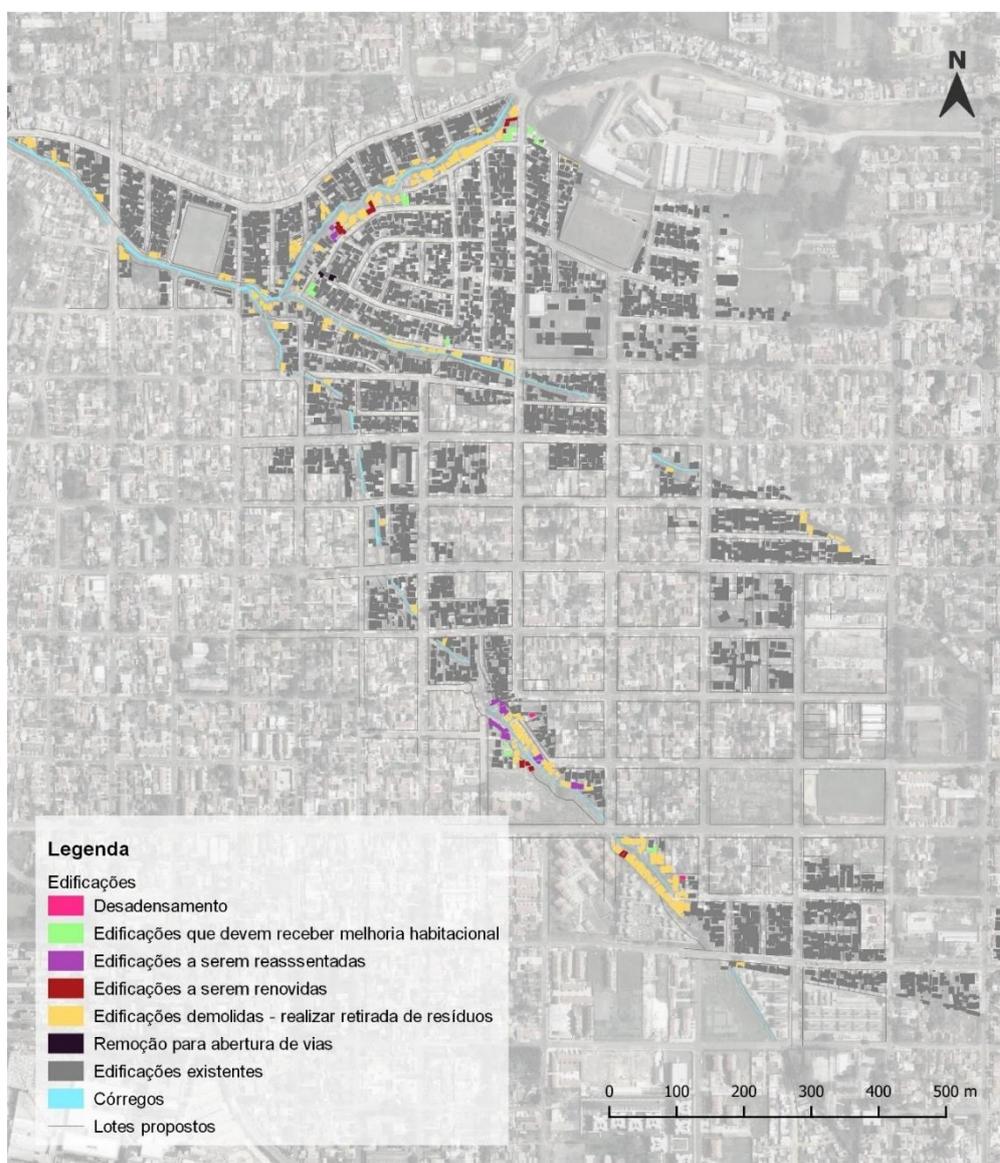
FONTE: Adaptado de COHAB-CT (2007).

Portanto, mesmo no mapeamento que se propunha levantar a situação atual, realizando um diagnóstico da área, já eram indicadas propostas, nas quais predominava a demolição de casas para requalificação ambiental, que atingiam todas

as favelas. Tal proposta seguia os mapeamentos feitos no âmbito do PMRF-APP, que haviam sido realizados em 2005 e publicados em 2007.

Em outubro de 2011, no âmbito do PAC 2, foi realizado novo projeto de requalificação ambiental, composto por dois tipos de ações: requalificação ambiental das áreas que deveriam ser limpas em função das demolições realizadas, e das áreas que seriam objeto de novas remoções, para as quais deveriam ser previstas demolições e limpeza. O projeto das demolições com a indicação das intervenções já efetuadas foi realizado para as Vilas Canaã, Formosa, Leão, São José e Uberlândia (FIGURA 23).

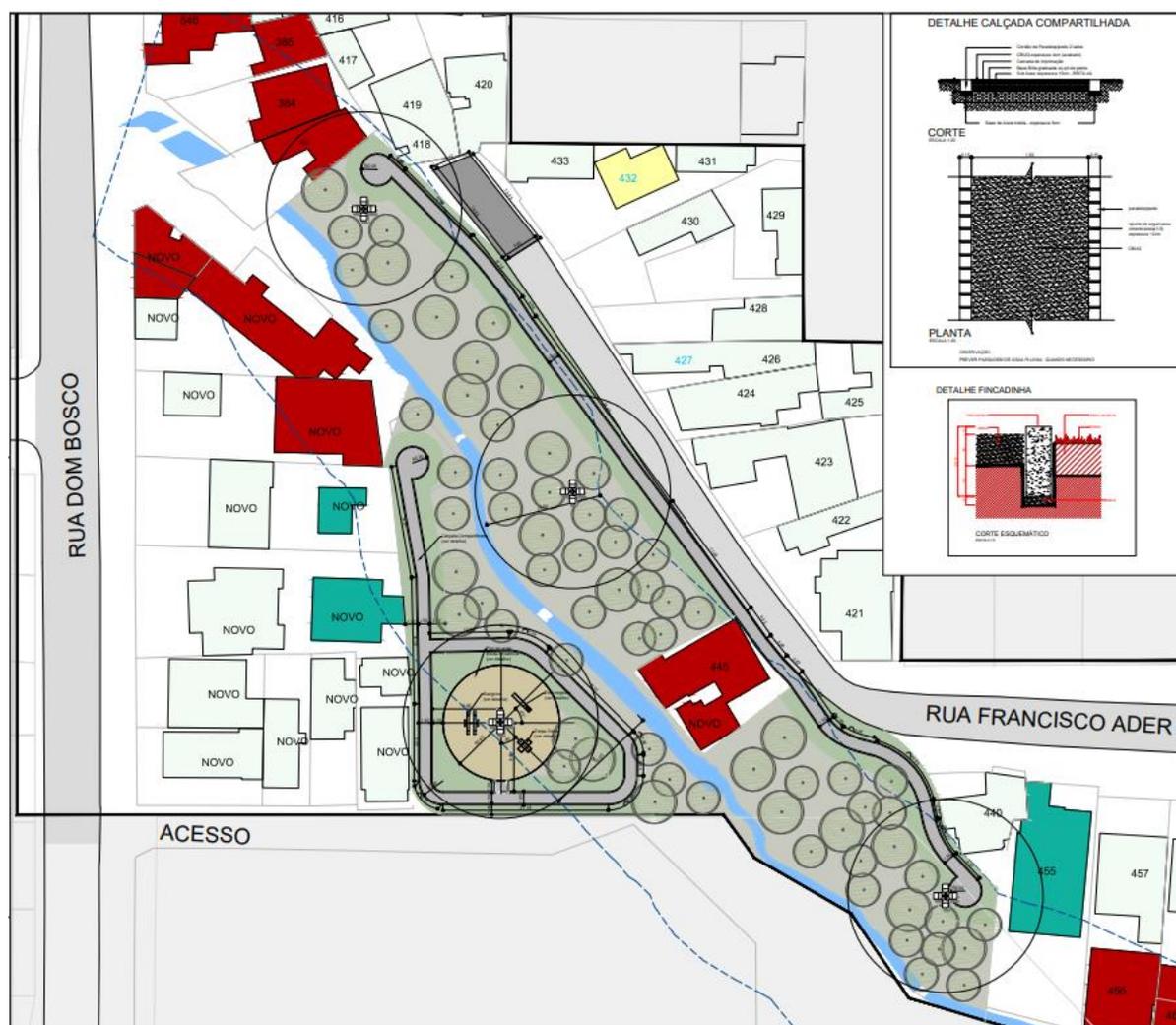
FIGURA 23 – INTERVENÇÕES REALIZADAS E PROPOSTAS NAS EDIFICAÇÕES NO BOLSÃO FORMOSA – PAC UAP 2 – MUNICÍPIO DE CURITIBA – 2011



FONTE: Adaptado de COHAB-CT (2007).

O detalhamento do projeto de intervenção que contém, além das demolições, os projetos de requalificação ambiental e os detalhamentos da área de estar e dos itens do *playground*, foram realizados posteriormente, para partes das APPs das vilas Formosa, Leão e São José, em maio de 2012.

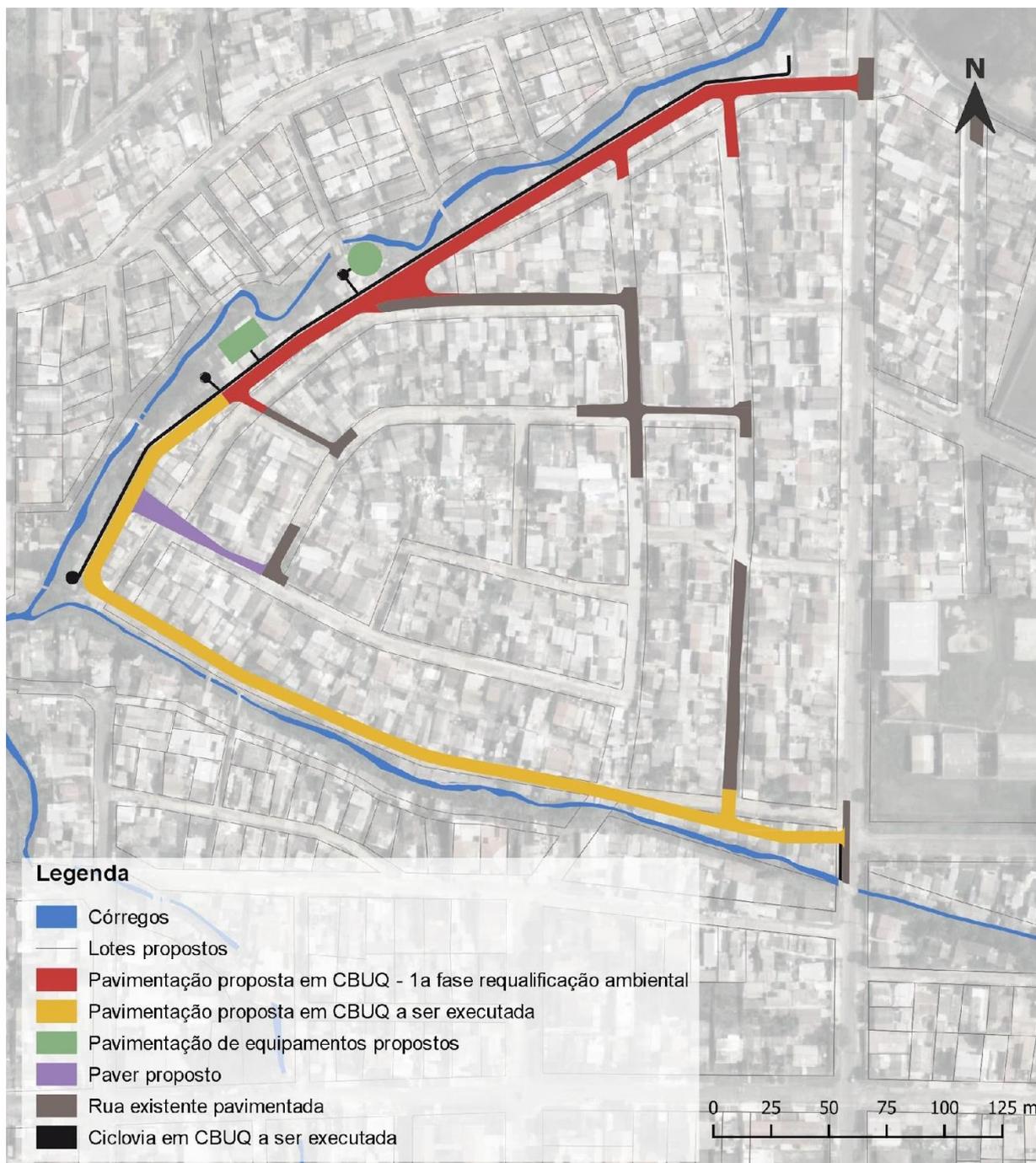
FIGURA 24 – RECORTE DO PROJETO DE REQUALIFICAÇÃO DA VILA FORMOSA – PAC/UAP 2 – MUNICÍPIO DE CURITIBA – 2011



FONTE: COHAB-CT (2011).

Em outubro de 2011 foram realizados também os projetos de detalhamento da pavimentação da Vila Leão, que contemplavam as CEFs de rolagem das vias, as ciclovias compartilhadas com calçadas para as áreas de estar, entre outros (FIGURA 25). Em 2012 foi detalhada a pavimentação do playground, áreas de lazer, ciclovias e as melhorias habitacionais para as vilas Formosa, Leão e São José. Os detalhamentos das demolições que ainda precisavam ser realizadas foram realizados para as vilas Canaã, Formosa, Leão, São José e Uberlândia.

FIGURA 25 –INTERVENÇÕES DE PAVIMENTAÇÃO PROPOSTAS NA VILA LEÃO – PAC/UAP 2 – MUNICÍPIO DE CURITIBA – 2011



FONTE: Adaptado de COHAB-CT (2011).

Quando analisadas as intervenções implementadas, identificou-se que, em todas as vilas, as remoções das casas, previstas nos projetos de 2007, foram realizadas. No entanto, nesses locais não foi executada a limpeza dos entulhos, tampouco a requalificação ambiental. Em muitos casos, a presença dos restos das demolições representou impactos ainda maiores nos cursos d'água, em função do

assoreamento e da poluição. A FIGURA 26, de maio de 2022, comprova os aspectos destacados.

FIGURA 26 – FAIXAS DE APP COM ENTULHOS E RESQUÍCIOS DE CONSTRUÇÕES DEMOLIDAS, RIOS ASSOREADOS E DETRITOS NOS RIOS – BOLSÃO FORMOSA – MUNICÍPIO DE CURITIBA - 2022



FONTE: A autora (2022).

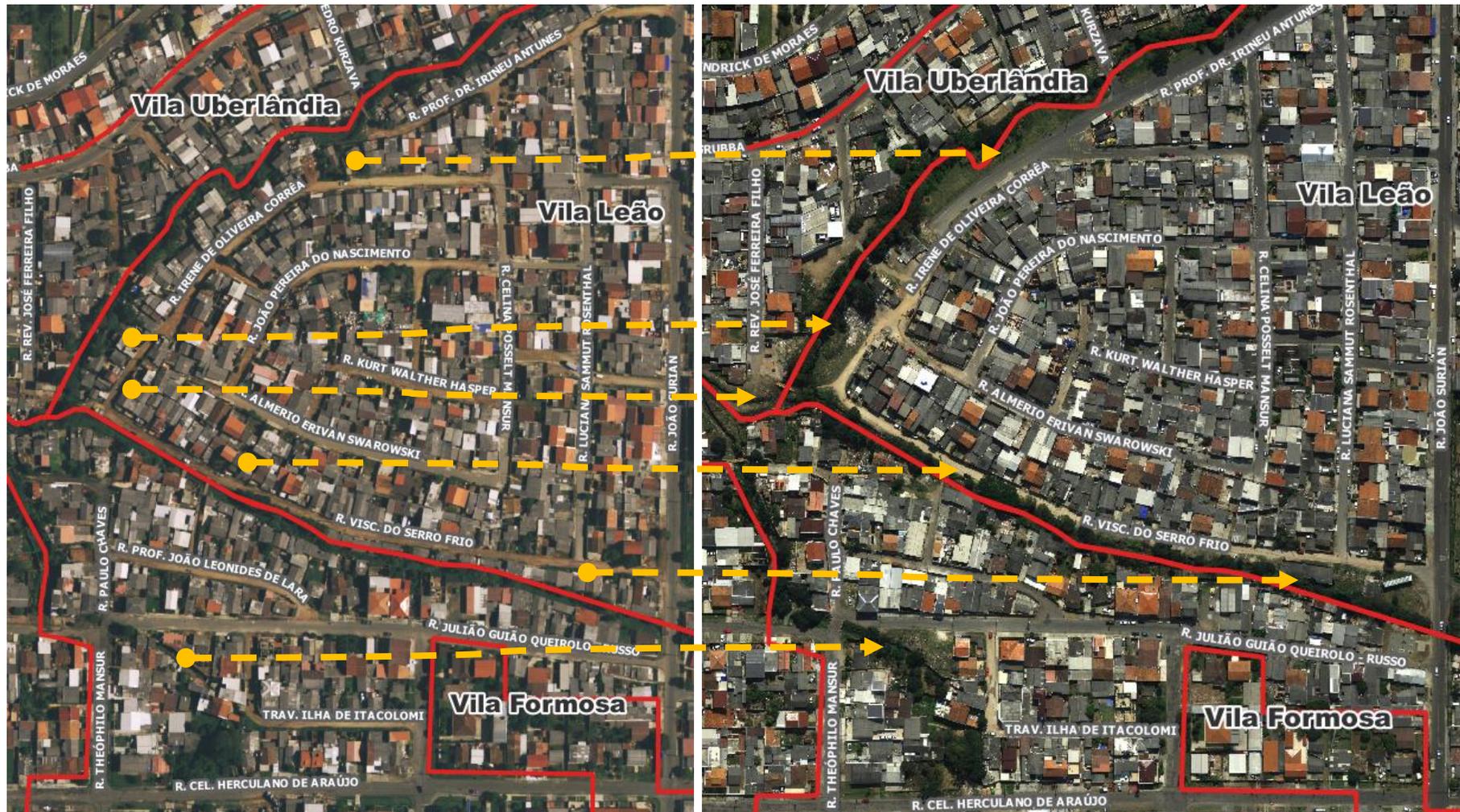
As obras de pavimentação propostas foram executadas na Vila Leão, mas não em sua totalidade, observando-se até hoje, em algumas vias, falta de pavimentação e drenagem (FIGURA 27 e FIGURA 28). As imagens de Satélite da FIGURA 28 mostram as APPs sem requalificação, que após a remoção das casas se transformaram em áreas de acúmulo de resíduos sólidos. A FIGURA 27, na Vila Leão, no encontro da Rua Irene de Oliveira Corrêa com a Rua Visconde do Serro Frio, mostra que essas áreas foram ocupadas pelas atividades dos catadores de materiais recicláveis que moram na região.

FIGURA 27 – ÁREAS ONDE OCORRERAM REMOÇÕES AO LONGO DO CÓRREGO FORMOSA UTILIZADAS COMO ESTOQUE DE MATERIAIS REICLÁVEIS - VILA LEÃO – MUNICÍPIO DE CURITIBA - 2022



FONTE: A autora (2022).

FIGURA 28 – ANTES (2007) E DEPOIS (2019) DAS INTERVENÇÕES DE PAVIMENTAÇÃO - VILA FORMOSA E VILA LEÃO – MUNICÍPIO DE CURITIBA



FONTE: A autora (2022).

Além disso, como disposto no memorial descritivo do projeto, as obras de saneamento e as ligações domiciliares foram executadas pela SANEPAR, sendo os recursos captados via PAC/UAP, inicialmente destinados a essas intervenções, utilizados na construção dos conjuntos habitacionais Moradias Arroio, Ferrovila Minas Gerais e Ilha do Sol II (CEF, 2018). Na FIGURA 29 é possível visualizar a infraestrutura de esgoto e de rede de água pela SANEPAR, existente em 2022 nos assentamentos.

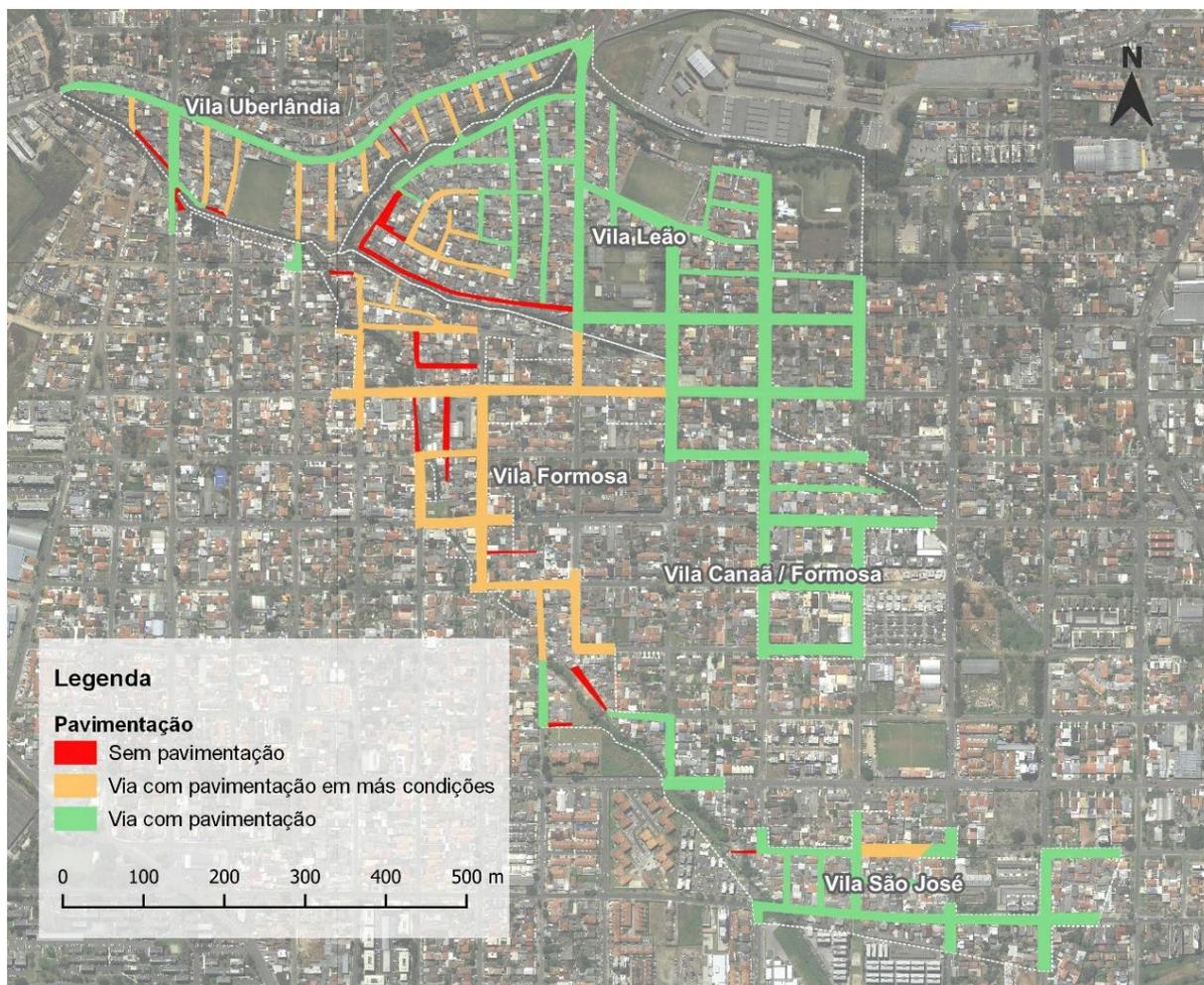
FIGURA 29 – POÇOS DE VISITA E ELEVATÓRIA DE ESGOTO NAS MARGENS DO CÓRREGO VILA FORMOSA - VILA LEÃO – MUNICÍPIO DE CURITIBA – 2022



FONTE: A autora (2022).

A falta de pavimentação e drenagem em vias de morfologia orgânica, com CEFs menores e em sua maioria, próximas à APP foram observadas em áreas nas vilas Leão, Formosa e Uberlândia. Ao todo, 5% das vias atualmente não possuem tratamento de pavimentação, enquanto 24% do total delas apresenta pavimentação em más condições de conservação. A FIGURA 30 indica os locais onde essa infraestrutura é inexistente.

FIGURA 30 – VIAS SEM PAVIMENTAÇÃO E DRENAGEM NAS VILAS LEÃO, FORMOSA E SÃO JOSÉ – MUNICÍPIO DE CURITIBA – 2022



FONTE: A autora (2022).

Como é possível visualizar na FIGURA 31, a via não pavimentada recebeu uma ciclovia, que encontra-se em más condições de manutenção, mas as obras de requalificação da APP não foram realizadas, transformando o espaço em depósito de materiais de construção e estacionamento de veículos dos moradores. Nessa área a drenagem não foi executada e algumas casas não foram demolidas.

FIGURA 31 – CASA NÃO DEMOLIDA, APP SEM REQUALIFICAÇÃO VIA SEM PAVIMENTAÇÃO E CICLOVIA NA RUA FRANCISCO ADER - VILA FORMOSA – MUNICÍPIO DE CURITIBA - 2022



FONTE: A autora (2022).

A falta de recuperação da APP, com execução de ciclovias compartilhadas com calçadas, áreas onde foram removidas moradias sendo reutilizadas para estacionamento de carros, implantação de grama sintética pelos moradores para sua utilização, depósito de lixo, entre outros, foram observados em 2022, em trechos das APPs nas vilas São José, Leão e Formosa. Nessas áreas também há certa discrepância entre os projetos.

No projeto de requalificação ambiental de abril de 2012, que previa a execução de um playground e da ciclovia compartilhada com calçada, a casa ainda existente seria removida. No projeto de recuperação e limpeza de novembro de 2011, essa casa seria mantida, as demais seriam demolidas e os resíduos seriam retirados

da APP. Tal constatação indica também que as ações de urbanização previstas nos projetos de intervenção não foram executadas após o ano de 2012.

FIGURA 32 – APROXIMAÇÃO DA ÁREA DA RUA FRANCISCO ADER, ANTES (2007) E DEPOIS (2019) NA VILA FORMOSA – MUNICÍPIO DE CURITIBA – 2022



FONTE: A autora (2022).

Na mesma região as imagens exemplificam os problemas na execução dos projetos e no reconhecimento dos usos dos espaços necessários ao cotidiano dos moradores. O projeto de requalificação da APP previa uma conexão entre os diferentes lados do córrego, mas apesar de uma manilha ter sido instalada no local, a ponte nunca foi detalhada nem executada. Hoje essa conexão foi realizada de modo adaptado pelos moradores, por meio da utilização de uma placa de ‘em obras’ como

“ponte”, de modo precário, imagem que revela de modo sintético, irônico e simbólico a atuação do município no Bolsão Formosa. Ainda, ilustrando essa mesma a situação, se lê no muro os dizeres ‘Favela é lugar de paz’.

FIGURA 33 – TRAVESSIA DO RIO NA VILA FORMOSA – MUNICÍPIO DE CURITIBA - 2022



FONTE: A autora (2022).

Como é possível visualizar na FIGURA 34, mesmo nos locais onde a pavimentação das ciclovias compartilhadas com calçadas e a área de estar foram executadas observa-se atualmente a falta de manutenção, que descaracterizou o tipo de uso previsto. Além disso, o projeto de pavimentação nunca recebeu os equipamentos de estar e lazer projetados, tampouco as árvores e o tratamento de requalificação das APPs. A falta de cuidado do poder público nas áreas de recreação é exposta pelas intervenções executadas nos últimos anos pelos moradores para garantir um mínimo de qualidade, que plantam árvores em pneus, colocam grama sintética e constroem bancos no local.

FIGURA 34 – ÁREAS SEM REQUALIFICAÇÃO AMBIENTAL, ÁREAS DE ESTAR, INFRAESTRUTURA DE LAZER E RECREAÇÃO – BOLSÃO FORMOSA – MUNICÍPIO DE CURITIBA – 2022



FONTE: A autora (2022).

Pode-se concluir, portanto, que as propostas realizadas em 2007 voltadas à requalificação ambiental não foram implantadas em sua totalidade e as intervenções realizadas restringiram-se à pavimentação de ciclovias compartilhadas nas vilas Leão, São José e Formosa. Além disso, as obras de urbanização não contemplaram a implantação dos equipamentos públicos previstos e a recuperação das APPs, que era uma das justificativas para a intervenção. Na requalificação ambiental do projeto de 2007 previa-se o plantio de árvores ao longo de áreas da faixa de 15 metros ao sul do córrego e 10 metros ao norte. Parte dessas árvores vêm sendo plantadas em 2022, por empresas terceirizadas (FIGURA 35).

FIGURA 35 – PLANTIO DE ÁRVORES NA VILA LEÃO – MUNICÍPIO DE CURITIBA - 2022



FONTE: A autora (2022).

Das áreas propostas, a única que recebeu requalificação ambiental, segundo CEF (2018), foi a situada na Vila Leão, que ainda assim contou com redução da área de intervenção. No entanto, como apontado, na Vila Leão não foram realizadas as cicloviás compartilhadas, que foram executadas nas vilas Formosa e São José. Nas Vilas Canãa e Uberlândia apenas a remoção foi realizada.

O relatório da CEF (2018) aponta que não foram realizadas intervenções nas demais áreas, o que não condiz com a realidade. Esse documento aponta ainda, que na Vila Formosa, considerava-se que apesar de contratado o objeto não havia sido executado, mas que mesmo assim, nele foram construídas 69 unidades habitacionais pelo Programa Minha Casa Minha Vida “para reassentamento das famílias nas Moradias Boa Esperança II, Cerâmica e Novo Bairro IV, num valor médio de R\$ 44.793,00 por UH” (CEF, 2018, n.p.).

O Moradias Boa Esperança II e o Moradias Cerâmica localizam-se no Bairro Tatuquara, sul de Curitiba, e o Residencial Novo Bairro IV, no Sítio Cercado, sudeste do município, na divisa com o Município de São José dos Pinhais. O relatório aponta ainda que uma família da Vila São José foi realocada para o Moradias Boa Esperança II, com a casa no mesmo valor da unidade habitacional apontado acima e recursos do

PMCMV. Todos os conjuntos habitacionais citados ficam a mais de 9 Km de distância em linha reta do Bolsão Formosa.

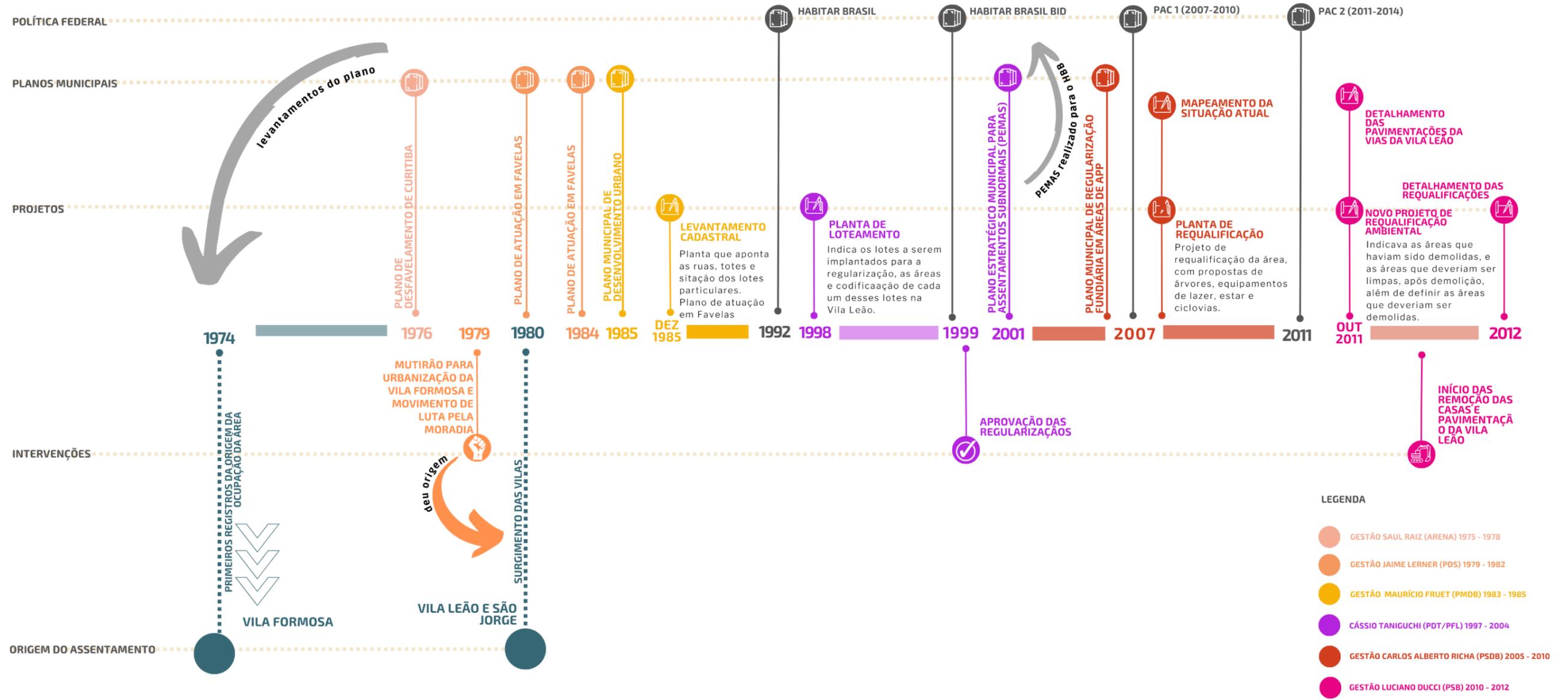
Em relação aos recursos, no documento destaca-se que o TC contava com recursos de repasse do governo federal na ordem de R\$23.600.971,21 e com uma contrapartida municipal de R\$5.130.807,00, totalizando R\$28.731.778,21 destinados. Este montante corresponde à 12% dos R\$231.880.007,49 totais que foram investidos entre o PAC 1 e 2 em Curitiba (CEF, 2018).

Ainda neste caso, segundo CEF (2018), o Moradias Ilha do Sol II não foi executado e os recursos foram devolvidos, o projeto contaria com 24 unidades habitacionais. No caso do Ferrovila Minas Gerais foram executadas 178 unidades habitacionais com recursos da OGU – Fundo Perdido (investimentos federais) e, segundo a mesma fonte, a Ferrovila recebeu pessoas reassentadas das margens do Bolsão Formosa. No caso do Moradias Arroio foram construídas 184 unidades habitacionais e um CRAS e ele também recebeu famílias assentadas das margens do Bolsão, mas houve redução de metas, já que eram previstas 334 unidades e deixaram de ser executadas 150.

A FIGURA 36 apresenta a Linha do Tempo das intervenções no Bolsão Formosa e as relaciona aos planos e políticas habitacionais municipais e federais executados no mesmo período.

A partir desta síntese é possível perceber que os primeiros movimentos e intervenções voltados à regularização fundiária que não foram realizados pelos próprios moradores ocorreram durante a gestão Maurício Fruet, na década de 1980 e se concentraram, sobretudo em mapeamentos e levantamentos, sendo que as ações de intervenção material na favela foram iniciadas apenas em 2012.

FIGURA 36 – LINHA DO TEMPO COM A POLÍTICA HABITACIONAL E OS PLANOS, PROJETOS E INTERVENÇÕES REALIZADAS NO BOLSÃO FORMOSA – MUNICÍPIO DE CURITIBA – 1974 / 2012

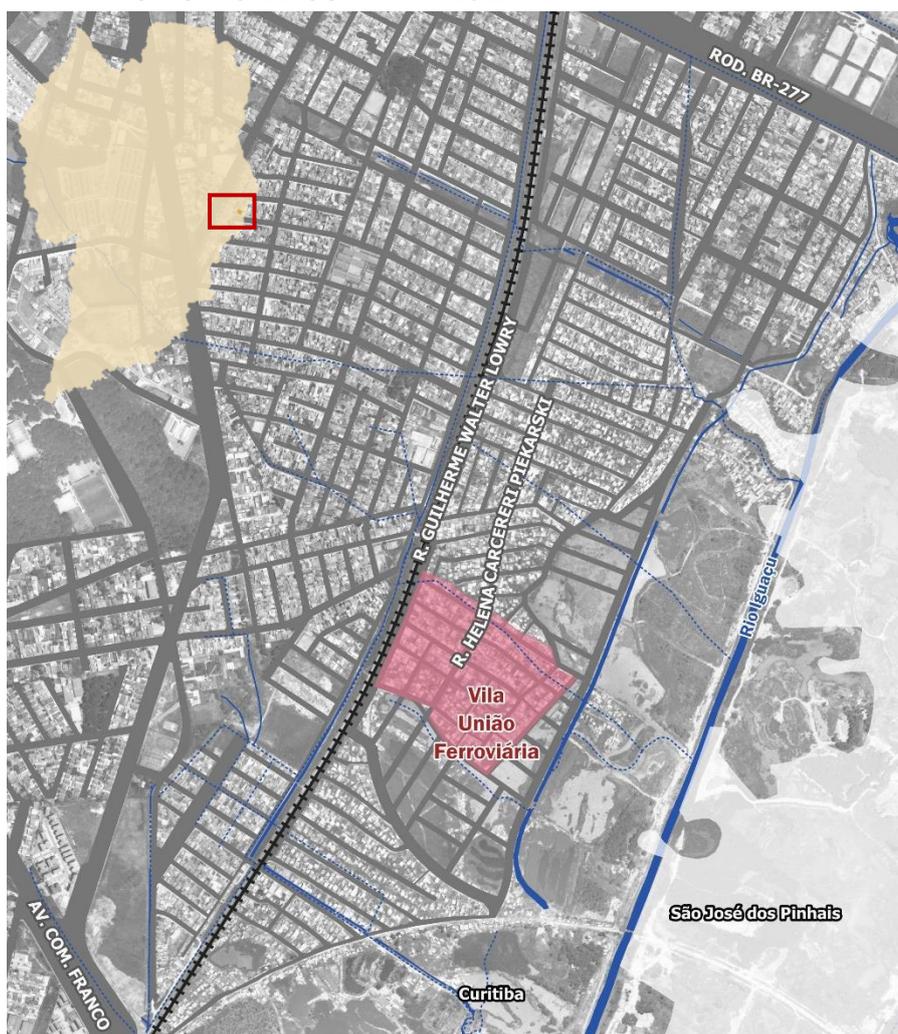


FONTE: A autora(2022).

5.2 VILA UNIÃO FERROVIÁRIA

A Vila União Ferroviária integra o Bolsão Audi União. Os primeiros registros da vila e desse conjunto de favelas datam de meados da década de 1990, período marcada, no Brasil, pela intensificação da favelização da população empobrecida. No Município de Curitiba, a favelização nessa década foi caracterizada pelo adensamento das favelas mais antigas e a produção de novas, que se expandiram, inclusive, nos municípios do entorno ao polo (NUNES DA SILVA, 2012). O assentamento situa-se no bairro Uberaba, sudeste de Curitiba, limitado, de leste e oeste, pela faixa de domínio da ferrovia e as cavas do Rio Iguaçu, na divisa entre os municípios de Curitiba e São José dos Pinhais, e de norte a sul pela BR 277 e a Avenida Comendador Franco (FIGURA 37).

FIGURA 37 – LOCALIZAÇÃO DA VILA UNIÃO FERROVIÁRIA E DO MORADIAS UNIÃO FERROVIÁRIA – MUNICÍPIO DE CURITIBA - 2022

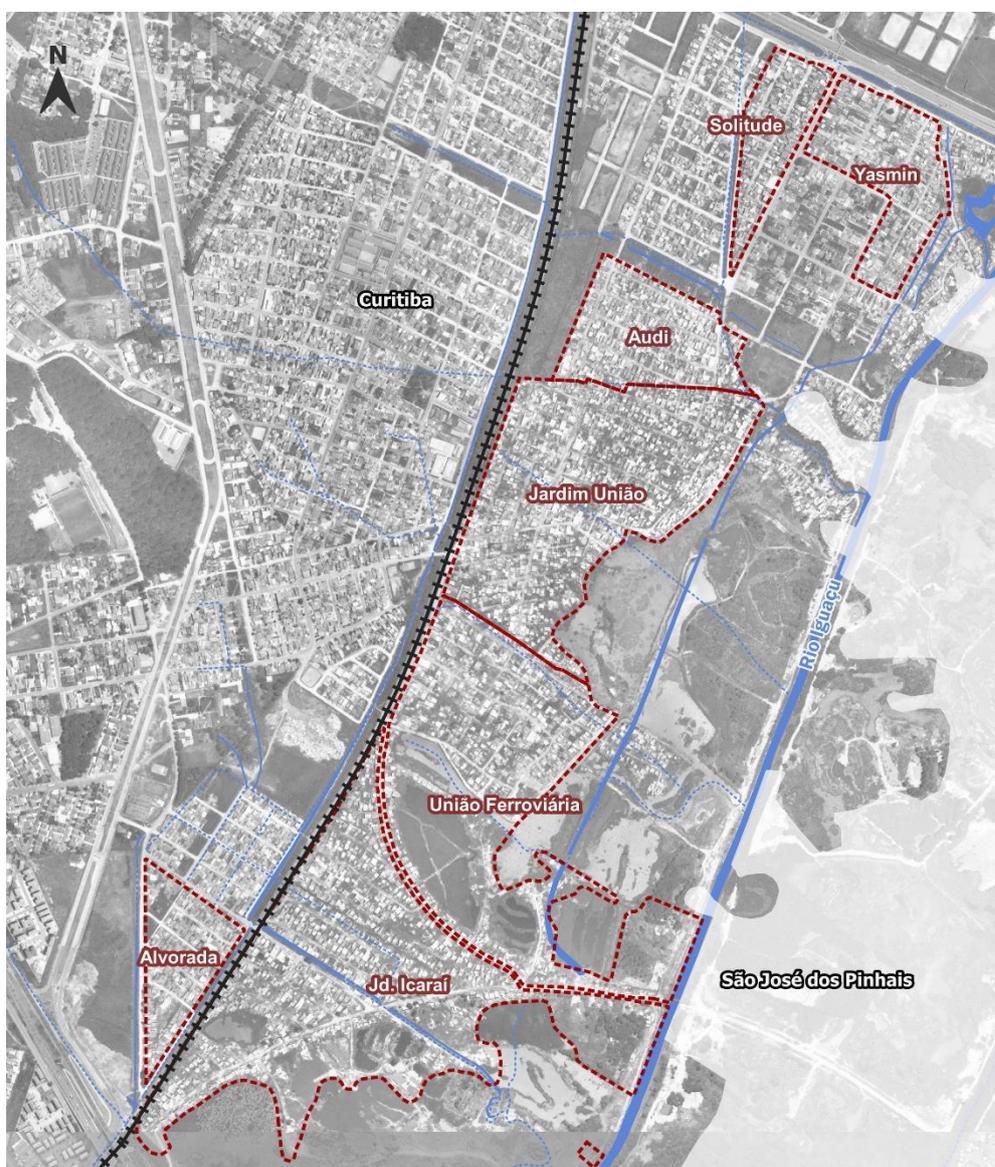


FONTE: A autora (2022).

A ocupação das faixas de domínio de ferrovias, bem como de outros tipos de infraestruturas, por favelas, é um fenômeno presente em Curitiba e RMC. Segundo Nunes da Silva (2012), em meados da década de 2000, aproximadamente 15% de todos os assentamentos levantados nos municípios de Curitiba e Araucária, por exemplo, estavam situados em faixas de domínio de rodovias ou ferrovias e linhas de alta tensão de energia elétrica.

No final da década de 1990 o Bolsão Audi União contava com sete assentamentos - Vilas Audi, Jardim União, União Ferroviária, Icaraí, Solitude, Yasmin e Alvorada-, habitados mais de 3,4 mil famílias (FIGURA 38).

FIGURA 38 – FAVELAS DO BOLSÃO AUDI UNIÃO – MUNICÍPIO DE CURITIBA – 2022



FONTE: A autora (2022)

Os dados do PMRF-APP (CURITIBA, 2007) indicavam um total 13.321 moradores, distribuídos em 3.460 unidades domiciliares. As inundações figuravam como a situação de risco mais importante. Na RMC, os espaços informais de moradia que se encontravam nessa situação, correspondiam a 34% do total de assentamentos no final da década de 2000 (NUNES DA SILVA, 2012). De acordo com o mesmo Plano, três assentamentos tinham sido urbanizados, dois parcialmente urbanizados e dois sem urbanização, dentre os quais a Vila União Ferroviária (TABELA 11).

TABELA 11 – DADOS DOS ASSENTAMENTO DO BOLSÃO AUDI UNIÃO NO PMRF- APPs EM 2005 – MUNICÍPIO DE CURITIBA

Nome	Domicílios em APP	Situação de Risco	Situação	Condições de urbanização	N de domicílios	N de habitantes	Densidade (hab/ha)
Audi	Sim	Inundação	Em regularização	Urbanizada	279	1.074	169
Jd. União	Sim	Inundação	Em regularização	Parcialmente urbanizada	800	3.080	163
União Ferroviária	Sim	Inundação	Em regularização	Sem urbanização	635	2.445	110
Yasmin	Não	Inundação	Não regularizada	Parcialmente urbanizada	306	1.178	194
Icarai	Não	Ferrovia e Inundação	Não regularizada	Sem urbanização	891	3.430	128
Solitude	Sim	Inundação	Não regularizada	Urbanizada	261	1.005	276
Alvorada	Sim	Alta tensão e inundação	Não regularizada	Urbanizada	288	1.109	263
Total					3.460	13.321	-

FONTE: Adaptado de IPPUC (2007).

O Bolsão está inserido na APA do Iguaçu. Segundo Teixeira (2019), a atividade mineira de areia na região resultou na criação de cavas que, somadas ao terreno plano, tornaram o sítio onde está implantado o assentamento suscetível às inundações (FIGURA 39).

FIGURA 39 – INUNDAÇÕES EM 1995 – VILA AUDI UNIÃO – MUNICÍPIO DE CURITIBA



FONTE: COHAB-CT *apud* TEIXEIRA (2019).

A primeira ocupação do Bolsão Audi União na década de 1990 ocorreu próxima à BR-277, onde havia um terreno pertencente à COHAB-CT e uma ocupação preexistente denominada Vila Reno (TEIXEIRA, 2019).

O nome da primeira vila, a Audi, seria fruto de uma confusão feita pelos primeiros ocupantes, que teriam entendido errado o nome do conjunto da COHAB-CT, a Vila Reno. O nome Reno foi associado a fábrica de automóveis da marca francesa Renault, que à época se instalava no estado; como forma de se contrapor os ocupantes chamaram a ocupação de Vila Audi, numa referência à marca alemã Audi, que também se instalava no estado à mesma época. O nome União Ferroviária, da área que estamos analisando, teria o objetivo de afirmar a união dos moradores no sentido de consolidarem a ocupação e enfrentarem os problemas que tinham em comum - sendo o principal deles a questão da moradia (TEIXEIRA, 2019, p. 39).

FIGURA 40 – EVOLUÇÃO DA OCUPAÇÃO DO BOLSÃO AUDI-UNIÃO COM DESTAQUE PARA A VILA RENO 1996 E EM 1999 – MUNICÍPIO DE CURITIBA





FONTE: COHAB-CT *apud* Teixeira (2019).

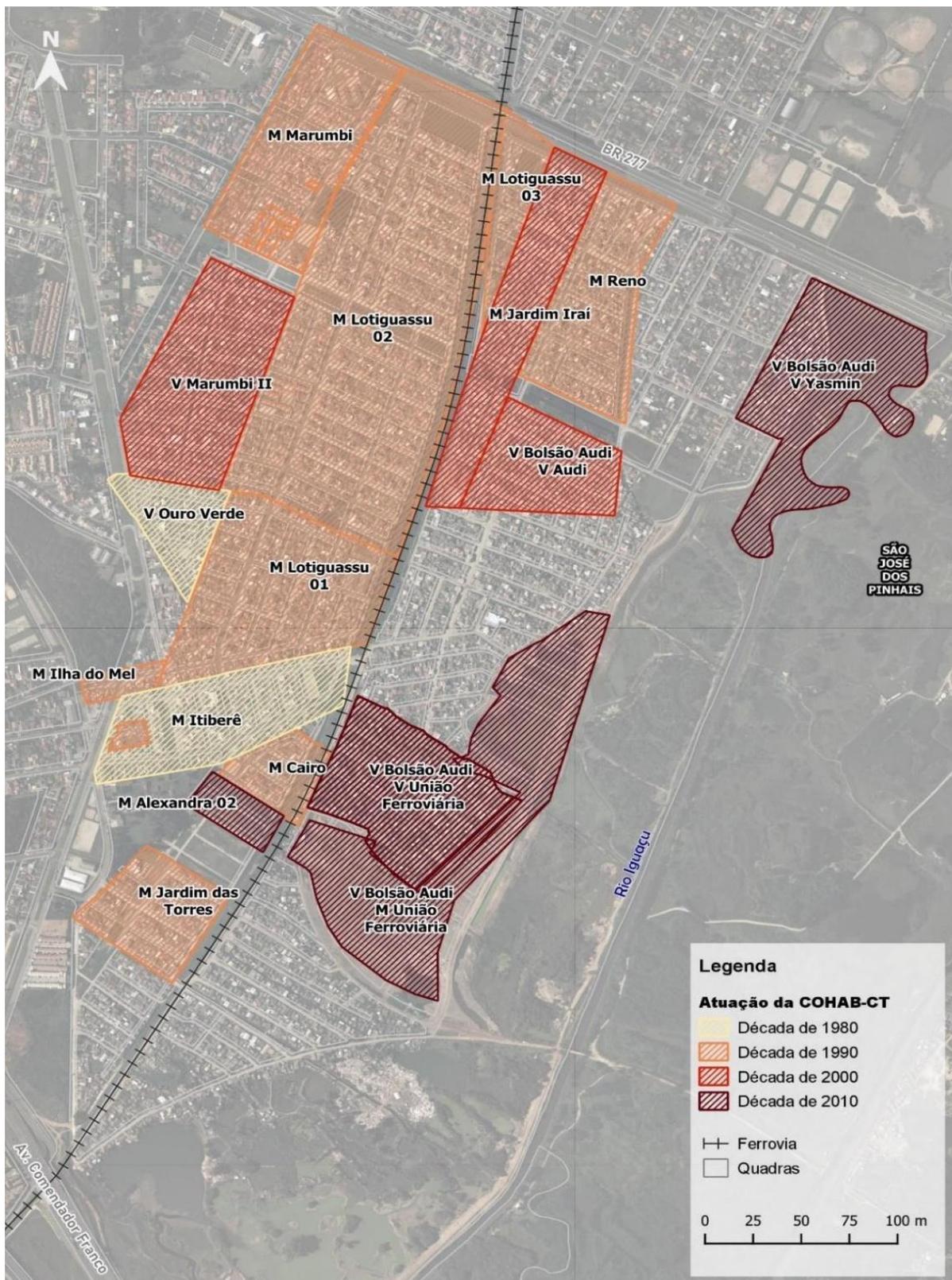
A Vila União Ferroviária passou a aparecer nos levantamentos do município em 1999, no “Relatório de Áreas de Subabitação de Curitiba”. Segundo esse documento, a “invasão” teria ocorrido em 1998 e contava, à época, com 209 unidades habitacionais (COHAB-CT, 1999). O levantamento de domicílios, em áreas irregulares, realizado pela COHAB-CT seis anos mais tarde, em 2005, apontava para 528 unidades parcialmente relocadas e 635 unidades existentes no assentamento, sem regularização. As fotos aéreas nos anos de 1996 e 1999 demonstram também a velocidade com que ocorreu a ocupação do Bolsão Audi União.

Vale destacar também que a área onde se localiza o Bolsão Audi União e seus arredores vem recebendo intervenções da COHAB-CT desde a década de 1980. O processo de intervenção da Companhia, identificado no Bolsão, coincide com a trajetória da política de intervenção em favelas em Curitiba, caracterizada por NUNES DA SILVA *et al.* (2021a) (FIGURA 41).

Como é possível visualizar na FIGURA 41, na década de 1980 ocorreram duas intervenções na área: o Moradias Itiberê e a Vila Ouro Verde. O Moradias Itiberê foi um loteamento com 344 lotes, sendo 19 destinados ao reassentamento de moradores de favelas e os demais para atendimento da fila²⁰ da COHAB-CT. Na Vila Ouro Verde a intervenção caracterizou-se pela regularização fundiária de 99 unidades habitacionais.

²⁰ A fila da COHAB-CT correspondia às famílias que possuíssem rendimento de até seis salários-mínimos e estivessem cadastradas junto à Companhia para receber uma unidade habitacional (NUNES DA SILVA *et al.*, 2021a).

FIGURA 41 – INTERVENÇÕES DA COHAB-CT NA REGIÃO DO BOLSÃO AUDI UNIÃO ENTRE AS DÉCADAS DE 1980 E 2010 – MUNICÍPIO DE CURITIBA



FONTE: Nunes da Silva *et al.* (2020), elaborada pela autora (2022).

NOTA: A COHAB-CT utiliza a terminação V para Vilas, como denominam as favelas e M para moradias, como denominam loteamentos e conjuntos habitacionais compostos por habitações unifamiliares e embriões habitacionais.

Na década seguinte foram implementadas novas intervenções de produção de lotes e regularização fundiária no Bolsão Audi União. Os Moradias Marumbi e Ilha do Mel foram loteamentos produzidos para o reassentamento de moradores removidos pela intervenção de regularização fundiária da Vila Marumbi. Os Moradias Lotiguassu 01, 02 e 03 foram loteamentos destinados à comercialização pelo mercado imobiliário, no âmbito do programa de loteamentos em Parcerias com a Iniciativa Privada²¹, assim como o Moradias Jardim das Torres. Os Moradias Cairo, Reno e Jardim Iraí tratam-se de loteamentos executados pela COHAB-CT, sendo o último da década de 2000. O Moradias Alexandra 02 é um conjunto habitacional de casas e sobrados, implantado pela Companhia na década de 2010, enquanto as Vilas Yasmim e União Ferroviária são favelas que passaram por processos de regularização fundiária nessa mesma década.

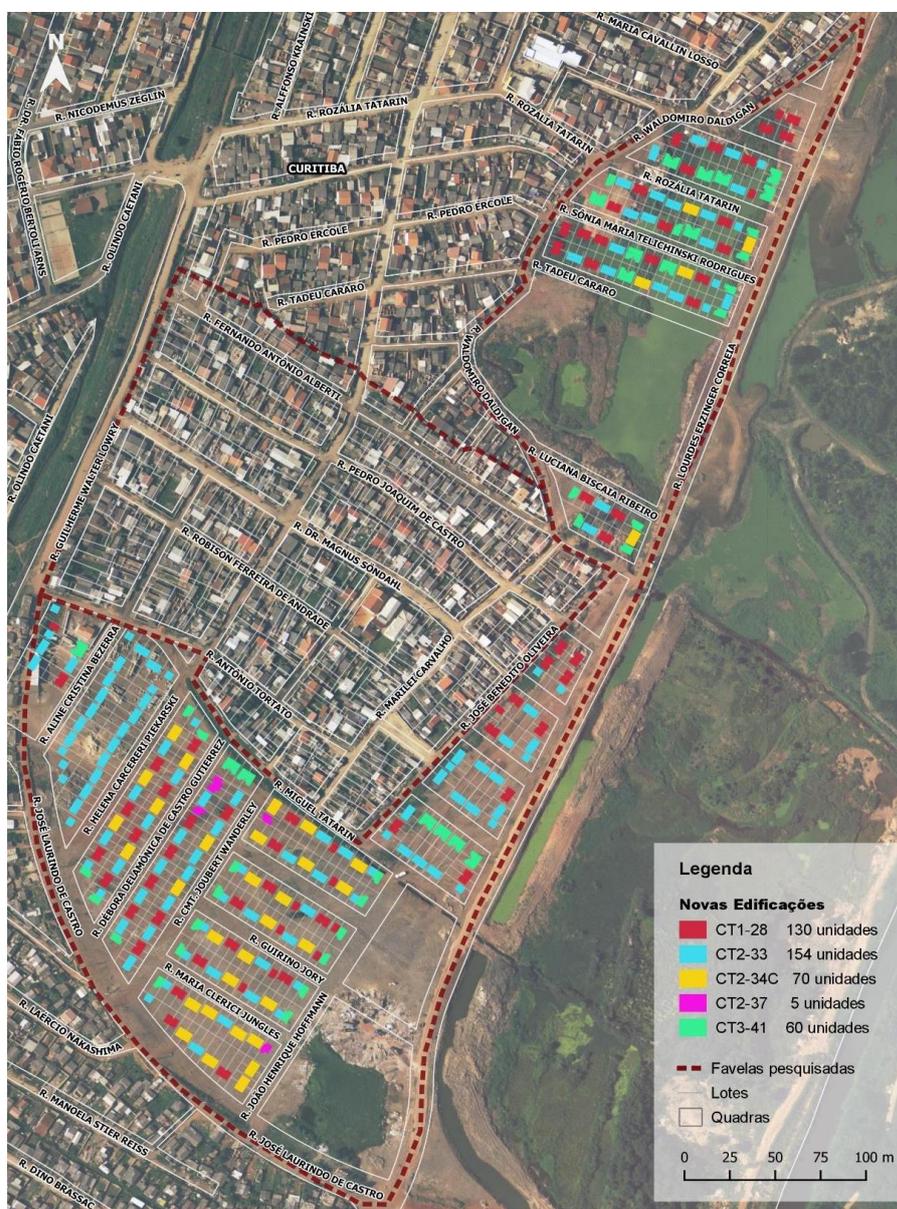
Considerando as intervenções realizadas na Vila União Ferroviária, na década de 2000 identificam-se as primeiras intervenções. Em 2003, 300 famílias da “União das ilhas”, nome dado à parcela da Vila União Ferroviária situada nas bordas das cavas do Rio Iguaçu, foram removidas e transferidas para o Município de Contenda, situado a 60 Km do local de origem dessa ocupação, no sudoeste da Região Metropolitana de Curitiba (TEIXEIRA, 2019). Segundo o autor, no mesmo ano foram removidas da Vila Yasmin 400 famílias, transferidas para o Loteamento Moradias Jardim Iraí, situado nas proximidades da área.

No ano de 2007, como exigência do PAC/UAP para intervenção na Vila União Ferroviária, foi elaborado o Plano de Trabalho Técnico Social (PTTS), que traçou o perfil socioeconômico da população e realizou a incorporação dos moradores ao CadÚnico (TEIXEIRA, 2019). Segundo o autor, foram cadastradas 79,2% das famílias e levantados 2.554 domicílios na área para receber intervenções. Dentre os pontos críticos, identificados pelo PTTS, destacam-se a ocupação desordenada, o sistema viário subdimensionado, a falta de sistema de drenagem para minimizar as inundações, apenas 13,5% dos moradores sendo atendidos por água encanada e energia elétrica, sendo os demais dependentes de redes clandestinas, a inexistência

²¹ Segundo Furlan (2020), o Programa Parceria com a Iniciativa Privada foi lançado em 1991 e utilizava a flexibilização de parâmetros urbanísticos para que fossem executadas as vias e demais infraestruturas de loteamentos que passavam a atender, não somente a fila da COHAB-CT, mas também o mercado imobiliário. Portanto, o programa criava loteamentos para a autoconstrução e os custos eram negociados entre a COHAB-CT e a iniciativa privada.

A elaboração do projeto do loteamento Moradias União Ferroviária figurava dentre os Projetos Prioritários de Investimentos (PAC-PPI) para intervenção em favelas e saneamento integrado, segundo indica a informação constante no carimbo do projeto. Após esse projeto foi elaborado o do conjunto habitacional Moradias União Ferroviária, implantado no loteamento supracitado, com a construção de 419 unidades habitacionais, que variaram em cinco diferentes tipologias, de 38 a 56 m² por unidade (FIGURA 43). Estes projetos foram executados no âmbito do PAC/UAP.

FIGURA 43 – PROJETO DO CONJUNTO HABITACIONAL MORADIAS UNIÃO FERROVIÁRIA – MUNICÍPIO DE CURITIBA - 2006



FONTE: Adaptado de COHAB-CT (2006).

Como é possível visualizar na FIGURA 44, os lotes de 125 m² tiveram as moradias implantadas na frente do terreno, para que as famílias pudessem realizar a ampliação das edificações em direção ao fundo dos lotes ao longo do tempo. Também era prevista a ampliação da construção em altura das edificações. Para as ampliações, até o limite de 70 m², previa-se ainda a simplificação da emissão do alvará de construção, com apoio técnico para elaboração do projeto arquitetônico.

Para construções ou ampliações até 70,00 m², a COHAB-CT disponibiliza para o proprietário a emissão do alvará de construção simplificado, por meio do qual recebe atendimento personalizado de um profissional técnico que atua de acordo com a legislação vigente da Secretaria Municipal de Urbanismo (SMU). No alvará simplificado, o próprio morador assume a responsabilidade pela construção, sendo, nesse caso, dispensável um responsável técnico. Esse alvará possibilita ao proprietário solicitar junto à SMU a vistoria para averbar sua construção (TEIXEIRA, 2019, p. 58).

FIGURA 44 – TIPOLOGIAS HABITACIONAIS DO MORADIAS UNIÃO FERROVIÁRIA – MUNICÍPIO DE CURITIBA - 2022



FONTE: A autora (2022).

Para implantar o loteamento parte da área alagável do Rio Iguaçu, limítrofe à Vila União Ferroviária e demais moradias do Bolsão, passou por obras de aterro e para a construção de um canal de contenção de cheias, como pode ser visualizado na FIGURA 45. Esta compara a área em 2003, anterior às intervenções, e em 2007, ano em que as obras desse aterro estavam parcialmente realizadas.

FIGURA 45 – ÁREAS DE INTERVENÇÕES DE ATERRO E DRENAGEM – VILAS UNIÃO FERROVIÁRIA E MORADIAS UNIÃO FERROVIÁRIA EM 2003 E 2007 – MUNICÍPIO DE CURITIBA



FONTE: A autora (2022).

Essas intervenções voltadas à execução de infraestrutura de drenagem fizeram parte do projeto de macrodrenagem, que data de 2006. Isto é, a intenção de executar intervenções desses projetos de infraestrutura já existia antes do PAC/UAP, datado de 2007 (COHAB-CT, 2010). Na FIGURA 46 é possível visualizar o canal de contenção de cheias e aos fundos a área de implantação do Centro Municipal de Educação Infantil (CMEI).

FIGURA 46 – CANAL DE CONTENÇÃO DE CHEIAS E CMEI – VILA AUDI UNIÃO – MUNICÍPIO DE CURITIBA – 2022



FONTE: A autora (2022).

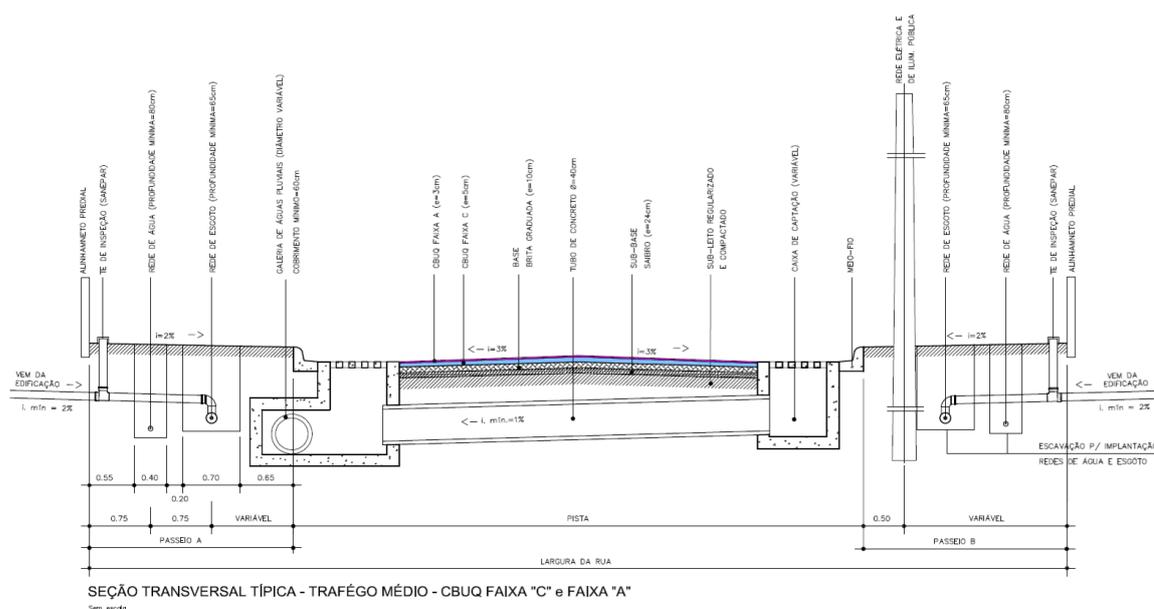
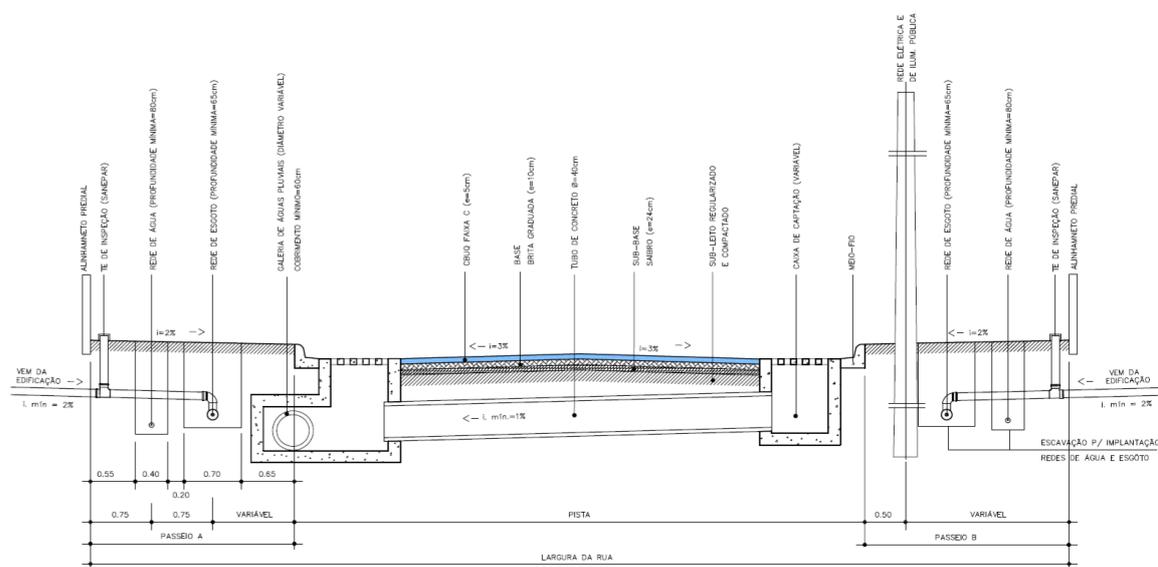
No ano de 2006 foi elaborado o projeto de arruamento (FIGURA 47) e detalhamento da seção transversal (FIGURA 48) das vias do conjunto habitacional Moradias Audi União. A última atualização do projeto de arruamento data de 2012. Nele, além dos detalhamentos das seções transversais, galerias de águas pluviais e pavimentação, figura também o quantitativo das obras de pavimentação.

FIGURA 47 – PROJETO DE PAVIMENTAÇÃO E SINALIZAÇÃO VERTICAL PARA O CONJUNTO HABITACIONAL MORADIAS UNIÃO FERROVIÁRIA - MUNICÍPIO DE CURITIBA



FONTE: Adaptado de COHAB-CT (2012).

FIGURA 48 – DETALHE DAS SEÇÕES TRANSVERSAIS DAS VIAS – MORADIAS AUDI UNIÃO – 2012



FONTE: Adaptado de COHAB-CT (2012).

Em 2008 foi projetada e executada pela SANEPAR a rede de abastecimento de água do loteamento (FIGURA 49). Imagens aéreas do ano de 2007 apontam o início do aterro do local. Portanto, o tempo entre a elaboração dos projetos e o início das obras para a viabilização da construção das unidades habitacionais se realizou em menos de 12 meses.

FIGURA 49 –REDE DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA DA SANEPAR – VILA UNIÃO FERROVIÁRIA – MUNICÍPIO DE CURITIBA – 2008



FONTE: Adaptado de SANEPAR (2008).

Quando se observa a situação da área em 2004 e em 2009, é possível visualizar o início da implantação das casas no Morádias União Ferroviária, que foram concluídas em 2012. Considerando a área do conjunto habitacional Morádias União Ferroviária, no ano 2007 as famílias foram removidas, em seguida o terreno foi aterrado, como já é possível visualizar na FIGURA 49 que representa a rede executada. Em 2008 foram executadas as redes de água e esgoto, além da iluminação, e em 2009 passaram a ser executadas as casas, as obras de drenagem e a pavimentação. Segundo notícia divulgada pela COHAB-CT, até novembro de 2010 tinham sido entregues 155 casas nesse empreendimento (COHAB-CT, 2010).

Assim, para viabilizar a execução do conjunto habitacional as famílias que vivem na área foram removidas e reassentadas. Segundo informe da própria prefeitura em 2010:

A atuação da Prefeitura no bolsão começou com a retirada das famílias que estavam na margem do rio Iguçu. De 2003 a 2006, um total de 864 casas que haviam sido construídas na faixa de preservação permanente do rio foram retiradas e seus moradores ganharam um novo endereço. As primeiras 335 famílias foram transferidas em 2003 para o Moradias Jardim Iraí, localizado em área vizinha ao bolsão. Em 2006, mais 529 famílias trocaram a beira do rio por casas de alvenaria no loteamento Moradias Sambaqui, no Sítio Cercado (COHAB-CT, 2010, não p.).

A prefeitura aponta ainda, que as 419 unidades habitacionais a serem entregues no conjunto habitacional seriam destinadas para assentar famílias das vilas Icaraí, Audi, Jardim União, União Ferroviária e Alvorada.

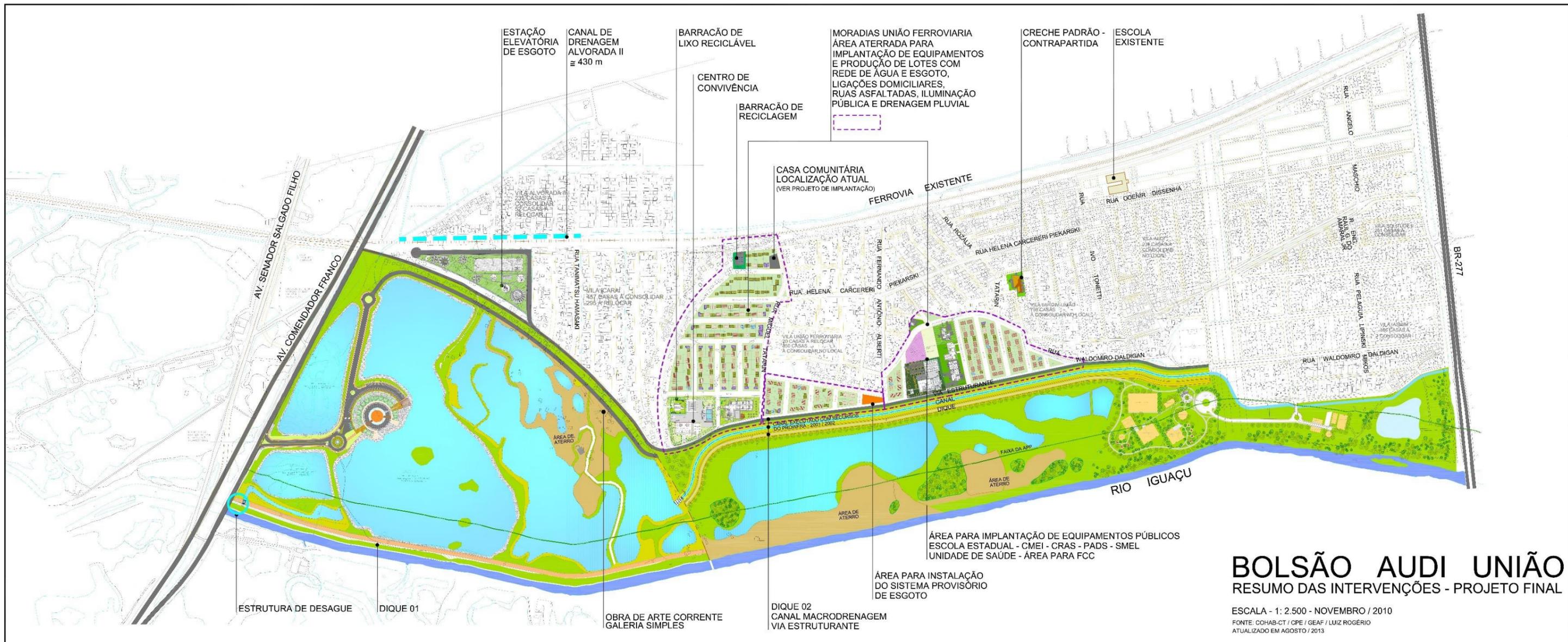
FIGURA 50 – ÁREA DO MORADIAS E DA VILA UNIÃO FERROVIÁRIA EM 2004 E 2009 – MUNICÍPIO DE CURITIBA



FONTE: *Google Earth* (2004, 2009).

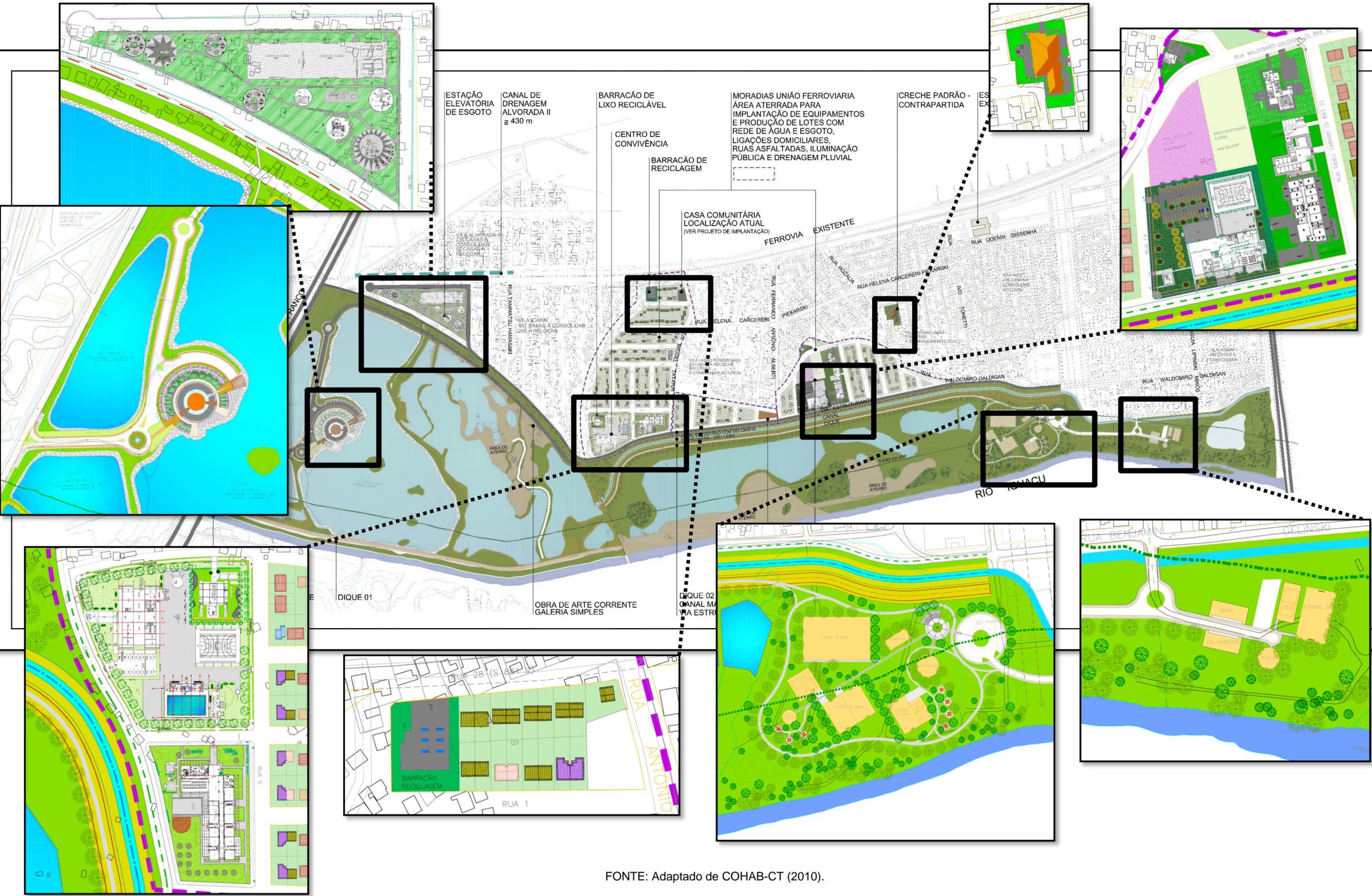
Simultaneamente às construções que vinham sendo realizadas, em 2010 foi elaborado o projeto completo de urbanização da área, que foi revisado em 2013 pela COHAB-CT. Essa última versão do projeto de intervenção na área indica: os equipamentos e as moradias previstas no Moradias União Ferroviária; o Parque; os equipamentos de recreação e lazer a ele anexos, que se estendem até a área norte, onde tem início o projeto do Moradias União Ferroviária; o dique e canal de contenção de cheias; a estação elevatória de esgoto; o aterro sanitário e as galerias de águas pluviais previstas (FIGURA 51 e FIGURA 52).

FIGURA 51 – RESUMO DAS INTERVENÇÕES – PROJETO FINAL DO MORADIAS UNIÃO FERROVIÁRIA E DA ÁREA ADJACENTE AO BOLSÃO AUDI UNIÃO – MUNICÍPIO DE CURITIBA - 2010



FONTE: Adaptado de COHAB-CT (2010).

FIGURA 52 – RESUMO DO PROJETO COM APROXIMAÇÕES – BOLSÃO AUDI UNIÃO – MUNICÍPIO DE CURITIBA - 2010



FONTE: Adaptado de COHAB-CT (2010).

Portanto, como é possível visualizar na FIGURA 51 e na FIGURA 52, os projetos previstos no mapeamento de intervenções do Moradias União Ferroviária e da área adjacente ao Bolsão e da Vila União Ferroviária eram:

- i. Estação elevatória de esgoto e área para instalação do sistema provisório de esgoto;
- ii. Barracão de reciclagem;
- iii. Casa comunitária;
- iv. Canal de drenagem;
- v. Creche padrão;
- vi. Centro de convivência;
- vii. Canais de macrodrenagem e obra de artes;
- viii. Diques;
- ix. Área para implantação de equipamentos públicos,
- x. Creche;
- xi. Equipamentos esportivos ao longo da área de requalificação ambiental;
- xii. Área de aterro.

Das intervenções previstas não foi executada a estação elevatória e o sistema de esgoto, ainda hoje operando de modo provisório. Além do barracão de reciclagem previsto e a Casa Comunitária (FIGURA 55). O local previsto para a implantação da Casa Comunitária foi redirecionado para a construção do CRAS União Ferroviária. No local que era destinado ao barracão de reciclagem foi construído o Centro de Convivência da Juventude, que em 2013 foi transformado em uma unidade do Portal do Futuro²², ou Centro da Juventude Audi União (FIGURA 53) (CURITIBA, 2013). Ao lado desse equipamento foi inaugurado em 2012 o CMEI Ruth Cardoso (FIGURA 54).

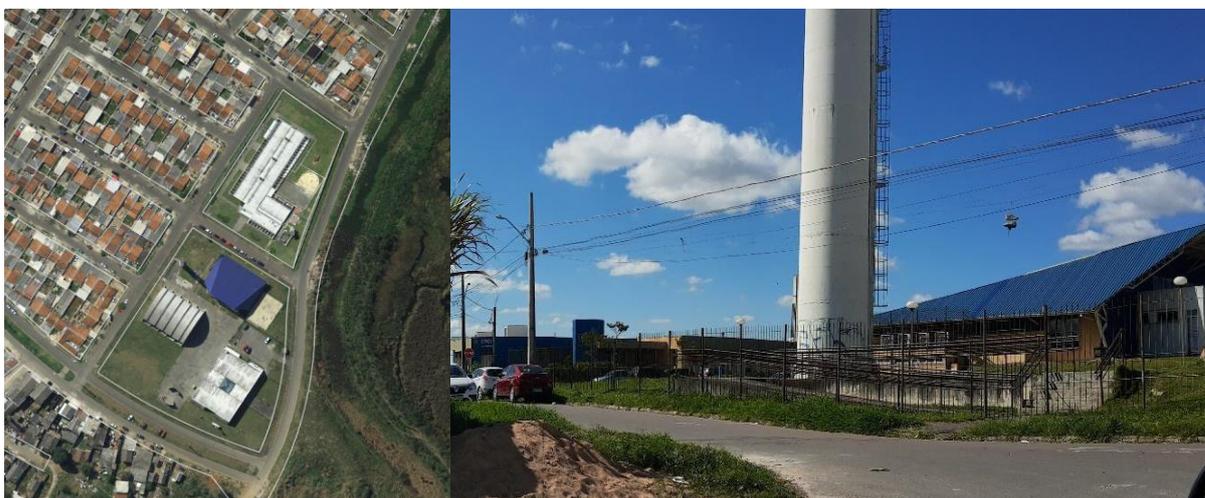
²² Equipamento voltado para jovens entre 12 e 29 anos. O Portal é integrado com o portal na internet que promove ações com os jovens. A unidade conta com locais destinados a atividades esportivas, culturais e de lazer, bem como, oferta de cursos de orientação e qualificação (CURITIBA, 2013).

FIGURA 53 – VISTA HABITAÇÕES EM OBRAS E DO CMEI – VILA UNIÃO FERROVIÁRIA – MUNICÍPIO DE CURITIBA – 2022



FONTE: A autora (2022).

FIGURA 54 - QUADRA DE ESPORTES DO CENTRO DE CONVIVÊNCIA E CMEI E IMPLANTAÇÃO ATUAL DESSES EQUIPAMENTOS – VILA UNIÃO FERROVIÁRIA - MUNICÍPIO DE CURITIBA – 2022



FONTE: A autora (2022), IPPUC (2019).

FIGURA 55 – ÁREA AO LADO DO PORTAL DO FUTURO NA QUAL SERIA CONSTRUÍDO O BARRACÃO DE RECICLAGEM – VILA UNIÃO FERROVIÁRIA – MUNICÍPIO DE CURITIBA – 2022



FONTE: A autora (2022).

Outro equipamento executado foi o CMEI previsto no Jardim Iraí. Na área destinada à execução de escolas e postos de saúde, na Vila União Ferroviária, foi executado outro CMEI, o Corina Ferraz. Para este equipamento foram utilizadas duas áreas próximas, nas quais foram executadas duas edificações, em tempos diferentes, que pertencem ao mesmo CMEI (FIGURA 56). O restante das áreas da quadra ainda não foi utilizada para edificar os equipamentos públicos previstos no projeto, como a unidade de saúde, a escola estadual e o CRAS.

FIGURA 56 – IMPLANTAÇÃO E DUAS FRENTES DO CMEI CORINA FERRAZ – VILA UNIÃO FERROVIÁRIA – MUNICÍPIO DE CURITIBA – 2022



FONTE: A autora (2022); IPPUC (2019).

É importante destacar também que o projeto incorporou a construção do edifício do Memorial do Rio Iguaçu e do entorno do Parque do Centenário da Imigração Japonesa (FIGURA 57).

FIGURA 57 – MEMORIAL DO RIO IGUAÇU, LOCALIZADO NO PARQUE DO CENTENÁRIO DA IMIGRAÇÃO JAPONESA PROJETADO E EXECUTADO – CURITIBA – 2021



FONTE: Curitiba (2021).

Em 2007 o então prefeito Carlos Alberto Richa (2005 -2010) assinou o decreto nº 894/2007, que definiu a área como de interesse público, dando início às obras de intervenção do PAC/UAP no local (TEIXEIRA, 2019).

No que tange às intervenções do Parque do Centenário da Imigração Japonesa, o decreto que definia a área de interesse público especificava como objetivos da intervenção a recuperação ambiental, a mitigação de riscos, a melhoria da qualidade hídrica, a promoção da cultura e das relações internacionais e o fomento ao turismo:

Ficam declaradas de interesse público para fins de implantação do Parque do Centenário da Imigração Japonesa, as áreas constantes do anexo e delimitadas no mapa, parte integrante deste decreto, com os seguintes objetivos:

I - estabelecer um marco referencial para o Centenário da Imigração Japonesa; II - recuperar áreas degradadas ambientalmente e promover a melhoria de qualidade de vida da população de menor renda caracterizadas em seu entorno; III - controlar e prevenir cheias e enchentes; IV - melhorar a qualidade hídrica e proporcionar à comunidade metropolitana um espaço para a cultura, educação, lazer e esporte; V - ampliar o conhecimento dos aspectos físico-territoriais e recursos naturais dos dois países, bem como da conscientização e difusão dos avanços econômicos, tecnológicos e industriais na área ambiental; VI - promover e difundir a cultura japonesa e brasileira; VII - fixar parcerias e convênios em áreas de interesse comum, em especial no turismo, cultura, educação, saúde, esporte e meio ambiente; VIII - tornar a capital paranaense polo do turismo ecológico para os visitantes e turistas nacionais e internacionais, em especial de imigrantes japoneses e seus descendentes em todo o mundo; XIX - perpetuar a contribuição dos povos imigrantes e seus descendentes nas diversas áreas e atividades feitas nestes 100 (cem) anos de imigração japonesa no país (CURITIBA, 2007, n.p.).

A origem desses equipamentos relaciona-se aos projetos de revitalização urbana voltados à realização da Copa do Mundo de 2014, em que Curitiba foi escolhida como uma das sedes. O Memorial e Parque citados estão situados às margens da Avenida Comendador Franco, que liga Curitiba ao Aeroporto Internacional Afonso Pena, situado no Município de São José dos Pinhais. É desse espaço a primeira visualização do território de Curitiba no deslocamento entre o referido aeroporto e a capital paranaense.

Atualmente o espaço desse Parque, pertencente à Prefeitura de Curitiba, encontra-se cedido ao Governo do Estado, sob administração da Companhia de Saneamento do Paraná (Sanepar) desde 2017, com um custo de manutenção em 2021 de cerca de R\$ 30 mil por mês (CURITIBA, 2021). Segundo Teixeira (2019, p. 64),

o parque teve parte de sua obra financiada por projeto do Governo Federal que visava a qualificação turística das cidades-sede da Copa de 2014. Segundo a prefeitura, o parque teria sua concepção pautada no discurso ambiental, com os seguintes objetivos: promover a “reestruturação socioambiental” com a requalificação de áreas consideradas degradadas na região; valorizar a área como um todo; embelezar a paisagem; dinamizar o mercado imobiliário local; e impedir novas ocupações irregulares. (TEIXEIRA, 2019, p.64).

Ou seja, considerando os objetivos dessa intervenção pode-se considerar que o projeto de remoção da favela e a edificação dos referidos Parque e Memorial tiveram também o objetivo de embelezamento paisagístico, transformando a visão de quem se desloca do aeroporto em direção à Curitiba, promovendo a valorização imobiliária do entorno e a ocupação do espaço nas margens do rio Iguaçu, para impedir a

expansão das favelas do Bolsão Audi União. No discurso da prefeitura a construção do parque recuperou a área degradada do rio e a construção do memorial trouxe o reconhecimento da importância do Rio Iguaçu (CURITIBA, 2021a).

Outro projeto previsto e executado, neste contexto foi o Aterro Sanitário disposto atrás e contíguo ao Memorial do Rio Iguaçu (FIGURA 58).

FIGURA 58 – ATERRO SANITÁRIO E EXECUTADO NA ÁREA DAS CAVAS DO RIO IGUAÇU – VILA UNIÃO FERROVIÁRIA – MUNICÍPIO DE CURITIBA – 2021



FONTE: *Google Earth* (2021).

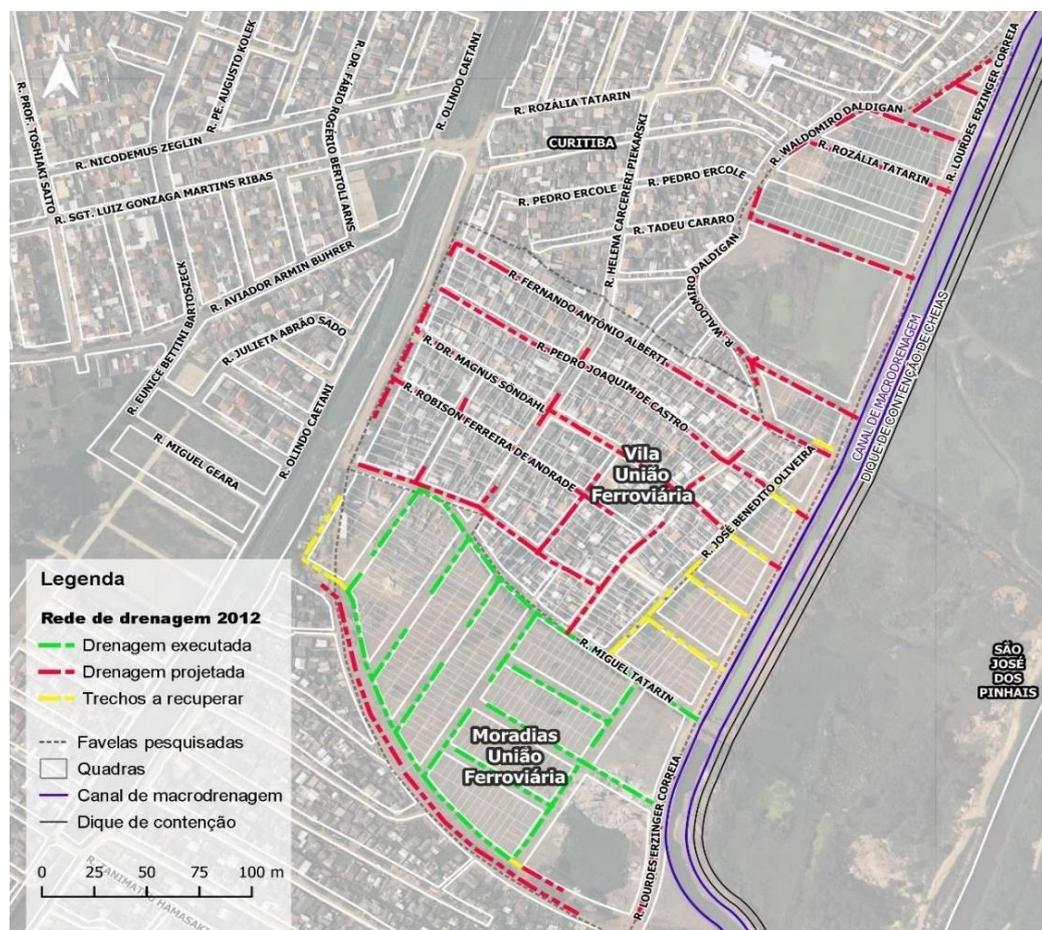
No ano de 2010 foi realizado o projeto de drenagem da rua Carcereri Piekarskli, situada na Vila União Ferroviária, e no ano seguinte foram realizados os projetos para a pavimentação. Esse projeto contou com detalhamento do meio fio e da sarjeta da rua e o memorial descritivo da obra. A rua corta toda a extensão da Vila União Ferroviária e é uma via principal do Bolsão Audi União, onde estão situados diversos pontos comerciais e áreas de armazenamento e triagem dos insumos coletados pelos catadores de materiais recicláveis que moram no assentamento (FIGURA 59).

havia sido executada no loteamento, implantado anos antes, bem como os trechos dessa infraestrutura a serem recuperados (FIGURA 61).

Em 2012 a COHAB-CT elaborou um novo memorial descritivo para as obras a serem realizadas no Bolsão Audi União, no qual considera como favelas as vilas União Ferroviária, Jardim União e Audi. Tal documento refere-se ao contrato de repasse nº 187. 559-81 do PAC/UAP, que tinha como objetivo finalizar obras na Vila União Ferroviária, além da abertura de vias, terraplanagem e sinalização no loteamento Moradias União Ferroviária, a construção de uma casa de apoio e a remoção de entulhos de construção civil (COHAB-CT, 2012). Além disso, o contrato previa obras nas vilas Savana e Lorena, situadas em outras regiões do município.

No mesmo ano de 2012 a COHAB-CT elaborou o projeto de sinalização do loteamento, cujas unidades habitacionais estavam em construção, o qual contava com o detalhamento das placas, o tipo de pintura das faixas de sinalização, das rampas de acesso e das calçadas a serem executadas.

FIGURA 61 – PROJETO DE DRENAGEM ANO DE 2012



FONTE: Adaptado de COHAB-CT (2012).

Como é possível visualizar na FIGURA 62, diversas ruas receberam obras de pavimentação e drenagem nas favelas, no entanto, algumas vias permanecem sem esse tipo de infraestrutura, como é o caso da parcela que atinge a Rua Guilherme Walter Lowry, que é asfaltada somente na parcela correspondente do conjunto habitacional.

FIGURA 62 – INTERRUPÇÃO DA DRENAGEM E DA PAVIMENTAÇÃO NA DIVISA ENTRE FAVELA E CONJUNTO HABITACIONAL – BOLSÃO AUDI UNIÃO – MUNICÍPIO DE CURITIBA – 2022



FONTE: A autora (2022).

Em visita a área e análise das ortofotos do local, constatou-se que as obras de microdrenagem previstas não foram completamente executadas até hoje (FIGURA 63).

FIGURA 63 – FALTA DE INFRAESTRUTURA DE DRENAGEM NAS VIAS DA VILA UNIÃO FERROVIÁRIA – MUNICÍPIO DE CURITIBA – 2022



FONTE: A autora (2022).

Além disso, uma das principais características que se percebe no espaço é a falta de identificação e tratamento, pelo projeto, da relação entre os espaços de moradia com a Ferrovia e as Cavas. Como apontado, as áreas projetadas de esportes e lazer na área aterrada não foram executadas. Além disso, percebe-se que não existe tratamento paisagístico das áreas da ferrovia e da lateral do canal de contenção de inundações. O desejo dos moradores de que tal tratamento existisse pode ser constatado por meio das intervenções feitas pelos próprios moradores nessas áreas, como mostra a FIGURA 64.

FIGURA 64 – INTERVENÇÕES PAISAGÍSTICAS REALIZADAS PELOS PRÓPRIOS MORADORES NA FAIXA DE DOMÍNIO DA FERROVIA – VILA UNIÃO FERROVIÁRIA



FONTE: A autora (2022).

Além disso, mesmo que o projeto propusesse barracões de triagem de resíduos sólidos, estes não foram executados. Em função disso, atualmente os materiais recicláveis coletados pelos catadores são armazenados na frente das suas casas e na área adjacente ao canal de contenção de inundações (FIGURA 65 e FIGURA 66).

FIGURA 65 – ÁREA ADJACENTE AO CANAL DE CONTENÇÃO DE INUNDAÇÕES SENDO UTILIZADA COMO DEPÓSITO DE MATERIAIS RECICLÁVEIS PELOS MORADORES – VILA UNIÃO FERROVIÁRIA – MUNICÍPIO DE CURITIBA – 2022



FONTE: A autora (2022).

FIGURA 66 – FRENTE DE CASAS UTILIZADAS COMO DEPÓSITO DE MATERIAIS RECICLÁVEIS – VILA UNIÃO FERROVIÁRIA – MUNICÍPIO DE CURITIBA – 2022



FONTE: A autora (2022).

Observou-se também que os moradores estacionam seus carrinhos de coleta na frente das suas moradias, pois não foi prevista no projeto uma área para o estacionamento desses veículos usados no trabalho diário dos moradores (FIGURA 67).

FIGURA 67 – CARRINHOS DE CATADORES DE MATERIAIS RECICLÁVEIS ESTACIONADOS EM FRENTE ÀS HABITAÇÕES – VILA UNIÃO FERROVIÁRIA – MUNICÍPIO DE CURITIBA – 2022



FONTE: A autora (2022).

O projeto também não levou em consideração a necessidade de transposição da ferrovia, realizada pela população todos os dias para acessar às áreas situadas no entorno do assentamento (FIGURA 68 e FIGURA 69).

FIGURA 68 – MORADORES CIRCULANDO NA LATERAL DA FERROVIA – VILA AUDI UNIÃO – MUNICÍPIO DE CURITIBA – 2022



FONTE: A autora (2022).

FIGURA 69 – ACESSO DOS MORADORES PARA TRANSPosição DA FERROVIA – VILA UNIÃO FERROVIÁRIA – MUNICÍPIO DE CURITIBA – 2022



FONTE: A autora (2022).

Vale destacar que algumas obras pontuais aconteceram após a finalização do PAC/UAP. No ano de 2017 novas intervenções de drenagem foram realizadas no local, com recursos provenientes do FMHIS. Além disso, no mesmo ano e com a mesma fonte de recursos, foi projetada a infraestrutura da rua Waldomiro Daldigan. Em 2018 foi projetado o prolongamento do Dique de contenção de cheias, entre a Rua Benjamin Gelinski e a marginal da BR 277 (FIGURA 70). Esse dique possui uma base de 20 por 400 metros de extensão e um custo de R\$ 368 mil (COHAB-CT, 2021). Portanto, as obras de macrodrenagem do Bolsão Audi União estão sendo realizadas até os dias de hoje.

FIGURA 70 – CONTINUAÇÃO DA OBRA DO DIQUE DE CONTENÇÃO DE CHEIAS -NO ENTORNO DO BOLSÃO AUDI UNIÃO – MUNICÍPIO DE CURITIBA – 2022



FONTE: COHAB-CT (2021).

FIGURA 71 – OBRAS DE MANUTENÇÃO DO CANAL DE CONTENÇÃO DE CHEIAS – BOLSÃO AUDI UNIÃO – MUNICÍPIO DE CURITIBA - 2022



FONTE: A autora (2022).

Quando comparados os projetos com a área das intervenções e imagens históricas da ocupação do assentamento, é possível verificar que parte das remoções ocorreram para realizar as obras de pavimentação e contenção de risco ao longo da faixa de domínio da ferrovia. Além disso, parte do aglomerado, situado na porção

oeste da Vila União Ferroviária, foi removido para construção do canal de macrodrenagem.

O primeiro projeto para a área já era de loteamento, seguido da alocação das casas, que foram executadas já nos meses seguintes ao projeto (FIGURA 72).

FIGURA 72 – BOLSÃO AUDI UNIÃO ANTES DAS OBRAS DE URBANIZAÇÃO E EM 2014 – MUNICÍPIO DE CURITIBA



FONTE: COHAB-CT (2014).

Em relação aos custos da obra, dados da CEF (2018) apontam que as obras da Vila União Ferroviária pertenciam ao TC 187.559-81 que se destinava a intervenções no Bolsão Audi União. Além da Vila foram ainda objeto do TC as obras de macrodrenagem da estrutura de deságue ou dique de todo o Bolsão que teriam um

custo de 4 milhões de reais e deveriam ser custeadas pelo próprio Município, além de intervenções na Vila Lorena, Savana e construção dos Conjuntos Moradias Jardim Primavera e União Ferroviária e execução do trabalho social.

Este TC contava com recursos na ordem de R\$8.483.399,00, dos quais R\$2.925.899,00 eram contrapartida municipal e R\$5.557.500,00 repasses do PAC. No entanto, em notícia da própria COHAB-CT de 2010 a Companhia se orgulha:

Com todas estas melhorias, o bolsão Audi é uma das áreas na cidade que concentra mais investimentos do município. Os recursos envolvidos nas obras concluídas e em andamento no local chegam a R\$ 46,1 milhões. Parte deste valor, R\$ 24,1 milhões são investimentos da Prefeitura e o restante, R\$ 22 milhões, vem do governo federal (COHAB-CT, 2010, não p.).

Ainda, segundo apontado na própria tabela a produção habitacional no conjunto e parte dos serviços de infraestrutura estariam no TC 226.009-68, referente às ações na Bacia Iguaçu. Neste item consta que foram construídas 419 moradias e que as obras de demolição das casas existentes no local, limpeza do terreno e produção habitacional foram realizadas com recursos do PAC/UAP deste TC, enquanto as demais obras de infraestrutura, desde terraplanagem até execução do sistema viário e redes foram executadas com recursos do TC Bolsão Audi União. Enquanto o TC da Bacia do Rio Iguaçu estava alocado no programa do PAC/PPI, o do Bolsão Audi União estava alocado no PAC/UAP (CEF, 2018).

Ainda em relação aos recursos, Teixeira (2019) observa que:

Somando todas as intervenções executadas no Bolsão foram executados mais de R\$ 25 milhões em contratos, números que contrariam as previsões divulgadas pela Prefeitura Municipal de Curitiba em diferentes oportunidades. Em 2009 foi divulgado um valor de R\$ 46,1 milhões. Já em 2013 aparece a soma de R\$ 38 milhões, e em outra manchete no ar atualmente no site da COHAB-CT surge R\$ 50,1 milhões em investimentos. As fontes dos recursos seriam variadas, uma parte da própria Prefeitura, outra do Ministério das Cidades e, finalmente, do governo estadual. Parece que a cifra varia de acordo com a vontade do poder público em divulgar as intervenções na área como grandes projetos urbanísticos, e promover a imagem da administração à frente da Prefeitura como eficiente no combate à desigualdade social, valorizando, sobretudo, o reconhecimento obtido através de premiações internacionais concedidas ao projeto (TEIXEIRA, 2019, p. 56).

Teixeira (2019) destaca que o parque não aparece nos relatórios fiscais da COHAB-CT, por ser uma das obras da Copa do Mundo 2014, mas que, considerando todas as mudanças de orçamento envolvidas no projeto, o valor final foi de R\$ R\$ 9.259.750,09, ao qual devem ser somados os R\$ 1.004.857,30 gastos nas

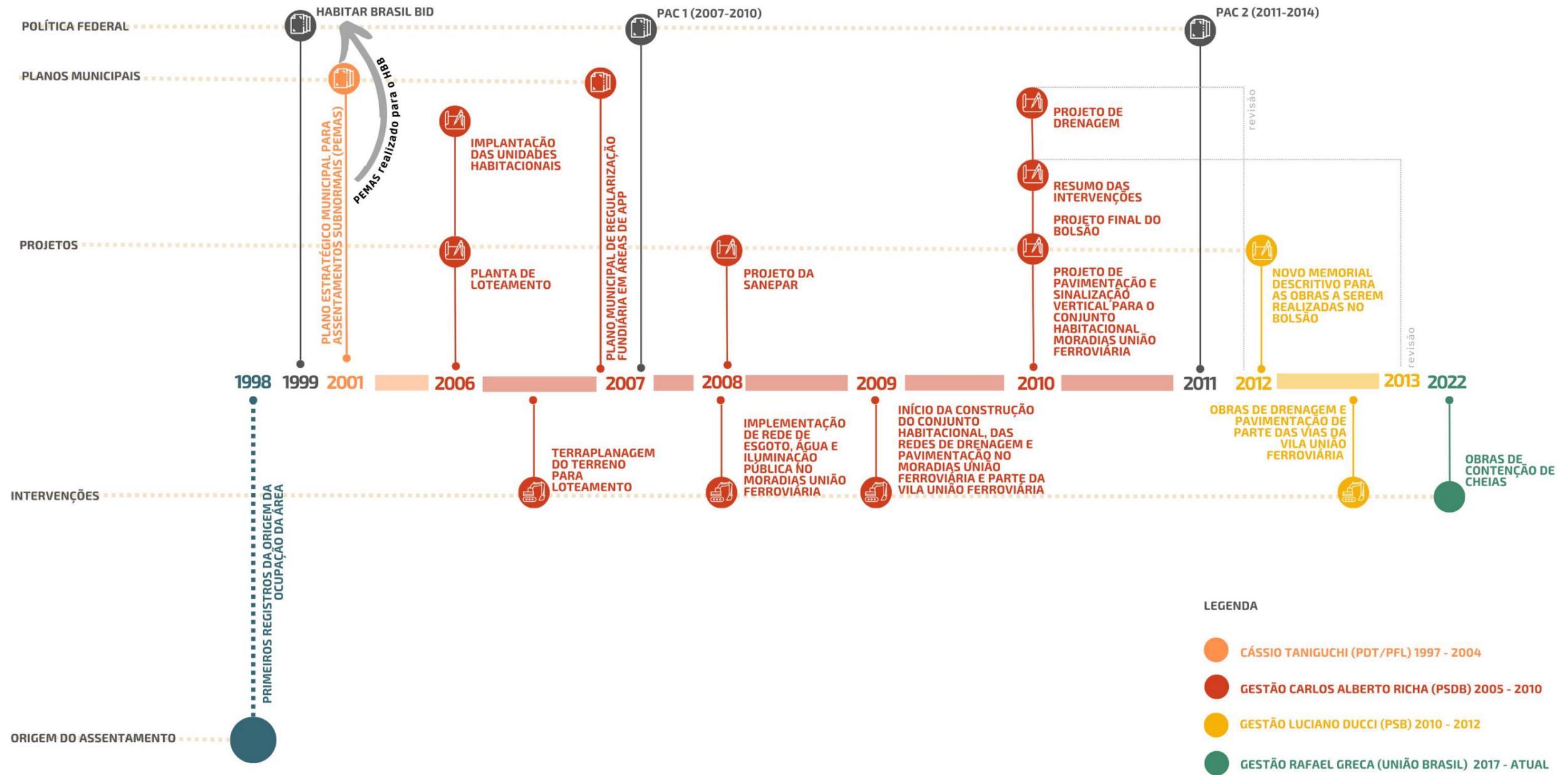
desapropriações da área. Ainda, segundo o autor, o processo foi pouco transparente e não se pode afirmar de onde vieram, de fato, os recursos para sua construção (TEIXEIRA, 2019).

De forma geral, mesmo que o projeto previsse a macrodrenagem do local, a requalificação das cavas do Rio e novos equipamentos comunitários para toda a região em nenhum momento o foco do objeto de intervenção é a Vila União Ferroviária, mas sim a viabilização da construção do novo conjunto habitacional e a viabilização da construção do Parque Memorial.

Portanto, não foram previstas ou executadas obras de melhoria habitacional e apesar do reassentamento dos moradores da Vila no próprio TC, o restante da Vila permaneceu sem intervenções de desadensamento, pelo contrário, a densidade das moradias que têm utilizado o terreno para depósito de recicláveis e construção de anexos à moradia têm reconfigurado a Vila nos últimos anos.

A linha do tempo a seguir (FIGURA 73) sintetiza as informações até aqui detalhadas e sua análise permite algumas constatações. As intervenções relacionadas às remoções, terraplanagem e início da construção do conjunto habitacional ocorreram no período do HBB. Portanto, houve a necessidade de atualização dos projetos ao longo dos anos em que foram realizadas as intervenções. Além disso, após passarem para o PAC as obras na vila paralisaram, os projetos se concentraram no detalhamento de obras de drenagem e pavimentação e as intervenções destes locais retomadas após tal detalhamento, por volta de 2012. As obras de macrodrenagem para contenção de cheias, por sua vez, vem sendo realizadas até os dias de hoje.

FIGURA 73 – LINHA DO TEMPO DA POLÍTICA HABITACIONAL, PLANOS, PROJETOS E INTERVENÇÕES REALIZADAS NA VILA UNIÃO FERROVIÁRIA E SEU ENTORNO IMEDIATO



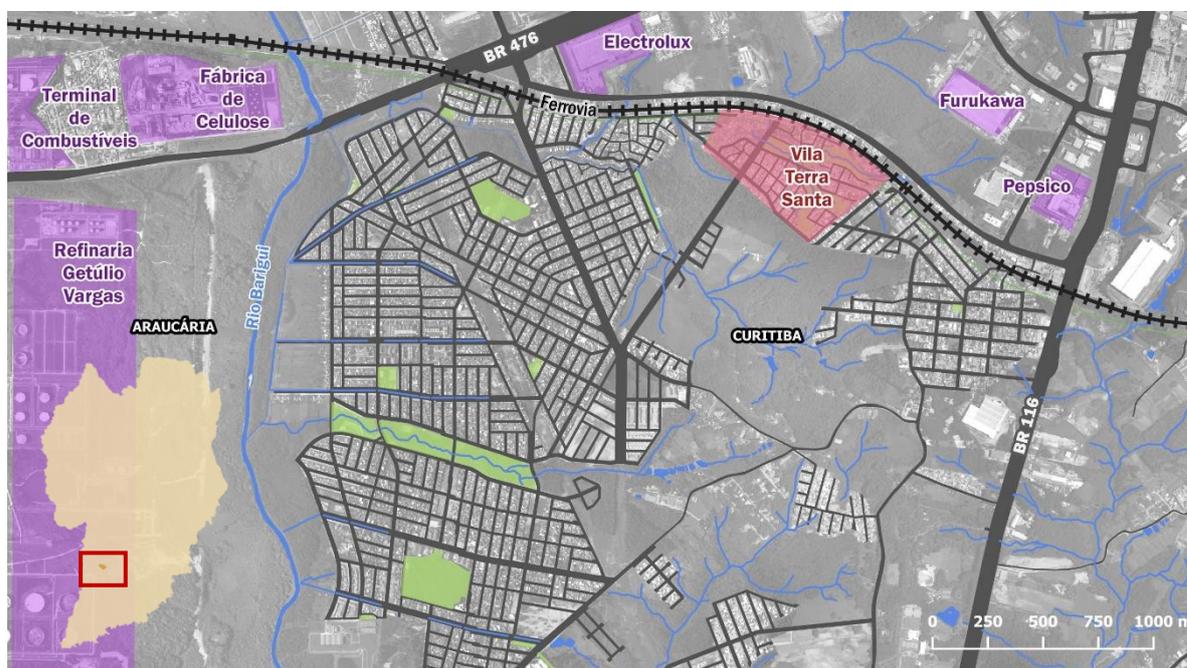
FONTE: A autora (2022).

5.3 VILA TERRA SANTA

A Vila Terra Santa está localizada no sul do Município de Curitiba, no Bairro Tatuquara (FIGURA 74). O assentamento localiza-se entre a ferrovia e dois córregos que nascem no local, afluentes da margem esquerda do rio Barigui, o Arroio do Pulo, ou Arroio Gleba da Ordem e o Córrego Passo do Melo. O local é também cortado por linhas de alta tensão, que abastecem a área industrial dos municípios de Curitiba e Araucária. Localizam-se no seu entorno a Refinaria de Petróleo Getúlio Vargas, situada no Município de Araucária, o Ceasa e diversas indústrias, como a Pepsico, a Eletrolux, a Furukawa, Bosch.

A Vila Terra Santa localiza-se, portanto, em uma região estratégica do ponto de vista econômico para o município, também caracterizada por várias restrições e fragilidades, sendo contornada por rodovias, córregos, nascentes, linhas de alta tensão e a ferrovia.

FIGURA 74 – LOCALIZAÇÃO DA VILA TERRA SANTA NO MUNICÍPIO CURITIBA – 2022

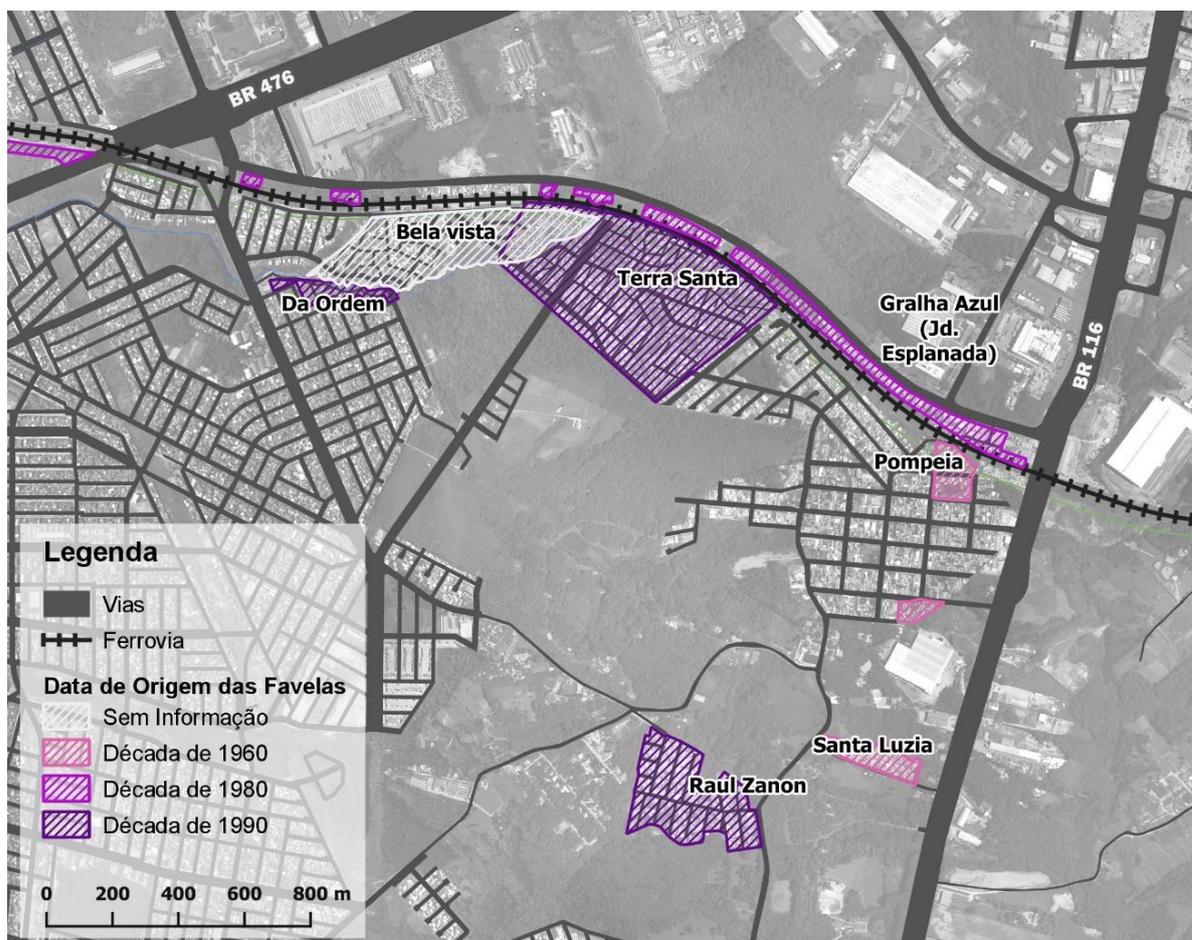


FONTE: A autora (2022).

A ocupação surgiu como parte do processo de favelização que ocorreu a partir da década de 1990, conforme já apresentado. Nessa década a região do Bairro Tatuquara encontrava-se em processo de ocupação, com loteamentos sendo implantados, muitos dos quais pela COHAB CT. Nessa região já existiam também

algumas ocupações irregulares, datadas das décadas de 1960 e 1980, além de outras que foram produzidas na mesma década de implantação da Vila Terra Santa (FIGURA 75).

FIGURA 75 – DATA DE ORIGEM DAS OCUPAÇÕES DO ENTORNO DA VILA TERRA SANTA – MUNICÍPIO DE CURITIBA



FONTE: Adaptado de Nunes da Silva (2012).

A maioria dessas ocupações surgiram ao longo da Ferrovia e das BRs 476 e 116, importantes eixos de transporte regional que cruzam a RMC. Como é possível visualizar na FIGURA 76, em 1996 existia um acesso sendo aberto em direção à área onde a Vila viria a ser implantada, entre as BRs 116 e 476, a Rua Roberto Ozório de Almeida. A região era coberta, em grande parte, por maciço vegetal, situado no entorno dos córregos e nascentes do local. Conforme aponta Silva *et al.* (2017, p.335), esse local era apontado, até a ocupação, como bosque cadastrado pela Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SMMA), considerado “Bosque Nativo Relevante”, composto por vegetação nativa do bioma Mata Atlântica. Segundo afirmam as

autoras, durante o processo de ocupação, cerca de 70% da vegetação local foi suprimida (SILVA *et al.*, 2017).

FIGURA 76 – REGIÃO DA VILA TERRA SANTA ANTES DA OCUPAÇÃO – MUNICÍPIO DE CURITIBA - 1996



FONTE: Adaptado de IPPUC (2005).

Além disso, na época da ocupação existiam galpões industriais próximos, às margens da BR 116 e da BR 476 (FIGURA 77).

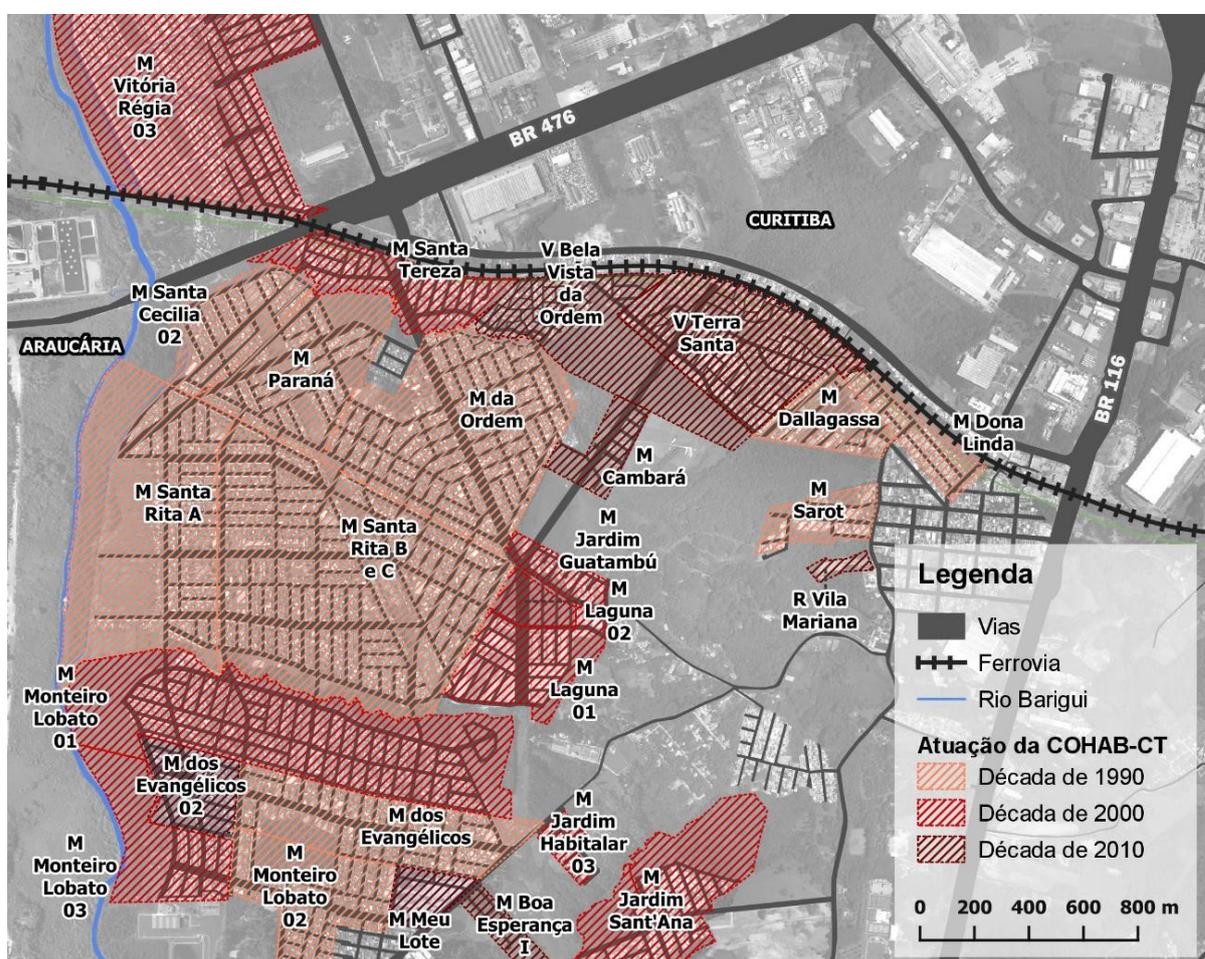
FIGURA 77 – VILA TERRA SANTA – MUNICÍPIO DE CURITIBA – 1999



FONTE: IPPUC (1999).

A década de origem da Vila Terra Santa coincide com as primeiras intervenções da COHAB-CT no bairro Tatuquara (FIGURA 78). A atuação da Companhia por meio da implementação de conjuntos habitacionais, nas regiões oeste e sul do município, que promoveram a expansão da mancha urbana em direção aos limites municipais, ocorre desde a década de 1960, e se intensificou a partir da década de 1970 com a criação da Cidade Industrial de Curitiba (CIC) e do Centro Industrial de Araucária (CIAR) (TEXEIRA, 2018). (FIGURA 78).

FIGURA 78 –INTERVENÇÕES DA COHAB-CT NO TATUQUARA AO LONGO DOS ANOS – MUNICÍPIO DE CURITIBA



FONTE: Adaptado de COHAB-CT (2021).

NOTA: Na figura os empreendimentos denominados com o prefixo M referem-se às moradias, que são conjuntos habitacionais de unidades ou lotes, o prefixo V refere-se às Vilas que quer dizer a intervenção em favelas e o prefixo R refere-se a Residenciais, que são prédios de apartamentos do PMCMV.

Em 1993 foi implementado o projeto Gleba da Ordem, ou Moradias da Ordem, com cerca de 1.769 unidades habitacionais, sendo 1.403 lotes e 11 casas nestes anos, além de 317 lotes provenientes da regularização fundiária da Vila Bela Vista da

Ordem que ocorreu em 2019 (NUNES DA SILVA, 2012; NUNES DA SILVA *et al.*, 2020). Nos anos seguintes foram implantados os loteamentos Moradias Monteiro Lobato, com 2.229 unidades habitacionais, sendo 1.844 lotes e 385 casas, em empreitadas que duraram de 1999 a 2010. Outra ação da Companhia foi a implantação do loteamento Moradias Santa Rita, com 2.901 lotes e 30 casas, produzidos entre 1995 e 2007. A maioria das unidades produzidas no bairro Tatuquara derivam de loteamentos produzidos por meio do Programa em Parceria com a Iniciativa Privada, implementados a partir da década de 1990 (FURLAN, 2020).

Dentro desse processo de periferação da moradia popular, por meio da atuação da COHAB-CT no Tatuquara, simultaneamente à produção de favelas, moradores e lideranças do movimento de luta por moradia passaram a ocupar o terreno privado de cerca de 260.000 m² no ano de 1998, surgindo a Vila Três Pinheiros, que mais tarde seria denominada Vila Terra Santa (IPPUC, 2005, NUNES DA SILVA, 2012).

A ocupação da vila se deu por famílias que estavam em situação de vulnerabilidade, vivendo em condições de subemprego, renda insuficiente, baixa escolaridade, sem possibilidades de adquirir um imóvel por vias formais. A situação que já era precária foi agravada pela falta de condições de saneamento básico e carência de equipamentos públicos para atendimento à população (COHAB-CT, 2008 *apud* SILVA *et al.*, 2017, p. 356).

Segundo dados do IPPUC (2005), os barracos de lona foram dispostos inicialmente de forma aleatória, nos espaços vazios que existiam e, em seguida, teve início o corte de árvores e o desmatamento, cuja madeira era utilizada para consolidação dos próprios barracos. Silva *et al.* (2017) aponta que a organização interna ocorreu de forma natural, por meio da manifestação e do surgimento de lideranças, que resistiram frente às ameaças e tentativas de remoções coercitivas, como o evento ocorrido no feriado de fevereiro de 1999. Assim, por meio desse processo de resistência, a área antes denominada Três Pinheiros passou a ser conhecida como Terra Santa. Nesse momento também começaram as negociações, com o objetivo de manter os moradores no local, de promover o acesso à infraestrutura e aos equipamentos (IPPUC, 2005; SILVA *et al.*, 2017)

Como é possível visualizar na FIGURA 79, o relatório de levantamento das ocupações irregulares, realizado pela COHAB-CT de 1997, apontava para uma área grande com algumas ocupações. Além disso, observa-se que existiam poucas áreas

de loteamentos aprovados na região e que todos estavam implantados de forma dispersa.

FIGURA 79 – RELATÓRIO “LEVANTAMENTO DE “ÁREAS INVADIDAS” EM 1997, 1998 E 1999 EM CURITIBA

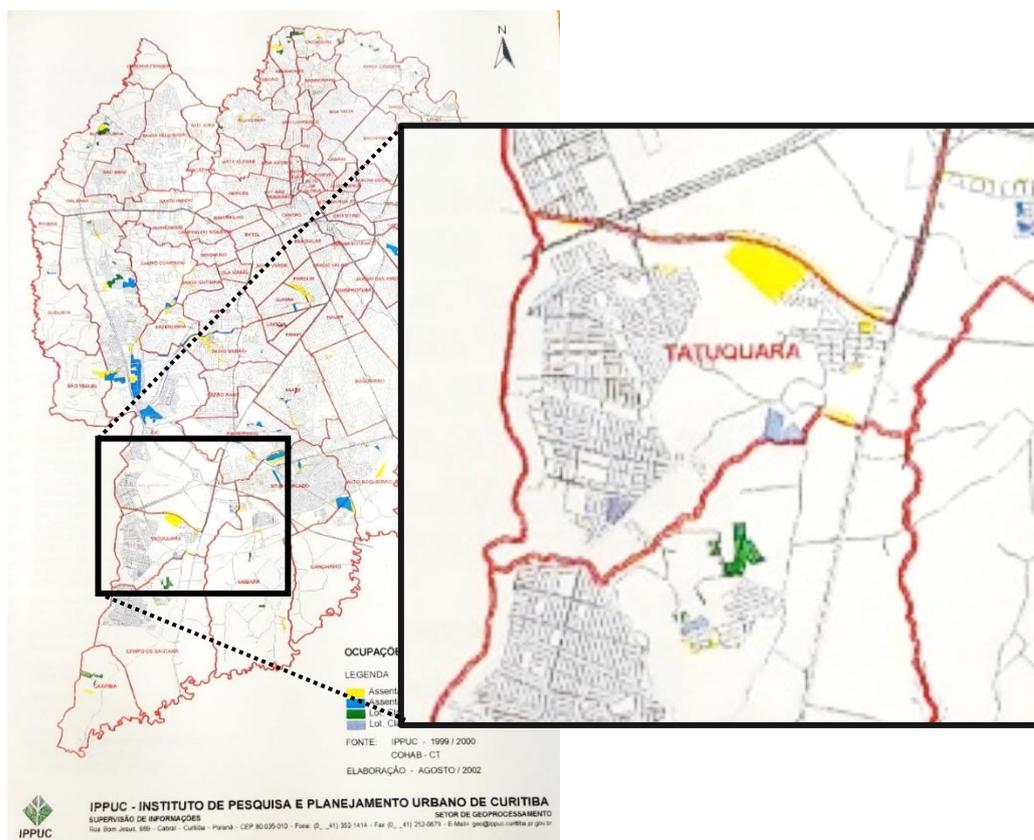


FONTE: IPPUC (1999).

Mais tarde, no relatório datado de 1999, que realiza o levantamento das ocupações, o IPPUC (1999) mostra a área da Vila Terra Santa já bem delimitada (FIGURA 80). Este é o primeiro registro da existência da vila em relatório oficial, motivo pelo qual oficialmente o surgimento do assentamento data de 1999, e não do ano de 1998, no qual de fato corresponde a data de origem (IPPUC, 1999).

Em 2000 o IPPUC realizou dois relatórios, o denominado “Ocupações Irregulares no Município de Curitiba 1999-2000” e o “Ocupações irregulares de Curitiba: Proprietários/contribuintes por lotes 1999-2000”. A partir desses documentos observa-se que o município passa tanto a inventariar as ocupações que vinham surgindo, como a identificar a propriedade das áreas nas quais estavam situadas, bem como seus proprietários. No caso da Vila Terra Santa o documento identifica que a área ocupava três propriedades privadas (IPPUC, 1999).

FIGURA 80 – RELATÓRIO DENOMINADO “OCUPAÇÕES IRREGULARES NO MUNICÍPIO DE CURITIBA 1999 - 2000”



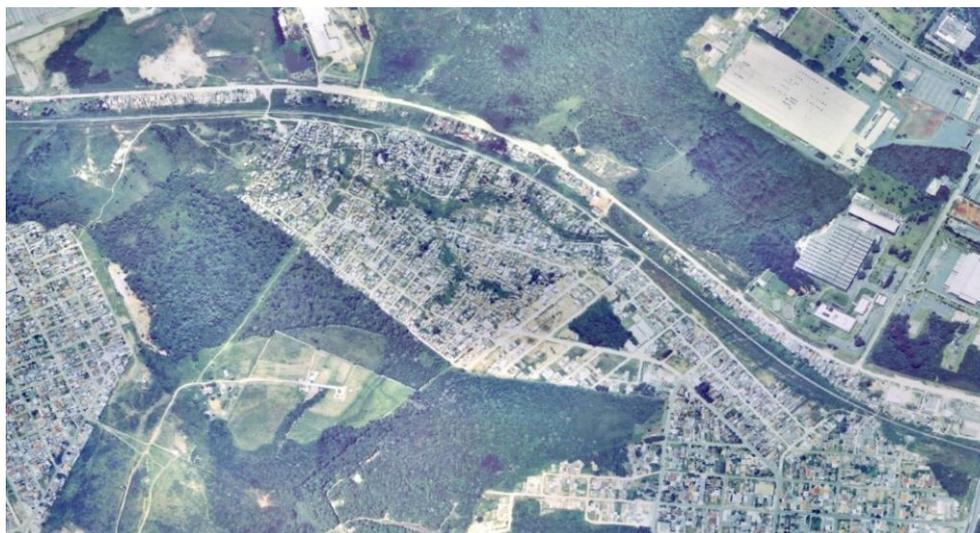
FONTE: IPPUC (2000).

No relatório que levanta os proprietários das terras ocupadas, o IPPUC divide a Vila Terra Santa em áreas classificadas nas categorias ocupação e risco. O documento aponta ainda para a existência de 656 domicílios em 1999 com risco de inundação constante, falta de drenagem, sendo parte situados em APPs e faixas de drenagem, e outros sob redes de alta tensão. Ainda, segundo o documento, a área não estava inserida em faixa de domínio de ferrovias²³. (IPPUC, 1999)

Em novo relatório, realizado no ano de 2005, do “levantamento das áreas irregulares” do município, novos números são apontados. Segundo esse documento (IPPUC, 2005), naquele ano a quantidade de domicílios correspondia a 1.085, ou seja, um aumento de cerca de 65% do número original de domicílios identificados seis anos antes, como é possível visualizar na FIGURA 81. Em 2003 a área já se apresentava consolidada e com um perímetro bem definido.

²³ A favela da região que se encontrava neste tipo de faixa de domínio era o Jardim Esplanada.

FIGURA 81 – VILA TERRA SANTA EM 2003



FONTE: IPPUC (2003).

No ano de 2005, no âmbito da execução do HBB, começaram a ser desenvolvidos os primeiros projetos para a urbanização da área. O primeiro documento é uma planta de habitação, elaborada em fevereiro daquele ano, com carimbo indicando como pertencente ao Programa Habitar Brasil-BID – Terra Santa – UAS (Urbanização de Assentamentos Precários) – Fase 2 (FIGURA 82). A planta pode ser visualizada na FIGURA 83.

FIGURA 82 – CARIMBO DA PLANTA HABITACIONAL DA VILA TERRA SANTA ELABORADA PARA O HBB NO MUNICÍPIO DE CURITIBA – 2005

 PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA PROGRAMA HABITAR BRASIL - BID CURITIBA À CIDADE DA GENTE VILA TERRA SANTA - UAS - FASE 2		
Proprietário COHABCT COMPANHIA DE HABITAÇÃO POPULAR DE CURITIBA RUA CAPITÃO SOUZA FRANCO, 13 – TELEFONE: 221-8100 – FAX: 223-9464 – CURITIBA – PARANÁ		
Diretor de Planejamento TERESA E. G. DE OLIVEIRA	Programa PROGRAMA HABITAR BRASIL – BID	Escala 1:1000
Gerente do Departamento MAURO CESAR KUGLER	Conteúdo TERRA SANTA – UAS – FASE 2	Data FEV 05
Autor do Projeto ARQ. LUCIANA SONI ROGOSKI CREA 27509/D COD. P.M.C. C9999	Descrição PLANTA DE HABITAÇÃO	Prancha
Co-Autor ARQ. RICARDO S. POLUCHA CREA 34.697D/PR COD. P.M.C. C9999	Declaração "DECLARAMOS QUE AS METRAGENS, ÁREAS, CONFRONTAÇÕES E SITUAÇÃO SÃO DE INTEIRA E EXCLUSIVA RESPONSABILIDADE DOS PROPRIETÁRIOS E DO RESPONSÁVEL TÉCNICO."	Desenho LUCIANA R.
		Arquivo VTerraSantaRE.DWG

FONTE: IPPUC (2005).

FIGURA 83 – PLANTA DE HABITAÇÃO DA VILA TERRA SANTA – HBB – MUNICÍPIO DE CURITIBA - 2005



FONTE: Adaptado de IPPUC (2005).

Esta planta indicava as edificações que deveriam ser removidas, as que deveriam ser remanejadas, as que sofreriam ações de melhoria habitacional e de recuperação, as que permaneceriam, as que seriam reassentadas e as edificações comerciais. Por meio dela foram planejadas 219 casas a recuperar, 196 que deveriam sofrer obras de melhoria habitacional, 155 a remanejar, 28 a recuperar, 479 a reassentar e 04 edificações comerciais, totalizando 1.077 unidades habitacionais. Em abril de 2005 foi produzida a planta do loteamento, também no âmbito do programa HBB (FIGURA 84).

FIGURA 84 – PLANTA DO LOTEAMENTO DA VILA TERRA SANTA MUNICÍPIO DE CURITIBA – 2005



FONTE: Adaptado de IPPUC (2005).

Na planta de loteamento figuram também informações a respeito da destinação das áreas do assentamento, entre outros dados estatísticos (TABELA 12):

TABELA 12 – ESTATÍSTICAS GERAIS DA IMPLANTAÇÃO DO LOTEAMENTO NA VILA TERRA SANTA – MUNICÍPIO DE CURITIBA – 2005

Estatísticas		
	Área (m ²)	Porcentagem / Unidades
Área do Terreno	219.030,00	100,00%
Arruamento	55.449,49	24,88%
Área Líquida Loteada	164.580,51	75,14%
Área Lotes Cedidos ao Município	62.670,86	28,61%
Área Lotes Unifamiliares	101.909,65	46,53%
Quantitativo		
Nº total de Lotes		604
Lotes Unifamiliares		599
Lotes cedidos ao Município		5

FONTE: Adaptado de IPPUC (2005).

Portanto, era previsto o parcelamento de 599 lotes unifamiliares, voltados à regularização fundiária das moradias que permaneceriam e receberiam intervenções de melhoria habitacional. Esses lotes condizem com o planejamento das 598 unidades que deveriam permanecer, segundo a planta de habitação, e tinham em média de 170 m².

Em agosto de 2005 é desenvolvida a planta de requalificação ambiental e a proposta de equipamentos comunitários de recreação e lazer a serem implantados. Como é possível visualizar na FIGURA 85, a requalificação previa a readequação da APP dos córregos, por meio do plantio de árvores, da recuperação ambiental das áreas onde seriam demolidas as casas e a instalação de equipamentos públicos. Além disso, nessa planta foram indicados detalhes acerca da execução desse projeto, como a quantidade de postes, bancos, tamanho das quadras esportivas, entre outros. Em outra planta foi realizado o projeto de iluminação da área que seria objeto de requalificação.

Em dezembro de 2005 é realizado o projeto de implantação das unidades habitacionais que integravam o conjunto habitacional proposto, de acordo com as diferentes tipologias habitacionais previstas no projeto (FIGURA 86). Verifica-se que, sobretudo na área norte da favela, seriam executadas novas casas. Considerado o projeto elaborado em 2005, ao todo seriam implementadas 217 novas casas. A data da última alteração no projeto de implementação das casas é março de 2009.

FIGURA 85 – PROJETO DE REQUALIFICAÇÃO AMBIENTAL DA VILA TERRA SANTA – HABITAR BRASIL-BID – MUNICÍPIO DE CURITIBA – 2005



FONTE: Adaptado de IPPUC (2005).

FIGURA 86 – PROJETO DA COHAB-CT PARA IMPLANTAÇÃO DAS UNIDADES HABITACIONAIS NA VILA TERRA SANTA E NO MORADIAS LAGUNA – HBB – MUNICÍPIO DE CURITIBA - 2009



FONTE: Adaptado de COHAB-CT (2009).

Como é possível visualizar na FIGURA 87 e na FIGURA 88, a área da Vila Terra Santa encontrava-se consolidada em 2007, quando foi elaborado o projeto para intervenção no âmbito do PAC/UAP . As ruas estavam abertas e toda a área ocupada. A grande maioria das casas era construída em madeira e a precariedade era visualmente constatada, sobretudo pelo adensamento, a inadequação das habitações e a falta de infraestrutura, como drenagem e esgotamento sanitário.

FIGURA 87 – VILA TERRA SANTA – MUNICÍPIO DE CURITIBA – 2008



FONTE: Autor desconhecido (2008).

FIGURA 88 – VILA TERRA SANTA – MUNICÍPIO DE CURITIBA - 2007



FONTE: IPPUC (2007).

Em novembro de 2009 tiveram início as ações de remoção das moradias e o preparo dos terrenos para a construção do conjunto habitacional e a requalificação ambiental. A FIGURA 89 mostra a área no início de 2009 e, posteriormente, em novembro do mesmo ano, na qual é possível visualizar os terrenos onde as remoções foram executadas.

FIGURA 89 – VILA TERRA SANTA NO INÍCIO DE 2009 E EM NOVEMBRO DE 2009 – MUNICÍPIO DE CURITIBA



FONTE: Google Earth (2009).

Em março de 2010 esses terrenos permaneciam sem ocupação e/ou intervenções. Nota-se também, que uma indústria logística, existente na frente da ocupação, se instalava na área. (FIGURA 90)

FIGURA 90 – ÁREA DE INTERVENÇÃO EM MARÇO DE 2010 – VILA TERRA SANTA – MUNICÍPIO DE CURITIBA



FONTE: Google Earth (2010).

Em julho de 2010, a COHAB-CT realizou um mapeamento da situação dos cadastros da área, com o objetivo de indicar as moradias a serem remanejadas, as que deveriam ser recuperadas, as que deveriam permanecer, as que seriam reassentadas e as que receberiam melhorias, assim como os lotes com processos cancelados, os unificados e os que necessitavam de uma solução específica. Esse projeto sofreu sua última revisão em abril de 2011. Nesse projeto, a data no qual ele estava sendo elaborado e alterado é simultânea às intervenções de remoção, terraplanagem, infraestrutura, pavimentação e construção das unidades habitacionais. Além disso, os projetos elaborados nesse ano ainda se referiam ao HBB Fase 2 – UAS, que indicavam também a relação da urbanização da favela com a utilização de recursos do FMHIS.

Em julho de 2013, com legenda que se refere tanto ao HBB quanto ao PAC/PPI, são indicadas 18 casas que seriam financiadas com recursos do FMHIS. Posteriormente, em março de 2014, são adicionadas outras 8 casas ao projeto e finalmente em julho de 2016, o projeto prevê a construção de casas que seriam executadas no ano de 2017. Em síntese, esses projetos referem-se à implantação de 28 unidades habitacionais distribuídas pela Vila Terra Santa, que foram consideradas pela CEF (2018) como melhorias habitacionais, mas que constituíram, na realidade, implementação de novas unidades (FIGURA 91).

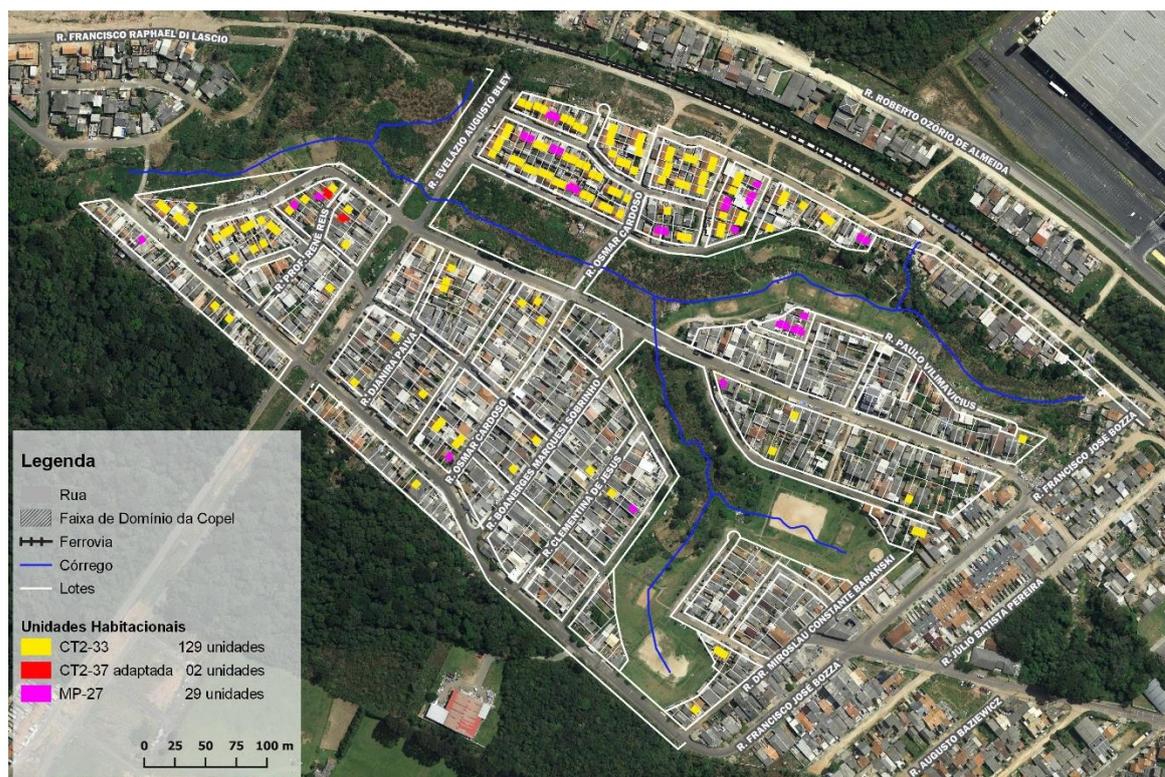
FIGURA 91 – MAPEAMENTO DA SITUAÇÃO CADASTRAL E DE INTERVENÇÕES A SEREM REALIZADAS ATRAVÉS DO FMHIS NA VILA TERRA SANTA EM 2011 – MUNICÍPIO DE CURITIBA



FONTE: COHAB-CT (2011) adaptada pela autora.

Em 2019 novo projeto foi realizado para a área, o qual é apresentado um resumo das intervenções, com o objetivo de atender à portaria 780/2018²⁴ do Ministério das Cidades, que indica as áreas que receberam infraestrutura e as novas unidades habitacionais construídas.

FIGURA 92 – RESUMO DAS INTERVENÇÕES PARA ATENDER A PORTARIA 780/2018 DO PAC UAP – VILA TERRA SANTA – MUNICÍPIO DE CURITIBA – 2019



FONTE: COHAB-CT (2019).

Como apontado no histórico da Vila, as intervenções começaram em 2009, com a remoção das casas na área que posteriormente sofreram intervenções e terraplanagem. Registros de satélite de março de 2012 indicam também que já estavam implementados o arruamento e as unidades habitacionais (FIGURA 93).

²⁴ Esta portaria estabelece regras para a regularização fundiária nos Termos de Compromisso estabelecidos no PAC/UAP e Saneamento Integrado.

FIGURA 93 –ÁREA DE INTERVENÇÃO EM MARÇO DE 2010 IDENTIFICANDO A CONSTRUÇÃO DO CONJUNTO HABITACIONAL MÓRADIAS LAGUNA, DAS QUADRAS DE ESPORTES AO LONGO DA APP - VILA TERRA SANTA – MUNICÍPIO DE CURITIBA



FONTE: Adaptado de *Google Earth* (2022).

FIGURA 94 – VILA TERRA SANTA DURANTE E DEPOIS DAS INTERVENÇÕES – MUNICÍPIO DE CURITIBA – 2012



FONTE: COHAB-CT (2012) *apud* Nunes da Silva (2012).

Silva *et al.* (2017) aponta que, no processo de regularização fundiária da Vila Terra Santa, foram cadastradas 1.077 famílias, que viviam em condições de insalubridade e risco. A partir desse cadastro o projeto do HBB, realizado pela

COHAB-CT, previu duas etapas de atuação, a realocação das famílias e a urbanização da vila. Assim, 479 famílias foram realocadas para o conjunto habitacional Moradias Laguna, construído nas proximidades da ocupação. Com a liberação do espaço foram implantadas 171 novas moradias, 223 melhorias habitacionais e a urbanização do entorno das habitações que permaneceram no local (COHAB-CT, 2008 *apud* SILVA *et al.*, 2017).

As propostas buscavam a adequação do assentamento à legislação ambiental e urbanística. Dentre as intervenções figurava a remoção dos moradores pela “desocupação” das áreas de nascentes e córregos, além da “desocupação” das faixas de domínio das ferrovias e linhas de alta tensão, adequação do sistema viário, obras de melhorias habitacionais, construção de equipamentos públicos, entre outros (COHAB-CT, 2008 *apud* SILVA *et al.*, 2017).

Segundo Silva *et al.* (2017, p. 46),

Por se tratar de uma ocupação consolidada, o partido urbanístico proposto fica condicionado à espontaneidade do processo de ocupação ocorrido e trata na medida do possível de adaptar-se a ele, promovendo alterações necessárias ao rompimento da situação de isolamento da área e ao cumprimento da legislação municipal específica que permitiria sua regularização.

Parte do trabalho técnico social da Vila foi realizada após a finalização das intervenções, com o intuito de promover a titulação dos moradores.

FIGURA 95 – TÉCNICOS DA COHAB-CT REALIZANDO TRABALHO TÉCNICO SOCIAL NA VILA TERRA SANTA – MUNICÍPIO DE CURITIBA – 2012



FONTE: COHAB-CT (2012).

Em notícia veiculada em 02 de fevereiro de 2012, a COHAB-CT anunciava o fim das obras de urbanização da Vila Terra Santa, com o reassentamento dos moradores e a entrega de escrituras para 592 famílias (COHAB-CT, 2012). Ainda, segundo a Companhia,

Para preparar os documentos de propriedade dos terrenos, a Cohab está realizando nesta semana a qualificação das famílias. Assistentes sociais da Companhia estão percorrendo a vila casa por casa, para confirmar os dados dos ocupantes e informar a documentação necessária a ser entregue para ter acesso à escritura (COHAB-CT, 2012, não p.)

A notícia da COHAB-CT apontava ainda que a urbanização havia atingido ao todo 1.088 famílias e destas, 479 foram removidas da margem do rio e reassentadas no Moradias Laguna. Além disso, outras 382 receberam titulação e urbanização, 210 haviam sido reassentadas na própria vila e 17 em outros empreendimentos executados na cidade.

A realidade informada pela Companhia, no entanto, não é a mesma relatada pela notícia publicada dois meses depois pela Tribuna do Paraná. Segundo o jornal, “As reclamações sobre as condições da região são intermináveis. As mais de mil famílias que moram na Vila Terra Santa se sentem esquecidas e pedem melhorias urgentes”. Os moradores apontavam problemas enfrentados com a poeira das ruas, devido à falta de pavimentação, falta de ônibus e de postos de saúde. Além disso, uma das moradoras reclamava da demora em receber a casa construída pela COHAB-CT, enquanto morava em outra empreitada pela Companhia. Segundo a moradora “estou aqui porque a minha ainda não foi construída. Não conseguimos considerar um lar. E na Cohab ninguém dá resposta sobre quando será construída a que falaram que será minha. E tem mais famílias nessa situação” (TRIBUNA, 2012, n.p.).

Segundo a mesma notícia, a razão dessa situação era justificada pela COHAB-CT em função da empreiteira contratada ter deixado de entregar nove casas, sendo necessário realizar nova licitação. Além disso, pelo fato de 20 famílias terem sido cadastradas fora do prazo, inviabilizando o assentamento no loteamento. Ainda, segundo a resposta, a COHAB-CT reassentaria as famílias no Moradias Boa Esperança 3, que na época estava em fase final das obras.

Em notícia de 12 de maio de 2017, denominada “Projeto da Prefeitura participa de dois concursos nacionais”, a companhia informa que

O projeto de urbanização da vila Terra Santa, no Tatuquara, coordenado pela Companhia de Habitação Popular de Curitiba (Cohab), será inscrito em dois concursos nacionais. Em agosto participará do Prêmio Selo de Mérito, promovido pela Associação Brasileira de Cohabs e Agentes Públicos de Habitação (ABC), e em dezembro do Programa Melhores Práticas em Gestão local, organizado pela CEF Econômica (COHAB-CT, 2017, n.p.)

FIGURA 96 – ANTES E DEPOIS DA VILA TERRA SANTA ENVIADO PARA CONCURSO – MUNICÍPIO DE CURITIBA – 2017



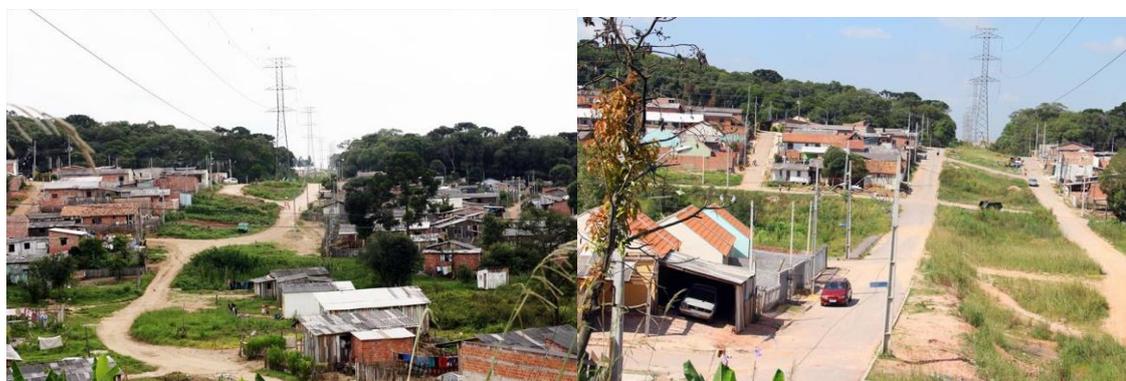
FONTE: COHAB-CT (2017).

FIGURA 97 – ANTES E DEPOIS DA VILA TERRA SANTA ÁREA DE REMOÇÃO DE MORADIAS – MUNICÍPIO DE CURITIBA – 2012



FONTE: COHAB-CT (2012) *apud* Nunes da Silva (2012).

FIGURA 98 – ANTES E DEPOIS DA VILA TERRA SANTA NA ÁREA DA FAIXA DE DOMÍNIO DA LINHA DE ALTA TENSÃO – MUNICÍPIO DE CURITIBA – 2012



FONTE: COHAB-CT (2012) *apud* Nunes da Silva (2012).

As intervenções de requalificação ambiental também não haviam sido totalmente realizadas, embora fossem indicadas pela CEF (2018) no levantamento

realizado em 2018. O plantio de árvores não foi realizado e os equipamentos projetados não foram executados de acordo com o previsto. A população removida foi reassentada no conjunto habitacional Moradias Laguna e os demais foram assentados no próprio local. No entanto, um ponto questionável da execução do conjunto habitacional refere-se à tipologia proposta. As unidades entregues não possuíam muro frontal e os moradores tiveram eles próprios que realizar essa obra, demandando recursos para aquisição de matéria de construção ou então adaptando os materiais de forma precária (FIGURA 97).

FIGURA 99 – CASAS DO MORADIAS LAGUNA COM OS MUROS FRONTAIS EXECUTADOS PELOS MORADORES – MUNICÍPIO DE CURITIBA – 2022



FONTE: A autora (2022).

Além disso, a exígua dimensão do terreno onde foram implantadas as moradias dispõe de pouco espaço disponível para ampliação das casas, que, no entanto, foram ocupados na maioria das casas, promovendo o adensamento construtivo do assentamento (FIGURA 98).

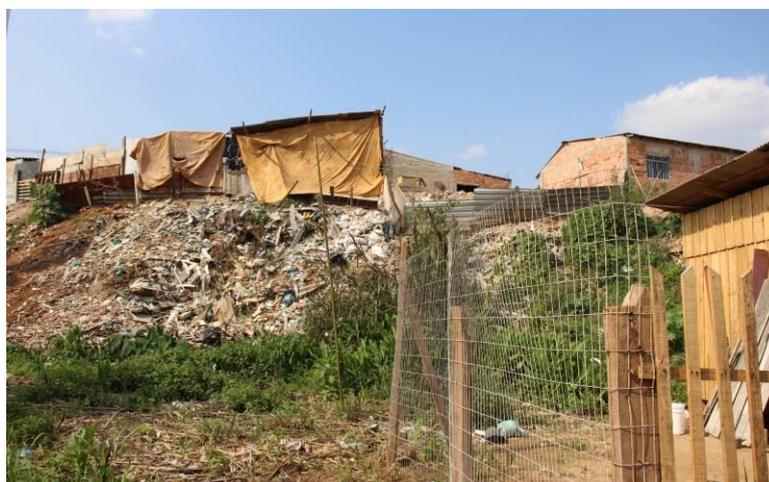
FIGURA 100 – CASAS DO MORADIAS LAGUNA OCUPANDO TODA A PARTE DE TRÁS DO PEQUENO TERRENO ONDE SE LOCALIZAM – MUNICÍPIO DE CURITIBA - 2022



FONTE: A autora (2022).

Ademais, mesmo com as intervenções de urbanização, a precariedade habitacional permanece sendo um fator que se destaca na Vila Terra Santa, conforme constatado em levantamento de campo por meio do surgimento de novas áreas de ocupação nos últimos anos (FIGURA 99).

FIGURA 101 – PRECARIIDADE DA MORADIA NA VILA TERRA SANTA



FONTE: LBV (2020).

Na FIGURA 102 é possível visualizar a situação existente hoje nas margens dos córregos, observando-se a inexistência de requalificação ambiental e a utilização do espaço como depósito de lixo. Além disso, nessas áreas é comum encontrar crianças brincando em situação de risco pela exposição ao lixo e a possibilidade de queda nos canais e córregos naturais. A precariedade habitacional na área é também marcante na região próxima à linha férrea.

FIGURA 102 – VILA TERRA SANTA - MUNICÍPIO DE CURITIBA – 2022



FONTE: A autora(2022).

Na comparação entre a situação antes o depois das intervenções realizadas na área é possível visualizar as vias que não foram pavimentadas, bem como as áreas que tiveram implantação de quadras de esportes. Além disso, apesar de haver mais áreas livres com estas remoções, os espaços não receberam tratamento de recuperação vegetativa previsto nas margens dos córregos.

FIGURA 103 – ANTES E DEPOIS DA VILA TERRA SANTA, 2007 E 2019



FONTE: IPPUC (2007, 2019).

No ano de 2020 a área foi fortemente afetada pela pandemia de Coronavírus, e ações foram realizadas por organizações não governamentais para entrega de cestas

básicas aos moradores (FIGURA 104), explicitando as condições de precariedade dos espaços de moradia e a vulnerabilidade social da população residente no assentamento.

FIGURA 104 – AÇÃO DE ENTREGA DE CESTAS DE ALIMENTOS DA LBV EM 2020 NA VILA TERRA SANTA – MUNICÍPIO DE CURITIBA



FONTE: LBV (2020).

A tabela de componentes previstos e executados da CEF (2018) informa que a Vila Terra Santa foi objeto do TC 218.777-92, juntamente com o Moradias Laguna e o componente de execução do Trabalho Técnico Social. Os dados apontam que a seleção pela CEF para repasse de recursos era de dezembro de 2004, indicando que

a área foi selecionada entre os contratos formalizados com o HBB, e posteriormente repassada para o PAC 1, no âmbito do PAC/PPI (CEF, 2018).

O relatório aponta ainda, que foram construídas 641 unidades habitacionais na área, sendo 162 na Vila Terra Santa e 479 no conjunto habitacional Moradias Laguna. Na Vila Terra Santa foram realizadas 28 intervenções de melhorias habitacionais. Essa fonte considera também que houve requalificação ambiental, apesar de apenas terem ocorrido remoções e a execução das áreas de esportes e lazer. (CEF, 2018)

Além disso, eram previstas 650 unidades habitacionais no Moradias Laguna e 223 melhorias habitacionais na Vila Terra Santa (CEF, 2018). Considerando o relatório de ações executadas, observou-se que apenas 28 unidades receberam intervenções indicadas como de melhoria habitacional. Além disso, essa ação, na verdade, caracterizou-se pela construção de uma nova unidade habitacional pela COHAB-CT, no terreno onde estava implantada a habitação identificada como destinada à melhoria.

O Moradias Laguna, construído com recursos do PAC/UAP, teve 479 unidades destinadas ao reassentamento de famílias da Vila Terra Santa, outras 125 foram construídas em parceria com a iniciativa privada para atender a fila da COHAB CT, e mais 40 pelo PMCMV, também destinadas ao atendimento da fila (NUNES DA SILVA *et al.*, 2020).

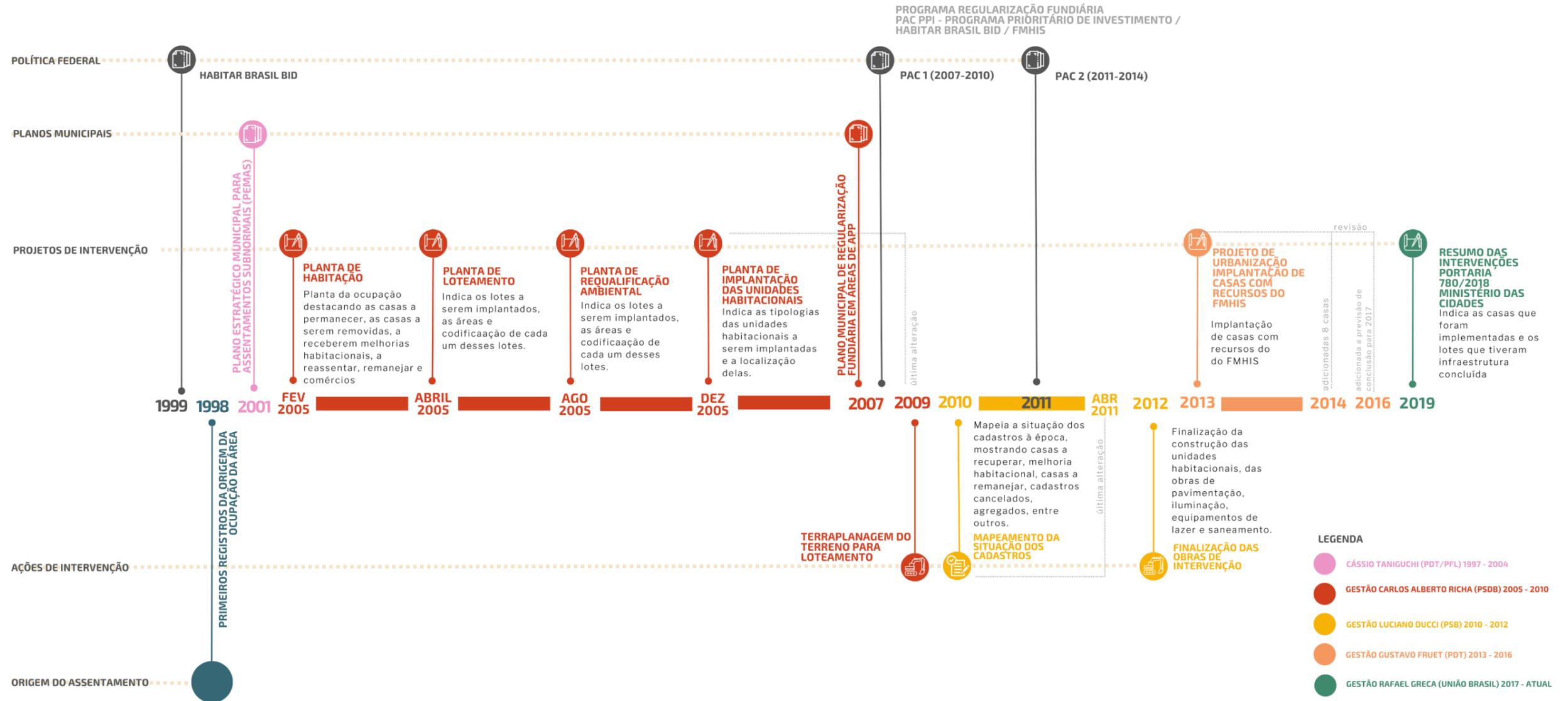
Em relação aos investimentos, ao todo o investimento total foi de R\$22.248.472,20, sendo que R\$5.118.622,95 foi contrapartida municipal e R\$17.129.849,25 repasses da OGU.

A linha do tempo apresentada na sequência permite destacar o fato dos projetos ocorrerem, concomitantemente; por meio dos programas HBB e PAC/UAP. Os projetos do Moradias Laguna e de requalificação ambiental ocorreram em 2005 ainda no âmbito do HBB. As melhorias habitacionais passaram a ser tratadas como projetos de regularização fundiária do PAC/PPI, sofreram grande redução e eram, na realidade, novas casas construídas com recursos do FMHIS no terreno regularizado.

Nesse sentido, as regularizações ainda estão em processo e não foram plenamente concluídas. Além disso, a recuperação das APPs não foi realizada, apenas os projetos dos equipamentos de lazer e recreação. Por fim, as novas ocupações e as ampliações nos conjuntos habitacionais construídos revelam novas formas de precariedade.

No capítulo 6 será realizada a análise das intervenções realizadas nos assentamentos estudados, com o objetivo de identificar a abordagem adotada pelas COHAB-CT nesses tipos de projeto.

FIGURA 105 – LINHA DO TEMPO DA POLÍTICA HABITACIONAL, PLANOS, PROJETOS E INTERVENÇÕES REALIZADAS NA VILA TERRA SANTA



FONTE: A autora(2022).

6 ANÁLISE DAS INTERVENÇÕES

O presente capítulo apresenta a análise das ações planejadas e realizadas nos três estudos de caso, com o objetivo de caracterizar a abordagem adotada na urbanização de favelas em Curitiba. Essa análise foi estruturada em duas partes: a primeira voltada às ações planejadas e executadas, em cada um dos casos estudados; e a segunda compara as ações executadas entre os casos. Na sequência tais resultados foram brevemente comparados com os obtidos na análise sobre a execução do PAC/UAP no Município de Curitiba e com os demais aspectos levantados no marco teórico da presente dissertação.

Por meio de tais análises busca-se verificar de que forma a abordagem adotada nas intervenções de urbanização de favelas no município auxiliou no enfrentamento da precariedade habitacional em Curitiba.

6.1 ANÁLISE DAS AÇÕES PLANEJADAS E EXECUTADAS NO BOLSÃO FORMOSA E NAS VILAS UNIÃO FERROVIÁRIA E TERRA SANTA

6.1.1 Bolsão Formosa

Como apresentado na linha do tempo que contempla as ações projetadas e as executadas, no capítulo 5, as intervenções no Bolsão Formosa podem ser divididas em dois períodos. O primeiro refere-se ao período anterior ao PAC/UAP, no qual a atuação do poder público municipal se caracterizou por levantamentos e diagnósticos socioterritoriais. Nesse período, as únicas ações voltadas à urbanização da favela efetivadas foram, as coordenadas pelos movimentos de luta por moradia, no ano de 1979, e a regularização fundiária dos domicílios situados fora da APP na Vila Leão, em 1999. Na década de 1970 a atuação dos movimentos de luta por moradia se caracterizou pela realização de um mutirão para urbanização, que provocou o surgimento de novas ocupações, as vilas Leão e São José. A regularização fundiária na Vila Leão se realizou durante a vigência do HBB.

Com o PAC/UAP tem início um segundo período marcado por intervenções pontuais, realizadas pela COHAB-CT, com ações voltadas à urbanização executadas nas vilas Leão, Formosa e São José e remoções de domicílios situados em APPs, conforme definia o PMRF-APP. Além desses três assentamentos essas remoções

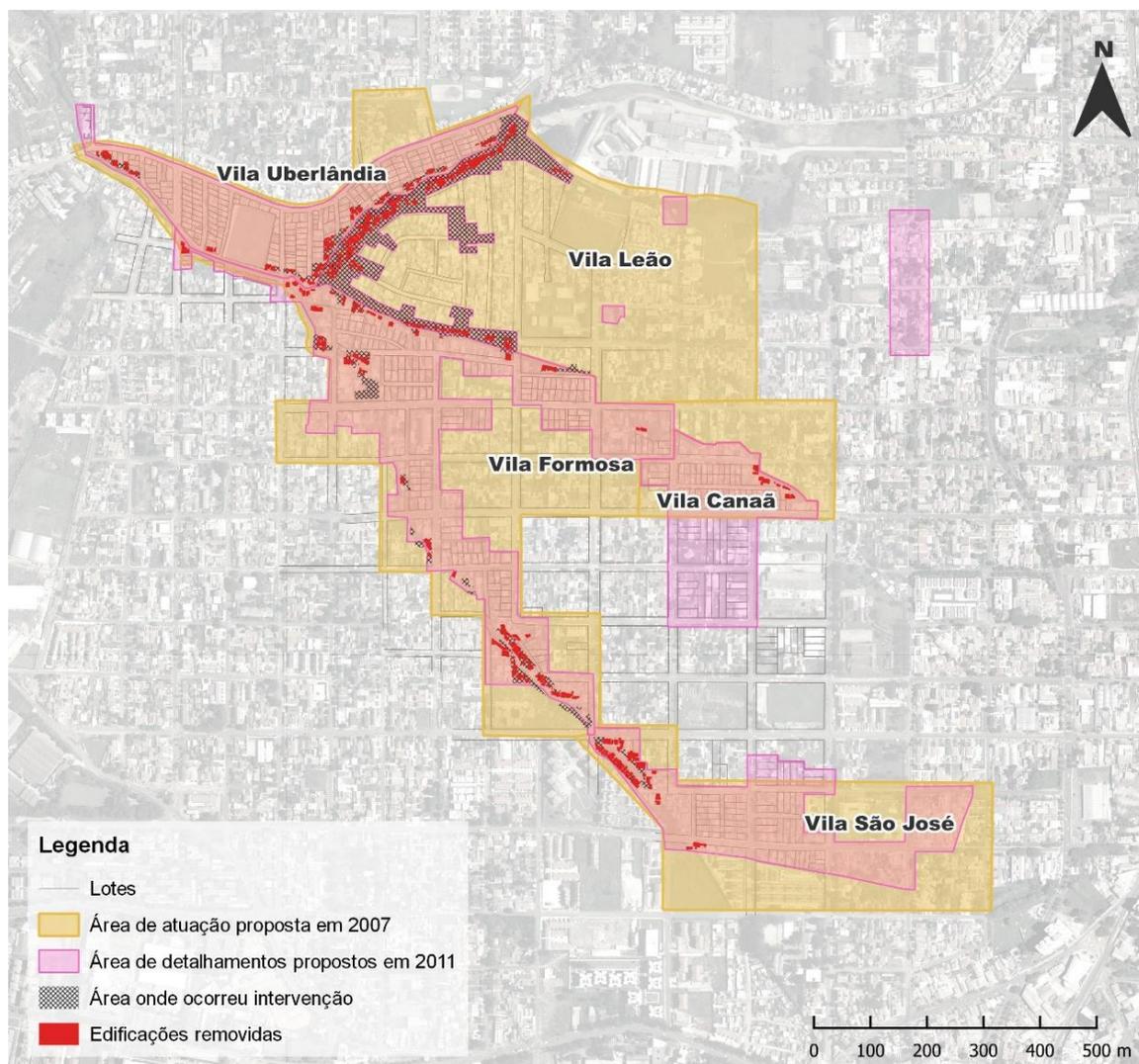
também abrangeram as vilas São José, Uberlândia e Canãa e a justificativa foi a requalificação ambiental das APPs.

Ao longo da execução do PAC 1 e do PAC 2 foram observadas várias alterações nos projetos e nas ações executadas, tanto no escopo como na abrangência e na localização. Considerando o que se previa no momento da captação dos recursos, com o que foi realizado, verificou-se que foram priorizadas as ações de remoção, em detrimento dos demais componentes previstos nos projetos. Tais remoções limitaram-se à retirada das casas, sem a limpeza dos terrenos e a recuperação da APP, conforme identificaram Nunes da Silva *et al.* (2018) ao estudarem a execução do PAC/UAP em Curitiba. Em levantamento de campo, realizado para a presente pesquisa, observou-se que os restos das demolições dessas remoções produziram impactos nos cursos d'água, em função do assoreamento e da poluição, derivados dos resíduos de construção civil não retirados.

O componente regularização fundiária, no período do PAC/UAP e do PMRF-APP, no Bolsão Formosa, foi realizado no âmbito do programa PROLOCAR, que tinha como propósito reassentar moradores residentes em domicílios sobre APPs em novos lotes. No caso específico Bolsão esses lotes coincidem com lotes regularizados no próprio assentamento, que se situavam em APPs.

Em relação à superfície da área de intervenção, observou-se uma redução de 82,05 hectares para 33,98 hectares, correspondente a mais de 58% do previsto na proposta elaborada em 2007 para captação de recursos do PAC 1 (FIGURA 106).

FIGURA 106 – ÁREAS PARA INTERVENÇÃO EM 2007 E EM 2011 NO BOLSÃO FORMOSA – MUNICÍPIO DE CURITIBA



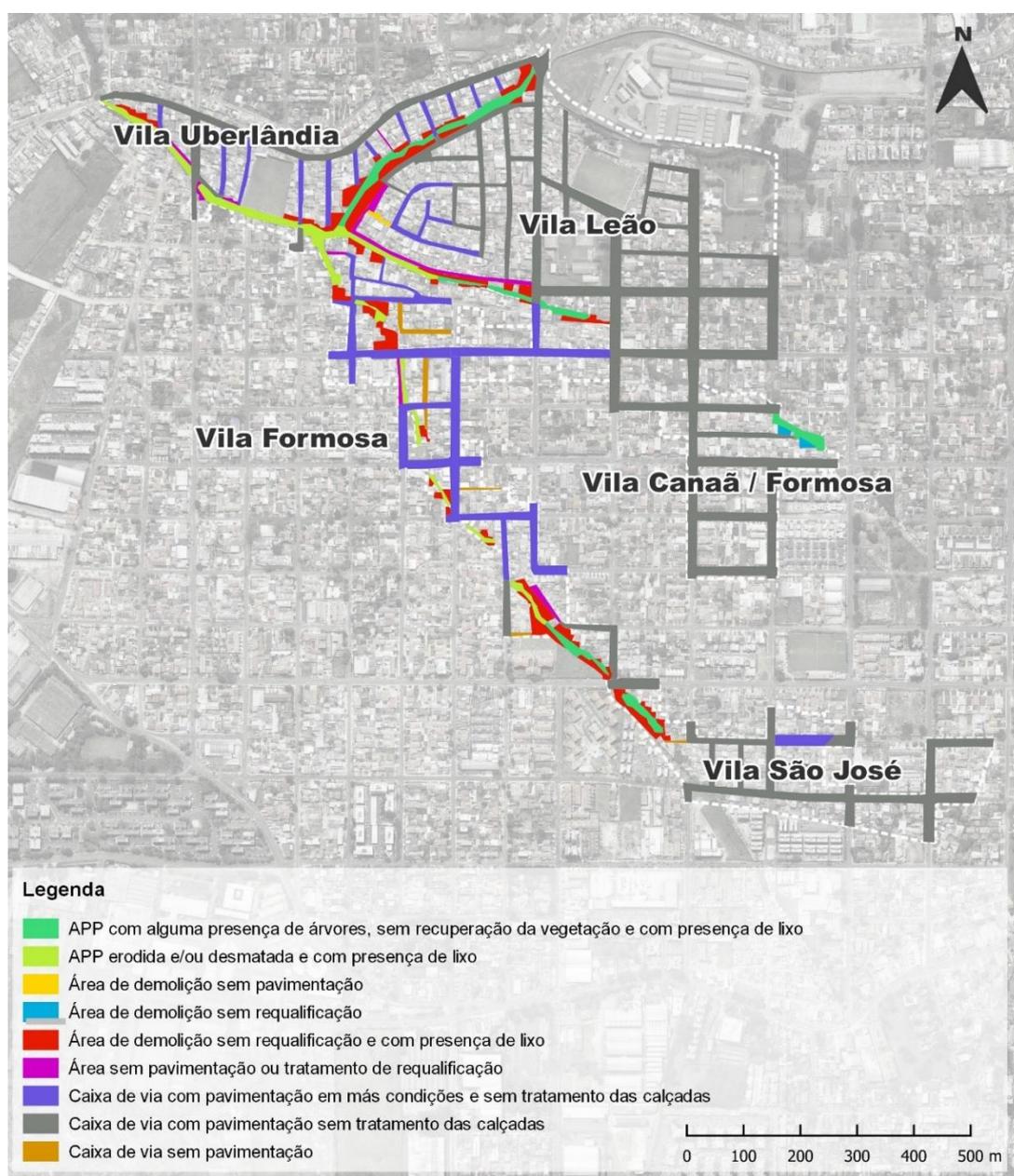
FONTE: Adaptado de COHAB-CT (2007, 2012).

A FIGURA 107 destaca as condições atuais dos componentes previstos nos projetos, na área de abrangência. Essa informação foi obtida por meio do cruzamento das ações planejadas, com imagens de satélite atualizadas (IPPUC, 2019; GOOGLE, 2022) e levantamento de campo.

Portanto, a condição da APP com presença de algumas árvores esparsas, mas sem recuperação ambiental e com descarte de resíduos no rio e no solo ocorre em trechos dessas áreas nas vilas Canaã, São José, Formosa e Leão. A APP desmatada e erodida, com importante presença de resíduos de construção civil, foi encontrada na maior parte das APPs que sofreram remoções nas vilas Uberlândia, Leão e Formosa. Da mesma forma, nesses assentamentos, as áreas que sofreram

demolições fora da APP e que também deveriam ser objeto de requalificação ambiental, não receberam intervenções ou foram objeto de intervenções pontuais apenas. Não foram construídos os equipamentos públicos previstos, nem executada a recuperação ambiental planejada. Foram construídos trechos de vias, nem todas receberam pavimentação e muitas delas encontram-se atualmente em mau estado de conservação. As vias sem pavimentação encontram-se, sobretudo, próximas às APPs.

FIGURA 107 – ESTADO DAS VIAS E DAS APPS NO BOLSÃO FORMOSA – MUNICÍPIO DE CURITIBA – 2022



FONTE: A autora (2022).

O QUADRO 15 apresenta os componentes propostos e executados durante o PAC/UAP, nas cinco favelas que compõe o Bolsão Formosa, segundo CEF (2018)²⁵. Nesse quadro observa-se que o saneamento foi o único componente inteiramente executado em todas as vilas. A eliminação das situações de risco, relacionada às demolições, foi executada de maneira integral nas vilas São José, Uberlândia e Canaã, e parcial nas vilas Formosa e Leão. A infraestrutura prevista foi executada de maneira parcial em todas as vilas, assim como o equipamento social previsto na Vila Leão. Não foram executados os componentes de requalificação ambiental e moradias, nem a produção habitacional.

QUADRO 15 - COMPONENTES PREVISTOS E EXECUTADOS NOS TCs – PAC/UAP – BOLSÃO FORMOSA

	Vila Formosa	Vila São José	Vila Uberlândia	Vila Leão	Vila Canaã
Previsto					
Requalificação ambiental					
Requalificação de moradias					
Equipamentos sociais					
Eliminação de situação de risco					
Produção habitacional					
Saneamento					
Infraestrutura					
Realizado					
Requalificação Ambiental					
Requalificação de moradias					
Equipamentos sociais					
Eliminação de situação de risco					
Produção habitacional					
Saneamento					
Infraestrutura					
LEGENDA	■ Previsto	■ Executado	■ Parcial	■ Não Executado	

FONTE: Adaptado de CEF (2018).

O QUADRO 16 avalia essas intervenções, em cada uma das favelas que compõem o Bolsão Formosa, por meio da aplicação de descritores e indicadores,

²⁵ Esse quadro considera a informação apontada pela COHAB na prestação de contas à CEF.

segundo eixos. Essa avaliação considera os conceitos de moradia adequada, requalificação ambiental e urbanização integral adotados na presente dissertação e os resultados das ações executadas a partir dos estudos de caso.

Portanto, quando se considera esses conceitos, pode-se perceber que parte significativa das ações voltadas à urbanização das favelas não foram realizadas. Além disso, mesmo que, no QUADRO 15, as ações se concentrassem na Vila Leão, no QUADRO 16, que analisa estes descritores para a urbanização da favela, é possível perceber que os resultados encontrados são similares às demais vilas, assim como é o resultado da leitura de campo ao se verificar o impacto encontrado da urbanização.

No que se refere ao eixo habitacional, quando se analisam os três primeiros descritores, é possível constatar que em nenhuma das vilas houve disponibilização de unidades habitacionais no próprio assentamento, ou melhorias habitacionais ou até mesmo redução do adensamento fora da área de APP, o que aponta que não foram realizadas ações que tivessem como foco a intervenção na moradia.

Em relação ao indicador regularização fundiária, desse mesmo descritor, como já apontado, em 1999 havia sido realizada a titulação de cerca de 360 famílias na Vila Leão. Dados da COHAB-CT (2015) apontam que entre 2011 e 2016 houve regularização de 170 lotes na Vila Formosa e entre 2009 e 2010 de 105 lotes na Vila Leão. Além de cinco famílias reassentadas na própria Vila Leão, como previsto no projeto do PAC/UAP. Nas demais vilas a regularização fundiária não foi realizada.

Portanto, a regularização mais significativa que havia acontecido no local ainda era anterior ao PAC e somente após as ações de remoção passaram a ser regularizadas novas áreas dentro do contexto do PAC/UAP.

No que tange ao indicador que trata do surgimento de novas ocupações, em levantamento de campo e análise das imagens de satélite observou-se a ocorrência delas, permitindo concluir que o projeto não contemplou estratégias e ações para o controle e a manutenção urbana da área pós-intervenção.

No eixo infraestrutura, as ações não são tão expressivas na Vila Canaã, pois o assentamento já encontrava diversos desses elementos instalados.

QUADRO 16 – EIXO, INDICADORES E DESCRITORES APLICADOS AO BOLSÃO FORMOSA CONSIDERANDO A EXECUÇÃO DO PAC UAP

Eixos	Descritor	Indicadores	Vilas				
			Formosa	Uberlândia	Leão	S. José	Canaã
Habitação	Melhoria das condições habitacionais	Houve unidades habitacionais disponibilizadas no assentamento?	Não	Não	Não	Não	Não
		Houve melhoria habitacional realizada no assentamento?	Não	Não	Não	Não	Não
		Houve redução do adensamento fora da área de APP?	Não	Não	Não	Não	Não
	Regularização urbanística do território	Houve regularização fundiária?	Parcial	Não	(1)	Não	Não
	Minimização dos impactos da intervenção	Houve remanejamento de famílias em unidades prontas, próximas ao local de intervenção e em locais adequados	Não	Não	Não	Não	Não
	Criação de condições para execução de controle e manutenção urbana	Houve surgimento de novas ocupações irregulares na própria ocupação ou no entorno imediato?	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Infraestrutura	Melhoria, qualificação e expansão dos espaços e serviços públicos	Houve realização de ligações domiciliares de redes de distribuição de água e energia?	Sim	Sim	Sim	Sim	(2)
		Houve execução de iluminação pública?	Sim	Sim	Sim	Sim	(2)
		Houve execução de obras de pavimentação?	Parcial	Sim	Parcial	Parcial	(3)
		Houve execução de obras de saneamento?	Sim	Sim	Sim	Sim	(3)
		Houve mudança no acesso à coleta de resíduos comuns e recicláveis	(4)	(4)	(4)	(4)	(3)
		Houve atingimento por arborização pública	Não	Não	(5)	Não	Não
	Minimização das condições e fatores de risco	Houve execução de obras da rede de drenagem?	Parcial	Sim	Parcial	Parcial	(3)
	Houve execução de obras de minimização de riscos geotécnicos?	(6)	(6)	(6)	(6)	(6)	
Acesso à Equipamentos e Serviços Públicos e Privados	Melhoria e conservação da área de intervenção	Houve implantação de áreas verdes, parques de vizinhança e/ou áreas públicas?	Não	Não	Não	Não	Não
		Houve implantação e funcionamento equipamentos públicos e comunitários?	Não	Não	Parcial	Não	Não

FONTE: A autora (2022).

- NOTAS: (1) A regularização fundiária da Vila Leão já havia sido realizada em parte das unidades habitacionais, antes do PAC/UAP.
(2) Não é possível afirmar, pela análise das ortofotos, se essas infraestruturas já existiam antes ou se foram executadas pelo PAC/UAP.
(3) Infraestruturas existentes antes do PAC/UAP.
(4) Serviço já executado antes do PAC/UAP.
(5) A arborização vem sendo implementada em 2022.
(6) Não fazia parte do escopo do projeto.

De forma geral, nas demais favelas este é o eixo que apresenta maior concentração de ações realizadas dentro do quadro de análise. O indicador que se refere às ligações e redes aponta que em todas as demais vilas estas ações foram executadas. O descritor que analisa a iluminação pública também aponta os mesmos resultados. Em relação à pavimentação, o quadro aponta que foi executada de maneira parcial em três vilas e de maneira integral somente na Uberlândia. As obras de saneamento também estão indicadas como realizadas e a coleta de resíduos é apontada como não avaliada, pois neste local este serviço já era ofertado e não foram as ações tomadas que alteraram o acesso a este serviço público. O indicador sobre arborização urbana, por sua vez, também não foi executado. Portanto, as ações executadas pela SANEPAR e pela COPEL foram realizadas na totalidade, enquanto os projetos de responsabilidade da prefeitura foram executados parcialmente ou não executados.

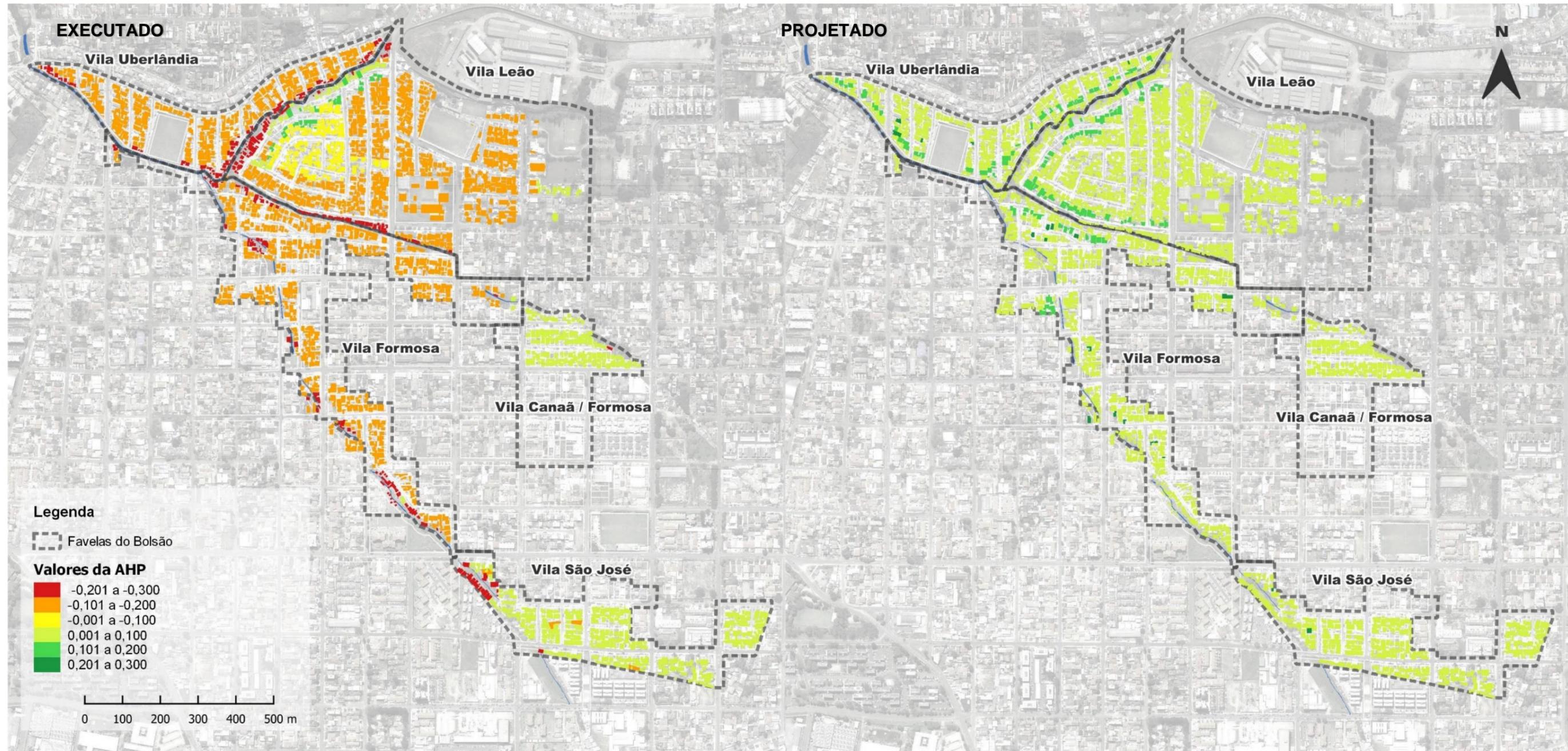
Quanto ao descritor de minimização das condições e fatores de risco foi possível avaliar que a rede de drenagem foi executada em 3 favelas parcialmente e em uma integralmente.

No que diz respeito ao eixo equipamentos públicos, conforme já destacado, apesar de terem sido removidas as casas sobre as APPs, o parque e a praça previstos não foram executadas e apenas na Vila Leão foi construído um Centro Comunitário. Nenhuma das favelas conta com áreas verdes e parques públicos, pois, apesar das áreas estarem livres, considera-se que não podem ser utilizadas como áreas verdes ou como locais para lazer e recreação.

Ainda para avaliar os projetos realizados perante os projetos executados foi aplicada a metodologia AHP. A FIGURA 108 apresenta os resultados da aplicação desta matriz, tomando como referência as edificações dos assentamentos. No cenário projetado é possível ver que, mesmo que as habitações removidas fossem afetadas negativamente pela ação de remoção, as demais seriam afetadas positivamente pela realização de obras de requalificação ambiental.

Além disso, as habitações que permaneceriam no assentamento passariam para um nível melhor qualificado, caso os equipamentos sociais fossem executados em sua integralidade. Conforme se observa, os valores que seriam obtidos com essas intervenções aumentariam o índice de todo o Bolsão.

FIGURA 108 – MATRIZ AHP COMPARATIVA ENTRE AS INTERVENÇÕES PROJETADAS E EXECUTADAS NA VILA BOLSÃO FORMOSA



FONTE: A autora (2022).

No entanto, conforme apresentado no QUADRO 15 e no QUADRO 16, como os equipamentos e a requalificação não foram executados, e apenas parte da pavimentação na Vila Leão foi executada, os valores encontrados para a AHP do que foi executado no Bolsão Formosa ficaram todos negativos.

6.1.2 Vila União Ferroviária

Como apontado na linha do tempo da Vila União Ferroviária, as intervenções e projetos desta favela começaram ambos no ano de 2006 e foram concentradas nos próximos anos, até 2010, com a finalização da construção do conjunto habitacional.

Apesar disso, diversos projetos pontuais que levaram às intervenções específicas foram realizados entre 2010 e meados de 2012. Estes projetos, foram realizados, portanto, concomitantes, às obras de intervenção, que continuam sendo até hoje executadas, conforme levantamento de campo.

As intervenções de maior impacto na área foram a macrodrenagem, voltada ao controle do risco de inundações em toda a área do assentamento e a construção de moradias. No entanto, como descrito no capítulo 5, parcela significativa dos moradores da Vila União Ferroviária, principalmente aqueles que viviam na área onde foi construído o novo conjunto habitacional, foram realocados para outros bairros da cidade e até mesmo para outro município metropolitano, sendo somente uma parte deles relocada no próprio assentamento.

No caso da Vila União Ferroviária não houve redução da área de intervenção, mas sim de alguns componentes que não foram executados, como aponta o QUADRO 17 que destaca os componentes previstos nos projetos do PAC/UAP e os executados, segundo informação da COHAB-CT à CEF (2018).

QUADRO 17 - COMPONENTES PREVISTOS E EXECUTADOS NA VILA UNIÃO FERROVIÁRIA E NO MORADIAS UNIÃO FERROVIÁRIA NO TC – PAC/UAP – 2018

	Vila União Ferroviária	Moradias União Ferroviária
		Previsto
Requalificação ambiental		
Requalificação de moradias		
Equipamentos sociais		
Eliminação de situação de risco		
Produção habitacional		
Saneamento		

Infraestrutura				
				Executado
Requalificação ambiental				
Requalificação de moradias				
Equipamentos sociais				
Eliminação de situação de risco				
Produção habitacional				
Saneamento				
Infraestrutura				
LEGENDA	■ Previsto	■ Executado	■ Parcial	■ Não Executado

FONTE: Adaptado de CEF (2018).

Conforme se observa, no caso da intervenção na Vila União Ferroviária, todos os componentes previstos nos projetos tiveram ao menos uma parte executada. Segundo a CEF (2018), o saneamento, a infraestrutura e os serviços de terraplanagem foram executados no empreendimento que deu origem ao novo conjunto habitacional. Vale ressaltar que todos os componentes previstos para o conjunto habitacional foram realizados, mas os que se destinavam ao assentamento pré-existente, tais como a macrodrenagem e os equipamentos sociais, foram executados de forma parcial, ou ainda estão sendo finalizados, como no caso das obras do dique.

No QUADRO 18 as intervenções no espaço das favelas são analisadas, segundo eixos, descritores e indicadores. Ou seja, foram analisadas as intervenções no assentamento pré-existente, não no conjunto habitacional que foi edificado.

QUADRO 18 – EIXO, INDICADORES E DESCRITORES A VILA UNIÃO FERROVIÁRIA CONSIDERANDO A EXECUÇÃO DO PAC/UAP

EIXOS	DESCRITOR	INDICADOR	RESULTADO
Habitação	Melhoria das condições habitacionais	Houve unidades habitacionais disponibilizadas no assentamento?	Sim.
		Houve melhoria habitacional realizada no assentamento?	Não.
		Houve redução do adensamento por quadra fora da APP?	Não.
	Regularização urbanística do território	Houve regularização fundiária?	Sim.
	Minimização dos impactos da intervenção	Remanejamento de famílias em unidades prontas, próximas ao local de intervenção e em locais adequados	Parcial.
	Criação de condições para execução de controle e	Houve surgimento de novas ocupações irregulares na própria ocupação ou no entorno imediato?	Sim.

	manutenção urbana		
Infraestrutura	Melhoria, qualificação e expansão dos espaços e serviços públicos	Houve realização de ligações domiciliares de redes de distribuição de água e energia?	Sim.
		Houve execução de iluminação pública?	Sim.
		Houve execução de obras de pavimentação?	Parcial.
		Houve execução de obras de saneamento?	Sim.
		Houve mudança no acesso à coleta de resíduos comuns e recicláveis	Sim.
		Houve atingimento por arborização pública	Não.
	Minimização das condições e fatores de risco	Houve execução de obras da rede de drenagem?	Parcial.
Acesso à Equipamentos e Serviços Públicos e Privados	Melhoria e conservação da área de intervenção	Houve implantação de áreas verdes, parques de vizinhança e/ou áreas públicas?	Não.
		Houve implantação de funcionamento equipamentos públicos e comunitários?	Parcial.

FONTE: A autora (2022).

Observou-se que o eixo Habitação teve um indicador atendido: não foram realizadas obras de melhoria habitacional, mas foram disponibilizadas novas unidades na proximidade do assentamento. Todavia, conforme destacado anteriormente, nem todas as famílias removidas foram reassentadas no assentamento de origem, apenas parcela. Além disso, em levantamento de campo identificou-se o surgimento de novas ocupações, inclusive nas áreas que haviam sido liberadas para requalificação ambiental, indicando que não foram contempladas estratégias e ações para controle e manutenção urbana da área pós-intervenção.

Em relação ao eixo Infraestrutura, no descritor que se refere à melhoria e expansão dos espaços e serviços este foi o descritor com maior atendimento. Dos seis indicadores, quatro estão marcados como sim e um como parcial e somente o indicador de intervenções relacionadas à arborização pública apontam como não realizado este elemento.

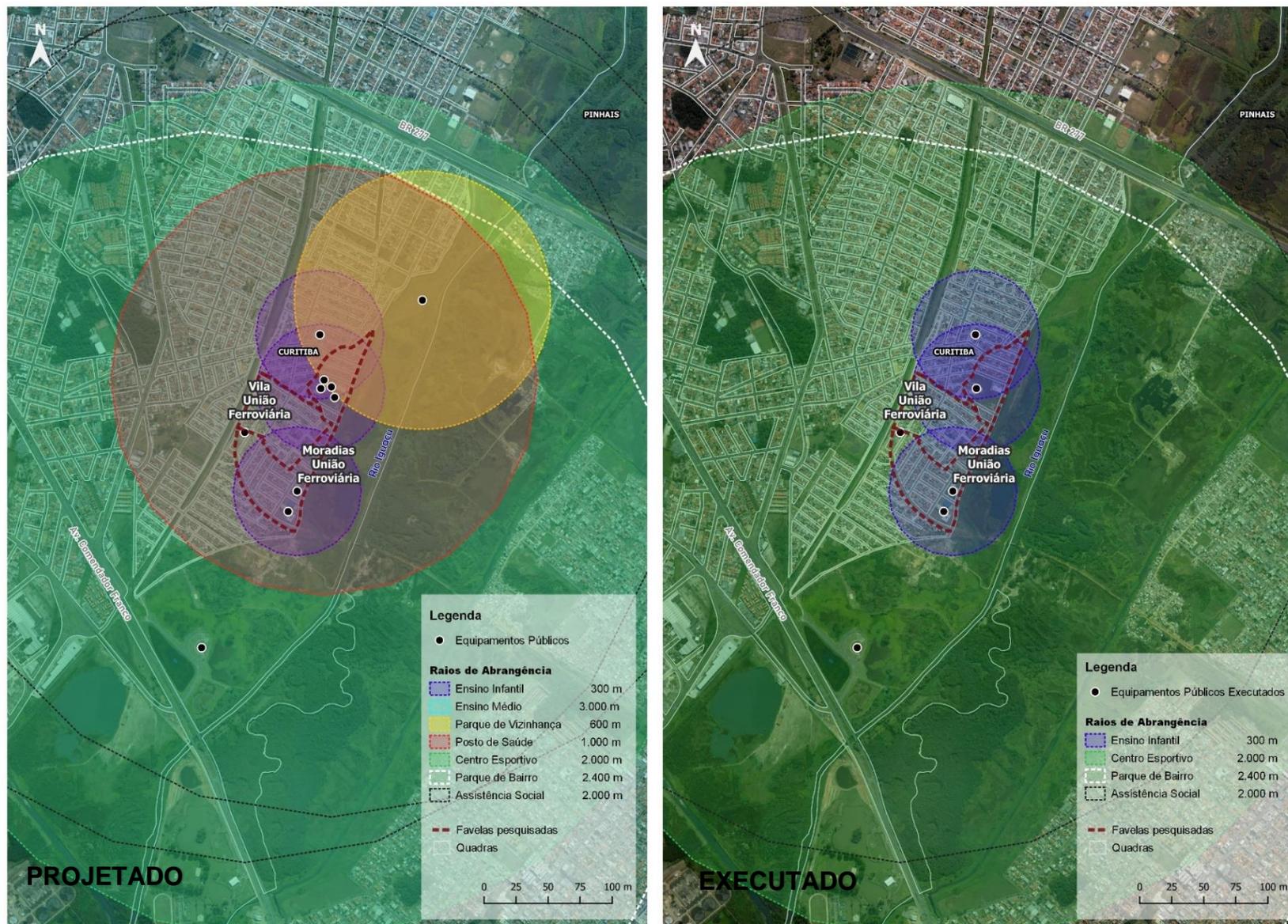
No eixo sobre a minimização dos riscos um indicador está marcado como parcialmente atendido e outro como atendido. Assim, as obras de microdrenagem foram realizadas parcialmente e as de macrodrenagem realizadas, até aquele momento, já eram capazes de minimizar os riscos geotécnicos.

No que tange aos equipamentos, apesar da execução de sete, nem todos os projetados foram contemplados, alguns foram, inclusive, redirecionados e as áreas destinadas à requalificação ambiental não foram transformadas em espaços de lazer, como se previa.

A FIGURA 109 apresenta uma síntese do atingimento dos raios de abrangência dos diferentes equipamentos públicos, mostrando o impacto que a falta destes elementos causa na oferta dos serviços de saúde, educação, assistência social, esporte e lazer para a população. Apenas o ensino infantil é contemplado e mesmo assim em parte do assentamento.

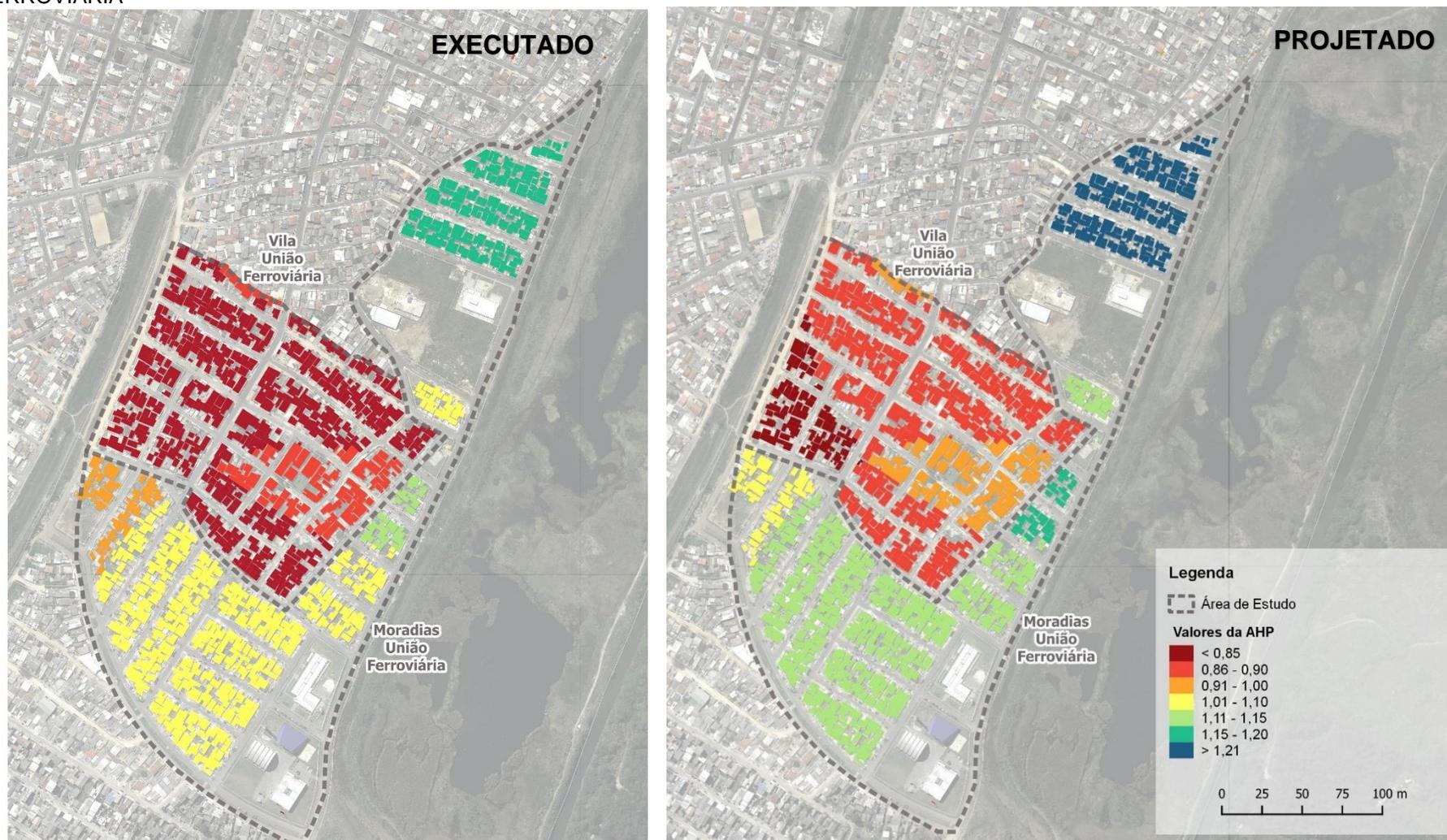
A partir da compreensão das características principais da Vila União Ferroviária e de seu entorno, assim como das obras que eram previstas, foram definidos os critérios a serem analisados para aferir o enfrentamento da precariedade, bem como quais ações executadas geraram maior impacto na favela. A FIGURA 110 mostra a matriz AHP comparativa entre as intervenções propostas e executadas na Vila União Ferroviária e no conjunto habitacional Moradias União Ferroviária. Conforme é possível verificar, os valores AHP, no cenário projetado, foram mais elevados na área onde foi edificado o conjunto habitacional e mais baixos na favela parcialmente urbanizada. Quando se analisa o cenário executado, é possível perceber que a grandeza dos valores AHP decaem em um nível em todas as regiões, em comparação com o cenário projetado, pois não foi executada a requalificação ambiental e as obras de diversos equipamentos, que subiriam este nível.

FIGURA 109 – RAIOS DE ABRANGÊNCIA DOS EQUIPAMENTOS PROJETADOS E EXECUTADOS NA VILA UNIÃO FERROVIÁRIA



FONTE: A autora (2022).

FIGURA 110 – MATRIZ AHP COMPARATIVA ENTRE AS INTERVENÇÕES PROJETADAS E EXECUTADAS NA VILA E NO MORADIAS UNIÃO FERROVIÁRIA



FONTE: A autora (2022).

6.1.3 Vila Terra Santa

Finalmente a Vila Terra Santa é aquela que apresenta o período de projetos mais extenso na linha do tempo que se estendeu de 2005 a 2019. Isto em relação aos projetos, pois como apontado, na Vila União Ferroviária, obras de macrodrenagem são realizadas até o presente momento.

Assim como a Vila União Ferroviária, na Vila Terra Santa os projetos se iniciaram ainda no HBB, neste caso em 2005. Os projetos do programa eram mais complexos que os demais, já apresentando as unidades habitacionais, o loteamento e a requalificação ambiental. No entanto, diferentemente da obra do Vila União Ferroviária, esta favela passou a ter obras de intervenção apenas em 2009, mas que neste ponto foram as mesmas que a Vila União Ferroviária.

As primeiras obras foram a remoção das moradias na área do assentamento, seguida de terraplanagem e construção das unidades habitacionais. Da mesma forma, também que na União Ferroviária, as obras de urbanização foram finalizadas em meados de 2012.

Na Vila Terra Santa foi encontrada a realidade mais próxima entre o cenário que foi previsto nos projetos e o cenário após a execução das obras, conforme exposto no QUADRO 19.

QUADRO 19 - COMPONENTES PREVISTOS E EXECUTADOS NOS TCs – PAC/UAP – VILA TERRA SANTA

	Vila Terra Santa
	Previsto
Requalificação ambiental	
Requalificação habitacional	
Equipamentos sociais	
Eliminação de situação de risco	
Produção habitacional	
Saneamento	
Infraestrutura	
	Realizado
Requalificação ambiental	
Requalificação habitacional	
Equipamentos sociais	
Eliminação de situação de risco	
Produção habitacional	
Saneamento	
Infraestrutura	
LEGENDA	 Previsto Executado Parcial Não Executado

FONTE: Adaptado de CEF (2018).

Para a CEF (2018), todos os componentes de intervenção previstos foram completamente ou parcialmente realizados.

No entanto, como destacado no capítulo anterior, quando analisadas as 223 melhorias habitacionais previstas em comparação com as 28 unidades habitacionais que receberam tal tipo de intervenção e quando se analisa o tipo de intervenção realmente realizada na área, sabe-se que houve uma redução significativa nas intervenções de melhorias habitacionais que deveriam ser realizadas. Além disso, destaca-se que a melhoria habitacional não configurava uma intervenção no núcleo habitacional existente, mas sim sua demolição seguida pela construção de nova unidade habitacional no mesmo terreno.

O QUADRO 20 indica segundo eixos, os indicadores e descritores relacionados às ações executadas.

QUADRO 20 – EIXO, INDICADORES E DESCRITORES DA VILA TERRA SANTA CONSIDERANDO A EXECUÇÃO DO PAC/UAP

EIXOS	DESCRIPTOR	INDICADOR	RESULTADO
Habitação	Melhoria das condições habitacionais	Houve unidades habitacionais disponibilizadas no assentamento?	Sim.
		Houve melhoria habitacional realizada no assentamento?	Parcial.
		Houve redução do adensamento por quadra?	Não
	Regularização urbanística do território	Houve regularização fundiária?	Parcial.
	Minimização dos impactos da intervenção	Houve remanejamento de famílias em unidades prontas, próximas ao local de intervenção e em locais adequados	Sim.
	Criação de condições para execução de controle e manutenção urbana	Houve surgimento de novas ocupações irregulares na própria ocupação ou no entorno imediato?	Sim.
Infraestrutura	Melhoria, qualificação e expansão dos espaços e serviços públicos	Houve realização de ligações domiciliares de redes de distribuição de água e energia?	Sim.
		Houve execução de iluminação pública?	Sim.
		Houve execução de obras de pavimentação?	Parcial.
		Houve execução de obras de saneamento?	Sim.
		Houve mudança no acesso à coleta de resíduos comuns e recicláveis	(1)
		Houve atingimento por arborização pública	Não.
	Minimização das condições e fatores de risco	Houve execução de obras da rede de drenagem?	Parcial.
		Houve execução de obras de minimização de riscos geotécnicos?	(2)

Acesso à Equipamentos e Serviços Públicos e Privados	Melhoria e conservação da área de intervenção	Houve implantação de áreas verdes, parques de vizinhança e/ou áreas públicas?	Sim.
		Houve implantação de funcionamento equipamentos públicos e comunitários?	Parcial.

FONTE: A autora (2022).

NOTA: (1) Não foi objeto do estudo.

(2) O projeto não tinha necessidade desse tipo de obra.

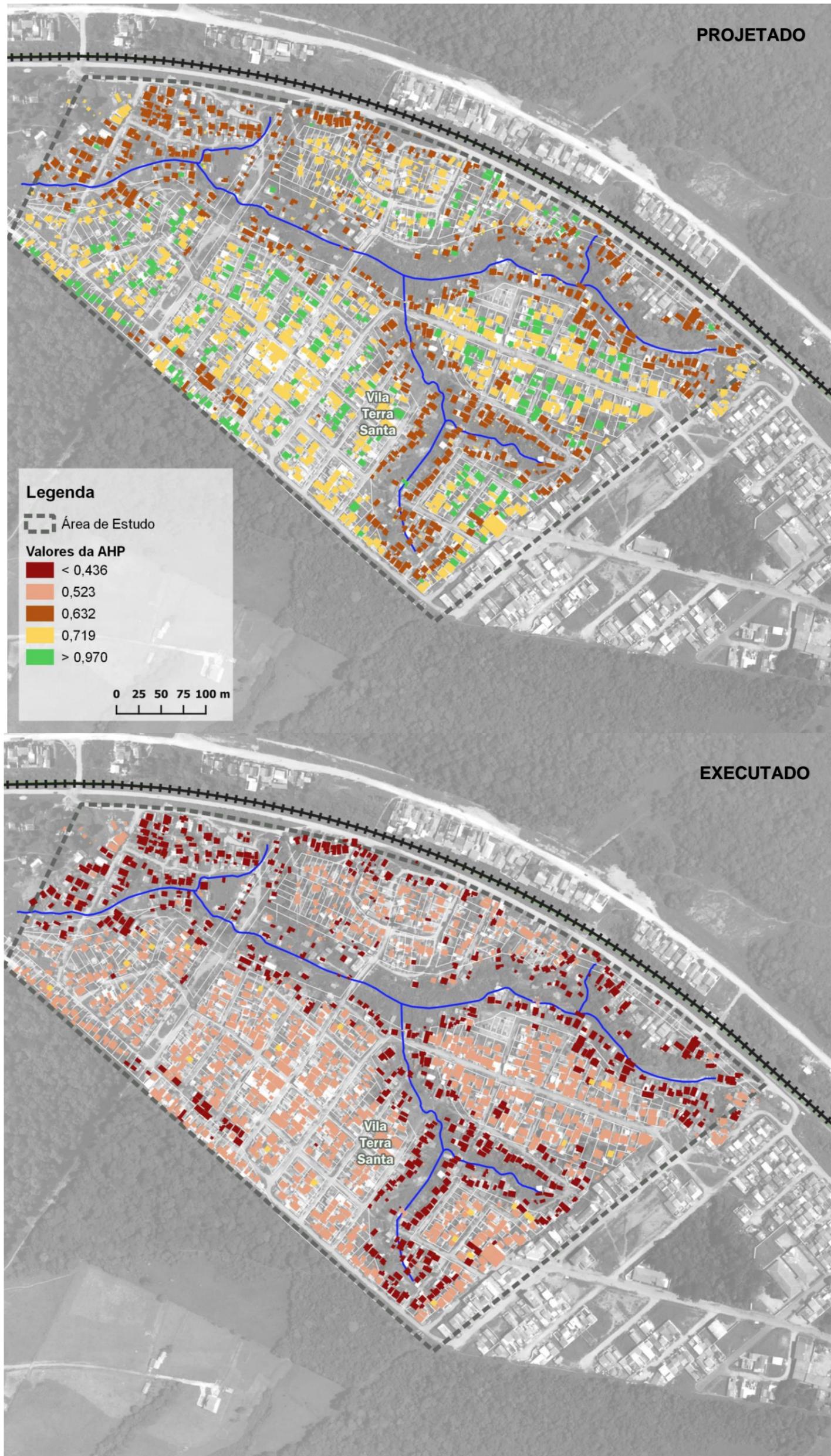
Dos seis indicadores do eixo habitação, três foram atendidos, duas foram parcialmente e outro não foi atendido. Portanto, houve unidades disponibilizadas no próprio assentamento, a melhoria habitacional foi prevista, mas teve redução de 223 para 28 unidades previstas e caracterizando-se pela construção de novas unidades. A área por quadra não foi desadensada, pelo contrário, se encontra mais adensada. O indicador da regularização fundiária foi atendido parcialmente, houve assentamento realizado dentro do próprio TC. Além disso, o adensamento da área, o surgimento de novas ocupações e as mudanças percebidas nas características físicas das habitações comprovam que, entre o início das intervenções, novas formas de precariedade habitacional têm surgido.

Em relação ao eixo Infraestrutura, as obras de pavimentação e drenagem foram parcialmente executadas, enquanto o saneamento, as ligações de água e de energia elétrica, assim como a iluminação pública, foram executadas. Além disso, foram implantadas áreas de parques para atender a escala vizinhança e, de modo parcial, os equipamentos públicos e comunitários.

Dentre as ações não executadas está a requalificação ambiental observando-se que as áreas não tiveram tratamento de recuperação. As regularizações fundiárias previstas não tinham sido finalizadas até 2019 (COHAB CT, 2019).

A FIGURA 110 mostra a matriz AHP, comparando o cenário que foi projetado com o cenário das ações executadas para a Vila Terra Santa. Como é possível visualizar, apesar das remoções, considerando o projetado, as casas que receberiam intervenções de melhoria habitacional atingiriam bons níveis na AHP. No caso do que foi executado, apenas as casas que receberam algum tipo de melhoria habitacional atingiam níveis médios na AHP. Vale ressaltar, no entanto, que a AHP comparativa leva em consideração a estrutura da favela, sem a implantação do Moradias Laguna.

FIGURA 111 – MATRIZ AHP COMPARATIVA ENTRE AS INTERVENÇÕES PROJETADAS E EXECUTADAS NA VILA E NO MORADIAS UNIÃO FERROVIÁRIA



FONTE: A autora (2022).

6.2 O ENFRENTAMENTO DA PRECARIIDADE HABITACIONAL A PARTIR DA ANÁLISE DAS INTERVENÇÕES

No presente tópico será apresentada a análise comparada entre os três estudos de caso, buscando compreender, por meio das características das intervenções ao longo do tempo, a abordagem do município na execução dos programas e projetos de urbanização de favelas. A caracterização da abordagem toma como referência o conceito de precariedade habitacional e moradia digna apresentados no marco teórico da dissertação.

Um primeiro aspecto pode ser observado na FIGURA 112 e na FIGURA 113, que apresentam a matriz AHP nivelada para os três estudos de casos que compara o cenário que foi projetado com o que foi executado. Tal nivelamento significa que os três casos estão seguindo a mesma escala gráfica para obtenção da classificação em níveis, permitindo comparar a aplicação da metodologia entre os três estudos de caso.

Assim, pode-se perceber, em primeiro lugar, que os valores projetados variam do Bolsão Formosa, seguindo a Vila Terra Santa e, em seguida a Vila União Ferroviária. Isso ocorre porque o Bolsão Formosa, mesmo nos projetos, não possuía intervenções relacionadas à produção de habitação no próprio assentamento, ou até mesmo obras de melhoria habitacional em grande parte das moradias, ou uma quantidade grande de equipamentos públicos. Além disso, estas ações foram as que menos produziram efeitos positivos, porque nelas foram encontradas apenas intervenções pontuais e que priorizaram ações de remoção e ações fora da favela, que não preconizavam a urbanização integral.

No entanto, a análise do terreno e das possibilidades no entorno permitem concluir que, no caso do Bolsão Formosa, não haviam grandes espaços disponíveis fora da área de APP para remanejamento das famílias, se construído um grande conjunto habitacional. No entanto, existiam sim alguns terrenos livres no entorno que permitiriam um remanejamento parcial da população, que poderia também ser atendida com obras de melhoria habitacional, caso não fosse considerado como de risco todas as casas presentes na APP, tornando possível uma solução menos agressiva em termos de remoção e reassentamento dos moradores para área distante.

No caso da Vila Terra Santa, por sua vez, os projetos passam a contar com uma vasta atuação referente às melhorias habitacionais realizadas no assentamento.

Além disso, contam com obras de produção habitacional no próprio assentamento, o que afeta positivamente os valores de análise.

Por fim, nesta AHP das ações projetadas a Vila União Ferroviária é aquela que recebe os maiores valores na escala de análise. Isto ocorre porque impactos mais significativos no que tange ao enfrentamento da precariedade habitacional foram as realizadas na Vila União Ferroviária. Isto ocorre porque, nesta favela, houve uma obra de macrodrenagem que, por meio da definição dos pesos da AHP, é, dentre as variáveis analisadas, aquela que produziria o maior impacto na urbanização da favela como um todo. Além de possuir ações específicas de enfrentamento da precariedade como a produção de moradia, melhorias habitacionais e uma vasta variedade de equipamentos públicos projetados.

Por sua vez, quando analisadas, em escala, as intervenções executadas pode-se perceber que os valores obtidos, se comparados com os valores de projeto, não mudaram de maneira significativa em relação ao cenário posterior à execução, o que indica que os projetos não levaram em consideração fatores que poderiam impactar de forma mais significativa a urbanização integral das favelas, como a realização de melhorias habitacionais, a implantação de inúmeros equipamentos e ofertas de serviços públicos, a não remoção de parte significativa da população, dentre outros.

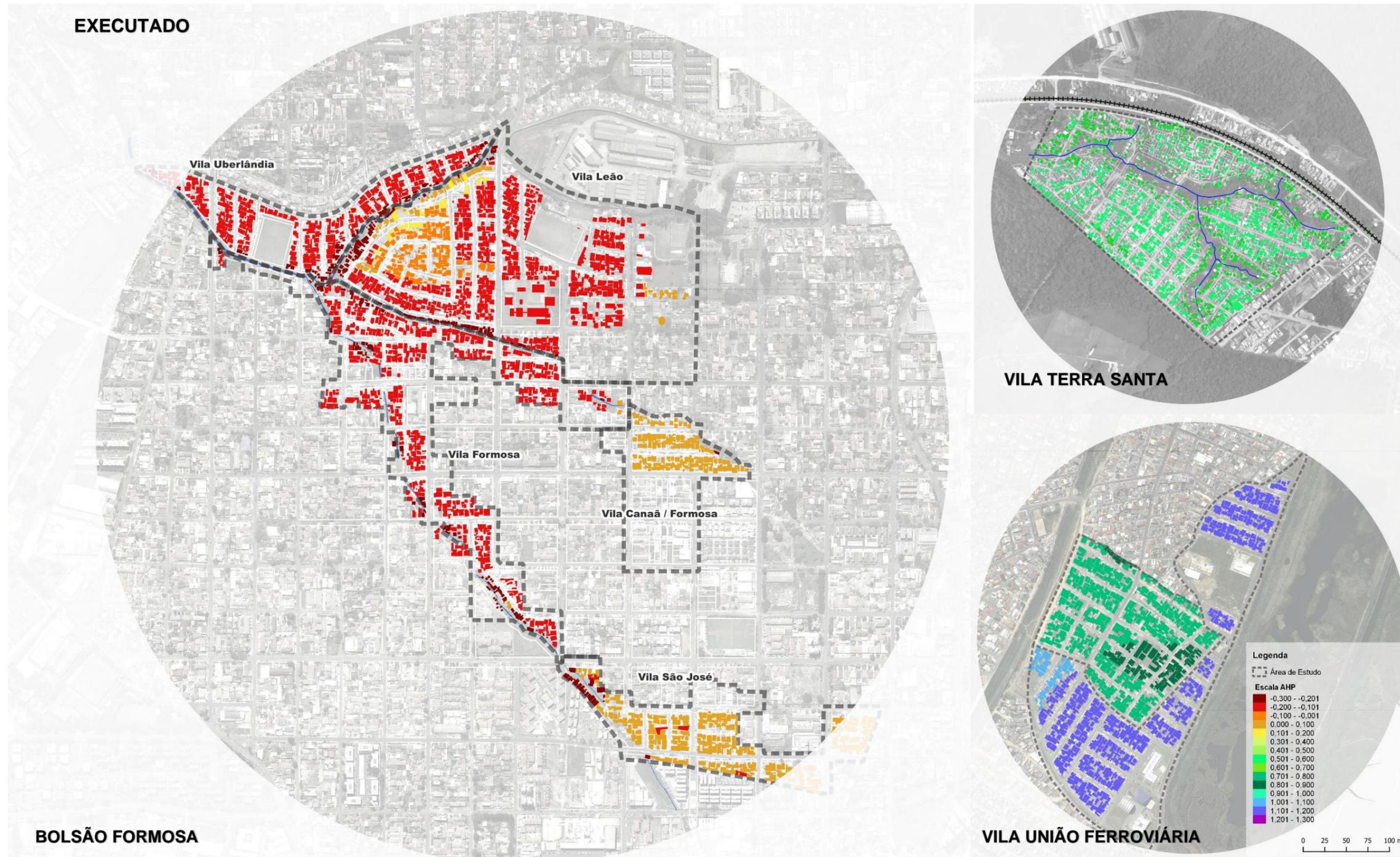
Portanto, nesta escala que envolve os três projetos, há uma mudança mais significativa entre os projetos dos estudos de caso do que entre um cenário projetado e executado do mesmo estudo de caso.

FIGURA 112 – MATRIZ AHP COMPARATIVA ENTRE AS INTERVENÇÕES PROJETADAS NO BOLSÃO FORMOSA E NAS VILAS UNIÃO FERROVIÁRIA E TERRA SANTA



FONTE: A autora (2022).

FIGURA 113 – MATRIZ AHP COMPARATIVA ENTRE AS INTERVENÇÕES EXECUTADAS NO BOLSÃO FORMOSA E NAS VILAS UNIÃO FERROVIÁRIA E TERRA SANTA



FONTE: A autora (2022).

Comparando os três estudos de caso, pode-se perceber que a área de intervenção, no caso do Bolsão Formosa, o perímetro foi redefinido em projeto, com redução da área. Nos demais permaneceu o mesmo. Em síntese, nos projetos indicam-se as áreas de APPs a receberem remoções e requalificação ambiental, que estão alinhadas com o PEMAS e o PMRF-APPs, que tinham como meta a liberação das áreas de APPs, conforme política que vinha sendo praticada pelo município. (FIGURA 114)

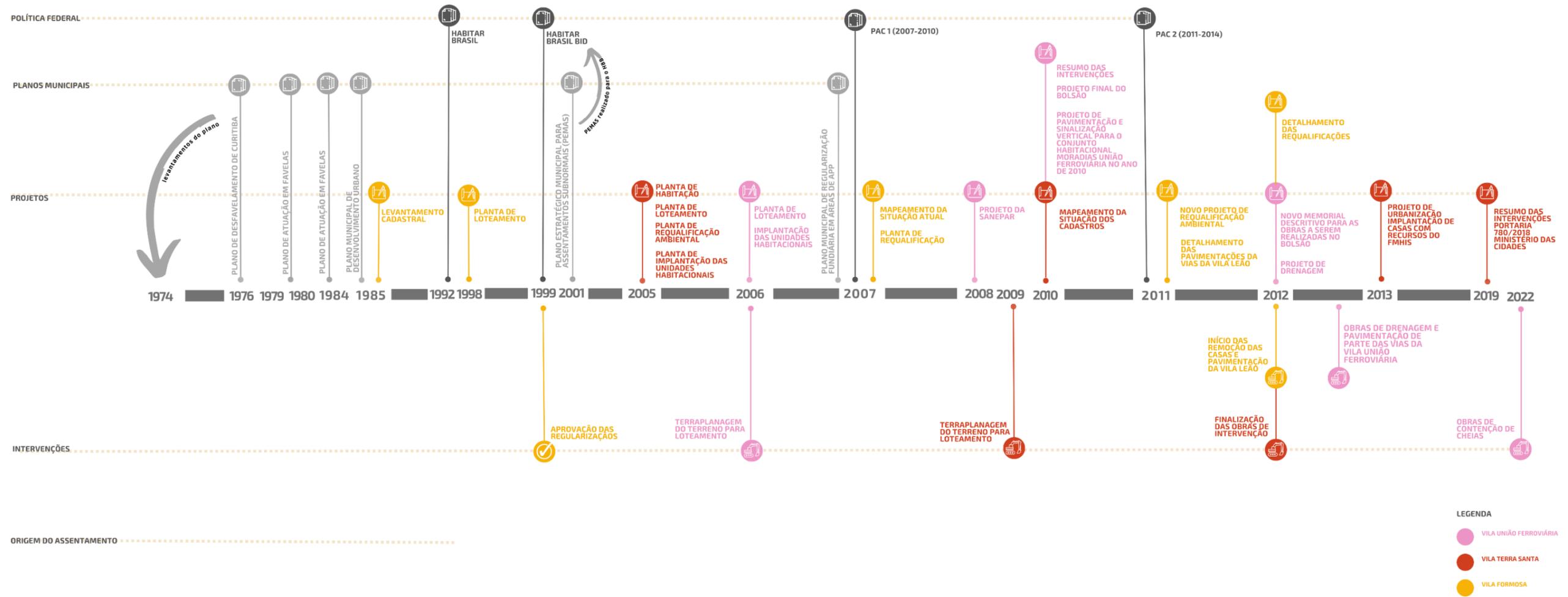
No entanto, segundo apontava o próprio IPPUC (2007, p. 196):

A resolução do CONAMA 369/2006 trouxe a possibilidade de se regularizar a situação de muitos desses domicílios, a partir da intervenção em Áreas de Preservação Permanente - APPs, melhorando as condições de infraestrutura e induzindo os municípios a promoverem soluções para a relocação das demais famílias atingidas para locais com melhores níveis de habitabilidade. No Município de Curitiba, 13.196 famílias ocupam Áreas de Preservação Permanente, muitas delas em situação de risco. Diante da dificuldade em prover áreas para a relocação de tantos domicílios, a possibilidade de intervenção nas APPs, proposta na Resolução do CONAMA, vai permitir a regularização no próprio local de aproximadamente 50% das ocupações desde que não estejam em áreas de risco. Os critérios de hierarquização e priorização das intervenções propostos e aprovados pelo Conselho do Meio Ambiente virão a possibilitar que o Poder Público e a Comunidade tenham uma listagem com as áreas de ocupação irregular que deverão ter prioridade na regularização e também aquelas onde não deverão ser autorizadas as intervenções em APPs. (IPPUC, 2007, p. 196)

Portanto, segundo apontava o plano não era desejável realizar a remoção de forma global nas APPs, no entanto, isto foi executado pela COHAB-CT, indicando um descompasso entre as ações planejadas e aquelas executadas pela Companhia.

Os primeiros projetos de urbanização ocorrem no âmbito do HBB e são anteriores ao IPPUC (2007). Esses projetos são elaborados para as vilas União Ferroviária e Terra Santa, melhor avaliados em termos de indicadores e valores referentes a projetos e ações de urbanização, que o projeto do Bolsão Formosa. Conforme demonstrou-se por meio dos descritores e indicadores para cada eixo, mesmo que, nessas duas intervenções, tenham sido previstas remoções, os conjuntos habitacionais são projetados em áreas próximas ao assentamento original e incluem projetos de requalificação das áreas mais complexos que os elaborados para o Bolsão Formosa. Além disso, o cadastramento das moradias no União Ferroviária e no Terra Santa previa a regularização fundiária.

FIGURA 114 – LINHA DO TEMPO COMPARADA DOS PROJETOS E INTERVENÇÕES NO BOLSÃO FORMOSA, NA VILA TERRA SANTA E NA VILA UNIÃO FERROVIÁRIA



FONTE: A autora (2022).

No caso da Vila União Ferroviária, que obteve os melhores valores de urbanização dentre os três estudados segundo os descritores, o projeto foi elaborado e passou a ser rapidamente executado ainda no período do BID.

Ainda assim, nos três estudos de caso, quando se analisam os descritores referentes ao eixo habitacional pode-se constatar que mesmo que tenham sido produzidas unidades habitacionais no próprio assentamento em dois estudos de caso analisados não necessariamente as famílias removidas foram assentadas para estes conjuntos. A FIGURA 115 destaca como, em todos os casos, ocorreram remoções para fora da área de assentamento, ao contrário do que muitas vezes foi defendido pela COHAB-CT nas propagandas sobre os projetos. Portanto, nos três estudos de caso, prevaleceram as intervenções de remoção e mesmo que fossem previstas unidades habitacionais no local isso não garantiu o remanejamento dos moradores para a área, já que para contruir novas unidades sobre a área anteriormente ocupada a COHAB reassentou os moradores para outros locais, sem prever uma moradia temporária.

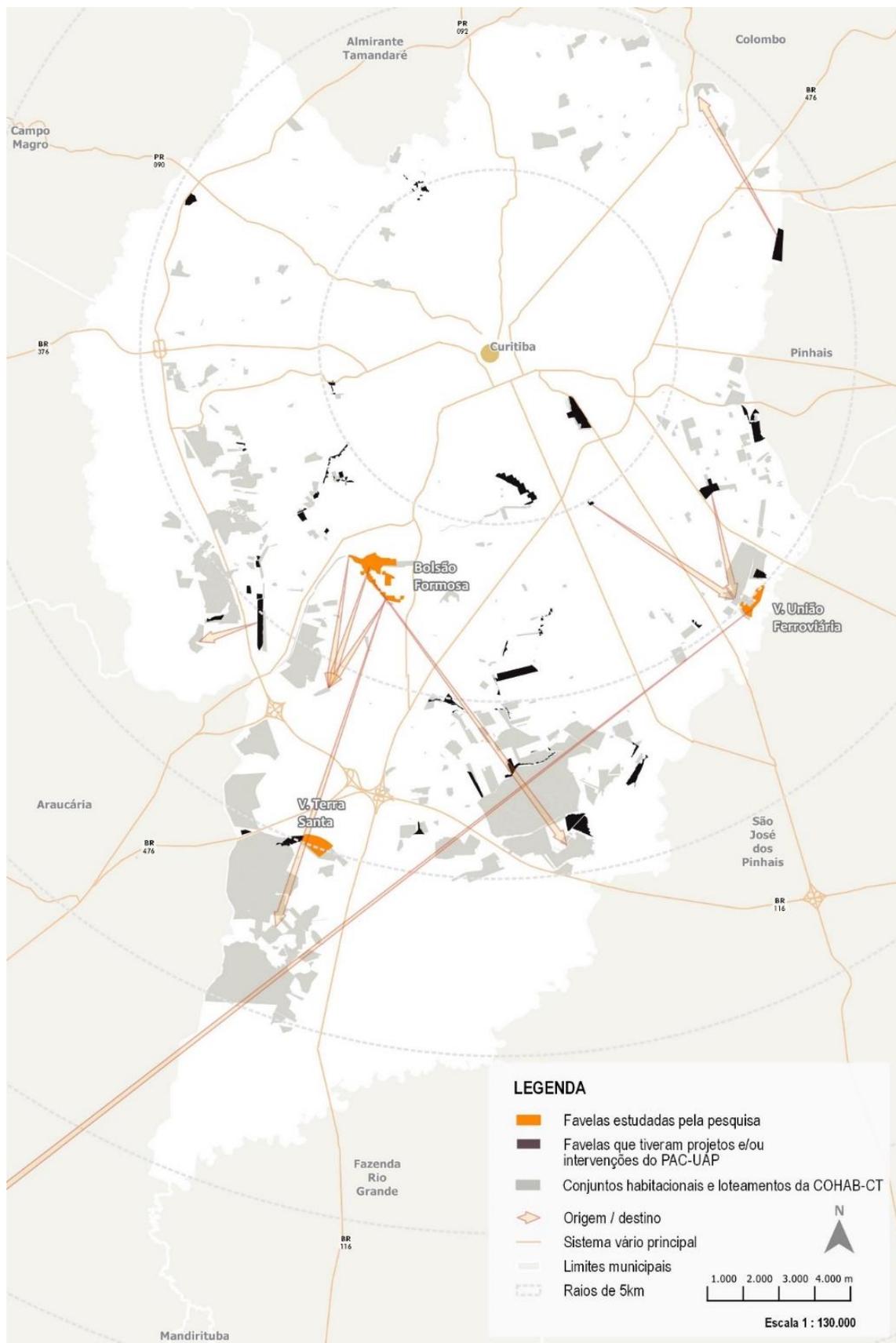
Por sua vez o indicador de melhoria habitacional, previsto em todos os estudos de caso, foi realizado em apenas um e com redução de metas. O indicador sobre os assentamentos das famílias em unidades próximas também é, muitas vezes, deixado de lado, enquanto o indicador que aponta o surgimento de novas ocupações e adensamento por quadra aparece em todos os estudos de caso.

Portanto, as intervenções realizadas não abordam os indicadores e descritores do eixo habitacional para urbanização integral das áreas.

Dentre os descritores de infraestrutura os que tiveram maior atendimento em todos os casos foram aqueles voltados às redes de saneamento e ligações domiciliares, de responsabilidade das concessionárias, enquanto os descritores que tinham execução de responsabilidade da prefeitura como pavimentação, drenagem, arborização urbana e iluminação pública foram atendidos parcialmente ou não atendidos nos três estudos de caso.

No entanto, o indicador relacionado à arborização urbana também não foi encontrado nas intervenções realizadas.

FIGURA 115 – ORIGEM DESTINO DAS REMOÇÕES REALOCAÇÕES REALIZADAS NAS FAVELAS E PARA OS CONJUNTOS HABITACIONAIS ESTUDADOS



FONTE: A autora (2022).

Vale destacar também, que frente ao que foi executado, mesmo que o indicador sobre as pavimentações indicasse pavimentação parcial, as pavimentações não se aproximavam, no caso do Bolsão Formosa, às vias que encontram os córregos, ou que possuem caixas de via pequenas. Isto indica, provavelmente, uma falta de repertório da COHAB-CT de como tratar estes locais, de como adaptar seus projetos e a forma de atuação ortogonal, regular e que se encaixa no planejamento “quadrado” de Curitiba às morfologias orgânicas e naturais da favela.

Em relação ao eixo de acesso a equipamentos, em todos os estudos de caso, o indicador relacionado aos equipamentos públicos foi realizado parcialmente pelo menos em parte das favelas, enquanto, apesar da abertura de áreas, nos três estudos de caso não houve recuperação da vegetação degradada, não houve a requalificação ambiental no sentido de recuperar as áreas ambientalmente suscetíveis, como apontado no marco teórico e os indicadores de criação de áreas verdes e de parques não foram marcados.

De forma geral, portanto, no que se analisa dos estudos de caso diante da execução dos descritores e indicadores para avaliação da urbanização integral, o eixo que mais teve indicadores encontrados foi o eixo de infraestrutura e aquele que teve menos foi o eixo de habitação e de equipamentos sociais e áreas verdes.

É importante ressaltar que os estudos de caso são exemplos da atuação do PAC/UAP no município, que atuaram em várias dimensões da urbanização de favelas, se comparados com outras intervenções executadas pelo mesmo programa (NUNES DA SILVA *et al.*, 2018). Os casos analisados também estão entre os assentamentos que receberam investimentos importantes no âmbito do programa, em torno de 8 milhões de reais. Dos R\$ 216.285.248,11 realizados no PAC/UAP, 26% pertenciam aos três TCs que foram aqui estudados. Ou seja, o volume de recursos canalizados especificamente para estes assentamentos também pode explicar que as intervenções tenham abrangido maior número de componentes.

De forma geral, se comparadas com as demais favelas, mesmo com a redução de metas, boa parte das intervenções previstas, sobretudo dos conjuntos habitacionais, pode ser executada porque os projetos vinham sendo realizados desde o início do PAC e puderam ser concluídos a tempo. Como afirma Nunes da Silva *et al.* (2018) os recursos do PAC II foram, em sua maioria, alocados para a finalização das obras, em montantes relativamente menores.

Considerando, novamente, a linha do tempo que compara as ações do município nos três casos estudados (FIGURA 114), constata-se que até o PAC/UAP elas se caracterizam, fundamentalmente, por levantamentos das favelas, em geral caracterizados por cadastro das famílias e elaboração de plantas da estrutura fundiária dos assentamentos. Conforme se observa, entre as décadas de 1980 e 1990, o IPPUC realizou levantamentos praticamente bianuais sobre a situação das favelas no município, indicando que, desde então, a Prefeitura tinha conhecimento da realidade das favelas, permitindo afirmar, ratificando Nunes da Silva *et al.* (2021a), que o não desenvolvimento de programas e projetos de urbanização de favelas explica-se pela falta de priorização política do enfrentamento dessa questão.

Vale destacar ainda, que tal decisão política significou a piora das condições habitacionais da população residente em favelas, pois, conforme Nunes da Silva (2012), desde o final da década de 1980 observa-se um crescimento expressivo do número de novas ocupações e domicílios nas favelas mais consolidadas. O surgimento de novas ocupações irregulares na própria ocupação ou no entorno imediato, foi inclusive observado nas três favelas estudadas, quando se analisou o processo de execução das ações ao longo do tempo.

A partir do PAC/UAP verifica-se que são executadas muitas das intervenções que haviam sido projetadas no âmbito do HBB. Ou seja, mesmo considerando as fragilidades em termos de capacidade institucional (NUNES DA SILVA, *et al.*, 2021) na execução de uma política consistente voltada ao combate à precariedade habitacional (CARDOSO, 2007; DENALDI, 2003) e à promoção da moradia digna (COELHO, 2007; BUENO, 2000), conforme resultados apresentados anteriormente, apurados pela presente pesquisa, na década de 2000 os programas e projetos voltados à urbanização de favelas são impulsionados no município.

Esse período coincide com a fase da política federal de habitação em que avançam os programas de urbanização de favelas (NUNES DA SILVA *et al.*, 2021a), primeiro com o HBB e posteriormente com o PAC/UAP. Vale destacar ainda que o PAC/UAP se caracterizou pela disponibilização de recursos até então não observados no país para a execução de programas dessa natureza (CARDOSO E DENALDI, 2018), o que pode explicar, no caso de Curitiba, a consolidação de uma fase caracterizada pela execução do maior número de intervenções em ações de urbanização observadas nos três casos estudados.

Em todos os casos o caráter social do projeto e a precariedade habitacional ainda presente nas Vilas foi constatada. Como apontado na análise do quadro dos indicadores, os de melhoria habitacional e de criação de áreas verdes foram os menos atendidos, sendo o eixo habitação o que teve menos atendimento nos três casos, seguido pelo eixo equipamentos e chegando no eixo de infraestruturas.

Conforme apontado no tópico 3.1, o conceito de moradia adequada está relacionado à segurança da posse, à disponibilidade de serviços, infraestrutura e instalações, à economicidade, à acessibilidade, localização e adequação cultural, assim como está ligado diretamente à liberdade de escolha do local onde se mora e segurança contra a remoção forçada (BRASIL, 2013).

Assim, considerando a totalidade compreendida e destacada no tópico 3.1 que envolve o conceito de moradia adequada, também considerada digna, pode-se afirmar que a abordagem do município não caminha no sentido das garantias, liberdades ou proteções inerentes a este direito.

Em relação à segurança da posse, observou-se que ela não foi realizada em plenitude, ou no caso em que foram, ocorreu parcialmente, sendo que apenas parte dos moradores da Vila Leão, no Bolsão Formosa e na Vila Terra Santa receberam a titulação dos imóveis.

A disponibilidade de instalações e infraestrutura foi plena ou parcialmente atendida, a depender do caso, enquanto a disponibilidade de serviços teve ações que tentaram sanar este critério, mas ainda longe de poder ser considerado atendido. O critério de economicidade também não foi atendido, sobretudo para os moradores que foram removidos ou tiveram que passar a morar nas novas unidades habitacionais construídas, já que parte significativa da renda familiar agora passou a ficar comprometida no pagamento do financiamento das moradias.

A habitabilidade das moradias, tanto as existentes nas favelas, quanto as novas construídas nos conjuntos, pode ser questionada, já que muitos moradores não se sentem seguros e precisam reforçar suas casas com muros, gradis e proteções. Além disso, as limitações dos projetos, que não incorporam as necessidades reais das famílias, impactam também esta dimensão. Como no caso das famílias, cuja renda deriva da coleta de materiais recicláveis, e que utilizam suas casas como depósito, o que gera insalubridade, risco à propagação de doenças e falta de espaço para desenvolver outras atividades próprias do cotidiano de uma habitação.

As casas padronizadas não se adaptam às necessidades diversas das famílias que ali moram, sobretudo no caso da Vila Terra Santa, onde a dimensão dos lotes dificulta futuras ampliações, que quando se realizam acabam por promover o adensamento excessivo do assentamento.

Ou seja, a adequação cultural não foi um elemento considerado relevante na execução das intervenções. Os projetos pouco se adaptaram à realidade da população residente, e quando os projetos se aproximavam dessa dimensão, como no caso do Bolsão Formosa, que previa a construção de galpões de reciclagem, a execução desses equipamentos executados não foi priorizada.

O critério de localização tampouco foi respeitado, já que os novos conjuntos habitacionais produzidos para o reassentamento das famílias foram construídos em locais distantes do assentamento de origem e periféricos. No Bolsão Formosa, o mais bem localizado entre os casos estudados, não foram construídas moradias ou realizadas obras de melhoria habitacional. Ademais, os novos conjuntos habitacionais receberam também moradores de outros assentamentos, impactando na rede de relações e solidariedades estabelecidas entre as diferentes comunidades. Além disso, as regiões onde esses novos conjuntos foram implantados encontram-se distantes dos postos de emprego. As oportunidades de educação não foram atendidas quando observadas a Vila Terra Santa e o Bolsão Formosa.

Coelho (2017) também avalia a adequação das condições de moradia em relação à inserção espacial, existência de infraestrutura e à unidade habitacional e acrescenta outros critérios, como a promoção da saúde mental e o uso e manutenção das moradias. Diante desses critérios é possível compreender que a abordagem realizada não levou em consideração a assistência no desenvolvimento psicológico e social dos moradores, ou o potencial de maximização de saúde por meio do bom uso da moradia.

As ações realizadas, se analisadas a partir dos eixos traçados por Coelho (2017), aproximam-se mais da inserção e regularização fundiária do que para ações voltadas à unidade habitacional. Analisando os conceitos do déficit habitacional FJP (2020), um importante aspecto utilizado na sua definição está relacionado às características da habitação em si, seja pela rusticidade dos domicílios, a coabitação ou as diversas inadequações edílicas existentes, sobretudo, nas favelas. Nesse sentido, os resultados obtidos na análise de indicadores ligados ao desadensamento e à melhoria habitacional, explicitam que a compreensão dos critérios adotados para

caracterização do déficit habitacional não foi tida como relevante na definição das intervenções, tanto na fase de projeto, como na execução das ações.

No que se refere ao conceito de requalificação ambiental, que busca, em diversos níveis e de forma complexa, recuperar ecologicamente as áreas de mata ciliar (MIGUEZ *et al.*, 2016 *apud* PRESTES, 2018), a análise indica que ela também não foi garantida, seja pelo fato das ações nesse quesito terem sido executadas de maneira incompleta, como pela falta de articulação das que foram executadas com as demais intervenções planejadas para a melhoria da qualidade do ambiente edificado do assentamento.

Neste quesito, ao estudar o caso da Vila União Ferroviária, Teixeira (2019) afirma que o direito ambiental tem sido utilizado constantemente pelo poder público como justificativa de suas ações e decisões. Para Lima (2015 *apud* TEIXEIRA, 2019), este argumento é utilizado para operacionalizar as ações e encobrir certos interesses “que possam estar em jogo, sendo que na verdade as políticas públicas urbanas colocam em lados opostos indivíduos que disputam os mesmos pedaços da cidade” (LIMA, 2015 *apud* TEIXEIRA, 2019).

Assim o Direito Ambiental é utilizado de forma a organizar a desordem “alegando que ela é decorrente da utilização inadequada dos recursos naturais” (TEIXEIRA, 2019, p. 64-65). No entanto, na mesma área em que ocorrem remoções, com a justificativa de preservação do rio, ocorrem também a construções para fins paisagísticos e de embelezamento, como no caso da Vila União Ferroviária.

Quando se analisam as intervenções municipais de acordo com os padrões de urbanização definidos por Denaldi (2003), no Bolsão Formosa a intervenção caracterizou-se pela adoção de um padrão mínimo de urbanização. Nas vilas Terra Santa e União Ferroviária, aproximaram-se de um padrão intermediário de urbanização, caracterizadas por intervenções que contemplaram a implantação de equipamentos comunitários e infraestrutura de contenção de cheias, por exemplo. Nenhum dos casos analisados atingiu um padrão alto de urbanização, pois em nenhum deles a regularização fundiária foi completa, nem contemplaram a execução plena das obras de infraestrutura e equipamentos sociais previstas.

A partir da análise, pode-se também concluir que a abordagem do município está longe de compreender a complexidade desses espaços. Foi possível observar uma evidente falta de reconhecimento e intenção em tratar a área dedicando os espaços para a população que ali mora. Os projetos não reconhecem essa população

e os locais passam a tornar-se, ao longo do tempo, novamente áreas irregulares com vasta presença de lixo, pois não dedicam parte dos lotes aos carrinheiros da região para estacionamento dos carrinhos e armazenagem dos recicláveis. Outro fator que implica nesta precarização da área que ocorre posterior aos projetos de urbanização é o fato de as casas padrão não serem adequadas para atender as diversas variedades de famílias que ali abrigam e que passam a crescer e atualizar as suas casas conforme necessitam, mas por não terem o espaço suficiente para tanto, acabam excedendo parâmetros urbanísticos.

As três áreas possuem como característica comum também a supressão da vegetação, uma consequência ambiental da falta de política habitacional ao longo dos anos. Segundo Silva *et al.* (2017), na Vila Terra Santa cerca de 70% da vegetação foi suprimida quando ocorreu a ocupação no assentamento.

Além disso, a partir de Denaldi (2013), quando analisados os projetos e as ações realizadas nos estudos de caso, constata-se a fragilidade técnica e de gestão municipal no que tange à concepção e execução de políticas de urbanização de favelas. Conforme observou-se, os diagnósticos socioterritoriais não contemplavam uma estimativa e uma caracterização do déficit ou da inadequação. Por outro lado, observou-se que os projetos e ações concentraram-se na construção de conjuntos habitacionais e nas APPs para requalificação.

Dentre as variáveis a serem consideradas, segundo Denaldi (2013), foram consideradas a erradicação da situação de risco e implantação de infraestrutura básica e ampliação da mobilidade e acessos. No caso da adequação da unidade habitacional, regularização fundiária e inclusão social dos moradores as variáveis não foram foco das intervenções municipais.

Assim, mesmo após as intervenções os assentamentos ainda apresentam a precariedade habitacional e de infraestrutura e ainda podem ser considerados assentamentos consolidáveis para urbanização simples, já que agora os terrenos não possuem mais questões de risco geotécnico (DENALDI, 2013). Dentro da caracterização de intervenções já realizadas (DENALDI, 2013) todas as favelas estudadas podem ser consideradas como parcialmente urbanizadas.

Quanto ao grau de urbanização priorizado nas ações municipais considera-se que todas as ações foram pontuais. Além disso, as intervenções estão circunscritas às áreas das favelas, não se observando o planejamento e execução de ações para conectar os projetos de urbanização do assentamento com o entorno e a cidade.

Pelas características expostas pode-se considerar que os projetos são pontuais e não envolvem o objetivo de urbanização integral da área.

Conforme demonstrado, as ações do governo municipal não têm sido efetivas na promoção da urbanização integral dos assentamentos, mesmo durante o PAC/UAP, que foi desenhado e destinou recursos para esse propósito. Pelo contrário, observou-se que as remoções foram priorizadas, com a realocação dos moradores das habitações demolidas para os novos conjuntos habitacionais, implantados distantes da área de origem e construídos com os recursos captados para urbanizar a área onde originalmente viviam. Esse modelo de atuação repete a trajetória histórica da política municipal no âmbito das intervenções em favelas, que conforme constataram pesquisas já desenvolvidas, caracterizam-se pela priorização de remoções e construção de novas habitações em áreas periféricas (Nunes da Silva *et al.* 2018; Nunes da Silva *et al.*, 2021b).

Ademais, a redução de metas e a execução de intervenções pontuais, revelou a priorização de ações desarticuladas entre si, a falta de um planejamento a longo prazo, a desconsideração da complexidade que caracteriza as intervenções nesses assentamentos, que confirmam a insuficiência de capacidade institucional do município para a promoção de urbanização de favelas, conforme afirmam Nunes da Silva *et al.* (2021b). Nesse sentido, a partir das análises desenvolvidas, para além da necessidade de priorizar as favelas, é necessário investir na capacitação institucional para promover a urbanização integral dos assentamentos, de forma que os recursos sejam utilizados para propiciar o acesso à habitação digna aos moradores das favelas de Curitiba.

Assim, mesmo que no período recente tenha sido possível identificar maior aproximação de uma abordagem voltada à urbanização integral, a execução das intervenções ficou longe de alcançar estes objetivos, não priorizando o combate à precariedade, nem aproximando-se dos preceitos da moradia adequada.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação teve como propósito caracterizar a abordagem do Município de Curitiba nas intervenções de urbanização de favelas, a partir da análise dos projetos e intervenções executados ao longo do tempo em três estudos de caso: Bolsão Formosa, Vila União Ferroviária e Vila Terra Santa. Além disso, avaliou em que medida as intervenções executadas promoveram o enfrentamento da precariedade habitacional e o acesso à moradia digna nos assentamentos estudados.

Considerando tais objetivos, dedicou especial atenção para a avaliação de intervenções incorporadas ao PAC/UAP, programa federal implementado na década passada com o objetivo de promover a urbanização de favelas, por meio do qual foram destinados recursos até antes nunca vistos no país para este fim.

A partir da conclusão da pesquisa podem ser destacados alguns pontos que sintetizam os resultados encontrados, descritos numa ordem que parte da escala de intervenção para a da política habitacional, a partir das quais se identificou a abordagem adotada no município para a execução dos programas e projetos de urbanização de favelas.

Em primeiro lugar, de forma geral, diferente de outros municípios estudados por esta e pelas demais pesquisas que atualmente buscam compreender a intervenção em favelas no município, sobretudo aquelas desenvolvidas na rede de pesquisas do Observatório das Metrópoles, Curitiba, destaca-se por possuir diversos planos, diagnósticos e projetos. Em contrapartida não se destaca pela execução de obras, como ocorre no exemplo de Santo André, abordado na análise da trajetória de intervenções de favelas.

Assim, diferente dos demais municípios da rede de pesquisa, a parte de cima das linhas do tempo, trazidas como resumo dos projetos e intervenções no capítulo 5, são carregadas e a parte de baixo são praticamente vazias. Identificou-se que os projetos e ações voltados à infraestrutura tiveram priorização em relação às voltadas à integração urbana e ao tratamento da unidade habitacional.

Outro aspecto observado foi que elementos que compõem a moradia adequada, como a segurança da posse e a adequação cultural, que considera os direitos à cidade e vida plena, não foram considerados nos projetos. Constatou-se, também, que o acesso à propriedade privada foi um dos critérios que conduziu a

intervenção em todas as favelas, embora a titulação de todos os moradores não tenha se realizado de forma plena e conclusiva.

Além disso, foi constatado, também, que a abordagem municipal, apesar de ter avançado, mesmo que timidamente, desde o HBB, é ainda realizada de forma pontual. Ou seja, por esta característica os impactos são menos abrangentes e ainda longe de alcançarem a urbanização integral das favelas. Portanto, os projetos e intervenções executadas, considerando os casos estudados, não combateram todas as dimensões da precariedade e caracterizaram-se por uma abordagem do tipo urbanização parcial.

Verificou-se ainda, que a requalificação ambiental das APPs com remoção do risco conduziu a definição dos cenários projetados para as intervenções, por meio da qual as remoções foram justificadas e realizadas, embora, contraditoriamente, as ações planejadas não tenham sido executadas de maneira plena. Ou seja, pode-se concluir que o discurso foi utilizado mais para justificar a prática de remoção, do que efetivamente promover a requalificação ambiental, afirmação esta comprovada por meio da comparação entre as ações previstas nos projetos e as priorizadas nas ações executadas.

Além disso, destaca-se que a Resolução do CONAMA/2006 aponta a possibilidade de intervenção em APP com permanência dos moradores de baixa renda que não estivessem em situação de risco. Além disso, apesar do risco ser constantemente utilizado como justificativa para as intervenções, como comprovado pela presente pesquisa, os mapeamentos realizados nas áreas e nos diversos diagnósticos estudados não levantam as moradias em risco e sim abrangem a área da APP como um todo.

No quesito da requalificação ambiental, não ocorre ainda uma apropriação da área pela população local articulando-se a função urbana, por meio dos equipamentos de lazer, com a função natural. Ainda, nas áreas de alta vulnerabilidade social e segurança, como as estudadas, o fechamento da área com vegetação realiza uma negação da área e não uma apropriação que deveria evitar o descarte de lixo e a existência de novas ocupações. Pode ser escopo de pesquisas futuras, então, a análise de como estas áreas vem sendo apropriadas pela população no município.

Conforme observado pelas diferentes pesquisas realizadas pela rede do Observatório das Metrôpoles (Cardoso; Denaldi, 2018; Cardoso; Nunes da Silva, 2020) e ratificado pela presente investigação com as planilhas que abrangem o

escopo da CEF (2018), ao longo do tempo a maior parte dos recursos captados pelo município para urbanizar favelas tem sido destinada à construção de conjuntos habitacionais, em áreas muitas vezes distantes dos assentamentos para os quais eles deveriam ser canalizados.

Assim, é válido afirmar que a requalificação ambiental perseguida pelo discurso e a construção de uma política habitacional efetiva de urbanização de favelas não são atendidas pelo caráter pontual, restrito e fragmentado das intervenções e pela descontinuidade dos programas e projetos executados. Além disso, a canalização dos recursos para a construção dos conjuntos habitacionais permite concluir que a estruturação de uma política de urbanização integral das favelas não tem sido uma prioridade para a gestão municipal em Curitiba.

Foge do escopo da presente dissertação a análise das razões que explicam tal priorização, que podem ser derivadas de inúmeros fatores, de condições institucionais à (equivocada) interpretação do problema favela, de todo modo cumpre ressaltar que sem a mudança do paradigma que tem conduzido a atuação do município em relação às suas favelas não é possível vislumbrar uma política efetiva no combate à precariedade habitacional e na promoção da moradia digna em Curitiba.

É importante destacar que não foi possível, pelo pouco tempo de pesquisa e dificuldade em acessar os documentos, atender todos os questionamentos como a pergunta sobre os projetos consideraram a microbacia, a inserção aprofundada dos projetos em termos de planejamento na cidade, a tomada de decisão com gestores, o entendimento dos recursos alocados nos projetos e compreender com profundidade os custos dos diferentes componentes e como ocorreu a engenharia financeira para alocação dos recursos.

Assim, como meta e possibilidade para futuras pesquisas que envolvam entrevistas ficam questionamentos na ordem da compreensão sobre a integração do projeto com o planejamento maior, na tomada de decisão dos gestores, se os recursos previstos dariam conta de fazer o que se esperava deles, como foram alocados, qual a forma de priorização de recursos foi abordada pelos agentes que descreveram os gastos e os alocaram nos diferentes componentes, entendendo qual metodologia foi seguida ou se foi realizado de forma aleatória, dentre outros, buscando compreender, além da clara falta de prioridade da agenda comprovada pela presente pesquisa, como ocorreu na ordem financeira a questão da redução de metas.

Deve-se destacar também como interesse para pesquisas futuras e aprofundamento desta e das pesquisas realizadas pela rede do Observatório das Metrôpoles expandir compreensão sobre quais são os impasses das políticas de urbanização de favela, o que pode de fato ser realizado e o que não é possível ser executado, mesmo que exista capacidade administrativa, vontade política, recursos e alinhamento da agenda de metas de execução.

Enquanto no caso específico de Curitiba é possível já verificar, a partir da presente pesquisa e da pesquisa em rede, que no município ocorre uma ocupação que pode ser verificada como de baixa densidade em comparação com os demais municípios, um significativo descompasso entre o planejamento e a intervenção, a característica produção de moradia priorizada pela agenda municipal, as características específicas da trajetória institucional e centralidade na questão das APPs consideradas como área de risco, sendo que, de acordo com a resolução do CONAMA/2006, era possível atuar nestas áreas sem necessariamente liberar os 30 metros.

Já na similaridade com outros municípios brasileiro é possível verificar a não requalificação das moradias, morosidade nos projetos e execução, redução de metas, como foi exposto nas demais pesquisas realizadas nos diferentes municípios da rede de pesquisa do Observatório das Metrôpoles (Cardoso; Denaldi, 2018; Cardoso; Nunes da Silva, 2020).

Por fim, com o encerramento da vigência do PAC/UAP e inserção de novos projetos, observa-se no município a interrupção das ações voltadas à urbanização de favelas, que apesar de ainda estarem longe de atingir a urbanização integral, permitiram intervir em um número significativo de assentamentos. Tal retrocesso no discurso de urbanização e na construção de uma política habitacional municipal acompanha o retrocesso presenciado na política habitacional federal e em todos os demais aspectos sociais e de garantia de direitos às populações vulnerabilizadas e faveladas.

Pode-se concluir, portanto, que a requalificação ambiental, historicamente e recorrentemente acionada como justificativa pelo município para promover intervenções em favelas, depende da construção e promoção de uma política efetiva de urbanização integral, segundo o conceito apresentado nesta dissertação.

Além disso, foi possível comprovar que sim, as intervenções do PAC e do HBB, apesar de suas especificidades e se analisadas em um quadro geral,

contribuíram sim na redução da precariedade habitacional, sobretudo nos casos mais extremos, onde havia significativa insalubridade na habitação. No entanto, esta melhoria da precariedade social ocorreu, na maioria das vezes, com aumento da vulnerabilidade social, pois ao reassentar moradores para área distante a COHAB-CT incorre em piora nas condições de acesso à cidade, ao trabalho, segurança, cultura e outros. De forma geral, portanto, há melhoria da precariedade habitacional sem, no entanto, se alcançar um patamar de moradia adequada e digna.

Assim, a partir dos resultados obtidos, espera-se contribuir com o desenvolvimento de outras práticas de atuação do poder público local nos assentamentos precários do município, que busquem a qualificação das intervenções, aproximando-as dos princípios da urbanização integral e integrada e, conseqüentemente, contribuindo para a construção de outro modelo de política habitacional, que respeite as singularidades de cada espaço, reconheça esses assentamentos como espaços legítimos de moradia popular e promova o direito à cidade urbanizada e à moradia adequada para seus residentes.

Por fim, espera-se que os resultados das análises acerca das conseqüências espaciais das intervenções executadas, bem como a caracterização e o reconhecimento da abordagem adotada pela prefeitura municipal no planejamento e gestão das obras e dos recursos, possam auxiliar na transformação da racionalidade que tem conduzido a política municipal de habitação, a qual, conforme demonstrado, não se aproximou dos princípios preconizados pela política nacional de habitação praticada durante o PAC/UAP, e não tem sido efetiva no combate à precariedade habitacional e na promoção da moradia digna em Curitiba.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, P. **A cidade com-fusa: mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes cidades latino-americanas.** In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 13. Anais... Florianópolis: ANPUR, 2009.

ALBUQUERQUE, A. F. de. **A questão habitacional em Curitiba: o enigma da “cidade-modelo”.** 157 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

ALMEIDA, G. M. J. 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. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-1986): criação, trajetória e extinção do BNH. **Revista de Administração Pública**, n. 4, out.-dez. 1988.

_____. Desafios da habitação popular no Brasil: políticas recentes e tendências. In: CARDOSO, A. L. (Org.). **Habitação social nas metrópoles brasileiras.** Rio de Janeiro: Finep/CEF, 2007. BRASIL. Ministério das Cidades. Plano Nacional de Habitação. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

BALBIM, R. et al. (Org.). **Meta-avaliação: estudos e proposições metodológicas a partir da avaliação de políticas de urbanização de assentamentos precários.** Brasília: IPEA, 2012. Texto para discussão nº 1.704. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1265/1/TD_1704.pdf>. Acesso em: fev. 2018.

BALBIM, R. et al. **Metodologia de avaliação de resultados: o caso das intervenções do PAC Urbanização de Favelas.** Brasília: IPEA, 2013. Texto para discussão nº 1.903. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=20854>. Acesso em: fev. 2018.

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.

_____. **Política nacional de habitação.** Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação. Brasília: MCidades, 2004.

_____. Resolução do CONAMA nº 369. Dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente-APP. **DOU** no 61, de 29 de março de 2006, Seção 1, páginas 150 – 151.

_____. Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação. **Guia para o mapeamento e caracterização de assentamentos precários**. Brasília: MCidades, 2010a.

_____. Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação. Denaldi, R. (Org.) **Urbanização de assentamentos precários orientação aos proponentes para elaboração de propostas 2ª fase do programa de aceleração de crescimento – PAC/MCMV**. Brasília: MCidades, 2010b.

_____. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Direito à moradia adequada**. Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013. 76 p.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. PAC 2. **A gente faz um Brasil de oportunidades, 4 anos**. 11º balanço 2011/2014. Brasília, 2014.

_____. Secretaria Nacional de Habitação. **Matriz de indicadores para avaliação do pós-ocupação dos projetos piloto de intervenção em favelas**. São Paulo: Ministério das Cidades, 2004. Relatório. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/document/67436207/Matriz-de-Indicadores--mcidades>>. Acesso em: jun. 2021.

_____. Portaria 708. Estabelece regras para execução da meta de regularização fundiária nos Contratos de Repasse e Termos de Compromisso no âmbito das ações de Urbanização de Assentamentos Precários e de Saneamento Integrado. **DOU**. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=31/12/2018&jornal=600&pagina=34&totalArquivos=35>. Acesso em abr. 2022.

BUENO, L. M. **Projeto e favela: metodologia para projetos de urbanização de favela**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo: São Paulo, 2000.

_____. Parâmetros para a avaliação de vida urbana e qualidade habitacional em favelas urbanizadas. In: ABIKO, A, K; ORNSTEIN, S. W. (Org.). **Inserção urbana e Avaliação Pós-Ocupação (APO) da habitação de interesse social**. São Paulo: FAUSP – Coletânea Habitare, 2002.

CÂMARA, G.; DAVIS, C. **Introdução à ciência da geoinformação**. São José dos Campos: INPE, 2001. Disponível em: <<http://www.dpi.inpe.br/gilberto/livro/introd/index.html>>. Acesso em dez. 2021.

CARDOSO, A, L. Urbanização de favelas no Brasil: revendo a experiência e pensando os desafios. **Anais do 12º da ANPUR**, Belém, 21 a 25 de maio de 2007.

_____. Assentamentos Precários no Brasil: discutindo conceitos. In: **Caracterização e tipologia de assentamentos precários: estudos de caso brasileiros / editores: Maria da Piedade Moraes, Cleandro Krause, Vicente Correia Lima Neto**. – Brasília: Ipea, 2016.

CARDOSO, A. L. 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 Metrôpoles, 2017. p. 15-48.

CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. (Org.). **Urbanização de favelas no Brasil: Um balanço preliminar do PAC**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.

CARVALHO, S. A. **Avaliação da aplicabilidade do conceito de habitabilidade nas moradias das favelas cariocas: O Caso de Vila Canoas**, 2008. 164 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2008.

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.

CEF. **Tabela com informações dos Termos de Compromissos PAC UAP no município de Curitiba**. Curitiba: Caixa, 2018.

CERVI, E. **Metodologia da pesquisa científica**. Aulas Transversais UFPR. Curitiba: UFPR, 2020. Disponível em: <<http://www.prppg.ufpr.br/site/metodologia-de-pesquisa-cientifica-2020-1/>>. Acesso em ago. 2020.

COELHO, C. M. **Melhorias habitacionais em favelas urbanizadas**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2017.

COHAB-CT. **Projeto de loteamento moradias união ferroviária – município de Curitiba**. 2006.

_____. **Projetos do PAC-UAP no Bolsão Formosa**. Companhia de Habitação Popular de Curitiba. 2007.

_____. **Projeto da COHAB-CT para implantação das unidades habitacionais na Vila Terra Santa e no Moradias Laguna**. Curitiba: COHAB-CT, 2009.

_____. **Obras mudam a paisagem da Vila Audi e a vida dos moradores da região**. 2010. Disponível em: <<http://www3.cohabct.com.br/conteudo.aspx?conteudo=163>>. Acesso em mai. 2022.

_____. **Projetos do PAC-UAP no Bolsão Formosa**. Companhia de Habitação Popular de Curitiba. 2011.

_____. **Projetos do PAC-UAP no Bolsão Formosa**. Companhia de Habitação Popular de Curitiba. 2012.

_____. **Casa própria para 592 famílias da Vila Terra Santa.** 2012. Disponível em: <<https://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/casa-propria-para-592-familias-da-vila-terra-santa/25707>>. Acesso em mai. 2022.

_____. **Projeto de urbanização do Bolsão Audi é finalista do prêmio World Habitat.** 2014/2015. Disponível em: <<https://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/projeto-de-urbanizacao-do-bolsao-audi-e-finalista-do-premio-world-habitat-20142015/35005>>. Acesso em jun. 2022.

_____. **Projeto de regularização na Vila Leão.** Curitiba: 2015.

_____. **Produção histórica da Cohab-CT.** Curitiba: COHAB, 2017.

_____. **Prefeitura de Curitiba participa de dois concursos nacionais.** 2017. Disponível em: <<https://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/projeto-da-prefeitura-participa-de-dois-concursos-nacionais/42091>>. Acesso em mai. 2022.

_____. **Resumo das intervenções para atender a portaria 780/2018 do PAC/UAP – Vila Terra Santa – município de Curitiba.** 2019.

_____. **Obra da Cohab vai impedir alagamentos no Uberaba.** 2021. Disponível em: <<http://www3.cohabct.com.br/conteudo.aspx?conteudo=1424>>. Acesso em: mar. 2022.

COHAPAR. **Pranchas do projeto de regularização fundiária da Vila Leão A e B.** Curitiba, 1998.

CORDEIRO, D. O. **Políticas de intervenção em favelas e as transformações nos programas, procedimentos e práticas:** a experiência de atuação do município de Embu. 2009. 292 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16137/tde-30072009-211758/publico/Dissertacao_DeboraCordeiro.pdf>. Acesso em: jul. 2021.

CORREIO DE NOTÍCIAS. **Cohab urbaniza favela.** Geral. Correio de Notícias. Curitiba, 5 de janeiro de 1985 – sábado. p. 7. 1985.

CURITIBA. **Plano de Desfavelamento de Curitiba.** Política Habitacional de Interesse Social. IPPUC. Curitiba: 1976.

_____. **Plano Municipal de Regularização Fundiária em Áreas de Preservação Permanente.** Curitiba: IPPUC, 2007.

_____. **Portal do futuro.** 2013. Disponível em: <<https://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/portal-do-futuro-chega-ao-boqueirao-com-atividades-a-noite-e-fins-de-semana/31468>>. Acesso em: mar. 2022.

_____. **Imagem da missa de entrega das casas da Vila Nossa Senhora da Luz dos Pinhais.** Disponível em: <<https://www.curitiba.pr.leg.br/informacao/noticias/>>

especial-vila-nossa-senhora-da-luz-foi-criada-para-201cdesfavelar201d-curitiba >. Acesso em: mai. 2018.

DAVIS, M. **Planeta favela**. São Paulo: Boitempo, 2006.

DENALDI, R. **Políticas de urbanização de favelas: evolução e impasses**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

_____. Plano de ação integrada em assentamentos precários. In: Rosana Denaldi; Junia Santa Rosa. (Org.). **Ações integradas de urbanização de assentamentos precários**. 1ed. Brasília: Ministério das Cidades/Aliança de Cidades, 2009, v. , p. 139-172.

_____. Assentamentos precários do tipo favela e loteamento: Identificação, dimensionamento e tipologias de intervenção. In: DENALDI, R. (Org). **Planejamento habitacional: notas sobre a precariedade e terra nos planos locais de habitação**. São Paulo: Annablume, 2013. v. 01. p. 97-126.

_____. (Org.). In. **Urbanização de Favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018. p. 17-48.

DENALDI, R.; MORETTI, R.S.; AKAISHI, A.G.; PETRAROLLI, J.; PAIVA, C.; NOGUEIRA, F. O PAC/UAP na região do ABC: características e execução. In: I **URBFavelas - Seminário Nacional sobre Urbanização de Favelas**. São Bernardo do Campo: UFABC, 2014. v. 1. p. 51-52.

DENALDI, R. et al. Urbanização de favelas na Região do ABC no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento - Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP). **Cadernos Metrópole** (PUC-SP), v.18, n.35, p.101-118, 2016.

DICIO. **Dicionário online de português**. Disponível em: <<https://www.dicio.com.br/assentamento/>>. Acesso em: mai. 2021.

FERNANDES, E. A Regularização de favelas no Brasil: o caso de Belo Horizonte. In: FERNANDES, E. (org.) **Direito Urbanístico**. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 1998. p. 133–167.

FGV. Fundação Getúlio Vargas. **Pobreza e desigualdade aumentaram nos últimos 4 anos no Brasil, revela estudo**. (2018). Disponível em: <<https://portal.fgv.br/noticias/pobreza-e-desigualdade-aumentaram-ultimos-4-anos-brasil-revela-estudo>>. Acesso em: ago. 2019.

FILHO, M. N. B. **Morfologia e precariedade em favelas: uma análise dos SEAS em Campina Grande, PB**. In: XV Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, Recife – PE, 2013.

FIRKOWSKI, O. L. C. de F. **A nova territorialidade da indústria e o aglomerado metropolitano de Curitiba**. 278 f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) –

Faculdade de Filosofia, Línguas e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

FJP - Fundação João Pinheiro. **Metodologia do déficit habitacional e da inadequação de domicílios no Brasil**. 2016-2019. Fundação João Pinheiro. – Belo Horizonte: FJP, 2021. 76p.

FONSECA, M. de L. P.; TAVARES, H. C. A questão fundiária e a política habitacional no Brasil. In: DENALDI, R. (Org). **Planejamento habitacional: notas sobre a precariedade e terra nos planos locais de habitação**. São Paulo: Annablume, 2013. v. 01. p. 249-266.

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.

GAZETA DO POVO. **Um lugar chamado “Formosa”**. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/um-lugar-chamado-formosa-b74mye552eu4kp6iskhg1s102/>>. Acesso em jun. 2021.

GOOGLE EARTH. **Imagens de satélite do Bolsão Audi União**. 2004.

_____. **Imagens de satélite do Bolsão Audi União**. 2009.

_____. **Imagens de satélite da Vila Terra Santa**. 2009.

_____. **Imagens de satélite da Vila Terra Santa**. 2010.

_____. **Imagens de satélite do Bolsão Formosa**. 2022.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2010: resultados do universo agregados por setor censitário**. Rio de Janeiro, RJ, 2011. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/resultados.html>. Acesso em: mai. 2021.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Aglomerados subnormais 2019**. classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à COVID-19: notas técnicas. Rio de Janeiro, RJ, 2020.

IPDF. Instituto de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal. **Índices Urbanísticos dos Equipamentos Comunitários**. 2010.

IPEA. **Caracterização e tipologia de assentamentos precários: estudos de caso brasileiros.** MORAIS, M. P.; KRAUSE, C.; NETO, V. C. L. (Editores). Brasília: Ipea, 2013.

_____. **Estimativas do déficit habitacional brasileiro (PNAD 2007-2012).** NETO, V. C. L.; FURTADO, B. A.; KRAUSE, C. (Editores). Brasília: Ipea, 2016.

IPPUC. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba. (1982). **Pesquisa: favelas de Curitiba.** IPPUC.

_____. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba. **Análise, diagnóstico e diretrizes do Plano Municipal de Desenvolvimento Urbano.** 1985.

_____. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba. **Relatório de levantamento de domicílios em áreas de subhabitação em Curitiba.** Curitiba. 1987.

_____. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba. **Relatório de levantamento das áreas subhabitação no município de Curitiba.** Curitiba. 1989.

_____. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba. **Relatório de levantamento de domicílios em áreas de subhabitação em Curitiba.** Curitiba. 1990.

_____. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba. **Relatório de levantamento das áreas subhabitação no município de Curitiba.** Curitiba. 1992.

_____. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba. **Levantamento de favelas nas áreas particulares por número de barracos, área, famílias e pessoas.** Curitiba. IPPUC, 1994.

_____. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba. **Relatório de levantamento das áreas subhabitação no município de Curitiba.** Vol II. Curitiba. 1994.

_____. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba. **Relatório de levantamento das áreas subhabitação no município de Curitiba.** Curitiba. 1997.

_____. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba. **Relatório de levantamento das áreas subhabitação no município de Curitiba.** Vol II. Curitiba. 1998-1999.

_____. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba. **Ortofotos Terra Santa.** 1999.

_____. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba. **Relatório de levantamento das áreas subhabitação no município de Curitiba.** Vol II. Curitiba. 2000.

_____. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba. **Relatório das Ocupações Irregulares no Município de Curitiba**. 2000.

_____. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba. (2003). **Ortofotos do Ippuc**. Disponível em: <<https://ippuc.org.br/geodownloads/ortofoto/ortofotos.html>>. Acesso em: dez. 2021.

_____. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba. **Levantamento de domicílios em áreas irregulares**. 2005.

_____. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba. (2007). **Ortofotos do Ippuc**. Disponível em: <<https://ippuc.org.br/geodownloads/ortofoto/ortofotos.html>>. Acesso em: dez. 2021.

_____. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba. PMRF-APP. **Plano Municipal de Regularização Fundiária em Áreas de Preservação Permanente**. Curitiba: IPPUC, 2007.

_____. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba. (2019). **Ortofotos do Ippuc**. Disponível em: <<https://ippuc.org.br/geodownloads/ortofoto/ortofotos.html>> Acesso em: dez. 2021.

KOWARICK, L. **Escritos urbanos**. 2. ed. São Paulo: Ed. 34, 2000.

LBV. **Ação da LBV passa por bairro vulnerável de Curitiba**. Disponível em: <<https://www.lbv.org/acao-da-lbv-passa-por-bairro-vulneravel-de-curitiba#&gid=1&pid=5>>. 2020. Acesso em: mai. 2022.

LYU, G., BERTOLINI, L., PFEFFER, K. (2016). **Developing a TOD typology for Beijing metro station areas**. Journal of Transport Geography (55), 40-50.

MALCZEWSKI, J. (1999). **GIS and multicriteria decision analysis**. Nova York: John Wiley &c Sons, Inc.

MARICATO, E. **A política habitacional do regime militar: do milagre brasileiro à crise econômica**. Petrópolis: Vozes, 1987.

_____. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis, Vozes, 2011. 3ª ed.

MELLO, T. C. **Perfil de demanda habitacional em Curitiba**. Curitiba: Universidade Católica do Paraná PUC-PR, Estudos Superiores de Gestão Técnica do Meio Urbano – GTU, IPPUC, 1992.

MORETTI, R. S.; DENALDI, R. **Aplicação de descritores na análise de projetos de qualificação urbanística de favelas**. Oculum Ensaios, v. 15, p. 475, 2018.

MORETTI, R. S. et al. **Identificação e caracterização dos empreendimentos do PAC-UAP na região do ABC**. Santo André: UFABC, 2015. Disponível em: <<http://lepur.com.br/pesquisas/pesquisas-concluidas/>>. Acesso em: fev. 2018.

MOTIEYAN, H., MESGARI, M. S. (2017). **Towards sustainable urban planning through transit-oriented development** (A case study Tehran). *International Journal of Geo-Information*(6, 402).

NEVES, L. S. **Movimento popular e transporte coletivo em Curitiba**. (1a. ed.). Gráfica Popular, 2006.

NUNES DA SILVA, M. **A dinâmica de produção dos espaços informais de moradia e o processo de metropolização em Curitiba**. 259 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Setor de Ciências da Terra, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2012.

NUNES DA SILVA, M.; VASCO, K. M. C. M.; TEXEIRA, A. G. **Um balanço do PAC-urbanização de favelas no município de Curitiba**. Curitiba: UFPR – LAHURB – PPU – Observatório das Metrôpoles, 2018. 76 p. Relatório de Pesquisa.

NUNES DA SILVA, M., POLUCHA, R. S., TEXEIRA, A. G., DUDA, M. E, MAKOVSKI, E., SIQUEIRA, E. C. (coord.) **Produção da Cohab — CT e universalização do acesso à moradia na metrópole de Curitiba** (Relatório de Pesquisa). UFPR, LAHURB, PPU, 2020.

NUNES DA SILVA, M.; CORREIA, A. D. A.; TEXEIRA, A. G.; FURLAN, D. L. S.; VASCO, K. M. C. M.; SILVA, M. B. L. **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**. Curitiba: UFPR – LAHURB – PPU – Observatório das Metrôpoles, 2021a. 338 p. Relatório de Pesquisa.

NUNES DA SILVA, M.; SILVA, M. B. L.; VASCO, K. M. C. M.; FURLAN, D. L. S.; TEXEIRA, A. G.; CORREIA, A. D. A. Intervenção em favelas na década de 1980 em Curitiba e a emergência de outro paradigma em estágio embrionário. **URBE**. Revista Brasileira de Gestão Urbana, v. 13, p. 1-14, 2021b.

PEREIRA, A. S.; SHITSUKA, D. M.; PARREIRA, F. J.; SHITSUKA, R. **Metodologia da pesquisa científica**. Santa Maria: UFSM, NTE, 2018. Disponível em: <https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/358/2019/02/Metodologia-da-Pesquisa-Cientifica_final.pdf>. Acesso em: mai. 2022.

PRESTES, M. F. **Requalificação ambiental em assentamentos precários: o PAC Favelas na franja leste da metrópole de Curitiba**. 236p. Tese (Doutorado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

PRIBERAM. **Dicionário Priberam da língua portuguesa**. Disponível em: <<https://dicionario.priberam.org/assentamento>>. Acesso em: mai. 2021.

REIS, N. L. AMORE, C. S.; MARQUES, A. H. O.; PEREIRA, M. B. **Projeto para quê? Projeto para quem?** Processos, objetivos e potencialidades de projetos de urbanização de favelas. In: Lara Ferreira; Paula Custódio Oliveira; Victor Iacovini. (Org.). *Dimensões do intervir em favelas: desafios e perspectivas*. 1ed. São Paulo: Peabiru, 2019, v, p. 177-185.

ROCHA, E. R.; CARVALHO, C. S.; MORETTI, R. S. Procedimento para tomada de decisão em programas de urbanização de favelas. In: ABIKO, A, K; ORNSTEIN, S. W. (Org.). **Inserção urbana e avaliação pós-ocupação (APO) da habitação de interesse social**. São Paulo: FAUSP – Coletânea Habitare, 2002.

ROCHA, D. M.; SOUZA, M. A. A.; DINIZ, F. R.; NEVES, N. H. S. **Relatório final do Núcleo Recife da Rede Nacional do INCT**. Observatório das Metrôpoles. Direito à cidade e habitação: Condicionantes Institucionais e Normativos para a Implementação de Políticas (Programas e Projetos) de Urbanização de Favelas no município do Recife - Avaliação do Ciclo Recente. 2021.

ROLNIK, R. **Guerras dos lugares: a colonização da terra na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.

SAATY, T. L. **Método de análise hierárquica**. Tradução de: SILVA, W. da S. e S. São Paulo: McGraw-Hill, Makron, 1991. 367 p. Título original: The analytic hierarchy process. Planning, priority setting, resource allocation.

SANEPAR. **Projeto da rede de abastecimento de água da SANEPAR para a Vila União Ferroviária**. Curitiba, 2008.

SANTOS, F. P. **A dimensão física e a precariedade habitacional em urbanização de favelas: análise do tratamento da precariedade da moradia autoconstruída em intervenções do PAC-UAP no Município de São Paulo**. 182 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território) – Universidade Federal do ABC, Programa de Pós - Graduação em Planejamento e Gestão do Território, São Bernardo do Campo, 2019.

SARAIVA, C. P. **Urbanismos em conexão e mobilidade de políticas: trajetórias da urbanização de favelas em São Paulo (Brasil) e do Insituupgrading em Durban (África do Sul)**. 282 f. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) Programa de Pós-Graduação em da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ. Rio de Janeiro. 2019.

SHAHARIER, A.; MILI, M. Assessment of sanitation service quality in urban slums of Khulna city based on SERVQUAL and AHP model: A case study of railway slum, Khulna, Bangladesh. **Journal of Urban Management**, p. 20-27, 2019. <https://doi.org/10.1016/j.jum.2018.08.002>.

SILVA, G. V.; KAICK, T. S.; BEZERRA, S. M. Avaliação da qualidade ambiental urbana (QAU) aplicada antes e depois do processo de regularização fundiária: estudo de caso Vila Terra Santa. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 42, p. 345-369, dezembro 2017.

SINGH, Y. J., FARD, P., ZUIDGEEST, M., BRUSSEL, M., MAARSEVEEN, M. V. (2014). **Measuring transit oriented development: a spatial multi criteria assessment approach for the City Region Arnhem and Nijmegen**. *Journal of Transport Geography*, 35, 130-143.

SOUZA, C.S.; SAMORA, P.R. Urbanização de favelas: impacto das interrupções na vida de seus moradores. **XII Seminário Internacional de Investigación en Urbanismo**, São Paulo-Lisboa, 2020.

TEIXEIRA, L. B. **Da lama ao caos**: a urbanização de Curitiba vista do Bolsão Audi-União. 2019. 294 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Setor de Ciências Humanas da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2019.

TEXEIRA, A. G. **A dinâmica espacial na cidade industrial de Curitiba a partir da relação entre os espaços de moradia e os espaços industriais**. 2018. Monografia Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UFPR. Curitiba. 2018.

TONELLA, C. **Dois 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.

TRIBUNA. **Vila Terra Santa parece ter sido esquecida**. 2012. Disponível em: <<https://tribunapr.uol.com.br/noticias/curitiba-regiao/vila-terra-santa-parece-ter-sido-esquecida/>>. Acesso em: mai. 2022.

_____. **Vila Terra Santa parece ter sido esquecida**. 2013. Disponível em: <<https://tribunapr.uol.com.br/noticias/curitiba-regiao/vila-terra-santa-parece-ter-sido-esquecida/#:~:text=As%20reclama%C3%A7%C3%B5es%20sobre%20as%20condi%C3%A7%C3%B5es,e%20sofre%20com%20a%20poeira.>>>. Acesso em: jun. 2021.

UN-HABITAT. 2007. **State of the world's cities 2006/7**. The Millennium Development Goals and Urban Sustainability: 30 years of shaping the Habitat Agenda, London, Earthscan.

UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS. **Office of The High Commissioner**. The Universal Declaration of Human Rights, 1948. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/en/udhr/Pages/UDHRIndex.aspx>>. Acesso em: mai. de 2021.

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

VASCO, K. M. C. M. **O Programa Minha Casa Minha Vida como ferramenta para interven o nas favelas de Curitiba**: O caso da Vila Santos Andrade. 2018. 211 f. Disserta o (Mestrado em Planejamento Urbano) – Setor de Tecnologia, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2018.

VIEIRA, A. D. **Workshop**: PAC Urbaniza o de assentamentos precários. Rio de Janeiro: MINISTÉRIO DAS CIDADES, SECRETARIA DE HABITA O, 2015.

WORLD BANK; UNCHS (Habitat). **Cities Alliance for Cities Without Slums**: action plan for moving slum upgrading to scale; special summary edition. New York, 1999.