

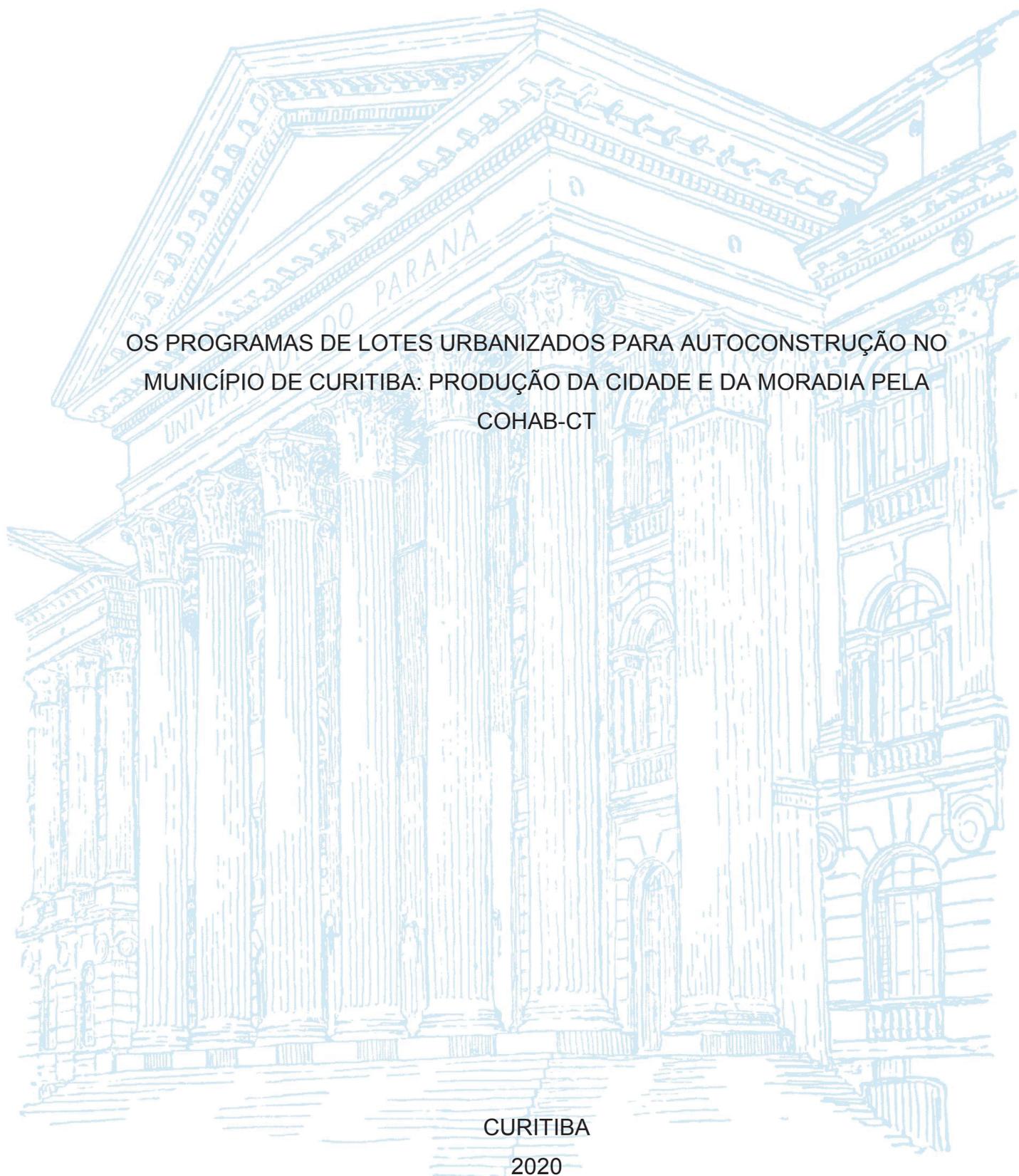
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

DÉBORA LUIZA SCHUMACHER FURLAN

OS PROGRAMAS DE LOTES URBANIZADOS PARA AUTOCONSTRUÇÃO NO
MUNICÍPIO DE CURITIBA: PRODUÇÃO DA CIDADE E DA MORADIA PELA
COHAB-CT

CURITIBA

2020



DÉBORA LUIZA SCHUMACHER FURLAN

OS PROGRAMAS DE LOTES URBANIZADOS PARA AUTOCONSTRUÇÃO NO
MUNICÍPIO DE CURITIBA: PRODUÇÃO DA CIDADE E DA MORADIA PELA
COHAB-CT

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

Orientadora: Profa. Dra. Madianita Nunes da Silva

CURITIBA

2020

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

F985p Furlan, Débora Luiza Schumacher
Os programas de lotes urbanizados para autoconstrução no município de Curitiba: produção da cidade e da moradia pela COHAB-CT [recurso eletrônico] / Débora Luiza Schumacher Furlan – Curitiba, 2020.

Dissertação - Universidade Federal do Paraná, Setor de Tecnologia, Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano.

Orientadora: Profa. Dra. Madianita Nunes da Silva

1. Política habitacional – Curitiba (PR). 2. Companhia de Habitação Popular de Curitiba (COHAB-CT). 3. Autoconstrução. I. Universidade Federal do Paraná. II. Nunes da Silva, Madianita. III. Título.

CDD: 363.58

Bibliotecária: Roseny Rivelini Morciani CRB-9/1585



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 **DÉBORA LUIZA SCHUMACHER FURLAN** intitulada: **Os Programas de Lotes Urbanizados para Autoconstrução no Município de Curitiba: Produção da Cidade e da Moradia pela COHAB - CT**, sob orientação da Profa. Dra. MADIANITA NUNES DA SILVA, que após terem inquirido a aluna e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa. A outorga do título de 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, 29 de Abril de 2020.

Assinatura Eletrônica
29/04/2020 21:12:43.0
MADIANITA NUNES DA SILVA
Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica
30/04/2020 12:24:25.0
LUCIANA NICOLAU FERRARA
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC)

Assinatura Eletrônica
01/05/2020 12:31:45.0
SIMONE APARECIDA POLLI
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO
PARANÁ)

Assinatura Eletrônica
30/04/2020 14:38:35.0
MARCELO CAETANO ANDREOLI
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ - UFPR)

Dedico esta Dissertação às frentes pela moradia em Curitiba, para contribuir ao fortalecimento da luta pela moradia digna.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos que contribuíram ao longo dos dois anos de dedicação ao Mestrado, direta ou indiretamente.

À minha orientadora Madianita Nunes da Silva pela dedicação e devido rigor nas orientações e também pelo incentivo e amizade. Sua contribuição tem sido fundamental ao meu processo de formação e amadurecimento como pesquisadora.

Aos membros da Banca de Qualificação, Luciana Nicolau Ferrara e Marcelo Caetano Andreoli, pelas contribuições, críticas e indicações de leitura que orientaram o percurso da pesquisa e a finalização da Dissertação. Também à professora Simone Aparecida Polli, cuja contribuição foi fundamental para alcançar o nível de detalhe e compreensão acerca dos programas de lotes urbanizados.

Aos profissionais da Biblioteca do IPPUC pelo acolhimento e solicitude na disponibilização de um espaço físico onde eu pudesse realizar as consultas ao acervo e no auxílio à consulta.

Aos gestores da COHAB-CT, ao representante do movimento de luta por moradia e aos funcionários de empresas incorporadoras, pelas entrevistas concedidas gentilmente e com riqueza de informações.

À CAPES, pela concessão de dois meses de bolsa, que me conferiu mais tranquilidade para me dedicar com maior foco à pesquisa no início de 2019.

Aos docentes do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano pelo conhecimento compartilhado nas aulas e aos colegas mestrandos pelos debates e momentos de descontração. Reservo esse espaço para agradecer ao PPU por proporcionar um espaço saudável de aprendizagem, compartilhamento e geração de conhecimento. Viva a ciência!

À minha família, pelo apoio carinhoso, em especial aos meus pais e à minha irmã, que me deram força e segurança para a realização do Mestrado. Obrigada pelo amor incondicional, por me ouvirem, pelas discussões e revisões de texto.

Aos coordenadores e colegas de trabalho que entenderam a minha ausência em alguns momentos importantes, em especial à Cacá (Ana Cláudia Fróes), amiga de longa data e companheira de trabalho e de pesquisa.

Aos meus amigos, companheiros inconformados de longos debates sobre a desigualdade, que me apoiaram durante esse processo, cada um a sua maneira.

Na moradia adequada, os moradores não podem viver sob ameaça frequente de remoção.

Precisam ter acesso a água, esgoto, energia elétrica, coleta de lixo, estar próximos de creche, escola, posto de saúde, espaço de lazer.

A moradia deve ser bem localizada, com acesso a emprego, a comércios e serviços básicos.

Tem que ter um custo acessível para que os gastos com compra, aluguel ou manutenção da casa não comprometam a renda da família.

A moradia digna deve ainda ser adequada às tradições, à identidade e à diversidade cultural dos moradores.

Não pode discriminar. Ao contrário, deve priorizar populações vulneráveis.

A moradia adequada deve garantir, enfim, condições de habitabilidade: de proteção contra frio e calor, chuva, vento, inundação, desmoronamento ou qualquer outra situação que coloque em risco a saúde dos moradores; com tamanho e quantidade de cômodos adequados à composição das famílias.

O direito à moradia é uma espécie de “porta de entrada” para outros direitos humanos e é estruturante do direito à cidade.

Texto adaptado do comentário N. 4 do Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, 1991. PEABIRU TCA, 2017.

Nenhuma família sem casa, nenhum camponês sem terra, nenhum trabalhador sem direitos.

Papa Francisco; mural de acesso ao Centro de Formação Urbano-Rural Irmã Araújo, 2019.

RESUMO

Esta Dissertação tem como objeto de análise os programas de lotes urbanizados para autoconstrução no Município de Curitiba produzidos pela Companhia de Habitação Popular de Curitiba (COHAB-CT). Os primeiros lotes urbanizados para autoconstrução foram produzidos durante a vigência do Banco Nacional de Habitação (BNH) e, no período de 2001 a 2005, representavam a terceira tipologia habitacional mais ofertada pelos municípios brasileiros. Em Curitiba, até o início da década de 2010, corresponderam a mais da metade da produção habitacional da COHAB-CT, contabilizando cerca de quarenta mil lotes para autoconstrução. Nas últimas décadas de operação em Curitiba, esses programas passaram a ser realizados em associação com a iniciativa privada. Embora representativa, em termos quantitativos há pouco conhecimento acumulado a respeito da produção de lotes urbanizados no Município, suas características e efeitos na produção da cidade e do espaço de moradia popular. O objetivo geral da investigação é refletir acerca da produção da cidade e da moradia a partir da execução dos programas de lotes urbanizados para autoconstrução implementados pela COHAB-CT em Curitiba. A pesquisa tem caráter descritivo e analítico e foi desenvolvida a partir de dados obtidos em documentos publicados pela Companhia, produções acadêmicas e entrevistas realizadas com agentes públicos, empresas e setores populares envolvidos na implantação desses programas. Além disso, foram analisadas as dimensões envolvidas na autoconstrução e sua institucionalização pela política municipal de habitação. Os resultados apontaram que, durante o período em que foram executados, os programas sofreram diversas modificações que contribuíram para a precarização das condições de moradia dos setores populares enquanto viabilizaram economicamente incorporadoras imobiliárias e a própria COHAB-CT como agentes promotoras da moradia popular em Curitiba. A investigação identificou, ainda, a atuação dos movimentos populares na luta por moradia digna e as estratégias por eles adotadas para pressionar o Estado para enfrentar a questão no Município de Curitiba. Os resultados da pesquisa contribuem para a reflexão acerca do papel do Estado na promoção do acesso universal à moradia digna, à luz da execução da política habitacional praticada em Curitiba.

Palavras-chave: Programas de Lotes Urbanizados. Autoconstrução. Companhia de Habitação Popular de Curitiba. Município de Curitiba. Produção da cidade e da moradia.

ABSTRACT

This Dissertation analyses the urbanized lots for self-construction programs produced by the Curitiba Popular Housing Company (*Companhia de Habitação Popular de Curitiba* - COHAB-CT) in the city of Curitiba. The first urbanized lots for self-construction were produced during the operation of the National Housing Bank (*Banco Nacional de Habitação* - BNH), from 1964 to 1984, and later, from 2001 to 2005, they came to represent the third most common housing typology offered by Brazilian municipalities. In Curitiba, they accounted for more than half of COHAB-CT's housing production until the beginning of the 2010s, totalling almost forty thousand lots for self-construction sold by the Company. In the last decades they were offered in Curitiba, these programs started to be carried out in association with the private sector. Although representative in quantitative terms, there is little accumulated knowledge regarding the production of urbanized lots, its characteristics and effects on the production of the city and of the spaces destined for popular housing in the city. The general objective of this investigation is to reflect on the effects of the execution of the urbanized lots for self-construction programs implemented by COHAB-CT in Curitiba on the production of the city and its housing policy. The research has a descriptive and analytical character and was developed based on data obtained in documents published by the Company, on academic productions and in interviews with public agents, real estate developers and popular sectors involved in the implementation of these programs. Furthermore, it analyses the dimensions involved in self-construction and its institutionalization by the municipal housing policy. The results showed that during the period in which they were executed, the programs underwent several modifications that contributed to the precarious living conditions of the popular sectors in Curitiba, at the same time that they made it economically viable for real estate developers and for COHAB-CT itself to act as popular housing promoters. The investigation also identified the role of popular movements in the struggle for decent housing and the strategies they adopted to pressure the State to face the issue in the municipality of Curitiba. The research results contribute to the reflection on the role of the State in promoting universal access to decent housing in light of the implementation of the housing policy in Curitiba.

Keywords: Urbanized Lots Programs. Self-construction. Curitiba Popular Housing Company. Curitiba. City and housing production.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - REGISTRO FOTOGRÁFICO - OCUPAÇÃO XAPINHAL – 1988.....	42
FIGURA 2 – LINHA DO TEMPO – PRINCIPAIS PROGRAMAS E PROJETOS DE LOTES URBANIZADOS EXECUTADOS PELA COHAB-CT – 1975/1991	54
FIGURA 3 – LOCALIZAÇÃO DA REGIÃO DO ZONEAMENTO DA CIC E DAS VIAS CONECTORAS NO MUNICÍPIO DE CURITIBA - 2020.....	56
FIGURA 4 – ZONEAMENTO DA CIC – 1975.....	57
FIGURA 5 – ÁREAS HABITACIONAIS NO ZONEAMENTO DA CIC – 1975.....	57
FIGURA 6 – ÁREA PILOTO DO PROGRAMA DE LOTES URBANIZADOS DA CIC – 1975.....	57
FIGURA 7 – MORADIAS OSWALDO CRUZ – PLANO HABITACIONAL DA CIC - 1977	58
FIGURA 8 – PROCESSOS ENVOLVIDOS NO PROJETO PRO-MORAR EXECUTADO PELA COHAB-CT (1/2) – CURITIBA - 1983	68
FIGURA 9 – PROCESSOS ENVOLVIDOS NO PROJETO PRO-MORAR EXECUTADO PELA COHAB-CT (2/2) – CURITIBA - 1983	69
FIGURA 10 - PLANTA-BAIXA DO EMBRIÃO DE MORADIA – COHAB-CT – CURITIBA - 1986	70
FIGURA 11 – LOCALIZAÇÃO DO PROJETO BAIRRO NOVO E LOCALIZAÇÃO DOS PROGRAMAS DE LOTES URBANIZADOS IMPLANTADOS EM CURITIBA – ATÉ 1991.....	73
FIGURA 12 – IMPLANTAÇÃO E ARRUAMENTO DO PROJETO BAIRRO NOVO, QUADRAS E OCUPAÇÕES POR MORADIA EXISTENTES NO ENTORNO E LOCALIZAÇÃO DOS EQUIPAMENTOS PÚBLICOS - CURITIBA - 1986	74
FIGURA 13 – LOCALIZAÇÃO DO BAIRRO NOVO COM AS QUADRAS IMPLANTADAS – CURITIBA - 1996	76
FIGURA 14 – BAIRRO NOVO, SÍTIO CERCADO – CURITIBA - 1990.....	77
FIGURA 15 – BAIRRO NOVO, SÍTIO CERCADO – CURITIBA – 1990.....	77
FIGURA 16 – BAIRRO NOVO, SÍTIO CERCADO – CURITIBA - INÍCIO DA DÉCADA DE 1990	78
FIGURA 17 – BAIRRO NOVO, SÍTIO CERCADO – CURITIBA – 2017	78

FIGURA 18 – MORADIAS RIO BONITO – PIEMONTE CONSTRUCOES E INCORPORACOES LTDA. – CURITIBA - 2003/2004	86
FIGURA 19 – MORADIAS RIO BONITO (IMPLANTADA) E MORADIAS RIACHO DOCE (EM IMPLANTAÇÃO) – CURITIBA - 2006.....	86
FIGURA 20 – PROGRAMAS DE LOTES URBANIZADOS IMPLANTADOS ATÉ A DÉCADA DE 1980 – MUNICÍPIO DE CURITIBA.....	122
FIGURA 21 – PROGRAMAS DE LOTES URBANIZADOS IMPLANTADOS ATÉ O ANO DE 1997– MUNICÍPIO DE CURITIBA.....	122
FIGURA 22 – PROGRAMAS DE LOTES URBANIZADOS IMPLANTADOS ATÉ A DÉCADA DE 2010 – MUNICÍPIO DE CURITIBA.....	122
FIGURA 23 – REGIÕES DE CONCENTRAÇÃO DE LOTEAMENTOS URBANIZADOS PARA AUTOCONSTRUÇÃO – MUNICÍPIO DE CURITIBA – 1975/2010.....	125
FIGURA 24 – REGIÕES DE CONCENTRAÇÃO DE LOTES URBANIZADOS PARA AUTOCONSTRUÇÃO – TOTAL – MUNICÍPIO DE CURITIBA – 1975/2010	125
FIGURA 25 – TOTAL DE LOTES URBANIZADOS PRODUZIDOS EM RELAÇÃO AO TOTAL DE DOMICÍLIOS SEGUNDO BAIRROS – MUNICÍPIO DE CURITIBA – 2010	125
FIGURA 26 – LOCALIZAÇÃO DOS LOTEAMENTOS URBANIZADOS E DAS FAVELAS – MUNICÍPIO DE CURITIBA – DÉCADA DE 2010.....	129
FIGURA 27 – LOCALIZAÇÃO DOS PROGRAMAS DE LOTES URBANIZADOS E DENSIDADE DEMOGRÁFICA SEGUNDO SETORES CENSITÁRIOS – MUNICÍPIO DE CURITIBA - 2010	130
FIGURA 28 – CONDIÇÕES DE PRECARIIDADE DOS BAIRROS E LOCALIZAÇÃO DOS PROGRAMAS DE LOTES URBANIZADOS – MUNICÍPIO DE CURITIBA – 2010	131
FIGURA 29 – RECORTE DO JORNAL METRO INDICANDO COMPLEMENTAÇÕES DE INFRAESTRUTURA NA VILA XAPINHAL – MUNICÍPIO DE CURITIBA – 2016	132
FIGURA 30 – REGIÃO DE CONCENTRAÇÃO DE LOTES URBANIZADOS PARA AUTOCONSTRUÇÃO COM EMBRIÃO DE MORADIA – MUNICÍPIO DE CURITIBA – 1975/2010.....	147

FIGURA 31 – REGIÃO DE CONCENTRAÇÃO DE LOTES URBANIZADOS PARA AUTOCONSTRUÇÃO SEM EMBRIÃO DE MORADIA – MUNICÍPIO DE CURITIBA – 1975/2010.....	147
---	-----

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – NÚMERO DE LOTES URBANIZADOS PRODUZIDOS POR ANO – 1973/2013	88
GRÁFICO 2 – NÚMERO DE LOTES URBANIZADOS PRODUZIDOS PELA COHAB- CT SEGUNDO BAIRRO AO LONGO DO TEMPO – MUNICÍPIO DE CURITIBA - 1976/2013	121

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – CARACTERÍSTICAS DOS EMPREENDIMENTOS PRODUZIDOS EM PARCERIA COM A INICIATIVA PRIVADA – CURITIBA - 2004 A 2006	80
QUADRO 2 - PROGRAMAS DE LOTES URBANIZADOS DESENVOLVIDOS PELA COHAB-CT	89

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – DISTRIBUIÇÃO DE PROGRAMAS OU AÇÕES NA ÁREA DE HABITAÇÃO NO BRASIL – 2001/2008.....	21
TABELA 2 – SUBÁREAS HABITACIONAIS – OFERTA DE DOMICÍLIOS NA CIC – IPPUC - 1975.....	59
TABELA 3 – NÚMERO DE LOTES URBANIZADOS PRODUZIDOS PELA COHAB- CT SEGUNDO BAIROS – MUNICÍPIO DE CURITIBA - 1975/2013	120

LISTA DE ABREVIATURAS OU SIGLAS

ARENA	- Aliança Renovadora Nacional
ATHIS	- Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social
BNH	- Banco Nacional de Habitação
BRT	- <i>Bus Rapid Transit</i>
Caixa	- Caixa Econômica Federal
Cecopam	- Centro Comunitário e de Proteção Alimentar Padre Miguel
Cefuria	- Centro de Formação Urbano Rural Irmã Araujo
CIC	- Cidade Industrial de Curitiba
COHAB	- Companhia(s) de Habitação
COHAB-CT	- Companhia de Habitação Popular de Curitiba
COMEC	- Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba
Copel	- Companhia Paranaense de Energia
ENANPUR	- Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional
FGTS	- Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FICAM	- Programa de Financiamento para Construção, Ampliação e Melhoria
FMH	- Fundo Municipal de Habitação
FMHIS	- Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social
FNHIS	- Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
INOCOOP	- Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais
IPPUC	- Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba
OGU	- Orçamento Geral da União
PAC	- Programa de Aceleração do Crescimento
PAC-UAP	- PAC-Urbanização de Assentamentos Precários
PDS	- Partido Democrático Social
PEG	- Programa Especial de Governo
PMCMV	- Programa Minha Casa Minha Vida
PNH	- Política Nacional de Habitação
Projeto CURA	- Programa de Complementação Urbana
PROMORAR	- Programa de Erradicação da Subhabitação
PROPAV	- Plano de Pavimentação de Conjuntos Habitacionais
RMC	- Região Metropolitana de Curitiba

Sanepar - Companhia de Saneamento do Paraná
SEAC - Secretaria Especial de Ação Comunitária
SFH - Sistema Financeiro da Habitação
SNH - Sistema Nacional de Habitação
SNHIS - Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
URBS - Urbanização de Curitiba S/A

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	20
2 OS PROGRAMAS DE LOTES URBANIZADOS E A POLÍTICA HABITACIONAL	27
2.1 OS PROGRAMAS DE LOTES URBANIZADOS NO PERÍODO DO BNH	29
2.2 OS PROGRAMAS DE LOTES URBANIZADOS A PARTIR DO FIM DO BNH....	36
3 OS PROGRAMAS DE LOTES URBANIZADOS IMPLEMENTADOS PELA COHAB-CT	54
3.1 ÁREA PILOTO PARA IMPLANTAÇÃO DE LOTEAMENTOS URBANIZADOS - PLANO HABITACIONAL DA CIC (1975).....	55
3.2 PLANO DE ATUAÇÃO NAS FAVELAS (1979)	62
3.2.1 Programa Promorar/FICAM Autoconstrução	63
3.3 MUTIRÃO PARA FABRICAÇÃO E MONTAGEM DA CASA PRÓPRIA (1986) ..	70
3.4 PROJETO BAIRRO NOVO (1990).....	71
3.5 PROGRAMA PARCERIA COM A INICIATIVA PRIVADA (1991)	79
3.6 CARACTERÍSTICAS DOS PROGRAMAS DE LOTES URBANIZADOS	87
4 AUTOCONSTRUÇÃO DA MORADIA: UMA REVISÃO DE LITERATURA	90
4.1 AS FORMAS DE PRODUÇÃO DO ESPAÇO AUTOCONSTRUÍDO.....	93
4.2 AS DIMENSÕES DA AUTOCONSTRUÇÃO DA CASA	100
4.3 AS DIMENSÕES DA AUTOCONSTRUÇÃO DA CIDADE	109
4.4 ESPOLIAÇÃO IMOBILIÁRIA E ESPOLIAÇÃO FINANCEIRA.....	115
5 OS PROGRAMAS DE LOTES URBANIZADOS E A PRODUÇÃO DA CIDADE E DA MORADIA AUTOCONSTRUÍDA EM CURITIBA	119
5.1 PRODUÇÃO E ESTRUTURAÇÃO DO ESPAÇO URBANO A PARTIR DOS PROGRAMAS DE LOTES URBANIZADOS.....	119
5.2 AGENTES E CAPITAIS NA PRODUÇÃO DO ESPAÇO POPULAR PERIFÉRICO	133
5.3 PROGRAMAS DE LOTES URBANIZADOS E A PRODUÇÃO DA MORADIA AUTOCONSTRUÍDA.....	146
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	155
REFERÊNCIAS	160
APÊNDICE 1 - QUESTIONÁRIOS DAS ENTREVISTAS REALIZADAS A GESTORES PÚBLICOS	168

APÊNDICE 2 - QUESTIONÁRIOS DAS ENTREVISTAS REALIZADAS COM PESSOAS REPRESENTATIVAS DE MOVIMENTOS POR MORADIA	170
APÊNDICE 3 - QUESTIONÁRIOS DAS ENTREVISTAS REALIZADAS A EMPREENDEDORES	171

1 INTRODUÇÃO

Precisamos abraçar anos de conhecimento para conseguirmos abraçar a luta pela moradia, intrinsecamente relacionada à luta pelo direito à cidade. Temos condições de avançar neste projeto! (SALAZAR, 2014, p. 5).

A presente Dissertação tem como objeto de análise os programas de lotes urbanizados para autoconstrução implementados pela Companhia de Habitação Popular de Curitiba (COHAB-CT) ao longo de sua história. A investigação reflete acerca da política de habitação do Município de Curitiba, a partir da atuação da COHAB-CT na execução desses programas.

A COHAB-CT é o órgão de gestão responsável pela execução da política habitacional no Município de Curitiba desde a sua criação, na década de 1960. De acordo com a Lei Municipal n°. 2.545/1965, tornou-se instância local destinada à implementação da política nacional de habitação durante a Ditadura Militar. Com o encerramento do Banco Nacional de Habitação (BNH), a partir da década de 1980 seu âmbito de atuação foi diversificado, quando a responsabilidade pelo planejamento e execução das políticas habitacionais foi repassada aos Estados e Municípios.

Desde a sua criação, a Companhia desenvolveu programas e projetos habitacionais que não estão restritos ao atendimento à população de baixa renda, sendo a fila de inscritos composta por famílias que recebem até 3,5 salários mínimos nacionais ou 4,5 salários mínimos regionais¹. Dentre os programas e projetos executados figuram os loteamentos populares, ou programas de lotes urbanizados para autoconstrução.

Os programas de lotes urbanizados para autoconstrução foram implantados pela primeira vez no período do BNH e, nos anos seguintes, passaram por diversas formações, até chegarem no último estágio do seu desenho na década de 1990, cuja produção foi associada à parceria com a iniciativa privada. Ao longo do percurso histórico, esses programas foram responsáveis por mais da metade da produção da COHAB-CT até o ano 2013 (NUNES da SILVA, 2020, et al., não publicado), somando cerca de quarenta mil lotes implantados, volume que atesta sua importância

¹ Segundo a Instrução Normativa 015/2013 da COHAB-CT, as faixas de renda atendidas pelo sistema de Fila são: Faixa 1 – renda até R\$ 1.600,00; Faixa 2 – renda de R\$1.600,01 a R\$ 3.275,00; e Faixa 3 – renda de R\$ 3.275,01 a R\$ 5.000,00 e estão vinculadas ao enquadramento definido pelo Programa Minha Casa, Minha Vida.

quantitativa enquanto programa habitacional ofertado em Curitiba. No entanto, embora representativo em termos quantitativos, há pouco conhecimento acumulado a respeito da produção de lotes urbanizados no Município, suas características e seus efeitos na produção da cidade e do espaço de moradia popular.

A autoconstrução em lote urbanizado também está entre as três principais ações adotadas na execução da política habitacional no Brasil. Conforme Arretche (2012) et al., entre 2001 e 2005, os lotes para autoconstrução foram ofertados em 21% dos municípios do Sul brasileiro e, conforme apresentado na TABELA 1, nesse mesmo período, representaram o terceiro programa habitacional mais ofertado no país.

TABELA 1 – DISTRIBUIÇÃO DE PROGRAMAS OU AÇÕES NA ÁREA DE HABITAÇÃO NO BRASIL – 2001/2008

Programa/ações	Período de 2001 a 2004 ⁽¹⁾	Período de 2005 ⁽²⁾	Período de 2007 a 2008 ⁽³⁾
Construção de unidades habitacionais	37,1%	47,5%	28,0%
Melhoria de unidades habitacionais	-	-	21,4%
Oferta de material de construção	24,2%	34,1%	16,4%
Oferta de lotes	19,1%	18,4%	11,3%
Regularização fundiária	9,1%	-	9,4%
Aquisição de unidades habitacionais	-	-	7,2%
Urbanização de assentamentos	10,5%	-	6,3%
Total de programas/ações	100,0%	100,0%	100,0%

FONTE: Modificado de Arretche (2012) et al.

NOTAS: (1) Programas ou ações na área de habitação realizados ao longo da gestão 2001–2004. (2) Programas ou ações na área de habitação realizados no ano de 2005. (3) Programas ou ações na área de habitação realizados no ano de 2007 e/ou 2008.

A significância quantitativa dessa modalidade de programa habitacional aponta para a importância da investigação científica acerca de seus resultados nos municípios brasileiros. Além disso, considerando a representatividade na política habitacional de Curitiba, reforça a necessidade de aprofundar o conhecimento a respeito da execução dos programas de lotes urbanizados para autoconstrução implantados pela COHAB-CT no Município.

Compreende-se, ainda, que a política municipal de habitação é resultado da evolução da ação do Estado nessa área. No entanto, conforme observam Arretche (2012) et al., as políticas de habitação no país, em especial quando praticadas de forma apartada das demais políticas públicas, não têm dado conta de enfrentar a questão habitacional e de garantir o direito à moradia nos termos definidos pela Constituição Federal vigente, conforme observa Denizo (2013). Além disso, a

execução da política habitacional depende muito da esfera municipal de gestão, o que pode representar uma potencial solução ou uma grande dificuldade.

A necessidade de aprofundar o conhecimento a respeito desses programas se estende à reflexão crítica acerca da política municipal de habitação como um todo. A falta de reflexão crítica em relação à experiência curitibana de planejamento habitacional está relacionada à construção da imagem da cidade que é, para Sánchez (1993), ao mesmo tempo, produto e produtora do discurso da cidade-modelo, onde parece não haver problemas habitacionais. A partir de Sánchez (1993), ao refletir a respeito da ausência da menção à habitação na construção do discurso de Curitiba como cidade-modelo, Albuquerque (2007) afirma que, ao contrário do que esse discurso pretende comunicar, o Município implementou diversas ações para tratar do “problema habitacional”.

Estas ações, no entanto, não têm se mostrado suficientes para atender as necessidades de moradia das famílias curitibanas de baixa renda. De acordo com Coelho (2015), não há “alternativas ao acesso ao direito à moradia do que esperar na fila da Cohab (sic)” (COELHO, 2015, p. 81) por uma produção que não atende os grupos mais vulneráveis, que se encontram desassistidos por alternativas adequadas. Frente ao histórico de (des)mobilizações para abarcar a questão da demanda habitacional em Curitiba, a importância de se discutir habitação no Município é eminente e se insere dentro de um projeto de transformação da cidade.

Política Pública de Moradia não é somente a construção de unidades habitacionais. Garantir o direito fundamental à moradia aos cidadãos é um esforço que exige planejamento, recursos próprios e **vontade de transformar a cidade em um espaço mais justo e de todos**. (Frente Mobiliza Curitiba, 2015, p. 81).

Refletir a respeito dos resultados dos programas de lotes urbanizados, justifica-se também pela perda crescente da centralidade da política urbana e habitacional no Brasil nos últimos quatro anos. Embora o país tenha vivido na primeira década do século XXI um período importante de reconstrução dessas políticas, atualmente são observados profundos retrocessos, materializados pela extinção do Ministério das Cidades, em 2019, e pela redução de investimentos públicos para

políticas sociais², incluindo os recursos para a execução da política habitacional. Tal contexto faz com que o enfrentamento do problema habitacional fique a cargo dos municípios, como já aconteceu nas últimas décadas do século XX, fazendo com que as soluções locais passem a ter novamente relevância na execução dessa política.

A pesquisa se justifica, ainda, pela necessidade de estudar a institucionalização da autoconstrução como tipologia habitacional oferecida pelo Estado em associação ao lote urbanizado. Parte-se da compreensão de que a autoconstrução é uma solução habitacional originada a partir de uma realidade em que alguns grupos sociais auferem uma renda incapaz de suportar os custos do acesso à moradia pelo mercado imobiliário formal, seja pela aquisição da propriedade ou do aluguel. Esta forma de produção da moradia possui dimensões de espoliação que podem ser contraditórias com o ideal da moradia digna quando é tutelada e não incorpora princípios da autogestão (ARANTES, 2002), como foi o caso em Curitiba.

O estudo sobre a autoconstrução como solução habitacional tem sido um tema que tem ganhado espaço nas discussões sobre habitação no âmbito científico, observando-se o aumento do número de sessões e espaços de discussões a respeito do tema³ nas edições do Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ENANPUR). A discussão desse tema representa uma oportunidade para diversificar a oferta de moradia frente a um contexto sociopolítico e econômico desfavorável e que não oferece alternativas formais ou assistenciais para o acesso ao direito à moradia.

Esta Dissertação entende, portanto, que as ações de oferta de lotes urbanizados para autoconstrução necessitam de registro e avaliação crítica, para que seja possível avançar qualitativamente na execução da política municipal de habitação, com vistas à construção de uma cidade mais equitativa em termos de acesso ao direito à moradia digna.

Tomando como referência o exposto, a presente Dissertação tem como objetivo geral refletir acerca da produção da cidade e da moradia a partir da execução dos programas de lotes urbanizados para autoconstrução implementados pela

² Em 2016, a Emenda Constitucional do Teto dos Gastos Públicos, ou Emenda Constitucional 95, alterou a Constituição brasileira para instituir um novo regime fiscal que limita o crescimento das despesas do governo brasileiro durante 20 anos,

³ O XVIII ENANPUR, realizado em 2019, dedicou cinco sessões temáticas à política habitacional, com dez artigos tratando sobre autoconstrução e um sobre produção doméstica da moradia popular.

COHAB-CT no Município de Curitiba. À luz desse objetivo geral, constituem objetivos específicos:

- a) Compreender os programas de lotes urbanizados à luz da política habitacional praticada no Brasil;
- b) caracterizar os programas de lotes urbanizados para autoconstrução em Curitiba a partir da atuação da COHAB-CT;
- c) refletir acerca das dimensões da autoconstrução do espaço de moradia e da cidade;
- d) analisar a relação entre os programas de lotes urbanizados implementados pela COHAB-CT, a produção da cidade e da moradia autoconstruída.

A investigação tem um caráter descritivo e analítico. Em termos de procedimentos, utiliza pesquisa bibliográfica, documental e entrevistas. Para seu desenvolvimento foram utilizadas as seguintes fontes:

- a) artigos e livros resultantes de pesquisa bibliométrica relacionada ao tema da dissertação;
- b) teses e dissertações acadêmicas;
- c) mídia impressa local e nacional;
- d) documentos da COHAB-CT produzidos desde 1976 e que relatam informações sobre os programas de lotes urbanizados produzidos pela Companhia;
- e) documentação extraída de páginas de internet que apresentam conteúdos sobre a cidade de Curitiba e que registram ações dos movimentos sociais de moradia;
- f) relatórios de iniciação científica e relatório de pesquisa não publicado, desenvolvidos no Laboratório de Habitação e Urbanismo (LAHURB) da Universidade Federal do Paraná, que constituem produtos do Projeto de Pesquisa intitulado “Produção da COHAB-CT e universalização do acesso à moradia na Metrópole de Curitiba”, registrado no BANPESQ THALES/UFPR sob número 2015016938, coordenado pela Professora Madianita Nunes da Silva⁴;

⁴ Esta Dissertação é parte integrante da referida pesquisa desenvolvida na UFPR.

g) entrevistas qualitativas com gestores públicos, representante de movimento social de moradia e incorporadoras imobiliárias.

As entrevistas foram realizadas de modo complementar aos documentos científicos e dados empíricos levantados. Foram entrevistados representantes da gestão pública (COHAB-CT), da iniciativa privada parceira da Companhia e de movimentos de luta pelo direito à moradia, que correspondem aos três grupos envolvidos diretamente na condução dos programas de lotes urbanizados.

Na gestão pública municipal foram entrevistados dois técnicos que atuaram na COHAB-CT e estiveram envolvidos na elaboração e execução dos programas estudados. Esses técnicos foram indicados pela própria Companhia. Do movimento de luta por moradia foi entrevistado um representante popular que participou da ocupação e posterior loteamento popular do Xapinhai, indicado pelo Centro de Formação Urbano Rural Irmã Araújo (Cefuria). O Cefuria é uma organização da sociedade civil atuante na educação popular e na formação política em Curitiba, com um papel importante no apoio aos movimentos de luta por moradia ao longo de sua história. Duas representativas foram escolhidas entre as empresas parceiras, considerando o volume de lotes produzidos pelos programas executados em parceria com a iniciativa privada.

Optou-se pela realização de entrevistas qualitativas, para permitir “um diálogo espontâneo, porém profundo, aberto, cuidadoso” (MARCONI; LAKATOS, 2011, p. 273) sobre os temas, com o objetivo de confrontar e preencher lacunas observadas nas fontes oficiais consultadas. As entrevistas foram realizadas nos dias 07, 08 e 12 de novembro e 06 de dezembro de 2019. A fim de resguardar maior fidelidade possível às falas dos entrevistados, tais foram gravadas e transcritas, com o compromisso da não identificação dos mesmos. Os questionários estão apresentados como apêndice ao final da Dissertação.

O trabalho está estruturado em cinco capítulos, incluindo a Introdução, organizados para atingir os objetivos sumarizados acima. O Capítulo 2 estuda a concepção dos programas de lotes urbanizados implementados pela COHAB-CT e seus objetivos, à luz do percurso histórico da política habitacional brasileira, entre 1965 e o início da década de 2010. Analisam-se, ainda, os principais contextos que influenciaram no desenho dos programas de lotes urbanizados em Curitiba.

O Capítulo 3 caracteriza os programas de lotes urbanizados implementados pela COHAB-CT. Ao final desse capítulo, apresenta-se uma síntese com os objetivos, público atendido, localização, formas de acesso à moradia oferecidas, agentes envolvidos e soluções habitacionais desses programas, permitindo a leitura analítica realizada nos capítulos seguintes.

No Capítulo 4 apresenta-se o referencial teórico que subsidiou a reflexão presente no próximo capítulo acerca da relação entre produção da cidade e da moradia a partir da execução dos programas de lotes urbanizados para autoconstrução. Para tanto, o capítulo apoia-se em autores que refletem a respeito das formas de produção do espaço autoconstruído, das dimensões da autoconstrução da casa, das dimensões da autoconstrução da cidade, e da espoliação imobiliária e espoliação financeira.

O Capítulo 5 analisa a relação entre os programas de lotes urbanizados implementados pela COHAB-CT e a produção da cidade e da moradia autoconstruída a partir de três aspectos: seus efeitos na estruturação do espaço urbano; os agentes e capitais envolvidos na produção; e as consequências para a autoconstrução da moradia.

No Capítulo 6 são apresentadas as considerações finais e destacadas novas frentes de pesquisa derivadas do desenvolvimento da Dissertação. Além disso, são enfatizados, à luz da experiência de Curitiba, os avanços e limitações do modelo de política habitacional assentada na provisão habitacional por meio da construção de lotes.

A seguir, são apresentados os capítulos da Dissertação.

2 OS PROGRAMAS DE LOTES URBANIZADOS E A POLÍTICA HABITACIONAL

O presente capítulo tem como propósito compreender a concepção dos programas de lotes urbanizados implementados pela COHAB-CT, e seus objetivos à luz do percurso histórico da política habitacional concebida e executada entre 1965 e o início da década de 2010. O conteúdo apresentado busca relacionar a produção dos programas de lotes urbanizados com a implementação da política habitacional no período do BNH e após a sua extinção. No primeiro tópico, apresenta-se um resgate histórico dos períodos em que estes programas foram ofertados no Brasil e localmente, em Curitiba, para identificar os principais fatores que contribuíram para sua concepção como modalidade de programa no âmbito da política habitacional. Na segunda parte do capítulo, são caracterizados os principais programas de lotes urbanizados implementados ao longo do histórico de atuação da COHAB-CT.

A revisão histórica apresentada tomou como referência os períodos da política habitacional no Brasil, organizados por Azevedo (1988) e atualizados por Cardoso, Jaenisch e Aragão (2017), que definem os seguintes recortes temporais e características gerais⁵:

- a) de 1965 a 1975, caracterizado pela intervenção direta da União nas políticas habitacionais dos municípios, por meio do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), do BNH e das COHABs;
- b) de 1975 a 1988, período de crise e encerramento dos recursos federais para as COHABs, onde são concebidos os primeiros programas de lotes urbanizados;
- c) de 1989 a 2002, em que foram desenvolvidas soluções alternativas para a manutenção das políticas habitacionais pelos próprios municípios, compreendendo o período entre os dois governos de Fernando Henrique Cardoso;

⁵ O período anterior a 1965 é denominado por Azevedo (1988) como “Antecedentes”, no qual se criou a estrutura embrionária do BNH e se construiu a ideologia da casa própria. No período que inicia a partir de 2010, há protagonismo do Programa Minha Casa Minha Vida, segundo Cardoso, Aragão e Jaenisch (2017), que é marcado pela produção de unidades habitacionais. Estes períodos estão fora do recorte temporal da Dissertação.

d) de 2003 a 2010, período de consolidação da política habitacional e de produção em grande escala de conjuntos habitacionais, correspondente aos dois governos de Luís Inácio Lula da Silva.

O período de vigência do BNH e o que se segue a sua extinção constituem marcos importantes para compreender a concepção e os agentes envolvidos no planejamento e execução dos programas de lotes urbanizados. Contextualizado a partir desses períodos, na escala local, o percurso histórico analisado tem como referência a atuação da COHAB-CT, que desde 1965 tem a atribuição de executar a política municipal de habitação no Município de Curitiba, conforme Nunes da Silva, Vasco e Teixeira (2018).

As decisões, os programas e os projetos realizados no Município de Curitiba no âmbito dos programas de lotes urbanizados, ora seguiram diretrizes do governo federal, ora cumpriram diretrizes traçadas no próprio Município. De modo geral, os programas de lotes urbanizados da COHAB-CT possuem três matrizes. A primeira, articulada com o BNH na época em que a Companhia era um agente promotor daquele sistema. As outras duas envolvem o modelo desenvolvido pelo Município num contexto de “descentralização por ausência” de uma política habitacional em nível federal (ARRETCHE, 1990) após o encerramento do BNH. A partir desse período, em um primeiro momento, o desenvolvimento dos programas de lotes urbanizados se realizou com recursos municipais do SFH e sob pressão dos movimentos sociais de luta por moradia e, posteriormente, incorporou um modelo em que a produção se realizou em parceria com a iniciativa privada.

O percurso histórico dos programas de lotes urbanizados executados pela COHAB-CT está alinhado ao percurso histórico das diretrizes habitacionais implementadas pelo Município e executadas pela COHAB-CT desde a criação desse órgão, na década de 1960. As Companhias de Habitação (COHABs) foram criadas no período do BNH, como braços do Sistema Nacional de Habitação (SNH), em municípios de médio e grande porte. A COHAB-CT foi criada em 1965 para executar localmente a política nacional de habitação popular. A Companhia nasce dois anos após a criação da Urbanização de Curitiba S/A (URBS)⁶ e no mesmo ano do Instituto

⁶ No *website* da empresa consta que “Em 1963 foi criada a Companhia de Urbanização e Saneamento de Curitiba – URBS, com a atribuição de administração dos recursos do FUC – Fundo de Urbanização de Curitiba, para desenvolver obras de infraestrutura, programas de equipamentos urbanos e atividades relacionadas ao desenvolvimento urbano da cidade (pavimentação, iluminação,

de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC). A COHAB-CT, a URBS e o IPPUC funcionam, desde então, como braços da Prefeitura Municipal. Desempenharam, ao longo da história, distintos papéis na elaboração e execução da política habitacional de Curitiba. Destacam-se, respectivamente, a execução dos programas habitacionais, o provimento de infraestrutura nos conjuntos habitacionais produzidos e a elaboração de diretrizes de ocupação no território municipal. Após a extinção do BNH, a Companhia continuou responsável pelo planejamento e execução da política habitacional, mas não dispôs mais dos recursos federais, lançando mão de novas estratégias para a implementação dos programas, conforme se aprofundará nos tópicos seguintes.

2.1 OS PROGRAMAS DE LOTES URBANIZADOS NO PERÍODO DO BNH

Os anos entre 1965 e 1987 correspondem ao período em que os programas de lotes urbanizados foram implantados em Curitiba, sob a regência da política nacional de habitação no âmbito do BNH e com recursos do SFH. Esse período está inserido em um contexto nacional caracterizado, em um primeiro momento, por políticas de desfavelamento (1965-1974) e, num segundo momento, pelo início da concepção de políticas de urbanização de favelas (1974-1987), descritos a seguir.

O período da política habitacional que compreende os anos de 1965 a 1975 é marcado pela intervenção direta da União, a forte vinculação à política desenvolvimentista nacional (MARICATO, 1987), e uma política massiva de remoção de favelas (CARDOSO e DENALDI, 2018), que contribuíram para estruturar o desenho dos primeiros programas de lotes urbanizados pela COHAB-CT em Curitiba.

O BNH teve relevância na história da política habitacional brasileira, pois, pela primeira vez, estruturou em nível nacional uma política com volume até então inédito de recursos. Vale destacar também que ele consolida, no Brasil, um modelo de política habitacional baseado no acesso à propriedade privada (MARICATO, 1987; BONDUKI, 1998).

saneamento e paisagismo). Em 1966, foi alterada a denominação social para Companhia de Urbanização de Curitiba (URBS), e transferidas para a Companhia Mista de Saneamento de Curitiba (COMISA) as atribuições relativas ao saneamento”, mais tarde, transferidas para a Companhia de Saneamento do Paraná (Sanepar).

Durante o período em que a atuação da COHAB-CT esteve vinculada ao BNH, as ações de habitação popular foram centralizadas no governo federal e sofreram forte influência das estratégias desenhadas para a instauração de um período denominado “milagre econômico brasileiro”, fase em que o regime militar recorreu ao endividamento externo para a promoção de obras em território nacional, aproveitando-se da oferta de recursos nos mercados financeiros internacionais⁷.

Nesse período, a trajetória dos investimentos do BNH e a condução da política nacional de habitação foram influenciadas pelas decisões de investimento de um governo federal desenvolvimentista, cujas ações foram executadas por meio da importante participação de grandes empresas de construção pesada (MARICATO, 1987). Maricato (1987) e Rolnik (2015) destacam que os investimentos realizados durante o período de vigência do BNH estruturaram a indústria da construção civil e de obras de infraestrutura no Brasil, que, em conjunto com o princípio de autossustentação financeira das COHAB, marcam a execução dos programas nos municípios brasileiros pelos órgãos vinculados ao Banco, incluindo a COHAB-CT.

A priorização dos investimentos em grandes projetos impactou a atuação das COHABs na provisão habitacional dos municípios. Ao mesmo tempo em que garantiu a saúde financeira do Banco, esta diretriz produziu o declínio do investimento em habitação popular nos primeiros anos da década de 1970, com impacto no funcionamento das COHABs⁸, que começaram a financiar um número menor de unidades para a população que recebia menos de cinco salários mínimos. Tal decisão, conseqüentemente, significou a queda do número de unidades produzidas para esse mercado e distanciou a produção de habitação pelo BNH das camadas populares (MARICATO, 1987).

Em 1973, no estopim da crise econômica nacional em face do esgotamento do mercado imobiliário residencial, consumido por uma parcela pequena da população, que possuía meios para arcar com o financiamento nos moldes propostos

⁷ Esta Dissertação adota postura crítica em relação ao termo e ao período, pois, conforme Fico (2015), “esses recursos financiaram o crescimento apenas de maneira complementar” (FICO, 2015, p. 81) e, sobretudo, permitiram o acúmulo de reservas, que levaram à volta do crescimento da inflação, em 1973, e à dívida externa, tornando-se um problema para o país, que nos anos seguintes se comprometeu com desembolsos para pagar juros e amortizações, refletindo na qualidade de vida da população, na sua capacidade financeira e condições de moradia.

⁸ Segundo Maricato (1987), a participação do BNH em obras urbanas chegou ao seu auge em 1976, quando também se registrou o menor índice relativo à produção de unidades habitacionais desde a sua criação.

pelo SFH, o BNH voltou sua atenção ao financiamento habitacional para a população de baixa renda. A retomada desse mercado derivou, em parte, da pressão do setor de construção civil que necessitava ser aquecido (MARICATO, 1987).

Esse movimento de retorno ao atendimento das massas é uma marca da política habitacional brasileira, articulada com os interesses dos agentes ligados às atividades econômicas que nos momentos de crise recorrem ao Estado. Ainda, conforme observa Azevedo (1988), essa marca é caracterizada pela conexão entre investimento em habitação popular e a necessidade de reforço da popularidade dos governos, sobretudo, em períodos de crise, e conecta a provisão habitacional com a popularidade política dos governantes: “[...] os períodos de maior investimento em habitação para as camadas de menor renda e de maior sensibilidade aos problemas das casas populares foram justamente aqueles em que o governo pretendia expandir sua legitimidade política” (AZEVEDO, 1988, p. 113).

No Município, a década de 1970 foi marcada também pelas ações de planejamento urbano, com o início do que Sánchez (1993) denominou construção da “imagem síntese” de Curitiba ou da imagem da “cidade modelo”⁹. Em 1971, Jaime Lerner, prefeito de Curitiba indicado pela Aliança Renovadora Nacional (ARENA)¹⁰, iniciou a implantação do Plano Diretor Municipal partindo das diretrizes que orientaram a estruturação territorial urbana local desde então, das quais fizeram parte as áreas habitacionais. Com o apoio de empréstimo de fundos do SFH, a administração local detalhou, modificou e implantou um projeto de modernização da cidade, do qual faz parte a Cidade Industrial de Curitiba (CIC)¹¹, região que, nesse período, recebeu de modo prioritário os programas e projetos habitacionais, incluindo o primeiro programa de lotes urbanizados.

Vale destacar que enquanto a partir de 1974 os programas de remoção de favelas foram, de uma maneira geral, interrompidos no país (CARDOSO e DENALDI, 2018), os projetos habitacionais desenvolvidos no Município de Curitiba nos anos 1970, a partir da execução do Plano Diretor Municipal, foram concebidos para atender

⁹ “Cidade modelo” foi um *slogan* utilizado para fazer propaganda de Curitiba no auge do *marketing* da cidade, nos anos 1970 e 1980 (OLIVEIRA, 2019 apud CALDAS, 2019).

¹⁰ Partido criado em 1965 para dar sustentação política ao regime militar.

¹¹ A instituição da CIC, em 1974 (POLUCHA, 2010), fez parte das estratégias do governo federal para a consolidação do Paraná como Polo Agroindustrial, no país, e do governo do Paraná para incentivar a industrialização no Estado (IPPUC, 1975). Segundo Polucha (2010), a CIC, localizada em área até então rural, passou a ser incorporada ao processo de planejamento urbano de Curitiba como vetor de expansão urbana.

à política de remoção de favelas (VASCO, 2018). O financiamento de lotes e de embriões de moradia era uma das opções habitacionais oferecidas à população removida desses assentamentos. Em Curitiba, o primeiro projeto habitacional de lotes urbanizados foi implantado na CIC, em 1975, como parte de uma estratégia de remoção de famílias residentes em favelas.

Para as famílias removidas de favelas era ofertada a possibilidade de compra de um embrião de moradia em um lote urbanizado (VASCO, 2018). O embrião de moradia era um módulo habitacional reduzido, a partir do qual as próprias famílias complementavam e construíam os demais espaços da habitação por meio da autoconstrução. Conforme Vasco (2018), os embriões de moradia do Plano de Desfavelamento de 1976 continham sala ou quarto, cozinha e banheiro e não possuíam acabamento com forro, assoalho, revestimento e paredes internas de divisão dos cômodos, “sob a justificativa de que o morador deveria fazê-lo para não ganhar tudo pronto e assim constituir o elo de ligação (sic) do favelado com a nova condição de moradia” (VASCO, 2018, p. 78). Segundo entrevista realizada, esta solução era contestada pela população (Entrevistado Representante Movimento Social, nov. 2019).

No final da década de 1970, o BNH desenvolveu programas alternativos à remoção de favelas, como o Programa de Financiamento da Construção ou Melhoria da Habitação de Interesse Social (FICAM), em 1977, e o Programa de Erradicação da Sub-Habitação (PROMORAR), em 1979, (CARDOSO, 2007; CARDOSO e DENALDI, 2018), que possibilitavam atender à população com renda entre 0 e 3 salários mínimos (MARICATO, 1987). O PROMORAR incorporou a autoconstrução como programa habitacional promovido pelo Estado (BLANCO JUNIOR, 2006). Maricato (1987) destaca, no entanto, que, embora previsse a urbanização de favelas sem remoções e a construção de unidades habitacionais por meio de mutirões próprios da autoconstrução, o Programa não atingiu a população realmente pobre.

Em Curitiba, estes programas foram associados à tipologia de lotes urbanizados para autoconstrução (COHAB-CT, 1983), com finalidade complementar à remoção de favelas. No mesmo período, conforme o entrevistado gestor público 2, a COHAB-CT instituiu um setor de reformas e ampliações para assessorar famílias nesses projetos, disponibilizando um suporte técnico que iria perdurar até o final do BNH. Essa iniciativa foi implementada para assessorar os residentes do primeiro

conjunto habitacional de Curitiba, o Nossa Senhora da Luz dos Pinhais¹², e considerada o embrião das ações de assistência técnica que iriam permear as ações da COHAB-CT ao longo da década de 1980, inclusive nos programas de lotes urbanizados (Entrevistado Gestor Público 2, nov. 2019).

Em 1979, teve início o segundo mandato do Prefeito Jaime Lerner frente à Prefeitura de Curitiba (1979 a 1982), agora vinculado ao Partido Democrático Social (PDS)¹³, sendo nomeado pelo então governador Ney Braga (TREVISAN, 1990). Conforme Trevisan (1990), essa gestão foi a que dispôs do maior montante de recursos do BNH para financiamentos habitacionais até então. Segundo Nunes da Silva et al. (2020, não publicado), o período entre 1979 e 1983 correspondeu à fase de maior produção da COHAB-CT durante a vigência do BNH.

No final da década de 1970, a atuação das COHABs deu preferência ao atendimento às famílias que apresentavam melhores condições de renda para arcar com os financiamentos, além do investimento de recursos em obras urbanas (MARICATO, 1987), com o objetivo de recuperar seu desempenho operacional. Tal orientação consolidou sua atuação como uma empresa capitalista, incapaz, portanto, de atender à população de baixa renda dentro da lógica de autossustentação financeira (MARICATO, 1987; ROLINK, 2015).

Subsequentemente a esse período, o início da década de 1980 coincidiu com o momento de reajuste nacional das prestações dos financiamentos habitacionais via SFH, com índices superiores aos utilizados para o reajuste do salário mínimo. Nesse contexto, a Companhia passou a propagandear a venda de unidades prontas, direcionadas a candidatos com renda superior a três salários mínimos, capazes de oferecer retorno financeiro (TREVISAN, 1990), significando que a política habitacional do Município deixou de atender famílias com renda inferior a três salários mínimos.

Ferreira (2005) argumenta que o modelo de crescimento econômico adotado, e a política habitacional resultante dessa orientação, mostraram-se insustentáveis, levaram ao fracasso do BNH e anunciaram, conseqüentemente, o fracasso das COHABs e da implementação de políticas habitacionais em nível municipal na década de 1980. Após a extinção do BNH, em 1985, o agente e principal operador dos

¹² A localização da Vila Nossa Senhora da Luz dos Pinhais está representada nas figuras apresentadas no Capítulo 3, item 3.1.

¹³ Sucessor da ARENA, significou continuidade política na gestão urbana.

recursos do FGTS passou a ser Caixa Econômica Federal (Caixa), subordinada aos Ministérios da Fazenda (BONDUKI, 2008). Os programas habitacionais passaram a atender famílias com mais de três salários mínimos e deixam de atender àquelas abaixo dessa faixa salarial, mesmo que tivessem renda comprovada (TONELLA, 2010).

Nesse contexto, os programas de lotes urbanizados foram desenvolvidos pelas COHABs, na década de 1980, como alternativas habitacionais para atender à população de baixa renda, momento que também foi marcado pelo término das transferências financeiras do SFH e a crise financeira nacional, que afetaram a capacidade das Companhias. Além disso, a concepção desses programas foi influenciada pelas críticas feitas ao BNH pela sociedade civil da época, já que sua produção majoritária falhou em atender à demanda de habitação de baixa renda (MARICATO, 1982).

Em Curitiba, a redução dos recursos disponíveis e o direcionamento da política municipal de habitação para a remoção de favelas fizeram com que a COHAB-CT passasse a adotar os programas de lotes urbanizados como estratégia prioritária para provisão habitacional, pois, como demandavam um montante menor de recursos, permitiam dar continuidade às suas ações.

Mesmo após a abertura política do país, as instituições de financiamento em nível federal continuaram centralizadoras, seja no desenho dos programas ou na distribuição dos recursos, que segundo Trevisan (1990), encontravam-se cada vez mais escassos. Esse cenário de escassez de recursos, que transcendia a esfera municipal, marcou a implantação da política habitacional em Curitiba nas duas gestões do PMDB encabeçando o poder executivo municipal, na segunda metade da década de 1980¹⁴ (Maurício Fruet e Roberto Requião). De acordo com Trevisan (1990), o período em que Fruet esteve à frente da Prefeitura foi marcado pela crise econômica no país e pelo seu agravamento, pela necessidade de absorção da população migrante que tinha como destino Curitiba e região, e pelo aumento do número e da densidade das favelas. Conforme Bertol (2013), a taxa de crescimento nas ocupações irregulares, na década de 1980, foi maior do que o acréscimo

¹⁴ Maurício Fruet durante os anos 1983 e 1985 e Roberto Requião de Mello e Silvam durante os anos 1986 e 1988, tendo sido este o primeiro prefeito eleito após a redemocratização.

populacional e as taxas migratórias, devido ao empobrecimento da população durante a recessão econômica.

Lançada nesse período, a Carta da Favela (1980) teve como objetivo priorizar a produção de lotes urbanizados por meio do programa PROLOTES, e garantir o financiamento da COHAB-CT para a construção de casas para famílias que adquirissem os lotes. Este programa priorizou o atendimento da população com renda de até três salários mínimos mensais (TREVISAN, 1990; ALBUQUERQUE, 2007).

A segunda metade dos anos 1980 foi caracterizada por ações no âmbito do Plano Municipal de Habitação (1984), implantado durante os últimos anos de vigência do BNH e a partir das Diretrizes Municipais para a Política Habitacional (1989), definidas após sua extinção. O novo estímulo à produção de lotes urbanizados, associados ou não a embriões de moradia e destinados a famílias com renda mensal inferior a dois salários mínimos regionais, estava previsto nas Diretrizes Gerais de Planejamento Urbano da Cidade de Curitiba. A priorização da produção de lotes urbanizados, em detrimento da construção de casas ou apartamentos, foi adotada tanto pelo Plano Municipal de Habitação (1984) como pelas Diretrizes para a Política Habitacional (1989) (ALBUQUERQUE, 2007), porém com algumas alterações.

Nas Diretrizes para a Política Habitacional (1989), os modelos de provisão habitacional foram diferenciados de acordo com a faixa de renda da população, tal como era realizado pelo Plano Municipal de Habitação (1984). No entanto, a renda mínima para financiamento de unidades habitacionais foi reduzida para mais de dois salários mínimos. Os lotes urbanizados persistiram como alternativa habitacional à população de mais baixa renda inscrita na fila da COHAB-CT.

De 1983 a 1986, segundo Trevisan (1990), a inadimplência da COHAB-CT foi reduzida pela metade, ao mesmo tempo em que o custo de produção das unidades habitacionais aumentou. Segundo o autor, no período de 1979 a 1988 o custo de produção aumentou gradativamente e as dimensões das unidades se mantiveram relativamente constantes.

A política de habitação desenvolvida na gestão Roberto Requião (1986-1988) definiu diretrizes para diversificar as fontes de recursos para provisão habitacional e estimular a regularização fundiária em terras públicas. Duas delas, que interessam diretamente ao entendimento da concepção dos programas de lotes urbanizados, foram as diretrizes de (i) criação do Fundo Municipal de Habitação (FMH), proposto já na gestão Fruet, com recursos próprios e gerenciado pela COHAB-CT; e de (ii)

estímulo e aperfeiçoamento dos programas de autoconstrução por meio de mutirões, bancos de materiais de construção, orientação técnica, dentre outros.

Durante a vigência do BNH, a COHAB-CT também atuou na formação de seu banco de terras com o empréstimo de recursos do Banco. Em 1980 a COHAB-CT adquiriu 8 milhões de metros quadrados “próximos à malha urbana de Curitiba” (COHAB-T, 1983)¹⁵. Essas áreas eram escolhidas pela Comissão Permanente para Aquisição de Áreas da Companhia sob a orientação das diretrizes de planejamento urbano do IPPUC.

Após o encerramento do BNH, os municípios brasileiros tornaram-se responsáveis por suas próprias políticas habitacionais, com planos e programas locais financiados com recursos orçamentários próprios ou fontes alternativas, como as parcerias com empresas privadas (BONDUKI, 2014).

2.2 OS PROGRAMAS DE LOTES URBANIZADOS A PARTIR DO FIM DO BNH

O período após a extinção do BNH, na segunda metade da década de 1980, foi marcado pela proposição de uma diversidade de soluções habitacionais, ao mesmo tempo em que se agravaram as condições de moradia nas cidades brasileiras.

Após a extinção do BNH e o encerramento dos repasses do SFH, a estrutura responsável pela política habitacional no Município não foi repensada, permanecendo como competência e responsabilidade da COHAB-CT (NUNES da SILVA, VASCO e TEIXEIRA, 2018), e atrelada à lógica de provisão habitacional por meio do financiamento, como garantia de retorno financeiro para garantir a sobrevivência da Companhia.

Considerando o percurso histórico dos programas de lotes urbanizados em Curitiba, o período posterior ao fim do BNH também foi marcado pelo crescimento das favelas; a “deterioração progressiva da problemática habitacional e das políticas voltadas para atendê-la” (MELLO, 1992, p. 2); e a atuação dos movimentos sociais de luta por moradia.

¹⁵ De acordo com o gestor entrevistado, durante o período de vigência do BNH, nas décadas de 1970 e 1980, a COHAB-CT comprou e estocou terras em Curitiba através de uma linha de financiamento denominada Resolução de Diretoria 01, ou RD1. Conforme relatado, além da aquisição de áreas para a implantação de lotes urbanizados, praticava-se também a desapropriação, quando de interesse do Município.

Em relação às diretrizes que nortearam a execução dos programas, o período de 1989 a 2010 caracteriza-se, segundo os documentos oficiais consultados pela pesquisa, por uma transição entre a produção para realocação de famílias removidas de favelas e o início da produção para atendimento à fila de inscritos da COHAB-CT em parceria com a iniciativa privada.

Segundo Albuquerque (2007), a urbanização de favelas proposta no início da década de 1980 pela Carta da Favela (1980) e pelo Plano Municipal de Habitação (1984), permaneceu apenas como uma diretriz e não foi executada de fato. Os registros da Companhia nesse período explicitam na prática a continuidade das ações de remoção de seus moradores para novos loteamentos ou conjuntos habitacionais, bem como a redução do número de projetos executados.

De acordo com o Entrevistado Representante Movimento Social, a situação de moradia em Curitiba se agravou em 1986, após a liberação do controle dos preços dos aluguéis, descongelados no Plano Cruzado, que provocou a elevação para além da capacidade de pagamento da população. Tal processo impulsionou também o movimento de luta por moradia em Curitiba, que vinha se organizando desde 1970, e que passou a pressionar o poder público por soluções habitacionais para a população de menor renda (TONELLA, 2010).

Nesse período, a COHAB-CT implantou programas para a complementação da infraestrutura de lotes que haviam sido implantados no período antecedente com infraestrutura mínima, objetivando incentivar a ocupação desses loteamentos. O Plano de Pavimentação de Conjuntos Habitacionais (PROPAV) de 1987 e o Programa Primeiro Teto em 1989 estão entre os programas implantados.

O PROPAV foi desenvolvido pela Prefeitura Municipal de Curitiba por meio de um convênio que garantia empréstimos de recursos do PROMORAR, já administrado pela Caixa, e teve como objetivo implantar pavimentação nos conjuntos habitacionais implantados pela COHAB-CT, nos quais a tipologia de lote urbanizado poderia ter sido prevista. Segundo a COHAB-CT (1986), de 103 conjuntos executados pela Companhia até então, apenas 26 eram providos por vias internas e acessos pavimentados, enquanto que os 77 restantes não possuíam pavimentação ou a possuíam parcialmente. Nesses 77 conjuntos, eram identificados problemas de erosão e intransitabilidade das vias em períodos de chuva intensa, além da inexistência de ligações não pavimentadas entre os loteamentos e as vias do sistema viário básico da cidade, que dificultava a circulação e o acesso dos moradores a

serviços essenciais, como transporte coletivo e coleta de lixo (COHAB-CT, 1986). Essas características explicitam, portanto, as condições de precariedade dos conjuntos habitacionais que haviam sido implantados no período anterior.

Diagnóstico elaborado pela COHAB-CT em meados da década de 1980 destacava que esses problemas eram recorrentes nos bairros periféricos do Município de Curitiba, e que o fato dessas regiões possuírem densidades demográficas superiores às dos bairros centrais agravou os problemas de mobilidade nessas áreas. A redução da capacidade financeira da Prefeitura Municipal de Curitiba foi utilizada como argumento para justificar a incapacidade de atendimento das solicitações de complementação de pavimentação desses loteamentos, ao mesmo tempo em que a deterioração das condições de habitabilidade dessas áreas apontava para a necessidade de intervenção (COHAB-CT, 1986). De acordo com o IPPUC (1987), o primeiro lote de obras objetivou a complementação da infraestrutura em loteamentos, sendo prevista a implantação de 726 m de calçadas e 1,88 km de pavimentação definitiva no loteamento popular Moradias Itatiaia (setor A), que havia sido implantado em 1982 pelo Programa Promorar/FICAM Autoconstrução.

O Programa Primeiro Teto, proposto em 1989 com o objetivo de acelerar a ocupação dos loteamentos populares produzidos pela COHAB-CT, onde residiam famílias com renda de até cinco salários mínimos, caracterizou-se como programa para a construção de casas com área de 20 m², financiadas em 60 meses, ou 5 anos (COHAB-CT, 1989).

A Política Habitacional implementada a partir de 1989 indicou novamente a necessidade de criação do FMH e o estabelecimento de parcerias com a iniciativa privada. Além disso, instituiu o solo criado¹⁶ como instrumento para gerar recursos para a política habitacional a serem administrados pelo FMH, e flexibilizou parâmetros urbanísticos para estimular a produção de loteamentos em parceria com a iniciativa privada (ALBUQUERQUE, 2007).

Em paralelo às políticas habitacionais promovidas pelos órgãos municipais, no final da década de 1980 o contexto social e a atuação dos movimentos populares por moradia interagiram de maneira determinante na definição dos programas para

¹⁶ Conforme Albuquerque (2007), este instrumento foi um mecanismo de arrecadação de recursos privados, e não se configurou “exatamente como *solo criado*, uma vez que não há e não houve um coeficiente único de aproveitamento para toda a cidade” (ALBUQUERQUE, 2007, p. 83. Grifo da autora).

produção de lotes urbanizados no Município. As informações sobre os acontecimentos que levaram o movimento popular a influenciar o aumento da oferta de programas de lotes urbanizados, na década de 1990, foram obtidas na entrevista realizada com um de seus representantes (Entrevistado Representante Movimento Social, nov. 2019) e complementadas a partir de Tonella (2010), uma vez que nos documentos oficiais não foram encontrados registros da participação popular nos projetos implementados pela COHAB-CT.

No movimento social organizado neste período destaca-se a Associação de Moradores do Xaxim, Pinheirinho e Alto Boqueirão (Organização Xapinhhal)¹⁷ (TONELLA, 2010), que teve um papel importante, pressionando a Prefeitura Municipal para ampliar a produção de loteamentos populares com o objetivo de atender processos de regularização fundiária. Segundo o Entrevistado Representante Movimento Social, a proposta da Organização era a construção de lotes urbanizados com pequenas dimensões, para atender famílias cadastradas no movimento, já que “a terra estava cara em relação à renda das pessoas” (Entrevistado Representante Movimento Social, nov. 2019). Segundo seu relato, a maioria das famílias cadastradas possuía renda de até três salários mínimos, condição insuficiente para arcar com as prestações de uma unidade habitacional pronta.

Diante do cenário de aumento dos preços dos aluguéis, a Organização Xapinhhal reuniu 16 associações de moradores no final dos anos de 1980 e se organizou de modo que cada uma possuísse um membro para compor seu departamento de moradia. As reuniões desse departamento eram formativas, contavam com a assessoria do Cefuria e tinham o objetivo de instruir os integrantes do movimento sobre os direitos do inquilino e elaboração de propostas populares para enfrentar o problema de moradia em Curitiba (Entrevistado Gestor Público 2, nov. 2019).

¹⁷ A origem da Organização Xapinhhal remonta ao início da década de 1980. Segundo informações do entrevistado representante movimento social, no início do governo José Richa, em 1982, havia uma promessa eleitoral de participação ativa da população no governo do estado. Em 1983, a Prefeitura de Curitiba, na gestão de Maurício Fruet, realizou um projeto para a região dos bairros Xaxim, Pinheirinho e Alto Boqueirão sem participação da população e que possuía imprecisões e desatualizações, chegando a propor um posto de saúde novo no local onde já havia uma unidade construída. A Xapinhhal foi formada para cobrar participação popular no governo local, engajando a população dos bairros e o IPPUC. Além de reivindicar soluções para a melhoria de condições de moradia, a Xapinhhal atuava com o Centro Comunitário e de Proteção Alimentar Padre Miguel (Cecopam) para a realização de compras comunitárias para grupos de famílias. A associação possuía 23 grupos com cerca de 400 famílias.

A proposta levada pelo movimento à COHAB-CT era a construção de loteamentos urbanizados, com financiamento em parcelas correspondentes a 10% do salário mínimo e pagamento em 20 anos. Previa também a realização de um projeto-piloto com 450 lotes para atender famílias moradoras da região do Xapinhal, que seriam selecionadas pelo movimento conforme critérios de necessidade. Os lotes seriam de 200 m² (10 m por 20 m)¹⁸ e compartilhariam muros no fundo. Segundo o Entrevistado Representante Movimento Social, “economizava muito dinheiro, as famílias dividiam o preço da construção”. Segundo a proposta, estes muros seriam edificadas pela COHAB-CT, para que, a partir deles, os moradores realizassem a autoconstrução de suas casas. No projeto concebido pelo movimento, as casas tinham área de 40 m² (4 m por 10 m), maiores do que os embriões de moradia propostos pela Companhia para famílias removidas de favelas.

Acordou-se com a COHAB-CT a realização de um loteamento popular na área aonde posteriormente viria a ser construído o bairro Sítio Cercado, que, segundo o Entrevistado Representante Movimento Social, era “um terreno sem uso no meio da cidade”, escolhido pelo movimento por possuir infraestrutura no entorno. Conforme Albuquerque (2007), tratava-se de uma área rural adjacente à área urbana.

O movimento participou com a COHAB-CT da negociação para a aquisição da área. A ideia era que, após aprovado o projeto, caberia à Companhia o financiamento dos lotes. No entanto, devido ao encerramento do repasse de recursos pelo governo federal, o projeto foi abandonado em 1987.

Conforme o Entrevistado Representante Movimento Social, diante da interrupção do projeto e da ausência de alternativas para moradia, o movimento decidiu pela ocupação de terrenos, com o objetivo de pressionar a COHAB-CT a produzir novamente moradia popular para a população de menor renda. A partir de então, as ocupações passaram a visar não mais a execução de um projeto-piloto para o assentamento de um número reduzido de famílias, mas o atendimento das cerca de 5 mil famílias cadastradas no movimento, que ganhou associados dos bairros Fanny e Lindóia.

¹⁸ Embora tenha sido demonstrada a preocupação em reduzir a dimensão dos lotes, a dimensão de 200 m² corresponde à área mínima que já vinha sendo praticada pela COHAB-CT no Programa Promorar/FICAM Autoconstrução. Portanto, a proposta do movimento não representou uma redução da área mínima dos lotes para além do que já era praticado pela Companhia.

As reuniões do movimento ocorriam em capelas ou em casas das comunidades eclesiais de base, pois poucas associações possuíam sede própria. Conforme o Entrevistado Representante Movimento Social, o apoio da Igreja¹⁹ foi fundamental no processo de ocupação, na negociação com o Poder Público e com a polícia, assim como nas etapas posteriores à ocupação.

Os critérios para a escolha das áreas a serem ocupadas eram semelhantes aos utilizados para a escolha da área anteriormente acordada com a COHAB-CT para realização do projeto-piloto, evitando fundos de vale e ocupando áreas vazias com infraestrutura e serviços públicos implantados. A fala do Entrevistado Representante Movimento Social, reproduzida abaixo, evidencia a preocupação do movimento em questionar a lógica de produção do espaço urbano em curso:

Dentro da nossa discussão, questionávamos muito a especulação imobiliária. Se você tem uma terra onde já existe toda a infraestrutura, o proprietário eleva o valor, quem é que colocou tudo isso? Questiona o proprietário que ganha ali. A cidade é produzida coletivamente e apropriada individualmente. Com isso, devíamos ocupar áreas com infraestrutura em volta. Aí não precisava ter outra briga pra construir creche no entorno [...] Quando faz o loteamento no Tatuquara, leva a infraestrutura que valoriza a área que fica no caminho. Por isso que sistema imobiliário financia campanha de prefeito. (Entrevistado Representante Movimento Social, nov. 2019).

Em 07 de outubro de 1988, a Organização realizou sua primeira ocupação, na área atualmente conhecida como Xapinhal. A escolha da data próxima à eleição municipal, que seria realizada no dia 15 de novembro, foi realizada para dificultar ações de despejo. Segundo Tonella (2010), no total “foram oito levadas de ocupação, chegando a ocupar a totalidade da área de 441.000 m²” (TONELLA, 2010, p. 246). De acordo com a autora, as ocupações reuniram 16 associações de moradores, 3.200 famílias e mais de 10 mil pessoas. A fala do Entrevistado Representante Movimento Social explicita também as condições precárias dessas ocupações, às quais as famílias se sujeitaram para pressionar a retomada dos investimentos e de soluções habitacionais que atendessem a população de baixa renda.

¹⁹ O entrevistado representante movimento social citou os líderes religiosos Dom Pedro Fedalto e Dom Ladislau Bienaski como figuras importantes no movimento; este último, associado à Pastoral Operária e à Comissão Pastoral da Terra, onde foi eleito presidente nacional em 2009 (INSTITUTO HUMANITAS UNISINOS, 2012).

Na primeira noite, apareceram cerca de 490 famílias. O restante estava com medo [...] O processo foi o seguinte: reunião da coordenação às 19h, volta pro seu grupo e dá a notícia. Volta pra casa, juntam as coisas e material de acampamento, lonas, madeiras e voltam. À meia noite a gente sai. Avisaram o transporte, fizeram lanche e café na térmica, botaram as coisas nas costas e foram pra comunidade. Só aí que a coordenação também ficou sabendo [...] Meia noite, começam a entrar os caminhões na área. Mistura de alegria e medo. [...] Depois, ameaça de despejos, pessoal da polícia, plano de despejo. [...] Nos outros dias vinham mais grupos. Foram 8 dias de ocupação. Foram 3.200 famílias. [...] Tivemos 16 mortes de crianças devido à contaminação por água (Entrevistado Representante Movimento Social, nov. 2019).

As imagens reproduzidas abaixo, disponibilizadas pela Associação Nossa Luta Xapinhal²⁰, mostram a dimensão da ocupação, as condições de moradia dos ocupantes e a mobilização do Movimento no final da década de 1980.

FIGURA 1 - REGISTRO FOTOGRÁFICO - OCUPAÇÃO XAPINHAL – 1988



Fonte: Associação Nossa Luta Xapinhal (2018).

De acordo com Tonella (2010), o objetivo principal da ocupação foi conseguir interagir com o Poder Público, “para que apontasse alguma solução para as famílias, como a realocação para outra área” (TONELLA, 2010, p. 245). Conforme a autora, o processo de negociação foi iniciado dois dias após a ocupação e contou com a presença da COHAB-CT, da Prefeitura e do Governo do Estado. A postura inicial da Prefeitura foi a de manter a população nos 15 terrenos ocupados:

²⁰ As imagens estão disponíveis a acesso público na página Associação Nossa Luta Xapinhal, na rede social Facebook.

No dia 24 de outubro de 1988, o prefeito Roberto Requião, do PMDB, deu ordem para que se evitasse, a qualquer custo, o despejo das famílias que ocuparam o terreno e que a diretoria de Alternativas Habitacionais da Secretaria de Desenvolvimento Social fizesse jus ao nome, ou seja, estudasse alternativas à situação (TONELLA, 1997²¹ apud TONELLA, 2010, p. 246).

Mesmo assim, segundo o representante do movimento por moradia, o processo de negociação para regularização da área, que continuou no governo Lerner (1989-1992), foi moroso e durou cerca de um ano, e as condições originais de financiamento propostas pela Organização Xapinhall para a aquisição de lotes urbanizados pelas famílias não foram mantidas. O custo das parcelas de financiamento dos lotes foi aumentado de 10% para 17% do valor do salário mínimo e o prazo de financiamento reduzido de 20 anos para 10 anos. Durante esse processo, muitas famílias desistiram da ocupação e outras foram excluídas da negociação com o aval do movimento por já serem proprietárias de outro imóvel no Município. Conforme o Entrevistado Representante Movimento Social, no final das negociações foram assentadas 1.078 famílias²².

²¹ TONELLA, Celene. **O urbanismo do desespero – um estudo dos processos de luta pelo espaço urbano no Paraná – 1985/1992**. Tese de Doutorado em História. São Paulo: Unesp, 1997.

²² As ações da COHAB-CT referentes à ocupação do Xapinhall deram origem a dois loteamentos no início dos anos 1990. A primeira ação na área foi a criação da Via do Trabalhador, a partir da qual parte dos ocupantes foi realocada para um loteamento popular implantado no bairro Tatuquara, o Jardim da Ordem, a cerca de 10 km de distância da área original ocupada, a sul de Curitiba, sobre área de uso agrícola. A implantação dessa via foi utilizada pela COHAB-CT para negociar a regularização fundiária dos demais terrenos. De acordo com o entrevistado gestor público 2, parte da área foi comprada pela COHAB-CT, com alguns casos de desapropriação e o valor pago pela Companhia foi reduzido em relação ao valor de mercado, pois a ocupação a desvalorizou. Conforme o entrevistado representante movimento social, a negociação do governo Lerner para a compra de áreas requereu, da parte dos proprietários, a doação da área ocupada à COHAB-CT mediante o aumento do potencial construtivo dos lotes lindeiros à recém-implantada Via do Trabalhador, que permaneceriam com os proprietários originais da área ocupada. Dessa forma, eles seriam ressarcidos com potencial construtivo adicional em terrenos que viriam a ser valorizados pela implantação da via. A segunda ação foi a aquisição, em 1992, de uma área particular ao lado da ocupação para a implantação do loteamento popular Nossa Luta, conforme o entrevistado gestor público 1, novamente sob a justificativa de desadensar a ocupação. Esse loteamento viria a compor a região atualmente conhecida como Xapinhall, no bairro Sítio Cercado, e foi construído seguindo o preceito da urbanização progressiva, com previsão de instalação de infraestrutura básica e posterior complementação. Segundo o representante do movimento por moradia, as famílias entraram nos lotes com as ruas abertas e os lotes demarcados e a complementação da infraestrutura (pavimentação e construção de calçadas nas vias) foi realizada mais de dez anos depois, quando ocorreu a regularização das matrículas e entrega de títulos. Os recursos utilizados para a complementação da infraestrutura provieram do Banco Interamericano de Desenvolvimento (2000). Foram utilizados pela Prefeitura de Curitiba para a aquisição de uma nova área no bairro Umbará e realização do loteamento Novo Horizonte, destinado a famílias removidas para uma nova ação de desadensamento do Xapinhall (Prefeitura Municipal de Curitiba, 2015 e Entrevistados Gestores Públicos 1 e 2, nov. 2019, e o Entrevistado Incorporadora Imobiliária 2, dez. 2019).

Conforme Tonella (2010), o movimento por ocupações iniciado pela Organização Xapinhall produziu efeitos multiplicadores e difusores, já que a partir de 1988 ocorreram, em Curitiba, uma série de ocupações de terrenos públicos e privados²³.

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

Segundo Tonella (2010), em 1989, 40 mil famílias, com renda inferior a três salários mínimos, estavam cadastradas na fila da COHAB-CT. Ao mesmo tempo, segundo a autora, havia “uma grande oferta de lotes urbanizados, valorizados por sua localização, mas com preços de mercado inacessíveis para a população de baixo poder aquisitivo” (TONELLA, 1997²⁴ apud TONELLA, 2010, p. 244).

Segundo o Entrevistado Representante Movimento Social, durante o ano de 1991, 12 mil famílias ocuparam lotes na cidade em movimentos organizados, como o Ferrovila, o União Geral de Bairros e o Audi União; ou em grupos menos organizados e politizados. As ocupações dos movimentos pressionaram o poder público a aumentar a oferta de lotes urbanizados em Curitiba, o que acabou resultando na estruturação do Projeto Bairro Novo, no bairro Sítio Cercado:

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

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

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

²⁴ Idem nota de rodapé número 20.

Segundo os gestores entrevistados, nesse período a Companhia passou a atuar a partir da pressão das situações existentes, fazendo com que o Município desenvolvesse programas de lotes populares e de regularização fundiária em resposta aos movimentos populares. Conforme se apurou nas entrevistas, a Companhia entende o Xapinhall como um projeto de regularização fundiária. Os entrevistados afirmaram também, contraditoriamente, que, embora os programas da COHAB-CT não tenham sido influenciados por demandas específicas dos movimentos por moradia, pois, no seu entendimento, “sempre existiu movimento sem-terra [...] mas não é isso que conduziu a um programa ou a outro” (Entrevistado Gestor Público 2, nov. 2019), as ocupações realizadas nesse período, influenciaram a oferta de lotes urbanizados pela Companhia para atender a realocação de famílias das ocupações.

Os programas desenvolvidos pela COHAB-CT, depois do Projeto Bairro Novo, voltaram a priorizar a produção de loteamentos populares para ampliar o acesso das famílias de baixa renda aos recursos disponíveis (COHAB-CT, 2004), e a autoconstrução como forma de produção habitacional prioritária para as menores faixas de renda.

No final da década de 1980, observou-se, em alguns aspectos, uma tentativa de reformulação da política habitacional, no sentido de diversificar as fontes de recursos para a provisão, de estimular a regularização fundiária em terras públicas e a autoconstrução por meio de mutirões com orientação técnica²⁵. No entanto, esse processo perdeu impulso com a decisão de delegar ao setor privado a função de promover habitação para a população de menor renda.

De acordo com os gestores entrevistados, até os anos de 1990, as áreas estocadas pela COHAB-CT foram utilizadas para construir loteamentos populares. Uma vez consumido esse estoque de áreas que haviam sido adquiridas com recursos do BNH, a produção de lotes urbanizados passou por dois momentos. Inicialmente, foram realizados pela COHAB-CT com recursos do FMH²⁶, criado e regulamentado

²⁵ Diretrizes da política habitacional desenvolvida durante a gestão Requião e pressão dos movimentos populares por moradia.

²⁶ O Fundo (Lei Municipal N. 7.412/1990, art. 4º) contava com as seguintes fontes de recurso: receitas provenientes de dotações orçamentárias do orçamento da Prefeitura Municipal de Curitiba e oriundas de transferências do estado e da União; de financiamentos habitacionais dos programas desenvolvidos com recursos do FMH; de convênios e acordos; da venda e da transferência de potencial construtivo; da venda de terrenos pertencentes ao Município ou de bens destinados à formação do BNH; de contribuições ou doações; de rendas provenientes da aplicação de seus recursos;

no início do ano de 1990. Posteriormente, por meio do estabelecimento de parcerias com empreendedores privados que atuavam no mercado imobiliário voltado para a produção de espaços de moradia popular.

A operação do FMH estava relacionada à execução do zoneamento de uso e ocupação do solo de Curitiba, que, segundo a lei que o criou, tinha como fonte de recursos as compras e transferências de potencial construtivo. Segundo Albuquerque (2007), o potencial construtivo adicional seria vendido aos empreendedores interessados e o produto dessa venda, transferido ao FMH. A partir de 1995, no entanto, o ritmo de arrecadação do Fundo foi sendo reduzido, contabilizando 1 milhão e meio de reais em 1998 e 490 mil reais em 2004 (COHAB-CT, 2004). Segundo a Companhia, em 2004 o solo criado ainda era a principal fonte de receita do Fundo. Na perspectiva da COHAB-CT (2004), a queda no ritmo de arrecadação do FMH estava associada ao desempenho da construção civil, fazendo com que seu fluxo de caixa acompanhasse os períodos de alta e baixa produção do setor, mas, além disso, consideram que ela também foi prejudicada pela criação de outros fundos predatórios do FMH²⁷ (Entrevistado Gestor Público 1, nov. 2019).

Outra fonte de recurso do FMH apontada nas entrevistas, era a venda de terrenos em bairros que a Companhia julgava não serem adequados para receber o público da fila ou as famílias removidas das favelas, ou ainda terrenos “com potencial comercial não compatível com uso habitacional para baixa renda” (COHAB-CT, 2004, p. 11). O Entrevistado Gestor Público 2 citou, como exemplo, a comercialização de

bem como, de quaisquer outras receitas eventuais, vinculadas aos objetivos do Fundo. A lei previa que os imóveis doados pela Prefeitura ao FMH só poderiam ser utilizados pela COHAB-CT como garantia ou serem alienados para operações de crédito quanto fossem utilizados para a construção de unidades habitacionais para a população de baixa renda. Ainda, que os recursos líquidos provenientes das alienações efetuadas pela COHAB-CT deveriam ser creditados ao Fundo. A administração do FMH por parte da COHAB-CT era realizada mediante remuneração de 5% dos investimentos realizados, prestação de contas via Conselho Fiscal do Fundo (Art. 9º) e promoção de projetos e aprovações nos parcelamentos nos imóveis doados pela Prefeitura de Curitiba. Nesses casos, a Companhia deveria respeitar a destinação original de cada área transferida e ainda não ocupada até a vigência da lei, quando se tratava de creche, escola e praça pública.

²⁷ O entrevistado gestor público 1 esclareceu que a criação de fundos concorrentes, “concorrentes institucionais”, contribuiu para a queda de arrecadação do FMH. Estes concorrentes institucionais passaram a também receber recursos oriundos da transação de potencial construtivo e suas aplicações não eram obrigatoriamente direcionadas a habitação popular. Desse modo, potenciais provenientes de solo criado passaram a não serem destinados ao FMH e, nesse sentido, outros fundos passaram a ser predadores. O técnico citou como exemplo o Programa Especial de Governo (PEG), cujos investimentos eram direcionados diretamente aos cofres da Prefeitura para a aplicação em equipamentos públicos. Como a fórmula de cálculo do investimento na PEG era mais barata do que o investimento no FMH, então aquele era preferido pela iniciativa privada no lugar do FMH.

um lote no bairro Jardim Social, região da cidade historicamente ocupada por famílias com renda mais elevada:

Sobrou um triângulo na esquina, certo? São mansões. O que a prefeitura fez de interessante? Listava-se (sic) esses lotes, mandava-se para a Câmara de Vereadores e fazia-se uma lei pra doar esses triângulos para o Fundo Municipal de Habitação de Curitiba. Mas nós não iríamos pôr aqui um morador de favela porque não é compatível com a ocupação do Jardim Social. O que a COHAB-CT fazia? Leilão público. Ganhou-se muito dinheiro assim porque, por exemplo, nesse exemplo que eu estou citando, era uma casona imensa, o cara tinha piscina. Ele chegou lá, os envelopes fechados, ele deu a maior oferta. Você veja, tem vários, aqui no bairro está cheio, que não são compatíveis com habitação popular e você ganha em cima. (Entrevistado Gestor Público 2, nov. 2019).

Outras estratégias utilizadas foram o uso da transferência do potencial construtivo e da venda de cotas de potencial construtivo, citadas nos documentos oficiais como “inovações” promovidas pela COHAB-CT (2004), assim como a parceria com a iniciativa privada para viabilizar a produção de lotes. Segundo COHAB-CT (2004), a transferência de potencial construtivo²⁸ era empregada para a aquisição de áreas particulares que haviam sido ocupadas²⁹ como uma “forma de ressarcimento ao proprietário da terra” (COHAB-CT, 2004, p. 11). Na avaliação da Companhia, as ocupações rebaixavam o preço da terra para ressarcimento pela Prefeitura. A troca de áreas por potencial construtivo foi outro recurso utilizado pela COHAB-CT para a aquisição de glebas, como no caso do Projeto Bairro Novo e nas regularizações do Xapinhal, da Vila Parolin e da Vila Vitória Riveira³⁰:

²⁸ A transferência de potencial construtivo em Curitiba possui um perfil arrecadatório e, segundo Polucha (2017, p. 17), está ligada a uma matriz que “privilegia a competição de mercado” e enfatiza a viabilização da atividade da iniciativa privada.

²⁹ O instrumento de transferência de potencial construtivo teria sido utilizado como pagamento à empresa Siemens pela ocupação de uma área de 32.0000 m² na CIC, por 270 famílias (a Vila Vitória Riviera). A empresa alemã recebeu como pagamento um certificado de 23.000 m², que seria equivalente ao valor da área, estimado em R\$ 850.000,00. O instrumento também foi utilizado para a compra da área ocupada pela Vila Sílvia, no bairro Xaxim, e para a compra de parte da área da Vila Parolin, no bairro homônimo. Segundo a COHAB-CT (2004), a negociação na Vila Parolin foi realizada com vários proprietários.

³⁰ Empresa do setor metal mecânico, instalada na CIC.

Vila Vitória Riveira (32 mil m²): área da Siemens na CIC, ocupada por 270 famílias. “A área [...] recebeu, como pagamento, um certificado de 23 mil metros quadrados de potencial construtivo, equivalente ao valor da área, estimado em R\$850 mil. A mesma operação viabilizou a compra de outra área, a Vila Sílvia, no Xaxim, e tornou possível a compra de parte da área onde está localizada a Vila Parolin, uma das mais antigas áreas irregulares da cidade, com vários proprietários (a negociação está sendo feita com cada um deles isoladamente). (COHAB-CT, 2004, p. 13).

A venda de cotas de potencial construtivo era, portanto, realizada pela Companhia para comprar áreas para regularização ou para relocações³¹.

Na década de 1990, a COHAB-CT desenvolveu também programas de lotes urbanizados em parceria com a iniciativa privada. De acordo com os gestores entrevistados, essa solução “prosperou bastante” e correspondeu à “grande parcela” dos empreendimentos executados nos últimos anos. Essas parcerias entre grupos privados e agentes estatais para a execução de loteamentos populares foram iniciadas nessa década, no período de maior pressão popular, e perduraram até 2013.

De acordo com os gestores entrevistados, as parcerias com a iniciativa privada se mostraram uma alternativa no período do governo Collor (1990-1992), em que o Ministério da Fazenda proibiu o endividamento das COHABs. Nesse período, sem recursos municipais e estaduais, não podendo se endividar e tendo que enfrentar a demanda crescente por habitação, a Prefeitura enxergou, na parceria com o setor privado, uma solução para que a Companhia pudesse continuar produzindo, já que a urbanização de favelas era uma intervenção com custos mais elevados, de acordo com o Entrevistado Gestor Público 2.

A parceria com empresas privadas para a realização de loteamentos populares foi proposta durante a terceira gestão de Jaime Lerner (1989-1992), e se caracterizou pela flexibilização dos requisitos mínimos exigidos para implantação de infraestrutura e dos parâmetros de parcelamento e ocupação de loteamentos produzidos pelo setor privado, em troca do pagamento de um percentual dos lotes ao FMH, que seriam destinados à COHAB-CT:

³¹ A COHAB-CT cita a compra de uma área de 160.000 m² com cotas de potencial construtivo, para o assentamento de 500 famílias que ocupavam uma área supostamente sujeita a risco, na Vila Terra Santa, bairro Tatuquara. No entanto, a área indicada no material da COHAB-CT (2004), adquirida com a venda de potencial construtivo, apresenta riscos ambientais e dominiais aos moradores, já que é cortada por uma linha de transmissão de energia elétrica de alta tensão e está sobre APP.

Lerner chamou os loteadores numa reunião pública, e chegou pra eles assim ó: - “Nós estamos com o seguinte problema: nós estamos com uma fila e a gente acha que nós poderíamos fazer uma parceria com vocês na oferta de lotes urbanizados. Quais as condições que vocês acham compatíveis?” - “Reduzir camada de ensaibramento das ruas, tem um padrão da prefeitura, fazer o lote urbanizado, valetas a céu aberto, manilhas só nas travessias das ruas, e rede d’água e rede de luz.” - “Tudo bem, eu posso fazer então a redução desses parâmetros e eu quero em troca dessa concessão de redução de parâmetros de melhorias urbanas, eu quero 20% dos lotes produzidos. E vocês podem usar a 6.766³²”, que eles não podiam. Eles eram obrigados a fazer os lotes de 12x30 (Entrevistado Gestor Público 2, nov. 2019).

Assim, o programa de lotes urbanizados em parceria com a iniciativa privada permitiu ao empreendedor privado a implantação de loteamentos com redução da área mínima dos lotes e infraestrutura simplificada (ruas ensaibradas, redes de drenagem, água, esgoto e energia elétrica), mediante o pagamento de 20% dos lotes produzidos ao FMH. Os lotes repassados à COHAB-CT pelas empresas seriam destinados a famílias com renda mensal de até três salários mínimos. A comercialização dos demais lotes, não repassados ao FMH, seria feita pela empresa privada, que poderia vender o produto às pessoas cadastradas na fila da COHAB-CT ou diretamente no mercado privado.

Embora essa informação não tenha sido encontrada nos documentos oficiais pesquisados, segundo o Entrevistado Gestor Público 2, essa modalidade do programa foi criada para ser temporária, enquanto a COHAB-CT não recebia recursos do governo federal para executar por conta própria os loteamentos, mas perdurou nas décadas seguintes.

Ao analisar o Programa, Mello (1992) destacou a organização “de forma empresarial e bancária” da COHAB-CT e a “clara opção pela privatização”, por meio da transferência da política habitacional para o setor privado. Segundo a autora, a “orientação privatista”, decorrente dessa política, levou a conflitos com as metas sociais da Companhia.

Vale destacar que os programas de lotes urbanizados em parceria com a iniciativa privada têm origem durante o período de ajuste neoliberal da economia nos anos de 1990 (LAZZARINI, 2011). Para Bonduki (2008), os principais programas habitacionais implementados no período ocorreram em nível municipal e utilizaram

³² A Lei Federal N. 6.766/1979 permite a dimensão mínima de 125 m² dos lotes para habitação de interesse social.

recursos orçamentários próprios e parcerias com a iniciativa privada, dando continuidade ao movimento já observado no final da década de 1980.

Nesse período, a COHAB-CT assumiu oficialmente a prática da urbanização progressiva como princípio, embora, conforme os gestores entrevistados, já lançasse mão desta solução desde os primeiros programas de lotes urbanizados, durante o BNH, conforme já apresentado. Dentre os documentos consultados por esta pesquisa, o termo foi utilizado pela primeira vez no Relatório de Gestão 2002-2004 da Companhia³³.

A decisão da COHAB-CT de operar em parceria com o setor privado na execução da política habitacional, teve repercussão decisiva nos rumos da Companhia. O mesmo ocorreu em outros municípios brasileiros, conforme observa Royer (2002), na adoção do programa de lotes urbanizados em parceria com a iniciativa privada em São Paulo, que viabilizou a remuneração das dívidas do Banco ao SFH.

Os próximos programas, elaborados pela Companhia, que previam autoconstrução em lote urbanizado — Programa Cooperativo Casa Fácil, em 1993, PROHAB Habitação em Parceria, em 1999, e Programa Imóvel na Planta, em 2003 — não foram considerados por esta pesquisa como programas de lotes urbanizados, pelo fato de terem sido destinados a públicos com renda mais elevada.

Na virada do milênio, o modelo de atuação da Companhia ainda não havia sido revisto, mesmo passadas décadas do fim dos repasses de recursos federais. O relatório da gestão 2002-2004 da COHAB-CT expõe as dificuldades de operação desde a década de 1990:

³³ De acordo com o Relatório de Gestão 2002-2004, o loteamento popular: “Prevê a entrega de lotes com infra-estrutura [sic] básica (ruas ensaiçadas), redes de drenagem, água esgoto e energia elétrica, dentro do princípio da **urbanização progressiva**. Os empreendimentos, localizados em área de expansão da cidade, reservam área para a implantação futura de equipamentos comunitários e para atividades geradoras de emprego e renda, com a criação de lotes comerciais e industriais. **Os loteamentos vão recebendo melhorias gradativas, executadas pelo município à medida que se consolida a ocupação pelas famílias**” (COHAB-CT, 2004, p. 13, grifos da autora).

Esta situação ainda não foi revista e, por isso, o impacto da queda da arrecadação, acaba influenciando o desempenho da COHAB-CT, já que o pagamento das prestações pelos mutuários deve ajudar a financiar famílias que aguardam na fila [...] Este quadro de dificuldades não é novo e é especialmente preocupante nos grandes centros urbanos. A situação, na verdade, vem se arrastando desde foi [sic] iniciado o desmonte da estrutura que cuidava da habitação de interesse social, com a extinção do BNH, em 1986. De lá para cá, novos obstáculos foram criados, comprometendo ainda mais os trabalhos das Cohabs em todo país. Curitiba não é uma exceção nesta conjuntura. A cidade que é conhecida em todo mundo pelo seu planejamento e inovações urbanas enfrenta as mesmas dificuldades nos demais municípios para desenvolver o seu programa habitacional. Conseguimos estabelecer aqui alguns avanços, vinculando a habitação ao processo ordenado de crescimento da cidade, mas sempre nos deparamos com a realidade dos recursos escassos e de projetos que, infelizmente, muitas vezes não podem ser viabilizados. (COHAB-CT, 2004, p. 25).

No ano de 2003, contemporâneo à citação apresentada, o recém-implantado Ministério das Cidades propôs integrar o tratamento das questões urbanas³⁴ (BONDUKI, 2008), preenchendo uma lacuna institucional até então existente no cenário nacional. O Projeto Moradia, criado no ano 2000, durante a gestão Fernando Henrique Cardoso, foi transformado, em 2005, no SNH e passou a atender a demanda habitacional insolvável. Foram criados o Sistema, o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS e FNHIS) e seu Conselho Gestor através da Lei Federal N. 11.124/2005, por meio dos quais o governo federal se propôs a produzir, pela primeira vez, habitações subsidiadas para a população de baixa renda, com recursos do Orçamento Geral da União (OGU) e do FGTS. Estes instrumentos criaram as condições legais e institucionais para a consolidação do setor habitacional como política de Estado. Na interpretação de Tonella (2010):

Pela primeira vez, tem-se uma proposta de integração de todas as políticas urbanas, apontando para a superação do recorte setorial da habitação, do saneamento, dos transportes e mobilidade urbana para integrá-los, levando em consideração o uso e a ocupação do solo. A estrutura do Ministério das Cidades é apontada hoje como uma novidade, não só em território brasileiro, mas em toda a América Latina. Sua importância aumenta quando se constata que, no passado recente, a marca da política urbana foi ausência de planejamento e desarticulação (TONELLA, 2010, p. 255).

³⁴ Os objetivos relacionados à temática habitacional que centraram a atuação do Ministério na sua criação foram: (i) coordenação de toda a política urbana e habitacional do país, por meio da elaboração da Política Nacional de Habitação (PNH) e do estabelecimento de regras gerais para o financiamento habitacional; (ii) tratamento integrado da questão da moradia e da questão urbana, norteadas pelo Projeto Moradia; (iii) a integração das políticas de habitação, saneamento e mobilidade. Conforme Arretche et al. (2012), a PNH deveria ser parte de um processo de planejamento de longo prazo para o setor habitacional no Brasil, com horizonte em 2023.

Entretanto, de acordo com Shimbo (2016), a gestão da política habitacional perdeu força operacional mediante a manutenção da Caixa, subordinada ao Ministério da Fazenda, como agente operador dos programas e principal agente financeiro dos recursos do FGTS. A autora destaca que, enquanto esse mecanismo favoreceu o aumento do volume de recursos destinados a financiamentos habitacionais, também significou a garantia para setores privados investirem em empresas construtoras e incorporadoras, o que nem sempre foi compatível com as metas sociais dos programas.

Em Curitiba, no ano de 2007, Albuquerque destaca que a produção de lotes urbanizados “começou a mostrar sinais de esgotamento, ao menos no que se refere à sua produção dentro dos limites da ‘cidade-modelo’” (ALBUQUERQUE, 2007, p. 104). A autora se refere à redução da oferta de áreas não parceladas no interior dos limites do Município e ao aumento contínuo do preço da terra. Segundo ela, planejava-se a transferência da produção de habitação popular para os municípios da Região Metropolitana de Curitiba (RMC)³⁵.

No ano de 2007, o lançamento do PAC-Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP) potencializou a urbanização de favelas em cenário nacional, embora localmente esse objetivo não tenha sido cumprido, observando-se a priorização da remoção parcial de favelas consolidadas situadas em Áreas de Preservação Permanente, com a sucessiva realocação de seus moradores nos conjuntos habitacionais financiados pelo programa (NUNES da SILVA, VASCO e TEIXEIRA, 2018).

Ainda no cenário nacional, os esforços para a implementação do SNHIS perderam força com a implementação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV)³⁶, no ano de 2009. O lançamento pelo Governo Federal do PMCMV ocorreu sem a participação do Ministério das Cidades e foi desarticulada da política habitacional recém-construída. A produção habitacional para a população com renda de até três salários mínimos passou a ser incorporada em modalidades específicas

³⁵ O discurso dos anos 2000 de expandir a produção de unidades habitacionais para a RMC não se consolidou plenamente, mas iniciou com o PMCMV, embora a produção do Faixa 1 tenha se localizado prioritariamente no polo (FERREIRA, 2019).

³⁶ O PMCMV foi um programa de subsídios do governo federal para a construção de unidades habitacionais. Em moldes semelhantes ao BNH (1965-1986), foi desenhado para estimular o aquecimento do setor de construção civil e o mercado imobiliário e ampliar o poder de consumo da população no sentido da obtenção da casa própria, estimulando a economia do Brasil.

do PMCMV, desvinculada do SNHIS e, novamente, dentro da lógica de produção de mercado.

Mediante a extinção do Ministério das Cidades, em 2019, as definições quanto ao atendimento da população com faixa de renda que recebe até três salários mínimos pela política nacional e à manutenção do SNHIS, ainda hoje são incertas.

Em Curitiba, atualmente (2020), as parcerias com o setor privado não figuram nos documentos da COHAB-CT como estratégia em curso. De acordo com o gestor entrevistado, os programas de lotes urbanizados pararam de ser realizados devido ao custo para aquisição de novas áreas, e porque as disponíveis não são suficientemente estruturadas para serem utilizadas pelo poder público municipal como solução para moradia (Entrevistado Gestor Público 1, nov. 2019).

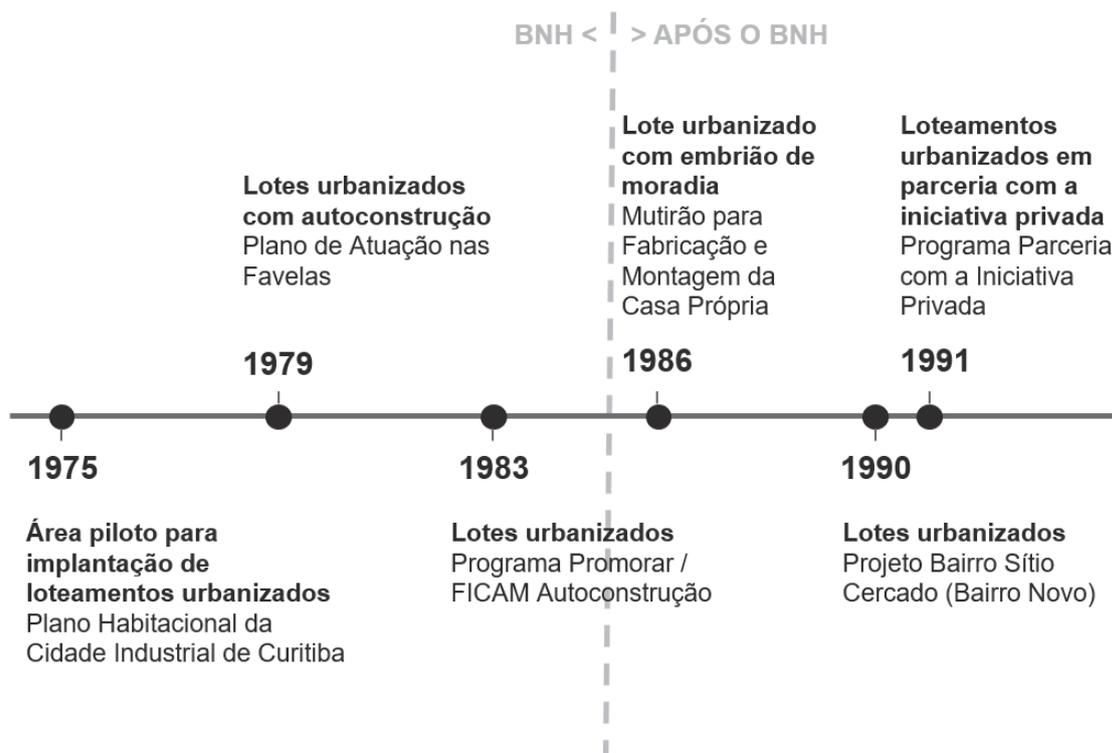
No próximo capítulo, são caracterizados os programas de lotes urbanizados implementados pela COHAB-CT.

3 OS PROGRAMAS DE LOTES URBANIZADOS IMPLEMENTADOS PELA COHAB-CT

No presente capítulo, são caracterizados os programas de lotes urbanizados implementados pela COHAB-CT ao longo de sua história. Para cada um deles, apresentam-se os períodos de implantação, o público atendido, as soluções habitacionais, os agentes envolvidos, as formas de acesso, o local de implantação no Município e os seus propósitos. Tal caracterização tem como objetivo analisar a forma como os programas de lotes urbanizados para autoconstrução foi implantada em Curitiba.

Conforme demonstra a FIGURA 2, os lotes urbanizados produzidos pela COHAB-CT vinculam-se a planos, programas e projetos e distinguem-se em períodos, conforme será apresentado no capítulo.

FIGURA 2 – LINHA DO TEMPO – PRINCIPAIS PROGRAMAS E PROJETOS DE LOTES URBANIZADOS EXECUTADOS PELA COHAB-CT – 1975/1991



FONTE: A autora (2020).

3.1 ÁREA PILOTO PARA IMPLANTAÇÃO DE LOTEAMENTOS URBANIZADOS - PLANO HABITACIONAL DA CIC (1975)

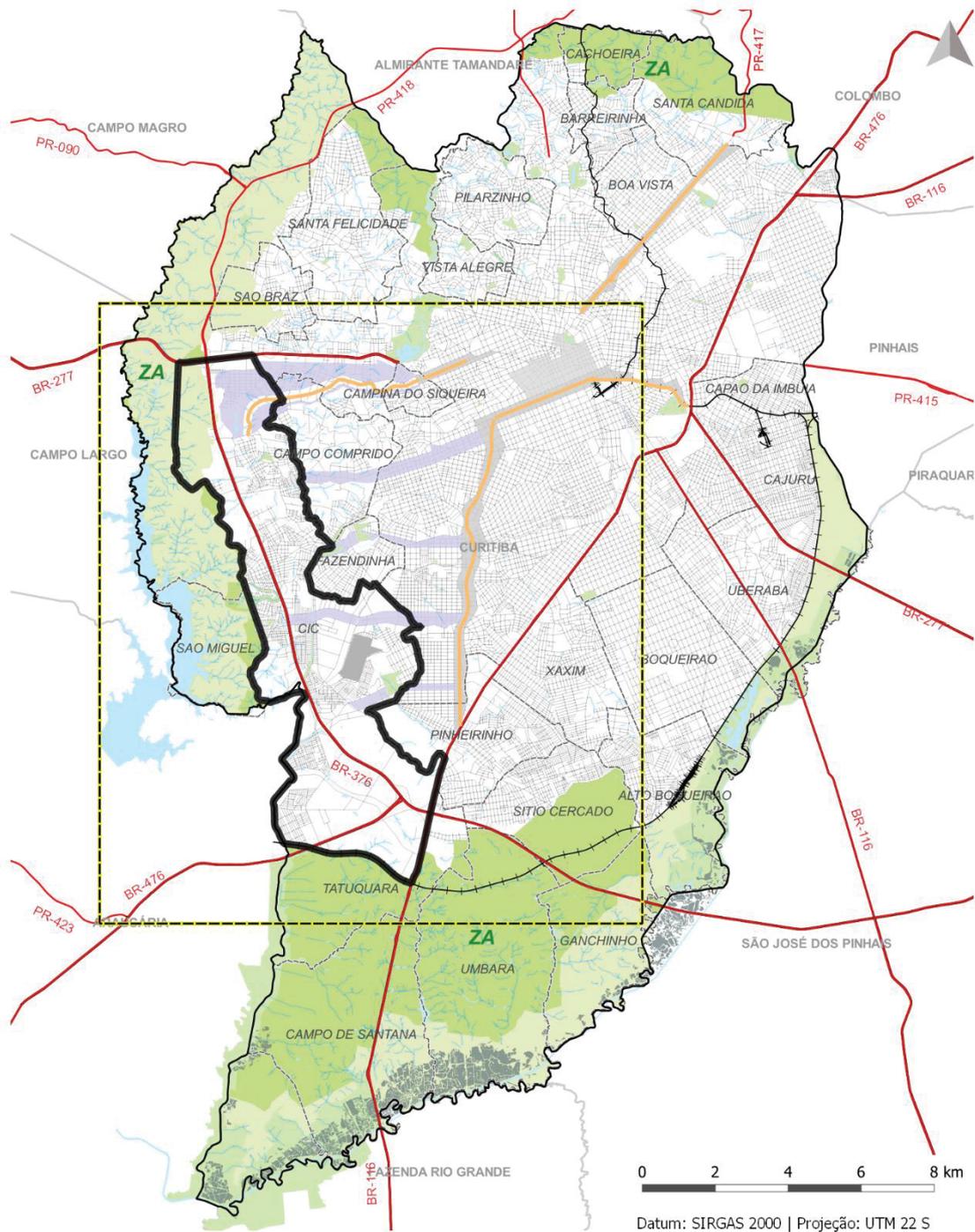
O Plano Habitacional da CIC foi desenvolvido pelo IPPUC, em 1975, sob a prerrogativa de reassentar 762 famílias que residiam em áreas a serem ocupadas por indústrias (IPPUC, 1975). No Plano, a remoção das famílias consta como solução para garantir a “preservação ambiental” da região oeste de Curitiba, área situada ao longo do rio Barigui (COHAB-CT, 1999; POLUCHA, 2010).

Na prática, o desenvolvimento do Plano assegurou a destinação dos recursos obtidos junto ao BNH para a estruturação do sistema viário da CIC, uma região até então rural, externa ao perímetro urbano, atendendo assim a um compromisso assumido pela URBS com o Banco. Possibilitou, também, a implantação de extensões da infraestrutura viária existente em direção à região oeste. Após a implementação dessa infraestrutura, seriam ofertados terrenos a baixo custo para a execução de programas de habitação popular, dentre os quais previu-se, pela primeira vez, os lotes urbanizados para autoconstrução (POLUCHA, 2010; ALBUQUERQUE, 2007).

O Plano se insere no Zoneamento da CIC, integrante do Zoneamento de Uso do Solo de Curitiba (Lei N. 4.773/1974), que previa a implantação dos Setores Especiais Conectores, por meio da implantação de vias conectoras e de um zoneamento de alta densidade habitacional. Conforme Polucha (2010), estas vias foram previstas no projeto urbanístico da CIC (Projeto Integrado da Área Industrial da Região Metropolitana, de 1973) como extensões das vias estruturais para interligação com o Contorno Metropolitano Sul, que com as vias estruturais implantadas na área urbana, deveriam servir como elemento estruturador do espaço urbano, integrando sistema viário, transporte coletivo e adensamento construtivo.

As figuras a seguir demonstram a localização prevista no Plano Habitacional da CIC para a produção de lotes urbanizados. A FIGURA 4 mostra o zoneamento de uso do solo da CIC e as áreas habitacionais previstas. A FIGURA 5, a setorização das subáreas habitacionais da CIC, entre as quais está indicada a Área Piloto para a implantação de lotes urbanizados, destacada na FIGURA 6. As áreas sinalizadas como de “alta densidade” na FIGURA 5 correspondem às vias Conectoras 1, 2, 4 e 5, citadas por Polucha (2010). A FIGURA 3 localiza estas figuras no perímetro urbano de Curitiba e em relação às vias conectoras.

FIGURA 3 – LOCALIZAÇÃO DA REGIÃO DO ZONEAMENTO DA CIC E DAS VIAS CONECTORAS NO MUNICÍPIO DE CURITIBA - 2020



- | | | |
|--|-------------------|-------------------|
| CIC | Rodovias | Parques e bosques |
| Setor Especial Conector | Eixos estruturais | APAs |
| Zonas Estruturas e Central | Ferrovia | Áreas agrícolas |
| Vila Nossa Senhora da Luz dos Pinhais (1967) | Hidrografia | |

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

NOTA: O retângulo sobre a figura sinaliza o recorte apresentado nas FIGURAS 4, 5 e 6 a seguir.

FIGURA 4 – ZONEAMENTO DA CIC – 1975



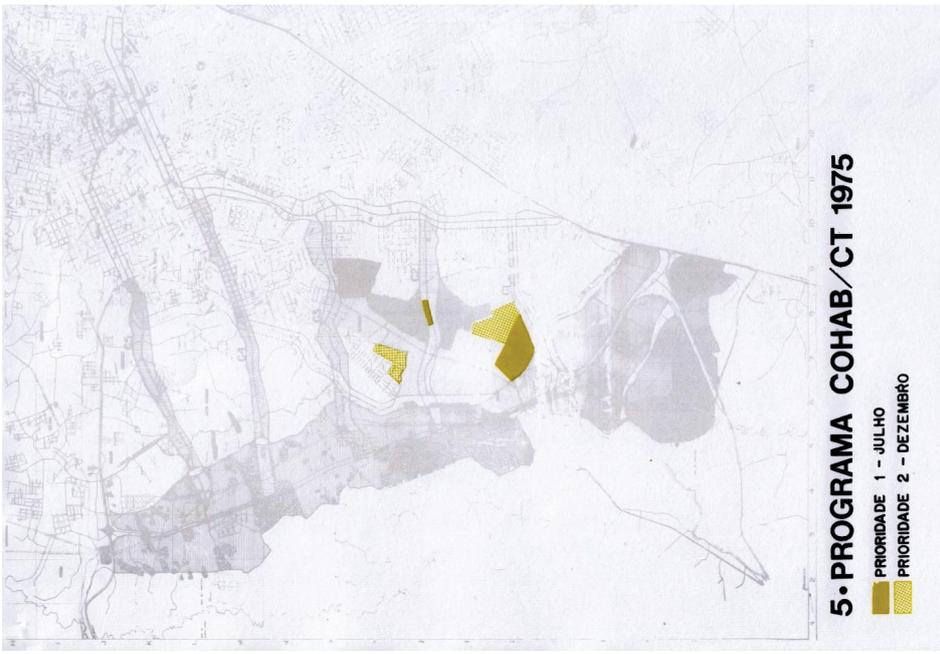
FONTE: IPPUC (1975).
 NOTA: (1) A área sinalizada corresponde ao conjunto Vila Nossa Senhora da Luz dos Pinhais.

FIGURA 5 – ÁREAS HABITACIONAIS NO ZONEAMENTO DA CIC – 1975



FONTE: IPPUC (1975).

FIGURA 6 – ÁREA PILOTO DO PROGRAMA DE LOTES URBANIZADOS DA CIC – 1975



FONTE: IPPUC (1975).

Destaca-se, também, que a área piloto para produção dos lotes urbanizados foi alocada ao lado do conjunto Nossa Senhora da Luz dos Pinhais³⁷ (FIGURA 4), reforçando a concepção da área como um *cluster* habitacional para a população de menor renda, próximo ao local onde estava sendo incentivada a implantação das indústrias na CIC.

A “Área Piloto”, prevista pelo Plano Habitacional da CIC para a implantação de lotes urbanizados, era composta por duas áreas com prioridades de construção diferenciadas (FIGURA 6). A área de Prioridade 1 era adjacente à mancha urbana então ocupada, e a área de Prioridade 2 era descontínua à mancha urbana. O Plano previa a ocupação prioritária da área mais próxima dos locais onde já havia alguma infraestrutura instalada. Tais áreas encontram-se registradas no acervo da COHAB-CT como Moradias Oswaldo Cruz. A FIGURA 7 mostra uma fotografia desse conjunto em 1977, dois anos após a data do Plano Habitacional da CIC.

FIGURA 7 – MORADIAS OSWALDO CRUZ – PLANO HABITACIONAL DA CIC - 1977



FONTE: COHAB-CT (2015).

³⁷ O primeiro conjunto habitacional entregue pela COHAB-CT foi o Nossa Senhora da Luz dos Pinhais, em 1967, financiado pelo BNH, em uma área não urbanizada que viria a se tornar parte da CIC (POLUCHA, 2010).

Além da área piloto para lotes urbanizados na CIC, o Plano tinha como objetivo a indução da ocupação pela iniciativa privada daquelas onde a infraestrutura seria implantada pelo poder público, situadas entre a malha urbana existente e as áreas habitacionais previstas pelo Plano na CIC³⁸.

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

Considerando o conjunto das unidades habitacionais, eram previstas as tipologias lotes urbanizados para autoconstrução, habitações unifamiliares isoladas ou geminadas e habitações coletivas. As unidades habitacionais seriam desenvolvidas pela COHAB-CT, pelo Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais (Inocoop)³⁹ e pelo setor privado, conforme distribuição apresentada na TABELA 2. De acordo com o IPPUC (1975), à COHAB-CT caberia a produção de todas as tipologias habitacionais (lotes urbanizados, unidades habitacionais unifamiliares e habitações coletivas nas Conectoras 1, 2, 4 e 5). À Inocoop cabia a oferta de unidades habitacionais unifamiliares nas ZR2 e de habitação coletiva nas Conectoras 1, 2, 4 e 5. Ao setor privado (caracterizado como “Outros” por IPPUC, 1975) cabia a construção de habitações coletivas de alta densidade nas Conectoras 1, 2, 4 e 5.

TABELA 2 – SUBÁREAS HABITACIONAIS – OFERTA DE DOMICÍLIOS NA CIC – IPPUC - 1975

TIPO	UNIDADES HABITACIONAIS (UH)		ÁREA	
	N	%	ha	%
Total lotes urbanizados	1.200	3,44	56,70	8,07
Total UH Unifamiliares	16.250	46,55	498,40	70,93
UH unifamiliares Isoladas	5.645	16,17	248,40	35,35
UH unifamiliares geminadas	6.748	19,33	96,40	13,72
ZR2+	3.857	11,05	153,60	21,86
Total habitações coletivas	17.459	50,01	147,60	21,00
TOTAL	34.909	100	702,70	100

FONTE: IPPUC (1975).

³⁸ A infraestrutura seria estendida nos Setores Estruturais, corredores de comércio, residência e transporte que orientam a paisagem urbana e ordenam a verticalização em Curitiba.

³⁹ O Inocoop foi criado no âmbito do Programa de Cooperativas Habitacionais, durante o BNH, com o intuito de orientar a iniciativa privada, estimulando a construção de habitações de interesse social e o financiamento da casa própria pela população de média e baixa renda (INOCOOP-SP, 2013).

NOTA: ZR2+ = Isoladas e geminadas.

A tabela apresenta ainda os números de unidades habitacionais (UH N) e as áreas totais (ha) previstos para a produção por esses agentes. Os lotes urbanizados correspondiam a 3,44% do total de unidades habitacionais (UH) previstas pelo Plano (1.200 de 34.909 UH) e a 8,07% da área total das subáreas habitacionais (56,7 ha de 702,7 ha). A distribuição das áreas sob a responsabilidade da COHAB-CT para implantação está indicada na FIGURA 5, anteriormente apresentada. A maioria das áreas (91,93%) era destinada à produção pela Inocoop ou pela iniciativa privada, responsável pela maior parte da oferta de moradia (96,56% das unidades habitacionais).

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

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

Observa-se, portanto, que a produção para baixa renda foi minoritária, sendo priorizada a oferta para as famílias que podiam financiar a unidade habitacional pelo Inocoop ou no mercado. Revelam, ainda, que os lotes urbanizados estavam destinados às famílias que seriam removidas das favelas. Ou seja, a produção de diferentes tipologias visava atender diferentes faixas do mercado habitacional e viabilizou uma solução para a remoção de famílias residentes em favelas, de acordo com as diretrizes de ordenamento territorial e à capacidade de pagamento.

À iniciativa privada coube o atendimento das faixas de renda solváveis, por meio da construção verticalizada e a exploração da infraestrutura das vias Conectoras (FIGURA 5) em uma área de expansão urbana, cuja valorização do entorno era esperada com a implantação de infraestrutura viária financiada pelo BNH. Portanto, obedecendo à dinâmica nacional observada no período e afastando-se do perfil das famílias de baixa renda que deveriam ser atendidas pela COHAB-CT, os recursos do BNH foram prioritariamente direcionados à estruturação de áreas para a comercialização pela iniciativa privada, responsável por projetos habitacionais que

ocupavam mais de 90% do total das áreas habitacionais previstas pelo Plano na CIC (TABELA 2).

Ainda, conforme o Plano Habitacional da CIC, a desapropriação das áreas a serem ocupadas por lotes urbanizados caberia ao poder público municipal. Os dados apresentados mostram que foram previstos 1.200 lotes em uma área de 56,70 hectares. Esses lotes teriam área de 220 m² (11 por 20 m), cada um contendo um ponto de luz, um ponto de água e uma fossa séptica que, segundo o IPPUC (1975), compunham as condições mínimas adequadas à habitação. O Plano apresentou, pela primeira vez, a urbanização progressiva como estratégia de execução da política, que se realizou pela implantação de loteamentos com o mínimo de infraestrutura para posterior complementação, objetivando permitir a comercialização dos lotes e o barateamento do custo de produção, solução que seria adotada como prática pela Companhia nas décadas seguintes.

As informações colhidas nas entrevistas esclareceram que, desde o início, os loteamentos populares foram realizados com a premissa de que, depois de implantados, “a infraestrutura viria progressivamente”. Esta opção era justificada pela incapacidade financeira do poder público municipal de implementar toda a infraestrutura imediatamente (Entrevistados Gestores Públicos 1 e 2, nov. 2019).

O Entrevistado Gestor Público 1 justificou, ainda, que o loteamento com urbanização progressiva era o que o mutuário podia pagar, e que se a Companhia implantasse mais infraestrutura, encareceria o produto que não conseguiria ser vendido para esta faixa de renda (Entrevistado Gestor Público 1, nov. 2019). Esta concepção evidencia que a definição da infraestrutura a ser implantada nos loteamentos tinha como referência a capacidade de pagamento dos mutuários, mais do que a falta de recursos públicos para sua execução. Tal afirmação se comprova se forem levados em conta os recursos disponíveis com financiamento do BNH nesse período e que foram utilizados para implantação de infraestrutura na própria CIC. Ou seja, assim como a possibilidade de acesso a uma unidade habitacional pronta e completa, o acesso à infraestrutura urbana era oferecido conforme a capacidade de pagamento do cliente.

Ainda em relação à progressividade da infraestrutura, vale destacar nesse período o Programa de Complementação Urbana (Projeto CURA)⁴⁰, destinado à complementação de infraestrutura viária em conjuntos habitacionais e loteamentos implantados pela COHAB-CT, com recursos obtidos por meio de empréstimos do BNH. A aplicação desse projeto nos programas habitacionais marca a participação das empreiteiras, que se especializaram na implantação de infraestrutura urbana para o mercado de habitação popular. O Projeto CURA foi um projeto nacional para financiamento de obras urbanas, não apenas voltado à execução de operações complementares em conjuntos habitacionais, mas também para a implantação de infraestrutura em áreas de expansão urbana (MARICATO, 1987). Conforme Maricato (1987), o BNH dispunha de outros planos⁴¹ para atender a essa finalidade específica, o que levantava a possibilidade de uma parceria entre poder público e este setor da construção civil para a complementação posterior da infraestrutura nos loteamentos urbanizados produzidos a partir do mínimo.

3.2 PLANO DE ATUAÇÃO NAS FAVELAS (1979)

O Plano de Atuação nas Favelas foi lançado em 1979 por meio da Carta da Favela. Nesse Plano foram identificados 6.213 barracos, onde viviam cerca de 31 mil pessoas, em 51 favelas "cuja principal característica era a precária ocupação de áreas públicas e particulares" (COHAB-CT, 1983, não p.). Algumas dessas áreas foram consideradas impróprias para urbanização, segundo a COHAB-CT (1983), por estarem em ferrovias, faixas de transmissão de energia elétrica e fundos de vale.

Os objetivos do Plano eram a urbanização de favelas em áreas consideradas "próprias"⁴², a relocação de favelas em áreas "impróprias" para urbanização, e a melhoria de qualidade de vida em favelas localizadas em áreas públicas enquanto

⁴⁰ O Projeto foi implantado pela URBS S/A, de acordo com as normas operacionais do BNH e de seus agentes financeiros (operação regulamentada pela Lei N. 6.160/1980).

⁴¹ Financiamento para Urbanização de Conjuntos Habitacionais (FINC); Financiamento de Equipamento Comunitário de Conjuntos Habitacionais (FINEC) e Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB). A autora diz que "Na cidade de Londrina, a aplicação do CURA constitui um exemplo de incentivo à especulação imobiliária. O projeto favoreceu aos proprietários privados que já moravam na área ou aos que adquiriram terreno nela durante o período de elaboração do plano" (MARICATO, 1987, p. 35).

⁴² Segundo COHAB-CT (1983), não foram expostos os critérios para esta avaliação. Também, o folheto de divulgação do Plano não informa os critérios para o emprego de cada uma das soluções, e nem quais são os "programas normais de empresas". Deduz-se, com base no Plano de Habitação da CIC, apresentado no tópico anterior, que as "empresas" se referem à iniciativa privada ou à Inocoop.

estas famílias esperavam para acessar as moradias produzidas pela COHAB-CT. Segundo a COHAB-CT (1983), as melhorias incluíam água, energia elétrica, abertura de vias e implantação de equipamentos sociais. Os moradores das favelas removidas seriam atendidos com lotes urbanizados para autoconstrução, ou por “programas normais de empresas” (COHAB-CT, 1983).

Segundo a COHAB-CT (1983), os lotes urbanizados seriam construídos pela Companhia e pela Prefeitura de Curitiba. O Plano previu a produção de 4.533 unidades habitacionais entre abril de 1979 e março de 1983, mas não especificou quantas seriam destinadas a lotes urbanizados e a “programas normais de empresas”. O atendimento ocorreria com o financiamento de materiais de construção pelo programa do governo federal FICAM, a partir da opção oferecida ao mutuário para a aquisição de embriões de moradia (COHAB-CT, 1983).

No Plano de Atuação nas Favelas, a autoconstrução em lotes urbanizados foi adotada pela primeira vez como forma de produção de moradia pela COHAB-CT. Isso não significa que a autoconstrução não estivesse vinculada à produção de lotes urbanizados na CIC antes desse Plano, mas o fato é que não era apresentada como solução habitacional até então.

Em 1983, o Plano deu origem ao Programa Promorar/FICAM Autoconstrução para incentivar a autoconstrução, “que já vinha sendo realizado, porém timidamente” (COHAB-CT, 1983), e resolver problemas de segurança física, saneamento e higiene da população residente em favelas. Embora indicada como uma das formas de produção, segundo as fontes consultadas, a produção de lotes urbanizados por meio da execução do Promorar/FICAM não foi significativa (COHAB-CT, 1983).

3.2.1 Programa Promorar/FICAM Autoconstrução

O Programa Promorar/FICAM Autoconstrução foi o primeiro programa concebido pela COHAB-CT exclusivamente com lotes urbanizados para autoconstrução. Segundo a COHAB-CT (1983), contemplava lote, embrião de moradia e infraestrutura, que consistia em ruas ensaibradas, redes de água, de esgoto e valetas para drenagem. Seguindo o preconizado dez anos antes no Plano Habitacional da CIC, os loteamentos urbanizados previam a implantação de infraestrutura mínima (COHAB-CT, 1983).

A Companhia seria responsável pela aquisição de áreas próximas à área urbana por meio de empréstimos contraídos junto ao BNH, implantação do loteamento e coordenação das etapas de autoconstrução nos lotes urbanizados.

Os lotes urbanizados seriam destinados a famílias com renda entre meio e três salários mínimos e a oferta desse produto estava baseada no entendimento de que a população de baixa renda não possuía recursos financeiros suficientes para adquirir uma unidade por meio dos “programas habitacionais normais” (COHAB-CT, 1983). A meta do projeto foi atender 10.000 famílias residentes em uma área de 3.700.000 m², caracterizada como “satisfatoriamente localizada e facilmente equipável a custos razoáveis” (COHAB-CT, 1983, não p.)⁴³.

As 10 mil famílias foram incluídas como agentes do Programa, na medida em que participavam da execução dos projetos das suas casas, com assessoria técnica e execução do embrião de moradia financiado pela Companhia. Eram ofertados quatro padrões de lotes, com dimensões variando entre 200 m² e 300 m², que poderiam ser escolhidos *in loco* (COHAB-CT, 1983).

Quanto à execução dos loteamentos populares, a Companhia licitava o contrato de terraplanagem e contratava a infraestrutura mínima. O custo da ligação às redes de energia elétrica, água e posteriormente esgoto, era de responsabilidade do adquirente do lote, sendo que a ligação de água e esgoto poderia ser financiada por meio do FICAM (COHAB-CT, 1983).

A compra do embrião de moradia era opcional, sendo eles ofertados em quatro tipologias, com áreas entre 2 m² e 30 m². As opções de 2 m² e 7 m² correspondiam a um embrião hidráulico, com banheiro e cozinha em alvenaria, “garantindo condições de higiene e saneamento” (COHAB-CT, 1983, p. 2). A ampliação do embrião habitacional ficava a cargo do mutuário, por meio da autoconstrução. O orçamento realizado pela COHAB-CT para a venda do lote incluía o custo do lote e do embrião de moradia. Na assinatura do contrato, o cliente assinava a compra do lote e, caso escolhesse, assumia também o financiamento do embrião de moradia (COHAB-CT, 1983).

O programa previa assistência técnica da COHAB-CT para a elaboração dos projetos arquitetônicos e para o planejamento e acompanhamento da construção.

⁴³ O material consultado da COHAB-CT (1983) não localiza e não apresenta informações mais detalhadas sobre essas áreas.

Segundo COHAB-CT (1983), o mutuário poderia escolher entre 30 plantas-tipo ou optar pela elaboração de uma planta personalizada, observando-se que a área do projeto escolhido influenciaria no orçamento e nos valores de financiamento. De acordo com o Entrevistado Gestor Público 2, a Companhia orientava a escolha do cliente de acordo com seu orçamento. Caso necessitasse de uma casa maior, mas não possuísse renda para aquisição, sugeria-se a compra do modelo menor, com realização do projeto de ampliação pela COHAB-CT. Entretanto, não havia financiamento para a ampliação e exigia-se que a fundação de toda a casa fosse completamente executada.

O valor estimado das prestações do financiamento dos lotes (em abril de 1983), com áreas entre 200 m² e 300 m² (conforme previamente informado), variava de Cr\$ 2.087,00 até Cr\$ 2.288,00. Se fossem incluídos os custos do embrião de moradia, os valores aumentavam para Cr\$ 2.858,00 até Cr\$ 5.333,00, respectivamente⁴⁴. Com o financiamento para construção, o valor total do financiamento do lote e dos materiais de construção variava de Cr\$ 554.518 (com embrião hidráulico de 2 m²) até Cr\$ 942.518 (com embrião de moradia de 30 m²).

O programa limitava o público alvo por exigir renda mínima para concessão do financiamento, que variava conforme o modelo a ser adquirido. Para aquisição apenas do lote, a renda mínima exigida variava conforme sua área, de Cr\$ 12.150,00 (mais de meio salário mínimo da época) até Cr\$ 12.950,00. Para aquisição do lote e também da construção, a renda mínima exigida para o financiamento variava de acordo com a área do lote, de Cr\$ 15.200,00 até Cr\$ 25.100,00 (COHAB-CT, 1983).

Portanto, a aquisição da menor dimensão do lote (200 m²), sem embrião hidráulico (Cr\$ 2.087), comprometia mensalmente 8% do salário mínimo. A aquisição da maior dimensão do lote (300 m²), com embrião de moradia de 30 m² (Cr\$ 5.333,00), comprometia mensalmente 20% do salário mínimo. Em ambos os casos era necessário o investimento de recursos adicionais para a complementação da construção às custas dos próprios mutuários, sendo que, quanto menor o embrião adquirido, maior poderia ser a despesa posterior com autoconstrução.

A localização do empreendimento não alterava o custo do lote para o mutuário, de acordo com a Companhia. Segundo o material disponibilizado pela

⁴⁴ O salário mínimo vigente em abril de 1983 era o de novembro de 1982 (Decreto nº 87.139, de 29 de abril de 1982 - viria a ser ajustado em maio de 1983), equivalente a Cr\$ 23.568,00.

COHAB-CT (1983), foi possível verificar que os valores permaneceram os mesmos para empreendimentos distintos na CIC (Moradias Itatiaia) e no bairro Boa Vista (Moradias Abaeté). Vale destacar, no entanto, que ambos os bairros se caracterizavam, na época, por localizações periféricas.

O financiamento era realizado em até 300 meses (25 anos). O valor do empréstimo para a construção era liberado em três parcelas, de acordo com o andamento da obra (COHAB-CT, 1983). Conforme entrevistas realizadas aos gestores públicos, as parcelas eram liberadas a partir da verificação, por parte do fiscal da COHAB-CT, do cronograma de evolução da execução da construção.

A forma de construir, a escolha dos tipos e locais de compra dos materiais de construção eram de responsabilidade do mutuário, que deveria utilizar mão de obra própria ou contratá-la com o valor das parcelas. De acordo com o Entrevistado Gestor Público 2, caso o mutuário assumisse o papel de produtor direto da sua moradia, a parte que seria destinada à contratação de mão de obra especializada poderia ser utilizada para a compra de outros materiais ou produtos, bem como para a ampliação da casa, de acordo com o tipo do projeto contratado (Entrevistado Gestor Público 2, nov. 2019).

A COHAB-CT mantinha, no loteamento, um fiscal de obras para esclarecer dúvidas e orientar os construtores. Além disso, havia um engenheiro que visitava as obras diariamente e fiscalizava o cumprimento das etapas de construção da casa de cada família. Na conclusão de cada etapa, o cliente recebia do fiscal um ticket, que deveria ser levado até a COHAB-CT e era utilizado como comprovação da etapa concluída, a partir da qual poderia receber a próxima parcela do financiamento, que seria usada na execução da etapa seguinte da construção.

As etapas fundamentais consistiam em fundações, alvenaria, cobertura, janelas e portas, acabamentos e pintura. De acordo com o Entrevistado Gestor Público 2, a realização do acabamento era obrigatória, pois deixava as casas “mais bonitas e confortáveis”. Na sua interpretação, essa exigência diferenciava os programas da COHAB-CT de programas semelhantes executados em outros municípios, demonstrando preocupação com a estética do produto. Ainda conforme o entrevistado, a Companhia percebeu, na autoconstrução e no abandono da ideia da provisão da casa pronta, a possibilidade dos moradores construírem casas maiores e mais baratas: “o morador sabe aonde está mais barato o tijolo, a esquadria pronta, a porta, eles sabiam mais do que nós” (Entrevistado Gestor Público 2, nov. 2019).

Segundo o relato, o grande mérito do programa foi a possibilidade de redução de custos e a personalização das moradias. De acordo com o Entrevistado Gestor Público 1, o programa foi “excepcional” e “o que mais deu certo”. Os motivos atribuídos para sua avaliação foram a personalização do projeto e o valor dado para a casa:

Ele [o morador] fazia o projeto [...] Não ficava com cara de conjunto habitacional, porque cada um fazia um projeto individual [...] O que ele construiu, ele dá muito mais valor. Quando você constrói uma casinha e chama ele "Ó, está aqui a chave", o valor não é o mesmo. Qualquer coisa é defeito. Aquilo que ele suou e construiu não tem (Entrevistado Gestor Público 1, nov. 2019).

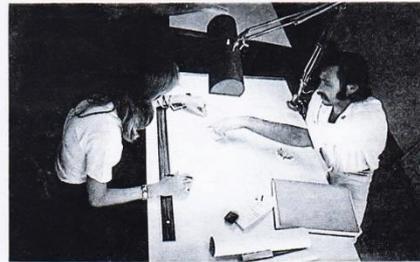
Segundo os técnicos da Companhia, a autoconstrução passou a ser entendida como uma solução diante da falta de recursos, sendo incorporada aos programas de loteamentos populares, acreditando ser essa uma forma muitas vezes melhor do que a construção pronta, “apesar de eventuais brigas com a iniciativa privada”, que preferia a construção de conjuntos habitacionais para rentabilizar seus investimentos⁴⁵. Segundo o Entrevistado Gestor Público 1, a COHAB-CT defendia que em “um lote urbanizado com água, energia elétrica e vias abertas, as famílias iriam lá dar um jeito, nem que comece com ranchinho de madeira”.

A operação do FICAM, em Curitiba, norteou os programas de autoconstrução implantados a partir de 1983. Entretanto, os dados de produção da COHAB-CT organizados por Nunes da Silva et al. (2020, não publicado) indicam que a produção de lotes urbanizados, a partir desse ano, não foi significativa em comparação com o período anterior, apresentando queda: em 1983, foram produzidos 813 lotes urbanizados e nos três anos seguintes, cerca de 290 lotes urbanizados por ano. As figuras a seguir foram extraídas do folheto do Programa Promorar/FICAM Autoconstrução e ilustram as etapas anteriormente descritas.

⁴⁵ Será exposto adiante que atualmente a COHAB-CT voltou a assumir a produção dos conjuntos habitacionais e das unidades unifamiliares em série como forma prioritária de produção habitacional.

FIGURA 8 – PROCESSOS ENVOLVIDOS NO PROJETO PRO-MORAR EXECUTADO PELA COHAB-CT (1/2) – CURITIBA - 1983

No programa de auto-construção o morador participa da execução do projeto de sua casa.



Em menos de 60 dias, o que era um terreno desocupado, se transforma num novo conjunto, erguido pelos próprios moradores



e que, como mostra a foto, se difere totalmente de um conjunto habitacional normal.



FONTE: COHAB-CT (1983).

FIGURA 9 – PROCESSOS ENVOLVIDOS NO PROJETO PRO-MORAR EXECUTADO PELA COHAB-CT (2/2) – CURITIBA - 1983

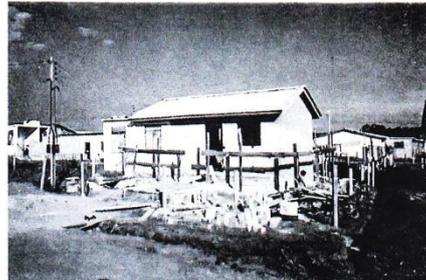
Geralmente as favelas em Curitiba localizam-se em fundos de vales ou áreas impróprias, para urbanização.



Embrião hidráulico: a partir da cozinha e banheiro financiados,



a oportunidade de construir a casa de acordo com as necessidades da família.



Embrião de 23 metros quadrados: condição de habitabilidade imediata,



oferecendo condições de ampliações diversas.



FONTE: COHAB-CT (1983).

municipal, a Secretaria Especial de Ação Comunitária (SEAC - federal) e as Associações de Moradores estabelecidas no final da década de 1970. A SEAC era responsável pelo custeio de parte do material de construção. Ao poder público municipal cabia a aquisição das áreas para a implantação dos loteamentos e a provisão de infraestrutura (ruas ensaibradas, valetas para drenagem, redes de água e energia e esgoto). Ao mesmo tempo, previa-se que parte dos serviços de execução da infraestrutura no loteamento fosse absorvida pela comunidade (COHAB-CT, 1986). À COHAB-CT cabia a estruturação do programa Fábrica de Casas, a gestão de equipamentos e dos componentes das casas, o fornecimento dos insumos básicos à produção desses componentes e a coordenação da participação comunitária, com o apoio das associações de moradores. Às Associações de Moradores cabia o apoio à COHAB-CT na coordenação da participação comunitária. À comunidade, a aquisição do lote e da casa-embrião, por meio de financiamento, parte da construção do loteamento, a fabricação dos componentes das casas (de modo não remunerado ao mutuário), a montagem das peças por meio da autoconstrução, e a posterior complementação do embrião de moradia pela autoconstrução.

3.4 PROJETO BAIRRO NOVO (1990)

Em 1990, o Projeto Bairro Novo foi concebido no bairro Sítio Cercado. Ele previa a implantação de 30.000 unidades habitacionais, sendo 10.000 lotes e 20.000 apartamentos, além de estrutura de comércio e serviço para atender o uso residencial (COHAB-CT, 2004). De acordo com COHAB-CT (1999), o uso residencial deveria servir de apoio ao Programa Estratégico Linhão do Emprego, um eixo viário com 34 km de extensão ao longo do qual seria incentivada a implantação de atividades geradoras de emprego e renda, que atenderiam 18 bairros de Curitiba, entre eles o Bairro Novo.

Embora os documentos oficiais não façam menção, a partir de Tonella (2010) e das entrevistas realizadas, deve-se destacar também que o projeto tem relação com o movimento de ocupações urbanas, promovido inicialmente pela Organização Xapinhai, conforme apresentado no Capítulo 2, e apresentado pelo poder público local como resposta à pressão popular por soluções habitacionais para a população de baixa renda.

De acordo com o Entrevistado Gestor Público 2, a COHAB-CT declarou como de utilidade pública uma área de cerca de 4 milhões de metros quadrados, onde seria implantado o Bairro Novo, que abrigaria “grandes loteamentos destinados a atender a fila da COHAB-CT”. Vale destacar ainda que, em 1991, existiam em Curitiba 32.124 domicílios particulares urbanos vagos, “exatamente o número de unidades habitacionais que se propunha construir no Sítio Cercado” (ALBUQUERQUE, 2007, p. 93), evidenciando a opção pela localização concentrada e segregada dos programas habitacionais implantados no município e a falta de uma política de indução da ocupação de imóveis subutilizados.

Conforme COHAB-CT (1999), o Projeto Bairro Sítio Cercado foi desenvolvido com o objetivo de otimizar os investimentos no Linhão do Emprego, por meio do adensamento populacional no eixo viário proposto.

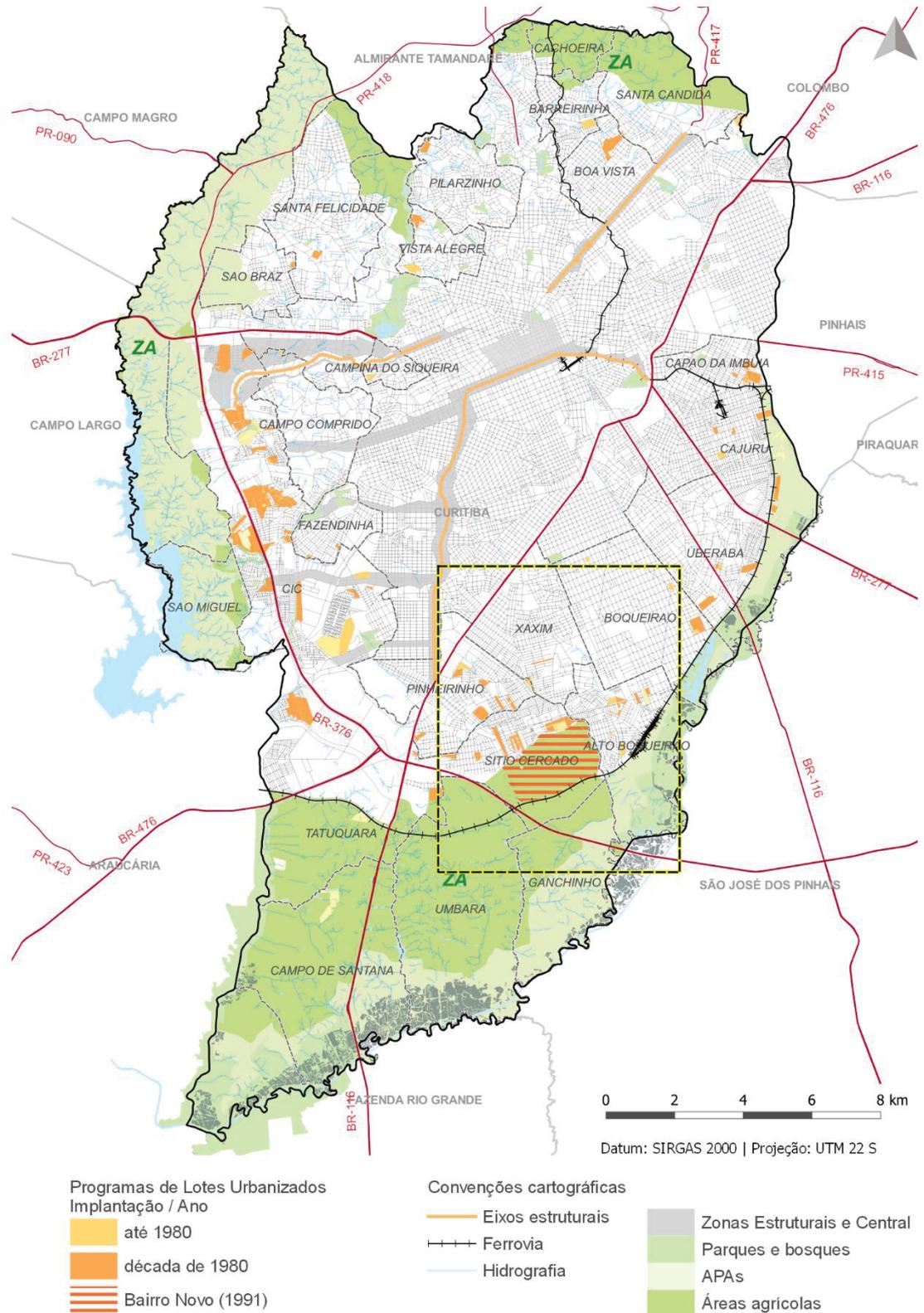
De acordo com os documentos oficiais da COHAB-CT, o projeto objetivava a ocupação dos últimos vazios urbanos de Curitiba com habitação de interesse social. Para Albuquerque (2007), no entanto, tratou-se de um projeto de expansão urbana, pois, na prática, foi implantado em uma área agrícola não inserida no perímetro urbano, no extremo-sul do Município (FIGURA 11).

O Projeto se caracterizava pela produção de lotes e apartamentos, seguindo o princípio da urbanização progressiva. As negociações para aquisição da área foram realizadas por meio de desapropriação, parceria com a iniciativa privada e venda de potencial construtivo (ALBUQUERQUE, 2007).

Segundo Tonella (2010), a questão habitacional foi apenas em parte resolvida por este projeto, já que as ocupações irregulares continuaram a ocorrer, mesmo com a implantação do bairro:

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

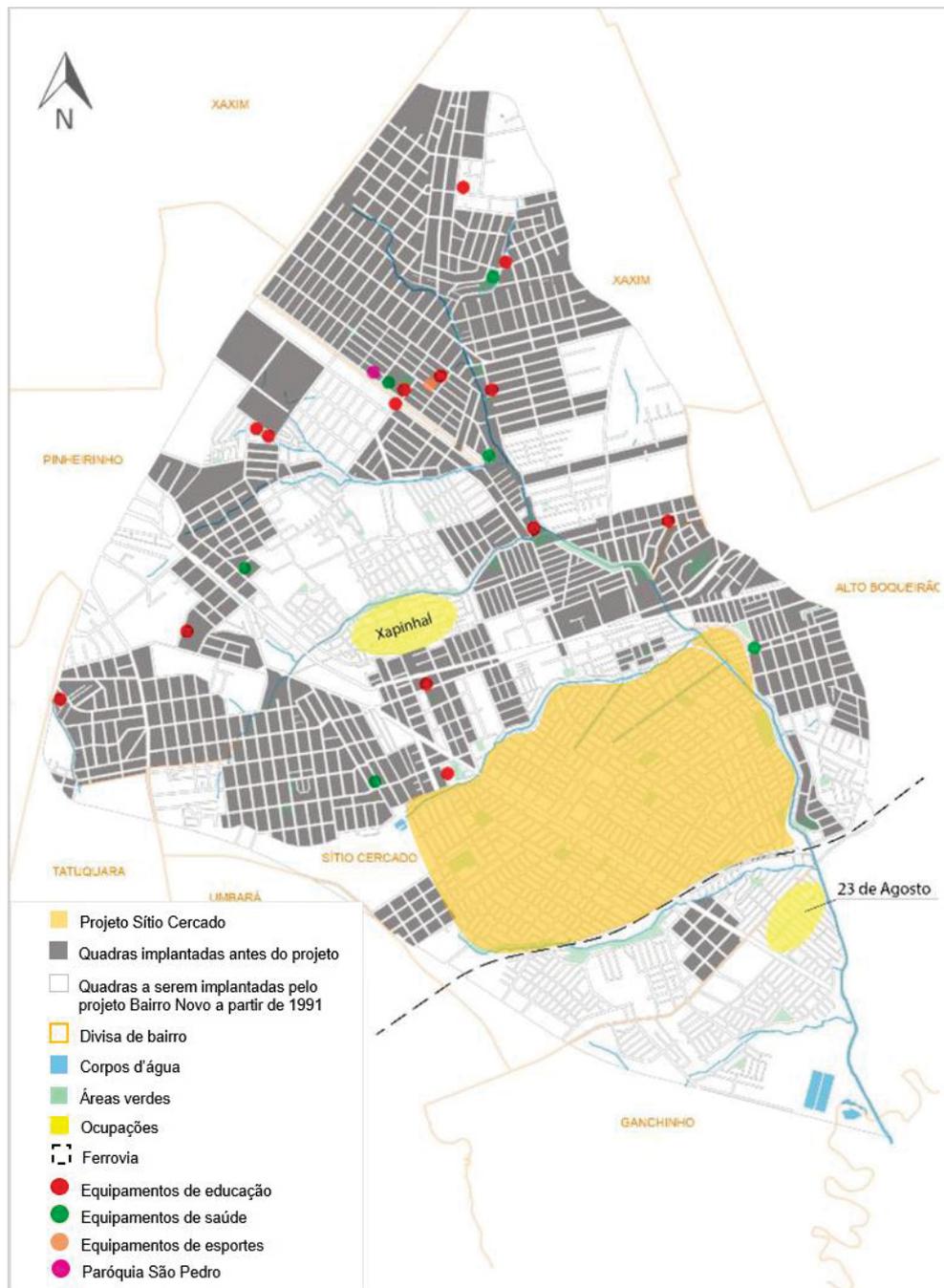
FIGURA 11 – LOCALIZAÇÃO DO PROJETO BAIRRO NOVO E LOCALIZAÇÃO DOS PROGRAMAS DE LOTES URBANIZADOS IMPLANTADOS EM CURITIBA – ATÉ 1991



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

NOTA: O retângulo sobre a figura sinaliza o recorte apresentado nas FIGURAS 12 e 13 a seguir.

FIGURA 12 – IMPLANTAÇÃO E ARRUAMENTO DO PROJETO BAIRRO NOVO, QUADRAS E OCUPAÇÕES POR MORADIA EXISTENTES NO ENTORNO E LOCALIZAÇÃO DOS EQUIPAMENTOS PÚBLICOS - CURITIBA - 1986



FONTE: Miranda (2019).

NOTAS: (1) A ocupação 23 de Agosto, apontada na figura por Miranda (2019), foi realizada pela organização Xapinhai em agosto de 1991, com cerca de 800 famílias, após a primeira ocupação em 1989, que também está localizada na figura, em amarelo.

Conforme entrevista realizada, a COHAB-CT pagou um valor adicional do metro quadrado para os proprietários de terra da área onde foi implantado o Bairro Novo, porque perdeu uma disputa judicial em relação ao valor de desapropriação. Esse pagamento adicional foi realizado sob a forma de potencial construtivo, em áreas

onde a valorização da terra era esperada (Entrevistado Gestor Público 2, nov. 2019). O entrevistado explicou que a negociação ocorreu nos seguintes termos:

Nós estamos precisando de mais áreas, nós não temos como lhe pagar, mas nós podemos fazer o seguinte: nessa rua principal, no plano massa aprovado no IPPUC, ficaríamos os lotes destinados a apartamentos e aqui atrás, os lotes urbanizados. Ao invés de ele receber dinheiro, ele recebia um documento em que nos lotes de frente para a rua principal, que eventualmente poderia ter transporte de massa, ele poderia construir 'x' m² a mais do que a ZR permitia. (Entrevistado Gestor Público 2, nov. 2019).

Ainda de acordo com o entrevistado, o custo dos terrenos foi repassado aos mutuários na planilha de venda de lote, que incluía o terreno, infraestrutura e eventuais obras. O Entrevistado Representante Movimento Social criticou a ação da COHAB-CT na oferta de lotes no Bairro Novo:

A COHAB-CT não é uma organização de habitação popular; é uma imobiliária. Na época, o Ivo Mendes, como o movimento, questionou o preço. Ele tentou romper com a gente. Isso é um absurdo, vocês estão comprando a terra com carência e ainda estão cobrando a mais (Entrevistado Representante Movimento Social, nov. 2019)⁴⁶.

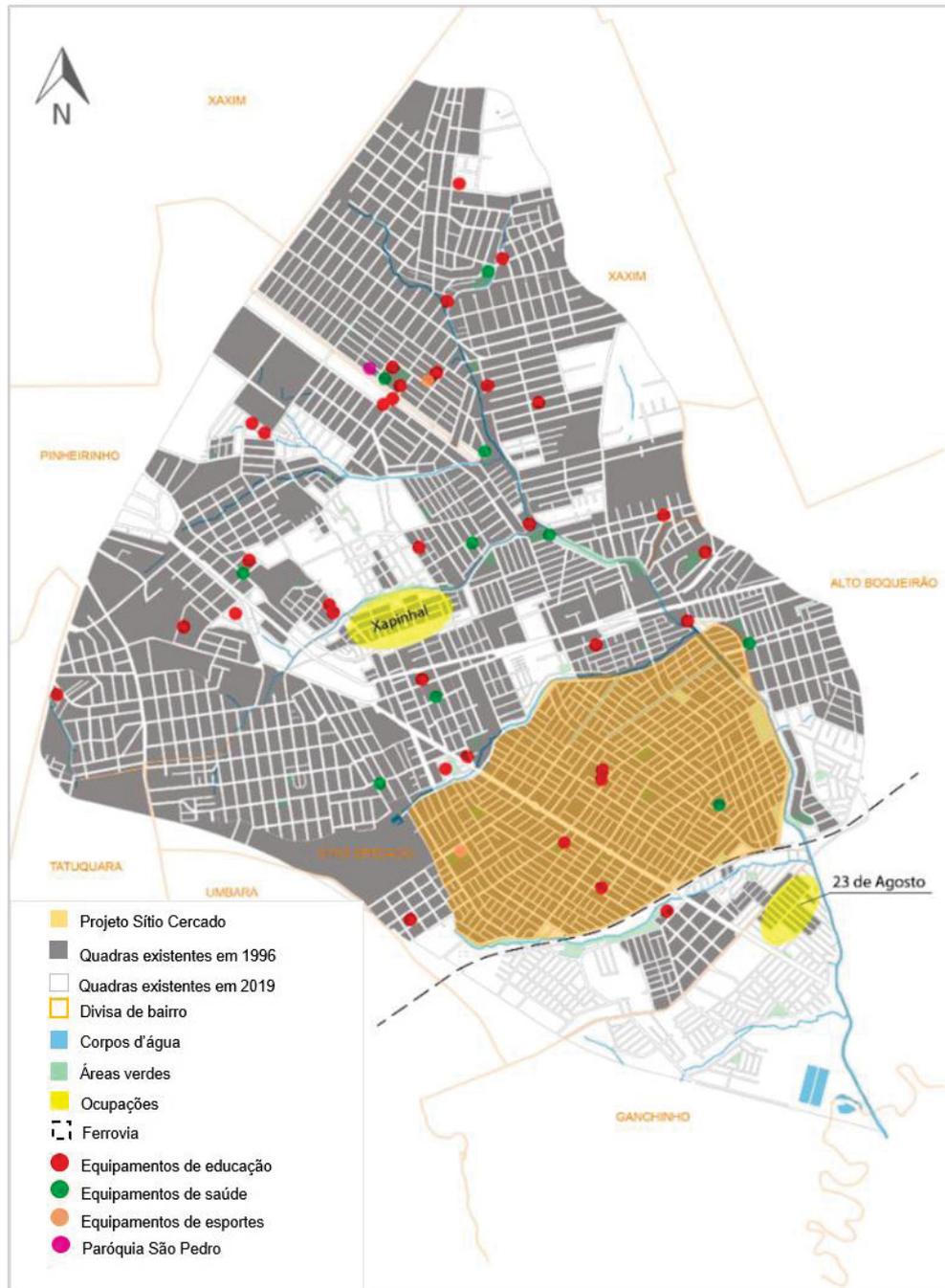
Segundo o Entrevistado Representante Movimento Social, a partir do momento em que a Prefeitura criou o Bairro Novo, praticamente acabaram as ocupações: “Não tinha mais o grito das famílias que não tinham onde morar. Não das que estavam dispostas a entrar no movimento” (Entrevistado Representante Movimento Social, nov. 2019).

Para Albuquerque (2007), esse projeto foi a “última grande intervenção do Município no setor de habitação da década de 1990” (ALBUQUERQUE, 2007, p. 92), até 2007. O Bairro Novo concentrou os processos de desapropriação, de regularização fundiária e a promoção de lotes populares nesse período (ALBUQUERQUE, 2007). A COHAB-CT (1999) estimou que em 1999, nove anos após o início de sua implantação, no Bairro Novo residiam 45 mil pessoas. A figura a seguir

⁴⁶ Ivo Mendes Lima foi presidente da COHAB-CT entre 1993 e 1997, após ter sido Secretário Nacional de Habitação e diretor do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), ambos em 1992 (CREA, 2019).

mostra a ocupação das quadras do bairro em 1996. Apresentam-se também fotografias do acervo da COHAB-CT⁴⁷, que mostram a ocupação do Bairro Novo.

FIGURA 13 – LOCALIZAÇÃO DO BAIRRO NOVO COM AS QUADRAS IMPLANTADAS – CURITIBA - 1996



FONTE: Miranda (2019).

NOTA: Idem nota FIGURA 12.

⁴⁷ As fotografias estão disponíveis na página “COHAB Curitiba” da rede social Facebook, endereço: <https://www.facebook.com/cohabcuritiba/>, acesso em maio de 2020.

FIGURA 14 – BAIRRO NOVO, SÍTIO CERCADO – CURITIBA - 1990



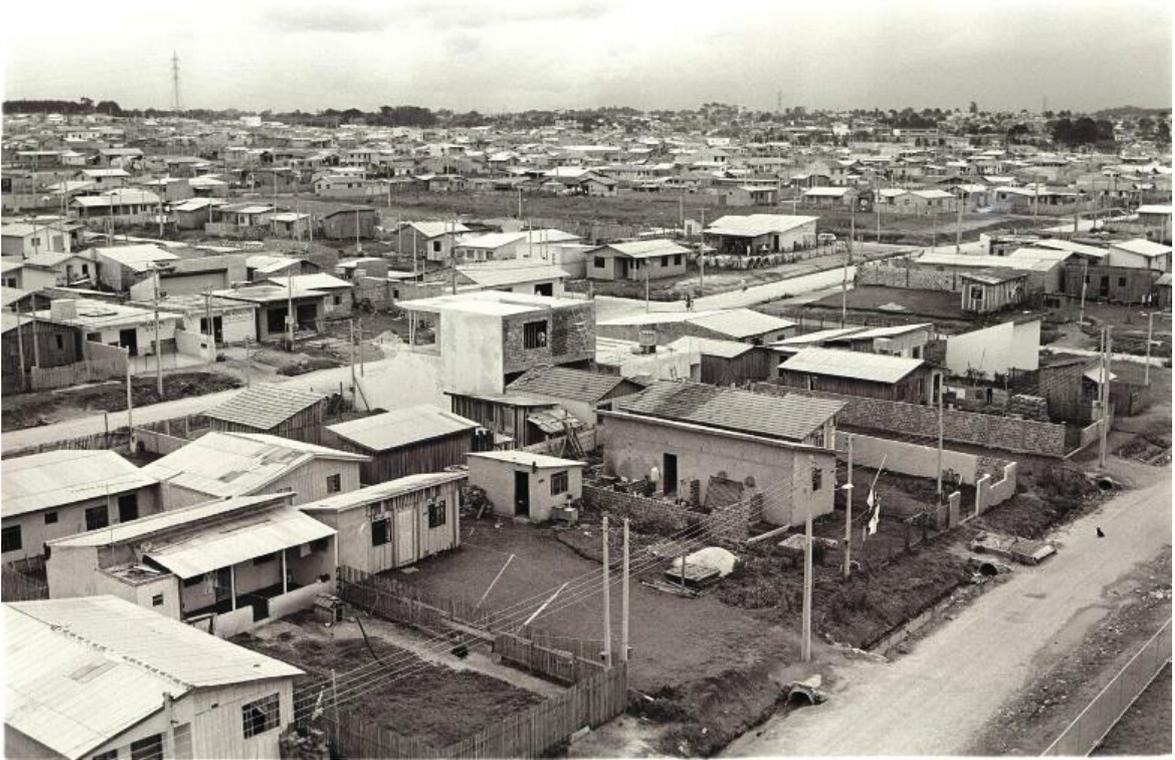
FONTE: COHAB-CT, 2015.

FIGURA 15 – BAIRRO NOVO, SÍTIO CERCADO – CURITIBA – 1990



FONTE: COHAB-CT, 2017.

FIGURA 16 – BAIRRO NOVO, SÍTIO CERCADO – CURITIBA - INÍCIO DA DÉCADA DE 1990



FONTE: COHAB-CT, 2015.

FIGURA 17 – BAIRRO NOVO, SÍTIO CERCADO – CURITIBA – 2017



FONTE: COHAB-CT, 2017.

3.5 PROGRAMA PARCERIA COM A INICIATIVA PRIVADA (1991)

A origem das parcerias com a iniciativa privada deriva do Programa de Lotes Urbanizados lançado em 1987. Nos documentos oficiais pesquisados não foram obtidas muitas informações sobre o programa da década de 1980 que fossem desvinculadas do Programa Parceria com a Iniciativa Privada, lançado quatro anos depois⁴⁸.

A partir do Programa de Lotes Urbanizados de 1987, a autoconstrução deixou de ser financiada pela COHAB-CT, que passou a realizar apenas o financiamento do lote para famílias com renda média mensal de até três salários mínimos, transferindo a responsabilidade pela autoconstrução inteiramente ao mutuário do lote. Outra alteração foi a acentuada redução na área dos lotes, que chegou a 130 m² (durante o FICAM a dimensão mínima era de 200 m²), e a ampliação das dimensões das quadras para permitir a redução do preço dos lotes. O princípio da infraestrutura simplificada se manteve, mas com o objetivo de acelerar a ocupação do loteamento para que não houvesse novas ocupações (MELLO, 1992).

O Programa Parceria com a Iniciativa Privada, lançado em 1991, foi implementado com alterações em relação ao que era previsto nas Diretrizes para a Política Habitacional (1989), conforme apresentadas no Capítulo 2. O Programa flexibilizou os parâmetros de uso e ocupação do solo e as condições mínimas de parcelamentos do solo para implantação de loteamentos populares, permitindo que proprietários de terrenos e loteadores os executassem com os mesmos parâmetros utilizados pela COHAB-CT.

A responsabilidade pela implantação de vias, definição do sistema de drenagem e parcelamento dos lotes que não possuíam área padronizada era negociada entre a COHAB-CT e a iniciativa privada (COHAB-CT, 2004). A variação da infraestrutura mínima prevista e do tamanho dos lotes é apresentada no QUADRO 1. Em alguns casos, foram implantados também equipamentos públicos durante a execução dos loteamentos⁴⁹.

⁴⁸ As informações apresentadas foram extraídas de Mello (1992), a partir do estudo das condutas habitacionais em Curitiba, desenvolvido pelo grupo Estudos Superiores de Gestão Técnica do Meio Urbano (GTU/PUC-PR) e o IPPUC.

⁴⁹ Por exemplo, no loteamento Rio Bonito, segundo a COHAB-CT (2004), foram construídas duas escolas municipais de ensino fundamental e uma creche.

QUADRO 1 – CARACTERÍSTICAS DOS EMPREENDIMENTOS PRODUZIDOS EM PARCERIA COM A INICIATIVA PRIVADA – CURITIBA - 2004 A 2006

Dados sobre o empreendimento	Área ⁽¹⁾	Infraestrutura mínima prevista	Valores de financiamento ⁽²⁾
<p>MORADIAS RIO BONITO</p> <p>Conclusão: 2004 Bairro: Campo de Santana Nº lotes: 5.843 Fonte de recurso: Piemonte Construções e Incorporações Ltda.</p>	<p>140 m² 160 m²</p>	<p>Rede de água Rede de esgoto Rede de energia elétrica Drenagem pluvial com valas a céu aberto</p>	<p>Valor lote: R\$ 135,00/m² R\$ 18.900,00 (lote de 140 m²) R\$ 21.600,00 (lote de 160 m²)</p> <p>Parcelamento: R\$ 250,80 (lote de 140 m²) R\$ 220,00 (lote de 160 m²) Prazo: 180 meses Juros: 1% ao mês, corrigido anualmente pelo INPC ⁽³⁾</p> <p>Valor final lote financiado: R\$ 45.144,00 (R\$282,15/m²)</p>
<p>MORADIAS RIACHO DOCE</p> <p>Conclusão: 2006 Bairro: Campo de Santana Nº lotes: 667 Fonte de recurso: Piemonte Construções e Incorporações Ltda.</p>	<p>140 m²</p>	<p>Rede de água Rede de esgoto Rede de energia elétrica; Asfaltamento Meios-fios Drenagem tubulada</p>	<p>Valor lote: R\$159,29/m² R\$ 22.300,00 (lote de 140 m²)</p> <p>Parcelamento: R\$ 258,91 Prazo: 180 meses Juros: 0,9489% ao mês, com reajuste anual</p> <p>Valor final lote financiado: R\$ 46.603,80 (R\$ 332,88/m²)</p>
<p>MORADIAS JARDIM HABITALAR III</p> <p>Conclusão: 2006 Bairro: Tatuquara Nº lotes: 96 Fonte de recurso: AW Empreendimentos Imobiliários S.C. Ltda.</p>	<p>144 m² 160 m² 136 m²</p>	<p>Rede de água Rede de energia elétrica Galerias de água fluvial</p>	<p>Valor lote: R\$ 114,29/m² R\$ 16.000,00</p> <p>Parcelamento: R\$ 200,00 Prazo: 144 meses Juros: 1% ao mês, corrigido anualmente pelo INPC</p> <p>Valor final lote financiado: R\$ 28.800,00 (R\$ 205,71/m²)</p>
<p>MORADIAS JARDIM GUILHERME I</p> <p>Conclusão: 2006 Bairro: Umbará Nº lotes: 37 Fonte de recurso: Elio Winter Incorporações Ltda.</p>	<p>140 m²</p>	<p>Rede de água Esgoto cloacal-sanitário Rede de energia elétrica Asfaltamento Meios-fios Drenagem pluvial com tubos de concreto</p>	<p>Valor lote: R\$ 147,86/m² R\$ 20.700,00</p> <p>Parcelamento: Entrada: R\$ 4.750,00 Parcelas: R\$ 388,00 Prazo: 72 meses Juros: IGPM ⁽⁴⁾ + 1% ao mês</p> <p>Valor final lote financiado: R\$ 32.686,00 (R\$ 233,47/m²)</p>

FONTE: Trevisan (1990), Albuquerque (2007) e COHAB-CT (2016).

NOTAS: (1) A área mínima de lote permitida pela legislação vigente em 2004 era de 180 m² (Lei N°. 8.412/1994); (2) Os valores de financiamento são referentes ao ano 2007; (3) INPC = Índice Nacional de Preços do Consumidor; (4) IGPM = Índice Geral de Preços do Mercado.

A partir desse programa, os lotes urbanizados deixaram de atender exclusivamente famílias de baixa renda e se estendeu a toda a fila da Companhia, como também para o mercado.

Os projetos eram iniciados pelo setor privado, ou seja, eram as empresas que deveriam demonstrar interesse no empreendimento, solicitando a celebração de convênios com a Prefeitura Municipal de Curitiba (ALBUQUERQUE, 2007). A área proposta pela empresa era então vistoriada por um grupo de técnicos da COHAB-CT e do IPPUC, que autorizava sua implantação. Segundo o gestor entrevistado, os critérios de avaliação da área eram mais flexíveis se comparados aos até então praticados, e os lotes a serem doados à Companhia poderiam estar localizados em Curitiba e nos municípios da RMC (Entrevistado Gestor Público 2, nov. 2019).

Todas as etapas do projeto e da execução eram acompanhadas pela COHAB-CT, que desempenhava papel semelhante ao de prestadora de serviços à iniciativa privada. Albuquerque (2007) critica que “essa tem sido a base da política habitacional de Curitiba desde o início da década de 1990 [...] [que] vai de encontro (sic) às prerrogativas do Estado Neoliberal” (ALBUQUERQUE, 2007, p. 91), já que o interessado do setor privado contratava a COHAB-CT para “prestar serviços de assessoramento técnico, dentro do programa que instituiu incentivos para implantação de Programas Habitacionais de Interesse Social” (COHAB-CT, 2004).

A COHAB-CT era responsável pelo desenho do loteamento, aprovação e tramitação de todos os projetos nos órgãos responsáveis mediante a cobrança de uma taxa. Além do desenho e aprovação do loteamento, responsabilizava-se por fiscalizar a execução da obra a fim de verificar se o projeto era executado dentro das normas exigidas pelo Município (Entrevistados Gestores Públicos 1 e 2, nov. 2019). O pagamento por esses serviços era realizado mediante o repasse ao FMH de um percentual de lotes produzidos, administrado pela Companhia, para atender a fila.

O proprietário do imóvel se associava a um investidor para executar o loteamento. O programa permitia aos proprietários das glebas a execução de projetos de loteamentos com os mesmos parâmetros adotados pela COHAB-CT: áreas menores e infraestrutura simplificada. O custo de implantação do loteamento cabia à iniciativa privada. Segundo as entrevistas aos gestores, a infraestrutura mínima era flexibilizada em todo o loteamento, não apenas nos 20% dos lotes doados à COHAB-CT. A urbanização progressiva era uma possibilidade oferecida pelo poder público ao parceiro, sendo exigidos, minimamente, a implantação de ruas ensaiadas, valetas

para drenagem, rede de água e rede de energia elétrica (Entrevistados Gestores Públicos 1 e 2, nov. 2019).

Para a Companhia, o Programa garantia a produção de novas unidades sem investimento de recursos na compra de áreas e a isenção de responsabilidades na comercialização dos lotes, que ficava a cargo das empresas, conforme transcrito abaixo:

A COHAB-CT fica isenta de qualquer responsabilidade quanto à comercialização, compreendendo a composição do preço final de venda, forma de pagamento e gestão de crédito praticados pela Lamb & Winter ou seus prepostos, para com os adquirentes dos lotes objeto do presente contrato, bem como por quaisquer danos a estes causados, seja em decorrência das obras ou pela relação contratual entre eles estabelecida. (Cláusula Décima Oitava, Contrato nº COHAB-CT 0086/2003 apud ALBUQUERQUE, 2007, p.87).

O programa foi regulamentado pela Lei Municipal nº. 8.412/1994, que definiu “lote popular” como sendo aquele “com área inferior a 360 m², com área mínima de 180 m² e testada mínima de 8 m”, e “loteamento popular” como “aqueles que contenham, no mínimo, 75% de lotes populares”. Albuquerque (2007) observa que a área média dos lotes, a infraestrutura mínima, o preço inicial e final do metro quadrado e a forma de cobrança de juros variavam conforme o empreendimento (QUADRO 1). Constatou-se, também, que a área média praticada estava abaixo dos parâmetros definidos para um lote popular, como no caso do loteamento Moradias Rio Bonito, com lotes de 160 m² e no Jardim Habitar III, com lotes de 136 m², por exemplo. De acordo com as entrevistas, na década de 2000 permitia-se ao loteador a utilização do lote mínimo previsto pela Lei Federal nº. 6.766/79, de 125 m², tornando assim mais rentável a produção do loteamento (Entrevistados Gestores Públicos 1 e 2, nov. 2019).

Nas entrevistas feitas com gestores e empreendedores que operaram esse Programa, verificou-se também que, embora os materiais de divulgação previssem a doação de 20% dos lotes produzidos pelo parceiro para o FMH, o que se doava era o equivalente a 20% da área líquida do loteamento e não dos lotes, como doação em pagamento à Companhia. Ainda conforme as entrevistas, essas áreas doadas não precisavam estar dentro do loteamento.

Os lotes restantes (80%) eram financiados diretamente pela empresa, que poderia comercializá-los no mercado ou para as famílias inscritas na fila da Companhia com renda média mensal superior a três salários mínimos (COHAB-CT,

2004). Desta forma, o empreendedor tinha sua clientela garantida. De acordo com a pesquisa desenvolvida por Albuquerque (2007) no loteamento Moradias Rio Bonito, todos os 5.843 lotes foram comercializados para as famílias cadastradas na fila⁵⁰: 1.168 pela COHAB-CT (20%) e 4.674 pela empresa (80%).

Embora existisse a possibilidade de que as famílias cadastradas na fila contraíssem empréstimos diretamente com o empreendedor, os preços praticados para a venda pelo mercado convencional poderiam ser mais altos do que os praticados pela COHAB-CT, já que a composição dos preços era de responsabilidade da iniciativa privada. A pesquisa realizada por Albuquerque (2007) apontou que entre 2004 a 2006 os preços dos lotes comercializados pelas empresas variaram de R\$ 16.000,00 a R\$ 25.000,00, com prestações que poderiam ultrapassar o dobro da prestação mensal cobrada pela COHAB-CT. Considerando o valor médio do metro quadrado desses lotes, os valores finais do metro quadrado pago pelos lotes para as empresas poderiam chegar a R\$ 330,00/m² e estariam “próximos aos preços praticados pelo mercado imobiliário nas regiões mais valorizadas da cidade” (ALBUQUERQUE, 2007, p. 91). O preço, portanto, era incompatível com a localização dos empreendimentos e a infraestrutura simplificada oferecida.

Conforme os gestores entrevistados, a destinação dos lotes para moradores de favelas era incomum, observando-se que na maioria dos empreendimentos este público ficou de fora dos loteamentos produzidos em parceria. A razão apontada seria um potencial conflito social das famílias inscritas na fila: “O morador de favela, diferentemente do pessoal da fila, tem uma diferença para ele se adaptar dentro dos loteamentos [...] se eu colocasse lotes de regularização dentro dos meus 20% ia dar conflito socialmente” (Entrevistado Gestor Público 2, nov. 2019).

Quando a área doada para a COHAB-CT se localizava fora do empreendimento implantado pelo parceiro do setor privado, esta deveria corresponder a 20% da área líquida loteada pelo parceiro, calculada em função do valor do metro quadrado na nova área. O Entrevistado Gestor Público 1 explicou que, caso a área loteada pelo parceiro estivesse localizada em uma região onde o custo do metro quadrado fosse mais elevado e a área doada à Companhia se localizasse em uma

⁵⁰ A “fila” (cadastro habitacional/de pretendentes) da COHAB-CT aceita a inscrição de famílias com sem restrição a limite de renda. A renda é utilizada posteriormente, como critério para a seleção para os diferentes programas ofertados pela Companhia.

região onde o preço da terra fosse mais barato, a COHAB-CT solicitava a doação de uma área maior, para compensar a diferença; “só valia metro por metro quando era dentro do mesmo loteamento” (Entrevistado Gestor Público 1, nov. 2019).

Ainda segundo o gestor entrevistado, isso era interessante para a COHAB-CT, pois permitia multiplicar o número de unidades habitacionais em uma área menos valorizada pelo mercado imobiliário. As entrevistas realizadas com empresas do ramo imobiliário indicaram, também, que nem sempre a área doada externa ao loteamento estava situada em regiões urbanizadas da cidade:

A outra área [externa] também não era da empresa. A empresa adquiriu e fez a doação pra COHAB [...] Toda vez que eu passo próximo eu vejo que a COHAB não fez nada até hoje [...] ficou meio que isolada, distante. (Entrevistado Incorporadora Imobiliária 2, dez. 2019).

O recebimento de doação de área externa aos loteamentos urbanizados, segundo a entrevista, foi frequente entre 2005 e 2006, durante a execução do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Os recursos do PAC Saneamento eram provenientes do governo federal a fundo perdido para projetos de saneamento, entretanto, exigia-se do Município uma contrapartida. A contrapartida apresentada pela Prefeitura de Curitiba se realizou por meio de áreas doadas pelas empresas parceiras de loteamentos privados⁵¹ (Entrevistado Gestor Público 1, nov. 2019). Portanto, como os recursos para a construção de casas eram recebidos do PAC a fundo perdido, o Município de Curitiba não gastou nem com terrenos doados nem com a construção das casas.

Por meio desse procedimento, nesse período, alguns loteamentos voltaram a ser destinados a receber exclusivamente famílias provenientes de remoções de favelas. Observa-se, também, a separação física e social entre o público solvente proveniente da fila e o público proveniente das remoções de favelas. O primeiro foi atendido pelo mercado em loteamentos urbanizados e o segundo pela COHAB-CT

⁵¹ De acordo com o entrevistado gestor público 1, a Prefeitura de Curitiba realizava um orçamento para a construção de casas para realocar famílias de áreas onde se realizaram projetos com os recursos do PAC Saneamento. Esse orçamento, referente à área necessária para edificar novas unidades habitacionais, era apresentado ao governo federal, que fornecia a contrapartida financeira para executar os trabalhos. O entrevistado esclareceu que, já que não havia terrenos em estoque e nem se previa desembolso do poder público local para tanto, essas áreas provinham das doações da iniciativa privada. Um exemplo dado foi o loteamento Moradias Jandaia, no bairro Ganchinho, realizado para receber moradores do Ribeirão dos Padilhas, realocados do Bairro Novo (Sítio Cercado).

em conjuntos habitacionais construídos com recursos do PAC, em terrenos doados pelas empresas parceiras da Companhia. Conforme o Entrevistado Incorporadora Imobiliária 2, as áreas externas doadas à COHAB-CT poderiam ou não ser de propriedade das empresas parceiras quando eram adquiridas para essa finalidade (Entrevistado Incorporadora Imobiliária 2, dez. 2019).

Segundo a COHAB-CT (2004), a produção de loteamentos em parceria com a iniciativa privada, instituída em 1991, foi crescente até 2004. O período entre 2002 e 2004 correspondeu a quase 90% dos loteamentos, contabilizados os que estavam em obras ou concluídos e entregues pelo Programa em 2004. De acordo com Albuquerque (2007), todos os lotes produzidos pelas empresas parceiras foram contabilizados pela COHAB-CT como sendo de sua produção. Segundo a autora, essa contabilização é justificada pelo fato de que os lotes comercializados pela iniciativa privada atenderam à fila da Companhia, mesmo sem a sua intermediação no contrato de compra e venda entre empresa e comprador.

A FIGURA 18 mostra o maior loteamento popular executado em parceria com a iniciativa privada, o Moradias Rio Bonito, implantado entre 2003 e 2004 no bairro Campo de Santana, numa parceria com a empresa Piemonte Construções e Incorporações Ltda. Nota-se a presença de unidades residenciais, lotes e vias demarcadas. Além disso, há reduzida possibilidade de interligação do loteamento com o restante da malha urbana e a ausência de outros itens de infraestrutura básica. Em relação à localização, uma linha de transmissão de energia de alta tensão e uma faixa subterrânea de oleoduto cortam o loteamento.

Conforme COHAB-CT (2004), previa-se atender, nesse loteamento, um público aproximado de 45 mil pessoas, semelhante ao número de habitantes que foi previsto no Bairro Novo em 1999. Parte da infraestrutura instalada foi custeada pela Prefeitura de Curitiba⁵². A empresa privada comercializou todos os lotes para a fila da COHAB-CT, com prestações acima das prestações mensais praticadas pela Companhia (ALBUQUERQUE, 2007).

⁵² Segundo o funcionário entrevistado, a pavimentação das vias por onde estava prevista a circulação de transporte coletivo foi realizada pela Prefeitura Municipal de Curitiba.

FIGURA 18 – MORADIAS RIO BONITO – PIEMONTE CONSTRUÇOES E INCORPORACOES LTDA. – CURITIBA - 2003/2004



FONTE: Modificada de COHAB-CT (2004).

A FIGURA 19 mostra a rápida ocupação do loteamento e o início da execução de um segundo parcelamento pela mesma empreendedora, o loteamento Moradias Riacho Doce, no ano 2006, dois anos após a implantação do loteamento Moradias Rio Bonito.

FIGURA 19 – MORADIAS RIO BONITO (IMPLANTADA) E MORADIAS RIACHO DOCE (EM IMPLANTAÇÃO) – CURITIBA - 2006



FONTE: Modificada de Google Earth (2020).

3.6 CARACTERÍSTICAS DOS PROGRAMAS DE LOTES URBANIZADOS

Conforme o percurso histórico da política habitacional e dos programas implantados, os lotes urbanizados foram adotados pelos municípios brasileiros para o atendimento da população de baixa renda que não dispunha de recursos para acessar ao financiamento de unidades habitacionais prontas. Esses programas foram desenvolvidos como uma opção para atender populações de mais baixa renda em períodos de escassez de recursos públicos.

Além dos aspectos que marcam as fases da política habitacional apresentadas no Capítulo 2, o formato dos programas de lotes urbanizados sofreu modificações conforme se alteraram suas fontes de recurso. Os programas e projetos “Área piloto para implantação de loteamentos urbanizados” de 1975, “Lotes urbanizados com autoconstrução” de 1979 e “Lotes urbanizados” de 1983 foram realizados durante o BNH e com recursos do SFH. Os programas “Lote urbanizado com embrião de moradia” de 1986, “Lotes urbanizados” de 1990 e “Loteamentos urbanizados em parceria com a iniciativa privada” de 1991 são posteriores, num momento em que estavam indisponíveis os recursos federais. A partir de então, mudam os agentes envolvidos, observando-se, a partir da década de 1990, maior participação da iniciativa privada e redução do papel até então exercido pela COHAB-CT, que se afastou da concepção e implantação dos empreendimentos.

Em Curitiba, a execução dos programas de lotes urbanizados apresentou também algumas características específicas, apontadas no QUADRO 1. Dentre as principais, identificou-se que esses programas atenderam prioritariamente aos moradores de favelas removidas, sempre por meio do financiamento habitacional e do sistema de crédito. Além disso, observou-se que os projetos foram implantados em áreas periféricas, cada vez mais distantes do Centro da cidade, grande parte em áreas de expansão urbana destinadas ao uso agrícola.

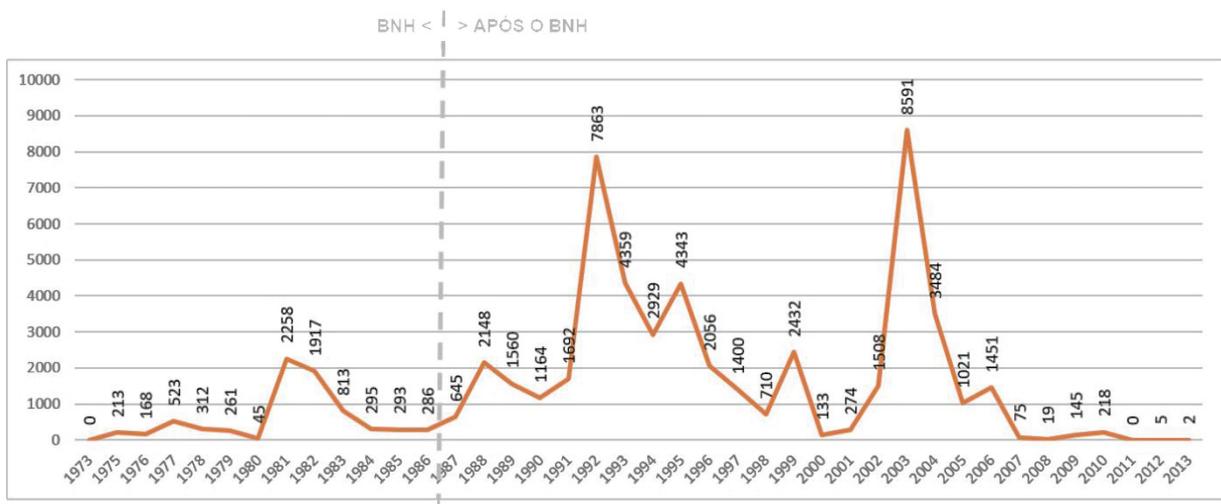
Dentre os objetivos para a implantação dos programas de lotes urbanizados destacam-se a recepção de famílias removidas pelos programas de intervenção em favelas, o barateamento do custo da produção habitacional pela COHAB-CT e o fomento da atividade imobiliária produzida pela iniciativa privada.

Por fim, em relação às soluções habitacionais apresentadas, observou-se que a articulação da produção de lotes com o apoio técnico de recursos para a produção da casa foi sendo abandonada ao longo do tempo, e o programa ficou restrito a

produção dos primeiros. A produção dos loteamentos também sofreu perdas em termos de qualidade do espaço e da articulação com a cidade, observando-se, ao longo do tempo, a redução da área dos lotes, a progressiva localização periférica dos empreendimentos, principalmente a partir dos programas em parceria com a iniciativa privada.

Segundo Nunes da Silva et al. (2020, não publicado), a COHAB-CT comercializou cerca de 40.500 lotes urbanizados entre 1973 e o início da década de 2010. Como se pode verificar no GRÁFICO 1, o volume mais expressivo de produção ocorreu após o BNH, quando os programas foram incorporados como parte da política municipal de habitação. Além disso, é perceptível a intensificação da produção de lotes urbanizados a partir da década de 1990 por pressão do movimento popular, conforme exposto no Capítulo 2, e entre os anos 2003 e 2004, quando foi construído um loteamento popular com a iniciativa privada e com dimensões semelhantes às do Bairro Novo em termos de número de lotes e superfície.

GRÁFICO 1 – NÚMERO DE LOTES URBANIZADOS PRODUZIDOS POR ANO – 1973/2013



FONTE: A autora (2020), com base em Nunes da Silva et al. (2020, não publicado).

QUADRO 2 - PROGRAMAS DE LOTES URBANIZADOS DESENVOLVIDOS PELA COHAB-CT

PROGRAMA DE LOTE URBANIZADO	PÚBLICO ATENDIDO	SOLUÇÕES HABITACIONAIS APRESENTADAS	AGENTES ENVOLVIDOS	FORMAS DE ACESSO AO PROGRAMA	LOCAL	OBJETIVOS
1975 ÁREA PILOTO PARA IMPLANTAÇÃO DE LOTES URBANIZADOS - PLANO HABITACIONAL DA CIC	Famílias residentes em área de expansão urbana onde seriam implantadas indústrias e que seriam reassentadas.	LOTE URBANIZADO para autoconstrução, com reaproveitamento de materiais das casas removidas. Infraestrutura mínima: pontos de luz, ponto de água e fossas sépticas. Lote mínimo: 220 m ²	PMC ⁽¹⁾ : aquisição de áreas para implantação de lotes urbanizados. IPPUC: planejamento. URBS: urbanização e implantação do sistema viário, com recursos de empréstimos contraiídos do BNH. COHAB-CT: execução do loteamento. ⁽²⁾	FINANCIAMENTO pelo BNH	Oeste do Município com produção da área de implantação da CIC (leixo de urbana, externa ao perímetro urbano)	Assegurar recursos do BNH para induzir a ocupação pela iniciativa privada nas vias dos Setores Especiais Conectores situados a oeste do Município. Oferecer unidades habitacionais para famílias removidas das áreas para implantação das indústrias.
1979 PLANO DE ATUAÇÃO NAS FAVELAS	Famílias residentes em favelas que seriam removidas.	LOTE URBANIZADO para autoconstrução MATERIAIS DE CONSTRUÇÃO para construção de embrião de moradia, para futura ampliação por meio de autoconstrução.	PMC: execução do loteamento. COHAB-CT: projeto e gestão da autoconstrução do embrião de moradia. MUTUÁRIO: autoconstrução do embrião de moradia. ⁽²⁾	FINANCIAMENTO de lote e de materiais de construção. AUTOCONSTRUÇÃO de embrião de moradia.	Não informado	Remover favelas.
1983 PLANO DE ATUAÇÃO EM FAVELAS / PROGRAMA PROMORAR/FICAM AUTOCONSTRUÇÃO	Famílias com renda entre 0,5 e 3 SM ⁽³⁾ residentes em favelas que seriam removidas.	LOTE URBANIZADO para autoconstrução Infraestrutura mínima: ruas ensabreadas, redes de água, de esgoto e valetas para drenagem. MATERIAIS DE CONSTRUÇÃO para construção de embrião de moradia, para futura ampliação por meio de autoconstrução. Lote mínimo/embrião: 200/40 m ²	COHAB-CT: aquisição de áreas e execução dos loteamentos, convocação de famílias, assistência técnica, projeto e gestão da autoconstrução do embrião de moradia. MUTUÁRIO: autoconstrução do embrião de moradia. ⁽²⁾	FINANCIAMENTO de lote e de materiais de construção FINANCIAMENTO de custos de ligação em redes de água e esgoto AUTOCONSTRUÇÃO de embrião de moradia	Periferia próxima à área urbana de Curitiba	Remover favelas. Incentivar o programa de autoconstrução.
1986 MUTIRÃO PARA FABRICAÇÃO E MONTAGEM DA CASA PRÓPRIA	Famílias com renda de até 3 SM Não especificado se para relocação ou atendimento da fila.	LOTE URBANIZADO para autoconstrução MUTIRÃO PARA FABRICAÇÃO DE PEÇAS para autoconstrução de embrião de moradia Área do embrião: 21 m ²	BNH: Financiamento de parte dos materiais de construção. PMC: aquisição de áreas e parte da implantação de loteamentos urbanizados. COHAB-CT: projeto e gestão da construção de peças e da autoconstrução do embrião de moradia. ASSOCIAÇÕES DE MORADORES: gestão da autoconstrução do embrião de moradia. MUTUÁRIO: construção de peças, autoconstrução do embrião de moradia e urbanização popular. ⁽²⁾	FINANCIAMENTO de lote e de materiais. PRODUÇÃO de componentes do embrião de moradia. AUTOCONSTRUÇÃO de embrião de moradia. EXECUÇÃO DE PARTE DA INFRAESTRUTURA DO LOTEAMENTO.	Não informado	Promover moradia compatível com a renda dos pretendentes. Usar a capacidade de trabalho da própria comunidade. Baratear o custo das peças do embrião de moradia.
1989 PROPOSTA POPULAR – ORGANIZAÇÃO XAPINHAL	Famílias residentes nos bairros da organização Xapinhai, sem renda para financiar terrenos da COHAB-CT.	LOTE URBANIZADO para autoconstrução MURO implantado nos limites de fundo dos lotes, para dar suporte à autoconstrução das moradias. Lote mínimo/embrião: 200/40 m ²	COHAB-CT: realização do loteamento e edificação dos muros. MUTUÁRIO: autoconstrução. ⁽²⁾	FINANCIAMENTO de lote com redução do valor das parcelas e aumento do prazo.	Área do atual bairro Sítio Cercado, na época área agrícola externa ao perímetro urbano.	Viabilizar o acesso à moradia formal para a população sem renda suficiente para pagar aluguel ou financiar uma unidade habitacional completa. Pressionar o Poder Público Local para o enfrentamento do problema habitacional do Município.
1991 PROGRAMA PARCERIA COM A INICIATIVA PRIVADA	Famílias residentes em favelas removidas. ATENDEMENTO À FILA MERCADO.	LOTE URBANIZADO para autoconstrução Urbanização progressiva, com infraestrutura mínima variável. Lote mínimo: 125 m ²	IPPUC: aprovação da área COHAB-CT: acompanhamento das etapas de implantação do loteamento e comercialização de uma parcela dos lotes (20% ou menos) para a fila. SETOR PRIVADO: Aquisição de área e implantação do loteamento e da infraestrutura. Comercialização de parte dos lotes (85% ou mais) para a fila ou para o mercado.	FINANCIAMENTO de lotes com a COHAB-CT, para o público com renda de até 3 SM. FINANCIAMENTO de lotes com a empresa parceira para famílias com renda superior a 3 SM inscritas ou não na fila da COHAB-CT, a preços superiores aos praticados pela Companhia.	Curitiba ou municípios da Região Metropolitana. Quanto menor a renda do público atendido, mais periférico o loteamento.	Ofertar novas unidades habitacionais mediante a ausência de recursos para aquisição de áreas e realização de obras de infraestrutura. Fomentar o mercado imobiliário local pela flexibilização de parâmetros urbanísticos para a produção de loteamentos.

Fonte: A autora (2020), com base nos relatórios da COHAB-CT (1986, 1987, 1989, 1999, 2004), do IPPUC (1975, 1976, 1989 e 2004), em Albuquerque (2017) e em informações coletadas em entrevistas realizadas com gestores públicos, empreendedores e representante de movimentos por moradia nos meses novembro e dezembro de 2019.

NOTAS: (1) PMC = Prefeitura Municipal de Curitiba; (2) A participação da iniciativa privada estava prevista para o atendimento de outras tipologias habitacionais (conjuntos habitacionais ou unidades unifamiliares) oferecidas pelo programa; (3) SM = Salários Mínimos.

4 AUTOCONSTRUÇÃO DA MORADIA: UMA REVISÃO DE LITERATURA

O presente capítulo apresenta uma revisão de literatura acerca da autoconstrução da habitação e da autourbanização dos espaços de moradia, que no capítulo subsequente subsidiará a reflexão sobre o modelo de política habitacional do Município de Curitiba, tomando como referência os programas de lotes urbanizados para autoconstrução.

Parte-se da compreensão de que a autoconstrução e a autourbanização podem estar vinculadas tanto à inexistência de programas de acesso à moradia quanto à existência deles. Ou seja, podem derivar diretamente da iniciativa de seus moradores, mas também da ação do Estado, por meio da execução das políticas públicas. Ainda, conforme Arantes (2002), pode ser tutelada ou autogerida. Neste capítulo também são expostas as principais problemáticas relacionadas à autoconstrução no contexto nacional.

Na presente pesquisa a autoconstrução e a autourbanização são compreendidas como conteúdo que integra o tema da habitação nos estudos urbanos, em especial no Brasil, pelo caráter multidisciplinar das dimensões envolvidas na autoconstrução, na autourbanização e nos processos de produção do espaço e urbanização brasileiros, alcançando, portanto, uma abrangência econômica, política, técnica, social e territorial.

Conforme anteriormente apresentado, nos anos de vigência do BNH, parte da população brasileira foi excluída dos programas estatais de habitação em razão da incompatibilidade entre a renda por ela auferida, acesso à terra e o acesso ao financiamento da moradia (MARICATO, 1987). A valorização imobiliária produzida pelos investimentos públicos, canalizados por meio dos próprios programas habitacionais, apropriada por poucos, em especial pelos agentes que operam o mercado imobiliário, tornou o acesso à terra urbanizada cada vez mais inalcançável para essa população.

A partir da década de 1970, a autoconstrução da casa própria em loteamento popular nas periferias passou a ser a forma predominante do espaço de moradia da classe trabalhadora nas cidades brasileiras. Essa localização atendia especialmente a interesses de proprietários de terra situadas no entorno das aglomerações urbanas, destituídas de infraestrutura e serviços, cuja ocupação foi viabilizada pela utilização do ônibus como meio de transporte predominante e pela industrialização dos materiais

básicos de construção (MAUTNER, 1999). Além disso, foi possibilitada pela própria regulação urbanística, que produziu cidades marcadas pela segregação entre os diferentes grupos sociais e aprofundou as desigualdades socioespaciais. Somada à autoconstrução da habitação, o Estado descarregou sobre os setores populares a responsabilidade pela urbanização popular das periferias precárias produzidas (PÍREZ, 2016).

Na metrópole de Curitiba, até o final da década de 1980, a autoconstrução foi realizada pelas próprias famílias e aconteceu, principalmente, em loteamentos formalmente produzidos pelo mercado em novas frentes de expansão urbana na periferia. Dos anos 1990 em diante, foi marcada principalmente pelo crescimento do número de famílias residentes em favelas no município-polo, processo que se estendeu também a partir dessa década para os demais municípios metropolitanos (NUNES da SILVA, 2012), fazendo com que a autoconstrução e a autourbanização populares se consolidassem como a solução empregada pela população desatendida pelas políticas públicas.

Conforme apresentado no capítulo anterior, parte dessa população passou a ser atendida também em Curitiba pela execução dos programas de lotes urbanizados executados pela COHAB-CT, que até o final da década de 1980, principalmente, foram direcionados para receber a população removida das favelas. No período seguinte, embora ainda caracterizados pela implantação mínima de infraestrutura, a localização periférica e a flexibilização de parâmetros de parcelamento do solo, permanecendo, portanto, as condições de precariedade habitacional, esses loteamentos foram produzidos em parceria entre COHAB-CT e empreendedores privados. Eles não atenderam prioritariamente a população de renda mais baixa e grande parte dos lotes foi vendida diretamente no mercado.

Os conteúdos a seguir apresentam os fatores envolvidos na produção doméstica do espaço urbano (autoconstrução e urbanização popular), a partir do reconhecimento de que estes processos estão presentes nos programas de lotes urbanizados. A exposição busca explicitar seus elementos e interações nas dimensões que caracterizam a moradia adequada. A recuperação de tais dimensões

permeia também a discussão sobre espoliação urbana⁵³ e espoliação financeira, que também são apresentadas no capítulo.

A identificação dessas dimensões apoia-se em obras de referência para a discussão da autoconstrução e da autourbanização, de autores como Sérgio Ferro (1969, revisitada em 2005 e 1982), Lúcio Kowarick (1979), Gabriel Bolaffi (1979), Ermínia Maricato (1982), Sérgio de Azevedo (1988 e 2007), Nabil Bonduki (1998), Pedro Abramo (2012) e Pedro Pérez (2016). A literatura predominantemente paulista foi usada como referencial teórico para entender as críticas à autoconstrução como solução para moradia. Para investigar a relevância do tema, apoia-se em obras publicadas por Samuel Jaramillo (1985), Ivone Mautner (1999), Pedro Arantes (2002), Pedro Pérez (2016, 2018), Lucia Shimbo (2016, 2018) e Paulo Cesar Xavier Pereira (1986, 2018), autores que tratam a autoconstrução a partir de seus vínculos com o setor imobiliário, seus processos de valorização e com as finanças.

Conforme destaca Jaramillo (1985), é necessário advertir que a revisão teórica realizada se apoia em antecedentes na literatura, mas não pretende esgotá-los. O objetivo é que essa revisão forneça os subsídios teóricos necessários à construção de uma reflexão crítica a respeito dos programas de lotes urbanizados estudados na presente Dissertação.

Para entender melhor a autoconstrução como uma forma de produção da moradia, Shimbo (2018) destaca a existência de diferentes formas de produção do espaço construído e que a configuração espacial da cidade está relacionada à espoliação urbana, imobiliária e financeira. A partir da observação da autora, realiza-se um breve resgate teórico a respeito da relação das formas de produção do espaço construído e da espoliação urbana, na qual se inclui a autoconstrução.

Conforme pesquisa elaborada nos anais do I ENANPUR, em 1986, os trabalhos publicados, de modo geral, avaliaram que a produção de políticas estatais de habitação na década de 1980 não foi acompanhada de avanços da pesquisa científica. Além disso, que a autoconstrução produzida por meio de mutirões, foi incorporada a programas habitacionais pelo Estado para baratear o custo de produção da unidade habitacional por meio do emprego de mão de obra gratuita. Os estudos

⁵³ Embora se associe a discussão sobre a espoliação urbana ao contexto de industrialização em São Paulo, é importante esclarecer que Curitiba viveu um processo de industrialização na década de 1970 similar ao que aconteceu em São Paulo na década de 1950 (FIRKOWSKI, 2001).

apresentados nesse Encontro indicavam, ainda, que o desenho desses programas habitacionais era realizado por meio de abordagens tecnicistas, com foco na produção da unidade habitacional, muitas vezes sem considerar a multidisciplinaridade envolvida nos processos de autoconstrução.

A partir dos apontamentos de Ferro (1963 e 2006), os principais problemas relacionados à autoconstrução institucionalizada relacionam-se à maneira como tem sido incorporada pelo mercado, à espoliação urbana e financeira, à qualidade do produto construído e do espaço urbano gerado. Esses elementos serão explorados nos tópicos apresentados na sequência.

4.1 AS FORMAS DE PRODUÇÃO DO ESPAÇO AUTOCONSTRUÍDO

Antes de conceituar e aprofundar as dimensões da autoconstrução é necessário entendê-la à luz dos processos de produção da moradia no Brasil, inserida na lógica de produção do espaço urbano (JARAMILLO, 1985). Conforme destacado, a autoconstrução é uma forma de produção de moradia que se estrutura a partir de um contexto social de rebaixamento de salários, de ausência de políticas públicas que visem efetivamente o atendimento da carência habitacional às famílias que mais necessitam e de dificuldade de acesso dessa população à cidade urbanizada.

Conforme Jaramillo (1985), a autoconstrução é uma forma de produção derivada de um esquema de organização social que coexiste com outras formas do sistema de produção da moradia, que é, portanto, heterogêneo. Embora a demanda para o setor de produção de moradia seja garantida, uma vez que ela é um valor de uso indispensável para a reprodução humana e da força de trabalho, além de uma condição para o acúmulo de capital, os diversos esquemas de organização social da produção se originam da dificuldade que o capital encontra para penetrar e se submeter ao ramo de produção habitacional. O autor descreve essas barreiras como:

- a) O longo período de rotatividade/circulação do capital no setor e para retorno dos investimentos;
- b) a relação com a produção do solo urbano, pois o regime de propriedade privada determina a existência de um mecanismo de renda e de eventuais dificuldades no acesso a terrenos urbanos;
- c) a demanda restrita, como elemento desencadeado pelo regime capitalista de distribuição de renda;

d) a vulnerabilidade frente a flutuações nas condições de produção e de circulação, ante os ciclos da atividade econômica geral e de estruturação financeira.

O capital busca contornar esses empecilhos de acordo com as possibilidades de atuação permitidas pela formação social e pelo sistema urbano e pela coexistência de formas de produção atrasadas e modernas. Algumas das estratégias descritas por Jaramillo (1985) para suplantiar as barreiras para a inserção do capital no setor da produção da moradia são:

- a) A criação de uma estrutura de financiamento adaptada às condições do ramo;
- b) a ação estatal para possibilitar o financiamento da moradia à demanda solvente da sua fila (cadastro habitacional), viabilizando também o retorno à circulação desse capital, que estava parado;
- c) a acumulação interna por diversos meios.

Para atingir tais estratégias, o capital se organiza em diferentes formas para a produção-circulação⁵⁴ da moradia, que estão associadas a diferentes “lugares de produção”, ocupados por diferentes agentes e pelas possíveis combinações entre eles. Esses “lugares” são, segundo Jaramillo (1985):

- a) O trabalho direto;
- b) o controle técnico da produção;
- c) os controles econômicos direto e indireto da produção.

Tais lugares equivalem à função que os agentes envolvidos na execução das políticas habitacionais podem assumir, dependendo da formação social e do sistema urbano. O trabalho direto se relaciona ao trabalho do próprio agente na produção. O controle técnico da produção está ligado à capacidade de regular as ações dos meios de produção. O controle econômico direto implica o domínio sobre os meios de produção do ponto de vista econômico, a partir do qual é desencadeado o processo produtivo, definidas suas características, e determinada a disponibilidade econômica em relação a um produto. O controle econômico indireto é a capacidade de afetar a produção desde o exterior do processo, especialmente a partir do controle sobre as

⁵⁴ Para Jaramillo (1985), mais do que uma posição ocupada por um agente, trata-se de um processo que pode ser organizado seguindo lógicas alternativas. Portanto, deveríamos tratar de formas de “produção-circulação”.

condições gerais que marcam o motor (ou o motivo) da produção e determinam o exercício do controle econômico direto (JARAMILLO, 1985).

Em estudo sobre as formas de produção da moradia em Bogotá, Colômbia, Jaramillo (1985) identificou quatro formas coexistentes de produção e a sua motivação:

- a) A produção por encomenda;
- b) a produção privada capitalista;
- c) a autoconstrução;
- d) a produção capitalista desvalorizada do Estado.

A produção privada capitalista é descrita por Jaramillo (1985) como sendo mais desenvolvida do que a produção por encomenda, sendo a última caracterizada pela construção contratada por particulares no mercado. Na primeira, o trabalho é exercido por mão de obra assalariada e o capitalista exerce tanto o controle técnico, quanto o controle econômico direto da construção. O motor da produção é a acumulação com base na extração de mais-valias de seus trabalhadores e da própria produção imobiliária, diretamente ligada à produção da cidade capitalista *strictu sensu*.

Jaramillo (1985) explica que, com as transformações financeiras ocorridas a partir do fim do século XX, capitais com origens *ex-nihilo* (a partir do nada), provenientes de outros ramos da economia, tendem a se estabilizar no ramo da construção civil, coexistindo com capitais de proprietários de terra e incorporadores. Os primeiros (*ex-nihilo*) são capitais que aplicam seus excessos de acúmulo de capital na construção de forma transitória. Ainda de acordo com o autor, esses capitais não têm, necessariamente, o controle sobre a terra periférica, ao contrário dos proprietários de terra e dos incorporadores. Esses últimos têm a possibilidade de investir no interior da malha urbana consolidada, em altura, para cobrir seus investimentos fundiários em curto prazo, por exemplo. A partir da teoria econômica política, os incorporadores podem pressionar o Estado para flexibilizar a legislação urbanística, com o objetivo de viabilizar a transposição das barreiras que dificultam o acesso aos terrenos urbanos.

O uso do termo “capitais” toma como referência Marques (2016), que o utiliza para se referir a “circuitos de produção/acumulação e à inserção destes em economias políticas” (MARQUES, 2016, p. 16), e, portanto envolvem relações políticas (relações sociais de poder) e econômicas. Em tais circuitos está envolvido o uso de recursos de

poder, a adoção de estratégias políticas, a conexão com atores que não necessariamente pertencem diretamente a circuitos do capital, e a instituições que produzem as políticas urbanas. O uso do termo “capitais do urbano” se refere aos circuitos de produção/acumulação que operam em cidades, “relacionado à explicação do Estado e de suas ações” (MARQUES, 2016, p. 17). Nesse sentido, Marques (2016) rejeita a ideia de captura do Estado por capitais privados, assim como a ação política desses atores enquanto classe. Em seu lugar, considera mais adequadas as investigações a respeito das políticas do urbano, as análises acerca das relações entre atores, concretizadas por meio de “coalizões cercadas de instituições e construídas historicamente” (MARQUES, 2016, p. 31).

A produção privada capitalista com origem em proprietários de terra e incorporadores recebe renda capitalizada em lotes destinados a serem construídos sob encomenda ou por meio do financiamento da habitação popular. Segundo Jaramillo (1985), é importante para esses capitais deter o controle da terra periférica, já que se orientam com base na obtenção de uma combinação de rendas provenientes da terra (nesse caso, da venda do lote) e de lucro capitalista com a construção.

A produção capitalista desvalorizada do Estado refere-se à produção estatal. Embora esse tipo de produção se caracterize como um tipo de produção capitalista, pois se apoia na relação capital-trabalho e convive com a produção de mais-valia e de exploração, sua dinâmica se diferencia da produção privada. Isso ocorre porque seu motor de produção não é exclusivamente a acumulação, embora seja também um dos seus motores. Seu volume de atividade e o alcance da demanda também estão determinados por leis mercantis. Convivendo com esses elementos, a produção estatal tem como objetivos assegurar a reprodução da força de trabalho e garantir a acumulação de capitais construtores, e a prioridade conferida ao objetivo da política habitacional se transforma de acordo com a conjuntura da formação social, econômica e política.

Segundo Jaramillo (1985), a combinação da produção capitalista desvalorizada do Estado com a autoconstrução, por exemplo, permite ampliar suas possibilidades de ação frente à limitação de recursos. Destaca, ainda, que a autoconstrução permite ao produtor direto assumir as funções de trabalho direto, controle técnico e controle econômico direto da produção. O autor também destaca alguns aspectos regressivos do papel social da autoconstrução, que podem

aprofundar “aspectos irracionais e deletérios”⁵⁵ (JARAMILLO, 1985, p. 57) do processo de trabalho envolvido, incluindo a espoliação urbana e imobiliária.

Considerando os tipos de produção a partir de Jaramillo (1985), compreende-se que os mesmos são constituídos por agentes e processos produtivos, que se relacionam de acordo com as posições que ocupam, dependendo da conjuntura histórica e social do ramo de produção habitacional. Em relação à autoconstrução, o autor alerta que esta deve ser interpretada como uma das categorias de produção que coexiste com as demais, e não como uma forma residual de produção de moradia:

Em geral, se tende a pensar que a dinâmica da autoconstrução tem um caráter residual: sua existência viria a sanar as deficiências de outras formas de produção, e, portanto, deveria se esperar que a magnitude de seus ritmos de crescimento fosse inversa. Mas aqui encontramos que a atividade de todas as formas de produção se acelera simultaneamente, e até a autoconstrução se fortalece quando o déficit de moradias global parece estar cedendo (a atividade parece contribuir de maneira líquida para a redução do déficit). Isso revela que a dinâmica da autoconstrução tem suas próprias pautas e não pode ser pensada simplesmente como reflexo negativo da produção formal (ou produção simplesmente residual) (JARAMILLO, 1985, p. 95, tradução nossa)⁵⁶.

É necessário compreender, portanto, que o ramo de produção da moradia não é homogeneamente capitalista e que, na América Latina, essa heterogeneidade possui maior incidência social, comparado a outros países (PÍREZ, 2018).

Para Pérez (2018), a compreensão de solvência e insolvência é fundamental para estudar a urbanização capitalista, particularmente a urbanização popular e, conseqüentemente, a autoconstrução. A noção de solvência e insolvência da população está ligada às formas de reprodução da força de trabalho e da população em geral. A distribuição desigual do excedente econômico impede que algumas

⁵⁵ JARAMILLO, Samuel. Las Formas de Producción de Vivienda en Medellín 1930-1980. **Desarrollo y Sociedad**, Bogotá, Uniandes, n. 17-18, 1985. p. 55-105.

⁵⁶ “Em general se tende a pensar que la dinámica de la autoconstrucción tiene un carácter residual: su existencia vendría a subsanar las deficiencias de las otras formas de producción, y por lo tanto debería esperarse que la magnitud de sus ritmos de crecimiento fuesen inversos. Pero aquí encontramos que la actividad de todas las formas de producción se acelera simultáneamente, e incluso la autoconstrucción se fortalece cuando el déficit de vivienda global parece estar cediendo (o visto desde otro ángulo, la actividad autoconstrutora parece contribuir en forma neta al descenso del déficit. Esto revela que la dinámica de la autoconstrucción tiene sus propias pautas y no puede pensarse simplemente como el reflejo negativo de la producción *formal*” (JARAMILLO, 1985, p. 95, grifo do autor).

peças tenham recursos suficientes para acessar a produção privada capitalista⁵⁷ e os bens necessários para sua reprodução⁵⁸, definindo, portanto, sua insolvência. No sentido oposto, a população solvente é aquela que possui os recursos necessários para acessar os produtos oferecidos pelo mercado. Para o autor, trata-se de uma relação dialética, e não dicotômica ou polarizada, uma vez que a informalidade não é uma perspectiva estática. A formalidade/informalidade e a produção mercantil/não mercantil devem assim ser compreendidas a partir de uma perspectiva dinâmica e complementar. São resultados de uma situação estrutural, ao se relacionar à desigualdade na (re)distribuição de excedentes e à precariedade de serviços de consumo coletivo e de políticas públicas (OLIVEIRA, 1972; PÍREZ, 2018).

A partir de Jaramillo (1985), Pérez (2016) caracteriza nove formas de produção e consumo dos componentes da urbanização nas sociedades latino-americanas:

- a) Produção mercantil, que atende à demanda solvente da população;
- b) produção mercantil simples, que cumpre função semelhante à anterior, mas não visa prioritariamente o lucro;
- c) produção não mercantil, heterogênea quanto à produção e ao consumo, que pode ser estatal, por encomenda ou autoprodução (autoconstrução), individual ou coletiva, organizada ou não;
- d) desmercantilizada estatal;
- e) desmercantilizada social;
- f) mercantilizada; e
- g) remercantilizada.

A produção mercantil, em suas diversas formas, também denominada por Pérez (2016) como promoção privada, é a produção imobiliária realizada com o objetivo de venda do imóvel no mercado imobiliário.

A produção não mercantil, ou produção doméstica, está presente em três situações: (i) produção estatal direta, de moradia ou outros bens urbanos; (ii) produção por encomenda, como descrito por Jaramillo, 1985), destinada ao consumo até o momento antes de introduzi-la no mercado; (iii) e o habitat popular ou a

⁵⁷ “O consumo mercantil supõe que quem necessita acessar esses bens deve contar com a quantidade de dinheiro suficiente para cobrir os gastos e, ao mesmo tempo, permitir a realização de lucros” (PÍREZ, 2018, p. 4).

⁵⁸ A esta pesquisa interessam particularmente os bens relacionados à urbanização e à moradia.

autoconstrução/produção social do habitat (ORTIZ FLORES⁵⁹, 2012 apud PÍREZ, 2016). O habitat popular pode ser individual (uma família) ou coletivo (grupo de famílias), além de organizado ou não formalmente (cooperativas/associações).

A produção não mercantil ou doméstica, apesar do nome, geralmente envolve segmentos de mercado. Na produção estatal direta e na produção por encomenda, as obras podem ser contratadas de empresas capitalistas, enquanto a autoconstrução pode recorrer à compra de materiais de construção, por exemplo. No entanto, o motor da produção, diferentemente da produção mercantil, é a satisfação direta de uma necessidade (JARAMILLO, 1985; PÍREZ, 2016).

Por outro lado, também pode envolver o que Pírez (2016) denomina desmercantilização social, processo pelo qual a solvência de algumas famílias nos setores populares é alcançada por meio de ações geradas pelo mesmo setor popular a que pertence. Nesses casos, outras pessoas ou famílias do setor social assumem o ônus para facilitar a solvência de alguns, contribuindo com seu trabalho e com recursos financeiros obtidos, em detrimento do acesso a outros consumos necessários. É o caso das cooperativas ou de grupos de trabalho familiares. Contudo, tanto a autoconstrução quanto a desmercantilização social nela envolvida podem configurar situações de espoliação urbana (KOWARICK, 1979) ao envolverem a demanda solvável da população.

Para as análises que interessam à presente Dissertação, a desmercantilização estatal a que Pírez (2018) se refere é caracterizada pelo financiamento não mercantil (subsídio). Além disso, segundo o autor, a remercantilização ocorre pela participação Estatal em processos desmercantilizados, como, por exemplo, em regularizações fundiárias, cujos efeitos reinserem a moradia no circuito mercantil.

A relação entre as formas de produção e os capitais envolvidos na produção de loteamentos populares será analisada no Capítulo 5, com base no arcabouço teórico apresentado.

⁵⁹ ORTIZ FLORES, Enrique. **Producción social de la vivienda y el hábitat. Bases conceptuales y correlación con los procesos habitacionales**. México, Habitat International Coalition: 2012.

4.2 AS DIMENSÕES DA AUTOCONSTRUÇÃO DA CASA

Segundo Bonduki (1998), a autoconstrução em áreas urbanas é uma solução habitacional decorrente não somente de ações do Estado, mas sobretudo do trabalhador, desde os anos de 1940. Apesar de não ser novidade, pois já era utilizada para provisão de moradia em áreas rurais, passou a ser uma alternativa popular ao financiamento habitacional ou ao pagamento de aluguel nas áreas urbanas, consolidando-se como a solução habitacional mais comum no Brasil nos anos seguintes (MARICATO, 1982; BONDUKI, 1998).

Alternativamente ao financiamento habitacional e aos altos custos cobrados para locação, recorria-se à moradia em cortiços, em favelas ou em loteamentos clandestinos (AZEVEDO, 1988), sendo os dois últimos, em especial, produzidos por meio da autoconstrução da casa própria. A autoconstrução tem origem, portanto, em uma solução habitacional promovida pelos próprios moradores movidos pela lógica da necessidade de sobrevivência em contextos de precarização do acesso à moradia. Esta dimensão, a da moradia precária, é uma reflexão que marca os trabalhos dos autores brasileiros sobre o tema até a década de 1990.

A autoconstrução passou a ser incorporada como solução possível face à ausência de alternativas formais para produção de moradia para as famílias que recebiam os mais baixos salários e, por tais condições, possuíam menores condições econômicas para adquirir uma unidade habitacional pronta ou lotes urbanos melhor localizados. Vale destacar que ao longo do processo de urbanização brasileiro essas casas tiveram uma ampliação crescente dos seus preços, derivados de processos de valorização e especulação imobiliária sem controle por parte do Estado.

Na década de 1980, a partir do reconhecimento da autoconstrução como forma consolidada de produção de moradia no Brasil, ela foi organizada por movimentos sociais, por meio da constituição de mutirões autogeridos, que buscaram melhorar seu resultado arquitetônico e questionar a produção capitalista do espaço.

Segundo Arantes (2002), a autoconstrução autogerida em mutirões materializa o controle popular sobre todo o processo de produção. As experiências de mutirão autogerido propunham uma produção da autoconstrução sem dominação: partiam da produção coletiva do projeto, que produzia um desenho emancipado, que por sua vez seria edificado em um canteiro autogerido e, conforme o autor, produziu na maior parte das experiências, resultados arquitetônicos superiores às obras

executadas pelas empreiteiras. No entanto, a ausência de políticas públicas e de fundos continuados que apoiassem os mutirões autogeridos, bem como sua incorporação pelo Estado de maneira tutelada, diminuíram seu impacto nas soluções voltadas à produção da moradia popular no Brasil.

A autoconstrução institucionalizada ou tutelada passou a ser incorporada como uma forma alternativa da produção estatal de habitação no período final do BNH, quando a redução e posterior interrupção de recursos provenientes do SFH; a crise enfrentada pelo sistema financeiro habitacional brasileiro na década de 1980; e o empobrecimento da população brasileira, que passou a ter maior dificuldade de acesso ao financiamento imobiliário; implicaram na necessidade das COHAB desenvolverem estratégias para o barateamento dos custos para a produção pública de habitação (MARICATO, 1987). Na prática, os projetos alternativos para a provisão de habitação por meio da autoconstrução para a população de baixa renda, desenvolvidos durante as crises do BNH, representaram menos de 6% do total de unidades financiadas naquele período no Brasil (AZEVEDO, 1988), não tendo grande impacto no enfrentamento da questão. Nesses períodos, o BNH focou na produção para as classes com renda que podiam pagar os financiamentos e em obras de infraestrutura financiadas aos municípios, conforme exposto no Capítulo 2.

A incorporação da autoconstrução pelo Estado tem como características o objetivo de redução dos custos para a produção pública de unidades habitacionais (MARICATO, 1987), o uso de processos manufatureiros e da mão de obra abundante nas cidades (OLIVEIRA, 1972; KOWARICK, 1982), e lógicas clientelistas, por meio das quais a redução de custos e o aumento da produtividade costumam não ser atingidas “pela economia de trabalho, mas por aumento da exploração” (ARANTES, 2002, p. 220).

Jaramillo (1985) caracteriza a autoconstrução, como uma resposta de setores empobrecidos, que buscam reduzir o custo monetário de aquisição deste valor de uso mediante a troca de mão de obra assalariada pela sua própria força de trabalho e de sua família. É uma resposta às limitações do mercado formal ou estritamente capitalista, que não atende a parte da população urbana que não possui condições para acessar a moradia formal por meio das condições ofertadas, geralmente pautadas na aquisição por meio do financiamento habitacional da unidade pronta.

Quando incorporada a programas públicos de provisão habitacional, como foi o caso dos programas de lotes urbanizados desenvolvidos em Curitiba, a

autoconstrução barateia o custo final da produção da unidade habitacional para o poder público por meio da transferência, para o morador, dos custos da construção da casa própria, tornando, assim, o produto produzido pela política pública acessível à população de baixa renda.

O barateamento da unidade habitacional, no entanto, é acompanhado de altos custos para a população. De acordo com Oliveira (2000), uma das consequências do barateamento do custo da moradia é o rebaixamento relativo dos salários, que estaria sendo suprida para a população de baixa renda pela autoconstrução, não sendo necessário ao empregador cobrir os custos envolvidos no acesso à moradia pelo mercado formal ou, nos termos de Jaramillo (1985), pelas demais formas de produção da moradia já apresentadas (produção por encomenda, produção privada capitalista e produção capitalista desvalorizada do Estado).

A autoconstrução envolve, portanto, trabalho adicional e gratuito, descoberto pelo salário mínimo e realizado no tempo em que o trabalhador não está dedicado aos ofícios e ocupações dos quais extrai renda. A autoconstrução a baixos salários implica no comprometimento de parte da renda com a obra da casa, “em prejuízo de outras necessidades, já que o salário é baixo para suprir satisfatoriamente todas as necessidades que tem a classe trabalhadora para se reproduzir em meio urbano” (MARICATO, 1982, p. 73). O comprometimento dos baixos salários com a autoconstrução implica também no endividamento das famílias, que é compensado, muitas vezes, pelo prolongamento das jornadas de trabalho.

De acordo com Maricato, em 1982 as despesas com habitação consumiam de 18% a 25% do orçamento da família trabalhadora. Conforme a autora, a oferta de mão de obra barata em abundância nas cidades brasileiras faz com que os serviços domésticos e precários (como cozinheiros, arrumadeiras, babás, lavadeiras e motoristas) substituam “a necessidade de uma rede maior e mais eficiente de serviços coletivos” (de transporte, lavanderias, escolas maternas, creches, restaurantes etc.) (MARICATO, 1982, p. 78). Assim, a partir da mesma lógica, a autoconstrução substituiria a necessidade de um serviço mais eficiente de habitação.

Kowarick (1979) identificou, no final da década de 1970, que a autoconstrução da casa própria foi a única possibilidade de alojamento para trabalhadores cujos baixos salários não permitiam, à época, o pagamento de aluguel ou a candidatura a

empréstimos do BNH. Para o autor, essa dimensão pode ser entendida como um componente do processo de espoliação urbana⁶⁰, caracterizada como:

[...] o somatório de extorsões que se opera através da inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo que se apresentam como socialmente necessários em relação aos níveis de subsistência e que agudizam ainda mais a dilapidação que se realiza no âmbito das relações de trabalho. (KOWARICK, 1979 p. 59).

A autoconstrução é, portanto, um dos fenômenos de espoliação urbana citados por este autor, conceito que é formulado a partir da obra de Oliveira (1972), que se dedicou a refletir a respeito do modelo de desenvolvimento desigual do Brasil na década, e que em alguns aspectos ainda molda a inserção do país no modo de produção capitalista mundial. Ambos os autores argumentam que o processo de acumulação de capital no Brasil tem se beneficiado da incorporação de setores atrasados na economia. A incorporação da autoconstrução nas soluções públicas e de mercado de moradia se enquadra nessa lógica.

No caso dos programas de produção estatal de lotes urbanizados, a autoconstrução e a produção capitalista ou de mercado são exemplos de articulação entre setores modernos e atrasados no ramo da construção civil. Outro exemplo é a absorção da autoconstrução como solução de política habitacional, que pode estar além dessa articulação, quando realizada por meio da autogestão. Segundo Arantes (2002), a autoconstrução autogerida é produzida por movimentos sociais em desidentificação com o Estado como um esboço de controle popular sobre todo o processo de produção.

Para Jaramillo (1985), a produção por autoconstrução em geral, especialmente quando não está associada à assistência técnica, só tem acesso a formas técnicas muito rudimentares e com frequência produz irregularidades não só em relação à infraestrutura urbana, mas no que tange à construção em si.

Segundo essa linha, Ferro (1982) caracteriza a autoconstrução como um processo arcaico e manufatureiro. Ao comparar a situação brasileira entre as décadas de 1940 e 1980 à europeia no período pós-Segunda Guerra (anos 1950), no qual a demanda por moradia se acentuou nas cidades em ambos os continentes, Ferro

⁶⁰ “Entendido enquanto forma de extorquir as camadas populares do acesso aos serviços de consumo coletivo, assume seu pleno sentido: extorsão significa impedir ou tirar de alguém algo a que, por alguma razão de caráter social, tem direito” (KOWARICK, 1979, p. 73).

(2006) identificou a disponibilidade de mão de obra como um fator diferencial para os rumos do setor da construção civil aqui e lá. No Brasil da década de 1940, período de intensificação da urbanização, havia um excesso de mão de obra, que garantia o “combustível básico da manufatura” (FERRO, 2006, p. 85) a um preço que dispensava preocupações com sua substituição por outro trabalhador ou pelo avanço da tecnologia. De modo contrário, na Europa, o menor volume de mão de obra disponível impulsionou o desenvolvimento tecnológico da indústria.

A manutenção de áreas retrógradas de produção responde também à pressão nas obras públicas e privadas quanto aos prazos. Quando a industrialização é evitada para garantir maior taxa de lucro ao setor, é necessário pecar na qualidade do produto para obter melhores prazos e manter a competitividade da empreiteira. Outras estratégias adotadas para o aumento da taxa de lucro é a venda de unidades habitacionais na planta, em vez da unidade pronta, e o aumento dos financiamentos (capital fictício), ambos para reduzir o tempo de giro do capital investido. Uma terceira estratégia apontada por Ferro (2006) é a realização de empreendimentos em etapas, permitindo a amortização do investimento da empresa e o giro do capital investido em prazo inferior ao que aconteceria com a venda da unidade pronta.

As estratégias identificadas por Ferro (2006) se relacionam à tese de Jaramillo (1985), já apresentada, de que setores da construção civil convivem com formas mais atrasadas de produção⁶¹, e recorrem a estratégias diversas para contornar empecilhos que os impedem de submeter a produção da moradia à lógica mercantil de acumulação de capital. Todas essas estratégias foram utilizadas nos programas de lotes urbanizados desenvolvidos pela COHAB-CT, conforme apresentado.

Do ponto de vista do morador, a autoconstrução requer jornadas de trabalho “extraordinariamente prolongadas”⁶² (JARAMILLO, 1985, p. 64), em que o ritmo de construção se adapta às condições mutantes da economia e da força de trabalho (do construtor e de sua família ou comunidade), com momentos de produção e de consumo do produto inacabado. A escassez de tempo disponível para a autoconstrução implica no prolongamento do tempo de construção e no sobretrabalho

⁶¹ Para Kowarick (1979), a alteração do processo manufatureiro de produção civil para dinâmicas que utilizem tecnologia avançada e embasem seu crescimento no aumento da produtividade do trabalho só é possível em sociedades onde as organizações operárias possuem um alto grau de defesa dos seus interesses.

⁶² JARAMILLO, Samuel. Las Formas de Producción de Vivienda en Medellín 1930-1980. **Desarrollo y Sociedad**, Bogotá, Uniandes, n. 17-18, 1985. p. 55-105.

nos fins de semana ou nas horas de sobra, em feriados ou nas férias do trabalhador assalariado. Para Kowarick (1979), “se a esse tempo forem adicionadas as horas gastas na locomoção diária e as horas referentes à confecção da moradia, tem-se um quadro claro do desgaste daqueles que ingressam na aventura de possuir uma propriedade” (KOWARICK, 1979, p. 62-63).

Nas condições em que ocorre a exploração da força de trabalho, a autoconstrução em loteamentos periféricos tornou-se parte de um modo de vida incorporado como “padrão cultural e cotidiano aceito e desejado pelos trabalhadores de baixa e média baixa renda” (BONDUKI, 1998, p. 304), por permitir o acesso à casa própria e evitar o ônus excessivo envolvido em morar em áreas melhor localizadas e, portanto, mais caras.

A partir de Jaramillo (1985), acrescenta-se ainda que a autoconstrução é uma forma de produção da moradia atraente, pois permite a simultaneidade de construção e habitação ao longo de um período de tempo prolongado para uma população caracterizada pela instabilidade de emprego e, portanto, de renda para a finalização das obras. Além disso, quando realizada sobre terreno regular, se apresenta como uma possibilidade de acesso à propriedade privada urbana, o que contribui para sua atratividade. Por meio da autoconstrução, famílias de baixa renda podem melhorar suas condições de vida, se tornar proprietárias e ter perspectivas, nem sempre concretizadas, mas possíveis, de ascensão social, de estabilidade familiar, de formação de patrimônio e da possível obtenção de uma renda extra por meio do aluguel de cômodos. Conforme Bonduki (1998), o padrão de autoconstrução em lote periférico significou a segurança de um abrigo permanente e também maior segurança pessoal e familiar, numa época em que a previdência social funcionava de maneira precária. Com o avanço da industrialização, incorporou o exército de reserva em períodos de crise econômica e aumento do desemprego, o encarecimento do custo de morar na cidade e a ampliação da precarização das relações de trabalho, conforme tratado.

Outra questão, é que o custo financeiro do autoempreendimento da casa própria se realiza na periferia a um custo imediato menor do que o custo da compra de um imóvel em outra área melhor localizada ou infraestruturada. Além disso, porque nessas áreas a legislação de uso do solo é muitas vezes mais permissiva e/ou o controle urbanístico é menos rígido, tornando-se uma vantagem em relação às

localizações mais valorizadas, entre outros fatores. Abramo (2012) denomina esse fenômeno de “liberdade urbanística”.

Além disso, a aquisição ou financiamento do lote periférico somado à autoconstrução significam a obtenção da casa própria e, por isso, tornam os trabalhadores mais propensos a todo tipo de sacrifício, “como se o que gastassem para erguer a casa não representasse uma despesa, mas um investimento para adquirir um patrimônio, que justificaria toda e qualquer compressão das demais despesas familiares” (BONDUKI, 1998, p. 304). Vale destacar que, considerando as demais despesas familiares, como custos com transporte, manutenção do imóvel e, por vezes, com mutirões para a construção de infraestruturas nas vizinhanças, o custo global de morar em casa autoconstruída na periferia pode ser mais elevado do que o custo de moradia no Centro, dependendo da sua composição.

A casa autoconstruída cresce parceladamente, em um processo que ganha celeridade quando são empregados recursos de ganhos extramensais, como as férias, o 13º salário e os saques do FGTS. Contudo, essas situações são restritas ao trabalhador com carteira assinada, que a partir da década de 1980 se tornou cada vez menos presente, seja pelos momentos de aumento das taxas desemprego e/ou do crescimento da informalidade e precarização das relações de trabalho⁶³.

Jaramillo (1985) destaca, no entanto, que nem todos os setores populares possuem condições de autoconstruir, pois essa atividade requer certa disposição de renda, de força de trabalho, de estrutura familiar, de relação socioespacial com o sistema urbano, dentre outras. Tais características apresentam-se como limitações de importantes proporções para a população mais pobre, que, impossibilitada para a autoconstrução, necessita recorrer a outras estratégias para reduzir o custo da moradia, particularmente a restrição ao consumo, mediante o aluguel de moradias com um conjunto maior de precariedades, em cortiços ou favelas. Tomando como referência esse processo, a possibilidade de arrendamento de espaços para moradia, ou de uma segunda moradia no lote autoconstruído, também pode significar uma fonte de renda para o autoconstrutor, constituindo outro potencial dessa forma de produção.

⁶³ Conforme a agência de notícias do IBGE, a taxa de desocupação no trimestre encerrado em maio de 2019 foi de 12,3%. Fonte: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/24908-pnad-continua-taxa-de-desocupacao-e-de-12-3-e-taxa-de-subutilizacao-e-25-0-no-trimestre-encerrado-em-maio-de-2019>. Acesso em 21 ago. 2019.

Ainda de acordo com o autor, as ideias de espontaneidade e de solidariedade manifestada entre pessoas que se auxiliam, presentes no ideário do trabalho coletivo, estão deslocadas no estudo da autoconstrução nos países dependentes do mundo capitalista, onde a indústria da construção civil se estrutura na exploração de baixos salários, principalmente quando estão fora de programas de autogestão habitacional.

Arantes (2002) atualiza essa discussão ao tratar da autoconstrução autogerida, esclarecendo que nesse caso específico, o processo (mutirão) seria organizado por movimentos sociais que não se identificam com as políticas tutelares do Estado, esboçando também o controle popular sobre todo o processo de produção. Trata-se de um processo autônomo de organização da autoconstrução, independentemente do Estado, em que “o movimento escolhe os terrenos, a demanda, decide como serão as casas, escolhe fornecedores, escala comissões e coordenadores, negocia com o governo” (ARANTES, 2002, p. 172).

Na interpretação de Arantes (2002), a tutela do Estado sobre a autoconstrução impediria a autonomia e promoveria a relação de troca de favores, dentro da lógica clientelista brasileira, “como forma barata e atrasada de produção habitacional diante da crise do Estado e da impossibilidade do Terceiro Mundo [sic] de reproduzir as alternativas de provisão de moradias dos países centrais e seu Estado de bem-estar social” (ARANTES, 2002, p. 171). Ainda, para o autor, a autoconstrução institucionalizada “é um sinal de que o Estado na periferia do capitalismo tornou-se incapaz de dar respostas positivas no enfrentamento do déficit habitacional” (ARANTES, 2002, p. 172).

De acordo com Maricato (1982), a autoconstrução permite à classe trabalhadora produzir casas. Esta casa é primeiramente um abrigo, com alto valor de uso e com o estritamente indispensável para acolher a família, devido aos altos custos envolvidos na sua construção e manutenção. Segundo Ferro (2006), enquanto moradia popular, o valor de uso é o primeiro valor da autoconstrução, devido ao seu caráter de necessidade e de utilização imediata e exata, e por vezes temporária, sendo o valor de troca secundário. Tanto Ferro (2006) quanto Maricato (1982) recorrem aos estudos de Carlos Lemos para caracterizar o valor de uso da moradia popular. De acordo com Ferro (2006), a pesquisa de Lemos indicava que antes da década de 1980, quando a autoconstrução passou a ser o modo predominante de acesso popular à casa própria, o operário concebia a casa autoconstruída como temporária. Nessa pesquisa, a implantação da casa autoconstruída nos fundos do lote

com as frentes dos terrenos reservadas para futuras casas maiores, era atribuída à insatisfação dos moradores com a casa núcleo original e reforçava a tese da visão da casa como temporária.

Em relação às técnicas e materiais envolvidos na autoconstrução, Ferro (2006) chama atenção para os métodos e as ferramentas próprias da construção rudimentar e individual, que se relacionam ao baixo padrão de habitabilidade da edificação. Os métodos são aqueles vistos, vividos e absorvidos continuamente pela vizinhança, que recorre ao que já foi provado no bairro, adaptando as técnicas aos materiais disponíveis.

No caso estudado, a COHAB-CT sustentou-se na possibilidade do próprio morador escolher seus materiais de construção, podendo otimizar o recurso da sua compra para ter acesso a melhores modalidades de moradia dentro do programa habitacional, como o aspecto mais positivo da política desenvolvida no Município nos anos de 1970. Quando produzida com materiais de baixa qualidade, porém mais acessíveis, a casa autoconstruída exige constantes reparos e um trabalho de restauração praticamente permanente (KOWARICK, 1979). Assim, o custo de manutenção frequente compõe um dos custos permanentes envolvidos na autoconstrução.

Tanto Ferro (2006) quanto Kowarick (1979) se prolongam na discussão sobre o emprego de materiais de revestimento nas casas autoconstruídas nas décadas de 1960 e 1970. A discussão realizada pelos autores se aprofunda em relação ao significado de “re-vestir⁶⁴” a construção. Para eles, re-vestir significa esconder a história manufatureira da construção civil e as características arcaicas do setor que a produziu. O revestimento, na época dos estudos de Ferro (2006), consumia cerca de 30% dos custos da construção, mesmo se tratando da casa popular.

Para os autores, o revestimento da construção tem origem no desejo de reproduzir um padrão de consumo derivado de hábitos de classes sociais mais elevadas. As constatações sobre as limitações de materiais e técnicas disponíveis ao autoconstrutor contrariam a ideia de que, em condições informais, o canteiro de obras

⁶⁴ Mesmo diluído e atabalhado, o registro das mãos dos operários incomoda à periclitante paz do consumidor, cria problemas de consciência, levanta perguntas a respeito dos anônimos e repelidos autores do tesouro apropriado [...] O desrespeito pelo trabalho concreto na produção de materiais de revestimento serve à respeitabilidade da propriedade. A palavra mesma já diz: re-vestir, cobrir o que está coberto, mascarar (FERRO, 1982, p. 36).

e as soluções de moradia podem propiciar a formação de laboratórios para o emprego de alguma técnica, material ou outra manifestação popular inovadora. “A urgência elimina a inovação, que poderá custar tempo” (FERRO, 2006, p. 62). Este tempo é parcelado e o dinheiro também. Maricato (1982) sumariza que a autoconstrução resulta do baixo nível de consumo permitido pelo salário do morador, e é condicionada por “materiais tradicionais, nenhuma máquina, poucas ferramentas, nenhuma especialização” (MARICATO, 1982, p. 89) e técnicas determinadas.

Os baixos padrões de habitabilidade decorrentes da falta de apoio de profissionais especializados e dos materiais e técnicas construtivas empregadas podem gerar situações de insalubridade, iluminação e ventilação precária, e até mesmo submeter os moradores a doenças, como as pulmonares ou decorrentes de contaminação por água não tratada (MARICATO, 1982), quando a solução da instalação para esgotamento sanitário não faz parte da lista de infraestruturas mínimas que atendem ao lote.

Além das condicionantes físicas, o padrão de habitabilidade da casa autoconstruída é influenciado pelas condições socioeconômicas das famílias, que pode ser prejudicado por situações de coabitação e encortiçamento. A insuficiência ou a má qualidade da infraestrutura prevista num loteamento popular provocam a extensão da autoconstrução à produção dos espaços públicos, onerando ainda mais o proprietário autoconstrutor, conforme se apresenta.

4.3 AS DIMENSÕES DA AUTOCONSTRUÇÃO DA CIDADE

A autoconstrução em lote urbanizado é destacada por Bonduki (1998) como um dos fatores envolvidos na autoconstrução da moradia popular. Nos países latino-americanos o lote autoconstruído, ou lote periférico, é consequência (não única) da ação dos capitais do urbano na produção da periferia, bem como, da lógica da necessidade que se apresenta no cotidiano dos próprios moradores (ABRAMO, 2012). Para Abramo (2012), a produção da cidade popular, tradicionalmente periférica, está vinculada a estruturas de provisão de moradia e de equipamentos e serviços urbanos frágeis e incompletos.

Ao tratar dos bens ligados à produção do espaço urbano, Pérez (2016; 2018) discorre a respeito da urbanização e da urbanização popular, produto do espaço autoproduzido, de maneira doméstica ou em associação com o mercado. Segundo o

autor, a urbanização se assemelha a outros bens produzidos na economia capitalista e se orienta pela obtenção de lucro, sendo produzida para ser consumida por uma quantidade monetária definida pelo mercado, para aqueles que possuem renda para acessá-la (demanda solvente da população).

Nas sociedades do capitalismo dependente, como as latino-americanas, o autor observa que as tentativas estatais de implantar políticas de intervenção não mercantil não têm sido suficientes para amparar a quantidade de famílias excluídas do acesso ao mercado de bens básicos para sua reprodução⁶⁵. Quando não há políticas públicas ou estas são insuficientes, as famílias em situação de insolvência social produzem por si mesmas (ou com apoio de familiares e da comunidade) os bens da urbanização que necessitam (PÍREZ, 2018).

Ainda segundo o autor, a disponibilidade de recursos monetários depende crescentemente da disponibilização de condições de financiamento em relações de compra e venda em geral, incluindo os bens imobiliários. O crédito possui um papel relevante, inclusive para a parcela insolvente da população, que depende do acesso a recursos para iniciar suas construções, ter acesso a materiais de construção para que possam utilizá-los no tempo que necessitam, ou contratar profissionais especialistas, como encanadores e eletricitistas, por exemplo.

Nesse sentido, Mautner (1999) destaca as relações entre política habitacional e o sistema de crédito. Segundo ela, na década de 1950, a difusão do sistema de crédito passou a permitir o consumo de bens duráveis e foi um dos elementos que viabilizou a construção da periferia paulistana (contexto da autora) a partir da autoconstrução, pois a posse assegurava o crédito para o consumo desses bens. Durante a vigência do BNH, conforme já mencionado, ao financiar a construção e a aquisição da casa própria, o Estado organizou e desenvolveu a indústria da construção civil, assegurando uma demanda constante para os níveis de renda que conseguiam utilizar as linhas de crédito.

Pírez (2018) observa que a possibilidade ou capacidade das famílias obterem financiamento depende das condições econômicas (renda suficiente para dar

⁶⁵ O autor realiza uma comparação com o estado de bem-estar social do pós-guerra europeu, quando o desenvolvimento de instrumentos redistributivos ampliou a capacidade econômica (solvência) dos trabalhadores, particularmente dos assalariados, para acessar mercantilmente os bens necessários para sua reprodução. Também, refere-se a um processo de redistribuição indireto pela ação estatal, por meio da captação fiscal da prévia distribuição do excedente (PÍREZ, 2018, p. 8).

garantias a quem outorga o crédito) e institucionais. O Estado tem uma função direta na segunda condição, que se realiza por meio da “adequação de normas ou regulações que garantam o cumprimento das obrigações que assumirão os devedores: propriedade ou posse legal do solo, relação de trabalho formal, ou renda originada em alguma outra fonte formal” (PÍREZ, 2018, p. 11, tradução nossa)⁶⁶.

A impossibilidade ou incapacidade de acesso a financiamentos para iniciar a construção da moradia ou do espaço vivido, possui consequências no prolongamento do tempo dos processos de produção de urbanização (PÍREZ, 2018). Cabrera e Vio (2014) denominam de “autofinanciamento” o processo de emprego de pequenas economias na produção de um espaço de tempo prolongado, que caracterizam o tempo longo da autoconstrução. No processo oposto, a urbanização se acelera quando recebe capitais financeiros.

O financiamento pode ser obtido de forma mercantil, ou não mercantil. No financiamento mercantil, realizado pela iniciativa privada, o ator econômico empresta seu capital monetário para obter renda (PÍREZ, 2018). O financiamento não mercantil, ou subsidiado, pode ser realizado por instituições estatais, por meio da cobrança de juros mais baixos que o mercado, que pode caracterizar-se por um número menor de exigências para sua concessão, de modo a garantir solvência à população. Ao Estado, cabe o financiamento não mercantil ou a concessão de subsídios. O Estado abre mão dessa condição de financiamento subsidiado para a população quando delega à incorporadora privada a negociação para acesso ao crédito.

De acordo com o autor, é possível supor que a população com baixos salários consiga acessar de forma mercantil os bens de consumo cotidianos (alimentos, vestuário etc.), mas dificilmente ela disporá de renda suficiente, para adquirir por conta própria os componentes da urbanização. Destaca ainda, que “o fornecimento de condições físicas para o assentamento da população, os suportes para o habitar, é uma condição essencial para a reprodução da população urbana” (PÍREZ, 2018, p. 15, tradução nossa)⁶⁷.

⁶⁶ “(...) adecuación a normas o regulaciones que garantizan el cumplimiento de las obligaciones que sumirán los deudores: propiedad o tenencia legal del suelo, relación de trabajo formal o ingresos originados en alguna otra fuente formal (jubilaciones, rentas, etc.)” (PÍREZ, 2018, p. 11)

⁶⁷ “(...) las condiciones físicas para el asentamiento de la población, los soportes del habitar son un elemento esencial en la reproducción de la población urbana” (PÍREZ, 2018, p. 15).

A implantação dos programas de lotes urbanizados pela COHAB-CT, tal como apresentado, tratou a população insolvente como solvente e atendeu à parcela solvente da população cadastrada na fila da COHAB-CT. Ou seja, o Município de Curitiba não apresentou outra estratégia de acesso à moradia que não o consumo mercantil.

Por meio desses expedientes, os setores populares, conforme caracterizados por Pírez (2018) com referência a Adamovsky (2012)⁶⁸, estão sujeitos à fragilidade, pobreza, discriminação⁶⁹ e opressão, posicionando-os numa situação de inferioridade na estrutura social. Tal realidade está relacionada a dimensões políticas, sociais e culturais que desempenham uma função de deslegitimação, crítica e oposição aos setores populares e à sua capacidade histórica de gerar experiências alternativas de produção de moradia (PÍREZ, 2018).

Historicamente, os setores populares têm encontrado, de algum modo, formas de atuar em sua realidade, como por meio da urbanização popular. Pírez (2016) denomina essa capacidade como “*prácticas sociales de consumo*” (PÍREZ, 2016, p. 143), conhecida por realizar-se predominantemente fora das relações mercantis, embora também esteja vinculada à lógica de mercado. A necessidade de comprar materiais de construção para autoconstruir a casa é um exemplo da inter-relação.

O produto dessa lógica é um “meio urbano precário, de baixa qualidade, fruto do que [o autor considera] um processo de urbanização inversa” (PÍREZ, 2018, p. 3, tradução nossa)⁷⁰. A ocupação para moradia pressupõe a existência prévia de um espaço transformado, ou habilitado, urbanizado, para apoiar o assentamento social aglomerado (PÍREZ, 2016). No processo inverso de urbanização, que ocorre por meio da urbanização popular, a autoconstrução da moradia precede a urbanização do assentamento, a partir de etapas sequenciais que, para Abramo (2009), caracterizam-se pela ocupação, autoconstrução, autourbanização e consolidação.

⁶⁸ ADAMOVSKY, Ezequiel. **Historia de las clases populares en la Argentina**. Desde 1880 hasta 2003. Buenos Aires: Sudamericana, 2012.

⁶⁹ Segundo Pírez (2018), a insolvência pode ser vista como uma má adequação de um indivíduo ao mercado de trabalho, em que o indivíduo é responsável por si mesmo, em uma explicação que não estabelece relações com as bases estruturais da insolvência.

⁷⁰ (...) medio urbano precario, de baja calidad, fruto de lo que consideramos un *proceso de urbanización inverso*” (PÍREZ, 2018, p. 3, destaque do autor).

Ao comparar a urbanização padrão à urbanização popular, Pírez (2018) destaca que, na segunda, os espaços são produzidos em condição de precariedade material e de tempo:

Na urbanização, a população chega *após a urbanização* do local, permitindo a reprodução social familiar de seus ocupantes em sentido amplo, oferecendo terra, moradia, infraestrutura e serviços, pelo menos na quantidade e qualidade mínimas. Na urbanização popular, pelo contrário, a população chega *antes* que suas condições ocorram ou que essa produção seja suficiente para garantir a reprodução da vida social aglomerada (Pírez 2016b: 98) e a primeira coisa que ocorre é a habitação individual que permite a instalação, embora esteja localizada em uma espécie de vazio urbano. O restante dos suportes de material é produzido em um período geralmente muito longo (PÍREZ, 2018, p. 3, tradução nossa, destaques originários do texto)⁷¹.

Em se tratando de loteamentos periféricos, Maricato (1982) constatou que raramente obedecem a todos os requisitos necessários para sua aprovação de acordo com a legislação urbanística. Há irregularidades no dimensionamento de lotes, sendo comum sua subdivisão em parcelas menores para viabilizar a construção de duas ou mais residências no mesmo terreno, que ocupam frações ideais com dimensões frequentemente menores do que as exigidas pelas leis de parcelamento do solo. Decorre também dessa prática o adensamento para além do previsto pela legislação de uso do solo, sobrecarregando a infraestrutura instalada, que já tende a ser escassa. Considerando que partes significativas das cidades são constituídas por periferias com tais características, o poder público municipal acaba gastando mais para urbanizar estas áreas ou flexibilizando os parâmetros de uso do solo para regularizá-la.

Segundo Pírez (2018), a população que autourbaniza, além de despender tempo e recursos para realizar esse processo, é excluída dos processos de acumulação de capital envolvidos na urbanização:

⁷¹ “En la urbanización, la población llega luego de que el lugar *ha sido urbanizado*, permitiendo a sus ocupantes la reproducción social familiar en sentido amplio, al ofrecer suelo, vivienda, infraestructuras y servicios, por lo menos en un mínimo de cantidad y calidad. En la urbanización popular, por el contrario, la población llega *antes* de que se produzcan sus condiciones, o de que esa producción sea suficiente para garantizar la reproducción de la vida social aglomerada (Pírez 2016b:98) y lo primero que se produce es la vivienda individual que permite asentarse, pese a que quede localizada en una suerte de vacío urbano. El resto de los soportes materiales se van produciendo en un tiempo generalmente muy largo.” (PÍREZ, 2018, p. 8, destaques do autor)

A força de trabalho é uma contribuição não-capitalista para a reprodução capitalista da força de trabalho e para a acumulação de capital, obrigada pela situação de insolvência. Paradoxalmente, a insolvência obriga a força de trabalho a produzir não comercialmente (fora das relações capitalistas) componentes da urbanização que lhe permitem cobrir as necessidades de sua reprodução, dispensando-as do processo de acumulação (PÍREZ, 2018, p. 16, tradução nossa)⁷².

Para Mautner (1999), o trinômio loteamento popular - casa própria - autoconstrução, ao mesmo tempo que incentivou o processo de periferização, principalmente por se apoiar na aquisição do lote e na construção da casa, resultou em um espaço construído com potencial de ser incorporado à cidade.

Ainda segundo Mautner (1999)⁷³, a extensão da infraestrutura abre caminho para a entrada do capital em um processo longo, dependendo da localização do bairro, para que essas áreas se transformem em espaço urbano. Após a transformação da terra em propriedade, da implantação e a comercialização do loteamento, etapa que a autora denomina de primeira camada, e da extensão da infraestrutura ao loteamento, que corresponderia à segunda camada, a periferia tem condições de oferecer os requisitos para que o capital se estabeleça no espaço urbano. Em situações posteriores à urbanização popular, a incorporação mercantil de bens imobiliários produzidos informalmente, indica uma apropriação capitalista de valores gerados por processos não mercantis e como consequência de situações de insolvência.

Para Pírez (2016), considerar o papel do Estado na urbanização latino-americana como garantidor de condições urbanas para a reprodução social é uma abstração, já que em diferentes momentos, de modo predominante, ele tem atuado para garantir interesses que não são coincidentes com este, como garantir a reprodução global e a acumulação particular. Para o autor, o conhecimento dos

⁷² “Es un aporte no capitalista a la reproducción capitalista de la fuerza de trabajo, y a la acumulación del capital, obligado por la situación de insolvencia. Paradójicamente, la insolvencia *obliga* a la fuerza de trabajo a producir no mercantilmente (fuera de relaciones capitalistas) componentes de la urbanización que le permiten cubrir necesidades de su reproducción, descargándolas del proceso de acumulación.” (PÍREZ, 2018, p. 16, destaques do autor)

⁷³ Mautner (1999) descreve o trinômio loteamento periférico – casa própria – autoconstrução, identificando três camadas na produção do espaço urbano por meio de loteamentos irregulares: (i) a transformação da terra em propriedade por meio do trabalho; (ii) a infraestruturação do loteamento e posterior regularização fundiária e complementação de infraestrutura pelo Estado; (iii) a entrada do capital na terra urbanizada, legalizada e infraestruturação, constituindo-se em porções definitivas com valor de troca (propriedades) quando essas áreas se transformam propriamente em espaço urbano (SHIMBO, 2018).

processos que compõem a urbanização latino-americana deve nos levar a questionar a orientação pública associada ao Estado de maneira simplista, em função da heterogeneidade do capitalismo dependente. Aponta ainda para a necessidade de conhecer os processos políticos, que em momentos diferentes são realidades concretas às intervenções estatais.

Segundo Pírez (2018), o acesso mercantil de pessoas em situação de insolvência à terra urbanizada e à moradia, depende de programas estatais especialmente forjados. O autor defende o papel da regulação estatal com orientação externa ao mercado como condição para que a produção do espaço urbano deixe de ser desenvolvida exclusivamente para que ele cumpra uma função de mercadoria, para que o solo urbano e a moradia possam ser consumidos como bens de uso, fora do circuito de (re)produção mercantil (PÍREZ, 2016). O autor pressupõe ainda que a regulação é uma atividade de responsabilidade estatal, sem interferência do mercado, ou em suas palavras: “*orientar desde fuera del mercado*” (PÍREZ, 2016, p. 140), garantindo a separação entre os interesses públicos e privados.

O autor defende ainda que a observação de processos de urbanização em diferentes épocas revela diferentes configurações políticas, que por sua vez resultam de processos econômicos e sociais que tendem a nortear as relações de produção da cidade. Assim como a relação com as configurações políticas e econômicas são mutantes, os processos de espoliação se alteraram diante das mudanças dos conteúdos das formas de produção financeira. Nesse sentido, o tópico a seguir trata de atualizar a discussão acerca da espoliação urbana, introduzindo as noções de espoliação imobiliária e de espoliação financeira envolvidas no processo de produção do espaço urbano, que participam também das dinâmicas de autoconstrução e urbanização popular.

4.4 ESPOLIAÇÃO IMOBILIÁRIA E ESPOLIAÇÃO FINANCEIRA

Para Shimbo (2018), atualmente o processo de acumulação por espoliação associa processos espoliativos imobiliários e financeiros com antigas formas de exploração do trabalho do regime industrial que, em conjunto, se beneficiam da captura das mais-valias urbanas.

Segundo a autora, a acumulação por espoliação, ou espoliação financeira, acontece quando circuitos de produção e acumulação, ligados à produção do espaço

urbano (capitais do urbano), buscam liberar um conjunto de ativos a custos baixos, como a força de trabalho remunerada a baixos salários, ou conforme Pérez (2016) com remuneração abaixo das condições de solvência para acesso a bens urbanos e à moradia, para gerar um “sobreacúmulo” de capital (lucro) sobre esses ativos. Acumula-se esse lucro gerado em processos de remuneração de salários, por exemplo. Segundo Shimbo (2018),

Em relação aos processos mais gerais do capitalismo contemporâneo, a noção de “acumulação por espoliação” de David Harvey (2004) torna precisa a articulação entre acumulação de capital, espoliação e pauperismo da população, na medida em que essa forma de acumulação procura liberar um conjunto de ativos (incluindo a força de trabalho) a um custo muito baixo para que o capital sobreacumulado se aposses desses ativos e lhes dê um uso lucrativo (SHIMBO, 2018, p. 113).

A autora ainda destaca que o mercado capitalista de habitação brasileiro se desenvolveu e a forma de produção por incorporação se alterou e se expandiu, mas a autoconstrução persiste ao lado da produção capitalista, promovida por grandes empresas e associada a um novo grau de espoliação: a espoliação imobiliária ou financeira.

Ao refletir a respeito da urbanização latino-americana, Nunes da Silva e Czytajlo (2016) citando De Mattos (2004) observam que no período atual, o crescimento da polarização entre rendas no continente adquiriu características próprias, que interagem com o processo de produção da cidade e dos espaços de moradia popular. A espoliação financeira está relacionada ao processo destacado pelas autoras, pois, ao promover e aprofundar a precarização das relações de trabalho, produz, conseqüentemente, o aprofundamento da pauperização da população:

A potencialização das funções que formam o circuito de acumulação superior impulsionou, ao mesmo tempo, atividades de menor importância, como os serviços de baixa produtividade desempenhados por trabalhadores de baixa qualificação e que recebem baixos salários, com predominância do trabalho precário que, em geral integram o setor informal. (DE MATTOS⁷⁴, 2004, apud SILVA, CZYTALLO, 2016, p. 193).

⁷⁴ DE MATTOS, Carlos. Redes, nodos e cidades: transformação da metrópole latino-americana. In.: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (Org). **Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. São Paulo: Editora Perseu Abramo, Rio de Janeiro: FASE, p. 157-196, 2004.

Nesse sentido, a incorporação da autoconstrução à produção capitalista da cidade latino-americana atende à possibilidade de acesso à casa própria pela população de baixa renda, viabiliza um investimento menor de recursos nos projetos e na execução dos loteamentos de maneira direta, e a manutenção de baixos salários pagos pelas empresas aos trabalhadores de maneira indireta. A redução dos investimentos para a produção dos loteamentos populares materializa a espoliação imobiliária, e a manutenção do rebaixamento dos salários a espoliação financeira. A redução do custo de reprodução da força de trabalho corresponde a um processo de pauperização social (PEREIRA, 1986). Além disso, permite a extração de maiores lucros aos incorporadores, à custa da espoliação urbana da população, que tem que autoconstruir suas casas e seu espaço de moradia.

Esses tipos de espoliação podem agravar seus efeitos no espaço urbano, como por meio da elevação dos preços dos imóveis ou do deslocamento de famílias insolventes para espaços cada vez mais periféricos, conforme observou Shimbo (2018) no caso de São Paulo, ou no caso de Curitiba, a partir da pesquisa realizada.

Ferro (1982) já identificava que a autoconstrução em bairros operários é indiretamente responsável pelo aumento da mais-valia relativa dos terrenos ocupados. Da mesma forma, para Bolaffi (1979), a aquisição de solo urbano na periferia para fins econômicos alheios às necessidades de uso da população cria uma demanda especulativa que aumenta seu preço, encarece sua utilização e contribui para uma espiral inflacionária. Uma das dinâmicas decorrentes desses processos é a expulsão de parte da demanda real para áreas cada vez mais distantes na periferia das cidades, e a expansão da mancha de ocupação urbana para além do que seria necessário. Em uma análise a respeito da relação entre valorização imobiliária, movimentos sociais e espoliação, Pereira (1986) faz alusão ao percurso histórico da espoliação, como o “desenvolvimento da própria contradição no processo de apropriação e consumo do espaço manifestado historicamente e pressupondo a lógica da exclusão social no uso-transformação da base material da sociedade capitalista” (PEREIRA, 1986, p. 211).

De acordo com o que foi apresentado, os programas de lotes urbanizados não se inserem em um grande ciclo econômico internacional, já que as relações e os agentes envolvidos são locais. No entanto, pode-se considerar que na lógica que conduziu sua execução estão presentes as dimensões da espoliação, conforme mencionado, que pautam as discussões sobre precarização (do habitat, do habitar,

das relações de trabalho, e outras), porque preveem a aplicação de recursos mínimos nos loteamentos populares (espoliação imobiliária), que são complementados pelos moradores sem ou com baixa remuneração de seus salários (espoliação financeira), por meio da autoconstrução e da autourbanização à custa de seu bem-estar e qualidade de vida (espoliação urbana).

O próximo capítulo aprofunda a reflexão crítica a este respeito ao relacionar os programas de lotes urbanizados para autoconstrução com a produção da cidade e da moradia em Curitiba.

5 OS PROGRAMAS DE LOTES URBANIZADOS E A PRODUÇÃO DA CIDADE E DA MORADIA AUTOCONSTRUÍDA EM CURITIBA

No presente capítulo analisa-se a relação entre os programas de lotes urbanizados implementados pela COHAB-CT e a produção da cidade e da moradia autoconstruída. Para tanto, o primeiro tópico apresenta uma espacialização dos loteamentos populares produzidos ao longo do tempo, com o objetivo de refletir acerca da produção periférica da cidade como espaço que articula o lugar de moradia popular e a dinâmica de reprodução do capital. Considerando a dimensão metropolitana da moradia da população de baixa renda em Curitiba (NUNES da SILVA, 2012; VACCARI, 2018; BALISKI, 2019), analisa-se também a produção de lotes urbanizados para autoconstrução pela Companhia na cidade-polo como parte da dinâmica metropolitana, com vistas a identificar quem são e como atuam os agentes produtores do espaço habitacional periférico. Por fim, reflete-se a respeito dos elementos que caracterizam o espaço autoconstruído derivado da execução desses programas, com o objetivo de caracterizar a autoconstrução realizada nos lotes urbanizados. As análises apresentadas relacionam o material empírico levantado na Dissertação com o marco teórico apresentado nos capítulos anteriores.

5.1 PRODUÇÃO E ESTRUTURAÇÃO DO ESPAÇO URBANO A PARTIR DOS PROGRAMAS DE LOTES URBANIZADOS

Tomando como referência a localização na cidade e o total de lotes produzidos e comercializados no âmbito do programa estudado, constata-se que a atuação da COHAB-CT, em articulação com os demais agentes envolvidos na produção desses espaços, foi determinante na produção e estruturação da periferia de Curitiba.

A TABELA 3 apresenta o total de lotes urbanizados para autoconstrução produzidos segundo bairros e compara essa produção com o total de lotes produzidos pela COHAB-CT, localizando assim os bairros de Curitiba com maior presença dessa tipologia (dados de Nunes da Silva, 2020, et al., não publicados). De acordo com a fonte consultada, entre 1975 e 2013 foram produzidos 40.547 lotes urbanizados pela COHAB-CT. Tomando como referência esse total, observa-se que 69,08% dos lotes urbanizados produzidos pela Companhia situam-se nos bairros Sítio Cercado,

Tatuquara, CIC e Campo de Santana. Somente o Sítio Cercado e o Tatuquara concentram 44,66% dessa produção.

TABELA 3 – NÚMERO DE LOTES URBANIZADOS PRODUZIDOS PELA COHAB-CT SEGUNDO BAIROS – MUNICÍPIO DE CURITIBA - 1975/2013

Bairro	Número de Lotes urbanizados	Participação em relação ao total (%)
Sítio Cercado	13.541	23,52
Tatuquara	12.166	21,14
CIC	8.424	14,63
Campo de Santana	5.634	9,79
Umbará	2.171	3,77
Cajuru	2.425	4,21
Uberaba	2.042	3,55
Alto Boqueirão	1.656	2,88
Pinheirinho	1.295	2,25
Ganchinho	824	1,43
Xaxim	678	1,18
Outros ¹	3.232	5,6
TOTAL	40.547	100

FONTE: A autora (2020), com base em Nunes da Silva et al. (2020, não publicado).

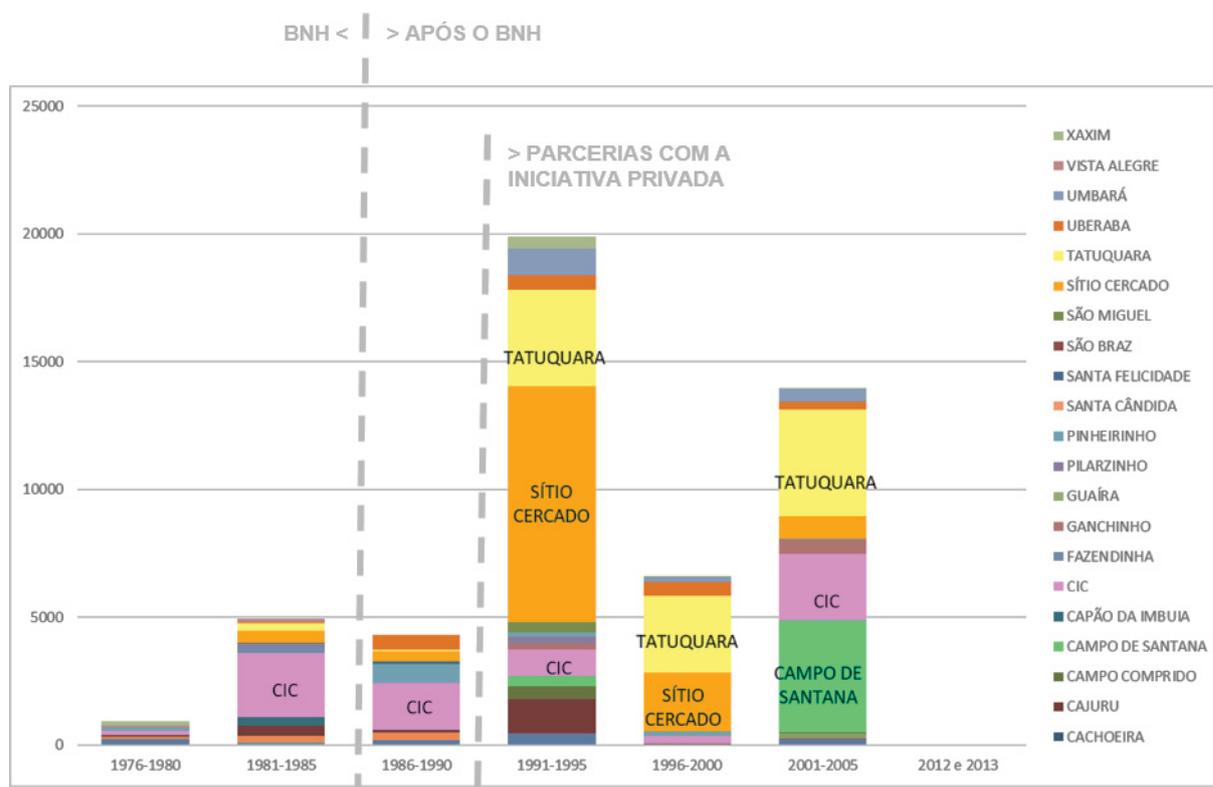
NOTA: ¹ Atuba, Augusta, Barreirinha, Boa Vista, Boqueirão, Cachoeira, Campina do Siqueira, Campo Comprido, Capão da Imbuia, Fazendinha, Guaíra, Pilarzinho, São Braz, São Miguel, Santa Cândida, Santa Felicidade, Vista Alegre.

O GRÁFICO 2 mostra a distribuição dessa produção na linha do tempo, organizada por períodos de 5 em 5 anos. Nele verifica-se que a produção de lotes urbanizados na CIC esteve presente em todos os períodos e predominou como espaço preferencial para implantação dessa tipologia pela COHAB-CT do período do BNH até o final da década de 1980. Observa-se também que, a partir de 1991— período que coincide com aquele em que a produção dos loteamentos populares sofreu pressão dos movimentos por moradia, passando em seguida a ser orientada pelo programa em parceria com a iniciativa privada —, a localização dos empreendimentos se concentrou em bairros do extremo sul do município, em novas frentes de ocupação urbana. Destacam-se, nesse período, os bairros Sítio Cercado, Tatuquara e Campo de Santana.

A concentração da produção de lotes urbanizados no bairro Sítio Cercado foi mais expressiva nos primeiros anos da implantação do Bairro Novo, de 1991 a 1995 (GRÁFICO 2). A partir da primeira metade da década 2000, o Campo de Santana figura como um dos principais bairros onde a tipologia foi produzida. A produção nesse bairro equivale a aproximadamente 10% do total ao longo do tempo (NUNES da SILVA, 2020, et al., não publicado), e, conforme exposto no Capítulo 3, deriva quase

na totalidade de um único loteamento, o Moradias Rio Bonito (FIGURA 19 e FIGURA 22).

GRÁFICO 2 – NÚMERO DE LOTES URBANIZADOS PRODUZIDOS PELA COHAB-CT SEGUNDO BAIRRO AO LONGO DO TEMPO – MUNICÍPIO DE CURITIBA - 1976/2013

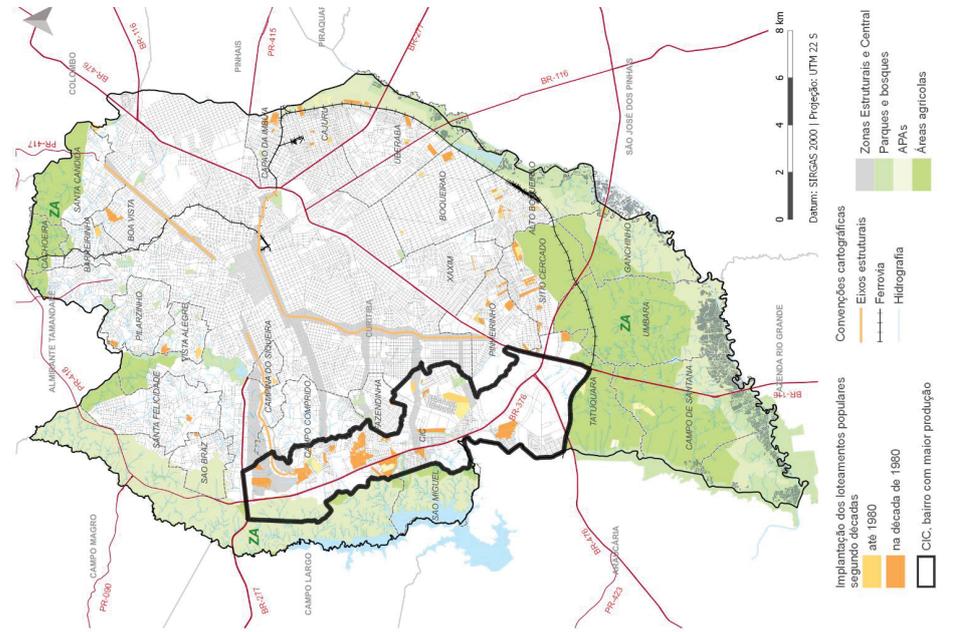


FONTE: Nunes da Silva et al. (2020, não publicado)

O GRÁFICO 2 mostra ainda que a produção dessa tipologia foi interrompida na segunda metade da década de 2000. Conforme apresentado no Capítulo 2, a partir desse período teve início uma nova fase da política habitacional brasileira, com a retomada do financiamento e da execução de programas pelo governo federal, dentre os quais se destacam o PAC-UAP e o PMCMV. Conforme NUNES da SILVA, VASCO, TEXEIRA (2018) e FERREIRA (2019), por meio da execução desses programas no Município de Curitiba, observou-se que a produção da COHAB-CT volta a priorizar a produção de conjuntos habitacionais.

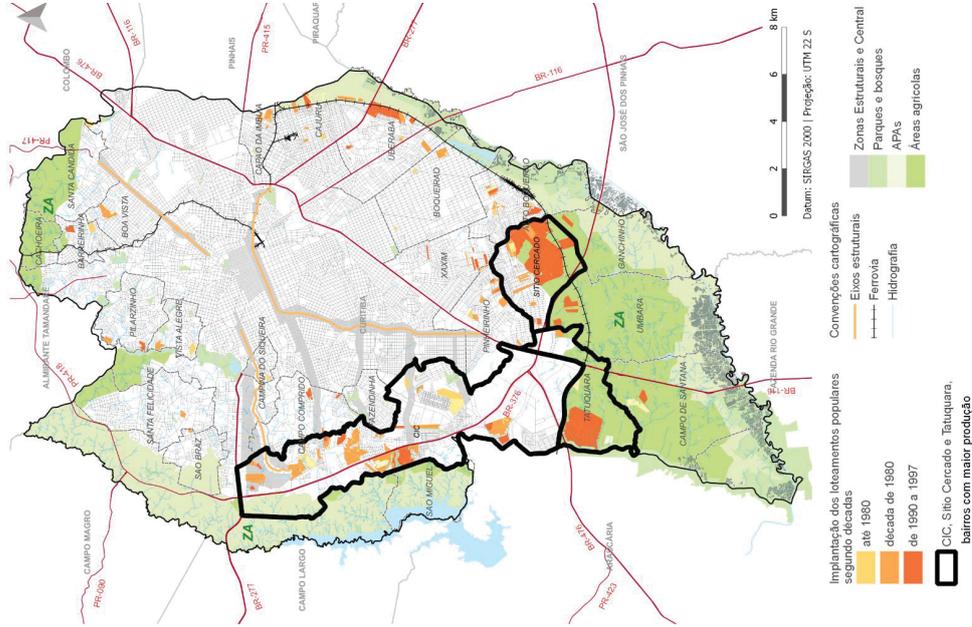
As figuras apresentadas a seguir mostram o processo de implantação dos programas de lotes urbanizados no espaço e no tempo no Município de Curitiba.

FIGURA 20 – PROGRAMAS DE LOTES URBANIZADOS IMPLANTADOS ATÉ A DÉCADA DE 1980 – MUNICÍPIO DE CURITIBA



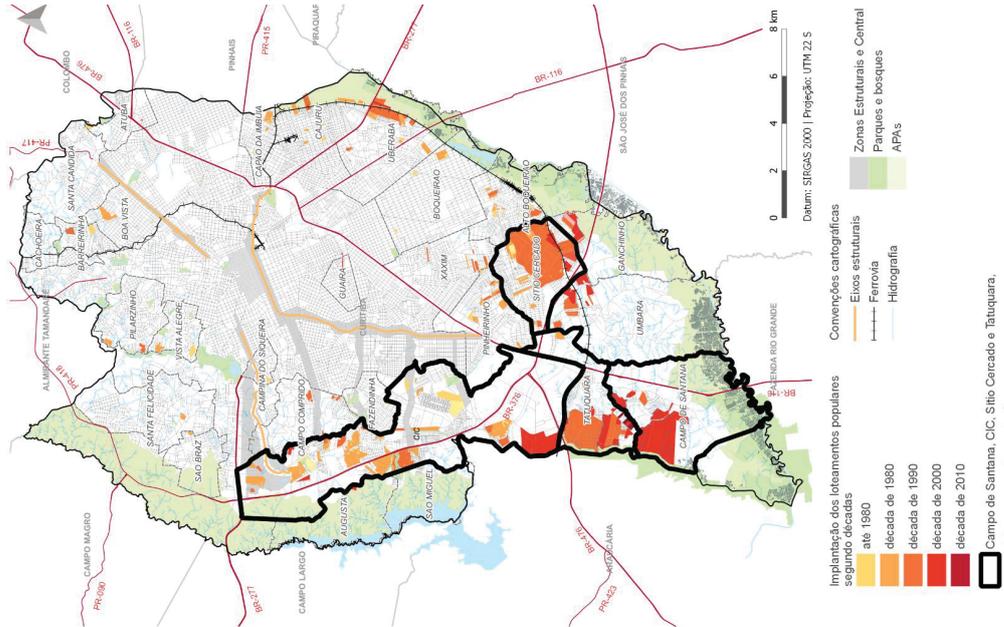
FONTES: IPPUC (1997, 2000, 2019), IBGE (2010), DER-PR (2018), Nunes da Silva et al. (2020, não publicado).

FIGURA 21 – PROGRAMAS DE LOTES URBANIZADOS IMPLANTADOS ATÉ O ANO DE 1997– MUNICÍPIO DE CURITIBA



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

FIGURA 22 – PROGRAMAS DE LOTES URBANIZADOS IMPLANTADOS ATÉ A DÉCADA DE 2010 – MUNICÍPIO DE CURITIBA



FONTES: IPPUC (2000, 2019), IBGE (2010), DER-PR (2018), Nunes da Silva et al. (2020, não publicado).

No primeiro momento, entre as décadas de 1970 e 1980, observa-se que os loteamentos se distribuíram predominantemente na CIC. São identificados também, embora em número bem menos relevante, em outros bairros, como Alto Boqueirão, Boa Vista, Boqueirão, Cajuru, Capão da Imbuia, Pilarzinho, Pinheirinho, Sítio Cercado, Uberaba e Vista Alegre. Destaca-se que todas estas localizações estão próximas aos limites da área urbana então vigente, em novas frentes de ocupação urbana (FIGURA 20).

No segundo momento, a partir da década de 1990 com o início das parcerias da COHAB-CT com a iniciativa privada, os investimentos passaram a se concentrar nos bairros Sítio Cercado e Tatuquara, em áreas externas ao perímetro urbano, que eram destinadas ao uso agrícola. Destaca-se o crescimento do bairro Sítio Cercado, que tem relação com a implementação do Projeto Bairro Novo, já apresentado no Capítulo 3 (FIGURA 21). A partir dessa década, observa-se também que a região sul passa a receber de maneira predominante a produção desses lotes, antes implantados em maior número no oeste de Curitiba, na CIC.

A comparação entre as informações especializadas pelas duas primeiras figuras permite constatar que as superfícies dos loteamentos, a partir da década de 1990, ampliam-se consideravelmente em relação aos produzidos até a década de 1980. Vale lembrar que até esse período os lotes produzidos eram financiados pelos programas federais formulados no período do BNH, cujo agente executor dos projetos era a COHAB-CT, e a partir da década de 1990 passam a ser gestados e implantados pelos incorporadores privados, por meio da execução dos programas em parceria. Na FIGURA 22, observa-se que na década seguinte as áreas rurais e de uso agrícola foram excluídas do zoneamento de Curitiba (IPPUC, 2004), e os loteamentos, que continuaram sendo implantados em parceria com o setor privado, situam-se em novas frentes de expansão urbana que se intensificam em direção ao sul, nos bairros Tatuquara e Campo de Santana em especial, mas também se apresentam no Umbará e no Ganchinho.

A partir de análise relacional dos dados territorializados, é possível observar que, apesar da CIC concentrar o maior número de loteamentos populares (93 dos 414 loteamentos implantados no Município, ou 23%, conforme Nunes da Silva, 2020, et al., não publicado), os demais bairros apresentam maior proporção de lotes urbanizados em relação às demais tipologias habitacionais produzidas pela COHAB-

CT, considerando lotes urbanizados, casas, sobrados e apartamentos. Portanto, na CIC, que recebeu a produção de lotes até o final da década de 1980, a COHAB-CT produziu uma maior diversidade de tipologias habitacionais, enquanto que nos demais bairros, cuja atuação da Companhia é da década de 1990 em diante, a produção foi concentrada na tipologia de lotes urbanizados por meio da atuação dos programas em parceria com a iniciativa privada. Nos bairros Sítio Cercado e Tatuquara, os lotes urbanizados foram a principal tipologia de provisão habitacional implantada pela COHAB-CT. A estes dois bairros soma-se a produção do Campo de Santana, representativa em relação ao número de lotes produzidos. Nota-se que, em especial no sul, mas também ao longo de toda a coroa de urbanização periférica localizada entre o município-polo e os municípios metropolitanos situados no seu entorno, os programas de lotes urbanizados para autoconstrução participaram com mais de 60% dos espaços de moradia popular produzidos pela COHAB-CT.

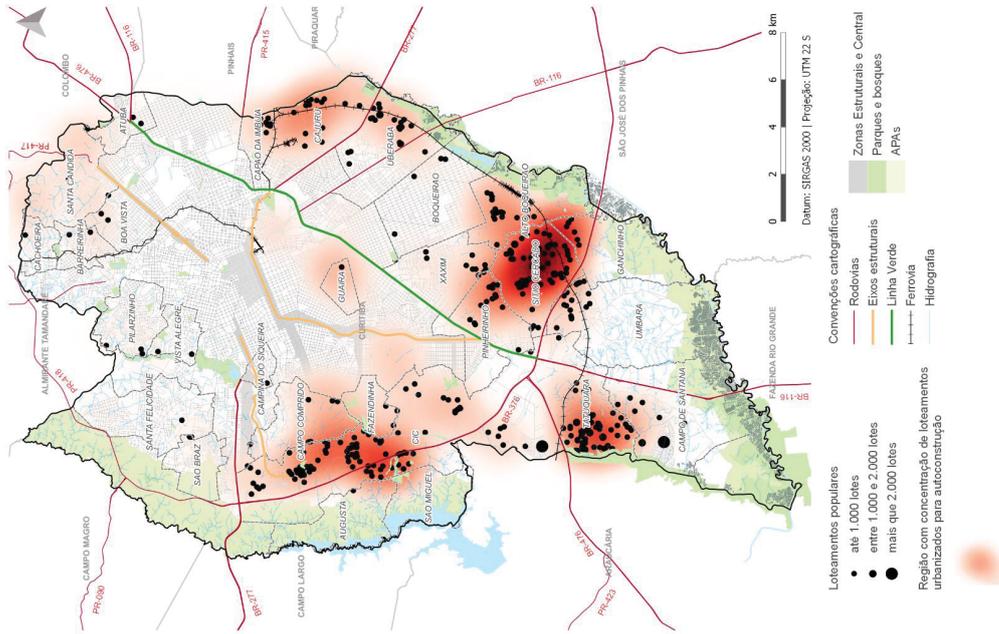
É válido afirmar, portanto, que as ações postas em prática pela Companhia, viabilizadas pela participação de outras instâncias de gestão do município e de agentes privados, tiveram participação principal na produção do espaço popular autoconstruído nos bairros periféricos do Município de Curitiba.

As figuras a seguir mostram as concentrações de loteamentos populares (FIGURA 23) e de lotes urbanizados para autoconstrução (FIGURA 24). A comparação mostra que os loteamentos mais periféricos, implantados majoritariamente a partir da década de 1990 e em associação com a parceria privada (ver FIGURA 22), concentram o maior número de lotes.

A FIGURA 25, na sequência, compara o total de lotes produzidos pela Companhia com o total de domicílios segundo bairros em 2010 (IBGE, 2010). Nota-se que a participação de lotes urbanizados em relação ao total de domicílios segundo bairros é crescente, na medida em que se aproxima dos limites sudoeste e sul de Curitiba, sendo especialmente importante no extremo sul. Nessa região, os bairros Tatuquara e Campo do Santana têm mais de 70% dos seus domicílios situados em lotes produzidos por esses programas, na fase em que predominam as parcerias com a iniciativa privada.

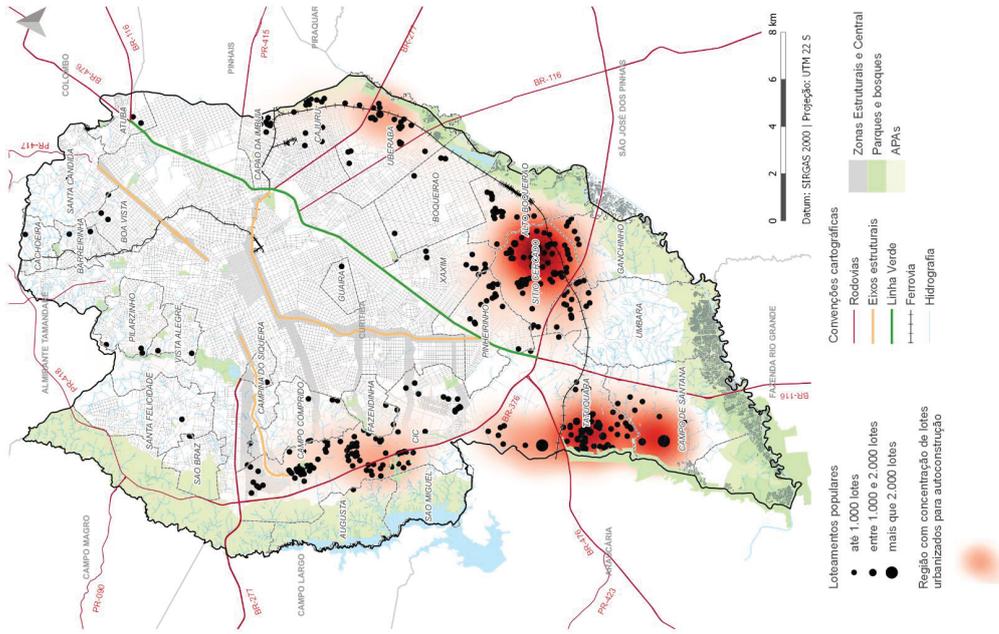
Ainda, a análise comparada das figuras reforça um aspecto dos programas de lotes urbanizados ao longo do tempo, que é a redução da área dos lotes, em especial no período das parcerias com a iniciativa privada (a partir de 1990).

FIGURA 23 – REGIÕES DE CONCENTRAÇÃO DE LOTEAMENTOS URBANIZADOS PARA AUTOCONSTRUÇÃO – MUNICÍPIO DE CURITIBA – 1975/2010



FONTES: IPPUC (2000, 2019), IBGE (2010), DER-PR (2018), Nunes da Silva et al. (2020, não publicado).

FIGURA 24 – REGIÕES DE CONCENTRAÇÃO DE LOTES URBANIZADOS PARA AUTOCONSTRUÇÃO – TOTAL – MUNICÍPIO DE CURITIBA – 1975/2010



FONTES: IPPUC (2000, 2019), IBGE (2010), DER-PR (2018), Nunes da Silva et al. (2020, não publicado).

FIGURA 25 – TOTAL DE LOTES URBANIZADOS PRODUZIDOS EM RELAÇÃO AO TOTAL DE DOMÍCIOS SEGUNDO BAIRROS – MUNICÍPIO DE CURITIBA – 2010



FONTES: IPPUC (2000, 2019), IBGE (2010), DER-PR (2018), Nunes da Silva et al. (2020, não publicado).

A expansão periférica da localização dos loteamentos urbanizados na direção ao sul de Curitiba corrobora a tendência de periferação da moradia popular observada por Pereira e Nunes da Silva (2008). As autoras constataram que, na década de 1980, tanto os espaços formais quanto os espaços informais de moradia se localizaram nessa região. Reforçam também a constatação de Nunes da Silva (2012) de que as favelas no Município de Curitiba estão inseridas em espaços mais próximos das áreas urbanizadas e são menos periféricas do que os loteamentos populares produzidos (FIGURA 26).

As características a partir das quais foram produzidos os parcelamentos por meio dos programas de lotes urbanizados, lotes mínimos e concentração em determinadas regiões da cidade, materializados pela elevada densidade demográfica elevada dos bairros em que a produção de lotes foi predominante, como no Sítio Cercado, Tatuquara e CIC, explicitam também as contradições do planejamento urbano de Curitiba (FIGURA 27). Observa-se que os locais onde foram implantados lotes urbanizados concentram densidades demográficas (habitantes/km²) iguais ou superiores aos eixos estruturais, que, de acordo com as diretrizes de ordenamento do uso do solo, deveriam receber as densidades mais elevadas, em função da infraestrutura por onde circula o BRT⁷⁵.

Conforme as diretrizes de uso e ocupação do solo definidas no detalhamento do Plano Diretor de 1965, apresentadas no Capítulo 2, previa-se a concentração demográfica ao longo dos eixos estruturais, planejados como vetores de expansão urbana para induzir o crescimento linear da cidade (POLUCHA, 2010). Tomando como referência a FIGURA 27, percebe-se que esta concentração se realizou em parte e não de maneira exclusiva nos bairros mais próximos da área central, e tem maior expressividade nos setores censitários em que foram implantados os loteamentos populares, fora, portanto, dos eixos de adensamento previstos inicialmente naquele Plano Diretor. Tal comparação revela o papel da Companhia e do planejamento urbano executado no município, que em articulação com a iniciativa privada têm sido

⁷⁵ O sistema BRT (*Bus Rapid Transit*) integrou e deu notoriedade ao Sistema de Transporte Coletivo de Curitiba, implantado a partir do Plano Diretor de 1965. Segundo Lima (2019) et al., caracteriza-se por um sistema de pistas exclusivas para ônibus, pistas de trânsito lento e, paralelamente, pistas para o trânsito rápido de carros, que juntas constituem o Sistema Estrutural. O uso do solo para o Sistema Estrutural propôs a concentração de densidade nas quadras entre as pistas, ao longo de cinco Eixos Estruturais, “materializando uma ocupação de maior densidade e renda média e alta, com edifícios de quinze ou mais pavimentos ao longo das vias exclusivas para BRT” (LIMA, 2019, et al., p. 383).

responsáveis pelo processo de expansão urbana e das periferias de Curitiba. Além disso, revela que a política habitacional não tem sido pensada de forma articulada com uma política de indução da ocupação das áreas com infraestrutura, pois a mesma FIGURA 27 revela que entre as áreas mais densas situadas no entorno ao centro e as situadas na periferia, existem setores censitários próximos dos eixos estruturais que apresentam densidades demográficas bem mais baixas que estas, subutilizadas. Revela ainda que a atuação da COHAB-CT na produção de loteamentos populares periféricos contribuiu para a “reprodução de condições precárias de urbanidade” (FERREIRA, 2019) presentes em outras políticas habitacionais implantadas em Curitiba⁷⁶ e no Brasil.

Vale destacar que o reconhecimento desse processo é apontado pela própria COHAB-CT na segunda metade da década de 1980, conforme documentos oficiais consultados para a elaboração dessa Dissertação. Conforme exposto no Capítulo 2, no estudo realizado pela Companhia, em 1986, para levantar a qualidade das condições urbanísticas dos seus empreendimentos por ocasião da implantação do PROPAV, os bairros periféricos possuíam densidades demográficas superiores aos bairros centrais, que, segundo aquela avaliação, agravavam os problemas de mobilidade nessas áreas de moradia popular, que possuíam infraestrutura mínima.

O espraiamento da malha de ocupação urbana aumenta os custos da gestão da cidade, tencionando a capacidade de suporte do poder público em atender adequadamente a população com os equipamentos e serviços públicos necessários para garantir os indicadores mínimos de qualidade de vida. Essa situação é agravada pelas altas densidades habitacionais observadas e a concentração da população nas áreas periféricas, responsáveis por conformar regiões da cidade caracterizadas pela precariedade urbana e habitacional.

As condições de precariedade dos bairros onde foram implantados os programas de lotes urbanizados são comprovadas por Bittencourt (2019), que com

⁷⁶ A implantação dos empreendimentos PMCMV Faixa 1 em Curitiba foi periférica e contribuiu com aumento dos preços dos terrenos; conseqüentemente “nos custos globais de implantação de novos empreendimentos de habitação de interesse social, e portanto, na possibilidade de acesso à moradia para toda a população metropolitana” (FERREIRA, 2019, p. 158).

base no Censo 2010 relaciona dados socioeconômicos dos domicílios e a disponibilidade de serviços públicos⁷⁷. Verifica-se na FIGURA 28 que

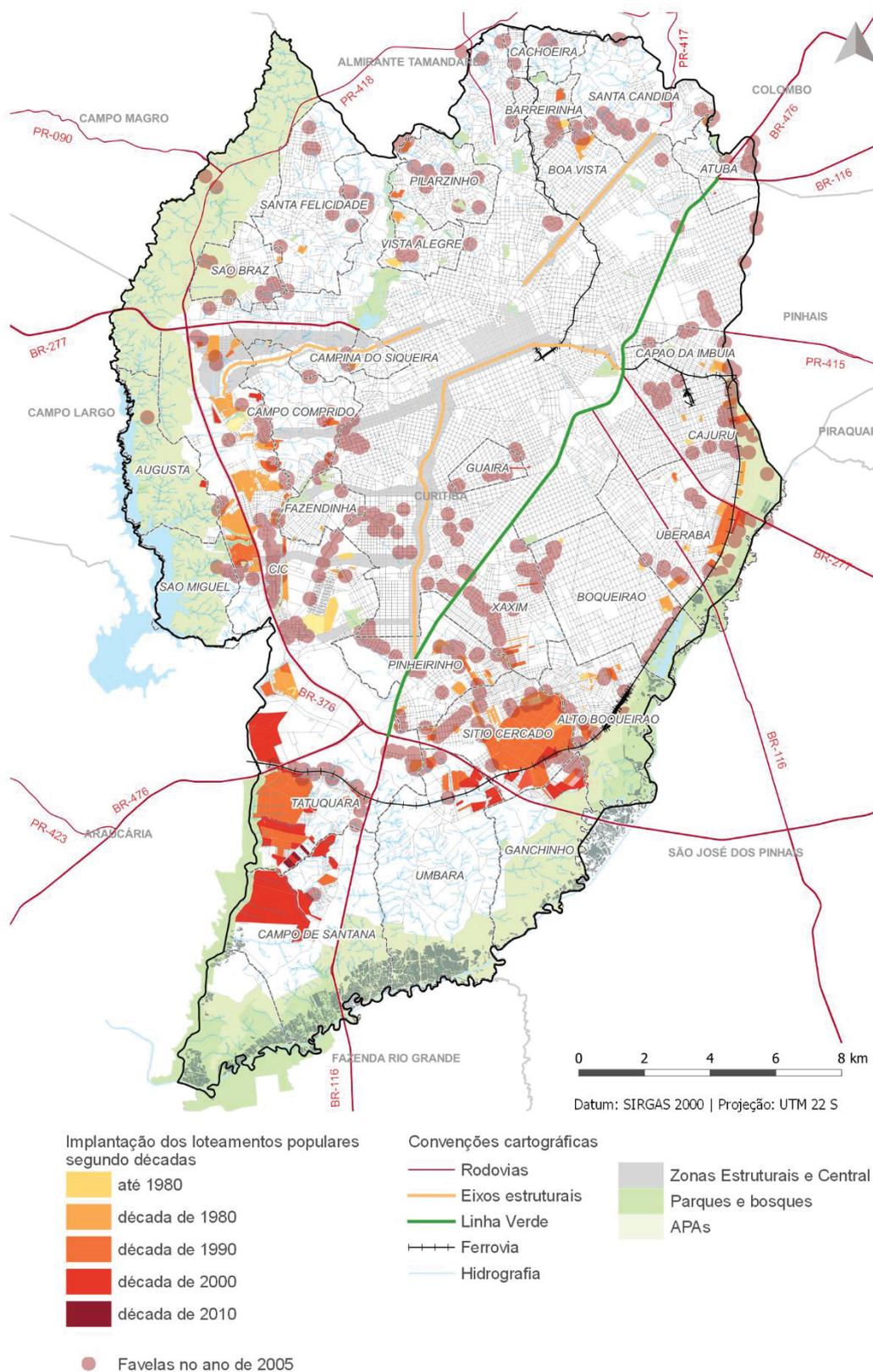
Concordando com Baliski (2019), a “periferização não deve ser compreendida somente como a expansão urbana que incorpora áreas distantes (que podem apresentar usos e ocupações diversas), mas um processo associado à pobreza e à precariedade” (BALISKI, 2019, p. 27). Conforme apurado pela presente pesquisa, a produção da pobreza e da precariedade também deriva da atuação do poder público, de forma direta quando flexibiliza parâmetros urbanísticos e de parcelamento do solo para viabilizar a implantação desses loteamentos populares e não atua sobre os processos de valorização imobiliária.

De acordo com Baliski (2019), é comum a percepção de que as periferias urbanas são menos atendidas por infraestrutura e serviços públicos do que outros setores da cidade, mas os motivos da existência dessa realidade nem sempre são explicados ou claros. Em Curitiba, a pesquisa realizada esclarece que a realidade observada na periferia da cidade, em comparação com outras regiões, deriva de ações e decisões tomadas na escolha das localizações e das características de execução dos loteamentos implantados pelos programas executados pela COHAB-CT. Conforme exposto, desde a sua concepção, os programas de lotes urbanizados lançaram mão do princípio da urbanização progressiva, que previa a implantação de infraestrutura mínima nos loteamentos para viabilizar sua produção e comercialização, cuja complementação, conforme documentos oficiais consultados, poderia demorar até 10 anos para se realizar.

As figuras a seguir territorializam essas discussões.

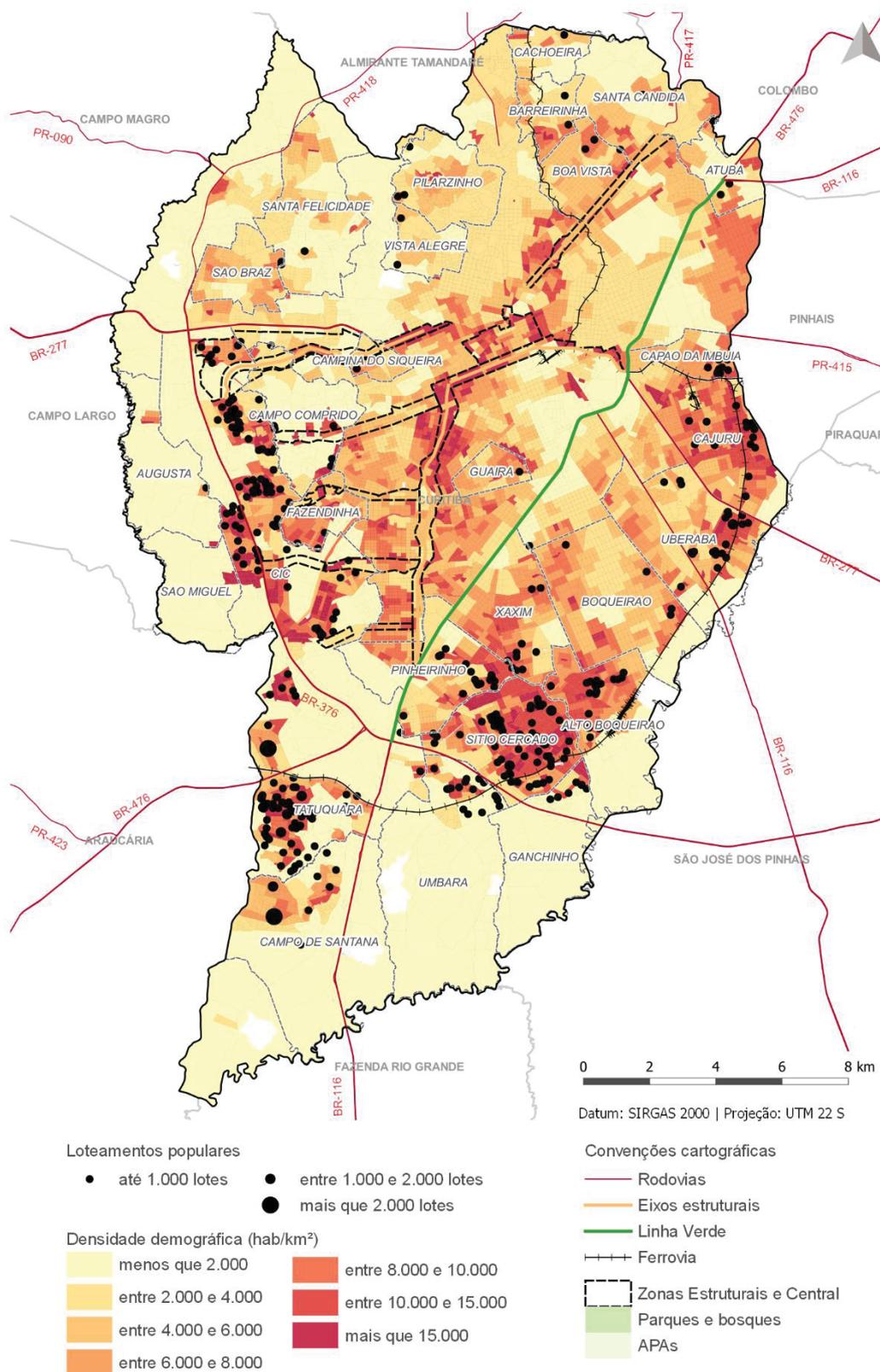
⁷⁷ Os setores censitários foram classificados pela autora conforme desempenho dos indicadores, sendo (1) o pior desempenho do índice ou a maior precariedade e (5) o melhor desempenho do índice ou a precariedade mais baixa.

FIGURA 26 – LOCALIZAÇÃO DOS LOTEAMENTOS URBANIZADOS E DAS FAVELAS – MUNICÍPIO DE CURITIBA – DÉCADA DE 2010



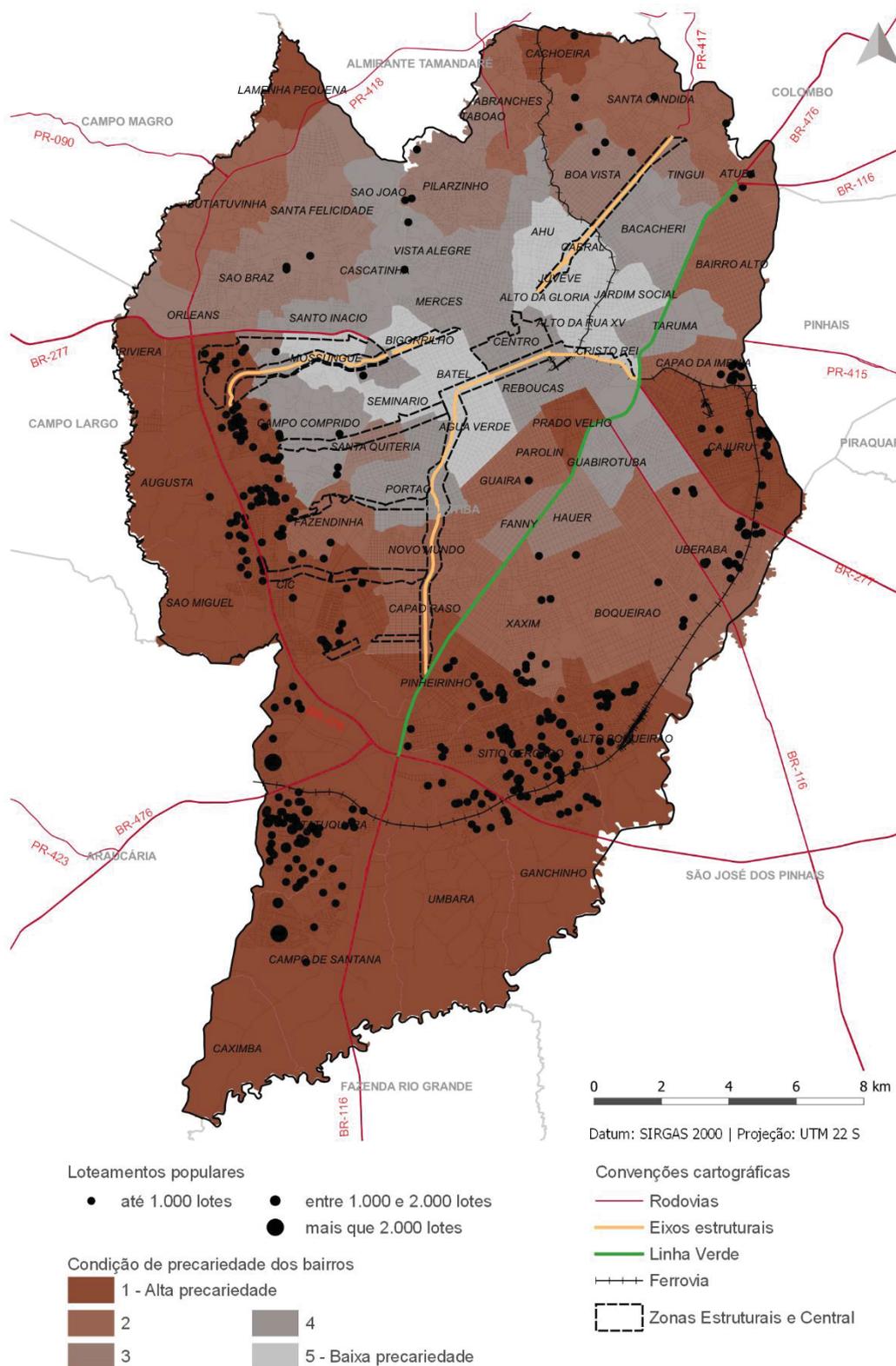
FONTES: IPPUC (2000, 2019), IBGE (2010), Nunes da Silva (2005), DER-PR (2018), Nunes da Silva et al. (2020, não publicado).

FIGURA 27 – LOCALIZAÇÃO DOS PROGRAMAS DE LOTES URBANIZADOS E DENSIDADE DEMOGRÁFICA SEGUNDO SETORES CENSITÁRIOS – MUNICÍPIO DE CURITIBA - 2010



FONTES: IPPUC (2000, 2019), IBGE (2010), DER-PR (2018), Nunes da Silva et al. (2020, não publicado).

FIGURA 28 – CONDIÇÕES DE PRECARIEDADE DOS BAIRROS E LOCALIZAÇÃO DOS PROGRAMAS DE LOTES URBANIZADOS – MUNICÍPIO DE CURITIBA – 2010



FONTES: IPPUC (2000, 2019), IBGE (2010), DER-PR (2018), Bittencourt (2019), Nunes da Silva et al. (2020, não publicado).

FIGURA 29 – RECORTE DO JORNAL METRO INDICANDO COMPLEMENTAÇÕES DE INFRAESTRUTURA NA VILA XAPINHAL – MUNICÍPIO DE CURITIBA – 2016

CURITIBA, SEXTA-FEIRA, 16 DE OUTUBRO DE 2015
www.metrojornal.com.br

FOCO 03

Depois de 27 anos, Vila Xapinhal será regularizada

Habitação. Com ocupação iniciada em 1988, comunidade escapou da favelização e amanhã será reconhecida oficialmente pela prefeitura

Na madrugada de 9 de outubro de 1988, centenas de famílias montaram barracas de lona e começaram a ocupação de um terreno de 385 mil m² no Sítio Cercado.

Amanhã, 27 anos e 8 dias depois, todas as 1,8 mil famílias que moram na Vila Xapinhal vão deixar de ser posseiras para se tornarem as proprietárias oficiais dos lotes. O decreto da aprovação do loteamento será assinado pelo prefeito Gustavo Fruet (PDT) em evento com atrações musicais e diversos brinquedos para as crianças.

A ocupação irregular nasceu a partir de moradores dos bairros Xaxim, Pinheirinho e Alto Boqueirão (cujas iniciais deram nome a Vila), que fundaram a Associação Xapinhal em busca de melhorias para a região – prin-

1,8 mil

famílias moram no local, o que representa cerca de 7 mil pessoas. A grande maioria está lá desde os primeiros anos de ocupação

cipalmente na área da habitação – já que não estavam conseguindo pagar o alto preço dos aluguéis e, sem ver saída, promoveram a ocupação.

Logo nos meses seguintes, 2 mil famílias já moravam no local em um acampamento sem qualquer tipo de estrutura, como energia elétrica e saneamento, o que resultou até na morte de crianças.

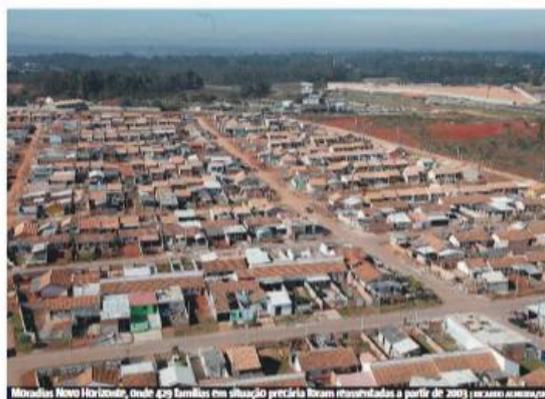
Com a mediação da Cohab, em 1989, as famílias

foram assentadas em uma área de 280 mil m², enquanto os 105 mil m² restantes foram devolvidos aos proprietários, que haviam pedido a reintegração de posse.

As barracas então deram lugar a casas de madeira no ano seguinte. Em 1991 aconteceu a 2ª ocupação, justamente na área 'devolvida' aos antigos donos, que nem haviam cercado o local. A prefeitura adquiriu os terrenos e desde então, melhorias foram acontecendo.

Lentamente, a Vila Xapinhal deixou a fama de favela para trás, venceu os piores dias de violência e hoje faz parte integral do populoso Sítio Cercado.

BRUNNO BRUGNOLO
METRO CURITIBA



Linha do tempo

Os principais mudanças na Vila Xapinhal

- 9 de outubro de 1988. 300 famílias iniciam a ocupação da área
- Junho de 1989. Cohab começa a cadastrar os moradores
- Junho de 1990. Loteamento é implantado e famílias constroem suas casas de madeira
- Agosto de 1991. Outras famílias chegam ao local e ocupam área liberada após o assentamento
- 2001. Xapinhal é incluído no projeto Habitar Brasil, com recursos do BID
- 2003. Reassentamento de 429 famílias que viviam nas margens do rio para o Moradins Novo Horizonte
- 2004. Vila Garhu CMEI, CRAS e uma quadra poliesportiva coberta
- 2005. FICX de esporte e lazer é implantado para recuperar margens do rio
- Outubro de 2015. Vila passa a fazer, oficialmente, parte do município



Moradores comemoram e guardam memórias da Vila

Entre os primeiros a chegar na Xapinhal, Célio Joacir revela que a associação de moradores tentou diversas soluções com o poder público na época, mas sem opção de financiamento ou ajuda da prefeitura, decidiram por ocupar a área no Sítio Cercado.

"Temos muito orgulho porque começamos do zero e conseguimos prosperar", diz ele, que chegou com um filho de 30 dias no colo e passou da barraca para a casa de alvenaria, passando pela de madeira no mesmo terreno.

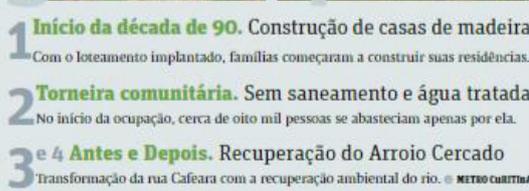
Ele ajudou a montar um pequeno museu na sede da Associação de Moradores Nossa Luta, da qual faz parte, e comemora a situação atual da Vila. "Com o passar dos anos a qualidade das ca-

"A crise na época era muito maior que a de hoje, o preço do aluguel tinha disparado. Como a conversa com o poder público não avançou, decidimos ocupar o terreno"

CÉLIO JOACIR, PIONEIRO DA OCUPAÇÃO

sas foi melhorando, o comércio aumentou e hoje a vila é como qualquer outro bairro da cidade, tem tudo o que precisamos", conta. Já Sebastião Maria Oliveira, da 2ª ocupação, não esconde a alegria. "Não tenho nem palavras para agradecer. Me emocionou só de pensar". © METRO CURITIBA

Imagens



3 Transformação da rua Cafeeira com a recuperação ambiental do rio. © METRO CURITIBA

FONTES: Metro (2015).

Complementarmente, a FIGURA 29 acima mostra um recorte de jornal com uma linha do tempo das ações implantadas na Vila Xapinhal, cujo processo de produção já foi apresentado. Mostra que a complementação da infraestrutura foi realizada em 2001, com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Além disso, a vila recebeu um Centro Municipal de Educação Infantil (CMEI) em 2004,

após 16 anos, e os proprietários receberam os títulos dos seus lotes após quase três décadas da sua implantação.

Em síntese, com base nos resultados da pesquisa, verifica-se que a implantação dos programas de lotes urbanizados em Curitiba produziu um espaço urbano periférico que concentra indicadores de alta precariedade socioeconômica e de infraestrutura, com densidades demográficas em geral mais elevadas do que as regiões da cidade planejadas e que receberam infraestrutura para comportá-las. Essas características condicionam a vida cotidiana da população curitibana que habita esses loteamentos populares, pois implicam numa inserção precária à cidade urbanizada. Essa condição é agravada quando se observa que a implantação desses loteamentos é realizada também pelos próprios moradores, que precisam arcar de modo imediato com os componentes mínimos da urbanização para realização da vida cotidiana, aprofundando assim o processo de espoliação urbana (KOWARICK, 1979).

5.2 AGENTES E CAPITAIS NA PRODUÇÃO DO ESPAÇO POPULAR PERIFÉRICO

A inserção dos loteamentos populares em áreas periféricas e novas frentes de expansão urbana deve ser compreendida para além do processo de organização da estrutura espacial urbana e suas implicações nas condições de vida da população, mas também a partir da sua relação com o processo de valorização imobiliária e acúmulo de capitais envolvidos na produção do espaço urbano. Nesse sentido, no presente tópico reflete-se acerca do papel, estratégias e interesses dos agentes e capitais envolvidos na produção do espaço de moradia popular periférico, à luz da execução dos programas de lotes urbanizados.

Arretche et al (2012) identificaram que “a oferta de material de construção e/ou de lotes tem marcada presença entre os municípios brasileiros, mas são iniciativas que se caracterizam como tipicamente exclusivas dos municípios” (ARRETCHÉ, 2020, et al., p. 22-23). Ao contrário de como ocorre em outros municípios brasileiros, em Curitiba as associações do Poder Público local com outros agentes, públicos ou privados, são relevantes para a oferta de lotes como parte do programa habitacional.

Tomando como referência a execução desses programas, apresentada no Capítulo 3, e a partir de Marques (2016), é possível identificar a participação de capitais incorporadores, de gestão e consultoria, da construção civil e de serviços. Para os objetivos da pesquisa interessa particularmente a relação do capital

incorporador com a produção do espaço urbano e a atuação de outros agentes, identificados a seguir. Com base em Jaramillo (1985), identificaram-se também elementos de, pelo menos, três tipos de produção que coexistem na execução dos programas de lotes urbanizados em Curitiba: privada capitalista, capitalista desvalorizada do Estado e trabalho direto por meio da autoconstrução e da autourbanização, sendo que a produção por encomenda também pode ocorrer na etapa subsequente à aquisição do lote pelo mutuário.

A partir dos dados levantados, constata-se que o papel de capital incorporador foi desempenhado pelo Estado durante o período do BNH e pela iniciativa privada no segundo período, após o BNH. No período do BNH, o Estado adquiriu áreas e comercializou os lotes. Na fase seguinte, o Estado participou da incorporação e comercialização dos lotes, na medida em que foram atribuídos à COHAB-CT a responsabilidade pelo projeto e o acompanhamento da tramitação da sua aprovação junto à Prefeitura Municipal de Curitiba (COHAB-CT, 2004), observando-se que a aquisição das áreas passou a ser uma atividade desempenhada pelos incorporadores imobiliários privados. Ou seja, o controle técnico e o controle econômico direto da produção foram transferidos do Estado, durante o BNH, para a iniciativa privada, na fase seguinte.

Os proprietários de terra também constituem capital incorporador em ambos os períodos na venda das áreas. Eles desempenham papel de capital incorporador apenas na época das parcerias, embora como demonstrado pelas entrevistas realizadas, a propriedade da terra e incorporação do empreendimento é da mesma empresa. Ou seja, é um único agente que desempenha esses dois papéis.

A partir dos dados levantados, observa-se que o Estado desempenhou papel de capital ligado à construção civil durante o BNH, e após, essa função passou a ser dos incorporadores imobiliários privados. Durante o BNH, empresas do ramo da construção civil participavam de licitações promovidas pelo Estado para a execução dos loteamentos. Na sequência, na fase das parcerias com a iniciativa privada, incorporadoras e empresas de construção civil se articulam para a realização das obras e, em um terceiro momento, conforme foi apresentado, as incorporadoras imobiliárias capitalizadas adquiriram maquinários e executaram todas as operações necessárias à implantação dos loteamentos sem depender das empresas de construção civil.

Tomando como base a teoria de Jaramillo (1985), entende-se que o lugar de trabalho direto na produção seria ocupado pelo capital ligado à construção civil. No entanto, em todos os períodos de implantação dos programas de lotes urbanizados coube ao mutuário o trabalho direto nos lotes e no seu entorno por meio da autoconstrução e da autourbanização, ou da produção não-mercantil.

Os mutuários dos lotes urbanizados foram agentes presentes em todos os programas estudados, mas na sua atuação não há reprodução de capital. Pelo contrário, há espoliação, em um processo em que o lucro dos programas foi viabilizado às custas do sobretrabalho não remunerado desses mutuários e da restrição de suas rendas derivada desse processo em relação aos bens e serviços necessários à reprodução da vida dessas famílias.

Observa-se que o lugar de controle técnico e de controle econômico indireto da produção (JARAMILLO, 1985) nos programas de lotes urbanizados foi compartilhada pelo Estado, nas funções de gestão e de consultoria, com outros agentes em dois principais momentos. No período do BNH, o Estado compartilhou essa função por um breve período com associações de moradores durante a implantação do Mutirão para Fabricação e Montagem da Casa Própria em 1986. Entretanto, conforme foi exposto no Capítulo 3, essa participação não foi significativa em termos de produção. Nas parcerias com a iniciativa privada, período de maior produção de lotes dos programas estudados, o Estado compartilhou funções de gestão com o setor privado, permitindo a este capital influenciar o controle da produção. Durante as parcerias com a iniciativa privada, o Estado atuou na orientação e na aprovação de áreas, bem como, na flexibilização da legislação urbanística para viabilizar os programas, com posterior aprovação do poder legislativo municipal. Os incorporadores imobiliários privados e os proprietários de terra participaram do controle da terra periférica, por meio da propriedade e da participação na sua regulação, conforme foi exposto.

Finalmente, a atividade do capital ligado à prestação de serviços públicos por empresas privadas ou de economia mista, como de transporte público, coleta e disposição final de resíduos sólidos, energia e saneamento, que se realizam por meio de concessões públicas, apareceram em articulação com o Estado desde a implementação dos loteamentos no período do BNH e após, quando esse setor passou a prestar serviços para a implantação dos loteamentos. Segundo Marques (2016), a condição de ligação desses capitais com as diretrizes estatais de

urbanização torna os mercados intensamente politizados, já que a possibilidade de lucros está associada diretamente à regulação sobre a prestação de serviços (seus formatos de remuneração, período de prestação e formas de ressarcimento). Diferentemente do incorporador imobiliário, o ganho do capital ligado a serviços públicos não está propriamente no espaço/na localização, mas no acesso ao fundo público obtido a partir da prestação desses serviços.

Conforme Marques (2016), a mudança de uso do solo no espaço é a origem da valorização do capital. O uso do solo relaciona localização no espaço urbano e regulação urbana, articulando assim interesses do Estado, proprietários de terra e incorporadores imobiliários privados, conforme foi demonstrado pela pesquisa. Portanto, para todos esses agentes, o controle do uso da terra urbana importa no detalhe e influencia os controles técnico e econômico direto da produção do espaço. Marques (2016) observa ainda que esse controle pode ser alcançado por meio da pressão para a aprovação de regras que favoreçam sua aplicação.

A pesquisa realizada indicou que a produção do espaço periférico, por meio dos loteamentos urbanizados pela iniciativa privada, derivou também da atuação do poder público local, executivo e legislativos, que propuseram e sancionaram mecanismos legais que viabilizaram a atuação dos incorporadores imobiliários privados envolvidos na execução da política habitacional. Nas entrevistas realizadas, identificou-se que o programa em parceria com a iniciativa privada foi desenhado a partir da consulta aos incorporadores privados, explicitando a participação do capital privado na definição da regulação urbanística, e por consequência na da própria política urbana.

Com base em Jaramillo (1985), o capital privado geralmente encontra quatro principais barreiras no ramo da produção habitacional: (i) o longo período de rotatividade/circulação do capital no setor e para retorno dos investimentos; (ii) a relação com a produção do solo urbano, pois o regime de propriedade privada determina a existência de um mecanismo de renda e de eventuais dificuldades no acesso a terrenos urbanos; (iii) a demanda restrita, como elemento desencadeado pelo regime capitalista de distribuição de renda; (iv) e a vulnerabilidade frente a flutuações nas condições de produção e de circulação, ante os ciclos da atividade econômica geral e de estruturação financeira. Considerando assim estas barreiras, a partir do caso analisado, constatou-se que elas foram transpostas de diversas maneiras.

O sistema de produção e acesso à moradia utilizado nos programas de lotes urbanizados permitiu a redução dos investimentos nos loteamentos e impulsionou a rotatividade do capital investido, vencendo, segundo Jaramillo (1985), a primeira barreira que o capital privado enfrenta na produção habitacional, que é o longo período de rotatividade/circulação do capital no setor e para retorno dos investimentos. A redução dos investimentos foi viabilizada pela incorporação de formas atrasadas de produção, da autoconstrução e da autourbanização, bem como pela redução dos componentes da urbanização dos loteamentos por meio da permissão à implantação de infraestrutura mínima, que seria complementada ao longo do tempo por outros agentes: Prefeitura Municipal e/ou os próprios moradores.

Em parte, a rentabilização dos investimentos foi viabilizada pelo grande volume de vendas, garantido pelo acesso à demanda solvente da fila da COHAB-CT, possibilitando o retorno à circulação desse capital através do sistema de crédito habitacional. A partir desses expedientes, mais uma vez, a ampliação e possibilidade de extração dos lucros por parte dos incorporadores privados foram viabilizadas e potencializadas pelo próprio Estado.

Além disso, os financiamentos com cobrança de um valor de entrada na década de 1990 (Entrevistado Gestor Público 2, nov. 2019) permitiram reduzir o período de rotatividade do capital investido, que poderia ser reinvestido na construção de mais de um loteamento popular. Ao estudar o processo de produção de loteamentos populares pela iniciativa privada em Fazenda Rio Grande, Baliski (2019) identificou que esses expedientes permitiram a rápida comercialização dos imóveis para o reinvestimento em novos empreendimentos. O Entrevistado da Incorporadora Imobiliária 1, comentando a velocidade das vendas, observou: “Ficávamos de plantão em frente ao loteamento. No primeiro dia, vendemos metade. No segundo, mais um quarto”. (Entrevistado Incorporadora Imobiliária 1, dez. 2019).

A partir de Baliski (2019), na presente pesquisa identificou-se que, em alguns casos, as mesmas empresas que atuaram na implantação dos loteamentos em parceria com a COHAB-CT também operaram nos municípios metropolitanos, como é o caso da AW Empreendimentos Imobiliários S.C. Ltda. Ainda, conforme dados de Nunes da Silva et al. (2020, não publicado), os loteamentos populares implantados por essa empresa em parceria com a COHAB-CT, em Curitiba, foram realizados em um curto intervalo de tempo (dez empreendimentos em 12 anos: 1992, 1993, dois em 1995, 1999, 2001, dois em 2003, 2004 e 2005).

Conforme exposto, durante o período do BNH, o acesso aos terrenos urbanos, a segunda barreira identificada por Jaramillo (1985), foi viabilizado por meio da compra ou desapropriação pela Prefeitura Municipal, com pagamento monetário ou pela aprovação de índices urbanísticos, que funcionaram como ativos para a apropriação de mais-valias (aumento do potencial construtivo).

Nos casos estudados, demonstrou-se ainda que o poder público implantou projetos ligados à implantação da infraestrutura de mobilidade que também potencializaram a geração das mais-valias apropriadas por proprietários de terra e incorporadores imobiliários. Foi o caso da implantação do Linhão do Emprego, no bairro Sítio Cercado, que funcionou como uma via estrutural de uso misto, executado antes da negociação da desapropriação de terra pela Prefeitura com os proprietários das áreas ocupadas no final da década de 1980 pela Organização Xapinhal.

A alteração da regulação urbanística viabilizou a produção de lotes urbanizados nos dois períodos, conforme apresentado no tópico anterior, observando-se que a transformação de uso agrícola com ocupação de baixa densidade, para área de uso residencial de alta densidade, viabilizou tanto a promoção desses parcelamentos pelo Estado no período do BNH, como os empreendimentos e a ampliação do lucro pelos empreendedores privados no período das parcerias.

A restrição da demanda, terceira barreira segundo Jaramillo (1985), foi transposta com a utilização da fila dos inscritos da COHAB-CT, a quem o produto foi comercializado. Vale destacar, no entanto, que existem diferenças em relação ao agente que se apropriou dos lucros dessa comercialização de acordo com as fases de execução dos programas de lotes urbanizados e do perfil dessa demanda. Para as classes de renda mais baixa, essa estratégia se sustentou ao longo do tempo pela precarização dos espaços de moradia produzidos pelos programas. Nos programas em parceria com a iniciativa privada, essa barreira foi transposta pela venda do produto às faixas de renda acima de três salários mínimos inscritas na fila.

Ressalta-se que o atendimento feito pelo programa às classes com renda superior a três salários mínimos ocorreu no período em que não havia financiamento público para produção habitacional em grande escala. Nesse sentido, pode-se considerar também que os programas de lotes urbanizados em parceria com a iniciativa privada tiveram um papel de manter aquecido o mercado privado de produção de moradia popular. Tanto que a partir da retomada dos investimentos federais em habitação popular através dos programas implementados pelo Ministério

das Cidades, cessa a produção de lotes urbanizados no município. Os entrevistados incorporadores imobiliários e gestores municipais relataram também que passam a operar na produção de outros tipos de produtos imobiliários mais rentáveis, como os condomínios fechados para média renda.

Por fim, o sistema de crédito habitacional e a detenção do controle econômico direto da produção foram condições para redução da vulnerabilidade dos capitais investidos frente a possíveis flutuações nas condições de produção e circulação dos lotes urbanizados, quarta barreira descrita por Jaramillo (1985).

Durante o BNH, a produção da COHAB-CT era sustentada pelo SFH, que investiu um grande volume de recursos e utilizou o sistema de crédito para comercializar as unidades. Durante o período de parcerias com a iniciativa privada, as incorporadoras imobiliárias ofereciam às famílias linhas de crédito próprias para o financiamento dos lotes, o que indica que estas empresas estavam suficientemente capitalizadas para sustentar esse modelo de produção (BALISKI, 2019). Além disso, segundo os empreendedores entrevistados, parte do ônus com a implantação de infraestrutura mínima nos loteamentos produzidos foi coberto pela Prefeitura Municipal e as empresas públicas envolvidas na execução do programa: “A Copel fornecia os postes, até um período [...] A Prefeitura entrou em parceria para asfaltar as vias por onde passaria o transporte coletivo [...] A Sanepar implantou a ETE [...]” (Entrevistado Incorporadora Imobiliária 2, dez. 2019).

Conforme analisado, a associação com o Estado viabilizou a transposição de todas as barreiras que dificultavam a produção habitacional das empresas. Mais que isso, as ações da Prefeitura Municipal e COHAB-CT para a transposição dessas barreiras viabilizaram a manutenção da atividade do capital privado envolvido na produção de habitação popular, num período em que inexistiam recursos federais para execução da política de habitação de interesse social.

Em ambos os períodos, durante e após o BNH, os capitais receberam renda capitalizada por meio do financiamento dos lotes. Observou-se também que, como os lucros do capital estavam ligados à renda da terra, o controle da terra periférica foi importante para garantir sua rentabilidade máxima. Com base no caso estudado, nos programas de lotes urbanizados esse controle ocorreu pela aquisição ou utilização de terrenos periféricos já de propriedade dos empreendedores privados, que tiveram sua rentabilidade ampliada por meio da influência que exerceram nas alterações e flexibilizações da regulação urbanística.

Durante o período do BNH, isso foi possível porque o Estado era responsável pelo desenvolvimento dos programas, a compra e as negociações para aquisição da terra. Além disso, porque dispunha de instrumentos urbanísticos que foram utilizados como ativos para a aquisição de terrenos urbanos. No período das parcerias com a iniciativa privada, os capitais privados foram convidados pelo IPPUC para participar da formatação do programa e tiveram participação ativa nas alterações na regulação urbanística, que em associação com o Estado propôs novos índices a favor de sua produção, como as alterações no uso do solo, possibilidade de utilização do tamanho mínimo dos lotes adotados pela COHAB-CT para a produção de habitação de interesse social, a dimensão máxima das quadras, a infraestrutura mínima exigida, por exemplo. A partir de Gottdiener (2016), a dinâmica observada no caso estudado é inerente ao processo da expansão urbana da cidade capitalista, quando capitais adquirem áreas rurais e as mantêm até que sejam convertidas em áreas urbanas, permitindo a incorporação de lucros provenientes da expectativa futura do uso urbano do solo e do desenvolvimento de projetos habitacionais.

Nesse processo, a propriedade fundiária é obtida como ativo por um preço baixo, visando a possível elevação da rentabilidade futura, mediante a transformação do uso do solo ou pela inserção de infraestrutura e valorização da área (HARVEY, 2014; BALISKI, 2019). Alterações desse tipo podem gerar uma valorização entre 400% e 700% no preço da terra transformada (SMOLKA, 2013; PEREIRA, 2017). Portanto, a oferta de lotes está ligada à oferta de terras, conforme observaram Arretche (2012) et al, sendo assim um processo vinculado intrinsecamente à execução da política urbana, realizada por meio do ordenamento territorial.

Conforme apurado na pesquisa, durante o período das parcerias com a iniciativa privada quase a totalidade das áreas (97%) onde foram implantados loteamentos populares pertenciam às próprias empresas incorporadoras, revelando que essas empresas possuíam estoque de terrenos em áreas agrícolas como reserva futura para valorização.

Outro aspecto é que, além da flexibilização da legislação urbanística, no período das parcerias foram também alteradas as regras para a execução do próprio programa, como nos casos em que a “doação” (pagamento pelas flexibilizações) realizada pelas empresas privadas não foi de lotes para a COHAB-CT, mas de áreas institucionais para a Prefeitura Municipal, desvinculando assim a contrapartida das empresas da produção habitacional para baixa renda. Ou ainda, que as áreas doadas

poderiam estar localizadas fora do loteamento executado em parceria (Entrevistados Incorporadora Imobiliária 1 e 2, dez. 2019), em geral, em regiões mais periféricas e precárias se comparadas ao parcelamento produzido. Os dados levantados por Nunes da Silva et al. (2020, não publicado) apontam que 44% dos loteamentos realizados em parceria com a iniciativa privada realizaram “doações” externas aos perímetros dos loteamentos. Além disso, conforme o Entrevistado Incorporadora Imobiliária 2, nem sempre as incorporadoras realizavam o pagamento à COHAB-CT com áreas externas parceladas, podendo doar glebas sem infraestrutura instalada. Era uma opção mais rentável ao incorporador, que poderia comercializar a totalidade do loteamento para um público capaz de comprar seu produto, fazendo com que os objetivos iniciais dos programas, de comercializar lotes urbanizados para a baixa renda, fossem abandonados.

Nesse processo, parte da estratégia para aumentar os lucros do capital privado foi o afastamento do público solvável das faixas de renda mais baixa, com perfil diferente se seus potenciais clientes, garantindo assim que o produto vendido pudesse ter seu preço praticado sem a interferência da mistura social. Com isso, aprofundou-se também a segregação e a periferização da moradia das classes de renda mais baixa. Este processo se agrava quando se observa que muitas das áreas doadas fora dos loteamentos executados pela iniciativa privada foram destinadas pela COHAB-CT para remoção de famílias residentes em favelas, num processo consciente de exclusão socioespacial derivado das ações e interesses do mercado imobiliário privado e concretizado pela execução da política habitacional.

Em relação aos agentes dos programas de lotes urbanizados em parceria com a iniciativa privada, resgata-se que, a partir dos anos 2000, com a abertura da COHAB-CT, as empresas que atuavam na RMC no ramo dos loteamentos populares passaram a atuar também em Curitiba. À luz desse processo, e apoiando-se em Nunes da Silva (2012) e Baliski (2019), pode-se afirmar que o padrão centro-periferia que caracterizou a provisão habitacional em Curitiba executado pela COHAB-CT e do qual os programas de lotes urbanizados fizeram parte, tem uma dimensão metropolitana. Isso se verifica, sobretudo, nos bairros ao sul do Município e na formação da coroa de urbanização periférica situada no entorno ao município-polo (Curitiba), conforme anteriormente exposto.

A partir do programa em parceria, as empresas que estavam estruturadas e em operação na RMC, e particularmente no município de Fazenda Rio Grande

(BALISKI, 2019), que faz divisa com Curitiba no extremo-sul, passaram a atuar também no município-polo. A empresa que implantou o maior número de loteamentos populares em Curitiba por meio das parcerias, a AW Empreendimentos Imobiliários S.C. Ltda., com 10 empreendimentos, tem origem nesse município, caracterizado por Baliski (2019) como “um grande laboratório para a implantação de loteamentos” (BALISKI, 2019, p. 235) populares na RMC. Segundo essa autora, as experiências realizadas nesse município determinaram as estratégias colocadas em prática por agentes produtores do espaço urbano nas décadas seguintes em outros municípios metropolitanos.

As empresas loteadoras que atuavam em Fazenda Rio Grande tinham a cultura de implantar loteamentos com infraestrutura incompleta. Baliski (2019) observa que os loteamentos aprovados nesse município não cumpriam minimamente o exigido pela legislação, sendo aprovados sem drenagem, pavimentação, água e/ou energia elétrica — condições que agravavam a espoliação da população enquanto favoreciam empresários do setor imobiliário. Segundo a autora, estas condições decorriam da associação direta entre o poder público local e o capital imobiliário, sendo que a implantação de inúmeros loteamentos foi favorecida pela relação política de famílias ligadas ao capital imobiliário no município.

Além das empresas que já atuavam no ramo em outros municípios, a exemplo da AW, identificou-se que, em Curitiba, a Piemonte Construções e Incorporações Ltda., responsável pelo maior empreendimento em número de lotes urbanizados produzidos, o loteamento Moradias Rio Bonito (2004), o implantou em reserva fundiária própria. Conforme levantado em entrevista, esta empresa pertence a um grupo empresarial familiar com influência regional, proprietário, na época, de uma rede de supermercados e que atua em mais de um ramo econômico. Além disso, foi informado que esse loteamento foi o primeiro realizado pela empresa, que além dele realizou apenas mais um loteamento, também em parceria com a COHAB-CT por meio do programa de lotes urbanizados, o Moradias Riacho Doce⁷⁸. Essas

⁷⁸ Juntos, os dois loteamentos populares realizados pela empresa somam um quarto (5.843 lotes) do total de lotes implantados pelo programa de parceria com a COHAB-CT. Para demonstrar a dimensão deste loteamento em Curitiba, compara-se a população total nele prevista, de 35 mil habitantes, à variação demográfica absoluta de população do Município de Fazenda Rio Grande entre 1991 e 2000, de 37.812 pessoas; que naquela década representou o maior crescimento de população urbana do conjunto metropolitano e do Estado do Paraná, segundo Baliski (2019) com base nos censos demográficos.

características permitem classificar a empresa como um agente *ex-nihilo* (JARAMILLO, 1985), ou seja, quando proprietários de terra diversificam a aplicação de seus excessos de capital, neste caso, na realização de loteamentos. A atuação dessa empresa contribuiu para o segundo⁷⁹ momento de maior produção de lotes, conforme apresentado.

Além disso, de acordo com as entrevistas realizadas, esta imobiliária possui mais reservas fundiárias em Curitiba, mas deixou de atuar no mercado popular, passando a investir em empreendimentos considerados mais rentáveis, como os condomínios, que permitem a comercialização de “lotes menores” (frações privativas) a preços mais altos. Conforme o Entrevistado Gestor Público 1 e o Entrevistado Incorporadora Imobiliária 2, o investimento em condomínios potencializa a rentabilização dos terrenos para além do que era possível com os programas de lotes urbanizados e tem sido uma estratégia adotada também pela COHAB-CT mais recentemente (Entrevistado Gestor Público 1, nov. 2019, e Entrevistado Incorporadora Imobiliária 2, dez. 2019).

Para as empresas que participaram do programa de parceria com a COHAB-CT, essa participação possibilitou um momento de crescimento expresso na sua capitalização e na aquisição de um saber fazer, já que a forma como as parcerias foram estabelecidas viabilizou a ampliação do seu mercado consumidor e dos lucros derivados dos negócios imobiliários e fundiários neles envolvidos. Além disso, com base no conteúdo exposto, pode-se afirmar que a política habitacional derivada da execução dos programas de lotes urbanizados em parceria com a iniciativa privada abriu o mercado curitibano para loteadores privados de capital local, que já vinham se estruturando nas décadas anteriores nos municípios metropolitanos.

Segundo destaca Marques (2016), a produção de habitação popular no Brasil vem sendo continuamente mantida na relação com a produção de mercado. Esta afirmação se confirmou em Curitiba a partir dos programas estudados, em especial, da execução dos loteamentos em parceria com a iniciativa privada. Ao ser mantida na lógica de produção pelo mercado, a produção de habitação se submete ao agente que possui o controle econômico direto da produção (JARAMILLO, 1985), que no caso da edição mais recente dos programas e mais representativa em termos quantitativos,

⁷⁹ O primeiro pico na produção de lotes urbanizados ocorreu quando se iniciaram as parcerias com a iniciativa privada, conforme também se observa no Gráfico 1, Capítulo 3.

foram os capitais privados. Nesse caso, as decisões sobre a estruturação do espaço urbano são tomadas a favor da acumulação de capital de agentes privados e, ao mesmo tempo, inviabilizam e/ou precarizam o acesso dos grupos sociais mais pobres à cidade e à moradia.

Complementarmente, em relação à política habitacional desempenhada, conforme Jaramillo (1985), o mercado pode determinar a disponibilidade econômica sobre os programas e produtos e escolher dispor ou não de recursos para eles. Tal processo foi observado na produção de lotes urbanizados pela COHAB-CT, cuja produção cessou no período em que o investimento em conjuntos habitacionais ou em condomínios passa a se mostrar mais lucrativo às empresas do ramo, conforme foi exposto.

Ao deter o controle econômico direto da produção de lotes urbanizados, a iniciativa privada possui poder sobre seu processo produtivo e sobre a definição de suas características, conforme foi verificado na pesquisa. A detenção do controle econômico também facilita a flexibilização das normas contratuais e limita a capacidade de regulação do Estado sobre a ação do incorporador privado. Soma-se a isso a teia de relações políticas, não somente econômicas, envolvidas no atendimento ao mercado popular, o que reforça a compreensão de que a política habitacional implantada no Brasil tem historicamente favorecido os interesses políticos e econômicos de grupos e agentes em detrimento dos coletivos.

Conforme Rolnik (2015), a articulação de natureza política entre empresas e Estado, que no caso estudado se expressa nas ações postas em prática para viabilizar a transposição de barreiras para a atuação privada no mercado habitacional, direciona o orçamento público, compõe “pacotes de obras” e influencia “planos urbanísticos”.

Segundo Marques (2016), o maior ou menor grau de concentração de terras na mão do Estado influencia a sua capacidade de fazer políticas urbanas e também altera a liberdade e os patamares de lucratividade dos capitais do setor de promoção dos empreendimentos imobiliários. Segundo o autor, quanto mais concentradas no Estado, menor a possibilidade de manipulação por agentes incorporadores para extração máxima de renda; no sentido oposto, o grau de liberdade de acesso do capital incorporador à terra urbana influencia a capacidade do Estado de atingir os objetivos sociais das políticas urbanas. Tomando como referência tal dinâmica, concorda-se com Nunes da Silva (2017) et al., quando afirmam a partir de Rolnik (2015) que, por meio dessa associação, o Estado renuncia ao “papel de distribuir de

modo equitativo a riqueza produzida, tornando-se um promotor dos mecanismos de extração da renda da terra, ampliação dos ganhos financeiros e da acumulação e concentração da riqueza” (NUNES da SILVA et al., 2017, p. 7).

Ao analisar o período do BNH, Arretche (1990) identifica que o modelo de política habitacional no Brasil foi, ao mesmo tempo, estatal e privatista. Partindo dessa autora e à luz dos resultados da pesquisa, pode-se considerar que, a partir dos programas de lotes urbanizados em parceria, a política habitacional no Município ganhou um viés ainda mais privatista, ficando mais atrelada aos interesses do mercado privado, aproximando-se do modelo (neo)liberal de Estado, que se instaurou com mais força a partir dos anos 1990 no Brasil e América Latina, conforme destacam Nunes da Silva et al. (2017).

Vale observar, também, que no caso estudado os capitais envolvidos na produção dos loteamentos populares tiveram origem local e à época da implantação dos programas de lotes urbanizados não estavam envolvidos com o processo de financeirização, que vai influenciar de maneira mais intensa a atividade imobiliária em Curitiba nas décadas seguintes.

De acordo com as entrevistas realizadas com os gestores, a COHAB-CT não tem implantado alternativas de provisão de moradia em espaços melhor localizados, sob a justificativa dos altos preços dos terrenos. Concordando com Bertol (2013), falta à política urbana curitibana uma atuação sobre o preço da terra urbana por meio da implantação dos instrumentos de planejamento urbano. Além disso, é necessária a sensibilização dos gestores em relação ao perfil da população que reside em favelas, público dos programas de lotes urbanizados, para que sejam desconstruídos estigmas em relação a sua localização em áreas melhor estruturadas e desenvolvidas políticas públicas que deem suporte à sua melhor inserção na cidade.

Faz-se necessário, ainda, refletir a respeito da importância de políticas públicas redistributivas, já que, a partir da pesquisa realizada, comprova-se que o mercado não produz uma cidade menos desigual, pelo contrário, aprofunda este processo. A partir da compreensão de que os capitais do urbano, cujos circuitos de valorização associam-se à produção da cidade, estão historicamente relacionados ao Estado e às políticas urbanas no Brasil (MARQUES, 2016), entende-se que as fronteiras entre produção pública e privada de habitação popular não são claras e bem delimitadas (SHIMBO, 2016), o que torna mais complexas as relações entre Estado e mercado na concepção e execução da política habitacional.

A espacialização dos programas de lotes urbanizados apontou que, em Curitiba, a construção de loteamentos precários foi um objetivo do planejamento urbano, que em grande parte foi executada em associação com capitais privados, que, em interação, reforçaram a expansão periférica da moradia popular e aprofundaram as condições de precariedade habitacional.

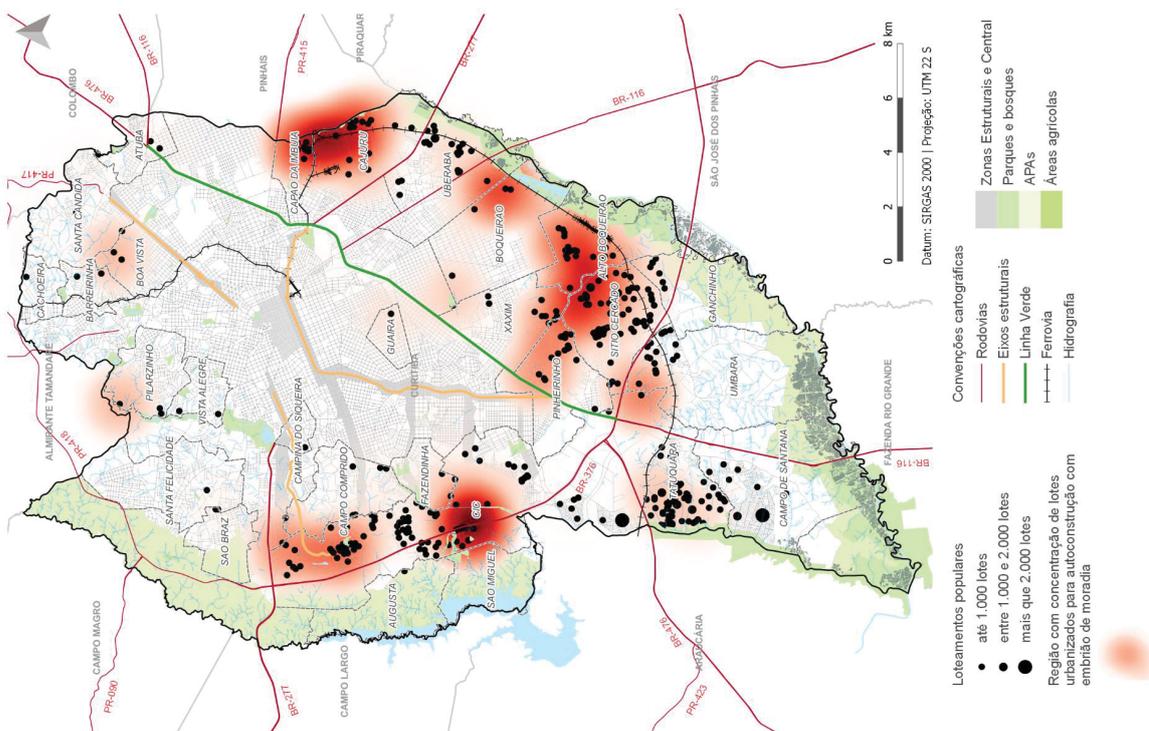
O atendimento habitacional observado nos loteamentos produzidos realizou-se por meio do acesso à propriedade privada com a autoconstrução da casa, derivando num modelo que articula o processo de produção da cidade ao de produção do espaço da habitação a partir de características que lhe são próprias, conforme se apresenta no próximo tópico.

5.3 PROGRAMAS DE LOTES URBANIZADOS E A PRODUÇÃO DA MORADIA AUTOCONSTRUÍDA

Assim como a produção dos loteamentos populares tem características próprias durante a vigência do BNH e na fase de parceria com a iniciativa privada, podem-se diferenciar dois principais momentos em relação à incorporação da autoconstrução como solução habitacional dos programas de lotes urbanizados, também distribuídos nesses mesmos períodos. Durante o BNH, a autoconstrução foi institucionalizada sob a tutela do Estado. A partir das parcerias com a iniciativa privada, a autoconstrução ficou a cargo dos moradores após a comercialização.

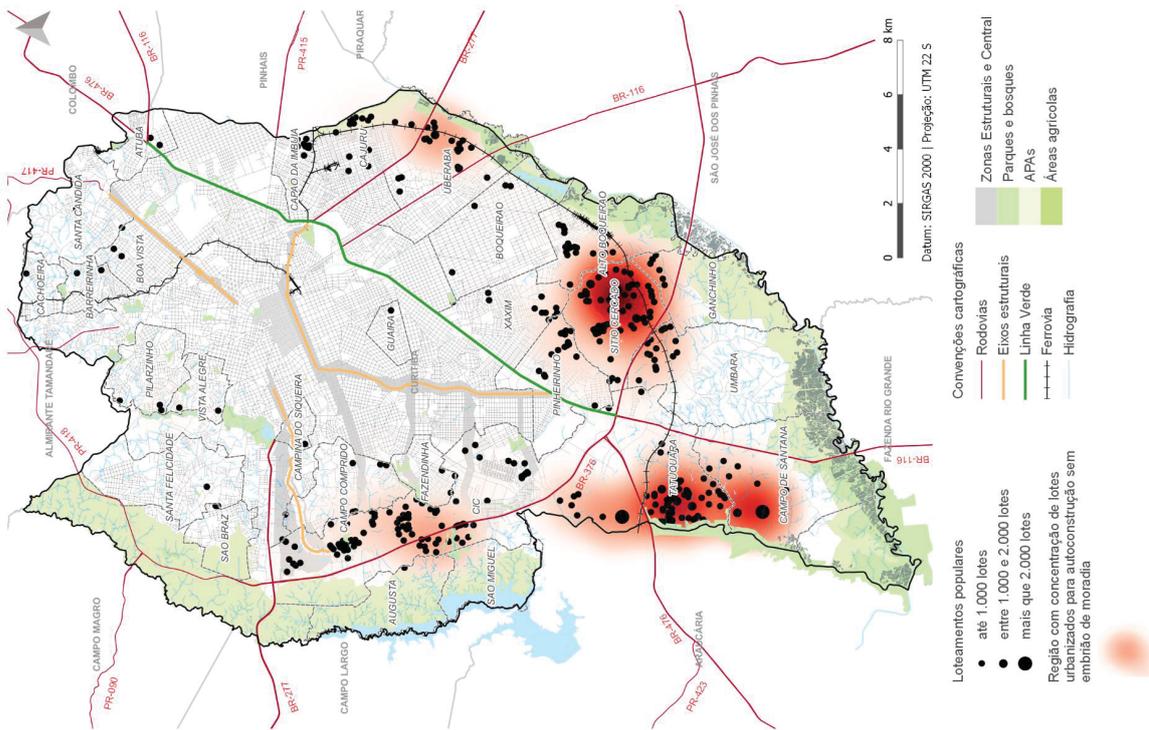
As figuras apresentadas a seguir mostram a diferença de localização dos lotes urbanizados implantados pelo Estado com embrião de moradia para autoconstrução e dos lotes urbanizados para autoconstrução sem embrião de moradia, implantados em maior volume pela iniciativa privada, conforme anteriormente analisado. Evidenciam que durante o período em parceria com a iniciativa privada não somente os lotes para autoconstrução foram implantados sem auxílio para autoconstrução, mas em áreas mais periférica, e portanto, apontam para a precarização da qualidade da autoconstrução oferecida pelos programas de lotes urbanizados na transição entre os dois períodos..

FIGURA 30 – REGIÃO DE CONCENTRAÇÃO DE LOTES URBANIZADOS PARA AUTOCONSTRUÇÃO COM EMBRIÃO DE MORADIA – MÚNICÍPIO DE CURITIBA – 1975/2010



FONTES: IPPUC (2000, 2019), IBGE (2010), DER-PR (2018), Nunes da Silva et al. (2020, não publicado).

FIGURA 31 – REGIÃO DE CONCENTRAÇÃO DE LOTES URBANIZADOS PARA AUTOCONSTRUÇÃO SEM EMBRIÃO DE MORADIA – MÚNICÍPIO DE CURITIBA – 1975/2010



FONTES: IPPUC (2000, 2019), IBGE (2010), DER-PR (2018), Nunes da Silva et al. (2020, não publicado).

Conforme apresentado no Capítulo 3, durante o BNH, a autoconstrução tutelada atribuiu ao usuário final a responsabilidade pelo trabalho direto da produção da sua habitação e reservou ao Estado a gestão e o controle técnico do programa. Os dados levantados pela pesquisa mostraram que, nesse período, o objetivo de incorporar a autoconstrução como parte da solução habitacional promovida pelo Estado era o barateamento dos custos da produção da habitação. Esse barateamento foi alcançado por meio da adoção de processos manufatureiros e do uso da mão de obra abundante das famílias que necessitavam de moradia (OLIVEIRA, 1972; KOWARICK, 1979; MARICATO, 1987). Outro objetivo presente na execução dos programas de lotes urbanizados naquele período foi aumentar o volume e a velocidade da produção por meio da exclusão de etapas presentes em outras tipologias de provisão habitacional, como a edificação da unidade habitacional pronta.

Conforme destaca Arantes (2002), a autoconstrução tutelada não possui potencial emancipatório para a população da forma como a autoconstrução autogerida tem a oferecer. Tal afirmação foi comprovada a partir da inserção dos loteamentos em locais precários e distantes dos serviços urbanos, da lógica de provisão pautada no barateamento dos custos da produção da habitação, da abordagem tecnicista da formulação dos programas que não previram participação popular, da sua finalidade em atender a população com menor solvabilidade, da forma de acesso à moradia por meio do crédito habitacional, que envolve a dimensão da espoliação financeira, e da perpetuação da exploração (espoliação) da população, considerando as dimensões de precariedade envolvidas na autoconstrução da moradia.

Considerando o tempo de execução dos programas de lotes urbanizados e os períodos de maior produção dos loteamentos, percebeu-se cada vez mais a preocupação da COHAB-CT em priorizar o atendimento à demanda quantitativa de sua fila do que a inserção de medidas no desenho dos programas que visassem a garantia da qualidade do espaço da moradia derivada da sua implementação.

Além disso, verificou-se que certa preocupação com a qualidade dos espaços produzidos esteve presente somente quando a política de habitação teve maior gestão por parte do Estado, como no período do BNH. Embora a autoconstrução tutelada não tenha sido representativa no conjunto da produção desse período, é importante resgatar que a assistência técnica fez parte da política e desapareceu durante o período das parcerias com a iniciativa privada. Vale destacar, no entanto, que a busca da qualidade visava mais a estética e a paisagem possibilitada pela elaboração de

projetos arquitetônicos mais diversos, do que para atender melhor as dimensões da moradia adequada. Preocupação semelhante é verificada no envolvimento da população na formulação dos projetos arquitetônicos.

Verificou-se também que as soluções apresentadas pelos programas para autoconstrução em lotes urbanizados em Curitiba nunca incorporaram a autogestão. O programa Mutirão para Fabricação e Montagem da Casa Própria, lançado em 1986, durante o BNH, incorporou o mutirão para fabricação de peças como uma forma alternativa de autoconstrução. No entanto, tratou-se de um mutirão tutelado, que tinha como objetivos “promover uma moradia compatível com a renda dos pretendentes” e “usar a capacidade de trabalho da própria comunidade” para “baratear o custo das peças do embrião de moradia” (COHAB-CT, 1986). Compreende-se ainda, que o mutirão para a fabricação de peças caracterizava-se pela adoção de métodos rudimentares de construção como forma de reduzir os custos. Os objetivos destacados indicam, portanto, que esse programa teve mais a preocupação de promover o mutirão como forma de diminuir os custos de sua implantação, do que de incentivar a autogestão do canteiro de obras, ainda que tenha envolvido maior multiplicidade de atores (associações de moradores e a própria comunidade) em comparação com programas anteriores e posteriormente executados.

Embora tenha havido esforços para realizar assistência técnica nas primeiras edições do programa de lotes urbanizados para autoconstrução, e tentar incorporar o mutirão como modalidade do programa, percebeu-se que, de modo geral, a qualidade do produto habitacional oferecido para a menor renda foi preterida em favor da implantação de soluções capazes de gerar maior rentabilidade aos investimentos da COHAB-CT e do capital privado.

Nos anos de 1970 e 1980, a autoconstrução foi regulada e orientada pela agência do Estado e, nos outros ciclos, a responsabilidade pela solução dos aspectos da autoconstrução foi transferida integralmente à população. A partir do abandono dos embriões de moradia como parte dos programas de lotes urbanizados, o autoconstrutor passou a assumir total responsabilidade pela concepção e execução da sua casa. Além do trabalho direto, ficou responsável pelos controles técnico e econômico direto pela produção, sem necessariamente ter acesso a subsídios, crédito ou assistência técnica. Realizou-se, assim, sem a inserção da autoconstrução como parte de uma política habitacional que incentivasse a autogestão e viabilizasse acesso aos fundos públicos. Conforme anteriormente mencionado, a autoconstrução não

inserida em um programa ou em uma política habitacional mais completa, que envolva o incentivo à autogestão e o acesso a fundos públicos, tem o potencial de apresentar e aprofundar características regressivas “irracionais e deletérias”⁸⁰ (JARAMILLO, 1985, p. 57) do processo de trabalho envolvido.

No embasamento teórico a respeito dos modos de produção da habitação, Jaramillo (1985) considera a autoconstrução como forma de produção social da habitação produzida pelo próprio morador, com um objetivo final, a princípio, não mercantil e centrado no valor de uso. Outra categoria de produção social da habitação explicada pelo autor é a produção desvalorizada de mercado, que busca dar como resposta ao problema habitacional a moradia como valor de uso, mas cuja produção, ao se relacionar com o capital privado, garante a reprodução de capital (valor de troca). Nos programas de lotes urbanizados promovidos pela COHAB-CT, a autoconstrução não se enquadra na categoria de Jaramillo (1985) com um valor não mercantil, mas serve, principalmente no momento pós-BNH, como uma forma de gerar mais lucro para as empresas que atuam na comercialização dos lotes em conjunto com o Estado (com a COHAB-CT). Esta forma de atuação explicita a existência de um hibridismo nas relações sociais e na funcionalidade da autoconstrução promovida pelo Estado, pois as duas categorias convivem.

Ainda a respeito da autoconstrução tutelada, segundo Maricato (1987), “A atuação de forma paternalista e pontual não requer a adoção de outra postura política e econômica diante da população usuária” (MARICATO, 1987, p. 56). Essa crítica também se aplica à atuação da COHAB-CT, já que seu modo de atuação na execução do programa de lotes urbanizados para autoconstrução significou poucos avanços para a população com renda de até três salários mínimos, observando-se que a produção de melhorias habitacionais a esse público permanece como “um desafio que persiste” (ibid.).

Conforme exposto no Capítulo 3, todos os programas de lotes urbanizados previram o acesso ao lote para autoconstrução por meio do financiamento, do BNH, da Caixa e pelas empresas parceiras, que ofereciam financiamento à demanda solvável da fila. As primeiras versões dos programas ofereciam o financiamento do lote e dos materiais de construção, impondo inclusive a aquisição dos materiais de

⁸⁰ JARAMILLO, Samuel. Las Formas de Producción de Vivienda en Medellín 1930-1980. **Desarrollo y Sociedad**, Bogotá, Uniandes, n. 17-18, 1985. p. 55-105.

revestimento, que Ferro (2006) qualifica como uma parte de uma lógica irracional do uso de recursos do mutuário. No decorrer do percurso dos programas, o financiamento de materiais de construção deixou de ser oferecido e a solução habitacional foi simplificada.

É válido afirmar, portanto, que os programas de lotes urbanizados trataram a população insolvente como solvente. Cabe retomar e complementar Maricato (1982), segundo a qual o comprometimento de parte da renda com a obra da casa, com o financiamento do terreno e com a autourbanização prejudica o gasto com outras necessidades básicas, que poderiam dar condições para a transformação e a inserção social dessa população, como a alimentação, educação, lazer, entre outros⁸¹. Também, o endividamento excessivo das famílias com gastos decorrentes da autoconstrução contribui para reduzir sua qualidade de vida na medida em que exige o prolongamento do tempo de trabalho, podendo significar a pior qualidade construtiva das habitações, além de submeter a população ao consumo e à manutenção constante de um produto inacabado (JARAMILLO, 1985). Essas situações remetem às condições de espoliação derivadas da execução dos programas de lotes urbanizados, considerando a forma como foram executados em Curitiba.

Além da autoconstrução da casa, em todos os períodos de implantação dos programas o Estado descarregou sobre os setores populares a responsabilidade pela complementação da urbanização (PÍREZ, 2016). Isso decorreu na produção de lotes com infraestrutura mínima, geralmente sem pavimentação, calçadas ou conexão a redes de esgoto, que deveriam ser instaladas progressivamente, com ou sem o apoio do Estado. Conforme expôs Pérez (2018), a urbanização popular ocorre no espaço autoconstruído da maneira inversa como ocorreria em outros espaços da cidade, pois a autoconstrução da moradia precede a infraestrutura e os serviços. Nesse modelo, a casa é oferecida antes da cidade, cabendo ao morador a complementação do espaço do habitar de maneira imediata e com os recursos que dispõe. Também conforme o autor, a urbanização progressiva prolonga o tempo de acesso à infraestrutura e aos serviços urbanos, contribuindo para a menor qualidade dos espaços de moradia

⁸¹ Atualmente, segundo a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) realizada pelo IBGE para os anos 2017-2018, divulgada em outubro de 2019, as famílias com rendimentos de até dois salários mínimos (R\$ 1.908,00) comprometem a maior parte do seu orçamento com despesas com habitação (39,2%), sendo que a soma das despesas com alimentação, habitação e transporte corresponde a 72,2% dos gastos de consumo das famílias.

derivados desse modelo de política habitacional. Tal realidade é identificada pela própria COHAB-CT, conforme já apresentado.

Desta forma, é válido afirmar que nos programas estudados a urbanização popular é produto de uma política habitacional que produz para a população de menor renda uma cidade a partir do mínimo, condição com a qual se conviverá durante muito tempo, até que a intervenção estatal atue para complementar e reduzir a diferença existente entre os espaços de moradia popular e a cidade urbanizada.

Na contramão da autoconstrução tutelada, ou da tutela abandonada, a autoconstrução autogerida, conforme conceituada por Arantes (2002), apresentaria maiores possibilidades de promover a solvência social ou desmercantilização da moradia. Para tanto, são necessárias políticas públicas que apoiem a autogestão e forneçam acesso a fundos públicos, como maneira de contornar a espoliação financeira envolvida no processo de autoconstrução.

A proposta popular desenvolvida pela Organização Xapinhal no final da década de 1980 foi o modelo de programa de lotes urbanizados que mais se aproximou da autoconstrução autogerida, resguardando as diferenças e limitações, pois o projeto proposto pelo movimento de luta por moradia não foi efetivamente adotado pela COHAB-CT.

Além disso, quando a produção e comercialização dos loteamentos passou a se realizar em parceria com a iniciativa privada, buscou atender prioritariamente às necessidades de rentabilização do capital investidor em detrimento da qualidade das soluções habitacionais ou da função social que deveria nortear a ação da própria Companhia.

Em relação ao estigma que envolve a autoconstrução observado nas entrevistas a gestores públicos, a partir de uma perspectiva dialética cabe recuperar a reflexão de Nascimento (2019), que chama a atenção para o perigo de perpetuar o que ela denomina “narrativa da precariedade”, “como formação discursiva sempre sob a exclusão” (NASCIMENTO, 2019, p. 11). Estas narrativas podem ocultar ou destituir de significado as respostas dadas pelos moradores às suas necessidades habitacionais, que devem ser consideradas soluções eficazes diante da ausência de opções oferecidas e das críticas já formuladas em relação às “práticas estruturadas economicamente pela associação Estado-mercado”.

Esse jogo de linguagem, historicamente, trata das moradias e de seus territórios pelo que não são ou pelo que não têm – ou seja, pela ausência. As regras de formação de parte da cidade são evidenciadas: a tipificação da forma – as moradias dos pobres são irregulares; o legalismo das normas jurídicas – as moradias são informais e ilegais; a homogeneização da aparência – são moradias de baixo padrão; a personificação da pobreza – são pobres com baixa renda; a negatividade da ausência – sempre falta algo de bom nos territórios; a ampliação do perigo – estão em áreas de risco. Não importa quais são os autores desse jogo de linguagem, mas é este que rege as intervenções do Estado, das organizações internacionais e do setor privado sobre esses espaços, incluindo-se, em grande medida, a pesquisa e a extensão da academia. Nada mais colonizador. (NASCIMENTO, 2019, p. 10).

Nesse sentido, conforme a autora, os espaços autoconstruídos devem ser considerados a partir de uma compreensão dialética das práticas adotadas por seus moradores — “E se definirmos a autoconstrução como: *moradias legítimas da cidade contemporânea?*” (NASCIMENTO, 2019, p. 12). Tal reflexão é especialmente importante para a concepção de políticas públicas e a atuação dos órgãos públicos responsáveis pelo seu planejamento e gestão, que deveriam ter como finalidade a atenção ao interesse público e o cumprimento da função social da terra urbana⁸².

Acredita-se, portanto, que a autoconstrução possa ser incentivada com efeitos mais positivos, desde que inserida como parte de políticas públicas que garantam o apoio de arquitetos e engenheiros independentes e tendo acesso aos fundos públicos, princípios defendidos por Arantes (2002) ao se referir aos mutirões autogeridos que foram realizados em São Paulo na década de 1980. Segundo o autor, “a ausência de políticas públicas continuadas que favoreceram os mutirões autogeridos diminuiu o impacto da experiência”, que, em São Paulo, “foi capaz de introduzir mais inovações técnicas e assegurar mais segurança aos trabalhadores do que as obras de empreiteiras” (ARANTES, 2002, p. 219).

Ainda segundo o autor, se incentivadas de forma autônoma da tutela do Estado, por meio da soma da experiência de mestres de obras, de mutirantes dos movimentos sociais e dos trabalhadores da construção civil, o incentivo a práticas de autoconstrução autogeridas tem o potencial de formação de cooperativas, de proposição de novas relações de trabalho e de novos padrões de construção. Nesse

⁸² Tal finalidade é preconizada pelos Art. 1º e 2º do Estatuto da Cidade (Lei Federal N. 10.257/2001), que, por sua vez, regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, segundo os quais a política urbana tem por objetivo o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana e uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos.

sentido, entende-se que as discussões sobre Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social (ATHIS), que vêm ocorrendo em diversos municípios brasileiros, possuem um potencial importante para a estruturação de políticas públicas que promovam soluções que envolvam a autoconstrução com qualidade, a partir das experiências de movimentos sociais que possuem atuação tradicional no ramo e vêm apresentando importantes reflexões.

No último capítulo, apresentam-se as considerações finais da Dissertação.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve como objetivo geral refletir acerca da produção da cidade e da moradia à luz da execução dos programas de lotes urbanizados para autoconstrução implementados pela COHAB-CT no Município de Curitiba. Ao concluir este trabalho, considerando as análises desenvolvidas ao longo da investigação, foi possível compreender e analisar a concepção dos programas de lotes urbanizados implementados pela Companhia e apreender suas relações com a produção da cidade e da moradia autoconstruída em Curitiba.

Tomando como referência os resultados obtidos, constatou-se que os programas de lotes urbanizados para a autoconstrução promovidos pela COHAB-CT em Curitiba se diferenciaram ao longo da sua execução, embora algumas características tenham sido mantidas desde a sua formulação na década de 1970. Observou-se que, de modo geral, os lotes urbanizados comercializados pela Companhia foram utilizados para atender à demanda de provisão habitacional para os setores populares de menor renda, tendo sido a opção mais barata para acesso à propriedade privada e à habitação oferecida pela COHAB-CT. Embora concebida inicialmente como uma tipologia de provisão mais barata, a ser destinada para as famílias de menor renda inscritas na fila, afastou-se desse objetivo a partir dos programas em parceria com a iniciativa privada, tornando-se uma tipologia que se somou às demais oferecidas pela Companhia para atender a baixa classe média curitibana.

Caracterizou-se também como um programa historicamente adotado como solução para remoção de famílias residentes em favelas, contribuindo para atestar que a política municipal de habitação tem servido ao propósito de promover remoções, conforme já identificaram outras investigações que articularam os programas de provisão habitacional e a intervenção em favelas.

Verificou-se que a lógica estruturante dos programas foi a de oferecer moradia barata e em grande volume, onerando pouco os recursos da Companhia. A aplicação de fundos públicos do Município na execução do programa foi inexpressiva, explicitando a postura da gestão municipal, presente em várias gestões, de não priorizar recursos para a estruturação dos programas públicos voltados à universalização do acesso ao direito à cidade urbanizada para a população de menor renda.

Foi possível constatar ainda que a produção da COHAB-CT por meio dos programas de lotes urbanizados foi relevante em relação às demais tipologias habitacionais produzidas. Marcados pela precariedade urbanística, os espaços produzidos e rapidamente habitados caracterizaram-se pela necessidade de complementação futura da infraestrutura e dos serviços urbanos, cujos custos seriam absorvidos pela Prefeitura Municipal a longo prazo, e de modo imediato pelos mutuários que adquiriram os lotes. Os loteamentos populares são mais periféricos, mais densos e mais precários em relação a infraestrutura em relação às demais tipologias ofertadas pela Companhia.

Conforme os resultados apresentados, no sul de Curitiba, onde a execução de lotes urbanizados foi priorizada e representou um volume importante do total de domicílios nos bairros, a cidade foi implantada depois da habitação, em uma lógica inversa a que ocorre nos demais bairros da cidade, em especial os mais centrais, que dispõem de maior densidade de infraestrutura e serviços públicos.

Observou-se também que, ao longo do percurso histórico de implantação dos programas, houve uma mudança do papel da COHAB-CT na medida em que se ampliou a participação do setor privado, que se tornou principal definidor do desenho e execução da política habitacional. Nesse processo, o suporte técnico à autoconstrução foi sendo abandonado e alguns instrumentos de planejamento urbano foram transformados, passando a ser definidos por e para atender os interesses dos agentes privados.

A rentabilização dos investimentos do capital privado tem feito parte da lógica da estruturação das cidades. Neste sentido, ao compor a lógica da COHAB-CT, órgão responsável pela promoção da política de habitação popular de Curitiba, a lógica dessa política também passa a ser a lógica da rentabilidade, que permitiu ampliar a participação do capital privado no mercado da habitação popular em Curitiba.

Assim, é válido afirmar que a ação estatal por meio da execução dos programas de lotes urbanizados permitiu, favoreceu e amortizou os impedimentos que dificultavam a entrada do capital no setor de loteamentos populares por meio da flexibilização das normas urbanísticas, o que permitiu aos capitais rentabilizar seus (baixos) investimentos mínimos em infraestrutura e lucrar com a transformação do uso do solo.

Além disso, a leitura espacial da implantação dos programas de lotes urbanizados evidenciou que a produção do espaço periférico de Curitiba foi realizada

em conjunto com a estruturação de bairros mais centrais para setores sociais de maior renda. Ou seja, a produção desses espaços constitui duas partes do mesmo processo, pois a produção do espaço periférico só existe porque outros espaços da cidade têm como objetivo a produção e valorização imobiliária para alta renda. Nesse sentido, a pesquisa reconhece a existência de um intenso processo de espoliação imobiliária na relação da localização dos loteamentos populares com as outras partes da cidade, colocando a população de baixa renda na condição de viver em espaços com menor qualidade urbana.

Embora não estivesse presente nos objetivos iniciais da pesquisa, a investigação acabou contribuindo também para a identificação de agentes que atuam na produção dos espaços de moradia popular em escala metropolitana, observando-se que a abertura do mercado no município-polo, viabilizada pela execução dos programas em parceria com a iniciativa privada, possibilitou a participação de incorporadores que já atuavam em outros municípios metropolitanos. Foi possível verificar, ainda, que a ação do Estado possibilitou a formatação de um ambiente estável para o crescimento dessas incorporadoras. Tal constatação foi evidenciada pelo volume de vendas e a consolidação das empresas envolvidas como construtoras das suas próprias incorporações imobiliárias, conforme apurado.

Verificou-se que a formulação dos programas sem participação social ignorou conscientemente a possibilidade de inclusão da população nas decisões sobre a produção dos espaços de moradia popular, pois, desta forma, permitiu priorizar os interesses dos capitais do urbano. Ao mesmo tempo, a pesquisa demonstrou que a pressão popular tem potencial de provocar mudanças na política habitacional, conforme verificado pelo movimento do Xapinhãl.

No que tange a autoconstrução, a transferência total da responsabilidade de sua execução à população, sem auxílio técnico ou financeiro, compromete a qualidade da edificação, do espaço urbano, além de aprofundar as relações de desigualdade e exploração. Essa desigualdade é reforçada pela inserção urbana dos loteamentos populares, que conforme apurou-se não foi orientada para viabilizar o acesso à cidade, mas para atender a reprodução do capital. Essas diretrizes tiveram como objetivo reduzir os custos do programa e oferecer vantagens econômicas aos capitais do urbano, seja por meio da implantação de infraestruturas de mobilidade, da negociação de índices urbanísticos como ativos, ou da transformação de usos a favor da extração máxima da renda da terra. Nesse sentido, a política habitacional foi

conduzida por uma lógica que, via de regra, não tem compromisso com objetivos sociais ou com a promoção de condições adequadas de habitabilidade, mas sim com a rentabilização do capital imobiliário.

Ao promover a expansão periférica, potencializa a extração da renda fundiária e imobiliária e perpetua o ciclo de valorização imobiliária, que se realiza ao longo do tempo a partir do movimento constante em direção à periferia. Concomitantemente, o investimento público e privado, aplicado ao longo do tempo para a qualificação dessas periferias, valoriza estas áreas e empurra a população de baixa renda em direção a áreas cada vez mais periféricas. Esse movimento contínuo e relacional entre a periferização da moradia e os ciclos de valorização imobiliária, que no discurso dos órgãos responsáveis pelas política habitacional e urbana aparece formulado pela justificativa de que não resta outra alternativa a não ser produzir habitação popular em novos vetores de expansão urbana é, portanto, dissimulado, porque encobre as verdadeiras razões presentes na lógica que conduz a atuação dos agentes responsáveis pela produção da cidade.

A partir da pesquisa desenvolvida, comprovou-se, também, que a existência de bairros periféricos adensados e com altos índices de precariedade em Curitiba é resultado da ação do Estado em articulação com os capitais privados, evidenciando que o mesmo planejamento urbano que projeta a “cidade de primeiro mundo” também projeta a “cidade subdesenvolvida” dos bairros populares.

Com base no exposto, da maneira como foram implantados, os programas de lotes urbanizados no Município caracterizaram-se como uma solução que não enfrentou a precariedade habitacional, pelo contrário, ela foi aprofundada a partir da sua execução, não contribuindo, portanto, para a construção de uma política habitacional mais inclusiva, conduzida pelo objetivo de universalização do acesso à cidade urbanizada.

É válido destacar, no entanto, que caso tivessem sido implantados em menor escala, melhor distribuídos na cidade, sem isentar o agente promotor do investimento em infraestrutura completa, inseridos numa política que fornecesse o suporte técnico necessário e viabilizasse a construção de moradias sem o endividamento da população de baixa renda, esses programas poderiam constituir uma alternativa como parte da política habitacional do Município. Essa hipótese envolveria, no entanto, a reestruturação das políticas urbana e habitacional em Curitiba, que deveriam ser

reorientadas para garantir efetivamente a inserção, na cidade urbanizada, da população atendida pela política de habitação de interesse social.

Nesse sentido, espera-se que os resultados da pesquisa possam contribuir com iniciativas que visem a transformação do modelo de atuação da COHAB-CT e da construção da política habitacional no Município de Curitiba, a partir de um paradigma orientado ao enfrentamento e não à reprodução das desigualdades socioespaciais, com vistas à universalização do acesso à moradia digna.

Por fim, cumpre destacar que a pesquisa realizada apontou novos caminhos de investigação, em especial a necessidade de aprofundar os estudos a respeito da produção do espaço vivido nos loteamentos populares produzidos pela COHAB-CT, com o propósito de documentar, conhecer e aprender com as práticas de autoconstrução e autourbanização implementadas por seus moradores ao longo do processo de consolidação desses loteamentos. Acredita-se que investigações dessa natureza têm implicações políticas e instrumentais. De um lado, iluminam o papel desempenhado pela autoconstrução popular na produção social do espaço em Curitiba, e, de outro, oferecem subsídios para a formulação de outro modelo de política habitacional, conforme destacado.

Recomenda-se a continuidade de pesquisas que se dediquem a conhecer melhor a lógica de atuação e os agentes que participam da produção dos espaços da moradia popular na metrópole de Curitiba, sejam eles promovidos pelo Estado ou pela iniciativa privada. Tais pesquisas poderão possibilitar um melhor entendimento da origem dos capitais incorporadores e suas relações com o planejamento urbano dos municípios, com o monopólio da terra e com a produção do espaço metropolitano.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, Pedro. La ciudad informal com-fusa: el mercado y la producción de la territorialidad urbana popular. In. SALAZAR, Clara Eugenia (Coord.) **I-Regular: suelo e mercado em América Latina**. México, DF: El Colegio del México, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, 2012, p. 85-124.

ALBUQUERQUE, Aline Figueiredo de. **A questão habitacional em Curitiba: o enigma da “cidade-modelo”**. 2007. 157 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

ARANTES, Pedro Fiori. **Arquitetura Nova: Sérgio Ferro, Flávio Império e Rodrigo Lefèvre, de Artigas aos mutirões**. São Paulo: Editora 34, 2002.

ARRETCHE, Marta (coord.) et al. **Capacidades Administrativas dos Municípios Brasileiros para a Política Habitacional**. São Paulo: Centro de Estudos da Metrópole, 2012.

ARRETCHE, Marta. Intervenção do Estado e setor privado: o modelo brasileiro de política habitacional. São Paulo. **Espaço & Debates**, São Paulo, v. 10, n. 31, p. 21-36, 1990.

ASSOCIAÇÃO NOSSA LUTA XAPINHAL. Disponível em: <<https://www.facebook.com/Associa%C3%A7%C3%A3o-nossa-luta-xapinhal-751543301610758/>>. Acesso em: 19 nov. 2019.

AZEVEDO, Sérgio. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 4, p. 107-119, 1988.

BALISKI, Patricia. **Produção do espaço e periferização na metrópole: uma análise a partir do mercado formal de moradia popular em Fazenda Rio Grande/PR**. 2019. 340 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Setor de Ciências da Terra, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2019.

BERTOL, Laura Esmanhoto. **Terra e habitação: o problema e o falso problema. As políticas de obscurecimento do preço da terra na política habitacional de Curitiba**. 2013. 161 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

BITTENCOURT, Taina Andreoli. **Planejamento urbano modelo e constituição das desigualdades socioespaciais: a infraestrutura do espaço intra-urbano de Curitiba**. In. XVIII ENANPUR, 2019, Natal. Anais. Natal: ANPUR, 2019.

BLANCO JUNIOR, Cid. **As transformações nas políticas habitacionais brasileiras nos anos 90: o caso do Programa Integrado de Inclusão Social da Prefeitura de Santo André**. 2006. 243 f. Dissertação (Mestrado) - Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2006.

BOLAFFI, Gabriel. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. In. MARICATO, Emília. (Org). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1979. p. 37-70.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.

BONDUKI, Nabil. Política habitacional e inclusão social no Brasil: uma revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**, São Paulo, n 1, p. 70-104, 2008. Disponível em: https://usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf

BONDUKI, Nabil. **Os pioneiros da habitação social no Brasil: volume 01**. São Paulo: Estação UNESP Edições SESC, 2014.

BRASIL. **Lei Federal N. 6.766**, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Brasília, DF, 19 de dezembro de 1979.

BRASIL. **Lei Federal N. 10.257**, de 10 de julho 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF, 10 de julho de 2001.

BRASIL. **Lei Federal N. 11.124**, de 16 de julho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Brasília, DF, 16 de junho de 2005.

CABRERA, María Claudia; VIO, Marcela (Org.) **La trama social de la economia popular**. Buenos Aires: Espacio, 2014.

CALDAS, Ana Carolina. Aniversário de Curitiba: De “cidade modelo” ao ranking das mais desiguais do mundo. **Brasil de Fato**, Curitiba, 29 mar. 2019. Paraná. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2019/03/29/aniversario-de-curitiba-de-cidade-modelo-ao-ranking-das-mais-desiguais-do-mundo/>. Acesso em: jul. 2019.

CARDOSO, Adauto Lúcio. **Urbanização de favelas no Brasil: revendo a experiência e pensando os desafios**. In. XII ENANPUR, 2017, Belém. Anais. Belém: ANPUR, 2007.

CARDOSO, Adauto Lucio; JAENISCH, Samuel Thomas; ARAGÃO, Thêmis Amorim. Vinte e dois anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise. In: CARDOSO, Adauto Lucio; JAENISCH, Samuel Thomas; ARAGÃO, Thêmis Amorim. (Org) **Vinte e dois anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise**. Rio de Janeiro: Letra Capital, Observatório das Metrôpoles, 2017. p. 15-48.

CARDOSO, Adauto Lucio; DENALDI, Rosana. Urbanização de Favelas no Brasil: Um balanço preliminar do Programa de Aceleração de Crescimento (PAC). In: CARDOSO, Adauto Lucio; DENALDI, Rosana (Org.). In. **Urbanização de Favelas no Brasil: Um balanço preliminar do PAC**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018. p. 17-48.

COELHO, Luana Xavier P. (Org). **O mito do planejamento urbano democrático: reflexões a partir de Curitiba**. Curitiba: Terra de Direitos, 2015.

COHAB-CT. **Relatório-Gestão 2002 – 2004**. Curitiba: Companhia de Habitação Popular de Curitiba, 2004.

COHAB-CT. **PROHAB Habitação em Parceria**. Curitiba: Companhia de Habitação Popular de Curitiba, 1999.

COHAB-CT. **Mutirão para Fabricação e Montagem da Casa Própria**. Curitiba: Companhia de Habitação Popular de Curitiba, 1986.

COHAB-CT. **Projeto Pro-Morar**. Curitiba: Companhia de Habitação Popular de Curitiba, s/d.

COHAB-CT. **Plano de Atuação em Favelas. Programa Promorar/FICAM Autoconstrução**. Curitiba: Companhia de Habitação Popular de Curitiba, 1983.

CURITIBA. **Lei Municipal N. 2.545**, de 24 de abril de 1965. Autoriza a Prefeitura Municipal de Curitiba e a Companhia de Urbanização e Saneamento de Curitiba (URBS), a participarem da Companhia de Habitação de Curitiba (COHAB-CT), subscrevendo sua cota no capital da companhia e dá outras providências. Curitiba, PR, 29 de abril de 1965.

CURITIBA. **Lei Municipal N. 4.773**, de 08 de janeiro de 1974. Dispõe sobre o zoneamento industrial, revoga os dispositivos da Lei N. 4199/72, e dá outras providências. Curitiba, PR, 08 de janeiro de 1974.

CURITIBA. **Lei Municipal N. 6.160**, de 09 de julho de 1980. Autoriza o poder executivo a contrair empréstimo e a prestar aval ou fiança em contratos de empréstimos ou financiamentos contraídos pela URBS, conforme especifica. Curitiba, PR, 09 de julho de 1980.

CURITIBA. **Lei Municipal N. 7.412**, de 12 de fevereiro de 1990. Cria o Fundo Municipal de Habitação, revoga a Lei N. 6.205/81 e as disposições da Lei N. 6.952/86. Curitiba, PR, 12 de fevereiro de 1990.

CURITIBA. **Lei Municipal N. 8.412**, de 28 de abril de 1994. Autoriza a implantação de lotes e loteamentos populares nas condições que especifica. Curitiba, PR, 28 de abril de 1994.

DENIZO, Valentina. **Papéis do Estado na questão habitacional: questões conceituais**. In. XV ENANPUR, 2013, Recife. Anais. Recife: ANPUR, 2013.

DER-PR. Mapa Rodoviário do Estado do Paraná. Curitiba: Departamento de Estradas de Rodagem, 2018. Vetorial Shapefile. Escala 1:900.000.

FERREIRA, Érika Poletto. **O Custo Global de Implantação do Programa Minha Casa Minha Vida na Metrópole de Curitiba**. 2019. 183 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano) – Setor de Tecnologia, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2019.

FERREIRA, João Sette Whitaker. **A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil**. In. Simpósio Internacional: INTERFACES DAS REPRESENTAÇÕES URBANAS EM TEMPOS DE GLOBALIZAÇÃO, 2005, Bauru. Anais. CD Rom: Simpósio Internacional: Interfaces das Representações Urbanas em Tempos de Globalização. Bauru: SESC Bauru, Unesp, 2005.

FERRO, Sérgio. **O canteiro e o desenho**. 2ª Edição. São Paulo: Projeto Editores Associados, 1982.

FERRO, Sérgio. **Esboço. Arquitetura e Trabalho Livre**. São Paulo: Cosac Naify, 2006.

FICO, Carlos. **História do Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Contexto, 2015.

GOTTDIENER, Mark. **A produção social do espaço urbano**. 2ª ed. 2ª reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2016. 312 p.

HARVEY, David. **O novo imperialismo**. 8ª ed. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

IBGE. **Censo demográfico 2010**. Brasília: IBGE, 2010.

IBGE. POF 2017-2018: Famílias com até R\$ 1.9 mil destinam 61,2% de seus gastos à alimentação e habitação. **Agência Notícias IBGE**. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/25598-pof-2017-2018-familias-com-ate-r-1-9-mil-destinam-61-2-de-seus-gastos-a-alimentacao-e-habitacao>>. Acesso em: 09 mar. 2020.

IPPUC. **Plano Habitacional Cidade Industrial de Curitiba**. Curitiba: IPPUC, 1975.

IPPUC. **Plano de Pavimentação de Conjuntos Habitacionais da COHAB-CT - PROMORAR Parte 1 – Julho de 1987**. Curitiba: Companhia de Habitação Popular de Curitiba, 1987.

IPPUC. **Diretrizes para a Política Habitacional**. Curitiba: IPPUC, 1989.

IPPUC. **O planejamento urbano de Curitiba: Plano Diretor de 2004**. Curitiba: IPPUC, 2004.

JARAMILLO, Samuel. Las Formas de Producción de Vivienda en Medellín 1930-1980. **Desarrollo y Sociedad**, Bogotá, Uniandes, n. 17-18, 1985. p. 55-105.

KOWARICK, Lucio. A lógica da desordem. In. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, Coleção Estudos Brasileiros, vol. 44, 1979. p. 29-74.

KOWARICK, Lucio. Autoconstrução de moradias e espoliação urbana. In. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, Coleção Estudos Brasileiros, vol. 44, 1979. p. 29-74.

LAZZARINI, Sérgio. **Capitalismo de laços**. São Paulo: Campus, 2011.

LIMA, Cristina de Araújo, et al. **Questionando relações espaciais entre mobilidade, moradia e serviços públicos considerando o sistema BRT de transporte coletivo em Curitiba – Paraná**. In. Congresso Observatório das Metrôpoles 20 anos, Rio de Janeiro. Anais. Rio de Janeiro, Observatório das Metrôpoles, IPPUR-UFRJ, 2019. p. 381-399.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia Científica**. 6^o ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MARICATO, Ermínia. Autoconstrução, a arquitetura do possível. In. **A Produção Capitalista da Casa (e da Cidade) no Brasil Industrial**. 2^a Edição. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1982. p. 71-93.

MARICATO, Ermínia. **Política Habitacional no Regime Militar: Do milagre brasileiro à crise econômica**. Petrópolis: Editora Vozes, 1987.

MARQUES, Eduardo. De volta aos capitais para melhor entender as políticas urbanas. **Dossiê Capitais do Urbano**. São Paulo, Novos Estudos, CEBRAP, v. 35.02, p. 5-33, 2016.

MAUTNER, Yvonne. A periferia como fronteira de expansão do capital. In. DEAK, Csba; SHIFFER, Sueli (Org.) **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Fupan/Edusp, 1999. p. 245-259.

MELLO, Terezana Carvalho de. **Perfil de demanda habitacional em Curitiba**. Curitiba: Universidade Católica do Paraná PUC-PR, Estudos Superiores de Gestão Técnica do Meio Urbano – GTU, IPPUC, 1992.

METRO. Depois de 27 anos, Vila Xapinhal será regularizada. **Foco**. Disponível em: <https://issuu.com/metro_brazil/docs/20151016_br_metro-curitiba>. Acesso em: 30 mar. 2020.

MIRANDA, Isabela Borghetti. **ORGANIZAÇÃO XAPINHAL – Movimento social catalisador do desenvolvimento urbano em Curitiba – PR**. In. XVIII ENANPUR, 2019, Natal. Anais. Natal: ANPUR, 2019.

NASCIMENTO, Denise Morado. Moradia: é possível pensar em alternativas? **E-Metropolis**, n. 37, ano 10, p.7-12, 2019.

NUNES da SILVA, Madianita. **A Dinâmica de Produção dos Espaços Informais de Moradia e o Processo de Metropolização em Curitiba**. 2012. 260 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Setor de Ciências da Terra, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2012.

NUNES da SILVA, Madianita.; CZYTAJLO, Natalia Paola. Produção das favelas e villas e estruturação das metrópoles de Curitiba-Brasil e Tucumán-Argentina. In. FREITAS-FIRKIWSKI, Olga Lucia Castreghini de. (Org.) et al. **Estudos urbanos comparados: oportunidades e desafios da pesquisa na América Latina**. San Miguel de Tucumán: Universidad Nacional de Tucumán, 2016.

NUNES da SILVA, Madianita; CZYTAJLO, Natalia Paola; MONAYAR, Virginia. **Favelas e Villas: resiliências e inovações na (re)produção das metrópoles de Curitiba, Tucumán e Córdoba**. In. XVII ENANPUR, 2017, São Paulo. Anais. São Paulo: EDUSP, 2017.

NUNES da SILVA, Madianita; VASCO, Kelly Maria Christine Mengarda; TEIXEIRA, Ana Gabriela. O arcabouço institucional e normativo da política municipal de habitação e as contradições na execução do PAC em Curitiba. In. CARDOSO, Adauto Lucio; DENALDI, Rosana. **Urbanização de favelas no Brasil: Um balanço preliminar do PAC**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018. p. 291-314.

NUNES da SILVA, Madianita (coord.) et al. **Produção da Cohab – CT e universalização do Acesso à moradia na Metrôpole de Curitiba**. Curitiba: Curitiba. UFPR – LAHURB – PPU, 2020. Relatório de Pesquisa.

PEREIRA, Gislene de Fátima; NUNES da SILVA, Madianita. Mercado imobiliário e estruturação do espaço na Região Metropolitana de Curitiba. **Cadernos Metrôpole** (PUCSP), v. 18, p. 77-93, 2008.

PEREIRA, Gislene de Fátima. **Políticas e instrumentos para financiamento do desenvolvimento urbano**. Curitiba, 21 out. 2017. Palestra proferida na Universidade Federal do Paraná.

PEREIRA, Paulo Cesar Xavier. Valorização imobiliária, movimentos sociais e espoliação. **Sinopses**. São Paulo: Livraria Nobel, p. 205-232, 1986.

PEREIRA, Paulo Cesar Xavier. Para uma discussão sobre o valor e o preço da produção imobiliária. In. PEREIRA, Paulo Cesar Xavier (Org.). **Imediato, global e total na produção do espaço: a financeirização da cidade de São Paulo no século XXI**. São Paulo: FAUUSP, 2018. p. 55-79.

PÍREZ, Pedro. Las heterogêneas formas de producción y consumo de la urbanización latinoamericana. **Quid 16**, v. 16, n. 6, p. 131-167, 2016.

PÍREZ, Pedro. Analisar a urbanização latino-americana a partir da heterogeneidade dos modos de produção e consumo. **Risco Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo (online)**, v. 16, n. 3, p. 51-62, 2018.

POLUCHA, Ricardo Serraglio. **Ecoville: construindo uma cidade para poucos**. 2010. 166 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

POLUCHA, Ricardo Serraglio. **Variações na prática dos instrumentos de solo criado: Cota de Potencial Construtivo de Curitiba**. In. XVII ENANPUR, 2017, São Paulo. Anais. São Paulo: EDUSP, 2017.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo, Boitempo, 2015.

ROYER, Luciana de Oliveira. **Política Habitacional no Estado de São Paulo: Estudo sobre a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo, CDHU**. 2002. 224 f. Dissertação (Mestrado em Estruturas Ambientais Urbanas) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

SALAZAR, Jeferson; STROHER, Larissa; GRAZIA, Grazia de. **Assistência Técnica e Direito à Cidade**. FNA: Resenha Edições Ltda., 2014.

SÁNCHEZ, Fernanda. **Cidade espetáculo: política, planejamento e city marketing**. Curitiba: Palavra, 1997.

SHIMBO, Lucia. Sobre os capitais que produzem habitação no Brasil. Dossiê Capitais do Urbano. São Paulo, **Novos Estudos**, CEBRAP, v. 35.02, p. 119-133, 2016.

SHIMBO, Lucia. Produção da habitação e espoliação na metrópole de São Paulo (1970-2010). In. PEREIRA, Paulo Cesar Xavier (Org.). **Imediato, global e total na produção do espaço: a financeirização da cidade de São Paulo no século XXI**. São Paulo: FAUUSP, 2018. p. 112-137.

SMOLKA, Martin O. Capítulo 1: La urbanización latinoamericana y el argumento por la recuperación de plusvalías. **Implementación de la Recuperación de Plusvalías en América Latina: Políticas e instrumentos para el desarrollo urbano**. Policy Focus Report. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2013. p. 4-13.

TONELLA, Celene. Duas décadas de ocupações urbanas em Curitiba. Quais são as opções de moradia para os trabalhadores pobres, afinal? **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 12, n. 23, pp. 239-262, 2010.

TREVISAN, João Rogério Rodrigues. **Gestões Municipais em Curitiba na Área de Habitação Popular - 1975-88**. 1990. 79 f. Dissertação (Mestrado em Administração e Planejamento Urbano) - Escola de Administração de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 1990.

ULTRAMARI, Clóvis; MOURA, Rosa. (Org.) **Metrópole: Grande Curitiba: teoria e prática**. Curitiba: IPARDES, 1994. 154 p.

VACCARI, Lorreine Santos. **Moradia como Função Pública de Interesse Comum na Metrópole de Curitiba**. 2018. 163 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano) – Setor de Tecnologia, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2018.

VASCO, Kelly Maria Christine Mengarda. **O Programa Minha Casa Minha Vida como ferramenta para intervenção nas favelas de Curitiba: O caso da Vila Santos Andrade**. 2018. 211 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano) – Setor de Tecnologia, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2018.

APÊNDICE 1 - QUESTIONÁRIOS DAS ENTREVISTAS REALIZADAS A GESTORES PÚBLICOS

1. Sobre a concepção dos programas de lotes urbanizados

A década de 1990 no país foi marcada pelo aprofundamento do problema da moradia. OS dados são de crescimento expressivo de favelas, fim do BNH, recessão econômica, mas, também, foi um momento de retomada da luta pela moradia no contexto de redemocratização do país.

- Os programas de lotes urbanizados em Curitiba foram influenciados por esse contexto? Como foi concebido seu funcionamento? Quais as etapas? A que público atendiam?
- Havia pressão da população ou algum tipo de organização social para a implantação dos programas de lotes urbanizados?
- O Xapinhal é um dos primeiros loteamentos implantados a partir desse programa. Pode relatar como se deu o processo de loteamento, urbanização e ocupação da área? Houve envolvimento da população no processo? Como ocorreu? Havia outros atores envolvidos com a implantação desse loteamento? Como foi escolhida a área?
- Qual a característica dos loteamentos produzidos? Infraestrutura, tamanho de lotes etc.? Quem fazia os projetos? Quem aprovava? Como se efetivava a implantação do loteamento? A COHAB contratava a empresa para implantação do loteamento?
- Qual era a discussão na época da incorporação da autoconstrução como solução habitacional? A autoconstrução era pensada como um programa, ou a COHAB se responsabilizava apenas pelo parcelamento e urbanização dos lotes? Caso fosse um programa, como ele foi pensado (etapas, recursos, etc.)?
- A definição dos programas de lotes urbanizados estava articulada a alguma diretriz ou ação de planejamento urbano? Caso a resposta seja afirmativa, que diretriz ou ação? Por exemplo, as áreas/glebas escolhidas seguiam algum critério de localização? Como eram escolhidas as áreas? Para que público/demanda os programas de lotes urbanizados foram pensados? Atender a fila? Atender reivindicações de moradores?

2. Sobre os primeiros programas de lotes urbanizados

- Como eram escolhidos os locais para implantação dos lotes urbanizados?
- Em entrevista com um morador da Vila Xapinhal, apareceu a informação de que havia negociação com proprietários de terrenos para a implantação dos lotes urbanizados pela COHAB-CT. Como era essa negociação? De onde provinham os recursos para os programas de lotes urbanizados?

3. Sobre os programas de lotes urbanizados em parceria com a iniciativa privada

Em consulta a materiais da COHAB-CT disponíveis na biblioteca do IPPUC, encontramos a informação de que muitos dos últimos programas realizados foram desenvolvidos em parceria com a iniciativa privada.

- Em que momento e por que foi realizada essa parceria?
- Quais as etapas, quais os papéis da COHAB-CT e dos empreendedores?
- Quais as características dos loteamentos?
- A quem eram destinados: fila, urbanização de favelas etc.?
- Havia investimento de recursos da COHAB-CT ou os lotes destinados pela COHAB-CT derivavam da flexibilização dos parâmetros urbanísticos?
- Eram financiados aos moradores?
- Quais as características dos loteamentos produzidos em termos de infraestrutura, tamanhos de lote etc.?
- Também em consulta aos materiais produzidos pela COHAB-CT, encontramos algumas referências à urbanização progressiva. Como funcionava? Essa prática foi pensada como possibilidade desde o início da concepção dos programas de lotes urbanizados?
- Por que os programas de lotes urbanizados em parceria com a iniciativa privada pararam de ser desenvolvidos?

APÊNDICE 2 - QUESTIONÁRIOS DAS ENTREVISTAS REALIZADAS COM PESSOAS REPRESENTATIVAS DE MOVIMENTOS POR MORADIA

Como foi a origem dos programas de lotes urbanizados na década de 1990? Como foi implantado?

Estamos tentando entender um pouco da história e como foi a produção de lotes urbanizados a partir do ponto de vista de quem participou. Tenho um depoimento de uma pessoa representativa de movimento por moradia que menciona o Cefuria no apoio à organização dos movimentos por moradia na Vila Xapinhal, e que a concepção dos programas de lotes urbanizados partiu da iniciativa de moradores do Xapinhal.

- Essa informação é verdadeira?
- Por que os moradores passaram a defender a implantação de um programa de lotes urbanizados?
- De onde surgiu essa ideia?
- Houve apoio/envolvimento de outros órgãos ou instituições (Cefuria, comunidades eclesiais de base, outras empresas)? Qual foi o envolvimento?
- Na proposta dos moradores como deveria funcionar um programa de lotes urbanizados? Quais as etapas propostas?
- O Xapinhal foi a primeira área onde o programa foi implantado? Por que a escolha dessa região? Como funcionou o processo do parcelamento dos lotes até o início da construção das casas?
- Como eram entregues os lotes?
- Como foi feito o processo de financiamento dos lotes pela COHAB-CT?
- Quais as principais dificuldades enfrentadas pelo movimento?
- Os programas de lotes urbanizados entraram em declínio em meados da década de 2000? Saberá explicar por quê?
- Encontramos informações sobre o envolvimento de empreendedores privados nos programas de lotes urbanizados nos últimos anos de implantação. Como era a relação com as empresas?
- As organizações de moradores se mantiveram?
- Os programas de lotes urbanizados ainda são vistos como uma possibilidade de programa habitacional?

APÊNDICE 3 - QUESTIONÁRIOS DAS ENTREVISTAS REALIZADAS A EMPREENDEDORES

Em consulta a materiais produzidos pela COHAB-CT, disponíveis no IPPUC, constatamos que a COHAB-CT firmou uma série de parcerias com empresas nos anos 1990 e início dos anos 2000 para a produção de lotes urbanizados.

- Em que contexto surge a parceria para a produção de lotes urbanizados com a COHAB-CT? Já produziam lotes populares em outros municípios da RMC? Já tinham experiência na produção desse produto imobiliário?
- Quais as vantagens dos programas de lotes urbanizados em parceria, naquele momento, para os empreendedores?
- Como funcionava a parceria com a COHAB-CT para a construção de lotes urbanizados?
- Como era realizada a escolha da área?
- Como eram definidas as características do projeto?
- Como ocorria a aprovação e a implantação dos projetos?
- Como era a destinação dos lotes para a COHAB-CT? Os lotes destinados à COHAB-CT eram comercializados pela Companhia? Os demais também eram oferecidos à fila ou eram destinados a outro público? Caso fossem destinados à fila da COHAB-CT, eram comercializados pelos empreendedores ou pela Companhia? Se pela Companhia, ela recebia pelo serviço de corretor de venda de lote?
- Como era o contato da empresa com as pessoas que recebiam ou compravam os lotes?
- Qual era a infraestrutura implantada pela empresa?
- Nos materiais divulgados pela COHAB-CT, encontramos a informação sobre urbanização progressiva dos lotes. Como ocorria esse tipo de empreendimento?
- Por que não se produziram mais lotes urbanizados na última década (deste 2006)?
- Os programas de lotes urbanizados ainda são um ramo de atuação possível da empresa?