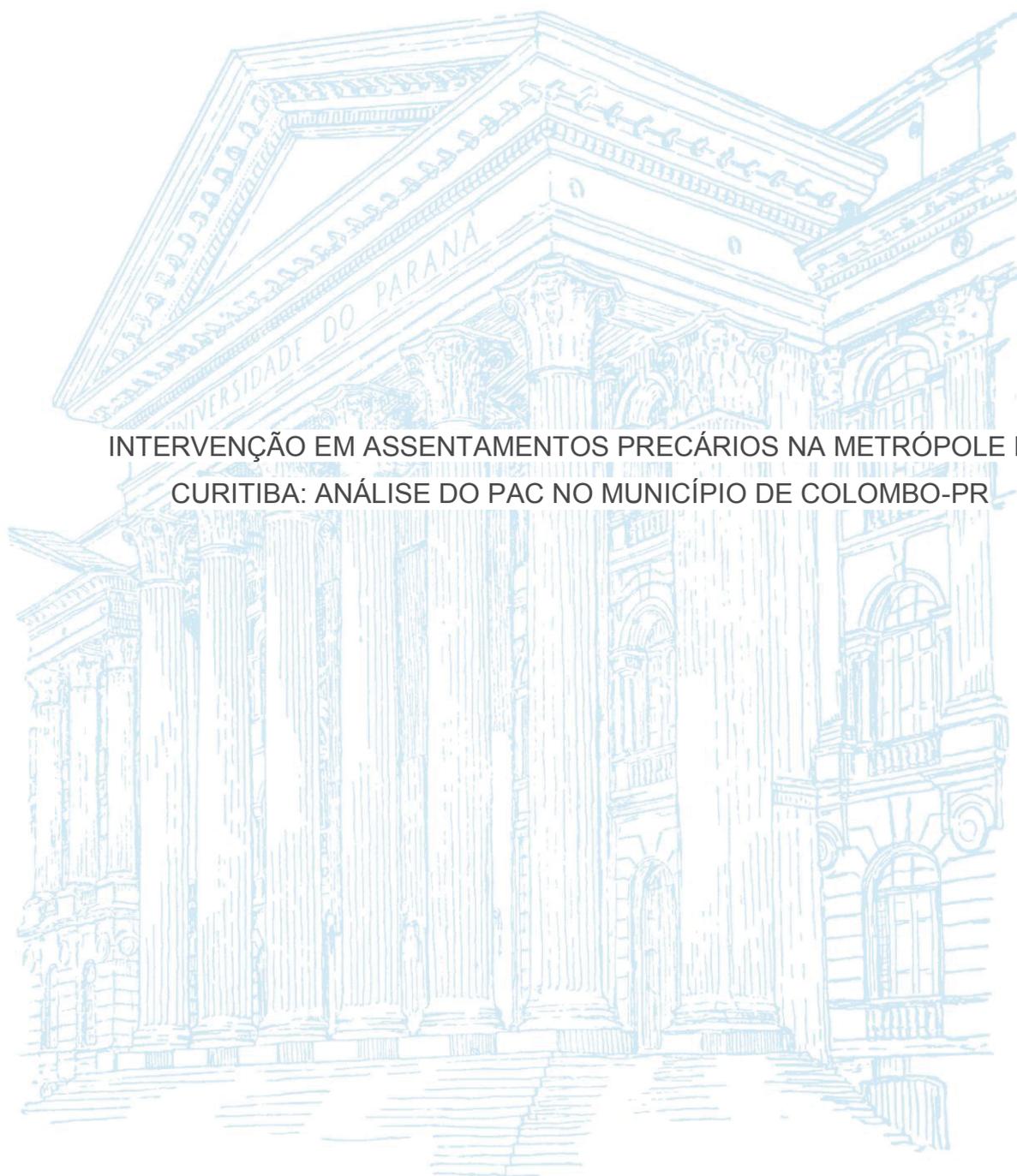


UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

FLÁVIA IANKOWSKI CLARO PEREIRA



INTERVENÇÃO EM ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS NA METRÓPOLE DE
CURITIBA: ANÁLISE DO PAC NO MUNICÍPIO DE COLOMBO-PR

CURITIBA

2019

FLÁVIA IANKOWSKI CLARO PEREIRA

INTERVENÇÃO EM ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS NA METRÓPOLE DE
CURITIBA: ANÁLISE DO PAC NO MUNICÍPIO DE COLOMBO-PR

Dissertação apresentada como requisito parcial à
obtenção do grau de Mestre em Planejamento
Urbano, no Programa de Pós-Graduação em
Planejamento Urbano, Setor de Tecnologia, da
Universidade Federal do Paraná.

Orientadora: Prof^ª. Dra. Madianita Nunes da Silva

CURITIBA

2019

Catálogo na Fonte: Sistema de Bibliotecas, UFPR
Biblioteca de Ciência e Tecnologia

- P436i Pereira, Flávia Iankowski Claro
Intervenção em assentamentos precários na metrópole de Curitiba: análise do PAC no município de Colombo-PR [Recurso eletrônico] / Flávia Iankowski Claro Pereira – Curitiba, 2019.
- Dissertação - Universidade Federal do Paraná, Setor de Tecnologia, Programa de Pós-graduação Planejamento Urbano.
- Orientadora: Madianita Nunes da Silva
1. Urbanização. 2. Moradia Popular. 3. Programa de Aceleração do Crescimento.(PAC). I. Universidade Federal do Paraná. II. Silva, Madianita Nunes da. III. Título.

CDD: 353.9

Bibliotecária: Roseny Rivelini Morciani CRB-9/1585



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SETOR SETOR DE TECNOLOGIA
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO PLANEJAMENTO
URBANO - 40001016104P3

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em PLANEJAMENTO URBANO da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da dissertação de Mestrado de **FLÁVIA IANKOWSKI CLARO PEREIRA** intitulada: **Intervenção em assentamentos precários na metrópole de Curitiba: Análise do PAC no Município de Colombo - PR**, após terem inquirido a aluna e realizado a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua aprovação no rito de defesa.

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

CURITIBA, 25 de Março de 2019.

MADIANITA NUNES DA SILVA

Presidente da Banca Examinadora (UFPR)

SIMONE APARECIDA POLLI

Avaliador Externo (UFPR)

DANIELE REGINA PONTES

Avaliador Interno (UFPR)

AGRADECIMENTOS

Depois de tantos meses mergulhada nesse trabalho e no tema da habitação social, depois de tanta pesquisa e tanta produção, finalmente cheguei ao momento mais difícil: agradecer àqueles que se fizeram presentes no meu caminho durante esse período. No entanto, na impossibilidade de nomear todos, vou me restringir àqueles que estiveram mais próximos nesse processo de amadurecimento acadêmico.

Sou grata primeiramente a meus pais Laércio e Eremi que, mesmo ausentes fisicamente, estiveram presentes no meu pensamento em cada momento e me deixaram o legado mais precioso, a educação. Como seria bom compartilhar com vocês mais essa conquista!

Agradeço imensamente a minha querida orientadora, a Prof^ª Dr^a Madianita Nunes da Silva, que despertou em mim a paixão pelo tema, antes mesmo de eu iniciar oficialmente esse mestrado, que confiou na minha capacidade de desenvolver este trabalho e que compartilhou seus conhecimentos, guiou-me sabiamente e levou-me a uma reflexão crítica fundamental acerca da cidade e seus problemas sociais.

À Prof^ª Dr^a Simone Polli e à Prof^ª Dr^a Daniele Pontes pela análise cuidadosa do meu trabalho e pelas contribuições valiosíssimas na banca de qualificação. Foi uma honra debater o tema com pessoas tão experientes e dispostas.

Aos professores, colaboradores e colegas do PPU pela construção coletiva de um espaço tão importante de debate e produção sobre o Planejamento Urbano.

Aos técnicos e gestores: Manoel José Silva Netto, Maria Fernanda Lagana e Maria Elisa de Lima Moro, da Companhia de Habitação do Paraná (COHAPAR), pela atenção, disponibilidade e cooperação no desenvolvimento desse trabalho.

Ao funcionário da Prefeitura Municipal de Colombo Emerson Cavali por prontamente me fornecer dados quando precisei, e aos ex-funcionários Gilmar Santini e Lany Ramos pelo esforço em reconstituir a política habitacional do município e responderem com cuidado aos meus questionários.

À Yasmin Lubachevski pelo precioso auxílio com os esquemas visuais e imagens que utilizei, e à Ana Cláudia Ribeiro Martins pelo importante auxílio com a língua espanhola.

Aos professores e funcionários do Unicuritiba por tornarem nosso ambiente de trabalho leve e profícuo.

Aos meus irmãos Alexandre, Mariana e Rafael simplesmente por serem vocês e por terem compartilhado comigo as dificuldades, as perdas, as alegrias, os choros, os risos e tantos outros momentos desde a nossa infância.

Às pessoas que cuidaram dos meus meninos para eu poder me dedicar ao mestrado: à minha sogra Lidvina por ter sido uma avó maravilhosa, e à Maria Alice Ogrodoviski por ter sido, além de prima, uma babá dedicada e criativa.

Aos meus amigos, especialmente à Arina, à Cris e à Grazi, pelo companheirismo de tantos anos. À Michelle e à Dani por estenderem nossa amizade para além da Prefeitura de Colombo. A todos por aceitarem meus poréns em tantos encontros e desencontros. É especial dividir com vocês as alegrias da vida.

E finalmente, ao Bernardo e ao Gabriel, os maiores amores que eu pude ter, por aprenderem tão cedo a palavra dissertação e lamentarem tanto cada vez que eu os troquei por esse trabalho. No final de tudo, o melhor é sempre voltar para vocês.

E ao Heron, a pessoa mais incrível, paciente e companheira que eu conheci, por me dar força, amor, coragem, rumo e tantas coisas fundamentais, por sempre me apoiar incondicionalmente em qualquer decisão e por segurar a barra em tantas ausências. Obrigada.

RESUMO

O presente trabalho faz uma análise do PAC Urbanização de Assentamentos Precários no Município de Colombo (PR), com o objetivo de verificar em que medida o programa viabilizou o acesso à moradia adequada dos moradores das favelas metropolitanas. A dissertação inicia por um resgate histórico da metropolização brasileira e, a partir dela, ilumina a consolidação desse processo socioespacial na metrópole de Curitiba, aglomeração urbana na qual Colombo está integrada. Demonstra-se que a inserção do município na dinâmica de metropolização tem sido marcada pela produção dos espaços de moradia popular. É apresentada também uma revisão histórica da política habitacional praticada no Brasil e na metrópole de Curitiba, dedicando especial atenção aos programas que tiveram como objetivo intervir nos assentamentos precários e informais de moradia. Em seguida, estuda-se o contexto de implementação do PAC UAP em Colombo e analisam-se dois contratos aprovados no município no âmbito desse programa: o PAC Roça Grande e o PAC Belo Rincão. Os dados e informações utilizados na análise foram obtidos na Prefeitura Municipal de Colombo, COHAPAR, Caixa Econômica Federal e Ministério das Cidades. A partir da investigação desenvolvida, concluiu-se que, mesmo diante das limitações e da baixa eficiência na implementação dos contratos firmados com Colombo, o PAC UAP abriu a possibilidade de enfrentar condições de precariedade habitacional e inseriu na agenda político-administrativa dos municípios metropolitanos os projetos de urbanização integral de favelas, que num cenário de continuidade da execução do programa, possibilitaria aproximar esses espaços do conceito de moradia adequada.

Palavras-chave: Programa de Aceleração do Crescimento. Urbanização de assentamentos precários. Município de Colombo. Moradia popular. Metrópole de Curitiba.

RESUMEN

El presente trabajo hace un análisis del PAC Urbanización de Asentamientos Precarios en el Municipio de Colombo (PR), con el objetivo de verificar en qué medida el programa viabilizó el acceso a la vivienda adecuada de los habitantes de las favelas metropolitanas. La investigación empieza con el rescate histórico de la metropolización brasileña y a partir de ella ilumina la consolidación de este proceso socio-espacial en la metrópoli de Curitiba, aglomeración urbana a que Colombo está integrado. Se demuestra que la inserción del municipio en la dinámica de metropolización ha sido marcada por la producción de los espacios de vivienda popular. Se presenta también una revisión histórica de la política habitacional practicada en Brasil y en la metrópoli de Curitiba, dedicando especial atención a los programas que tuvieron como objetivo intervenir en los asentamientos precarios e informales de vivienda. A continuación, se estudia el contexto a partir del cual el PAC UAP es implementado en Colombo y se analizan dos contratos aprobados en el municipio en el marco de ese programa: el PAC Roça Grande y el PAC Belo Rincão. Los datos e informaciones utilizados en el análisis fueron obtenidos junto a la Prefectura Municipal de Colombo, COHAPAR, Caixa Econômica Federal y Ministerio de las Ciudades. A partir de la investigación desarrollada se concluyó que, incluso ante las limitaciones y la baja eficiencia en lo que se refiere a la implementación de los contratos firmados con Colombo, el PAC UAP abrió la posibilidad de enfrentar las condiciones de precariedad habitacional e insertó en la agenda político-administrativa de los municipios metropolitanos los proyectos de urbanización integral de favelas, que en un contexto de continuidad de la ejecución del programa permitiría aproximar esos espacios del concepto de vivienda adecuada.

Palabras clave: Programa de Aceleración del crecimiento. Urbanización de Asentamientos Precarios. Municipio de Colombo. Vivienda Popular. Metrópoli de Curitiba.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1: MUNICÍPIO DE COLOMBO NA METRÓPOLE DE CURITIBA E ÁREA DE CONCENTRAÇÃO DA POPULAÇÃO - 2019	28
FIGURA 2: LOCALIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE COLOMBO NA RMC - 2019	32
FIGURA 3: FOTOGRAFIA AÉREA MOSTRANDO A CONTINUIDADE DA MANCHA DE OCUPAÇÃO URBANA ENTRE OS MUNICÍPIOS DE CURITIBA, COLOMBO E PINHAIS - 2019	38
FIGURA 4: EVOLUÇÃO DOS LOTEAMENTOS EM COLOMBO – 1970/1990.	40
FIGURA 5: DENSIDADE DEMOGRÁFICA EM HAB/Km NO MUNICÍPIO DE COLOMBO SEGUNDO SETORES CENSITÁRIOS DO IBGE - 2010.....	41
FIGURA 6: DIVISÃO DO MUNICÍPIO DE COLOMBO EM SETORES CONFORME O PLHIS - 2012	47
FIGURA 7: ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS NO MUNICÍPIO DE COLOMBO - 2012	49
FIGURA 8: EVOLUÇÃO DOS ESPAÇOS INFORMAIS DE MORADIA NO AGLOMERADO METROPOLITANO DE CURITIBA DURANTE AS DÉCADAS	75
FIGURA 9: HABITAÇÕES CONSTRUÍDAS NA VILA ZUMBI DOS PALMARES - 2005	79
FIGURA 10: AIS 1 NO MUNICÍPIO DE COLOMBO - 2004.....	85
FIGURA 11: LOCALIZAÇÃO DAS INTERVENÇÕES DO PAC NO MUNICÍPIO DE COLOMBO E NAS ÁREAS LÍMITROFES SITUADAS NO POLO.....	91
FIGURA 12: FOTO AÉREA JARDIM MARAMBAIA - 2004	95
FIGURA 13: FOTO AÉREA JARDIM MARAMBAIA - 2009.....	95
FIGURA 14: FOTO AÉREA JARDIM MARAMBAIA - 2018.....	96
FIGURA 15: HABITAÇÕES NAS MARGENS DO RIO ATUBA NO JARDIM MARAMBAIA ANTES DA INTERVENÇÃO – COLOMBO - 2007	97
FIGURA 16: HABITAÇÕES NAS MARGENS DO RIO ATUBA NO JARDIM MARAMBAIA ANTES DA INTERVENÇÃO – COLOMBO - 2007	97
FIGURA 17: MATERIAIS UTILIZADOS NAS EDIFICAÇÕES DO JARDIM MARAMBAIA - 2007	99

FIGURA 18: RENDA FAMILIAR NO JARDIM MARAMBAIA - 2007.....	100
FIGURA 19: COMPOSIÇÃO FAMILIAR NO JARDIM MARAMBAIA - 2007...	101
FIGURA 20: PAC MARAMBAIA: NOVO CONJUNTO HABITACIONAL E MATA CILIAR RECONSTITUÍDA.....	102
FIGURA 21: PARQUE LINEAR NA MARGEM DO RIO ATUBA - 2016	103
FIGURA 22: PREPARAÇÃO DO TERRENO PARA A INTERVENÇÃO NO JARDIM MARAMBAIA - 2010	104
FIGURA 23: PROJETO DE IMPLANTAÇÃO DO JARDIM MARAMBAIA - 2009	106
FIGURA 24: UNIDADES HABITACIONAIS ENTREGUES NO JARDIM MARAMBAIA - 2013.....	107
FIGURA 25: MORADIAS NA FAIXA DE ATINGIMENTO DA BR 116 NO JARDIM LIBERDADE - 2009.....	108
FIGURA 26: MORADIAS LOCALIZADAS EM ATINGIMENTO DE RUAS NO JARDIM LIBERDADE - 2009.....	108
FIGURA 27: FOTO AÉREA DO JARDIM LIBERDADE - 2004	109
FIGURA 28: FOTO AÉREA DO JARDIM LIBERDADE - 2009	110
FIGURA 29: FOTO AÉREA DO JARDIM LIBERDADE - 2018.....	110
FIGURA 30: PROJETO DA ÁREA PARA RELOCAÇÃO - JARDIM LIBERDADE - 2009	111
FIGURA 31: MORADIAS PRECÁRIAS NO JARDIM DO CONTORNO - 2009	113
FIGURA 32: MORADIAS PRECÁRIAS NO JARDIM DO CONTORNO - 2009	113
FIGURA 33: FOTO AÉREA DO JARDIM DO CONTORNO EM COLOMBO - 2004	114
FIGURA 34: FOTO AÉREA DO JARDIM DO CONTORNO EM COLOMBO - 2009	115
FIGURA 35: FOTO AÉREA DO JARDIM DO CONTORNO EM COLOMBO - 2018	115
FIGURA 36: PROJETO PARA RELOCAÇÃO ÁREA 1 - JARDIM DO CONTORNO - 2009	116

FIGURA 37: PROJETO PARA REALOCAÇÃO ÁREA 2 - JARDIM DO CONTORNO - 2009	116
FIGURA 38: DEMARCAÇÃO DA ÁREA DE INTERVENÇÃO NA RUA CAMPO DO TENENTE NO MUNICÍPIO DE COLOMBO - 2009.....	118
FIGURA 39: MORADIAS MARCADAS NA RUA CAMPO DO TENENTE NO MUNICÍPIO DE COLOMBO - 2015	122
FIGURA 40: MORADIAS MARCADAS NA RUA CAMPO DO TENENTE NO MUNICÍPIO DE COLOMBO - 2015	122
FIGURA 41: SITUAÇÃO DE RISCO NA RUA CAMPO DO TENENTE NO MUNICÍPIO DE COLOMBO - 2007	123
FIGURA 42: SEGURANÇA ESTRUTURAL DAS UNIDADES HABITACIONAIS DA RUA CAMPO DO TENENTE NO MUNICÍPIO DE COLOMBO - 2007	124
FIGURA 43: LOCALIZAÇÃO DAS FAVELAS COM INTERVENÇÕES E DOS CONJUNTOS HABITACIONAIS FINANCIADOS COM RECURSOS DO PAC – CURITIBA E COLOMBO	134

LISTA DE TABELAS

TABELA 1: NÚMERO DE LOTES APROVADOS NOS MUNICÍPIOS METROPOLITANOS SEM CURITIBA POR DÉCADA.....	35
TABELA 2: TAXA DE CRESCIMENTO POPULACIONAL NOS MUNICÍPIOS DA RMC ENTRE AS DÉCADAS DE 1970-1980	37
TABELA 3: AUMENTO DO NÚMERO DE DOMICÍLIOS E POPULAÇÃO RESIDENTE EM ESPAÇOS INFORMAIS DE MORADIA EM 1992 E 1998	45
TABELA 4: ESPAÇOS INFORMAIS DE MORADIA LOCALIZADOS EM APP E COTAS DE INUNDAÇÃO EM COLOMBO-PR - 2012.....	46
TABELA 5: EVOLUÇÃO DA TAXA DE INADIMPLENTES DO SFH NO PERÍODO 1980/1984 (EM PORCENTAGEM DOS FINANCIAMENTOS).....	59
TABELA 6: TC ROÇA GRANDE EM COLOMBO - ESTIMATIVA DE CUSTOS - 2009	93
TABELA 7: MATERIAIS UTILIZADOS NAS EDIFICAÇÕES.....	98
TABELA 8: RENDA FAMILIAR NO JARDIM MARAMBAIA – 2007.....	99
TABELA 9: COMPOSIÇÃO FAMILIAR NO JARDIM MARAMBAIA - 2007	100
TABELA 10: CONTRATOS E FAMÍLIAS BENEFICIADAS PELOS PROJETOS DO PAC UAP, DOMICÍLIOS EM ESPAÇOS INFORMAIS DE MORADIA E PORCENTAGEM DE DOMICÍLIOS EM ESPAÇOS INFORMAIS DE MORADIA EM RELAÇÃO AO TOTAL DE DOMICÍLIOS DOS MUNICÍPIOS – 2010.	129

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACP Área de Concentração da População

APA Área de Proteção Ambiental

BNDES Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BNH Banco Nacional de Habitação

CEBRAP Centro Brasileiro de Análise e Planejamento

CEF Caixa Econômica Federal

COPEL Companhia Paranaense de Energia

COHAB-CT - Companhia de Habitação Popular de Curitiba

COHAPAR Companhia de Habitação do Paraná

COMEC Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba

CTH Câmara Técnica de Habitação

FGTS Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FPIC Função Pública de Interesse Comum

IAB Instituto dos Arquitetos do Brasil

IAP Instituto de Aposentadoria e Pensão

IAP Instituto Ambiental do Paraná

IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPEA Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

HBB Habitar Brasil BID

HIS Habitação de Interesse Social

MinCidades Ministério das Cidades

MRU Movimento de Reforma Urbana

NUC Núcleo Urbano Central

PAC Programa de Aceleração do Crescimento

PAC-UAP Programa de Aceleração do Crescimento - Urbanização de Assentamentos Precários

PCD Pessoa com Deficiência

PLHIS Plano Local de Habitação de Interesse Social

PMCMV Programa Minha Casa Minha Vida

RIDEs Regiões Integradas de Desenvolvimento

RMC Região Metropolitana de Curitiba

SANEPAR Companhia de Saneamento do Paraná

SBPE Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo

SEDU Secretaria de Desenvolvimento Urbano

SFH Sistema Financeiro de Habitação

SIGPROM Sistema Integrado de Gestão e Proteção dos Mananciais

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	17
2 PRODUÇÃO DA MORADIA POPULAR EM COLOMBO, METROPOLIZAÇÃO E PRECARIZAÇÃO DO HABITAT	24
2.1 METROPOLIZAÇÃO E A PERIFERIZAÇÃO DOS ESPAÇOS DE MORADIA POPULAR	24
2.1.1 Metropolização, Produção do Espaço Urbano e dos Espaços de Moradia	32
2.2. METROPOLIZAÇÃO E PRODUÇÃO DOS ESPAÇOS DE MORADIA POPULAR EM COLOMBO.....	38
3. INTERVENÇÃO EM ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS NO MUNICÍPIO DE COLOMBO	51
3.1 REVISÃO HISTÓRICA DA POLÍTICA INTERVENÇÃO EM ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS NO BRASIL	51
3.1.1 Intervenção em Assentamentos Precários: conceitos e características ..	67
3.2 O ENFRENTAMENTO DA PRECARIIDADE HABITACIONAL EM COLOMBO E OS PROGRAMAS HABITACIONAIS PRATICADOS NA METRÓPOLE E NO MUNICÍPIO	72
4. O PAC UAP NO MUNICÍPIO DE COLOMBO	82
4.1 O ARCABOUÇO NORMATIVO E INSTITUCIONAL PARA EXECUÇÃO DO PAC.....	82
4.2 OS PROJETOS SUBMETIDOS E OS PROJETOS EXECUTADOS	90
4.2.1 PAC Roça Grande.....	94
4.2.2 PAC Belo Rincão.....	118
5. O PAC UAP E O ENFRENTAMENTO DA PRECARIIDADE HABITACIONAL NO MUNICÍPIO DE COLOMBO	126
5.1 ENTRE OS PROJETOS APROVADOS E EXECUTADOS: O PAC UAP E O ENFRENTAMENTO DA PRECARIIDADE HABITACIONAL NO MUNICÍPIO	127

5.2 O ARCABOUÇO INSTITUCIONAL E NORMATIVO E OS AVANÇOS E LIMITAÇÕES DO PAC UAP EM COLOMBO	135
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	143
REFERÊNCIAS	148
APÊNDICES	155

1 INTRODUÇÃO

No ano de 2018, a Declaração Universal dos Direitos Humanos completou 70 anos. O documento foi escrito no ano de 1948, em um contexto pós-guerra, momento em que o mundo ansiava por melhores condições de sobrevivência, e em seu capítulo 25 afirma que:

Todo homem tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família, saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direitos à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle[...] (ASSEMBLEIA GERAL DA ONU, 1948).

Quarenta anos mais tarde foi promulgada a Constituição Brasileira que, no capítulo que trata dos direitos e garantias fundamentais, afirma que:

São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (BRASIL, 1988).

Ainda que em ambos os textos o direito à moradia esteja claro, mesmo com diferentes formas de referenciá-lo, há que se definir o que exatamente ele abrange.

Quando se fala em moradia adequada, faz-se necessário compreender a habitação não apenas como uma unidade onde habita uma família, mas como um sistema integral que compreende também o terreno, a infraestrutura para urbanização e serviços e o equipamento social e comunitário, dentro de um contexto cultural, socioeconômico, político e físico-ambiental (UN- HABITAT, 1976).

Ou seja, ela é uma forma de acesso aos elementos que permitem uma sobrevivência digna, tais como equipamentos de saúde, educação e cultura, oportunidades de emprego, pavimentação, transporte público, fornecimento de água potável, coleta e tratamento de esgoto, coleta e destinação final correta de lixo, drenagem urbana e iluminação pública. Moradia adequada é, portanto, o acesso à cidade urbanizada. Além desses elementos, a moradia adequada

proporciona também as condições de desenvolvimento da subjetividade e da intersubjetividade, pois materializa o lugar da segurança, do descanso, do repouso, do não trabalho, do deslocamento, da vida que não está em trânsito.

Dessa forma, considerando que a moradia tem um alcance mais amplo que não se restringe à unidade de habitação, a política habitacional praticada deveria também ser igualmente ampla e facilitadora do acesso à cidade a todos aqueles que participam da sua produção, incluindo os grupos sociais que, devido ao seu local de moradia precário ou a falta dele, são excluídos desse direito.

Em espaços metropolitanos, onde a urbanização é mais complexa e extrapola as fronteiras municipais e onde as demandas urbanas ficam fora do alcance administrativo de um único município, a moradia ganha importância fundamental como articuladora do espaço urbano e, portanto, da vida cotidiana da população.

No Brasil, o modelo atual de produção da cidade, inclusive na metrópole de Curitiba, dificulta e até inviabiliza o acesso à moradia digna para as classes de renda mais baixa. Como agravante, a intervenção estatal e a política habitacional no Brasil têm sido marcadas por longos períodos de não reconhecimento desse direito para essas classes. Por outro lado, os programas de urbanização de favelas adotados no final da década de 2000 revelaram uma mudança na forma de enfrentar esse cenário, em direção ao reconhecimento do direito à moradia digna para todos.

Todas as questões levantadas estão presentes no Município de Colombo, que faz fronteira com Curitiba, cidade-polo da metrópole. Em Colombo, a produção do espaço urbano é marcada pela periferização da moradia popular e pela precariedade habitacional. Esse quadro, que caracteriza sua realidade urbana, frequentemente aparece estampado nas notícias locais, que revelam uma série de conflitos ambientais e sociais vividos cotidianamente pela população:

Menos de uma semana após a enchente que castigou o Município de Colombo, na Região Metropolitana de Curitiba, os moradores estão contabilizando os prejuízos e tentando voltar para casa.

Carros e residências que ainda não passaram por limpeza acumulam muita lama e sujeira. Em algumas casas, a água alcançou mais de 1,5 metros de altura e danificou eletrodomésticos como geladeiras e

frigobares que enferrujaram e foram tomados pelo mau cheiro. (Gazeta do povo, 27/12/2010).

(...)

“Aqui é sempre assim, cada vez que chove a gente fica embaixo d’água. Eles tinham que fazer alguma coisa no rio, tem casas muito próximas lá, o rio tinha que ser mais largo. Eu moro há sete anos e quando chove é assim. Vou comprar bóia, barco, jet-ski”, critica o metalúrgico Toni Amaral, que mora na rua Gustavo Kabistcheck. (Portal Banda B, 19/01/2013)

“Resolvemos sair de forma pacífica, por medo de haver confronto, mas não vamos deixar que nos abandonem”, disse Cleiton Freitas, representante dos moradores. Os ocupantes aceitaram o acordo proposto pelos agentes da prefeitura. “Vamos para um ginásio de esporte da cidade até que se resolva, mas não vamos sair de lá enquanto não tivermos outro lugar para ficar”, defendeu o representante que veio de São Paulo e morava na área há um ano. (Tribuna, 11/02/2014)

(...)

De acordo com a Polícia Militar (PM), a reintegração aconteceu contra 80 famílias que invadiram a área, que é da Prefeitura Municipal, a cerca de 20 dias. Acompanharam a reintegração órgãos sociais, para amparar as famílias, que não têm para onde ir.

“A gente está saindo de um modo pacífico. O oficial de justiça veio e nós temos que respeitar”, disse à Banda B um homem que precisou deixar o terreno. (Portal Banda B, 04/04/2017).

A periferização e precarização da moradia popular marcaram o desenvolvimento do Município de Colombo, que teve participação ativa no processo de metropolização, instaurado a partir da década de 1960 na região. Na década de 1970, juntamente com o Município de Piraquara, seu vizinho territorial da porção leste da Região Metropolitana de Curitiba (RMC), o Município de Colombo caracterizou-se por um acelerado crescimento populacional, da ordem de 12,56% (COMEC, 2006; IBGE, 2010), muito superior ao da capital e dos demais municípios que então formavam a RMC. Tal crescimento ocorreu, em especial, pela chegada de migrantes de baixa renda, que se deslocaram para a região em busca de trabalho, saídos da zona rural (Firkowski, 2001). Esse processo produziu um espaço urbano com inúmeros assentamentos precários, situados próximos ao limite com a cidade-polo e distantes do núcleo urbano original de Colombo, em geral localizados em áreas de preservação e proteção dos cursos d’água, que são abundantes no leste da RMC.

No ano de 2012, segundo o IBGE, Colombo tinha 59 assentamentos subnormais, com aproximadamente 4.000 domicílios, sendo mais da metade deles situados em áreas de preservação permanente (APP) e sujeitos a inundação (2.464 famílias) (IBGE, 2012).

Embora esse cenário já se apresentasse desde a década de 1970 até a década de 2000, as ações voltadas ao seu enfrentamento no município eram limitadas, em especial no que diz respeito ao reconhecimento do direito de seus moradores à moradia digna. A possibilidade de urbanizar assentamentos precários localizados em áreas ambientalmente frágeis ocorreu somente com a implementação do Programa Direito de Morar, promovido pelo governo estadual no ano de 2004 e com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), entre os anos de 2007 e 2013, na linha de ação de Urbanização de Assentamentos Precários (UAP).

À luz desse contexto, considerando a moradia como elemento principal na produção do espaço metropolitano e, portanto, fundamental para reduzir as desigualdades nele presentes, entende-se necessário e primordial a investigação das ações do Estado voltadas para oferecer à população de baixa renda o acesso à terra urbanizada e à moradia adequada.

A presente pesquisa justifica-se pela função preponderante do Município de Colombo como local de moradia das classes populares e da materialização exemplar em seu território do processo de segregação socioespacial na metrópole de Curitiba. À isso, soma-se a inquietação de anos trabalhados na Secretaria Municipal de Planejamento Urbano e Habitação de Colombo como gestora pública, durante os quais testemunhei as dificuldades enfrentadas pela população, devido à inexistência ou limitação de políticas públicas voltadas ao enfrentamento da questão habitacional.

Considerando que os dados nacionais do PAC apresentam limitações para compreensão da sua implantação e seus efeitos em território nacional, uma vez que o modelo de intervenção sofre muitas variações com as realidades locais, entende-se a necessidade de que os dados nacionais sejam confrontados e complementados com os dados locais, para que não haja o

risco de generalizações equivocadas ou análises superficiais (CARDOSO E DENALDI, 2018, p. 18).

O objetivo geral da pesquisa é analisar a execução do PAC – UAP no Município de Colombo, à luz da política habitacional praticada na metrópole de Curitiba na última década, a fim verificar em que medida a execução do programa viabilizou o acesso à moradia adequada aos moradores das favelas metropolitanas.

A partir desse objetivo geral, constituem objetivos específicos da pesquisa:

- a) Caracterizar a relação entre a metropolização em Curitiba e a produção do espaço urbano em Colombo, à luz da produção dos espaços de moradia popular.
- b) Elaborar uma recuperação da história da intervenção em assentamentos precários em Colombo, tomando como referência a política habitacional praticada no Brasil e na metrópole de Curitiba.
- c) Analisar o contexto institucional e normativo do PAC UAP no Município de Colombo.
- d) Levantar e analisar os projetos contratados e as intervenções executadas no âmbito do PAC UAP no Município de Colombo.
- e) Avaliar os efeitos da execução do programa no enfrentamento da precariedade habitacional em Colombo, considerando sua condição de município metropolitano.
- f) Refletir a respeito do significado do PAC UAP para a execução da política habitacional no município e na metrópole, procurando reconhecer avanços e desafios observados.

A partir dos objetivos apresentados, a investigação se aproxima de pesquisas descritivas e exploratórias, pois, a partir de um estudo de caso dedica-se a analisar o programa de habitação de interesse social implementado. No que diz respeito aos procedimentos metodológicos, as

técnicas de pesquisa utilizadas foram bibliográfica, documental e estudo de caso.

Para a análise da execução do PAC UAP em Colombo, os dados foram obtidos na Prefeitura Municipal, na COHAPAR, na Caixa Econômica Federal – Gerência Executiva e Negocial de Governo Curitiba (GIGOVCT) e no Ministério das Cidades. Os dados do programa referentes ao município-polo e demais municípios integrantes da metrópole de Curitiba foram obtidos em Silva, Vasco e Texeira (2018).

Também foram realizadas entrevistas com técnicos e gestores que atuavam na administração municipal de Colombo e na COHAPAR na época de implantação do PAC UAP, com o objetivo de compreender a organização institucional vigente, complementar e esclarecer informações obtidas nos documentos fornecidos pelos órgãos citados. Para tanto, foram aplicados questionários semiestruturados.

A dissertação está estruturada em seis capítulos, incluindo a presente introdução. Para caracterizar o processo de urbanização brasileiro e os agentes nele envolvidos, no capítulo 2 foi realizado um resgate histórico desse processo, enfatizando o papel do Município de Colombo no contexto metropolitano, identificando os agentes sociais presentes na produção do espaço urbano, bem como a forma como se materializou a produção da moradia popular.

No capítulo 3, com o objetivo de caracterizar a política habitacional executada na metrópole de Curitiba e relacioná-la às diferentes fases da política habitacional praticada no Brasil, foi realizado um resgate histórico da política praticada nas escalas nacional, metropolitana e municipal, que permitiu caracterizar o contexto anterior ao PAC, e reconhecer as influências desse percurso na origem e concepção do programa.

Como forma de analisar o contexto institucional de implantação do PAC UAP no Município de Colombo, no capítulo 4 foi realizado o levantamento e caracterização dos projetos previstos e executados no âmbito do programa,

bem como a análise do arcabouço institucional e normativo que subsidiaram sua execução.

Subsequentemente, para avaliar os efeitos do programa e, conseqüentemente, as condições de moradia da população metropolitana, foi realizada a análise dos projetos previstos e implementados no âmbito do PAC UAP em Colombo, que posteriormente foram comparados à execução do programa no município-polo, Curitiba.

Por fim, nas Considerações Finais, à luz dos objetivos inicialmente definidos, dos resultados obtidos e das análises efetuadas, apresenta-se uma discussão acerca dos avanços e desafios do PAC UAP em relação ao acesso à moradia adequada pelos moradores das favelas metropolitanas.

2 PRODUÇÃO DA MORADIA POPULAR EM COLOMBO, METROPOLIZAÇÃO E PRECARIZAÇÃO DO HABITAT

No presente capítulo, recupera-se o processo de metropolização brasileiro e os agentes nele envolvidos, tomando como base a produção do espaço urbano e dos espaços de moradia popular, com o objetivo de compreender a forma como o Município de Colombo inseriu-se na metropolização de Curitiba e como ocorreu a precarização da moradia popular a partir da consolidação desse fenômeno.

2.1 METROPOLIZAÇÃO E A PERIFERIZAÇÃO DOS ESPAÇOS DE MORADIA POPULAR

Compreender o processo de metropolização brasileiro é fundamental para entender a forma de produção da moradia popular nos espaços metropolitanos. Para tanto, é necessário assimilar que o processo de urbanização intensa pelo qual passou o Brasil, especialmente a partir da década de 1950, trouxe consequências sociais até hoje presentes nas nossas cidades, com destaque para a precarização e periferização da moradia das classes de menor renda.

Cabe salientar que a definição de periferia e periferização não se reduz, nesse caso, a uma conotação geométrica de distância apenas, mas remete também às desigualdades socioespaciais evidenciadas nessas áreas. Do ponto de vista físico-espacial, as periferias possuem baixa densidade de ocupação do solo e alta velocidade de expansão e do ponto de vista social, concentram as moradias da população de baixa renda. Nesse contexto, tornam-se carentes de serviços básicos essenciais, elevando os custos sociais da urbanização, além de comprometer a eficiência das administrações públicas e, conseqüentemente, avolumar os problemas das cidades (ULTRAMARI E MOURA, 1994). Valladares (1982) afirma que:

A periferização pode ser entendida como uma projeção ao nível do espaço, do processo de acumulação do capital e de suas consequências para o habitat da classe trabalhadora, determinando sua segregação espacial em áreas cada vez mais longínquas dos 'núcleos' dos principais centros urbano-industriais do país (VALLADARES, 1982, p. 47).

Ainda nesse cenário, a fragmentação e heterogeneidade dos espaços de moradia também ficam evidentes pela presença de “ilhas de pobreza” próximas a “ilhas de riqueza”, como é o caso em Colombo da Vila Zumbi dos Palmares e do Alphaville Graciosa, que estão espacialmente muito próximos, mas socialmente isolados.

Polli (2006) relata o grau de isolamento na Vila Zumbi dos Palmares observado por meio do Projeto “*Olha Aqui!*”¹ De acordo com a autora, muitos de seus participantes sequer conheciam o Município de Curitiba, os bairros vizinhos ou ainda o Alphaville. A desigualdade local estaria evidente na percepção do círculo vicioso que reproduzia a pobreza e manifestava-se na estrutura familiar, no modo de vida e nas condições psicofísicas dos moradores, “distanciando os mundos – cidade e Vila – e reproduzindo a miséria de forma geométrica e perversa” (POLLI, 2006, p. 57).

Essas áreas materializam, lado a lado, a desigualdade encontrada em escala metropolitana. O Alphaville Graciosa é um condomínio fechado de alto padrão e a Vila Zumbi dos Palmares é um loteamento onde predominam famílias de baixa renda e que passou por um processo de regularização fundiária. Segundo Polli (2007, p. 9), representam opostos simétricos na hierarquia social e espacial, mas correspondem aos mesmos intuitos de materialização (preservação) da sociedade de classes.

Segundo Kowarick (2000), até a década de 1930 a moradia popular era bastante adensada e concentrada junto a áreas industriais, nos bairros

¹ O projeto “*Olha Aqui!*” tinha como objetivo promover um intercâmbio entre duas comunidades, uma urbana (Vila Zumbi dos Palmares) e uma rural (assentamento Contestado), com o intuito de provocar uma reflexão crítica em crianças e adolescentes sobre a realidade que os cercava. Os principais instrumentos de trabalho do projeto foram oficinas de fotografia e de teatro de bonecos, utilizadas para iniciar os jovens na prática dessas duas modalidades de expressão artísticas. O projeto foi financiado pelo programa Transformando com Arte, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (POLLI, 2006, p. 130).

operários. Após a segunda guerra mundial, o Brasil recebeu um grande contingente de imigrantes, ampliando o número de população desempregada e de baixa renda, e intensificando o espraiamento da ocupação urbana para áreas cada vez mais periféricas e sem infraestrutura. O autor afirma ainda que “a periferização da moradia popular foi viabilizada pela alteração prévia no sistema de transporte, que começou a ocorrer a partir de 1940: o bonde passa a ser paulatina e crescentemente substituído pelo ônibus, veículo muito mais versátil na produção de terras habitáveis” (KOWARICK, 2000, p. 27). Essa mudança no modal de transporte facilitou a ligação entre as periferias autoconstruídas e os locais de emprego, fomentando a especulação imobiliária, na medida em que as áreas mais distantes foram loteadas e vendidas de forma irregular pelo mercado imobiliário formal e informal. Concomitantemente, as áreas mais centrais eram retidas para fins especulativos, originando os vazios urbanos (KOWARICK, 2000).

Segundo o mesmo autor, esse espraiamento da mancha urbana em direção às periferias precárias favoreceu também a relação de dependência entre diferentes núcleos urbanos nas metrópoles brasileiras, de forma que o espaço torna-se metropolitano não apenas pela sua extensão territorial, mas porque nele se organiza a dinâmica capitalista, onde emprego e força de trabalho embora dependentes encontram-se espacialmente afastados.

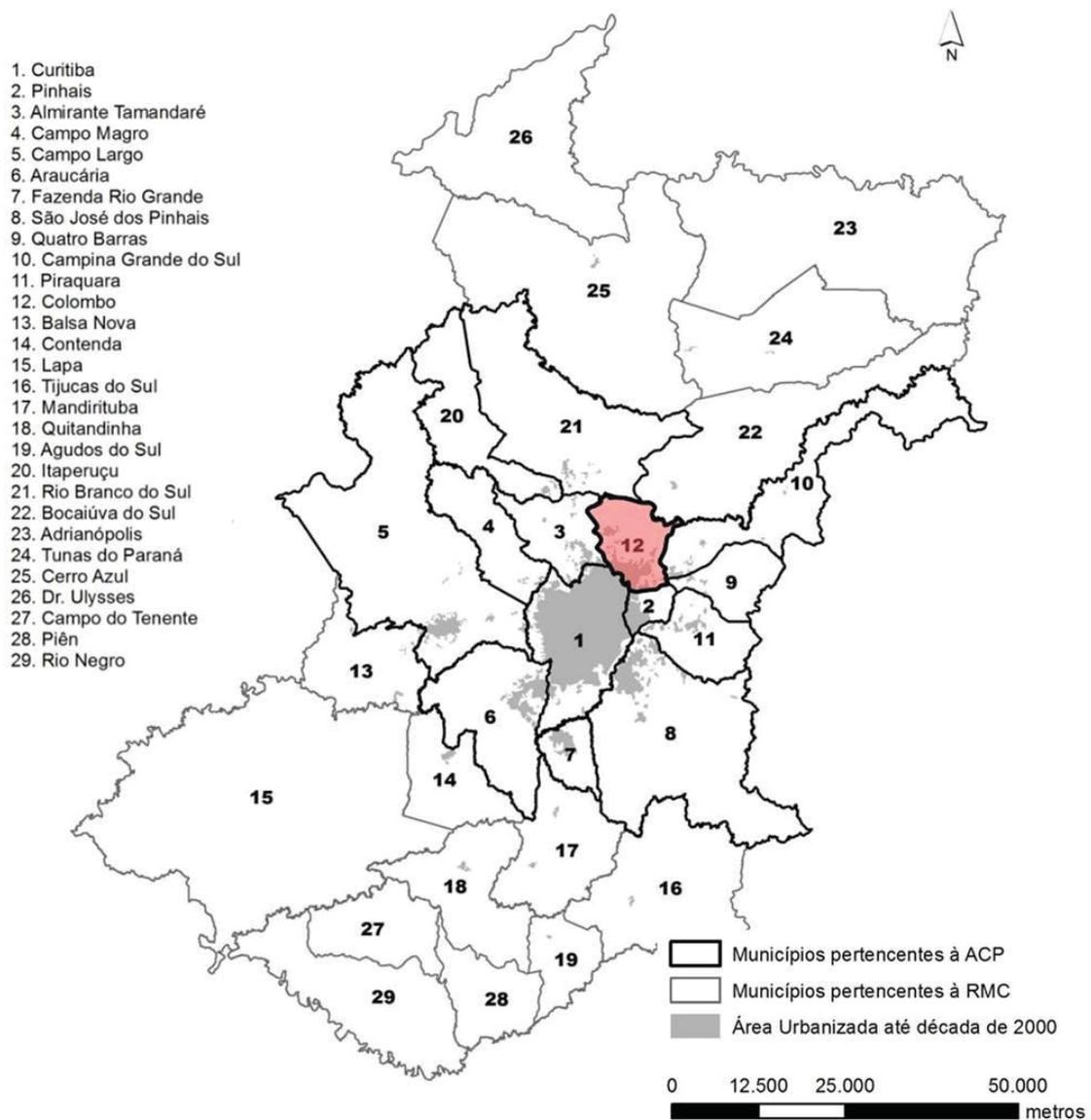
De acordo com o Censo Demográfico do IBGE de 2010, 44% do total de 190.755.799 habitantes do Brasil estavam concentrados nas 36 regiões metropolitanas, taxa que vem crescendo ao longo da década. Segundo estimativas para 2017, aproximadamente 47,7% da população brasileira estaria concentrada em RMs, aglomerações urbanas e Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDES). Esses números revelam a importância e continuidade do processo de crescimento e concentração populacional dessas áreas e, portanto, da produção dos espaços de moradia. Em relação à RMC, o Censo de 2010 apontou que 30,4% da população do Paraná, aproximadamente 3.174.201 habitantes, estava nela concentrada. Essa dinâmica de crescimento, em curso desde a década de 1960, tem contribuído para a estruturação da metrópole de Curitiba.

A metropolização materializa-se no espaço a partir da produção de metrópoles, que constituem uma tipologia de cidade na qual pelo menos um núcleo urbano (uma cidade nuclear) desenvolve-se, e em torno dele, frequentemente em direção a ele, desenvolvem-se outros núcleos urbanos articulados, integrados e, finalmente, conurbados (IPEA, 2010). Nesse sentido, o espaço metropolitano, apesar de administrativamente dividido, configura um território em que se compartilham um conjunto de funções de interesse comum, dentre elas a moradia.

Conforme Firkowski (2012, p. 37), uma metrópole é considerada a grande cidade com funções superiores de comando e gestão, articulada à economia global e de onde partem para os territórios nacionais vetores de modernidade e complexidade. Em Curitiba, a metrópole coincide com a Área de Concentração da População (ACP) estabelecida pelo IBGE (2008) (SILVA; CZYTAJLO, 2016, p. 191).

De acordo com o IBGE (2008) – por meio de uma análise que considera, dentre outros itens, a densidade, a contiguidade e a intensidade de fluxos – as ACPs delimitam uma aglomeração metropolitana no Brasil, que em Curitiba é composta por 14 municípios que formam a mancha contínua de ocupação urbana a partir do polo, na qual se identificam os vetores mais intensos de crescimento populacional. A ACP de Curitiba (FIGURA 1) engloba os municípios de Almirante Tamandaré, Araucária, Campina Grande do Sul, Campo Largo, Campo Magro, Colombo, Curitiba, Fazenda Rio Grande, Itaperuçu, Pinhais, Piraquara, Quatro Barras, Rio Branco do Sul e São José dos Pinhais.

FIGURA 1: MUNICÍPIO DE COLOMBO NA METRÓPOLE DE CURITIBA E ÁREA DE CONCENTRAÇÃO DA POPULAÇÃO - 2019



FONTE: MOURA (2014), A autora (2019).

Ainda segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), “compreender a metropolização, nesse sentido, e em particular no Brasil de hoje, é compreender um pouco mais do funcionamento e da dinâmica do capitalismo contemporâneo, notadamente a partir da forma como nele se produz o espaço social urbano” (IPEA, 2010, p. 642).

De acordo com Lencioni (2011), a metropolização é o estágio mais avançado da urbanização e dela deriva a metrópole contemporânea. A autora deixa claro também que o processo de urbanização continua existindo e transformando o território, e a metropolização é a expressão de uma nova época. Ela é condição para a reprodução do capital e ainda produto dele (LENCIONI, 2011, p. 136).

Nesse contexto, portanto, a produção do espaço urbano não é aleatória e deriva da dinâmica de acumulação capitalista e da ação dos agentes sociais concretos, cada um deles com interesses próprios, nem sempre coincidentes. São agentes que produzem e consomem um espaço que não é abstrato, através de uma ação complexa derivada não apenas da lógica capitalista, mas também “das necessidades mutáveis de reprodução das relações de produção, e dos conflitos de classe que dela emergem” (CORRÊA, 1995, p.11).

O autor chama atenção para o fato de que as transformações espaciais ocorrem por meio da “incorporação de novas áreas, densificação do uso do solo, deterioração de certas áreas, renovação urbana, relocação diferenciada da infraestrutura e mudança, coercitiva ou não, do conteúdo social e econômico de determinadas áreas da cidade”, processos que caracterizaram a cidade como um espaço simultaneamente fragmentado e articulado, reflexo e condicionante social (CORRÊA, 1995). Ou seja, a forma de atuação dos agentes sociais no espaço urbano, bem como as mudanças que eles são capazes de promover, intensifica sua condição fragmentada do ponto de vista espacial, econômico ou social. Dessa forma, as diferentes áreas residenciais e seus distintos conteúdos físicos e sociais são a expressão concreta do espaço fragmentado, como o que ocorre na metrópole de Curitiba.

Ainda em relação aos agentes sociais que produzem a cidade, Corrêa (1995, p.12) destaca: a) os proprietários dos meios de produção, sobretudo os grandes industriais; b) os proprietários fundiários; c) os promotores imobiliários; d) o Estado; e e) os grupos sociais excluídos. Os três últimos são fundamentais para a produção dos espaços de moradia.

Kowarick (2000) enfatiza que o papel do Estado é fundamental “porque o investimento que injeta no tecido urbano é fator de intensa valorização

diferencial da terra, aparecendo como ator importante no processo de especulação imobiliária e segregação social” (KOWARICK, 2000, p. 23).

Analisando a classificação de Corrêa (1995) em relação aos agentes que produzem o espaço urbano, é possível encontrar forte atuação dos proprietários fundiários, dos promotores imobiliários, do Estado e dos grupos sociais excluídos no Município de Colombo, que contribuíram para sua forte integração à dinâmica metropolitana, tornando-o *locus* de periferização da moradia popular e da precariedade habitacional desde o início do processo de metropolização.

Assim como em Colombo, os espaços precários de moradia popular constituem um fenômeno especialmente metropolitano. Segundo Taschner (1999), o fenômeno da favela é metropolitano e no Brasil, 78% dos domicílios nesses assentamentos estão localizados em nove regiões metropolitanas brasileiras no início da década de 2000. Cabe salientar que a RMC é a oitava do país com 3.168.980 habitantes segundo dados do IBGE (2010) e ainda segundo UN-HABITAT (2012) ocupará a quinta posição no ranking da taxa de crescimento populacional até 2025, com 116,13% alcançando 3.953.000 habitantes.

Esses dados representam não apenas o crescimento da população de modo geral, mas também da população de favelas, seja pelo surgimento de novas ou a extensão física e adensamento das existentes. Portanto, estima-se que o fenômeno da favelização na metrópole de Curitiba cresça ainda mais nos próximos anos, se não houver uma política habitacional e urbana capaz de enfrentar o processo de produção do espaço urbano. Conforme Denaldi (2013, p. 130), o crescimento desses espaços ocorre também devido ao “aumento real do valor do preço e escassez da terra, a falta de acesso ao mercado imobiliário formal e os deslocamentos intrametropolitanos” (DENALDI, 2013, p. 130).

Segundo definição de Kowarick (1979), nas metrópoles brasileiras consolidou-se um processo de espoliação urbana, onde a inexistência ou precariedade dos serviços de consumo coletivo faz com que as dificuldades e limitações pelas quais as classes trabalhadoras passam a vivenciar vão além das suas relações de trabalho. Ou seja, não se limitam à venda da mão-de-

obra do trabalhador, mas se estendem às horas que deveriam ser de descanso, gastas no deslocamento para casa e na autoconstrução de sua moradia, por exemplo.

Cabe lembrar que as favelas surgiram como problemas pontuais nas maiores cidades no final do século XIX, época em que a população de baixa renda ainda residia em regiões predominantemente centrais, mesmo que em condições precárias como em cortiços e estalagens. Nesse mesmo período, a concepção higienista formalizada pela política de Pereira Passos no Rio de Janeiro, tornou ilegais os locais de moradia popular e as expulsou para as periferias.

O sucesso da política de erradicação de cortiços no Rio de Janeiro resultou na transferência do problema: na falta de outras opções, a população de baixa renda subiu os morros, ocupou as áreas de mangues e alagados, as áreas públicas ou outros terrenos pouco valorizados pelo mercado. Esses assentamentos tinham como principais características a ocupação do solo sem parcelamento regular prévio, a precariedade física das moradias, a ausência de infraestrutura e a irregularidade da propriedade do solo (CARDOSO, 2007, p. 220).

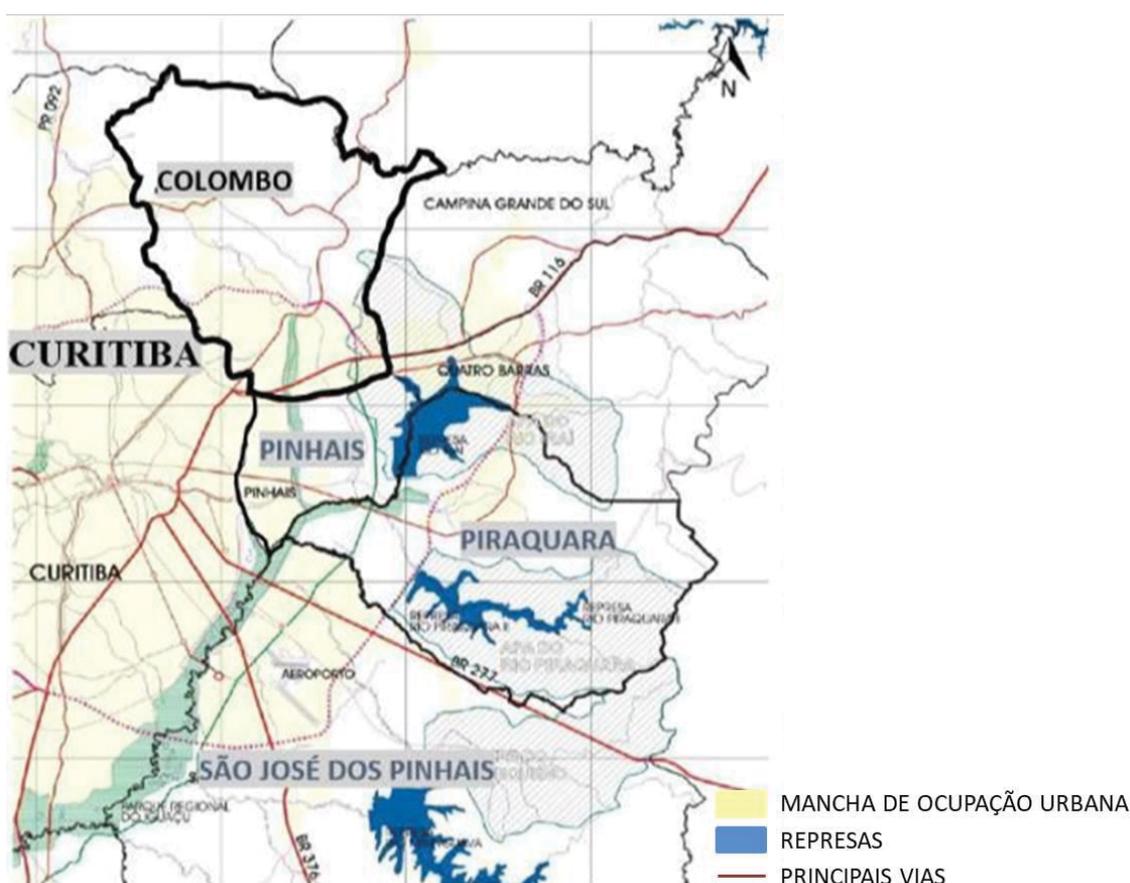
Ainda hoje, assiste-se a essa dinâmica urbana, alimentada pela ação do mercado imobiliário, que afasta os mais pobres para longe do centro, ao mesmo tempo e que as favelas deixam de ser fenômeno isolado e ganham uma dimensão cada vez mais importante.

Segundo o IBGE (2010) a população brasileira em 2010 era de 190.732.694 pessoas e destas, aproximadamente 11.400.000 pessoas viviam em favelas, o que representa 5,9% do total da população. No mesmo ano, o país possuía 6.329 aglomerados subnormais concentrados em sua maioria (88,6%) em regiões metropolitanas (IBGE, 2010). Esses números reforçam a complexidade do crescimento do espaço urbano metropolitano, especialmente no que diz respeito à precarização da moradia.

2.1.1 Metropolização, Produção do Espaço Urbano e dos Espaços de Moradia

Colombo é um Município metropolitano que faz fronteira com Curitiba em sua porção nordeste (FIGURA 2), é a oitava maior população do Estado do Paraná e a terceira da RMC, estimada em 240.840 pessoas para o ano de 2018, de acordo com o IBGE (2017). Seu grau de urbanização é de 95,42% de acordo com Ipardes (2019).

FIGURA 2: LOCALIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE COLOMBO NA RMC - 2019



FONTE: PRESTES (2018), A autora (2019).

Parte do Município encontra-se localizado sobre área de mananciais de abastecimento hídrico da RMC, marcada por inúmeras fragilidades ambientais, e onde já na década de 1950 incorporadores imobiliários aprovaram uma grande quantidade de loteamentos, apostando na renda da terra como um investimento lucrativo (LIMA, 2001).

Segundo Silva (2012, p. 114), o processo de aprovação desses loteamentos antecedeu a aprovação do primeiro Plano de Ordenamento Territorial da Região Metropolitana de Curitiba, o PDI de 1978, aos primeiros Planos Diretores da maior parte dos municípios incorporados à recém-criada RMC, e à Lei Federal 6766 de 1979. Dessa forma, a inexistência e fragilidade de normas de parcelamento, uso e ocupação do solo na região, podem ter facilitado a ação dos proprietários fundiários e incorporadores imobiliários interessados na extração da renda da terra nesse período.

Colombo pertence à RMC desde sua criação em 1973, quando a periferização da moradia popular e a precariedade habitacional consolidaram-se como uma marca da produção do espaço urbano, tornando o município fortemente integrado à dinâmica metropolitana desde então. Naquela década, as mudanças tecnológicas da agricultura brasileira, a expansão da industrialização, somadas ao aumento expressivo da sua população urbana e à desigualdade socioespacial, presentes em escala nacional, motivaram a institucionalização das regiões metropolitanas.

As regiões metropolitanas surgem, assim, no âmbito de um projeto do governo federal, voltado a agir sobre os efeitos da célere urbanização pela qual passava o Brasil nos anos 50 e 60, com características concentradoras, que distribuiu elevados contingentes populacionais em um número reduzido de centros urbanos, revelando uma rede de metrópoles (PARANÁ, 2006. p. 23).

A criação da RMC deu-se através da lei federal 14/1973 e foi resultado de estudos técnicos que identificaram nove regiões metropolitanas no Brasil (MOURA; FIRKOWSKI, 2014). A sanção da referida lei articulou-se a um processo de crescimento metropolitano que foi desencadeado a partir da década anterior na região de Curitiba e intensificou-se na década de 1970, período em que a modernização da agricultura ocasionou grandes transformações no campo que, somados à intensa concentração fundiária, fizeram com que houvesse um aumento da migração da população do interior do estado para Curitiba e municípios do entorno (MOURA; RODRIGUES, 2009).

A criação das regiões metropolitanas representou ainda uma tentativa de subordinar o poder dos municípios metropolitanos ao poder estadual, uma vez que, até então, os prefeitos de capitais eram indicados pelo governador do estado, que por sua vez era indicado pelo governo federal (NETO, 2002). Essa subordinação era importante especialmente porque a gestão de empresas de transporte de massa, saneamento básico (água e esgoto), energia elétrica e telecomunicações, ou seja, alguns dos serviços públicos de interesse comum dos municípios metropolitanos, eram realizadas pelos governos estaduais.

Na década de 1980, a maior participação de renda do Estado do Paraná, que até então era oriunda dos municípios do norte central, desloca-se para a RMC (MOURA, 2016). Esse deslocamento de renda, fomentado pela produção industrial na região de Curitiba, também faz crescer a atração populacional, que, segundo Firkowski (2001) acentuou-se com a instalação da Cidade Industrial de Curitiba (CIC), da Refinaria da Petrobrás em Araucária (REPAR) e do marketing intenso que tornava a capital paranaense conhecida no país pelas ações postas em prática no campo do planejamento urbano (ALBUQUERQUE, 2007; OLIVEIRA, 2000; RITTER, 2011).

Ainda como agravante, no período que antecede a criação das regiões metropolitanas, a política habitacional de Curitiba, assim como no restante do país, era pautada pela prática de remoções (ALBUQUERQUE, 2007), fato que favoreceu o deslocamento da população de baixa renda para áreas mais afastadas do centro e com menos infraestrutura, potencializando a formação da periferia metropolitana.

Conforme cadastro de loteamentos da Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC), nas décadas de 1960 e 1970, os municípios de Almirante Tamandaré (15,63%), Colombo (23,07%) e São José dos Pinhais (17,59%) foram responsáveis por 56,29% de todos os lotes gerados no Núcleo Urbano Central (NUC)² (TABELA 1).

² Formam o Núcleo Urbano Central os municípios que compõem uma mancha urbana contínua, com padrão de ocupação semelhante, que concentra a dinâmica regional mais intensa e ainda é sítio de 97,73% da população urbana da RMC (COMEC, 2006). Na Região Metropolitana de Curitiba coincide com a Área de Concentração da População (ACP), delimitada pelo IBGE.

TABELA 1: NÚMERO DE LOTES APROVADOS NOS MUNICÍPIOS METROPOLITANOS SEM CURITIBA POR DÉCADA

MUNICÍPIO	Sem Data de Aprovação	NÚMERO DE LOTES										TOTAL	% EM RELAÇÃO AO TOTAL
		Déc. 40	Déc. 50	Déc. 60	Déc. 70	Déc. 80	Déc. 90	2000 a 2004					
Almirante Tamandaré	777	0	2.991	1.916	9.821	2.688	708	1.512	20.413	8,21			
Campo Magro	0	0	78	0	1.903	688	36	63	2.768	1,11			
Araucária	80	123	1.525	948	4.769	10.333	2.975	918	21.671	8,72			
Campina Grande do Sul	92	0	3.080	790	1.289	2.020	542	40	7.853	3,16			
Campo Largo **	1.597	0	4.417	1.745	1.589	3.604	2.635	629	16.216	6,52			
Colombo	580	311	9.591	6.751	10.566	6.114	3.255	494	37.662	15,15			
Fazenda Rio Grande	198	0	1.111	1.528	901	3.219	3.914	5.877	16.748	6,74			
Pinhais	4.596	0	8.736	5.468	1.631	5.632	2.207	1.711	29.981	12,06			
Piraquara	4.555	0	17.522	4.285	1.055	1.898	390	0	29.705	11,95			
Quatro Barras	463	0	1.298	1.838	310	890	371	179	5.349	2,15			
Rio Branco do Sul	1.318	0	44	20	1.527	458	383	0	3.750	1,51			
Itaperuçu	2.321	0	0	334	886	164	489	21	4.215	1,7			
São José dos Pinhais	1.687	242	24.732	8.432	4.772	5.965	3.820	2.542	52.192	21			
TOTAL NUC	18.264	676	75.125	34.055	41.019	43.673	21.725	13.986	248.523	100			
% por Década	7,35	0,27	30,23	13,7	16,51	17,57	8,74	5,63	100				

FONTE: COMEC e PREFEITURAS MUNICIPAIS (2004)

NOTA: O Município de Curitiba não possui levantamento com o número de lotes aprovados

Posteriormente na década de 1980, Araucária foi responsável por 23,66% dos lotes, Colombo por 14% e São José dos Pinhais por 13,66% do total (COMEC 2006). A partir desses dados, é possível afirmar que os alguns municípios como Colombo e São José dos Pinhais participaram de forma mais intensa do crescimento metropolitano de 1960 a 1980, período em que se verificam as maiores taxas de crescimento demográfico (TABELA 1).

Albuquerque (2007) destaca ainda que, na década de 1990, era consenso na administração municipal de Curitiba que a capital não teria mais espaço para crescer horizontalmente³, e que a solução não seria promover a ocupação dos mais de 55 mil imóveis vagos na capital⁴, mas sim, de acordo com o então presidente do IPPUC Luiz Hayakawa, crescer para a região metropolitana.

Nesse contexto, destacaram-se as áreas municipais que fazem fronteira com o polo e, portanto, sofriam influência direta da ocupação de suas áreas periféricas e, da mesma forma, contribuíam com o seu adensamento, configurando um vetor de crescimento bidirecional. Salientaram-se os municípios de Piraquara e Colombo que apresentaram na década de 1970 os maiores índices de crescimento populacional, ultrapassando a taxa de 12% (TABELA 2), e Colombo e São José dos Pinhais que, até a década de 1980, conforme visto, apresentaram o maior número de lotes periféricos aprovados, evidenciando assim a relação entre metropolização e periferização.

Após esse período, os municípios da RMC seguem apresentando um crescimento populacional superior ao da cidade-polo. Durante a década de 1980, Colombo cresceu 5,87% e Curitiba 2,90%. Na década seguinte, Colombo cresceu 5,47% e a capital 2,34% e, na de 2000, seu crescimento foi de 4,51% e o polo 1,83% (MOREIRA, 2012).

³ A autora cita uma reportagem do jornal Gazeta do Povo de 07/02/1999, que afirmava que a capital já não teria mais espaço para crescimento, já que os 400km² de seu território estariam plenamente ocupados e cercados, justificando a proposta do IPPUC que sugeria um planejamento metropolitano integrado.

⁴ Na época, a Fundação João Pinheiro elaborou o estudo **Déficit Habitacional no Brasil**: municípios selecionados e microrregiões geográficas, onde divulgou que Curitiba teria um déficit habitacional de 31.240 domicílios.

TABELA 2: TAXA DE CRESCIMENTO POPULACIONAL NOS MUNICÍPIOS DA RMC ENTRE AS DÉCADAS DE 1970-1980

Município	1970	1980	Taxa De Crescimento (%)
Piraquara	21.253	70.640	12,76
Colombo	19.258	62.881	12,56
Almirante Tamandaré	15.299	34.168	8,34
São José dos Pinhais	34.124	70.634	7,55
Araucária	17.117	34.799	7,31
Curitiba	609.026	1.024.975	5,34
Campo Largo	34.405	54.839	4,77
Quatro Barras	4.066	5.710	3,45
Mandirituba	11.036	15.452	3,42
Rio Branco do Sul	25.133	31.767	2,37
Campina Grande do Sul	7.891	9.798	2,19
Balsa Nova	4.704	5.288	1,18
Bocaiúva do Sul	10.697	12.119	1,16
Contenda	7.224	7.556	0,45
Total	109021	275102	5,78

FONTE: PDI/ COMEC (2006); IBGE (2010).

O crescimento populacional da periferia metropolitana, se comparado ao núcleo em termos relativos, permaneceu mais intenso, fazendo com que ao longo do tempo a população que vive nos municípios do entorno ao polo se aproximasse, em termos absolutos, da que vive em Curitiba. De acordo com o IBGE (2010), Colombo passou de 183.329 habitantes no ano de 2000 para 212.967 habitantes no ano de 2010, o que resulta em uma taxa de crescimento anual de 1,51%.

Especialmente, a metrópole caracteriza-se pela consolidação de uma mancha de ocupação urbana contínua entre o polo e municípios do entorno (FIGURA 3), na qual parte de Colombo está inserida. Fica em destaque a região do bairro Maracanã e seu entorno (FIGURA 02), onde ocorrem fluxos diários de relações intermunicipais, especialmente marcados pelo movimento pendular⁵ da população nele residente.

⁵ A expressão movimentos pendulares é utilizada para designar os movimentos das populações entre o local de residência e o local de trabalho e/ou estudo, quando estas localidades, do ponto de vista político-administrativo, são distintas (IPARDES, 2008. p.3).

FIGURA 3: FOTOGRAFIA AÉREA MOSTRANDO A CONTINUIDADE DA MANCHA DE OCUPAÇÃO URBANA ENTRE OS MUNICÍPIOS DE CURITIBA, COLOMBO E PINHAIS - 2019



FONTE: A autora (2019).

2.2. METROPOLIZAÇÃO E PRODUÇÃO DOS ESPAÇOS DE MORADIA POPULAR EM COLOMBO

A produção e estruturação da metrópole de Curitiba, segundo Silva (2012), tem especial relação com o processo de produção de moradia popular. De acordo com a autora, tal processo pode ser dividido em duas fases. A primeira entre 1970 e 1980, caracterizou-se pela formação de uma periferia no entorno da cidade-polo derivada da autoconstrução e da ação regular de proprietários de terra e incorporadores imobiliários. Além disso, este período é caracterizado pelo crescimento das favelas e a concentração da produção habitacional financiada pelo Estado do Paraná no Município de Curitiba.

Nessa fase, a produção do espaço urbano no Município de Colombo explicitava de forma intensa a ação regular dos incorporadores imobiliários, que desde a década de 1950, juntamente com Piraquara e São José dos Pinhais, apresentavam um número de lotes aprovados em seus territórios maior que o número de habitantes que neles residiam. Em Colombo, na década de 1950, foram aprovados 9.591 lotes urbanos, enquanto sua população total era de 6.331 habitantes, sendo a urbana composta por 423 habitantes (IBGE, 1950).

A proporção de lotes aprovados e não ocupados explica-se pelos interesses imobiliários viabilizados pelo fato de que, na época a legislação e as condições institucionais e de gestão facilitavam a conversão de áreas rurais em urbanas, mesmo que os parcelamentos ficassem desocupados ou não fossem implantados. Conforme Ritter (2011), muitos loteamentos em Colombo e outros municípios da RMC permaneceram por um período superior a três décadas desocupados, evidenciando práticas mais voltadas à especulação imobiliária do que à real necessidade de incorporação de novos espaços de moradia ao espaço urbano desse municípios. Ainda segundo Ritter (2011), em Colombo, na região conurbada onde hoje se situa a Vila Zumbi dos Palmares, áreas rurais próximas aos limites da capital e distantes da malha de ocupação urbana então existentes foram transformadas em urbanas. Essas áreas foram desmembradas da Fazenda Rincão a partir dos anos 1950: “Já, nessa época, merecia destaque a desconexão dessas áreas loteadas com o núcleo urbano de Colombo, e a maior proximidade territorial das mesmas ao Município de Curitiba” (RITTER, 2011, p. 140).

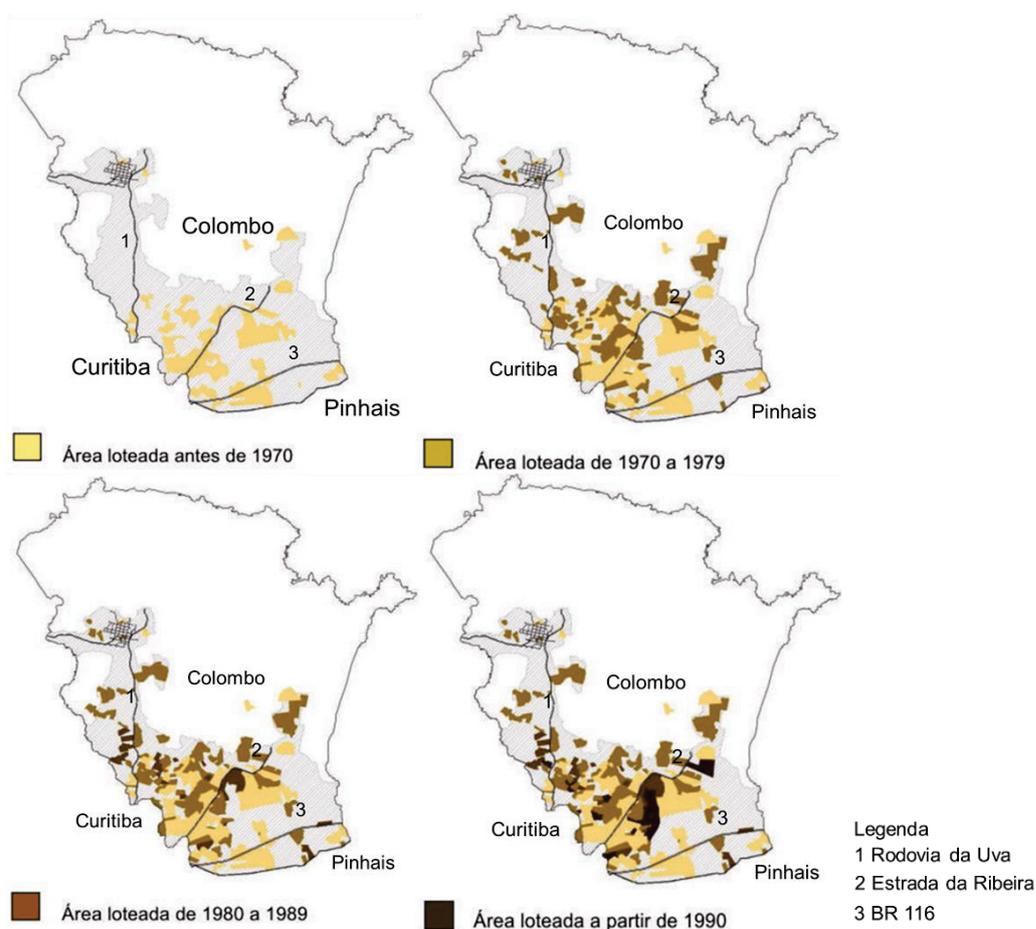
Nas décadas seguintes, período em que houve maior fluxo migratório em direção à RMC, além da intensificação dos interesses fundiários e imobiliários, conforme já apresentado, foi também potencializada a ocupação dos loteamentos populares aprovados nas décadas anteriores (SILVA, 2012). Essas dinâmicas produziram a ampliação do perímetro urbano de Colombo e a formação de bairros desconectados do então centro urbano existente, oriundos do “parcelamento dessas áreas já convertidas em urbanas ou em processo de conversão” (RITTER, 2011, p. 144). Tal dinâmica produziu a periferação e precarização dos espaços de moradia popular, que a partir de então caracterizarão a produção do espaço urbano no município.

De acordo com Ultramari e Moura (1994), nesse período, a estruturação da metrópole era marcada pela existência de áreas rurais e periféricas limítrofes à Curitiba sob pressão de ocupação, pela insularidade das áreas urbanas centrais dos municípios situados no entorno do polo, e pela presença de áreas urbanas consolidadas em processo de extravasamento. A materialização desse processo conformou uma coroa de ocupação periférica situada nos limites territoriais da capital, na qual se insere o Município de

Colombo. Assim, esse município possui uma conformação espacial em que a região mais adensada é aquela que corresponde à mancha urbana contínua à mancha urbana do município-polo, e que corresponde à região do bairro do Maracanã. Além disso, o núcleo urbano existente antes da instauração da metropolização permanece isolado e com menor porcentagem de população residente (FIGURAS 3 e 4).

Com base na FIGURA 4, percebe-se que a evolução da ocupação urbana de Colombo deu-se especialmente em direção aos limites da cidade-polo, ao longo de eixos viários regionais como a Rodovia da Uva (PR 417), a Estrada da Ribeira (BR 476) e a BR116, observando um maior acréscimo na década de 1970, período que registra as maiores taxas de crescimento populacional.

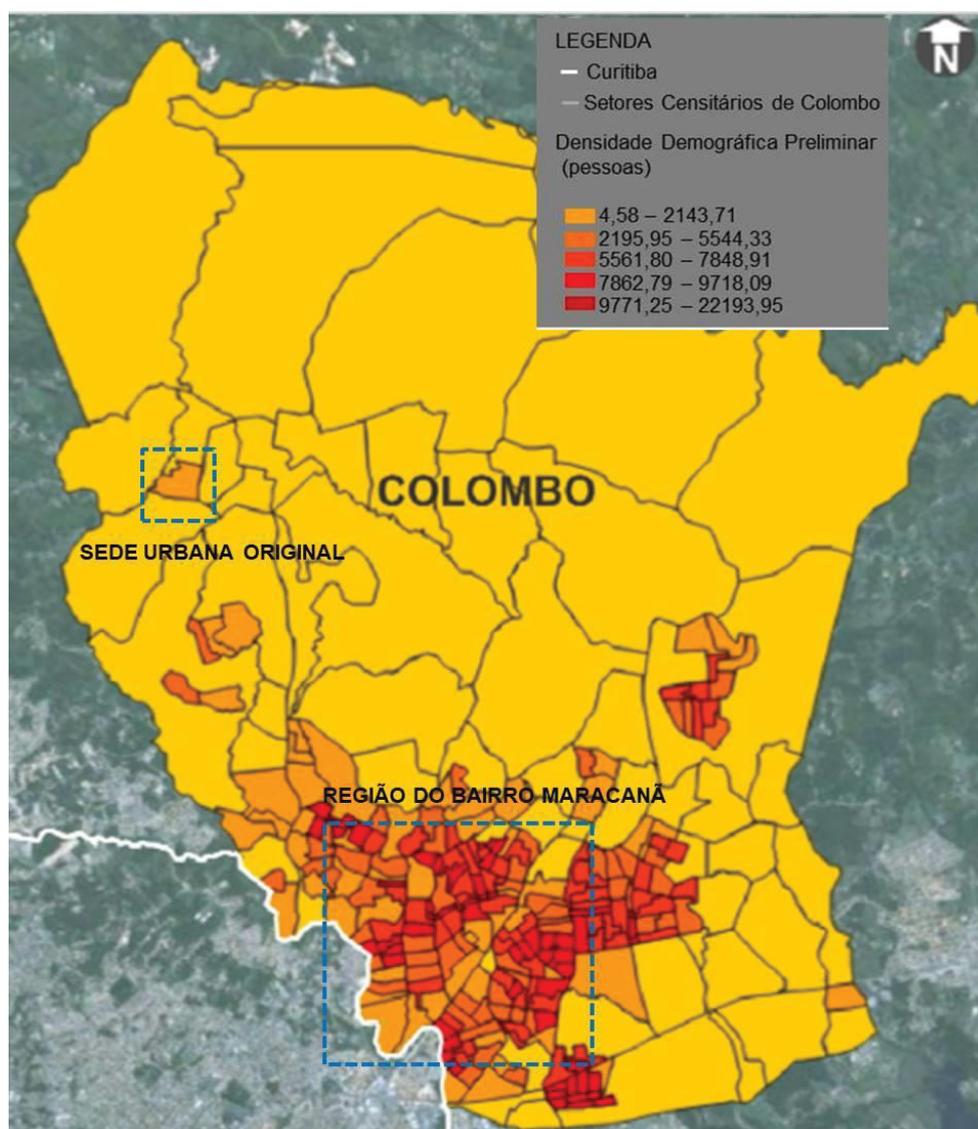
FIGURA 4: EVOLUÇÃO DOS LOTEAMENTOS EM COLOMBO – 1970/1990.



FONTE: COLOMBO (2012), A autora (2019).

Tal conformação caracteriza até hoje a estruturação do seu espaço urbano de Colombo, conforme se observa na FIGURA 5, que demonstra a concentração das maiores densidades habitacionais na região limítrofe entre Colombo e Curitiba, onde se reúnem, além da maior parte da população urbana do município, os serviços e a moradia com predominância da população de baixa renda. Ritter (2011) denomina tal região de “Nova Colombo”, em virtude do significativo crescimento populacional e da dinâmica urbana nela presente.

FIGURA 5: DENSIDADE DEMOGRÁFICA EM HAB/Km NO MUNICÍPIO DE COLOMBO SEGUNDO SETORES CENSITÁRIOS DO IBGE - 2010



FONTE: IBGE, Sinopse no censo demográfico de 2010, A autora (2019).

Segundo o IBGE (2010), nessa porção territorial de Colombo, divisa com Curitiba e Pinhais, está concentrada 95% da população total do município, ou seja, 212.967 habitantes.

No Maracanã, está também o maior terminal de transporte urbano do município, que faz integração com Curitiba e por onde passam diariamente 65.000 pessoas aproximadamente. No ano de 2015, foi interrompida a integração tarifária com a RMC, obrigando grande parte da população usuária do transporte metropolitano a aumentar seu tempo de deslocamento e o valor pago pela passagem de ônibus, com impactos negativos nas suas condições de vida.

As mudanças no sistema de transporte da região metropolitana de Curitiba devido ao fim da tarifa integrada causaram protestos ontem. Em Araucária, um grupo de 500 pessoas invadiu o terminal no fim da tarde para protestar contra o aumento de custos no trajeto até a capital.

Para os moradores de Colombo que precisam se deslocar por Curitiba, a desintegração também gera perda de tempo. A linha Colombo/CIC foi substituída pela CIC/Cabral e não vai mais até o Terminal Maracanã. Agora, quem sai de Colombo tem duas opções de ônibus ligeirinho para fazer a integração no Cabral: o Colombo/Guaraituba ou Maracanã/Cabral. Com isso, o usuário que conseguia praticamente cruzar Curitiba no Colombo/CIC agora precisa descer no Cabral e fazer mais uma baldeação para ir a outro ponto da cidade." (Gazeta do Povo, 19/02/2015).

Nesse cenário, a proximidade física com a capital não garantiu que a população de baixa renda tivesse fácil acesso à infraestrutura urbana, tornando evidente o enfraquecimento sistemático do planejamento urbano metropolitano.

Soma-se ainda o fato de que a posição geográfica de Colombo, sua fragilidade socioambiental e a baixa capacidade institucional de enfrentar os interesses do mercado imobiliário, contribuíram com a formação de um espaço urbano caracterizado pelo crescimento dos assentamentos precários.

Na década de 1980, a crise econômica penalizou a população brasileira, especialmente a de baixa renda que vivia nas periferias. De acordo com Curitiba (1984. p. 2), houve agravamento das más condições de habitação da população trabalhadora, com ênfase para a faixa de renda de até 3 salários mínimos que, na dificuldade em vender sua força de trabalho, precisou

comprimir os níveis de consumo, especialmente da moradia, que constitui-se em um item essencial para a vida, apesar de dispendioso (KOWARICK, 2000). Tal fato refletiu negativamente na produção da metrópole, com a intensificação da produção de periferias autoconstruídas e muitas vezes informais, e com a consequente precarização das condições de moradia.

Maricato (1979) chama atenção para a problemática da prática que precariza as condições de vida dos trabalhadores, observando que o Estado não investe na força de trabalho, que com salários desvalorizados não são capazes de cobrir os custos relativos à habitação:

A análise dos fatores que intervêm na produção da casa através da autoconstrução (terreno, materiais de construção, mão-de-obra, técnica construtiva e recursos financeiros), mostra que sua articulação rígida não deixa lugar à criatividade em relação à técnica e às soluções arquitetônicas, e que o produto final é padronizado em todas as regiões metropolitanas, com variações insignificantes (MARICATO, 1979, p. 93).

Oliveira (2006), ao analisar o peso da autoconstrução no custo de vida dos trabalhadores urbanos, ilumina o processo de precarização do habitat, e enfatiza que:

Isso vai se refletir diretamente na avaliação do custo de sobrevivência. É assim que a lei define: salário mínimo é a cesta de bens necessária para a reprodução de uma família clássica, de tipo nuclear. Quando os governos, para orientar a política econômica, calculam o salário mínimo, o custo da habitação desaparece e influencia na fixação do valor. É isso que tem o efeito de rebaixar o salário (OLIVEIRA. 2006, p. 68).

...

Nós sabemos a consequência desse barateamento. A consequência é que isso não é mais uma cidade. É um acampamento. Essa forma de barateamento resultou nas nossas periferias, que são feiíssimas, horrorosas. Inviabilizam a própria vida das pessoas (OLIVEIRA. 2006, p. 69).

A leitura de espaço periférico de Oliveira (2006) corrobora com aquela feita por Ultramari e Moura (1994), quando afirmam que a percepção de periferia na década de 1970 expressava os espaços feios da cidade, seus limites terminais, suas áreas distantes. Nesse contexto, a informalidade encontrada nesses espaços é um problema não apenas na forma de produção

do espaço urbano, mas naquilo que ela resulta: paisagem diferente daquilo que se considera normal ou esteticamente agradável, espaços “feios”. Polli (2006, p. 53) afirma que “periferia significava a consagração do oposto, o lugar das camadas populares e dos que não tinham acesso às formas de prestígio social”.

Essa informalidade é expressada através da autoconstrução predominante nas periferias populares, que se configura como única alternativa para a classe trabalhadora e que esgota suas economias e seu tempo de descanso, tornando a jornada ainda mais pesada para a população de baixa renda. Quando essa população é periférica, gastando mais tempo para se deslocar do seu local de moradia até onde está a infraestrutura, essa carga prejudica consideravelmente seu modo de vida. Dessa forma, mesmo com o custo da autoconstrução supostamente barateado para a classe trabalhadora, a intensificação do crescimento das periferias populares formais e informais, habitadas pela população que não conseguiu inserir-se no mercado formal do polo, promoveu a ocupação municípios do entorno de Curitiba e colaborou para o aumento dos assentamentos precários que, no caso de Colombo, estão especialmente situados no Maracanã.

Ainda, quando analisa a autoconstrução, Oliveira (2006) afirma que o mercado imobiliário formal no Brasil só existe da classe média para cima, pois nas classes populares a casa, muitas vezes situada em áreas informais, não é mercadoria, não pode ser trocada, não tem valor de troca, tem apenas valor de uso e finalidade de habitar.

No âmbito da metrópole de Curitiba, o crescimento da informalidade se intensifica a partir da década de 1990 e dá início, segundo Silva (2012), à segunda fase do processo de estruturação do espaço metropolitano que, do ponto de vista da moradia popular, é marcada pelo aumento do número de domicílios e assentamentos em favelas no polo e nos municípios do entorno (SILVA, 2012). Nesse período, houve a expansão da favelização para áreas mais distantes do polo, principalmente no leste, onde se insere grande parte do Município de Colombo. Tal processo realizou-se especialmente pela ocupação de áreas ambientalmente frágeis, principalmente aquelas de manancial de

abastecimento hídrico. Na TABELA 3 é possível verificar o aumento do número de domicílios e população residente em espaços informais de moradia ao longo da década de 1990 em Curitiba e em Colombo. É possível verificar o aumento elevado do número de domicílios em Colombo nesse período se comparado ao polo.

TABELA 3: AUMENTO DO NÚMERO DE DOMICÍLIOS E POPULAÇÃO RESIDENTE EM ESPAÇOS INFORMAIS DE MORADIA EM 1992 E 1998

	DOMICÍLIOS			POPULAÇÃO RESIDENTE		
	1992	1998	CRESCIMENTO (%)	1992	1998	CRESCIMENTO RELATIVO (%)
CURITIBA	44.713	53.162	18,9	165.438	196.699	18,9
COLOMBO	3.303	6.253	89,31	13.740	23.136	68,38

FONTE: UFPR (2004).

Silva (2012) destaca ainda que, até a década de 1990, a ocupação da periferia metropolitana se realizava, principalmente, pela produção de loteamentos populares formais e pela autoconstrução da habitação. A partir dessa década, houve uma mudança na forma como os espaços de moradia popular eram produzidos, uma vez que houve uma redução significativa dos loteamentos populares periféricos e um aumento importante do número de domicílios em favelas (Silva, 2012).

Ainda segundo a autora, a maioria ocupa áreas públicas, originalmente destinadas à proteção ambiental ou ao uso institucional em loteamentos regularmente aprovados. Embora em Curitiba ocorra essa tipologia em áreas públicas, a ocorrência é maior nos municípios do entorno.

Albuquerque (2007) afirma que Curitiba perdeu participação, no início da década de 1990, na composição global da população residente em favelas do aglomerado metropolitano e atribui esse fato ao deslocamento do processo em direção aos municípios conurbados a ela, agravando principalmente a ocupação em áreas ambientalmente frágeis.

Segundo Silva (2012), no final da década de 2000, o número de espaços informais de moradia no aglomerado metropolitano⁶ era de 949, sendo 552 situados em APPs, o que representava 58,17%, e 155 situados em APAs, o que representava 16,33%. Além disso, em Curitiba estavam situados 35,97% dos assentamentos e 68,31% dos domicílios em espaços informais de moradia, sendo o restante distribuído entre os municípios do entorno do polo (SILVA, 2012).

TABELA 4: ESPAÇOS INFORMAIS DE MORADIA LOCALIZADOS EM APP E COTAS DE INUNDAÇÃO EM COLOMBO-PR - 2012

Setores	Assentamentos	Famílias	Dentro da Cota de Inundação e APP	Somente em APP	Somente em Cota de Inundação	Fora da Cota de Inundação E APP
1	20	1638	249	568	377	444
2	27	1781	273	877	76	555
3	12	273	0	106	0	167
TOTAL	59	3692	522	1551	453	1166
			14,14%	42%	12,26%	31,60%

FONTE: COLOMBO (2012).

Embora nos dados de Silva (2012) não esteja incluído Colombo, devido à falta de dados disponíveis na época, de acordo com o diagnóstico habitacional realizado para a elaboração do PLHIS no município em 2012, corrobora-se o cenário observado no restante da metrópole, no qual o crescimento do número de domicílios foi de 89,31% entre 1992 e 1998. Além disso, apenas 31,60% dos espaços informais de moradia de Colombo estão fora de cotas de inundação e APPs, sendo a maioria situados na última situação (TABELA 4).

Para a elaboração do PLHIS, o município foi dividido em três setores (FIGURA 6) com o objetivo de facilitar a compreensão espacial e definir a priorização de atendimentos dos programas habitacionais pelo poder público,

⁶ A autora teve acesso aos dados dos municípios de Curitiba, Pinhais, Almirante Tamandaré, Campo Magro, Campo Largo, Araucária, Fazenda Rio Grande, São José dos Pinhais, Quatro Barras e Campina Grande do sul.

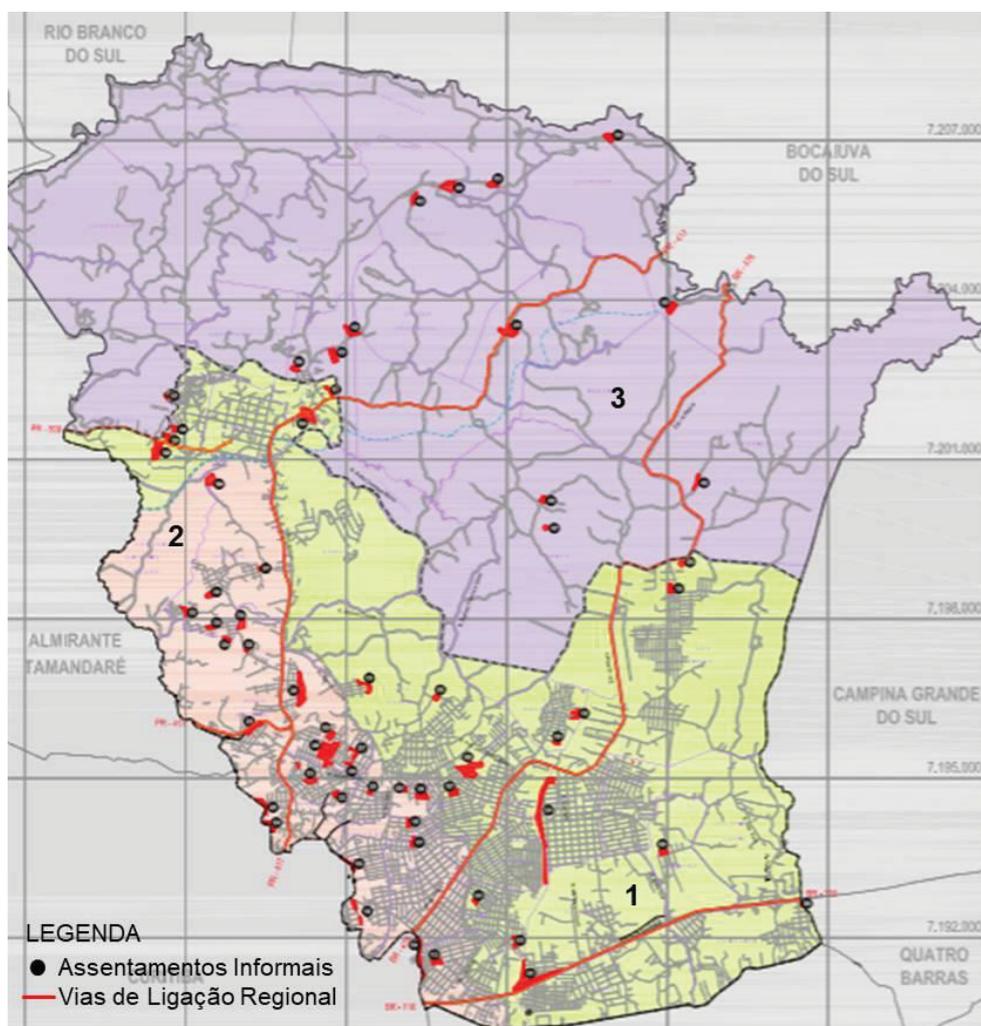
sendo o setor 1 considerado prioritário por estar inserido em área de manancial.

Setor 01 – Áreas urbanas inseridas dentro da Bacia do Rio Palmital e Rio Canguiri (regiões abrangidas pelo manancial de abastecimento público de água e dentro do limite do Aquífero Karst - Decreto Estadual nº 3411/2008);

Setor 02 – Áreas urbanas inseridas dentro da Bacia do Rio Atuba;

Setor 03 – Área rural que abrange a porção norte do município. Apresenta dentro de seus limites, parte do Aquífero Karst e Bacia do Rio Palmital, Capivari e Bacacheri (COLOMBO, 2012, p. 76).

FIGURA 6: DIVISÃO DO MUNICÍPIO DE COLOMBO EM SETORES CONFORME O PLHIS - 2012



FONTE: COLOMBO (2012), A autora (2019).

De acordo com o PLHIS (2012), o Setor 01 continha 20 assentamentos e 44,36% do total de famílias em ocupações informais no município, constituindo uma área urbana localizada na porção centro-sul do município, limítrofe a Pinhais e a Campina Grande do Sul. Em relação aos condicionantes ambientais, os fatores mais importantes são sua integração às Áreas de Interesse de Mananciais de Abastecimento Público para a Região Metropolitana de Curitiba (Decreto Estadual nº 3.411/2008) e parte do Aquífero Karst⁷.

Em relação ao Setor 2, apesar de abranger uma menor extensão territorial em relação aos demais, situa-se a maior porcentagem de assentamentos informais do município, 48,28% ou 27 assentamentos, onde são encontrados os maiores problemas de precariedade habitacional e irregularidade fundiária (Colombo, 2012). Está localizado na porção oeste-sudoeste de Colombo e faz fronteira com o polo, inteiramente na bacia hidrográfica do Rio Atuba, que não constitui manancial de abastecimento.

O Atuba é um rio que marca a divisa de Curitiba com três municípios situados a leste de seus limites político-administrativos: Colombo, Pinhais e São José dos Pinhais. Segundo o IPARDES (2010), 86% das favelas do Município de Colombo são limítrofes ao polo. Tal dado reforça a vinculação do processo de produção das favelas do município com a dinâmica presente na cidade-polo e na metrópole de Curitiba.

O Setor 3 compreende toda a área rural do município, situada ao norte. Insere-se nas bacias hidrográficas dos rios Capivari e Bacacheri e em parte da do Rio Palmital. Nesse setor estão 12 assentamentos informais, que correspondem a 7,36% do total existente em Colombo.

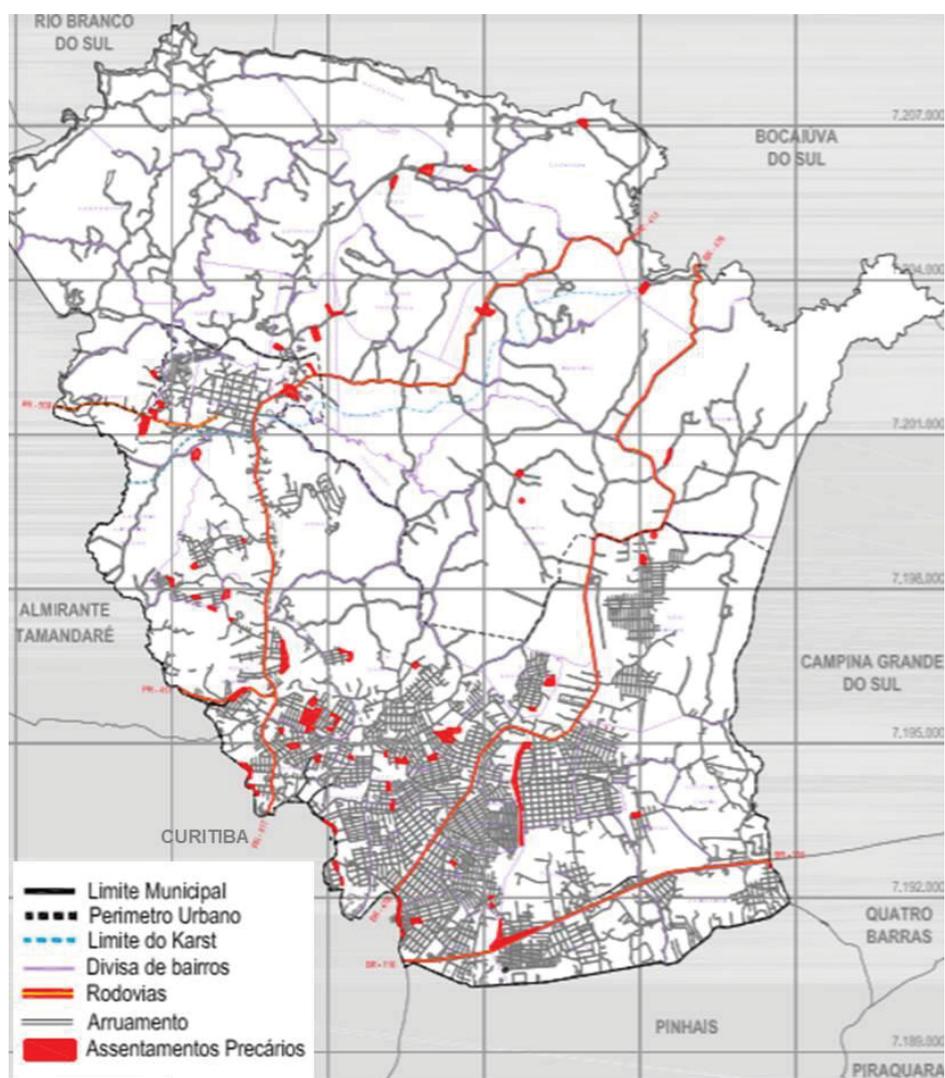
No Norte do município, a fragilidade ambiental é agravada pela presença do aquífero Karst, que possui aptidão natural para exploração de água subterrânea para abastecimento público, uso agrícola com cinturão verde e reflorestamento, bem como exploração mineral do calcário, sendo

7 O Aquífero Karst possui geomorfologia e hidrogeologia típicas de dissolução química, está relacionado à presença de rochas carbonáticas e é bastante frágil e suscetível a afundamentos (Colombo, 2012).

inadequado para assentamento urbano adensado (Lisboa⁸, 1997 *apud* Colombo, 2012). Tal condição amplia, portanto, o risco de ocorrer acidente ambiental no caso de ocupação urbana.

Observa-se, no entanto, que a grande maioria das ocupações informais de Colombo e da malha urbana consolidada, situa-se no sul do município (FIGURA 7), fora, portanto, da área de abrangência do aquífero Karst.

FIGURA 7: ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS NO MUNICÍPIO DE COLOMBO - 2012



FONTE: COLOMBO (2012), A autora (2019).

⁸ LISBOA, A.A. Proposta de metodologia para avaliação hidrogeológica do aquífero cárstico, compartimentação de São Miguel. **Boletim Paranaense de Geociências**. V. 49. 1997 MINEROPAR, 2004.

No final da década de 2000, Colombo apresentava 59 assentamentos precários, sendo 47 na área urbana e 12 na área rural, que segundo o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) consistiam em “ocupações irregulares habitadas por famílias de baixa renda de até 03 salários mínimos” (COLOMBO, 2012, p. 41).

Segundo diagnóstico habitacional realizado, sobre os assentamentos precários em área rural, “os assentamentos nesse setor são bastante esparsos e caracterizam-se de modo geral por situações de precariedade na moradia, nas instalações sanitárias, infraestrutura em geral (acessos, drenagem e esgoto) e regularidade fundiária” (COLOMBO, 2012, p. 79). Foram utilizados parâmetros da Fundação João Pinheiro (2005), que classificam esses assentamentos como deficitários em relação à coabitação, ou seja, famílias conviventes secundárias que vivem juntamente com outra família no mesmo domicílio, em cômodos cedidos ou alugados e improvisados.

Com base na análise dos processos e nos dados apresentados, pode-se afirmar que o Município de Colombo tem historicamente uma função importante na formação da metrópole de Curitiba, derivada dos espaços de moradia popular que, pelos fatores destacados, produziram e consolidaram a periferia metropolitana. Tal processo realizou-se pela piora das condições do habitat popular, materializada pela expansão dos assentamentos precários ao longo do tempo.

Tomando como referência esse processo, no próximo capítulo explora-se o posicionamento do Estado no enfrentamento das condições de moradia das classes populares, em Colombo e na metrópole.

3. INTERVENÇÃO EM ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS NO MUNICÍPIO DE COLOMBO

Neste capítulo, elabora-se uma caracterização das intervenções em assentamentos precários em Colombo à luz da política habitacional praticada pelo município, e nas escalas metropolitana e nacional. Tomando como referência a realidade urbana metropolitana e dos espaços de moradia popular, apresentada no capítulo anterior, o objetivo dessa caracterização é apresentar o contexto anterior à implementação do PAC UAP em Colombo, considerado fundamental para compreender a forma de concepção e execução do programa.

3.1 REVISÃO HISTÓRICA DA POLÍTICA INTERVENÇÃO EM ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS NO BRASIL

A precariedade habitacional e a informalidade no Brasil surgiram, inicialmente, de forma pontual nos grandes centros devido à combinação de diversos fatores, dentre eles: a insuficiência de políticas públicas eficientes, a incapacidade do poder público em realizar investimentos em infraestruturas urbanas em áreas precárias e à incapacidade de regulação do mercado fundiário e imobiliário, resultando em um cenário de precariedade em diversas escalas, que se apresentou das mais diferentes formas no território nacional (CARDOSO, 2007).

De acordo com Cardoso (2007), a prática do deslocamento do problema habitacional, das áreas valorizadas pelo mercado imobiliário para as periferias mais precárias, tornou-se comum em todo o território, desde que o prefeito Pereira Passos (1903-1907) colocou em prática sua política higienista no Rio de Janeiro e transferiu o incômodo dos cortiços em áreas centrais para os morros, áreas de mangues e alagados. Segundo o autor, os novos espaços informais, então formados, tinham como características comuns a ocupação

sem parcelamento regular prévio, moradias com precariedade física, ausência de infraestrutura e irregularidade em relação à propriedade do solo, que mesmo sendo um dos problemas centrais desses espaços, se diferenciam de acordo com as distintas regiões territoriais. Segundo o autor:

[...] nem todas as favelas eram invasões: no Nordeste era comum o denominado “aluguel do chão”, ou seja, a permissão da ocupação pelo proprietário, sem parcelamento, através da contrapartida do pagamento de um arrendamento, na grande maioria dos casos sem contratos formais⁹. Essa situação favorecia o proprietário com a valorização do terreno, através da consolidação da ocupação, ocorrendo posteriormente o despejo dos moradores, sem direito à indenização, na medida em que não estavam protegidos por contratos formais (CARDOSO, 2007, p. 2).

No Sudeste, a forma predominante de ocupação era a invasão, muitas vezes apoiada por agentes públicos ou políticos através de práticas clientelistas. A ocupação de terrenos públicos era bastante comum, pois aumentava a possibilidade de permanência nos lotes (Cardoso, 2007).

Ao longo da história, vários foram os agentes que atuaram na produção de espaços informais de moradia popular no Brasil – a população residente, os proprietários fundiários e mesmo o Estado. O fato é que as favelas consolidaram-se como principal alternativa para as famílias de baixa renda com o avanço da urbanização.

Como política de intervenção em favelas, Bueno (2000) relata três tipos principais que têm sido adotados ao longo dos anos, desde que, entre os anos 1930 e 1940, a favela se tornou objeto de política pública: a) desfavelamento, que se trata da remoção ou erradicação de favelas, e que foi o discurso inicial do BNH¹⁰, por exemplo; b) aceitação da favela, porém somente enquanto

⁹ A Lei Federal 11481/2007 garante a concessão do direito real do uso em terrenos públicos ou particulares de forma remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização e outras modalidades de interesse social em áreas urbanas (BRASIL, 2007), como o usucapião urbano por exemplo.

¹⁰ O Banco Nacional de Habitação foi criado após o golpe em 1964, e representou uma resposta à crise habitacional por parte do governo militar, que implementou uma política habitacional baseada na casa própria e no financiamento, que foi capaz de estruturar em moldes capitalistas o setor da construção civil habitacional (BONDUKI, 2008).

fenômeno urbano, e não da forma e da tipologia urbanística e habitacional que ela revela; e c) urbanização, em que as características do parcelamento do solo e as unidades habitacionais são mantidas, mas são instaladas infraestrutura, serviços e equipamentos urbanos.

As três formas de intervenção podem conviver no espaço e tempo, já que são variáveis as condições físicas das ocupações, seu histórico, sua população e principalmente os objetivos que se visam alcançar em cada caso. O que há de comum, no entanto, é que, em todos os casos, existe a necessidade de uma política que aceite a favela não apenas como um fenômeno isolado no crescimento das cidades, mas sim o resultado de uma conjuntura mais ampla de processos, que contribui para o aprofundamento da segregação socioespacial das desigualdades urbanas e da precariedade habitacional.

Cardoso (2007) identifica do ponto de vista físico, três modelos básicos de intervenção em assentamentos precários: urbanização, reurbanização e remoção. Segundo o autor:

A urbanização significa a intervenção que não modifica a estrutura do assentamento, apenas colocando a infraestrutura e pavimentação. É a mais adequada para os casos de favelas menos densas e em áreas planas, onde usualmente o desenho dos assentamentos tende a respeitar os padrões existentes. A reurbanização é a intervenção que, por razões de inadequação do sítio, ou outras, refaz completamente a estrutura do assentamento, refazendo o parcelamento e reassentando as famílias na mesma área. A remoção implica a retirada da população e seu reassentamento em outra área. Pode ser o caso quando o assentamento ocupar uma área de risco irrecuperável ou uma área de preservação ambiental e quando não houver áreas vazias no entorno que permitam a realocação da população nas proximidades do assentamento existente (CARDOSO, 2007, p. 229).

Os projetos de urbanização englobam diferentes tipos de soluções que variam de acordo com a realidade urbana de cada local e que podem conter desde um conjunto de intervenções pontuais para melhorar as condições de saneamento e acessibilidade das favelas até projetos mais amplos que procuram integrar a favela com o bairro, além de prever a recuperação ambiental e estratégias de combate à exclusão social (DENALDI, 2003).

No desenvolvimento de projetos em assentos precários, é necessário analisar o custo-benefício para a tomada de decisões em relação ao que se deve preservar e ao que será retirado e dará lugar a outro tipo de espaço. Segundo Denaldi (2003), há diferentes tipos de intervenção que podem respeitar totalmente o que já existe – consolidando o espaço produzido, desde que sua configuração permita conforto e salubridade aos moradores e possibilidade de manutenção urbana, o que torna a ocupação consolidável – ou produzir um espaço novo e adaptado a um modelo cartesiano-modernista de urbanização, ou alternativas intermediárias entre eles. “Entre os projetos de reurbanização que propõem uma intervenção do tipo ‘terra arrasada’ e aqueles que propõem respeito absoluto pelo existente, pode existir uma gama de alternativas” (DENALDI, 2003. p. 50).

Considerando seus componentes, Denaldi (2003) classifica os projetos de urbanização como de remoção, reassentamento, urbanização e urbanização integrada. Para classifica-los, é necessário que se defina os núcleos consolidáveis e não consolidáveis dos assentamentos:

O núcleo consolidável é aquele que apresenta condições favoráveis de recuperação urbanística e ambiental e de reordenamento urbano (abertura ou readequação de sistema viário, implantação de infraestrutura básica, regularização urbanística do parcelamento do solo), com ou sem necessidade de remoção de parcela das famílias moradoras. E núcleo “não consolidável” é aquele que não apresenta condições de recuperação urbanística e ambiental e de reordenamento urbano. Trata-se de núcleos comprometidos por situações de risco e insalubridade não solucionáveis, como por exemplo, os que se localizam sob aterro sanitário, oleoduto, viário estrutural da cidade, áreas de risco, de preservação ambiental e *non aedificandi* (DENALDI, 2003, p. 55).

Conforme apresentado, o crescimento populacional acelerado pelo qual o país passou, especialmente após a década de 1950, “somado a um modelo de desenvolvimento que associava um razoável grau de crescimento econômico com alto nível de desigualdade e com uma parcela significativa da população situada abaixo da linha de pobreza (CARDOSO, 2007)”, além da concentração populacional em alguns municípios, que por sua vez gerou um processo de metropolização e agravamento das desigualdades nas escalas inter-regional e intra-urbana no Brasil, fez com que a realidade das cidades igualmente se modificasse e aprofundasse a crise de moradia.

Até a década de 1960, permaneceu a prática da tentativa de erradicação de favelas e cortiços, dando ênfase ao urbanismo higienista e à ideia de que o espaço precário gerava hábitos negativos à sociedade.

Segundo Bonduki (2004), como o mercado não se interessava em produzir moradias para atender às demandas das classes mais baixas, essa produção ficava restrita aos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP) que, realizavam a construção de conjuntos habitacionais monofuncionais e distantes de qualquer infraestrutura. Além disso, os conjuntos destinavam-se apenas aos trabalhadores das indústrias, deixando de fora os moradores de favelas, cortiços e bairros precários (BONDUKI, 2004).

Somente com a criação da Fundação Casa Popular, em 1946, primeiro órgão responsável pela produção de moradias para a população de baixa renda, tornou-se possível modificar essa realidade. No entanto, devido à insuficiência e inconstância da fonte de financiamento, seu objetivo não pode ser cumprido.

Na década de 1960, já com a maioria da população vivendo em cidades e o avanço do processo de precarização das condições de moradia, foi realizado o Seminário de Habitação e Reforma Urbana¹¹, em 1963, que

¹¹ O Seminário de Habitação e Política Urbana, ou Seminário Quitandinha, foi realizado em julho de 1963, no Hotel Quitandinha em Petrópolis, no Estado do Rio de Janeiro e foi organizado principalmente pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB). A maior razão de seu sucesso é atribuída ao fato de que a escolha do tema central foi a habitação que, juntamente com a Reforma Urbana, era prioridade na política governamental de João Goulart e das reformas de base dos anos 60 (FRANCISCONI, 2013).

defendia a ação integrada do Estado sobre o espaço urbano, de forma a regulá-lo sob políticas e diretrizes nacionais, substituindo dessa forma, o urbanismo importado dos centros do capitalismo, cuja implantação aprofundou as desigualdades e a segregação socioespacial. No documento resultante, embora a ênfase tenha sido a luta pela moradia, já constava a defesa de preceitos de maior justiça social nas cidades (Bassul, 2010). O Seminário deu origem ao Movimento Nacional da Reforma Urbana (MNRU). No entanto, as questões tratadas pelo MNRU não foram enfrentadas na década seguinte com a implantação da Ditadura Militar e somente seriam recuperados com a abertura política na década de 1980.

O BNH foi criado na ditadura¹², conforme mencionado, através da Lei 4.380/1964, em uma época em que o governo federal empreendia uma política massiva de remoções que teve o Rio de Janeiro como epicentro, mas que se espalhou por várias capitais (CARDOSO, DENALDI, 2018).

A criação do BNH teve como objetivo anunciado “promover a construção e a aquisição da casa própria”, além de representar uma iniciativa por parte do governo militar de combater a forte crise habitacional. Buscou-se, concomitantemente, angariar apoio entre as massas populares urbanas que constituíam uma das principais bases de sustentação do populismo afastado do poder e criar uma política permanente de financiamento, capaz de estruturar em moldes capitalistas o setor da construção civil habitacional (BONDUKI, 2008). Os recursos para efetivar tais objetivos seriam mantidos pela arrecadação compulsória de 1% de todas as folhas salariais sujeitas ao regime de CLT (Consolidação das Leis do Trabalho) no país (BOLAFFI, 1975).

No entanto, Maricato (1979) destaca que embora o BNH tenha surgido com o intuito de solucionar os problemas habitacionais, aos poucos concentrou seus recursos em moradias de médio e alto padrão, onde a rentabilidade estava garantida, muito embora o maior déficit¹³ habitacional sempre estivesse

¹² O regime de ditadura foi instaurado em 1 de abril de 1964 e durou até março de 1985.

¹³ Embora amplamente divulgado e utilizado, o termo *déficit* é questionado por Bolaffi (1975). Ele afirma que no Brasil existe exatamente o número de habitações para qual existe uma demanda monetária, ou seja, a população que tem carência por habitação não está inserida no

nas camadas de mais baixa renda da população, causando o aumento da dependência dessa da autoconstrução nas periferias.

Conforme argumenta Denaldi (2003), com o BNH a ideologia da casa própria é definitivamente difundida. Com ela, esperava-se “alcançar ‘ordem’ e ‘estabilidade social’, além de atender aos interesses do capital financeiro, da indústria de materiais de construção e da indústria de construção” (DENALDI, 2003, p. 14). A favela passa então a ser tratada como déficit de moradia.

Dessa forma, desde sua origem o BNH é caracterizado por uma contradição: dar prioridade à população de baixa renda na produção de moradias e, ao mesmo tempo, ser lucrativo e autossustentável financeiramente, partindo do pressuposto que essa população poderia pagar pela casa própria não subsidiada (DENALDI, 2003).

Na prática, conforme Bolaffi (1975), com base no Relatório Anual do BNH de 1971, os recursos utilizados pelo SFH somente foram suficientes para atender 24% da demanda populacional urbana. Desde sua constituição, o papel do banco foi transmitir suas funções para a iniciativa privada, limitando-se a arrecadador de recursos financeiros e gestor da transferência dos mesmos.

A prevalência do objetivo ligado aos interesses das construtoras, que marca a política habitacional do BNH, foi capaz de dinamizar a economia através da geração de empregos e do fortalecimento do setor da construção civil, fazendo com que essa dinâmica fosse um dos elementos centrais da estratégia de manutenção dos governos militares. Do ponto de vista da estrutura da política habitacional no país, segundo Bonduki (2008), no entanto, esse período (1964-1986) foi importante por ser o primeiro com a presença, de fato, uma Política de Habitação de abrangência nacional. A segunda experiência com tamanha abrangência vai se consolidar apenas a partir da criação do Ministério das Cidades em 2003.

mercado formal e, portanto, não se encaixa na economia de mercado vigente e, por fim, não gera déficit.

Um dos elementos centrais da política do BNH foi, sem dúvida, o modelo de captação de recursos para financiamento habitacional que, segundo Cardoso e Aragão (2013), baseou-se em dois instrumentos de captura de poupanças: o Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS) e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), ambos submetidos à regulação pública no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação (SFH)¹⁴.

Embora a produção habitacional não tenha conseguido suprir as necessidades geradas pelo acelerado processo de urbanização, que ocorreu no Brasil na segunda metade do século XX, em termos quantitativos, durante o funcionamento do BNH, ela foi expressiva. O Sistema Financeiro da Habitação financiou a construção de 4,3 milhões de unidades novas, das quais 2,4 milhões foram produzidas com recursos do FGTS para o setor popular, o equivalente a 55,8%, e 1,9 milhões com recursos do SBPE, para o mercado voltado à classe média, 44,2% do total do mercado habitacional (BONDUKI, 2008, p. 73).

Contudo, Maricato (1997) lembra que, apesar da política urbana do governo militar defender o planejamento como solução para o “caos” urbano e para controlar o crescimento das favelas e ocupações irregulares, nesse período, somente a cidade formal foi contemplada pelas políticas habitacionais. Ou seja, as ações públicas voltadas para as favelas permaneceram prioritariamente como ações de remoção ou, em alguns casos, de destinação de sua população para os conjuntos habitacionais financiados pelo BNH.

No contexto da metrópole de Curitiba, até a década de 1980 as favelas concentravam-se na cidade-polo, sendo as intervenções nesses assentamentos executadas pela Companhia de Habitação Popular de Curitiba (COHAB-CT). Mesmo com o crescimento dos espaços informais de moradia nos municípios periféricos, a política habitacional praticada pela COHAB-CT e pela COHAPAR permaneceu focada em Curitiba o que, segundo Vaccari

¹⁴ Os recursos gerados pela criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) em 1967, que era alimentado pela poupança compulsória de todos os assalariados brasileiros, somados com os recursos da poupança voluntária, formaram o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), que juntos estruturaram financeiramente o Sistema Brasileiro de Habitação (SFH) (BONDUKI, 2008).

(2018), contribuiu com a precarização da moradia popular nos demais municípios da metrópole.

Na década de 1980, a crise econômica, a inflação, o desemprego e a queda nos valores dos salários repercutiram de forma negativa no SFH, reduzindo a capacidade de investimentos, devido à diminuição dos saldos do FGTS e da poupança e do aumento da inadimplência, conforme é observado na Tabela 5:

TABELA 5: EVOLUÇÃO DA TAXA DE INADIMPLENTES DO SFH NO PERÍODO 1980/1984 (EM PORCENTAGEM DOS FINANCIAMENTOS)

Ano	Até três prestações em atraso	Mais de três prestações em atraso	Total
1980	21,8	4,3	26,1
1981	24,1	3,7	27,8
1982	28,7	4,8	33,5
1983	34,1	12,3	46,4
1984	31,5	23,1	54,6

FONTE: GONÇALVES¹⁵ (1997) *apud* SANTOS (1999).

Considerando a produção do BNH, apesar de o SNH ter financiado aproximadamente quatro milhões de moradias, apenas uma pequena parcela (aproximadamente 13% dos recursos) dos investimentos foram destinados aos trabalhadores que recebiam menos de três salários mínimos, historicamente a parcela da população que compõe a maior parte do déficit habitacional do país. Kowarick (1979, p. 50) enfatiza que:

[...] é elucidativo mostrar que 80% dos empréstimos do Banco Nacional de Habitação foram canalizados para os estratos de renda média e alta, ao mesmo tempo, que naufragavam os poucos planos habitacionais voltados para as camadas de baixo poder aquisitivo. É contrastante neste sentido que as pessoas com até 4 salários mínimos constituam 55% da demanda habitacional ao passo que as moradias colocadas no mercado pelo Sistema Financeiro de Habitação raramente incluíam famílias com rendimento inferior a 12 salários (KOWARICK, 1979, p. 50).

¹⁵ GONÇALVES, J. P. Acesso ao financiamento para a moradia pelos extratos de média e baixa renda: a experiência recente. CEPAL, 1997. (Serie Financiamiento del Desarrollo).

A gestão dos recursos do FGTS foi realizada pelo Banco Nacional de Habitação até a sua extinção em 1986. Após essa data, passou a ter sua administração operacional realizada pela Caixa Econômica Federal (CEF). A gestão administrativa passou a ser efetuada pelo órgão responsável pela formulação e implementação da política habitacional em nível federal (CARDOSO e ARAGÃO, 2013, p. 17).

Em relação a esse novo cenário, Denaldi (2003) aponta dificuldades, especialmente devido ao despreparo institucional e financeiro da CEF para tratar de financiamentos e projetos sociais, em promover atendimento social e equacionar a produção habitacional integrada à questão urbana. Outros fatores importantes apontados pela autora são a padronização rígida das normas do programa para todo o país, a falta de critérios técnicos para distribuição dos recursos do Orçamento Geral da União (OGU), e principalmente, as limitações institucionais e financeiras (capacidade de endividamento) de alguns municípios para contratar financiamentos, pois, em muitos casos, eles possuíam grande concentração de pobreza, o que penalizava a população de mais baixa renda.(DENALDI, 2003).

Com a abertura política do país, aprovou-se a nova Constituição em 1988. Embora durante sua discussão na Assembleia Nacional Constituinte tenham aparecido opiniões divergentes entre progressistas e conservadores, em algumas dimensões aparecem convergências de ambos os lados, como no caso do combate à especulação imobiliária e da necessidade do Estado responsabilizar-se pela provisão de moradias à população de baixa renda. Nesse sentido, segundo Bassul (2004), a Constituição de 1988, nos artigos 182 e 183, incorporou instrumentos que colocaram as relações jurídicas pertinentes à propriedade urbana no âmbito coletivo do direito público, e não somente no território patrimonialista do direito privado. Contudo, a eficácia desses mecanismos dependia de uma lei federal específica que regulamentasse sua aplicação, o que culminou posteriormente na elaboração e aprovação do Estatuto da Cidade em 2001.

Em paralelo à discussão em que se aprova o capítulo da política urbana na Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade, foi criado o Sistema de

Financiamento Imobiliário (SFI), em 1997, que viabilizou as condições necessárias para uma nova e importante fase do financiamento imobiliário no Brasil, uma vez que o SFH já apresentava claros sinais de dificuldades. No entanto, segundo Santos (2012), mesmo com esse cenário, a década de 1990 não trouxe muitos avanços na questão habitacional, já que no Governo Collor (1990-1992), embora tenha sido lançado o PAIH (Plano de Ação Imediata para a Habitação), que propunha o financiamento de 245 mil unidades habitacionais em 180 dias, o programa não teve o alcance proposto.

Em seguida no governo Itamar Franco, de 1992 a 1994, foram criados os Programas Habitar Brasil e Morar Município, que tinham como objetivo financiar a construção de moradias para população de baixa renda em regime de mutirões. Entretanto, devido ao excesso de padronização, os municípios não conseguiram captar os recursos disponibilizados (SANTOS, 2012).

Durante o período de governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), progrediu-se no que diz respeito à visão integrada da questão habitacional. Reconheceu-se a necessidade de regularização fundiária e de ampliação da participação popular, mas não se avançou na transformação da realidade cada vez mais explícita do aumento do déficit habitacional brasileiro e da segregação socioespacial urbana. Como afirma Maricato (1997, p. 120): “podemos constatar que nos anos 90 cada metrópole brasileira abriga outra, de moradores de favelas, em seu interior”.

Uma iniciativa importante para compreender o contexto em que posteriormente é implementado o PAC, ocorre no ano de 1999, quando o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) firma um contrato de empréstimo com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para desenvolver o Programa Habitar Brasil/BID (HBB), com o intuito de promover a melhoria das condições de habitação em favelas. É importante observar que esse programa seria destinado para, além de implantar a política urbana, atender a população de menor renda e capacitar os municípios para elaborar e implementar sua política habitacional (Denaldi, 2003).

Na campanha presidencial de, depois eleito presidente, Luiz Inácio Lula da Silva, no ano 2000 foi apresentado o Projeto Moradia que, além de inspirar

o Plano Nacional de Habitação (PLANHAB), posteriormente elaborado, tinha como objetivo “equacionar o problema habitacional” no país (BONDUKI, 2009, p.9). Suas três dimensões eram: 1) gestão e controle social; 2) projeto financeiro; e 3) urbano-fundiário. Visava-se o enfrentamento da questão não apenas no âmbito do governo federal, mas nas distintas escalas territoriais de gestão, considerando todos os agentes que poderiam influenciar a questão habitacional, fossem eles públicos ou privados.

O Projeto previa a criação do Sistema Nacional de Habitação (SNH) e do Ministério das Cidades, além de enfatizar a necessidade de aprovação do Estatuto da Cidade para facilitar e baratear o acesso à terra. Os recursos investidos na habitação social viriam do Orçamento Geral da União (OGU) e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) (BONDUKI, 2009).

Em 2001, após 13 anos de discussão, foi aprovada a Lei Federal 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade, que inseriu a garantia da função social da propriedade, do planejamento participativo nas políticas urbanas, da regularização fundiária e do acesso universal à cidade. Caldas (2015, p. 52) afirma que “no Estatuto das Cidades identificam-se diretrizes que tratam da necessidade de corrigir a imensa dívida social com a população pobre por meio da regularização fundiária e da urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda”. Essa interpretação corrobora a ideia de que essa lei é um ponto de inflexão e um marco legal importante para a formulação da política urbana brasileira nos anos subsequentes, mesmo que na prática alguns princípios fundamentais acabassem relegados a segundo plano ou não tivessem um alcance eficiente.

Denaldi (2003) ressalta ainda o avanço conquistado nessa época, quando os programas para financiar a urbanização de favelas utilizando recursos do OGU deixaram de ser definidos como “alternativos” e passaram a ser prioritários.

A questão da moradia em escala nacional ganha de fato centralidade com a criação do Ministério das Cidades, em 2003, que deu sequência ao Projeto Moradia, do recém-eleito presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Isso abriu novas expectativas para a institucionalização da política habitacional, que

desde a década de 1980 era debatida pelo Fórum Nacional da Reforma Urbana. O Ministério das Cidades foi criado com o intuito de articular as políticas setoriais e enfrentar a questão urbana, por meio de quatro secretarias nacionais: Habitação, Saneamento, Mobilidade Urbana e Programas Urbanos (BONDUKI, 2009).

Ainda durante o governo Lula foi sancionada a Lei Federal nº 10.931/2004, chamada Lei da Afetação, inspirada no modelo norte-americano e que, conforme Hoyler (2015), reforçou o arcabouço jurídico do SFI através do incentivo aos bancos a aplicarem os recursos da poupança na habitação, fornecendo-lhes outras garantias, além de aumentar os recursos dos principais fundos públicos ou semipúblicos, tais como o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). Ainda em 2004, através da Medida Provisória 252, o governo federal propôs vários mecanismos que beneficiariam os investidores do setor imobiliário e que tornariam o negócio da habitação mais favorável, além de ampliar os financiamentos com recursos do FGTS para as famílias com renda até três salários mínimos, que até então eram pouco beneficiadas pelos empréstimos com recursos do Fundo. Através da Lei da Afetação, é possível realizar segregação patrimonial de bens do incorporador para uma atividade específica, com o intuito de assegurar a continuidade e a entrega das unidades em construção aos futuros adquirentes, mesmo em caso de falência ou insolvência do incorporador. O objetivo era também permitir a recuperação da construção civil com a venda de imóvel em planta pelos incorporadores imobiliários brasileiros. Essa captação de dinheiro ocioso de todos os tipos de poupança da sociedade, com o seu direcionamento para o setor habitacional, favoreceu a lucratividade do mercado financeiro através de incorporações imobiliárias (SANTOS, 2012).

Em 2005, foi aprovado o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), pela Lei nº 11.124/2005. A Lei instituiu também os elementos institucionais básicos para a criação do Sistema Nacional de Habitação (SNH), que por sua vez delegava papel fundamental ao Estado e aos municípios na implementação da política habitacional, cabendo a eles estruturar-se internamente caso

quisessem ter acesso aos recursos federais. Conforme afirma Santos (2012), para aderir ao sistema, os estados e municípios deveriam se comprometer com a criação de um fundo de habitação, com um modelo de gestão que garantisse participação popular, e com a elaboração de um Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS).

No mesmo ano, em 2005, o mercado imobiliário habitacional experimenta um *boom* imobiliário, que inicia uma fase de crescimento constante, com ampliação da produção e crescimento dos preços dos imóveis (SANTOS, 2012).

Visando reforçar o cenário econômico nacional positivo, no ano de 2007 o Governo Lula lançou um plano destinado a promover o crescimento econômico, o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), que previa um programa de investimentos - principalmente públicos - em infraestrutura, e que foi importante para desenvolver a política habitacional, ampliar o financiamento e promover um ambiente favorável aos investimentos privados (CARDOSO, DENALDI, 2018).

No momento do seu lançamento, o Brasil atravessava mais de duas décadas com baixo nível de investimento em infraestrutura logística e de transporte, além de praticamente nenhum investimento sistêmico e de porte relevante em infraestrutura urbana e social (CALDAS, 2015). Como forma de impulsionar o desenvolvimento nacional, o PAC previa investir R\$ 500 bilhões até o ano de 2010 nos setores de infraestrutura, saneamento, habitação, transporte, energia e recursos hídricos (BITTENCOURT, 2014), sempre aliando, em seu discurso oficial, o crescimento à inclusão e diminuição de desigualdades regionais e sociais do país (CALDAS, 2015).

Um fator importante para a operacionalização do PAC foi a existência do Projeto Multissetorial Integrado Urbano (PMI), que havia sido criado em 1995 como um programa de financiamento do BNDES, e que constituiu uma alternativa de investimentos públicos em desenvolvimento urbano durante o processo recessivo que afetou todas as políticas públicas nacionais naquela década. O PMI visava promover soluções para a melhoria das condições de habitação em comunidades carentes, por meio da implantação de infraestrutura

mínima e melhorias habitacionais e urbanísticas compatíveis com as características de cada área. (DANTAS *et al.*, 2012).

O PMI foi também importante para as intervenções estruturantes do PAC, que aconteceu em duas fases: o PAC 1, de 2007 a 2010, que previu principalmente um conjunto de medidas institucionais, no qual foi incluído o eixo de Urbanização de Assentamento Precários, o PAC UAP; e o PAC 2, de 2011 a 2014, a partir do qual foram realizados investimentos em infraestrutura, especialmente nos eixos de logística, energia e urbano e social. No PAC 1, a modalidade voltada à habitação inseria-se no eixo Infraestrutura Social e Urbana, e no PAC 2 passou a fazer parte do eixo Minha Casa Minha Vida (PETRAROLLI, 2015).

Os programas voltados para o desenvolvimento urbano, criados no âmbito do PAC, especialmente os Projetos Prioritários de Investimento (PPI), derivaram da experiência do programa Habitar Brasil BID (HBB). O PAC-UAP foi concebido, portanto, com base nas experiências dos programas que o precederam, mas representou o maior montante de investimentos federais até então utilizados no país para urbanização de favelas, anteriormente uma competência dos estados e municípios (CARDOSO, 2007).

O PAC-UAP não se restringiu apenas à urbanização de favelas, mas englobou investimentos em elaboração de projetos e planos de habitação, construção de unidades habitacionais, assessoria técnica, desenvolvimento institucional, requalificação de imóveis e construção de lotes urbanizados (PETRAROLLI, 2015).

Entre outros objetivos, o PAC visava esgotar o déficit de saneamento, de habitação e de urbanização de favelas (SANTOS, 2012), permitindo dessa forma que os recursos fossem investidos em novos assentamentos, mas principalmente em ocupações existentes, promovendo sua melhora urbanística.

De acordo com Cardoso e Denaldi (2018), uma característica importante do PAC é que desde o início foi apresentado claramente a proposta de buscar resultados rápidos como forma de impactar positivamente a economia e criar um ciclo virtuoso de expectativas.

Em sua primeira etapa entre 2007 e 2010, o PAC 1 investiu um total de R\$ 619 bilhões divididos em infraestrutura logística (rodovias, ferrovias, hidrovias, portos e aeroportos), infraestrutura energética (geração, transmissão, petróleo e gás, refino, indústria naval e combustíveis renováveis) e infraestrutura social e urbana (iluminação, metrô, recursos hídricos, habitação e saneamento) (CARDOSO, DENALDI, 2018). Ainda segundo os autores, desse total, R\$29,6 bilhões foram investidos em urbanização de assentamentos precários, divididos em 1072 municípios de todos os estados da federação¹⁶.

Diferente do PAC, o FNHIS foi criado com um órgão gestor responsável por garantir que a aplicação dos recursos públicos fosse realizada exclusivamente no subsídio para a população de mais baixa renda, na qual se concentra a maior parte do déficit habitacional. Já o PAC permitia que os investimentos fossem divididos em outros setores. Desta forma, os recursos do PAC não advinham apenas do FNHIS, embora esse também tenha financiado ações do PAC. Ou seja, a diversidade de fontes de financiamento ampliou o leque de recursos para intervenção em favelas (CARDOSO, DENALDI, 2018).

Em 2008, o mundo sofreu com uma profunda crise econômica iniciada nos Estados Unidos. No contexto de combate a essa crise, em 2009, é anunciado o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que tinha como meta a construção de um milhão de moradias novas, totalizando R\$ 34 bilhões de subsídios para atender famílias com renda entre 0 a 10 salários mínimos, além de estimular a criação de empregos e ampliação do setor da construção (SANTOS, 2012). Ou seja, segundo o autor, diferente do BNH, que foi criado como política habitacional¹⁷, o PMCMV foi planejado como estratégia de retomada de crescimento econômico em primeiro lugar.

No entanto, assim como o BNH e outras iniciativas de produção habitacional no Brasil, o modelo de programa permitiu que a decisão da forma de aplicação dos investimentos na provisão habitacional, seja através da

¹⁶ Dados obtidos a partir do banco de dados do PAC para urbanização de favelas, fornecido pelo Ministério das Cidades em janeiro de 2018 e referente à posição em dezembro de 2017.

¹⁷ Embora considerado programa habitacional, Bolaffi (1975, p. 47) afirma que na verdade o BNH “não passou de um artifício político formulado para enfrentar um problema econômico conjuntural”, ou seja, também seria uma medida anticrise.

escolha da modalidade ou classe de renda contemplada, ficasse nas mãos da iniciativa privada. O resultado disso foi, mais uma vez, a concentração dos recursos na construção de habitações destinadas a famílias com renda entre 3 e 10 salários mínimos. Além disso, a partir de seu lançamento, houve uma redução progressiva dos recursos e programas para urbanização de assentamentos precários.

De acordo com Cardoso e Denaldi (2018), o PAC diferencia-se do PMCMV pelo fato de depender fundamentalmente das ações do poder público em nível estadual e municipal e, portanto, abarca a diversidade de locais distintos. Tal fato foi verificado nas pesquisas realizadas sobre ambos os programas, em que se constatou que quase todas as avaliações do PMCMV convergiram em torno de um mesmo resultado, enquanto as do PAC apontaram resultados bastante diversos.

Com a criação do PMCMV e com a grande quantidade de recursos nele investida, o PAC perde a centralidade na política habitacional, especialmente nas ações de urbanização de favelas. No entanto, mesmo diante da perda de força do programa, percebe-se uma inflexão no modelo de política habitacional praticado no Brasil, que no início pautava-se pela prática de remoção de favelas, e atualmente caminha em direção ao reconhecimento dos direitos dos moradores.

3.1.1 Intervenção em Assentamentos Precários: conceitos e características

Conforme já destacado, a produção do espaço urbano não é aleatória, deriva do modelo econômico e social vigente, sendo o espaço urbano capitalista “fragmentado, articulado, reflexo, condicionante social, cheio de símbolos e campos de luta” (CORRÊA, 1995, p. 11). O Estado sempre esteve presente como agente nesse processo, seja de forma ativa, como agente promotor de políticas habitacionais, ou simplesmente quando deixou a responsabilidade pela resolução dos problemas urbanos sujeita à lógica de acumulação capitalista e, portanto, desprendida de comprometimento social.

Corrêa (1995) defende ainda que não há neutralidade na adoção de medidas jurídicas que regulamentem a atuação dos agentes no espaço urbano, e, mesmo com mudanças de estratégias, existem denominadores comuns, especialmente entre os grandes industriais, os proprietários fundiários e os promotores imobiliários, derivados do interesse de apropriação de renda da terra.

Como agente de produção do espaço urbano, o Estado atua, entre outras formas, através do projeto e execução de programas habitacionais tal como foi com o PAC que, como já destacado, tem como objeto de intervenção os assentamentos precários, que não estão necessariamente restritos às favelas.

Denaldi (2013) ressalta a importância do debate acerca dos conceitos relacionados às tipologias de assentamentos precários para que se possa caracterizá-los e mensurá-los com o objetivo de elaborar programas habitacionais.

De acordo com o Ministério das Cidades (2010, p. 9), mesmo com tipologias variadas, os assentamentos precários são porções do território que têm em comum:

- o fato de serem áreas predominantemente residenciais, habitadas por famílias de baixa renda.
- a precariedade das condições de moradia, caracterizada por inúmeras carências e inadequações, tais como: irregularidade fundiária; ausência de infraestrutura e saneamento ambiental; localizadas em áreas mal servidas por sistema de transporte e equipamentos sociais; terrenos alagadiços e sujeitos a riscos geotécnicos; adensamento excessivo; insalubridade e deficiências construtivas da unidade habitacional;
- a origem histórica, relacionada às diversas estratégias utilizadas pela população de baixa renda para viabilizar, de modo autônomo, solução para as suas necessidades habitacionais, diante da insuficiência e inadequação das iniciativas estatais dirigidas à questão, bem como da incompatibilidade entre o nível de renda da maioria dos trabalhadores e o preço das unidades residenciais produzidas pelo mercado imobiliário formal. (BRASIL, 2010, p.9).

Cardoso e Denaldi (2018) ressaltam ainda que:

Assentamentos precários são territórios heterogêneos, apresentam diferentes tecidos urbanos, que incluem desde palafitas até loteamentos com traçado regular e que, sob a denominação de *urbanização de favelas*, há iniciativas e características muito distintas (CARDOSO E DENALDI, 2018, p. 27).

Segundo Denaldi (2013), as favelas e loteamentos irregulares foram objeto de análise do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap) no estudo “Assentamentos Precários no Brasil Urbano”, que utilizou um método de estatística e geoprocessamento desenvolvido pelo IBGE, que por sua vez, faz uso do termo “aglomerado subnormal” para identificar esses espaços e defini-los:

Favelas e assemelhados caracterizados por um conjunto de no mínimo 51 domicílios, que ocupam ou ocuparam até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular), normalmente dispostos de forma desordenada e densa, e carentes dos serviços públicos essenciais (BRASIL, 2007, p. 16)

A definição dada pelo IBGE está ligada à propriedade legal da terra, ou ainda, à capacidade de acesso ao mercado imobiliário formal, independente da forma de acesso. Conforme Petrarolli (2015), esses espaços são quase sempre:

[...] muito heterogêneos, que, de uma maneira geral, têm em comum a irregularidade fundiária, a precariedade das construções e a falta de acesso à infraestrutura básica e aos equipamentos públicos (PETRAROLLI, 2015, p. 13).

Ou seja, todas as definições abrangem uma realidade segregadora que retrata que os moradores das favelas não têm acesso à cidade legal e urbanizada.

No âmbito da metrópole de Curitiba, Silva (2012, p. 119) considerou espaços informais de moradia “todas as tipologias derivadas de um processo de produção do espaço urbano que se realiza a revelia das normas urbanísticas com o objetivo de atender às necessidades habitacionais de seus residentes”. Dentre as tipologias destacam-se: 1) favela, definida como um conjunto de barracos aglomerados, sem traçado viário nem serviços públicos, construídos de forma ilegal sobre terrenos de propriedade pública ou privada

(VALLADARES, 2005, p. 26); 2) loteamento clandestino, considerado o parcelamento do solo produzidos por proprietários de terra e incorporadores imobiliários sem a autorização ou conhecimento do poder público municipal; 3) loteamento irregular, que é o parcelamento executado em desacordo com a legislação existente, mas que foi aprovado pelo poder público (GASPARINI, 1993, p. 3-4).

Como resultado da análise, a autora informa que na década de 2000 as favelas predominaram em todas as porções do aglomerado metropolitano, com maior concentração em Curitiba. A maior concentração de loteamentos clandestinos estava em Campo Magro e Quatro Barras, enquanto os loteamentos irregulares predominavam em Pinhais. Silva (2012) enfatiza que embora não tenha tido acesso aos dados dos municípios de Colombo e Piraquara, a importância histórica dos mesmos no processo de produção dos espaços informais de moradia não poderia ser desconsiderada, principalmente porque a análise dos demais municípios reforça as tendências de crescimento a leste e a norte da metrópole. Ainda segundo a autora, a partir de dados da COMEC do ano de 1997, Colombo possuía 92 assentamentos e 6301 domicílios em espaços informais de moradia. O PLHIS afirma que em 2012 Colombo possuía 59 assentamentos precários com quase 4.000 domicílios¹⁸.

Os projetos de urbanização de favelas têm características próprias que os diferenciam da construção de conjuntos habitacionais ou lotes urbanizados, os quais são executados em terrenos livres de ocupação. Em primeiro lugar, destaca-se o tempo de conclusão dessas intervenções. Conforme afirma Petrarolli (2015), as obras realizadas pelo setor público, em terrenos com ocupação prévia, conferem tempo maior de execução do que aquelas realizadas pelo setor privado em terrenos livres. Deve-se considerar, ainda, a necessidade de compatibilização da obra com o espaço construído, além de ajustes recorrentes no projeto elaborado, já que muitos elementos desconhecidos afloram durante a execução das obras (PETRAROLLI, 2015).

¹⁸ Vale destacar que pode haver diferença de mensuração e classificação de tipologias, pois os procedimentos metodológicos utilizados por Silva (2012) e pelo PLHIS (2012) podem ser distintos.

Cardoso et. al. (2009), destacam que a urbanização e integração urbana, objetivos desses projetos, têm como meta reduzir a lacuna entre as características de inadequação e de precariedade dos assentamentos, e o conceito de moradia digna.

Outro fator bastante importante é a necessidade de cooperação entre o poder público local e outros atores, em especial a população atingida, mas também concessionárias de infraestrutura, órgãos ambientais, governo federal, Caixa Econômica Federal e setor privado envolvido. Além disso, as intervenções são marcadas pela atuação interdisciplinar, incorporando profissionais com conhecimento no campo da habitação, meio ambiente, transporte, manutenção, assistência social, defesa civil, entre outros (PETRAROLLI, 2015).

Outra peculiaridade a ser destacada é o fato das obras de urbanização serem executadas no ambiente de moradia das pessoas, enquanto esse uso é exercido. Existe, portanto, uma interferência muito grande das obras no cotidiano dos moradores e das ações dos moradores nas obras (PETRAROLLI, 2015, p. 44).

Isso faz com que os envolvidos diretamente na intervenção tenham que conviver com todos os contratempos inerentes a quaisquer tipos de obras durante a execução das mesmas.

Dessa forma, cabe destacar a dificuldade em acertar o tempo ideal de execução desse tipo de intervenção. Outra questão é que, sendo intervenção em área consolidada, a demora nas obras causa transtorno aos moradores locais, o que reforça a necessidade de diálogo entre os atores envolvidos. Além disso, por se tratar de obra pública, deve-se tomar todo o cuidado necessário para que não haja nenhum tipo de favorecimento ou uso irregular do dinheiro público, fazendo com que o processo despenda mais tempo. Fato é que existe um tempo específico para esse tipo de intervenção, que deve contemplar a

qualidade de execução de um projeto, mas que, ao mesmo tempo, não deve permitir que a dinâmica de transformação dessas áreas o torne inviável¹⁹.

Ou seja, com base nessas características pode-se afirmar que se tratam de projetos com alto grau de complexidade.

3.2 O ENFRENTAMENTO DA PRECARIIDADE HABITACIONAL EM COLOMBO E OS PROGRAMAS HABITACIONAIS PRATICADOS NA METRÓPOLE E NO MUNICÍPIO

Conforme já apresentado, desde a década de 1970 – quando a RMC destacou-se entre outras regiões metropolitanas em relação ao crescimento populacional e o Município de Colombo apresentou taxas de crescimento demográfico bastante acima da média dos demais municípios que compunham a região – o problema da falta ou inadequação de moradias, da mesma forma, aumentou.

Dentro dessa lógica metropolitana de ocupação e especulação do espaço urbano, as áreas de Colombo localizadas no entorno de Curitiba passaram a despertar interesses econômicos e principalmente políticos, capazes de promover constantes alterações em suas espacialidades, apesar de apresentarem numerosas ocupações irregulares; (RITTER, 2011, p. 146).

O autor afirma ainda que nem mesmo as áreas de proteção ambiental (APA) foram poupadas, enfatizando a ocupação que ocorreu em áreas ambientalmente frágeis. Assim, embora a ocupação não tenha acontecido de forma regular, pode ser considerada consequência da forma de atuação do mercado formal e da legislação protetiva dessas áreas, fruto da visão racionalista e cartesiana de planejamento metropolitano do Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI) elaborado pela COMEC em 1978.

¹⁹ Nesses casos, costuma-se realizar cadastro das famílias envolvidas antes do desenvolvimento do projeto para que, caso o assentamento aumente, o projeto continue contemplando apenas a configuração inicial do espaço.

Mesmo diante do crescimento populacional intenso presente na década de 1970, o PDI de 1978 não trouxe diretrizes para o enfrentamento da questão da moradia. Tal fato fica claro no modelo de organização territorial por ele proposta, em que o enfoque da ocupação urbana é minimizado, e centrada a atenção nos recursos hídricos, nas fragilidades ambientais existentes, nas atividades agropecuárias e industriais presentes no entorno de Curitiba, nas terciárias situadas no polo, e na geração de empregos. (PARANÁ, 1978).

Tal modelo é evidenciado no subitem 5.1.1, Organização Territorial do PDI RMC 1978:

A organização territorial da Região Metropolitana de Curitiba apresenta uma razoável heterogeneidade intrarregional, podendo ser facilmente identificáveis cinco subsistemas regionais:

1. O subsistema leste, cuja importância ecológica é fundamental para toda a Região Metropolitana de Curitiba porquanto é o formador dos recursos hídricos metropolitanos.
2. O subsistema sul, de características agropecuárias marcantes.
3. O subsistema oeste, que concentra os investimentos em infraestrutura industrial e está compreendido no eixo Curitiba-Ponta Grossa, com função básica para o desenvolvimento estadual.
4. O subsistema norte, dedicado às atividades primárias – extrativominerais – e de conformação geomorfológica acidentada.
5. O subsistema centro, ocupado pela malha urbana de Curitiba, metrópole capital do Estado do Paraná, núcleo economicamente dinâmico, sede de atividades terciárias e quaternárias. (PDI 1978, item 5.1.1)

Neto (2002) chama atenção para a mudança na forma de pensar a região metropolitana por parte da COMEC.

Com a publicação do Plano de Desenvolvimento Integrado pela Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba - COMEC em 1978, a estruturação da Região Metropolitana de Curitiba reverte de sentido, como aliás já apontava a escolha do símbolo do órgão metropolitano, com duas setas entrelaçadas. De uma situação em que a metrópole era o centro atrator único, inicia-se uma reação centrífuga, voltada aos municípios limítrofes. Como um organismo vivo, a cidade passa por momentos de contração e de expansão, ou sístole e diástole (NETO, 2002, p. 25).

Soma-se a isso, a desconsideração, por parte do planejamento territorial, do processo de produção do espaço metropolitano em curso, que

aprofundou o problema da habitação, observando-se que a moradia popular passa a se expandir em grande parte em áreas ambientalmente frágeis. Neste momento não havia instrumentos legais, programas e recursos que favorecessem a atuação do poder público no enfrentamento dessa questão em escala metropolitana. O planejamento metropolitano, distanciando-se da realidade, previa principalmente a conservação dessas áreas, dificultando, dessa forma, qualquer possibilidade de urbanização nos espaços já ocupados. Nesse cenário, ao mesmo tempo que os interesses imobiliários e fundiários intensificam-se nessas regiões, as políticas públicas habitacionais priorizavam a remoção.

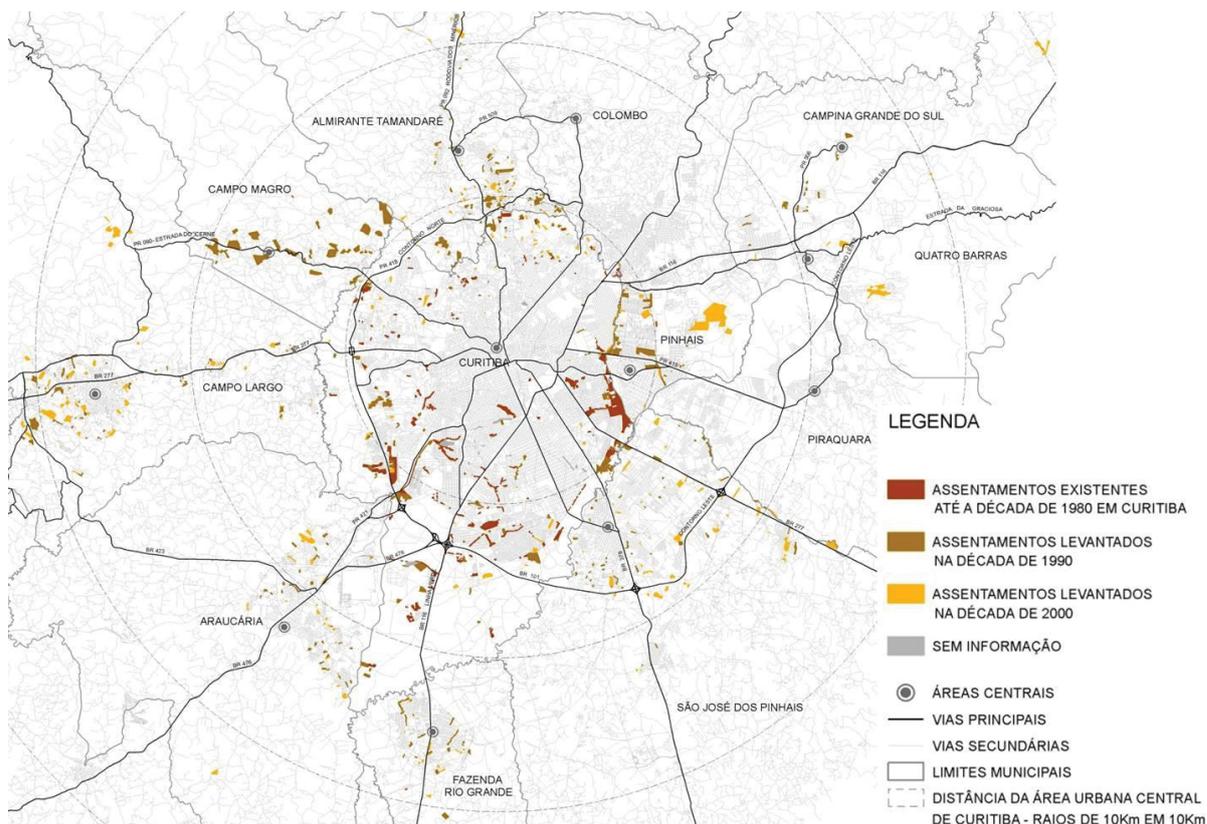
A partir da década de 1990, conforme afirma Silva (2012) a produção dos espaços de moradia popular contribuiu com a metropolização que se consolida em Curitiba a partir dessa década. Embora a autora reafirme que a moradia foi um dos principais processos responsáveis pela configuração da metrópole, Vaccari (2018) afirma que, por outro lado, o enfrentamento dessa questão, quando ocorreu, limitou-se à capacidade institucional e financeira de cada município, ocorrendo de forma parcial e fragmentada.

Em Curitiba, as intervenções nesses assentamentos são executadas pela COHAB-CT, que embora desde sua criação pudesse atuar em outros municípios da RMC mediante convênios, concentrou suas ações em Curitiba. Nos demais municípios metropolitanos, de fato, as ações nesse sentido têm sido executadas em parceria com a COHAPAR. Criada no período de instauração da metropolização, assim como a COHAB-CT, a COHAPAR direcionou seus investimentos aos municípios do interior do estado, fazendo com que os municípios metropolitanos, mesmo concentrando uma grande quantidade de assentamentos precários, recebessem poucas ações de urbanização nesses locais.

Essa realidade, somada às ações de remoção que predominaram por um longo período na política habitacional de Curitiba, contribuiu com a expansão urbana horizontal da metrópole, empurrando as famílias de baixa renda para as periferias sem infraestrutura e municípios limítrofes ao polo.

Na FIGURA 8, com base em Silva (2012), fica clara a espacialização periférica dos espaços informais de moradia em Curitiba e municípios limítrofes, especialmente na área situada entre os territórios do polo e municipalidades do entorno.

FIGURA 8: EVOLUÇÃO DOS ESPAÇOS INFORMAIS DE MORADIA NO AGLOMERADO METROPOLITANO DE CURITIBA DURANTE AS DÉCADAS



FONTE: Adaptado de SILVA (2012).

Em Curitiba, a política habitacional iniciou mais cedo que no restante da RMC e conta com experiências diversas ao longo dos anos. De acordo com Vasco (2018), a política municipal de intervenção em favelas no município de Curitiba pode ser dividida em quatro períodos: (i) entre 1960 e 1970, remoção e erradicação de favelas; (ii) entre 1980 e 1990, produção de lotes urbanizados e incorporação da discussão a respeito da necessidade de urbanização das favelas; (iii) década de 90, parceria com a iniciativa privada para produção de lotes urbanizados e titulação de lotes informais; (iv) década de 2000,

urbanização dos assentamentos com priorização de ações de provisão habitacional e remoção.

A primeira fase da política habitacional de Curitiba, período entre 1960 e 1970, foi marcada pela remoção e erradicação de favelas, e remoção das famílias para conjuntos habitacionais produzidos pelo BNH (VASCO 2018). A autora destaca ainda que em 1964 foram removidas 2200 famílias para o primeiro conjunto habitacional produzido pela COHAB-CT, localizado em “uma área periférica distante e desconectada espacialmente da mancha de ocupação urbana” (VASCO, 2018, p. 296).

A década de 1970 foi marcada pela implantação de núcleos habitacionais transitórios em alguns bairros de Curitiba, com o objetivo de estabelecer “um estágio transitório entre a favela e a comunidade urbana, visando sua posterior integração normal à cidade”. Em 1976, o IPPUC lançou o Plano de Desfavelamento de Curitiba, que tinha o objetivo de controlar e amenizar o aumento e expansão desses assentamentos (IPPUC, 1976).

Na segunda metade da década de 80, fase classificada por Vasco (2018) como de produção de lotes urbanizados e incorporação da discussão a respeito da necessidade de urbanização das favelas, foi elaborado o Plano Municipal de Habitação (1984) e a Política Habitacional (1989), que já citava a produção de lotes urbanizados, a urbanização e regularização fundiária, e a criação de um Fundo Municipal de Habitação. (ALBUQUERQUE, 2007).

No final dessa década, 97,67% da população da RMC vivia em áreas de periferia, principalmente na coroa de urbanização limítrofe ao polo e 28,98% desse total residia em Colombo (ULTRAMARI; MOURA, 1994, p. 62).

Sobre as políticas na década de 1990, Vasco (2018) enfatizou a parceria com a iniciativa privada para produção de lotes urbanizados e a titulação de lotes informais, ou seja, intervenção em favelas em Curitiba foi voltada à regularização jurídica dos lotes. Nesse período, ocorreram 55,75% das titulações executadas pela COHAB-CT ao longo de sua história (SILVA; VASCO; TEXEIRA, 2018).

No final da década de 90, o Município de Curitiba pôde experimentar uma prática distinta daquela praticada nos períodos anteriores, através do Programa Habitar Brasil (HBB), que provocou um debate acerca das intervenções em assentamentos precários e inseriu a urbanização de favelas nos projetos de intervenção realizados no município (VASCO, 2018). A partir de então, inicia-se a fase que a autora classificou como de urbanização dos assentamentos com priorização de ações de provisão habitacional e remoção que vigorou durante a década de 2000, em Curitiba.

Conforme Silva (2012), na segunda metade dessa década, Curitiba concentrava 38% dos assentamentos (252 favelas) e 68% dos domicílios em favelas (52.052 unidades) do aglomerado metropolitano (SILVA, 2012).

Em relação à Colombo, de acordo com o PLHIS (2012), o município possuía no mesmo período 59 assentamentos (8,9%) e 3692 famílias vivendo nesses espaços.

Na década de 1990, consciente de que esse modelo de ocupação aprofundava os problemas ambientais já existentes, em especial o abastecimento hídrico na RMC, a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC) passou a atuar de forma mais intensa na criação de instrumentos que pudessem controlar a ocupação nas áreas de mananciais. No final dessa década, é aprovada a Lei 12.248/1998, que cria o Sistema Integrado de Gestão e Proteção dos Mananciais da RMC – SIGPROM, a partir do qual pretendia-se equilibrar a garantia do direito à moradia em ocupações informais consolidadas e a preservação dos recursos hídricos, por meio da criação de áreas de interesse social.

Até o início do ano 2000, não havia política de intervenção em assentamentos precários no Município de Colombo e o número de espaços informais de moradia somente cresceu. Em 2003, o município beneficiou-se do marco legal representado pelo SIGPROM por meio do programa Direito de Morar, desenvolvido pela Companhia de Habitação do Paraná (COHAPAR) em parceria com a Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDU - PARANACIDADE), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Fundo de Desenvolvimento Urbano, a Companhia de Saneamento do Paraná

(SANEPAR), a Companhia Paranaense de Energia (COPEL), a Prefeitura Municipal de Colombo e outros. A partir de então, o Estado passa a atuar na urbanização de espaços informais de moradia no município, podendo interferir em ocupações consolidáveis²⁰ localizadas em áreas de manancial.

O primeiro exemplo dessa nova forma de atuação foi a intervenção da Vila Zumbi dos Palmares²¹, realizada através dos recursos do BID, por meio do Programa Habitar Brasil (HBB), em 2004 (BITTENCOURT, 2014). Esse foi um projeto piloto de urbanização desenvolvido pela COHAPAR e sua estrutura serviu como base para as intervenções do PAC que seriam realizadas depois (PRESTES, 2018). Essa favela caracterizava-se por uma ocupação consolidável, situada sobre a APP do rio Palmital e na faixa de domínio da Rodovia BR116. Na ocasião, foram remanejadas 281 famílias para habitações localizadas em áreas vazias dentro da própria ocupação (FIGURA 9) e realizadas obras de drenagem em todo o loteamento, além de recuperação ambiental da margem esquerda do rio, com a construção de uma estação de bombeamento, de um dique de proteção e de uma lagoa de regularização de vazões. O total de investimentos previsto foi de R\$ 21 milhões, sendo que desse total R\$ 12,5 milhões foram recursos do Programa Paraná Urbano II, promovido pela SEDU - PARANACIDADE (CLARO, 2007).

Polli (2007) chama a atenção ainda para um outro lado do processo de regularização fundiária da Vila Zumbi, que diz respeito à retomada do controle de um território onde não era permitido o acesso ou a intervenção governamental. Configura-se, então, um estabelecimento de ordem em um espaço de “desordem” e desregulamentação. A autora reflete sobre a intervenção fazer “parte do ideário da reforma urbana, que combate a

²⁰ Núcleo consolidável é aquele que apresenta condições favoráveis de recuperação urbanística e ambiental e de reordenamento urbano (abertura ou readequação de sistema viário, implantação de infraestrutura básica, regularização urbanística do parcelamento do solo), com ou sem necessidade de remoção (reassentamento ou remanejamento) de parcela das famílias moradoras. Essa remoção pode ser necessária para eliminar situações de risco, adequar densidade, executar intervenções urbanas ou, ainda, como resposta a restrições legais à ocupação (DENALDI, 2009, p. 108).

²¹ A Vila Zumbi dos Palmares estruturou-se a partir de uma ocupação iniciada no dia 13 de maio de 1991 e possuía 6.649 habitantes distribuídos em 1797 famílias no ano de 2004 quando foi regularizada. A área encontra-se na margem direita do Rio Palmital, em área de manancial de abastecimento da Região Metropolitana de Curitiba (CLARO, 2007).

relocação de populações carentes, em muitos casos pode-se transformar em uma máquina de produzir exclusão e ampliar a segregação” (POLLI, 2007, p. 12).

FIGURA 9: HABITAÇÕES CONSTRUÍDAS NA VILA ZUMBI DOS PALMARES - 2005



FONTE: A autora (2006).

Depois dessa experiência, em 2007 a COHAPAR submeteu alguns projetos que tiveram origem no Programa Direito de Morar à chamada pública feita pelo Ministério das Cidades para o PAC UAP. Na ocasião, foram selecionadas quatro propostas na categoria Projetos Prioritários de Investimento (PPI) e Intervenções em Favelas (IF) nos municípios metropolitanos de Campo Magro, Colombo, Pinhais e Piraquara, todos situados na coroa de urbanização periféricas do entorno da cidade-polo.

A escolha deu-se devido ao alinhamento das propostas aos critérios específicos dados pelo PAC PPI-IF que, segundo Prestes e Lagana (2017), foram os seguintes:

(I) obras de grande porte, assim consideradas aquelas que envolviam investimentos superiores a R\$ 10 milhões; (II) integração e articulação com o território, cuja área de abrangência envolva mais de um agente institucional – Estado e município ou mais de um município; (III) recuperação ambiental de danos ao meio ambiente, causados por assentamentos irregulares em área de mananciais, áreas de preservação ambiental e/ou preservação permanente; e (IV) complementação de obras já iniciadas (LAGANA, 2017, p. 6).

Ainda segundo as autoras, quando o Estado é o agente proponente das ações de urbanização, a questão ambiental torna-se um de seus eixos estruturantes, como é o caso do PAC PPI-Favelas na metrópole de Curitiba, favorecendo a inclusão de Colombo no programa de urbanização de assentamentos precários em função do contexto sócio espacial do município.

Uma característica da execução do PAC UAP na metrópole de Curitiba, observada também em Colombo, é que a escolha dos assentamentos que receberiam as intervenções pautou-se pela melhoria das condições ambientais e a redução do risco. Silva (2012) aponta que 62% dos espaços informais de moradia de Curitiba estão situadas em APPs e 10 % em Áreas de Proteção Ambiental (APAs). Já no Município de Colombo, 56% estão inseridos em APP e outros 12% em áreas sujeitas à inundação (COLOMBO, 2012).

No ano de 2012, foi elaborado o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) de Colombo, que em seu Plano de estratégias dividiu os 59 assentamentos precários do município em três setores e propôs programas habitacionais de acordo com cinco linhas programáticas de intervenção estabelecidas pelo Ministério das Cidades (MC): I) Integração Urbana e Assentamentos Precários e Informais; II) Produção e Aquisição de Habitação; III) Melhoria Habitacional; IV) Assistência Técnica; e V) Desenvolvimento Institucional.

Essa divisão objetivava estabelecer critérios para priorizar as áreas de intervenção a serem beneficiadas por programas habitacionais, como o PAC. Os assentamentos escolhidos para o receberem projetos no município estavam localizados nos setores 1 e 2.

Como critério de escolha, foi realizado diagnóstico em relação à precariedade da moradia e infraestrutura. O PLHIS definiu assentamentos precários como “áreas no município com concentração de habitações de famílias de interesse social (renda familiar até 03 salários mínimos), tanto na

área urbana quanto rural, em situação de precariedade²²” (COLOMBO, 2012). Para tanto, as unidades habitacionais foram classificadas de acordo com os critérios: 1) status residencial inseguro estruturalmente; 2) ausência de água potável; 3) ausência ou insuficiência de saneamento e infraestrutura em geral; 4) baixa qualidade estrutural dos domicílios e 5) adensamento excessivo.

De acordo com o PLHIS, os assentamentos precários de Colombo são constituídos em sua maioria por ocupações irregulares, que por sua vez, são moradias que foram instaladas espontaneamente ou de forma organizada por pessoas de baixa renda, em terrenos de propriedade pública ou privada. A irregularidade é dada em relação à questão fundiária ou ao não atendimento dos quesitos urbanísticos no momento do seu estabelecimento no local, ou ainda, devido a sua localização em áreas de preservação permanente (APPs) e de risco de inundação (COLOMBO, 2012, p. 80).

Assim, pode-se afirmar que a execução do PAC UAP fomentou e potencializou as ações de urbanização de favelas nos municípios metropolitanos, a partir do reconhecimento da existência desses espaços e da implementação de projetos que visavam quantificá-los e integrá-los à cidade urbanizada.

No próximo capítulo, serão apresentadas as características da execução do PAC-UAP no município de Colombo, com o objetivo de compreender como o programa foi viabilizado, quais os agentes e fatores que o influenciaram, bem como as características dos projetos elaborados e executados.

²² O PLHIS de Colombo utilizou os critérios propostos pela Fundação João Pinheiro para conceituar precariedade, que por sua vez é considerada “situação caracterizada fundamentalmente pela inadequação das moradias, em termos fundiários e de infraestrutura”.

4. O PAC UAP NO MUNICÍPIO DE COLOMBO

O objetivo do presente capítulo é apresentar o contexto institucional em que o PAC foi implantado no Município de Colombo. Para tanto, inicia-se com a caracterização do arcabouço institucional e normativo que deu suporte à sua execução. Em seguida são analisados os projetos de urbanização que tiveram termos de compromisso assinados com a CEF e o MinCIDADES, e são identificadas as limitações no caso dos que não foram implementados. No caso dos projetos executados, é elaborada uma análise dos componentes executados e uma caracterização da intervenção.

4.1 O ARCABOUÇO NORMATIVO E INSTITUCIONAL PARA EXECUÇÃO DO PAC

Devido às características para contratação por parte dos municípios, o PAC tornou-se o principal recurso para as ações de urbanização, causando a migração de vários projetos de outras fontes de financiamento para esta modalidade (BITTENCOURT, 2014). No Município de Colombo, não foi diferente, já que, conforme citado, no ano de 2007 alguns projetos iniciados pelo Programa Estadual Direito de Morar foram submetidos à chamada pública para o PAC UAP.

A elaboração desses projetos estava referenciada na política de habitação existente no município, ou seja, em sua Lei Orgânica e sem seu Plano Diretor, já que o PLHIS ainda não havia sido elaborado. Somente em 2012, com a elaboração do PLHIS, a legislação de Colombo passou a conter instrumentos legais que permitissem sua inserção na conjuntura de mudanças do quadro institucional no país, ou seja, a progressiva responsabilização da autoridade municipal pela elaboração e implementação da política urbana e habitacional.

O Plano Diretor Municipal de Colombo – Lei 875/2004²³ – no capítulo que estabelece estratégias para promoção de habitação popular, prevê como objetivo o favorecimento do acesso à moradia em condições de habitabilidade para a população de baixa renda. Nesse aspecto, a unidade habitacional deverá dispor de instalações sanitárias adequadas, de modo a garantir saúde e conforto à população, além de ser atendida por infraestrutura e equipamentos sociais básicos. O Plano objetiva também evitar a ocupação e consequente degradação de áreas ambientalmente frágeis, além de reduzir o déficit habitacional no município (COLOMBO, 2004, p. 21).

A lei municipal também dá enfoque à proteção ambiental, articulando-se aos objetivos do planejamento metropolitano, conforme os PDIs de 1978 e 2006, já mencionados.

Em relação às áreas destinadas de forma prioritária à implementação da política habitacional, por meio de programas voltados à população de baixa renda, o Plano Diretor define-as em Áreas de Interesse Social 1 e 2 (AIS 1 e AIS 2).

- I. Áreas de interesse social 1 – AIS 1, são aquelas constituídas em locais já ocupados por população de baixa renda, apresentando irregularidades urbanísticas e precariedade de infraestrutura e de equipamentos públicos.
- II. Áreas de interesse social 2 – AIS 2, são aquelas destinadas à promoção de habitação popular, prioritariamente para a população reassentada das áreas de preservação, inseridas em programas municipais, estaduais ou federais que visem a ocupação de imóveis vazios ou subutilizados. (COLOMBO, 2004).

Dessa forma, o município considera que se enquadram em AIS 1 as áreas já ocupadas por espaços informais de moradia, e em AIS 2 as desocupadas e que poderão receber prioritariamente a população reassentada de áreas de preservação. O Plano Diretor não delimita previamente essas áreas e define que ambas podem ser criadas a qualquer momento, mediante ato do Poder Executivo Municipal.

²³ Durante o desenvolvimento dessa pesquisa ainda não foi concluída a revisão do Plano Diretor Municipal de Colombo, que está em processo de realização de audiências públicas.

Ainda segundo o Plano Diretor, a aprovação de AIS 2 deve ser feita pelo Conselho Municipal de Gestão Territorial e Ambiental, podendo ser áreas urbanizadas ou a serem urbanizadas provenientes de: (i) liberação de áreas para habitação popular através de negociação entre o poder público e os seus proprietários, inclusive nos programas ou projetos de regularização fundiária de imóveis; (ii) concentração de imóveis não utilizados, não edificados ou subutilizados em um mesmo setor destinado a fins habitacionais; (iii) existência de glebas apropriadas ao parcelamento do solo para fins urbanos; (iv) novos loteamentos voltados à habitação popular, inclusive naqueles promovidos pelo poder público; (v) iniciativas de empresas que queiram prover habitações a seus funcionários.

O Conselho Municipal de Gestão Territorial e Ambiental é um órgão colegiado que tem a responsabilidade de exercer papel relevante na tomada de decisões sobre a política, programas e projetos urbanos (COLOMBO, 2004, p. 68). No entanto, em entrevista realizada na Prefeitura Municipal de Colombo no ano de 2018 (APÊNDICE 1), obteve-se a informação de que o Conselho ainda não estava legalmente formado e, conseqüentemente, não deliberava sobre a política urbana.

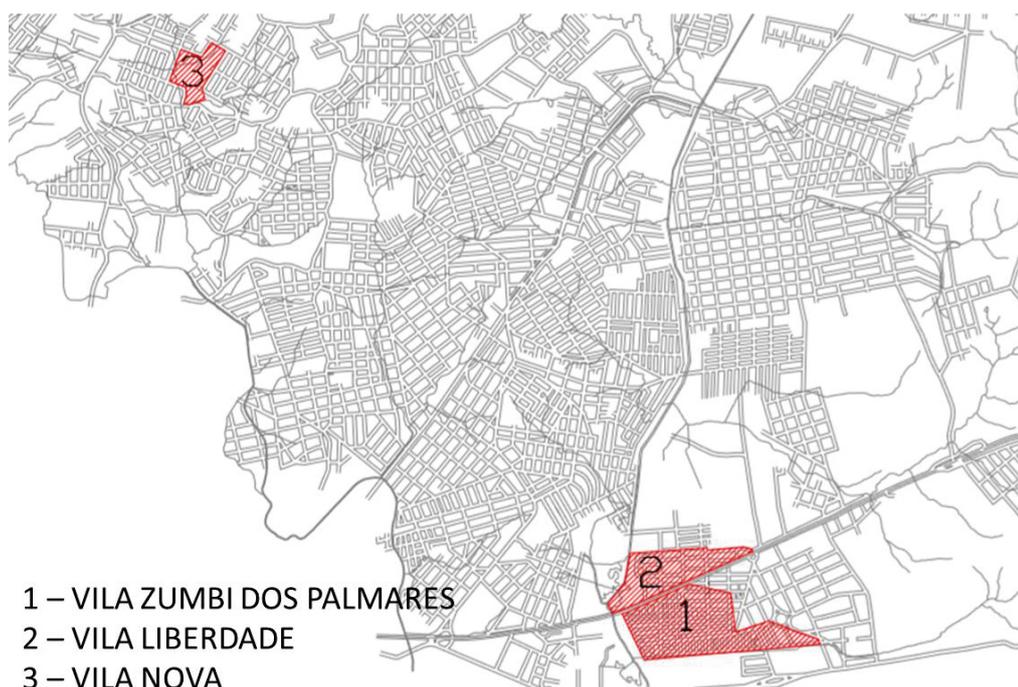
Cabe destacar que, embora o Plano Diretor tenha como estratégia promover o uso habitacional de interesse social em áreas consolidadas e melhor dotadas de infraestrutura e equipamentos urbanos e apresente a possibilidade da utilização de instrumentos indutores do desenvolvimento urbano para esse fim, ele não delimita no espaço urbano as áreas que poderão tornar-se de interesse social.

Os instrumentos indutores de desenvolvimento urbano detalhados no Plano Diretor Municipal são: (i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; (ii) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo; e (iv) desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública (COLOMBO, 2004). No entanto, esses instrumentos somente podem ser aplicados em regiões situadas em Zona de Uso Predominantemente Industrial 1 (ZUPI 1), Zona de Uso Diversificado 2, 3, e 4 (ZUD 2, ZUD 3 e ZUD 4), o que na prática deixa de fora diversas áreas

urbanizadas e de interesse do mercado imobiliário, que poderiam receber empreendimentos de interesse social.

Na ocasião da promulgação do Plano Diretor, o município possuía delimitadas três Áreas de Interesse Social 1, a Vila Zumbi do Palmares, a Vila Liberdade e a Vila Nova (FIGURA 10).

FIGURA 10: AIS 1 NO MUNICÍPIO DE COLOMBO - 2004



FONTE: COLOMBO (2004).

A Vila Zumbi dos Palmares foi incorporada pelo Programa Direito de Morar no ano de 2004, conforme já destacado. A Vila Liberdade foi incorporada pelo TC Roça Grande para urbanização através do PAC UAP e não teve o projeto iniciado. A Vila Nova não sofreu nenhuma interferência de urbanização.

Conforme dados apresentados pelo PLHIS, as favelas mais populosas de Colombo eram o Jardim Ana Terra com 399 famílias, a Vila Liberdade com 345 famílias, a Campo do Tenente com 315 famílias e a Vila Nova com 303 famílias. Dentre elas, a Vila Liberdade e a Vila Nova eram consideradas AIS 1, ou seja, eram locais já ocupados por população de baixa renda, apresentando irregularidades urbanísticas, e precariedade tanto de infraestrutura quanto de

equipamentos públicos no momento da aprovação do Plano Diretor. Cabe destacar, que os outros assentamentos citados já estavam consolidados como ocupação no ano de aprovação do plano em 2004, porém não foram classificados da mesma forma²⁴.

Para os projetos do PAC em Colombo, somente foram incorporadas, dentre as favelas mais populosas, a Vila Liberdade e a Campo do Tenente. Conforme mencionado, utilizou-se do critério de seleção as ações já realizadas à montante do rio Palmital, com a regularização fundiária da Vila Zumbi dos Palmares, e o adensamento e risco das famílias situadas junto à margem direita do Rio Atuba. (COHAPAR, 2010, p.09).

No entanto, conforme o PLHIS, das 399 famílias residentes no Jardim Ana Terra, 239 (60%) estavam sobre área de APP e mais de 60% residiam em domicílios em estado precário de conservação.

Em relação à Vila Nova, de acordo com o PLHIS, das 303 famílias, 160 (53%) estavam sobre área de APP, 13 estavam sobre cota de inundação e APP e mais de 60% residiam em domicílios em estado precário de conservação.

Apesar da realidade exposta, os dois assentamentos não receberam projetos de urbanização.

No Plano Diretor Municipal ainda estão citados os seguintes programas habitacionais: (i) Programa para Melhoria das Condições em Áreas Consolidadas; (ii) Programa de Reassentamento de Famílias de Áreas de Risco; (iii) Programa de Construção de Habitação Popular; e IV) Programa de Regularização Fundiária.

Em relação às diretrizes estabelecidas pela legislação de Colombo, de acordo com a Lei Orgânica do Município (COLOMBO, 2005), a política habitacional tem como objetivo implementar ações para a redução e solução da carência habitacional.

²⁴ Durante a elaboração dessa pesquisa, não foram disponibilizados dados que permitissem compreender o critério utilizado para classificação de Áreas de Interesse Social 1 e 2 no Município de Colombo.

Art. 161. A Política habitacional do Município, integrada a do Estado e a da União, objetivará a solução da carência habitacional, de acordo com os seguintes princípios e critérios:

I - oferta de lotes urbanizados;

II - estímulo e incentivo à formação de cooperativas populares de habitação;

III - atendimento prioritário à família carente, que residir no Município há pelo menos 2 (dois) anos;

IV - formação de programas habitacionais pelo sistema de mutirão e autoconstrução;

V - construção de moradias dentro de padrões de segurança, saúde e higiene.

Parágrafo único. Na construção de casas populares, observar-se-á, tanto quanto possível, a proporcionalidade da área de construção em relação ao número de pessoas que a habitarão (COLOMBO, 2005).

Embora presente na Lei Orgânica com princípios e critérios, a política habitacional do Município de Colombo não foi detalhada em termos de planos, programas e projetos, sendo o PLHIS aprovado apenas em 2012. Além disso, conforme destacado, esses princípios e critérios não conduziram à utilização dos instrumentos de indução da ocupação urbana previstos no Plano Diretor.

No final da década de 1990, foi criado o Fundo Municipal de Habitação e, em 2005, foi aprovada a lei que autoriza Poder Executivo a doar imóveis ao FMH, para que fossem utilizados para habitação social. No entanto, o poder público municipal não realizou nenhuma ação em imóveis pertencentes ao fundo.

A Lei 626/1997 estabelece as fontes de recursos do FMH.

I- Dotações orçamentárias ou subvenções, assim configuradas no orçamento da Prefeitura do Município de Colombo, inclusive aquelas oriundas de transferências do Estado e da União;

II- Receitas advindas do pagamento de prestação por parte dos mutuários beneficiados pelos programas desenvolvidos com recursos do FMH;

III- Receitas de convênio, acordos e outros ajustes firmados, visando atender os objetivos do FMH;

IV- Receitas advindas da alienação de todo e qualquer bem que tenha sido destinado à formação da FMH;

- V- Receitas advindas da alienação de excessos de terrenos e remanescentes de áreas inaproveitáveis;
- VI- Quaisquer outras receitas eventuais que forem vinculadas aos seus objetivos (COLOMBO, 2014, p. 7).

Somente no ano de 2010, depois da intervenção do PAC em Colombo, foi regulamentada a Comissão Gestora do FMH, através da Portaria 884/2010. Do ponto de vista do arcabouço institucional, a criação do Fundo Municipal de Habitação, bem como de sua Comissão Gestora, foram fatores condicionantes para a integração do município ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS e para posteriores aplicações de recursos.

Em relação à capacidade administrativa do município, Cordeiro *et al* (2012) condicionam a efetividade da política habitacional, bem como sua centralidade na agenda municipal, à existência de burocracia especializada. Ou seja, a capacidade instalada no município que permite a captação de recursos e a implementação de programas, ações e prestação de serviços seria fundamental para produção de uma política habitacional efetiva.

Em âmbito nacional, os autores destacam que, em pesquisa realizada pelo Ministério das Cidades com base nos dados do IBGE, no ano de 2009 somente 4,1% dos municípios possuem secretaria municipal exclusiva para promover a política habitacional e 33,1% do total não contava com nenhum instrumento específico de gestão da política habitacional municipal.

Nesse cenário, a configuração administrativa mais comum é a da existência de um setor subordinado a outra secretaria. No ano de 2009, 43% do total de municípios possuíam esse modelo de gestão (CORDEIRO *et al*, 2012).

Em Colombo, existe a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação, à qual estão subordinados o Departamento de Urbanismo e o Departamento de Habitação. Esse modelo configura, conforme Cordeiro *et al* (2012), um setor subordinado a outra secretaria. No município, os departamentos são coordenados por diretores e possuem estruturas físicas separadas (salas, equipamentos, funcionários e veículos).

Em âmbito estadual, a situação que predomina, em 21 dos 26 estados (81% do total), é um setor subordinado a outra secretaria. Cabe salientar, no entanto, que em cinco estados predomina a ausência de estrutura específica para a política habitacional, incluído o Paraná, com 39,8% dos municípios nessa situação (CORDEIRO *et al*, 2012).

Ainda em relação à capacidade administrativa de Colombo, o PLHIS (2012) ressalta alguns itens considerados deficientes no município e que, conforme visita realizada à Prefeitura, permanecem idênticos no ano de 2018.

- 1) Insuficiência de equipamentos de informática e de veículos para suporte à área habitacional;
- 2) Insuficiência na integração de informação entre as secretarias e departamentos (havendo a necessidade urgente de um sistema unificado de dados);
- 3) Falta de agilidade na resolução de processos entre a administração pública, procuradoria e jurídico municipal;
- 4) Falta estrutura física e corpo técnico de auxílio à área habitacional (principalmente fiscais);
- 5) Insuficiência de lotes/áreas potenciais, isto é, estoque de terras para suprir as demandas futuras de moradias para população de baixa renda;
- 6) Insuficiência de equipe técnica municipal específica para as necessidades e problemas habitacionais, sobrecarregando as atividades dos técnicos de outros departamentos (COLOMBO, 2012).

Como potencialidade do ponto de vista da capacidade administrativa, o município possui um cadastro habitacional informatizado e atualizado, bem como parceria entre a prefeitura municipal e cartórios, agilizando a produção e o fornecimento dos documentos necessários à aprovação dos processos.

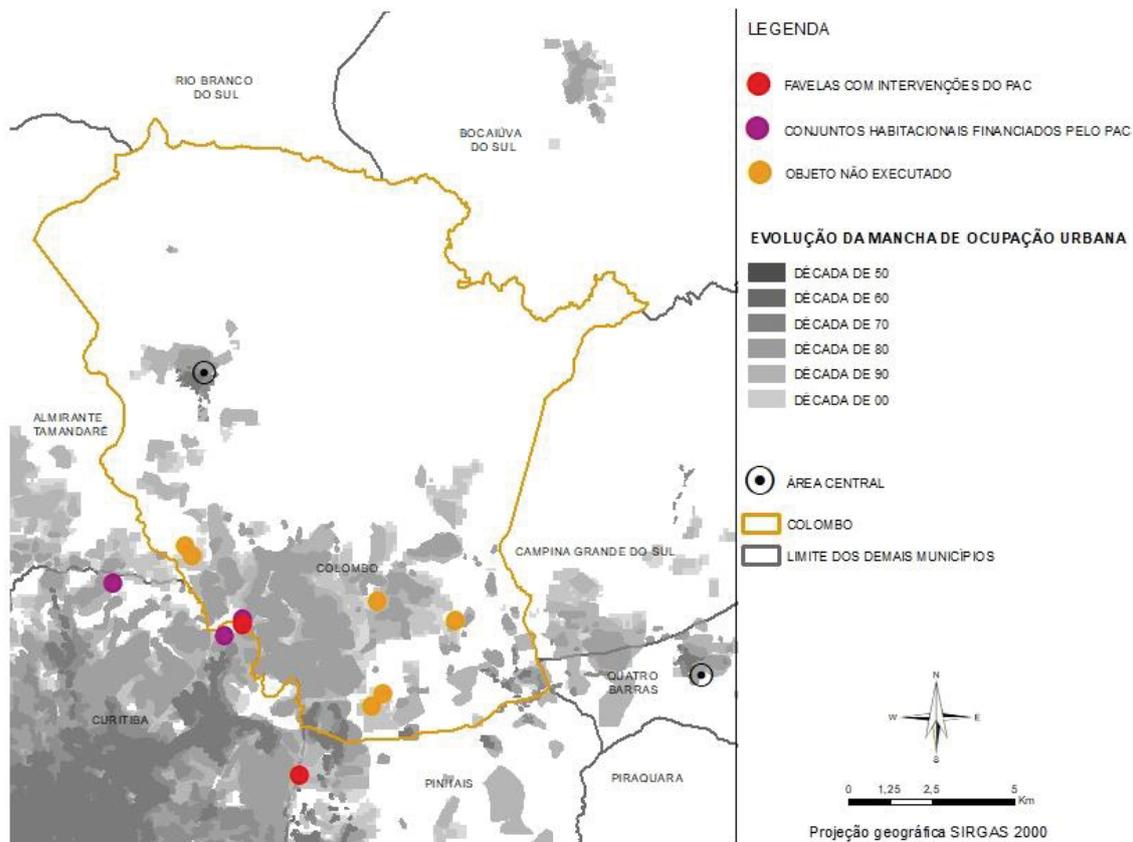
Cabe destacar também que no momento da contratação do PAC pelo Município de Colombo, o Plano Diretor disponibilizava alguns instrumentos regulamentados para ações de regularização fundiária, urbanização de assentamentos precários e captação de recursos necessários à execução de programas habitacionais no município, embora, como apresentado, nem todos fossem automaticamente aplicáveis, pois dependiam de regulamentação ou de procedimentos administrativos para serem aplicados.

4.2 OS PROJETOS SUBMETIDOS E OS PROJETOS EXECUTADOS

Em Colombo, o PAC-UAP teve início no ano de 2007, com a apresentação de dois projetos, que tiveram a captação de recursos aprovada por meio dos Termos de Compromisso denominados Jardim Guaraituba e Roça Grande. Eles receberam recursos do Orçamento Geral da União (OGU) pelo PAC / PPI e previam obras nos componentes Infraestrutura e Habitação. O primeiro foi de iniciativa do município, em parceria com o MinCIDADES e com a CEF, e abrangeu parte de uma favela situada na margem esquerda do Rio Palmital, com o intuito de realizar a recuperação ambiental da margem do rio e a retirada das famílias da situação de risco (COLOMBO, 2015). O segundo foi de iniciativa da COHAPAR e abrangeu várias ocupações.

As áreas abrangidas pelos TC Jardim Guaraituba e TC Roça Grande (FIGURA 11) possuíam restrições à urbanização, derivadas da baixa capacidade de drenagem dos solos e do interesse estratégico de manutenção de suas bacias hidrográficas como manancial de abastecimento público. Dessa forma, as diretrizes de ocupação definidas pelo Plano Diretor eram de conservação ou de ocupação de baixíssima densidade.

FIGURA 11: LOCALIZAÇÃO DAS INTERVENÇÕES DO PAC NO MUNICÍPIO DE COLOMBO E NAS ÁREAS LÍMITROFES SITUADAS NO POLO



FONTE: COLOMBO (2012), SILVA, PEREIRA, TEXEIRA (2019).

De acordo com a COHAPAR (2010), as áreas propostas para intervenção foram escolhidas levando-se em consideração:

- a) As ações já realizadas à montante do rio Palmital no Município de Colombo, com a regularização fundiária da Vila Zumbi dos Palmares, e;
- b) O adensamento e risco das famílias situadas junto à margem direita do rio Atuba. (COHAPAR, 2010, p.09)

Embora a fragilidade ambiental seja uma das justificativas para a escolha das áreas, o Decreto Estadual nº 3411/2008 que declara e define as Áreas de Interesse de Mananciais de Abastecimento Público para a Região Metropolitana de Curitiba, excluiu a Bacia do Rio Atuba, anteriormente incorporada, que abrange a porção oeste e sudoeste de Colombo. Portanto,

diferente de todo o restante do município, a área onde se localizam parte dos assentamentos do PAC Roça Grande (Jardim do Contorno e Jardim Marambaia) não é considerada como área de interesse de abastecimento da RMC. Tal fato não diminui a sua importância de manutenção da qualidade ambiental e, principalmente, a necessidade de urbanização de seus assentamentos precários.

Coube à COHAPAR a realização dos projetos dos três empreendimentos incluídos no TC Roça Grande, onde 879 famílias dos loteamentos Jardim Marambaia, Jardim Liberdade e Jardim do Contorno seriam diretamente beneficiadas pelo programa. Nos três assentamentos estava prevista a substituição de unidades habitacionais em situação precária, situadas sobre APPs ou em situação de risco, além da regularização fundiária e execução de infraestrutura básica nos locais onde o loteamento fosse consolidável, ou seja, onde não fosse necessária a relocação de famílias. Estava prevista também a recuperação ambiental do Rio Atuba e do Rio Palmital nas áreas ocupadas irregularmente (COHAPAR, 2010).

As áreas foram decretadas de interesse social e utilidade pública pelo Decreto Estadual 2085/2008, para fins de desapropriação, regularização, reassentamento e construção de casas populares, em favor da COHAPAR.

O custo estimado para a realização total das obras era de R\$20.608.176,04 em 2012, com contrapartida estadual garantida de R\$ 4.755.732,94 e municipal de R\$19.620,39 (COHAPAR, 2012). Previa-se ainda um custo médio de R\$ 25.645,28 por unidade construída, sendo que 33% seriam fornecidos pelo Estado e o restante pela União.

As obras viárias e de pavimentação custariam R\$ 1.865.324,23, com 9,05% dos recursos advindos do Ministério das Cidades, e as galerias pluviais custariam R\$ 1.240.287,32 com 6,02% do recurso dos recursos advindos desse mesmo Ministério. Coube ao Município de Colombo realizar as obras de terraplenagem adicional de ruas, lotes, limpeza dos terrenos e suporte ao cadastramento social das famílias.

A aquisição de terrenos custaria R\$ 2.761.621,69 sendo R\$ 2.506.052,84 (90,7%) de recursos da União e R\$ 255.568,85 (9,3%) do Estado. O trabalho social custaria R\$ 500.253,45, pago com recursos da União.

E finalmente, na área onde aconteceria a remoção, a recuperação ambiental total custaria R\$ 912.325,52, sendo da União R\$ 855.507,01 (93,77%); Estado R\$ 50.239,14 (5,5%) e Município R\$ 6.579,37 (0,73%). De acordo com a COHAPAR (2010), o projeto ambiental tinha o objetivo de retirar os entulhos derivados das demolições dos domicílios remanejados e recuperar a mata ciliar, de forma a permitir a vazão normal do curso d'água, evitando enchentes e solapamento das margens. Na TABELA 6, é possível verificar os custos estimados para a implementação do projeto segundo os componentes dos projetos descritos.

TABELA 6: TC ROÇA GRANDE EM COLOMBO - ESTIMATIVA DE CUSTOS - 2009

	Pavimentação	Galerias Pluviais	Aquisição de Terrenos	Trabalho Social	Recuperação Ambiental
MUNICÍPIO	_*	_*	_*	_*	R\$6.579,37
ESTADO (COHAPAR)	R\$1.696.512,39	R\$1.165.622,02	R\$255.568,85	- *	R\$50.239,14
UNIÃO (M CIDADES)	R\$168.811,84	R\$74.665,30	R\$2.506.052,84	R\$500.253,45	R\$855.507,01
TOTAL	R\$1.865.324,23	R\$1.240.287,32	R\$2.761.621,69	R\$500.253,45	R\$912.325,52

FONTE: A autora, a partir de COHAPAR (2012).

NOTA: *Dado numérico igual a zero.

Ainda segundo COHAPAR (2010), uma solução definitiva para as enchentes que ocorriam no local estaria vinculada às obras estruturais ao longo da Bacia Rio Atuba, com o objetivo de reter as águas das chuvas intensas. No entanto, somente o Parque Linear no trecho localizado no Jardim Marambaia foi executado conforme será exposto a seguir.

No PAC Belo Rincão, foi prevista a construção de 520 unidades habitacionais fora da área de intervenção, com o intuito de realizar a recuperação ambiental da margem esquerda do Rio Palmital e retirar famílias da situação de risco (COLOMBO, 2015).

4.2.1 PAC Roça Grande

Tomando como base o TC Roça Grande, no âmbito do PAC 1, conforme já apresentado, foram propostas intervenções em três áreas: Jardim Marambaia, Jardim Liberdade e Jardim do Contorno, sendo somente a primeira executada.

4.2.1.1 Área de Intervenção 01 – Jardim Marambaia

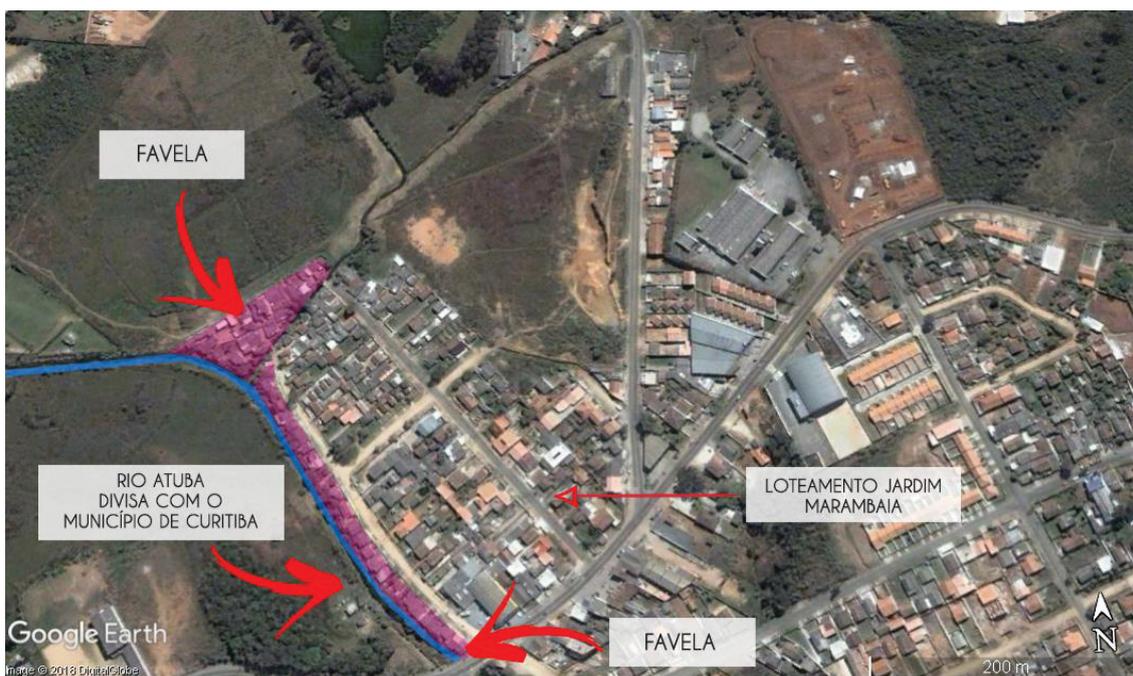
A área de intervenção constituía uma favela que ocupava a APP do Rio Atuba, situada em espaço remanescente de um loteamento regularmente aprovado denominado Jardim Marambaia, no sudoeste de Colombo, próximo da divisa com Curitiba. Ou seja, um padrão comum ao de outras favelas situadas na metrópole, conforme destaca Silva (2012).

O loteamento original foi aprovado no ano de 1972, parcialmente sobre faixa de 30,0 m da APP do rio, faixa que na ocasião correspondia a 15,0 m para cada lado do eixo do corpo d'água.

A favela do Jardim Marambaia foi iniciada na década de 1990 (COHAPAR, 2010) por cinco famílias oriundas do interior do Paraná, que dividiram seus lotes entre seus familiares, aos quais se somaram anos mais tarde outras famílias, intensificando a ocupação. No ano de 2007, já havia 188 famílias residindo na área (COHAPAR, 2010).

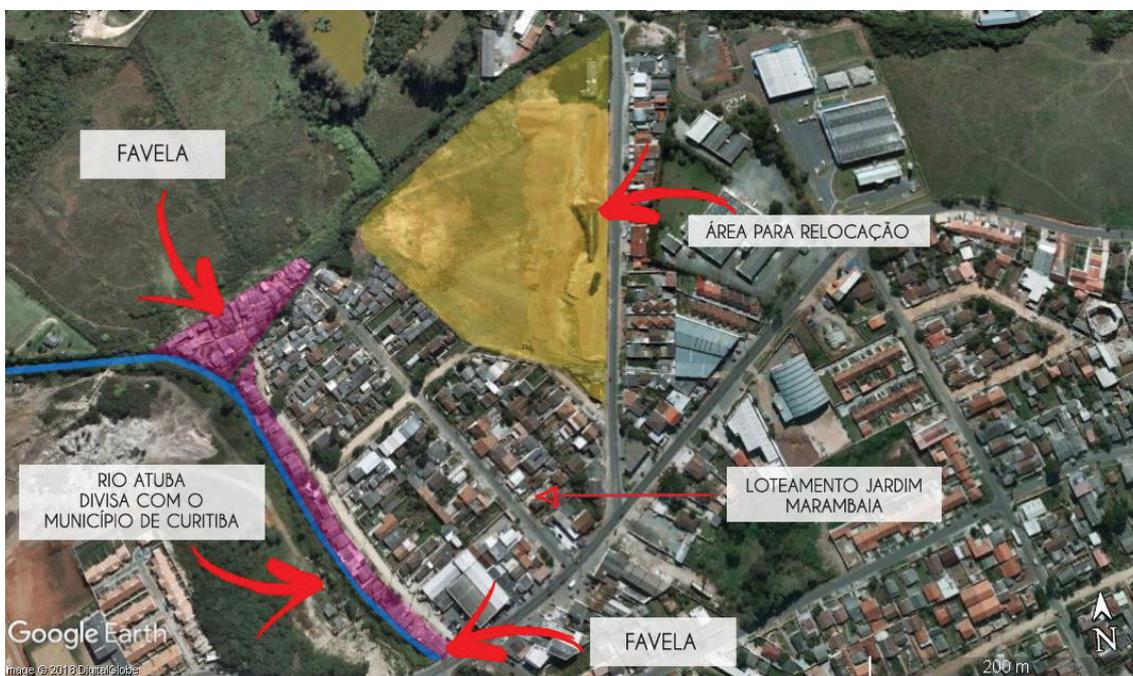
A sequência de fotos apresentada entre as FIGURAS 12 e 14 mostra a evolução da ocupação e da execução da intervenção. A FIGURA 12, do ano de 2004, corresponde ao momento anterior à intervenção. Nessa figura, é possível visualizar também a localização da favela, bem como a área onde posteriormente foi implantado o novo loteamento. Na FIGURA 13, do ano de 2009, é possível visualizar que na área destinada a relocação das famílias já havia sido iniciada a terraplanagem do terreno onde foram construídas as unidades habitacionais. É possível verificar também que a ocupação urbana em Curitiba já se aproximou da divisa com Colombo.

FIGURA 12: FOTO AÉREA JARDIM MARAMBAIA - 2004



FONTE: Série histórica Google Earth, A autora (2019).

FIGURA 13: FOTO AÉREA JARDIM MARAMBAIA - 2009



FONTE: Série histórica Google Earth, A autora (2019).

Na FIGURA 14, que corresponde a 2018, quando o projeto já havia sido executado, está demarcada a área de parque instalado na margem onde antes

residiam as famílias. Na figura também se observa o conjunto habitacional construído para receber as famílias deslocadas da APP. Observa-se ainda que a ocupação urbana no Município de Curitiba já se aproximou ainda mais da divisa com Colombo.

FIGURA 14: FOTO AÉREA JARDIM MARAMBAIA - 2018



FONTE: Série histórica Google Earth, A autora (2019).

Conforme demonstra a FIGURA 14, as famílias que estavam sobre a área de APP de 30,0m do Rio Atuba, consideradas em situação de risco de acidente ambiental (FIGURAS 15 e 16), foram remanejadas para uma área adjacente à ocupação, inclusive aquelas que estavam em áreas regularmente aprovadas no loteamento original, porém com uma APP de 15,0m. O restante das famílias que ocupavam os lotes regulares do loteamento Jardim Marambaia permaneceram no local. As margens do rio foram liberadas para a recuperação da mata ciliar. Com base nas intervenções descritas, o projeto é caracterizado como uma urbanização com remanejamento, segundo Denaldi (2009).

FIGURA 15: HABITAÇÕES NAS MARGENS DO RIO ATUBA NO JARDIM MARAMBAIA ANTES DA INTERVENÇÃO – COLOMBO - 2007



FONTE: COHAPAR (2010).

FIGURA 16: HABITAÇÕES NAS MARGENS DO RIO ATUBA NO JARDIM MARAMBAIA ANTES DA INTERVENÇÃO – COLOMBO - 2007



FONTE: COHAPAR (2010).

Segundo a COHAPAR (2010), o objetivo principal do projeto de urbanização do Jardim Marambaia, era:

Elevar os padrões de habitabilidade e de qualidade de vida dessas famílias, através da realização de ações de caráter informativo, educativo e de promoção social, bem como viabilizar projetos que envolvam também questões de infraestrutura, equipamentos sociais urbanos, segurança ambiental e a inserção dessa população ao mercado de trabalho COHAPAR, 2010. p. 07).

Ou seja, o projeto contemplava outros aspectos além da produção de moradias e desocupação das áreas de risco, englobando componentes de infraestrutura, sociais, ambientais e de inserção urbana. Além da relocação das famílias, foi executado o parque linear na APP do rio, no entanto, não foram realizados outros trabalhos sociais.

Conforme mencionado, a favela do Jardim Marambaia possuía mais de 60% dos domicílios localizados em área sujeita à inundação, conforme o Plano Diretor de Drenagem elaborado pela SUDERHSA no ano de 2002 para a Bacia do Alto Iguaçu, do qual faziam parte, além de outras, as bacias hidrográficas do Atuba e Palmital, nas quais inserem-se grande parte do Município de Colombo. De acordo com o Plano de Drenagem, o Jardim Marambaia localiza-se em área considerada como crítica em relação à inundação.

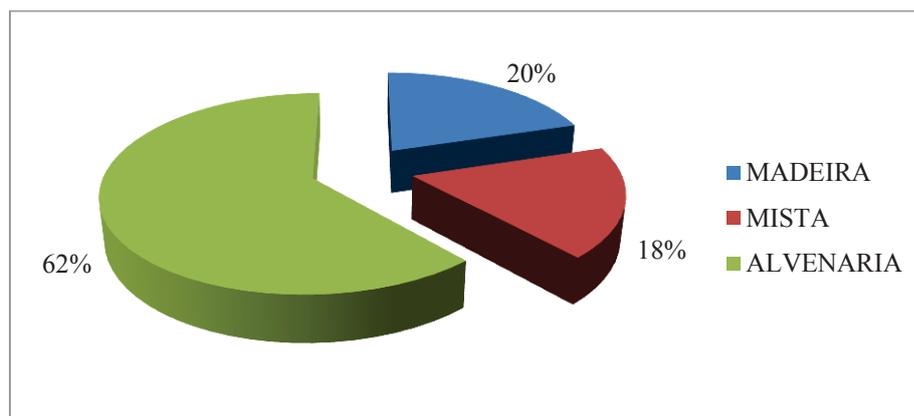
Como agravante, o PLHIS (2012) afirma também que as unidades habitacionais foram produzidas com materiais de construção inadequados, tornando-as inabitáveis ou precárias (TABELA 7, FIGURA 17). Pode-se observar, no entanto, que 62% delas eram em alvenaria, modificando o grau de consolidação do assentamento.

TABELA 7: MATERIAIS UTILIZADOS NAS EDIFICAÇÕES

TIPOLOGIA DE EDIFICAÇÃO	Nº DE FAMÍLIAS	PERCENTUAL (%)
MADEIRA	38	20
MISTA	34	18
ALVENARIA	116	62
TOTAL	188	100

FONTE: COHAPAR (2007).

FIGURA 17: MATERIAIS UTILIZADOS NAS EDIFICAÇÕES DO JARDIM MARAMBAIA - 2007



FONTE: COHAPAR (2007).

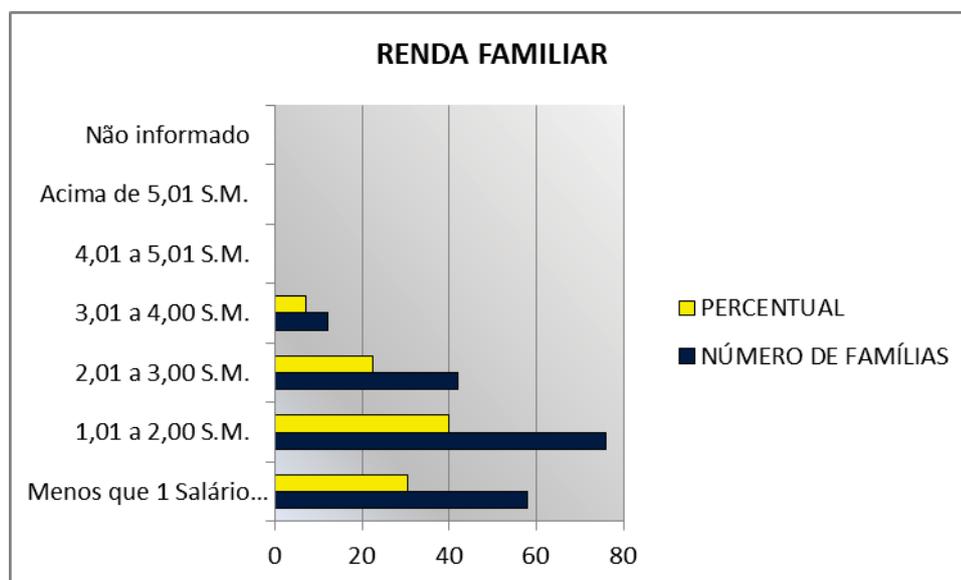
Em relação ao perfil das famílias beneficiadas, o cadastro socioeconômico das 188 famílias residentes, realizado no ano de 2007, pela Prefeitura Municipal de Colombo e pela Sanepar, confirma a predominância de população de baixa renda (TABELA 8), com 92,86% das famílias com renda de até 3 Salários Mínimos, e com 30,61% das famílias declarando que possuía uma renda que variava de 0 (zero) a 1 salário mínimo (FIGURA 18). As famílias que moravam nos lotes regulares que estavam fora da faixa de 30 metros da APP não foram cadastradas.

TABELA 8: RENDA FAMILIAR NO JARDIM MARAMBAIA – 2007

RENDA FAMILIAR	NÚMERO DE FAMÍLIAS	PERCENTUAL (%)
Menos que 1 Salário Mínimo	58	30,61
1,01 a 2,00 S.M.	76	39,8
2,01 a 3,00 S.M.	42	22,45
3,01 a 4,00 S.M.	12	7,14
4,01 a 5,01 S.M.	0	0
Acima de 5,01 S.M.	0	0
Não informado	0	0
TOTAL	188	100

FONTE: COHAPAR (2007).

FIGURA 18: RENDA FAMILIAR NO JARDIM MARAMBAIA - 2007



FONTE: COHAPAR (2007).

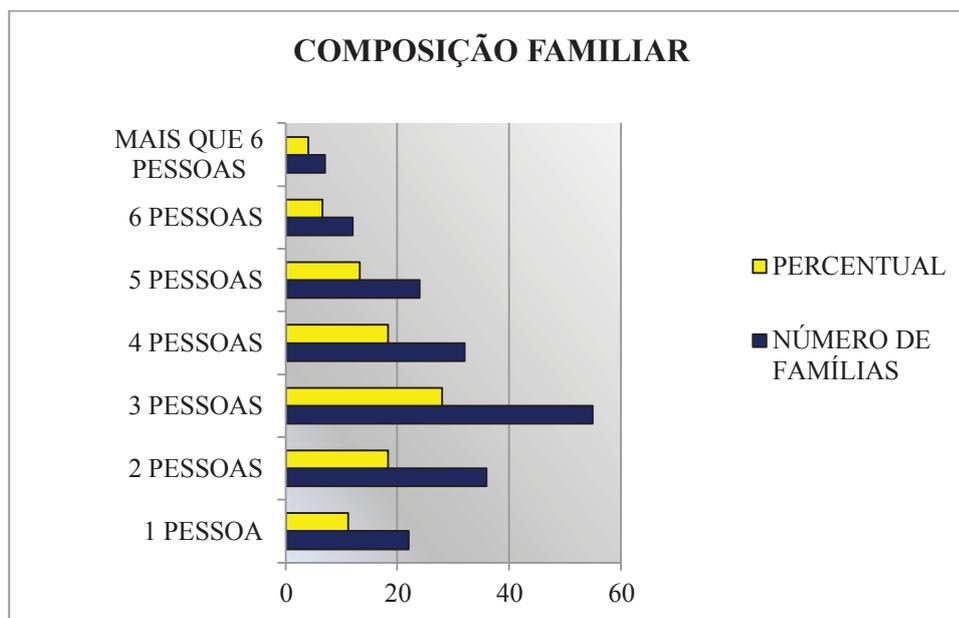
Ainda de acordo com a análise realizada pela COHAPAR (2010), em 76,02% dos domicílios residiam de 1 a 4 membros, e em 23,98% mais de 5 membros (TABELA 9, FIGURA 19). Ainda com base no QUADRO 3, soma-se um total aproximado de 621 pessoas deslocadas.

TABELA 9: COMPOSIÇÃO FAMILIAR NO JARDIM MARAMBAIA - 2007

COMPOSIÇÃO FAMILIAR	NÚMERO DE FAMÍLIAS	PERCENTUAL
1 PESSOA	22	11,22
2 PESSOAS	36	18,37
3 PESSOAS	55	28,06
4 PESSOAS	32	18,37
5 PESSOAS	24	13,27
6 PESSOAS	12	6,63
MAIS QUE 6 PESSOAS	7	4,08
TOTAL	188	100

FONTE: COHAPAR (2007).

FIGURA 19: COMPOSIÇÃO FAMILIAR NO JARDIM MARAMBAIA - 2007



FONTE: COHAPAR (2007).

Em relação à execução do projeto, a construção de unidades habitacionais do PAC do Jardim Marambaia encontra-se finalizada, com todas as famílias reassentadas. A APP do Rio Atuba está em fase de recuperação e o projeto do parque linear inicialmente previsto foi retomado em 2014, por meio do contrato com a CEF nº 6559/2014, que previa a terraplanagem, pavimentação e paisagismo da área e que possibilitou a execução de uma ciclovia e uma pista de caminhada previstas no projeto original. No entanto nenhuma intervenção paisagística que contemple vegetação foi implementada.

4.2.1.1.1 Inserção urbana

Na análise ora apresentada utilizou-se a metodologia proposta por Ferreira (2012) para investigação da produção do PMCMV, que subdivide a análise em três escalas: (i) da inserção urbana, que estabelece relações do empreendimento com a cidade e com o bairro em que está inserido; (ii) da implantação, que classifica o empreendimento em relação ao seu entorno imediato e (iii) da unidade habitacional, que analisa a edificação de acordo com

suas características. Esta metodologia foi adaptada ao caso estudado, que se caracterizou por uma urbanização com remanejamento, conforme já destacado.

No que diz respeito à escala da inserção urbana, foram avaliados a infraestrutura, os serviços urbanos, a localização, a acessibilidade e a fluidez urbana do conjunto habitacional construído e sua relação com o espaço existente. Nesse quesito, embora o empreendimento possa ter contribuído com o espraiamento da malha urbana, já que consolidou ainda mais a ocupação na divisa do município, onde ainda há presença de áreas verdes e vazios urbanos (FIGURA 20), não se observou a desarticulação do sistema viário, já que o traçado das vias e a localização da área deu continuidade ao tecido urbano existente. O local permanece acessado pela Rua das Olarias, uma importante via de acesso ao Município de Curitiba, possuindo também articulação com o sistema viário do polo e de Colombo, além de não conformar um enclave, possuindo boa fluidez.

FIGURA 20: PAC MARAMBAIA: NOVO CONJUNTO HABITACIONAL E MATA CILIAR RECONSTITUÍDA



FONTE: Série histórica Google Earth, A autora (2019).

Todos os moradores remanejados receberam uma nova unidade habitacional construída em um terreno situado a aproximadamente 200m da área desocupada (FIGURA 20).

A região onde está localizada a intervenção é predominantemente residencial, com ocupação horizontal de no máximo três pavimentos, e possui algumas indústrias e comércio vicinal. Ou seja, o espaço já era caracterizado pela diversidade de usos, não se restringindo a um espaço monofuncional, mais uma qualidade da inserção do conjunto habitacional construído.

Em relação à infraestrutura e serviços urbanos, a comunidade conta com equipamentos públicos, como uma creche municipal e uma unidade de saúde a 100m do conjunto residencial e escolas estaduais e municipais a aproximadamente 500 m de distância, que já eram utilizados pela população.

A região é deficitária, no entanto, de espaços de convivência social, como parques, praças e equipamentos esportivos, no entanto, a implantação do parque linear na margem do Rio Atuba (FIGURA 21), poderá contribuir positivamente nesse quesito.

FIGURA 21: PARQUE LINEAR NA MARGEM DO RIO ATUBA - 2016



FONTE: PRESTES (2018), A autora (2019).

É importante destacar que a opção pelo remanejamento ao invés da realocação possibilitou que as famílias permanecessem na região onde já viviam, contribuindo dessa forma com a manutenção das relações sociais já antes estabelecidas. A manutenção de toda a comunidade na área onde já

vivia é uma potencialidade do projeto, que se diferencia dos tipos de intervenção em que a população é removida para áreas distantes, sendo muitas vezes desarticulada, pois são distribuídas por diferentes conjuntos habitacionais ou têm que conviver com outras famílias que vêm de outras favelas, gerando uma série de problemas. Em casos como esse, Valladares (1980) *apud* Cardoso (2007) destaca os resultados de pesquisas que apontam para uma “desestruturação das condições de vida da população afetada, com queda da renda familiar por aumento dos gastos com transportes e com habitação, e com elevação dos níveis de desemprego dada a distância entre os locais de moradia e de trabalho” (VALLADARES²⁵, 1980 *apud* CARDOSO, 2007).

Em relação à implantação, o terreno onde foram executadas as unidades habitacionais localiza-se ao lado do loteamento originalmente aprovado, sendo acessado pela Rua das Olarias, que possui 20,0m de caixa de via(FIGURA 22).

FIGURA 22: PREPARAÇÃO DO TERRENO PARA A INTERVENÇÃO NO JARDIM MARAMBAIA - 2010



FONTE: COHAPAR (2017).

²⁵ VALLADARES, L. do P. (1980). **Passa-se uma casa**. Análise do programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Zahar.

Em relação ao arruamento, foi realizado o prolongamento da Rua Leonardo Druz, com 14 metros de caixa de via. O restante das vias internas ao loteamento foram implantadas com 12 metros de caixa.

De acordo com a Lei Municipal de Parcelamento do Solo do Município de Colombo (878/2004), a área originalmente inseria-se na Zona de Uso Diversificado III (ZUD III), na qual a área mínima exigida é de 360,0m² por lote, com 12,0m de testada. No entanto, na Lei Municipal 927/2005, que autoriza a doação de imóveis por parte do poder público ao Fundo Municipal de Habitação (FMH), estão listados os imóveis do patrimônio público que passaram a ser considerados como AIS assim que transferidos para o FMH, dentre eles as áreas do Jardim Marambaia, que se configurava em dois lotes com áreas de 6.084,00m² e 1.916,48m². Dessa forma, possibilitou-se a aprovação de lotes inferiores ao tamanho mínimo exigido pela legislação municipal e federal. A Lei Federal 6766/1979 que deixa claro que:

II - os lotes terão área mínima de 125m² (cento e vinte e cinco metros quadrados) e frente mínima de 5 (cinco) metros, salvo quando o loteamento se destinar a urbanização específica ou edificação de conjuntos habitacionais de interesse social, previamente aprovados pelos órgãos públicos competentes [...] (BRASIL, 1979).

Nos terrenos que receberam unidades geminadas, as testadas variam de 5,50m a 7,0m, com medidas laterais de 20,0m, perfazendo lotes com áreas que variam de 110,0m² até 140,0m². Lotes maiores receberam as unidades adaptadas para pessoas com deficiência (PCD), que somam 6 unidades (3,2% do total) e têm testadas que variam de 8,19m até 12,13m, com áreas entre 189m² e 259,09m² (FIGURA 23).

FIGURA 23: PROJETO DE IMPLANTAÇÃO DO JARDIM MARAMBAIA - 2009



FONTE: COHAPAR (2009).

Em relação aos elementos naturais, o terreno possuía topografia relativamente plana, fazendo com que não fosse necessário adaptar o projeto a nenhum desnível, além de não possuir nenhum tipo de vegetação de médio e grande porte. No âmbito do projeto financiado pelo PAC, não foi implantado paisagismo, que poderia ter contribuído positivamente com o microclima local, garantido conforto ambiental com áreas sombreadas e melhora na qualidade do ar, permitindo um percurso agradável nas vias públicas. O tratamento paisagístico poderia produzir áreas permeáveis com retenção e absorção de águas pluviais, reduzindo a contribuição à rede de drenagem urbana.

4.2.1.1.3 Unidade Habitacional

O terreno foi ocupado por unidades habitacionais, com duas tipologias de residências unifamiliares térreas, aqui denominadas de 01 e 02. A tipologia 01 configura-se por unidades geminadas duas a duas, dispostas linearmente e que seguem um dos modelos padrão da COHAPAR. Possuem área de 40,75m² com 2 quartos, banheiro e salas de estar, jantar e cozinha conjugados (FIGURA 24). A tipologia 02 é adaptada para pessoas com deficiência (PCD). Essa possui 40,97m² e tem o mesmo programa, porém não é geminada. Considerando que foram relocadas aproximadamente 621 pessoas, obtém-se uma média de 1,65 pessoas por dormitório.

FIGURA 24: UNIDADES HABITACIONAIS ENTREGUES NO JARDIM MARAMBAIA - 2013



FONTE: COLOMBO (2013).

4.2.1.2 Área de Intervenção 02 – Vila Liberdade

Em 1954, foi aprovado o Jardim Graciosa, o primeiro loteamento no local onde hoje está a favela da Vila Liberdade. Posteriormente, ao seu lado foram aprovados outros dois loteamentos, a Vila Palmital e a Vila Ana Maria.

A favela da Vila Liberdade é uma ocupação que aconteceu sobre terrenos particulares dos três loteamentos citados (IPARDES, 2010), parte

sobre a faixa de 30,0m de APP do Rio Palmital, e outra parte em faixa de domínio da BR 116²⁶ (FIGURA 25).

O projeto proposto para o local previa a retirada das famílias dessas áreas não edificáveis, e de áreas de atingimento das ruas internas do assentamento (FIGURA 26), com remanejamento para um terreno particular adjacente.

FIGURA 25: MORADIAS NA FAIXA DE ATINGIMENTO DA BR 116 NO JARDIM LIBERDADE - 2009



FONTE: COHAPAR (2010).

FIGURA 26: MORADIAS LOCALIZADAS EM ATINGIMENTO DE RUAS NO JARDIM LIBERDADE - 2009



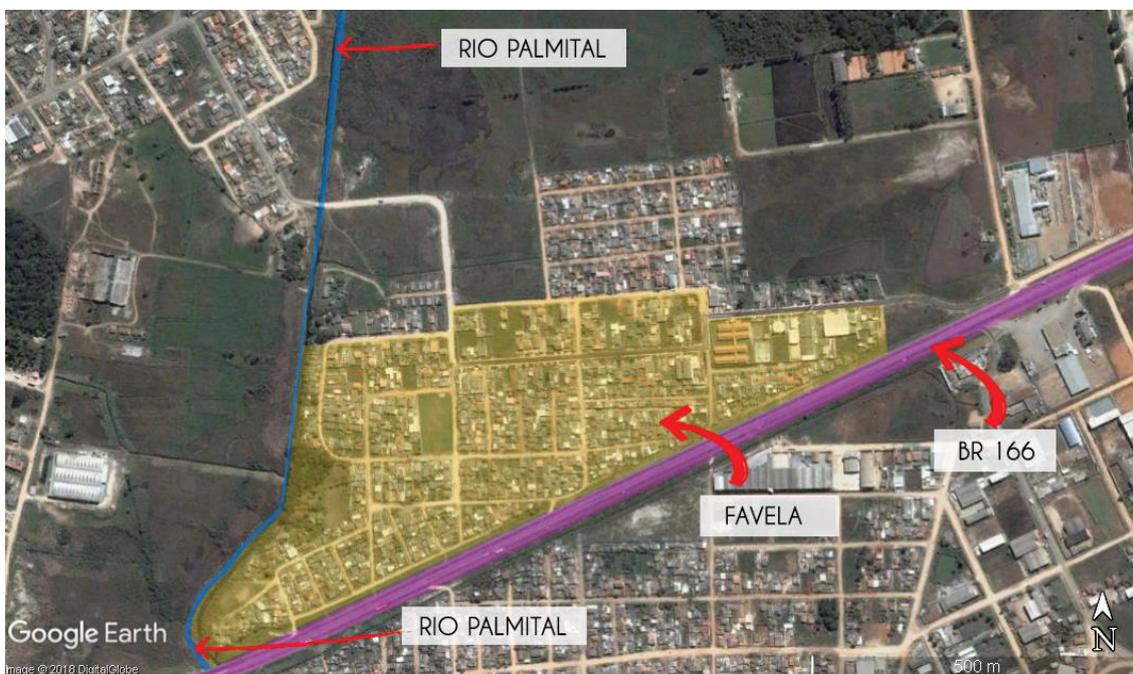
FONTE: COHAPAR (2010).

²⁶ A faixa de domínio da BR 116 é de 35,0m para cada lado, mais 15,0m de faixa *non edificandi*, totalizando 50,0m para cada lado.

Segundo a COHAPAR (2010), em uma parcela do assentamento que ocorreu sobre áreas particulares existe abastecimento de água, fornecimento de energia elétrica e rede de esgoto, caracterizando essa área como passível de consolidação. Nas demais áreas, a oferta destes serviços é feita por meio de torneiras comunitárias e ligações irregulares.

Nas fotos apresentadas nas FIGURAS 27, 28 e 29, relativas aos anos de 2004, 2009 e 2018 respectivamente, observa-se que a ocupação praticamente não se alterou e que a intervenção do PAC não havia sido iniciada. Na FIGURA 27, antes da intervenção do PAC, é possível visualizar a favela. Na FIGURA 28, do ano de 2009, é possível verificar a área proposta para relocação das famílias, a área que seria regularizada pelo programa, e o parque com lagoas de contenção de cheias que deveriam ser implementados na margem do Rio Palmital. Na Figura 29, do ano de 2018, percebe-se que o projeto não foi iniciado e que há uma nova ocupação na APP da margem direita do Rio Palmital.

FIGURA 27: FOTO AÉREA DO JARDIM LIBERDADE - 2004



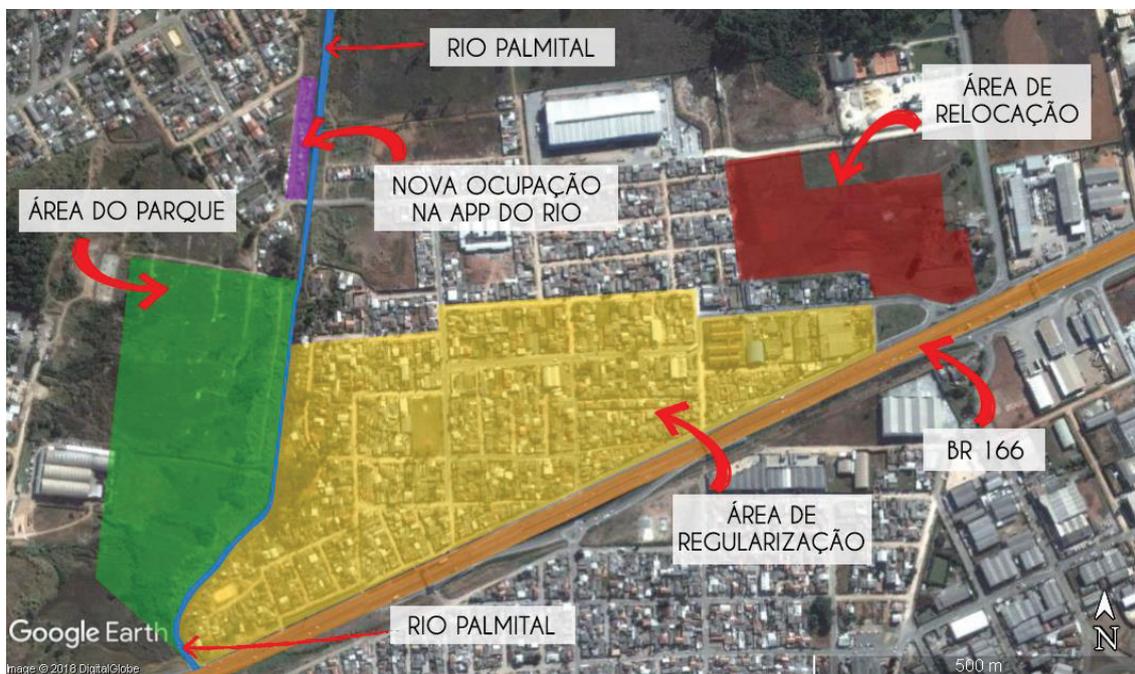
FONTE: Série histórica Google Earth, A autora (2019).

FIGURA 28: FOTO AÉREA DO JARDIM LIBERDADE - 2009



FONTE: Série histórica Google Earth, A autora (2019).

FIGURA 29: FOTO AÉREA DO JARDIM LIBERDADE - 2018



FONTE: Série histórica Google Earth, A autora (2019).

De acordo com o Plano Diretor Municipal de Colombo (2004), a área de manancial do Rio Palmital faz parte do patrimônio ambiental do município, juntamente com as bacias dos rios Canguiri e Capivari.

No ano de 2007, residiam no local 709 famílias. Desse total 250 seriam reassentadas, 371 passariam por processo de regularização fundiária e 88 seriam beneficiárias indiretas do projeto²⁷. Assim como no Jardim Marambaia, a proposta de intervenção também foi de urbanização com remanejamento.

A FIGURA 30 mostra o projeto do loteamento desenvolvido pela COHAPAR para reassentar as famílias que seriam relocadas.

FIGURA 30: PROJETO DA ÁREA PARA RELOCAÇÃO - JARDIM LIBERDADE - 2009



FONTE: COHAPAR (2009).

²⁷ Segundo a COHAPAR eram moradores do entorno da área de intervenção que seriam atendidos com ações de infraestrutura (COHAPAR, 2010).

Embora tenha sido aprovado pela Caixa e pelo Ministério das Cidades, o projeto de urbanização da Vila Liberdade não foi executado. O principal entrave à execução foi a inviabilidade da aquisição do terreno escolhido para assentar as 250 famílias. Nenhum outro terreno disponível atendeu aos requisitos da Caixa Econômica Federal em relação às questões sociais e técnicas, pois eram mais distantes, o que impediria as famílias fossem assentadas em áreas próximas ao local de origem.

Segundo Prestes (2018), com a ampliação da BR-116, no trecho da Vila Liberdade, foram removidas 27 famílias do local, que, com os agravantes do fim do aluguel social pago pela concessionária e com a paralisação do PAC em Colombo, recorreram à justiça para garantir o direito à moradia. Para evitar multa, o Estado realocou-as no Conjunto Jerivá em Pinhais, fazendo com que 27 famílias cadastradas neste município permanecessem residindo em APP (PRESTES, 2018).

Atualmente, a responsabilidade pela execução da intervenção encontra-se desmembrada entre a COHAPAR, responsável pela regularização fundiária e pela produção habitacional, e o Instituto das Águas, responsável pela recuperação ambiental, ambos agentes estaduais (PRESTES, LAGANA, 2017). No entanto, segundo informação da COHAPAR²⁸ em 2018, foi relatado que não há previsão para continuidade do projeto de intervenção na área.

4.2.1.3 Área de Intervenção 03 – Jardim do Contorno

A favela do Jardim do Contorno está sobre a área de atingimento de 15,0m da Rodovia do Contorno Norte, importante eixo viário de ligação metropolitana. No local, foram aprovados dois loteamentos regulares no ano de 1981, o Jardim João Paulo II e o Jardim Cezar Augusto. Como agravante, o assentamento encontra-se em área de risco, sujeito à enchente e deslizamento de encosta, em função de sua topografia acidentada e com alta declividade (FIGURAS 31 e 32).

²⁸ No mês de outubro de 2018, foi realizada uma visita à COHAPAR, onde foram coletados dados relativos ao PAC UAP no Município de Colombo e foram realizadas entrevistas com técnicos da companhia.

FIGURA 31: MORADIAS PRECÁRIAS NO JARDIM DO CONTORNO - 2009



FONTE COHAPAR (2010).

FIGURA 32: MORADIAS PRECÁRIAS NO JARDIM DO CONTORNO - 2009



FONTE: COHAPAR (2010).

A intervenção do PAC previa a retirada de 56 famílias dessas áreas, sendo que 24 famílias seriam remanejadas para um terreno contíguo à

ocupação e outras 36 famílias realocadas para um terreno distante, a aproximadamente 200,0m da ocupação (FIGURA 33).

A sequência de fotos, das FIGURAS 33 a 35, mostra a evolução da ocupação de 2004 até 2018, observando-se neste tempo apenas um pequeno acréscimo de moradias. As imagens mostram também que a intervenção prevista pelo programa não foi iniciada.

Na FIGURA 33, do ano de 2004, é possível visualizar a área da favela antes da intervenção do PAC. Na FIGURA 34, do ano de 2009, estão demarcadas as áreas de relocação e realocação, bem como a área do parque que seria implantado. Na FIGURA 35, do ano de 2018 percebe-se que o número de famílias na favela aumentou e a intervenção nunca foi iniciada.

FIGURA 33: FOTO AÉREA DO JARDIM DO CONTORNO EM COLOMBO - 2004



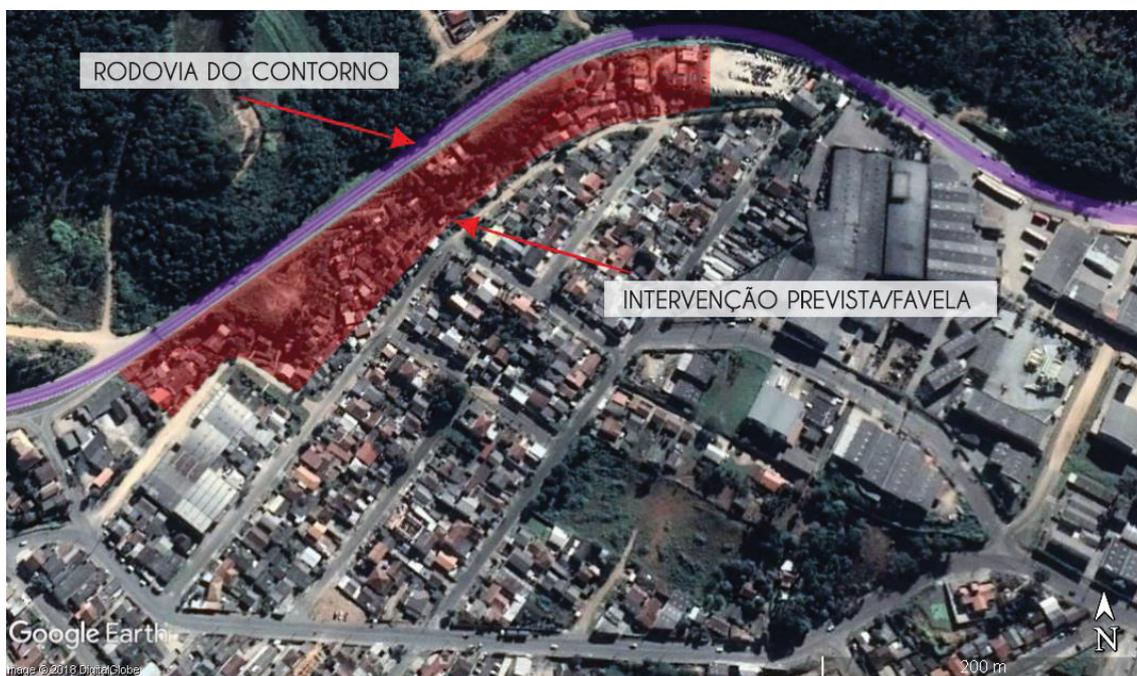
FONTE: Série histórica Google Earth, A autora (2019).

FIGURA 34: FOTO AÉREA DO JARDIM DO CONTORNO EM COLOMBO - 2009



FONTE: Série histórica Google Earth, A autora (2019).

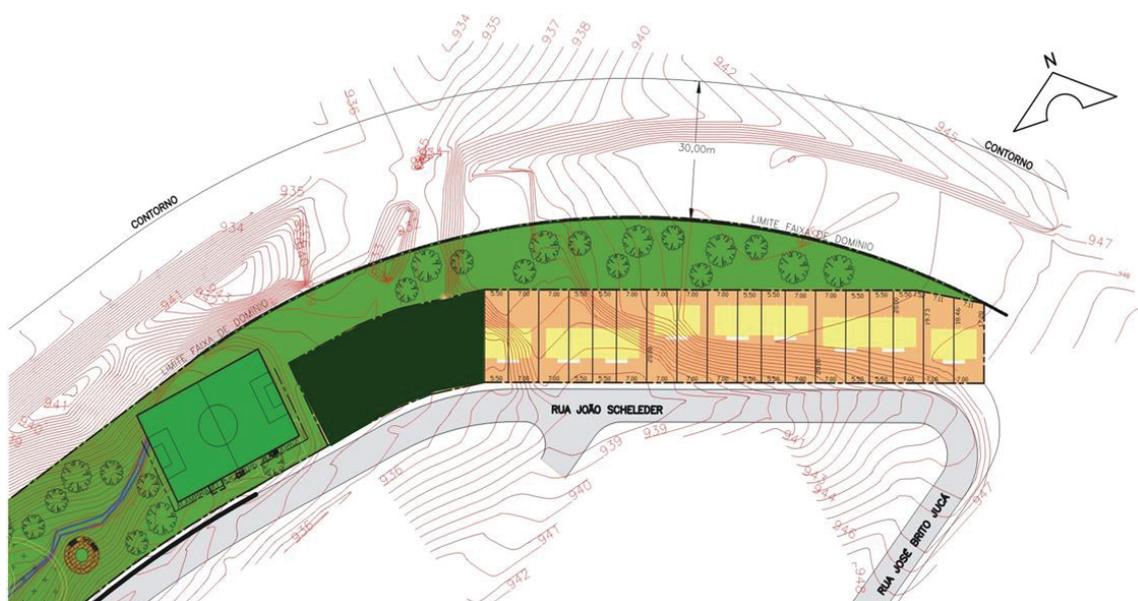
FIGURA 35: FOTO AÉREA DO JARDIM DO CONTORNO EM COLOMBO - 2018



FONTE: Série histórica Google Earth, A autora (2019).

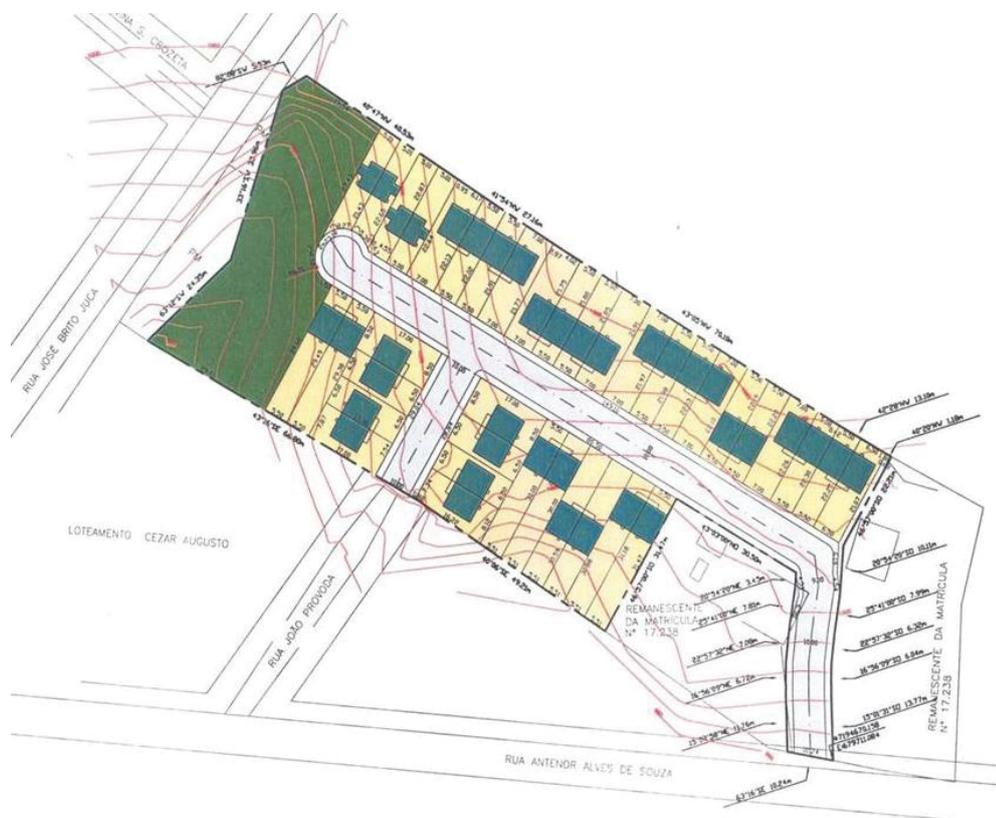
As FIGURAS 36 e 37 mostram os projetos, realizados pela COHAPAR, para os novos loteamentos.

FIGURA 36: PROJETO PARA RELOCAÇÃO ÁREA 1 - JARDIM DO CONTORNO - 2009



FONTE: COHAPAR (2009).

FIGURA 37: PROJETO PARA REALOCAÇÃO ÁREA 2 - JARDIM DO CONTORNO - 2009



FONTE: COHAPAR (2009).

Segundo dados da COHAPAR (2007), a área onde está a favela é estuário natural das águas de três bacias hidrográficas, entre as quais a do Ribeirão Arruda que é afluente do Rio Atuba.

A bacia hidrográfica do Rio Atuba divide os municípios de Colombo de Almirante Tamandaré e Curitiba. Estende-se por uma área de 33,8 km² e, desde a década de 1970, foi abandonada como manancial de abastecimento metropolitano, em função do alto grau de contaminação de suas águas. Segundo dados da SUDERHSA (2007), na época da elaboração do projeto o rio possuía classificação 2²⁹, mas devido ao alto grau de comprometimento da qualidade de suas águas, corria o risco de ter seu enquadramento alterado para a classe 4, considerado inutilizável para abastecimento humano, mesmo que seja tratado de forma avançada (SUDERHSA, 2007).

Atualmente o PAC no Jardim do Contorno, encontra-se paralisado por apresentar problemas de aquisição dos terrenos públicos e particulares que fazem parte da área de intervenção. O Município de Colombo não realizou doação da área pública destinada à implantação do parque e à construção de 29 unidades habitacionais. Em relação ao terreno particular destinado à realocação de algumas famílias, houve um embargo na sua desapropriação. Mesmo com o depósito em juízo realizado pela Prefeitura e com a emissão de posse dada pela justiça, o operador financeiro do programa, a Caixa Econômica Federal, não permitiu que o projeto fosse executado parcialmente (PRESTES, LAGANA, 2017), inviabilizando sua execução.

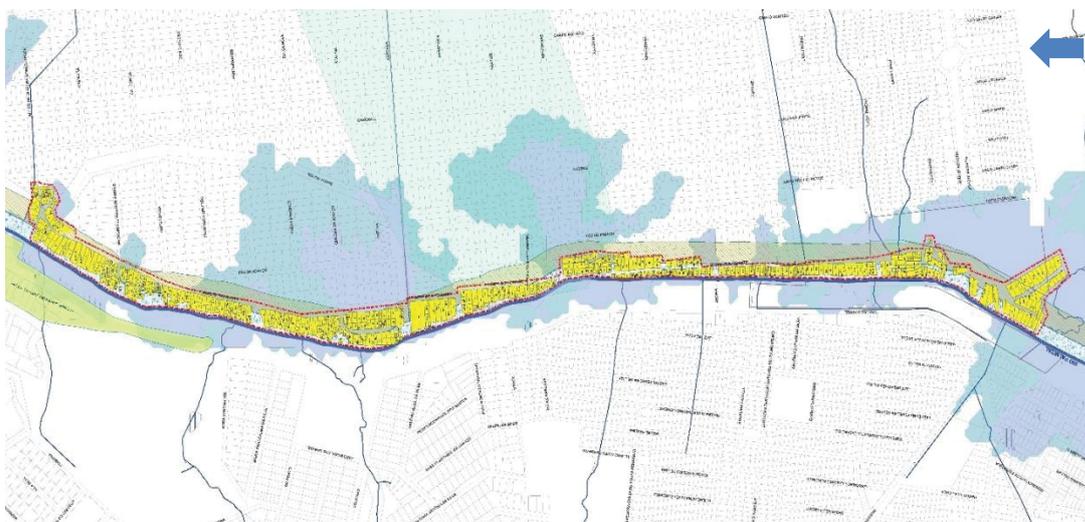
²⁹ Segundo o Art. 4º, da Resolução 357/05 do CONAMA, as águas doces são classificadas em: I – classe especial; II – Classe 1; III – classe 2; IV – classe 3; V – classe 4. Sendo que em relação ao consumo humano, as águas podem ser destinadas ao abastecimento desde que se faça desinfecção, na classe especial; tratamento simplificado, na classe 1; tratamento convencional na classe 2; e tratamento avançado na classe 3. A classe 4 não pode ter suas águas destinadas ao consumo humano.

4.2.2 PAC Belo Rincão

O PAC do Belo Rincão pertence ao Termo de Compromisso Nº 226.008-54, firmado entre o Município de Colombo e Ministério das Cidades em 28 de dezembro de 2007. Posteriormente, parte da intervenção migrou para o Programa Minha Casa Minha Vida em abril de 2012, através do contrato nº 383.846-0.

O objetivo do projeto era interferir em uma favela não consolidável, denominada Campo do Tenente, que está assentada sobre a APP de 30,0m do Rio Palmital, além de implantar infraestrutura em vias e áreas que sofrem alagamento (FIGURA 38), e de substituir habitações consideradas precárias.

FIGURA 38: DEMARCAÇÃO DA ÁREA DE INTERVENÇÃO NA RUA CAMPO DO TENENTE NO MUNICÍPIO DE COLOMBO - 2009



FONTE: COLOMBO (2015).

Conforme relato da Prefeitura Municipal de Colombo (2015), as favelas localizadas nos loteamentos que seriam alvo de intervenção pelo PAC, resultaram da ocupação de áreas por famílias de baixa renda desde a década de 1970, período de maior crescimento populacional da Região Metropolitana de Curitiba e do Município de Colombo, conforme já apresentado. A planta original do loteamento, denominado Jardim Guaraituba, foi aprovada em

25/06/1957 no Cartório de Registro de Imóveis da Comarca de Colombo que, na ocasião, aprovou lotes a menos de 30,0m da margem do rio por não existir lei regulatória pertinente na época (COLOMBO, 2015). Embora na ocasião da aprovação essa faixa de APP fosse regular, a realocação das famílias dessa área era justificável devido à situação de risco de acidente ambiental. A recuperação ambiental da margem do rio seria possível por meio da implantação de um parque linear (COLOMBO, 2015). Posteriormente, ao lado do Jardim Guaraituba foram aprovadas as plantas do Parque Residencial Santa Terezinha, em 19 de agosto de 1980, e do Parque dos Lagos, em 27 de novembro de 2009.

Em todos esses loteamentos, existem famílias que moram em favelas que foram alvo de intervenção do PAC e que estão sobre áreas remanescentes dos loteamentos legalmente aprovados, além de áreas particulares, APP e atingimentos de vias.

Como forma de regularizar essa situação, o contrato abrangia três intervenções:

1) Obras de drenagem e canalização de águas pluviais na Rua Astorga, localizada no loteamento Jardim Guaraituba.

2) Intervenção na Rua Campo do Tenente, que margeia o Rio Palmital em seu lado esquerdo, e recuperação ambiental do rio.

3) Construção de 520 unidades habitacionais no Jardim Belo Rincão.

Estava previsto, portanto, o reassentamento das famílias em unidades habitacionais fora do perímetro da área de intervenção. A Prefeitura contratou uma empresa para execução do projeto das unidades habitacionais, que seriam construídas num terreno de propriedade do município com 224.057,14 m² de área e a 2,5km de distância do local onde as famílias vivem atualmente. Para tanto, foi decretada a área como de interesse social (AIS).

Originalmente o terreno estava em uma ZUPI – Zona de Uso Predominantemente Industrial, onde é proibida a instalação de uso residencial multifamiliar. Quando transformada em AIS, foram utilizados os parâmetros de

uma Zona de Uso Diversificado 3 (ZUD-3), onde o uso habitacional é permitido, e é permitido um adensamento maior.

O projeto foi desenvolvido pela construtora Unidec, que venceu o processo de licitação e previa construir unidades habitacionais térreas e multifamiliares em 2 pavimentos.

Durante a tramitação do processo de aprovação na COMEC e na Superintendência de Desenvolvimento de Recursos Hídricos e Saneamento Ambiental (Suderhsa), foram apontadas limitações ambientais da área, dentre elas a possível presença de nascentes. Posteriormente, mediante laudo da própria Suderhsa, verificou-se tratar-se de solo encharcado, considerando que os corpos d'água existente foram respeitados no projeto de implantação, em consonância com a Lei nº 12.651/12 do Código Florestal. As obras de drenagem e a canalização de águas pluviais na Rua Astorga foram executadas pela prefeitura municipal.

O processo para a construção das unidades habitacionais tramitou lentamente até 2012, ano que a prefeitura municipal optou por suspendê-lo, devolvendo o dinheiro repassado e direcionando sua execução ao PMCMV. No entanto, nem a execução do projeto, nem do restante das obras avançou.

Houve retomada do processo em maio de 2014, momento em que a prefeitura municipal submeteu novamente o projeto à análise da Caixa para tentar captar recursos. Neste momento, foi realizada uma nova ação de recadastramento e congelamento da área, alterando a poligonal de intervenção original. Na nova versão do projeto, estudou-se considerar a relocação das famílias residentes a 75,0m do Rio Palmital, englobando dessa forma a APP de 30,0m e a faixa não edificável de 45,0m definida pelo Plano Diretor Municipal. Esse novo cadastramento ampliou o número de famílias de aproximadamente 590 (variando de acordo com o critério de classificação) para quase 700 famílias (COLOMBO, 2015), tornando inviável o projeto. O município desconsiderou então as ocupações localizadas na faixa não edificável de 45,0m, retornando a área de abrangência para apenas 30,0m da margem do rio, ou seja, limitando-a à Rua Campo do tenente. Também foram incluídas na poligonal de intervenção as habitações informais em área de domínio

particular, pertencentes à área de interesse de revitalização do parque linear, evitando assim que a poligonal fosse seccionada.

Dessa forma, a nova área delimitada para intervenção indicava 588 unidades habitacionais, representadas pela soma das 351 unidades do projeto original mais 240 unidades inclusas em 2014. Foram incluídos também 3 lotes particulares da área de recuperação do parque linear, totalizando 591 unidades.

De acordo com a PMC (2015), para avaliação da área e elaboração de relatório de diagnóstico da demanda por equipamentos e serviços públicos e urbanos, foi utilizada a Portaria N° 168, de 12 de abril de 2013, do Ministério das Cidades³⁰. Como critério de seleção das famílias atendidas pelo programa, a Prefeitura Municipal de Colombo utilizou a Portaria n° 610, de 26 de dezembro de 2011, do Ministério das Cidades, que dispõe sobre os parâmetros de priorização e sobre o processo de seleção dos beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida. Também foi aplicado um questionário com os moradores, além de realizar visitas *in loco* para coletar informações e desenvolver uma análise qualitativa e quantitativa, a fim de definir uma poligonal de intervenção. Dessa forma, foi possível verificar possíveis situações de risco, bem como a situação imobiliária de domínio e de condição fundiária do lote, que definiram as prioridades de escolha das famílias candidatas ao programa (COLOMBO, 2015). Como resultado dessa pesquisa, observou-se a existência de famílias vivendo em moradias que apresentavam condições diversas (FIGURAS 39 e 40) – desde instalações muito precárias, em áreas sujeitas à deslizamento, sem condições sanitárias mínimas, e até outras em melhores condições, devido ao maior tempo de ocupação do local.

³⁰ Dispõe sobre as diretrizes gerais para aquisição e alienação de imóveis com recursos advindos da integralização de cotas no Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV

FIGURA 39: MORADIAS MARCADAS NA RUA CAMPO DO TENENTE NO MUNICÍPIO DE COLOMBO - 2015



FONTE: COLOMBO (2015).

FIGURA 40: MORADIAS MARCADAS NA RUA CAMPO DO TENENTE NO MUNICÍPIO DE COLOMBO - 2015



FONTE: COLOMBO (2015).

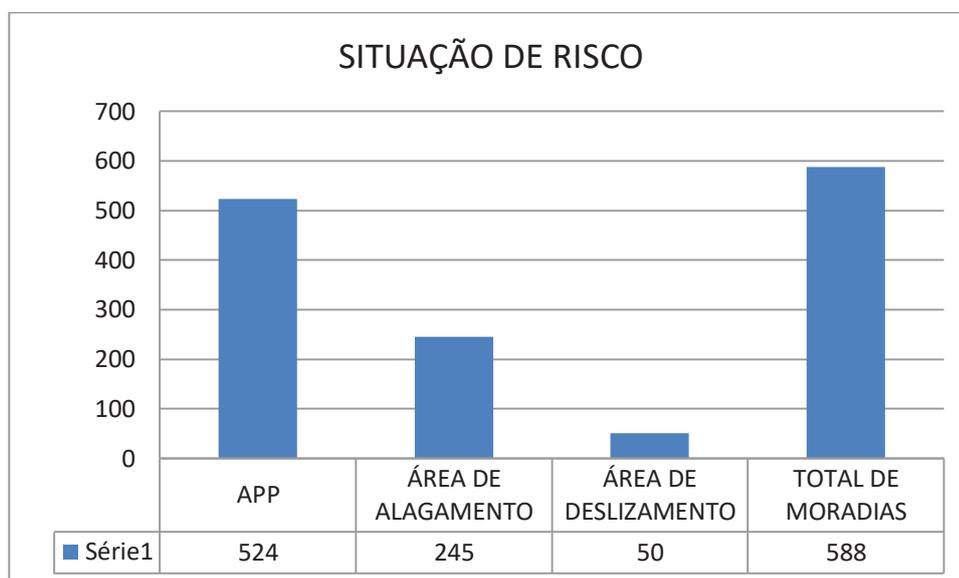
Ainda de acordo com a Prefeitura Municipal, os critérios avaliados em ordem de prioridade foram:

- 1 SITUAÇÃO DE RISCO
 - 1.1 APP (Área de Preservação Permanente)
 - 1.2 Deslizamento
 - 1.3 Alagamento
- 2 SITUAÇÃO DA MORADIA
 - 2.1 Segurança Estrutural
 - 2.2 Estanqueidade
 - 2.3 Qualidade da Moradia
 - 2.4 Condição Sanitária
 - 2.5 Classificação da Moradia

2.6 Tipo da Moradia
 3 SITUAÇÃO IMOBILIARIA
 3.1 Condição Fundiária
 Considerando ainda os critérios de seleção contidos no Anexo da Portaria nº 610, de 26 de dezembro de 2011 (COLOMBO, 2015).

Considerando a ordem de prioridade dos critérios, o item 1, Situação de Risco, foi subdividido em três classes com o objetivo de priorizar o atendimento das famílias, conforme demonstrado no FIGURA 41:

FIGURA 41: SITUAÇÃO DE RISCO NA RUA CAMPO DO TENENTE NO MUNICÍPIO DE COLOMBO - 2007



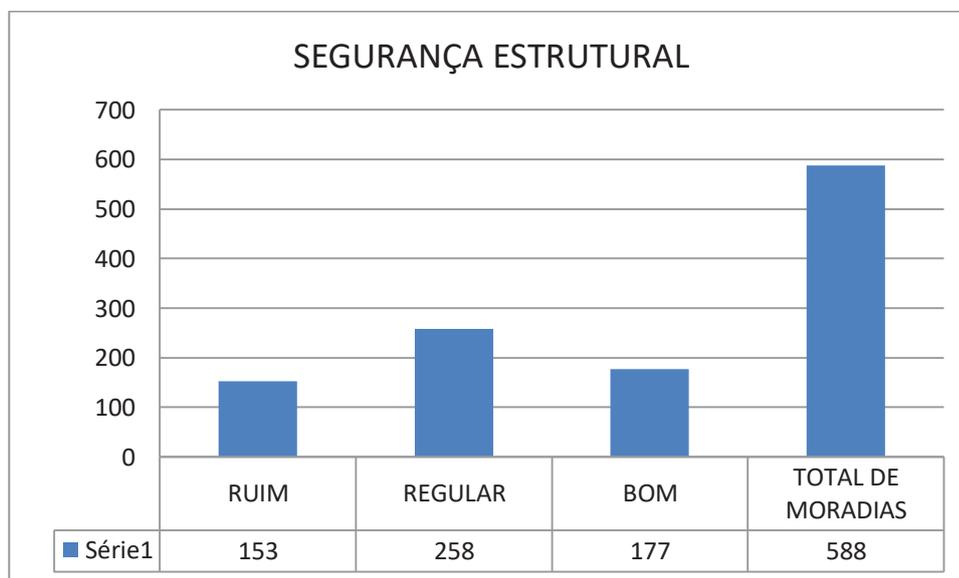
FONTE: COLOMBO (2015).

Os dados obtidos apontam que 89% (524 unidades) do total de moradias estavam sobre área de APP do Rio Palmital, sendo 42% (245 unidades) em área sujeita à inundação, e 8,5% (50 unidades) com risco de deslizamento (COLOMBO, 2015).

Em relação ao item 2.1 - Segurança Estrutural, procurou-se rotular as moradias que apresentavam maior insegurança e eram mais suscetíveis a acidentes causados por alterações climáticas e intempéries. De acordo com dados obtidos, observa-se na FIGURA 42 que 26% das moradias (153

unidades) foram consideradas em estado ruim, 43,88% (258 unidades) em estado regular e 30,12% (177 unidades) em bom estado:

FIGURA 42: SEGURANÇA ESTRUTURAL DAS UNIDADES HABITACIONAIS DA RUA CAMPO DO TENENTE NO MUNICÍPIO DE COLOMBO - 2007



FONTE: COLOMBO (2015).

A respeito dos itens restantes, o subitem 2.2 – Estanqueidade avaliou as condições de vedação que permitem passagem de água, como telhas furadas ou deterioradas, falta de forro na cobertura, isolamento térmico como frestas, buracos, falta de vidro e vedação nas janelas (COLOMBO, 2015).

O item que avaliou a qualidade das moradias, item 2.3, considerou o estado da edificação, tipo de material utilizado, conservação e manutenção externa. Nele, obtiveram-se os seguintes resultados: 29,93% (176 unidades) em estado ruim, 22,96% (135 unidades) em estado regular e 47,11% (247 unidades) em bom estado (COLOMBO, 2015).

Na avaliação da condição sanitária das unidades, observou-se o dimensionamento das instalações sanitárias, condições de higiene, sistema de esgoto ou até mesmo a ausência dele. Conforme esse item, 20,23% das moradias (119 unidades) encontravam-se em condições ruins, 35,37% (208

unidades) em condição regular e 44,4% (261 unidades) em boa condição (COLOMBO, 2015).

Na identificação do número de núcleos familiares na mesma moradia, bem como se era exercida atividade comercial no local, constatou-se que 544 das 588 famílias apresentavam um núcleo familiar por habitação (92,51%), enquanto que 40 delas eram coabitadas por mais de uma família (6,8%) e outras 4, além de moradia serviam também para uso comercial (COLOMBO, 2015).

Sobre o tipo de material utilizado na construção, 267 unidades eram de madeira (45,40%), 256 unidades eram térreas em alvenaria (43,54%), 56 unidades eram térreas mistas (9,5%), 3 unidades eram sobrados em alvenaria (0,51%), e 6 unidades eram sobrados mistos (1,02%) (COLOMBO, 2015).

Por fim, na investigação da condição fundiária das unidades, foram analisadas as plantas dos loteamentos Parque Residencial Santa Terezinha, Jardim Guaraituba e Parque dos Lagos. Nelas foram identificadas 370 habitações em lotes pertencentes à Prefeitura Municipal de Colombo, 180 habitações em lotes particulares, 10 habitações em APP e outras 31 habitações em traçado de rua (COLOMBO, 2015).

Embora tenham sido previstas intervenções nos espaços de moradia do assentamento de origem, visando enfrentar situações de risco, precariedade habitacional e irregularidades fundiárias, somente as obras de drenagem em uma via local foram realizadas no âmbito do PAC. Como a realocação das famílias e a produção de novas unidades habitacionais não se concretizaram, as obras de recuperação ambiental e instalação do parque linear também não avançaram.

5. O PAC UAP E O ENFRENTAMENTO DA PRECARIEDADE HABITACIONAL NO MUNICÍPIO DE COLOMBO

Ao longo de sua trajetória, o planejamento urbano na metrópole curitibana, especialmente aquele que trata da questão habitacional, contou com algumas políticas públicas com o intuito de diminuir o déficit quantitativo de moradias e que, dentre seus efeitos, acabaram potencializando o processo de segregação socioespacial (VACCARI, 2018). No município-polo, a política habitacional realizada pela COHAB-CT priorizou a produção de conjuntos habitacionais homogêneos em termos de classe social, apartados do restante da cidade, espacial e territorialmente, e muitas vezes associados aos processos de remoção de favelas (SILVA, 2012; VASCO, 2018).

Em Colombo, o enfrentamento das necessidades das classes populares por meio da execução da política habitacional, em especial a urbanização de favelas, inicia apenas nos anos 2000, embora desde a década de 1970 o município apresentasse altas taxas de crescimento demográfico e intensificação de uma ocupação urbana caracterizada pela produção de espaços de moradia marcados pela precariedade urbana.

Como apresentado, Colombo é um município que se caracterizou por uma urbanização derivada da expansão dos espaços de moradia popular a partir da cidade-polo, processo pelo qual se consolidou a coroa de ocupação periférica metropolitana situada no entorno de Curitiba. Esse processo aconteceu inicialmente pela produção de loteamentos populares regularmente aprovados, muitos em áreas com fragilidades ambientais e posteriormente pela expansão das favelas.

Dessa forma, neste capítulo serão avaliados os efeitos da execução do PAC UAP no Município de Colombo com o objetivo de verificar em que medida o programa contribuiu para o enfrentamento da precariedade habitacional no município. Além disso, à luz da sua execução, reflete-se a respeito da política habitacional praticada no município e, como consequência, na metrópole de Curitiba.

5.1 ENTRE OS PROJETOS APROVADOS E EXECUTADOS: O PAC UAP E O ENFRENTAMENTO DA PRECARIIDADE HABITACIONAL NO MUNICÍPIO

No âmbito da RMC, Moura e Rodrigues (2009, p. 69) afirmam que, na década de 2000, quando foi lançado o PAC, os municípios de Curitiba, Araucária, Piraquara, Almirante Tamandaré, Colombo, Pinhais, Fazenda Rio Grande e São José dos Pinhais concentravam 74,4% do total de famílias pobres da RMC. As autoras destacam ainda que 13,3% do total de famílias da região possuía rendimentos mensais inferiores a meio salário-mínimo.

Silva (2012) demonstra que no final da década de 1990 havia 521 assentamentos e 50.311 domicílios em espaços informais de moradia no aglomerado metropolitano, observando-se, no final da década de 2000, um aumento de 948 assentamentos e 86.478 domicílios. Ou seja, no início da década em que é implementado o PAC UAP, o crescimento dos espaços informais de moradia constituiu um processo relevante para a produção dos espaços de moradia popular na metrópole de Curitiba.

Conforme mencionado, o Município de Colombo não possuía até a década de 2000 nenhuma política estruturada para intervenção em favelas, embora participasse do processo de precarização do habitat popular desde a década de 1970. Nessa década, o município experimentou um dos maiores crescimentos populacionais da RMC, apresentando nas décadas seguintes taxas de crescimento anuais elevadas³¹, com uma densidade demográfica de 1.079,08 hab/km², atrás somente de Curitiba e Pinhais, na região metropolitana (COLOMBO, 2012).

Ultramari e Moura (1994) apontam que a população era predominantemente de baixa renda, destacando que aproximadamente 84% dela recebia menos de 3 salários mínimos, e 36% até 2 salários mínimos na década de 1970. Esse perfil persiste nas décadas seguintes e segundo o censo

³¹ A taxa de crescimento do Município de Colombo na década de 1970 foi de 12,76%. Nas décadas seguintes, as taxas foram de 5,87% na década de 1980, 5,47% na década de 1990 e 4,51% na década de 2000 (Moreira, 2012).

do IBGE (2010) a renda média per capita em Colombo era de R\$ 667,21³², aproximadamente um pouco mais de um salário mínimo na época.

Embora o crescimento da mancha urbana de ocupação do Município de Colombo tenha ocorrido principalmente em direção a Curitiba e o seu maior adensamento populacional esteja nas áreas próximas a essa divisa, as áreas de favela cresceram de forma esparsa, em áreas ambientalmente frágeis, em APPs e em áreas remanescentes de loteamentos regularmente aprovados. Ambos os crescimentos foram maiores na década de 1970, acarretando que, no período de intervenção do PAC, Colombo tinha favelas instaladas há pelo menos 30 anos, e que, no entanto, nunca haviam recebido intervenções de urbanização.

Conforme destacado, a primeira intervenção em assentamento precário realizada no município aconteceu apenas em 2003 pelo Programa Direito de Morar, realizado na Vila Zumbi dos Palmares. Após esta intervenção, somente em 2007 o município iniciou uma nova política de urbanização de assentamentos precários, por meio do PAC.

Embora com a assinatura de dois Termos de Compromisso e a efetivação de apenas um loteamento, em seis anos de PAC em Colombo, os projetos elaborados abrangeram mais do que havia sido realizado nas décadas anteriores, quando se observava poucas ou inexistentes intervenções de urbanização.

Na metrópole de Curitiba, conforme identificam Silva, Vasco e Texeira (2018), Curitiba assinou 19 contratos com o PAC UAP. Piraquara, Colombo e São José dos Pinhais, situados no leste da metrópole, firmaram 7 dos 13 contratos firmados com os outros municípios metropolitanos (TABELA 10). Ou seja, houve uma importante concentração de ações e investimentos do programa no polo e vetor leste da aglomeração metropolitana, da qual participa Colombo.

A TABELA 10 explicita que 67% dos domicílios em espaços informais de moradia na metrópole concentravam-se em Curitiba, 13,56% em Piraquara,

³² O valor de referência para o salário mínimo de 2010 é de R\$ 510,00.

6,1% em São José dos Pinhais e 4,2% em Colombo, todos municípios situados a leste do polo.

TABELA 10: CONTRATOS E FAMÍLIAS BENEFICIADAS PELOS PROJETOS DO PAC UAP, DOMICÍLIOS EM ESPAÇOS INFORMAIS DE MORADIA E PORCENTAGEM DE DOMICÍLIOS EM ESPAÇOS INFORMAIS DE MORADIA EM RELAÇÃO AO TOTAL DE DOMICÍLIOS DOS MUNICÍPIOS – 2010.

Município	Termos de Compromisso	Famílias Beneficiadas	Domicílios em espaços informais de moradia no final da década de 2000	Total de domicílios no município	Domicílios em espaços informais sobre o total de domicílios do município (%)
Curitiba	19	15.107	59.064	635.631	9,29
Piraquara	2	9.042	11.966	29.626	40,39
São José dos Pinhais	3	2.357	5.442	89.770	6,06
Colombo	2	2.096	3.692	68.363	5,40
Pinhais	1	1.653	3.497	38.227	9,14
Campo Magro	3	1.538	*	8.504	*
Araucária	1	800	2.611	40.056	6,51
Fazenda Rio Grande	1	326	1.941	27.640	7,02
Total	32	32.919	88.213	937.817	9,4

FONTE: SILVA (2014); COLOMBO (2012), MINISTÉRIO DAS CIDADES (2017), IBGE (2010).

Nota: *Dado numérico não disponível.

De acordo com os dados da TABELA 10, constata-se que 37% dos domicílios em espaços informais de moradia nesses municípios tiveram termos de compromisso firmados para execução de projetos no âmbito do programa. Tal porcentagem pode ser considerada relevante, na medida em que, até então, tinham sido executados poucos projetos de urbanização para integração de assentamentos precários na metrópole. O número de domicílios localizados no restante dos municípios que assinaram contrato com o PAC UAP correspondia a 12,20% do total de domicílios em espaços informais de moradia nesses municípios.

Ainda com base na TABELA 10, percebe-se que 5,4% dos domicílios de Colombo estavam em espaços informais de moradia, uma porcentagem baixa de favelas se comparada aos demais municípios. No entanto, deve-se destacar

que no município existiam outras situações de precariedade habitacional, mesmo em loteamentos regulares. Ou seja, a precariedade não estava restrita à informalidade.

Em Colombo, os dois termos de compromisso assinados somavam 988 famílias beneficiadas, todas em favelas, 26,76% do total de famílias nesses espaços. Piraquara foi o município maior percentual de famílias beneficiadas com 75,56%, segundo os TCs aprovados, seguido por São José dos Pinhais com 46,61%. e Pinhais com 47,26%. Curitiba tinha 9,29% dos seus domicílios em espaços informais de moradia e 25,60% desse total teve TCs aprovados no âmbito do PAC UAP, conforme Silva, Vasco e Texeira (2018).

Deve-se destacar, no entanto, que nem todos os TCs aprovados tiveram as intervenções previstas executadas integralmente, conforme se apresenta subsequentemente para o caso de Colombo. Ou seja, os dados de famílias beneficiadas, somente seriam plenamente alcançados se os projetos de urbanização aprovados no âmbito desses TCs tivessem sido executados na íntegra, o que de fato não ocorreu.

Conforme Silva, Vasco e Texeira (2018), nos 21 contratos firmados no âmbito do PAC UAP no Município de Curitiba, observou-se um distanciamento das ações previstas nos projetos elaborados para a captação dos recursos, em relação às ações efetivamente executadas. De acordo com as autoras, em Curitiba, foram executadas 64,6% das unidades previstas nos TCs, sendo 53,09% destinados a construção de novos conjuntos habitacionais e 11,51% no assentamento de origem. Ou seja, as intervenções de urbanização dos assentamentos não foram prioritárias, prevalecendo a construção de novos conjuntos habitacionais destinados à realocação dos moradores residentes em favelas.

Em Colombo, o PAC iniciou em 2007 e foi finalizado em 2013, com a entrega das unidades habitacionais do Jardim Marambaia. Considerando todos os TCs firmados, previa-se a construção de 998 moradias, sendo 520 unidades pelo PAC Belo Rincão, e 478 no PAC Roça Grande, desse último, 234 seriam executados na Vila Liberdade, 188 no Jardim Marambaia e 56 no Jardim do Contorno. Somente foram iniciadas e entregues as 188 unidades do Jardim

Marambaia, concretizando apenas 18,83% do que havia sido contratado, representando aproximadamente 5% do total de domicílios em espaços informais de moradia no município.

Parte da execução parcial dos contratos pode ser explicada por decisões do executivo municipal no momento de troca de gestão, conforme entrevista realizada com técnico que atuava na época na prefeitura municipal.

Uma vez aprovado o projeto, penso que o governo federal deveria exigir que o município concluísse todas as obras do programa, não permitindo a devolução do recurso por mera decisão do executivo municipal, nos casos de mudanças de gestão (eleição), pois isso ocorreu no PAC Guaraituba/Belo Rincão/ Campo do Tenente. O governo federal deve endurecer com os municípios neste quesito, para garantir a continuidade (SANTINI, 2018)³³.

Essa tendência de finalização parcial dos contratos do PAC observou-se em nível nacional, uma vez que um balanço apresentado pelo Ministério das Cidades através da Câmara Técnica de Habitação (CTH) apontou que em abril de 2013 o grau de execução dos contratos do PAC UAP era de 55%, inferior ao período de 2007 a 2008, quando esse índice era de 61% (CARDOSO *et al*, 2012).

Segundo Cardoso e Denaldi (2018), no mesmo balanço informava-se que das obras do PAC paralisadas, 86% ocorreu por motivo de reprogramação (adequação do contrato, produtos, investimentos e cronograma) e por problemas com a empresa executora (distrato, licitações desertas, incapacidade operacional e abandono da obra).

Os autores destacam ainda que a complexidade da urbanização em favelas ocorre também pelo fato do lugar não estar liberado para as intervenções, uma vez que a população que ali vive precisa ser remanejada ou reassentada para dar continuidade a alguns processos. Diante disso, as obras de novas unidades habitacionais, em terrenos vazios, tendem a ter menos implicações dessa natureza, já que sua execução depende apenas da

³³ SANTINI, G. de O. **ENTREVISTA PARA GESTORES DO MUNICÍPIO**. Colombo, 2018.

disponibilidade de terreno, do planejamento e execução da obra, facilitando a implantação desse tipo de ação em detrimento das intervenções no próprio assentamento. (CARDOSO e DENALDI, 2018).

Tal característica estava presente nos projetos apresentados para Colombo, já que, conforme apresentado no Capítulo 4, os terrenos que receberiam as novas unidades habitacionais estavam vazios e já haviam recebido decreto de AIS.

Em relação aos empreendimentos não executados do TC Roça Grande (Jardim do Contorno e a Vila Liberdade), de acordo com relatos de funcionários da COHAPAR³⁴, houve problemas na aquisição dos terrenos para realocação das famílias, no entanto não foram informadas as causas. O processo de aprovação desse TC avançou até a aquisição da licença de instalação no Instituto Ambiental do Paraná (IAP) para os três loteamentos³⁵. Cabe destacar ainda que a Vila Liberdade já havia sido demarcada como AIS 1 no Plano Diretor e mesmo assim não se finalizou a desapropriação do terreno para relocação das famílias.

Em relação ao TC Belo Rincão, o terreno pertencia à Prefeitura Municipal de Colombo e, segundo as entrevistas concedidas e os documentos analisados, não foi apresentada a causa para a suspensão do contrato e devolução do dinheiro.

Constatou-se ainda que em ambos os municípios, Curitiba e Colombo, a produção de novas moradias prevaleceu sobre a recuperação de moradias e assentamentos existentes, mesmo que o objetivo principal do PAC UAP fosse a urbanização integral dos assentamentos precários, e que os projetos aprovados no âmbito do TC visualizassem tal objetivo.

³⁴ Entrevista concedida à autora no mês de outubro de 2018 na sede da COHAPAR em Curitiba.

³⁵ O Jardim do Contorno obteve Autorização Ambiental nº 22937, Licença Prévia nº 15595 e Licença de Instalação nº 8776. O Jardim Marambaia obteve Licença Prévia nº 15595 e Licença de Instalação nº 6535. O Jardim Liberdade obteve Autorização Ambiental nº 22940, Licença Prévia nº 15609 e Licença de Instalação nº 8958.

No Jardim Marambaia, foi realizado o remanejamento de famílias em situação precária e em área de APP para novas unidades habitacionais construídas e foi feita a recuperação ambiental para instalação de parque linear na margem do Rio Atuba. Caso o eixo recuperação ambiental do PAC em Colombo fosse integralmente executado nos três loteamentos previstos, adicionaria 144.757,15m² em áreas de proteção ambiental de fundos de vale no município (PRESTES, 2018, p. 122). Não foram observadas ações de urbanização para população consolidada no loteamento original, ou seja, as unidades novas representaram 100% do que foi executado.

Fica claro ainda, que de forma semelhante ao que ocorreu em São Paulo (DENALDI *et al*, 2016), a questão central do PAC no município, além de provisão habitacional, era de recuperar as áreas de fragilidade ambiental, fato importante uma vez que historicamente o planejamento metropolitano tem dado destaque à questão da proteção dos recursos hídricos em áreas de manancial. Nesse sentido, o PAC representou uma alternativa possível de regularização e urbanização dessas áreas. No entanto, a prevalência de projetos de remoção deixa claro que, na prática, essa política ainda não avançou.

Por outro lado, o tratamento urbanístico e paisagístico empregado nas áreas de preservação permanente no Jardim Marambaia, ajuda a evitar que essas áreas sejam deixadas à própria sorte após a intervenção e o ciclo de degradação ambiental reinicie.

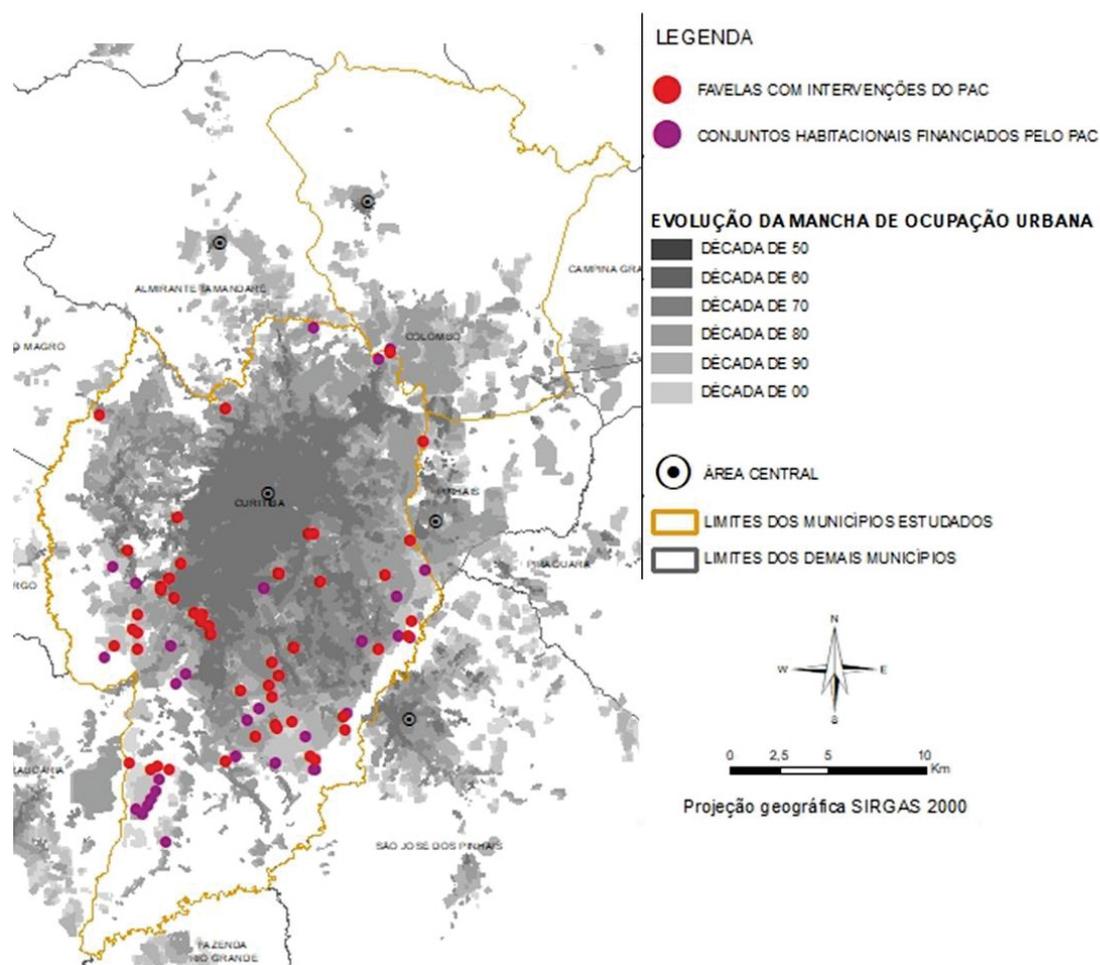
Em relação às intervenções previstas, a FIGURA 41 demonstra que os projetos aprovados no âmbito dos TCs em Colombo estavam situados na mancha de urbanização contínua e limítrofe do polo com municípios do entorno, onde estão predominantemente situadas as favelas metropolitanas, conforme apresentado no capítulo 3.

Na FIGURA 41 observa-se também uma continuidade das intervenções na extensão territorial desde o polo em direção à Colombo, quando consideradas as intervenções analisadas por Silva, Pereira e Texeira (2019).

Ou seja, é possível considerar que na perspectiva da continuidade do programa, a ampliação do número de intervenções poderia paulatinamente

contribuir para o enfrentamento da precariedade habitacional em escala metropolitana. No entanto, com base nas análises realizadas, é necessário destacar que, para tanto, a execução dos projetos de urbanização deveria avançar, no sentido de priorizar as ações de urbanização das áreas ocupadas em condição de consolidação, em detrimento do remanejamento das famílias e à construção de novos conjuntos habitacionais.

FIGURA 43: LOCALIZAÇÃO DAS FAVELAS COM INTERVENÇÕES E DOS CONJUNTOS HABITACIONAIS FINANCIADOS COM RECURSOS DO PAC – CURITIBA E COLOMBO



FONTE: Adaptado de SILVA, PEREIRA E TEXEIRA (2019).

Considerando ainda a necessidade de promover a integração do assentamento precário à cidade urbanizada – objetivo do PAC UAP – e com base no caso de Colombo, deve-se destacar que as ações de urbanização deveriam evoluir das intervenções parciais para as integrais, já que mesmo os

projetos aprovados e não executados previam a construção de novos conjuntos habitacionais e não apenas a urbanização dos assentamentos existentes.

Para compreender os avanços e limitações do programa torna-se necessário avaliar as condições institucionais e normativas que conduziram a sua execução no município, conforme se apresenta no tópico subsequente.

5.2 O ARCABOUÇO INSTITUCIONAL E NORMATIVO E OS AVANÇOS E LIMITAÇÕES DO PAC UAP EM COLOMBO

Outra causa apontada por Cardoso e Denaldi (2018) para o não cumprimento integral dos contratos, foi a falta de experiência técnica por parte de governos que não executavam urbanização de favelas de forma frequente. Esse problema estendia-se também aos escritórios particulares que participaram do processo. Dessa forma, alguns projetos precisariam de adaptação à realidade do terreno e da obra ao longo da construção, característica que dificultou ou inviabilizou algumas intervenções.

No processo de aprovação do projeto das 520 unidades habitacionais do TC Belo Rincão, problemas com o licenciamento ambiental aumentaram o tempo de análise e de tramitação entre os órgãos estaduais, exigindo adaptação do projeto a uma nova condição ambiental do terreno e tornando os valores previstos no contrato inicial defasados. A resolução dessas dificuldades requer capacidade técnica e administrativa por parte do município, para ajustar as ações planejadas à realidade no momento da execução.

No local, seriam executadas duas tipologias de unidades habitacionais: térreas ou multifamiliares em 2 pavimentos, ambos os modelos com 2 quartos. O empreendimento ficaria distante mais de 2,0 km de onde seriam retiradas as famílias e as unidades habitacionais seriam sorteadas entre elas. Essa prática faz com que as pessoas rompam suas relações socioambientais já construídas e tenham que se adaptar a um novo modo de vida, muitas vezes difícil de abarcar seus hábitos, costumes e meios de sobrevivência.

Outro grande problema no meu entendimento, foi a definição de habitações em prédios com dois andares (4 apartamentos) para abrigar famílias que teriam grandes dificuldades de se adaptarem a este modelo de residência, em função de serem famílias grandes, possuírem animais de estimação ou carrinhos para catar papel por exemplo (RAMOS, 2018)³⁶.

Outra característica observada foi a interrupção do projeto na alternância de gestão municipal, dinâmica que, de acordo com Cardoso e Denaldi (2018), foi comumente observada em outros municípios pelo país.

Em relação ao Jardim do Contorno e à Vila Liberdade, a lógica seria a mesma, produção de unidades novas para retirar a população da situação de risco e recuperar as áreas de APP.

No Jardim Marambaia, único empreendimento realizado, as famílias ganharam a possibilidade, ao serem relocadas para uma área contígua ao loteamento original, de preservarem suas relações sociais construídas. Esse modelo, dentre os propostos, é o que mais se aproxima ao conceito de moradia adequada definido neste trabalho.

Conforme apresentado, o Município de Colombo não possuía uma estrutura administrativa exclusivamente destinada para atuar na execução da política habitacional e, dessa forma, dar continuidade aos programas iniciados e fomentar as ações de urbanização em assentamentos precários. A atuação do Departamento de Habitação como um setor subordinado à Secretaria de Planejamento Urbano é um fator que limita até hoje as ações voltadas ao enfrentamento da questão habitacional.

Cordeiro *et al* (2012) enfatizam a hipótese de que a existência de um setor habitacional ou outra estrutura similar no interior de uma secretaria não é condição suficiente para efetividade de uma política habitacional. Ao mesmo tempo, a presença desse setor, combinado com os patamares de gastos destinados à execução da política habitacional, pode indicar da prioridade dada à questão por parte do poder público municipal.

Mesmo que elaborado após a contratação do PAC em Colombo, o PLHIS fez um diagnóstico das finanças municipais, com o objetivo de verificar

³⁶ RAMOS, L, C. O. **ENTREVISTA PARA GESTORES DO MUNICÍPIO**. Colombo, 2018

sua capacidade de investimento na área habitacional. O estudo utilizou-se do Plano Plurianual (PPA) – período de 2010 a 2013, Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) do ano de 2010 e Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2010. A partir dos dados obtidos, constatou-se que a receita destinada à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação para o ano de 2011 seria de R\$ 1.890.000,00 (um milhão e oitocentos e noventa mil reais), que corresponderia a 1,14% da receita corrente líquida. Com base ainda na receita corrente líquida do município para o ano de 2011, de R\$ 166.345.789,66 (cento e sessenta e seis milhões, trezentos e quarenta e cinco mil, setecentos e oitenta e nove reais e sessenta e seis centavos) e a partir de cálculos realizados, o PLHIS informou que a capacidade de endividamento municipal seria de R\$ 164.473.711,70 (cento e sessenta e quatro milhões, quatrocentos e setenta e três mil, setecentos e onze reais e setenta centavos), o que indicaria que a administração pública teria capacidade de endividamento, considerando, pois, que este montante seria destinada para todas as secretarias municipais. Diante desses valores, e considerando que a administração municipal de Colombo não deu continuidade aos programas de urbanização de assentamentos precários com o fim do PAC UAP, tampouco lançou novos programas, conclui-se que a política habitacional não é prioridade no município.

Cardoso e Denaldi (2018) reforçam essa hipótese ao afirmar que o PAC é um programa em que os governos locais têm protagonismo, e onde a alocação e distribuição final de recursos não dependem apenas da instância federal, mas também da capacidade de governos locais de acessar o programa. Isso inclui a capacidade administrativa e de elaboração de projetos em condições técnicas adequadas, e a capacidade de gerenciamento de obras com complexidade técnica de planejamento e execução adequados, tanto por parte das prefeituras e órgãos estaduais como do setor privado envolvido (projetistas, construtoras e trabalho social) (CARDOSO, DENALDI, 2018, p. 29).

Nesse sentido, cabe salientar que o PAC não apresentou um subprograma específico ou qualquer tipo de estratégia para melhorar da capacidade institucional dos municípios. Anteriormente, já haviam sido

apresentadas alternativas de aperfeiçoamento institucional através do HBB, por exemplo, que tinha como objetivo, entre outros, a criação, ampliação ou modernização da capacidade institucional municipais para atuar na melhoria das condições habitacionais das famílias de baixa renda.

No que diz respeito à responsabilidade do governo estadual em relação à política habitacional, Vaccari (2018) chama a atenção para o fato de que:

[...] a constatação de que a moradia não foi arrolada legalmente como FPIC na RMC, isentando a COMEC da obrigatoriedade de atuação nesse campo, associada à identificação da ausência de estratégias, programas, planos ou instrumentos urbanísticos específicos para o seu tratamento em âmbito metropolitano nos PDIs de 1978 e 2006, permitem afirmar que não se construiu, ao longo do tempo, uma leitura e posicionamento institucional abrangentes, em termos de diagnóstico e proposição para o enfrentamento do seu tratamento, tampouco se elaborou uma política pública de moradia para a metrópole de Curitiba (VACCARI, 2018, p. 142).

Nesse cenário, a implantação de ações e programas específicos na área habitacional em âmbito estadual ocorreu de forma dissociada de uma política territorial metropolitana, com o protagonismo das Companhias de Habitação - COHAPAR e à COHAB CT – e coube à COMEC um papel auxiliar e de suporte.

Dessa forma, no contexto do PAC, não coube ao governo federal equacionar a insuficiência institucional dos municípios, nem tampouco coube ao órgão de planejamento metropolitano prestar auxílio administrativo. Assim, uma possibilidade de fortalecer a burocracia especializada na área habitacional seria associar processos de capacitação aos programas realizados (CORDEIRO *et al*, 2012, p. 83). O PLHIS de Colombo informou que a prefeitura incentiva os servidores públicos a realizarem capacitações na área de gestão pública, entre outras. No entanto, esse dado não foi confirmado por servidores nas entrevistas realizadas³⁷.

³⁷ Foram realizadas entrevistas com funcionários da Prefeitura Municipal de Colombo da atual gestão - 2017/2020, e com ex-funcionários que atuaram na época da implementação do PAC no município.

Estabelecendo-se uma comparação entre a metrópole curitibana e paulistana, que, segundo o IBGE, tem a maior concentração de favelas do território nacional. Observa-se que no âmbito da metrópole de Curitiba, o governo estadual através da COHAPAR tem papel importante como financiador das intervenções além dos governos municipais. Já no Estado de São Paulo, na região do grande ABC, por exemplo, apesar das características semelhantes³⁸ em relação à localização dos aglomerados subnormais e a suas características físicas, as obras foram executadas com recursos exclusivamente municipais, uma vez que eram inexistentes ou irrisórios os recursos destinados pelas esferas estadual e federal para intervenções dessa natureza (DENALDI *et al*, 2016. p. 105). No PAC Roça Grande, em Colombo, coube à COHAPAR a coordenação dos projetos, que tiveram como base o projeto de urbanização executado pela companhia para a Vila Zumbi dos Palmares.

Analisando ainda a capacidade administrativa de gerir uma política habitacional, o Município de Colombo criou seu Fundo Municipal de Habitação no ano de 1997, portanto antes da disponibilização de recursos por parte do governo federal para o PAC UAP. Já em relação à comissão gestora do fundo, necessária ao seu funcionamento efetivo, observou-se que somente no ano de 2010 ela foi aprovada, data posterior, portanto, à adesão do município ao programa. Cardoso *et al* (2012, p.96) apontam para o fato de que “a taxa de morte institucional dos conselhos é mais baixa do que a do órgão de gestão da política habitacional”. Esse dado poderia indicar que o conselho pode propiciar o surgimento de novos atores sociais que lutariam por sua preservação.

No caso de Colombo, a manutenção do setor habitacional, bem como do conselho é um indicativo positivo da possibilidade de continuidade de ações na área de habitação social. No entanto, cabe salientar que houve 13 anos de intervalo entre a criação do FMH e a aprovação do seu conselho, período em que a administração do Município de Colombo não deu ênfase à questão da

³⁸ Assim como na metrópole de Curitiba, a maioria dos assentamentos precários na região do grande ABC em São Paulo localiza-se em áreas com restrição ambiental. De acordo com Denaldi *et al* (2016), observou-se que 56% dos assentamentos encontravam-se em Área de Preservação Permanente (APP) e 27,82% em área de proteção e recuperação de mananciais. A autora aponta, ainda, a existência de um percentual elevado de domicílios em áreas de risco.

moradia e, portanto, a existência do fundo não contribuiu com o enfrentamento da precariedade habitacional.

Diante disso, a ampliação da capacidade institucional da administração municipal poderia significar a melhoria na execução da política habitacional, seja do ponto de vista do controle social, ou da coordenação de projetos e captação de recursos para a área.

A ampliação da capacidade administrativa poderia ainda auxiliar na efetiva utilização de instrumentos urbanísticos por parte do corpo técnico e do controle social, já presentes no Plano Diretor.

A respeito do arcabouço normativo, cabe lembrar que no momento da contratação do PAC UAP pelo Município de Colombo, ainda não havia sido elaborado o PLHIS, embora estivessem regulamentados no Plano Diretor alguns instrumentos para a realização de ações de desapropriação, urbanização de assentamentos precários e captação de recursos necessários à execução de uma política habitacional, que possibilitassem o enfrentamento da precariedade da moradia.

Cordeiro *et al* (2012) aponta que no ano de 2008, de um total de 5.563 municípios pesquisados, 67,2% declararam não ter um plano de habitação, no entanto:

[...]contar com um órgão específico para o setor não foi condição necessária seja para o desbloqueio dos recursos do PAC-Habitação, seja para elaborar o plano municipal de habitação. Um órgão específico de política habitacional também não parece ser condição suficiente para a efetividade da política. Um número expressivo de municípios com esta capacidade não obteve sucesso em nenhuma dessas ações. Entretanto, contar com uma burocracia local aumenta as chances de que um município obtenha sucesso na captação de recursos e no planejamento de suas ações habitacionais (CORDEIRO *et al*, 2012, p. 81).

Ainda em relação ao arcabouço normativo do Município de Colombo, alguns aspectos devem ser considerados, como a demarcação de áreas de interesse social. De acordo com a pesquisa realizada, observou-se que na época da execução do programa, o município havia delimitado apenas três

áreas de interesse social ocupadas com favelas (AIS 1), embora na época existisse um número maior de assentamentos precários no município.

Sobre as áreas destinadas à promoção de habitação popular que deveriam ser decretadas como AIS 2, o Plano Diretor Municipal não estabelecia a demarcação, resultando em pelo menos duas consequências negativas. Em primeiro lugar, a falta de demarcação contribuiu para a exploração comercial excessiva de empreendimentos de interesse social nas periferias afastadas e sem infraestrutura, uma vez que na cidade urbanizada não existem áreas destinadas para tal fim. Num segundo ponto, possibilitou a flexibilização dos parâmetros urbanísticos para proprietários de terra e incorporadores imobiliários interessados na ampliação de seus lucros com a construção de empreendimentos imobiliários com baixa qualidade arquitetônica e apartados da cidade, fomentando dessa forma a segregação sócio espacial.

Como agravante, que dificulta a delimitação das AIS 2, o Plano Diretor define que elas sejam aprovadas através de um Conselho Municipal de Gestão Territorial e Ambiental, que até a presente data ainda não foi legalmente instituído, inviabilizando assim a utilização do instrumento. Considerando que a intervenção do PAC em dois assentamentos de Colombo não ocorreu devido a problemas relacionados à aquisição de terrenos para construção das unidades habitacionais, a delimitação dessas áreas poderia ter contribuído para a continuidade dos projetos, uma vez que o município teria um estoque de áreas destinadas à habitação social.

Segundo Prestes (2018, p. 118), “o PAC Favelas, em Colombo, configura-se no maior insucesso do programa federal na RMC”. No entanto, mesmo diante das limitações percebidas no contexto institucional e normativo do município, em relação ao avanço da política habitacional, é válido afirmar que apesar da baixa porcentagem de contratação e em especial de execução dos projetos de urbanização aprovados no âmbito do PAC, o programa representou uma possibilidade de avançar do ponto de vista institucional na experiência de urbanização de favelas.

Outro aspecto importante trazido pelo programa, também observado em outros municípios brasileiros, foi a possibilidade de viabilizar projetos já

existentes e que haviam permanecido “na gaveta” por falta de recursos ou de prioridade política nos governos anteriores” (CARDOSO, DENALDI, 2018, p. 25). No caso de Colombo, onde a experiência anterior de urbanização de favelas ainda era muito pequena, restrita à intervenção na Vila Zumbi dos Palmares no âmbito do HBB, o PAC UAP representou a possibilidade de ampliar essas ações.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve como objetivo geral analisar a execução do PAC – UAP no Município de Colombo, no contexto da metrópole de Curitiba, para verificar em que medida a execução do programa viabilizou o acesso à moradia adequada aos moradores das favelas metropolitanas.

A moradia exerce, em várias escalas, desde a do indivíduo até a da sociedade, papéis fundamentais. Além de lugar de identidade, descanso, espaço de memórias e tantos outros valores de uso, palpáveis ou não, em escala coletiva a moradia articula os espaços urbanos e marca a vida cotidiana dos cidadãos e das cidades. Na cidade capitalista, seu valor de troca se sobrepõe ao valor de uso, característica responsável, em grande medida, pelo crescimento dos assentamentos precários no Brasil ao longo da história da nossa urbanização. Isso foi aprofundado pelo fato de que o modelo de planejamento urbano historicamente praticado foi predominantemente pensado de forma a criar espaços potencialmente lucrativos e ambientalmente corretos sob o ponto de vista das leis, especialmente na esfera municipal, em que as prefeituras naturalmente pesam suas decisões sob o ponto de vista político e de preservação ambiental.

Ou seja, as mazelas urbanas são enfrentadas principalmente quando a natureza está em risco tal como se evidenciou nas intervenções praticadas na metrópole de Curitiba ou quando as áreas ocupadas interessam ao mercado imobiliário.

Ao longo do trabalho evidenciou-se que o direito à moradia adequada nas favelas e assentamentos populares precários demorou a ser reconhecido no Brasil. Historicamente a política habitacional tem se caracterizado pela produção de novas unidades habitacionais pelo mercado da construção civil, com maior ou menor interação do poder público na definição dos projetos dos conjuntos habitacionais. Somente a partir da década de 2000 os projetos de urbanização de favelas ganharam centralidade na política nacional de habitação, em especial com o lançamento do PAC UAP, devido ao volume de recursos destinados e nunca antes observados para este fim.

O processo de urbanização brasileiro, que culminou com a população concentrando-se nas cidades, potencializou o processo de metropolização, que aprofundou os problemas urbanos e as desigualdades socioespaciais, aumentando gradativamente a necessidade de desenvolver políticas de enfrentamento das precariedades habitacionais em escala metropolitana.

Considerando que a maioria da população brasileira está concentrada nas metrópoles e que, por sua vez, uma parcela importante dessas pessoas mora em situação precária, a execução dos programas de urbanização de assentamentos precários se concentrou nesses locais. Na metrópole de Curitiba, conforme apresentado, até o ano de 2017, haviam sido formalizados 32 contratos no âmbito do PAC, que correspondeu a 33% dos domicílios que existiam em assentamentos precários nos oito municípios contemplados. Em escala nacional, o montante de investimentos destinados exclusivamente para a urbanização de assentamentos precários pelo PAC UAP foi maior que qualquer programa anterior.

A partir da pesquisa desenvolvida explicitou-se ainda que, o crescimento das favelas acompanha a metropolização em Curitiba, no entanto, observa-se a falta de priorização dada ao enfrentamento da precariedade habitacional, no âmbito da política urbana.

Observou-se também a função preponderante do Município de Colombo nesse processo de segregação socioespacial na metrópole, circunstância agravada pelo fato do município possuir uma legislação pouco detalhada e ineficaz, incapaz de enfrentar o problema da precariedade habitacional, que ficou patente na falta de demarcação das Áreas de Interesse Social 2 e na inatividade do Conselho de Gestão Territorial. Esses fatores acabaram resultando, como apurado, na rescisão dos contratos do PAC no Jardim do Contorno e na Vila Liberdade, cuja execução foi inviabilizada por problemas relacionados à desapropriação dos terrenos destinados à realocação. Cabe salientar ainda que além de aspecto ligado à capacidade institucional e normativa, a rescisão desses contratos revela a falta de vontade política do gestor municipal. Considerando que a desapropriação é um ato compulsório e fundado em necessidade pública, inclusive em interesse social, realizado mediante indenização do proprietário do lote e cabendo apenas possibilidade

de contestação de valores por parte do desapropriado, não deveria implicar na paralização do processo, garantindo a área para produção habitacional.

No caso do Jardim Marambaia, onde o terreno utilizado para relocação era público, a desapropriação não foi um impeditivo.

Um avanço observado nos projetos no município foi o deslocamento das famílias que, quando previsto, realizou-se em local próximo ao assentamento de origem, permitindo que a população atingida permanecesse no lugar onde já havia construído suas relações sociais, facilitando não apenas sua integração ao espaço urbano, mas também aos equipamentos e serviços já utilizados. No entanto, tanto a rescisão dos contratos quanto a extinção do programa fizeram com que a prática iniciada não pudesse se estender as outras favelas, limitando os impactos positivos do PAC UAP no enfrentamento da questão habitacional em Colombo. Dessa forma, percebeu-se que, apesar de o programa ter representado uma nova estratégia em relação à política habitacional, não foi capaz de enfrentar as condições de precariedade da população fornecendo uma tipologia de moradia adequada, ou seja, fornecendo não apenas uma unidade habitacional, mas acesso integral à cidade.

Outro fato a ser considerado é a interrupção dos projetos do PAC UAP em Colombo. Essa, assim como em outros municípios brasileiros, também é explicada pelo lançamento do PMCMV que, em função de suas características, contribuiu para o enfraquecimento dos programas de urbanização de assentamentos precários.

Mesmo assim, pode-se afirmar que PAC UAP inovou ao considerar a heterogeneidade e a desigualdade social do país, abrindo um leque maior de possibilidades de provisão habitacional, adaptadas às diversas realidades econômicas, sociais, físicas e até mesmo ao arcabouço jurídico municipal e equipe técnica disponível nas prefeituras. No entanto, no âmbito do programa executado em Colombo, observou-se a predominância de ações de relocação e construção de novos conjuntos habitacionais em detrimento de ações de regularização fundiária e urbanização dos assentamentos precários.

Os aspectos ligados aos princípios que norteiam a política urbana e habitacional praticada no município explicitam limitações da capacidade institucional da prefeitura municipal para execução de projetos urbanos complexos, demorados e que demandam uma expertise e um posicionamento divergente do paradigma praticado pelas Companhias de Habitação locais, que historicamente priorizam a provisão habitacional. Salienta-se, no entanto, que a urbanização de assentamentos precários já consolidados pode representar uma forma socialmente mais justa de oferecer à população a infraestrutura necessária ao seu direito de acessar a cidade.

Com base na pesquisa desenvolvida pode-se afirmar que urbanizar assentamentos tão heterogêneos e complexos, como no caso das intervenções em favelas, requer uma solução que integre os problemas ambientais, urbanos e sociais, respeitando as particularidades de cada local. Para isso, o poder público, especialmente o municipal, deve estar preparado do ponto de vista normativo e das capacidades administrativas, definindo um posicionamento político em favor da população residente nessas áreas. No caso de Colombo, percebeu-se que a insuficiência de ambos os fatores mencionados contribuiu para o baixo desempenho do PAC no município, tanto pela pequena quantidade de assentamentos selecionados, como pela baixa taxa de conclusão dos projetos com financiamento aprovado. Salienta-se que a ampliação da sua capacidade administrativa, bem como a regulamentação de instrumentos da política urbana municipal são condição para a execução de programas de urbanização de assentamentos precários e para o enfrentamento da questão habitacional, e deveriam ser perseguidos como objetivo pela gestão municipal.

Finalmente, a partir do desenvolvimento da pesquisa, pode-se afirmar que – embora o enfrentamento da questão pela administração local tenha ficado aquém das necessidades – os projetos implementados com financiamento do PAC UAP no município representaram o reconhecimento das desigualdades socioespaciais e do direito de acesso dos moradores dos assentamentos informais a condições dignas de moradia e, conseqüentemente, ao direito à cidade.

Em relação ao processo de pesquisa, cabe salientar que alguns aspectos facilitaram o resultado alcançado. A minha atuação pregressa como gestora pública na Prefeitura de Colombo facilitou o reconhecimento da realidade do município. O fato desta pesquisa fazer parte de outra maior, realizada pelo Observatório das Metrópoles - Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia – intitulada “Direito à cidade e habitação: um balanço do PAC - Urbanização de Favelas” – possibilitou o acesso a dados, resultados de pesquisas em outros municípios, definição de procedimentos metodológicos e a inserção em grupos nacionais de discussão do tema. Por outro lado, a dificuldade de acessar dados em órgãos públicos, em especial na prefeitura municipal, impactou o desenvolvimento da pesquisa.

De qualquer forma, apesar da importância do estudo aqui apresentado, o tema da habitação na metrópole de Curitiba está longe de ser esgotado, tornando fundamental a continuidade de pesquisas que possam desvelar dinâmicas e refletir acerca da aplicação de instrumentos adotados para a intervenção nos espaços populares, com vista à universalização do direito à moradia.

REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, A. F. **A questão habitacional em Curitiba e o enigma da cidade modelo**. 227f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.
- ARRETCHE, M. **Estado Federativo e Políticas Sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.
- CORDEIRO, B. S. *et al.* **Capacidades Administrativas dos municípios brasileiros para a Política Habitacional**. ARRETCHE, M. (Coord). Secretaria Nacional de Habitação/ Ministérios das Cidades. Centro de Estudos da Metrópole/ CEBRAP, 2012.
- Assembleia Geral da ONU. (1948). "**Declaração Universal dos Direitos Humanos**" (217 [III] A). Paris.
- BASSUL, J. R. **Estatuto da Cidade: Quem ganhou? Quem perdeu?** Tese de Doutorado. Brasília: UnB, 2004.
- BASSUL, J. R. **Estatuto da Cidade: a construção de uma lei**.
- BITTENCOURT, E. M. R. **Intervenções estruturantes na urbanização de assentamentos precários: o caso da Vila Nossa Senhora de Fátima**. Dissertação, 249 p. (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2014.
- BOLAFFI, G. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. In MARICATO, Erminia. (Org). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1979.
- BONDUKI, N.G. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. 4 ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2004.
- BONDUKI, N.G. "**Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula**". Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo, Nº 1, São Paulo, 2008.
- BONDUKI, N.G. **Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa Minha Vida**. Teoria e Debate, São Paulo: Fundação Perseu Abramo, n. 82, p. 8-14, mai. Jun. 2009. Disponível em: < <https://teoriaedebate.org.br/2009/05/01/do-projeto-moradia-ao-programa-minha-casa-minha-vida/>> Acesso em 26/10/2018.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 19/11/ 2018.
- BRASIL. **Lei 11.481**. Prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União; e dá outras providências. (2007).

BRASIL. Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação. **Guia para Mapeamento e Caracterização de Assentamentos Precários**. Brasília: MCidades, 2010.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Programa de Aceleração do Crescimento, 2007 -2010*. Material preparado para a imprensa sob a responsabilidade da Secretaria de Imprensa e Porta-Voz da Presidência da República, com informações da Casa Civil da Presidência da República, do Ministério da Fazenda e do Ministério do Planejamento, por ocasião do lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento. Palácio do Planalto. Brasília. Janeiro 2007.

BUENO, L. M. de M. **Projeto e favela: metodologia para projetos de urbanização de favela**. 362 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

CALDAS. M F. **Política urbana, ação governamental e a utopia da reforma urbana no Brasil**. 271 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.

CARDOSO, A. L. “Urbanização de favelas no Brasil: revendo a experiência e pensando os desafios”. In: Anais do XII Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Planejamento Urbano. Belém: Associação Nacional de Pesquisa e Pós Graduação em Planejamento Urbano, 2007.

_____. Avanços e desafios na experiência brasileira da urbanização de favelas. **Cadernos Metrópole (PUCSP)**, v. 17, p. 219-240, 2007.

CARDOSO, D. L.; ARAUJO, R. L.; GHILARDI, F. H. Necessidades Habitacionais. BRASIL. Ministério das Cidades / Aliança de Cidades. In.: DENALDI, R., SANTA, ROSA J. (Orgs.) **Curso a distância: Planos Locais de Habitação de Interesse Social**. Brasília: MCidades, 2009.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T.A.; ARAUJO, F.S. “Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexões sobre a construção do espaço metropolitano”. In: Anais do XIV Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Planejamento Urbano. Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pesquisa e Pós Graduação em Planejamento Urbano, 2011.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, A. L. (Org.). **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A.; JAENISCH, S. T. (Orgs.) **Vinte e dois anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2017.

CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. (org) **Urbanização de Favelas no Brasil: Um balanço Preliminar do PAC**. Rio de Janeiro, Letra Capital, 2018.

CLARO, F. I. **Efetividade da política de regularização fundiária da Vila Zumbi dos Palmares no Município de Colombo, região metropolitana de Curitiba.** 81f. Monografia. (Pós-graduação em Cidade, Meio-Ambiente e Políticas Públicas) Universidade Federal do Paraná, 2007.

CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente - RESOLUÇÃO No 357, DE 17 DE MARÇO DE 2005 - Dispõe sobre a classificação dos corpos de água e diretrizes ambientais para o seu enquadramento, bem como estabelece as condições e padrões de lançamento de efluentes, e dá outras providências

COORDENAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA (COMEC). **Plano de desenvolvimento integrado – PDI.** Curitiba, 2006

COMPANHIA DE HABITAÇÃO DO PARANÁ (COHAPAR). PAC/PPI – INTERVENÇÃO EM FAVELAS. **PTTS - Projeto de Trabalho Técnico Social.** Colombo-PR. Março/2010.

_____. Plano Estadual de Habitação de Interesse Social do Estado do Paraná. Curitiba, 2012.

COLOMBO. **Plano Local de Habitação de Interesse Social, Termo de Referência.** Colombo, 2009. 19 p.

_____. **Plano Local de Habitação de Interesse Social, Diagnóstico Habitacional.** Colombo, 2012. 209 p.

_____. **Plano Local de Habitação de Interesse Social, Estratégias de Ação,** Colombo, 2014. 126 p.

_____. **Lei nº 626/1997.** Cria o Fundo Municipal de Habitação do Município de Colombo (FMH).

_____. **Lei nº 875/2004.** Institui o Plano Diretor do Município de Colombo e dá outras providências.

_____. **Lei nº 927/2005.** Autoriza o poder executivo a doar imóveis ao Fundo Municipal de Habitação – FMH.

_____. **Lei nº 08/2005.** Lei Orgânica do Município de Colombo.

_____. Relatório de caracterização da demanda habitacional e diagnóstico de equipamentos e serviços públicos e urbanos. Operação TC 226.008-54/2007 PAC/PPI. Colombo, 2015. 22p.

CORRÊA, R. L. **O Espaço Urbano.** Editora Ática, Série Princípios, 3a. edição, n. 174, 1995.

DENALDI, R. **Políticas de urbanização de favelas: evolução e impasses.** 229 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

DENALDI, R. **Plano de Ação Integrada em Assentamentos Precários.** In: BRASIL. Ministério das Cidades / DENALDI, R. (org.) Ações integradas de urbanização de assentamentos precários. Curso à Distância. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

DENALDI, R. Assentamentos Precários do tipo favela e loteamento: Identificação, Dimensionamento, e Tipologias de Intervenção. In: DENALDI, R. (org.) **Planejamento Habitacional: notas sobre a precariedade e terra nos Planos Locais de Habitação**. São Paulo. Anna Blume. 2013.

FERREIRA, J. S. W. **Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil urbano**. São Paulo, LABHAB/Fupam. 2012.

FIRKOWSKI, O. L. C. de F. **A nova territorialidade da indústria e o Aglomerado Metropolitano de Curitiba**. 225 f. Tese (Doutorado em Geografia), Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2001.

FRANCISCONI, Jorge Guilherme. Seminário de Quitandinha e Q+50: resultado, avaliação e desafios atuais. *Arquitextos*, São Paulo, ano 14, n. 160.04, Vitruvius, set. 2013
<<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/14.160/4880>>. Acesso em 09/07/2018.

GASPARINI, D. **Regularização de loteamento e desmembramento**. São Paulo: FPFL/Cepam, 1993. 94 p

HOYLER, T. Qual o lugar das cidades no mercado imobiliário financeirizado? Revisitando conceitos críticos a partir do caso brasileiro. **Oculum Ensaios**. Campinas, n. 12, jul. - dez. 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Censo de 1950. 1950. Disponível em: < <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=767> >. Acesso em 11/08/2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Censo 2010: População e Domicílios em Grade Estatística. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em 25/06/2018.

_____. **Regiões de influência das cidades 2007**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

IPARDES – Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. **Assentamentos precários urbanos: espaços da Região Metropolitana de Curitiba: relatório II. / Projeto caracterização e tipologia dos assentamentos precários na Região Metropolitana de Curitiba – IPEA/IPARDES**. Curitiba, 2010.

_____. Caderno Municipal IPARDES, fevereiro de 2019, acesso em 02 de fevereiro de 2019. Disponível em: < <http://www.ipardes.gov.br/cadernos/MontaCadPdf1.php?Municipio=83400&btOk=ok> >

IPARDES – Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. **Quantificação e Mapeamento dos movimentos pendulares dos Municípios do Estado do Paraná – 2000**. – IPARDES. Curitiba, 2008.

IPARDES – Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. **Assentamentos Precários Urbanos: Espaços da Região Metropolitana de Curitiba** – Relatório II – IPARDES. Curitiba, 2010.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Faces da Metropolização no Brasil: Desafios Contemporâneos na Gestão das Regiões Metropolitanas. In: **Infraestrutura social e urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas**, Brasília: Ipea, 2010.

INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA (IPPUC). **Política Habitacional de Interesse Social: plano e desfavelamento de Curitiba**. Curitiba: IPPUC, 1976.

LENCIONI, S. **A metamorfose de São Paulo: o anúncio de um novo mundo de aglomerações difusas**. Revista paranaense de desenvolvimento, Curitiba, n. 120, p.133-148, jan./jun. 2011. Disponível em: <<http://www.ipardes.pr.gov.br/ojs/index.php/revistaparanaense/article/download/176/672>> Acesso em: 28 jan 2019.

KATZINSKY, L. **A análise da relação Colombo e Curitiba à luz da teoria dos dois circuitos da economia urbana**. 96f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Geografia), Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2004.

KOWARICK, L. **A Espoliação Urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

KOWARICK, L. **Escritos Urbanos**. São Paulo: Editora 34, 2000.

MARICATO, Ermínia. (Org). Autoconstrução, a arquitetura possível. In: _____. **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1979.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis, RJ: Vozes. 2a Edição. 2002.

MONTEIRO, F. A. **A atuação do poder público em assentamentos precários: análises de intervenções em Campo Magro, Colombo e Piraquara – Região Metropolitana de Curitiba**. 172f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Geografia), Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016.

MOREIRA, T. A., LEONELLI, G. C. V., NETO, P. N. Respostas municipais ao problema de habitação social na Região Metropolitana de Curitiba. **Oculum Ensaios**. Campinas, p. 42-57, n. 15, jan. - jun. 2012.

MOURA, R. **Arranjos Urbano-Regionais no Brasil: uma análise com foco em Curitiba**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2016.

MOURA, R.; FIRKOWSKI, O. L. C. de F. Transformações na ordem urbana da RMC. In: _____. **Curitiba: transformações na ordem urbana**. 1º Edição. Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, Curitiba, p. 21-59, 2014

MOURA, R.; RODRIGUES, A. L. (Org.) **Como andam Curitiba e Maringá**. Rio de Janeiro: Letra Capital, Observatório das Metrôpoles, 2009.

NETO, V. de C. Grande Curitiba: um olhar sobre a evolução urbana. In. **Metropolis em Revista**. V. 4, n. 1, p. 15-27. 2002

OLIVEIRA, D. de. **Curitiba e o mito da cidade modelo**. Curitiba: Ed. da UFPR, 2000.

OLIVEIRA, F. L. de. **A economia brasileira: crítica à razão dualista**. 4ª ed. São Paulo, Petrópolis: CEBRAP, Vozes, 1981.

OLIVEIRA, F. L. de. O vício da virtude: Autoconstrução e a acumulação capitalista no Brasil. **Novos estudos - CEBRAP**, São Paulo, n. 74, p. 67-85, Mar. 2006. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002006000100005>. Acesso em 30/10/2018.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **State of the World's Cities 2012/2013**. Nairobi: UN-Habitat.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **The Vancouver Declaration on Human Settlements**. (N. A/CONF.70/15). Canada/Vancouver: ONU, 1976a.

PARANÁ. Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC). **Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Curitiba: propostas de ordenamento territorial e novo arranjo institucional**. Curitiba, 2006. 303 p.

PARANÁ. Lei n.º 12.248, de 31 de julho de 1998. Cria o Sistema Integrado de Gestão e Proteção dos Mananciais - SIGPROM.

PETRAROLLI, J. **O tempo nas urbanizações das favelas. Contratação e execução de obras do PAC no Grande ABC**. 141 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território), Universidade Federal do ABC, Santo André, 2015.

POLLI, S. A. **Curitiba, Metrôpole Corporativa. Fronteiras da desigualdade**. 178 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional), Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

Prestes, M. F. **Requalificação ambiental em assentamentos precários: o PAC Favelas na franja leste da metrópole de Curitiba**. 236 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

RITTER, C. **Os Processos de Periferização, Desperiferização e Reperiferização e as Transformações Socioespaciais no Aglomerado Metropolitano de Curitiba**. 298f. Tese (Programa de Pós-Graduação em Geografia), Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011.

SANTOS, C. M. **Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998**. Texto para discussão do IPEA, n. 654, 30p. Brasília: IPEA, jul. 1999. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>> Acesso em: 13/07/2018.

SANTOS, L. F. P dos. **Uma avaliação das políticas federais de habitação no Brasil- 1964/2011: Déficit, Demanda e Habitação de Interesse Social**. 126f. Dissertação (Programa de pós-graduação em Economia), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2012.

SILVA, M. N. da. **A dinâmica da produção dos espaços informais de moradia e processo de metropolização em Curitiba**. 259 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Setor de Ciências da Terra, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2012.

SILVA, M. N. da; VASCO, K. M. C. M; TEXEIRA, A. G. O arcabouço institucional e normativo da política municipal de habitação e as contradições da execução do PAC em Curitiba. In: **Urbanização de Favelas no Brasil: Um balanço Preliminar do PAC**. Rio de Janeiro, Letra Capital, 2018.

TASCHNER, S. P . **Tendências recentes na política de desfavelamento brasileira**. Revista Sinopses. São Paulo, n.º 28, 1999. p. 48-66

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ. **Urbanização e recursos hídricos na Região Metropolitana de Curitiba**. Curitiba: Editora da UFPR, 2004.

VACCARI, L. dos S. Moradia como função pública de interesse comum na MetrÓpole de Curitiba. 162 f. Dissertação (mestrado). Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano, Setor de Tecnologia, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2018.

VALLADARES, L. **Repensando a habitação no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

VALLADARES, L. do P. **A invenção da favela: do mito de origem a favela.com**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005

VASCO, K. M. C. M. O Programa Minha Casa Minha Vida como ferramenta de intervenção nas favelas de Curitiba: o caso as Vila Santos Andrade. 206 f. Dissertação (mestrado). Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano, Setor de Tecnologia, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2018.

Reportagens:

TRISOTTO, F; SENKOVSKI A. **Fim da tarifa única da RIT dificulta vida de usuários**. Gazeta do Povo, Curitiba, fev. 2015. Disponível em :< <https://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/fim-da-tarifa-unica-da-rit-dificulta-vida-de-usuarios-ek2pazxvyu2pfpjqj043cle8e/>>. Acesso em 13 dez. 2018.

APÊNDICES

APÊNDICE 1 – FORMULÁRIO DE ENTREVISTA PARA GESTORES DO MUNICÍPIO

ARRANJOS INSTITUCIONAIS PARA A EXECUÇÃO DO PAC NO MUNICÍPIO DE COLOMBO

1. Qual o órgão responsável pela execução do Programa?
2. Que ações este órgão desenvolveu para que o Programa fosse implementado?
3. Que outros setores (por exemplo, do município, Estado ou União) ou atores (empreiteiras, escritórios de projeto, etc.) foram envolvidos para a execução do Programa? Que papéis eram desempenhados por cada um deles?
4. O município e o Estado instituíram normas específicas para os projetos PAC ou só valeram as normas do governo federal? Caso tenham instituído normas específicas, quais?
5. Que critérios foram utilizados para a definição dos assentamentos que seriam objeto de intervenção?
6. Quem desenvolvia os projetos? Que perfis profissionais e setores foram envolvidos nesta atividade? Os projetos foram desenvolvidos para o PAC ou já existiam antes dele?
7. Na aprovação do projeto que órgãos estavam envolvidos? Qual o papel de cada um deles? Que órgão ou setor foi responsável por solicitar e acompanhar a aprovação do projeto?
8. Quais as etapas de execução do projeto e que órgãos, setores e atores estavam envolvidos?
9. Como se deu a fiscalização da execução? Quais os papéis dos órgãos, setores e atores envolvidos com esta atividade?
10. Quais as etapas ligadas à entrega da obra? Quais os papéis dos órgãos, setores e atores envolvidos na realização desta atividade?
11. Em que etapas o trabalho social foi desenvolvido? Quem realizou? Que ações realizaram?

12. Na sua avaliação, quais os aspectos positivos e negativos do Programa?
13. O PAC alterou a forma como o governo local atuava na urbanização das favelas?
14. O PAC contribuiu para solucionar problemas na urbanização dos assentamentos precários existentes no município? Quais?
15. Em relação aos empreendimentos não realizados (PAC Guaraituba/ Campo do Tenente e PAC Roça Grande, Jardim Liberdade e Jardim do Contorno), quais foram as causas dessa negativa?