

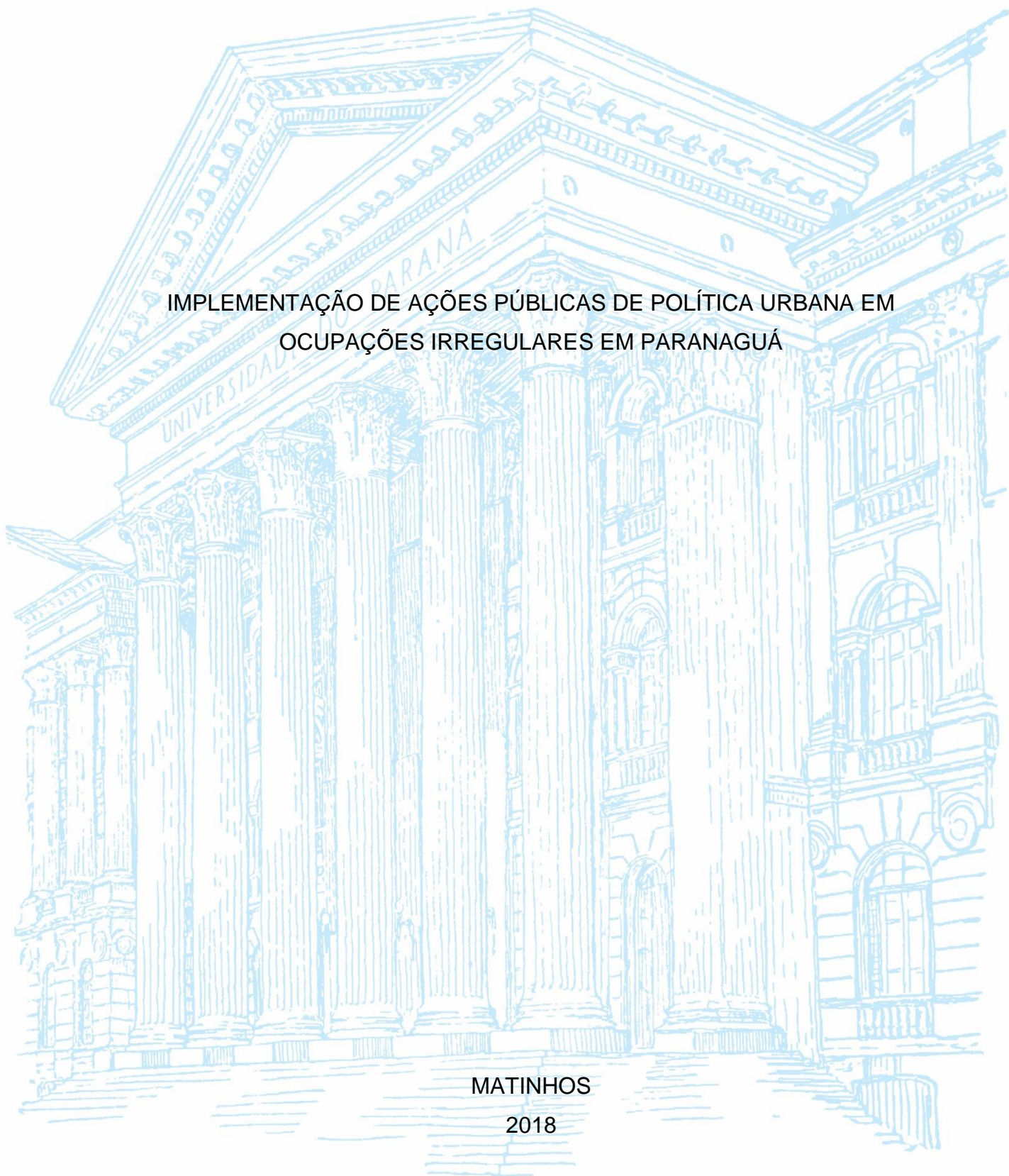
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

BEATRIZ DA COSTA POZZOBOM

IMPLEMENTAÇÃO DE AÇÕES PÚBLICAS DE POLÍTICA URBANA EM
OCUPAÇÕES IRREGULARES EM PARANAGUÁ

MATINHOS

2018



BEATRIZ DA COSTA POZZOBOM

IMPLEMENTAÇÃO DE AÇÕES PÚBLICAS DE POLÍTICA URBANA EM
OCUPAÇÕES IRREGULARES EM PARANAGUÁ

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Graduação em Serviço Social, Setor Litoral da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Serviço Social.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Silvana Marta Tumelero.

MATINHOS

2018

TERMO DE APROVAÇÃO

BEATRIZ DA COSTA POZZOBOM

**IMPLEMENTAÇÃO DE AÇÕES PÚBLICAS DE POLÍTICA URBANA EM
OCUPAÇÕES IRREGULARES EM PARANAGUÁ**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Graduação em Serviço Social, Setor Litoral, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Serviço Social.

Silvana Marta Tumelero

Profa. Dra. Silvana Marta Tumelero

Orientador(a) – Câmara do Curso de Graduação em Serviço Social
Setor Litoral, Universidade Federal do Paraná - UFPR

Fabiana Luiza Negri

Profa. Dra. Fabiana Luiza Negri

Câmara do Curso de Graduação em Serviço Social
Setor Litoral, Universidade Federal do Paraná - UFPR

Fernanda Francis Alvares

Assistente Social, Esp. Fernanda Francis Alvares

Centro de Referência Especializada de Assistência Social
Prefeitura Municipal de Guaratuba - PR

Matinhos, 27 de novembro de 2018.

Dedico este trabalho à minha falecida e querida avó Pedrina, cujo pessoa sempre foi espelho fiel, sendo mulher/avó amorosa e guerreira, que me ensinou a seguir o caminho dos estudos, e que de longe me acompanhou nesta trajetória.

Agradecimentos

Agradeço a Deus, que nos momentos mais difíceis me acompanhou.

Agradeço aos meus pais, Sirlei e Luiz Carlos, exemplos de coragem e superação, que sempre me incentivaram a lutar pelos meus sonhos.

Ao meu marido, que me apoiou nos momentos difíceis.

Ao meu filho, que foi meu maior incentivo nesta trajetória.

À minha orientadora, professora e doutora Silvana, que me acolheu nos momentos mais desafiadores, além de compartilhar seus conhecimentos com ética e competência profissional.

Aos demais professores do curso de Serviço Social, em cuja trajetória compartilharam seus conhecimentos.

A todos, que de alguma maneira me ajudaram nesta caminhada.

Muito obrigado!

Somos profissionais que chegamos o mais próximo possível da vida cotidiana das pessoas com as quais trabalhamos. Poucas profissões conseguem chegar tão perto deste limite como nós. É, portanto, uma profissão que nos dá uma dimensão de realidade muito grande e que nos abre a possibilidade de construir e reconstruir identidades – a da profissão e a nossa – em um movimento contínuo.

(MARTINELLI, 2006, p.10)

RESUMO

O direito à moradia é uma das condições essenciais à vida humana, visto que sem uma moradia digna a pessoa se encontra em situação de vulnerabilidade. No Brasil, a propriedade privada é enaltecida pelo interesse privado, favorecendo o mercado imobiliário altamente especulativo o que corrobora para a segregação espacial e a mercantilização do espaço urbano, o que resulta em pessoas vivendo sob condições precárias em ocupações irregulares, cujas áreas não possuem a mínima infraestrutura. Visto isso, o presente trabalho consiste em um estudo que buscou identificar quais ações de Política Urbana foram implementadas nos bairros Vila Garcia e Rio da Vaca, no município de Paranaguá. Sendo objetivos específicos deste trabalho: a) Compreender os fatores que têm determinado a ocorrência e o crescimento de áreas irregulares nos espaços urbanos; b) Aprender as ações previstas em ordenamentos legais da política urbana brasileira, relacionados às ocupações irregulares; c) Compreender, no município, os fatores relacionados à regularização fundiária/habitação dos bairros estudados; d) Identificar quais ações de fornecimento de serviços de saneamento básico são desenvolvidos nesses bairros; e) Conhecer as ações voltadas para questões ambientais, como situações de alagamentos, enchentes e áreas de preservação; f) Identificar as ações e programas implementados pelo município às famílias que se encontram em áreas irregulares em Paranaguá. Utilizamos como referenciais para a análise, os estudos sobre o desenvolvimento e crescimento urbano no Brasil, assim como as políticas habitacionais que foram implementadas ao longo desse processo. Tal dinâmica evidenciou a centralidade da especulação imobiliária capitalista, que corroborou para o déficit habitacional e as ocupações irregulares, demandando do poder público a implementação de ações e política habitacional de interesse social. Outros referenciais que contribuíram para nossa análise foi o estudo da Política Urbana contida nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, no Estatuto da Cidade Lei nº 10.257/01, que regulamentou os dispositivos constitucionais e o Plano Diretor do Município de Paranaguá, confrontados com o enfrentamento cotidiano que a população possui para ter acesso ao direito à moradia digna e à cidade. No contexto desta pesquisa, os resultados obtidos identificaram a conivência do município diante das ocupações irregulares, seja pela manutenção da população em áreas de preservação ambiental pela falta de perspectiva para regularização fundiária, seja pela limitação de recursos físicos (disponibilidade de áreas livres) e financeiros para construção de novos conjuntos habitacionais no município. Por tais razões se faz necessária a atuação do município através de políticas públicas e junto a agentes estatais de nível estadual e federal, no que tange à superação dessas questões, tanto pela qualidade de vida das pessoas que residem nestes bairros, quanto a contínua produção de uma cidade sustentável.

Palavras-chave: Ocupações Irregulares; Estatuto da Cidade; Déficit Habitacional; Política Urbana; Direito a Cidade.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – POPULAÇÃO RESIDENTE, URBANA E RURAL NO BRASIL.....	23
FIGURA 2 – LOCALIZAÇÃO GEOGRÁFICA DO MUNICÍPIO DE PARANAGUÁ	40
FIGURA 3 – EVOLUÇÃO DA OCUPAÇÃO.....	41
FIGURA 4 - USO DO SOLO URBANO DO MUNICÍPIO.....	44
FIGURA 5 - PERÍMETRO URBANO.....	45
FIGURA 6 - BAIROS DA ÁREA URBANA.....	48
FIGURA 7 - ANÁLISE TERRITORAL URBANA.....	52
FIGURA 8 - FOTOGRAFIA DO BAIRRO VILA GARCIA, CRÉDITOS POZZOBOM, B.	55

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – TAXA DE URBANIZAÇÃO DAS REGIÕES BRASILEIRAS	24
--	----

LISTA DE SIGLAS

BNH	Banco Nacional de Habitação
CAGEPAR	Central de Água, Esgoto e Serviços Concedidos do Litoral do Paraná
CAP's	Caixas de Aposentadorias e Pensões
CF	Constituição Federal
CFESS	Conselho Federal de Serviço Social
COHAB'S	Companhias Estaduais de Habitação
CRAS	Centro de Referência em Assistência Social
CONAM	Confederação Nacional das Associações de Moradores
FCP	Fundação da Casa Popular
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FNRU	Fórum Nacional de Reforma Urbana
IAP's	Institutos de Aposentadorias e Pensão
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
MCMV	Minha Casa Minha Vida
MTST	Movimento dos Trabalhadores Sem Teto
ONG	Organização Não Governamental
PAC	Programa de Aceleração de Crescimento
PAIH	Plano de Ação Imediata para a Habitação
PAR	Programa de Arrendamento Residencial
PDDI	Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado
PIB	Produto Interno Bruto
PNH	Política Nacional de Habitação
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SEAC	Secretaria Especial de Ação Comunitária

SEMMA	Secretaria Municipal de Meio Ambiente
SERFHAU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SNH	Sistema Nacional de Habitação
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
TCC	Trabalho de Conclusão de Curso
UNMP	União Nacional por Moradia Popular

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
2 REVISÃO OCORRÊNCIA E CRESCIMENTO DE ÁREAS IRREGULARES DOS ESPAÇOS URBANOS E AÇÕES/ORDENAMENTOS LEGAIS DA POLÍTICA URBANA BRASILEIRA	22
2.1 DESENVOLVIMENTO URBANO BRASILEIRO	22
2.2 POLÍTICAS HABITACIONAIS	24
2.3 ESPAÇOS URBANOS E SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL.....	31
2.4 POLÍTICA URBANA	33
2.5 ESTATUTO DA CIDADE.....	35
2.6 DESIGUALDADE SOCIAL NA PRODUÇÃO DE HABITAÇÕES - DÉFICIT HABITACIONAL E A INTERVENÇÃO ESTATAL FRENTE AS OCUPAÇÕES IRREGULARES URBANAS	36
3 POLÍTICA URBANA E AÇÕES PÚBLICAS EM OCUPAÇÕES IRREGULARES DE PARANAGUÁ.....	39
3.1 DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL DO MUNICÍPIO DE PARANAGUÁ.....	39
3.1.2 CARACTERIZAÇÃO DOS BAIRROS VILA GARCIA E RIO DA VACA.....	47
3.2 AÇÕES DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E HABITAÇÃO SOCIAL.....	51
3.3 AÇÕES DE SANEAMENTO.....	56
3.4 AÇÕES AMBIENTAIS.....	60
3.5 MOBILIDADE URBANA.....	63
3.6 AÇÕES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	66
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	69
5 REFERÊNCIAS.....	74

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho foi constituído a fim de conhecer e compreender as ações de Política Urbana que são implementadas nos bairros Vila Garcia e Rio da Vaca existentes no município de Paranaguá.

As motivações para realização deste trabalho se relacionam a vivências de campo no módulo de Estágio Obrigatório Curricular, realizado no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), sendo o espaço de estágio realizado no equipamento - Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), ao qual se vinculam os bairros delimitados para o estudo, Vila Garcia e Rio da Vaca. A aproximação a esses bairros ocorreu através de visita domiciliares realizadas a partir do processo de estágio, nas quais foram notórias as incidências de ocupações irregulares nesse espaço.

Visto isso foi relevante para este trabalho compreender a conjuntura do município de Paranaguá quanto às ações no âmbito da Política Urbana que são implementadas para atender os bairros estudados, quanto compreender as ocupações irregulares e identificar quais os projetos urbanísticos, habitacionais, de regularização fundiária, de mobilidade urbana e demais projetos no âmbito da Política Urbana o município possui para esses bairros. A relevância do estudo se dá, visto que esses bairros apresentam características como vulnerabilidade de permanência pelo risco de ações de reapropriação da área e, conseqüente, realocação; limites para a realização de melhorias na estrutura das habitações; dificuldades de acesso ao transporte e serviços públicos; falta de perspectiva da regularização fundiária e urbanização dessas áreas ocupadas por famílias de baixa renda.

Para Marx “o trabalhador e seus meios de produção permaneciam indissoluvelmente unidos como o caracol e sua concha, e assim faltava a base principal da manufatura, a separação do trabalhador de seus meios de produção e a conversão desses meios em capital”. (MARX, 2002, apud VILLAÇA, 1986, p. 39). Para Villaça (1986), o capitalismo causou uma separação entre os locais de moradia e de trabalho, juntamente com desapropriação do trabalhador de seus meios de produção.

O processo de urbanização no Brasil teve seu início no século XX a partir da industrialização e este fator está associado ao desenvolvimento do capitalismo, permitindo a este sistema impulsionar a propriedade privada da terra e

concomitantemente transformá-la em mercadoria. A terra transformada em propriedade privada se apresenta como questão essencial a ser enfrentada na busca pelo equacionamento da problemática da habitação sob o capitalismo. Pois esse sistema privado, intitulado pelo capital, não conseguiu oferecer habitação a todos, seja ela quando disponível ao trabalhador, pela forma de mercadoria, ou mesmo quando o Estado atua nesta questão, assegurando moradias sem custos, às pessoas que não possuem condições econômicas de adquirir a casa própria.

A questão da urbanização/habitação não pode ser dissociada dos preceitos históricos que a constituíram, das políticas habitacionais que se relacionam nesse processo, com o intuito de resolver o problema habitacional.

Para Santos (1999), com vistas a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) em 1964, houve a resposta do regime militar, havendo a criação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), um mecanismo de captação de poupança de longo prazo para investir em habitação. Outro mecanismo importante foi a criação em 1967 do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), o qual é gerado a partir da contribuição obrigatória dos trabalhadores que estavam empregados nos setores formais da economia. Essa arrecadação do FGTS subvencionava a construção de casas com vistas ao interesse social, através da qual as COHAB's eram as responsáveis principais por essas construções até os anos de 1980. Vale frisar que o programa habitacional BNH acabou se voltando para as classes médias e altas, mantendo assim um contingente populacional de baixa renda sem acesso a moradia.

Com todos os acontecimentos que sucederam após a criação do BNH, destacam-se os movimentos populares que se estruturaram na década de 1980, que se opuseram ao regime militar, comprometidos com a redistribuição e ampliação da cidadania, com o intuito de obter direitos sociais à população empobrecida, no que tange à habitação e outros mais.

Para Villaça (1986) “Isto se explica não só pela importância da habitação em si, mas também pelo fato da moradia apresentar grande riqueza de manifestações econômicas, políticas, sociais e ideológicas”.

Na constituição de 1988, a Política Urbana, constante no art. 182 e 183, é um marco importante ao que tange a habitação e o direito à moradia. O Estado brasileiro é um agente importante, com a implementação de infraestrutura e através de investimentos, criando mecanismos facilitadores para o financiamento habitacional e estabelecendo normas regulamentares do uso do solo. Porém nota-se que esse

processo se faz de forma conflitante, favorecendo as classes dominantes, mesmo a moradia sendo considerada um direito social, estabelecido pela Política Urbana e no Estatuto da Cidade lei nº 10.257/2001.

Esta situação também está refletida nos Planos Diretores, estabelecidos para cidades acima de 20 mil habitantes, os quais devem considerar as realidades socioterritoriais do município, serem construídos a partir de um processo participativo de discussão e pactuação em cada cidade, pois são interesses divergentes e conflitantes dos agentes que dão a direção à função da cidade. Apesar desses instrumentos legais, o acesso à moradia digna continua sendo um obstáculo para a população de baixa renda.

No Brasil a casa própria se faz de duas formas, a primeira é a casa produzida para ser vendida no mercado imobiliário, bem como o loteamento voltado para as classes médias e altas, além disso, outra característica deste modelo de produção é a conveniência de mercantilizar os serviços e de transformá-los em mercadorias. O outro formato é a casa que o próprio indivíduo faz, sendo feitas em ocupações irregulares, em áreas de ocupação em loteamentos particulares, em áreas de preservação ambiental e áreas de risco, o que força as famílias mais pobres a viverem em condições precárias.

Assim para se materializar este trabalho foram elaboradas as seguintes questões norteadoras: 1) Quais os fatores que tem demarcado o crescimento de áreas irregulares nos espaços urbanos? 2) Quais as ações dispostas legalmente na Política Urbana brasileira, estão relacionadas às ocupações irregulares? 3) Quais os fatores estão relacionados à regularização fundiária dos bairros Vila Garcia e Rio da Vaca? 4) Quais ações de serviços relacionados ao saneamento básico e à distribuição de água são efetivadas nesses bairros? 5) Quais medidas são tomadas para as questões ambientais, em áreas de preservação? 6) Quais Políticas Públicas como a de meio ambiente, de saneamento, de habitação, são incrementadas pelo município de Paranaguá para suprir os familiares que residem nessas áreas irregulares? 7) Como se dá a mobilidade urbana para esses bairros, em especial para as áreas de ocupações irregulares?

Em consonância às questões norteadoras, os dois primeiros objetivos específicos foram constituídos a fim de compreender o fenômeno das ocupações irregulares, recorrendo ao arcabouço histórico e aos referenciais das políticas

norteadoras que se constituíram a fim de subsidiar a população para assegurar o direito à habitação e à cidade.

Assim, especificamente os dois primeiros objetivos foram definidos para: 1) Compreender os fatores que condicionaram o crescimento de áreas irregulares; 2) Compreender as ações previstas em ordenamentos legais na área da Política Urbana no cenário Brasileiro.

Os demais objetivos específicos estão voltados a conhecer quais ações e programas implementados em Paranaguá são ligadas às questões particulares decorrentes das ocupações irregulares, sendo eles: 3) Compreender, no município, os fatores relacionados à regularização fundiária/habitação dos bairros estudados; 4) Identificar quais ações de fornecimento de serviços de saneamento básico são desenvolvidos em ambos os bairros; 5) Conhecer as ações voltadas para questões ambientais, como áreas de preservação; 6) Identificar as ações e programas implementados pelo município às famílias que se encontram em áreas irregulares em Paranaguá.

Para Minayo (2001, p.16) “a metodologia é o caminho do pensamento e a prática exercida na abordagem da realidade”, o que possibilita traçar o percurso de quais métodos será utilizado para efetivação da sua pesquisa, pois conforme Minayo a metodologia qualitativa de pesquisa:

[...] se preocupa, nas ciências sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis. (Minayo, 2002, p.21).

Sob esta perspectiva, através da metodologia qualitativa, com subsídios bibliográficos, buscou-se obter o aprofundamento teórico a partir de revisão de literatura e de documentos legais, entre outros materiais de caráter científico. Foi utilizada também a pesquisa de caráter documental, cujo processo ocorreu pela coleta de informações da realidade apresentada em documentos. Também foi utilizada a pesquisa empírica para observação e realização de entrevistas, as quais contribuíram para a evidenciação de dados e informações que foram sistematizadas no trabalho e na medida do possível, refletidas teoricamente.

Os levantamentos de dados e informações de pesquisa que ocorreram através de entrevistas semi-estruturadas, foram realizadas com agentes estatais do município de Paranaguá, dentre os quais os técnicos de setores responsáveis pelas

ações e ordenamentos do uso do solo, como a secretaria de Serviços Urbanos, a empresa de saneamento denominada Central de Água, Esgoto e Serviços Concedidos do Litoral do Paraná (CAGEPAR), o setor de Habitação da Secretaria de Urbanismo, o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e Secretaria de Meio-Ambiente (SEMMA). Neste modelo de entrevista, o entrevistado conseguiu discorrer sobre o tema proposto, para além do roteiro pré-definido, existindo liberdade de inclusão de perspectivas, compreensões e significados de seu trabalho no tema da Política Urbana.

Para o uso das entrevistas neste trabalho, foram preservados os nomes dos entrevistados, sendo utilizadas as seguintes designações: sujeito A - secretaria de Serviços Urbanos, sujeito B - setor de Habitação, sujeito C - CRAS Irma Fonseca Freitas, o sujeito D, o sujeito E, e o sujeito F são agentes atuantes na secretária Municipal de Meio-Ambiente e sujeito G – CAGEPAR .Ou seja, foram entrevistados sete sujeitos, agentes públicos, com as seguintes formações: Assistente Social; Biólogo; Engenheiros Agrônomo, Civil, Florestal e Sanitarista (alguns com mais de uma formação). Dentre os entrevistados, os sujeitos A, B, C e G estão nos cargos num período de um a cinco anos e os sujeitos D, E e F estão nos cargos no período de 6 a 15 anos.

Vale mencionar que empresa Paranaguá Saneamento, executora dos serviços de abastecimento de água e rede de esgoto não aceitou participar da entrevista.

Para a exposição das análises e apresentação dos resultados desta pesquisa, o presente TCC foi estruturado em quatro capítulos. O primeiro capítulo aborda esta introdução, apresenta o tema e detalha o percurso metodológico.

O segundo capítulo tem o intuito de apresentar a compreensão do crescimento de áreas irregulares nos espaços urbanos e as ações/ordenamentos legais dispostos da Política Urbana brasileira. Evidencia aspectos históricos sobre o desenvolvimento urbano no Brasil, assim como ocorreram as ações estatais diante desse crescimento acelerado, destacando as problemáticas que englobam o crescimento do espaço urbano e visualizadas como a segregação socioespacial, o déficit habitacional e as intervenções estatais frente às ocupações irregulares.

O terceiro capítulo aborda o crescimento urbano do município de Paranaguá e as problemáticas a ele afetadas. Por fim, o quarto capítulo traz as Políticas Públicas existentes nos bairros estudados, assim como os resultados obtidos ao decorrer do

trabalho com as entrevistas semi-estruturadas aos agentes estatais responsáveis pelos setores que subsidiam a elaboração e implementação de ações no município de Paranaguá dirigidas aos bairros estudados.

Por fim, vale ressaltar o cronograma e o percurso para realização deste trabalho. A construção da introdução foi realizada no mês de outubro sendo constituído após a elaboração do TCC, a elaboração do capítulo dois o qual traz o arcabouço histórico de como se elucidou o processo de urbanização e toda sua caracterização até o déficit habitacional foi elaborado entre os meses de junho e setembro de 2018. A definição dos setores e agentes a serem entrevistados, bem como a elaboração das questões e realização das entrevistas – para o conhecimento e compreensão das ações de política urbana dirigidas aos bairros Vila Garcia e Rio da Vaca - foram realizadas nos meses de setembro e outubro e, por fim, a análise das entrevistas foi realizada nos meses de outubro e novembro.

2. OCORRÊNCIA E CRESCIMENTO DE ÁREAS IRREGULARES DOS ESPAÇOS URBANOS E AÇÕES/ORDENAMENTOS LEGAIS DA POLÍTICA URBANA BRASILEIRA;

O objetivo deste segundo capítulo é trazer elementos históricos do desenvolvimento da habitação social no Brasil, com o início da industrialização, que elucida o desenvolvimento da urbanização no país, também os processos de formação e desenvolvimento das dimensões sociais que resultam da dinâmica urbana.

A segunda parte do capítulo possibilita uma aproximação histórica e teórica à problemática da questão urbana e o direito a cidade, paralelamente com a legislação urbanística, buscando elucidar as Políticas Públicas e as teorias socioespaciais.

A referência de alguns acontecimentos históricos do processo de urbanização no Brasil contribui com a busca das determinações políticas, econômicas e sociais, que causam impacto diretamente na organização do espaço, na estrutura capitalista, e suas consequências nas condições de vida das pessoas nas cidades brasileiras. A importância em estudar as respostas governamentais aos agravamentos das desigualdades socioespaciais, às reivindicações dos/as trabalhadores/as e às formas das lutas sociais que pressionam essas respostas, está em se pontuar as características do percurso da Política Urbana e sua relação direta com as relações produtivas e as formas de produção do espaço. (BURNETT, 2012, s/p).

2.1 Desenvolvimento Urbano Brasileiro

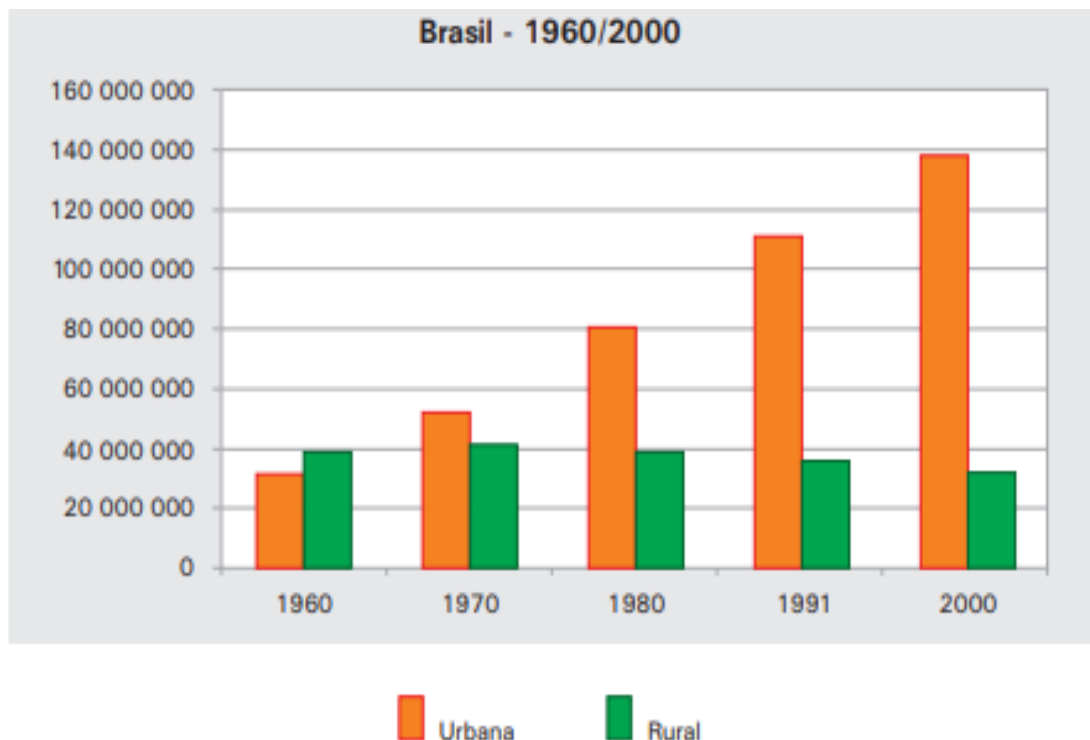
O processo de urbanização brasileira se desenvolve de maneira mais expressiva a partir do século XVIII, porém seu processo de amadurecimento se fez com o crescimento mais intenso no século XIX e apenas no século XX é que atinge as características da atual urbanização. (SANTOS, 2009, p. 21).

A revolução de 1930 marcada por movimentos revolucionários na área política, com a queda da oligarquia, corroborou com mudanças que incentivaram o processo de industrialização, ocorrendo uma aceleração no processo de urbanização, e crescimento da classe operária, acontecimento que incidiu diretamente na migração campo-cidade. (MARICATO, 2003, p. 152).

No período entre 1920 e 1940, com o processo de industrialização, o Brasil triplica o quadro de uma urbanização, ocasionando grande concentração de migrantes nas cidades brasileiras, chegando a 31% da população residindo nas áreas urbanas. (SANTOS, 2009, p. 25).

A imagem a seguir demonstra o crescimento do campo-cidade no Brasil no período entre 1960 e 2000.

Figura 1: População residente, urbana e rural no Brasil – 1960/2000.



Fonte: (IBGE, 2000, p. 26).

O gráfico demonstra o crescimento urbano na relação do espaço urbano e rural no país e nota-se que em 1960 o espaço rural possuía maior concentração de população do que o espaço urbano, havendo uma inversão nas décadas subsequentes. Pode-se dizer que o país torna seu processo de urbanização acelerado em razão do processo de industrialização, mas também do crescimento do setor de serviços e da disponibilidade de serviços públicos nas cidades. E essa grande transformação deve ser entendida como a construção irreversível do predomínio urbano, chegando-se nos anos 2000 a aproximadamente 80% da população vivendo nas cidades. A isto também se associa o modelo de desenvolvimento econômico rural adotado de modo intenso a partir dos anos de 1970, qual seja, o modelo do

agronegócio, que demanda muito menos mão de obra para as atividades agrícolas, em razão do extenso uso de equipamentos e máquinas que substituem a mão de obra naquele espaço.

A tabela a seguir demonstra o crescimento urbano no Brasil, através da taxa de urbanização, desdobrada por regiões.

Tabela 1: Taxa de Urbanização das Regiões Brasileiras

<i>Região</i>	<i>1940</i>	<i>1950</i>	<i>1960</i>	<i>1970</i>	<i>1980</i>	<i>1991</i>	<i>2000</i>	<i>2007</i>	<i>2010</i>
Brasil	31,24	36,16	44,67	55,92	67,59	75,59	81,23	83,48	84,36
Norte	27,75	31,49	37,38	45,13	51,65	59,05	69,83	76,43	73,53
Nordeste	23,42	26,4	33,89	41,81	50,46	60,65	69,04	71,76	73,13
Sudeste	39,42	47,55	57	72,68	82,81	88,02	90,52	92,03	92,95
Sul	27,73	29,5	37,1	44,27	62,41	74,12	80,94	82,9	84,93
Centro Oeste	21,52	24,38	34,22	48,04	67,79	81,28	86,73	86,81	88,8

Fonte: IBGE 2018 s/p.

A tabela mostra as taxas de urbanização de acordo com cada década, o comparativo que mais chama a atenção está entre as regiões Norte e Nordeste, Centro Oeste, Sudeste e Sul. O que se nota, é que enquanto houve elevada taxa de urbanização nas regiões Centro Oeste, Sudeste e Sul, o Norte e o Nordeste foram as regiões com menor taxa de urbanização, pois a procura das pessoas era aos lugares em que a indústria crescia. Ainda assim, 2/3 da população dessas regiões também passa a habitar os centros urbanos, conforme dados de 2010.

A região do Sul permanece predominantemente rural até a década de 1970 e é a partir do século XXI que passa a ter nas cidades mais de 80% de sua população, sendo a segunda região em taxa de urbanização, ficando atrás apenas do Sudeste.

2.2 Políticas Habitacionais

Com o aumento acelerado da moradia nas áreas urbanas do país, constata-se que em 1930, predominava o aluguel como forma de acesso à habitação. A produção habitacional era ligada à iniciativa privada, assim não havia grandes participações do Estado na questão habitacional até a era Vargas (1930-1945). (RUBIN e BOLFE, 2014, p.204).

No período Vargas, o problema da urbanização passou a ser encarado de outra forma. Diante do enorme contingente de pessoas migrando para as cidades, bem como as condições precárias de salário ou mesmo a condição de desemprego, não asseguraram à iniciativa privada a possibilidade de suprir a demanda por moradia.

Desta forma se fez necessária a atuação do Estado, ou seja, a intervenção deste na área habitacional, a qual foi bem aceita por vários setores sociais. Decorre do processo de lutas pela moradia, bem como da ideia de que o Estado deveria garantir condições dignas de moradia, o necessário investimento de recursos públicos e fundos sociais na produção de unidades habitacionais destinadas à população. (RUBIN e BOLFE, 2014, p.204).

Ao longo da história se verifica a realização de intervenções de forma direta no mercado habitacional, com recursos das Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAP's), e posteriormente dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP's). Os recursos captados por esse sistema, usados antes apenas para assegurar a aposentadoria dos trabalhadores, viria a ser aplicado no ano 1930 também na produção de moradias para as famílias associadas. Houve também a "Lei do Inquilinato" criado em 1942 para regular o mercado imobiliário com o congelamento dos aluguéis, o que propiciou diversas distorções entre inquilinos e proprietários, sendo alterada diversas vezes na legislação. (FILHO, 2006, p. 37).

No governo Dutra (1946-1951), a manutenção desta lei se deu pelo fato dela ter se tornado um instrumento da política econômica, o qual contemplava medidas para restringir a especulação imobiliária, porém o congelamento desses aluguéis e as modificações decorrentes agravaram mais a situação habitacional, assim os prejudicados foram os proprietários, desestimulando a colocação de imóveis no mercado e ocorrendo uma quantidade expressiva de despejos. (FILHO, 2006, p. 38). Ainda no governo Dutra, foi intensa a produção habitacional financiada pelos IAP's, seu sucesso e expressivos recursos financeiros serviram para estimular os arranjos políticos que levaram à criação da Fundação Casa Popular (FCP). (FILHO, 2006, p. 39).

Em 1946, foi criada a Fundação da Casa Popular (FCP), primeiro órgão criado para intervir no problema habitacional e a oferecer habitação popular em geral.

Para Villaça (1986)

A Fundação da Casa Popular foi o primeiro órgão em escala nacional criado com a finalidade de oferecer habitação popular ao povo em geral. Propunha-se a financiar não apenas casas, mas também infraestrutura urbana, produção de materiais de construção, estudos e pesquisas etc. Tais finalidades parecem indicar que houve avanços na compreensão de que o problema da habitação não se limita ao edifício casa, mas que houve pouco progresso na compreensão da faceta econômica e financeira da questão. (VILLAÇA, 1986, p.25).

A criação da FCP, evidencia que se fazia necessária alguma medida no que tange à questão do processo de urbanização, e com sua criação se institucionaliza assim, uma agência com o papel ativo, em nível nacional, de construir casas para as populações de baixa renda.

Segundo Vieira (1983, s/p), a quantidade de habitações no período do governo Vargas, estava em torno de 2,4 milhões de moradias e os aspectos das cidades se configurava como expressão da desigualdade social, pelas diferenças econômicas de renda e também pela falta de conforto e acesso a saneamento e água potável a uma grande parcela das pessoas que moravam em favelas, loteamentos ou em conjuntos habitacionais que por vez eram distantes dos centros urbanos. As expressões da desigualdade social por vezes eram significadas pela população de classe média e alta, como questão higienista, rotulando e estigmatizando os moradores das periferias urbanas.

O governo Dutra (1946-1951),

Em 1963, o Seminário de Habitação e Reforma Urbana promovida pelo Instituto de Arquitetos do Brasil, um marco histórico para a evolução do pensamento sobre a questão urbana brasileira, recomenda uma mudança radical na política urbana e habitacional do país. Aproveitando as propostas então formuladas, o Governo Castelo Branco, primeiro governo [...] militar de 1964, criou o Banco Nacional de Habitação – BNH, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – Serfhau e o Sistema Financeiro de Habitação – SFH. A proposta visava oferecer à massa dos trabalhadores o acesso à casa própria, estabelecendo se assim um forte compromisso social com a retomada do desenvolvimento [...]. (CHAFFUN, 1997, p. 26).

O Banco Nacional de Habitação (BNH) foi criado, na década de 1960, com vistas a necessidade de uma política de habitação, estruturava-se com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) vindo a se tornar uma das principais instituições financeiras do país e a maior instituição mundial voltada para o problema habitacional da época. (RUBIN e BOLFE, 2014 p.208).

Foi criado também o Sistema Financeiro de Habitação SFH, com intuito de garantir formas estáveis de financiamento, qual utilizava poupança tanto compulsória, o FGTS, como voluntária, da caderneta de poupança. (AZEVEDO, 1988 p.110).

Botega (2007, p.70), mencionava que o BNH teria totais condições de ser um fomentador para a superação do déficit habitacional brasileiro durante a ditadura,

porém não conseguiu sanar o problema habitacional. Apesar das críticas ao BNH e ao sistema que foi colocado por ele, teve significativa importância para a conjuntura do país, pois o período entre 1964 e 1986 ele foi a única Política Nacional de Habitação que o país teve.

A partir da crise econômica mundial que ocorreu em 1979, o Brasil passou por um período de altas taxas de inflação, crise e desemprego. O SFH/BNH não resistiu a essa crise. (BOTEGA, 2007, p. 70). Esta crise, foi o marco que trouxe para o público alvo das políticas habitacionais, que era a classe média, uma queda no poder de compra. Acontecimento que marcou nos anos 80, o Movimento dos Mutuários da casa própria, que buscavam renegociar suas dívidas, movimento esse que não foi caracterizado como movimento social, porém ficou marcado profundamente na realidade brasileira, demarcando a queda do poder aquisitivo do trabalhador e a profunda recessão econômica do país. (BOTEGA, 2007, p. 70).

Ainda pós o período da ditadura em 1985, apresentou-se um movimento do governo federal no sentido de pensar em mudanças para as cidades, criando então o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, que abrangia a política habitacional, de saneamento básico, de desenvolvimento urbano e do meio ambiente. (CFESS, 2016, p. 25). Nesse mesmo contexto, foi extinto o BNH, suas funções e encargos foram transferidos entre a Caixa Econômica Federal (CAIXA) -que ficou responsável pelo controle e gestão dos recursos do FGTS - o Banco Central e o Conselho Monetário Nacional. Com a responsabilidade de formulação da política habitacional, foi criada a Secretaria Especial de Ação Comunitária (SEAC), a princípio no âmbito da Secretaria de Planejamento da Presidência da República Social e, posteriormente, da Casa Civil da Presidência da República. (MEDEIROS, 1997 apud CFESS, 2016 p. 25).

Para tanto, Maricato (2000, p. 23) afirma que o SFH não impulsionou a democratização ao acesso à terra, a atividade produtiva imobiliária não obteve resultados para a maior parte da população que buscava moradia nas cidades. Este sistema teve maior ênfase e foi dirigido para as classes médias e altas. Enquanto o crescimento econômico se manteve elevado, o modelo de financiamento funcionou, criando assim uma nova classe média urbana, porém manteve inúmeras pessoas sem acesso a direitos sociais e civis básicos, tais como aqueles direitos afetos à legislação trabalhista, à previdência social, à moradia, ao saneamento, entre outros.

Para Botega (2007, p. 68) o “BNH desde a sua constituição teve uma lógica que fez com que todas as suas operações tivessem a orientação de transmitir as suas funções para a iniciativa privada”.

As Companhias Estaduais de Habitação (COHAB's) eram as principais responsáveis pelo atendimento às demandas do SFH, das quais tiveram seus financiamentos restritos pelo governo central, esta companhia era mantida pelos municípios maiores, e que subsidiavam a aquisição de casa própria, construindo moradias para a população com faixa salarial de até 3 salários mínimos. (BOTEGA, 2007, p.71).

É importante destacar os movimentos sociais que se opuseram ao regime militar, através da mobilização popular, a sociedade reivindica seus direitos, não somente no âmbito da habitação, mas em outras áreas. Dentre as organizações que lutavam pelas melhorias nas condições de vida da população que habitava as regiões periféricas das cidades, destaca-se a Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM) fundada em 1982, tendo como papel organizar as federações estaduais, uniões municipais e associações comunitárias, entidades de bairro e similares, a fim de defender a universalização do direito à vida, reivindicando não somente a moradia digna, mas também a saúde, transporte, educação, meio ambiente, igualdade de gênero e raça, trabalho. (CONAM, 2018, s/p).

Em 1987 foi instituído o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), constituído por um conjunto de organizações brasileiras que elaboram e defendem os assuntos ligados ao desenvolvimento urbano, atuando para modificar o processo de segregação social e espacial existentes, com o intuito de tornar mais justas, inclusiva e democrática as cidades, através da articulação com o Estado, reunindo nesse âmbito movimentos populares, sociais, ONGs, entre outros. O FNRU é um instrumento importante de resistência e objeção contra as formas dominantes que têm direcionado a construção de modelos excludentes das cidades brasileiras. (FNRU, 2018, s/p).

É importante referenciar uma das conquistas do FNRU, que foi a criação do Estatuto da Cidade e do Fundo Nacional de Habitação e Interesse Social, bem como a possibilidade de acesso aos fundos públicos pelas cooperativas habitacionais de trabalhadores. (CFESS 2016, p.26).

Outro movimento importante deste cenário recente da luta pelo direito à cidade, é a União Nacional por Moradia Popular¹ (UNMP) criada em 1989, que teve como objetivo articular e mobilizar os movimentos de moradia, de lutar pelo direito à moradia, por reforma urbana e autogestão, e com esse movimento reiterar à população, o sonho de uma sociedade sem exclusão social que se expressa em favelas, cortiços, loteamentos e com a população sem teto. (UNMP, 2009, s/p).

Ainda neste cenário de movimentos, está o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), criado em 1997, movimento este de trabalhadores urbanos com vistas a melhorias dos lugares onde moram, lugares por vezes periféricos, se caracterizando por um movimento territorial, tendo como maior objetivo a luta contra o capital e o Estado. Assim, o MTST luta pelo direito à moradia e pela superação do modelo de cidade capitalista. (MTST, 2018, s/p).

A década de 1980 demarca o processo de democratização do país, culminando com a formulação da Constituição Federal (CF) de 1988, que contribuiu para que surgisse uma nova ordem legal urbana.

A CF foi considerada um marco para a consolidação da esfera pública no país e também para os avanços democráticos na relação estado e sociedade civil, pois a partir dela foram asseguradas as políticas sociais que a sociedade defendia.

O CFESS (2016, p. 26) menciona que foi a partir dessa conjuntura que a Emenda Popular da Reforma Urbana, de iniciativa popular, ganhou forma a partir das mobilizações populares, ganhou sua materialidade no capítulo na CF que menciona a Política Urbana, incluindo a função social da cidade, além da função social da propriedade e da gestão democrática das cidades.

A CF, exige que os municípios com mais de 20 mil habitantes, tenham um Plano Diretor. Plano este que define instrumentos básicos para a política de expansão do desenvolvimento urbano, propondo um papel importante ao município, de atuar em esferas legislativas, administrativas e econômicas promovendo à população, políticas de desenvolvimento urbano que venham garantir o bem-estar social aos seus habitantes, seja em meio urbano ou rural.

¹ A UNMP tem um papel fundamental para a articulação e para as propostas habitacionais no âmbito do Governo Federal, participou da mobilização e conquista da inclusão do direito à moradia na Constituição, também na aprovação do Estatuto das Cidades e da realização da Conferência das Cidades [...]. Fonte: UNMP, 2009, s/p.

Porem no mandato do ex-presidente Fernando Collor de Melo em 1990 a crise habitacional se agravou mais e os programas habitacionais existentes, como o Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH), voltam a ser direcionados ao capital imobiliário privado. (RUBIN e BOLFE, 2014, p. 210).

Em 1995, o governo do Fernando Henrique Cardoso, cria um programa voltado à questão habitacional, o Pró-Moradia, destinado a suprir a demanda de bairros em situação precária, e o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), sendo utilizados novos arrendamentos para a construção de novas moradias, retomando o financiamento de habitação, e recursos do FGTS. (RUBIN e BOLFE, 2014, p. 210).

RUBIN e BOLFE (2014, p.10) afirmam que “para a gestão do programa foi proposta a criação do Ministério das Cidades, onde estariam reunidas as áreas de habitação, saneamento, transportes urbanos e política de ordenação territorial”.

Em 2003 o governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva, cria o Ministério das Cidades, que passa a compor o Executivo Federal, o que representa o primeiro passo para o tratamento das políticas setoriais que constituem a política urbana, de forma integrada. Em 2004, é aprovada pelo Ministério da Cidade a Política Nacional de Habitação (PNH), e esta propõe o Sistema Nacional de Habitação (SNH). (CFESS 2016, p. 28).

Nota-se que com a criação dessas estruturas buscou-se estratégias para solucionar a problemática habitacional. As políticas propostas para a área urbana vão desde o nível municipal, ao estadual e federal, as quais visam a suprir o déficit habitacional, e mesmo que esse contingente não venha a ser solucionado, as estratégias traçadas apresentam um crescimento significativo da quantidade de unidades habitacionais ofertadas.

No ano de 2007, foi lançado o Programa de Aceleração de Crescimento (PAC), o qual visava trazer investimentos em áreas como infraestrutura, saneamento e urbanização de assentamentos precários. (RUBIN e BOLFE, 2014, p. 211)

Em 2009, é lançado o programa habitacional Minha Casa Minha Vida (MCMV), fazendo parte da política de promoção de habitações voltados para a classe de baixa e média renda, e conseqüentemente o crescimento econômico no país. No governo de Dilma, em 2011, apesar de muitas críticas, o programa tem sua continuidade, e se mantém em parceria com os Estados, Municípios e empresas. Os

beneficiários fazem um cadastro e são selecionados pela prefeitura. (RUBIN e BOLFE, 2014, p 2011)

O CFESS (2016, p.30), considera que a implementação do programa MCMV, se vincula ao processo de financeirização do capital, interfere na dinâmica imobiliária, ao retirar a relação entre a dificuldade e necessidade de uma moradia digna e a oferta de produção de casas e a forma de pagamento, o programa segrega o lugar das classes de baixa e média renda, os colocando em loteamentos habitacionais, que por vez são em lugares distantes dos centros urbanos, esses elementos são os que ajudam a entender a forma que se deu a política urbana no país.

2.3 Espaço Urbano e Segregação Socioespacial

O espaço urbano ao longo do tempo passou por diversas modificações, como já mencionado, essa mudança efetiva se deu de modo mais significativo com a industrialização, e hoje vemos o predomínio da moradia nas cidades em relação ao campo. Esse processo de busca por espaços urbanos não atingiu somente as cidades grandes, mas também as cidades médias e pequenas, que acabam assumindo papéis novos diante desse contexto.

Hoje o espaço urbano é denominado por grandes concentrações de tráfego de veículos e a carência de investimentos sociais. Marchi (2015 p.49), menciona que se observa a composição espacial do meio urbano entre uma complexidade de atributos ou indicadores socioeconômicos, pela existência de infraestruturas, de peculiaridades pessoais como a renda, o meio de subsistência, migrações, escolaridade, entre outros. Todas essas características dão conformidade às áreas sociais que formam o modelo do espaço urbano.

O modo de expansão do espaço urbano, cujos agentes responsáveis são proprietários fundiários, empreendedores da construção civil e empresas imobiliárias, cuja função da terra urbana é em primeiro plano a geração de lucros, produz, pela elevação dos preços dos imóveis de localização central, grupos sociais excluídos. Ou seja, sob o capitalismo, que induz a busca de novas áreas para investimentos e especulação imobiliária, a função social da terra e da moradia é secundarizada, impelindo a população de baixa renda a residir em espaços periféricos, causando assim a segregação do espaço urbano.

Marchi (2015 p.50) traz que “a terra urbana é uma forma de capital e é suporte do processo de acumulação que se dá na indústria da construção civil, e, dentro dessa, da construção residencial”. Esses espaços que o mercado imobiliário busca para construir, acabam sendo locais distantes dos centros urbanos e sem infraestrutura adequada, uma vez que quanto mais distantes da área central, menor é o valor pago por esses agentes para adquiri-los e conseqüentemente maior a taxa de lucro na revenda do imóvel construído.

Marchi (2015, p.51), descreve que os padrões de adequação da renda da terra urbana influenciam de modo direto nos processos socioespaciais, assim as cidades acabam sendo caracterizadas, concomitantemente, pela aglomeração de pessoas e pela desintegração de classes, medidas que crescem de modo intenso na proporção que o crescimento urbano se dispersa pelo território.

Através do mecanismo de preços, o que se dá, na verdade, é uma distribuição das vantagens e desvantagens da cidade, de suas qualidades e de seus defeitos, todos estes socialmente produzidos, porém privadamente apropriados através da localização pela qual se paga. (VILLAÇA, 1986, p. 53).

A segregação espacial está atrelada ao uso e preço do solo urbano, se fazendo necessária para o mercado imobiliário especulativo. Portanto, a segregação espacial está relacionada com o processo de divisão e luta de classes, o espaço construído se faz presente na riqueza produzida sendo distribuída na sociedade segundo determinadas relações sociais. Marchi (2015, p. 55) menciona que a segregação socioespacial está relacionada com a representação de diversos grupos sociais que explicitam a divisão social do espaço e tem como resultado as áreas sociais. Esses espaços por vez resultantes em áreas sociais que a classe menos favorecida se desloca, áreas essas mais afastadas que resultam em um custo mais acessível, ou por áreas acessíveis para ocupação irregular, com acesso limitado aos centros urbanos, são espaços desprovidos de infraestrutura de qualidade, como pavimentação do solo, saneamento básico, mobilidade urbana, espaço de lazer, entre outros.

Para Maricato (2005, p. 5) “As evidências empíricas revelam que a segregação espacial da pobreza homogênea vem acompanhada da ilegalidade fundiária e da violência e isso acontece com mais frequência nas metrópoles”.

A falta de alternativas/conjunto habitacionais, com valores acessíveis, seja via mercado privado, seja via políticas públicas sociais é perceptível, é a condicionante que atua nessa dinâmica de ocupação ilegal e predatória de terra urbana.

Para Maricato (2003, p.158) “evidencia-se a disputa pelos investimentos públicos no contexto de uma sociedade profundamente desigual e historicamente marcada pelo privilégio e pela privatização da esfera pública”. Ainda para Maricato (2003, p.159), existem fatores que determinam quando será aplicada ou não, a lei existente. Quando a localização da terra ocupada por favelas é valorizada pelo mercado imobiliário, ocorre o cumprimento da lei, porém a ocupação é tolerada quando não há a interferência nos circuitos centrais da realização do lucro imobiliário, passando a valer a Lei de mercado e não as normas jurídicas.

2.4 Política Urbana

O processo de democratização no país, tem como marco a Constituição de 1988, visto que nesse processo começaram a surgir movimentos pela reforma Urbana, resultante de propostas de iniciativas populares sob a inclusão do capítulo de Política Urbana na Constituição, conforme já mencionamos anteriormente.

O capítulo da Política Urbana, artigo 182, política de desenvolvimento urbano deve ser executada pelo poder municipal de acordo com as diretrizes especificadas e fixadas em lei. A política estabelece em seu 1º parágrafo que "O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana". (BRASIL, 2018, p.28 e p.113).

A política de desenvolvimento urbano tem dois objetivos constitucionais tidos como essenciais. O primeiro é a ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, na forma que dispuser o Plano Diretor e o segundo é a garantia do bem-estar de seus habitantes. Ainda no caput do art. 225 da Constituição, há menção à garantia do bem-estar da população da cidade, que prevê o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, também sob o uso comum do povo e essencial à qualidade de vida, colocando como papel do Poder Público e da coletividade, o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. (BRASIL, 1988, s/p). O Ministério das Cidades, com intuito de integrar a Política Urbana com as

demais políticas setoriais, foi de suma importância ao que tange a questão habitacional no país.

A criação do Ministério das Cidades, em 2003, significou um ponto de partida importante para todos os segmentos envolvidos com as lutas urbanas, pois, pela primeira vez, tem-se um tratamento integrado de todas as políticas urbanas, na medida em que se superou o recorte setorial da habitação, do saneamento, dos transportes e mobilidade urbana para integrá-los, levando em consideração o uso e a ocupação do solo. (TONELLA C, 2013 s/p).

Libório e Saule Júnior (2017) explicitam as leis que implementam a Política Urbana, sendo elas:

Lei Federal de Desenvolvimento Urbano – Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001); Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei 6.766/1979); lei sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (Lei 11.124/2007); lei sobre o Sistema Nacional de Saneamento Ambiental (Lei 11.445/2007); lei sobre a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei 12.305/2010); lei sobre o Patrimônio da União que disciplina a regularização fundiária das terras urbanas e rurais da União (Lei 11.381/2007); lei que dispõe sobre o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (Lei 7.661/1988); lei que instituiu o Programa Minha Casa Minha Vida e tratou da regularização fundiária de assentamentos irregulares em área urbana (Lei 11.977/2009); lei que tratou da Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei Federal 12.587/2012); lei que tratou da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (Lei Federal 12.608/2012); e mais recentemente, o Estatuto da Metrópole (Lei Federal 13.089/2015). Algumas normas específicas contidas na lei sobre o sistema nacional de recursos hídricos (Lei 9.433/1997), nos códigos civil, florestal e tributário e na Lei de Registros Públicos também devem ser consideradas para a compreensão do direito urbanístico no Brasil. (LIBÓRIO; SAULE JÚNIOR 2017 s/p).

Bernardi (2009 p.300), traz de modo amplo, que a política urbana deve ser norteadora contra o mercado especulativo imobiliário e referência para as ações do poder público, de modo a evitar a amplitude da segregação espacial. O autor ainda descreve que através do plano diretor, a Política Urbana possui instrumentos para alcançar os objetivos dispostos em lei, como o combate a especulação imobiliária, o parcelamento e edificação compulsória do solo, assim também como a cobrança indevida do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), e expropriação com pagamento através de título da dívida pública.

Nesta perspectiva se observa que o Brasil é dotado de atributos no campo legislativo para subsidiar de modo significativo a população no que difere a questão habitacional, porém pelo aumento populacional e pelo processo de empobrecimento da classe trabalhadora fato que corrobora para inadimplências para com os financiamentos habitacionais e/ou abandono de imóveis e pelo modo como esse processo é gerenciado nas cidades (seja pelo poder público ou pelos agentes

imobiliários), o solo urbano está se tornando um espaço de disputa entre grupos sociais. Esta disputa do solo urbano faz com que a população de média e baixa renda procure áreas de ocupações irregulares.

2.5 Estatuto da Cidade

A necessidade que ocorre em planejar ordenadamente a vida em sociedade e de construir políticas de desenvolvimento urbano, que neste contexto conta com diversas particularidades, tais como o crescimento urbano acelerado, a expansão desordenada, a formação de preços e especulação do mercado imobiliário, o déficit habitacional entre outros fatores, frente a um intenso movimento de lutas, possibilitaram a formulação Estatuto da Cidade.

O direito à cidade é definido no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988 e foi regulamentado pela lei, denominada, Estatuto da Cidade. A regulamentação dos artigos da Constituição Federal de 1988 no que tange ao cap. II, da Política Urbana, ocorreu a partir do ano de 2001 com a aprovação da Lei 10.257 - Estatuto da Cidade, que tem como objetivo estabelecer diretrizes gerais da política urbana no país, e os demais assuntos que a ela se correlacionam. (BRASIL, 2001, s/p).

Os principais instrumentos que decorrem desta lei são destinados a implementar os planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social. Também, implementar o planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões e, por fim, orientar o planejamento municipal, em especial o plano diretor, que disciplina o parcelamento, o uso e da ocupação do solo, o zoneamento ambiental, o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, entre outros. (BRASIL, 2001, s/p).

As inovações contidas no *Estatuto* situam-se em três campos: um conjunto de novos instrumentos de natureza urbanística, voltados para induzir – mais do que normatizar – as formas de uso ocupação do solo; uma nova estratégia de gestão que incorpora a ideia de participação direta do cidadão em processos decisórios sobre o destino da cidade e a ampliação das possibilidades de regularização das posses urbanas, até hoje situadas na ambígua fronteira entre o legal e o ilegal. (ROLNIK, 2001, p.5).

Para seguir o processo democrático, o estatuto no capítulo IV estabelece instrumentais para dar seguimento a esse princípio da gestão pública, sendo eles:

I – Órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; II – Debates, audiências e consultas públicas; III – Conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; IV – Iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano [...] (BRASIL, 2001, s/p).

Porém se observa nas cidades brasileiras cotidianamente violações recorrentes que afrontam os direitos garantidos. Mesmo o estatuto da cidade sendo fundamental para a população, ainda não é suficiente para resolver demasiados problemas decorrentes das desigualdades estruturais, problemas esses que são históricos, como exemplo a o direito a cidade que não é assegurado para toda a população.

O que se nota é que uma quantidade significativa da população em ocupação irregular que é desassistida pela Estado no que lhe caberia de uso de recursos e de serviços disponíveis na cidade, sem um plano urbanístico que assegure condições mínimas para moradia.

2.6 Desigualdade Social na Produção de Habitações - Déficit Habitacional e a intervenção estatal frente as Ocupações Urbanas Irregulares

O processo de urbanização gerenciado por uma cidade neoliberal incide diretamente na produção e intensificação de expressões da questão social, atuando diretamente no acúmulo de capital.

No Brasil a situação socioeconômica é o motivo que contribui tanto para o déficit habitacional e concomitantemente para a instabilidade de moradia, o que reflete diretamente nas famílias. A pobreza relacionada com a precariedade de moradia é um elemento importante para a falta de perspectiva de um projeto ativo que resulte em melhorias consideráveis para as pessoas, o que direciona essas pessoas a uma luta desigual para se manter vivo diante de todo o processo acelerado do capitalismo e da crescente desigualdade de riquezas e rendas.

“O empreendedorismo urbano, a financeirização da terra, a especulação imobiliária, as omissões do Estado na regulação do mercado de terras definem as formas de uso e ocupação do espaço, em disputa pelas classes sociais”. (CFESS, 2016, p. 12).

“O valor da parcela da riqueza social despendida para sustentar e reproduzir o trabalhador, para a reprodução da força de trabalho, é o chamado custo de

reprodução da força de trabalho” (VILLAÇA, 1986, p.7). O autor menciona que a maior parte deste custo é pago com seu salário e para suprir suas necessidades básicas, e que quanto maior for seu estilo de vida, maior terá de ser seu salário.

Nesse aspecto, nota-se como a produção capitalista interfere no processo/produção de urbanização. Percebe-se isto nas transformações das cidades brasileiras, na indução de formas diferentes de ocupação do solo. Assim destaca-se o papel da habitação na relação da força de trabalho, como mercadoria de troca, do capital privado, exigindo do trabalhador um infundável número de anos de trabalho para o acúmulo de recursos possível para a aquisição da moradia. Observe-se os financiamentos habitacionais populares que chegam a comprometer a renda do trabalhador por um período de 30 anos. Ou seja, a pessoa necessita trabalhar a vida toda para adquirir o imóvel para sua habitação.

O capitalismo contemporâneo é o agente construtivo que correlaciona a habitação com a questões do déficit habitacional. Fica evidente a forma que tem ocorrido a implementação de políticas públicas neste setor, e que o Estado passa a ser coadjuvante no que tange a essas questões, tornando-se um agente apenas viabilizador para o setor privado. Conseqüentemente, o Estado deixa de atender as demandas principais da população, visto que nem toda a população, tem condições, ainda que mínima, para adquirir esses imóveis.

A questão da habitação abordada pela Política Nacional de Habitação, traz dados representativos no que tange ao déficit habitacional recente, no país. O quantitativo de famílias que necessitam de uma moradia de qualidade é alto, correspondendo a 7,2 milhões de novas moradias, das quais, 5,5 milhões nas áreas urbanas e 1,7 milhões nas áreas rurais. (BRASIL, 2004, p.16)

A Política Nacional de Habitação menciona que as necessidades habitacionais se concentram cada vez mais nas áreas urbanas e nas faixas mais baixas de renda da população. “Em 2000, 88,2% do déficit habitacional urbano do país correspondia a famílias com renda de até cinco salários mínimos”. (BRASIL, 2004, p.17).

A Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios de 1999 (apud BRASIL, 2004, p.17) menciona que “o déficit quantitativo tem se ampliado nas faixas de renda de até 2 salários mínimos, fenômeno que se evidencia em todas as regiões do País, e representa cerca de 4,2 milhões de moradias”.

A qualidade das moradias existentes para a população com essa faixa de renda apresenta inúmeras deficiências: algum tipo de carência de padrão construtivo, situação fundiária, acesso aos serviços e equipamentos urbanos, entre outros. A ausência de infraestrutura urbana e saneamento ambiental é o maior problema. (TONELLA C, 2013 s/p).

A maior parte das cidades brasileiras estão voltadas para o mercado das classes médias, para seus interesses e de grandes empreendedores e não para o atendimento a situações vivenciadas por parcela da classe trabalhadora que compõe a população de baixa renda, atingindo diretamente essas pessoas. Isto se expressa pelos altos custos dos imóveis novos construídos pelo mercado privado, forçando a população de baixa renda a migrar para imóveis mais acessíveis em áreas mais distantes.

O afastamento urbano e ambiental é uma figura importante na desigualdade social e parte fomentadora desta mesma condicionante. O fato de pessoas buscarem lugares mais afastados para moradia, onde há dificuldades em implementar uma infraestrutura adequada e outros serviços como saneamento, acaba agravando as situações de dificuldades de acessar demais serviços sociais para melhorias de sua vida.

É notável a tolerância que o estado brasileiro tem manifestado em relação às ocupações ilegais de terra urbana. Esse processo é significativo em suas dimensões, se levarmos em conta, especialmente, a grande massa de migrantes que rumou para as cidades neste século e que se instalou ilegalmente, já que não teve acesso ao mercado imobiliário privado e nem foi atendida pelas políticas públicas de habitação. (MARICATO, 2003, p. 157).

A procura por esses espaços para moradia, não decorrem de incentivo do Estado, sequer estão amparados em leis e ou planos habitacionais, porém se efetivam pela inexistência de alternativas habitacionais para a população de baixa renda.

Nesse contexto, a densificação de famílias de baixa renda habitando em áreas menos qualificadas, desprovidas de recursos públicos de infraestrutura e o avanço de novas ocupações é uma faceta de todas essas questões. As áreas que vem sendo ocupadas, na maioria das vezes constituídas ilegalmente também envolvem outros condicionantes, como por exemplo, a mercantilização do solo. Nota-se ainda que a população fica também limitada pela especulação imobiliária, mercadorização e financeirização da moradia.

3. POLÍTICA URBANA E AÇÕES PÚBLICAS EM OCUPAÇÕES IRREGULARES DE PARANAGUÁ

Este capítulo tem como objeto a compreensão do desenvolvimento habitacional do município de Paranaguá e sua correlação às ocupações irregulares existentes nos bairros Vila Garcia e Rio da Vaca.

O bairro Rio da Vaca, é reconhecido socialmente pelos seus habitantes e pelas instituições públicas, sendo uma extensão do bairro Vila Garcia, porém não consta no mapa da cidade elaborado e divulgado no plano diretor de 2007 do município.

Buscamos neste item do trabalho, a compreensão de ações realizadas e/ou em planejamento no âmbito da política urbana, que se destinem aos bairros mencionados. Para tal, nos baseamos em relatos de agentes públicos responsáveis por órgãos e ou instituições públicas que devem atender a essa população.

3.1 Desenvolvimento Habitacional do Município de Paranaguá

O município de Paranaguá segundo o Plano Diretor (2007, p. 31), está localizado na planície costeira paranaense, e está compreendida entre os paralelos 25° S e 26° S, tendo a Serra do Mar no limite a oeste e o Oceano Atlântico a leste, estando 5 metros acima do nível do mar, a imagem abaixo mostra essa localização.

Figura 2: Mapa com a localização geográfica do Município de Paranaguá.

Figura 1 – Localização Geográfica do Município de Paranaguá



Fonte: Paranaguá. 2007 p. 32.

O município de Paranaguá possui a extensão de 806,225 km² e está a 86 km de distância de Curitiba, sendo o município que tem maior contingência populacional das cidades litorâneas, tendo um total de 152.975 habitantes. (IPARDES, 2018).

Considerada como berço da civilização paranaense, Paranaguá recebe o enfoque no que tange à vista ambiental, econômica e histórica, sendo dividida com demais sete municípios; sendo eles Guaraqueçaba, Antonina, Paranaguá, Morretes, Pontal do Paraná, Matinhos e Guaratuba. A região litorânea ocupa 3,3% do território do Estado paranaense e corresponde a 19,05% da população do Paraná, assim a projeção do IPARDES apresentou em 2006 o total de 294.920 habitantes no litoral paranaense. Guaraqueçaba é o município com menor número de habitantes e Paranaguá com o maior. (PARANAGUÁ, 2007, p. 39).

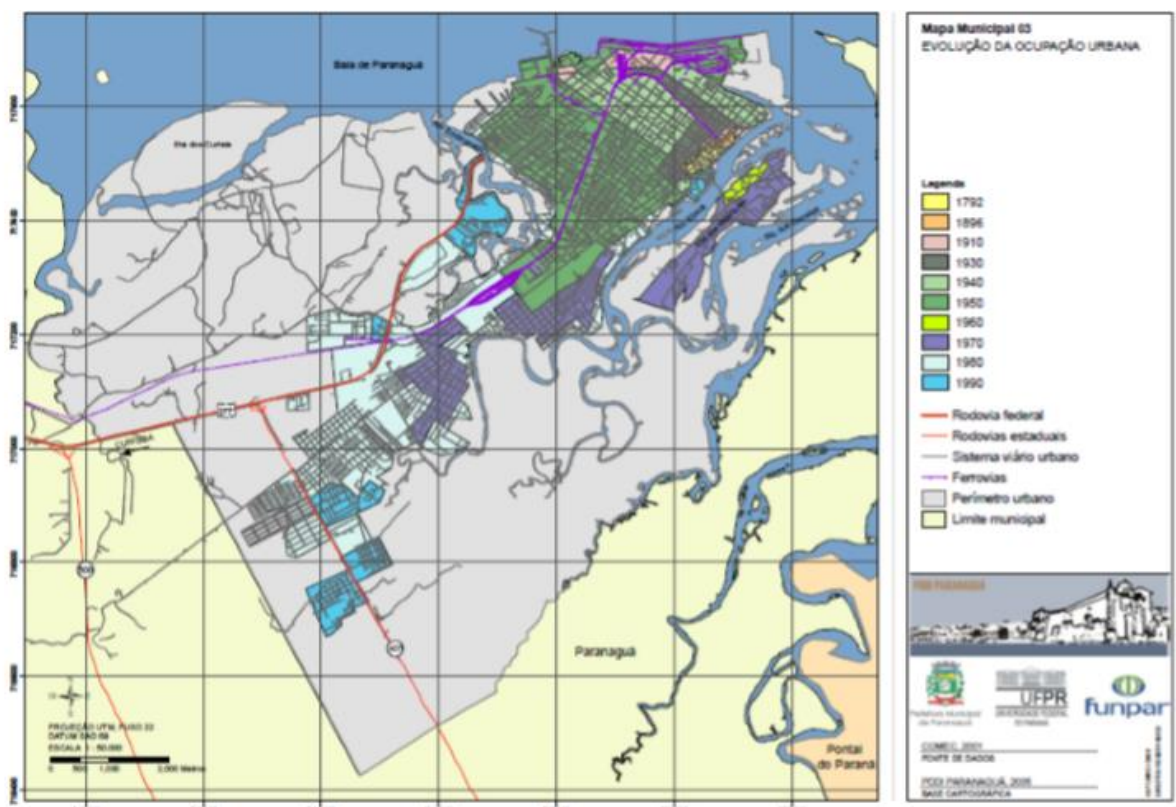
Paranaguá se caracteriza por ser uma cidade portuária desde sua origem, porém este traço se acentua em 1935 com a inauguração do Porto Dom Pedro II, o qual se tornou um dos mais importantes do Brasil. Atualmente este porto se configura como a maior fonte de renda do município. (APPA, 2014, s/p).

Ao que tange o Produto Interno Bruto (PIB), Paranaguá detém o valor de 7.077.093,86 (2015) sendo o nono colocado do estado do Paraná. (IBGE, 2015, s/p). Contudo, se observa que a produção de riqueza no litoral se demonstra menos efetiva dentre os demais municípios que integram a região, tendo em vista a concentração espacial do capital e de tecnologia no município de Paranaguá.

No que se refere ao trabalho e rendimento do município, dados do IBGE (2016) demonstram que em 2016, o salário médio mensal dos trabalhadores formais era de 3.0 salários mínimos, na comparação com os demais municípios do Estado, ocupando o 15º lugar. Ou seja, o nono lugar alcançado pelo PIB não se reflete diretamente no salário médio mensal, o que demonstra a concentração de riqueza gerada pelo PIB.

O plano diretor do município (PDDI 2007), mostra o aumento demográfico populacional em todo o território da cidade, a área central, que é considerada como área nobre, foi sendo ocupada no período de 1930 e 1940 por pessoas de média e alta renda, como demonstra o mapa abaixo.

Figura 3: Evolução da Ocupação.



O que se nota é que essa expansão da área central por pessoas de média e alta renda se dá com a apropriação para as mais variadas formas de uso de ocupação do solo, como a construção de edifícios, comércios e moradias. Vale ressaltar que as ocupações das áreas centrais da cidade também ocorrem de modo irregular, tendo sua regularização posteriormente, quando há um processo de valorização dos imóveis e conseqüentemente ganhos para os ocupantes, corroborando para o deslocamento da população nativa e de migrantes de baixa renda para as áreas menos valorizadas e mais afastadas do centro da cidade. Este deslocamento por sua vez, se destina tanto a áreas que estão dentro da legalidade quanto a ocupação solo em áreas irregulares - loteamento vazios e áreas de preservação ambiental.

Vale ressaltar que município de Paranaguá, no que tange a áreas de preservação ambiental, cuja amplitude abrange quatro unidades por completo, possui implicações no que se refere ao crescimento populacional e sua demanda por unidades habitacionais. Outra implicação importante é a competência da gestão do território que não é exclusiva do município, tal como acontece com a atividade portuária e a gestão de espaços de propriedade dos governos do Estado e da União. (ABRAHÃO, 2011, p. 31-32).

Outro aspecto relevante, também mencionado no plano diretor (PARANAGUÁ, 2007, p. 43), é que essas áreas vulneráveis dificultam o incremento de infraestrutura adequada pela distância e por serem de posse irregular, muitas delas em espaços que impactam o meio ambiente e a segurança dos moradores como, encostas, manguezais, restingas e florestas primárias.

O Plano Diretor do Município de Paranaguá é um instrumento organizado, elaborado pela prefeitura municipal, cujo objetivo está em definir o viés do desenvolvimento do uso e ocupação do solo do município, tendo seus dispositivos pautados de acordo com o Estatuto da Cidade.

Dentre esses objetivos está o de garantir que haja participação da população e de suas associações representativas na elaboração de planos e projetos de desenvolvimento urbano, assim como efetivação no que tange a gestão das cidades, compor e complementar as atividades urbanas e rurais, promover o desenvolvimento sustentável, representado pelo direito à terra, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer. (PARANAGUÁ, 2007, p. 11-12).

Para tanto, é destacável que as restrições quanto às ocupações do território, e a baixa capacitação do município no que se refere à sua gestão, representam elementos impactantes no processo de ocupação da cidade. (ABRAHÃO, 2011, p. 32).

“Pode-se inferir ainda que a dificuldade de orquestrar as diversas instâncias responsáveis pelos processos decisórios referentes ao território termine por estimular a ocupação desordenada e o comprometimento de áreas vulneráveis”. (ABRAHÃO, 2011, p. 32).

Os aspectos relativos à questão habitacional de Paranaguá também são relevantes para compreender a conjuntura da pesquisa. Em relação aos tipos de domicílio, o IPARDES (2010, p. 10) traz que, 40.492 são domicílios particulares permanentes, se configurando em ocupação própria o total de 34.611, na condição de alugado 4.406, e situações em que o imóvel é cedido 1.269 domicílios, ainda sob a condição de moradia permanentes, o tipo de uso de domicílios de cunho particular, se faz, 43.727 domicílios na área urbana, sendo ocupados 39.024 e não ocupados, 4.703. E de uso coletivo são 68 domicílios.

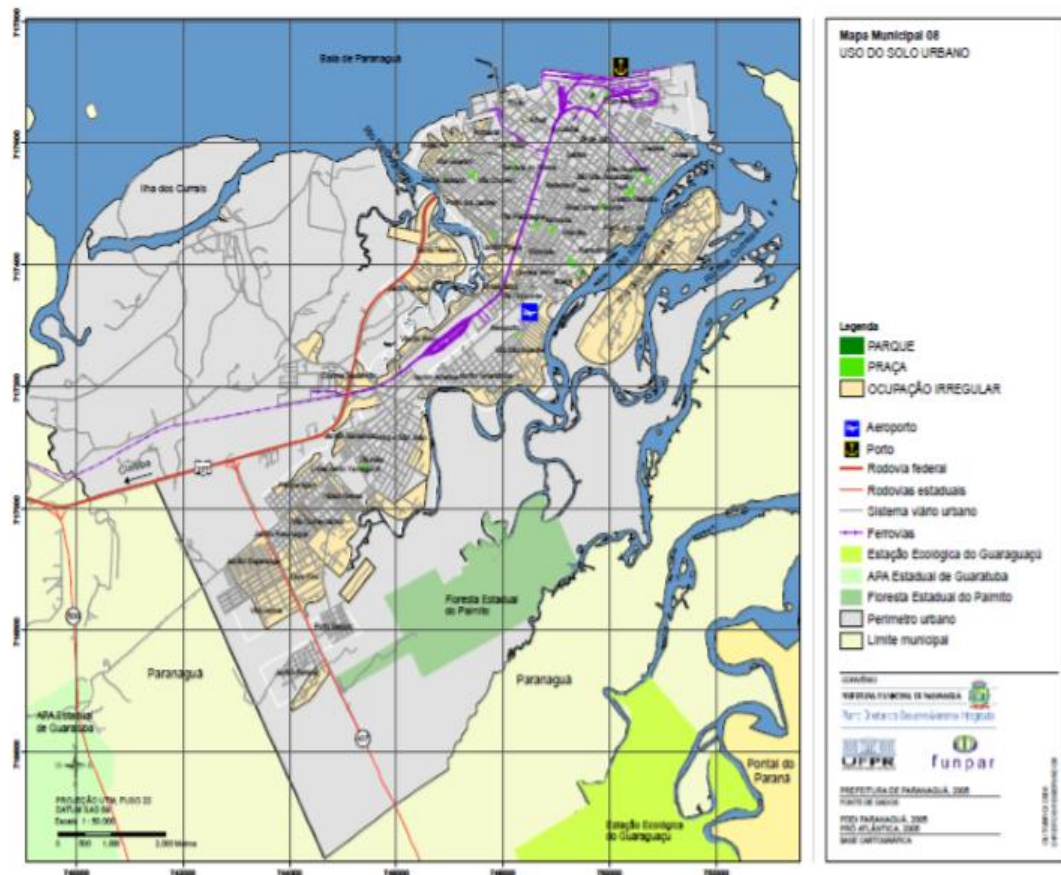
O IPARDES (2010, p. 10) ainda traz dados relevantes, o número de domicílios com abastecimento de água (água canalizada) é de 39.537. Os domicílios com esgotamento sanitário (banheiro ou sanitário) totalizam 40.140 e de domicílios com destino de lixo (coletado) são 39.928.

Tumelero (2014, p. 34) aponta um fator relevante do município, o qual a cidade se apresenta com um desenho horizontal, com poucos condomínios de apartamentos (verticalização), o que requer do setor público a viabilidade de maiores investimentos quanto à infraestrutura, extensão de saneamento básico, pavimentação e iluminação pública, mobilidade urbana e um maior número de equipamentos de serviços sociais públicos.

Outro fator importante quanto às ocupações irregulares do município de Paranaguá é a convivência do setor público e a ausência de políticas públicas que subsidiem essa parte da população de baixa renda.

A seguir, o mapa de uso do Solo Urbano do município apresenta quais são as áreas que vem sendo ocupadas pela população, e a cor salmão destaca quais bairros são de posse irregular.

Figura 4: Uso do Solo Urbano do município



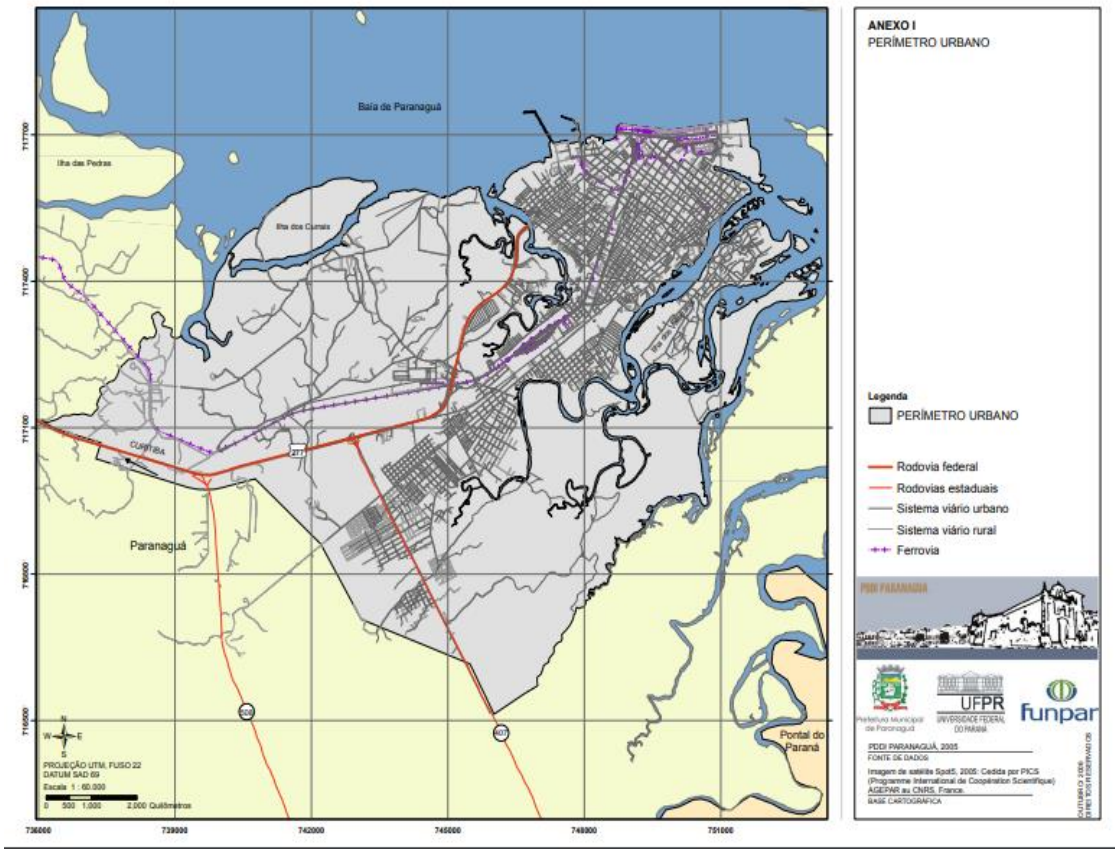
Fonte: Paranaguá. 2007 p.20.

A imagem do mapa, é um demonstrativo das áreas de ocupação irregular do município, onde verifica-se a extensão dessas áreas e quais as regiões com mais concentração de pessoas que moram nessas condições.

Ao que tange o perímetro urbano do município, foi sancionada a Lei Complementar n. 61, de 27 de agosto de 2007, que dispõe sobre todo o perímetro de Paranaguá inclusive a zona urbana, com a finalidade de deixar explícito quais as áreas de abrangência estão sob a competência da Secretaria de Urbanismo do município, “considerar-se-ão, no todo, urbanas aquelas propriedades que, embora não abrangidas na integralidade pelo perímetro urbano, tenham a parte remanescente rural com área inferior ao módulo mínimo rural”. (PARANAGUÁ, 2007a. s/p.)

A imagem a seguir demonstra toda a extensão deste perímetro.

Figura 5: Perímetro Urbano.



Fonte: Paranaguá 2007, p. 41.

A imagem mostra que todo este perímetro se inicia entre a Baía de Paranaguá e a margem esquerda do rio do Ribeirão até o encontro com a estrada que liga Alexandra à Rodovia BR 277 onde se estende pelo eixo desta estrada, em direção a Rodovia BR 277.

Assim a Secretaria de Urbanismo do município, sob suas competências está em operacionalizar planejamentos, a execução, a implementação e fiscalização da legislação relativa ao uso e parcelamento do solo, a loteamentos e ao código de obras e posturas municipais, devendo assim:

I - Realizar o exame e fiscalização de projetos de obras e edificações; V - Atualizar o sistema cartográfico municipal; VI - Promover a repressão às construções e aos loteamentos clandestinos, bem como ao comércio irregular; VII - Combater as várias formas de poluição sonora e visual; VIII - Promover e gerir a regularização fundiária no Município; IX - Responder tecnicamente sobre os assuntos ligados a regularização fundiária no âmbito

do Município; X - Realizar outras atividades correlatas. (PARANAGUÁ, 2007b s/p).

Sobre o zoneamento do solo e sua ocupação, o município, em seu Plano Diretor, art. primeiro, traz a consolidação sobre a divisão da cidade em zonas e setores, estabelece critérios para a ocupação do solo, para haver o crescimento ordenado do município, conjuntamente ao art. 3º dispõe sobre:

A divisão do território, o qual visa dar a cada região melhor utilização em função das condições ambientais, da topografia, do sistema viário e da infraestrutura existente, através da criação de zonas e setores de uso e ocupação do solo e adensamentos diferenciados, tanto para a área rural quanto para área urbana, ora denominadas de macrozona rural e macrozona urbana. (PARANAGUÁ, 2007, s/p.)

O art. 5º, menciona:

O Zoneamento e os critérios de Uso e Ocupação do Solo atendem à Política Urbana e à Política de Uso e Ocupação do Solo, contidas na Lei do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de Paranaguá, que estabelece os seguintes objetivos: [...] VII - viabilização de meios que proporcionem qualidade de vida à população, em espaço urbano adequado e funcional e com planejamento integrado das políticas públicas; [...] XI - atendimento à função social da propriedade imobiliária urbana, preconizado na Constituição Federal e na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade. (PARANAGUÁ, 2007, s/p.)

Assim observa-se que o município tem o seu aparato legal, a fim de subsidiar a população ao que tange à ocupação do solo e a espaços adequados de moradia, interligados com as normativas federais, como a CF em seu art. 182 e 183 que dispõe sobre Política Urbana e o Estatuto da Cidade.

Todavia, o plano diretor I do município, explicita em seu diagnóstico, a precariedade das ocupações irregulares existentes no município, havendo para algumas dessas ocupações, vulnerabilidade de permanência, falta de saneamento e infraestrutura, como também o difícil acesso a mobilidade urbana, cultura, esporte e lazer.

Diante de uma sociedade capitalista cada vez mais destituída de direitos, a implementação da política urbana coloca-se como possibilidade de distribuição da riqueza socialmente produzida. Tal distribuição se expressa na moradia adequada, na disponibilidade dos serviços de saneamento e infraestrutura, na qualidade do transporte coletivo e na mobilidade, nos serviços e equipamentos urbanos, no uso da cidade respondendo à diversidade da dinâmica societária, independentemente da etnia, idade, orientação sexual, religião e capacidades. (CFESS, 2016, p.17).

Como traz Maricato (2003, p.157), a tolerância que os governantes municipais possuem, cabendo a eles a maior competência constitucional sobre o controle da ocupação do solo, diante deste fenômeno, sob as áreas de proteção ambiental como as demais públicas.

Assim cabe identificar quais ações de política urbana o município desenvolve para subsidiar essa população que vive nestes bairros.

3.1.2 Caracterização dos Bairros Vila Garcia e Rio da Vaca

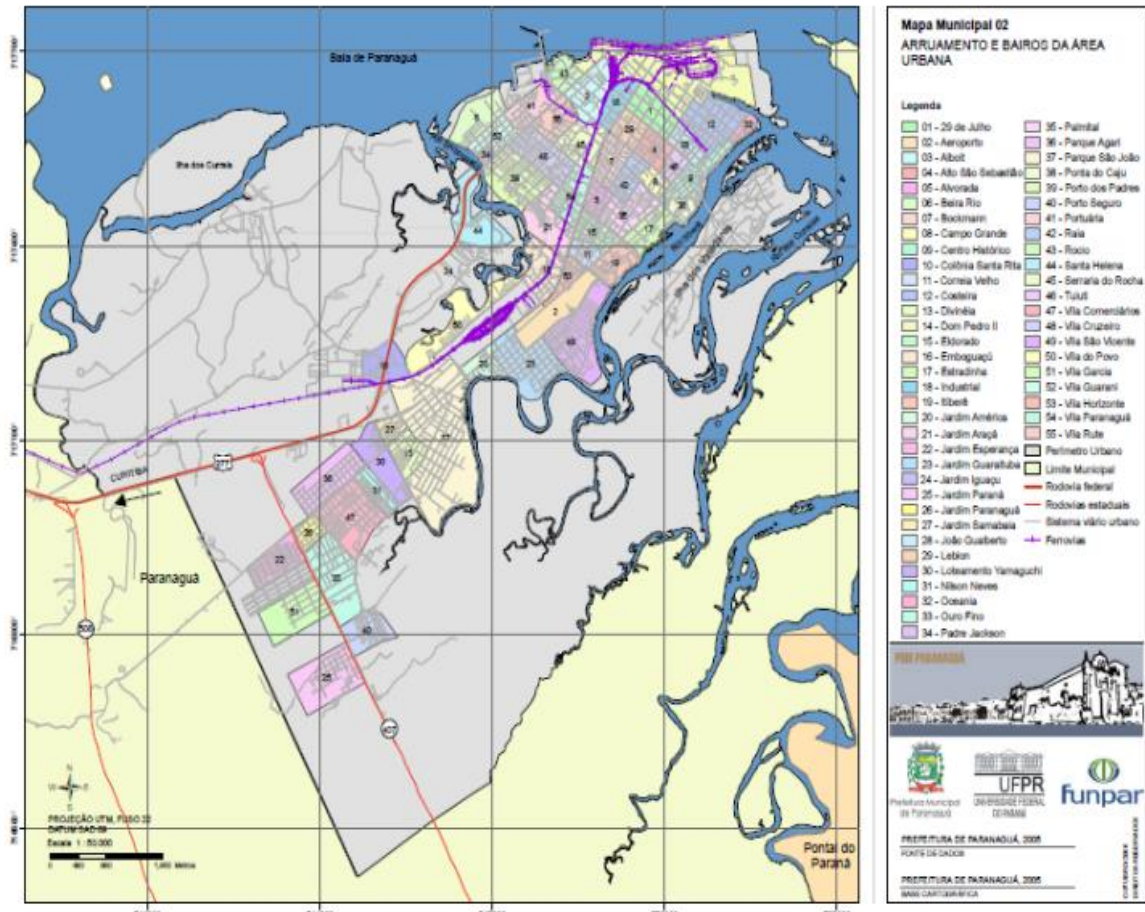
O bairro Vila Garcia de acordo com o sujeito B: “*Se constituiu há aproximadamente a 15 anos*”.

A associação de moradores se constituiu em outubro de 1993, com vistas a obter melhorias para o bairro, reivindicando a arrumação e revestimento em todas as ruas e pavimentação nas vias principais do bairro para a entrada de transporte público², abertura de algumas valetas para o escoamento de água da chuva³. (COSTA, 1999. p.614).

² Sobre o transporte público e mobilidade urbana será abordado com mais clareza no item 3.5 nas ações de Mobilidade Urbana.

³ Sobre a drenagem e rede de esgoto será abordado com mais especificidades no item 3.3 sobre as ações de Saneamento.

Figura 6: Bairros da Área Urbana.



Fonte: Paranaguá 2007, p. 14.

Pelo mapa exposto pode-se identificar que o bairro Vila Garcia é o de número 51, porém o bairro Rio da Vaca não é apresentado no mapa.

Sujeito D: O bairro Vila Garcia ele é um loteamento aprovado. Uma parte dele foi implantada seguindo as diretrizes do que foi aprovado e a outra parte houve uma invasão, então foi ocupado de forma bem irregular mesmo, ocupações em cima de ruas, ruas fora do lugar e o Rio da Vaca é uma área rural e o Vila Garcia uma área urbana. No Rio da Vaca tem áreas que são de APP, mas tem outras que são rurais é uma ocupação irregular também em área rural de Paranaguá pois já está dentro do zoneamento rural e não urbano. A Vila Garcia está dentro do zoneamento urbano. Assim o Vila Garcia é um loteamento que foi aprovado, então você imagina, o loteamento todinho foi aprovado então foram alcançadas várias ruas e várias quadras, então é um loteamento aprovado então uma parte desse loteamento aprovado foi implantado outra parte houve a ocupação, essa ocupação irregular que lá...

é invasão que popularmente o pessoal chama, já não obedeceu mais o alinhamento das ruas e das quadras mais é uma área que foi loteada, que tem um loteamento aprovado em cima dela.

Para tanto, o crescimento populacional dos bairros em estudos, se dá de duas formas, ocupação do solo se caracterizando como regular e também ocupações irregulares. Visto isso, o estudo advindo dos modos de ocupações e os fatores que tem demarcado a ocorrência destes e sua expansão, se faz presente quanto ao crescimento populacional.

Sujeito C: O crescimento populacional observado tanto nos bairros citados, quanto nos bairros adjacentes, pode ser creditado ao fato de que o município possui capacidade limitada de expansão. A construção de imóveis realizada por empreiteiras atende a quem possui condições de arcar com financiamentos, já as ocupações irregulares, caminham na contramão desta realidade. Por meio da experiência advinda da vivência de trabalho no CRAS, é possível perceber que o aumento nas ocupações irregulares se dá por inúmeros fatores os quais destaco: Falta de imóvel próprio, dificuldades ou impossibilidade para arcar com aluguel, desmembramento de família extensa e inexistência de programas habitacionais direcionados à população em vulnerabilidade socioeconômica.

Sujeito B: Não só na Vila Garcia e Rio da Vaca mas também em outras áreas que são de APP há um crescimento muito grande, já que o Município não possui áreas passíveis para construção (a não ser áreas particulares como a área da Vila Garcia) e nem programas Habitacionais, já que o último ocorreu em 2010.

Sujeito C: Os moradores advêm das mais diversas localidades, porém, em sua maioria, os usuários residem próximo a parentes e possuem laços fortes de amizade, fato que pode ser facilitador na vinda e permanência para os bairros supracitados.

Sujeito G: Quanto às situações dos bairros eu tenho bastante dificuldade em falar sobre isso, eu acho que entendo que é um bairro naturalmente periférico, que está tendo expansão imobiliária... é então um bairro que vai crescer bastante, que é pra onde a cidade tende a crescer, que está dentro do perímetro urbano e acredito que tem tudo pra crescer de uma maneira razoavelmente ordenada... hoje ele ainda não é.

Assim, diante do exposto observa-se dentre os agentes entrevistados, o nível de proximidade com os bairros em estudo, alguns apresentam uma familiaridade maior com a realidade das ocupações e das condições de vida que as populações possuem. Outro fator de ocupação destacado pelos entrevistados é associado às relações familiares, pois o crescimento dos bairros se dá também pela relação de parentesco e proximidades que fazem seus moradores optarem por esses territórios. Há também nos depoimentos a visão da falta de áreas públicas e ausência de uma política habitacional local.

Entretanto, outros agentes desconhecem as particularidades decorrentes das ocupações nos bairros em estudo, tendo um olhar mais técnico, mais naturalizado das ocupações irregulares, como um processo que antecede o planejamento urbano do município, tendo uma visão das áreas de processos de ordenamento do solo, de planejamento da cidade, vistos sob os limites do município ser em rodeado por áreas de maré e áreas de preservação ambiental, na maior parte de seu território.

É notado, mediante as entrevistas dos agentes supracitados, a controvérsia existente, visto a menção sobre a limitação físico-geográfica, e outrora a menção dos bairros em estudo ser caracterizarem como possível área de expansão urbana. Assim, observa-se a limitação de estudo, planejamento e gestão ambiental, também há desarticulação das secretarias que decidem sobre novos empreendimentos, fiscalização e atividades de cunho educativo.

Para Nascimento (2016, p. 147), a sociedade contemporânea está composta pela disputa por espaço urbano, tendo como essencial a moradia, mas também faz com que essa disputa se estruture, a partir do entendimento que se tem ou não da cidade, de onde queremos viver ou da cidade que produzimos cotidianamente.

Outro fator importante é sobre a caracterização dos bairros junto aos seus pertencimentos e quanto as questões de preservação ambiental.

Sujeito B: O bairro da vila Garcia é um loteamento particular e a ocupação ocorreu de forma diferente da constante da planta de loteamento e o Rio da Vaca, área com vegetação nativa que foi suprimida e existe ação do Ministério Público para alguns ocupantes por dano ambiental. A área do Rio da Vaca que está além da alta-tensão é área Rural, não sendo possível a sua regularização.

Um fator importante sobre as ocupações irregulares são as que ocorrem em loteamentos particulares do bairro Vila Garcia e que estão sob ação do Ministério Público, relacionando-se a alguns moradores do bairro Rio da Vaca. Identifica-se mais expressivamente no bairro Rio da Vaca, área ambiental de preservação permanente, um processo de urbanização intenso, promovendo impactos negativos no equilíbrio ecológico e na sadia qualidade de vida da população, visto a ausência de política habitacional local e o fator do município não possuir programas habitacionais vigentes para que essas famílias sejam supridas em relação a esse fenômeno, pois mesmo com as condições adversas e de riscos das ocupações irregulares, os moradores não possuem perspectivas para saírem dessas áreas.

A PNH (2004, p. 18) menciona as questões de irregularidade fundiária são as mais variadas possíveis e englobam ocupações de terrenos públicos ou privados, loteamentos que não passaram por processos de aprovação por parte dos órgãos públicos.

Deste modo, é de suma importância suprir os bairros visto os ordenamentos da Política Públicas, uma vez, mais precisamente nos art. 182 e 183 da CF que intitula que os municípios possuem competências e atribuições necessárias para a execução quanto a política de desenvolvimento urbano, tendo como objetivo o desenvolvimento das funções sociais e do bem-estar da população.

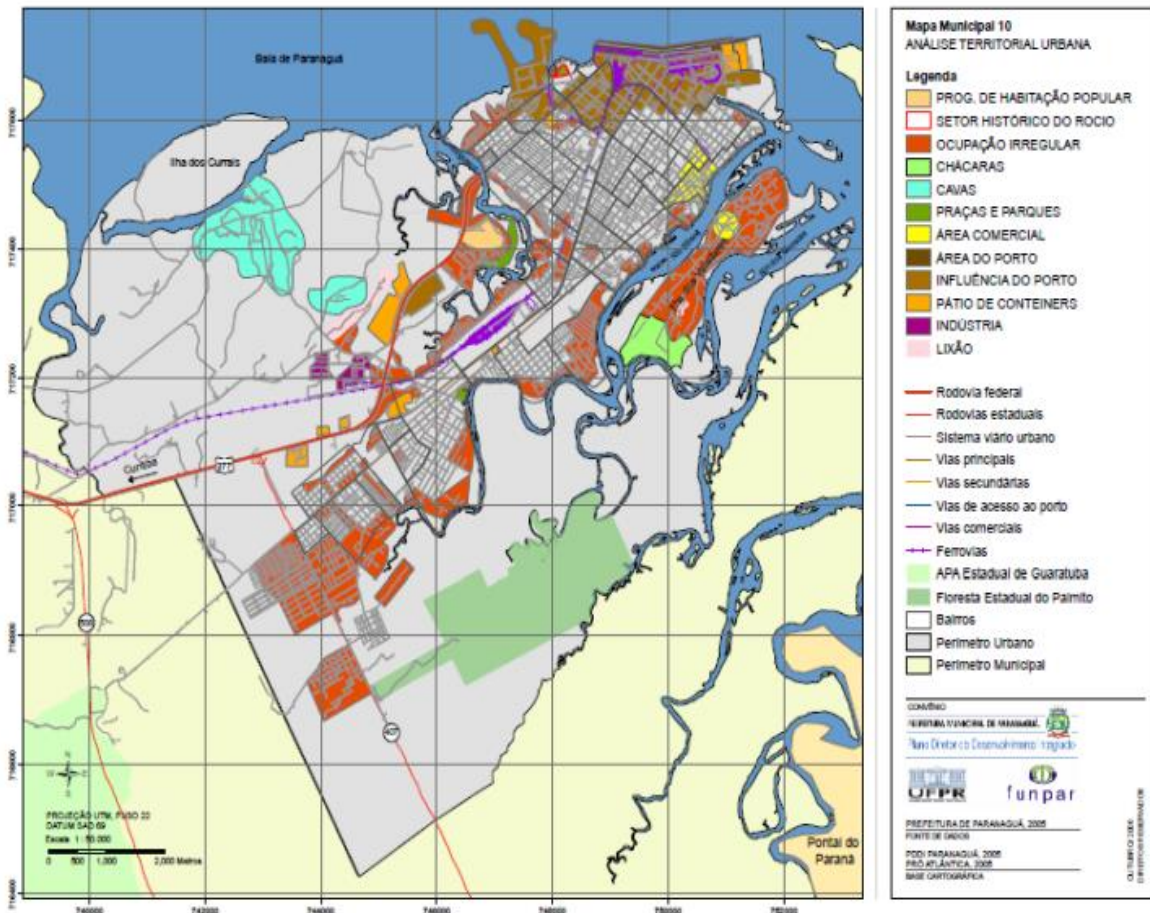
3.2 Ações de Regularização Fundiária e Habitação Social

“A questão fundiária causa impacto tanto no processo de expansão de assentamentos precários como na produção habitacional, e se relaciona de forma direta à política de planejamento territorial e gestão do solo urbano”. (BRASIL, 2004, p. 18).

A CF de 1988 em seus artigos 182 e 183 expressa que é competência municipal ao que tange o desenvolvimento de políticas urbanas, intitulando como atribuição o desenvolvimento de políticas públicas e eleger prioridades respaldadas em diretrizes legais assim como criar outras disposições normativas para efetivação de predileções municipais.

O mapa a seguir traz os bairros que possuem ocupações irregulares no município de Paranaguá.

Figura 7: Análise Territorial Urbana.



Fonte: Paranaguá, 2007, p. 22.

Os bairros em vermelho são áreas caracterizadas por ocupações irregulares. Nota-se que os bairros Vila Garcia e Rio da Vaca são bairros cuja área se apresenta toda em vermelho. Compreender os fatores que tem demarcado esta ocorrência se dá, segundo os entrevistados, pelas seguintes razões:

Sujeito B: O Município de Paranaguá não possui áreas passíveis para programas habitacionais e ou loteamentos. E além disso, o Município é rodeado por águas e onde o Município pode crescer ainda, possui um grande obstáculo, que é o licenciamento ambiental e a grande vegetação nativa.

Quanto à proposição de regularização fundiária dos bairros, o Sujeito B destaca que *“Para essas áreas ainda não possui projetos de regularização fundiária já que uma é área particular e outra é uma área com passivo ambiental”*.

Sujeito F: Teve ocupação dentro desse loteamento, tem gente que tem o imóvel, paga o IPTU e mesmo assim tem invasão nessas áreas. Até esses tempos atrás tive um processo de um proprietário desse terreno que ele

queria doar para prefeitura o imóvel, porque o terreno já está ocupado, sofreu desmatamento, construção em cima e ele já não queria arcar acima do imóvel.

Essas ocupações em terrenos particulares estão ligadas com as desigualdades sociais, sendo resultante o modelo de cidade capitalista, o que se evidencia pela luta do direito à moradia/espço. Portanto, esses espaços, por vezes inadequados para a habitação, se tornam a alternativa mais comum de busca para moradia das famílias que possuem renda baixa. Para Maricato (2003, p.79) “essa ilegalidade não é resultado de uma atitude de confrontação em relação à legislação, mas sim resultado da falta de opções”. Ou seja, essas ocupações irregulares se constituem pela ausência de uma política pública que faça frente à lógica de ampliação do mercado imobiliário, impactando sobre a redução nos valores dos terrenos, financiamentos imobiliários, entre outros. Ainda um outro aspecto para solucionar essa problemática, mesmo que de forma parcial, está na compra das áreas pela prefeitura municipal e a regularização fundiária das áreas ocupadas que não estejam em áreas ambientais permanentes. Vale ressaltar que diversos loteamentos no município possuem somente o contrato de compra e venda, porém é feita a quitação anual do IPTU.

Para Maricato (2003, p. 152) “a segregação urbana ou ambiental é uma das faces mais importantes da desigualdade social e parte promotora da mesma”.

Sujeito E: É por outro lado fica essa questão que as pessoas tão morando, elas estão lá morando, então tem que ter infraestrutura. Aí o município dá essa infraestrutura, ou não?

Sujeito D: É, se o município entra com recurso do município dentro de um loteamento particular para fazer uma benfeitoria, que deveria ser feita inicialmente pelo empreendedor, o município responde.

O art. 182 da Política Urbana *caput* 4º dispõe ao poder público municipal, mediante lei específica, para área que está incluída no plano diretor, solicitar, mediante os termos da lei federal, que o proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que seja responsável pelo uso e desenvolvimento adequado do solo. (BRASIL, 1988, s/p). Regulamentado posteriormente, o Estatuto da Cidade em seu art. 5º continuou dispondo sobre a lei municipal específica para as áreas que estão incluídas no plano diretor, incluindo que o município poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsória do solo urbano

não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação. (BRASIL, 2001, s/p).

Sujeito D: A grosso modo, pelo que eu entendo o empreendedor deviam dar essa infraestruturas básica para assim poder entregar as casas e a prefeitura faria as melhorias, mais depois que a infraestrutura básica estivesse pronta, então por exemplo depois que tiver uma rua a prefeitura vem, mais quem tem que abrir a rua, estabelece a largura dos imóveis, as vias de meio fio, as larguras das áreas de passeio, a infraestrutura de rede de energia elétrica, rede de água, rede de esgoto, rede de drenagem é o loteador. Aí a prefeitura faz melhorias, pois as coisas vão demandando, levam-se serviços, como limpeza pública, capinagem, pavimentação de vias, aí quando se trata de ocupação de áreas privadas irregulares eu realmente não sei. Tem que passar pela regularização, mais eu não sei o procedimento.

Assim, fica a indagação quanto às moradias dos Bairros Vila Garcia e Rio da Vaca, o fato do bairro Vila Garcia em sua grande maioria ser um loteamento aprovado e particular, e o Rio da Vaca por se caracterizar como área de preservação ambiental, outro fator importante e que corrobora para a questão das ocupações irregulares nos bairros adjacentes é a análise de todo o contexto em que o município está inserido. Um destes fatores, como menciona o sujeito B é “o município não possuir programas habitacionais vigentes no momento”, outro fator é o desafio que o município possui para a expansão de projetos habitacionais, por sua geografia estar delimitada por águas e por áreas de preservação ambiental.

Sujeito D: Eu falo que é angustiante porque a gente, mesmo sabendo dessa situação, da gente enxergando a necessidade desse pessoal, eu passo por isso aqui, posso falar isso com propriedade. Legalmente a gente fica de mãos atadas por que a gente não pode concordar, porque a gente sabe que fere a lei, a gente sabe que precisa, mas legalmente a gente não pode dizer que a prefeitura pode ir lá e fazer, então tem que ter um procedimento, um processo de regularização.

Figura 8: Fotografia do bairro Vila Garcia, 2018.



Fonte: créditos da autora POZZOBOM, B.

É notória a falta de infraestrutura nos bairros Vila Garcia e Rio da Vaca, e que o crescimento das ocupações é constante em ambos os bairros. Para Maricato (2003, p. 157) o processo das ocupações irregulares é considerável em suas dimensões, especialmente pelas grandes migrações para as cidades neste século e que se instalou ilegalmente, outra condicionante é a falta de acesso dessas pessoas ao mercado imobiliário privado, bem como o seu não acesso às políticas públicas de habitação. Aparentemente observa-se que é permitida e tolerada pelo poder público as situações de ocupação irregular, à medida em que não viabilizam medidas e programas habitacionais que atendam à população de baixa renda, traduzindo-se como uma tolerância à produção ilegal do espaço habitacional, porém o direito à cidade não é assegurado, visto que em áreas de ocupação há quase completa ausência do poder público, quanto a serviços essenciais que compõe o direito à cidade e à moradia digna.

3.3 Ações de Saneamento

Após a constituição de 1988, a universalidade se tornou um princípio defendido em várias políticas sociais. No caso do saneamento básico, ele foi consolidado a partir da Lei n. 11.445/07, que apresenta como seu primeiro princípio a universalização ao acesso desse tipo de serviço.

O saneamento básico é um dos principais fatores que visa preservar as condições do meio ambiente, os serviços de água tratada, o tratamento dos esgotos e a drenagem, pois que essas ações são de extrema importância para qualidade de vida e saúde das pessoas.

O art. 3º da Lei 11.445/07 menciona sobre os serviços públicos que serão prestados com base nos princípios fundamentais.

I - Universalização do acesso; II -Integralidade, compreendida como o conjunto de atividades e componentes de cada um dos diversos serviços de saneamento básico, que propicia à população o acesso na conformidade de suas necessidades e maximiza a eficácia das ações e dos resultados; III - Abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos realizados de forma adequada à saúde pública e à proteção do meio ambiente; IV - Disponibilidade, nas áreas urbanas, de serviços de drenagem e manejo das águas pluviais, limpeza e fiscalização preventiva das redes, adequados à saúde pública e à segurança da vida e do patrimônio público e privado; V - Adoção de métodos, técnicas e processos que considerem as peculiaridades locais e regionais; VI - Articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde, de recursos hídricos e outras de interesse social relevante, destinadas à melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja fator determinante; (BRASIL, 2007, s/p).

Ainda, o Estatuto da Cidade em seu art. 3º inclui o saneamento básico dentre as atribuições de interesse da Política Urbana.

Com o crescimento acelerado das cidades brasileiras e conjuntamente à quantidade de lixo produzido, este aumento supera a capacidade da natureza em decompor a matéria produzida, de uma forma satisfatória. Com isso evidencia-se que uma cidade com deficiência de saneamento e esgoto e o acúmulo do lixo interligam-se à proliferação de doenças como parasitoses, diarreias e a poluição das fontes de abastecimento.

“A Lei nº 8.080/1990, que criou o Sistema Único de Saúde (SUS), intitulou como obrigação desse sistema, promover, proteger e recuperar a saúde, englobando

a promoção de ações de saneamento básico e de vigilância sanitária”. (BRASIL, 2013, p.10).

A questão da saúde da população, engloba diversas condicionantes e fatores determinantes para a mesma, dentre elas está a moradia, o saneamento básico, o meio ambiente, o trabalho, o transporte e o direito a cidade como um todo, visto isso, compreender quais ações de saneamento básico são disponibilizados às pessoas que residem nos bairros Vila Garcia e Rio da Vaca é de suma importância.

A seguir destacamos, através dos depoimentos dos agentes entrevistados, as ações de saneamento, tanto em território de ocupação irregular quanto nas áreas regulares, dos bairros pesquisados:

Sujeito G: A lei federal 11.445 que menciona o básico, ela dá uma pincelada sobre que tem que ser legal a ocupação para que seja feita a ligação de água, certo? Então, a partir disso, se uma pessoa vai na Paranaguá saneamento que é a empresa privada que presta serviços, se a pessoa vai lá tem que responder ali um formulário dizendo quanto à regularidade do imóvel. Daí eles tem lá o intermediário que seria regularidade questionável, então a pessoa que está pleiteando a ligação de água, primeiro ela tem que ter essa resposta. Quanto à questão de redes de água, as informações que a Paranaguá saneamento já prestou pra nós é que grande parte, senão todo o bairro já tem ou estaria com rede. Quando eu falo todo o bairro, é aquele cujo arruamento digamos, são autorizadas ruas abertas especialmente pelo município certo?

Sujeito G: Se você acessar o site da prefeitura de Paranaguá você vai encontrar mapas de arruamentos e se você bater o olho naquele mapa e for até os bairros, você vai ver que já tem discrepâncias. Que o pessoal foi abrindo ruas, assim então, nessas ruas que são novas, ruas abertas, ruas prolongadas, ainda que não constam naturalmente, elas não vai haver rede de abastecimento de água.

Compreende-se diante do exposto pelo entrevistado, de os moradores abrirem arruamento, uma culpabilização por parte do agente, e que este fenômeno se dá em razão do município não cobrir os serviços de política urbana de responsabilidade do município, havendo a falta de construção de habitação social, de acesso ao mercado imobiliário com valores mais justos com vistas a realidade econômica desta população e regularização fundiária, visto já mencionado anteriormente a limitação de expansão que o município possui, e algumas áreas do bairro Vila Garcia se caracterizarem como loteamentos aprovados.

Quanto à questão de rede de esgoto e drenagem, estas ações nos bairros se configuram da seguinte forma, segundo o entrevistado:

Sujeito G: Quanto a esgoto, é algumas ruas tem, daí a menor parte digamos já tem. Na verdade, assim, ela não tem a instalação pronta, como é que eu

vou dizer... Assim, existe a rede principal, mas nessa rede principal ninguém pode se ligar, entendeu? Porque a situação de tratamento de esgoto para onde iria esse esgoto ela ainda não está concluída.

Diante do informado na entrevista sobre a rede de esgoto, um fator relevante é sobre o pagamento de taxa de esgoto na fatura de água, pois a rede principal de esgoto está inconclusa, não havendo conexão final desta com uma estação de tratamento. Assim, foi entrado em contato com a Paranaguá Saneamento, empresa responsável pelo abastecimento de água e rede de esgoto do município, porém os agentes responsáveis não quiseram participar da entrevista.

Em nota, a Prefeitura de Paranaguá (2018), anunciou a intervenção junto a empresa, pois houve a falta de documentação por parte desta, impedindo assim a avaliação dos valores que são cobrados quanto aos serviços prestados. A documentação foi requerida via judicial, ponto crucial para a tomada de decisão da prefeitura.

Houve ainda outros fatores alarmantes que resultaram nesta decisão, sendo, a falta e justificativa dos valores que são cobrados da população que impedem a análise do custo para exploração dos serviços de água, outro fator é a perda de níveis de água, chegando a haver perda anual de 2,2 milhões de m³. E o último fator, o sistema de coleta de esgoto que está sendo feita de forma unitária, significando que em casos de enchentes, com o refluxo o esgoto fica em contato direto com a população.

O sujeito G, em entrevista ainda esclarece como se dá a diferença entre rede de esgoto e drenagem no município de Paranaguá quanto aos bairros em estudo.

Entre drenagem urbana e rede de esgoto existe uma diferença. Por exemplo, essa água de chuva que está caindo, ela vai pro esgoto, cara, em teoria, no Brasil essa água não vai pro esgoto, essa água que cai da chuva sobre pátios sobre o asfalto, as calçadas, ela vai para a drenagem que são aquelas quando você vê na rua, você vê aqueles chamados boca de lobo. Esse é um sistema que eu tô falando na teoria, esse é um sistema que vai encaminhar a água de chuva direto pro rio, tá? E o esgoto é diferente, o esgoto é uma canalização separada que você não vê entendeu? Então tem que ficar claro uma coisa: em Paranaguá a Paranaguá saneamento ela é responsável pelas canalizações do esgoto, ou seja, o que vai receber só o quê? Só coisas domésticas, privada, chuveiro, tanque de lavar roupa, tanque de cozinha. Já uma lavagem de piso e água de chuva, essa geralmente é jogada na drenagem, então a estação de tratamento que tem lá que é ETE Cominese, ela está pra ser finalizada. Aí na virada do ano ou talvez início do ano que vem, ela irá receber o esgoto das casas e ela não está pronta, por isso mesmo que as casas elas não tem o que a gente chama de ligação que é basicamente um cano que vai ligar a estação da residência à tubulação principal que é chamada rede de esgoto. Só pra te esclarecer: lá no Vila

Garcia, a rua central do bairro, Dona Julieta, você vai ver que na frente da casa da pessoa tem a tal da valeta não tem? Essa valeta eles chamam muitas vezes de esgoto, na teoria essa valeta é drenagem porque ela é pra receber só água da chuva, para água que cai da chuva que cai na pista e era pra ir para essa valeta e ir para um rio, córrego alguma coisa lá em volta, ou seja de quem que é a competência para abrir essas valetas? Primeiro, a prefeitura municipal mais especificamente a secretaria de Obras, porque essas valetas são abertas temporariamente enquanto não tem recursos ou mesmo quando está em áreas de proteção ambiental a prefeitura também não pode fazer obra. Então são abertas essas valetas, no futuro, havendo a regularização é de se esperar que a prefeitura pegue essas valetas e põem as tubulações chamadas de manilhas de concreto, e põe os ralos. Então lá são dois problemas: o primeiro, é que muitas das ruas contam com esse valetão, então tá esse problema da valeta não ter manilha, não ter a canalização é um problema que cabe à prefeitura municipal e tem o problema da rede de esgoto propriamente dito.

Sobre os serviços prestados pela Central de Água, Esgoto e Serviços Concedidos do Litoral do Paraná (CAGEPAR).

Sujeito G: A CAGEPAR hoje é uma agência reguladora de serviço concedido, então essa lei federal 11.445 ela colocou que a responsabilidade, em primeiro lugar pela água, esgoto, tudo de saneamento básico, enfim, falando sobre água potável e esgoto propriamente dito, a responsabilidade é do município. E ele teria que ter uma entidade reguladora que é cobrar se está sendo executado de acordo com o plano de saneamento básico, porque o município pode ele mesmo prestar o serviço de água e esgoto ou ele pode optar por uma empresa privada chamada de concessão que é a realidade hoje de Paranaguá. Então por isso a CAGEPAR é pra regular a concessão, ou seja, aquilo que foi entregue pela Paranaguá saneamento, essa parte de drenagem essas valas que existem, em teoria a gente não tem jurisdição pra lidar com isso, então a CAGEPAR nem poderia tomar alguma medida. Então hoje eu consigo enxergar aqui dentro uma maneira que nós teríamos de mudar a realidade das questões dessas valetas, o que no meu entendimento, cabe à CAGEPAR pressionar a Paranaguá saneamento a fazer a sua rede de esgoto para que o indivíduo já não lance sua rede de esgoto nas valas e que elas sejam só pra água da chuva. E a CAGEPAR já toma essas medidas que tá no intermédio, uma das medidas é a mediação entre Paranaguá saneamento e prefeitura para que haja essa ETE Cominese, assim nós acompanhamos para ver se a ETE Cominese é entregue no prazo que está previsto no contrato e após que ela estiver pronta, tem a questão com a ligação pro usuário, nós temos que acompanhar se ela está sendo feita, mas tudo falando da rede de esgoto.

Diante do exposto, as ocupações irregulares, a falta de regularização fundiária e o processo de privatização de serviços, são fatores que dificultam os incrementos de políticas públicas. Com essa privatização criam-se instâncias de execução e regularização/fiscalização dos serviços, os quais nem sempre são realizados de acordo com os prazos e com qualidade dos contratos assinados. Ou seja, estes serviços terceirizados, viram fonte de lucros para quem os fornecem, corroborando muitas vezes na precariedade da obra ou no descumprimento de cuidados ambientais

que são exigidos em lei, dentre eles o saneamento básico. Ou ainda, a não ofertar de forma regular os serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário e preservação de áreas ambientais. Assim a população que reside de forma irregular tem como alternativa recursos precários para ter acesso ao abastecimento de água e esgoto sanitário, causando prejuízos à saúde pública e ao seu próprio desenvolvimento.

Sujeito G: Os moradores estão jogando esgoto diretamente nessa vala e do ponto de vista sanitário e de saúde pública é péssimo, nós sabemos disso, mas eu vejo esforços da prefeitura e Paranaguá saneamento no sentido de levar equipamentos urbanos de água, esgoto, drenagem, pavimento e iluminação pública.

O Plano de Saneamento Básico do Município de Paranaguá de 2010, estabeleceu como objetivo um planejamento das ações de saneamento no município, se atentando aos princípios da Política Nacional de Saneamento Básico Lei nº 11.445/07 com vistas à melhoria da salubridade ambiental, à proteção dos recursos hídricos e à promoção da saúde pública. (PARANAGUÁ, 2010, p. 4).

Para tanto, os programas de abastecimento em ocupações irregulares não devem se restringir a simplesmente dar acesso e segurança ao fornecimento de água e rede de esgoto a população, o viés é para além disso, deve-se promover a cultura da responsabilidade que tenha efetividade, esse trabalho de educação deve ser contínuo, visto a crescente migração que tem ocorrido para os municípios, para que a população tenha conhecimento e entendimento da importância da água distribuída e do esgoto coletado, bem como os processos de tratamento e da remuneração destes serviços.

Nota-se que um dos obstáculos para que se efetive os programas de abastecimento de água e de coleta de esgoto nessas ocupações irregulares são os marcos institucionais e as legislações sobre os mesmos, assim é de suma importância o fomento de dispositivos legais pertinentes, principalmente no âmbito municipal, para que possa haver segurança no campo jurídico para executar projetos que corroborem para a solução da problemática.

3.4 Ações Ambientais

O uso de riquezas naturais de forma intensiva, o processo de industrialização e de produção rural em larga escala, são fatores agravantes ao impacto ao meio

ambiente, conjuntamente com esses fatores está o crescimento populacional, corroborando nas questões urbanas, incidindo na qualidade de vida das pessoas, na saúde e no impacto ao meio ambiente. Vale ressaltar que o problema da deterioração ambiental já existe há muitas décadas, porém esse processo de agressão ao meio ambiente se faz intenso com a globalização, o que resulta na crescente vulnerabilidade das cidades. Problemas decorrente das ocupações irregulares e que podem ser evidenciados em relação às áreas de preservação ambiental, são as ocorrências de desmoronamentos, enchentes e alagamentos.

Maricato (2003), menciona que a segurança das pessoas nessas ocupações fica comprometida, não apenas pela precariedade das casas mas, pelo despejo de lixo nas encostas, pela ausência de obras de drenagem e pelo encharcamento do terreno promovido pela infiltração de esgotos provenientes das fossas individuais, assim as áreas de preservação estão inclusas no rol de ocupações pela população de baixa renda, pela inexistência de fiscalização, a autora ainda destaca que essa ausência não se dá por falta de legislação.

O Estatuto da Cidade no art. 2º inciso IV dispõe sobre o

Planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente; (BRASIL, 2001, s/p).

No município de Paranaguá o órgão responsável pelas questões ambientais é a Secretária Municipal de Meio-Ambiente (SEMMA), cujas competências estão sobre:

I - O planejamento operacional, a formulação e a execução da política de preservação e proteção ambiental do Município; II - O desenvolvimento de pesquisas referentes a fauna e à flora; III - O levantamento e cadastramento das áreas verdes; IV – A fiscalização das reservas naturais urbanas; V - O combate permanente à poluição ambiental; VI - A execução de projetos paisagísticos e de serviços de jardinagem e arborização; VII - A administração, manutenção e conservação de parques, praças e áreas de lazer; VIII - A definição da política de limpeza urbana, através do gerenciamento e fiscalização da coleta, reciclagem e disposição do lixo, por administração direta ou através de terceiros; IX - A manutenção e controle operacional da frota de veículos pesados, máquinas e equipamentos sob sua responsabilidade; X - A administração e manutenção dos cemitérios e serviços funerários; XI - Realizar outras atividades correlatas. (PARANAGUÁ, 2018, s/p).

As ações ambientais executadas pela SEMMA nos bairros Vila Garcia e Rio da Vaca estão descritas abaixo, de acordo com o entrevistado.

Sujeito E: Ao que tange ao meio ambiente, o serviço ofertado é a coleta de lixo, feita 3 vezes na semana até certo ponto do Vila Garcia, limpeza de calças, capinagem e varrição diretamente ao público.

Sujeito F: A coleta vai até a divisa do Vila Garcia, mas não entra no Rio da Vaca não, pelo acesso, pelas ruas, assim o caminhão passa próximo e recolhe o lixo, normalmente é assim em bairros que o acesso é prejudicado. [...] Roçada lá não é feita, como a maioria das ruas não tem pavimentação, não tem calcamento, agora coleta vai até o limite aonde o caminhão chega. Aí também acontece algumas solicitações pontuais, de uma árvore, a prefeitura vai até o imóvel e libera o corte da árvore.

Ao que tange as ocupações irregulares de ambos os bairros em estudo o sujeito D menciona:

Sujeito D: A situação do Vila Garcia é complicada porque é um loteamento aprovado, existe, não é uma área pública que foi invadida, que a prefeitura tem que tomar iniciativa de fazer regularização, são áreas particulares, então assim, por mais que o invasor que invadiu, a área, não é uma área da prefeitura, então o passível ambiental é do dono da área por isso que o dono da área como o exemplo do [fulano] está querendo abrir mão da área porque o passível é dele. Então essa situação quando envolve áreas particulares, quem tem que tomar as providencias são os donos da área ou um presidente de bairro que tenha lá com os moradores que tomem a iniciativa para fazer alguma coisa. Agora, quando a área é pública e diferente.

Diante do mencionado, nota-se que a divergência nas informações ou possível desconhecimento da política Urbana, visto que se o Vila Garcia é um loteamento aprovado, este é um meio facilitador para incremento de infraestrutura e regularização fundiária. Esta divergência de informações dificulta o incremento de programas, medidas, projetos relacionados ao desenvolvimento territorial.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 225⁴, inciso VI, dispõe sobre promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e conscientização pública para a preservação do meio ambiente.

Sujeito F: Em relação a educação ambiental não tem, não há nenhuma ação de educação ambiental, mais no início, teve várias ações de tentativa de contenção da invasão né.

Sujeito E: É tinha umas ações que era feita com a guarda ambiental junto com o setor de fiscalização.

Sujeito F: É, no começo tinha com uma certa frequência, mas chegou um ponto que saiu do controle e sem um efetivo policial não tem como o fiscal ir lá sem um aparato que garanta a segurança.

⁴ Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Fonte: BRASIL, 1988 s/p.

Sujeito E: É que no começo né, até tinha um caráter educativo, assim tinham algumas ações né. Ia lá conversar com o pessoal, avisava a vizinhança que não podiam invadir, mas depois voltamos e aí já tinha se caracterizado com invasão mesmo, o cara está lá, desmatou e construiu. Aí não tem o que fazer, aí é punição com multa.

Sujeito F: É multa que também não reflete numa coisa prática, multa pejorativa, reparação do dano, alguns casos sim, no começo da construção temos algumas demolições, mas é que, com o passar do tempo, não deu muito resultado.

A tolerância que o Estado possui em relação a essas ocupações de áreas de proteção ambiental ou de outras áreas públicas, pois, a população que se instala nesses lugares além de comprometer os recursos que são fundamentais a todos os moradores da cidade, como é o caso dos mananciais de água, comprometem a si mesmos, pois é um espaço não passível de instalação de infraestrutura urbana.

Para Maricato (2003), “O que sucede mais frequentemente, entretanto, é a consolidação das ocupações ilegais em áreas de proteção ambiental devido ao custo inviável de sua remoção”.

Para Riger (2010, p. 21) a concepção de desenvolvimento sustentável ao associar com atividades presentes para as gerações futuras, traz o direito de cada indivíduo a viver em um ambiente de qualidade e com o a participação de sua conservação. Já, a efetivação da função socioambiental da cidade se dará sendo aplicada, pelos municípios, das diretrizes gerais de desenvolvimento urbano criadas pela União, pelas quais será possível o desenvolvimento sustentável.

Assim as questões ambientais são um dos instrumentos marcantes no rol dos espaços urbanos, devendo ser garantido em prol do interesse público, devendo ter projeção para as gerações futuras, sendo necessário um planejamento das questões locais, não somente dos bairros em estudo, mas dos demais do município. Englobando nesse planejamento ações voltadas à questão de áreas de preservação ambiental, de habitação, mobilidade, circulação e o transporte de uso pessoal ou público, o gerenciamento de resíduos da população e o mais importante, ações de educação voltadas à educação ambiental.

3.5 Ações de Mobilidade Urbana

O Art. 2º do Estatuto da Cidade no inciso V menciona sobre a “oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos

interesses e necessidades da população e às características locais”. (BRASIL, 2001, s/p).

O espaço urbano é constituído pela relação de forças entre os atores sociais que o alimentam, o preservam ou o transformam, de acordo com seus interesses em torno da disputa de seus objetos, entre eles a moradia, o transporte, os serviços urbanos, entre outros. (NASCIMENTO, 2016, p. 147).

A lei 12.587, que trata da Política Nacional de Mobilidade Urbana aponta em seu art. 7º quais são os objetivos que a mobilidade urbana possui:

I - Reduzir as desigualdades e promover a inclusão social; II - Promover o acesso aos serviços básicos e equipamentos sociais; III - Proporcionar melhoria nas condições urbanas da população no que se refere à acessibilidade e à mobilidade; IV - Promover o desenvolvimento sustentável com a mitigação dos custos ambientais e socioeconômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas nas cidades; V – Consolidar a gestão democrática como instrumento e garantia da construção contínua do aprimoramento da mobilidade urbana. (BRASIL, 2012, s/p).

Assim, os Serviços Urbanos do município de Paranaguá têm como característica a gestão do Fundo Municipal de Transporte Coletivo, bem como sua execução. De acordo com o sujeito A, essas ações se constituem da seguinte forma: *“a secretaria atua no transporte em um todo, a secretaria acaba tendo que administrar toda espécie de transporte, seja ele escolar, coletivo urbano, taxi, frete, e aquaferroviário”*.

Ainda como competência da Secretaria, está entre suas atribuições:

I - Melhorar a vida urbana, facilitando os deslocamentos e assegurando o acesso das pessoas às suas casas, ao trabalho, aos serviços de lazer, de maneira confortável, segura, eficiente e acessível; II - Executar o controle e a manutenção dos serviços de iluminação pública, incluindo projetos de ampliação; III - Promover a execução da política de ordenamento e disciplinamento dos transportes; IV - Desenvolver as políticas, formalizar e gerir concessões para transporte de massa; V - Elaborar estudos tarifários sobre serviços de transporte público de massa e de táxi, para fixação de suas tarifas; VI - Realizar demais atividades correlatas. (PARANAGUÁ, 2018, s/p).

Ao que tange aos bairros Vila Garcia e Rio da Vaca a mobilidade urbana foi apresentada pelo entrevistado, como um cumprimento do dever do município, de forma a atender todos os cidadãos, somente a seguir é que dá alguns detalhes do número de linhas disponíveis para o bairro, mas não evidencia a frequência com elas são operadas.

Sujeito A: A mobilidade urbana se dá de forma normal como em qualquer outro bairro, tendo em vista o público alvo são os cidadãos, sendo ele em

qualquer lugar do município tem direito aos transportes, aos deslocamentos de suas residências, ao trabalho, a escola, sendo um direito até constitucional do cidadão ter o transporte, então o município tem atendido a demanda. [...] No Vila Garcia existe outras linhas, que na verdade elas fazem o cruzamento no entorno do Bairro Porto Seguro. Todas as linhas se encontram no Porto Seguro, a linha Porto Seguro, a linha Vila Garcia e Jardim Esperança. Porém o que entra no bairro Vila Garcia especificamente é a linha Vila Garcia e linha de ônibus no Rio da Vaca por enquanto não [há].

Sobre o bairro Rio da Vaca foi levantada a questão sobre o planejamento de uma linha de transporte que alcance seus moradores, ou mesmo interligue com outra linha como já supracitado acima.

Sujeito A: Visto que ali tem uma área de preservação ambiental e também requer um estudo mais específico, inclusive a área mais próxima do bairro em estudo, o Jardim do Bosque, nós temos aqui um pedido em processo para regularizar exatamente isso, o transporte público naquela região, tendo em vista que o ponto mais próximo para eles é o Jardim do Bosque. E o Rio da Vaca que fica localizado no Vila Garcia, onde o solicitante da linha de ônibus faz o percurso de 2km para conseguir pegar o transporte coletivo, assim nós vamos fazer o estudo, um projeto para ver qual a real necessidade que ambas comunidades enfrentam.

Sobre esta ótica, é notória a desigualdade de mobilidade dos habitantes do bairro Rio da Vaca, visto que não está é quase inexistente, resultando em uma série de desafios para a população, havendo dificuldade em acessar equipamentos sociais e serviços básicos, ocasionando dificuldade de integração social, fenômeno que induz o desenvolvimento de estratégias por parte da população nas quais utilizam outros meios de transportes, como bicicletas e o deslocamento a pé, entre outros meios. Para tanto, é notado que o agente entrevistado tem a ciência da configuração do bairro, e que se faz necessário o estudo/efetivação de uma linha de transporte para esta população.

Ainda sobre os bairros em estudo e algumas áreas dos mesmos se constituírem por ocupações irregulares, destaca-se o depoimento a seguir:

Sujeito A: O Vila Garcia é uma área que requer regularização fundiária, uma infraestrutura adequada, pois é difícil para o transporte coletivo, pois ele enfrenta diversas dificuldades em algumas ruas, como atolamento de transporte em dias de chuva, ficando quase impossível ter acesso a algumas ruas. Falta em ambos os bairros muitas coisas, como planejamento urbano junto com uma regularização fundiária, para que possa haver todos os mecanismos de políticas públicas para os cidadãos que moram naquelas localidades, ela requer um estudo amplo das necessidades básicas dos seres humanos para aquelas áreas.

Sobre a iluminação pública e a sinalização de trânsito em ambos os bairros:

Sujeito A: A sinalização nos bairros demanda de um projeto compartilhado entre a secretaria municipal de serviços urbanos e o setor de sinalização da secretaria municipal de trânsito. Para haver sinalização de via, também para questão de ponto/parada, fazendo assim um trabalho compartilhado com esta secretaria.

Observa-se nos depoimentos do sujeito A, algumas ações, ainda em caráter de planejamento e estudos para os bairros em estudo.

Sujeito A: Há aqui uma proposta e estudo para aquela região para legalizar a questão de transporte coletivo um terminal de ônibus para aquela região, sendo uma fala já bem antiga, mas... E pensando nisto, o município está fazendo um estudo técnico levantando os locais que mais necessitam de transporte coletivo, onde os bairros em estudo se enquadrando no ponto que necessita, para facilitar o deslocamento dos usuários, sendo ao nosso ver, naquela região, o Vila Garcia, o Porto Seguro e Jardim Esperança.

Para tanto, quando se trata da atuação no meio urbano deve haver articulação entre o poder governamental, o setor privado e a sociedade civil, para que se evidenciem as necessidades de políticas públicas, em especial daquelas que demandam a integração de diferentes órgãos e instituições em sua execução, a exemplo dos setores de habitação, transportes, saneamento, entre outros.

Os fundamentos jurídicos para que tal projeto se concretize já existem. Mas as ações para colocá-lo em prática, porém, ainda são insuficientes e precárias. E é este o maior desafio. Acredita-se que isso será possível com uma atuação local, numa conjunção de forças políticas e sociais, pois é com o olhar na realidade cotidiana que se pode ter, ao fim e ao cabo, uma visão do todo. É do Município, pois, amparado pelo “guarda-chuva” da União e dos Estados, e em conjunto com a sociedade civil, que deve partir a ação para a concretização do comando constitucional às cidades sustentáveis. (CANEPA, 2007, p. 144).

Para amenizar esses problemas dos espaços urbanos decorrentes das ocupações irregulares, é explícito que haja a intervenção do poder público e interação com os demais agentes norteadores, a fim de atender as demandas sociais por melhorias no espaço urbano, com obras de infraestrutura destinadas à elevação da qualidade de vida e das relações sociais da população.

3.6 Ações de Assistência Social

A Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) Lei nº 8.742/1993, e da Lei nº12.435/2011 que institui o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) atendem as diretrizes da CF de 1988. Assim desde sua implantação, o SUAS tem por objetivo

colocar em prática os preceitos constitucionais de proteção a famílias em risco e vulnerabilidade, dinamizando processos de democratização e de qualificação aos acessos a direitos sociais. (POZZOBOM, 2018, p. 4).

Visto isso, o município de Paranaguá possui o Centro de Referência em Assistência Social (CRAS), denominado CRAS Irma Freitas Fonseca, cujo área de abrangência atende os bairros Vila Garcia e Rio da Vaca.

Diante do abordado sobre as ocupações irregulares e os problemas relacionais às questões ambientais, de saneamento, de regularização fundiária e mobilidade urbana, mencionar a assistência social dentre eles é de suma importância, visto a vulnerabilidade econômica e social que as pessoas residentes nos bairros em estudo apresentam.

“Trata-se de um conjunto de determinações que desenha a desigualdade para além da possibilidade de escolha consciente desses sujeitos”. (VARGAS, 2016, p. 538).

Dentre os equipamentos disponíveis e serviços prestados à população dos bairros em estudo estão:

Sujeito B: O CRAS, Posto de saúde, Creches, escolas Municipais. Além destes que estão localizados no bairro Vila Garcia, há também, outros equipamentos localizados em bairros próximos como Escolas e Colégios e o IFPR.

Sobre as ações e programas implementados pelo CRAS Vila Garcia a seus bairros de abrangência, dentre os quais estão os bairros em estudo, registra-se:

Sujeito C: Os programas oferecidos pelo CRAS Vila Garcia não estão atrelados especificamente aos bairros citados, mas sim, a toda área de abrangência do equipamento. Por ser um equipamento público da política de Assistência Social, o equipamento oferece programas, projetos e benefícios ligados a esta política, onde em sua maioria, podem ser acessados por meio do Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal.

O Cadastro Único citado pelo sujeito C, veio a ser o principal instrumento para a seleção e a inclusão de famílias de baixa renda em programas federais, se caracterizando como obrigatório para concessão de benefícios como o Programa Bolsa Família, Tarifa Social de Energia Elétrica e Água, do Programa Minha Casa Minha Vida, entre outros.

Sobre as ocupações irregulares, e busca por lugares distantes e por vezes de difícil acesso para uma infraestrutura adequada, Vargas (2016, p. 540) aponta que a

consequência por busca de lugares com esses aspectos se colocam no quadro restrito de oportunidades de localização/moradia para os mais pobres, sendo esses, o fruto de padrões de produção do ambiente construído e da forma de produção e distribuição desigual da riqueza.

Para tanto, as ações da Assistência Social, remetem aos efeitos perversos do capitalismo, que incidem sobre os mais pobres, e no caso dos bairros em estudo, recai no aspecto mais importante que é a moradia, visto que, uma moradia digna e de qualidade propicia segurança e qualidade de vida dessas pessoas.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de urbanização e migração no Brasil ocorreu de modo acelerado entre as décadas de 1960 e final dos anos de 1990, concomitante à ausência ou limitado planejamento dos espaços urbanos, bem como a apropriação e uso do solo de modo concentrado por setores sociais abastados, evidenciou, das cidades brasileiras as imagens associadas à poluição da água e rios, degradação ambiental, violência urbana, tráfegos caóticos, entre outros problemas.

O planejamento urbano, a gestão do solo e a regulação urbanística, na maior parte das grandes cidades brasileiras, estiveram ao longo de seu processo, voltados mais para o mercado das classes médias e interesses dos médios e grandes empreendedores, do que para a população de baixa renda, o que resultou no processo de segregação urbana e no não acesso dessas áreas para a população trabalhadora de baixa renda.

A segregação urbana é um dos problemas mais explícitos das desigualdades sociais, bem como opera o seu oposto, condicionando a promoção e aprofundamento da desigualdade, à medida em que o uso do solo e a especulação imobiliária inibe o acesso à moradia e permite a acumulação de riquezas e aprofundamento dessas desigualdades. Tal dinâmica repercute na dificuldade que expressivo número de pessoas, em condições de vulnerabilidade social tem de acessar a infraestrutura urbana adequada, de ter acesso a serviços de base, como lazer, saneamento básico, mobilidade urbana, regularização fundiária e ao meio ambiente sustentável, fomentado questões e conceitos como exclusão social, inclusão precária, ilegalidade e informalidade.

As Políticas Públicas são de extrema importância e tem como objetivo direcionar e solucionar os problemas existentes, porém para que se efetivem é necessário comprometimento e participação ativa da sociedade civil, especialmente no que tange ao dever de fiscalização, acompanhando o desenvolvimento e planejamento da cidade. O que se nota é que a população por vezes, convive com a condições insustentáveis nos espaços urbanos, como se fosse algo natural, não encontrando meios de reivindicar e reestruturar o espaço em que vivem.

Entram, no âmbito dessa análise, as possibilidades concretas que estão colocadas para certos segmentos populacionais que vivem frequentemente nos limites das condições físicas de reprodução, ou seja, como resultado de

uma situação sócio-histórica marcada pela ausência absoluta de opções e de moradia inclusive. (VARGAS 2016, p.540).

Voltado para o capitalismo, para a especulação imobiliária e para as ações de intervenção com vistas à acumulação do capital, a questão urbana e o direito à cidade são fatores que perpassam décadas, uma vez que a moradia é os lócus das diferentes formas de desigualdade seja ela social, econômica, política e ambiental. Como menciona Maricato (2003, p.158) “a falta de alternativas habitacionais, seja via mercado privado, seja via políticas públicas sociais é, evidentemente, o motor que faz o pano de fundo dessa dinâmica de ocupação ilegal e predatória de terra urbana”.

Fica evidente a partir das entrevistas com os agentes estatais de como se configura a realidade dos bairros Vila Garcia e Rio da Vaca, e como é precária a inserção de ações públicas, no âmbito da Política Urbana, nestes bairros, seja por dificuldade de acesso para incremento de infraestrutura, de regularização fundiária, de estudo planejado do desenvolvimento urbano nessas áreas ou de um projeto/estudo de remoção/relocação dessas famílias para áreas de fácil acesso, para que as Políticas Públicas como a regularização fundiária, a mobilidade urbana, o saneamento básico, o meio ambiente sustentável e a política de assistência possam ser implementadas.

Sendo a ilegalidade urbana não mais a exceção diante da crise urbana, mas a regra, torna-se claro que, para além das (enormes) questões jurídicas, há que se repensar os modos de intervenção no espaço, o papel e a relevância da norma e da lei, as relações de poder instituídas. (NASCIMENTO, 2016, p.148).

Para Maricato (2003) o desenvolvimento urbano exige atuação em dois eixos: de um lado, a urbanização e legalização da cidade informal, atribuindo qualidade e o status de cidadania a seus habitantes; e de outro, a produção de novas moradias para aqueles que, sem outras saídas e recursos técnicos ou financeiros, invadem terras para morar.

Essa regularização ou construção de novas moradias para essa população contribui para melhores condições sociais, atribuindo estabilidade e segurança, retirando a imagem de morador de periferia, o que por vezes interfere na obtenção de melhores empregos, salários, em acesso a infraestrutura adequada, como o acesso à mobilidade urbana, acesso à energia elétrica, a equipamentos de política pública, ao devido abastecimento de água e rede de esgoto, entre outros.

Para Maricato (2005, p. 5) a relação entre a política fundiária e o processo de uso e ocupação do solo são fundamentais para garantir uma cidade sustentável, socialmente incluyente, democrática, economicamente eficiente e tudo isso tem a ver com gestão pública e norma legal. Essas e outras condições precisam ser enfrentadas se há o desejo de mudar o rumo aludido do crescimento do urbano.

“Assim, diante de uma sociedade capitalista cada vez mais destituída de direitos, a implementação da Política Urbana coloca-se como possibilidade de distribuição da riqueza socialmente produzida”. (CFESS, 2016, p. 17). O Serviço Social, se faz como profissão presente na divisão social do trabalho, presente nas atividades que são substanciais ou facilitadoras do movimento do capital.

A análise sobre a gênese do Serviço Social como profissão é impensável fora dos marcos da ordem burguesa, da sua sociabilidade e suas inerentes contradições fundadas na propriedade privada dos meios de produção e na apropriação privada da riqueza socialmente produzida. (SILVA, 2013, p. 29)

Tendo objeto do Serviço Social vinculado as expressões da questão social, numa perspectiva no modo capitalista de produção, onde essa concepção se enraíza processo capital x trabalho, a inserção do profissional no âmbito das desigualdades sociais é imprescindível, uma vez que a diversos meios nos quais a cidade reproduz desigualdades sociais, ocorrendo a inibição do direito à cidade para as classes mais baixas pela lógica capitalista.

Para Carvalho e Yamamoto (1983, p. 77);

A questão social não é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção mais além da caridade e repressão.

Ainda o CFESS (2016, p. 9) afirma;

Na particularidade do capitalismo brasileiro, as emergências políticas e sociais se veem diante de uma forma dependente de desenvolvimento que reestrutura o Estado, cujas ações intervencionistas se voltam para o aprofundamento da acumulação capitalista e têm nas cidades o lócus das mais diversas expressões da desigualdade social, econômica, política e ambiental.

Para tanto, é nesse processo de luta de classes que se faz presente o papel ativo do Serviço Social atuando no campo da Política Urbana, na problemática contida nesse meio, uma vez que essas diferentes formas de desigualdades estão

correlacionais com o desemprego, a pobreza, o analfabetismo, em famílias vivendo nas ruas, nas moradias precárias, na falta de terra para os trabalhadores, na violência e insegurança urbana. A luta pelo direito a cidade é a luta da classe trabalhadora, luta essa que está englobada com a educação, a moradia, o lazer, a saúde, entre outros. (CFESS, 2016, p. 8).

Cabe ainda elucidar, que o espaço urbano se define meramente a resultados finais mais imediatos e visíveis, tais como se apresentam na paisagem urbana dos centros urbanos das cidades brasileiras, mas sim por meio da compreensão do seu processo de produção social, que articula, concomitantemente, as dimensões material e simbólica das relações sociais. (CFESS, 2016, p. 11).

Ao que tange as entrevistas junto aos agentes estatais do município de Paranaguá, supracitadas nos tópicos anteriores, observou-se em sua maioria, o desconhecimento da Política Urbana juntamente com a realidade vivenciada em ambos os bairros.

Observou-se no desenvolvimento da pesquisa que as medidas tomadas pelo município, se contrapõe ao Plano Diretor, visto que o plano foi fundado em 2007, e em sua maioria, os bairros se encontram nas mesmas condicionalidades. As ocupações irregulares requerem o desenvolvimento das políticas públicas com medidas educativas e preventivas, ou a aplicação do plano diretor, o qual se constitui como um importante instrumento que viabiliza uma cidade planejada e com a participação ativa da sociedade civil, garantindo o acesso a moradia e infraestrutura necessária.

Notou-se a dificuldade do município, para implementar medidas eficazes para atender a população, com construção de habitação social e regularização fundiária das áreas ocupadas. Apesar de haver leis federais, estaduais e municipais que regulamentam e restringem as ocupações irregulares, o município possui grande dificuldade para efetivar o que dispõe a legislação.

As ocupações dos bairros Vila Garcia e Rio da Vaca, se incidirem há 15 anos aproximadamente, porém não houve planejamento/ação sobre as ocupações

irregulares destas localidades. Contrapondo o disposto no Estatuto da Cidade no art. 9º sobre usucapião⁵ especial urbana.

Logo, se vê necessário o estudo/planejamento, e de repensar a governança do espaço urbano do município, cabendo ao município respaldado em dispositivos legais, como a Política Urbana, o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor do Município, com intermédio dos agentes estatais que atuam diretamente nas Políticas Públicas, a tarefa de subsidiar a população usando esses inúmeros instrumentos, a fim de propiciar o direito ao acesso à saúde, à moradia, à informação, à educação, à participação popular, ao transporte e aos serviços públicos de modo geral, buscando o desenvolvimento urbano sustentável, para as presentes e futuras gerações.

⁵ Art. 9º Aquele que possuir como sua área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. Fonte: BRASIL, 2001, s/p.

5. REFERÊNCIAS

- ABRAHÃO, Cinthia M. S. Porto de Paranaguá: **Transformações Espaciais Decorrentes do Processo de Modernização Capitalista e Integração Territorial entre os anos 1970 e 2010**. Tese de Doutorado. UFPR, Setor de Ciências da Terra, Departamento de Geografia, Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2011, 293 páginas. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/26205/TESE%2BCOMPLETA%2BCINTHIA%2BSENA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 26 de outubro de 2018.
- APPA. **Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina APPA**. 2014, s/p. Disponível em: <http://www.colit.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=13>. Acesso em 25 outubro de 2018.
- AZEVEDO, Sérgio. **Vinte e dois anos de Política de Habitação Popular (1964-86): Criação, trajetória e extinção do BNH**. p. 107-119. Rio de Janeiro, out/dez 1988. p. 100.
- BERNARDI, Jorge. **A Organização Municipal e a Política Urbana**. Editora Ibpe 2ª Edição, 2009.
- BOTEGA, Leonardo R. **De Vargas a Collor: urbanização e política habitacional no Brasil**. Dossiê Cidades. Espaço Plural. 2007, p. 65 - 72.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 19 de agosto de 2018.
- _____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Política Urbana Art. 182 e 183**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 26 de outubro de 2018.
- _____. **Capítulo VI do Meio Ambiente**, Art. 225 parágrafo 1º. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 17 de junho de 2018.
- _____. **Diretrizes nacionais para o saneamento básico. Lei nº 11.445 de 05 de janeiro de 2007**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2007-2010/2007/Lei/L11445.htm. Acesso em: 29 de outubro de 2018.
- _____. **Estatuto da Cidade. Seção II do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios**. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm. Disponível em: 27 de outubro de 2018.
- _____. **Política Nacional de Habitação. A questão da habitação**, 2004.

_____. **Política Nacional de Mobilidade Urbana.** Lei N° 12.587, 3 de janeiro de 2012.

BURNETT, F.L. **Tragédia urbana neoliberal: fim da ilusão civilizatória da cidade capitalista?** in COUTINHO, J.A. e LOPES, J.A. (org.) Crise do capital, lutas sociais e políticas públicas. São Paulo: Editora Xamã, 2012.

CANEPA, Carla. **Cidades sustentáveis: o município como locus da sustentabilidade.** São Paulo: RCS, 2007.

CFESS. Atuação de Assistentes Sociais na Política Urbana, subsídios para reflexão. **Aspectos Relevantes da Trajetória da Política Urbana no Brasil.** Brasília, 2016, 54 páginas.

CFESS apud MEDEIRO, M.B.M. Atuação de Assistentes Sociais na Política Urbana, subsídios para reflexão. **Aspectos Relevantes da Trajetória da Política Urbana no Brasil.** p. 25 Brasília, 2016.

CHAFFUN, Nelson. **Dinâmica global e desafio urbano.** In. BONDUKI, Nabil. Habitat: As práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras. São Paulo, Studio Nobel, 1997, 267 páginas.

CONAM. **Confederação Nacional das Associações de Moradores.** Uma história de luta. 2018. Disponível em: <http://conam.org.br/historico/>. Acesso em: 12 de novembro de 2018.

COSTA, Laura M. J. **Organizações de Bairro: História e Práticas Comunitárias que possam levar à Sustentabilidade do Meio na Cidade de Paranaguá e Ilha dos Valadares - Paraná – Brasil.** Anexos Tese de Doutorado, 1999. p. 614. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/30610/T%20-%20LAURA%20JESUS%20DE%20MOURA%20E%20COSTA%20ANEXOS.pdf?sequence=3>. Acesso em: 26 de outubro de 2018.

FILHO, Antonio T. **Habitação Popular no Brasil: análise do modelo operacional de financiamento pelas agências oficiais.** Universidade de Brasília, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Mestrado em Arquitetura e Urbanismo. Brasília, 2006, 124 páginas. Disponível em: http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/3489/1/2006_Antonio%20Triana%20Filho.pdf. Acesso em: 12 de novembro de 2018.

FNRU. **Fórum Nacional de Reforma Urbana, Quem somos.** São Paulo, 2018. Disponível em: <http://forumreformaurbana.org.br/quem-somos/>. Acesso em: 10 de novembro de 2018.

IAMAMOTO, Marilda Vilela; CARVALHO, Raul. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica.** São Paulo, Cortez, 1983.

IBGE. Paraná, Paranaguá. **Cadastro Central de Empresas**. Ranking, 2016. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/paranaguá/pesquisa/19/29765?tipo=ranking>. Acesso em: 26 de outubro de 2018.

IBGE. Paraná, Paranaguá. **Trabalho e Rendimento**, 2016. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/paranaguá/panorama>. Acesso em: 26 de outubro de 2018.

IBGE. Produto Interno Bruto dos municípios. **Paranaguá no Estado do Paraná**. Ranking 2015. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/paranaguá/pesquisa/38/47001?tipo=ranking&ano=2015>. Acesso em: 26 de outubro de 2018.

IBGE. Séries históricas e estatísticas. **Taxa de Urbanização**. Censo demográfico 1940-2010. População e demografia, indicadores demográficos. Disponível em: <https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?no=10&op=2&vcodigo=POP122&t=taxa-urbanizacao>. Acesso em: 22 de julho de 2018.

IBGE. **Sinopse preliminar do censo demográfico 2000**. Rio de Janeiro, volume 7. 2000. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/308/cd_2000_v7.pdf. Acesso em: 22 de setembro de 2018.

IPARDES. Instituto paranaense de desenvolvimento econômico e social. **Caderno estatístico município de Paranaguá**. Paranaguá, 2018. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/cadernos/MontaCadPdf1.php?Municipio=83200>. Acesso em: 28 de agosto de 2018.

LIBÓRIO, D, C; SAULE JÚNIOR, N. Enciclopédia Jurídica da PUCSP. **Princípios e instrumentos de política urbana**. Tomo Direito Administrativo e Constitucional, Edição 1, abril de 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/76/edicao-1/principios-e-instrumentos-de-politica-urbana>. Acesso em: 20 de agosto de 2018.

MARCHI, Marcio. **A Produção Contemporânea do Espaço Urbano e o Direito à Cidade: um estudo sobre a inserção do Programa Minha Casa Minha Vida na área conurbada de Florianópolis**. Processo e Formas do Espaço Urbano Florianópolis. 2015, 257 páginas.

MARICATO, Ermínia. **Conhecer para Resolver a Cidade Illegal**, in: Castriota, L.B. (org.) Urbanização Brasileira: Redescobertas. Belo Horizonte: editora Arte, 2003. p. 78-96.

MARICATO, Ermínia. **metrópole, legislação e desigualdade**. p.153-164, 2003. disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v17n48/v17n48a13.pdf>. acesso em 20 de agosto de 2018.

MARICATO, Ermínia. **Questão Fundiária Urbano no Brasil e o Ministério das Cidades**, 2005, p. 3-14.

MARICATO, Ermínia. **Urbanismo na periferia do mundo globalizado. Metr6poles brasileiras.** S6o Paulo, 2000, p. 21 – 32.

MARTINELLI, Maria L6ucia. **Reflex6es sobre o Servi7o Social e o projeto 6tico-pol6tico profissional¹.** Ponta Grossa, 2016. Dispon6vel em: <http://www.revistas2.uepg.br/index.php/emancipacao/article/view/69/67>. Acesso em: 16 de novembro de 2018.

MINAYO, Maria Cec6lia de Souza. **Pesquisa Social. Teoria, m6todo e criatividade.** 18 ed. Petr6polis: Vozes, 2001 p.16-21. Dispon6vel em: http://www.faed.udesc.br/arquivos/id_submenu/1428/minayo_2001.pdf. Acesso em: 12 de outubro de 2018.

MTST. **Movimento dos Trabalhadores Sem Teto, as linhas pol6ticas do MTST.** 2018. Dispon6vel em: <http://www.mtst.org/quem-somos/as-linhas-politicas-do-mtst/>. Acesso em: 11 de novembro de 2018.

NASCIMENTO, Denise M. **As Pol6ticas Habitacionais e as ocupa76es urbanas: dissenso na cidade.** Cad. Metrop., S6o Paulo, v. 18, n. 35. S6o Paulo, abr. 2016, p. 145-164.

PARANAGU6. **legisla76o municipal de Paranagu6/pr. per6metro urbano, 27 de agosto de 2007.** dispon6vel em: <https://leismunicipais.com.br/a1/pr/p/paranagua/lei-complementar/2007/7/61/lei-complementar-n-61-2007-dispoe-sobre-o-perimetro-urbano-do-municipio-de-paranagua?q=61> acesso em: 06 de setembro de 2018.

_____. **Not6cias, prefeitura anuncia interven76o na empresa Paranagu6 Saneamento.** 2018, s/p. Dispon6vel em: <http://www.paranagua.pr.gov.br/noticias/noticia11838.html>. Acesso em: 12 de novembro de 2018.

PARANAGU6. **Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Paranagu6, Diagn6stico, Volume I e II.** 2007.

_____. **Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Paranagu6, Volume V mapas,** 2007.

_____. **Plano Diretor de Paranagu6.** 2007.

_____. Plano diretor de desenvolvimento integrado de Paranagu6. volume i, an6lises tem6ticas e diagn6sticos – contexto municipal. **distribui76o da popula76o,** 2007. dispon6vel em: http://www.paranagua.pr.gov.br/plano_diretor/+%20plano%20diretor/pdf/pddi%20-%20volume%20i-%20an%c3%a1lise%20e%20diagn%c3%b3stico.pdf. acesso em: 28 de agosto de 2018.

_____. **Secretaria Municipal de Servi7os Urbanos,** 2018. Dispon6vel em: <http://www.paranagua.pr.gov.br/conteudo/secretarias-e-orgaos/servicos-urbanos>. Acesso em: 31 de outubro de 2018.

_____. **Secretaria Municipal de Meio-Ambiente**, 2018. Disponível em: <http://www.paranagua.pr.gov.br/conteudo/secretarias-e-orgaos/meio-ambiente>. Acesso em: 30 de outubro de 2018.

_____. **Plano Municipal de Saneamento Básico de Paranaguá – PR, Volume I, Gestão Ambiental**, 2010, p.4. Disponível em: http://www.paranagua.pr.gov.br/imgbank2/file/meio_ambiente/PMSB%20-%20VOLUME%20I.pdf. Acesso em: 29 de outubro de 2018.

_____. Secretarias e Órgãos. **Serviços Urbanos**. Secretaria Municipal de Serviços Urbanos e da Ilha dos Valares, 2018. Disponível em: <http://www.paranagua.pr.gov.br/conteudo/secretarias-e-orgaos/servicos-urbanos>. Acesso em: 05 de outubro de 2018.

POZZOBOM, Beatriz C. **Reconhecimento da Instituição CRAS Irma Fonseca Freitas-Vila Garcia**. UFPR Litoral, Matinhos 2018, p.3-25.

RIGER, Denia Regina C. **Os Municípios, as Políticas Públicas de Meio Ambiente e o Desenvolvimento Urbano Sustentável**. Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul-UNIJUÍ. 2010, p. 21. Disponível em: <http://bibliodigital.unijui.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/662/MONOGRAFIA%20%28Denia%20Riger%29%20em%20PDF.pdf?sequence=1>. Acesso em: 30 de outubro de 2018.

ROLNIK, Raquel. **Estatuto da Cidade. Novas perspectivas para a reforma urbana. Instrumentos para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza**. Caderno Pólis 4, 2001, p. 5-64.

RUBIN, Graziella Rosatto, BOLFE Sandra Ana. O Desenvolvimento da Habitação Social no Brasil. **Processo histórico da habitação social no Brasil**. Revista do Centro de Ciências Naturais e Exatas – UFSM. Ciência e Natura, Santa Maria, v. 36 n. 2, 2014 p. 201-213.

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**. 5ª Edição. 2ª Reimpressão. São Paulo, Edusp, 2009.

SANTOS, Cláudio H. **Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998**. Texto Para Discussão. Brasília, 1999, p.7-32.

SILVA, J. F. S. **Serviço Social. Resistência e Emancipação?** São Paulo: Cortez, 2013.

TONELLA, C. Políticas urbanas no Brasil: marcos legais, sujeitos e instituições. **Os Marcos Legais da Política Urbana**. Soc. Estado. vol. 28 n.1 Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922013000100003> Acesso em 20 de agosto de 2018.

TUMELERO, Silvana Marta. **Estratégias e dispositivos para a ação intersetorial nas políticas públicas: análise a partir da atuação de agentes estatais implementadores de políticas no processo de realocação de famílias da região**

portuária no município de Paranaguá (PR). Universidade Federal de Santa Catarina, Centro socioeconômico. Departamento de Serviço Social. Programa de pós-graduação em Serviço Social. (Projeto de Doutorado). Florianópolis, 2014.

UNMP. **União Nacional por Moradia Popular, um pouco da nossa história.** 2009. Disponível em: http://www.unmp.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=44&Itemid=54. Acesso em: 10 de novembro de 2018.

VARGAS, Maria Auxiliadora R. **Moradia e pertencimento: a defesa do Lugar de viver e morar por grupos sociais em processo de vulnerabilização.** Cad. Metrop., São Paulo, v. 18, n. 36. São Paulo, jul. 2016, p. 538-540.

VIEIRA, E. **Estado e Miséria Social no Brasil:** de Getúlio a Geisel. São Paulo: Cortez Editora, 1983.

VILLAÇA, F. **O que todo cidadão precisa saber sobre a habitação.** 1986, p.3-54. Disponível em: <<https://www.passeidireto.com/arquivo/27003255/o-que-todo-cidadao-precisa-saber-sobre-habitacao----flavio-villaca>>. Acesso em: 12 de agosto de 2018.

VILLAÇA, F. 1986 apud MARX K. 2002. **O que todo cidadão precisa saber sobre habitação.** 1986, p. 39. Disponível em: <<https://www.passeidireto.com/arquivo/27003255/o-que-todo-cidadao-precisa-saber-sobre-habitacao----flavio-villaca>>. Acesso em: 12 de novembro de 2018.