

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ
ESCOLA DE BELAS ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO URBANA

NATHÁLIA ALVES FRAZON

HABITAÇÃO EM ESPAÇOS VULNERÁVEIS:
UM ESTUDO SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS
DE URBANIZAÇÃO EM CURITIBA/PR

CURITIBA

2020

NATHÁLIA ALVES FRAZON

**HABITAÇÃO EM ESPAÇOS VULNERÁVEIS:
UM ESTUDO SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS
DE URBANIZAÇÃO EM CURITIBA/PR**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana da Escola de Belas Artes da Pontifícia Universidade Católica do Paraná como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Gestão Urbana.

Linha de Pesquisa: Planejamento e Projeto Urbano e Regional.

Orientador: Prof. Dr. Clovis Ultramari.

CURITIBA

2020

Dados da Catalogação na Publicação
Pontifícia Universidade Católica do Paraná
Sistema Integrado de Bibliotecas – SIBI/PUCPR
Biblioteca Central
Pamela Travassos de Freitas – CRB 9/1960

F848h
2020 Frazon, Nathália Alves
Habitação em espaços vulneráveis : um estudo sobre políticas públicas de urbanização em Curitiba/PR / Nathália Alves Frazon ; orientador: Clovis Ultramari. – 2020.
213 f. : il. ; 30 cm

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2020
Bibliografia: f. 199-213

1. Planejamento urbano – Aspectos sociais. 2. Favelas. 3. Habitações – Aspectos sociais. 4. Periferias. 5. Pobres - Habitação. 6. Política pública. 7. Segregação urbana. 8. Urbanização – Projetos. 9 . Vulnerabilidade social. 10. Curitiba. I. Ultramari, Clovis. II. Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Pós-Graduação em Gestão Urbana . III. Título.

CDD 20. ed. – 711.4

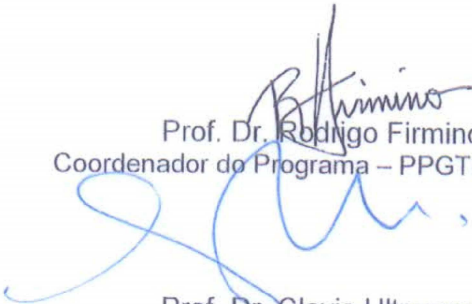
TERMO DE APROVAÇÃO

"HABITAÇÃO EM ESPAÇOS VULNERÁVEIS: UM ESTUDO SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS DE URBANIZAÇÃO EM CURITIBA/PR"

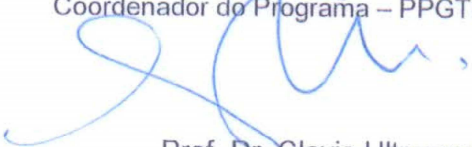
Por

NATHÁLIA ALVES FRAZON

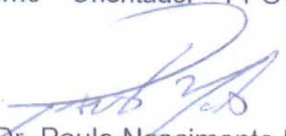
Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre no Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana, área de concentração em Gestão Urbana, da Escola de Belas Artes, da Pontifícia Universidade Católica do Paraná.



Prof. Dr. Rodrigo Firmino
Coordenador do Programa – PPGTU/PUCPR



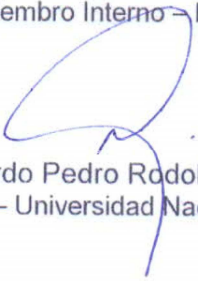
Prof. Dr. Clovis Ultramari
Membro Interno – Orientador – PPGTU/PUCPR



Prof. Dr. Paulo Nascimento Neto
Membro Interno – PPGTU/PUCPR



Profª. Dra. Sylvia Ramos Leitão
Membro Interno – PUCPR



Prof. Dr. Edgardo Pedro Rodolfo Arbulu Chereque
Membro Externo – Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo

Curitiba, 27 de fevereiro de 2020.

Aos milhões de brasileiros moradores de
assentamentos precários, a quem foi renegado
o direito de habitar dignamente; dedico.

AGRADECIMENTOS

Agradeço profundamente a todos que, de alguma forma, fizeram parte desta jornada:

À Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUCPR, que foi minha segunda casa durante os últimos nove anos, pelos aprendizados entre a graduação, especialização e mestrado.

Ao corpo docente do Programa de Pós Graduação em Gestão Urbana – PPGTU, por todo conhecimento compartilhado; à Pollyana por toda prontidão e paciência.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Clovis Ultramari, pelo percurso de construção e evolução da pesquisa, pelo apoio e pelas valiosas contribuições.

Aos meus pais, Marlene e João, por embarcarem comigo nessa e em tantas outras, por sempre me incentivarem e acreditarem em mim e por me ensinarem a não desistir diante dos obstáculos. Sem o apoio de vocês eu jamais chegaria onde cheguei!

À Monique e João Murilo, por serem fonte de inspiração e motivo de orgulho para mim.

À Márcio e Mônica pelo carinho de irmãos e pela força de sempre; e aos meus queridíssimos Pietro, Henrique e Beatriz pela doçura e paciência durante minha ausência.

Aos meus companheiros de vida, Rudson e Lana Maria, por estarem ao meu lado em mais esta fase e por me reerguerem nos momentos difíceis, sem vocês nada faria sentido!

À Rosane, Admilson, Caroline, Rodrigo, Rodmilson, Elisiane e Pedro, minha segunda família, por me acolherem, me inspirarem e por acreditarem que eu poderia voar alto.

Aos amigos que trilharam a carreira da arquitetura ao meu lado, sempre apoiando um ao outro nos momentos de exaustão.

Aos amigos do G12, Aline, Bruno, Fernanda, Josnei, Larissa, Laura, Leonardo, Lucas, Luís Felipe, Matheus e Paula, pela amizade sincera, pela cumplicidade de irmãos e por serem sinônimo de lar para mim.

Pela oportunidade de lutar pelos meus ideais que carrego como essência dentro de mim.

A este ciclo que se encerra, gratidão!

*Urbaniza-se? Remove-se?
Extingue-se a pau e fogo?
Que fazer com tanta gente
brotando do chão, formigas
De formigueiro infinito?
Ensinar-lhes paciência,
conformidade, renúncia
Cadastrá-los e fichá-los
para fins eleitorais?
Prometer-lhes a sonhada,
Mirífica, róseo-futura
Distribuição (oh!) de renda?
Deixar tudo como está
Para ver como é que fica?
Em seminários, simpósios,
comissões, congressos, cúpulas
de alta vaniloquência
elaborar a perfeita
e divina solução?*

Carlos Drummond de Andrade, 1985.

RESUMO

Uma característica comum da maioria das cidades contemporâneas – independentemente da localização, economia ou grau de desenvolvimento – é que a produção e a ocupação de seus espaços urbanos se caracterizam, sobretudo, como processos extremamente complexos. Nas cidades brasileiras, tornou-se frequente a coexistência da cidade formal *versus* a cidade informal, onde os abismos sociais evidenciam a desigualdade hegemônica que impera em nossa sociedade. Neste contexto, a formação de áreas informais no Brasil está diretamente e historicamente relacionada ao processo excludente de urbanização. O mercado imobiliário capitalista, a baixa renda predominante e a desigualdade social, presentes desde o início da formação da sociedade brasileira, dificultaram o acesso à moradia para grande parte da população, que, principalmente nas últimas décadas, vêm sendo produto e produtor dos processos de periferização, segregação, degradação ambiental e vulnerabilidade. A presente pesquisa tem como objetivo analisar diferentes práticas de políticas públicas de urbanização e as respostas às demandas por habitação social nas cidades brasileiras contemporâneas, com vistas a compreender como os assentamentos precários apresentam, intrinsecamente, limitações de inserção ao tecido urbano. Em um primeiro momento, a análise é feita a partir de experiências observadas em dez capitais brasileiras, buscando compreender o modo como as políticas públicas de urbanização vêm atuando em assentamentos precários no cenário do país; e na sequência, com nível maior de detalhes, são analisados dois importantes casos implementados no município de Curitiba: o projeto da Vila Parolin e o do Bolsão Audi-União. Estas análises resultam, respectivamente, no Estudo Referencial e nos Estudos de Caso, como partes que são antecedidas pelo Referencial Teórico. Em todos os casos, prioriza-se a discussão sobre a inclusão das iniciativas em seu planejamento estratégico municipal e sua capacidade de integrar espaços vulneráveis ao tecido urbano formal. A metodologia se baseia em análises comparativas entre os casos apresentados, estabelecendo pontos de convergência ou divergência a partir de critérios e parâmetros igualmente aplicados, a fim de assimilar os rumos não apenas dos projetos, como também, e principalmente, da própria política pública, compreendendo seus avanços e descontinuidades. As considerações finais indicam que apesar das peculiaridades de cada assentamento, eles não diferem no sentido da necessidade de conciliar o tratamento do passivo urbano, habitacional e ambiental, e que mudanças no processo de gestão, execução, participação e acompanhamento dos projetos de urbanização são necessárias, de modo a assegurar a qualidade e a sustentabilidade no resultado final pretendido. Esta pesquisa manifesta, então, anseios de que o direito à cidade e à moradia digna sejam, de fato, garantidos, a compreensão de que as políticas públicas de urbanização impactam no processo de inclusão social, e a defesa de que os assentamentos precários sejam considerados um fenômeno a ser discutido, e não excluído.

Palavras-chave: Assentamentos precários; Segregação socioespacial; Vulnerabilidade socioambiental; Habitação social; Urbanização de favelas.

ABSTRACT

A common characteristic of most contemporary cities - regardless of location, economy or degree of development - is that the production and occupation of their urban spaces are characterized, above all, as extremely complex processes. In Brazilian cities, the coexistence of the formal versus the informal city has become frequent, where social gaps show the hegemonic inequality that prevails in our society. In this context, the formation of informal areas in Brazil is directly and historically related to the excluding urbanization process. The capitalist real estate market, the predominant low income and social inequality, present since the beginning of the formation of Brazilian society, made access to housing difficult for a large part of the population, who, especially in the last decades, have been a product and producer of the processes of periphery, segregation, environmental degradation and vulnerability. This research aims to analyze different practices of public urbanization policies and the responses to the demands for social housing in contemporary Brazilian cities, with a view to understanding how precarious settlements intrinsically present limitations of insertion into the urban fabric. At first, the analysis is based on experiences observed in ten Brazilian capitals, seeking to understand how public urbanization policies have been operating in precarious settlements in the country; and then, with greater detail, two important cases implemented in the municipality of Curitiba are analyzed: the Vila Parolin project and the Bolsão Audi-União project. These analyzes result, respectively, in the Referential Study and in the Case Studies, as parts that are preceded by the Theoretical Reference. In all cases, the discussion on the inclusion of initiatives in their municipal strategic planning and their ability to integrate vulnerable spaces into the formal urban fabric is prioritized. The methodology is based on comparative analyzes between the cases presented, establishing points of convergence or divergence based on criteria and parameters equally applied, in order to assimilate the directions not only of the projects, but also, and mainly, of the public policy itself, comprising its advances and discontinuities. Final considerations indicate that despite the peculiarities of each settlement, they do not differ in the sense of the need to reconcile the treatment of urban, housing and environmental liabilities, and that changes in the process of management, execution, participation and monitoring of urbanization projects are necessary, in order to ensure quality and sustainability in the desired end result. This research, therefore, expresses concerns that the right to the city and decent housing are, in fact, guaranteed, the understanding that public urbanization policies impact the process of social inclusion, and the defense that precarious settlements are considered a phenomenon to be discussed, not excluded.

Key-words: Informal settlements; Socio-spatial segregation; Socio-environmental vulnerability; Social habitation; Slum urbanization.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Estrutura do Referencial Teórico	25
Figura 2 – Municípios com Assentamentos Precários.....	38
Figura 3 – Capitais selecionadas para Estudo Referencial	76
Figura 4 – Pré intervenção – Vila da Barca	77
Figura 5 – Pré intervenção – Vila da Barca	78
Figura 6 – Obras de intervenção – Vila da Barca	78
Figura 7 – Obras de intervenção – Vila da Barca	79
Figura 8 – Área de lazer e Unidades Habitacionais – Vila da Barca.....	80
Figura 9 – Vila x entorno – Vila da Barca.....	80
Figura 10 – Inserção urbana – Vila da Barca	81
Figura 11 – Pré intervenção – Vila São José	82
Figura 12 – Obras de intervenção – Vila São José	84
Figura 13 – Vila x entorno – Vila São José	84
Figura 14 – Unidades habitacionais – Vila São José	84
Figura 15 – Inserção urbana – Vila São José.....	86
Figura 16 – Pré intervenção – Comunidade do Dendê	87
Figura 17 – Pré intervenção – Comunidade do Dendê	88
Figura 18 – Obras de intervenção – Comunidade do Dendê	89
Figura 19 – Comunidade x entorno – Comunidade do Dendê	89
Figura 20 – Área de lazer e Unidades Habitacionais – Comunidade do Dendê.....	89
Figura 21 – Inserção urbana – Comunidade do Dendê.....	91
Figura 22 – Pré intervenção – Bairro São José no Baixo Jaguaribe	92
Figura 23 – Precariedade e vulnerabilidade – Bairro São José no Baixo Jaguaribe.....	93
Figura 24 – Precariedade e vulnerabilidade – Bairro São José no Baixo Jaguaribe.....	93
Figura 25 – Obras de intervenção – Bairro São José no Baixo Jaguaribe	94
Figura 26 – Unidades Habitacionais – Bairro São José no Baixo Jaguaribe	94
Figura 27 – Inserção urbana – Bairro São José	96
Figura 28 – Pré intervenção – Capibaribe Melhor.....	98
Figura 29 – Pré intervenção – Capibaribe Melhor.....	98
Figura 30 – Pré intervenção – Capibaribe Melhor.....	98
Figura 31 – Inserção urbana – Capibaribe Melhor	101
Figura 32 – Realidade pós intervenção – Complexo de Manguinhos	102

Figura 33 – Realidade pós intervenção – Complexo de Manguinhos	103
Figura 34 – Realidade pós intervenção – Complexo de Manguinhos	103
Figura 35 – Realidade pós intervenção – Complexo de Manguinhos	104
Figura 36 – Realidade pós intervenção – Complexo de Manguinhos	105
Figura 37 – Realidade pós intervenção – Complexo de Manguinhos	105
Figura 38 – Inserção urbana – Complexo de Manguinhos	106
Figura 39 – Precariedade e vulnerabilidade – Rio Anil.....	107
Figura 40 – Antes x Depois das intervenções – Rio Anil.....	109
Figura 41 – Pós intervenção – Rio Anil.....	109
Figura 42 – Inserção urbana – Rio Anil.....	110
Figura 43 – Favela x entorno – Favela do Sapé.....	111
Figura 44 – Favela x entorno – Favela do Sapé.....	111
Figura 45 – Cheios x vazios – Favela do Sapé	112
Figura 46 – Pré intervenção – Favela do Sapé.....	112
Figura 47 – Obras de intervenção – Favela do Sapé.....	113
Figura 48 – Sapé A e Sapé B – Favela do Sapé.....	114
Figura 49 – Favela x entorno – Favela do Sapé.....	114
Figura 50 – Inserção urbana – Favela do Sapé	115
Figura 51 – Precariedade e vulnerabilidade – Vila da Paz	117
Figura 52 – Precariedade e vulnerabilidade – Vila da Paz	117
Figura 53 – Precariedade e vulnerabilidade – Vila da Paz	119
Figura 54 – Precariedade e vulnerabilidade – Vila da Paz	119
Figura 55 – Inserção urbana – Vila da Paz	120
Figura 56 – Pré intervenção – Poligonal 2.....	122
Figura 57 – Pré intervenção – Poligonal 2.....	122
Figura 58 – Vista panorâmica – Poligonal 2	122
Figura 59 – Segregação Socioespacial – Poligonal 2	124
Figura 60 – Reconstrução de moradia – Poligonal 2.....	124
Figura 61 – Reconstrução de moradia – Poligonal 2.....	125
Figura 62 – Inserção urbana – Poligonal 2	126
Figura 63 – Poema no barraco – Vila São José	130
Figura 64 – Inserção Urbana – Vila Parolin e Bolsão Audi-União	138
Figura 65 – Assentamentos precários no município de Curitiba.....	146
Figura 66 – Inserção urbana – Vila Parolin	153

Figura 67 – Proposta de intervenção – Vila Parolin	158
Figura 68 – Unidades habitacionais – Vila Parolin	160
Figura 69 – Unidades habitacionais – Vila Parolin	160
Figura 70 – Unidades habitacionais – Vila Parolin	161
Figura 71 – Habitações precárias – Vila Parolin	161
Figura 72 – Antes e depois – Vila Parolin.....	162
Figura 73 – Vias degradadas – Vila Parolin	162
Figura 74 – Calçadas degradadas – Vila Parolin	163
Figura 75 – Vias bem estruturadas – Vila Parolin.....	163
Figura 76 – CMEI e CRAS – Vila Parolin	164
Figura 77 – US Parolin e Barracão EcoCidadão – Vila Parolin	165
Figura 78 – Áreas de lazer – Vila Parolin.....	165
Figura 79 – Áreas de lazer não implementadas – Vila Parolin.....	166
Figura 80 – Pontos de ônibus – Vila Parolin	166
Figura 81 – Obras de intervenção – Vila Parolin	167
Figura 82 – Práticas insustentáveis – Vila Parolin	168
Figura 83 – Inserção urbana – Bolsão Audi-União	170
Figura 84 – Pré intervenção – Bolsão Audi-União.....	171
Figura 85 – Pré intervenção – Bolsão Audi-União.....	171
Figura 86 – Relocações – Bolsão Audi-União	172
Figura 87 – Início da intervenção – Bolsão Audi-União	174
Figura 88 – Unidades habitacionais – Bolsão Audi-União.....	177
Figura 89 – Antes e depois das unidades habitacionais – Bolsão Audi-União	177
Figura 90 – Obras de intervenção – Bolsão Audi-União.....	178
Figura 91 – Vias principais e secundárias – Bolsão Audi-União	179
Figura 92 – Descontinuidade em ruas e calçadas – Bolsão Audi-União	179
Figura 93 – Rede de esgoto e rede pluvial – Bolsão Audi-União	180
Figura 94 – Iluminação pública x Ligações clandestinas – Bolsão Audi-União	180
Figura 95 – Vias principais e secundárias – Bolsão Audi-União	181
Figura 96 – Parque da Imigração Japonesa e CMEI – Bolsão Audi-União	182
Figura 97 – Centro da Juventude – Bolsão Audi-União.....	182
Figura 98 – Áreas de lazer – Bolsão Audi-União.....	183
Figura 99 – Áreas de lazer não implementadas – Bolsão Audi-União.....	184
Figura 100 – Pontos de ônibus – Bolsão Audi-União	184

Figura 101 – Linha de transporte público – Bolsão Audi-União.....	185
Figura 102 – Contenção de cheias – Bolsão Audi-União.....	186

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Tipo de pesquisa	23
Quadro 2 – Abrangência da Pesquisa e Unidade de Observação	24
Quadro 3 – Fases da pesquisa	26
Quadro 4 – Perfis de análise	35
Quadro 5 – Tipologias para identificação de Assentamentos Precários	37
Quadro 6 – Fases da trajetória do BNH	62
Quadro 7 – Critérios de seleção do Estudo Referencial	75
Quadro 8 – Ficha de caracterização – Belém	80
Quadro 9 – Ficha de caracterização – Belo Horizonte	85
Quadro 10 – Ficha de caracterização – Fortaleza	90
Quadro 11 – Ficha de caracterização – João Pessoa	95
Quadro 12 – Ficha de caracterização – Recife	100
Quadro 13 – Ficha de caracterização – Rio de Janeiro	105
Quadro 14 – Ficha de caracterização – São Luís	109
Quadro 15 – Ficha de caracterização – São Paulo	114
Quadro 16 – Ficha de caracterização – Teresina	119
Quadro 17 – Ficha de caracterização – Vitória	125
Quadro 18 – Quadro-síntese – Estudo Referencial	127
Quadro 19 – Justificativa de seleção – Estudos de Caso	136
Quadro 20 – Eixo, Critérios e Parâmetros	140
Quadro 21 – Conceitos x Critérios	140
Quadro 22 – Fases do Estudo de Caso	141
Quadro 23 – Ficha de caracterização – Vila Parolin	152
Quadro 24 – Critérios e Parâmetros – Vila Parolin	159
Quadro 25 – Habitabilidade – Vila Parolin	159
Quadro 26 – Infraestrutura urbana – Vila Parolin	161
Quadro 27 – Equipamentos e serviços urbanos – Vila Parolin	164
Quadro 28 – Integração ambiental – Vila Parolin	167
Quadro 29 – Participação popular – Vila Parolin	168
Quadro 30 – Ficha de caracterização – Bolsão Audi-União	169
Quadro 31 – Critérios e Parâmetros – Bolsão Audi-União	175
Quadro 32 – Habitabilidade – Bolsão Audi-União	176

Quadro 33 – Infraestrutura urbana – Bolsão Audi-União.....	178
Quadro 34 – Equipamentos e serviços urbanos – Bolsão Audi-União.....	181
Quadro 35 – Integração ambiental – Bolsão Audi-União.....	185
Quadro 36 – Participação popular – Bolsão Audi-União	187
Quadro 37– Sistematização das fichas de caracterização – Vila Parolin e Bolsão Audi-União	188
Quadro 38 – Sistematização dos critérios e parâmetros – Vila Parolin e Bolsão Audi-União	191

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – População urbana no Brasil	28
Tabela 2 – Assentamentos precários nos municípios da RMC integrada – 2003/2009	145
Tabela 3 – Evolução das ocupações irregulares em Curitiba 1971/2005	148

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC	Associação Brasileira de Companhias de Habitação
APP	Área de Preservação Permanente
APA	Área de Proteção Ambiental
BNH	Banco Nacional de Habitação
CEF	Caixa Econômica Federal
CMEI	Centro Municipal de Educação Infantil
CNM	Confederação Nacional de Municípios
COHAB	Companhia de Habitação
COHAB-CT	Companhia de Habitação Popular de Curitiba
COMEC	Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba
COPEL	Companhia Paranaense de Energia Elétrica
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
FAS	Fundação de Ação Social
FJP	Fundação João Pinheiro
FNH	Fundo Nacional de Habitação
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FNRU	Fórum Nacional de Reforma Urbana
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPPUC	Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba
IPARDES	Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
MNRU	Movimento Nacional pela Reforma Urbana
MPB	Música Popular Brasileira
ONG	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAIH	Plano de Ação Imediata para Habitação
PBH	Prefeitura Municipal de Belo Horizonte
PDE	Plano Diretor Estratégico
PDU	Plano de Desenvolvimento Urbanístico
PEHIS	Planos Estaduais de Habitação de Interesse Social
PlanHab	Plano Nacional de Habitação
PLHIS	Planos Locais de Habitação de Interesse Social

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

PMB	Prefeitura Municipal de Belém
PMC	Prefeitura Municipal de Curitiba
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PMSP	Prefeitura Municipal de São Paulo
PNH	Política Nacional de Habitação
PPI	Projetos Prioritários de Investimentos
PPU	Plano Preliminar de Urbanismo
PTMI	Programa Terra Mais Igual
RMC	Região Metropolitana de Curitiba
SABESP	Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo
SANEPAR	Companhia de Saneamento do Paraná
SECID-MA	Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano do Maranhão
SEHAB	Secretaria de Habitação
SEHIS	Setores Especiais de Habitação Social
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SNH	Sistema Nacional de Habitação
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
UPS	Unidade Paraná Seguro
URBEL	Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	18
1.1. PROBLEMATIZAÇÃO.....	20
1.2. JUSTIFICATIVA.....	21
1.3. OBJETIVOS.....	22
2. METODOLOGIA DA PESQUISA.....	22
3. URBANIZAÇÃO COMO PROCESSO.....	28
3.1. ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS.....	32
3.2. SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL.....	40
3.3. VULNERABILIDADE SOCIOAMBIENTAL.....	44
3.4. RISCOS URBANOS E A (IN)JUSTIÇA AMBIENTAL.....	48
4. URBANIZAÇÃO COMO INTERVENÇÃO.....	51
4.1. O DIREITO À CIDADE E À MORADIA DIGNA.....	53
4.2. POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA.....	60
4.3. POLÍTICAS PÚBLICAS DE URBANIZAÇÃO.....	68
5. ESTUDO REFERENCIAL: POLÍTICAS PÚBLICAS DE URBANIZAÇÃO EM 10 CAPITAIS BRASILEIRAS.....	75
5.1. BELÉM VILA DA BARCA.....	77
5.2. BELO HORIZONTE VILA SÃO JOSÉ.....	82
5.3. FORTALEZA COMUNIDADE DO DENDÊ.....	87
5.4. JOÃO PESSOA BAIRRO SÃO JOSÉ NO BAIXO JAGUARIBE.....	92
5.5. RECIFE CAPIBARIBE MELHOR.....	97
5.6. RIO DE JANEIRO COMPLEXO DE MANGUINHOS.....	102
5.7. SÃO LUÍS RIO ANIL.....	107
5.8. SÃO PAULO FAVELA DO SAPÉ.....	111
5.9. TERESINA VILA DA PAZ.....	116
5.10. VITÓRIA POLIGONAL 2.....	121

5.11. ANÁLISE COMPARATIVA E DISCUSSÕES	127
6. ESTUDOS DE CASO: POLÍTICAS PÚBLICAS DE URBANIZAÇÃO EM CURITIBA/PR.....	136
6.1. METODOLOGIA DOS ESTUDOS DE CASO.....	137
6.2. PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO DE CURITIBA.....	142
6.3. TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS DE CURITIBA.....	145
6.4. VILA PAROLIN	152
6.5. BOLSÃO AUDI-UNIÃO.....	169
6.6. ANÁLISE COMPARATIVA.....	188
6.7. DISCUSSÕES.....	192
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	194
8. REFERÊNCIAS	199

1. INTRODUÇÃO

As constantes transformações nas cidades, relacionadas à fragilidade das gestões públicas e do não cumprimento das leis ambientais, trouxeram transtornos ligados a questões tanto sociais, como ambientais e econômicas. O processo de urbanização do território brasileiro, fruto do processo de industrialização, demarcou um período de intenso deslocamento da população da área rural para a área urbana – fenômeno conhecido como êxodo rural. Segundo dados do IBGE (2010), em 1960 a população que residia nas cidades era de 32 milhões, e em 2010 passa a ser de aproximadamente 161 milhões, ou seja, cinco vezes maior. No contexto dessa urbanização vertiginosamente rápida e desordenada, o planejamento e a gestão urbana apresentaram grandes dificuldades em acompanhar este processo, acarretando inúmeras consequências negativas para as cidades.

Como consta na Constituição Federal (Brasil, 1988) e no Estatuto da Cidade (Brasil, 2001), as cidades – e, conseqüentemente, seus gestores – têm a função social de garantir aos cidadãos o direito à moradia, ao meio-ambiente, ao saneamento básico, ao lazer, enfim: à qualidade de vida. É notável, entretanto, a dificuldade por parte do poder público em direcionar e até mesmo efetivar parte dessas diretrizes e princípios legais. Sendo assim, tais instrumentos se convertem em discursos contraditórios, controversos e conflituosos (RODRIGUES, 2004): aquilo que deveria exercer papel de instrumento facilitador, gera, ao contrário, entraves para o planejamento urbano e dificuldades maiores para a população. Ademais, o complexo processo de urbanização das cidades brasileiras, fundamentado no favorecimento do mercado imobiliário às camadas sociais dominantes e, paralelamente, pautado no fato de a terra ser considerada como uma mercadoria, resultaram na produção de espaços segregados e com condições habitacionais extremamente desiguais.

Atualmente, no amplo universo de 5.570 municipalidades brasileiras (IBGE, 2017), raras são as cidades que não contém parte significativa de sua população vivendo em assentamentos precários (ROLNIK, 2009), onde muitas vezes instalam-se em espaços vulneráveis, como em margens de rios ou encostas de morros, em áreas suscetíveis a inundações e entre outros riscos. Invisíveis para o planejamento e para a legislação, excluídos dos mapas e inexistentes nos registros de propriedade, estes assentamentos foram autoproduzidos por seus próprios moradores em terras em que as legislações urbanísticas não disponibilizaram ao mercado formal, como áreas de preservação, zonas rurais e áreas *non-aedificandi*. (ROLNIK, 2006).

Ditando as regras do mercado capitalista, as terras em que se é permitido urbanizar, dotadas de infraestrutura e equipamentos públicos, são garantidas ao restrito círculo daqueles que tem dinheiro para arcar com os altos custos (ROLNIK, 2006). As políticas habitacionais brasileiras, aquelas voltadas para a população de baixa renda, estabelecem programas que produzem conjuntos de habitação social localizados majoritariamente nas franjas urbanas, onde o custo de terra é mais barato tendo em vista a falta de infraestrutura básica e diversos outros fatores. Estas áreas, que muitas vezes não contam com um sistema de transporte público adequado, nem sequer equipamentos comunitários de educação, saúde, cultura e lazer, são símbolo das “armadilhas dos pacotes habitacionais” (ROLNIK; NAKANO, 2009), que produzem moradias em massa em áreas desconexas dos centros urbanos. Outro fator que contribui com estas armadilhas, é a falta de complementariedade entre esta e outras políticas urbanas, como as relacionadas ao transporte, energia elétrica, esgotamento sanitário e abastecimento de água (AZEVEDO; ANDRADE, 2007).

Por adotar esta postura até então, entende-se que as políticas habitacionais de interesse social têm, paradoxalmente, contribuído para o crescimento da segregação socioespacial, na medida em que o território urbano se transforma em palco de profundas contradições e desigualdades (MARICATO, 2000). Percebe-se a existência de uma lacuna a ser preenchida entre o planejamento urbano e as políticas habitacionais, o que impacta diretamente no funcionamento das cidades. Neste sentido, surge a necessidade de análise das estratégias de projetos de urbanização, uma tipologia de política pública que visa assegurar qualidade de vida à população de baixa renda, além da diminuição dos impactos ambientais causados pelos próprios assentamentos precários. Na presente pesquisa, será abordada uma estratégia de análise de políticas públicas de urbanização, estudando casos que são oriundos de assentamentos precários em espaços de vulnerabilidade socioambiental, com intuito de aprofundar o conhecimento e os estudos sobre como a falta de envolvimento dos agentes sociais formuladores de políticas públicas acabam por retardar o acesso à terra e, com isso, o direito à cidade e à moradia digna.

A estrutura desta dissertação se organiza em cinco partes. A **primeira parte** corresponde à apresentação do percurso de construção do objeto de pesquisa, evidenciando as problemáticas que envolvem a temática, a justificativa e inquietações de escolha do tema e os objetivos geral e específicos. A **segunda parte** fundamenta as discussões a respeito dos procedimentos metodológicos adotados, ou seja, a metodologia da pesquisa, onde serão apresentadas as fases da pesquisa e seus respectivos métodos. A **terceira parte** compreende ao

Referencial Teórico, que destaca como tema central a urbanização, sendo dividida em dois vieses: a urbanização como processo e a urbanização como intervenção. A **quarta parte** da pesquisa consiste em um estudo denominado como Estudo Referencial, que se refere a análise comparativa de projetos de urbanização em dez capitais brasileiras, buscando uma maior aproximação do cenário na escala do país, e a **quinta parte** se refere aos Estudos de Caso, onde foram analisados comparativamente dois projetos de urbanização na cidade de Curitiba, buscando discutir suas práticas de acordo com suas particularidades e contextos próprios. Por fim, a **sexta parte** compreende as considerações finais procedentes da análise e interpretação das informações e discussões sobre o que foi abordado na pesquisa, buscando a interligação destas constatações às teorias anteriormente apresentadas no Referencial Teórico.

1.1. PROBLEMATIZAÇÃO

Uma característica comum da maioria das cidades – independentemente da localização, economia ou grau de desenvolvimento – é que a produção e a ocupação do espaço urbano se caracterizam, sobretudo, como processos extremamente complexos. Nas cidades brasileiras, tornou-se frequente a coexistência da cidade formal *versus* a cidade informal, onde os abismos sociais evidenciam a desigualdade hegemônica que impera em nossa sociedade. Dentro do seu contexto histórico, a formação dessas áreas informais no Brasil está diretamente relacionada ao processo excludente de urbanização durante o século XX. O mercado imobiliário capitalista, as baixas rendas e a desigualdade social presente desde o início da formação da sociedade brasileira dificultaram o acesso à moradia para grande parte da população, que, principalmente nas últimas décadas, vêm sendo produto e produtor dos processos de periferização, segregação, degradação ambiental e má qualidade de vida (HOLZ; MONTEIRO, 2008).

Nestas circunstâncias, afirma-se que, em média, 30% a 50% das famílias residentes nos municípios brasileiros moram irregularmente (ALFONSIN, 2006), e que o Brasil possui 15% dos cerca de 1 bilhão de favelados do planeta segundo dados da ONU. Ademais, de acordo com o IBGE (2010), a população brasileira que vive em assentamentos precários cresceu 75%, um número extremamente alarmante. Segundo Denaldi (2003), esse crescimento da cidade informal é resultado também da ausência e conivência do Estado, já que este assistiu sua expansão sem intervir com políticas habitacionais efetivas que realmente atendessem a população excluída. Ou seja: “fez-se presente no espaço da acumulação, mas se ausentou do espaço da miséria” (DENALDI, 2003, p.3). Dessa forma, entende-se aqui que a insuficiência de políticas públicas, atrelada à falta de visão estratégica e de longo prazo, contribuiu com o quadro caótico das cidades.

São incontestáveis as inúmeras alterações que as ocupações irregulares provocam no meio em que se instalam. Porém, bem ou mal, estas foram as condições consideradas como soluções para subsistência, as quais, ao menos parcialmente, representam a insuficiência e ineficácia das políticas e do planejamento habitacional por parte do Estado. Atualmente, há grande heterogeneidade na forma como as famílias têm se apropriado do espaço, tendo como motivo, por exemplo, as redes familiares que geralmente influenciam nessa decisão. Mas é necessário levar em conta que a organização política e as ofertas do mercado também influem significativamente no avanço ou na redução dessas ocupações. (BAZOTTI; DE NAZARENO, 2011). Entende-se, assim, que as discussões sobre as políticas públicas no âmbito habitacional se fazem mais do que necessárias, uma vez que se acredita que estas são capazes de contribuir com a minimização das desigualdades e na redução da segregação socioespacial. Pesem os obstáculos e as dificuldades, cabem aos gestores das cidades a criação, a implementação e o acompanhamento de políticas públicas, a fim de assegurar os direitos da população e a garantir um equilíbrio tanto social quanto ambiental – por mais utópico e complexo que isso pareça.

1.2. JUSTIFICATIVA

Primeiramente, é importante destacar que se considera neste estudo o ato de subsistir no ambiente urbano como sendo dependente de um conjunto de elementos básicos de cidadania, ou o chamado “mínimo social”, que se constitui de um sistema de saúde eficiente, de renda satisfatória, de educação efetiva e, fundamentalmente, do acesso à moradia digna. (CARDOSO, 2001). Compreendendo, então, a moradia como sendo indispensável para o desenvolvimento dos cidadãos e como um recurso propiciador de oportunidades tanto na questão empregatícia, como na melhora da qualidade de vida e na inserção ao tecido urbano, justifica-se o anseio da pesquisa por esta questão.

Curitiba, município-foco da pesquisa, possuía, conforme dados do IBGE (2010), 576.211 domicílios ocupados, sendo que 46.806 unidades habitacionais estavam localizadas em assentamentos precários, comportando uma população de 162.679 habitantes. Ou seja, isso significa que quase 10% dos curitibanos vivem em assentamentos precários. Estes mais de 160 mil habitantes que habitam a cidade de maneira precária e ilegal, estão, em sua maior parte, instalados em regiões desconexas e afastadas em relação às áreas centrais da capital paranaense. Além disso, a população que habita em assentamentos precários no município de Curitiba vem crescendo mais que o total dos habitantes: enquanto de 2000 a 2010 Curitiba teve um aumento demográfico de 10,3%, o crescimento populacional nas favelas foi de 12,4% (CARVALHO; SUGAI, 2013). Tendo em vista estes dados, é evidente a necessidade em voltar a atenção não

apenas à parcela desenvolvida da grande Curitiba, mas também para as áreas de ocupações irregulares existentes. Apesar do município apresentar uma política de planejamento urbano considerada como modelo entre as cidades brasileiras, as estratégias e ações do governo curitibano, ao invés de favorecer igualmente todo o território, restringiu-se por valorizar áreas já valorizadas.

Este estudo motiva-se em compreender, afinal, qual o papel do poder público perante a questão das habitações em espaços vulneráveis, além de investigar o que mudou em relação a dois modelos de políticas públicas habitacionais voltados à projetos de urbanização, buscando desvendar quais os pontos de convergência e divergência existentes. Esta pesquisa nasce deste contexto: baseada em análises e inquietações pessoais, com anseios de que o direito à cidade seja, de fato, garantido, analisando como as políticas públicas impactam no processo de inclusão social, e considerando os assentamentos precários como fenômeno a ser discutido, e não excluído.

1.3. OBJETIVOS

O objetivo geral da pesquisa é analisar diferentes práticas de políticas públicas de urbanização e as respostas às demandas por habitação social nas cidades brasileiras contemporâneas, com vistas a compreender como os assentamentos precários apresentam, intrinsecamente, limitações de inserção ao tecido urbano.

Os objetivos específicos são:

- A. Compreender os avanços e limitações de políticas públicas de urbanização a partir de análises críticas de experiências já implementadas;
- B. Identificar similaridades e divergências em relação aos projetos de urbanização no cenário das capitais brasileiras contemporâneas (pós-2000);
- C. Discutir o papel e a postura do poder público quanto ao déficit habitacional e perante a questão das habitações em espaços vulneráveis;

2. METODOLOGIA DA PESQUISA

Para atingir os objetivos e alcançar resultados satisfatórios, o desenvolvimento da pesquisa deve passar por um longo processo, utilizando-se de conhecimentos disponíveis, do uso minucioso de métodos e procedimentos técnicos e o envolvimento de inúmeras fases. A metodologia é, então, a ferramenta que guia e auxilia o autor de uma pesquisa a esclarecer os

caminhos percorridos para atingir os objetivos propostos, e sua organização varia de acordo com as peculiaridades de cada pesquisa (GIL, 2002).

Segundo Silva e Menezes (2005), existem diversas maneiras de categorizar as pesquisas, podendo classificá-las quanto sua natureza, sua abordagem, seus objetivos e quanto aos procedimentos técnicos. Do ponto de vista de sua natureza, classifica-se esta pesquisa como sendo aplicada, pois visa gerar conhecimentos para aplicação prática, dirigidos à solução de problemas específicos, além de envolver verdades e interesses locais. Quanto a sua abordagem, esta é uma pesquisa de técnica qualitativa, ou seja, quando o investigador coleta e analisa dados focados no caráter subjetivo de determinado objeto, estudando suas particularidades e experiências individuais. E o método utilizado é o estudo de caso, que se caracteriza como sendo um estudo profundo de um ou de poucos objetos, de maneira a permitir o seu conhecimento amplo e detalhado (GIL, 2002).

Quadro 1 – Tipo de pesquisa

TIPO DE PESQUISA	
QUANTO À ABORDAGEM	QUANTO AOS PROCEDIMENTOS
Pesquisa qualitativa considera que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números (SILVA E MENEZES, 2005).	Estudo de Caso é caracterizado pelo estudo profundo e exaustivo de um ou de poucos objetos, de maneira a permitir o seu conhecimento amplo e detalhado (GIL, 1991).

Fonte: Elaborado pela autora.

Quanto à abrangência da pesquisa (Quadro 2), trabalha-se com o panorama do Brasil, realizando análises em dez capitais brasileiras, buscando verificar a existência de similaridades ou divergências nas políticas públicas no cenário do país. Para isso, a unidade de observação que auxilia nessa pesquisa são as secretarias e outros órgãos públicos do setor habitacional. O outro cenário trabalhado é o de Curitiba, onde foram implementados dois importantes projetos de urbanização: o projeto da Vila Parolin, por ter sido uma das primeiras ocupações de Curitiba, de meados de 1940; e o projeto do Bolsão Audi-União, que teve uma ocupação mais recente, de 1998, por ser um dos projetos mais relevantes para a cidade. Como unidade de observação, as principais fontes de informação são a Prefeitura Municipal de Curitiba (PMC) e a Companhia de Habitação Popular de Curitiba (COHAB-CT), agência responsável pela implementação de ambos os projetos.

Quadro 2 – Abrangência da Pesquisa e Unidade de Observação

ABRANGÊNCIA DA PESQUISA		
BRASIL	CURITIBA	
Análise de dez capitais brasileiras [Estudo Referencial] Para compreender o cenário na escala do país	Vila Parolin [Estudo de Caso] Por ser uma das ocupações mais antigas de Curitiba	Bolsão Audi-União [Estudo de Caso] Por ser um dos mais relevantes projetos de urbanização de Curitiba
UNIDADE DE OBSERVAÇÃO		
Secretarias municipais e outros órgãos públicos do setor habitacional de dez capitais brasileiras;	Prefeitura Municipal de Curitiba (PMC), COHAB-CT;	Prefeitura Municipal de Curitiba (PMC), COHAB-CT;

Fonte: Elaborado pela autora.

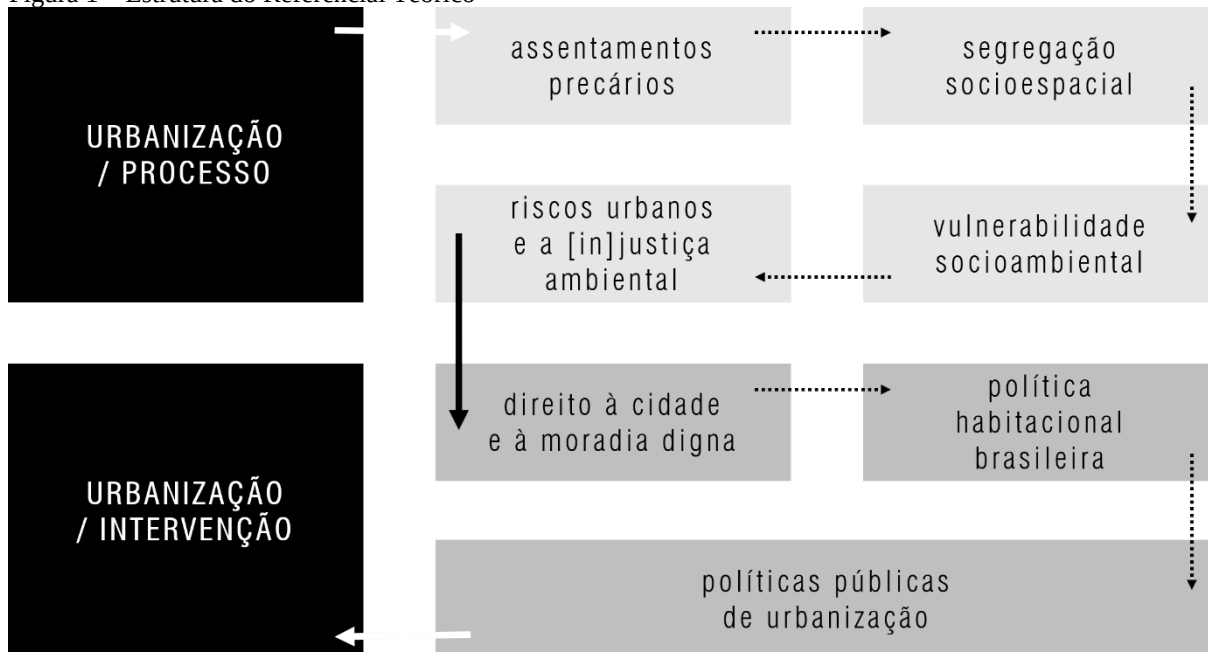
Em relação à estrutura da dissertação, esta pesquisa está dividida em **cinco fases** (Quadro 3): na **primeira fase** ocorre a definição do tema e a apresentação da problemática, além da elaboração dos objetivos geral e específicos a serem atingidos no trabalho, tendo como produto final a Introdução desta pesquisa. Esta fase também apresenta a justificativa de escolha do tema, reforçando a urgência em estudar e analisar o modo como as políticas públicas de urbanização vêm atuando em assentamentos precários no Brasil.

A **segunda fase** consiste na definição e aprofundamento dos conceitos que compõem o Referencial Teórico, a fim de habituar-se ao tema proposto. Foram feitas intensas pesquisas de natureza qualitativas, onde são analisados conteúdos presentes em obras acadêmicas e literárias, além de revisões bibliográficas de publicações, livros e artigos, resultando no Referencial Teórico (Figura 1). O Referencial Teórico desta pesquisa apresenta como tema central a urbanização, que, por ser um tema abrangente e que contém certa dualidade, está dividido em dois vieses: a primeira parte trata a urbanização como um processo, ou seja, como um fenômeno e suas externalidades na produção do espaço em uma sociedade capitalista; e a segunda parte estuda a urbanização como política de intervenção em assentamentos precários. Dentro da primeira parte, é abordado como ocorreu a evolução urbana nas cidades brasileiras, onde foram estudados os processos de urbanização, industrialização, metropolização, encaminhando-se até o surgimento e crescimento da informalidade. Em seguida fundamenta-se sobre o modo precário de habitar, com vistas a compreender o que são e como surgiram os assentamentos precários no Brasil, e como isso influencia nas desigualdades socioespaciais dentro das cidades. O próximo tema aborda a vulnerabilidade socioambiental, os riscos urbanos e a questão da (in)justiça ambiental, com intuito de compreender, fundamentalmente, os conceitos que são

aplicados na pesquisa e o modo como os agentes envolvidos encaram a relação homem *versus* meio-ambiente.

Na segunda parte do Referencial Teórico apresentam-se as trajetórias do direito à cidade e do direito à moradia digna, e qual o papel do poder público na garantia efetiva destes direitos, compreendendo que o acesso à cidade e o ato de morar adequadamente é um direito de todos. Por conseguinte, retoma-se o histórico da política habitacional brasileira, buscando entender como vem sendo a postura do poder público perante a questão do déficit habitacional. E por fim, antecedendo os Estudos de Caso, apresenta-se sobre o modo de atuação das políticas públicas de urbanização, discutindo-a como uma política não apenas urbana, mas também social, a fim de demonstrar quais suas evoluções e impasses na reiteração de espaços vulneráveis à cidade formal. Cabe destacar que cada um dos temas tratados no Referencial Teórico traz à tona uma indagação apoiada em epígrafes com trechos de música popular brasileira (MPB), com intuito de reforçar as críticas e demonstrar que os impasses tratados aqui vem sendo pauta há anos.

Figura 1 – Estrutura do Referencial Teórico



Fonte: Elaborado pela autora.

A **terceira fase** tem como produto o Estudo Referencial, iniciando com o preestabelecimento de critérios de seleção dos projetos de urbanização e a definição dos projetos nas dez capitais brasileiras. Por conseguinte, é realizada uma busca de dados junto os órgãos e instituições municipais, bem como em trabalhos relacionados. Nessa fase também é feita a seleção dos dados a partir de uma verificação crítica, com intuito de compreender qual o cenário das políticas públicas de urbanização na escala do país.

Na **fase quatro**, primeiramente é definido o escopo geográfico, que é o município de Curitiba, e em seguida apresentam-se as trajetórias do planejamento urbano da capital e o seu histórico em relação às políticas públicas habitacionais. Definido o escopo, definem-se os recortes geográficos, ou seja, os estudos de caso a serem estudados, e posteriormente é feita uma busca de dados junto à Prefeitura Municipal de Curitiba, órgãos e secretarias municipais e em trabalhos relacionados. A partir destas informações, os dados são codificados e agrupados em categorias embasadas por critérios e parâmetros preestabelecidos, que foram igualmente aplicados nos dois estudos de caso, e que são analisados de maneira comparativa em formato de tabela-síntese, auxiliando na busca por padrões ou divergências entre os projetos e nas discussões finais destes estudos.

Finalmente, na **fase cinco** manifestam-se as Considerações Finais da pesquisa, compreendendo como ocorre, quais os avanços ou limitações do processo de integração de habitações em espaços vulneráveis ao tecido urbano a partir de políticas públicas de urbanização.

Quadro 3 – Fases da pesquisa

FASES	DESCRIÇÃO	RESULTADO
Fase 1	Definição do tema; Apresentação da problemática; Elaboração dos objetivos a serem atingidos;	Introdução
Fase 2	Definição dos conceitos a serem explorados para seleção de trabalhos relacionados; Aprofundamento dos conceitos que compõem o referencial teórico;	Referencial Teórico
Fase 3	Preestabelecimento de critérios de seleção; Definição de projetos de urbanização em dez capitais brasileiras; Busca de dados junto aos órgãos públicos e instituições municipais, bem como por trabalhos relacionados; Seleção dos dados a partir de uma verificação crítica; Discussões sobre os avanços e impasses das políticas públicas de urbanização na escala do país;	Estudo Referencial
Fase 4	Definição e aprofundamento do escopo geográfico; Definição dos recortes geográficos; Busca de dados junto aos órgãos públicos e instituições municipais, bem como por trabalhos relacionados;	Estudos de Caso

	Codificação dos dados e agrupamento por categorias embasadas por critérios e parâmetros; Análise comparativa em formato de tabela-síntese; Discussões finais dos estudos de caso;	
Fase 5	Considerações finais sobre como acontece o processo de integração de habitações em espaços vulneráveis ao tecido urbano, a partir de políticas públicas de urbanização;	Considerações Finais

Fonte: Elaborado pela autora.

3. URBANIZAÇÃO COMO PROCESSO

Compreender as cidades brasileiras atuais exige um olhar passado, retomando o período em que o Brasil ainda era um país essencialmente agrícola. Segundo Santos (2005, p.19), as forças íntimas de nossa civilização foram estabelecidas no campo, onde também se configurou o dinamismo da nossa história. O meio rural exercia relação hegemônica sobre as cidades, uma vez que elas dependiam do campo para a geração de alimentos, matérias-primas e movimentação de capital. O processo passa a se inverter quando o Brasil deixa o século XIX com cerca de 10% da população vivendo nas cidades e tem nas décadas seguintes um grande salto, onde o processo de urbanização torna-se visivelmente mais acelerado (Tabela 1). Isso se deve, sobretudo, ao processo de industrialização que a partir de seu desenvolvimento impulsionou o aumento da população urbana e promoveu dois movimentos simultâneos: um de atração pela cidade e outro de expulsão do campo.

Tabela 1 – População urbana no Brasil

População Urbana (%)									
1900	1920	1940	1950	1960	1970	1980	1991	2000	2010
9,4	10,7	31,24	36,16	45,08	56,00	66	74	81,23	84,36

Fonte: SANTOS, 2005, p.22. Adaptado e elaborado pela autora.

De acordo com a Tabela 1, podemos afirmar que a efetiva consolidação da urbanização brasileira ocorre no século XX, mais precisamente na segunda metade do século, quando a população urbana ultrapassa a rural e as cidades passam, assim, a subordinar o campo, que se torna dependente do meio urbano. Em consequência das transformações econômicas e sociais oriundas do processo de industrialização – caracterizado pelo predomínio da atividade industrial sobre outras atividades econômicas – novos padrões de relações sociais, de produção e estilos de vida se manifestaram, e as cidades, agora como lócus principal das atividades econômicas, passaram a expandir-se próximo das indústrias, propiciando condições favoráveis para o desenvolvimento industrial e urbano. Ao mesmo passo que a industrialização favoreceu a formação e expansão da urbanização, atraiu oferta de trabalho, progresso técnico e acúmulo de capital nas cidades, também contribuiu para o surgimento de problemas como o desemprego, a falta de renda, moradias inadequadas, violência, segregação e exclusão social (GALVAN; FLAVIO, 2006). A urbanização como fenômeno acontece, então, paralelamente ao impulso da industrialização, processo que coincidiu com períodos de relevante redução das oportunidades nas áreas agrícolas, restando à população migrar para os centros urbanos distribuídos no território nacional, contribuindo para o surgimento das aglomerações metropolitanas. Nesta

perspectiva, entender o processo de urbanização a partir do desenvolvimento industrial é perceber o próprio avanço do capitalismo (SPOSITO, 2005).

Especialmente a partir de 1950, a urbanização brasileira conduziu-se acompanhada de um fenômeno de integração de territórios a partir de uma cidade-polo, e caracterizada pelo compartilhamento de um conjunto de funções de interesses comuns, processo conhecido como metropolização (ROMANELLI; ABIKO, 2011, p.1). Esse processo ocorreu a partir do inchaço populacional que resultou na formação das cidades médias e “milionárias”, configuradas como metrópoles concentradoras de grande parte dos serviços, empregos e infraestruturas (SANTOS, 2005, p.77). A primeira fase do processo de metropolização brasileiro foi marcada pelo crescimento urbano e pela expansão horizontal, que gerava no território um desenho semelhante a uma mancha de óleo, com um centro e uma periferia em formato tentacular em constante evolução. Esta expansão urbana deu origem ao fenômeno da conurbação, conhecido pela unificação da mancha urbana de duas ou mais cidades em consequência de seu crescimento geográfico. Assim, a junção de várias urbanizações gerava um território com uma única urbanização, mas contendo inúmeras formas de ocupação urbana. A fase seguinte da metropolização foi caracterizada pela verticalização de áreas residenciais, que significou em um permanente processo de valorização e desvalorização da terra urbana afim de gerar novas centralidades (ROMANELLI; ABIKO, 2011, p.6-7). Essa forma de ocupação e distribuição espacial nas metrópoles gerou uma distribuição extremamente desigual do território, começando, assim, a transparecer as características de um espaço fragmentado.

As novas configurações do espaço urbano aumentaram a demanda habitacional e a necessidade de um amplo fornecimento de serviços de infraestrutura e equipamentos urbanos. No entanto, isso não ocorreu proporcionalmente ao crescimento das cidades. A urbanização brasileira, em seu desenvolvimento histórico e reforçada ao longo das últimas décadas, trouxe consigo a problemática do domínio da instância econômica sobre a estrutura social (SILVA, 1989, p.13), evidenciando sinais de um sistema capitalista expressos na geração de espaços de exclusão (MONTEIRO; VERAS, 2017, p.5). De acordo com Grostein (2001), em apenas quatro décadas – entre 1950 e 1990 – formaram-se treze cidades com mais de um milhão de habitantes¹ e em todas elas a expansão da área urbana assumiu características semelhantes, onde prevalece a difusão do padrão periférico, tendo como principais impulsores a ocupação irregular, a casa

¹ Em 1950, o Brasil contava com apenas duas cidades com mais de um milhão de habitantes: São Paulo e Rio de Janeiro. Atualmente, o Brasil tem dezessete cidades com mais de um milhão de habitantes.

própria no sistema da autoconstrução e os distantes conjuntos habitacionais populares de provisão pública.

Este processo de periferização verificado nas metrópoles, consequência de um crescimento urbano descontrolado e acompanhado pela precarização das condições de moradia e pela degradação ambiental, compreende aos espaços relegados pelo poder público, caracterizados por Grostein (2001) como “a cidade dos pobres e dos excluídos, a cidade sem infraestrutura e serviços suficientes, a cidade ilegal, ainda que legítima”. Verifica-se, então, a produção de espaços duais manifestados pela cidade formal, onde se concentram os investimentos urbanos, e a cidade informal, aquela que nasce às margens da outra, e ficou ausente de qualquer assistência ou benfeitoria. Produto de excessivas contradições, o espaço urbano e seu uso são então destinados à uma minoria de privilegiados, travando reivindicações pelo direito à cidade em um momento em que este direito já não mais existe, em decorrência do processo capitalista que expandiu o universo da mercadoria, tornando, agora, a própria cidade em uma. Assim, a terra passa a ser encarada como capital, e por isso é adquirida como investimento como meio de gerar renda, assumindo *status* de meio de produção.

Verifica-se, portanto, que o preço do solo tem impacto determinante na forma como se analisa o crescimento e a transformação das cidades, em cuja dinâmica o Estado exerce papel relevante e o solo urbano assume um caráter estratificador. Tal dinâmica estabelece regras para estruturação do espaço físico e social e para o acesso ao solo, com seu preço consequentemente definido. O efeito inevitável é a expulsão da população mais pobre para áreas cada vez mais distantes, com preços mais baixos, e que, em geral, contam com precário ou nenhum atendimento de serviços públicos (SILVA, 1989, p.29). Frente ao quadro exposto, a cidade capitalista passa a ser uma imensa concentração de pessoas, exercendo as mais diferentes atividades, sendo o solo urbano disputado para diferentes usos, disputa essa que se pauta nas regras do jogo capitalista, cujo eixo fundamental é a propriedade privada.

Assim, ao mesmo tempo em que o espaço urbano expressa o modo de vida capitalista, transforma-se, também, em espaço de luta de divergentes e antagônicas classes sociais que compõe esse modo de produção. Definida por Marx e Engels como “concentração da produção, dos instrumentos de produção, do capital, dos prazeres e das necessidades” (1979-80), a cidade capitalista pode, então, ser entendida, como a sede do poder. Como abrigo da classe dominante, pressupõe uma participação privilegiada no processo de produção e distribuição de bens, estabelecendo relação de soberania e desigualdade, evidenciada pela abundância de uns poucos e a carência da grande maioria. O espaço urbano torna-se, então, desigual, com cenários

marcados pela relação díspar entre classes sociais e das lutas pela terra urbana e pela moradia digna, que “são objetos de interesses generalizados, que envolvem agentes sociais com ou sem capital, formal ou informalmente organizados, estabelecendo uma tensão, ora mais, ora menos intensa, porém permanente” (MONTEIRO; VERAS, 2017, p.6). Nesse sentido, consolida-se a ideia de que o urbano não é mera concentração de população, mas um arranjo espacial afim de atender às exigências do capitalismo (SILVA, 1989, p.17). A partir dessa introdução, apresenta-se as definições e entendimentos acerca dos conceitos que são considerados relevantes e que são consequências da urbanização como processo e de suas dinâmicas de incluir e excluir, sendo eles: os assentamentos precários, a segregação socioespacial, a vulnerabilidade socioambiental e os riscos urbanos e a (in)justiça ambiental.

3.1. ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS

*A favela nunca foi reduto de marginal
Ela só tem gente humilde marginalizada
E essa verdade não sai no jornal
A favela é um problema social
Posso falar de cadeira
Minha gente é trabalhadeira
Nunca teve assistência social
Ela só vive lá
Porque para o pobre
Não tem outro jeito
Apenas só tem o direito
A um salário de fome
E uma vida normal
A favela é um problema social*

Eu sou favela – Sergio Mosca e Noca da Portela (1992)

No bojo das transformações oriundas dos processos de urbanização, industrialização e metropolização, outro processo manifesta-se no sentido da estruturação socioespacial do urbano: o habitar de maneira precária, alavancando o surgimento da cidade informal. Ao passo em que as cidades se expandiram demograficamente, houve, concomitantemente, o agravamento das desigualdades socioespaciais. O acesso ao espaço urbano não é um processo natural, escolhido por vontade própria, mas, em geral, é determinado pelas condições socioeconômicas. Grande parte da população de menor renda viabilizou o acesso à moradia através de ocupação de terras ociosas, utilizando-se do sistema de autoconstrução, frequentemente ocupando áreas vulneráveis e com infraestrutura escassa ou inadequada, gerando os chamados assentamentos precários.

Até 1960, o termo adotado para designar assentamentos precários era “favela”, expressão que remete a uma planta na região de Canudos, na Bahia, que originalmente tinha como grafia “favella”. Após retornarem da Guerra de Canudos sem receber seus pagamentos e sem lugar para se instalarem, os então soldados ocuparam, em 1897, o atual Morro da Providência na cidade do Rio de Janeiro, que antes era denominado de “Morro da Favella”. O termo surge, então, no Rio de Janeiro e foi sendo posteriormente disseminado em outras cidades. Em 1980, adota-se a denominação de “setor especial de aglomerado urbano”, e a partir de 1991 foi modificada para “aglomerado subnormal” (CARDOSO, 2008; VALLADARES, 2013), caracterizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) como

[...] um conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas...) carentes, em sua maioria, de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e densa (IBGE, 2011, p.2).

A partir dessa definição, discute-se a necessidade de redefinir o termo e seus critérios, fundamentalmente no que diz respeito ao limite mínimo de 51 moradias. Gondim (2009) procede essa discussão com o argumento de que, por exemplo, exista um setor com 30 unidades habitacionais com características de “aglomerado subnormal” e outro setor vizinho com 20 outras, e nenhum deles ser passível de ser considerado nessa categoria. Isso provoca uma limitação de análise, visto que, de acordo com Silva (2015), 30% das favelas nas capitais brasileiras possuem uma média inferior a 50 domicílios. Além disso, outra crítica que esta pesquisa se apoia faz jus à denominação proposta pelo IBGE. O termo “aglomerado subnormal” vem sendo criticado não apenas pela sua conotação pejorativa, como pelo fato de o “subnormal” que se é referido representar a situação normal de grande parte das moradias brasileiras. Como aponta Maricato: “a invasão de terras é quase mais regra do que exceção nas grandes cidades” (2002, p.154). Dessa forma, a expressão utilizada neste trabalho será “assentamentos precários”.

De modo geral, os assentamentos precários são fragmentos do urbano que são ocupados desordenadamente, ou seja, de maneira não convencional, e que comumente não obedecem às leis vigentes nas cidades que ordenam o uso e a ocupação do solo. Na maior parte dos casos, são áreas desvalorizadas, sem valor de troca ou venda para o mercado imobiliário, comumente caracterizadas por serem áreas ambientalmente frágeis e sem possibilidade de regularização. De acordo com Brasil² (2010), os assentamentos precários possuem em comum:

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

² Guia para Mapeamento e Caracterização de Assentamentos Precários.

O termo, que possui certo grau de generalização, engloba uma variedade de outras denominações, como: favela, invasão, grota, baixada, comunidade, vila, ressaca, mocambo, palafita, entre outros (IBGE, 2011, p.26). Neste contexto, a Política Nacional de Habitação (PNH) conceitua os assentamentos precários como sendo:

[...] o conjunto de assentamentos urbanos inadequados ocupados por moradores de baixa renda, incluindo as tipologias tradicionalmente utilizadas pelas políticas públicas de habitação, tais como cortiços, loteamentos irregulares de periferia, favelas e assemelhados, bem como os conjuntos habitacionais que se acham degradados (BRASIL, 2010, p.9).

Visando, então, compreender os conceitos das diferentes configurações de assentamentos precários, apoiaremos a discussão nas tipologias consideradas de acordo com a PNH, sendo eles: os cortiços, as favelas, os loteamentos clandestinos e/ou irregulares e os conjuntos habitacionais degradados. Destaca-se a importância da distinção destas tipologias para o diagnóstico e desenvolvimento de ações nos Planos de Habitação Local e Estadual, uma vez que cada um carrega suas particularidades e, portanto, devem ser analisados de maneira específica (IPARDES, 2009).

Os cortiços passaram a surgir a partir da subdivisão de antigas edificações, fundamentalmente localizadas em áreas centrais que sofreram processos de esvaziamento econômico e/ou transformação de uso (CARDOSO, 2016, p.35). De acordo com Kowarick (2013, p.50), os cortiços, que são geralmente caracterizados como moradias de aluguel de apenas um cômodo e com banheiros coletivos, foram a tipologia de moradia popular mais significativa até os primórdios do século XX, quando as classes dominantes passaram a exigir “saúde às cidades”. Para tanto, seria necessário “limpar” a cidade, ou seja, a ideia-força era erradicar os cortiços e suas condições anti-higiênicas, onde segundo a imprensa se alastravam doenças, epidemias e riscos de contaminações advindos dessa tipologia de habitação. De forma ainda incipiente, em meados dos anos de 1940, os cortiços começaram a ceder espaço para a autoconstrução de moradias nas periferias das cidades, onde a infraestrutura era inexistente, e, mais recentemente, a partir de 1980, passaram a ser substituídos pelas favelas.

O termo favela, como já mencionado anteriormente, surge na cidade do Rio de Janeiro, e caracteriza-se pela “ocupação irregular do solo, público ou privado, frequentemente com tipologia desordenada e com padrões urbanísticos inferiores aos mínimos exigidos pela legislação” (CARDOSO, 2016, p.36). Visando discutir a conceituação deste termo tão complexo dentro do espaço urbano, desenvolveu-se a tabela a seguir com base no que foi

apresentado e debatido no Seminário do Observatório de Favelas – O que é Favela, afinal? – que ocorreu em 2009, onde a conceituação foi dividida em diferentes perfis de análise.

Quadro 4 – Perfis de análise

PERFIL	DESCRIÇÃO
Perfil sociopolítico	Considerando o perfil sociopolítico, a favela é um território onde a incompletude de políticas e de ações do Estado se fazem historicamente recorrentes , em termos da dotação de serviços de infraestrutura urbana (rede de água e esgoto, coleta de lixo, iluminação pública e limpeza de ruas) e de equipamentos coletivos (educacionais, culturais, de saúde, de esporte e de lazer) em quantidade e qualidade para as famílias ali residentes, na promoção da moradia digna para seus habitantes, na regularização fundiária e urbanística adequada às formas de ocupação do solo, na criação de legalidades afeioadas às práticas sociais e, em especial, na garantia da segurança cidadã, devido ao seu baixo grau da soberania quando comparado ao conjunto da cidade. Portanto, as favelas são, de modo geral, territórios sem garantias de efetivação de direitos sociais, fato que vem implicando a baixa expectativa desses mesmos direitos por parte de seus moradores.
Perfil socioeconômico	Considerando o perfil socioeconômico, a favela é um território onde os investimentos do mercado formal são precários, principalmente o imobiliário, o financeiro e o de serviços. Predominam as relações informais de geração de trabalho e renda, com elevadas taxas de subemprego e desemprego, quando comparadas aos demais bairros da cidade. Os baixos indicadores econômicos das favelas são acompanhados pelos indicadores de educação, de saúde e de acesso às tecnologias quando comparados à média do conjunto da cidade. Há, portanto, distâncias socioeconômicas consideráveis quando se trata da qualificação do tempo/espço particular às favelas e o das condições presentes na cidade como um todo.
Perfil socio-urbanístico	Considerando o perfil sócio urbanístico, a favela é um território de edificações predominantemente caracterizadas pela autoconstrução, sem obediência aos padrões urbanos normativos do Estado. A apropriação social do território é configurada especialmente para fins de moradia, destacando-se a alta densidade de habitações das suas áreas ocupadas e de sua localização em sítios urbanos marcados por alto grau de vulnerabilidade ambiental. A favela significa uma morada urbana que resume as condições desiguais da urbanização brasileira e, ao mesmo tempo, a luta de cidadãos pelo legítimo direito de habitar a cidade.
Perfil sociocultural	Considerando o perfil sociocultural, a favela é um território de expressiva presença de negros (pardos e pretos) e descendentes de indígenas, de acordo com região brasileira, configurando identidades plurais no plano da existência material e simbólica. As diferentes manifestações culturais, artísticas e de lazer na favela possuem um forte caráter de convivência social, com acentuado uso de espaços comuns, definindo uma experiência de sociabilidade diversa do conjunto da cidade. Superando os estigmas de territórios violentos e miseráveis, a favela se apresenta com a riqueza da sua pluralidade de convivências de sujeitos sociais em suas diferenças culturais, simbólicas e humanas.

Fonte: OBSERVATÓRIO DE FAVELAS, 2009, p.96-97. Adaptado pela autora.

Para o Observatório de Favelas (2009, p.22-23), a favela é considerada como um território constituinte da cidade, caracterizada, em parte ou em sua totalidade: pela insuficiência de investimentos estatais e do mercado formal; pela forte estigmatização socioespacial; por edificações predominantemente caracterizadas pela autoconstrução; pela apropriação social do território fundamentalmente para fins de moradia; pela alta densidade habitacional; pelos indicadores educacionais, econômicos e ambientais abaixo da média do conjunto da cidade; pelos altos níveis de subemprego e informalidade no trabalho; pela densidade demográfica

acima da média do conjunto da cidade; pela ocupação de terra marcados por alto grau de vulnerabilidade ambiental. De modo geral, as favelas são representadas pela ausência, sendo então definidas pelo que não são ou tem, ou seja: são espaços destituídos de infraestrutura urbana, “sem ordem, sem lei, sem regras, sem moral” (OBSERVATÓRIO DE FAVELAS, 2009, p.16).

Outra denominação considerada pela PNH para assentamentos precários são os loteamentos, que são processos de parcelamento do solo que aqui serão discutidos sob dois vieses: os loteamentos irregulares e os clandestinos. São dois os critérios necessários para definir um loteamento: a compra do lote e a presença de um agente econômico (loteador) responsável pelo empreendimento (LAGO, 2003, p.127). De acordo com Cardoso (2016), a irregularidade dos loteamentos refere-se ao não cumprimento integral das normas urbanísticas vigentes, ou seja, lotes que apresentam problemas na tramitação do processo de licenciamento e que não houve a conclusão das obras exigidas por lei; já a clandestinidade relaciona-se com parcelamentos realizados sem qualquer iniciativa de licenciamento, ou seja, empreendimentos sobre os quais não existem registros oficiais por parte do poder público.

A última tipologia considerada como assentamento precário segundo a PNH são os conjuntos habitacionais degradados, que se caracterizam pela falta de infraestrutura básica ou por riscos construtivos, destacando que estes riscos não devem ser confundidos apenas com a falta de manutenção das unidades habitacionais. Os conjuntos habitacionais degradados estão presentes em muitas cidades de grande porte, e

[...] são empreendimentos públicos destinados à habitação de interesse social que, em muitos casos, não chegaram a concluir seus procedimentos de titulação – caracterizando uma situação de informalidade dos moradores – e, seja por patologias construtivas originárias, seja por falta de manutenção, apresentam sinais evidentes de precariedade construtiva (CARDOSO, 2016, p. 36).

Como visto, é um conceito abrangente em relação à sua definição, podendo trazer fragilidade em estudos acerca do tema. Dessa forma, o documento intitulado como “Guia para o Mapeamento e Caracterização de Assentamentos Precários” do Governo Federal, em parceria com a Secretaria Nacional de Habitação e o Ministério das Cidades, apresentou tipologias para identificação dos assentamentos precários, de acordo com o Quadro 5 a seguir.

Quadro 5 – Tipologias para identificação de Assentamentos Precários

Variáveis	TIPOLOGIAS DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS			
	Cortiços	Favelas	Loteamentos irregulares	Conjuntos habitacionais degradados
Acesso à moradia	Aluguel sem contrato ou ocupação ilegal de imóvel abandonado (público ou privado)	Ocupação ilegal de áreas públicas, seguida de compra e venda informal (sem registro)	Compra e venda entre agentes privados. Sem escritura no registro imobiliário	Compra e venda ou concessão de uso pelo poder público (sem registro). Ocupação ilegal
Terreno	Lote irregular	Dimensões irregulares. Resultante de subdivisão informal de lote ou gleba ou área de proteção ambiental.	Lote de dimensão regular em gleba parcelada irregularmente.	Cota parte de terreno ou lote, em gleba parcelada pelo poder público sem aprovação formal.
Localização	Áreas centrais	Áreas centrais, intermediárias ou periféricas, adequadas ou não à urbanização.	Áreas de periferia adequadas ou não à urbanização	Áreas de periferia adequadas ou não à urbanização.
Traçado urbano e infraestrutura	Inserido em áreas consolidadas com traçado urbano regular e dotadas de infraestrutura.	Inserido em áreas com ou sem infraestrutura. Nas áreas internas do assentamento: traçado desordenado; predominância de vielas de pedestres e escadarias; ausência ou precariedade das demais infraestruturas.	Traçado urbano regular. Viário com problemas de drenagem e trafegabilidade; precariedade das demais infraestruturas. Áreas públicas ocupadas por favelas.	Traçado urbano regular. Infraestrutura completa ou não, com problemas de manutenção. Áreas públicas ocupadas por favelas.
Condição da unidade habitacional	Cômodo resultante da subdivisão de imóvel degradado. Uso coletivo de instalações sanitárias. Hidráulica e elétrica precárias. Insalubridade.	Autoconstrução, problemas estruturais; materiais de baixa qualidade; hidráulica e elétrica regulares ou não	Autoconstrução de mutirão; falta de acabamento; materiais de baixa qualidade; hidráulica e elétrica regulares ou não.	Construção por empreitada ou mutirão; materiais de baixa qualidade; falta de acabamento e manutenção; áreas comuns e entorno degradado.

Fonte: BRASIL, 2010, p.20. Adaptado e elaborado pela autora.

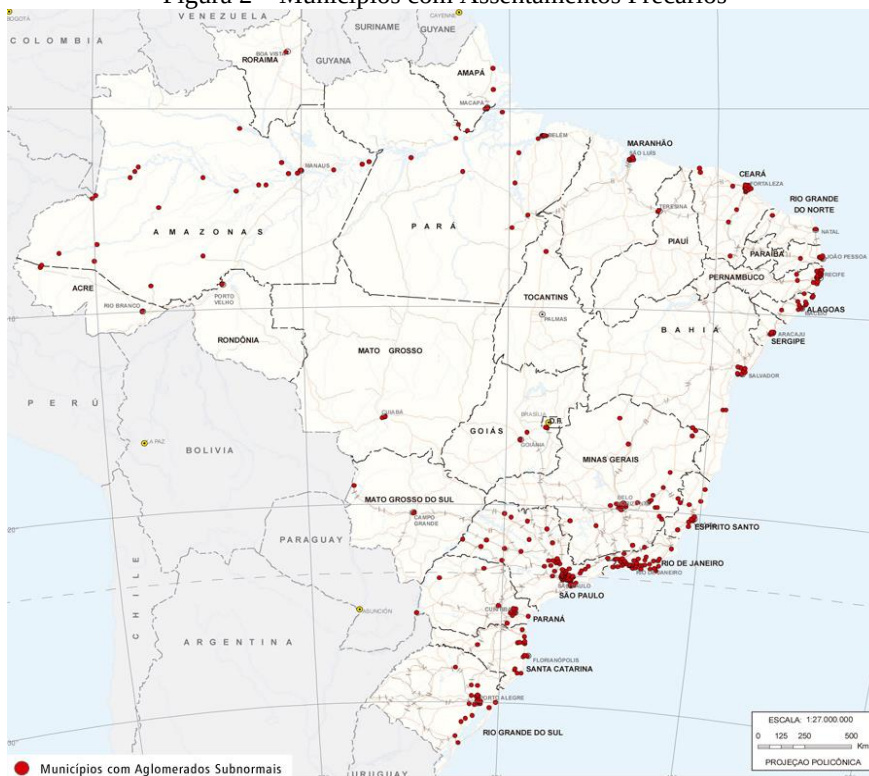
Destaca-se a importância das variáveis estipuladas no Quadro 5 no momento de caracterização dos assentamentos precários, entretanto, nenhuma delas consolida sua identificação: trata-se de uma sistematização de características mais frequentes na literatura, e não a constituição de um padrão definitivo. O estudo também aponta outras variáveis relevantes para auxiliar na caracterização de assentamentos precários, como: renda domiciliar, situação fundiária, domínio da área, população, infraestrutura urbana, padrão urbanístico dos lotes, áreas de risco, densidade do assentamento, material de construção, localização em terrenos com restrições absolutas à ocupação, localização em áreas de preservação ambiental, zoneamento municipal (BRASIL, 2010, p.43).

No Brasil, 6.329 assentamentos precários foram localizados em 323 municípios, concentrando 6% da população brasileira (11.425.644 pessoas). No comparativo entre as regiões brasileiras, o maior agrupamento de domicílios concentra-se na Região Sudeste (49,8%), com destaque para o Estado de São Paulo, contando com 23,2% dos domicílios do país, e o Estado do Rio de Janeiro, com 19,1%. Posicionam-se em seguida os estados da Região Nordeste (28,7%), da Região Norte (14,4), da Região Sul (5,3%) e da Região Centro-Oeste (1,8%). De acordo com a Figura 2, verifica-se que o quantitativo de assentamentos precários segue praticamente a mesma distribuição: a Região Sudeste lidera com 145, seguido da Região Norte que conta com 70, a Região Sul com 51, a Região Norte com 48 e a Região Centro-Oeste com apenas 9 (IBGE, 2011, p.38-39).

Nota-se ainda pela Figura 2 o predomínio de assentamentos precários não apenas na faixa litorânea do país como também na proximidade com as metrópoles. De acordo com o IBGE, este é um fenômeno tipicamente metropolitano, mas que não se restringe à isso, sendo também registrado em cidades de médio e pequeno porte. Ainda segundo o IBGE,

[...] a localização dos aglomerados subnormais é melhor explicada quando associada ao papel das cidades na rede urbana do País. As metrópoles que constituem o topo da hierarquia urbana são polos de concentração da produção econômica e do emprego, lugar onde estava localizada a maioria dos aglomerados subnormais (IBGE, 2011, p. 40).

Figura 2 – Municípios com Assentamentos Precários



Fonte: IBGE, Censo Demográfico de 2010.

Neste contexto, entende-se que os assentamentos precários estão vinculados, principalmente, ao contexto econômico, sendo assim, quanto maior a concentração de renda maior será o atrativo da cidade, portando-se como centro concentrador de riquezas e de população, o que conseqüentemente agrava a questão da desigualdade (SILVA, 2015). Contudo, é importante destacar que apesar da coexistência da pobreza e da vulnerabilidade em assentamentos precários, não deve se limitar a isso. De acordo com Cardoso (2016, p.30), compreender os processos que transformaram as cidades brasileiras em “pequenas ilhas de moradia regular e adequada em meio a um mar de irregularidade e precariedade” vai além do fator da distribuição desigual de renda. O poder público tem papel fundamental na garantia do acesso à moradia digna, justamente porque a constante precarização das habitações é um sintoma de ofertas insuficientes das mesmas. Para ampliação dessa oferta, dois elementos devem ser levados em consideração: o padrão de financiamento habitacional e a oferta de terras. O primeiro depende do estabelecimento de um sistema que permita a ofertas de créditos com prazos maiores e juros subsidiados. O segundo depende, em parte, da ação do poder público, uma vez que a oferta de terras não se limita a provisão de quaisquer terrenos, mas sim daqueles que são dotados de infraestrutura básica, contando com equipamentos e serviços necessários à vida urbana. A ausência do poder público gera uma escassez de terra urbanizada, nesse sentido, uma política de urbanização integrada, com investimentos em infraestrutura urbana, implicaria, na teoria, na redução de moradias precárias. Na prática, entretanto, quando se investe em infraestrutura e eleva-se sua qualidade, o preço de terra conseqüentemente aumenta, tornando o acesso para as camadas de baixa renda extremamente difícil, fazendo com que se acentue a problemática da segregação socioespacial.

3.2. SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL

*Lá não tem brisa
 Não tem verde-azuis
 Não tem frescura
 Nem atrevimento
 Lá não figura no mapa
 No avesso da montanha
 É labirinto
 É contra-senha
 É cara a tapa (...)
 Casas sem cor
 Ruas de pó
 Cidade que não se pinta
 Que é sem vaidade (...)
 Lá não tem claro-escuro
 A luz é dura
 A chapa é quente
 Que futuro tem
 Aquela gente toda*

Subúrbio – Chico Buarque de Holanda (2006)

Partindo de um conceito abrangente, entende-se por segregação a separação forçada e institucionalizada por discriminação, ou seja, por um tratamento desigual de grupos (DESCHAMPS, 2004). Neste sentido, a segregação socioespacial corresponde, sucintamente, à separação espacial de grupos em diferentes áreas do território, sendo estas áreas, muitas vezes, distintas em relação a fatores como: infraestrutura, equipamentos urbanos, paisagem, segurança, entre outros. Como forma concreta do processo de urbanização, “a cidade é um produto de condição e de (re)produção de uma sociedade”, onde acontecem os laços de coexistência e de compartilhamento de espaços comuns (JUNIOR, 2010, p.2). Sob esta visão, articular tanto a dimensão social quanto a espacial na construção do conceito de segregação é de extrema importância, já que estas não são apenas reflexo, mas também condicionantes para que tal processo se aprofunde.

O uso do conceito de segregação urbana originou-se, primeiramente, com pensadores da Escola de Chicago, entre os anos de 1930 e 1940, através do qual pretendiam compreender a escolha pela localização residencial de grupos de diferentes classes de renda nos espaços internos das cidades estadunidenses. Ao observar em seus estudos urbanos que a segregação era uma característica presente em todas as cidades, alguns dentre os pensadores da Escola de

Chicago ficaram instigados à constatar, a partir da simples observação da paisagem, se realmente a segregação urbana se confirmava a partir da localização dos diferentes grupos ou classes de renda em lugares distintos, apontando, assim, a segregação como um processo decorrente das preferências individuais de cada um. Por não se aprofundarem em uma análise sobre os processos, causas ou consequências dessa separação das classes sociais no espaço urbano, a segregação foi entendida como um fato natural por esta corrente de pensadores, intrínseca ao processo de urbanização (VIEIRA; MELAZZO, 2003).

A partir da década de 60 e 70, o conceito de segregação socioespacial passa a ser abordado pelo pensamento de forte influência marxista, sendo definido por pensadores da denominada Escola de Sociologia Urbana Francesa como uma ferramenta para compreensão dos processos desiguais e contraditórios da urbanização capitalista. Estes teóricos marxistas, ao contrário dos pensadores da Escola de Chicago, compreenderam a segregação socioespacial não como mera constatação da localização das diferentes classes sociais no espaço urbano, mas como resultado das contradições das relações sociais, das lutas de classe dentro do sistema capitalista, expressas na organização e na estruturação do espaço urbano (VIEIRA; MELAZZO, 2003). Neste contexto, a segregação deixa de ser um fator de origem natural da paisagem e começa a ser discutida como um instrumento fundamental de estudo, passando a ser mais aprofundada, principalmente, por três grandes pensadores do urbanismo capitalista nos quais apoiaremos parte desta conceituação: Henri Lefèbvre, Jean Lojkine e Manuel Castells.

Os três grandes teóricos refletiram sobre o conceito e abordaram a segregação urbana de maneiras distintas, não quanto à forma como a segregação se apresenta no espaço, mas, sobretudo, quanto à análise desse fenômeno. À começar por Lefèbvre, o autor compreende a estruturação do espaço urbano na sociedade capitalista como uma forma de produção social, baseado na premissa de que o espaço urbano considerado como uma mercadoria proporciona, como consequência, o acesso diferenciado entre as classes, resultando, assim, em uma apropriação subjetiva e ideológica do espaço (VIEIRA; MELAZZO, 2003). Lefèbvre (1983) também buscou esclarecer a confusão entre os termos diferença, separação e segregação. Para o autor, o conceito de diferença está associado à ideia de relações percebidas, enquanto o conceito de separação e a segregação estão ligados à ideia de rompimento da relação. Neste sentido, o autor acredita que a segregação é resultante de uma estratégia de diferenciação social que conduz à formação de espaços homogêneos, o que dificulta a inter-relação entre as diferenças (SOGAME, 2001).

Lojkine, outro nome de destaque, considera a existência de três tipologias distintas de segregação na cidade capitalista: 1) a oposição centro x periferia, considerando a premissa de “renda de acordo com a localização”; 2) a separação entre zonas de moradias reservadas às classes mais privilegiadas x zonas de moradias populares; 3) o zoneamento ou a fragmentação das “funções urbanas”, disseminadas em zonas geograficamente distintas e cada vez mais categorizadas (LOJKINE, 1981, p.189). O autor considera a organização do espaço urbano como consequência da divisão social do trabalho, tendo o Estado um papel determinante no que diz respeito à estruturação de uma relação que beneficia a classe dominante. Assim, o autor acredita que as políticas públicas, “pelo fato de estarem à serviço do capital, serviriam para manter, promover e aumentar a segregação socioespacial” (VIEIRA; MELAZZO, 2003).

Finalmente, Castells discute a questão da segregação socioespacial do ponto de vista do papel dos diferentes atores políticos e ideológicos que agem na produção do espaço urbano. Dentre estes atores, destaca-se o próprio Estado como sendo agente formulador e implementador de suas políticas públicas; a elite detentora do capital, com sua vultosa representatividade junto às autoridades e seu poder de barganha; e, como terceira força, as classes sociais menos favorecidas, pelo seu restrito acesso às informações, falta de representatividade ou mesmo por seu desinteresse próprio (VIEIRA; MELAZZO, 2003). Para Castells (1983), o espaço urbano não está organizado de forma aleatória, mas baseado em uma lógica na qual há forte relação entre o espaço produzido e as transformações estruturais de uma sociedade, entendendo, então, que o processo de segregação é condicionado por fatores econômicos, sociais e ideológicos.

Apesar das diferentes análises e visões, é notável que estes três autores seguem a mesma linha de pensamento no que diz respeito à conceituação da segregação socioespacial: todos concordam que o processo de segregação socioespacial é resultante das desigualdades existentes nas relações sociais entre as diferentes classes e que resultam em um acesso diferenciado à cidade. O acirramento das formas de segregação representa um dos traços mais expressivos da atual fase crítica da urbanização da sociedade, por isso, refletir acerca das dinâmicas de segregação socioespacial significa, também, de certa forma, pontuar as contradições do capitalismo contemporâneo (SOGAME, 2001). Percebe-se, então, que na cidade capitalista o acesso ao espaço é restrito e desigual, o que acaba gerando disputas por localização que são, conseqüentemente, desiguais. O resultado dessa disputa agrava ainda mais a segregação socioespacial, sendo, portanto, um processo dinâmico e contínuo que articula e desarticula, simultaneamente, o espaço urbano.

Outros autores também abordam o termo da segregação visando uma melhor compreensão da estrutura urbana. Para Villaça (2001), a segregação, sendo uma das características mais marcantes das metrópoles brasileiras, é um processo fundamental para o entendimento da estrutura espacial intraurbana, onde as diferentes classes ou camadas sociais tendem a se concentrar cada vez mais em diferentes regiões ou conjuntos de bairros de uma mesma metrópole. Para Maricato (2003), a segregação é uma das faces mais importantes da desigualdade social, além de ser parte promotora da mesma. Para a autora, a segregação é a negação do urbano e da vida urbana. Rolnik (1988, p.40) apreende a segregação como "produto e produtora do conflito social. Separa-se porque a mistura é conflituosa [...], entretanto] quanto mais separada é a cidade, mais visível é a diferença, mais acirrado poderá ser o confronto". Com base nestes autores, observa-se que cada vez mais as cidades são palco de atuação dos agentes de produção do espaço, sendo estas produzidas segundo duas óticas distintas: a social, do processo de apropriação do espaço por parcela da população sem condições financeiras; e a econômica, que está à mercê dos interesses do capital imobiliário. Essa lógica de ordenamento territorial origina em uma estrutura socioespacial segregada e descontínua, caracterizada por cidades fragmentadas em relação ao seu uso e ocupação.

Basta apenas um simples olhar sobre a paisagem urbana para afirmar a existência de grandes desequilíbrios dentro de uma mesma cidade. São perceptíveis as diferenças em sua estrutura, que, até então, podem ser entendidas como consequências naturais de um espaço que comporta diversas funções. Entretanto, a disposição e a organização dessa grande variedade de usos não acontecem por acaso, resultam de um processo histórico que se revela a partir de um contexto que, intencionalmente, viabiliza a produção do espaço pelos grupos detentores de poder. Ao privilegiar determinadas áreas em relação a outras, o poder público estimula ações do mercado imobiliário que restringem o acesso da maior parte da população às áreas mais valorizadas das cidades. Comumente verifica-se o abismo em relação, principalmente, à duas realidades distintas do modo de morar: a população de maior capital habita uma área que é tradicionalmente beneficiada com investimentos do Estado, que recebe constantes melhorias e é, geralmente, bem equipada e dotada de infraestrutura; e a população mais carente habita onde predomina a informalidade e a vulnerabilidade, e dista física e socialmente das partes privilegiadas da cidade. Neste contexto, é indubitável a existência de uma relação expressiva entre a segregação e a vulnerabilidade, uma vez que a cidade se divide entre formal e informal sem que haja um acesso democrático no que diz respeito ao uso, ocupação e organização do espaço urbano.

3.3. VULNERABILIDADE SOCIOAMBIENTAL

*Todo dia o sol da manhã
Vem e lhes desafia
Traz do sonho pro mundo
Quem já não o queria
Palafitas, trapiches, farrapos
Filhos da mesma agonia
E a cidade que tem braços abertos num cartão postal
Com os punhos fechados na vida real
Lhe nega oportunidades
Mostra a face dura do mal*

Alagados – Os Paralamas do Sucesso (1986)

A noção de vulnerabilidade tem ganhado força e vem sendo amplamente discutida em diversas áreas. No entanto, trata-se ainda de um termo de difícil definição, justamente por estar inserida em diferentes campos disciplinares. No campo da economia, por exemplo, o conceito está relacionado ao desempenho econômico diante das adversidades externas. Na geografia, vincula-se às probabilidades de lesionamento por um fenômeno geográfico e/ou climático, como terremotos ou enchentes. Atualmente, o termo molda-se também em caráter social, ou seja, vinculado à determinados grupos de pessoas que possuem menor capacidade de resposta positiva em relação ao enfrentamento de adversidades. (DESCHAMPS, 2004, p.18).

A geógrafa americana Susan Cutter (1996) serve-se da referência de diversos autores para resgatar diferentes acepções e os variáveis meandros da evolução conceitual de vulnerabilidade. Assim, segundo a autora, Gabor e Griffith (1980) compreendem a vulnerabilidade como sendo a ameaça de exposição a materiais perigosos, considerando a mesma como contexto do risco. Timmerman (1981) caracteriza a vulnerabilidade como o grau em que um sistema age negativamente em relação à ocorrência de uma adversidade. Undro (1992), a conceitua como o grau de perda por dados elementos em risco, resultante da ocorrência de um fenômeno natural de certa magnitude. Susman et al. (1984) consideravam, sob uma visão mais social, a vulnerabilidade como o grau em que diferentes classes da sociedade estão, distintamente, em risco. Para Bogard (1989), a vulnerabilidade é definida como a incapacidade de tomar medidas efetivas de mitigação para garantir que não haja perdas. Liverman (1990), além de estabelecer a distinção entre a vulnerabilidade biofísica e a vulnerabilidade social, também trouxe a visão da vulnerabilidade no espaço geográfico. Assim, incumbiu-se de diferenciar a vulnerabilidade no espaço geográfico (onde as pessoas e as áreas

vulneráveis se localizam) e a vulnerabilidade no espaço social (quem, em determinado local, é vulnerável). Finalmente, Cutter trouxe sua própria visão de vulnerabilidade, estabelecida em 1993, remetendo-a a probabilidade de um indivíduo ou grupo ser exposto e adversamente afetado por um risco, considerando, assim, a vulnerabilidade como a interação entre os perigos do lugar (risco e mitigação) e o perfil social das comunidades.

Apesar da complexa definição, alguns autores³ concordam ao afirmar que a vulnerabilidade é a capacidade – ou incapacidade – de um grupo, sociedade ou espaço de antecipar, enfrentar, resistir e recuperar-se do impacto de um risco (BLAIKIE *et al.*, 2005). Entende-se, assim, que a vulnerabilidade também está intrinsecamente ligada à resiliência, ou seja, a “capacidade de um sistema experienciar choques mantendo, essencialmente, a mesma função, estrutura, reações e, portanto, preservando a identidade” (WALKER; SALT, 2006). De acordo com Turner *et al.* (2003), a vulnerabilidade pode ser associada à três elementos: a exposição, a sensibilidade e a resiliência. O fator exposição relaciona-se ao grau de extensão, magnitude ou duração ao qual o sistema está em contato direto com o risco ou estresse; o fator sensibilidade mede o grau de dano em que os sistemas são afetados durante o risco ou estresse; já o fator resiliência refere-se à capacidade de recuperação e adaptação do sistema ao dano ou estresse, permanecendo em seu estado natural desejado. Neste contexto, é possível inferir que a vulnerabilidade se constitui de um somatório de diversos fatores, e apresenta uma relação inversa com a resiliência: quanto maior a resiliência, menor a vulnerabilidade.

Considera-se, nesta pesquisa, o entendimento da vulnerabilidade sob a ótica socioambiental, dando enfoque para os arranjos da cidade desigual e para os conflitos existentes nas práticas espaciais. Existem, então, ao menos dois aspectos da vulnerabilidade que são de extrema relevância neste estudo: a vulnerabilidade espacial (de lugar⁴) e a vulnerabilidade social (de grupos sociais). Neste sentido, testemunhamos o surgimento de uma sociedade caracterizada pela sua capacidade em gerar capital e distribuir desigualmente, e, além do capital, a distribuição desigual de serviços de infraestrutura urbana, a falta de acesso à cidade, a segregação espacial e a exclusão social são importantes componentes da noção de vulnerabilidade, uma vez que seus traços vem acentuando-se cada vez mais nos espaços urbanos.

³ Entre eles: Blaikie, Cannon, Davis, Wisner (2005)

⁴ Por “lugar” entende-se as características do espaço vulnerável, e, sendo assim, engloba o viés ambiental da vulnerabilidade.

A partir de uma análise mais abrangente, a questão da vulnerabilidade social, embasada em uma perspectiva socioespacial,

[...] é entendida como um processo no qual interagem as condições do território e as potencialidades da população que nele habita. É a interação dessas características com as sociais, econômicas e culturais da população do lugar (suas potencialidades) que resultaria no grau de vulnerabilidade dos lugares. Procura-se detectar a estrutura de oportunidades que o território apresenta para a população e a interação delas com as potencialidades sociais da população. Essa interação entre as estruturas de oportunidades e os ativos presentes no território originaria um processo de vulnerabilidade da população que vive em determinado lugar (PENNA, FERREIRA, 2014, p.30).

A vulnerabilidade segmenta os territórios e as comunidades onde essas desigualdades se materializam e permite o questionamento não apenas da pobreza como consequência da baixa renda, mas, principalmente, como essa complexidade de fatores contribui para a reprodução das desigualdades socioespaciais. A vulnerabilidade é, então, produto de um encadeamento de processos do desenvolvimento da produção capitalista da cidade, da concentração e centralização da riqueza produzida, cujas políticas são incapazes de responder adequadamente à formação das periferias e a sua própria reprodução como sociedade e realidade urbana (PENNA, FERREIRA, 2014).

Nesta perspectiva, Kaztman (2000) afirma que o conceito de vulnerabilidade está estritamente relacionado à pobreza, considerando, assim, que o termo vincula-se à fatores determinantes que são frutos dos processos históricos de ocupação do solo e das oportunidades oferecidas pelo mercado, cujos descasos têm produzido problemas de exclusão e marginalização e contribuído com cenários de precariedade e instabilidade. Ainda na visão do autor, estes fatores determinantes podem estar ligados à agentes internos (endógenos) ou externos (exógenos), sendo o grau de exposição a estes fatores maiores ou menores, dependendo da estratificação social ou ainda de desvantagens demográficas (KAZTMAN, 2000). Essa relação entre desastres e baixos indicadores sociais e econômicos é recorrente, entretanto, são válidas as restrições a respeito dessa generalização. O entendimento da vulnerabilidade caracteriza-se por ser algo relativo, não absoluto, “passível de ocorrer em determinadas situações, permitindo então variações num mesmo indivíduo ou comunidade” (ULTRAMARI; HUMMELL, 2011, p.19). Dessa forma, nem todos os assentamentos precários são considerados vulneráveis, bem como nem todos os espaços menos carentes e mais dotado de urbanização estão livres de tornar-se vulneráveis, sendo os fatores determinantes os agentes que sentenciam aos espaços a propensão aos riscos.

Blaikie *et al.* (2005) lembram a distinção entre o chamado “risco voluntário” e o “risco involuntário”, exemplificando com o caso de moradores de classe alta que vivem perigosamente – e voluntariamente – nos Cânions da Califórnia, simplesmente por apreciarem a paisagem. O mesmo não acontece com a população brasileira de baixa renda que vive em favelas e encostas de morros: não é um ato voluntário, certamente eles não estão ali para desfrutar da vista panorâmica, mas sim por uma questão de subsistência no espaço urbano, onde buscam condições como a terra mais barata e por ser área de atuação do trabalho informal. São dois casos em que pode haver a existência de uma mesma categoria de risco (deslizamento de terra, por exemplo), mas que se distinguem não apenas pelo estrato social, como na maneira em que os grupos são afetados e no modo de enfrentar as consequências do desastre. O dinheiro acaba comprando design e infraestruturas que minimizam o efeito de tal adversidade, além das tecnologias de telecomunicações e transportes que facilitam o resgate. Os mais carentes muitas vezes têm seu estoque de capital aplicado no local do desastre, como a casa, roupas e instrumentos de trabalho, sendo mais difícil de se reestabelecer na sociedade.

Entende-se, neste contexto, que é indubitável afirmar que alguns grupos são mais propensos do que outros em relação aos danos e perdas no cenário de diferentes desastres, embora, como já dito, a pobreza e a vulnerabilidade não sejam correlacionadas em todos os casos. Há de se considerar que os impactos não são democráticos, ou seja, não são igualmente compartilhados por todos (HOGAN, 2005). Assim, conclui-se que a vulnerabilidade se encontra diretamente relacionada aos grupos socialmente vulneráveis, ou seja, indivíduos que, por determinadas características ou contingências, são menos propensos a uma resposta positiva mediante algum evento adverso. Nesses termos, a noção de risco e de justiça ambiental tornam-se fundamentais para o desenvolvimento do estudo da vulnerabilidade.

3.4. RISCOS URBANOS E A (IN)JUSTIÇA AMBIENTAL

*O homem chega, já desfaz a natureza
Tira gente, põe represa, diz que tudo vai mudar
O São Francisco lá pra cima da Bahia
Diz que dia menos dia vai subir bem devagar
E passo a passo vai cumprindo a profecia
Do beato que dizia que o Sertão ia alagar
O sertão vai virar mar, dá no coração
O medo que algum dia o mar também vire sertão (...)
Debaixo d'água lá se vai a vida inteira
Por cima da cachoeira o gaiola vai subir
Vai ter barragem no salto do Sobradinho
E o povo vai-se embora com medo de se afogar
Sobradinho – Sá e Guarabyra (1977)*

No contexto das cidades brasileiras, cada vez mais caracterizadas como aglomerados dinâmicos, intensificam-se os problemas cujos vieses dividem-se entre urbanos e ambientais. A partir da expansão das cidades e do processo de apropriação de terras, as alternativas mais comuns para a população de baixa renda são ocupar vazios urbanos menos valorizados, como margens de rios ou encostas de morros que se caracterizam como áreas de risco. O avanço de estudos acerca do tema traz à tona novas maneiras de intervenção no que diz respeito à capacidade de enfrentamento de riscos, o que parece ser uma equação bastante simples: à medida em que a sociedade e as pesquisas avançam, reduz-se a sujeição ao risco. Entretanto, essa equação é de natureza extremamente utópica, uma vez que os riscos não são fatores rígidos, ou seja, eles estão em constante expansão no que se refere as formas de atuação, contextos, circunstâncias, agentes, capacidade de enfrentamento, entre diversos outros fatores.

As cidades, como concentradoras de pessoas, moradias, veículos e de dinamismo, exigem infraestruturas específicas para cada categoria. Todas estas categorias têm tendência à multiplicação, expansão, evolução ou diversificação, ou seja, crescem exponencialmente dentro da urbe. Essa condição amplia também a categoria de risco, sendo, então, uma consequência das práticas da sociedade, o que a torna uma grande produtora de riscos. Segundo Jacobi,

Cotidianamente a população, em geral a de mais baixa renda, está sujeita aos riscos das enchentes, escorregamentos de encostas, contaminação do solo e das águas pela disposição clandestina de resíduos tóxicos industriais, acidentes com cargas perigosas, vazamentos em postos de gasolina, convivência perigosa com minerações, através do ultralancamento de fragmentos rochosos e vibrações provenientes da detonação etc. (JACOBI, 2006, p.117).

Existe, então, uma espécie de produção de injustiça social, com nítidas delimitações espaciais da exclusão. Sendo assim, não há como dissociar a relação entre riscos urbanos e a questão do uso e ocupação do solo, cuja vinculação faz parte de uma lógica perversa da distribuição desigual de terras e, conseqüentemente, de riscos urbanos. Outra relação existente é a da vulnerabilidade e do risco, já que o estado de fragilidade de determinada situação gera uma predisposição ao risco. De acordo com Deschamps, existem três situações necessárias para a produção de um risco:

(...) um evento potencialmente adverso, ou seja, um risco, que pode ser exógeno ou endógeno; incapacidade de responder positivamente diante de tal contingência; e impossibilidade para adaptar-se ao novo cenário gerado pela materialização do risco (2008, p. 194).

Para Beck (2013, p.42) “as possibilidades e capacidades de lidar com situações de risco, de contorná-las ou compensá-las, acabam sendo desigualmente distribuídas entre distintas camadas de renda e educação”, ou seja, o autor afirma que os riscos reforçam a sociedade dividida em classes sociais, compreendendo que a população de menor renda apresenta menor capacidade em responder positivamente à situações de riscos. O autor ainda adverte: “o núcleo da consciência de risco não está no presente e sim no *futuro*” (BECK, 2013, p. 40, grifo do autor), ou seja, compreende-se que a atuação do poder público deve intervir englobando políticas públicas que minimizem as vulnerabilidades socioambientais, já que ocupar áreas de riscos associa-se “a situações em que também há dificuldade de acesso ou ausência de infraestrutura urbana nos núcleos ocupados por famílias pobres, configurando uma situação de injustiça ambiental” (SOUZA, 2016, p.32).

As atuais políticas de intervenções em assentamentos precários no Brasil relacionadas à gestão de riscos são de atribuição municipal, onde, segundo Brasil (2006), são programas estruturados na elaboração e atualização do mapeamento de riscos, no monitoramento de precipitações pluviométricas, no estabelecimento de ações preventivas de defesa civil, no desenvolvimento de mobilizações da comunidade envolvendo aspectos de educação ambiental, no monitoramento de situações de risco e técnicas construtivas adequadas, entre outras medidas. Entretanto, o que se observa é que mesmo nos municípios que reconhecem os riscos existentes, é comum que a administração pública acabe interrompendo os programas por diversos fatores, e acabam recomeçando do zero este processo de políticas preventivas. Ou seja, essa paralisação tem como consequência um prejuízo incalculável de tempo e de um esforço anterior em manter os estudos e ações atualizados, que poderiam mitigar uma série de riscos se os diagnósticos fossem constantes. Além disso, falta um maior envolvimento dos agentes no momento de

reconhecer as particularidades existentes dentro de cada assentamento, que diferem tanto nas condições de vida e no tecido urbano como na sujeição e na resiliência à determinado risco. Sob esse ponto de vista, podemos afirmar que a noção do risco tem caráter subjetivo, pois deve ser percebido e analisado de maneira diferente em cada contexto, evitando generalizações.

Ainda segundo o Guia para elaboração de Políticas Municipais do Ministério das Cidades (BRASIL, 2006), os principais fenômenos relacionados a desastres naturais no Brasil são os deslizamentos de encostas e as inundações, uma vez que a remoção da vegetação nativa e a ocupação em áreas de morros e margens de rios acaba fragilizando o meio ambiente e intensificando tanto a magnitude dos desastres como a sua frequência. Compreende-se, desta forma, que os desastres estão associados tanto aos impactos da natureza sobre o espaço construído, quanto da construção do espaço sobre a natureza. Sendo assim, é possível afirmar que os movimentos pela justiça ambiental se relacionam diretamente com as lutas e reivindicações pela minimização das desigualdades sociais. Segundo Souza (2016, p.26), “a dificuldade em ter acesso ao saneamento ambiental, bem como a vulnerabilidade aos desastres ambientais, tais como desmoronamentos e enchentes, justificam a relação entre a luta ambiental e a luta por moradia”.

A luta pelo reconhecimento da desigualdade ambiental e os movimentos pela justiça ambiental, “remetem a uma discussão distinta daquela promovida no debate ambiental corrente – entre meio ambiente e escassez” (DESCHAMPS, 2008, p.207). Neste sentido, segundo Acsehrad (2002, p.54),

[...] o meio ambiente tende a ser visto como uno, homogêneo e quantitativamente limitado. A ideia de Justiça, ao contrário, remete a uma distribuição equânime de partes e à diferenciação qualitativa do meio ambiente. Nesta perspectiva, a interatividade e o inter-relacionamento entre os diferentes elementos do ambiente não querem dizer indivisão. A denúncia da desigualdade ambiental sugere uma distribuição desigual das partes de um meio ambiente de diferentes qualidades e injustamente dividido (ACSELRAD, 2002, p.54)

Assim, a noção deste conceito adverte que a degradação ambiental e a desigualdade que impera na sociedade relacionam-se diretamente com a chamada “injustiça social”, justamente pela evidente relação entre a desigualdade e a exposição aos riscos urbanos e ambientais. A injustiça social, no entanto, só será passível de ser combatida por meio da organização democrática da sociedade.

4. URBANIZAÇÃO COMO INTERVENÇÃO

O avassalador processo de urbanização, de acordo com Maricato (2003), foi acompanhado da modernização no modo de vida, no ambiente construído e nas comunicações, sem deixar que se reproduza o seu lado arcaico, ou seja: a modernização acontece apenas para alguns, a cidadania e outros direitos também. Como visto até aqui, as maneiras hegemônicas de moradias no Brasil urbano encontram-se em situação de irregularidade habitacional, e morar adequadamente passou a ser, historicamente, um privilégio de alguns. A afirmação da autora de que “os aparelhos eletrônicos chegam às favelas antes da unidade sanitária completa (e evidentemente antes da moradia digna)” é consentido aqui com intuito de indagar: será que o atual modelo de desenvolvimento urbano e social pode ser estendido e garantido a todos? A resposta está no que observamos diariamente nas grandes cidades brasileiras: áreas ocupadas de maneira ilegal, dificuldade de acesso às infraestruturas urbanas, menor oportunidade de emprego, maior exposição à violência, difícil acesso à justiça e ao lazer, entre outras dificuldades e impedimentos. Isso evidencia que a questão da segregação e da exclusão englobam inúmeros vieses, sendo então inserido em contextos sociais, econômicos, ambientais, jurídicos e culturais.

A partir do momento em que o Brasil deixa de lado a retórica da erradicação em assentamentos precários, ou diminui a prática de “mudar o problema de endereço através de despejos forçados” (ALLIANCE, 2008, p.1), outra categoria demonstra ser peça essencial para construir uma cidade mais democrática, e passa a ser predominante: a urbanização como forma de intervenção. Como uma política urbana e social, a modalidade de urbanização tem como objetivo principal melhorar a qualidade de vida da população de forma a incluir o assentamento e seus moradores à cidade formal, dotando o espaço com infraestrutura urbana, equipamentos públicos, com a remoção de famílias que estão em situação de risco e vulnerabilidade e a construção de novas moradias na própria área para manter os laços existentes dessa população com o local. Em um país onde a invasão de terras é quase mais regra do que exceção, essa apropriação da urbanização como intervenção em assentamentos precários pode ser considerado um grande avanço, já que saímos da “ideia de “aberração” que prevaleceu nos discursos dos poderes públicos até os anos de 1960 à de “favela integrada à cidade”, presente na ideologia contemporânea” (AMORE, et al, 2014, p.3).

Diferentemente do processo de urbanização estudado no capítulo anterior, a urbanização como intervenção pode ser entendida como a transformação de uma região ou sociedade, onde o termo não representa o crescimento da população urbana, mas sim a implementação de

infraestrutura, o planejamento e a organização nas cidades, propiciando um conjunto de mudanças que se expressam tanto na paisagem como no comportamento da sociedade (MONTEIRO; VERAS, 2017, p.4). Neste capítulo, compreende-se, então, o termo “urbanização” como um conjunto de intervenções sociais físico-urbanísticas que visam

[...] proporcionar níveis de vida mais decentes à população-alvo e diminuir impactos ambientais negativos gerados por essas aglomerações urbanas que apresentam insegurança geológica e precariedade nas condições de saneamento, conforto, acessos e serviços urbanos (ABIKO; COELHO, 2009, p.22).

Com a expansão dessa tipologia de medidas e ações, no decorrer dos anos, as intervenções de urbanização limitavam-se em atuar em melhorias habitacionais, na regularização fundiária e em melhorias das condições físico-urbanísticas de determinada área da cidade. Atualmente, vem se ampliando as intervenções que relacionam-se com ações de uma política social através da participação popular durante o programa, da geração de trabalho e renda e na capacitação profissional dessa população, “implicando, portanto, em agregar, à intervenção física, ações específicas direcionadas à redução da pobreza” (CARDOSO, 2007, p.233). Essa articulação entre intervenções de caráter social e de caráter urbanístico, além de permitir uma territorialização das políticas sociais, aumentando, assim, a sua efetividade, também fomenta questões que estão diretamente relacionadas aos direitos básicos dos cidadãos. Neste sentido, adota-se como premissa, de acordo com o Cities Alliance (2008), que para um programa de urbanização ser considerado bem-sucedido, três processos necessitam ocorrer simultaneamente:

- o morador da favela se tornar um cidadão;
- o barraco se tornar uma casa;
- e a favela se tornar um bairro.

Este capítulo configura-se como um verdadeiro resgate histórico afim de compreender como ocorreram os impasses, limites e avanços da questão habitacional no Brasil. Serão, então, retomadas bases conceituais, teóricas e práticas relacionadas à urbanização como intervenção, sendo eles: o direito à cidade e à moradia digna, a política habitacional brasileira, as políticas públicas de urbanização e a reiteração de espaços vulneráveis à cidade formal.

4.1. O DIREITO À CIDADE E À MORADIA DIGNA

*Quando o oficial de justiça chegou, lá na favela
E contra seu desejo entregou pra seu Narciso
Um aviso, uma ordem de despejo, assinado seu doutor
Assim dizia a petição:
Dentro de dez dias quero a favela vazia
E os barracos todos no chão, é uma ordem superior
Ô ô ô ô, meu sinhô, é uma ordem superior
Ô ô ô ô, meu sinhô, é uma ordem superior
Não tem nada não seu doutor, não tem nada não
Amanhã mesmo vou deixar meu barracão
Não tem nada não, seu doutor
Vou sair daqui, pra não ouvir o ronco do trator
Prá mim não tem problema
Em qualquer canto eu me arrumo
De qualquer jeito eu me ajito
Depois o que eu tenho é tão pouco
Minha mudança é tão pequena
Que cabe no bolso de trás
Mas essa gente aí hein, como é que faz?
Mas essa gente aí hein, como é que faz?*

Despejo na Favela – Adoniran Barbosa (1969)

No panorama desigual que caracteriza as cidades brasileiras, grande parte⁵ da população vive abaixo da linha de pobreza⁶, sem qualquer condição de moradia digna e de infraestrutura. A opção que resta para parte dos moradores é migrar para as periferias das cidades ou terras que foram desprezadas pelo mercado imobiliário, onde geralmente ocupam beiras de córregos e rios, áreas de riscos ou terrenos de propriedade pública. Os desassistidos são literalmente jogados na rua da amargura pelo poder público, onde as opções são viver sem um teto ou invadir terras, quando, na verdade, a moradia, a saúde e a liberdade são direitos destes cidadãos.

A partir da ampla disseminação das discussões e reivindicações acerca do direito à cidade, ressalta-se essa questão prioritária que é peça indispensável nessa luta que desencadeia tantas outras: o direito à moradia digna. Peça fundamental, pois a impossibilidade de habitar

⁵ Segundo dados do IBGE (2019), 52,5 milhões de pessoas vivem abaixo da linha de pobreza, ou seja, um quarto da população brasileira.

⁶ Termo utilizado para descrever o nível de renda anual com o qual uma pessoa ou uma família não possui condições de garantir os recursos necessários para viver.

em condições adequadas restringe uma pessoa ou família de forma a não poder contribuir positivamente para com a sociedade. Ou seja, o direito à moradia relaciona-se diretamente com outros direitos humanos, já que sem um local adequado para se viver, fica ainda mais difícil manter a educação e o emprego, gerando muitas vezes o impedimento da participação social (OSÓRIO; JUNIOR, 2003). Sob esta ótica, nota-se que estes modos precários de habitar são frutos de desigualdades sociais, que acabam levando a população a subsistir em espaços onde são desprovidos de seus direitos.

Neste sentido, refletir sobre como definir e o que significa fazer parte das cidades contemporâneas é uma enorme provocação. Em consequência do processo de urbanização desigual, as cidades brasileiras passaram a adquirir características que nos levam a perceber a coexistência de duas realidades distintas entrelaçadas dentro de único termo. Poderia definir as cidades como lócus principal das atividades sociais e econômicas, como território onde acontece toda a organização da vida social, suas relações, experiências, memórias e sentidos. Por outro lado, “esse mesmo território é apropriado pela lógica capitalista, que mercantiliza a vida e naturaliza as desigualdades, as injustiças” (COELHO, 2015, p.11). Ao mesmo tempo em que as cidades oferecem abrigo para alguns, negam para outros. Da mesma forma, possuem áreas que são regidas por leis e outras que passam despercebido pela legalidade. Proporcionam lazer para uns poucos e são cenários de violência para parte massiva da população. Neste contexto, a dualidade é evidente: coexistimos entre a cidade formal e a cidade informal. Indago, portanto, por onde anda a gestão democrática? E o planejamento urbano que deveria ser partilhado e usufruído por todos? O que, de fato, contribuiu para que as cidades se tornassem verdadeiras arenas nas quais se expressam conflitos e contradições? A cidadania plena vem acompanhada de uma série de direitos: moradia digna é um direito; saneamento básico é um direito; lazer e cultura são direitos. E todos estes englobam um direito ainda mais amplo, que é o – ainda utópico – direito à cidade.

Difundido pelo filósofo e sociólogo Henri Lefebvre em seu livro “*Le Droit à la ville*” em 1968, o conceito de direito à cidade vem sendo cada vez mais articulado e reconhecido como um instrumento fundamental na busca por um mundo socialmente mais justo. Em uma leitura prévia, seria justificada a compreensão do termo apenas como uma garantia jurídica, entretanto, na perspectiva Lefebvrina, o direito à cidade não se reduz apenas à garantia de condições mínimas de acesso ao espaço, mas do direito intrínseco de transformação democrática do espaço vivido. Segundo o autor, “o direito à cidade não pode ser concebido

como um simples direito de visita ou de retorno às cidades tradicionais. Só pode ser formulado como direito à vida urbana, transformada, renovada” (LEFEBVRE, 2001, p.117-118).

Em seu livro, que ainda mantém um conteúdo surpreendentemente atual, o filósofo analisa de forma dialética as complexidades do espaço urbano, criticando princípios do urbanismo modernista e o modo de produção e reprodução do espaço urbano. A cidade, que antes era concebida como espaço de vivências e encontros, passa a assumir um caráter mercadológico, ou seja, é cada vez mais caracterizada como uma mercadoria destinada à produção de lucro a todo e qualquer custo, convertendo o cidadão em um mero objeto inserido no conjunto do urbano. Neste sentido, o direito à cidade apresenta-se, então, como um grito, uma demanda, uma reivindicação que visa ampliar a necessidade de mudança para uma sociedade mais igualitária.

A luta por uma reforma urbana no Brasil se inicia em meados de 1950, enquanto o país era atropelado pelo intenso processo de urbanização. O marco inicial das discussões legais foi em 1963, ano que antecede o início do regime ditatorial, com o Seminário de Habitação e Reforma Urbana que visava modificações nos instrumentos regulatórios e de mediação dos conflitos sociais urbanos, buscando a inclusão de mecanismos de controle do mercado imobiliário. No entanto, mesmo ainda tímido por conta do período militar em vigência, é a partir da década de 1970 com a estruturação de movimentos pela defesa de princípios e direitos fundamentais da população que se intensificaram as discussões que culminariam na inserção da política urbana dentro da Constituição de 1988.

Como parte do processo das conquistas democráticas, em 1985 foi constituído o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), que a princípio tratava apenas das reivindicações por moradia, e que, após o fim do regime militar, passou a incorporar a questão da cidade para todos. Tratava-se de um grupo heterogêneo, formado por lideranças de movimentos sociais, arquitetos, engenheiros e geógrafos que elaboraram a Emenda Constitucional pela Reforma Urbana. O MNRU, definiu, então, competências aos municípios para aprovar o plano de desenvolvimento urbano e nele estabelecer meios para realizar as funções sociais da cidade (CAFRUNE, 2016). Contudo, a função social da cidade e da propriedade só passou a ser obrigatória em 2001, com a promulgação da Lei 10.257 – o Estatuto da Cidade.

Na década de 1990, o MNRU passa a ser Fórum Nacional de Reforma Urbana – FNRU, e sua atuação foi marcada pela conciliação entre sua intensa atuação nacional com uma boa

articulação internacional. Como exemplo disso, houve a participação em eventos organizados pelas Nações Unidas, como a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente em 1992 na cidade do Rio de Janeiro, conhecida como Rio-92 ou Eco-92, onde foram organizados tratados para explicitar as demandas dos movimentos sociais. Em 1996, ocorreu a Conferência das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (Habitat II), em Istambul, onde foi aprovada a Agenda Habitat com destaque para dois temas de grande relevância: a erradicação da pobreza e o desenvolvimento de assentamentos humanos equitativos. A Agenda Habitat, como plano de ação da Conferência, tinha como objetivo “ser uma mobilização global de ação em todos os níveis, a fim de alcançar o desenvolvimento sustentável de todas as cidades, vilas e aldeias em todo o mundo durante as primeiras duas décadas do século próximo” (ONU⁷).

Ainda durante a Habitat II, a moradia, que foi reconhecida como direito humano universal em 1948 a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas, teve seu conceito estendido para moradia adequada, ou seja, a questão passou a não se resumir apenas em ter um teto, mas ao direito de acesso a um lar, onde seja possível o desenvolvimento como cidadão e a garantia de uma comunidade segura para viver com dignidade (OSÓRIO; JUNIOR, 2003). De acordo com a ONU, uma moradia adequada deve incluir: segurança da posse, disponibilidade de serviços, infraestrutura e equipamentos públicos, custo acessível, habitabilidade, acessibilidade não discriminação e priorização de grupos vulneráveis, localização adequada e adequação cultural.

Posteriormente, com a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, a política urbana ganha outra dimensão, já que a nova lei brasileira passa a definir diretrizes gerais que percorrem pelos três níveis de governo – federal, estadual e municipal, para a promoção de uma política que garanta o desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e gestão democrática das cidades. Trata-se de um conjunto de instrumentos e critérios voltados à regularização do uso da propriedade urbana, de modo a assegurar o bem coletivo, a segurança e o bem-estar dos cidadãos (JUNIOR; UZZO, 2015). Ainda assim, em decorrência de sua aprovação, surgiram dois principais desafios: a falta de capacitação dos atores sociais que promovem as políticas urbanas e a disseminação e popularização do Estatuto da Cidade para que fosse de fato implementado nas cidades brasileiras. Visando solucionar o primeiro, entre 2001 e 2002 foram organizados pelo FNRU duas oficinas nacionais e propagado diversos materiais didáticos acerca do Estatuto com uma linguagem popular. Para o segundo desafio, um dos meios para

⁷ Disponível em: www.unhabitat.org

enfrentá-lo tem sido a “participação das entidades e organizações populares do FNRU na campanha nacional do Plano Diretor Participativo, desenvolvida pelo Conselho Nacional das Cidades” (JUNIOR; UZZO, 2015, p. 266).

Buscando ampliar sua agenda comum, as organizações vinculadas ao então FNRU passaram a atuar junto aos Fóruns Mundiais, especialmente ao Fórum Social Mundial e ao Fórum Urbano Mundial. Estes Fóruns passaram a constituir “uma plataforma comum dos movimentos sociais, que culminou no lançamento, em 2005, da Carta Mundial pelo Direito à Cidade” (CAFRUNE, 2016, p.188). O documento afirma ser, “antes de tudo, um instrumento dirigido ao fortalecimento dos processos, reivindicações e lutas urbanas” (CARTA, 2005, p. 2), ou seja, é um direito coletivo de quem habita as cidades, especialmente dos grupos vulneráveis e menos favorecidos. Em suma, a Carta Mundial pelo Direito à Cidade baseia sua proposta em cinco princípios e fundamentos estratégicos, sendo eles: o exercício pleno da cidadania e gestão democrática da cidade; a função social da cidade e da propriedade urbana; a igualdade, não discriminação; a proteção especial de grupos e pessoas em situação de vulnerabilidade; e o compromisso social do setor privado (CARTA, 2005).

Contraditoriamente ao que preza a Carta Mundial pelo Direito à Cidade, que define este direito como o “usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social” (CARTA, 2005, p.3), a sociedade atual baseia-se cada vez mais na egoísta premissa de “cidades sem cidadãos”, dessa forma, a realidade supera a teoria ainda utópica e o direito à cidade passa a ser a bandeira de luta de quem não tem o direito a um espaço digno para criar oportunidades e se desenvolver (MATHIVET, 2010, p.25). A constante busca pelo direito à cidade implica em mudanças profundas na estruturação da sociedade como coletivo, seja nos padrões conflitantes de produção e consumo, ou nas formas de apropriação do espaço e dos recursos naturais. Enquanto prevalecer a pobreza, a desigualdade, a segregação e a injustiça, dificilmente haverá chance de uma efetiva gestão democrática nas cidades.

Na Constituição Brasileira, o direito à moradia apresenta-se como um direito social, onde é obrigação do Estado agir por meio de políticas públicas habitacionais que assegurem o efetivo direito à moradia. Também tem como responsabilidade impedir a regressividade deste direito. (OSÓRIO; JUNIOR, 2003). Levando em conta a realidade brasileira, é possível identificar a valorização das áreas mais centrais dos municípios, as quais são equipadas com sistemas de saneamento básico, iluminação pública, ruas pavimentadas, entre outros. Essa valorização acabou por excluir moradores que não tivessem condições suficientes para arcar

com imóveis nestas áreas. Sendo assim, os que tinham condições de pagar, habitavam a “cidade formal”, enquanto os desprovidos de recursos financeiros habitavam a “cidade informal”.

Numa perspectiva onde estão integradas as problemáticas da moradia digna com a questão do direito à cidade, é possível perceber as reivindicações que emergem em relação à habitação na tentativa de enfrentar essa questão social. Motta (2011) classificou as diferentes tipologias de reivindicações para fins de análise. O primeiro tipo de luta refere-se ao direito de permanência e de acesso à moradia, ou seja, são os casos dos assentamentos precários e as ocupações informais, consequências diretas da ausência de condições acessíveis para a população mais carente, e também dos movimentos por construções de habitações populares.

O segundo tipo de luta corresponde às questões de infraestrutura, onde a população reivindica por melhorias no âmbito da urbanização propriamente dita, como: implementação ou melhorias do sistema de saneamento básico, sistema de transporte público, rede de energia elétrica, entre outros. Neste sentido, podemos perceber que as melhorias em infraestruturas e equipamentos urbanos se restringem, fundamentalmente, às classes dominantes, relegando à população mais pobre a condição de habitar áreas com escassa ou nenhuma estrutura. O terceiro tipo de luta diz respeito à resistência dos moradores em relação à projetos de urbanização, que implicam, geralmente, em processos de remoções dessas famílias. Cabe ressaltar que, apesar de o poder público oferecer a possibilidade de reassentar as famílias em outros locais, muitas vezes, como será apresentado mais adiante nesta pesquisa, não levam em conta toda a história e as relações que aquela população cultivou no determinado espaço, expulsando-os sem considerar os laços e o sentimento de pertencimento ao local. Estas três tipologias de lutas evidenciam como os princípios norteadores das políticas urbanas tem se tornado elementos propiciadores de desigualdades e segregações socioespaciais, gerando verdadeiros *apartheids* urbanos (BATTUS; OLIVEIRA, 2016). Nota-se que estas lutas estão intimamente ligadas à possibilidade de habitar dignamente o espaço enquanto cidade, destacando, mais uma vez, que as reivindicações por moradia não se restringem apenas a questão de ter uma casa (MOTTA, 2011).

Tendo em vista a produção capitalista do espaço urbano, Harvey (2012) afirma que “vivemos num mundo onde os direitos de propriedade privada e a taxa de lucro se sobrepõe a todas as outras noções de direito”. Assim, a atual conjuntura urbana, compreendida através da crescente desigualdade social, traz à tona impasses que contrariam o principal direito que o Estado dissimuladamente nos diz garantir: o direito à cidade. Do ponto de vista do planejamento

urbano, a relação entre a presença e a ausência do Estado acaba aprofundando contradições intrínsecas ao modo de produção capitalista. De acordo com Rodrigues (2007):

“A **presença** diz respeito, entre outras dinâmicas, à definição do salário mínimo, às normas jurídicas de **apropriação e propriedade da terra**, à legislação de **uso da terra** e edificações, à implantação de infra-estrutura e equipamentos de uso **coletivo**. O Estado parece **ausente** ao definir salários insuficientes para a reprodução da vida, não prover o **acesso universal** aos meios e equipamentos de uso e consumo coletivo” (RODRIGUES, 2007, grifos nossos).

Assim, entende-se que o Estado articula um meio de governabilidade seguindo um viés individualista, renegando um Estado de direito inclusivo. Essas articulações de poder se relacionam diretamente com os grandes grupos econômicos, visando beneficiá-los conforme seus próprios interesses. Com isso, a pluralidade e a diversidade, enquanto essência da cultura brasileira, vão sendo menosprezadas, como um descompasso que torna impraticável o exercício de um direito que visa o bem comum. Em contradição, o conceito do direito à cidade assimila-se a “um direito de mudar e reinventar a cidade a partir do exercício de um poder coletivo sobre o processo de urbanização” (HARVEY, 2013), em um contexto de enormes complexidades e profundos conflitos de interesses.

No cenário contemporâneo, nota-se que a tradicional função do espaço da cidade como local de encontro social foi sendo reduzido, ameaçado ou progressivamente descartado (GEHL, 2013). Apesar desse retrocesso, a sociedade contemporânea avançou tornando-se expressivamente ativa na questão da reivindicação por uma cidade voltada ao bem comum, reconhecendo-a como um bem social. Contudo, o direito à cidade como está constituído hoje, ainda se restringe a elite política e econômica, que está em posição de moldar as cidades cada vez mais conforme suas próprias conveniências. A ocupação do espaço urbano ainda é palco de uma eterna luta de classes dentro da cidade, e por isso tornam-se fundamentais as reivindicações pelo direito à cidade e à moradia digna para todos. Interpreta-se, então, o direito à cidade como sendo o direito à vida urbana, aos locais de encontro, de vivências e de trocas (LEFEBVRE, 2001), ou seja, está essencialmente relacionado aos anseios de quem habita, trabalha e contribui, seja como for, no espaço urbano. E que o direito à moradia deve caminhar de mãos dadas com as políticas públicas habitacionais para obtenção de uma mudança de patamar na questão do acesso a um lugar para se viver com dignidade e integrado à cidade formal. O item a seguir resgata a trajetória da política habitacional brasileira e seus meandros a fim de compreender como essa questão foi e vem sendo tratada pelo poder público – que deveria ser o principal facilitador nessa incessante busca por equidade e justiça social numa sociedade de excluídos.

4.2. POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA

*Nos barracos da cidade
Ninguém mais tem ilusão
No poder da autoridade
De tomar a decisão
E o poder da autoridade
Se pode, não faz questão
Mas se faz questão
Não consegue
Enfrentar o tubarão (...)
E o governador promete
Mas o sistema diz não
Os lucros são muito grandes
E ninguém quer abrir mão, não
Mesmo uma pequena parte
Já seria a solução
Mas a usura dessa gente
Já virou um aleijão*

Nos Barracos da Cidade – Gilberto Gil (1985)

O crescimento das cidades brasileiras, como visto até aqui, foi acompanhado pelo aumento da irregularidade, informalidade e precariedade no que diz respeito às formas de morar. Cortiços, favelas, assentamentos precários, loteamentos periféricos, todos surgiram como alternativas habitacionais para a população menos favorecida e historicamente excluída do mercado imobiliário formal (DENALDI, 2003, p.8). Com as grandes mudanças do final do século XIX, oriundas do processo de urbanização, expandiram-se os centros urbanos e a principal alternativa para a população mais carente foi habitar em cortiços, provocando uma grave situação de precariedade nas condições sanitárias.

As primeiras intervenções do Estado, combinadas com discursos higienistas, dirigiam-se para o sentido da erradicação como um mecanismo de expulsão da população das áreas centrais. Segundo Denaldi (2003, p.10), após o Governo do Rio de Janeiro ter determinado a proibição da construção de cortiços no centro da cidade, decretou-se a eliminação total dessa tipologia habitacional em 1893, exemplo seguido de maneira semelhante pela capital paulista e posteriormente por outras cidades. Essas desapropriações levaram grande parcela da população a invadir morros e constituir as favelas, sendo a única opção dos menos favorecidos.

Até a primeira metade do século XX, as favelas passaram do desconhecimento à repressão através da construção da ideia social de que era o lugar de vagabundos, malandros ou marginais (REZENDE, 2015). Com a falta de alternativas habitacionais voltadas à população de menor renda, a cidade ilegal assume proporções crescentes e diversas cidades passaram a ter o problema da habitação agravado. A partir do fim da década de 1930, quando a industrialização e a urbanização do país ganham novo impulso com a Revolução de 30, é que começa a se esboçar uma política para a habitação (MOTTA, 2011).

No contexto de uma modernização do Estado brasileiro, a política de erradicação passa a ser implementada em diferentes cidades nas décadas de 1930 e 1940. De acordo com Bueno (2000),

(...) era tempo de eliminar o que lembrava a miséria rural, a relação das primeiras favelas com escravos, todo o lado injusto do desenvolvimento brasileiro que já estava presente na cidade da Primeira República e se ampliava com o processo migratório. A ideia de erradicação das favelas foi semelhante à reação das elites, da burguesia e da pequena burguesia à habitação proletária na cidade industrial europeia. Lá propôs-se (e executou-se) o desalojamento das pessoas e demolição dos bairros centrais onde se aglomeravam os trabalhadores pobres com suas enormes famílias saídas do campo (BUENO, 2000, p.163).

Entre as décadas de 40 e 50, inúmeras tentativas de remoção de favelas foram realizadas na cidade do Rio de Janeiro, que, do ponto de vista do mercado imobiliário, foi considerada uma ação bem-sucedida, já que para este setor as erradicações eram verdadeiras faxinas nas cidades. Dessas erradicações, estudos registraram situações em que as famílias transferidas para conjuntos habitacionais periféricos vendiam suas novas unidades e retornavam para a favela, prática que, como será apresentado adiante, é bastante recorrente nos dias atuais. Os motivos também não diferem do que se encontra hoje: incapacidade econômica de arcar financeiramente pela moradia, o custo socioeconômico de morar longe do emprego e da infraestrutura urbana e a busca de um aumento da renda, mesmo que temporário, através da venda (BUENO, 2000).

Durante o período militar, em 1964, foi criado o Banco Nacional de Habitação (BNH), que financiava obras de habitação, saneamento básico e urbano, incluindo grandes projetos regionais e nacionais das áreas de transporte e energia (DENALDI, 2003, p.14), tornando-se o principal órgão da política habitacional e urbana do país (MOTTA, 2011, p.4). Entre as décadas de 1960 e 1970, a linha de atuação do BNH para favelas ainda era a erradicação, utilizando-se de programas de remoção de moradores de núcleos de favela para loteamentos ou conjuntos habitacionais na periferia das cidades. A criação do BNH ocorre em entremeios contraditórios, pois além de atender com a produção de moradias, prioritariamente a população de baixa renda, também deveria ser lucrativo e autossustentável financeiramente, supondo, assim, que essa

população poderia arcar com os custos da casa própria não subsidiada (DENALDI, 2003, p.15). Observa-se que a trajetória do BNH não aconteceu de maneira linear, e pode ser dividida em três fases, de acordo com Motta (2011, p.5):

Quadro 6 – Fases da trajetória do BNH

FASES DO BNH		
1ª fase: a implantação (1964-1969)	2ª fase: a decadência (1970-1974)	3ª fase: o revigoramento (1975-1980)
Fase de implantação e expansão do BNH e das COHABS, com um considerável financiamento de moradias para o “mercado popular” (40% dos investimentos), convergindo com o objetivo do governo de se legitimar junto às massas.	Fase de esvaziamento e crise do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), sobretudo devido à perda do dinamismo das COHABS, que se tornavam financeiramente frágeis devido à inadimplência. Isso fez com que os financiamentos passassem a ser, cada vez mais, destinados às famílias de classe média.	Fase caracterizada pela reestruturação e pelo revigoramento das COHABS, com aumento do número de moradias produzidas, a grande maioria destinada à classe média.

Fonte: MOTTA, 2011, p.5. Adaptado e elaborado pela autora.

Durante a primeira fase do BNH, as primeiras Companhias de Habitação Popular (COHABs) foram criadas e espalhadas em diversas cidades brasileiras. Dentro de um período de aproximadamente 17 meses, entre maio de 1964 e outubro de 1965, 19 COHABs foram criadas, todas com o objetivo de atuar na concepção e execução de políticas para redução do déficit habitacional através de recursos oriundos do BNH. Percebidos como potenciais alvos de conflitos, a proposta original focava em atender os setores populares, porém, as COHABs passaram a tornar-se vulneráveis financeiramente à medida em que se alastrava o fenômeno da inadimplência. Em que pese a importância do mercado popular, o chamado mercado médio foi, entretanto, o que mais se beneficiou da política⁸.

No início da década de 1970, marcando a segunda fase, os elevados índices de inadimplência levam o BNH a mudar a estratégia, passando a elitizar o atendimento. A população de baixa renda, impossibilitada de arcar financeiramente com os custos propostos, é excluída do atendimento. Nesse período, caracterizado pela perda de dinamismo das COHABs, menos da metade das unidades destinadas ao mercado popular foram financiadas (em relação à etapa anterior), enquanto os setores médio e alto da classe média obtiveram quase cinco vezes

⁸ Em relação à quantidade de unidades financiadas, foram: 40,7% para o mercado popular, 28,8% para o mercado econômico e 30,5% para o mercado médio. Embora o número de unidades financiadas no mercado médio tenha sido menor do que as de mercado popular, em termos de volume de investimento, o mercado médio foi o que mais se beneficiou, pois o valor médio das transações imobiliárias nessa faixa tende a ser substancialmente maior do que as que predominam entre as classes populares (AZEVEDO; ANDRADE, 2011).

mais do que as classes populares, e duas vezes e meia mais que o mercado econômico⁹ (AZEVEDO; ANDRADE, 2011, p.72). Ainda, segundo Azevedo e Andrade (2011):

Era comum o abandono puro e simples das moradias ou a suspensão dos pagamentos das prestações à espera do despejo judicial. Como esses fatos ocorreram em larga escala, muitas famílias chegaram a morar alguns anos “de graça” até que as Cohabs recuperassem as casas por meio de ações legais, ou chegassem a uma negociação das dívidas com os mesmos mutuários. Essa situação, via de regra, acarretava a rápida depreciação das moradias, seja por abandono, ocupação legal ou desleixo do mutuário inadimplente, que passava a não se considerar mais proprietário do imóvel (AZEVEDO; ANDRADE, 2011, p.76).

Na terceira fase, datando da segunda metade da década de 1970, o BNH retoma a ideia inicial de voltar-se para a população de baixa renda. Entre as razões que levaram o BNH a reinvestir em habitação popular, MARICATO (1987, p.89) destaca a pressão popular, a crise econômica de 1974, a pressão da indústria de materiais de construção e o estreitamento do mercado de alto padrão. Neste período, a inadimplência reduziu-se e a maior parte das Companhias Habitacionais começavam a apresentar um desempenho econômico-financeiro saudável, tendo financiado 749.911 unidades habitacionais para o mercado popular, correspondendo à 74,6% da produção do banco durante toda sua existência. Pela primeira vez, o número de unidades financiadas no mercado popular superou as do mercado médio.

Com o BNH buscando pela ampliação de seus passos no sentido de atuar junto aos estratos sociais excluídos das Cohabs, surgem o Profilurb e o Promorar, programas habitacionais alternativos dentro do próprio BNH, desenhados justamente para atender as problemáticas das favelas. O Profilurb – Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados, foi instituído em 1975 para financiamento de lotes urbanizados com infraestrutura básica, como ponto de água, luz e ligação de coleta de esgoto, com ou sem a unidade sanitária. Concebido como o programa oficial para erradicação das favelas, o Profilurb seguia a orientação adotada pelos bancos internacionais (Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento) de facilitar o acesso à terra e à infraestrutura, deixando ao trabalhador a tarefa de construir sua moradia, ao invés de comprometê-lo com o financiamento de uma unidade em um conjunto habitacional que ele não tinha condições de pagar. Apesar da originalidade do programa, os resultados quantitativos são relativamente modestos: apenas 70 mil unidades foram financiadas pelo Profilurb de 1975 a 1984, indicando a baixa eficácia do programa (BUENO, 2000; AZEVEDO; ANDRADE, 2011).

⁹ Entende-se por mercado econômico como sendo a classe média baixa, e como mercado médio os setores médios e altos da classe média.

O Promorar – Programa de erradicação da subhabitação, foi instituído em 1979 devido ao crescimento das favelas nas grandes cidades brasileiras ao longo da década de 70. Tinha como objetivo central "erradicar ou recuperar favelas, palafitas ou mocambos, através do saneamento e urbanização da área, seguido da construção de moradias compatíveis na área ocupada" (BUENO, 2000, p.31). Foi, então, o primeiro programa promovido pelo Governo Federal a admitir a consolidação da ocupação e a viabilizar a permanência da população no local mediante financiamento para infraestrutura urbana e a substituição dos barracos por casas de alvenaria (DENALDI, 2003). Executado por construtoras, o Promorar financiou 206 mil unidades em todo o Brasil até 1984, quase três vezes mais unidades do que o Profilurb, mas ainda muito pouco diante da demanda existente (BUENO, 2000). Analisando a produção do BNH, verifica-se a inexpressividade de sua atuação em relação à população de menor renda, já que praticamente metade das unidades habitacionais (48,8%) foram destinadas à classe média, não conseguindo, assim, atingir resultados significativos para solucionar a crise habitacional brasileira (DENALDI, 2003).

A crise econômica da década de 1980 culminou, em 1986, na extinção abrupta e sem margem a contrapropostas do BNH, que transferiu suas funções para a Caixa Econômica Federal (CEF). A recessão econômica praticamente paralisou o setor, havendo uma queda drástica nos recursos destinados às COHABs. Neste contexto, foram estudadas novas formas de intervir nas cidades, não apenas pela escassez de recursos, mas também pelo agravamento das questões sociais (NASCIMENTO NETO, 2015). Frente a este panorama, em 1988 houveram cortes de 83% dos créditos já contratados com as COHABs, transferindo para a iniciativa privada os créditos oriundos da habitação popular, ou seja, os mutuários passam a assumir os custos de terra e infraestrutura, resultando, assim, em uma elitização da política de habitação popular ainda maior que no período BNH.

Com a redemocratização do país e a Constituição Federal de 1988, a década de 1990 inicia como um potencial progresso na política urbana, principalmente no impasse do direito à moradia. Durante o Governo Collor (1990-1992), diversos programas habitacionais foram criados¹⁰, entretanto, apenas um único teve alguma expressão, o Plano de Ação Imediata para Habitação (PAIH), que entregou cerca de 220 mil unidades habitacionais, mas que deixou de cumprir várias metas como o custo médio financiado e a produção de unidades que acabou

¹⁰ Programa Empresário Popular, Programa de Habitação Popular e Programa de Cooperativas, Programa de Construção e Recuperação de Áreas Degradadas e o Plano de Ação Imediata para Habitação – PAIH (BUENO, 2000, p.33).

sendo reduzida. O Governo Itamar Franco (1992-1994) também criou diversos programas¹¹, entre eles o Habitar Brasil e o Morar em Pequenas Comunidades, que apesar dos resultados inexpressivos, instauraram um novo pensamento sobre a política habitacional no país, pois tinham como objetivo a urbanização de favelas e a construção de habitações em um sistema de ajuda comunitária, como um “regime de mutirão” (BUENO, 2000). Mais adiante, durante o Governo FHC (Fernando Henrique Cardoso – 1995-2002), os programas da gestão anterior foram mantidos com ajustes, e apesar dos avanços em relação ao reconhecimento de questões como a necessidade de regularização fundiária e da importância da democratização da política habitacional, houve um abismo entre os discursos e o que foi aplicado na prática (BUENO, 2000; DENALDI, 2003).

Em 2001, após a regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, foi aprovada a Lei Federal 10.257 conhecida como Estatuto das Cidades, que, sucintamente, tinha como objetivo garantir a função social da propriedade, o planejamento participativo nas políticas urbanas e o acesso universal à cidade a partir de uma série de instrumentos urbanísticos, tais como: Plano Diretor, concessão de uso especial para fins de moradia, demarcação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), usucapião especial de imóvel urbano, entre outros. Durante o Governo Lula (2003-2010), criou-se como um de seus primeiros atos o Ministério das Cidades (2003), órgão de coordenação da política de desenvolvimento urbano no país, integrando setores de habitação, saneamento ambiental e mobilidade em um único órgão. Apesar desta criação, o início deste governo seguiu as mesmas bases dos programas habitacionais criados no governo anterior, sofrendo apenas algumas reformulações (KLINTOWITZ, 2011; MOTTA, 2011; NASCIMENTO NETO, 2015).

Em 2004 foi instituída a Política Nacional da Habitação (PNH) pelo Ministério das Cidades, contando com um conjunto de instrumentos pelos quais viabilizou-se a sua implementação, sendo eles: o Sistema Nacional de Habitação (SNH), elaborado em 2005, o Desenvolvimento Institucional, o Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento de Habitação e o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), elaborado em 2008. Essa política, de acordo com estudos da Confederação Nacional de Municípios (CNM, 2011),

[...] obedece a princípios e diretrizes que têm como principal meta garantir à população, especialmente a de baixa renda, o acesso à habitação digna, e considera fundamental para atingir seus objetivos a integração entre a política habitacional e a

¹¹ Habitar Brasil e Morar em Pequenas Comunidades, Programa Nacional de Tecnologia da Habitação, Habitação do Trabalhador e Habitação do Cidadão (BUENO, 2000, p.33)

política nacional de desenvolvimento urbano. [...] Um dos principais objetivos da PNH é a mobilização de recursos, que se daria pela estruturação do Sistema Nacional de Habitação de forma a viabilizar a cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios para o enfrentamento do déficit habitacional brasileiro, quantitativo e qualitativo, por meio da articulação de recursos (dos fundos), planos, programas e ações. Busca-se a ampliação da destinação de recursos não onerosos e perenes por parte da União, Estados, Distrito Federal e Municípios a serem canalizados para o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e respectivos fundos habitacionais dos demais níveis de governo, de forma a viabilizar subsídios para a habitação de interesse social (CNM, 2011, p.139-140).

O conjunto de instrumentos da PNH fortaleceu articulações de ações e recursos de várias esferas de governo e estabeleceu um novo modelo de enfrentamento da questão habitacional no Brasil (NASCIMENTO NETO, 2015), sendo o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) o principal dentre eles, sancionado pela Lei 11.124 de 2005 – que tramitou durante 13 anos até sua aprovação¹². Os objetivos fundamentais do SNHIS consistem na viabilização do acesso à terra urbanizada e à moradia digna para a população de menor renda; a implementação de políticas e programas de investimentos e subsídios que promovam o acesso à habitação para a população de menor renda; e na articulação, compatibilização e acompanhamento das instituições e órgãos que desempenham funções no setor habitacional (CNM, 2011, p. 140). A mesma Lei 11.124/2005 também instituiu o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), cuja finalidade é centralizar recursos orçamentários para os programas estruturados no âmbito do SNHIS, exclusivamente destinados a subsidiar a população de baixa renda (CAIXA, s.d.; CNM, 2011).

Durante o segundo mandato de Lula (2007-2010), em 2007, foi criado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), aumentando significativamente os recursos destinados à habitação e infraestrutura. O objetivo seria eliminar os principais gargalos que impediam o crescimento econômico, viabilizando o aumento da produtividade das empresas, além do estímulo ao investimento privado e à redução das desigualdades. Como o próprio nome faz alusão, o PAC orienta-se pela urgência em apresentar taxas mais elevadas de crescimento, surgindo, então, como indutor da economia e do crescimento econômico de maneira planejada. Em meio à crise econômica mundial de 2008, o governo adotou políticas de curto prazo no que se refere ao aquecimento da economia, tendo em vista a eleição de 2010 que se aproximava. Buscando, então, reaquecer as atividades do setor da construção afetadas pela crise, e facilitar o acesso a moradia própria para população com renda de até 10 salários mínimos, em 2009 o Governo Federal anunciou o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), um programa de

¹² O SNHIS surgiu a partir de um projeto de lei de iniciativa popular apresentado em 1992 (FERREIRA et al., 2019).

financiamento de imóveis através da CEF. O programa surge com a intenção de suprir o déficit habitacional brasileiro, contribuindo para a redução de ocupações irregulares localizadas em áreas de vulnerabilidade.

De acordo com Ferreira *et al.* (2019), o total de contratações do PMCMV correspondeu a 3,4 milhões de unidades habitacionais dentro de um período de cinco anos (2009-2014), mas, apesar disso, prevalece a grande demanda por habitações sociais, já que o déficit habitacional é superior a 6,068 milhões de unidades, segundo pesquisa da Fundação João Pinheiro (FJP, 2016). Constata-se, então, que o PMCMV contribuiu na redução do déficit habitacional à nível nacional, entretanto, também teve seu avanço limitado, justamente devido à expansão da demanda no mesmo período. Neste sentido, concorda-se com Ferreira *et al.* (2019, p. 14): “se o número de unidades habitacionais entregues pelo programa não resultou em redução efetiva do déficit, pelo menos foi suficiente para conter seu avanço”.

De fato, foram inegáveis os avanços com o aumento de subsídios e incentivos fiscais, entretanto, existe um recorrente questionamento na literatura no que diz respeito aos padrões e a qualidade dos conjuntos e unidades habitacionais (NASCIMENTO NETO, 2015). São recorrentes os casos de conjuntos habitacionais localizados em áreas desconexas das cidades, geralmente em porções periféricas onde o preço da terra é mais baixo e a oferta de infraestrutura e equipamentos urbanos é escassa ou inexistente. Segundo Rolnik *et al.* (2015, p.131), “o desenho do programa é um fator determinante para a reprodução do padrão periférico da moradia da população de baixa renda no país”. Historicamente, a construção de conjuntos habitacionais em áreas segregadas representa a forma de provisão habitacional predominante no país, o que impulsiona a segregação socioespacial e a proliferação de um padrão urbanístico que se divide entre ricos e pobres. Diante disso, indaga-se, ainda, a questão de que

[... os conjuntos habitacionais] devem ser periféricos o bastante para minimizar a porcentagem do investimento gasta com o terreno, mas não distantes a ponto de não atenderem às exigências mínimas para a aprovação de uma operação, ou demandarem custos adicionais com a expansão de redes de infraestrutura básica (ROLNIK *et al.* 2015, p. 132).

A partir da análise apresentada até aqui, é possível afirmar a existência de descompassos nas articulações propostas na trajetória das políticas habitacionais do Brasil. Embora tenha ocorrido um grande impulso na produção de habitação de interesse social, são visíveis as incoerências entre políticas e programas, onde ainda prevalece a lógica do mercado.

4.3. POLÍTICAS PÚBLICAS DE URBANIZAÇÃO

Ontem estive no morro
E voltei chorando
Meu povo sofrendo (...)
Disseram que compraram o morro
Estão derrubando os barracos de zinco
Estão se acabando
Pra morar no morro tem que ser doutor
Mudaram o meu povo pra longe, bem distante
Aonde Deus não faz morada
Que culpa tenho eu se nasci pobre
Se não posso levar vida de nobre (...)
Minha Gente do Morro – Clara Nunes (1979)

A presença maciça de assentamentos precários observada principalmente nas grandes cidades brasileiras, pode ser considerada como uma consequência direta de ações díspares que limitaram o acesso à terra urbanizada para parte da população. Isso nos aponta que, historicamente, o poder público foi um agente ativo na promoção de políticas concentradoras de renda, o que contribuiu com o aumento da segregação socioespacial e do déficit habitacional, sendo, então, conivente com a formação de uma estrutura extremamente desigual.

Desde que as favelas se tornaram assunto de política pública e a partir das experiências já consolidadas, identifica-se, apoiado em Bueno (2000), três principais tipologias de políticas de intervenção que foram adotadas: a **erradicação**, que trata-se da remoção total da população e seu reassentamento em outra área; a **reurbanização**, que seria a aceitação da favela considerando-a enquanto fenômeno, porém não aceitando suas formas e ocupações, resultando na reformulação da estrutura do assentamento e reassentando as famílias no mesmo lugar; e a **urbanização**, que mantém as características originais do local e intervém no que se considera necessário, incluindo a remoção pontual de moradias de áreas vulneráveis e a implementação de infraestrutura, serviços e equipamentos urbanos. Todavia, na prática, alguns casos mesclam essas três tipologias de intervenção, utilizando-as de modo parcial em trechos distintos do assentamento (BUENO, 2000; CARDOSO, 2007; SOUZA, 2016).

Uma outra maneira de classificar as tipologias de intervenção em assentamentos precários diz respeito à sua abrangência, podendo ser pontuais ou integrais. Como a própria denominação remete, a **urbanização pontual** se restringe a intervir em apenas um setor do assentamento, sendo usualmente praticada em espaços com necessidades emergenciais, como

por exemplo em casos de moradias atingidas por enchentes ou desabamentos. Esta tipologia, apesar de ser uma estratégia de intervenção realizada através de pequenas obras, carrega a problemática do desperdício de recursos, já que não consideram o espaço como um todo. Já a **urbanização integral** atua nos assentamentos de forma plena, ou seja, na realização de um projeto que abrange o conjunto como um todo. Com ações multidisciplinares, essa tipologia promove a melhoria das condições das moradias e a integração do assentamento à cidade, além de “tratar dos múltiplos aspectos da exclusão social por meio do desenvolvimento integrado de programas sociais, de educação, saúde, geração de trabalho e renda” (DENALDI, 2003, p.55). A dificuldade desse tipo de intervenção se relaciona com a limitação e insuficiência de recursos na esfera municipal, sendo necessário em muitos casos contar com recursos externos para finalizar as obras (CARDOSO, 2007).

Em se tratando de diferentes modalidades de intervenção, Denaldi (2003, p.57) defende a necessidade em estabelecer padrões de qualidade de urbanização, o que ela dividiu em três patamares ou padrões urbanísticos: o **padrão mínimo** é aquele que inclui redes de água e esgoto, drenagem, energia elétrica, coleta de lixo, acessibilidade e recuperação de áreas de risco. O **padrão intermediário** engloba os anteriores e acresce a provisão de equipamentos urbanos, readequação do sistema viário e intervenções no entorno do local (quando necessário), a fim de solucionar problemas ambientais ou deficiências de estrutura urbana. Já o **padrão alto** soma todos os elementos anteriores e inclui a adequação da densidade, reparcelamento, reabilitação dos espaços e eliminação de situações de insegurança e insalubridade e a readequação viária embasado em parâmetros mínimos, em busca da efetiva garantia da acessibilidade a todas as moradias (DENALDI, 2003; CARDOSO, 2007).

O processo de construção de políticas públicas no âmbito habitacional, como vimos até aqui, configurou-se a partir de experiências deveras opostas, partindo primeiramente de ações que pretendiam erradicar as favelas, com cenários de violência e brutalidade; e posteriormente de uma postura que passou a aceitar as favelas e a buscar sua urbanização juntamente com a participação da população nesse processo. Entretanto, entre esses dois extremos houve diferentes maneiras de intervenção sobre os assentamentos precários, justificando-se, assim, o breve resgate histórico que será apresentado adiante.

A prática da erradicação não teve origem nas favelas, mas sim nos cortiços, que era a forma de moradia predominante entre as camadas populares durante o final do século XIX e início do século XX. Os cortiços foram então proibidos por meio das políticas do “bota-abaixo” de Pereira Passos, prefeito do Rio de Janeiro à época. De acordo com Cardoso (2007, p.220),

“o sucesso da política de erradicação de cortiços no Rio de Janeiro resultou na transferência do problema: na falta de outras opções, a população de baixa renda subiu os morros, ocupou as áreas de mangues e alagados”, fazendo com que as favelas se consolidassem ao longo do século XX como a principal alternativa de moradia para a população de menor renda. Entre as décadas de 30, 40 e 50, ocorreram inúmeras tentativas de erradicações, quando “os governos passaram do “desconhecimento” da favela às políticas pautadas no controle e repressão ou clientelismo” (DENALDI, 2003, p.14). Na visão do poder público brasileiro, as favelas eram vistas como “doença social”, como “espaço do marginal e do preguiçoso”, “um ambiente de provável disseminação comunista”, sendo a erradicação a solução apontada como uma ferramenta para dar fim no que acreditavam ser um verdadeiro “problema social” (DENALDI, 2003, p.14).

Em contrapartida às ações remocionistas, uma comunidade se tornou símbolo de resistência: a favela Brás de Pina. Situada na cidade do Rio de Janeiro, a comunidade conseguiu a permanência de sua população diante de uma tentativa de remoção na década de 1960, e passou então a lutar por uma urbanização no local. Em resposta às reivindicações populares, o governo criou em 1968 a Companhia de Desenvolvimento de Comunidades (CODESCO – 1968/1971), que tinha como objetivo principal “integrar a comunidade subnormal no bairro adjacente” (Blank, 1977, p.11 apud CARDOSO, 2007, p.225), e fora sustentado por três importantes pilares: infraestrutura, melhoria habitacional e desenvolvimento socioeconômico. A intervenção contemplou a implantação de infraestrutura básica, com abertura de vias a partir da relocação de casas que foram reassentadas em um terreno vago no entorno da favela, onde já haviam sido realizadas obras de aterro, drenagem e esgotamento sanitário. Estas primeiras iniciativas simbolizaram a vitória da mobilização e reivindicação popular contra a remoção, demonstrando que as favelas eram passíveis de integração à cidade a partir de soluções que implicassem na melhora da qualidade de um espaço vulnerável garantindo a permanência da população no local, contrariando as políticas públicas de erradicação predominantes no período (BUENO, 2000; DENALDI, 2003; SOUZA, 2016).

Essa foi uma das experiências pioneiras de urbanização realizadas pelo poder público com a participação dos moradores. Paralelamente a este período, em meio a ditadura militar, houve as ações do BNH¹³ que, apesar de inicialmente¹⁴ seguir atuando no sentido da erradicação

¹³ Tema já explorado nas páginas 61-62 desta pesquisa.

¹⁴ Relativo às décadas de 1960 e 1970.

das favelas, foi a experiência que mobilizou maior volume de recursos para a política habitacional voltada para a população de baixa renda. Entretanto, em meio a contradição quase irresolúvel de atender a população de menor renda com a produção de moradias, ser autossustentável financeiramente e ainda obter lucros, instaurou-se o fracasso seguido de sua extinção pela instabilidade do modelo adotado. Somente a partir de meados da década de 1980, no período de redemocratização do país, quando começam a surgir iniciativas de governos estaduais e municipais e com a Constituição Federal de 1988, a política de urbanização de assentamentos precários passa a ser mais discutida e conseqüentemente se intensifica, destacando as ações promovidas por cidades como Rio de Janeiro, São Paulo, Recife, Porto Alegre, Belo Horizonte, Santo André e Diadema¹⁵. Segundo Maricato (2011, p.) “as práticas de urbanização ganharam espaço sobre o domínio, antes absoluto, das práticas de remoção violenta”, e foram vários os fatores que ampliaram essa conduta:

a) a crescente mobilização da população empobrecida pelo aumento do desemprego (e estimulada pela ampliação da participação democrática decorrente da luta contra a ditadura), b) a eleição de prefeitos progressistas, c) o engajamento de profissionais e técnicos que apresentavam novas soluções arquitetônicas, de engenharia e de acompanhamento social e d) o investimento municipal de recursos orçamentários (como resposta à ausência do governo federal e à quase totalidade dos governos estaduais) (MARICATO, 2011).

Nesse período, as intervenções eram realizadas de forma gradual, ou seja, embasado na prática de urbanização pontual. (DENALDI, 2003; CARDOSO, 2007; SOUZA, 2016).

De acordo com Denaldi (2003, p.104) “o acelerado processo de urbanização e especialmente de crescimento das favelas (cidade ilegal), que alcança proporções enormes, tornou ainda mais evidente a necessidade da intervenção governamental”. Neste contexto, ao longo da década de 90 as intervenções em assentamentos precários passaram a empregar a tipologia de urbanização integrada e já estavam sendo disseminadas em quase todas as grandes cidades do país: afirma-se que os programas mais presentes nas agendas dos cinquenta municípios mais populosos do Brasil foram os de urbanização e de regularização fundiária (CARDOSO E RIBEIRO, 2000 apud CARDOSO, 2007). Surge então um novo cenário em nível municipal, que apesar de englobar uma questão de difícil resolução, o acúmulo de experiências praticadas permitiu que houvesse um avanço em relação ao aprimoramento das

¹⁵ As duas últimas localizadas na Região Metropolitana de São Paulo.

políticas públicas de urbanização, como por exemplo uma maior elaboração de diagnósticos e planos e a melhora nos procedimentos de execução (MAGALHÃES; VILLAROSA, 2012). É nessa década também que a pauta da urbanização de assentamentos precários passou realmente a ser vista como um importante elemento das políticas habitacionais, quando, durante a Habitat II em 1996, o tema se consolidou como sendo parte de um plano de ações que busca o desenvolvimento social e a erradicação da pobreza (REZENDE, 2015 apud COELHO, 2014). No entanto, mesmo com o avanço, ainda foram poucos os programas implantados até então pelo Governo Federal.

Com a virada do milênio e com a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, diversos instrumentos voltados para a habitação foram criados com intuito de diminuir as desigualdades e a exclusão social, o que começava a dar indícios de uma busca por cidades mais democráticas. Em 2007, com o lançamento do PAC pelo Governo Federal, também houve a inclusão de uma linha específica de atuação em assentamentos, o chamado PAC–Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP), que foi inserido no programa dentro do eixo de Infraestrutura Social e Urbana, na primeira fase do programa – chamada de PAC1 (2007-2010). No PAC2 (2011-2014), essa mesma modalidade foi inserida dentro do eixo Minha Casa Minha Vida (CARDOSO; DENALDI, 2018). Para intervir nas áreas selecionadas, os municípios beneficiados com recursos do PAC-UAP são norteados por uma cartilha oferecida pelo Ministério das Cidades, e as ações previstas no programa englobam aspectos urbanos, habitacionais, fundiários e ambientais, buscando a integração desses assentamentos precários à cidade formal (SOUZA, 2016).

Neste viés, Cardoso e Denaldi (2018) afirmam que o PAC, em conjunto com o PMCMV, configuraram-se como os maiores programas habitacionais voltados à urbanização de assentamentos precários da história do Brasil, o que indicava o surgimento de um período de mudança de trajetória em relação às décadas anteriores, “em que o direito à moradia, embora consagrado na Constituição, não repercutia enquanto uma política pública que viabilizasse sua concretização” (CARDOSO; DENALDI, 2018, p.11). Entretanto, segundo Denaldi et al. (2017, p.4), “em que pese os avanços relacionados com a evolução da política de urbanização e com disponibilização de recursos, urbanizar e integrar as favelas na cidade permanece um desafio.”

Para intervir em assentamentos precários, um dos mais importantes passos seria o efetivo reconhecimento do espaço a partir de estudos e de um amplo diagnóstico, para que seja possível a elaboração de diretrizes e estratégias que procurem resolver não apenas seus problemas internos, como também sua integração com o tecido urbano formal. Segundo o

MCidades (2010, p.97), é importante conhecer, em relação aos assentamentos precários: sua localização e delimitação; quais suas carências relacionadas à infraestrutura, equipamentos e serviços urbanos; o grau de adensamento; as situações de risco; as características socioeconômicas da população; as condicionantes institucionais e normativas do setor habitacional, urbano e ambiental; a situação de regularização de áreas públicas e privadas; e as características das moradias. Para que, com estas informações, seja possível estimar ou prever: o número de realocações para desadensamento; o local em que serão reassentadas as famílias (quando houver necessidade de remoção); o volume de recursos necessários para aquisição ou desapropriação de terras; o volume de recursos necessários para executar obras de urbanização dos assentamentos e para eliminação de situações de risco; o volume de recursos necessários para substituir ou melhorar as moradias existentes; o volume de recursos necessários para promover a regularização e integração dos assentamentos; a necessidade de construção ou ampliação de equipamentos públicos ou do atendimento de serviços; e a integração com outras ações ou programas voltados à capacitação, educação, geração de renda, combate a violência, etc. A partir do momento em que forem compreendidas as características próprias de cada assentamento é que será possível apontar soluções específicas e apropriadas para a localidade-alvo.

As intervenções consideradas como “mais completas” e “sustentáveis”, segundo Amore et al. (2014) são aquelas que envolvem as dimensões **física** (urbanística e habitacional), **jurídica** (garantia de segurança na posse) e **social** (reconhecimento de organizações locais e envolvimento da população, das comunidades, em todo o processo de projeto e obra). Dentro de cada dimensão existem, no mínimo, três etapas: levantamentos, planos e projetos e as obras de intervenção. A primeira etapa, os **levantamentos**, são como uma fotografia da área de intervenção, referem-se às pesquisas gerais como as condições físico-territoriais do assentamento e ao perfil socioeconômico da população; os **planos e projetos** referem-se à produção de documentos necessários para os licenciamentos e aprovações legais, além de ser o momento de orçamentos e captação de recursos para a fase seguinte; e na etapa das **obras** é que se realizam as ações previstas nos planos e projetos, com base no que já foi coletado e sistematizado na fase de levantamento (AMORE et al., 2014).

Observa-se, então, que cada etapa estrutura e justifica a outra, entretanto, é preciso considerar que não existem receitas prontas quando se trata de políticas públicas de urbanização. O que se conclui a partir de experiências na prática, é que para obter o sucesso almejado o foco não deve se limitar apenas a seguir estes procedimentos e recursos legais como

se fosse uma sequência imutável ou inflexível. Garantir que os profissionais envolvidos hajam de maneira interdisciplinar, com certa sensibilidade social, e respeitando os anseios e limitações dos moradores daquela área e do entorno são pontos essenciais (ABIKO; COELHO, 2009). Para Rolnik (2009),

A urbanização das favelas é a melhor alternativa para enfrentar o passivo socioambiental das cidades, pois preserva redes comunitárias e acesso a empregos e outros equipamentos públicos (ROLNIK, 2009).

Complementando, Bueno (2000) afirma que o projeto de urbanização

(...) passa pela sua reidentificação pela população do entorno, pelo seu reconhecimento como parte do bairro e como um espaço acessível e de interesse de todos. Assim, **o projeto tem de se voltar também para a cidade, e não apenas procurar resolver os problemas internos à favela** (BUENO, 2000, p.326, grifos nossos).

Nesse sentido, para integrar os assentamentos precários à cidade formal, os programas e projetos de urbanização devem levar em conta as diretrizes e o contexto tanto do entorno como do bairro, não se reduzindo apenas aos limites físicos da área de intervenção. Dessa forma, considera-se os projetos de urbanização de assentamentos precários como ferramenta de inclusão socioespacial e de uma melhora na qualidade de vida da população e do espaço, na medida em que suas ações desenham oportunidades para qualificar um espaço antes vulnerável, criando, então, conexões, vivências, encontros sociais, segurança e um lugar para se viver dignamente – o que é um direito de todos.

5. ESTUDO REFERENCIAL: POLÍTICAS PÚBLICAS DE URBANIZAÇÃO EM 10 CAPITAIS BRASILEIRAS

Conforme o que foi apresentado até então, é possível perceber que o processo de concepção e implementação de políticas públicas habitacionais no Brasil percorreu um caminho tortuoso, onde o poder público agiu primeiramente – e por muitos anos – no sentido da erradicação das favelas, como se houvesse a necessidade de um processo de “limpeza” das cidades. A prática de urbanização de assentamentos precários, como sendo a ideia central da pesquisa e compreendida como um conjunto de ações de regularização urbana, habitacional e fundiária, é relativamente recente. É a partir da virada do milênio, principalmente após a aprovação do Estatuto das Cidades em 2001, que a prática ganha maior destaque e relevância no cenário nacional, em consequência dos avanços tanto jurídicos como das novas diretrizes de políticas públicas no campo da habitação.

Buscando compreender, então, os avanços e impasses das políticas públicas habitacionais voltadas à urbanização de assentamentos precários no Brasil, este capítulo é uma base introdutória ao aprofundamento da pesquisa nos Estudos de Caso. Foram elencados e analisados dez projetos de urbanização de assentamentos precários (Figura 3), com o objetivo de levantar e discutir os princípios norteadores desta tipologia de política pública a nível nacional. A escolha dos projetos que compõem este Estudo Referencial, é justificada a partir de uma seleção de critérios preestabelecidos, sendo estes apresentados no quadro a seguir.

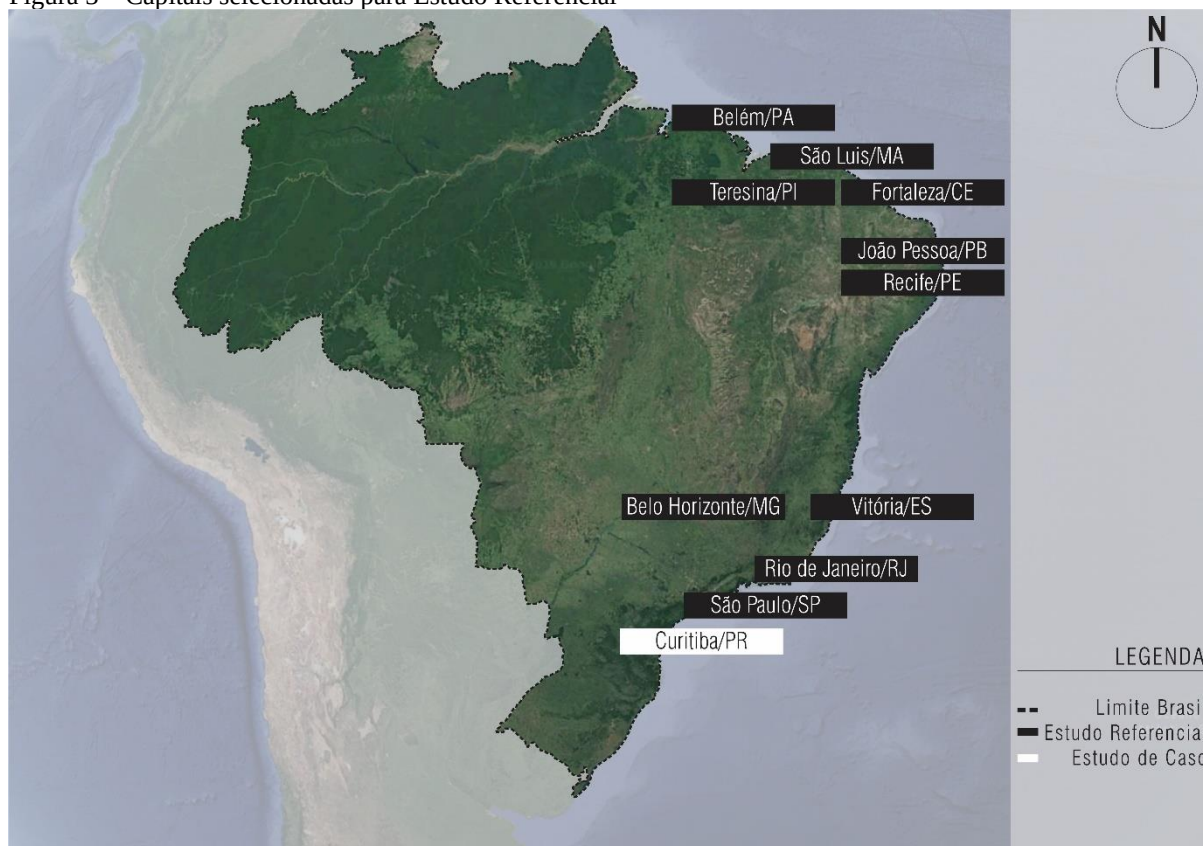
Quadro 7 – Critérios de seleção do Estudo Referencial

CRITÉRIOS	DESCRIÇÃO
Recorte temporal	Datar, minimamente, do ano 2000, quando se iniciou o destaque desta tipologia de política urbana.
Localização	Inserção em uma capital, por conta da existência de uma maior dinâmica urbana.
Situação	Encontrar-se em situação de vulnerabilidade, fundamentalmente em margens de rios e/ou sujeitos ao risco de inundações.

Fonte: Elaborado pela autora.

Dados os critérios, as capitais e intervenções selecionadas para este estudo são: a Vila da Barca em Belém/PA, a Vila São José em Belo Horizonte/MG, a Comunidade do Dendê em Fortaleza/CE, o bairro São José no Baixo Jaguaribe em João Pessoa/PB, o projeto Capibaribe Melhor em Recife/PE, o Complexo de Manguinhos no Rio de Janeiro/RJ, o projeto Rio Anil em São Luís/MA, a Favela do Sapé em São Paulo/SP, a Vila da Paz em Teresina/PI, e a Poligonal 2 em Vitória/ES.

Figura 3 – Capitais selecionadas para Estudo Referencial



Fonte: Elaborado pela autora.

Em seguida, apresenta-se como foram realizadas as políticas públicas de urbanização no Brasil pós anos 2000, verificando práticas convergentes ou divergentes em áreas de vulnerabilidade socioambiental, com intuito de guardar, no seu conjunto, uma diversidade de especificidades e o reconhecimento do repertório de soluções técnicas para que posteriormente se aprofunde especificamente no município de Curitiba. Por fim, verifica-se se os projetos de urbanização, ainda que com suas peculiaridades, contribuíram para recuperar e incluir os assentamentos precários à cidade formal.

5.1. BELÉM | VILA DA BARCA

Urbanização como processo

A ocupação da comunidade da Vila da Barca na cidade de Belém teve sua origem na primeira metade do século XX, em meados de 1930, quando um significativo contingente de população, em sua maioria agricultores e ribeirinhos, passou a se instalar nas áreas alagáveis próximas ao centro comercial e portuário da cidade de maneira a facilitar o acesso a oportunidades de emprego e de venda de seus produtos (AFLALO, 2017). Um dos traços que a diferencia das demais ocupações da cidade é o destaque para o modo ribeirinho de viver, onde os moradores adequaram-se ao ecossistema alagável e autoconstruíram suas casas em palafitas de madeira (AMORIM, 2011). À época, a infraestrutura urbana da área era de extrema precariedade, contando com a ausência do tratamento de esgoto e do fornecimento de água e energia elétrica, ao passo que a densidade populacional aumentava constantemente.

Figura 4 – Pré intervenção – Vila da Barca



Fonte: Flickr Vila da Barca em Belém. Foto: Luxã Nautilho, 2015.

De acordo com levantamento socioeconômico feito em 2003 pela Prefeitura Municipal de Belém, através da Secretaria de Habitação (SEHAB, 2003), realizado na área de palafitas da comunidade da Vila da Barca, a área de aproximadamente 43.700m² abrigava cerca de 4.000 pessoas de baixa renda, a maioria sem emprego formal, nível de escolaridade médio ou renda fixa. Em 2004, a densidade habitacional girava em torno de 800 hab/ha, calculado sobre um total de 428 palafitas (AFLALO, 2017). Somada à grande quantidade de população residindo no local, os fatores climáticos, como as altas temperaturas, a umidade elevada e o grande volume pluviométrico, formavam um cenário problemático que agravava a situação. A população local sofria com a proliferação de doenças e contaminações pelo lixo e dejetos jogados diretamente no rio, com o alto índice de violência e também com a instabilidade e insalubridade de habitação.

Figura 5 – Pré intervenção – Vila da Barca



Fonte: Architizer. Foto: SEHAB/CoOperaAtiva, 2003

Urbanização como intervenção

A gestão municipal de Belém no período de 2001-2004 propõe o Projeto Urbanístico e Social da Vila da Barca, pautado nas reivindicações e necessidades elencadas pela população residente. Este projeto foi inserido no Programa Morar Melhor do Governo Federal, cujos objetivos referiam-se aos investimentos na melhoria habitacional no Brasil (AMORIM, 2011). Devido a problemas com a licitação de contratação de empreiteira, aliado à mudança de gestão municipal, as obras na Vila da Barca deram início, de fato, apenas em 2006, quando passa a receber recursos do Programa de Urbanização e Infraestrutura para a Erradicação de Palafitas do Governo Federal (MENEZES, 2015). O objetivo do projeto, articulado a partir de uma parceria entre o Ministério das Cidades, a Prefeitura Municipal de Belém (através da SEHAB) e a Caixa Econômica Federal, foi prover intervenções físicas de infraestrutura, por intermédio de ações voltadas à questão da regularização fundiária, da habitação, do saneamento básico e da inclusão social. Por abranger uma área extensa, dividiu-se o projeto em três etapas para execução de infraestrutura, aterramento, drenagem, saneamento, pavimentação e implantação das unidades habitacionais (SEHAB, 2008).

Figura 6 – Obras de intervenção – Vila da Barca



Fonte: Meia Dois Nove, 2007.

No que se refere a demanda habitacional, em 2003 foi realizado um levantamento socioeconômico a fim de realizar o cadastramento das famílias a serem atendidas pelo projeto. Entretanto, com o início das obras em 2006, fez-se necessário uma atualização cadastral, ou seja, o que antes previa 492 novas construções, passou a ter nova demanda: 624 unidades habitacionais. A primeira etapa do projeto consistia na construção de 136 novas unidades habitacionais, sendo assim, durante o período de implementação do projeto, as famílias destinadas às primeiras moradias foram transferidas para casas alugadas, passando a receber um auxílio moradia fornecido pelo poder público municipal. Em 2007, com as primeiras unidades habitacionais prontas, as famílias puderam retornar ao local de origem, mais especificamente no Conjunto Habitacional Nova Vila da Barca (AMORIM, 2011).

Figura 7 – Obras de intervenção – Vila da Barca



Fonte: Meia Dois Nove, 2006-2007.

Cabe ressaltar que este processo de reassentamento foi dividido em três fases: o pré-reassentamento, o reassentamento e o pós reassentamento, proposta que visava gerar ações que orientassem as famílias durante as obras. No pré-reassentamento, houve a realização de uma Assembleia Geral com os moradores para repassar informações acerca dos procedimentos para a efetivação do processo. Durante o processo, foram feitas Oficinas de Preparação para o Reassentamento, visando a abordagem de temas como cidadania, direito à moradia e educação ambiental, além de visitas guiadas pelos técnicos às novas unidades habitacionais, a fim de repassar informações sobre a estrutura e o uso das novas moradias para a população. Além disso, também foi esclarecido como funcionam os mecanismos de cobrança de taxas referentes ao consumo de água, energia elétrica, entre outras. Após a entrega das novas unidades habitacionais, houve a fase do pós-reassentamento, que consistiu no acompanhamento técnico-social das famílias remanejadas, com objetivo de orientá-las quanto ao uso da drenagem pluvial e do sistema de esgoto, e entre outros aspectos (AMORIM, 2011).

Figura 8 – Área de lazer e Unidades Habitacionais – Vila da Barca



Fonte: Meia Dois Nove, 2007

Figura 9 – Vila x entorno – Vila da Barca



Fonte: Blog da Ana Julia, 2010.

Quadro 8 – Ficha de caracterização – Belém

FICHA DE CARACTERIZAÇÃO	
Localização	Belém-PA
Estudo Referencial	Vila da Barca
Início da ocupação	1935
Tempo entre a ocupação e a intervenção	1935-2006: 71 anos
Área do projeto de intervenção	43.700m ²
População estimada	4.000 habitantes
Quantidade de habitações antes da intervenção	500
Habitações removidas	*
Habitações construídas para relocação	624
Área média das novas unidades habitacionais	51,80m ²
Melhorias em habitações existentes	*
Tempo de implantação do projeto de intervenção	2006-2011: 05 anos
Distância até a área central do município	3km
Distância até um terminal de transporte público	4,5km
Companhia responsável	Prefeitura Municipal de Belém (PMB) + Secretaria de Habitação de Belém (Sehab)
Projeto arquitetônico e urbanístico	Escritório Co Ópera Ativa + Meia Dois Nove Arquitetura

Fonte: PMB; SEHAB. Elaborado pela autora. *Sem dados referentes à esta ação.

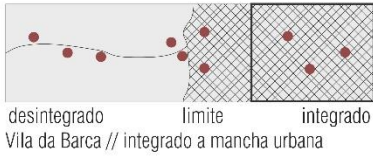
Figura 10 – Inserção urbana – Vila da Barca
MAPA DE INSERÇÃO URBANA



MAPA DE EQUIPAMENTOS URBANOS



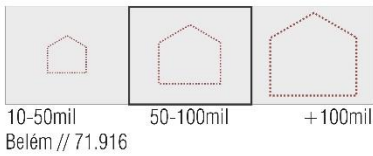
LOCALIZAÇÃO ESQUEMÁTICA



PORTE ESQUEMÁTICO DA CIDADE



DÉFICIT HABITACIONAL DA CIDADE



LEGENDA



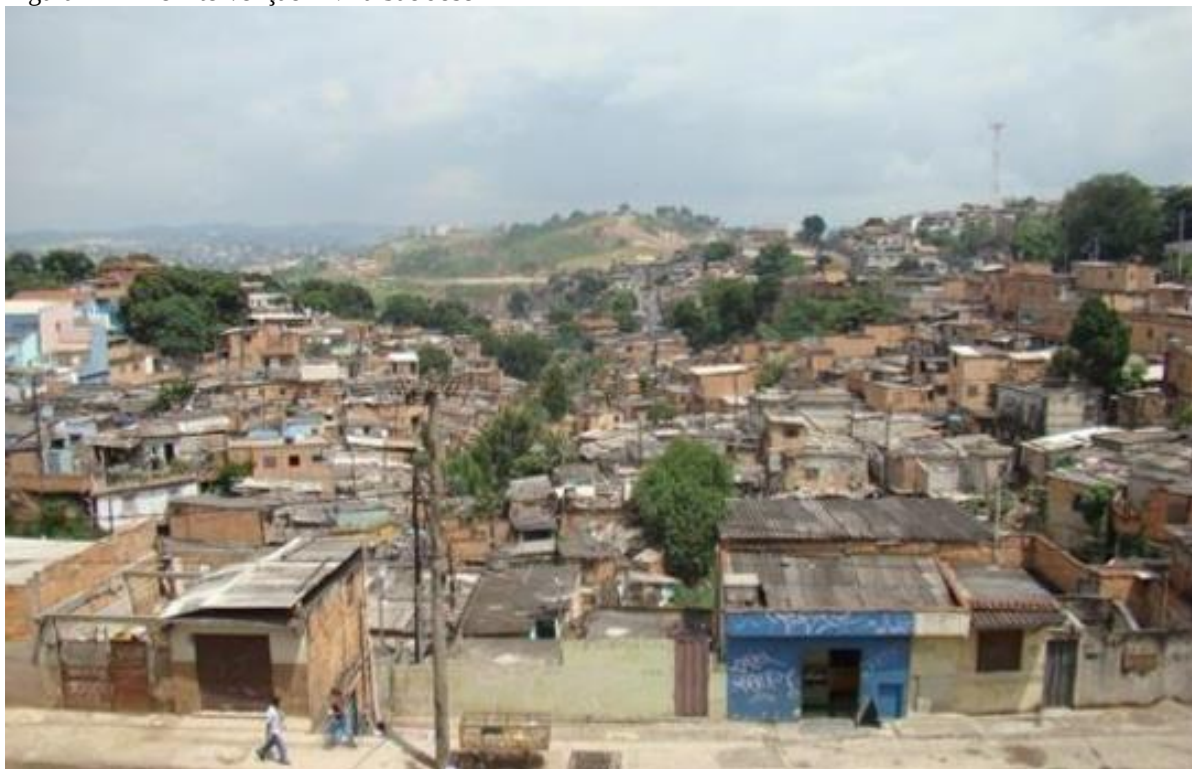
Fonte: Google Earth. Elaborado pela autora.

5.2. BELO HORIZONTE | VILA SÃO JOSÉ

Urbanização como processo

Localizada na cidade de Belo Horizonte, a Vila São José começou a ser ocupada durante a transição das décadas de 40 e 50, quando houve grande expansão demográfica e territorial devido à intensificação do setor industrial. Dentro do cenário do *boom* populacional da capital mineira, que dobrou sua população em uma década, muitos moradores que não possuíam condições de habitar adequadamente se instalaram de maneira desordenada nos bairros, sendo um deles o que atualmente compreende ao bairro São José. A vila surge nas margens de um córrego que, à época, era de águas limpas e envolto de areia. Com o passar dos anos, devido ao comportamento da população somado à inexistência do serviço de coleta de lixo, o córrego passou a ser um esgoto a céu aberto que transbordava em dias chuvosos, provocando enchentes e desabamentos (FAVELA É ISSO AI, 2009).

Figura 11 – Pré intervenção – Vila São José



Fonte: Urbel, s.d.

A Vila São José tem sido estudada desde meados de 1995, quando a Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (URBEL) realizou o primeiro levantamento do perfil socioeconômico da população, onde já se confirmava o quadro de precariedade e vulnerabilidade dos habitantes (PBH, 2005). Em 2007, a partir de levantamento também realizado pela URBEL, identificou-se que em um aglomerado de cerca de 9.000 pessoas, 67,3%

da população possuía renda inferior a um salário mínimo, e que até então a vila não contava com serviço de saneamento básico (BRITO, 2015). Em suma, a ocupação em área de aproximadamente 230.025m², com densidade populacional estimada em 593 hab/ha (PBH, 2005), passou décadas em níveis altos de precariedade sem contar com qualquer avanço.

Urbanização como intervenção

Comprovada a necessidade das intervenções, a Vila São José tornou-se inicialmente alvo do Programa BH Vilas Urbanizadas, que tinha como objetivo ampliar a inclusão social e urbana das comunidades carentes à cidade formal. No ano de 2007 a Vila São José foi uma das favelas atendidas pelo Programa Municipal Vila Viva, somado aos recursos do PAC. A característica identificada como justificativa para o investimento do PAC foi a eliminação do gargalo que prejudicava o fluxo na infraestrutura viária da cidade, já que a Vila servia como uma barreira para a integração das regiões Norte e Noroeste, e a cidade de Contagem. Neste caso, a URBEL reconheceu a necessidade da remoção total da Vila para a substituição do tecido urbano e, dessa forma, possibilitar a ligação de importantes avenidas. Para viabilizar a implantação do complexo viário, foi necessária a canalização em galeria fechada do córrego São José, que integra a sub-bacia da represa da Pampulha e era considerado o maior responsável por carregar lixos e dejetos que contribuía para a poluição da Lagoa (PBH, 2005).

O Programa de Urbanização Vila Viva promove ações que visam a redução de parcela do déficit habitacional, a melhoria e recuperação de um estoque de moradias já existentes por meio da reestruturação física e ambiental de assentamentos, o desenvolvimento social e econômico e a melhoria das condições de vida da população, contando com o acompanhamento constante da comunidade. Para atingir os objetivos, as famílias removidas podem optar em mudar-se para as novas unidades habitacionais providas pelo programa, ou receber uma indenização de acordo com o valor do imóvel que morava (PBH, 2005).

Para o projeto da Vila São José, foi prevista a construção de 88 blocos verticais com 1.616 apartamentos, que atenderiam 2.400 famílias, contabilizando aproximadamente 12.500 moradores. Em 2004 foram inaugurados os 13 primeiros blocos oriundos do Programa BH Vilas Urbanizadas, contendo 208 apartamentos na faixa de R\$23.000. Para a melhoria das condições de vida dos moradores da vila, também realizou-se a recuperação de áreas degradadas com benfeitorias na infraestrutura que passou a contar com o abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem pluvial e pavimentação, além de implementar áreas de lazer e convivência (PBH, 2005).

Figura 12 – Obras de intervenção – Vila São José



Fonte: Flickr PAC Vila São José, 2013.

Figura 13 – Vila x entorno – Vila São José



Fonte: Flickr PAC Vila São José, 2013.

Figura 14 – Unidades habitacionais – Vila São José



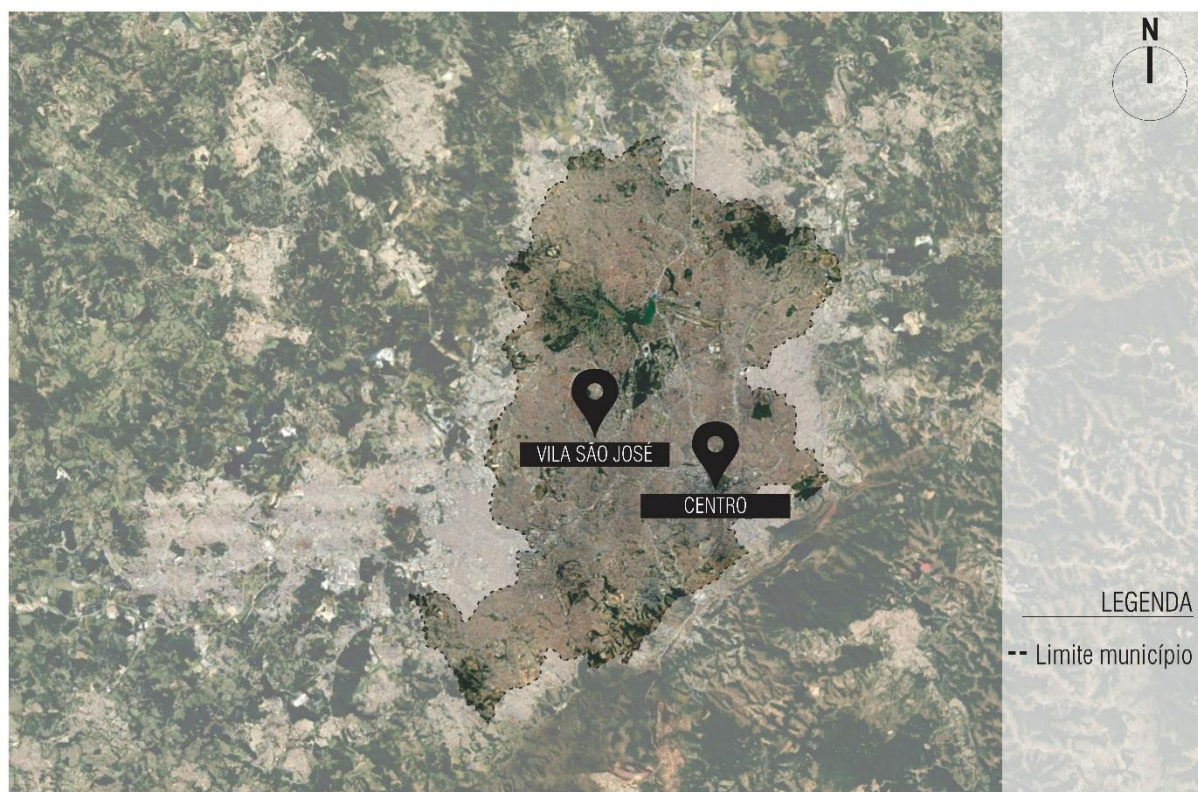
Fonte: Flickr PAC Vila São José, 2014.

Quadro 9 – Ficha de caracterização – Belo Horizonte

FICHA DE CARACTERIZAÇÃO	
Localização	Belo Horizonte-MG
Estudo Referencial	Vila São José
Início da ocupação	1950
Tempo entre a ocupação e a intervenção	1950-2002: 52 anos
Área do projeto de intervenção	230.025m ²
População estimada	12.500 habitantes
Quantidade de habitações antes da intervenção	2.258
Habitações removidas	992
Habitações construídas para relocação	1.616
Área média das novas unidades habitacionais	43m ²
Melhorias em habitações existentes	282
Tempo de implantação do projeto de intervenção	2002-2009: 07 anos
Distância até a área central do município	7,5km
Distância até um terminal de transporte público	7km
Companhia responsável	Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (PBH) + Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (URBEL)
Projeto arquitetônico e urbanístico	Santa Bárbara Engenharia S.A.

Fonte: PBH; URBEL. Elaborado pela autora.

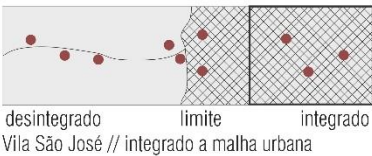
Figura 15 – Inserção urbana – Vila São José
MAPA DE INSERÇÃO URBANA



MAPA DE EQUIPAMENTOS URBANOS



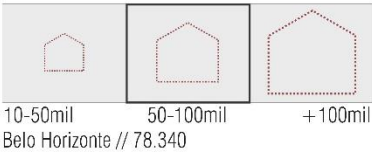
LOCALIZAÇÃO ESQUEMÁTICA



PORTE ESQUEMÁTICO DA CIDADE



DÉFICIT HABITACIONAL DA CIDADE



LEGENDA



Fonte: Google Earth. Elaborado pela autora.

5.3. FORTALEZA | COMUNIDADE DO DENDÊ

Urbanização como processo

Situada na região leste da cidade de Fortaleza, no bairro Edson Queiroz, a Comunidade do Dendê é uma ampla e densa comunidade que conta com uma população de cerca de 10.000 habitantes vivendo em locais insalubres. Caracterizada como um assentamento precário, a tipologia das construções das moradias e a ocupação nas margens do Rio Cocó evidenciam o baixo nível socioeconômico de seus moradores, sendo a grande maioria de taipa e outras de alvenaria. De acordo com indicadores do Governo do Estado do Ceará¹⁶ (2012), existiam na área 3.830 imóveis, sendo que destes, 320 estavam às margens do Rio Cocó, que em dias chuvosos provocava inundações e destruições. Além disso, 58,91% das famílias vivem com até um salário mínimo e 87,69% não tem acesso ao saneamento básico. No seu entorno, a disparidade e desigualdade social é alarmante: é possível verificar a presença de casas de luxo e infraestrutura urbana adequada contrastando com o cenário de descaso e pobreza da favela do Dendê (SALES; LEITE, 2010).

Figura 16 – Pré intervenção – Comunidade do Dendê



Fonte: COBRAPE, 2018.

A ocupação dessa área ocorreu no final da década de 1960 e início da década de 1970, quando a Comunidade do Dendê recebeu grande número de famílias que foram expulsas de outras áreas precárias da cidade pelo Poder Público. Até 1970, o bairro Edson Queiroz apresentava baixa densidade populacional, e se expandiu após a instalação de uma série de equipamentos urbanos que acabaram contribuindo também para a valorização imobiliária do bairro (LIMA *et. al.*, 2007). Entretanto, na Comunidade do Dendê a precariedade prevalecia:

¹⁶ Informações disponíveis em: www.ceara.gov.br/2012/10/16/projeto-dende-obra-beneficiara-cerca-de-5-mil-familias

lixos e esgoto a céu aberto eram encontrados pelo bairro, as calçadas – quando existiam – eram estreitas e perigosas e as pequenas vielas aumentavam a insegurança de uma área considerada violenta. O projeto de intervenção surge, então, a partir da necessidade de solucionar os problemas históricos e recorrentes dessas ocupações irregulares e precárias.

Figura 17 – Pré intervenção – Comunidade do Dendê



Fonte: Governo do Estado do Ceará, s.d.

Urbanização como intervenção

Concebido pelo Governo do Estado do Ceará, através da Secretaria das Cidades e em parceria com o Governo Federal, através do Ministério das Cidades (PAC) e o financiamento da Caixa Econômica Federal, o chamado Projeto Dendê tem como objetivo principal a inclusão social de famílias que habitam em condições de precariedade na comunidade. Sendo assim, as principais ações do projeto foram no sentido de integrar a população ao contexto da cidade através do seu reassentamento em local adequado para moradia, a desapropriação nas margens do Rio Cocó e a urbanização de áreas degradadas com a implantação de infraestrutura urbana¹⁷.

O Projeto Dendê visa melhorar a qualidade de vida de 4.289 famílias, sendo 1.080 com habitações, 375 com indenizações e 2.834 com obras de urbanização e infraestrutura (água, esgoto, drenagem, iluminação, praças e pavimentação de vias). Além disso, também foram previstas ações para recuperação da faixa de preservação permanente do Rio Cocó e a realização de Trabalho Técnico Social envolvendo as famílias beneficiárias dessa intervenção. A primeira etapa foi entregue em junho de 2018, o Residencial Dona Yolanda Queiroz, contemplando 528 unidades habitacionais, sendo 476 apartamentos padrão, 16 apartamentos adaptados para pessoas com deficiência e 36 apartamentos mistos. As unidades habitacionais entregues, entretanto, distam 2,6km do local de origem da população. O projeto também inclui drenagem

¹⁷ Informações disponíveis em: www.cidades.ce.gov.br/projeto-dende

e pavimentação de 70 vias e calçadas, duas praças e uma avenida interligando a Comunidade ao Centro de Eventos da cidade. Serão recuperadas 497 moradias existentes e implementados serviços de esgotamento sanitário e abastecimento de água¹⁸.

Figura 18 – Obras de intervenção – Comunidade do Dendê



Fonte: SkyscraperCity, 2014.

Figura 19 – Comunidade x entorno – Comunidade do Dendê



Fonte: Governo do Estado do Ceará, 2018.

Figura 20 – Área de lazer e Unidades Habitacionais – Comunidade do Dendê



Fonte: Governo do Estado do Ceará, 2018.

¹⁸ Informações disponíveis em: www.ceara.gov.br/2018/06/28/mcmv-mais-528-familias-recebem-casas-em-residencial-do-dende-em-fortaleza

Quadro 10 – Ficha de caracterização – Fortaleza

FICHA DE CARACTERIZAÇÃO	
Localização	Fortaleza-CE
Estudo Referencial	Comunidade do Dendê
Início da ocupação	1970
Tempo entre a ocupação e a intervenção	1970-2012: 42 anos
Área do projeto de intervenção	375.900m ²
População estimada	10.000 habitantes
Quantidade de habitações antes da intervenção	3.830
Habitações removidas	*
Habitações construídas para relocação	1.152
Área média das novas unidades habitacionais	44,46m ²
Melhorias em habitações existentes	497
Tempo de implantação do projeto de intervenção	2012-atualmente (2019)
Distância até a área central do município	10km
Distância até um terminal de transporte público	6km
Companhia responsável	Governo do Estado do Ceará + Secretaria das Cidades
Projeto arquitetônico e urbanístico	Construtora Cetrol Ltda

Fonte: Elaborado pela autora. *Sem dados referentes à esta ação.

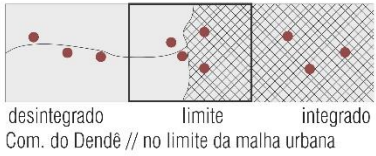
Figura 21 – Inserção urbana – Comunidade do Dendê
MAPA DE INSERÇÃO URBANA



MAPA DE EQUIPAMENTOS URBANOS



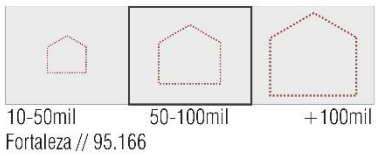
LOCALIZAÇÃO ESQUEMÁTICA



PORTE ESQUEMÁTICO DA CIDADE



DÉFICIT HABITACIONAL DA CIDADE



LEGENDA



Fonte: Google Earth. Elaborado pela autora.

5.4. JOÃO PESSOA | BAIRRO SÃO JOSÉ NO BAIXO JAGUARIBE

Urbanização como processo

A ocupação do Bairro São José, situado na região leste da cidade de João Pessoa, iniciou no fim da década de 1960, quando a capital paraibana passava por um intenso processo de crescimento e muitas pessoas foram expulsas de áreas centrais devido à especulação imobiliária, restando como forma de subsistência as áreas de vales de rios e encostas, neste caso as margens de um dos principais rios da cidade: o rio Jaguaribe. Cercado por bairros nobres (Manaíra e João Agripino), o bairro que surgiu e cresceu sem planejamento faz fronteira com estes bairros planejados, que além de abrigar o maior Shopping da cidade, também conta com edificações luxuosas, evidenciando os abismos sociais (MEDEIROS, 2017).

O Bairro São José possui 7.078 habitantes e 2.636 domicílios em uma área aproximada de 327.492m², possuindo densidade demográfica de 488,56 hab/ha, o que o torna uma das áreas de mais elevada densidade demográfica do município (DUNDA, 2014). O bairro tem como característica a população ribeirinha e configura-se de maneira linear na área de preservação permanente (APP), apresentando uma série de riscos à população no tocante dos desastres. A expansão acelerada agravou os diversos problemas da região, resultando em uma alta degradação do corpo hídrico e no comprometimento das condições de habitabilidade, uma vez que a falta do esgotamento sanitário e o aumento da poluição influenciavam diretamente nas inundações do rio Jaguaribe (DUNDA, 2014; MEDEIROS, 2017).

Figura 22 – Pré intervenção – Bairro São José no Baixo Jaguaribe



Fonte: Flickr – Fernando da Veiga Pessoa, 2010.

Figura 23 – Precariedade e vulnerabilidade – Bairro São José no Baixo Jaguaribe



Fonte: G1 – Paraíba. Foto: André Resende, 2015.

Figura 24 – Precariedade e vulnerabilidade – Bairro São José no Baixo Jaguaribe



Fonte: G1 – Paraíba. Foto: André Resende, 2015.

Urbanização como intervenção

A participação do governo municipal aconteceu de forma gradual e lenta. No início da década de 1990, a antiga favela foi elevada à categoria de bairro por conta de um princípio de urbanização, onde houve a construção de casas de alvenaria e uma melhoria nos serviços de infraestrutura até então inexistentes. No entanto, a área continuou com sua ocupação desordenada, habitações precárias e em áreas de riscos, com alta densidade construtiva (MEDEIROS, 2017).

O Projeto de Urbanização do bairro São José, no vale do Rio Jaguaribe, consiste em um conjunto de ações motivadas pelo PAC, destinado às famílias que habitam áreas vulneráveis, nesse caso, às margens do rio. O projeto denominado como “Intervenção para Urbanização de Assentamentos Precários ao longo do rio Jaguaribe”, começou a ser estudado em 2012, após fortes chuvas terem ocasionado inundações e deslizamentos na área. O projeto apresentava como principais objetivos a recuperação do rio, a retirada e realocação de famílias em áreas

vulneráveis e a implantação de infraestrutura básica, como drenagem, redes de água, esgotamento sanitário, equipamentos sociais e pavimentação (MEDEIROS, 2017).

Em 2013 houve a apresentação do projeto para a população e em 2014 iniciou-se o processo de execução das obras. Os que tiveram suas casas demolidas receberam auxílio de R\$250,00 mensais, o que expõe a falta de assistência à população, visto que o valor não era suficiente para custear um aluguel. O projeto que previa a construção de 2.961 unidades habitacionais, no entanto, teve a execução de apenas 336 apartamentos para realocar a população em situação de risco, entregues somente em 2018. O chamado Conjunto Habitacional Novo São José, situado no bairro Manaíra, ao lado da antiga comunidade, possui área de 23.305m² onde foram distribuídos 21 blocos verticais com apartamentos de 49,50m². Além disso, a população relatou ainda que não houve interesse por parte do Poder Público em tornar o processo participativo, já que os órgãos responsáveis pelo projeto apenas entregaram as chaves depois das moradias prontas e não retornaram ao local (DUNDA, 2014).

Figura 25 – Obras de intervenção – Bairro São José no Baixo Jaguaribe



Fonte: JGP, 2017.

Figura 26 – Unidades Habitacionais – Bairro São José no Baixo Jaguaribe



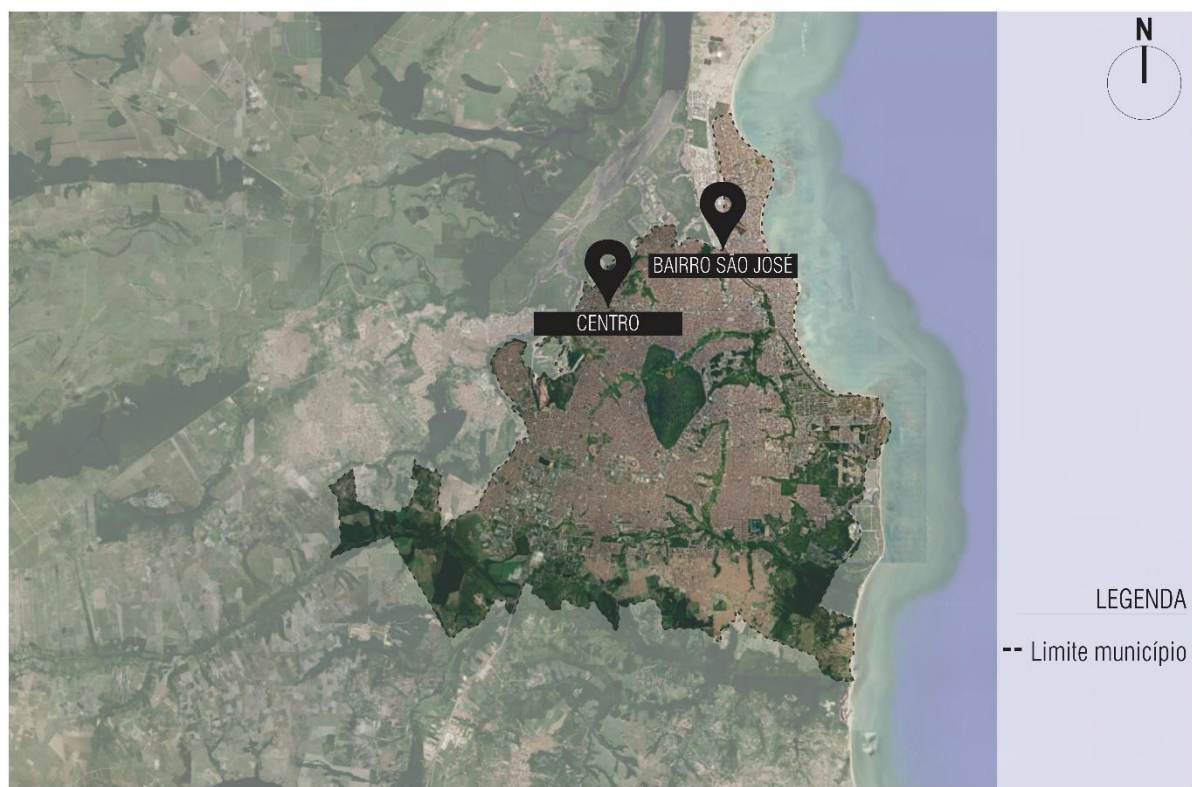
Fonte: Google Street View, 2018. Captura da autora.

Quadro 11 – Ficha de caracterização – João Pessoa

FICHA DE CARACTERIZAÇÃO	
Localização	João Pessoa-PB
Estudo Referencial	Bairro São José no Baixo Jaguaribe
Início da ocupação	1960
Tempo entre a ocupação e a intervenção	1960-2012: 52 anos
Área do projeto de intervenção	327.492m ²
População estimada	7.078 habitantes
Quantidade de habitações antes da intervenção	2.636
Habitações removidas	250
Habitações construídas para relocação	336
Área média das novas unidades habitacionais	49,50m ²
Melhorias em habitações existentes	*
Tempo de implantação do projeto de intervenção	2012-atualmente (2019)
Distância até a área central do município	6km
Distância até um terminal de transporte público	2,5km
Companhia responsável	Prefeitura Municipal de João Pessoa + Secretaria de Planejamento de João Pessoa (Seplan) + Secretaria de Infraestrutura (Seinfra) + Secretaria de Habitação (Semhab)
Projeto arquitetônico e urbanístico	JGA Engenharia

Fonte: DUNDA, 2014; MEDEIROS, 2017; Prefeitura Municipal de João Pessoa. Elaborado pela autora. *Sem dados referentes à esta ação.

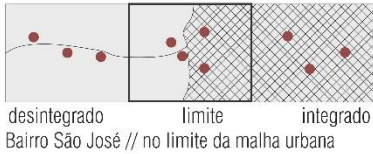
Figura 27 – Inserção urbana – Bairro São José
MAPA DE INSERÇÃO URBANA



MAPA DE EQUIPAMENTOS URBANOS



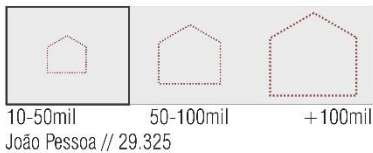
LOCALIZAÇÃO ESQUEMÁTICA



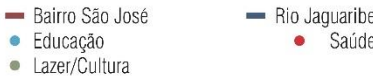
PORTE ESQUEMÁTICO DA CIDADE



DÉFICIT HABITACIONAL DA CIDADE



LEGENDA



Fonte: Google Earth. Elaborado pela autora.

5.5. RECIFE | CAPIBARIBE MELHOR

Urbanização como processo

Localizado no estado do Pernambuco, o rio Capibaribe é considerado como um importante elemento na estruturação e no crescimento da cidade do Recife, estando, assim, intimamente relacionado à história da cidade. Desde a abertura dos portos no século XIX, Recife crescia às pressas, desordenadamente, e para os que chegavam em busca de um pedaço de terra, restavam as áreas alagadiças nas margens do rio. Na época, habitar próximo do rio Capibaribe ainda era um aspecto estratégico, já que o rio se configurava como um recurso de importância social, cultural e econômica. Em decorrência da forte corrente migratória para Recife, a ocupação se intensificou entre as décadas de 1940 e 1960. Neste contexto, a cidade erguia-se nas margens do Capibaribe, que servia como uma via de comunicação urbana, como espaço de lazer e como área de banho (RECIFE, 2011). Entretanto, apesar de toda dinâmica oferecida pelo rio, um aspecto negativo vinha à tona, carregado de medo: as cheias. De acordo com Melo (2007, p.255), “as cheias do Capibaribe eram uma constante na relação do rio com a cidade.”

A prática de ocupação irregular por muitos anos e em muitos pontos do Capibaribe, marcada pelas casas do tipo palafitas e pela urbanização excludente, teve como uma de suas consequências as péssimas condições higiênicas do rio devido à falta de um sistema de despejo de dejetos e das águas servidas. Por conta desse baixo atendimento em relação ao esgotamento sanitário no município até os dias atuais, a problemática das águas poluídas apresenta um quadro grave em sua bacia hidrográfica. Segundo um relatório ambiental da Prefeitura de Recife, a maior parte da área situada à margem direita do rio Capibaribe não possui sistema convencional de esgotamento sanitário e o sistema de abastecimento de água apresenta sérios problemas (RECIFE, 2005).

Outra problemática de destaque é a precariedade habitacional dessa população, não apenas em relação às moradias em palafitas, mas sobretudo quanto aos terrenos sujeitos a inundações ou com solo instável. Apesar das inúmeras intervenções focadas em tentativas de erradicação de palafitas, o modo ribeirinho de viver persiste até os dias atuais na paisagem do Capibaribe. E por se tratar de uma questão histórica, que persiste nessa relação entre o rio e a cidade, o tratamento dos assentamentos precários às margens do Capibaribe é um grande desafio que deve levar em conta as ações do passado para não reproduzir os mesmos equívocos, como: “1) o caráter higienista das ações que apenas removem a população pobre, sem

requalificar as áreas públicas remanescentes e sem promover vitalidade urbana; e 2) projetos habitacionais de reassentamento desconectados do tecido urbano, criando guetos às margens do rio” (ALENCAR; SÁ, 2018, p. 169).

Figura 28 – Pré intervenção – Capibaribe Melhor



Fonte: Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) – Projeto Capibaribe Melhor, s.d.

Figura 29 – Pré intervenção – Capibaribe Melhor



Fonte: Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) – Projeto Capibaribe Melhor, s.d.

Figura 30 – Pré intervenção – Capibaribe Melhor



Fonte: Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) – Projeto Capibaribe Melhor, s.d.

Urbanização como intervenção

O Projeto Capibaribe Melhor surge no ano de 2005 em meio às necessidades de proporcionar melhores condições para a dinamização urbana e socioeconômica dos que habitam às margens do rio Capibaribe, sendo então embasado por três eixos de ação: Urbanização Integrada do Território; Desenvolvimento Social e Econômico do Território; e Desenvolvimento Institucional. Este projeto, que conta com 70% dos recursos financiados pelo

Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), trata-se de um conjunto de intervenções de caráter urbanístico, ambiental e social, que visa promover a requalificação ambiental da bacia do Capibaribe e a redução da vulnerabilidade urbana e social da população. O rio Capibaribe corta radialmente a área do projeto, no sentido oeste-leste, e a área de abrangência do projeto abriga aproximadamente 56.349 famílias, totalizando cerca de 225.396 habitantes, sendo estes divididos entre as margens esquerda e direita do rio, e distribuídos em 36 bairros. Entretanto, para esta pesquisa em que o foco está relacionado ao componente 1 do projeto, serão consideradas as intervenções previstas nas 25 áreas pobres selecionadas dentro da área de abrangência, somando, então, 19.725 habitantes (RECIFE, 2005).

Em relação ao componente 1 (Urbanização Integrada do Território), o projeto prevê intervenções em parques por meio de recuperação, ampliação e implantação de áreas verdes; também prevê intervenções quando ao sistema de esgotamento sanitário, de saneamento integrado e de abastecimento de água, realizando ações de melhorias na prestação de serviço, implantação e efetivo controle operacional visando a otimização do sistema de abastecimento de água; conta com a recuperação de onze canais por meio de ações que melhorem o escoamento e as condições paisagísticas dos mesmos, sendo que, destes canais, seis possuem habitações em suas margens que necessitam de relocação. Estas ações de melhoria do sistema de macrodrenagem beneficiarão uma população direta de aproximadamente 78.560 habitantes, que residem nas proximidades dos canais. Em relação às intervenções do sistema viário, visando flexibilizar a implantação, as ações foram fracionadas em 7 conjuntos de intervenções que buscam a ampliação da mobilidade e acessibilidade urbana; e tendo em vista a localização de suas intervenções, o projeto Capibaribe Melhor promoverá o reassentamento de 1.453 famílias situadas em áreas afetadas direta ou indiretamente pelo projeto (RECIFE, 2005).

Quanto ao componente 2 (Desenvolvimento Social e Econômico do Território), o projeto contempla ações que visam uma conscientização ambiental e sanitária; apoio à promoção do trabalho e renda; desenvolvimento das potencialidades esportivas e culturais; promoção de operações urbanas; e o incremento da participação popular e do controle social. O componente 3, que consiste em um conjunto de ações que visam contribuir para que os órgãos públicos exerçam suas funções com maior eficiência, prevê o programa de melhoria da gestão fiscal e financeira do município; a estruturação e fortalecimento da gestão ambiental municipal de Recife; e o desenvolvimentos de mecanismos de gestão, monitoramento e avaliação do projeto (RECIFE, 2005).

Ainda, buscando atender as exigências da política de reassentamento do Banco Mundial e desenvolver um planejamento para o reassentamento das famílias atingidas pelas intervenções, foi elaborado um Marco Conceitual para o Reassentamento, uma vez que estima-se que as intervenções propostas resultarão no reassentamento de 1.453 famílias, que, segundo o relatório ambiental da Prefeitura de Recife, seriam reassentados em terrenos próximos às áreas de remoção, de modo a minimizar os impactos. Além disso, sabendo do significativo impacto negativo dos reassentamentos, foi elaborado também o Plano de Desapropriação e Reassentamento Involuntário, oferecendo alternativas compensatórias para as famílias ou proprietários dos imóveis (RECIFE, 2005).

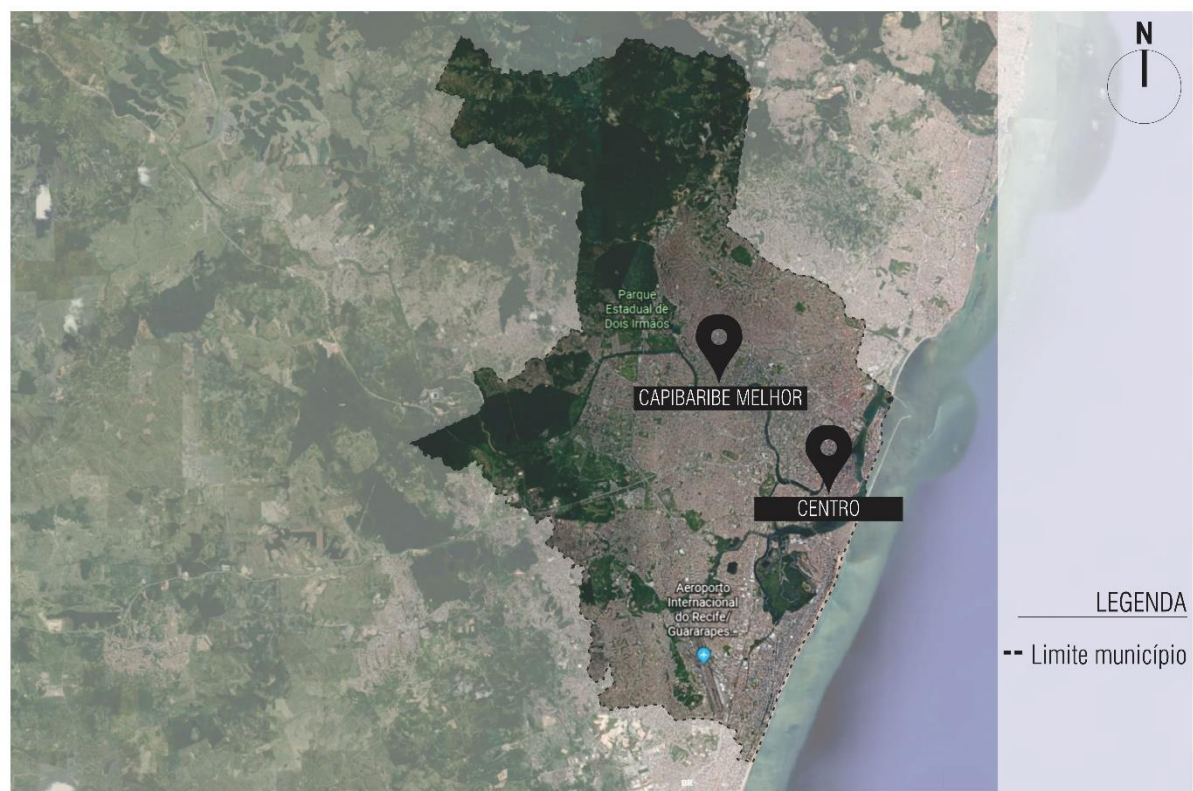
De acordo com o Estudo de Impacto Ambiental do Projeto Capibaribe Melhor, seriam construídos 08 conjuntos habitacionais nas áreas próximas às áreas de origem das famílias removidas, sendo cada conjunto formado por blocos de 04 pavimentos com 08 unidades habitacionais por pavimento, totalizando, então, 256 unidades habitacionais.

Quadro 12 – Ficha de caracterização – Recife

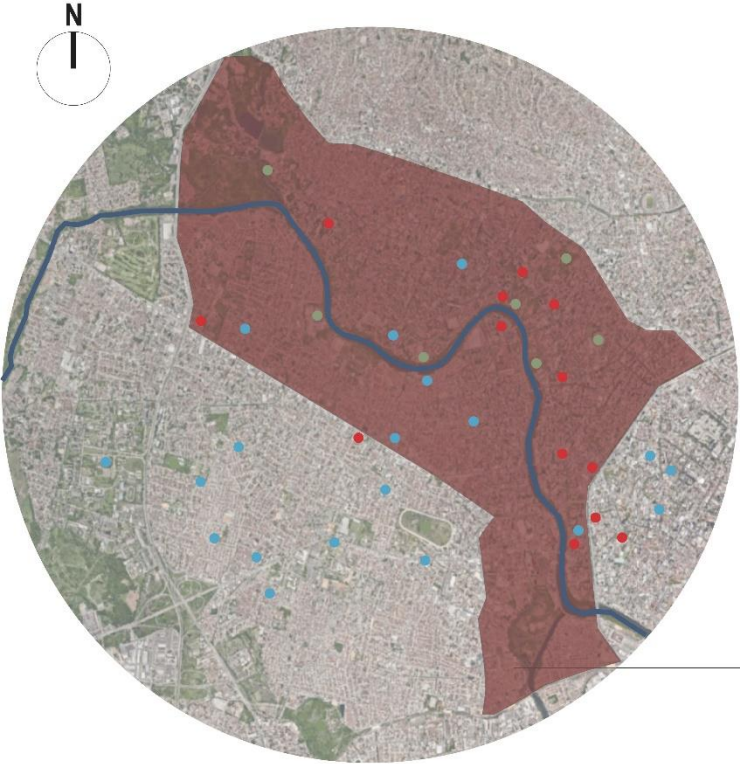
FICHA DE CARACTERIZAÇÃO	
Localização	Recife-PE
Estudo Referencial	Capibaribe Melhor
Início da ocupação	1940
Tempo entre a ocupação e a intervenção	1940-2005: 65 anos
Área do projeto de intervenção	209.580m ²
População estimada	19.725 habitantes
Quantidade de habitações antes da intervenção	*
Habitações removidas	1.453
Habitações construídas para relocação	*
Área média das novas unidades habitacionais	39,98m ²
Melhorias em habitações existentes	*
Tempo de implantação do projeto de intervenção	2005-atualmente (2019)
Distância até a área central do município	4,5km
Distância até um terminal de transporte público	1km
Companhia responsável	Prefeitura Municipal do Recife
Projeto arquitetônico e urbanístico	*

Fonte: RECIFE, 2005. Elaborado pela autora. *Sem dados referentes à esta ação.

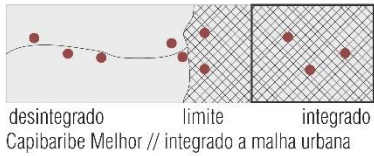
Figura 31 – Inserção urbana – Capibaribe Melhor
MAPA DE INSERÇÃO URBANA



MAPA DE EQUIPAMENTOS URBANOS



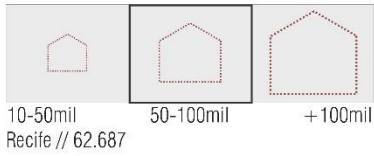
LOCALIZAÇÃO ESQUEMÁTICA



PORTE ESQUEMÁTICO DA CIDADE



DÉFICIT HABITACIONAL DA CIDADE



LEGENDA



Fonte: Google Earth. Elaborado pela autora.

5.6. Rio de Janeiro | Complexo de Manguinhos

Urbanização como processo

Até o início do século XX, grande parte do território da cidade do Rio de Janeiro era composto por mangues. O Complexo de Manguinhos, como o próprio nome indica, era uma região alagadiça formada por manguezais que ao longo de décadas passou por diversas intervenções com vistas a melhorar as condições de habitabilidade. O início da ocupação ocorreu nas primeiras décadas do século XX, em 1901, com a apropriação do Morro do Amorim, mas apenas nas décadas de 1940 e 1950 houve a efetiva consolidação da área, contando com um intenso adensamento populacional. A área de terrenos úmidos e vulneráveis acolheu um grande contingente populacional que era, em sua maioria, migrantes de origem portuguesa ou funcionários da instituição pública mais antiga da área, a atual Fundação Oswaldo Cruz (FERNANDES, COSTA; 2013).

A ocupação desta área caracteriza-se por ser um conjunto diversificado de habitações que estão fora dos padrões formais de moradia digna e com serviços de infraestrutura ausentes ou precários (FERNANDES, COSTA; 2013). Os principais rios que entrecortam a área são o Jacaré, o Faria-Timbó e o Canal do Cunha, todos com desembocadura na Baía de Guanabara. Estes rios encontram-se extremamente degradados, já que são utilizados para despejos de resíduos industriais e domésticos. Consequentemente, inundações ocorrem com frequência em períodos de chuvas, o que também indica a inexistência de um sistema eficaz de drenagem pluvial (SILVA, 2012).

Figura 32 – Realidade pós intervenção – Complexo de Manguinhos



Fonte: Flickr. Foto: Rio de Paz News, 2011.

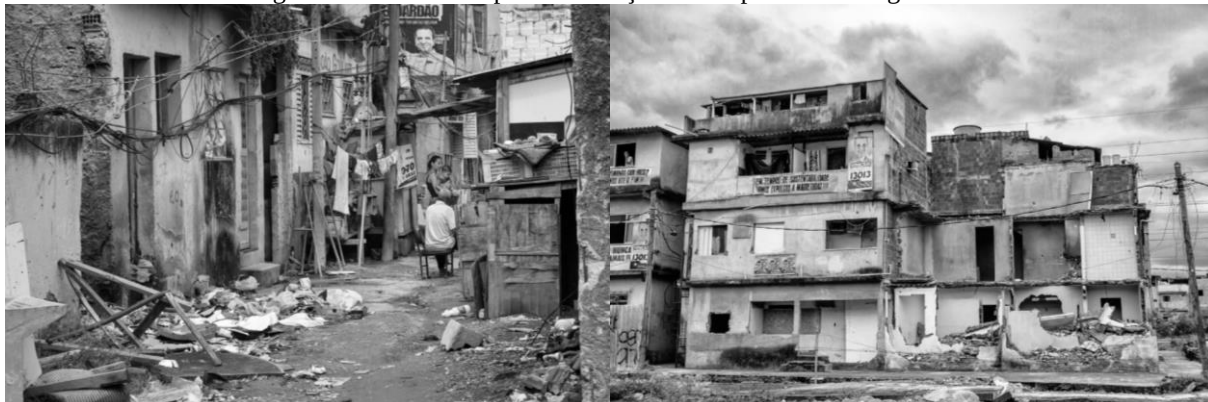


Fonte: Flickr. Foto: Luiz Baltar, 2012.

Em 2008 realizou-se o I Censo Domiciliar e Empresarial de Favelas, serviço que embasou a elaboração das intervenções do PAC (SILVA, 2012). Os dados do Censo apontaram a existência de 11.577 domicílios no Complexo, onde 9.760 moradores foram entrevistados, ou

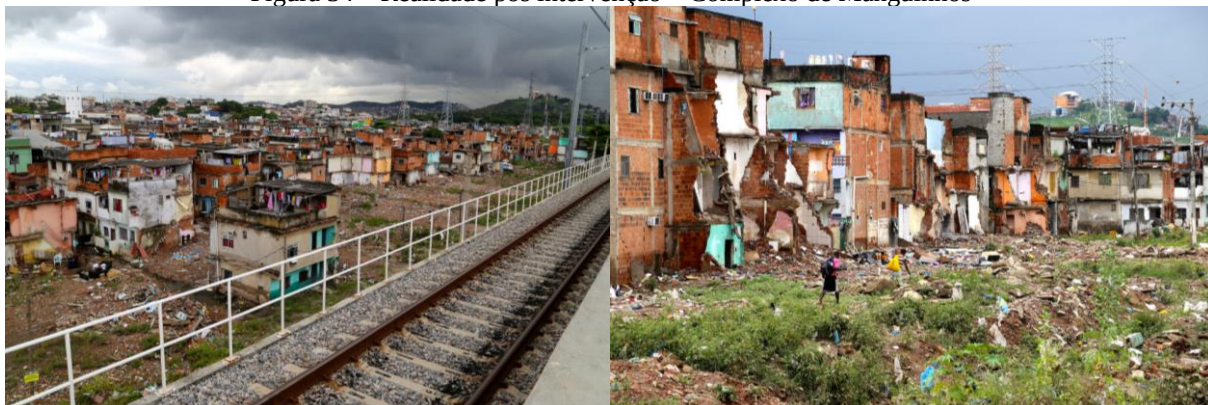
seja, cerca de 16% dos domicílios não participaram. Também extraíram desta pesquisa dados importantes acerca dos serviços básicos de infraestrutura: mais de 90% da população tem acesso à água encanada não oficial e os serviços de esgotamento sanitário não tem tratamento adequado, tendo em vista que os dejetos são destinados para os rios da região (PAC, s.d.).

Figura 33 – Realidade pós intervenção – Complexo de Manguinhos



Fonte: Flickr. Foto: Luiz Baltar, 2012.

Figura 34 – Realidade pós intervenção – Complexo de Manguinhos



Fonte: Flickr. Foto: Antônio Carlos Costa, 2013.

Urbanização como intervenção

Em 2007, com a criação do PAC, circulava a notícia de que recursos financeiros seriam destinados à urbanização das favelas do Complexo do Alemão, Manguinhos, Rocinha, Cantagalo e Pavão-Pavãozinho – o chamado PAC-Favelas (BIANCO, 2011). No caso do Complexo de Manguinhos, houve a implementação de financiamento dividido, parte do recurso em parceria com a Prefeitura do Rio de Janeiro e o restante em parceria com o Governo Estadual (FREIRE, SOUZA; 2018). As intervenções no Complexo de Manguinhos seguiriam as propostas do Plano de Desenvolvimento Urbanístico (PDU), que apontavam a necessidade de investir em serviços de drenagem, esgotamento sanitário, áreas de lazer, mobilidade urbana e melhoria das condições ambientais. O projeto desenvolveu-se ao longo de 2007, e a

implantação do PAC em Manguinhos foi registrada por uma cerimônia pública em março de 2008, um mês antes do início das obras (LIMA, 2018).

As propostas de intervenção correspondem à instalação de sistema de esgotamento sanitário, sistema de abastecimento de água potável, instalações hidrossanitárias, contenção e proteção de canais, drenagem de águas fluviais, recuperação ambiental, terraplanagem e pavimentação do sistema viário, iluminação pública, elevação da via férrea para melhoria de acessos, estação intermodal, implantação de um parque linear urbano, construção de 1.774 unidades habitacionais, aquisição de 75 unidades habitacionais, alojamentos provisórios, regularização fundiária, escola de ensino médio e técnico profissionalizante, creches, biblioteca, complexo esportivo, centro de referência da juventude e unidade de pronto atendimento (BIANCO, 2011).

Entre 2008 e 2012, diversas obras foram inauguradas, entretanto, além das inúmeras adversidades no percurso, até hoje as obras não foram concluídas, expressando enorme descaso com a população. Muitos se dizem frustrados com as intervenções, porque houve aplicação de mais recursos na elevação da linha férrea do que nas questões voltadas à habitação e saneamento básico. Este descompasso entre as demandas locais e as ações realizadas em Manguinhos reside justamente na falta de diálogo entre o poder público e os moradores, fato que conduz ao não cumprimento das reais necessidades do Complexo. Outro ponto de adversidade dessa intervenção foi a promessa, em discurso oficial, da regularização fundiária para os moradores. A informalidade, entretanto, nunca deixou de ser regra na vida deles, já que a entrega das unidades habitacionais não esteve acompanhada da regularização, ou seja, até hoje centenas de moradores residem sem qualquer instrumento jurídico que lhes garanta a posse ou propriedade da moradia (LIMA, 2018).

Figura 35 – Realidade pós intervenção – Complexo de Manguinhos



Fonte: Flickr. PAC, 2012.



Fonte: Flickr. Foto: Luiz Baltar, 2014.

Figura 36 – Realidade pós intervenção – Complexo de Manguinhos



Fonte: Flickr. Foto: Luiz Baltar, 2012.

Fonte: Flickr. Foto: Andre Gomes de Melo, 2012.

Figura 37 – Realidade pós intervenção – Complexo de Manguinhos



Fonte: Flickr. Foto: Luiz Baltar, 2012.

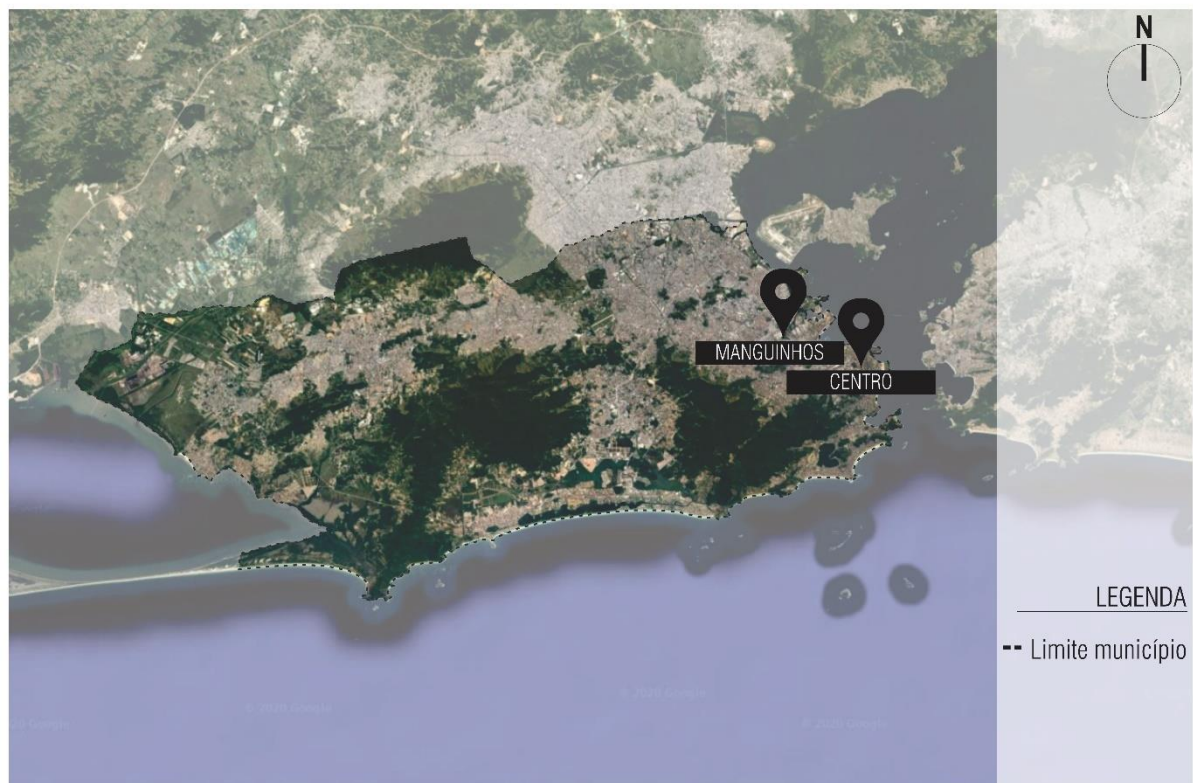
Fonte: Flickr. Foto: Luiz Baltar, 2013.

Quadro 13 – Ficha de caracterização – Rio de Janeiro

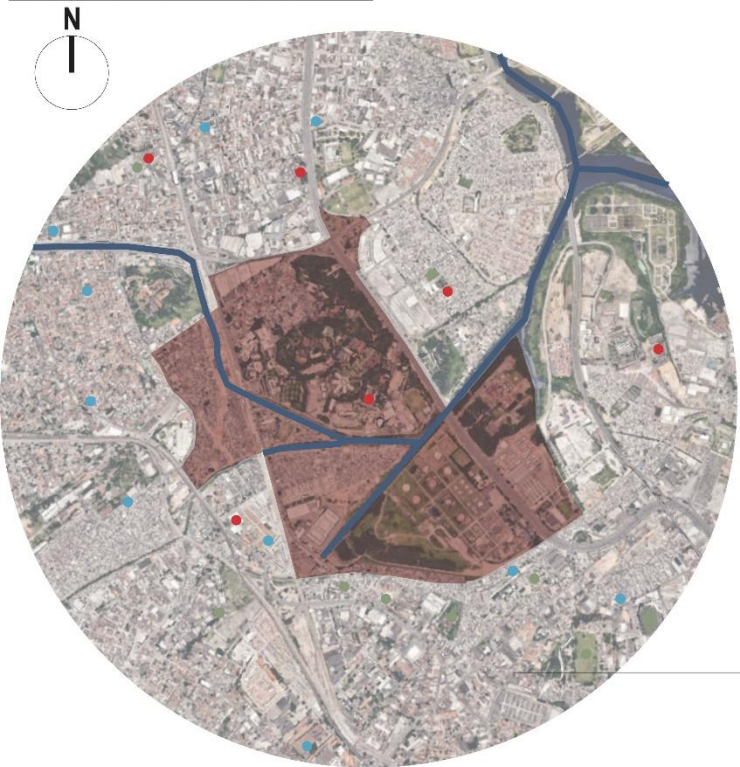
FICHA DE CARACTERIZAÇÃO	
Localização	Rio de Janeiro-RJ
Estudo Referencial	Complexo de Manguinhos
Início da ocupação	1940
Tempo entre a ocupação e a intervenção	1940-2008: 68 anos
Área do projeto de intervenção	261.840m ²
População estimada	36.610 habitantes
Quantidade de habitações antes da intervenção	11.577
Habitações removidas	1.239
Habitações construídas para relocação	1.774
Área média das novas unidades habitacionais	49,11m ²
Melhorias em habitações existentes	*
Tempo de implantação do projeto de intervenção	2008-atualmente (2019)
Distância até a área central do município	10km
Distância até um terminal de transporte público	6km
Companhia responsável	Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro – PAC Favelas
Projeto arquitetônico e urbanístico	Andrade Gutierrez

Fonte: BIANCO, 2011; LIMA, 2018; Prefeitura do Rio de Janeiro. Elaborado pela autora. *Sem dados referentes à esta ação.

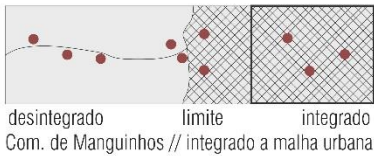
Figura 38 – Inserção urbana – Complexo de Manguinhos
MAPA DE INSERÇÃO URBANA



MAPA DE EQUIPAMENTOS URBANOS



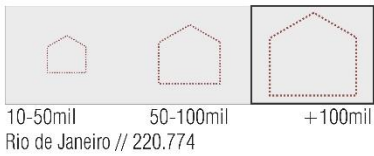
LOCALIZAÇÃO ESQUEMÁTICA



PORTE ESQUEMÁTICO DA CIDADE



DÉFICIT HABITACIONAL DA CIDADE



LEGENDA



Fonte: Google Earth. Elaborado pela autora.

5.7. São Luís | Rio Anil

Urbanização como processo

Situados na cidade de São Luís, no Maranhão, a ocupação dos quatro bairros que hoje encontram-se conurbados – Camboa, Liberdade, Fé em Deus e Alemanha, possuiu como seus primeiros habitantes os operários fabris que se estabeleceram à margem esquerda do rio Anil, em 1890. Os bairros que começaram a se formar em uma extensa área de manguezal e em casas palafíticas, contaram com a efetiva consolidação da área e o consequente adensamento populacional apenas a partir dos anos 1960, muitos oriundos do processo de êxodo rural característico desse período no Brasil (SILVA, KAPP; 2016).

A margem esquerda do Rio Anil caracteriza-se por ser a mais ocupada: uma área de cerca de 175.000m², contando com cerca de 13.000 habitantes, das quais aproximadamente 3.000 estariam morando em palafitas. Os bairros que compõe a ocupação também apresentam elevados índices em outros problemas de cunho social, como pobreza e violência urbana, dificultando as chances de condições dignas para se viver. Diante desse cenário, foi criado o projeto de urbanização da margem esquerda do Rio Anil, buscando uma transformação social na vida de muitos ludovicenses (SILVA, KAPP; 2016).

Figura 39 – Precariedade e vulnerabilidade – Rio Anil



Fonte: Secid-MA, 2009.

Urbanização como intervenção

A partir de parceria entre governos Estadual e Federal para a remoção de palafitas em assentamentos precários, iniciou-se em 2007 o projeto do PAC Rio Anil, elaborado em colaboração com a Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano do Maranhão (SECID-MA). O projeto de intervenção previa a urbanização integrada na margem esquerda do rio Anil, contando com o remanejamento de habitações precárias situadas em áreas de risco, melhorias habitacionais e implantação de uma avenida margeando o Rio Anil (SILVA; KAPP, 2016).

Inicialmente, o projeto anunciava a remoção das palafitas, a construção de novas moradias para 14.500 famílias, a regularização fundiária, a implementação de equipamentos urbanos, e a implantação de uma avenida com 25 km de extensão, que funcionaria como uma barreira para impedir o avanço de novas ocupações informais. Em 2008 foram iniciadas as obras do projeto PAC Rio Anil, entretanto, as metas preestabelecidas sofreram readequações decorrentes do tempo e verbas disponíveis, além das mudanças na gestão. Em 2009 o Programa passa por um período de transição que paralisa as atividades, provocando protestos da comunidade e suas lideranças. Com vistas a acelerar o processo de remoção de palafitas e evitar que novas ocupações passem a surgir, a nova gestão implementou um conjunto de 60 moradias provisórias, com instalações sanitárias precárias e abastecimento de água por carros-pipa, situação que representa a inexistência de um trabalho social planejado (OLIVEIRA, 2015).

Apenas em 2010 ocorre a última aprovação do projeto pelo Ministério das Cidades, e os objetivos fixaram-se em 6.000 melhorias habitacionais, na construção de 2.720 apartamentos de 42m², na regularização fundiária de cerca de 8.000 imóveis, no trabalho técnico-social em toda a área e na implantação da avenida beira-rio com tamanho reduzido para 3,8 km. Em 2014 a avenida foi inaugurada, mas sem a ciclovia e os calçadões previstos no projeto, e até o final de 2015 foram entregues 832 apartamentos implantados em 3 conjuntos habitacionais, o que representa menos de 1/3 do projeto aprovado, cujas obras de urbanização do entorno permanecem em andamento. Em relação às melhorias em habitações existentes, das 6.000 previstas, apenas 2.761 saíram do papel. Os moradores reassentados receberam suas unidades com problemas no abastecimento de água, sem iluminação pública e urbanização do entorno. Tampouco houve avanço na contratação de novas unidades, mantendo o Programa pressionado pela imensa quantidade de famílias removidas das palafitas em aluguel social, à espera de suas prometidas moradias (SILVA, 2016).

Figura 40 – Antes x Depois das intervenções – Rio Anil



Fonte: Carlos de Tarso Massari Fonseca, 2018.

Figura 41 – Pós intervenção – Rio Anil



Fonte: Flickr. PAC, 2013.

Quadro 14 – Ficha de caracterização – São Luís

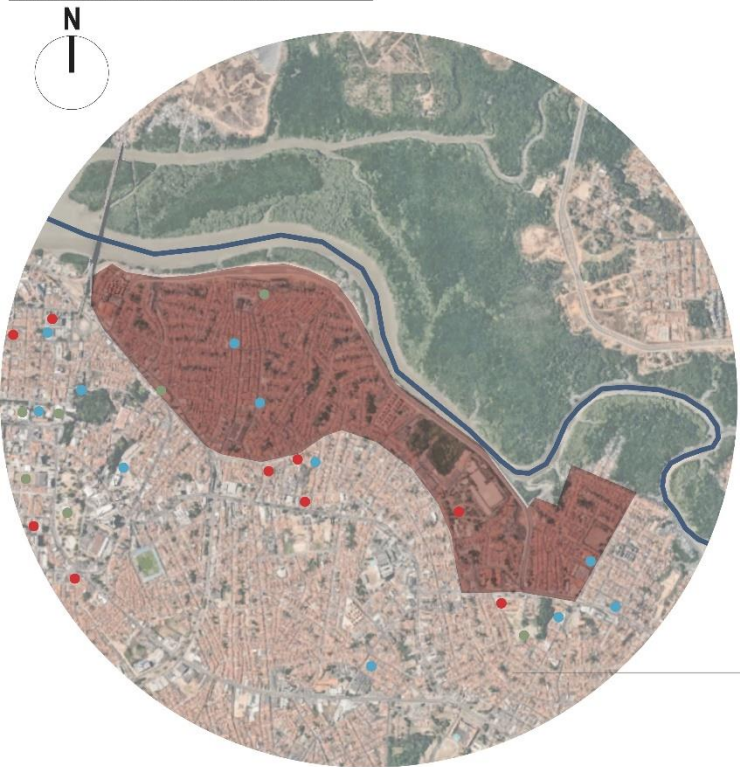
FICHA DE CARACTERIZAÇÃO	
Localização	São Luís-MA
Estudo Referencial	Rio Anil
Início da ocupação	1960
Tempo entre a ocupação e a intervenção	1960-2007: 47 anos
Área do projeto de intervenção	175.000
População estimada	13.000
Quantidade de habitações antes da intervenção	*
Habitações removidas	*
Habitações construídas para relocação	832
Área média das novas unidades habitacionais	42m ²
Melhorias em habitações existentes	2.761
Tempo de implantação do projeto de intervenção	2007-atualmente (2019)
Distância até a área central do município	3km
Distância até um terminal de transporte público	4km
Companhia responsável	Prefeitura Municipal de São Luís + Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano do Maranhão (SECID-MA)
Projeto arquitetônico e urbanístico	*

Fonte: Prefeitura Municipal de São Luís; SECID-MA. Elaborado pela autora. *Sem dados referentes à esta ação.

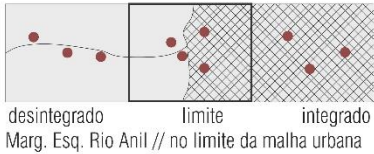
Figura 42 – Inserção urbana – Rio Anil
MAPA DE INSERÇÃO URBANA



MAPA DE EQUIPAMENTOS URBANOS



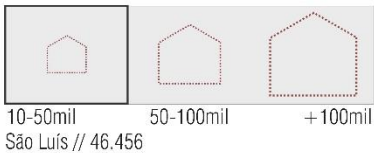
LOCALIZAÇÃO ESQUEMÁTICA



PORTE ESQUEMÁTICO DA CIDADE



DÉFICIT HABITACIONAL DA CIDADE



LEGENDA



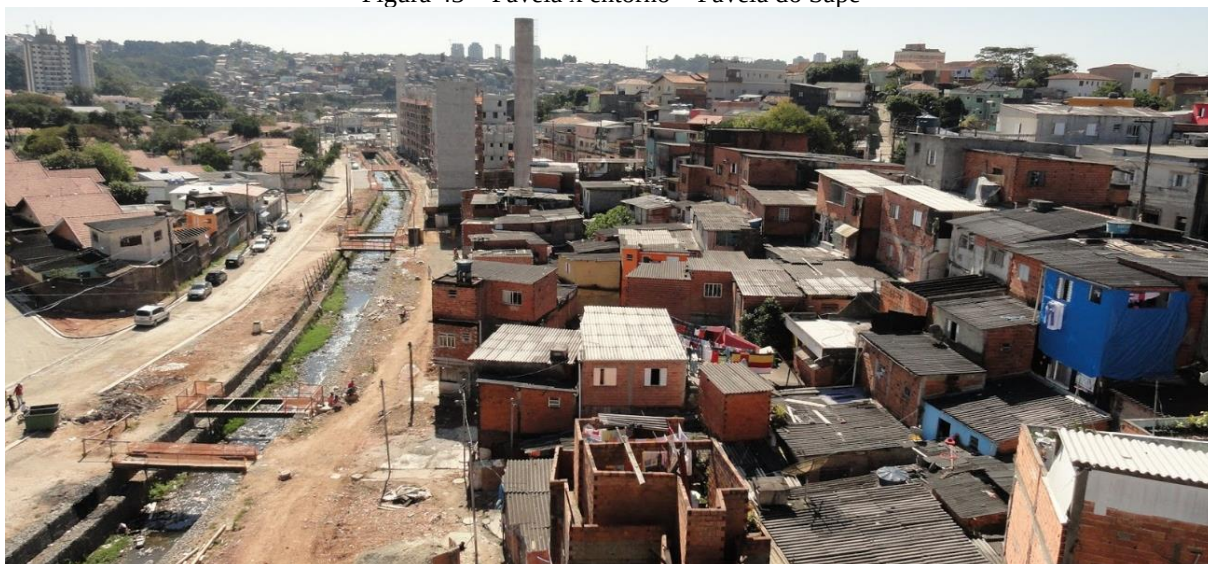
Fonte: Google Earth. Elaborado pela autora.

5.8. São Paulo | Favela do Sapé

Urbanização como processo

Localizada no distrito de Rio Pequeno, na Zona Oeste de São Paulo, a Favela do Sapé começou a ser ocupada em 1962, e foi se expandindo ao longo de um córrego de 3,5 metros de largura, cujas margens deveriam ser protegidas conforme o Código Florestal Brasileiro. A ocupação em área de várzea de cerca de 80.700m² encontrava-se em condições de insalubridade urbana e passava por sérios problemas ambientais. Com suas margens ocupadas por moradias precárias – uma estimativa de 1.770 domicílios – existia no córrego do Sapé um risco iminente de alagamentos e enchentes, casos recorrentes no país e no município de São Paulo (VITRUVIUS, 2015; FORMICKI, 2016).

Figura 43 – Favela x entorno – Favela do Sapé



Fonte: www.comunidadesape.blogspot.com.

Figura 44 – Favela x entorno – Favela do Sapé



Fonte: www.comunidadesape.blogspot.com.

A ocupação de alta densidade demográfica, calculada em 1.021 hab/ha (SEHAB/HABISP), contava com poucos vazios urbanos, que eram representados pelos trechos não ocupados do córrego e pelas vielas de miolo de quadra (BRANDÃO; LEITÃO, 2016). Apesar da localização privilegiada no contexto do município de São Paulo, situada em uma região residencial consolidada e bem equipada da cidade, a Favela do Sapé apresentava condições de extrema precariedade tanto físicas quanto sociais, configurando-se como um verdadeiro enclave de desigualdade e segregação (GROSBAUM, 2012).

Figura 45 – Cheios x vazios – Favela do Sapé



Fonte: Google Earth. Elaborado pela autora.

Figura 46 – Pré intervenção – Favela do Sapé



Fonte: www.favelasaopaulomedellin.fau.usp.br/sape



Fonte: Base Urbana, 2016. Foto: Pedro Vannucchi

Urbanização como intervenção

As intervenções nessa área foram oriundas de diferentes programas, além do Programa de Urbanização de Favelas em questão. A regulamentação da área como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) pelo Plano Diretor Estratégico (PDE) de 2002, possibilitou sua inclusão, em 2004, no Programa de Regularização Fundiária da Prefeitura (GROSBAUM, 2012). O córrego do Sapé também passou por outras intervenções, como o Programa Córrego

Limpo e o Programa 100 Parques. O Programa Córrego Limpo teve início em 2007 e pretendia sanear cerca de 300 córregos da cidade utilizando-se de parceria entre a PMSP e a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP). Já o Programa 100 Parques foi lançado em 2008 com objetivo de implementar vários parques lineares em áreas de fundos de vale, como o córrego do Sapé (BRANDÃO; LEITÃO, 2016).

Figura 47 – Obras de intervenção – Favela do Sapé



Fonte: Base Urbana, 2016. Foto: Pedro Vannucchi

Após eventos de grandes enchentes em 2008, a Favela do Sapé passa a fazer parte das ações de urbanização municipal, e em 2010 ocorre o processo de licitação para as obras do assentamento. O projeto de urbanização da Favela do Sapé surge, com iniciativa da Secretaria da Habitação Municipal de São Paulo (Sehab), com o intuito de atender 2500 famílias – cerca de 7.600 habitantes em condições precárias de moradia (PMSP, 2012). Os principais objetivos desse projeto consistiam na remoção das famílias em situação de risco e vulnerabilidade (cerca de 50% das famílias cadastradas), na implantação de infraestrutura de abastecimento de água, esgotamento sanitário e energia elétrica para todas as moradias e na construção de blocos verticais com novas habitações para remanejamento da população dentro da própria área de intervenção (BRANDÃO; LEITÃO, 2016).

A necessidade em gerar conexões físicas e sociais, com intuito de minimizar as fronteiras estabelecidas entre a cidade formal e informal, foi uma das grandes questões que nortearam o projeto (VITRUVIUS, 2015). A partir de vários estudos, a urbanização criou áreas para novos edifícios, estabeleceu duas novas conexões viárias, melhorou as vielas de pedestre e o acesso às casas remanescentes, e optou pela canalização do córrego do Sapé com sistema estrutural de macrodrenagem. Ao longo das margens do córrego implementou-se uma ciclovia, interligada à da rede municipal, e havia a proposta de um caminho verde, partindo do princípio de gerar oportunidades de trocas, vivências e encontros em espaços públicos (BRANDÃO; LEITÃO, 2016).

Figura 48 – Sapé A e Sapé B – Favela do Sapé



Fonte: Base Urbana, 2016-2017. Foto: Pedro Vannucchi

Figura 49 – Favela x entorno – Favela do Sapé



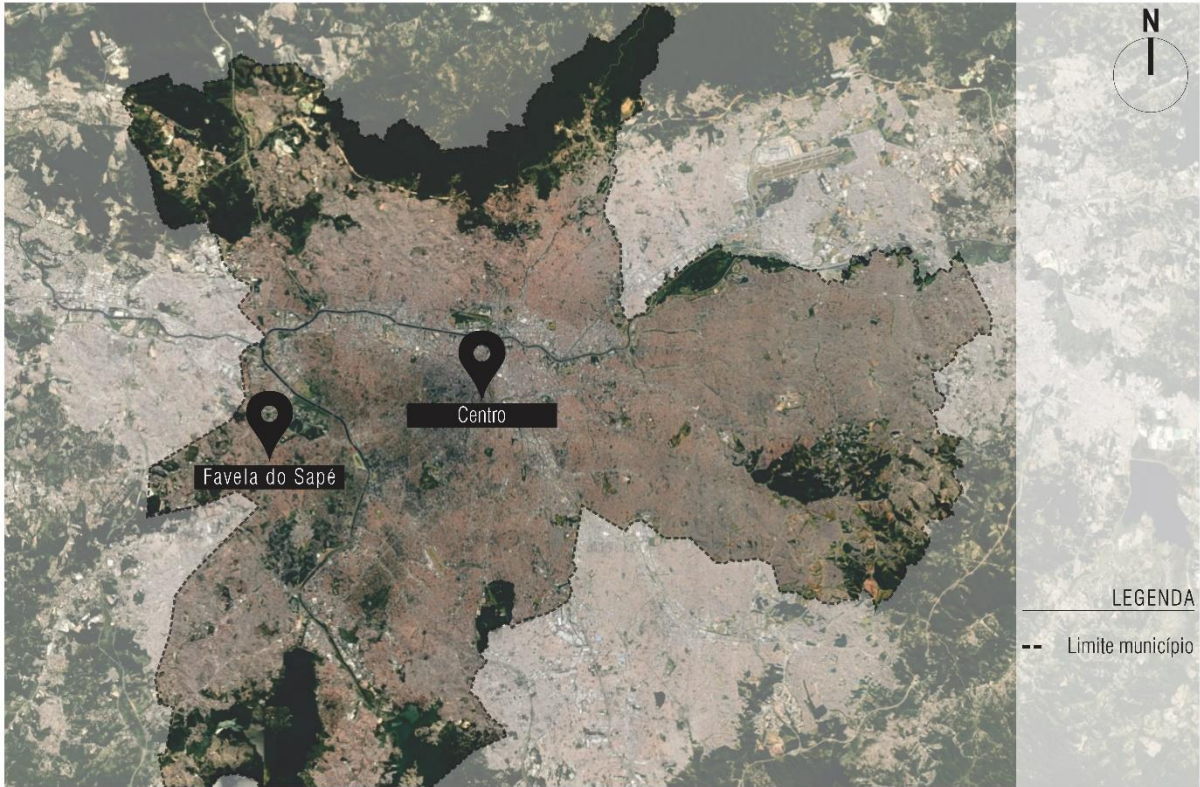
Fonte: Base Urbana, 2016. Foto: Pedro Vannucchi

Quadro 15 – Ficha de caracterização – São Paulo

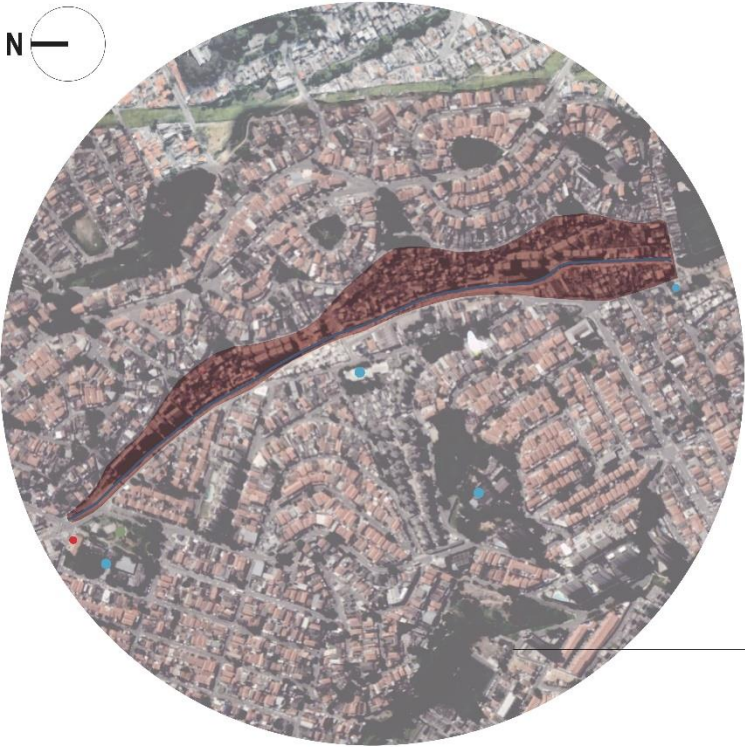
FICHA DE CARACTERIZAÇÃO	
Localização	São Paulo-SP
Estudo Referencial	Favela do Sapé
Início da ocupação	1962
Tempo entre a ocupação e a intervenção	1962-2010: 48 anos
Área do projeto de intervenção	80.700m ²
População estimada	7.600
Quantidade de habitações antes da intervenção	2.362
Habitações removidas	1.770
Habitações construídas para relocação	462
Área média das novas unidades habitacionais	50m ²
Melhorias em habitações existentes	*
Tempo de implantação do projeto de intervenção	2010-2016
Distância até a área central do município	13km
Distância até um terminal de transporte público	6km
Companhia responsável	Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP) + Secretaria de Habitação de São Paulo (Sehab)
Projeto arquitetônico e urbanístico	Base 3 Arquitetos

Fonte: PMSP; SEHAB. Elaborado pela autora. *Sem dados referentes à esta ação.

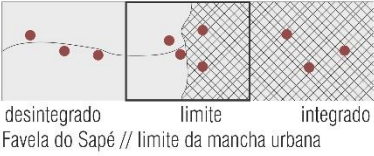
Figura 50 – Inserção urbana – Favela do Sapé
MAPA DE INSERÇÃO URBANA



MAPA DE EQUIPAMENTOS URBANOS



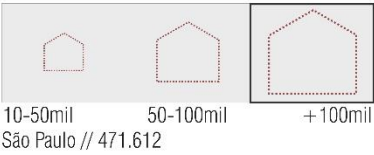
LOCALIZAÇÃO ESQUEMÁTICA



PORTE ESQUEMÁTICO DA CIDADE



DÉFICIT HABITACIONAL DA CIDADE



LEGENDA



Fonte: Google Earth. Elaborado pela autora.

5.9. Teresina | Vila da Paz

Urbanização como processo

A ocupação da Vila da Paz, situada na cidade de Teresina, teve início no ano de 1986 quando um considerável número de pessoas acabou se instalando em um terreno particular localizado às margens da Avenida Presidente Getúlio Vargas, importante avenida da capital piauiense. O motivo que levou essas famílias a ocupar a área é comum e recorrente: as políticas públicas habitacionais da cidade não atendiam parcela significativa da população pelo fato de não conseguirem comprovar renda, sendo então excluídos da atuação de políticas da época, como as que foram propostas pelo BNH. A solução encontrada por essa população foi ocupar terrenos ociosos para que tornassem possível a construção de suas casas, mesmo o local não oferecendo qualquer condição de infraestrutura básica e, ainda, estar em situação de vulnerabilidade pelo risco que o corpo d'água existente representava (DE SOUZA NETO; DA SILVA, 2018).

De acordo com DE SOUZA NETO & DA SILVA (2018), essa falta de infraestrutura acabou gerando novas formas de sociabilidade, uma vez que o desejo em fazer efetivamente parte da cidade despertou um sentimento de união e de luta. Essa conexão entre os moradores acabou estimulando manifestações e reivindicações de melhorias para o local, o que torna estes primeiros moradores os grandes protagonistas das conquistas que o local vem gradativamente alcançando. Até conquistarem a garantia da terra, a população local sofreu constantes ameaças de despejo, incluindo o episódio fatídico em que policiais armados entraram na Vila da Paz com intuito de derrubar os barracos. Os moradores rapidamente organizaram uma comissão que se reuniu no aeroporto de Teresina à espera do então prefeito da cidade, Wall Ferraz, para reivindicar o ocorrido. Mesmo inicialmente sendo resistente, o prefeito acabou cedendo e garantiu a permanência das famílias na Vila da Paz (CARDOSO, 2014).

Apesar da conquista, muito ainda tinha a se fazer: era enorme a carência de infraestrutura, saneamento básico, energia elétrica e das condições mínimas para viver dignamente. Ademais, as moradias foram construídas em locais de risco, em terrenos próximos a um grande esgoto a céu aberto e sujeitos à deslizamentos de terra durante as inundações ocorridas em dias chuvosos (CARDOSO, 2014). A partir disso, a população começou a organizar novas formas de reivindicações buscando melhorias pra área, que foram sendo vagarosamente atendidas. A Vila da Paz passa, então, a se transformar e ganhar novos contornos resultantes de uma nova fase: no final da década de 1990, o local é inserido em um conjunto de

políticas públicas dentro do programa chamado “Vila-Bairro” que beneficiou parte dos moradores da Vila (DE SOUZA NETO; DA SILVA, 2018).

Como consequência desse programa, em 2010 a Vila da Paz contava com um total de 6.488 habitantes e 1.699 domicílios, sendo que 75% destes são considerados próprios. Em relação ao saneamento básico, a maior parte dos domicílios já estavam sendo abastecidos pela rede de distribuição de água e sendo atendidos pelo serviço de coleta de lixo (IBGE, 2010). Como visto, a falta de infraestrutura urbana na área resultou em intensas reivindicações protagonizada pelos moradores da época, o que acabou procedendo no então processo de urbanização pela qual a comunidade vem passando.

Figura 51 – Precariedade e vulnerabilidade – Vila da Paz



Fonte: Google Street View, 2019. Captura da autora.

Figura 52 – Precariedade e vulnerabilidade – Vila da Paz



Fonte: Google Street View, 2019. Captura da autora.

Urbanização como intervenção

Mesmo com algumas tentativas de melhorias na infraestrutura do local, a precariedade ainda era evidente, com destaque para a precariedade social, já que a área tinha alto índice de violência. Essa precariedade social somada aos casos cada vez mais constantes de deslizamentos e inundações levaram o arquiteto Anderson Mourão Mota a elaborar o projeto de urbanização da Vila da Paz como seu trabalho final de graduação. O projeto ganhou grande visibilidade quando foi vencedor na categoria estudantil do “4º Prêmio CAIXA-IAB 2008/2009 – Ideias e Soluções para Urbanização e Habitação Social no Brasil”, passando a ser então inserido nas obras do PAC previstas para Teresina (PESSOA, 2019).

O projeto de urbanização da Vila da Paz foi assinado no ano de 2011 através de uma parceria entre a Caixa Econômica Federal e a Prefeitura Municipal de Teresina. As propostas de intervenção contemplavam obras de drenagem, pavimentação, energia elétrica, acessibilidade, equipamentos públicos, além de geração de trabalho social, a criação de um parque linear urbano no lugar do grotão do Rio Poti e a construção de 39 edifícios com 16 apartamentos cada, o que atenderia cerca de 624 famílias vivendo em áreas de risco (PESSOA, 2019). Até 2016, uma das obras do projeto de urbanização da Vila da Paz estava 45% concluído: cerca de 600 metros da construção do canal de drenagem das águas do córrego que atravessa as comunidades. No mesmo período, as obras para implantação da rede de esgoto foram 25% executadas, e o restante das obras como água, pavimentação e iluminação ainda não tinham sido iniciadas, pois, dependiam do remanejamento das famílias, o que ainda não havia ocorrido totalmente (DRZ¹⁹, 2016).

Em suma, as obras que tiveram início no final de 2013, estão atualmente a cerca de dois anos paradas, situação que tem gerado grande insatisfação por parte dos moradores. Além disso, ainda não foram construídos os novos prédios que beneficiariam parte da população que vivia em situação de vulnerabilidade, e com isso alguns moradores foram reassentados em locais distantes do de origem, contrariando o acordo entre a prefeitura e a população de permanecer no local.

¹⁹ Informações disponíveis em: drz.com.br/principal-obra-de-plano-de-urbanizacao-esta-45-concluida/

Figura 53 – Precariedade e vulnerabilidade – Vila da Paz



Fonte: Google Street View, 2019. Captura da autora.

Figura 54 – Precariedade e vulnerabilidade – Vila da Paz



Fonte: G1-Piauí, 2014. Foto: Tânia Oliveira.

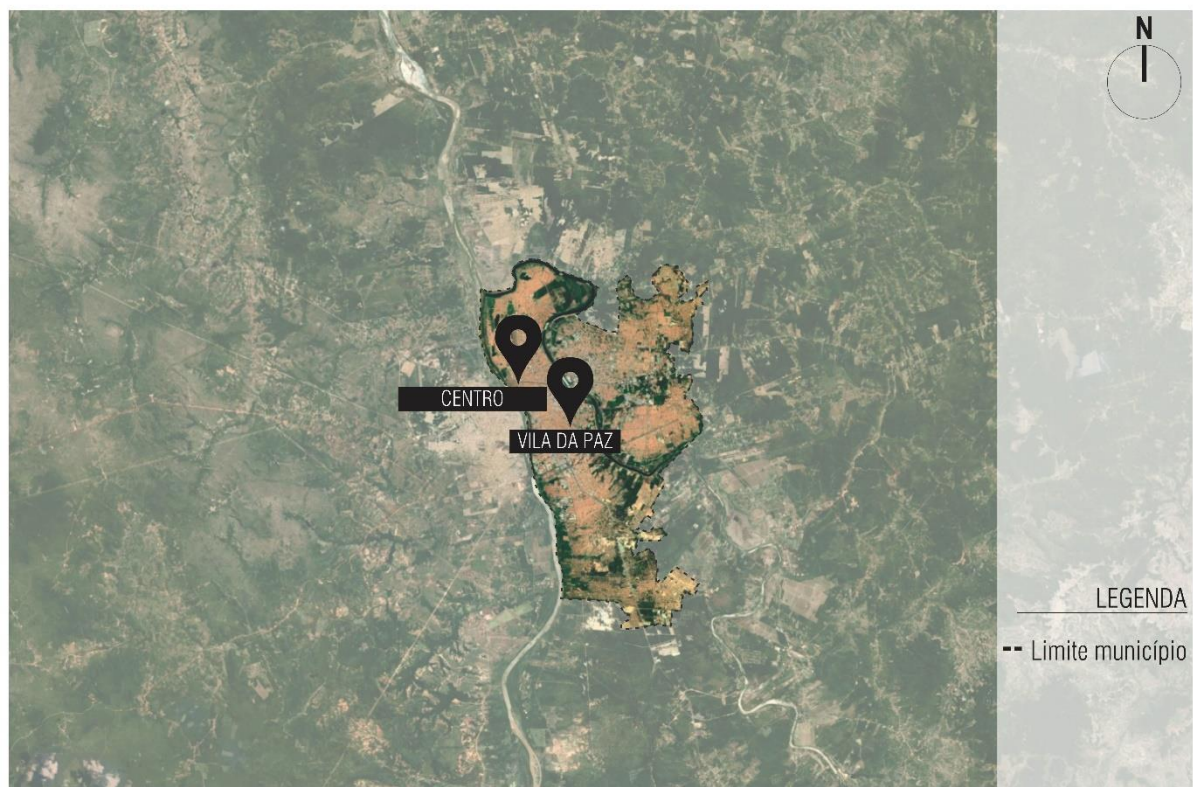
Quadro 16 – Ficha de caracterização – Teresina

FICHA DE CARACTERIZAÇÃO	
Localização	Teresina-PI
Estudo Referencial	Vila da Paz
Início da ocupação	1986
Tempo entre a ocupação e a intervenção	1986-2011: 25 anos
Área do projeto de intervenção	41.000m ²
População estimada	6.488 habitantes
Quantidade de habitações antes da intervenção	1.699
Habitações removidas	260
Habitações construídas para relocação	624 -
Área média das novas unidades habitacionais	*
Melhorias em habitações existentes	*
Tempo de implantação do projeto de intervenção	2011-atualmente (2019)
Distância até a área central do município	5,5km
Distância até um terminal de transporte público	3,5km
Companhia responsável	Prefeitura de Teresina
Projeto arquitetônico e urbanístico	*

Fonte: DE SOUZA NETO; DA SILVA, 2018; PESSOA, 2019; Prefeitura de Teresina. Elaborado pela autora.

*Sem dados referentes à esta ação.

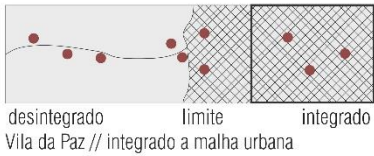
Figura 55 – Inserção urbana – Vila da Paz
MAPA DE INSERÇÃO URBANA



MAPA DE EQUIPAMENTOS URBANOS



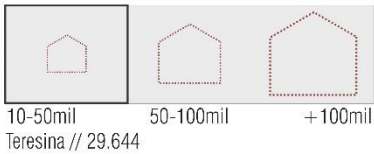
LOCALIZAÇÃO ESQUEMÁTICA



PORTE ESQUEMÁTICO DA CIDADE



DÉFICIT HABITACIONAL DA CIDADE



LEGENDA



Fonte: Google Earth. Elaborado pela autora.

5.10. Vitória | Poligonal 2

Urbanização como processo

Inserida na cidade de Vitória, no Espírito Santo, a Poligonal 2 faz parte de um conjunto de outras 15 poligonais e é composta pelos bairros Forte São João, Cruzamento e Romão, que permeiam uma das principais avenidas da cidade, a Avenida Vitória. Cabe destacar que estes bairros são vizinhos de um outro mais privilegiado, o bairro de Fradinhos, evidenciando duas realidades bastante distintas. A área de 803.123m² ocupa as encostas e sopés dos morros que constituem a geografia local, sendo esta área dividida por atividades urbanas – sobretudo moradias – em uma metade, e a outra metade por unidades de conservação. Neste contexto, apreende-se que a área em questão constitui um espaço predominantemente urbano, que é próximo ao centro da cidade, e também por uma área composta por preservação ambiental, englobando o chamado Maciço Central de Vitória (TECNOSOLO/HYDROS, 2004; MARINHO, 2012).

A ocupação em questão se intensifica em meados de 1950, principalmente quando os migrantes trabalhadores do campo vieram do norte do estado em busca de melhores condições de vida. Por ser uma região de mangue, as invasões de terra ocorreram inicialmente nas partes mais altas do morro do Romão, já que oferecia melhores condições para a construção de moradias. Com o passar dos anos, as ocupações irregulares aumentaram de forma visivelmente acelerada, intensificando a precariedade habitacional, a falta de condições mínimas de infraestrutura e a vulnerabilidade socioambiental por habitar áreas de riscos ambientais, especialmente pelas características geográficas do local (MARINHO, 2012).

Segundo o IBGE e os levantamentos realizados pela empresa Tecnosolo/Hydros (2004), a população dessa região girava em torno de 8.611 habitantes, sendo que 2.450 famílias foram cadastradas na época. A área com situação geográfica adversa, com suas encostas íngremes e vegetação nativa, não oferecia qualquer condição de habitabilidade, gerando uma condição de vulnerabilidade para essa população e a necessidade, então, de uma intervenção social e urbanística para o desenvolvimento urbano sustentável, proposto pelas administrações municipais (TECNOSOLO/HYDROS, 2004)

Figura 56 – Pré intervenção – Poligonal 2



Fonte: Prefeitura Municipal de Vitória, 2007.

Figura 57 – Pré intervenção – Poligonal 2



Fonte: Prefeitura Municipal de Vitória, 2009.

Figura 58 – Vista panorâmica – Poligonal 2



Fonte: Soluções para cidades, s.d. Foto: Elizabeth Nader.

Urbanização como intervenção

A partir da precariedade encontrada no local, as propostas de intervenção para a Poligonal 2 são oriundas do Projeto Terra Mais Igual (PTMI), uma iniciativa de gestão pública para o enfrentamento da pobreza urbana por meio de ações que visam promover a inclusão socioterritorial e o desenvolvimento humano sustentável. Os principais objetivos são a integração institucional e o fortalecimento dos processos de participação popular na elaboração, implantação e avaliação de um Plano de desenvolvimento Local Integrado (PDLI) nos territórios onde o programa atua. As secretarias do município estabeleceram uma atuação conjunta para atender às demandas das áreas mais vulneráveis da cidade, ao mesmo tempo em que a população é mobilizada para o exercício do protagonismo social. O programa é formado por um conjunto integrado de ações, obras e serviços, nas áreas social, ambiental, habitacional, urbana e fundiária. Os recursos para a fase de execução das obras seriam oriundos do PAC, por intermédio do Ministério das Cidades, e com uma contribuição menor dos cofres municipais.

Segundo a Prefeitura Municipal de Vitória, foi realizada uma leitura técnica e social de todo o território na fase de pré urbanização, onde os moradores expressaram as potencialidades e deficiências da região, indicando também as possíveis soluções para a Poligonal 2. O PDLI identificou, então, a necessidade de obras de infraestrutura, drenagem, esgotamento sanitário, abastecimento de água, e destacou a urgência da remoção e realocação de famílias residentes em áreas vulneráveis. Essas famílias foram então identificadas, mapeadas e cadastradas como possíveis beneficiários das novas unidades habitacionais a serem construídas. Em seguida, iniciou-se a busca de locais para reassentamento que tivessem o menor grau de interferência nos vínculos sociais das famílias com o antigo local. De acordo com Marinho (2012), foram apresentadas cinco áreas possíveis para o reassentamento, todas inseridas na área da Poligonal 2.

Após estudos, duas áreas apresentaram melhores condições e foram definidas como mais propícias ao reassentamento, entretanto, a segunda opção foi desconsiderada por oposição dos moradores de maior renda do bairro de Fradinhos. Ou seja, a proximidade entre um conjunto habitacional que seria construído para reassentar famílias de baixa renda incomodou a população vizinha. As discussões, que chegaram ao nível jurídico, salientavam que a mobilização dos moradores de Fradinhos ocorreu tanto por uma questão ambiental, por ser uma Área de Interesse Ambiental (AIA), como pela questão imobiliária, já que ocorreria a desvalorização de suas casas e mansões. No entanto, é notável que o conflito é uma questão de preconceito social e de uma reafirmação da segregação no espaço urbano.

Figura 59 – Segregação Socioespacial – Poligonal 2



Fonte: PTMI, Prefeitura Municipal de Vitória, 2007.

Em relação ao restante das obras previstas de infraestrutura, urbanização e habitação, segundo a Prefeitura Municipal de Vitória, até 2010 foram executadas obras de recuperação de escadarias, sendo instalados corrimãos já que não contavam com essa medida de segurança, as obras de redes de abastecimento de água e esgotamento sanitário também avançaram, e para conter a problemática do escoamento das águas pluviais, foram instaladas grelhas nas escadarias para melhorar a drenagem. Destaca-se ainda a construção de uma quadra de esportes e a realização de 466 reformas de melhorias habitacionais e 17 reconstruções, sendo que, no total estão previstas 768 melhorias e 238 obras de reconstruções²⁰.

Figura 60 – Reconstrução de moradia – Poligonal 2



Fonte: SOLUÇÕES PARA CIDADES, s.d. Foto: Prefeitura Municipal de Vitória.

²⁰ Informações disponíveis em: <https://m.vitoria.es.gov.br/noticia/poligonal-2-recebe-investimentos-em-infraestrutura-urbanizacao-e-habitacao-5346>

Figura 61 – Reconstrução de moradia – Poligonal 2



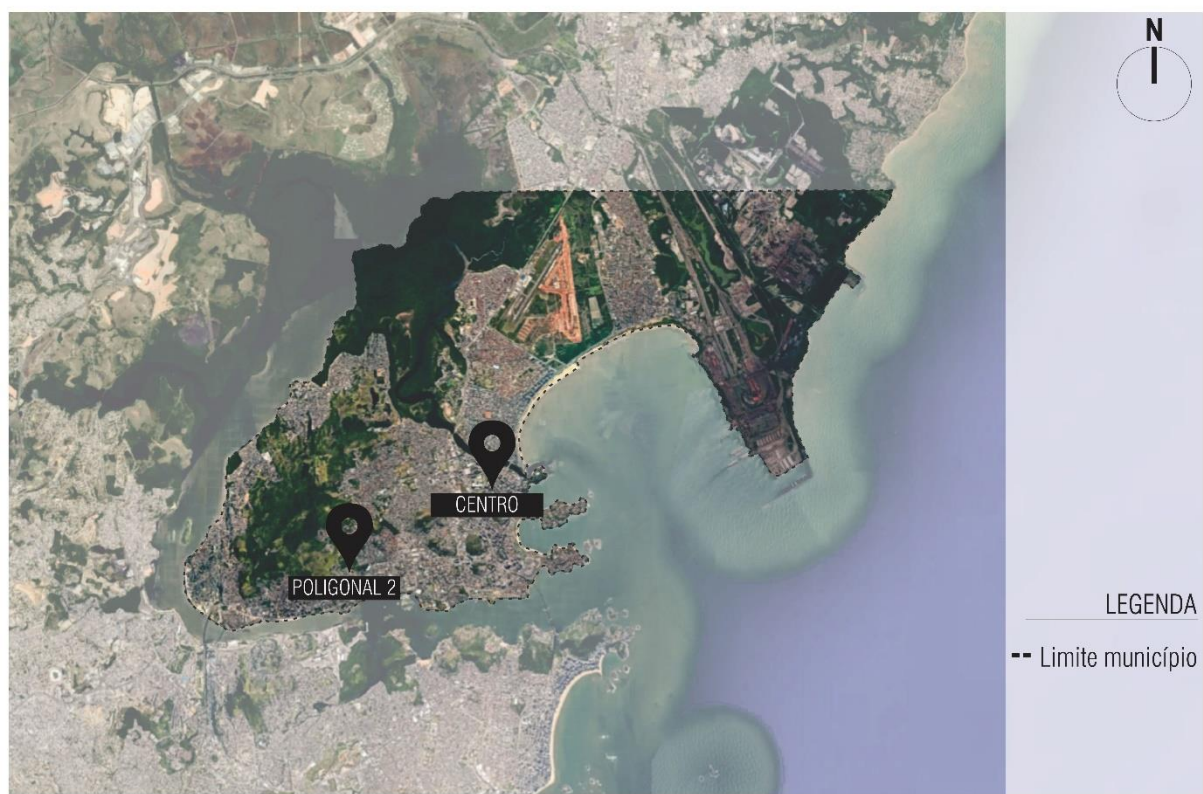
Fonte: Prefeitura Municipal de Vitória, 2011.

Quadro 17 – Ficha de caracterização – Vitória

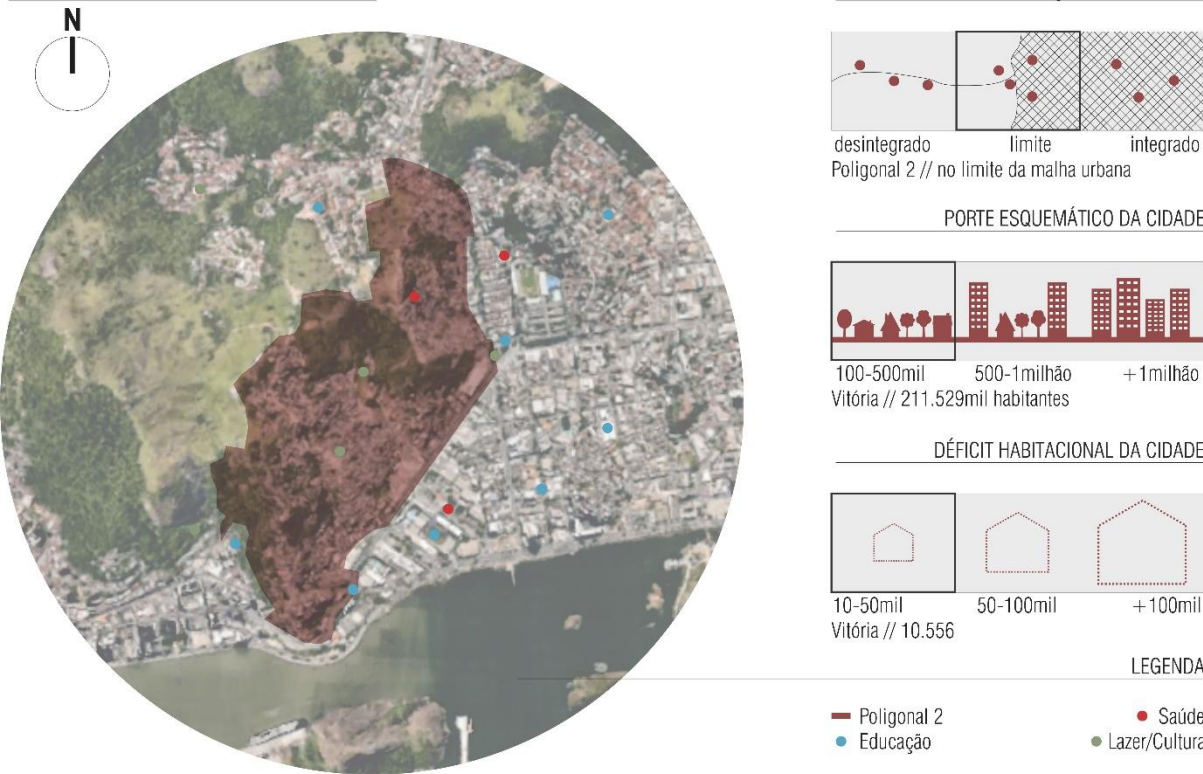
FICHA DE CARACTERIZAÇÃO	
Localização	Vitória-ES
Estudo Referencial	Poligonal 2
Início da ocupação	1950
Tempo entre a ocupação e a intervenção	1950-2005: 55 anos
Área do projeto de intervenção	803.123m ²
População estimada	8.611 habitantes
Quantidade de habitações antes da intervenção	2.023
Habitações removidas	*
Habitações construídas para relocação	238
Área média das novas unidades habitacionais	50,38m ²
Melhorias em habitações existentes	768
Tempo de implantação do projeto de intervenção	2005-atualmente (2019)
Distância até a área central do município	4km
Distância até um terminal de transporte público	4,5km
Companhia responsável	Prefeitura de Vitória + PAC
Projeto arquitetônico e urbanístico	*

Fonte: MARINHO, 2012; Prefeitura de Vitória. Elaborado pela autora. *Sem dados referentes à esta ação.

Figura 62 – Inserção urbana – Poligonal 2
MAPA DE INSERÇÃO URBANA



MAPA DE EQUIPAMENTOS URBANOS



Fonte: Google Earth. Elaborado pela autora.

5.11. ANÁLISE COMPARATIVA E DISCUSSÕES

Buscando destacar aspectos comuns e as distinções entre os dez diferentes projetos de urbanização que compõe o Estudo Referencial desta pesquisa, é traçada agora uma análise comparativa. De imediato, apresenta-se um quadro sistematizando as informações aplicadas nos dez assentamentos precários, e, em seguida, é feita a análise dos resultados obtidos pelo cruzamento dessas informações.

Quadro 18 – Quadro-síntese – Estudo Referencial

QUADRO SÍNTESE ESTUDO REFERENCIAL										
Localização	Belém PA	Belo Horizonte MG	Fortaleza CE	João Pessoa PB	Recife PE	Rio de Janeiro RJ	São Luís MA	São Paulo SP	Teresina PI	Vitória ES
Estudo Referencial	Vila da Barca	Vila São José	Comunidade do Dendê	Bairro São José no baixo Jaguaribe	Capibari be Melhor	Complexo de Mangueiros	Rio Anil	Favela do Sapé	Vila da Paz	Poligonal 2
Início da ocupação	1935	1950	1970	1960	1940	1940	1960	1962	1986	1950
Tempo entre a ocupação e a intervenção	71 anos	52 anos	42 anos	52 anos	65 anos	68 anos	47 anos	48 anos	25 anos	55 anos
Área do projeto de intervenção	43.700m ²	230.025 m ²	375.900 m ²	327.492 m ²	209.580 m ²	261.840 m ²	175.000 m ²	80.700m ²	41.000m ²	803.123 m ²
População estimada	4.000	12.500	10.000	7.078	19.725	36.610	13.000	7.600	6.488	8.611
Quantidade de habitações antes da intervenção	500	2.258	3.830	2.636	*	11.577	*	2.362	1.699	2.023
Habitações removidas	*	992	*	*	1.453	1.239	*	1.770	260	*
Habitações construídas para relocação	624	1.616	1.152	336	*	1.774	832	462	*	238
Área média das novas unidades habitacionais	51,80m ²	43m ²	44,46m ²	49,11m ²	39,98m ²	49,11m ²	42m ²	50m ²	*	50,38m ²
Melhorias em habitações existentes	*	282	497	*	*	*	2.761	*	*	768
Tempo de implantação do projeto de intervenção	2006- atualmente (2019)	2002- 2009: 07 anos	2012- atualmente (2019)	2012- atualmente (2019)	2005- atualmente (2019)	2008- atualmente (2019)	2007- atualmente (2019)	2010- 2016: 06 anos	20011- atualmente (2019)	2005- atualmente (2019)
Distância até a área central do município	3km	7,5km	10km	6km	4,5km	10km	3km	13km	5,5km	4km
Distância até um terminal de transporte público	4,5km	7km	6km	2,5km	1km	6km	4km	6km	3,5km	4,5km

Fonte: Elaborado pela autora. *Sem dados referentes à esta ação.

As cidades, sobretudo as capitais brasileiras, apresentam no seu espaço urbano processos de intensa desigualdade e exclusão social que resultaram na crescente formação de assentamentos precários. Essa ocupação de espaços informais de moradia está concentrada em núcleos cada vez mais distantes das áreas centrais, distanciando-se das manchas de ocupação do aglomerado urbano, gerando certo grau de impedimento de participação destas famílias na cidade e na sociedade urbana. Grande parte das políticas públicas habitacionais no Brasil são implementadas de tal maneira que fomentam a segregação socioespacial, privilegiando os bairros mais centrais e concentrando os investimentos em habitação de interesse social nos bairros periféricos. No caso do Estudo Referencial, os dez assentamentos precários selecionados são fruto de ocupações antigas, ou seja, fazem parte de uma questão histórica que vem se desgastando com o passar dos anos, e que cada vez mais evidencia os malefícios de se viver irregularmente, tanto para quem habita como para o espaço habitado e seu entorno.

Em geral, as ocupações do Estudo Referencial surgiram entre 1940 e 1960, período em que muitas famílias buscavam melhorar a qualidade de vida nas cidades, e, sobretudo, nas grandes cidades brasileiras. Sem posse e sem condições de arcar com um pedaço de terra no mercado formal, as famílias passavam a invadir e ocupar terrenos particulares ou áreas de desinteresse público, como áreas próximas a rios, córregos, mangues, encostas e topos de morros. Concomitantemente, a política habitacional brasileira nesse mesmo período acreditava que a solução para resolver a problemática dos assentamentos precários era a sua erradicação, ou seja, inexistia uma política habitacional que assegurasse a moradia digna para as famílias de baixa ou nenhuma renda.

Outro ponto que chama atenção é o período entre o início da ocupação e a intervenção no local. Os assentamentos selecionados tiveram, em média, uma história de meio século de dificuldades, de lutas, reivindicações, até finalmente ganharem alguma voz. Nesse quesito, os municípios de Belém e Rio de Janeiro lideram com 71 e 68 anos, respectivamente. Isso demonstra que as habitações em espaços vulneráveis não são questões contemporâneas, isso é uma questão histórica de anos suportando as mais diversas adversidades, e que simplesmente passou a ser discutida com uma frequência – ainda tímida – na contemporaneidade. Essa lentidão em providenciar as devidas soluções são um verdadeiro atraso, tanto na vida de quem esteve sujeito a isso por todos estes anos, como para as próprias cidades, social e ambientalmente falando.

Mesmo diante das dificuldades, as ocupações que perduraram até os dias atuais são frutos de movimentos de resistência, advindo de lutas de classes que buscam democratizar o

espaço urbano através da força social. Certamente, a população de assentamentos precários não teve escolha ao habitar em áreas vulneráveis, isso foi o que lhes foi imposto como única forma de subsistência. Ali criaram raízes, laços comunitários, ergueram suas casas e, bem ou mal, viveram suas vidas diante das adversidades. A partir da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade, a população passou a reconhecer seus direitos de cidadãos, entre eles o direito à cidade e o direito à moradia digna, que deram força para gerar movimentos por melhores condições de vida.

A partir do quadro-síntese, podemos citar outra informação extremamente pertinente: as intervenções foram executadas a longo prazo, sendo os casos de Recife e Vitória os que levaram mais tempo, ambos com quatorze anos, e o caso de São Paulo o que levou menos tempo, com seis anos de intervenções. Verifica-se, neste sentido, que outro ponto que fragiliza parte dos projetos é a incompatibilidade com a realidade das famílias na entrega dos apartamentos, uma vez que os primeiros cadastramentos eram antigos, e somado à lentidão do processo de construção dos edifícios, muitos já haviam aumentado suas estruturas familiares, desatualizando os documentos cadastrados. Além da lentidão, parte massiva dos estudos até hoje não foram concluídos. Muitos estiveram presentes e testemunharam seus barracos sendo derrubados e até hoje não receberam as novas unidades habitacionais como fora prometido. Os programas de urbanização, que deveriam contribuir com a inclusão de uma população desassistida à cidade formal, propiciando, finalmente, os direitos e benefícios de se viver em uma urbe, acabam por estimular o aumento do déficit habitacional e, ainda, impulsionar a segregação socioespacial. É o caso, por exemplo, de São Paulo, em que o número de habitações removidas foi irrefutavelmente maior do que a provisão de novas unidades habitacionais. Uma situação tão inaceitável quanto a que essa população se encontrava antes das intervenções.

Para discutir a política de urbanização de assentamentos precários, faz-se necessária a compreensão de que para atingir níveis dignos de habitabilidade, inúmeros indicadores devem ser levados em conta, e a habitação como ferramenta única não deve ser suficiente para garantir a permanência da população no local. Há de se considerar que questões sociais, culturais e econômicas também são ferramentas estruturantes desta tipologia de política. Em relação ao Projeto da Vila da Barca, em Belém, de acordo com Souza (2011), aproximadamente dois anos após o remanejamento para o conjunto habitacional construído, das 136 famílias que passaram a morar no local, 15 venderam suas casas, o que confirma a impermanência característica de projetos de urbanização. É indubitável que o projeto em questão elevou níveis de habitabilidade de uma população que habitava em situação vulnerável, mas se a intervenção não incorporar

políticas de geração de emprego e renda, bem como não articular políticas em outras áreas como na saúde, educação e cultura, acaba por se distanciar de um resultado mais eficaz em relação à permanência da população no local. Questões como a fonte de renda desestruturada das famílias e os aumentos de taxas como água e energia elétrica são fatores que sinalizam para a fragilidade do projeto, já que muitas vezes a população sem ter condições de manter a nova moradia, tende a retomar as condições precárias de vida em outros assentamentos.

Este também foi o caso do projeto de urbanização da Vila São José, em Belo Horizonte. Durante o processo de reassentamento, grande parte da população questionou o posicionamento impositivo do governo que não lhes deu oportunidades de escolhas. Muitos não aprovaram e até reivindicaram a indenização com intuito de serem transferidos para casas com estruturas melhores que seus antigos barracões, e não apartamentos. De acordo com Brito (2015), parte dos novos moradores pretendem deixar o apartamento para comprar sua casa própria, o que evidencia que mesmo com muitas melhorias, a população ainda não está completamente satisfeita com a solução que lhes impuseram. Isso nos aponta que apesar das adversidades existentes em vilas e favelas, os moradores mantêm um vínculo positivo com seu território, o que reforça o sentimento de pertencimento ao local. Caracterizando o descontentamento da população, moradores expuseram sua indignação na parede que restou de um dos barracos a serem demolidos, com trecho de uma música de Adoniran Barbosa, conforme a Figura 63.

Figura 63 – Poema no barraco – Vila São José



Fonte: BRITO, 2015. Foto: Sérgio Antônio, 2008.

No pós-reassentamento dessa população, agora como parte ativa de um conjunto habitacional, os que optaram pelos apartamentos passaram a ter gastos com água, luz e condomínio, aumentando significativamente os custos de vida. Nos três primeiros anos após a construção dos primeiros blocos, uma pesquisa revelou que a população estava satisfeita com as novas moradias, já que os apartamentos mantiveram 205 das 208 famílias iniciais. Já em meados de 2009, passados cinco anos da entrega dos apartamentos, foram identificadas placas

indicando a venda dos apartamentos, uma vez que as unidades habitacionais sofreram processo de valorização imobiliária, e o que antes valia cerca de R\$30.000 passou a custar de R\$100.000 a R\$120.000 (BRITO, 2015). O processo de venda não é ilegal, porém contém regras que muitas vezes são quebradas pela população, como a espera do período de cinco anos para realizar a venda e o perfil do comprador, que deve ter renda de até cinco salários mínimos e não pode ser proprietário de outro imóvel.

Neste mesmo contexto, podemos incluir os casos do Projeto Capibaribe Melhor, em Recife, e o PAC-Rio Anil, em São Luís. A começar por Recife, os moradores das palafitas mantinham uma territorialidade imbuída por processos não capitalistas de apropriação da natureza, uma vez que viviam no mangue e a partir do mangue. Ao mesmo tempo em que o projeto promoveu uma melhora na qualidade de vida para a população, o padrão de intervenção mostrou-se pouco comprometido em saber as reais necessidades e especificidades daquelas famílias. Ou seja, “a política ora estudada está contribuindo mais para o processo de reprodução das intencionalidades do capitalismo econômico-financeiro, através da revalorização das áreas desocupadas, do que para o bem-estar das famílias diretamente atingidas” (CASTILHO; LEANDRO, 2012).

O mesmo ocorre em São Luís, no qual a fragilidade do Programa em relação às questões sociais fica nitidamente expressa no processo de transferência dos moradores de palafitas para apartamentos, onde o poder público sequer considera o papel daquela tipologia de unidade habitacional que é precária, mas que também serve como engrenagem de sobrevivência daquela população. A configuração das ocupações em palafitas está diretamente ligada ao modo de vida da população, que não arca com custos de água e energia elétrica, e fica fora da área de fiscalização de uso e ocupação do solo, já que muitas vezes as palafitas também abrigam comércios variados. Ignorando o estilo de vida da população, o projeto do PAC Rio Anil adotou um partido arquitetônico em 4 pavimentos para abrigar as 2.720 famílias de palafitados, incluindo, assim, despesas mensais que eles antes desconheciam (BURNETT; SILVA, 2014).

Entende-se aqui que o Programa do PAC Rio Anil centrou suas prioridades na construção de apartamentos padrões e acabou deixando de lado os reais problemas daquela área, expressos nas desigualdades e exclusões sociais que a população sem acesso à infraestrutura básica acaba sofrendo. O abrangente programa governamental de urbanização que optou por focar apenas na erradicação das palafitas, não priorizou a transformação do território a partir da urbanização e implantação de equipamentos urbanos que servisse a população. Além disso, ao invés de ampliar as oportunidades, este modo de operação acaba limitando as possibilidades

dos moradores, bem como a construção da avenida que obstruiu a conexão com o rio. A falta de uma relação unificada entre agentes públicos e a população local tem como consequência a insatisfação por parte dos moradores, que gostaria de ter seus modos de vida compreendidos, valorizados e levados em conta neste tipo de projeto.

Estes são exemplos do que acaba sendo recorrente em programas de urbanização: a população reassentada acaba alugando ou vendendo o imóvel que recebeu, e muitas vezes volta a ocupar áreas inadequadas em outros assentamentos precários. Tal ação simboliza falhas por parte do Poder Público, que deveria levar em consideração as especificidades de cada ocupação e compreender afundo a relação do morador com o território de origem, e não propor a mesma solução para diversos assentamentos, em diferentes regiões do país. Entende-se que estes projetos são o retrato do mecanismo capitalista atribuído historicamente pelo Estado nas cidades brasileiras: espaços de reprodução de padrões habitacionais em massa que não levam em conta as necessidades específicas da população local, visando, primordialmente, a redução de custos orçamentários. Estes tipos de intervenções com construções padronizadas muitas vezes são apenas medidas paliativas que contradizem o discurso de solucionar a segregação socioespacial.

No Rio de Janeiro, a falta de políticas públicas que garantem o direito à moradia digna também é um problema histórico. O rápido adensamento das favelas levou muitas pessoas a habitarem locais sem infraestrutura urbana adequada. Houve diversos projetos de intervenção de natureza urbano-sociais para a região de Manguinhos, e a maior parte deles revelam uma relação de presença-ausência do poder público. Presença em relação às ações, que estavam em sintonia com o que era implementado no conjunto da cidade, e ausência no sentido de impor um modelo de estratégia que não considera as condições, os processos de ocupação, o modo de vida, ou seja, a subjetividade do lugar (SILVA, 2012).

As promessas iniciais de Manguinhos contrastam com o cenário entregue: obras inconclusas, abandono de espaços e equipamentos públicos e famílias que seguem em situação de vulnerabilidade habitacional. O Complexo de Manguinhos, assim como muitas comunidades do país, tem barreiras sociais provocadas pelos conflitos das disputas no local, e estas não se diluem apenas com intervenções físicas, a interdisciplinaridade precisa estar presente. Há relatos de diversos moradores apontando para problemas estruturais nos imóveis que receberam, o elevado do trem se tornou abrigo para usuários de drogas e o parque desenvolvido para a área nunca existiu. Afirma-se, então, que a presença do Estado na favela não se deu de forma efetiva, tratando-a como parte integrante da cidade e assegurando os direitos à população (CECIP, s.d.).

Esse jogo de dominação e de interesse do Rio de Janeiro é observado também nas construções monumentais contempladas no PAC-favelas, que implicaram na redução de escopo de intervenções essenciais, como de saneamento. São obras de grande escala que podem ser vistas de vários pontos da cidade, como os teleféricos do Complexo do Alemão e da Providência, a passarela projetada por Oscar Niemeyer na Rocinha e a elevação da via férrea em Mangueiras. Um anseio pela espetacularização que demonstra ainda mais a necessidade de avanços organizacionais dentro dos modelos de urbanização de favelas.

Neste cenário também se inclui o projeto para a Favela do Sapé, em São Paulo. Apesar da intenção contrária revelada pelo projeto, o resultado sofreu alterações durante seu andamento. A Favela do Sapé contava com 2.362 domicílios antes do início das obras, onde 1.496 famílias foram removidas, seja por ocupar área de APP ou por habitar em áreas vulneráveis. Das famílias removidas, apenas 288 voltaram à área para habitar as novas unidades habitacionais até 2016, ou seja, houve um grande déficit na provisão interna. As alternativas propostas para o remanejamento dessa população foram o reassentamento em locais de até 3km de distância da área, além de indenizações e a oferta de “bolsa aluguel” pela PMSP (BRANDÃO; LEITÃO, 2016). Além dessas adversidades em relação às moradias, também se faz necessário destacar que equipamentos e áreas de lazer que estavam no escopo do projeto, sequer chegaram a ser implantados na área.

Outra circunstância de extrema importância em projetos de urbanização é a interrelação entre moradias precárias e a fragilidade do meio natural. Há de se reconhecer que a recuperação do córrego do Sapé, em São Paulo, foi condizente com o que se propunha, apesar da solução em canalizar o curso d’água ser uma prática conservadora e pouco inovadora. No entanto, o projeto paisagístico que prometia um caminho verde ao longo das margens do córrego, como um parque linear que proporcionaria maior área de permeabilidade, melhor conforto térmico, um espaço de lazer de qualidade para a população e além de servir como elemento impeditivo a novas ocupações, não existiu. Por falta de recurso ou por falha na gestão?

Entende-se aqui que ao menos parte das discontinuidades presentes no projeto da Favela do Sapé são fruto da ausência do poder público, uma vez que é da competência destes agentes acompanhar e fiscalizar a obra e o pós-obra. A terceirização tanto do projeto quanto da execução das obras resulta em certo grau de distanciamento da companhia em relação ao espaço e seus moradores, porém não justifica o não cumprimento de partes do projeto. O mesmo ocorreu no caso da Vila São José, em Belo Horizonte. A Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (URBEL) lançou licitações realizando a contratação de empresas distintas: uma para realizar o

planejamento e outra para a execução da obra. Entretanto, este formato acabou tornando o processo fragmentado, inviabilizando a visualização do projeto como um todo, uma vez que cada empresa atua à sua maneira e elas não conversam entre si.

Ainda que em alguns projetos a participação e o apoio à população durante o processo de reassentamento tenha sido um processo turbulento, em outros, como em Vitória, a população foi ouvida e inclusive pode oferecer soluções para o que eles vivenciam e sentem na pele diariamente. No caso da Poligonal 2, a presença do poder público trouxe impactos positivos, inclusive na recuperação e estruturação urbanística e na implantação de serviços básicos como coleta de lixo, além das intervenções habitacionais, conforme diretriz do Programa Terra Mais Igual. Apesar das melhorias na infraestrutura do local, o caso da remoção das famílias de áreas de risco e o seu reassentamento em local dentro da própria Poligonal 2 até hoje não ocorreu, o projeto segue embargado pela justiça. O motivo, já exposto anteriormente, é o desconforto da população de maior poder aquisitivo do bairro vizinho de Fradinhos em relação a construção de moradias populares próximas de suas casas de alto padrão. Nesse caso, fica nítida que a força do capital influencia no processo de mobilização social em relação às ações de intervenção do poder público. Isso evidencia que as formas de apropriação do espaço urbano podem contribuir significativamente para as disputas de poder e de interesses dentro do contexto das políticas habitacionais nas cidades brasileiras, com destaque, neste caso, para o déficit habitacional procedente de preconceitos sociais dos de maior capital, gerando frustração aos menos favorecidos.

Em relação ao déficit habitacional, a população do Bairro São José no Baixo Jaguaribe de João Pessoa também aponta para a inconsistência do projeto, já que o número de famílias residentes em áreas de riscos é maior do que a população que foi beneficiada com as novas moradias no entorno. Ademais, acredita-se que a implantação deste projeto vai além do caráter mitigatório de problemáticas como as inundações do Jaguaribe, e vai de encontro com o favorecimento direto a empreendimentos e a especulação imobiliária que atuam fortemente na região. Em Fortaleza, as unidades habitacionais entregues também foram construídas no entorno da ocupação, distando 2,6km do local de origem. As notícias e fotos da entrega destas novas moradias faz parecer que o problema daquela comunidade foi totalmente resolvido, entretanto, a situação de precariedade na Comunidade do Dendê persiste. É como se para o poder público a entrega de novas habitações fosse uma prática para tentar minimizar a situação, ou então “esconder a poeira por debaixo do tapete”, já que não cumpriram com um projeto muito mais abrangente. Entende-se, assim, que estes projetos se tornaram fragmentados e

descontínuos, refletindo, portanto, as deficiências das ações de políticas públicas em áreas onde a exclusão socioespacial e a vulnerabilidade predominam e, pelo visto, continuarão se fazendo presente.

Apesar de muitos dos projetos aqui apresentados não terem cumprido completamente seus escopos, políticas de urbanização de assentamentos precários são, no mínimo, um avanço para a redução de níveis de precariedade. Com o que foi estudado até aqui, compreende-se que as ações do Estado em relação à habitação popular no Brasil seguem limitando a permanência das famílias, visto que a essência do problema não se constitui apenas na moradia em si, mas caminha desde a distribuição de riqueza social do país, até a desestruturação de projetos que deveriam ser um meio de inclusão no espaço urbano. Sendo assim, entende-se que a questão dos assentamentos precários deve prover aspectos que vão além da construção de habitações padronizadas, levando em conta que a população necessita do acesso à saúde, ao trabalho, à educação, à segurança, à assistência social, fatores que, em conjunto, interferem nos níveis de habitabilidade e proporcionam o efetivo exercício do direito à cidade.

Faz-se importante destacar que o fato dos órgãos públicos estarem preocupados em urbanizar – mesmo que parcialmente – e não mais colocar em prática remoções totais da população, já pode ser considerado um progresso. A partir deste Estudo Referencial, foi possível compreender como ocorreram as intervenções e os projetos de urbanização no cenário do país, e que apesar de todas as especificidades que cada assentamento precário e cada capital apresenta, as ações do poder público são parecidas nas diversas regiões. Acredita-se que ainda falta organização e planejamento em relação às diversas áreas e agentes necessários para atuar em projetos de grande escala como estes. Finalmente, conclui-se que apesar de cada assentamento apresentar suas peculiaridades, não diferem no sentido da necessidade de conciliar o tratamento do passivo urbano, habitacional e ambiental. Cabe ressaltar que mudanças em projetos como os que foram apresentados no Estudo Referencial são necessárias, não no sentido da tipologia de urbanização, mas no processo de gestão, execução, participação e principalmente no acompanhamento destes projetos, de forma a otimizar os gastos públicos e assegurar a qualidade e a sustentabilidade no resultado final.

6. ESTUDOS DE CASO: POLÍTICAS PÚBLICAS DE URBANIZAÇÃO EM CURITIBA/PR

O estudo de caso está intimamente relacionado com o estudo aprofundado de um ou poucos objetos, a fim de garantir seu amplo conhecimento (GIL, 2002). Buscando detalhar políticas e projetos de urbanização, foram elencados dois estudos de caso de grande relevância na cidade de Curitiba a serem analisados comparativamente: a Vila Parolin e o Bolsão Audi-União. Justifica-se a escolha das duas áreas pelo fato de ambas consistirem em ocupações antigas e já consolidadas no município de Curitiba; por terem recebido investimentos da Prefeitura ao longo das décadas; pela existência de moradias precárias às margens de rios (no caso, o rio Vila Guaíra e o rio Iguaçu), estando, assim, sujeitas à inundação; e pela divergência em relação à inserção urbana: uma é próxima da região central e a outra fica às margens da cidade (Quadro 19).

Quadro 19 – Justificativa de seleção – Estudos de Caso

JUSTIFICATIVA DE SELEÇÃO DOS ESTUDOS DE CASO		
	VILA PAROLIN	BOLSÃO AUDI-UNIÃO
CONVERGÊNCIAS	Ocupações antigas e consolidadas no município de Curitiba; Investimentos da Prefeitura ao longo das décadas; Existência de moradias precárias às margens de rios; População sujeita ao risco de inundação;	
DIVERGÊNCIAS	Inserção urbana: uma é próxima da região central [Vila Parolin] e a outra localiza-se às margens da cidade [Bolsão Audi-União];	

Fonte: Elaborado pela autora.

Primeiramente, detalha-se os aspectos metodológicos dos estudos de caso, evidenciando como foi conduzida a pesquisa a fim de demonstrar todas as etapas seguidas para atingir os resultados propostos. Em seguida, apresenta-se um panorama de como ocorreu a produção do espaço urbano de Curitiba, sob dois vieses: a trajetória do planejamento urbano e a trajetória das políticas habitacionais da cidade. Adiante são apresentadas as particularidades das áreas escolhidas e a maneira com que o poder público atuou em cada uma delas. O objetivo é compreender as diferentes práticas de políticas habitacionais que resultaram em projetos de urbanização distintos em relação ao recorte geográfico, observando, a partir de um eixo principal, as limitações de inserção ao tecido urbano.

6.1. METODOLOGIA DO ESTUDO DE CASO

De acordo com Yin (2009, p. 32), o estudo de caso é um estudo empírico que investiga um fenômeno atual dentro do seu contexto de realidade, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos. Conforme destacam Marconi e Lakatos (2003, p. 106), muitas vezes são necessários mais de um método para a compreensão de um fenômeno. Assim, optou-se nesta pesquisa por utilizar-se simultaneamente dos métodos denominados como “método histórico” e “método comparativo”, ambos envolvendo os estudos de caso como meio de aprofundamento das questões levantadas.

O método histórico auxiliará na compreensão dos avanços e impasses ocorridos ao longo das décadas nas políticas públicas de habitação e urbanização de assentamentos precários. Para Marconi e Lakatos (2003, p. 107), o método histórico “consiste em investigar acontecimentos, processos e instituições do passado para verificar a sua influência na sociedade de hoje”, além de auxiliar na compreensão dos fenômenos, uma vez que “preenche os vazios dos fatos e acontecimentos, apoiando-se em um tempo, mesmo que artificialmente reconstruído, que assegura a percepção da continuidade e do entrelaçamento dos fenômenos” (MARCONI; LAKATOS, 2003, p.107).

Já o método comparativo caracteriza-se pela “investigação de indivíduos, classes, fenômenos ou fatos, com vistas a ressaltar as diferenças e similaridades entre eles” (GIL, 2002, p. 16), além de possibilitar o estudo comparativo de determinados fenômenos separados pelo espaço e pelo tempo. Marconi e Lakatos (2003, p. 107) definem que “o método comparativo permite a análise do dado concreto, deduzindo do mesmo os elementos constantes, abstratos e gerais”, constituindo uma verdadeira experimentação indireta.

Para traçar a metodologia dos estudos de caso, fez-se necessário, primordialmente, um intenso estudo sobre as temáticas que envolvem a pesquisa, coletando e analisando provas de casos empíricos que demonstrassem a relevância dos temas, visando proporcionar também uma maior aproximação com a problemática da dissertação. Assim, numa primeira fase, apresenta-se a trajetória do planejamento urbano e das políticas habitacionais do município de Curitiba, a fim de compreender como ocorreu a produção do espaço urbano da cidade e como o poder público passou a atuar e enfrentar as questões habitacionais. Em seguida, houve a escolha dos recortes geográficos dos estudos de caso (Figura 64), que se deu em função tanto da relevância em relação à cidade de Curitiba, como em relação aos temas abordados na fundamentação

teórica, uma vez que foram estudadas detalhadamente as políticas habitacionais implantadas nas duas áreas em estudo.

Figura 64 – Inserção Urbana – Vila Parolin e Bolsão Audi-União



Fonte: Google Earth. Elaborado pela autora.

Com o crescimento da cidade informal, surge a problemática da inclusão da população residente em áreas vulneráveis à cidade por meio de programas e projetos de urbanização. Para tanto, os estudos de caso que serão apresentados tem como finalidade identificar possíveis padrões ou relações existentes entre projetos com características e portes diferentes. Para estudar o fenômeno de projeto de urbanização, analisa-se seu histórico, suas conquistas e seus avanços para tornar-se – ou não – um local propício a se viver dignamente, compreendendo que estas intervenções têm reflexos tanto físicos como sociais no meio em que se instalam.

Após definidos os recortes, a fase seguinte consiste na coleta de dados, ou seja, na busca de informações junto aos órgãos e instituições municipais, como a Prefeitura Municipal de Curitiba, a Companhia de Habitação Popular de Curitiba (COHAB-CT) e o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC), bem como nas teorias de diversos autores e em artigos científicos, dissertações e teses de estudos relacionados. O estudo está embasado na política habitacional implementada pelo Governo Federal, com ênfase nas políticas adotadas pela Prefeitura de Curitiba, buscando analisar se a estrutura dos programas

propostos é adequada no sentido de propiciar melhores condições de habitabilidade e de integração tanto urbana quanto ambiental.

Entende-se nesta pesquisa que os processos avaliativos de programas habitacionais são fundamentais para a produção de conhecimentos necessários quanto à evolução das políticas sociais. Significam uma oportunidade de realizar análises críticas sobre os resultados e os impactos da intervenção realizada, além da compreensão sobre os rumos não apenas dos projetos e programas, como também – e principalmente – da própria política pública. Ainda, são responsáveis por dar maior visibilidade aos avanços e descontinuidades das políticas públicas, uma vez que se trata de um processo contínuo que perpassa pelo ciclo de implementação, desde as fases de concepção e execução, até a fase de avaliação dos resultados e impactos, ou seja, as mudanças significativas na qualidade de vida dos moradores.

A pesquisa, cujo enfoque são as políticas públicas de urbanização, fundamentou-se em um único eixo de critério: o eixo da Inclusão Social, norteado por respectivos critérios e parâmetros. Buscando uma análise comparativa efetiva entre as duas áreas dos estudos de caso, foram aplicados, igualmente, critérios e parâmetros de análise na busca por padrões ou divergências entre os projetos e a política de urbanização. Os critérios possibilitam que se monitore a implantação dos projetos e obras de urbanização, de forma a garantir a consolidação dos mesmos e sua replicabilidade para outros núcleos (DENALDI, 2003). Os parâmetros permitem que se avalie como o processo de urbanização foi efetuado, quais os resultados urbanísticos e socioambientais, além das condições de habitabilidade e melhoria de qualidade de vida de seus moradores (BUENO, 2000).

Quanto ao processo de seleção destes critérios e parâmetros, é importante destacar que não existe um conjunto específico para avaliação de projetos de urbanização. Dessa forma, elenca-se, baseado em pesquisas de temáticas similares²¹, um conjunto próprio que seja capaz de realizar uma verificação crítica e comparativa em relação à efetividade dos projetos de urbanização implantados em assentamentos precários, bem como sua integração com o entorno e a inserção à cidade formal. No Quadro 20 foram detalhados os critérios e seus respectivos parâmetros de avaliação considerados essenciais para uma análise efetiva de urbanização de assentamentos precários. As informações necessárias para o preenchimento da tabela são alcançadas por meio de observações *in loco*, levantamentos fotográficos, pesquisas acadêmicas

²¹ Parâmetros Técnicos para Urbanização de Favelas – FUPAM/LABHAB/FAUUSP – FINEP/CEF 1998/1999; BUENO, 2000; DENALDI, 2003.

e dados fornecidos pela Prefeitura Municipal de Curitiba, pela COHAB-CT e outros órgãos públicos.

Quadro 20 – Eixo, Critérios e Parâmetros

EIXO	CRITÉRIOS	PARÂMETROS
INCLUSÃO SOCIAL	Habitabilidade	Área do projeto; quantidade de habitações; dimensão dos lotes; área das unidades habitacionais; localização.
	Infraestrutura urbana	Pavimentação e calçamento das vias; saneamento básico (redes de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem e coleta de resíduos sólidos); energia elétrica e iluminação pública.
	Equipamentos e serviços urbanos	Mobiliário urbano (placas de ruas, bancos, lixeiras, entre outros); paisagismo; oferta de equipamentos públicos (escola, creche, UBS, entre outros); acesso ao transporte público e equipamentos de lazer (praças, quadra de esportes, entre outros).
	Integração ambiental	Recuperação e tratamento de fundo de vale; lançamento e tratamento de esgotos; seleção, reciclagem e destino final dos resíduos sólidos.
	Participação popular	Oferta de cursos, oficinas ou palestras socioeducativas e/ou socioambientais; Participação da população nas tomadas de decisão antes e durante o projeto de intervenção; Ações para geração de trabalho e renda.

Fonte: Elaborado pela autora.

Visando um estudo consistente, analisou-se também a relação entre os critérios elencados e os conceitos abordados na fundamentação teórica desta pesquisa. Verifica-se que o critério “**habitabilidade**” relaciona-se diretamente com os conceitos de vulnerabilidade socioespacial, riscos urbanos e o direito à cidade e à moradia digna; o critério “**equipamentos e serviços urbanos**” corresponde aos conceitos de segregação socioespacial e o direito à cidade e à moradia digna; o critério “**integração ambiental**” tem relação com os conceitos de vulnerabilidade e riscos ambientais e a (in)justiça ambiental; o critério “**participação popular**” condiz com os conceitos de segregação socioespacial, direito à cidade e à moradia; por fim, o critério “**infraestrutura urbana**” apresenta uma particularidade própria: vincula-se a todos os conceitos abordados na pesquisa (segregação socioespacial, vulnerabilidade, riscos urbanos e a (in)justiça ambiental, direito à cidade e à moradia digna). Essas relações, detalhadas no Quadro 21, demonstram que a aplicação de critérios e parâmetros se conectam com os conceitos enfatizados na pesquisa.

Quadro 21 – Conceitos x Critérios

CONCEITOS	CRITÉRIOS
Segregação socioespacial	Infraestrutura urbana; Equipamentos e serviços urbanos; Participação popular;
Vulnerabilidade	Habitabilidade; Infraestrutura urbana; Integração ambiental;
Riscos urbanos e (in)justiça ambiental	Habitabilidade; Infraestrutura urbana; Integração ambiental;
Direito à cidade e à moradia digna	Habitabilidade; Infraestrutura urbana; Equipamentos e serviços urbanos; Participação popular;

Fonte: Elaborado pela autora.

Após aplicados os critérios e parâmetros, apresenta-se um quadro comparativo entre as duas áreas do estudo de caso, destacando os pontos de convergência ou divergência. A partir dos resultados obtidos, analisou-se a efetividade das políticas públicas de urbanização propostas no sentido da inclusão da população residente em áreas vulneráveis à cidade formal e como essa política foi abordada. A fim de clarear as fases do estudo de caso e suas respectivas descrições, elaborou-se o Quadro 22 a seguir.

Quadro 22 – Fases do Estudo de Caso

FASES DO ESTUDO DE CASO		
FASE	DEFINIÇÃO	DESCRIÇÃO
FASE 1	Definição do escopo geográfico	Compreensão da trajetória do planejamento urbano, das políticas habitacionais e da postura do poder público perante as problemáticas habitacionais.
FASE 2	Definição dos recortes geográficos	Escolha dos recortes representativos de políticas habitacionais efetivas de Curitiba como estudos de caso da pesquisa.
FASE 3	Coleta de dados	Busca de dados junto aos órgãos públicos e instituições municipais, bem como em trabalhos relacionados, além da seleção dos dados a partir de uma verificação crítica, englobando informações desde seus históricos até as implantações dos projetos de urbanização.
FASE 4	Crítérios e Parâmetros	Codificação dos dados obtidos anteriormente e o respectivo agrupamento por categorias embasados por critérios e parâmetros.
FASE 5	Análise comparativa	Análise comparativa das informações obtidas em formato de tabela-síntese para descobrir similaridades ou diferenças.
FASE 6	Discussões finais	Discussões a fim de compreender como ocorre o processo de inclusão da população que habitava em espaços vulneráveis ao tecido urbano.

Fonte: Elaborado pela autora.

6.2. PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO DE CURITIBA

Sob uma perspectiva unilateral, Curitiba é considerada uma cidade ideal para se viver. Unilateral, pois esta idealização de cidade referenciada pelo seu estratégico planejamento urbano, fruto de um intenso período de *city marketing* na década de 90, molda-se em áreas onde estão predominantemente inseridos os habitantes de maior renda, contrastando com áreas de grande déficit e informalidade habitacional. De acordo com Silva (2012, p. 23), o intenso processo de urbanização ocorrido nas últimas décadas em Curitiba, assim como em outras metrópoles,

[...] caracterizou-se pelo avanço dos espaços informais de moradia, que tomaram as margens dos rios, subiram os morros das periferias, ocuparam as bordas das ferrovias e as áreas de proteção ambiental, do núcleo central às áreas periféricas da aglomeração (SILVA, 2012, p.23).

O processo de planejamento do espaço urbano na capital paranaense ocorreu concomitantemente com a formatação e posituação da imagem da cidade (CARVALHO, 2008), associado à um discurso que buscava afirmar e reforçar a imagem de uma cidade-modelo. Estes discursos, veiculadores das imagens das cidades, além de carregarem suas próprias marcas identitárias, propagandeiam visões utópicas de forte impacto social. Neste contexto, encontra-se no Brasil exemplos aplicados à algumas capitais, como: São Paulo – o pólo econômico, Rio de Janeiro – a cidade maravilhosa, Porto Alegre – a efervescência política, Fortaleza – a sociabilidade agradável, cordial e hospitaleira. Na capital paranaense, estes discursos surgem como um meio de reverenciar seu estratégico planejamento urbano: Curitiba – “a cidade que não para de inovar”, “capital da qualidade de vida”, “cidade planejada”, “capital de primeiro mundo”, “capital ecológica”, “cidade-modelo” – remetendo às suas criativas soluções urbanísticas, que tornaram a cidade reconhecida nacional e internacionalmente, atribuindo a falsa sensação de que na cidade não há desigualdade, não há violência e muito menos pobreza (RECHIA, 2005).

Em contrapartida, baseado na trajetória de seu planejamento urbano, entende-se que a produção do espaço urbano da capital paranaense estimulou a ampliação de áreas de concentração de pobreza e, conseqüentemente, o evidente desequilíbrio socioespacial. E por mais que seja indubitável que o município de Curitiba tenha contado com importantes transformações que definiram a sua estrutura e sua paisagem urbana, é indubitável também que o discurso de cidade-modelo, atrelado ao *city marketing*, acabou gerando um mercado extremamente competitivo. De acordo com Sánchez (1999, p.115), o *city marketing* “trata-se

da orientação da política urbana a criação ou ao atendimento das necessidades do consumidor, seja este empresário, turista ou o próprio cidadão.” Dessa forma, a cidade passa a agir como uma empresa, que atua de acordo com as regras impostas pelo mercado (PINTO, 2001).

A cidade deixa, então, de ser o lugar do cidadão para ser o local do cidadão, transformando-se em uma mercadoria, como um objeto de grife a ser vendido em um mercado competitivo. Além disso, é evidente o crescente domínio da mídia sobre a vida das pessoas na cidade, moldando-se em veículo de divulgação da imagem de uma cidade ideal para se viver. Em Curitiba, portanto, houve um “planejamento estratégico” com vistas à produção de uma “imagem da cidade” vendável no mercado globalizado (SOUZA, 2001). Um dos principais instrumentos que simbolizou a construção deste discurso de cidade-modelo é o Plano Preliminar de Urbanismo, que anos depois elevou-se à Plano Diretor da cidade,

[...] reforçando-se sistematicamente por esse modelo de gestão estratégica que aplica a lógica do **empresariamento e da mercantilização urbana** como prática de governo, **tornando a cidade espaço privilegiado ao processo de valorização e afirmação do mercado e do capital**. (MOURA, 2011, grifos nossos)

Para Carvalho (2014), a distinção do espaço nobre de Curitiba é consequência de uma disputa pela terra urbana e da busca por melhores localizações, sendo esta disputa, na maior parte das vezes, desigual e tendenciosamente direcionada conforme os interesses dos agentes que produzem a estrutura urbana. Observa-se, então, que a produção do espaço urbano de Curitiba estimulou uma ocupação seletiva, segregadora e excludente, gerando a cidade “formal”, que são regiões que reúnem uma população com maior renda, dotadas de infraestrutura e que serve de exemplo para outros municípios, *versus* a cidade “informal”, que são regiões periféricas onde vive a população menos favorecida, na qual o sistema de transporte público não é tão eficiente, bem como os equipamentos urbanos e as atenções dos investimentos públicos.

Esta Curitiba “informal”, dos assentamentos precários, foi a alternativa que os habitantes de baixa renda encontraram para sobreviver, muitos tendo sido excluídos de um território mais central devido ao alto valor da terra estipulado pelo mercado imobiliário. Ou seja, “enquanto a cidade ganhava prêmios e afirmava seu *status* de capital ecológica, seus fundos de vale e áreas de preservação ambiental estavam sendo ocupados por famílias excluídas da possibilidade de habitar a cidade planejada” (CARVALHO; SUGAI, 2013). Margens de córregos, encostas de morros, áreas suscetíveis a alagamentos e entre outros riscos: essa é a realidade de muitas das habitações situadas na cidade informal.

Observa-se, então, que a incessante busca em esculpir uma cidade-vitrine acabou gerando lacunas à serem preenchidas, e que apesar dos inquestionáveis avanços da cidade quanto a seus diferenciais na estrutura urbana, ainda mais visíveis quando comparada com outras cidades brasileiras, Curitiba está longe de se tornar aquela imagem ilusória de cidade moldada e enaltecida pela mídia como modelo. Para conseguir se destacar nacional e internacionalmente, a cidade precisou camuflar as problemáticas urbanas existentes, por isso indaga-se aqui justamente a falta de políticas habitacionais efetivas, que ajam de maneira integrada e participativa em áreas de habitações vulneráveis.

Por fim, entende-se que as articulações de poder se relacionam diretamente com os grupos econômicos visando beneficiá-los conforme seus interesses. Ainda vivemos às sombras desses grandes grupos e de seus jogos de interesses para com o governo, sem perspectivas libertárias. Por ora, espera-se que a Curitiba por detrás dessa imagem moldada pelo planejamento, que muitos – ou poucos – conhecem, passe a ser desfrutada por uma porção maior da população, e não somente por uma minoria de privilegiados.

6.3. TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS DE CURITIBA

A dualidade expressa no espaço urbano de Curitiba, acirrou-se ainda mais nos últimos anos com o planejamento que legitimou a cidade ideal como sendo aquela habitada pelas camadas dominantes. Dada a ineficiência das políticas públicas de habitação, a cidade informal cresce mais que a cidade formal. Segundo levantamento realizado pelo Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES), Curitiba se destaca com 341 assentamentos precários, representando 53,03% das ocupações irregulares presentes nos municípios da Região Metropolitana (Tabela 2).

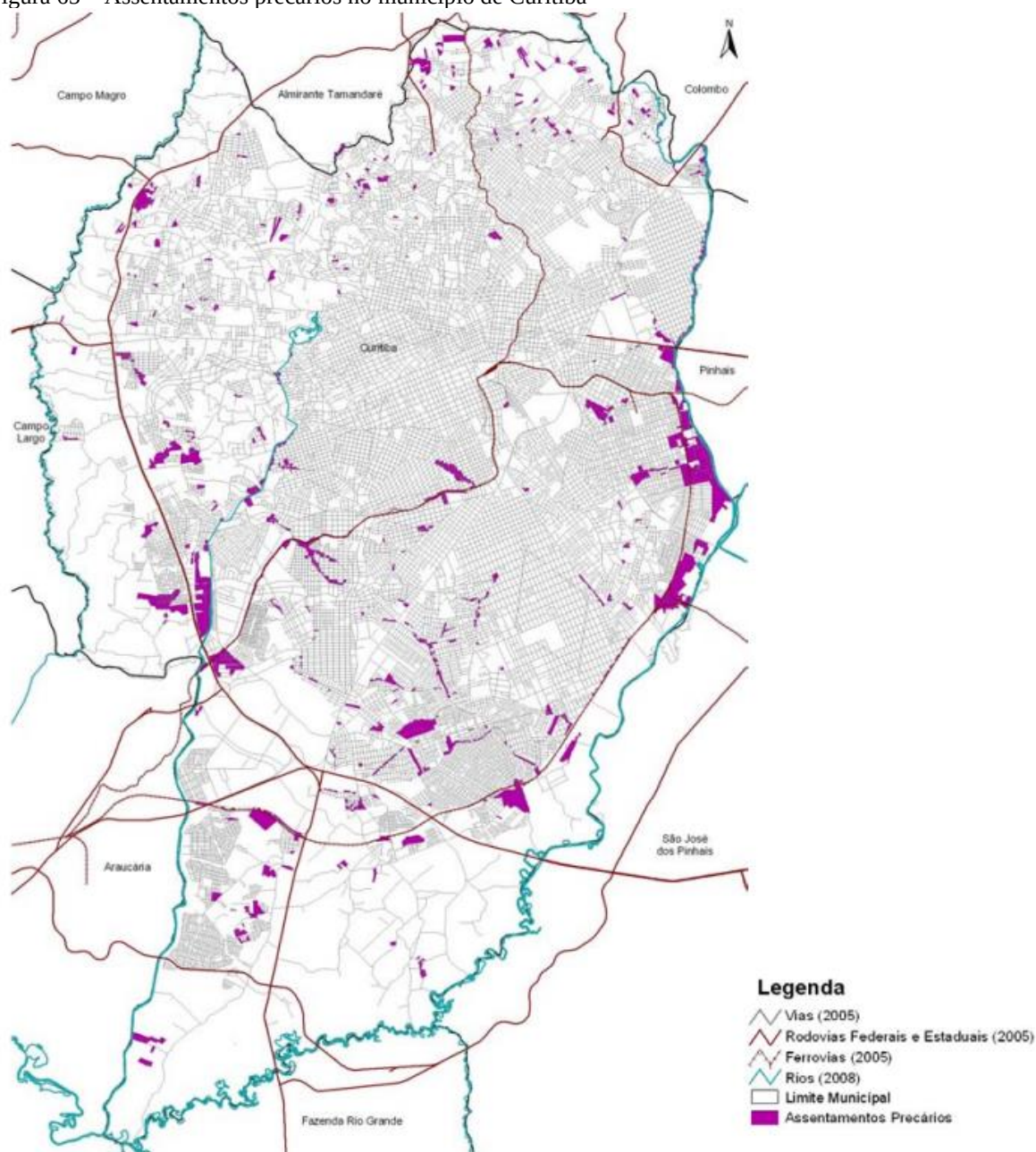
Tabela 2 – Assentamentos precários nos municípios da RMC integrada – 2003/2009

MUNICÍPIOS DA RMC INTEGRADA	ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS						POPULAÇÃO 2007
	Quantidade		Unidades ⁽¹⁾	Média de Unidades por Assentamento	Área (m²)	Ano de Referência ⁽²⁾	
	Abs.	%					
Almirante Tamandaré	23	3,58	2.491	108,30	1.270.476,97	2005	93.055
Araucária	---	---	---	---	---	--	109.943
Campina Grande do Sul	13	2,02	506	38,92	238.987,60	2003	35.396
Campo Largo	89	13,84	3.627	40,75	2.869.377,29	2007	105.492
Campo Magro	10	1,56	636	63,60	464.342,11	2008	22.325
Colombo	37	5,75	3.283	88,73	1.382.464,76	2009	233.916
Curitiba	341	53,03	61.325	179,84	11.802.875,48	2005	1.797.408
Fazenda Rio Grande	---	---	---	---	---	--	75.006
Itaperuçu	---	---	---	---	---	--	22.021
Mandirituba	---	---	---	---	---	--	20.408
Pinhais	39	6,07	---	---	3.681.111,67	2009	112.038
Piraquara	---	---	---	---	---	--	82.006
Quatro Barras	---	---	---	---	---	--	18.125
São José dos Pinhais	91	14,15	5.341	58,69	2.128.560,22	2009	263.622
TOTAL	643	100,00	77.209	⁽³⁾ 127,83	23.838.196,10	--	2.990.761

Fonte: Secretarias Municipais. IparDES, 2010.

A localização destes assentamentos precários, grande parte situados nas franjas da cidade (Figura 65), demonstra a forma de apropriação resultante da relação de processos de ocupação e os processos sociais que geraram a estruturação morfológica do espaço. Maricato (1996, p.37) é enfática ao afirmar que o aumento de assentamentos precários nas margens das cidades acontece porque “os investimentos na periferia não contam para a dinâmica do poder político, como os próprios excluídos não contam para a cidadania ou para o mercado”. Áreas de ferrovias, rio e Áreas de Preservação Permanente (APP), que, por lei, deveriam permanecer desocupadas, são as estratégias de ocupação informal da população que não conseguiu acesso à cidade formal.

Figura 65 – Assentamentos precários no município de Curitiba



Fonte: COMEC, 2005; IPPUC, 2005; Em: Ipardes, 2010.

Compreende-se, assim, que a questão da desigualdade e da segregação socioespacial na cidade vem revelando uma característica comum: a grande distância física entre os cidadãos de maiores e menores rendas (CARVALHO; SUGAI, 2014). Atrelado a isso, vem a confirmação de que o setor imobiliário comandou – e continua comandando – a produção do espaço urbano de Curitiba. As áreas distantes do Centro, conseqüentemente com menor custo da terra, são desprezadas e restritas pelo poder público na questão de investimentos com equipamentos e infraestrutura adequada. Sob outra perspectiva, conclui-se também que as classes mais altas da cidade se “autossegregam”, pois elas têm o benefício e a oportunidade de escolher onde viver, justamente por dominar o mercado imobiliário.

A partir de análises da literatura, identificou-se que a Política Habitacional de Curitiba pode ser dividida em cinco fases: a **primeira fase (1964-1979)** é caracterizada por ações do Poder Executivo Municipal que focavam, fundamentalmente, no processo de remoção e erradicação de favelas. As Políticas e os Programas desta fase evidenciam que a maneira que os gestores encontraram para solucionar a questão das favelas foi a de realmente extingui-las da “cidade-modelo” (ALBUQUERQUE, 2007; MOREIRA, 2014). O primeiro registro sobre uma política habitacional foi a “Política Habitacional do Município de Curitiba”, elaborada antes mesmo da criação a COHAB-CT²², em 1964. O objetivo era eliminar as favelas que até então haviam sido formadas na cidade, construindo, assim, conjuntos habitacionais. Com a criação da COHAB-CT, em 1967 estava sendo entregue o primeiro conjunto habitacional, financiado pelo BNH e instituído pela nova política de desfavelamento: o conjunto Nossa Senhora da Luz dos Pinhais.

No entanto, nem toda a população enquadrava-se nos critérios do programa, ou então não possuíam condições de arcar com os custos das casas financiadas, fazendo com que o programa não atingisse seu objetivo de extinguir as favelas de Curitiba. Sob o mesmo princípio do conjunto habitacional, elaborou-se, em 1968, a Política de Erradicação de Favelas do Município de Curitiba, que autorizava o poder público à erradicar as favelas para solucionar a problemática habitacional, prevendo a transferência dos moradores para habitações provisórias, em que a população se instalasse até atingir melhores condições econômicas, permitindo, assim, a aquisição ou a locação de outro imóvel. Ainda, segundo Albuquerque (2007),

O objetivo dessas “habitações” era o de promover a progressiva integração dos favelados em um ambiente urbano “normal”. Elas seriam, portanto, um estágio entre o ambiente urbano “anormal” – a favela – e o ambiente urbano “normal” – a cidade consolidada. Um “ritual de passagem” dos favelados, de caráter temporário e provisório (ALBUQUERQUE, 2007, p.73).

Esta solução, no entanto, causou certo comodismo entre os moradores, sendo então extinguida um ano após sua implementação, em 1972. Apesar disso, as tentativas de remoção de favelas foram contínuas na capital paranaense. Em 1976, publicou-se o Plano de Desfavelamento, que dessa vez não previa a transferência das famílias para habitações de caráter provisório, mas para moradias definitivas. Contudo, estas moradias deveriam ser construídas em áreas mais adequadas aos padrões socioeconômicos daquela população,

²² A COHAB-CT foi criada em 1965 para atuar na habitação de interesse social, através de regularização fundiária, urbanização de assentamentos precários, produção de lotes urbanizados e construção de unidades habitacionais, sendo divididos entre casas e apartamentos (MONTEIRO, 2017).

demonstrando, mais uma vez, as dificuldades que o poder público sucessivamente impôs e acreditava tratar-se de uma possível solução para a ascensão social da população mais carente.

Tabela 3 – Evolução das ocupações irregulares em Curitiba 1971/2005

Anos	1971	1974	1978	1979	1982	1987	1996	2000	2005
Nº de Ocupações Irregulares	21	35	43	46	52	87	167	301	341
Nº de Domicílios	2.213	4.083	5.068	6.067	7.716	11.929	33.778	57.333	62.267

Fonte: ALBUQUERQUE, 2007; IPARDES, 2009. Elaborado pela autora.

Com base na Tabela 3, observa-se que o ano de 1974 apontava a existência de 4.083 domicílios distribuídos em 35 ocupações irregulares. Já em 1979, saltam para 46 o número de ocupações irregulares identificadas, contando com 6.067 domicílios. Com propósito de enfrentar a problemática, a COHAB-CT registrou a produção de mais de 13 mil unidades de moradias, diversificado entre casas e apartamentos. Além disso, na época, aproximadamente 20% da população residente em favelas foram reassentadas e 9 ocupações irregulares foram erradicadas (IPARDES, 2009). A década de 70 foi então marcada por uma política habitacional que tinha como propósito suprimir as favelas no município de Curitiba, apresentando, apenas na década de 1980, as primeiras nuances de mudanças.

A partir da **segunda fase (1980-1989)**, a remoção de favelas e ocupações irregulares passaram a ficar em segundo plano, e colocava-se em pauta a ideia de urbanizar as favelas. A divulgação da Carta da Favela define o início deste período, sendo “um programa geral de atuação para as favelas da cidade” (Carta da Favela, 1980). Vale ressaltar que este período também marca a extinção do BNH, em 1986, introduzindo a necessidade da Prefeitura em recorrer a parcerias com o setor privado visando a captação de recursos para promover unidades habitacionais (ALBUQUERQUE, 2007). A criação dos Setores Especiais de Habitação Social (SEHIS) em 1980, segundo Nascimento Neto (2015), foi outro marco significativo desta fase, pois tinha como objetivo o estabelecimento de parâmetros diferenciados para implantação de conjuntos habitacionais.

Tendo em vista a crise econômica que se instaurava no país, a situação habitacional se agravou com a perda de poder aquisitivo da população: o número de domicílios em ocupações irregulares passou de 7.716 em 1982, para 11.929 em 1987 (IPPUC, 2007). Com o Plano Municipal de Habitação de 1984, criou-se o PROLOCAR, programa que reassentou cerca de 1.350 famílias que haviam invadido terrenos de domínio público, principalmente em áreas de risco. Além disso, o Plano sugeria a necessidade de criação do Fundo Nacional de Habitação

(FNH), objetivando a provisão de recursos pra os programas habitacionais. Entretanto, o FNH foi detalhado apenas em 1989, a partir das Diretrizes para a Política Habitacional voltadas à continuidade de uma política que visava à urbanização de favelas. Percebe-se, assim, que a erradicação de favelas na década de 1980 deu lugar à urbanização e à regularização fundiária.

A **terceira fase (1990-1999)** distingue-se dos demais períodos, pois nela “a produção de conjuntos habitacionais e a oferta de lotes urbanizados se reduzem ainda mais, dando espaço ao processo de regularização fundiária” (MOREIRA, 2014, p.288). Nessa fase houve a intensificação dos assentamentos precários com tendência de localização nas margens da cidade, consequência direta do processo de posituação da imagem da “cidade modelo” e do *city marketing* promovido na época. Essa década também é marcada pela escassez de recursos do Governo Federal para o setor habitacional e baixos investimentos da COHAB-CT, o que resultou no período parcerias fundamentalmente com a iniciativa privada (NASCIMENTO NETO, 2015). Assim, de acordo com Albuquerque (2007), elaborou-se o Programa de Parcerias com a Iniciativa Privada para a produção de lotes urbanizados e apartamentos, onde 11.701 lotes foram produzidos na década de 1990, dentre os quais 75,3% estavam localizados no extremo sul de Curitiba, ou seja: o principal modo de provisão habitacional do município na época eram, em sua maioria, apenas terrenos com infraestrutura precária implantados em bairros afastados do centro.

A partir dos anos 2000 inicia-se a **quarta fase (2000-2009)**, fase em que o município de Curitiba tem sua política habitacional fundamentada na Política Nacional da Habitação (PNH) e que se caracteriza pelos significativos avanços no âmbito das políticas urbanas, como a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001. A PNH, como já visto no Referencial Teórico desta pesquisa, foi instituída pelo Governo Federal em 2004 e conta com instrumentos principais o Plano Nacional da Habitação (PlanHab) e o Sistema Nacional de Habitação (SNH), ambos instituídos em 2005. O SNH é o organismo que visa agregar fontes de recursos para viabilizar o acesso à moradia digna, tendo como subsistema o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), que centraliza os programas e projetos destinados à habitação de interesse, sendo, então, voltado à atender a parcela da população de menor renda contando com a prática de recuperação ambiental e a urbanização de assentamentos precários.

Ressalta-se que neste período também houveram modificações nas leis de uso e ocupação do solo (Lei nº 9.800/2000) no âmbito habitacional, quando a SEHIS passa por uma reformulação e começa a envolver “áreas onde há interesse público em ordenar a ocupação por meio de urbanização e regularização fundiária, em implantar ou complementar programas

habitacionais de interesse social”. A partir da lei de zoneamento de 2000, as SEHIS foram delimitadas em 14 poligonais, compreendidas em áreas periféricas na porção sul do município, ou seja, novamente em áreas distantes do centro e com infraestruturas deficientes.

A criação do SNHIS e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) em 2005, determinou aos municípios e estados a necessidade de elaboração de Planos Estaduais de Habitação de Interesse Social (PEHIS) e Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS), com a finalidade identificar as necessidades habitacionais para traçar diretrizes e estratégias de solução, induzindo uma nova estruturação do Sistema de Habitação em todos os níveis. Em 2007, com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o Governo Federal em parceria com estados e municípios passou a promover melhorias nas qualidades urbanas a partir do Programa de Urbanização de Assentamentos Precários, que tem como objetivo promover a urbanização, a recuperação ambiental, a regularização fundiária e a realocação de famílias que habitam áreas de risco. Uma das modalidades do programa é o PAC/Urbanização de Assentamentos Precários – Projetos Prioritários de Investimentos (PPI), voltados para assentamentos de maior porte e que, por isso, exige grande volume de recursos e investimentos para execução.

Em 2009 além de ter ocorrido a assinatura do Termo de Adesão entre a Prefeitura Municipal de Curitiba e a Caixa Econômica Federal para a implantação do PMCMV no município de Curitiba, também foram demarcadas as poligonais com parâmetros construtivos diferenciados para os empreendimentos de habitação social em parceria com a COHAB-CT (TORQUATO, 2017). Mesmo com o PMCMV, o poder público continuou a concentração de Habitação de Interesse Social em áreas periféricas da cidade.

A **quinta fase (2010-2019)** remete ao atual panorama da política habitacional de Curitiba, que inicia no bojo do PMCMV, passando a ser o principal meio de provisão habitacional em parceria com a COHAB-CT. Essa colaboração passou a funcionar, de acordo com Monteiro (2017, p.10-11), da seguinte maneira:

a iniciativa privada apresenta os projetos e executa as obras; a Caixa aprova os projetos e libera os recursos; a Prefeitura oferece incentivos fiscais, como isenção de impostos, agiliza o processo de aprovação dos projetos e liberação do alvará de construção; e a COHAB cadastra e identifica a demanda e dá apoio à comercialização das unidades habitacionais. A destinação destas unidades habitacionais produzidas através da parceria COHAB/PMCMV ocorre de duas formas: as famílias cadastradas e incluídas na Faixa 1 do PMCMV são selecionadas conforme as normativas do Programa que inclui alguns critérios como, famílias de áreas de risco, famílias onde a mulher é a responsável, famílias com pessoa com deficiência, etc. Já as famílias cadastradas e incluídas na Faixa 2 são convocadas conforme a ordem de inscrição na fila da COHAB. (MONTEIRO, 2017, p.10-11).

Apesar da atuação do poder público ter aumentado a provisão habitacional a fim de atender as camadas de baixa renda, grande parte dos conjuntos habitacionais concentram-se em áreas periféricas, o que, historicamente, relaciona-se com o desempenho da COHAB-CT ao longo dos anos. Ou seja, essa tendência à periferização no município de Curitiba, segundo exemplo de Bertol (2013), não é novidade:

[...] a produção pública continua a abrir fronteiras urbanas e a criar novos “bairros”, ampliando a cidade. Um exemplo emblemático é o bairro Campo de Santana onde a produção da COHABCT, no período entre 2000 e 2010, foi superior ao número de novos domicílios contabilizados pelo IBGE, no mesmo período. Assim, pode-se concluir que a quase totalidade dos domicílios é resultado do programa público de habitação [...] (BERTOL, 2013, p. 32)

Essa “formação de bairros” repete-se na história da política habitacional de Curitiba, como o exemplo do Bairro Novo, que loteou o Sítio Cercado em 1990, e o caso mais recente do bairro Tatuquara (ANASTACIO, 2018). Curiosamente, não há registros de projetos da COHAB-CT ou do PMCMV construídos no centro da cidade, cenário que demonstra nitidamente as escolhas e o partido segregador adotado pelo poder público.

Com os períodos identificados conforme o que se foi praticado, é possível verificar a existência de um princípio comum: a prática da produção habitacional de Curitiba vem relegando, desde o início de sua urbanização, a população mais pobre para que estes habitem áreas mais distantes e com menor infraestrutura em relação a “cidade-modelo” que tanto se ouve falar.

6.4. VILA PAROLIN

Iniciando os estudos para este recorte geográfico, adianta-se, de antemão, que determinados dados e informações não foram disponibilizados, ainda que solicitados. O estudo segue, então, com o que foi possível inferir a partir das pesquisas em obras acadêmicas, literárias e em documentos divulgados pela Prefeitura Municipal de Curitiba (PMC) e pela COHAB-CT.

Quadro 23 – Ficha de caracterização – Vila Parolin

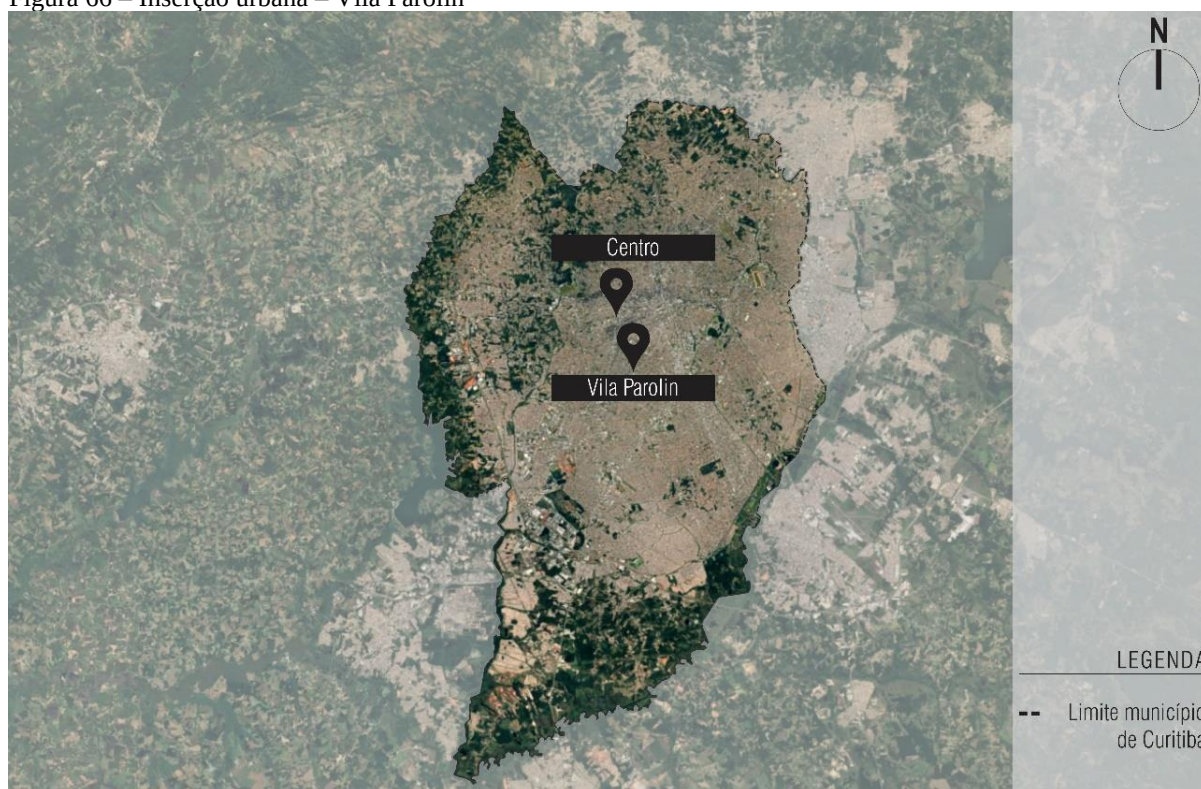
FICHA DE CARACTERIZAÇÃO	
Estudo de caso	Vila Parolin
Início da ocupação	1940
Tempo entre a ocupação e a intervenção	1940-2006: 66 anos
Área do projeto de intervenção	300.000m ²
População estimada	5.114 habitantes
Quantidade de habitações antes da intervenção	1.449
Habitações removidas	*
Habitações construídas para relocação	716
Área média das novas unidades habitacionais	*
Melhorias em habitações existentes	100
Tempo de implantação do projeto de intervenção	2006-atualmente (2019)
Distância até a área central do município	3km
Distância até um terminal de transporte público	3,4km – Terminal Portão/Terminal Hauer
Companhia responsável	COHAB-CT
Projeto arquitetônico e urbanístico	Prefeitura Municipal de Curitiba (PMC) + COHAB-CT + Caixa Econômica Federal

Fonte: PMC; COHAB-CT. Elaborado pela autora. *Sem dados referentes à esta ação.

Urbanização como processo

Caracterizada como uma das áreas de ocupações irregulares mais antigas do município de Curitiba, a Vila Parolin teve o início de sua ocupação entre as décadas de 1940 e 1950, quando surgiram as primeiras famílias no local. Somente em 1960, com a chegada de um grande contingente populacional oriundos do interior do estado, é que a favela adquiriu infraestrutura, já que, à época, a área ainda era peça isolada da cidade. Rapidamente a área tornou-se alvo de ocupação e, conforme levantamentos realizados pelo recém-criado IPPUC, em 1970 a Vila, já consolidada, era conhecida como Favela do Valetão. O nome remete ao intenso adensamento estabelecido ao longo do Rio Vila Guaíra, um dos afluentes do Rio Belém. Localizada nos bairros do Parolin e Vila Guaíra (Figura 66), em uma área com mais de 300.000 metros quadrados, a Vila Parolin dista três quilômetros da área central, e, apesar de estar em uma região de alta especulação imobiliária, sofre com a criminalidade local (MATOS, 2003).

Figura 66 – Inserção urbana – Vila Parolin



Fonte: Google Earth. Elaborado pela autora.

Em 1966, como uma das primeiras ações da COHAB-CT, houve a implementação do primeiro conjunto habitacional de Curitiba, o Vila Nossa Senhora da Luz dos Pinhais. O conjunto que contava com 2.150 unidades habitacionais foi elaborado para atender a demanda de famílias originárias de outras favelas da cidade, quando a finalidade do poder público ainda era promover a erradicação, na chamada Operação Desfavelamento de Curitiba. A Vila Parolin foi uma das vinte e duas favelas transferidas para o novo Conjunto Habitacional, somando 507 habitantes de um total de 124 casas removidas da favela (MATOS, 2003). Entretanto, por estar localizado a 15 quilômetros da área central, em uma área onde a infraestrutura era precária bem como o serviço de transporte público, parte das famílias removidas retornaram para seus locais de origem (SOUZA, 2016).

Em 1979, houve novamente a tentativa de erradicar da favela, dessa vez por parte dos proprietários que buscavam a retomada de suas propriedades invadidas, chegando a forçar os moradores a desmontar seus barracos, sendo recomendados, então, a ocupar a faixa de seis metros junto ao rio, daí a origem do chamado “Valetão” (MATOS, 2003; BOLETIM, 1997). A área desocupada serviu para a obra de prolongamento das ruas Lamenha Lins e João Parolin, ação esta que teve o apoio do poder público, que deslocou e reassentou muitas famílias nos terrenos da COHAB-CT. Cabe destacar o aumento considerável na quantidade de moradores da área quando houve a implantação do programa de reciclagem de resíduos sólidos. Entretanto,

essas tentativas de reassentamentos conduziam os moradores para bairros mais distantes, como o Bairro Novo e o Umbará. Impedidos de dar continuidade ao trabalho de reciclagem, as ações fizeram com que, novamente, a população retornasse ao local de origem (MATOS, 2003; SOUZA, 2016).

As constantes tentativas de remoção dos moradores da Vila Parolin, ocorridas nas décadas de 1960 e 1970, aproxima-se da tipologia de política pública intitulada como desfavelamento, remoção ou erradicação de favelas (BUENO, 2000). A política habitacional de Curitiba estava, então, em consonância com a Política Nacional de Habitação, principalmente no período do regime militar (SOUZA, 2016). Com a redemocratização do país na década de 1980, esta tipologia de política de intervenção começou a desvigorar, possibilitando “que algumas prefeituras pudessem, pela primeira vez, experimentar e aprimorar projetos de urbanização de favelas com o apoio do governo federal” (BUENO, 2000, p. 34).

Com o propósito de atender a comunidade carente da favela, em 1979 instalou-se no bairro a Associação de Moradores e Amigos da Vila Parolin e Guaíra. Esta associação, que intermedia todos os assuntos com as administrações regionais da prefeitura e outros órgãos públicos (MATOS, 2003), também buscava a garantia do direito à moradia digna. De acordo com Almeida (2010),

A Vila Parolin encontra-se num terreno com topografia acentuada, dificultando o acesso dos moradores. As vias principais são pavimentadas, porém as vielas e becos de acesso dos moradores não possuem qualquer tipo de infraestrutura básica. Analisando as moradias, 93,13 % dos domicílios possuem instalações sanitárias, mas em apenas 70,73% estas são adequadas. As 29,27% restantes (em 441 domicílios) são construídas em madeira ou outros materiais reaproveitados. Quase metade dos domicílios apresenta ligações elétricas clandestinas. A SANEPAR informou que 61% dos lotes tem acesso a rede de abastecimento de água. Em relação à rede de esgoto, apenas 21% encontra-se em vias com acesso, ou seja, a grande maioria desta população destina inadequadamente seu esgoto na rede de drenagem pluvial ou em canais a céu aberto (ALMEIDA, 2010, p. 130).

Em meados de 2005, a Associação expôs ao poder público a necessidade de regularização da Vila Parolin, impulsionando, assim, a realização no ano seguinte de um diagnóstico de todo o “Bolsão Parolin” (SOUZA, 2016). De acordo com a pesquisa realizada pela COHAB-CT (2006), estima-se que havia cerca de 1.507 famílias e 5.385 habitantes na área. O relatório apontou ainda a importância da localização da Vila Parolin, uma área que está conectada à malha urbana, próxima ao centro da cidade e de fácil acesso ao transporte público, justificando, assim, o anseio de permanência das famílias no local. Este foi o primeiro passo para o processo de urbanização da área.

Urbanização como intervenção

O projeto de urbanização da Vila Parolin começou a ser desenvolvido no ano de 2006, a partir do diagnóstico citado anteriormente, e as intervenções tiveram início efetivo no ano seguinte, em 2007. Estas intervenções buscavam beneficiar ao menos 1.500 famílias, cerca de 7.000 pessoas, com o reassentamento de moradores de áreas vulneráveis, melhorias habitacionais de casas em condições precárias e com a provisão de infraestrutura nas áreas em que as famílias puderam permanecer.

Os recursos foram oriundos do PAC em conjunto com o PPI – Projetos Prioritários de Investimentos para intervenções em favelas, também do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) do Governo Federal e do PMCMV, além de recursos municipais necessários para compra dos terrenos do entorno que serviriam para a construção das novas unidades habitacionais. Cabe destacar que o PAC-PPI para intervenções de favelas é um programa de responsabilidade do Ministério das Cidades²³ que integra duas secretarias, a Secretaria Nacional de Habitação e a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, e tem como objetivo:

[...] a implantação de ações necessárias à regularização fundiária, segurança, salubridade e habitabilidade de população localizada em área inadequada à moradia, visando a sua permanência ou realocação, por intermédio da execução de ações integradas de habitação, saneamento e inclusão social (BRASIL, 2007-2010, p.3).

Ainda, o PAC/PPI apresenta como uma de suas diretrizes gerais a

promoção da melhoria da qualidade de vida das famílias beneficiárias, agregando-se às obras e serviços a execução de trabalho técnico-social, com o objetivo de criar mecanismos capazes de fomentar e valorizar as potencialidades dos grupos sociais atendidos; fortalecer os vínculos familiares e comunitários; viabilizar a participação dos beneficiários nos processos de decisão, implantação e manutenção dos bens e serviços, a fim de adequá-los às necessidades e à realidade local, bem como a gestão participativa, que garanta a sustentabilidade do empreendimento (BRASIL, 2007-2010, p.4).

Verifica-se, assim, que o programa levou em consideração a participação popular, no sentido do envolvimento da comunidade nas etapas do projeto de intervenção, sendo esta concessão uma das reivindicações da população explícitas no diagnóstico realizado da área.

A tipologia de intervenção determinada para a Vila Parolin

[...] leva em consideração a forma como se deu a ocupação, adaptando-se a ela onde for viável, implementando pequenas adequações de forma a integrar o

²³ Em 2019, o Ministério das Cidades e o Ministério da Integração Nacional fundiram-se e transformaram-se em Ministério do Desenvolvimento Regional.

assentamento ao entorno e garantindo o cumprimento da legislação municipal de modo a assegurar sua regularização fundiária (SOUZA, 2016, p.149).

Dessa forma, além das intervenções proporcionarem o acesso à moradia, também compreendem outras intervenções como a abertura, pavimentação e alterações no dimensionamento de vias, obras de drenagem, a desocupação da área *non aedificandi* do rio Vila Guáira em conjunto com a recuperação de Área de Preservação Permanente (APP), além da construção de equipamentos comunitários e áreas de lazer. Por se tratar de uma área em que grande parte dos moradores²⁴ trabalham com a reciclagem de resíduos sólidos, as calçadas possuíam a problemática de tornar-se local de acúmulo de materiais e entulhos, elevando ainda mais os níveis de vulnerabilidade local. O projeto incluiu, então, oficinas de educação ambiental e a implantação de galpões de reciclagem, ações que buscavam orientar a população para a redução de práticas insustentáveis.

Por tratar-se de um assentamento consolidado e altamente adensado, no que concerne às habitações, a intervenção prevê a remoção de cerca de 45% dos 1.507 domicílios existentes, ou seja, 677 famílias receberão novas unidades habitacionais construídas em áreas próximas. Em relação a isso, líderes comunitários e o órgão financiador selaram um acordo assegurando que a população não seria realocada para áreas distantes, considerando os fortes vínculos de trabalho²⁵ da população local, além de questões familiares e outras relações de vizinhança. Posteriormente, a COHAB-CT identificou um déficit habitacional de 716 unidades habitacionais, e não mais de 677 como havia sido previsto. Em contradição com o que foi acordado, essas 49 moradias extras serão realocadas em área afastada do entorno, no bairro Santa Cândida.

Foram previstas, então, 49 moradias no bairro Santa Cândida e 677 novas casas distribuídas em terrenos do entorno²⁶, sendo 491 construídos com recursos do PAC/PPI para intervenções de favelas, com a tipologia de casas e sobrados, e outros 176 apartamentos construídos com recursos do PMCMV. Para a substituição de moradias na própria área, foram previstas 150 casas com recursos do FNHIS, e outras 100 melhorias em moradias que se encontram em condições precárias, incluindo a instalação de banheiro nas casas em que o mesmo inexistia. Do total das residências, 11 serão adaptadas para portadores de necessidades

²⁴ Segundo levantamento realizado em 2006, foram contabilizadas 245 famílias cujo sustento advém da venda de materiais recicláveis.

²⁵ A proximidade com a área central da cidade impulsiona o principal trabalho dos moradores, uma vez que é uma região abundante em materiais recicláveis pelo fato do bairro ter alto número de comércios.

²⁶ A maioria das moradias de reassentamento não distam mais do que três quadras de seus locais de origem.

especiais: 10 para cadeirantes e 1 para anões. Entre as moradias que não receberão intervenções, as que serão readequadas e as que serão substituídas, permanecem, ao todo, 830 domicílios na área (COHAB-CT, 2009; SOUZA, 2016).

Este processo de realocação da população para áreas do entorno foi uma exceção à regra, pois além da população residir em áreas realmente muito próximas das antigas moradias, grande parte das realocações foram feitas em terrenos já regulamentados e com infraestrutura implantada. À época, passado o período de erradicação de favelas, a prática consistia na realocação das famílias para terrenos distantes, geralmente nas periferias das cidades, em áreas de pouca infraestrutura e carência de equipamentos públicos. Essa solução tornou-se possível a partir da aquisição de novas áreas pelo município, por meio das desapropriações em casos em que a moradia se encontrava em condições extremas de precariedade, e mediante a busca por vazios urbanos no entorno. O bairro, no entanto, não possuía grandes áreas livres, mas a busca indicou áreas de dimensões médias cujos lotes possuíam cerca de 650m². Perante a escassez de terrenos vagos e o compromisso assumido por parte do município em viabilizar o projeto sem que haja a realocação das famílias para bairros distantes, procurou-se otimizar a ocupação dos terrenos, unificando-os e parcelando-os novamente, dessa vez em dimensões menores, o que permitia a construção de um número maior de unidades habitacionais (SOUZA, 2016).

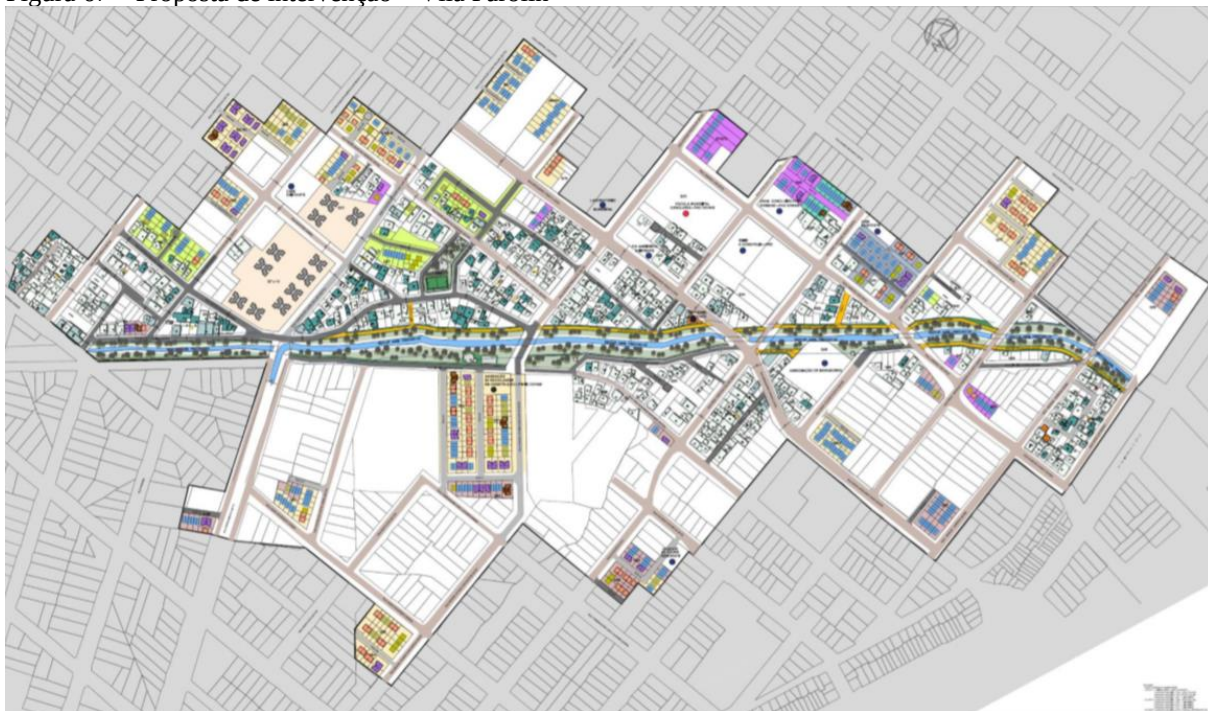
Em relação à proximidade do reassentamento, famílias de maior poder aquisitivo que habitam próximo do local revelaram seus descontentamentos por terem suas expectativas contrariadas a partir do momento em que não houve a remoção total da favela. Estes pressionaram agentes da COHAB-CT por entender que a favela estava em constante expansão em direção à cidade formal (SOUZA, 2016). Ora, mas a garantia do direito à cidade não é para todos? Contrastando com a população que habita áreas de vulnerabilidade, a população indignada exigia providências por parte do poder público, pois acreditava que os moradores da favela representavam perigos, inseguranças e doenças. Definitivamente o preconceito contra a população da Vila Parolin não era velado.

Essa inserção da população em uma zona do bairro considerada como nobre, acarretou em protestos dos moradores insatisfeitos que, apesar de não paralisarem as intervenções, forçaram a COHAB-CT “a entregar as construções dotadas de muros e portões externos, delimitando os lotes e gerando uma unidade urbana, algo que não ocorre em nenhum outro empreendimento habitacional da instituição” (FORTUNATO, 2014, p.195). Os vizinhos de maior renda buscaram, então, o aumento da segurança com a elevação de muros, a instalação de cercas elétricas e de dispositivos de alarme. Embora o projeto, caracterizado como estudo

piloto dessa nova forma de intervenção urbana, ter buscado em suas ações a inserção social, acredita-se que acabou acirrando o processo de segregação socioespacial, já que o espaço urbano se tornou ainda mais seccionado pelas diferentes classes.

Por assegurar a permanência das famílias próximas ao local de origem, o projeto de urbanização da Vila Parolin, assim como o do Bolsão Audi-União, insere-se na tipologia de política pública chamada de urbanização integrada, que propõe a integração da favela à cidade, incorporando-a à infraestrutura urbana existente. Também mescla-se à tipologia de reurbanização por haver a necessidade da construção de moradias no entorno. Em 2010 este projeto foi premiado com o “Selo do Mérito”²⁷ da Associação Brasileira de COHABs (ABC), em evento que reúne representantes das companhias habitacionais de todo país, consagrando-se entre os cinco melhores do país na categoria de projetos com abrangência regional (COHAB-CT, 2010).

Figura 67 – Proposta de intervenção – Vila Parolin



Fonte: COHAB-CT, 2014 apud SOUZA, 2016.

²⁷ Prêmio criado pela Associação Brasileira de COHABs (ABC) para incentivar a adoção de projetos de moradia que aliem inovação, alcance social e sustentabilidade ambiental. O prêmio em questão foi entregue na cidade de Belo Horizonte, em solenidade de abertura do 57º Fórum Nacional de Habitação de Interesse Social (COHAB-CT, 2010).

Critérios e parâmetros | Vila Parolin

Quadro 24 – Critérios e Parâmetros – Vila Parolin

CRITÉRIOS	PARÂMETROS
Habitabilidade	Loteamento em terrenos do entorno para relocação de famílias; Construção de 716 novas unidades habitacionais; Substituição de 150 casas; Melhoria habitacional em 100 casas;
Infraestrutura urbana	Abertura, pavimentação e alargamento de vias; Sistema de drenagem de águas pluviais; Extensão de redes de abastecimento de água, coleta de esgoto, energia elétrica e iluminação pública;
Equipamentos e serviços urbanos	Construção de Escola Municipal de 1º grau com 14 salas de aula; Centro de Reabilitação e Assistência Social (CRAS); Centro Municipal de Educação Infantil (CMEI); Reconstrução do Posto de Saúde; Áreas de lazer (quadras esportivas, academia ao ar livre, parquinho); 03 Galpões de reciclagem;
Integração ambiental	Desocupação da área de preservação permanente (APP) do rio Vila Guaíra; Recuperação de áreas ambientalmente frágeis; Ações de prevenção de novas invasões nas margens do rio Vila Guaíra; Implantação de via marginal e desenvolvimento de paisagismo;
Participação popular	Implementação de ações de apoio ao desenvolvimento social através da implementação do Projeto de Trabalho Técnico Social; Oficinas de educação ambiental;

Fonte: Elaborado pela autora.

O Quadro 24 localizado acima refere-se ao resumo das intervenções previstas no projeto de urbanização da Vila Parolin. A partir deste quadro, é possível afirmar que na teoria o projeto é bastante completo e oferece uma intervenção no sentido de uma urbanização integrada. Com intuito de compreender na prática como ocorreram tais intervenções, os critérios e parâmetros preestabelecidos foram analisados separadamente para constatar se houve uma melhora significativa na qualidade de vida dos moradores da área, fundamentado no eixo da inclusão social dessa população à cidade formal, seja em relação à qualidade dos espaços ou na garantia efetiva de seus direitos como cidadãos.

Quadro 25 – Habitabilidade – Vila Parolin

CRITÉRIO	PARÂMETROS
Habitabilidade	Área do projeto; Quantidade de habitações; Dimensão dos lotes; Área das unidades habitacionais; Localização.

Fonte: Elaborado pela autora.

De acordo com os parâmetros “**área do projeto, quantidade de habitações, dimensão dos lotes e áreas das unidades habitacionais**”, o projeto previu a remoção de cerca de 45% dos domicílios existentes, somando 667 novas unidades habitacionais a serem construídas numa área de 300.000 metros quadrados. Quanto à tipologia habitacional, 491 unidades são divididas

entre casas e sobrados, construídas por meio de recursos do PAC/PPI – Intervenções em Favelas, e 176 apartamentos com os recursos do PMCMV. Também foram previstas a construção de 150 casas e outras 100 melhorias habitacionais com recursos do FNHIS, todas estas dentro da própria área do assentamento. Além disso, conforme já mencionado, também foi prevista a realocação de 49 unidades habitacionais para o bairro Santa Cândida. Até 2016, apenas 58% destas unidades habitacionais haviam sido concluídas.

Figura 68 – Unidades habitacionais – Vila Parolin



Fonte: COHAB-CT, s.d.

Figura 69 – Unidades habitacionais – Vila Parolin



Fonte: Prefeitura Municipal de Curitiba, 2008. Foto: Brunno Covello.

Em relação ao parâmetro **“localização”**, em um primeiro momento, acredita-se ter atendido às expectativas por prever a remoção das casas das margens do rio Vila Guaíra e pelo acordo selado entre a associação de moradores e o poder público para manter a população dentro da área de origem. Contudo, como o projeto está sendo implementado de maneira lenta, verifica-se que atualmente ainda existem muitas habitações precárias no local aguardando o reassentamento.

Figura 70 – Unidades habitacionais – Vila Parolin



Fonte: COHAB-CT, 2012.

Figura 71 – Habitações precárias – Vila Parolin



Fonte: Google Street View, 2020. Captura da autora.

Entende-se que o critério habitabilidade levanta o questionamento do que comumente se observa na prática: conjuntos habitacionais sendo construídos nas margens das cidades. Em contrapartida, este projeto previu o reassentamento da população na própria área, garantindo que a população não abrisse mão de seus vínculos. É sabido que reassentamentos podem ser processos longos e demorados, e que muitos já receberam esse benefício na Vila Parolin, mas indaga-se aqui o descaso com parte da população que até hoje convive com a precariedade e permanece habitando em áreas vulneráveis.

Quadro 26 – Infraestrutura urbana – Vila Parolin

CRITÉRIO	PARÂMETROS
Infraestrutura urbana	Pavimentação e calçamento das vias; Saneamento básico (redes de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem e coleta de resíduos sólidos); Energia elétrica e iluminação pública;

Fonte: Elaborado pela autora.

De acordo com o critério chamado de **infraestrutura urbana**, para os parâmetros “**pavimentação e calçamento das vias**” temos como exemplo de adequabilidade as obras

realizadas na rua Chanceler Lauro Muller em 2010, que antes era uma viela de antipó²⁸ e transformou-se em uma importante via de ligação, contando com pavimentação e rede de drenagem pluvial (Figura 72). A via também era muito estreita, tinha apenas 5 metros de largura, o que impossibilitava que a coleta de resíduos e a passagem de caminhões de serviços públicos como do Corpo de Bombeiros tivessem acesso ao local. Com as intervenções, a caixa da via passou a ser de 16 metros, permitindo a passagem de dois veículos mais uma faixa reservada para estacionamento (CURITIBA, 2010).

Figura 72 – Antes e depois – Vila Parolin



Fonte: COHAB-CT, 2010. Foto: Rafael Silva.

Apesar das indubitáveis melhorias, este parâmetro ainda evidencia inadequabilidades, uma vez que grande parte das vias da Vila Parolin ou não receberam pavimentação, como era previsto em projeto, ou encontram-se degradadas, principalmente as ruas situadas às margens do rio Vila Guaíra (Figura 73).

Figura 73 – Vias degradadas – Vila Parolin



Fonte: Google Street View, 2019. Captura da autora.

²⁸ Tipologia de pavimentação disseminada na capital paranaense nos anos 70, por ser uma alternativa econômica.

O mesmo é observado em relação às calçadas: ou inexistem e o espaço destinado a elas é forrado por mato alto, gerando focos de lixo e insetos, ou estão em condições precárias e sem qualquer acessibilidade (Figura 74).

Figura 74 – Calçadas degradadas – Vila Parolin



Fonte: Google Street View, 2019. Captura da autora.

Ainda em relação à pavimentação, verifica-se uma melhor estrutura nas vias que contornam a Vila Parolin, justamente pela proximidade da área com bairros de maior renda, como o bairro Água Verde, evidenciando que poucos quilômetros são capazes de separar um abismo de desigualdade (Figura 75).

Figura 75 – Vias bem estruturadas – Vila Parolin



Fonte: Google Street View, 2019. Captura da autora.

Em relação ao parâmetro “**saneamento básico**”, conforme dados da COHAB-CT (2006) coletados junto à SANEPAR, 61% das moradias tem acesso à rede de água sendo 33% ligações clandestinas. As condições de esgotamento sanitário são ainda mais precárias: grande parte das moradias ainda utilizam-se de fossas ou lançam os resíduos na rede pluvial. Quanto aos parâmetros “**energia elétrica e iluminação**”, aproximadamente 50% das moradias tem energia elétrica regular e o restante ainda conta com ligações clandestinas. De acordo com a

PMC, até 2012 as obras contaram com a implementação de 700 novos postes de iluminação, visando maior segurança aos moradores da região (CURITIBA, 2012).

Embora tenha sido solicitado, a COHAB-CT não disponibilizou dados referentes à quantidade de infraestrutura que foi prevista em projeto e que já foi implementada. Assim, a pesquisa não pode aprofundar no critério infraestrutura urbana. Contudo, conforme os dados e informações que foram captados até agora, verifica-se que pouco se avançou na questão de implementação e complementação de infraestrutura urbana da Vila Parolin: boa parte das vias não receberam nova pavimentação, e não houve, até o momento, a complementação total das redes de esgotamento sanitário, drenagem e energia elétrica.

Quadro 27 – Equipamentos e serviços urbanos – Vila Parolin

CRITÉRIO	PARÂMETROS
Equipamentos e serviços urbanos	Mobiliário urbano (placas de ruas, bancos, lixeiras, entre outros); Oferta de equipamentos públicos (escola, creche, UBS, entre outros); Equipamentos de lazer (praças, quadra de esportes, entre outros); Paisagismo; Acesso ao transporte público;

Fonte: Elaborado pela autora.

De acordo com o critério chamado de **equipamentos e serviços urbanos**, em relação ao parâmetro “**mobiliário urbano**”, observa-se que apesar de estar previsto no escopo do projeto, pouco foi implementado. Inexistem lixeiras e bancos de uso público, sendo as placas de sinalização de trânsito e as placas referentes aos nomes de ruas os itens que mais atendem a este parâmetro.

Quanto ao parâmetro “**oferta de equipamentos públicos**”, observa-se que o que foi proposto em projeto, em relação aos equipamentos de serviços à população, foi implantado: a construção da Escola Municipal, do CMEI e do CRAS (Figura 76), a ampliação do Posto de Saúde da Vila Parolin, o Armazém da Família e a provisão de três galpões de triagem para os que trabalham com a reciclagem de materiais (Figura 77) (CURITIBA, 2012).

Figura 76 – CMEI e CRAS – Vila Parolin



Fonte: PMC, 2014. Foto: Cesar Brustolin.

Fonte: COHAB-CT, 2011.

Figura 77 – US Parolin e Barracão EcoCidadão – Vila Parolin



Fonte: PMC, 2012. Foto: Jaelson Lucas.

Fonte: PMC, s.d. Foto: Rafael Silva.

Em relação ao parâmetro **“equipamentos de lazer”**, foram implantadas quadras esportivas junto de um parquinho infantil para o lazer dos moradores da Vila Parolin. Ainda, nota-se a existência de um campo de futebol localizado em uma área que a princípio estava sem uso, e foi apropriada pelos moradores para o lazer da comunidade (Figura 78).

Figura 78 – Áreas de lazer – Vila Parolin



Fonte: Google Street View, 2019. Captura da autora.

Para o parâmetro **“paisagismo”**, estava previsto em projeto um parque ao longo do rio Vila Guaíra, contando com novas áreas de lazer para a população, mas que, infelizmente, até o presente momento não foi implementado. Um fato preocupante já que esta solução implicaria em uma forma de impedimento para que novas ocupações voltassem a surgir nas margens do rio. Atualmente, o espaço revela um triste cenário acompanhado de anos de descaso. De acordo com a PMC, desde 2018 a área está em obras para finalmente receber este projeto. As intervenções previstas no projeto contam com três quadras esportivas, academia ao ar livre, parquinho infantil e a cobertura da área com grama e árvores nativas (CURITIBA, 2018). A finalização das obras estava prevista ainda para o ano de 2019, o que, conforme a Figura 79, é possível verificar que o prazo mais uma vez não foi cumprido.

Figura 79 – Áreas de lazer não implementadas – Vila Parolin



Fonte: Google Street View, 2019. Captura da autora.

Em relação ao parâmetro **“acesso ao transporte público”**, afirma-se que o quesito se encontra parcialmente adequado, uma vez que a área já apresentava linhas de transportes públicos existentes justamente pela proximidade com a região central, conectando a Vila Parolin a várias outras regiões da cidade. O que se indaga, entretanto, é a falta de pontos de ônibus e a condição que eles se encontram, muitos deles cercados por lixos (Figura 80).

Figura 80 – Pontos de ônibus – Vila Parolin



Fonte: Google Street View, 2019. Captura da autora.

O projeto de intervenção prevê a instalação de mobiliário urbano, equipamentos públicos, paisagismo e áreas de lazer, elementos esses que são de suma importância em uma categoria de projeto que busca não apenas a provisão de novas moradias, mas a melhora da qualidade de vida da população de maneira integral. Entende-se que a provisão de equipamentos e serviços públicos propicia, além da qualidade de vida da população local, uma maior integração com o entorno e o incentivo à inclusão dessa população à cidade formal. Dessa forma, afirma-se que o projeto incorpora, mesmo que parcialmente, todos os itens equacionados pelos parâmetros.

Quadro 28 – Integração ambiental – Vila Parolin

CRITÉRIO	PARÂMETROS
Integração ambiental	Recuperação e tratamento de fundo de vale; Lançamento e tratamento de esgotos; Seleção, reciclagem e destino final dos resíduos sólidos;

Fonte: Elaborado pela autora.

De acordo com o critério chamado de **integração ambiental**, em relação ao parâmetro “**recuperação e tratamento de fundo de vale**”, está previsto em projeto a recuperação ambiental e a implantação de área de lazer nas margens do rio Vila Guaíra. Entretanto, a proposta não havia saído do papel até 2016, quando iniciaram as obras de macrodrenagem do rio que segue em processo lento até os dias de hoje. Verifica-se que foi feita a escavação e a instalação de estacas para a contenção das margens, evitando as frequentes cheias que perturbam os moradores locais (Figura 81).

Figura 81 – Obras de intervenção – Vila Parolin



Fonte: PMC, 2018. Foto: Lucília Guimarães.

O parâmetro “**lançamento e tratamento de esgotos**”, apesar de estar previsto em projeto, não pode ser detalhado na pesquisa pelo não fornecimento de dados pela COHAB-CT. Para o parâmetro “**seleção, reciclagem e destino final dos resíduos sólidos**”, conforme já mencionado, foram implantados três galpões de reciclagem na área para que os moradores que trabalham neste ramo possam utilizar o espaço para armazenamento de materiais, deixando de depositá-los em locais impróprios. Apesar da boa intenção do projeto, é possível perceber que os moradores persistem com as práticas insustentáveis de alojar resíduos nas ruas, calçadas, vazios urbanos e até mesmo no rio Vila Guaíra (Figura 82), tornando-se, ao mesmo tempo, agentes e vítimas das sucessivas inundações.

Figura 82 – Práticas insustentáveis – Vila Parolin



Fonte: Google Street View, 2019. Captura da autora.

Quadro 29 – Participação popular – Vila Parolin

CRITÉRIO	PARÂMETROS
Participação popular	Oferta de cursos, oficinas ou palestras socioeducativas e/ou socioambientais; Participação da população nas tomadas de decisão antes e durante o projeto de intervenção; Ações para geração de trabalho e renda.

Fonte: Elaborado pela autora.

De acordo com o critério chamado de **participação popular**, compreende-se que a proximidade e o diálogo entre a associação dos moradores, representando a população local, e o poder público foi fundamental tanto para que o projeto de urbanização na área tornasse realidade, como para a permanência das famílias reassentadas em terrenos no entorno do núcleo. Durante as obras foram realizadas oficinas, palestras de educação ambiental e outras ações que buscam garantir a qualidade da urbanização. A comunidade também segue reivindicando e pressionando o poder público para dar continuidade no projeto, já que até hoje as obras estão longe da etapa de finalização e muitas famílias ainda sofrem com as problemáticas da área.

6.5. BOLSÃO AUDI-UNIÃO

Iniciando os estudos para este recorte geográfico, adianta-se, de antemão, que determinados dados e informações não foram disponibilizados, ainda que solicitados. O estudo segue, então, com o que foi possível inferir a partir das pesquisas em obras acadêmicas, literárias e em documentos divulgados pela Prefeitura Municipal de Curitiba (PMC) e pela COHAB-CT.

Quadro 30 – Ficha de caracterização – Bolsão Audi-União

FICHA DE CARACTERIZAÇÃO	
Estudo de caso	Bolsão Audi-União
Início da ocupação	1998
Tempo entre a ocupação e a intervenção	1998-2006: 08 anos
Área do projeto de intervenção	1.500.000m ²
População estimada	3.144 famílias / 12.576 pessoas
Quantidade de habitações antes da intervenção	2.554
Habitações removidas	*
Habitações construídas para relocação	586
Área média das novas unidades habitacionais	34m ²
Melhorias em habitações existentes	104
Tempo de implantação do projeto de intervenção	2006-atualmente (2019)
Distância até a área central do município	11km
Distância até um terminal de transporte público	4,1km – Terminal Centenário
Companhia responsável	COHAB-CT
Projeto arquitetônico e urbanístico	Prefeitura Municipal de Curitiba (PMC) + COHAB-CT + Caixa Econômica Federal

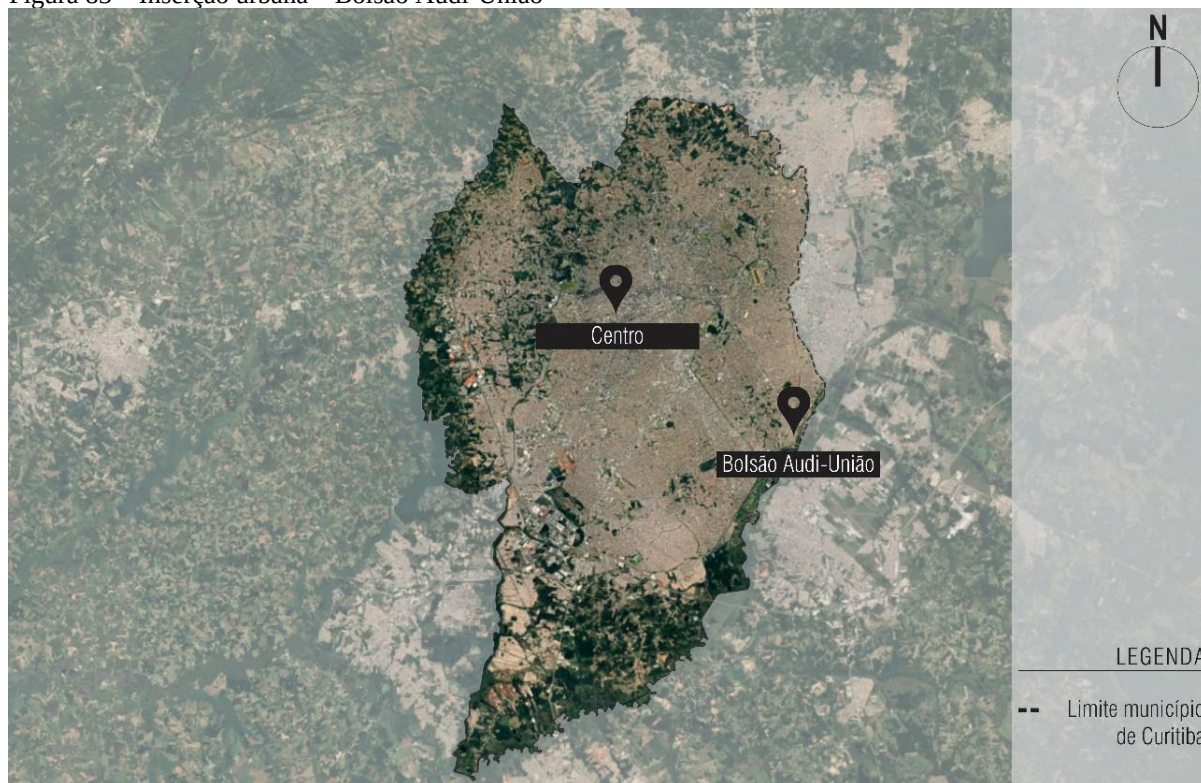
Fonte: PMC; COHAB-CT. Elaborado pela autora. *Sem dados referentes à esta ação.

Urbanização como processo

Localizado em uma região desconectada da cidade, o segundo estudo de caso desta pesquisa trata-se de uma área conhecida como Bolsão Audi-União, que surge como consequência de uma invasão de terras em 1998. Situada na divisa de Curitiba com a cidade de São José dos Pinhais (Figura 83), no bairro Uberaba, a área de aproximadamente 1.500.000 metros quadrados localiza-se ao longo da bacia hidrográfica do rio Iguaçu, entre a BR 277 e a linha férrea, e conta com 2.554 domicílios, abrigando 3.144 famílias - cerca de 12.576 pessoas. Grande parte das moradias localizam-se na extensão considerada como Área de Proteção Ambiental (APA), por abrigar manancial hídrico que abastece parte da Região Metropolitana de Curitiba (RMC), apresentando riscos ambientais por estarem sujeitas à inundações em períodos de chuvas. O Bolsão Audi-União é formado pelas vilas Audi, Jardim União, Reno,

União Ferroviária, Icaraí, Iraí e Solitude, consolidando-se, enquanto ocupação, como uma das mais precárias e mais populosas da cidade (COHAB-CT, 2010).

Figura 83 – Inserção urbana – Bolsão Audi-União



Fonte: Google Earth. Elaborado pela autora.

A região ocupada constituía-se anteriormente numa área inutilizada e desvalorizada pelo mercado imobiliário, uma vez que apresentava inúmeras cavas geradas pela exploração de areia e saibro destinados à construção civil (IPARDES, 2010). Ao cessarem a extração, muitas das cavas transformaram-se em lagoas devido às fortes chuvas e às cheias do rio Iguaçu (TEIXEIRA, 2011), realidade essa que, segundo Lima (2007), favoreceu o acesso de moradores de segmentos de classes populares para a região. Entre uma cava e outra, buscando encontrar os locais mais altos e firmes, a população ergueu suas casas, muitas vezes construídas com materiais reaproveitados, como papelão e restos de madeira velha. Apesar dos primeiros ocupantes da área construírem suas casas nas áreas mais altas, isso não significava a garantia de não serem atingidos por possíveis inundações, justamente por se tratar de uma área de várzea que comumente sofria com as cheias do rio Iguaçu. Na medida em que estas áreas foram sendo ocupadas, restavam para as famílias recém-chegadas as faixas de terra que dividiam as lagoas, sendo necessário um complexo processo de aterramento que necessitava de grande quantidade de entulhos até existir a condição mínima para a construção de novas casas (LIMA, 2007).

Figura 84 – Pré intervenção – Bolsão Audi-União



Fonte: PMC, 2004. Foto: Cesar Brustolin

Fonte: Plano Municipal de Regularização, 2007.

Figura 85 – Pré intervenção – Bolsão Audi-União



Fonte: COHAB-CT, 2001. Foto: Cesar Brustolin

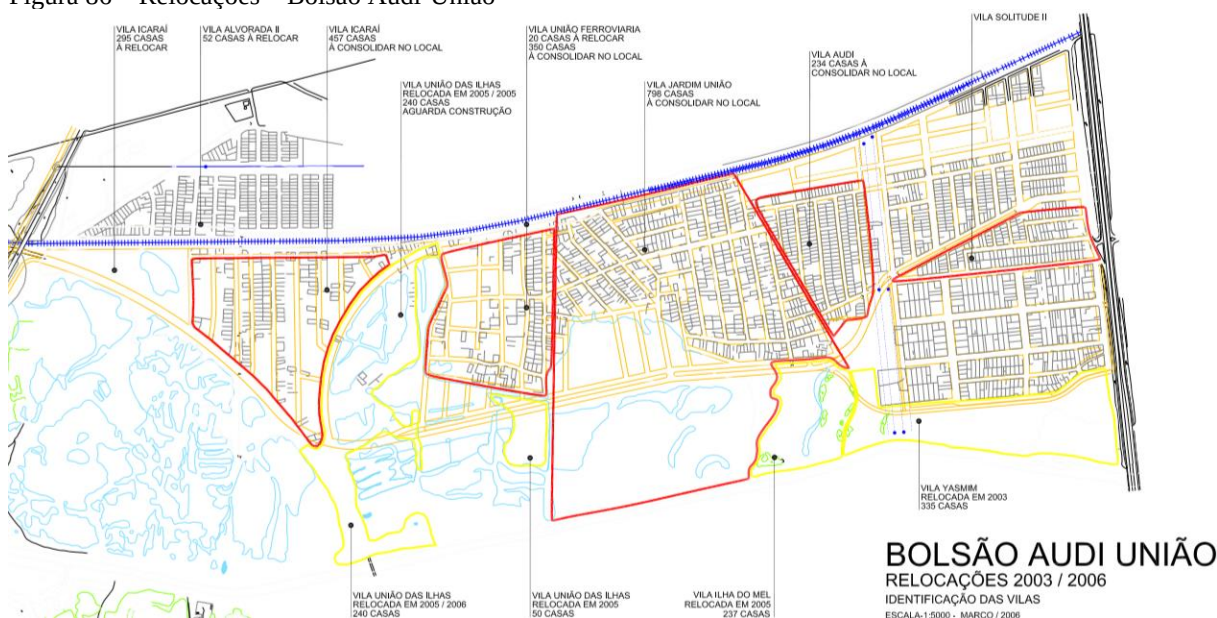
O propósito dos ocupantes da área era tornar uma área desvalorizada, que se encontrava em condições extremas de precariedade, propícia à moradia. “Tratava-se de uma expansão da cidade sobre área degradada” (LIMA, 2007, p.101), tanto do ponto de vista ambiental, quanto do ponto de vista social. Do ponto de vista ambiental, a degradação resultou do processo predatório de exploração de areia e saibro, que retiravam legal ou ilegalmente grandes quantidades desses recursos destinados à construção civil de Curitiba. Do ponto de vista social, a degradação relaciona-se às condições sociais que se deparavam as famílias, desprovidas de recursos mínimos geradores de oportunidades, como, por exemplo, a impossibilidade de arcar com os custos de terra, impedindo o acesso à cidade. Entende-se, assim, a degradação nos dois sentidos – ambiental e social, como sendo o encontro entre o homem e a natureza, onde o primeiro busca refazer-se devido à sua necessidade e estratégia de subsistência.

Buscando impor restrições quanto ao uso da área, seja para efeitos de extração ou para fins habitacionais, o poder público, pautado pelo discurso de preservação ambiental, iniciou um monitoramento da área que levou a ações de desocupações entre 2003 e 2006. Em 2003, a COHAB-CT retirou 335 domicílios da Vila Yasmin e realocou em terrenos da PMC dentro da

mesma área, que posteriormente foi chamada de Vila Iraí. Em 2005, aproximadamente 300 casas da chamada Vila União das Ilhas foram desocupadas pela COHAB-CT, mas, desta vez, os moradores foram transferidos para Contenda, município da Região Metropolitana de Curitiba que dista cerca de 40 quilômetros do local. Em 2006, 529 famílias trocaram às margens do rio por casas de alvenaria no bairro Sítio Cercado, cerca de 10 quilômetros distante da área de origem (LIMA, 2007). Verifica-se, assim, que este processo de monitoramento da área em conjunto com as ações realizadas foram uma tentativa de organização do espaço urbano, onde o poder público torna-se o principal controlador dos grupos sociais das comunidades e da forma com que se apropriam do espaço.

Até 2005, quando se iniciou o processo de mapeamento e cadastramento das áreas, os moradores viviam em total precariedade habitacional. De acordo com o diagnóstico socioterritorial realizado na área, 70% das famílias possuíam renda inferior a um salário mínimo, 86,5% dos domicílios não contavam com abastecimento de água, energia elétrica e coleta de lixo, as redes de água e de luz existentes eram clandestinas e os alagamentos eram frequentes. Não obstante este cenário, a área ainda ocupava o terceiro lugar no ranking de homicídios da capital (COHAB-CT, 2010; CAIXA, 2014).

Figura 86 – Relocações – Bolsão Audi-União



Fonte: LIMA, 2007.

Urbanização como intervenção

O projeto de urbanização do Bolsão Audi-União consolidou-se entre os anos de 2005 e 2006, primeiramente com a elaboração e levantamento do diagnóstico da área que estabeleceu as prioridades em conjunto com os técnicos da Prefeitura, os moradores locais e suas lideranças, e, mais adiante, com o início efetivo das ações. O projeto contempla obras de controle de cheias e as consequentes inundações na região, a construção de diques de proteção, a recuperação de áreas ambientalmente degradadas, a regularização e relocação de moradias, a implantação e pavimentação de uma via estruturante, a provisão de equipamentos públicos de serviço e lazer, a implantação de infraestrutura básica e a promoção da inclusão social por meio de políticas de desenvolvimento urbano e social (CAIXA, 2014). O objetivo do projeto era, então,

(...) viabilizar a melhoria da qualidade de vida na comunidade através da execução de serviços de macrodrenagem, macroestrutura viária, produção habitacional, realização do trabalho técnico social, que promove segurança e salubridade, mobilidade urbana, inclusão social e cidadania das famílias residentes no Bolsão Audi União. A proposta teve como diretriz a construção de parcerias junto às associações de moradores, a sociedade civil organizada e o poder público (municipal, estadual e federal) garantindo a participação e a integração da comunidade em todas as etapas do processo (CAIXA, 2014, p.6).

O projeto recebeu recursos financeiros da própria Prefeitura de Curitiba, em parceria com a Caixa Econômica Federal e com investimentos do PAC. Os atores fundamentais do processo foram a COHAB-CT, a Companhia de Saneamento do Paraná (SANEPAR), a Companhia Paranaense de Energia Elétrica (COPEL), a Fundação de Ação Social (FAS), além de associações de moradores e Organizações Não Governamentais (ONG), que contribuíram com trabalhos voluntários (CAIXA, 2014). Ainda em 2006, a SANEPAR e a COPEL deram início às obras de infraestrutura com a implementação de redes de energia elétrica, água e esgoto. Em 2007 começaram as obras de pavimentação, rede de drenagem pluvial, além do alargamento e calçamento de vias que possibilitaram o acesso ao transporte coletivo e a coleta de lixo.

Após o reassentamento da população que habitava às margens do rio Iguaçu, iniciou-se, em 2009, o processo de reassentamento das famílias restantes em locais próximos, com distância entre a origem e o destino de aproximadamente um quilômetro, buscando respeitar os laços comunitários e vínculos de vizinhança. Uma das providências para solucionar os problemas de inundações da população foi a criação de um sistema de contenção de cheias que inclui dois diques, bombas para escoamento da água e um canal que acompanha o rio Iguaçu,

além do Parque da Imigração Japonesa²⁹ que estava previsto no escopo para recuperação ambiental de áreas anteriormente ocupadas. Também foi executado um aterro para a construção de casas para reassentamento de famílias com condições de moradias mais precárias (COHAB-CT, 2010).

Figura 87 – Início da intervenção – Bolsão Audi-União



Fonte: PMC, 2014. Foto: Brunno Covello.

A implantação de um projeto de grande porte como este, com ações complexas e de extensa abrangência, necessita de certo nível de integração e multidisciplinaridade em suas intervenções para atingir resultado efetivo. Neste caso, verifica-se que à época das primeiras realocações da área para outro município, datadas de 2003, a população não esteve a par de todas as informações. A partir do projeto de urbanização, ações de gestão social e comunitária passaram a fazer parte desta tipologia de intervenção, permitindo que a população participasse do processo, aumentando ainda mais os vínculos com o local. Outro aspecto positivo foi a provisão de serviços públicos, que antes estavam localizados em áreas distantes para atender aquela população. A facilidade no acesso de equipamentos públicos promoveu um desenvolvimento tanto social, como ambiental e urbano, elevando os patamares socioeconômicos da área, minimizando os riscos previamente diagnosticados, e reduzindo, assim, os índices de vulnerabilidade.

²⁹ Atual “Memorial do Rio Iguaçu”.

Dentre os desafios para projetos de urbanização, destacam-se as tarifas de IPTU³⁰, água e energia elétrica, por exemplo, que antes era desconhecida pela população. É incontestável que para uma população carente são gastos significativos, onde muitos veem grandes dificuldades em arcar. Entretanto, projetos de urbanização, se elaborados de maneira integrada, visam a redução da precariedade não apenas do lugar, mas das vidas que ali habitam, utilizando-se das ações dos projetos para alavancar as condições socioeconômicas das famílias. Como exemplo disso, em 2010, identificou-se um aumento de 206% no número de famílias com renda de, pelo menos, um salário mínimo. Em 2012, após a implantação da Unidade Paraná Seguro, prevista no escopo de segurança pública³¹, houve uma redução de 33% no registro de mortes violentas na região, diminuição de 26% nos registros de roubo e de 29% nos registros de furtos. Grande parte disso não seria possível se as ações não estivessem em harmonia com as políticas públicas de habitação, saneamento ambiental, assistência social, saúde, educação e meio ambiente (CAIXA, 2014).

O projeto de urbanização do Bolsão Audi-União foi indicado em 2013 ao prêmio *Best Practices and Local Leadership Programme*, da ONU-Habitat, órgão que trata de assentamentos humanos. A indicação foi realizada por um júri que selecionou as 20 melhores experiências do Brasil para participar da 8ª edição do prêmio Caixa de Melhores Práticas em Gestão Local, passando por três etapas de seleção (estadual, regional e nacional), destacando-se entre 180 projetos inscritos em todo o país. Consideram-se Melhores Práticas em Gestão Local as experiências que resultam em melhorias concretas na qualidade de vida e no desenvolvimento sustentável de comunidades. O evento de premiação ocorreu em Dubai, nos Emirados Árabes, e o projeto foi um dos 10 finalistas mundiais (COHAB-CT, 2013; HABITAT, 2014).

Critérios e parâmetros | Bolsão Audi-União

Quadro 31 – Critérios e Parâmetros – Bolsão Audi-União

CRITÉRIOS	PARÂMETROS
Habitabilidade	Loteamento de 1.859 terrenos do entorno para realocação de famílias; Construção de 586 novas unidades habitacionais; Melhoria habitacional em 104 casas;
Infraestrutura urbana	Abertura, pavimentação e calçamento de vias; Implantação de redes de abastecimento de água, coleta de esgoto, energia elétrica e iluminação pública;

³⁰ No caso do projeto do Bolsão Audi-União, houve a isenção do pagamento de IPTU às famílias.

³¹ Cabe destacar que o bairro sempre atingiu altos níveis de violência. Um deles, provavelmente o pior, seja o caso da chacina que ocorreu dentro da área de intervenção, em 2009. Foram 08 mortos e 02 feridos.

Equipamentos e serviços urbanos	Implantação de lixeiras nas novas unidades habitacionais; Instalação parcial de placas de rua; Construção do Parque da Imigração Japonesa; Construção do Parque da Juventude; Construção do Centro de Reabilitação e Assistência Social (CRAS) Construção do Centro Municipal de Educação Infantil (CMEI) Construção de Escola Municipal; Construção da Unidade Paraná Seguro (UPS) Áreas de lazer (quadras esportivas, academia ao ar livre, parquinho infantil, pista de caminhada);
Integração ambiental	Desocupação da área de proteção ambiental (APA) do rio Iguaçu; Recuperação de áreas ambientalmente degradadas; Ações de prevenção de novas invasões nas margens do rio Iguaçu; Construção de 2 diques para contenção das cheias;
Participação social	Ações socioeducativas e socioambientais; Palestras sobre educação ambiental; Cursos voltados para geração de trabalho e renda;

Fonte: Elaborado pela autora.

O Quadro 31 localizado acima refere-se ao resumo das intervenções previstas no projeto de urbanização do Bolsão Audi-União. A partir dele, podemos perceber que na teoria, assim como o projeto da Vila Parolin, o projeto é bastante completo e oferece uma intervenção no sentido de uma urbanização integrada. Com intuito de compreender na prática como ocorreram tais intervenções, os critérios e parâmetros preestabelecidos foram analisados separadamente para constatar se houve uma melhora significativa na qualidade de vida dos moradores da área, fundamentado no eixo da inclusão social dessa população à cidade formal, seja em relação à qualidade dos espaços ou na garantia efetiva de seus direitos como cidadãos.

Quadro 32 – Habitabilidade – Bolsão Audi-União

CRITÉRIO	PARÂMETROS
Habitabilidade	Área do projeto; Quantidade de habitações; Dimensão dos lotes; Área das unidades habitacionais; Localização.

Fonte: Elaborado pela autora.

De acordo com o critério chamado de **habitabilidade**, em relação aos parâmetros “**área do projeto; quantidade de habitações; dimensão dos lotes; área das unidades habitacionais**”, o projeto foi desenvolvido na própria área de intervenção e em terrenos adjacentes, cuja metragem é de aproximadamente 1.500.000 metros quadrados. Desde 2007, 586 unidades habitacionais de aproximadamente 34m² foram entregues³² (Figuras 88 e 89), 104 moradias foram reconstruídas e 1.859 lotes foram regularizados para realocação de famílias

³² A Caixa afirma que as unidades habitacionais foram entregues com opções de 01, 02 e 03 dormitórios, de acordo com a composição familiar, entretanto, não há registros do tamanho das unidades de 02 e 03 dormitórios, por isso, apenas a metragem de moradias com 01 dormitório foi levada em consideração na pesquisa.

(CAIXA, 2014). Destaca-se o fato de todas as unidades habitacionais terem sido entregues em terrenos individualizados.

Figura 88 – Unidades habitacionais – Bolsão Audi-União



Fonte: PMC, s.d. Foto: Rafael Silva

Figura 89 – Antes e depois das unidades habitacionais – Bolsão Audi-União



Fonte: PMC, 2009. Foto: Ricardo Almeida

Sobre o parâmetro “**localização**” entende-se que o projeto atendeu as expectativas no sentido de conseguir o reassentamento da população das margens do rio Iguaçu. Observa-se que, em geral, o projeto buscou garantir a realocação da população em terrenos próximos, distando cerca de 1 quilômetro da área de origem, justamente por respeitar os vínculos da população com o local. Entretanto, é válido destacar que houve a realocação em anos anteriores ao projeto de intervenção que levaram parte da população para outro bairro e até mesmo para outra cidade da RMC.

De acordo com o critério chamado **habitabilidade**, pode-se inferir que o projeto conseguiu melhorar a situação de precariedade de grande parte das famílias que habitavam na área. A população deixou de habitar em casas autoconstruídas com madeira antiga, cercadas de muita lama e lixo, de difícil acesso e com o risco frequente de inundações, para casas de alvenaria com terrenos regularizados e individualizados para cada família. Este avanço por si só já indica melhores condições. O fato de as realocações terem sido realizadas em terrenos

próximos de onde a população morava, também foi um grande avanço. Além do sentimento de pertencimento que as famílias têm com o local, a realocação para áreas longínquas poderia significar que outras ocupações passassem a surgir no local, como um círculo vicioso, uma sucessão contínua caracterizada por assentamentos precários, realocações e a área sendo cada vez mais degradada. Ou seja, o local e tampouco as famílias teriam a oportunidade de melhorar suas condições. É evidente que será necessário analisar todos os critérios em conjunto para descobrir se houve realmente a garantia do direito à moradia digna, entretanto, no quesito habitabilidade, afirma-se que ocorreu uma transformação positiva com inúmeros benefícios para a população e para a área de intervenção.

Quadro 33 – Infraestrutura urbana – Bolsão Audi-União

CRITÉRIO	PARÂMETROS
Infraestrutura urbana	Pavimentação e calçamento das vias; Saneamento básico (redes de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem e coleta de resíduos sólidos); Energia elétrica e iluminação pública;

Fonte: Elaborado pela autora.

De acordo com o critério chamado de **infraestrutura urbana**, em relação aos parâmetros “**pavimentação e calçamento das vias**”, o projeto garantiu o acesso à mobilidade urbana através do alargamento e da construção de vias estruturantes que começaram em 2007, contando com o asfaltamento de 27.939 metros quadrados de ruas e calçamento de 3.688 metros quadrados (Figura 90). Contudo, ao percorrer a área de intervenção, verifica-se a existência de uma descontinuidade, como uma tentativa de mascarar a precariedade de algumas ruas com o embelezamento das vias de principais acessos, conforme a Figura 91. Da mesma forma, observou-se também casos de calçadas que são interrompidas de repente ao acessar uma rua secundária (Figura 92), o que reforça a ideia de valorização de acessos principais que possui uma quantidade maior de usuários.

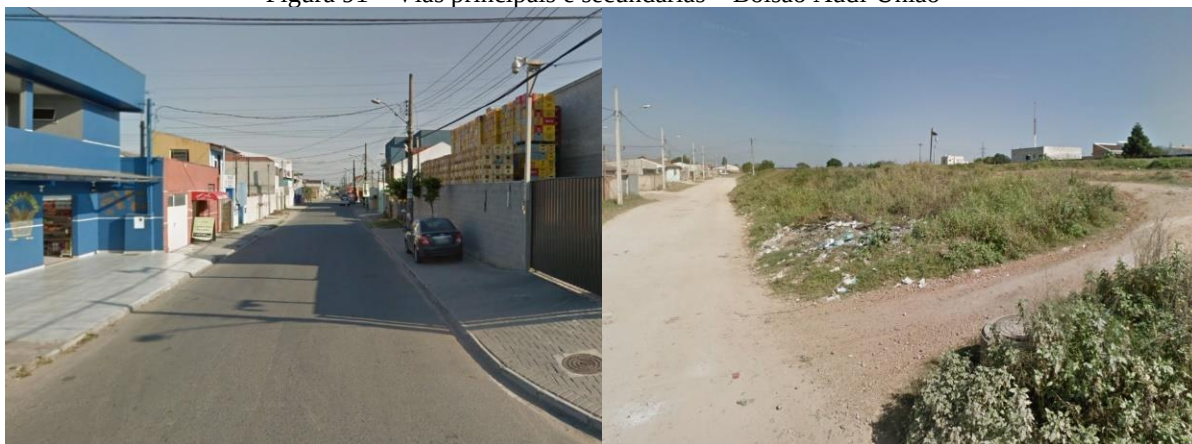
Figura 90 – Obras de intervenção – Bolsão Audi-União



Fonte: CAIXA, s.d.

Fonte: COHAB-CT, s.d.

Figura 91 – Vias principais e secundárias – Bolsão Audi-União



Fonte: Google Street View, 2019. Captura da autora.

Figura 92 – Descontinuidade em ruas e calçadas – Bolsão Audi-União



Fonte: Google Street View, 2019. Captura da autora.

Quanto aos parâmetros de **“saneamento básico (redes de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem e coleta de resíduos sólidos)”**, as informações são de que em 2009 iniciaram as obras de ligação da rede de esgoto, com aproximadamente 17.000 ligações previstas. Também foram instaladas redes de abastecimento de água e a coleta seletiva e a coleta de resíduos sólidos hoje consta conforme a estrutura e condição da via. Apesar das instalações terem sido feitas, observa-se a falta de manutenção nos coletores da rede pluvial (Figura 93).

Figura 93 – Rede de esgoto e rede pluvial – Bolsão Audi-União



Fonte: CAIXA, s.d.

Fonte: SCHAFER; GOMIDE, 2014.

Em relação à **“energia elétrica e iluminação pública”**, de acordo com a Caixa (2014), ainda em 2006 a COPEL iniciou as obras de infraestrutura implantando redes de energia elétrica em 100% dos domicílios. Verifica-se, na Figura 94, que as unidades habitacionais construídas receberam postes de energia elétrica, situação que irrefutavelmente contrasta com a época em que as ligações eram feitas clandestinamente. A área é servida com iluminação pública, inclusive nas vias mais precárias – aquelas que ainda não receberam pavimentação também contam com este serviço indispensável para melhores condições de segurança urbana no período noturno.

Figura 94 – Iluminação pública x Ligações clandestinas – Bolsão Audi-União



Fonte: PMC, s.d. Foto: Rafael Silva

Fonte: COHAB-CT, 2001. Foto: Alexandre Mazzo

Com os parâmetros analisados, compreende-se que o critério **infraestrutura urbana** no Bolsão Audi-União, apesar de ter atendido parcialmente, consta mais pontos de adequabilidade do que de precariedade. O ponto menos atendido foram algumas ruas que até

hoje encontram-se precárias e sem pavimentação, além da questão da interrupção das calçadas em alguns pontos. Isso demonstra certo descaso com parte da população residente, já que muitas famílias foram excluídas de receber este tipo de melhoria. Não se sabe qual foi o critério para as obras de pavimentação, entretanto, como já dito, os serviços foram executados em ruas de acessos principais, tanto no local das construções habitacionais como nas ruas que detém maior quantidade de comércio, deixando esquecidas as ruas mais afastadas.

Quadro 34 – Equipamentos e serviços urbanos – Bolsão Audi-União

CRITÉRIO	PARÂMETROS
Equipamentos e serviços urbanos	Mobiliário urbano (placas de ruas, bancos, lixeiras, entre outros); Oferta de equipamentos públicos (escola, creche, UBS, entre outros); Equipamentos de lazer (praças, quadra de esportes, entre outros); Paisagismo; Acesso ao transporte público;

Fonte: Elaborado pela autora.

De acordo com o critério chamado de **equipamentos e serviços urbanos**, o parâmetro **“mobiliário urbano (placas de ruas, bancos, lixeiras, entre outros)”** demonstra adequabilidade parcial, uma vez que não houve a implementação de mobiliário urbano em toda a área do Bolsão. Observa-se a existência de lixeiras nas calçadas das novas unidades habitacionais, porém não é um padrão do restante da área, que não recebeu lixeiras ao longo das vias, o que desestimula a prática e faz aumentar os maus hábitos da população. Durante a análise, também foram encontrados dois casos curiosos: o primeiro de uma via com infraestrutura adequada tendo uma placa de rua feita à mão pelos próprios moradores; e uma rua que claramente não recebeu investimentos de infraestrutura com a placa de rua devidamente instalada (Figura 95).

Figura 95 – Vias principais e secundárias – Bolsão Audi-União



Fonte: Google Street View, 2019. Captura da autora.

Quanto ao parâmetro **“oferta de equipamentos públicos”**, foi construído no limite entre as cidades de Curitiba e São José dos Pinhais, às margens do rio Iguaçu, o chamado

“Parque da Imigração Japonesa” (Figura 96), um parque não apenas para homenagear o centenário da chegada dos primeiros japoneses ao Brasil, como também para a contenção de cheias e a fim de evitar que novas ocupações voltassem a surgir no local. A ideia inicial era que fosse inaugurado em 2008, quando houve o centenário, entretanto, o parque só foi inaugurado em 2012, ainda inacabado. Não obstante, menos de três anos após sua inauguração o prédio encontrava-se extremamente degradado e precisou ser fechado para reformas. Símbolo de descaso e abandono, em 2018 o parque foi cedido da prefeitura para a Sanepar, que o transformou em um polo de conhecimento e educação para a sustentabilidade e hoje abriga o Memorial do Rio Iguaçu (GAZETA DO POVO, 2018).

Figura 96 – Parque da Imigração Japonesa e CMEI – Bolsão Audi-União



Fonte: PMC, 2012. Foto: Maurilio Cheli.

Fonte: COHAB-CT, s.d. Foto: Rafael Silva

Outro equipamento público construído para o projeto foi o Centro da Juventude que, de acordo com a prefeitura oferece as práticas de futebol de salão e natação. A edificação localiza-se ao lado do Centro Municipal de Educação Infantil (CMEI) Ruth Cardoso, com capacidade para 260 crianças. O projeto também contempla Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), escolas municipais e uma Unidade Paraná Seguro (UPS) que localiza-se em terreno adjacente, mas atende toda a área do Bolsão Audi-União, destacando que, após sua implantação, houveram diminuições nos registros de furtos e roubos, além de redução significativa nos registros de mortes violentas na região, caindo de 30 em 2012 para 6 em 2018 (CAIXA, 2014).

Figura 97 – Centro da Juventude – Bolsão Audi-União



Fonte: PMC, 2013. Foto: Everson Bressan.

Fonte: PMC, s.d. Foto: Rafael Silva

Em relação ao parâmetro “**equipamentos de lazer**”, considera-se que também engloba o Parque da Imigração Japonesa, por ser, apesar de todo o abandono em sua implantação, um parque. No entorno dos 385 mil metros quadrados do parque foram construídas quadras esportivas, pista de caminhada e parquinho infantil, criando, assim, vários pontos de convivência. Além disso, o projeto prevê outras quadras de esporte na extensão do projeto e academia ao ar livre. Cabe destacar a importância das áreas de lazer na qualificação do espaço urbano, principalmente em uma área recuperada entre lama e lixo.

Figura 98 – Áreas de lazer – Bolsão Audi-União



Fonte: Google Street View, 2019. Captura da autora.

O parâmetro “**paisagismo**” desperta o mesmo sentimento de inquietação descrita para o caso da Vila Parolin: apesar da existência de áreas verdes, a área não contemplou de um projeto paisagístico além do Parque da Imigração Japonesa. O projeto prevê a recuperação das margens do rio Iguaçu, porém não incluiu no escopo áreas de paisagismo e lazer ao longo da extensão do rio, perdendo, assim, a oportunidade de garantir um amplo espaço de encontros e de vivências para a população. Atualmente, muitos focos de lixos e entulhos são encontrados nas margens do rio. Indaga-se também a existência de vazios urbanos que poderiam ter recebido algum equipamento de lazer, sejam bancos para conversas informais ou parquinhos infantis, entendendo que, enquanto vazios, estes espaços podem ser apropriados de maneira negativa, como a prática de descarte irregular de lixo. Vale evidenciar o registro de uma horta aparentemente comunitária, uma prática que além de sustentável, também aproxima a população e solidifica ainda mais os laços de vizinhança (Figura 99).

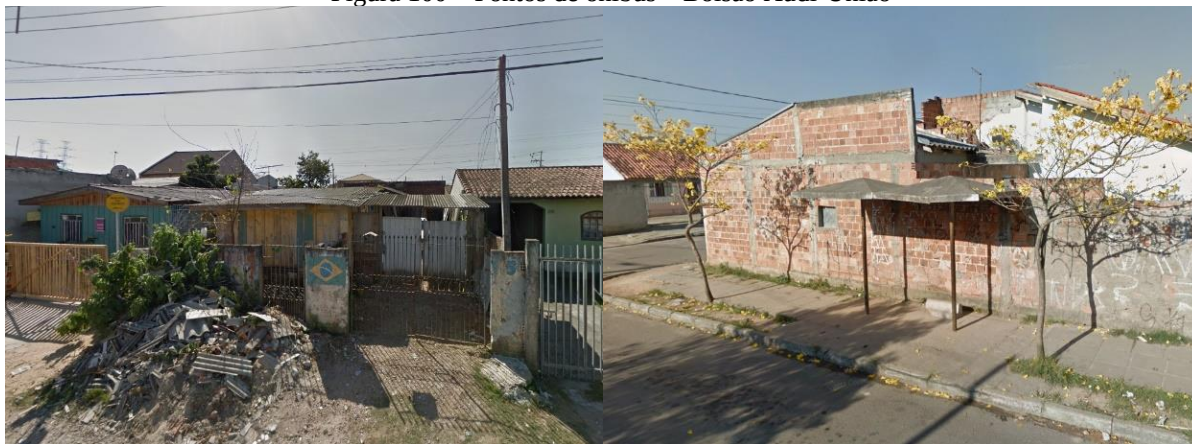
Figura 99 – Áreas de lazer não implementadas – Bolsão Audi-União



Fonte: Google Street View, 2019. Captura da autora.

Por fim, analisando o parâmetro **“acesso ao transporte público”**, a CAIXA (2014) afirma que desde 2007, com algumas reformas na infraestrutura de vias³³, existe a circulação de transporte coletivo na área, e afirma a existência de mais de 20 linhas. Entretanto, atualmente apenas uma linha de ônibus circula pela área, a do alimentador Vila Reno³⁴ (Figura 101), que contém 13 paradas sendo que uma delas encontra-se degradada, sem a cobertura de proteção à intempéries climáticas, apenas uma placa indicando que é local de passagem de ônibus, e o restante não contempla qualquer tipo de banco ou encosto para os usuários aguardarem os ônibus (Figura 100).

Figura 100 – Pontos de ônibus – Bolsão Audi-União



Fonte: Google Street View, 2019. Captura da autora.

³³ Para que fosse possível a circulação do transporte público, postes de iluminação pública foram erguidos, estradas foram cobertas com saibro e algumas moradias foram deslocadas (COHAB-CT, 2014).

³⁴ Dados disponíveis em: www.especiais.gazetadopovo.com.br/horarios-de-onibus/curitiba/vila-reno-336

Figura 101 – Linha de transporte público – Bolsão Audi-União



Fonte: Gazeta do Povo, s.d. Elaborado pela autora.

Analizando os dados obtidos conforme os parâmetros selecionados, entende-se que o critério **equipamentos e serviços urbanos** atendeu parcialmente às expectativas, pois apesar de existir a provisão de equipamentos públicos e de lazer e existir a integração da área com auxílio do transporte público, considera-se ainda uma oferta reduzida em relação ao porte da área de intervenção. Por ser uma área predominantemente residencial, esperava-se uma maior oferta de áreas de lazer, ou seja, mais parques, praças ou outros espaços de usos comunitários nos terrenos ociosos. Os vazios urbanos, como já dito, podem atrair inúmeras práticas negativas, e a que mais se destaca na área, assim como na Vila Parolin, é o acúmulo de lixo. Poderia haver no escopo do projeto a previsão de um parque linear acompanhando o rio, impedindo apropriações em áreas vulneráveis. Quanto ao acesso ao transporte público, embora a distância até o terminal de ônibus ser de 4,1 quilômetros, o que é positivo já que a população tem fácil acesso a várias outras linhas, os pontos de ônibus ofertados são poucos e com estruturas antigas ou precárias. Acredita-se que, apesar das indubitáveis melhoras com o que foi proposto, ainda é insuficiente para atingir novos e melhores patamares de convivência.

Quadro 35 – Integração ambiental – Bolsão Audi-União

CRITÉRIO	PARÂMETROS
Integração ambiental	Recuperação e tratamento de fundo de vale; Lançamento e tratamento de esgotos; Seleção, reciclagem e destino final dos resíduos sólidos;

Fonte: Elaborado pela autora.

Quanto ao critério chamado de **integração ambiental**, em relação ao parâmetro de “**recuperação e tratamento de fundo de vale**”, houve a construção de dois diques com 12 metros de largura, 1,5 de altura e 2,5 quilômetros de extensão, que beneficiam aproximadamente 10.000 pessoas. Houve também a construção de um canal de macrodrenagem, que tem a função de auxiliar no escoamento da água da chuva, evitando, assim, uma sobrecarga do rio Iguaçu em dias de chuva intensa, e obras de aterramento que, em

conjunto com os diques, formam uma topografia mais elevada que protege as vilas do Bolsão Audi-União. Além disso, foi criado um parque para contenção de cheias do rio Iguaçu, o chamado Parque da Imigração Japonesa, caracterizado anteriormente no critério de equipamentos e serviços urbanos (Figura 102).

Figura 102 – Contenção de cheias – Bolsão Audi-União



Fonte: Google Street View, 2019. Captura da autora.

O parâmetro relacionado ao **“lançamento e tratamento de esgotos”**, o esgotamento sanitário dos novos conjuntos habitacionais é direcionado para uma estação de tratamento, evitando, assim, a contaminação do solo e da água. Anteriormente ao projeto de intervenção, o esgoto era direcionado para valetas que passavam próximo às moradias, com desembocadura no rio Iguaçu. De acordo com um estudo de Avaliação Pós-Ocupação de um dos conjuntos propostos pelo projeto (SCHAFFER; GOMIDE, 2014), 30% dos moradores do Moradias União Ferroviária tiveram problemas de vazamento ou entupimento na rede de esgoto, e acabaram refazendo as instalações direcionando as novas tubulações para a rede pluvial. Este ocorrido demonstra a importância de um monitoramento por parte do poder público no pós-intervenção.

Quanto ao parâmetro **“seleção, reciclagem e destino final dos resíduos sólidos”**, as moradias dos novos conjuntos habitacionais, conforme já mencionado, têm lixeiras para acondicionar o lixo doméstico. O serviço de coleta de lixo orgânico da Prefeitura ocorre três vezes na semana e a coleta seletiva acontece uma vez, ambas conforme a estrutura das vias. Destaca-se que muitos moradores da área trabalham com a atividade de coleta e venda de materiais recicláveis.

O critério **integração ambiental** demonstra grandes avanços em relação à fragilidade ambiental em que a região se encontrava anteriormente. A paisagem do rio Iguaçu, de fato, não condiz mais com a situação de vulnerabilidade devido às obras de intervenção, principalmente no tocante do parâmetro de recuperação e tratamento de fundo de vale. A obra executada

transformou a paisagem, demonstrando a importância do planejamento urbano com ações de prevenção e redução de ocorrências de situações de risco. No entanto, percebe-se que a relação entre os moradores e os técnicos executores no pós-intervenção inexistiu ou enfraqueceu, já que houve problemas com as redes de esgotamento sanitário e a população resolveu “à sua maneira”, voltando a despejar resíduos na rede pluvial. Isso evidencia que o monitoramento e o acompanhamento pós-ocupação devem ser reforçados para atingir melhores resultados à curto, médio e longo prazo em um projeto de urbanização.

Quadro 36 – Participação popular – Bolsão Audi-União

CRITÉRIO	PARÂMETROS
Participação popular	Oferta de cursos, oficinas ou palestras socioeducativas e/ou socioambientais; Participação da população nas tomadas de decisão antes e durante o projeto de intervenção; Ações para geração de trabalho e renda.

Fonte: Elaborado pela autora.

De acordo com o critério chamado de “**participação popular**”, a CAIXA (2014) garante que houve a participação e a integração da comunidade em todas as etapas do processo de urbanização da área. Durante a intervenção, os moradores da área participaram de ações socioeducativas e socioambientais, além de cursos voltados para geração de trabalho e renda. A SANEPAR ministrou palestras sobre educação ambiental à comunidade, compartilhando temas como o reuso da água, canais fluviais, economia doméstica, entre outros.

A CAIXA (2014) afirma ainda, que apesar complexidade do projeto, o planejamento participativo, os membros da comunidade envolvidos e ações integradas geram resultados ambientalmente corretos e socialmente justos. A partir dos canais de comunicação e da metodologia de trabalho social informativa e participativa, as comunidades criam vínculos diretos com o poder público, que, por sua vez, tornam possível o êxito do resultado. Pode-se reconhecer, baseando-se neste projeto, que a parceria entre comunidade e poder público é fundamental na garantia dos direitos, e que além de empoderar a comunidade, desenvolve e fortifica o sentimento de valorização e pertencimento dos moradores com o seu território.

6.6. ANÁLISE COMPARATIVA

De maneira a facilitar a análise comparativa entre os Estudos de Caso, foi elaborado o quadro síntese a seguir contendo a sistematização das fichas de caracterização apresentadas anteriormente em cada um dos recortes geográficos (Quadro 37).

Quadro 37 – Sistematização das fichas de caracterização – Vila Parolin e Bolsão Audi-União

QUADRO SÍNTESE ESTUDOS DE CASO		
Estudo de caso	Vila Parolin	Bolsão Audi-União
Início da ocupação	1940	1998
Tempo entre a ocupação e a intervenção	1940-2006: 66 anos	1998-2006: 08 anos
Área do projeto de intervenção	300.000m ²	1.500.000m ²
População estimada	5.114 habitantes	3.144 famílias / 12.576 pessoas
Quantidade de habitações antes da intervenção	1.449	2.554
Habitações removidas	*	*
Habitações construídas para relocação	716	586
Área média das novas unidades habitacionais	*	34m ²
Melhorias em habitações existentes	100	104
Tempo de implantação do projeto de intervenção	2006-atualmente (2019)	2006-atualmente (2019)
Distância até a área central do município	3km	11km
Distância até um terminal de transporte público	3,4km – Terminal Portão/Terminal Hauer	4,1km – Terminal Centenário
Companhia responsável	COHAB-CT	COHAB-CT
Projeto arquitetônico e urbanístico	Prefeitura Municipal de Curitiba (PMC) + COHAB-CT + Caixa Econômica Federal	Prefeitura Municipal de Curitiba (PMC) + COHAB-CT + Caixa Econômica Federal

Fonte: PMC; COHAB-CT. Elaborado pela autora. *Sem dados referentes à esta ação.

Em relação aos processos de ocupação de assentamentos precários, é sabido que cada um carrega suas particularidades, e que o período entre a ocupação e o início da intervenção varia caso a caso, podendo existir grandes discrepâncias. A exemplo disso temos os casos expostos no Estudo Referencial desta pesquisa: enquanto o assentamento estudado no município de Belém levou 71 anos para ter suas reivindicações atendidas com a intervenção, os estudos para atender o caso de Vitória levaram 25 anos para acontecer. Essa é uma das inúmeras questões características de casa assentamento, e podemos exemplificar essa disparidade mais uma vez analisando os Estudos de Caso.

A ocupação da Vila Parolin ocorreu em meados de 1940, e apenas em 2006 os estudos para uma intervenção passaram a surgir no local, ou seja, os moradores conviveram com a informalidade e com a precariedade daquela área por 66 anos. A ocupação do Bolsão Audi-União, por sua vez, pode ser considerada recente, datada de meados de 1998, e em apenas 08 anos de ocupação os estudos para a área começaram a surgir – no mesmo período em que os da Vila Parolin. Os projetos começam, então, a apresentar suas distinções pelo aspecto temporal. Vale destacar que o período entre o início da ocupação até a intervenção representa muito mais do que o mero recorte temporal em si, isso remete também ao período político que o país atravessava. Os moradores da Vila Parolin sofreram diversas tentativas de remoção durante o regime militar que se instaurou no Brasil, e isso fez com que a população criasse certo senso comunitário e uma forte resistência em relação ao desejo de permanecer habitando naquele local. A partir disso, justifica-se também a importância da participação popular nesses processos.

Um aspecto comum as duas áreas é que ambas passaram por intervenções de urbanização integrada (ou integral), ou seja, que atua no conjunto do assentamento considerando-o como um todo. Apesar do projeto não ter sido totalmente implementado nas duas áreas, a urbanização planejada para todo o núcleo propicia avanços muito maiores em consequência da uniformidade dos programas. Essa tipologia de intervenção é considerada mais benéfica para o assentamento, uma vez que envolve ações multidisciplinares em forma de políticas e programas de desenvolvimento social, como as relacionadas a educação, saúde, segurança pública e geração de trabalho e renda. Isso demonstra que existe ao menos uma tentativa de mudança de patamar nas questões da segregação socioespacial, na erradicação da pobreza e entre outros fatores, promovendo a inclusão social e criando oportunidades para a população.

Verifica-se outra semelhança – dessa vez negativa – no que diz respeito ao contexto violento e inseguro em que as duas áreas estão inseridas. O Bolsão Audi-União chegou a ocupar o terceiro lugar no ranking de homicídios da capital paranaense antes das intervenções. Após a implantação da Unidade Paraná Seguro, os registros de mortes violentas, roubos e furtos foram reduzidos, entretanto, a região ainda é considerada violenta. A Vila Parolin também sofreu com a questão da insegurança no local, e, além disso, os moradores da Vila sofreram com o preconceito das famílias que habitavam na porção formal e regularizada do bairro. Essas famílias inclusive protestaram contra a possibilidade de ter moradores de menor renda como seus vizinhos, o que demonstra nítidos conflitos de classes. Outro caso bastante parecido

ocorreu no assentamento de Vitória, estudado anteriormente no Estudo Referencial. Este caso, no entanto, ainda não teve um final justo como se é de direito da população, já que os moradores de maior poder aquisitivo embargaram a obra e até hoje a população não pode ser reassentada na área prevista em projeto.

Outra semelhança negativa diz respeito às características físicas, sociais e ambientais das duas áreas: ambas foram intencionalmente escolhidas por se tratarem de espaços sócio ambientalmente vulneráveis, e por englobarem a parcela dos assentamentos precários que ocupam margens de rios, estando, assim, expostos a diversos riscos, entre eles o de inundações – situação essa que ocorria com frequência nos dois assentamentos antes das intervenções. Em relação à integração com a cidade, no momento de escolha das áreas que iriam compor os Estudos de Caso também foi intencional essa busca por dois padrões distintos. O Bolsão Audi-União caracteriza o que mais se observa na prática: assentamentos precários nas bordas da cidade, em local desintegrado da cidade formal; já a Vila Parolin oferece uma maior facilidade de acesso à infraestrutura urbana, ao transporte público e aos serviços disponíveis na cidade, dada sua localização privilegiada em função da sua proximidade com a área central. Como ponto comum, grande parte dos moradores das duas áreas tem suas rendas geradas a partir da coleta de recicláveis, um fato que, se levar em conta a proximidade do centro de Curitiba, onde acontece grande parte da dinâmica comercial da cidade, favorece mais a população da Vila Parolin.

Baseado nessa análise comparativa, apresenta-se abaixo um quadro contendo a sistematização das informações obtidas em relação aos critérios e parâmetros aplicados. Em seguida realiza-se uma discussão final acerca dos pontos de convergência e divergência entre estas duas importantes intervenções de urbanização no contexto da capital paranaense.

Quadro 38 – Sistematização dos critérios e parâmetros – Vila Parolin e Bolsão Audi-União

EIXO	CRITÉRIO	VILA PAROLIN	BOLSÃO AUDI-UNIÃO
INCLUSÃO SOCIAL	Habitabilidade	A urbanização prevê a remoção, a melhoria de moradias precárias e a construção de novas unidades habitacionais dentro da própria área. No caso do reassentamento da população, a maior parte está prevista para terrenos do entorno, e uma parcela pequena foi prevista para outro bairro. Na teoria, são altas as expectativas de prever essas remoções das margens do rio, entretanto, a lentidão do projeto faz com que muitos moradores permaneçam habitando em espaços vulneráveis, aguardando seu reassentamento.	As transformações foram deveras positivas. O projeto previsto foi desenvolvido dentro da própria área de intervenção ³⁵ . melhorias habitacionais, construções de novas moradias e lotes regularizados e individualizados para relocação das famílias. A população que habitava em áreas de riscos trocou seus barracos de madeira por casas de alvenaria. Atualmente, observa-se que apesar da informalidade persistir em alguns trechos da área, as margens do rio, ao menos, estão livres.
	Infraestrutura urbana	O projeto contemplou transformações positivas em relação à infraestrutura urbana, asfaltou e readequou largura de determinadas vias, entretanto, por conta da paralisação das obras, todo o avanço foi verificado em áreas mais próximas da cidade formal, deixando as vias próximas do rio sem pavimentação e com calçadas degradadas ou inexistentes. O mesmo aconteceu em relação ao saneamento básico e a oferta de energia elétrica e iluminação pública.	O projeto atendeu parcialmente o que estava previsto em projeto, contendo mais pontos de adequabilidade do que de precariedade. Algumas ruas foram totalmente transformadas, principalmente aquelas consideradas como acessos principais, e outras permanecem esquecidas e degradadas. O mesmo para as calçadas, que são interrompidas de repente. As novas moradias receberam obras de saneamento básico, entretanto, verifica-se atualmente a falta de manutenção. A oferta de energia elétrica e iluminação pública pode ser observada até nas áreas mais precárias.
	Equipamentos e serviços urbanos	Pouco foi executado conforme o que o projeto previa, principalmente nas áreas mais próximas do rio. Diversos equipamentos públicos foram implementados, inclusive ressalta-se os galpões de reciclagem que servem como um estímulo maior aos moradores. O acesso ao transporte público da área já era consideravelmente integrado, justamente pela proximidade da área central. E apesar de terem sido implementados (poucos) equipamentos de lazer, o parque previsto ao longo do rio, que garantiria que as margens não fossem novamente ocupadas, ainda não foi implementado.	O projeto atendeu parcialmente às expectativas do projeto, mas ainda é considerado insuficiente. Apesar da provisão de vários equipamentos públicos e de lazer e da integração com o transporte público, considera-se uma oferta reduzida em relação ao porte da área. O projeto não incluiu área de parque ao longo do rio, o que aumentaria significativamente a qualidade e a sustentabilidade do projeto, além de evitar que novas ocupações passem a surgir no local.
	Integração ambiental	As obras previstas para recuperação e tratamento de fundo de vale seguem em passo lento. O abandono do projeto por parte do poder público impulsiona as práticas insustentáveis dos moradores que persistem em alojar resíduos nas ruas, calçadas, vazios urbanos e no próprio rio.	A situação avançou bastante em relação à fragilidade em que se encontrava anteriormente. Foram realizadas obras para contenção de cheias e um canal para escoamento da água da chuva. As moradias contam com sistema de esgotamento sanitário e não direciona mais seus esgotos para o rio.
	Participação popular	As reivindicações por melhorias na área foram fundamentais para que o projeto se tornasse realidade. Atualmente a pressão dos moradores continua, já que as obras estão paralisadas e as famílias seguem com muitas das problemáticas.	Foram ofertadas ações socioeducativas e socioambientais durante o processo de intervenção. Além disso, houve cursos para geração de trabalho e renda e palestras sobre educação ambiental.

Fonte: Elaborado pela autora.

³⁵ Exceto as relocações que ocorreram antes do projeto de intervenção, entre 2003 e 2005, que levaram parte da população para áreas distantes ou até mesmo outras cidades.

6.7. DISCUSSÕES

As desigualdades internas das cidades – seja pelo modo de morar, seja pela tipologia de moradia, seja pela caracterização dos bairros ou pela espacialização dos assentamentos precários e pela ocupação em áreas vulneráveis – são expressões da apropriação capitalista do espaço urbano, que o torna como uma mercadoria a ser consumida, sendo, então, regulada pelas leis do mercado. Desta forma, o espaço urbano é regido pela lógica da mercadoria, que exclui pessoas, fragmenta as cidades e intensifica a degradação da natureza por um modo de viver cada vez mais egocêntrico. Curitiba, apesar de seu discurso acerca de “cidade-modelo” e sua representatividade no que diz respeito ao seu planejamento estratégico em nível nacional e internacional, apresenta áreas de assentamentos em condições de extrema precariedade, tanto nas margens da cidade como incorporadas ao tecido urbano formal.

Os dois Estudos de Caso são importantes exemplos disso, contudo, ao contrário do que se esperava, o fato de a Vila Parolin localizar-se próxima de bairros centrais fez com que a segregação no local permanecesse acirrada, graças ao incômodo e a pressão contínua dos vizinhos de maior renda. Os moradores da área inclusive são divididos entre os “parolinenses de cima” e os “parolinenses de baixo”, divisão essa que só amplia as diferenças de classes e aumenta os atritos entre os moradores. De acordo com reportagem da Gazeta do Povo (2011), os moradores da zona nobre do bairro questionaram o poder público sobre o motivo da urbanização ter de ocorrer naquela área e não em outro bairro afastado da cidade, como era de costume. Em resposta, a COHAB é certa em dizer que o Parolin também pertence a esses moradores, já que existem famílias que habitam a área há mais de 50 anos. Essa relação de soberania da população de maior renda, entretanto, não é inesperada, já que representa os abismos sociais instituídos no Brasil.

O projeto do Bolsão Audi-União, por outro lado, teve resultado surpreendente, desfrutando, inclusive, de premiações pelo reconhecimento de suas práticas. Apesar da localização nas bordas da cidade, a área recebeu infraestrutura urbana adequada para permitir a integração à região central de Curitiba, e ainda respeitou os laços da comunidade e o desejo de permanecer naquela área. Apesar das discontinuidades de projeto expostas durante a análise realizada nas páginas anteriores, pode-se afirmar que a paisagem do local foi transformada e os níveis de habitabilidade aumentaram significativamente.

O que se observa a partir disso é que embora os projetos de urbanização tenham como objetivo principal melhorar a qualidade de vida da população em diversos aspectos, um projeto

com diagnóstico falho ou restrito, a gestão sem planejamento estratégico, e a execução com obras de má qualidade apenas para cumprir o escopo não garantem a inclusão social daquela população. Isso nos indica que essa é uma questão muito mais profunda e complexa, e que é de suma importância que os projetos de urbanização considerem as experiências já implementadas para participar de um processo de aprimoramento das novas práticas. Considera-se, então, que a garantia do direito à cidade e à moradia digna para quem habita em áreas vulneráveis só será possível a partir do momento em que as cidades apresentarem uma gestão realmente democrática e inclusiva – e aprimorar os estudos acerca das práticas de urbanização já é considerado um grande avanço.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

*Aqui estamos na avenida
Pelas ruas, pela vida
Marchando com o cortejo
Que flui horizontalmente
Manifestando o desejo
De uma cidade includente
E uma nação cidadã
Traduzido numa canção
Numa sentença, num mantra
Num grito ou numa oração (...)
Impelidos pelos ventos
Dos acontecimentos
Louvamos os mais diversos
Movimentos libertários
Numa cascata de versos
Sociais e solidários
Duma canção de protesto
Qual “Canção de Redenção”
Uma canção-manifesto
Canção “Manifestação” (...)
E proclamamos que não
Se exclua ninguém
Senão a exclusão.*

Manifestação – Anistia Internacional (2018)

A formação de assentamentos precários nas cidades brasileiras está relacionada ao contexto de uma triste realidade social: a da falta de moradia digna. Tal problemática, explanada no capítulo 1, além de estar relacionada historicamente com o excludente processo de urbanização discutido no capítulo 3, também se relaciona diretamente com a insuficiência ou ineficácia de políticas públicas habitacionais, neste caso, mais precisamente da urbanização como política de intervenção estudada no capítulo 4. Norteada por estes dois sentidos do termo “urbanização”, como processo e como intervenção, esta pesquisa discutiu casos de assentamentos precários instalados em áreas vulneráveis e que receberam projetos de urbanização. A apresentação e debate de tais casos teve o propósito de entender as tentativas de gestões urbanas em promover melhorias na qualidade de vida de suas populações. Ao finalizar o debate, a pesquisa sugere que as políticas públicas de urbanização devem combinar ações integradas, relacionadas não apenas às intervenções físico-urbanísticas, mas também às

conjunturas econômicas, ambientais e principalmente sociais para que se configure como uma ferramenta de inclusão à cidade formal. Esta exigência, aliás, está em conformidade com os conceitos e temas abordados no Referencial Teórico.

Em relação a estes conceitos e temas, é importante destacar que, como recurso de desenvolvimento textual, adotou-se a utilização de epígrafes relativas a letras de músicas populares brasileiras com relação direta a cada um dos subitens que compõem o Referencial Teórico. O período das composições varia de 1969 até os dias atuais, demonstrando que é a problemática é antiga e ainda recorrente. Neste contexto, é fundamental enfatizar que as canções mais antigas utilizadas aqui foram compostas paralelamente ao período da ditadura militar instaurada no país, ou seja, a censura e o clima de repressão eram verdadeiros entraves para a expressividade artística a respeito das fortes contradições sociais na nossa sociedade. À época, nem todas as músicas compostas no Brasil e em português eram consideradas MPB. Essa sigla passou a se tornar um conceito sobretudo político, traduzindo uma música profundamente engajada com grandes questões sociais. A partir dos anos de 1990, com o fim do período do regime militar, as reivindicações e movimentos sociais ganharam força no cenário brasileiro, e a música popular brasileira dissemina-se simultaneamente, expressando a insatisfação de uma sociedade altamente desigual.

Verifica-se, portanto, que o histórico da problemática habitacional no Brasil demonstra a ausência do poder público durante décadas, e que o fato de inexistir alternativas tangíveis conduziu a população de menor renda a habitar espaços vulneráveis. Foram diversos os avanços que ocorreram desde a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, entretanto, a evolução dos programas e projetos voltados à urbanização de assentamentos precários só ganhou força e expressão em 2007, por meio do PAC-Urbanização de Favelas do Governo Federal, e por meio de reivindicações da população clamando por mudanças desde os tempos em que erradicar as favelas classificava-se como a mais plausível opção. A escolha em dedicar-se ao período pós anos 2000 fundamenta-se justamente nestes progressos atingidos na contemporaneidade, e no legado que o profundo estudo destas práticas pode ofertar para as próximas atuações em assentamentos precários. Neste sentido, a escolha das capitais brasileiras estudadas também não foi mera aleatoriedade. Conforme apresentado na introdução dos Estudos Referenciais, foram propostos critérios de seleção para que a escolha ocorresse a partir de características comuns, com intuito de demonstrar certa representatividade diante do contexto do país, sem fugir do padrão mínimo que fora estipulado, relacionado ao recorte temporal, localização e situação de vulnerabilidade.

Além de servirem como base para o aprofundamento dos Estudos de Caso, os Estudos Referenciais demonstram os princípios norteadores desta tipologia de política pública a nível nacional. Compreender como ocorreram os diferentes processos de urbanização daquelas áreas e os seus meandros para alcançar a intervenção resultaram em um vasto reconhecimento do repertório de soluções técnicas aplicados no Brasil contemporâneo. Entretanto, verifica-se que apesar das particularidades que cada assentamento carrega, as políticas e projetos aplicados tendem a ser bastante parecidos, sem levar em consideração, por exemplo, o estilo de vida daquela população e a região em que se instala. Indaga-se, portanto, o resultado de grande parte destes estudos: oito dentre os dez casos tiveram suas obras paralisadas ou tiveram ações importantes retiradas do escopo do projeto original. As interrupções também puderam ser vistas posteriormente nos Estudos de Caso, demonstrando um forte padrão negativo relacionado aos projetos de urbanização de assentamentos precários no Brasil. Essa limitada capacidade do poder público em propor soluções que não consideram a realidade do conjunto e as frequentes interrupções dos projetos tornam o processo do direito à moradia cada vez mais complexo e de difícil solução.

Em relação às análises das experiências estudadas no município de Curitiba, os critérios e parâmetros de análise estabelecidos e aplicados em ambas as áreas dos Estudos de Caso, além de possibilitarem a comparação entre diferentes soluções adotadas, também demonstraram particularidades. Tal fato reforça o princípio e a importância de planejar as intervenções de acordo com cada realidade. Os critérios de habitabilidade, infraestrutura urbana, equipamentos e serviços urbanos, integração ambiental e participação popular, por envolverem aspectos variados, são, pois, capazes de qualificar os projetos de urbanização. A escolha em manter as famílias reassentadas na própria área de intervenção, por exemplo, conforme adotado nos dois casos de Curitiba, é um enorme avanço na política habitacional do município, e eleva significativamente a qualidade do projeto, já que essa atuação respeita os laços de vizinhança e as reivindicações dos moradores locais. Essa é uma das ações que, em conjunto com outras, simboliza a efetividade de um projeto, já que além de qualificar o espaço, também considera os anseios dos que por muitos anos não tiveram voz alguma.

A questão da implementação de infraestrutura e equipamentos urbanos nas áreas seguindo o mesmo modelo adotado no restante da cidade também é considerada extremamente benéfica, já que além de melhorar a qualidade do espaço, também incentiva a inclusão daquela população à cidade formal e minimiza as diferenças existentes entre as faces opostas da desigualdade. Dessa forma, concorda-se com o argumento de Souza (2016, p.195), de que

“somente proporcionando um tratamento aos assentamentos informais similar ao que se oferece à cidade legal é que haverá sua integração à cidade e a redução dos processos de vulnerabilidade socioambiental e segregação socioespacial”. Outro fator relevante é a participação popular, o envolvimento dos moradores tanto antes das intervenções, pressionando o poder público para terem seus direitos reconhecidos, como durante e após as intervenções, aumenta a proximidade entre moradores e poder público e estabelece uma relação que já deveria existir há muito tempo.

Quanto à eficácia dos projetos, os resultados se mostram bastante positivos. No caso do Bolsão Audi-União, assentamento localizado às margens da cidade, os avanços são relativamente superiores em relação ao projeto da Vila Parolin, conjunto que já estava integrado à cidade, e que, inclusive, situa-se bastante próximo da região central de Curitiba. Contudo, ambos os projetos ou não receberam a totalidade das intervenções previstas no escopo, ou, o que é tão desfavorável quanto, não se planejaram para receber intervenções que seriam de extrema importância, como, por exemplo, a previsão de um parque ou áreas de convívio acompanhando as margens dos rios. O fato de não existirem ações efetivas de recuperação de áreas de proteção ambiental, por exemplo, pode ser considerado um grave problema de gestão e/ou de planejamento, já que o objetivo das intervenções consiste na redução das condições de vulnerabilidade. A não implementação de usos de lazer, nesses casos, pode acarretar o surgimento de novas ocupações nas margens dos rios, o que além de restringir a validação de outras intervenções realizadas, também prejudica a eficácia da política de urbanização. Apesar, então, dos indiscutíveis avanços em relação à qualidade dos espaços urbanizados, também foi possível perceber que a atual situação das áreas de intervenções não condiz plenamente com o que se esperava com base no que foi diagnosticado e traçado em projeto – tanto em relação aos Estudos Referenciais como aos Estudos de Caso.

Afirma-se, portanto, que as políticas públicas de urbanização de assentamentos precários configuram-se como instrumento com a capacidade de reduzir impasses históricos que perduram há décadas. Ao mesmo tempo, essa tipologia de política pública também engloba as questões tratadas no Referencial Teórico, como a segregação socioespacial e a vulnerabilidade socioambiental, além de auxiliar na redução da violência e da insegurança do local, propiciando benefícios para o espaço urbano e seu entorno como um todo. Reforça-se que o papel e a postura do poder público perante os assentamentos precários, apesar das limitações, podem impactar diretamente a qualificação dos espaços e auxiliar na redução do déficit habitacional. O que ainda se considera precário é a falta de planejamento estratégico, tanto ao propor o diagnóstico como para a execução por completo das intervenções, contado

com suporte e acompanhamento técnico antes, durante e após as obras para garantir a sustentabilidade do resultado final.

Em via de conclusão, afirma-se que ainda estamos distantes de experienciar e partilhar de uma idealizada transformação das cidades. Os limites das políticas habitacionais de décadas atrás foram superados, porém novos já se impuseram ou vão vir a se impor. Uma restrição que parece persistir em nossos futuros, já que vivemos e somos uma sociedade dinâmica, em constante mutação. Faz parte da nossa evolução, por isso é necessário aprender com os erros e acertos do passado para nos reinventarmos a partir de soluções criativas, inovadoras, que correspondam às demandas sociais e que proporcionem uma inclusão social com qualidade. Finalmente, apoia-se este trecho final da presente dissertação no verso também final da música cantada por Elis Regina em 1965: “Mas o dia da igualdade, tá chegando seu doutor”³⁶, como um grande manifesto de esperança.

³⁶ Música “Sem Deus, com a família”, de 1965.

8. REFERÊNCIAS

- ABIKO, A. K; COELHO, L. O. **Urbanização de favelas: procedimentos de gestão**. Programa HABITARE, v. 4, 88 p. ANTAC. Porto Alegre, 2009.
- ACSERALD, H. **Justiça ambiental e construção social do risco**. Revista Meio Ambiente e Desenvolvimento, n. 5, p. 49-60. Editora UFPR. 2002.
- AFLALO, A. B. B. **Nova Vila da Barca em Belém, Pará: considerações sobre os programas habitacionais e o projeto de habitação e urbanização**. Dissertação de mestrado. Universidade Presbiteriana Mackenzie. São Paulo. 2017.
- ALBUQUERQUE, A. F. **A questão habitacional em Curitiba: o enigma da cidade modelo**. Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo. 157f. São Paulo, 2007.
- ALFONSIN, B. **O significado do estatuto da cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil**. In FERNANDES, E., ALFONSIN, B. Evolução do direito urbanístico. PUC Minas Virtual. Belo Horizonte, 2006.
- ALLIANCE, C. **Urbanização de Favelas em Foco: experiência em seis cidades**. Cities Alliance, 2008.
- ALMEIDA, B. L. **Ocupação irregular em área de manancial: análise do programa de regularização fundiária do Guarituba–município de Piraquara/Paraná**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Construção Civil, Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2010.
- AMORE, C. S. et al. **Precariedades habitacionais: um ensaio de qualificação e quantificação, uma metodologia de projeto para intervenção em favelas**. I URB Favelas–1º Seminário Nacional sobre urbanização de favelas. São Bernardo do Campo–SP, 2014.
- AMORIM, R. S. **Processo de reassentamento no Conjunto Habitacional Nova Vila da Barca em Belém/Pa**. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Pará. Belém, 2011.
- ANASTÁCIO, M. F. **Curitiba: casas vazias e déficit habitacional. Intervenções do Estado e do mercado na questão da moradia**. Simpósio Nacional de Geografia e Gestão Territorial e Semana Acadêmica de Geografia da Universidade Estadual de Londrina, v. 1, p. 232-246, 2018.

AZEVEDO, S; ANDRADE, L. A. G. **Desafios da habitação popular no Brasil: políticas recentes e tendências.** Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. Porto Alegre: ANTAC, 2007

_____. **Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional Habitação.** 2011.

BATTAUS, D. M A.; OLIVEIRA, E. A. B. **O direito à cidade: urbanização excludente e a política urbana brasileira.** Lua Nova, n. 97, p. 81-107, 2016.

BAZOTTI, A; DE NAZARENO, L. R. **Assentamentos precários urbanos na Região Metropolitana de Curitiba: resultados e apontamentos gerais.** Caderno IPARDES-Estudos e Pesquisas, v. 1, 2011.

BECK, U. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade.** Tradução de Sebastião Nascimento. 2 ed. 3ª reimpressão. São Paulo: Editora 34, 2013.

BENVENUTTI, A. F. **Planejamento Urbano em Curitiba: interpretações sobre a produção da cidade.** III Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. São Paulo, 2014.

_____. **Planos de “humanização” para Curitiba: remodelação urbana e imobiliária da metrópole.** Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2016.

BERTOL, L. E. **Terra e Habitação: o problema e o falso problema. As políticas de obscurecimento do preço da terra na política habitacional em Curitiba.** Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, 2013.

BIANCO, M. H. L. **O PAC-Manguinhos: política urbana, usos e representações da cidade.** 2011.

BLAIKIE, P. et al. **At risk: natural hazards, people's vulnerability and disasters.** Routledge, 2005.

BOLETIM CASA ROMÁRIO MARTINS. **Parolin: o bairro na história da cidade.** v. 24 n. 121. Curitiba, 1997.

_____. **COHAB-CT: 41 anos de planejamento e realizações.** v. 30, n.133. Curitiba, 2006.

BRANDÃO, A. J. D. N; LEITÃO, K O. **O Programa de Urbanização de Favelas em São Paulo: as transformações físico-urbanísticas da Favela do Sapé**. IV ENANPARQ. Porto Alegre, 2016.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federal do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. **Lei nº. 10.257 (Estatuto da Cidade)**. 2001

_____. Ministério das Cidades. **Prevenção de Riscos de Deslizamentos em Encostas: Guia para Elaboração de Políticas Municipais**. Brasília. Cities Alliance, 111p., 2006.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação e Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Programa de Aceleração do Crescimento – PAC. **Manual de Instruções. Projetos Prioritários de Investimentos – PPI. Intervenções em Favelas**. Período 2007-2010.

_____. Ministério das Cidades. **Guia para mapeamento e caracterização de assentamentos precários**. Brasília, 2010.

BRITO, T. R. S. **Aplicação do design em projetos urbanos: estudo de caso da Vila São José, Belo Horizonte, MG**. Dissertação de Mestrado. Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG). Belo Horizonte, 2015.

BUENO, L. M. M. **Projeto e favela: metodologia para projetos de urbanização**. São Paulo, 2000.

BURNETT, F. L; SILVA, J. B. V. **O espaço da ciência e da técnica na urbanização de assentamentos precários: uma análise da gestão do PAC Rio Anil em São Luís, Maranhão**. Seminário URBFAVELAS. São Bernardo do Campo, São Paulo, 2014

CAFRUNE, M. E. **O direito à cidade no Brasil: construção teórica, reivindicação e exercício de direitos**. Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos, v. 4, n. 1, p. 185-206, 2016.

CAIXA, Caixa Econômica Federal. **Prêmio CAIXA Melhores Práticas em Gestão Local 2013/2014**. 2014.

CARDOSO, A. L.; RIBEIRO, L. C. de Q. **A Municipalização das políticas habitacionais: Uma avaliação da experiência recente (1993 –1996)**. Rio de Janeiro, UFRJ/ IPPUR, 2000.

CARDOSO, A. L., MADEIRA, L., DENALDI, R., RODRIGUES, R. M., MAGALHÃES, A. F. **Urbanização de favelas no Brasil após o PAC: avaliação da experiência e desafios para o futuro.** Anais ENANPUR. 2017.

CARDOSO, A. L., DENALDI, R. **Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC.** 1ª edição, Letra Capital, 352p. Rio de Janeiro, 2018.

CARDOSO, A. L. **Desigualdades urbanas e políticas habitacionais.** Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal, IPPUR/UFRJFASE, 2001.

_____. **Avanços e desafios na experiência brasileira de urbanização de favelas.** Cadernos metrópole, n. 17, p. 219-240, 2007.

_____. **Assentamentos precários no Brasil: discutindo conceitos.** Cadernos do CEAS, Salvador, n. 230, p. 51-80, abr./jun. 2008.

_____. **Assentamentos precários no Brasil: discutindo conceitos.** Cadernos do CEAS: Revista crítica de humanidades, n. 230, p. 25-39, 2016.

CARTA. **Carta Mundial pelo Direito à Cidade,** 2005. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/709/709.pdf>>. Acesso em: 22 jul. 2019. 17:11

CARVALHO, A. S.; SUGAI M. I. **A produção da cidade segregada: o caso de Curitiba.** II Simpósio de Estudos Urbanos: a dinâmica das cidades e a produção do espaço, 2013.

CARVALHO, A. S. **Curitiba: Imagem do Planejamento ou Planejamento da Imagem?** Monografia (Bacharelado em História) UFPR, Curitiba, 2008.

_____. **Curitiba: metrópole modelo ou urbe segregada? A questão habitacional e a apartação social em uma metrópole no Sul do Brasil.** VI Seminário Internacional de Investigación en Urbanismo, Barcelona-Bogotá, junio 2014. Departament d'Urbanisme i Ordenació del Territori. Universitat Politècnica de Catalunya, 2014

CASTELLS, M. **A Questão Urbana.** Tradução Arlene Caetano. 4 e. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1983.

CASTILHO, C. J. M., LEANDRO, P. R. F. **Políticas Públicas E (Re) Produção Sustentável Do Espaço Urbano: “Programa Recife Sem Palafitas” –Seus Benefícios E Sua Natureza.** Acta Geográfica 6.13: 33-58. Recife, 2012.

CECIP. **Manguinhos e seus caminhos**. Projeto criança pequena em foco, infância e trânsito em Manguinhos. Relatório Final. S.d.

CNM. **Estudos Técnicos Confederação Nacional de Municípios**. Brasília: CNM, 2011.

COELHO, L. X. P. **O mito do planejamento urbano democrático: reflexões a partir de Curitiba**. Curitiba. Editora Terra de Direitos, 2015.

COHAB-CT. **Projeto Prioritário de investimento de Curitiba – PPI**, Volume I – Documentação. Curitiba, 2006.

_____. 2010. **Obras mudam a paisagem da Vila Audi e a vida dos moradores da região**. Disponível em: <<http://www.cohabct.com.br/conteudo.aspx?conteudo=163>> Acesso em: 05.04.2019

_____. 2010. **Projeto da Vila Parolin é premiado em Minas Gerais**. Disponível em <http://www.cohabct.com.br/conteudo.aspx?conteudo=137> Acesso em: 04/07/2019

_____. 2013. **Projeto de urbanização da Vila Audi vai concorrer a prêmio internacional do Habitat**. Disponível em: <<http://www.cohabct.com.br/conteudo.aspx?conteudo=810>> Acesso em: 12.07.2019

COMEC. **II Plano de desenvolvimento integrado da Região Metropolitana de Curitiba**. 303p. COMEC, Curitiba, 2006.

_____. **Revista Região Metropolitana de Curitiba**, 2013.

CURITIBA, 2010. **Obras de drenagem e pavimentação na Vila Parolin**. Disponível em: <<https://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/obras-de-drenagem-e-pavimentacao-na-vila-parolin/20948>> Acesso em: 10/07/2019

_____. 2012. **Parolin tem investimentos em habitação, saúde, segurança e educação**. Disponível em: <<https://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/parolin-tem-investimentos-em-habitacao-saude-seguranca-e-educacao/26588>> Acesso em: 10/07/2019

_____. 2015. **Elaboração do Plano de Urbanismo deu origem ao Ippuc**. Curitiba, 2015. Disponível em: <http://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/elaboracao-do-plano-deurbanismo-deu-origem-ao-ippuc/37313>

_____. 2018. **Parolin terá área de lazer e convivência às margens do Rio Vila Guaíra.** Disponível em: <<https://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/parolin-tera-area-de-lazer-e-convivencia-as-margens-do-rio-vila-guaira/46726>> Acesso em:12/07/2019

CUTTER, S. L. **Vulnerability to environmental hazards.** *Progress in Human Geography*, v. 20, n. 4, pp. 529-539, 1996.

DE ALENCAR, A. K. B.; SÁ, W. L. F. **O Parque Capibaribe No Recife: Uma Análise Entre Vulnerabilidade Social E Integração Socioespacial Dos Espaços Públicos Verdes Nas Margens Do Rio.** *Revista Movimentos Sociais e Dinâmicas Espaciais*, V. 7, N. 2 (163-185). Recife, 2018.

DE SOUSA NETO, M.; DA SILVA, K. V. **A Cidade em “Guerra”: a Vila da Paz e sua história (Teresina, 1986-1990).** *Cadernos do Tempo Presente*, v. 9, n. 2, p. 63-80, 2018.

DENALDI, R. **Políticas de urbanização de favelas: evolução e impasses.** São Paulo: FAU-USP (Tese de Doutorado), 2003.

DESCHAMPS, M. V. **Vulnerabilidade socioambiental na região metropolitana de Curitiba.** Tese de doutorado do Programa de Doutorado em Meio Ambiente e desenvolvimento da UFPR. Curitiba, 2004.

_____. **Estudo sobre a vulnerabilidade socioambiental na Região Metropolitana de Curitiba.** *Cadernos metrópole* 19. p. 191-219. 1º sem. 2008

DO CARMO, J. C. B. **Planejamento da Região Metropolitana de Curitiba como objeto de estudo: análise sobre a produção bibliográfica no período de 1974-2006.** *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 9, n. 1, p. 7-18, 2017.

DUNDA, B. F. E. **Intervenção para urbanização de assentamentos precários no bairro João Pessoa-PB: uma abordagem da regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares em áreas de preservação permanente.** Dissertação de Mestrado. Universidade Católica de Santos, Santos, 2014.

FAVELA É ISSO AI, 2009. **Vila São José.** Disponível em: <<https://www.favelaeissoai.com.br/comunidades/vila-sao-jose/>> Acesso em: 08/05/2019

FERNANDES, T. M. D.; COSTA, R. G. R. **As comunidades de Manguinhos na história das favelas no Rio de Janeiro.** 2013.

FERREIRA, G. G., CALMON, P., FERNANDES, A. S. A., & ARAÚJO, S. M. V. G. **Política habitacional no Brasil: uma análise das coalizões de defesa do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social versus o Programa Minha Casa, Minha Vida.** URBE. Revista Brasileira de Gestão Urbana, 11, e20180012, 2019.

FIRKOWSKI, O. L. C. F. **A nova territorialidade da indústria e o aglomerado metropolitano de Curitiba.** Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2001.

FJP. **Déficit Habitacional no Brasil 2013-2014.** Fundação João Pinheiro. 2016.

FORMICKI, G. R. **Sapé, Favela, Cidade.** Trabalho Final de Graduação. FAU-USP. 2016.

FORTUNATO, R. A. **A sustentabilidade na habitação de interesse social: estudos de caso em reassentamentos do Programa Minha Casa, Minha Vida no Núcleo Urbano Central da Região Metropolitana de Curitiba-municípios de Curitiba e Fazenda Rio Grande.** Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2014.

FREIRE, L. L.; SOUZA, M. D. **Era uma vez uma favela: uma análise dos impactos do Programa de Aceleração do Crescimento em Manguinhos, RJ.** O Social em Questão - Ano XXI - nº 42 - Set a Dez, 2018.

GALVAN, C. T. G; FLÁVIO, L. C. **Estudo bibliográfico sobre o processo de industrialização, a urbanização e o desenvolvimento da habitação no Brasil.** Revista Faz Ciência, v. 9, n. 9, p. 127. 2006

GAZETA DO POVO. Curitiba: 1965-1979.

_____. 2011. **Luta de classes no Parolin.** Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/luta-de-classes-no-parolin>> Acesso em: 17/01/2020

_____. 2018. **Após anos de abandono, Parque da Imigração Japonesa é aberto ao público.** Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/curitiba/apos-anos-de-abandono-parque-da-imigracao-japonesa-e-aberto-ao-publico-dnmpjf1uytrh8nly76xxwkq7m/>> Acesso em: 13.07.2019

GEHL, J. **Cidade para pessoas.** Tradução Anita di Marco. 1 ed. Perspectiva, São Paulo: 2013.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** São Paulo, v. 5, 2002.

GONDIM, L. M. P. **Aglomerado subnormal, comunidade, ocupação, assentamento precário – “diga lá, o que é, o que é?”** In: SILVA, Jailson (Org.). O que é favela, afinal? Rio de Janeiro, Observatório das Favelas, 2009.

GROSBAUM, M. **O espaço público no processo de urbanização de favelas**. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2012.

GROSTEIN, M. D. **Metrópole e expansão urbana: a persistência de processos" insustentáveis"**. São Paulo em perspectiva, v. 15, n. 1, p. 13-19, 2001.

HABITAT, ONU. 2014. **Upgrading of Audi União Shantytown: Curitiba**. Disponível em: <<https://www.world-habitat.org/world-habitat-awards/winners-and-finalists/upgrading-of-audi-uniao-shantytown-curitiba/#award-content>> Acesso em: 12.07.2019

HARVEY, D. **O direito à cidade**. Tradução Jair Pinheiro. In: Lutas Sociais, São Paulo, n.29, p.73-89, jul./dez. 2012.

HARVEY, D.; MARICATO, E.; ROLNIK, R. et. al. **Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2013.

HOGAN, D. J. **Mobilidade populacional, sustentabilidade ambiental e vulnerabilidade social**. R. bras. Est. Pop., São Paulo, v. 22, n. 2, p. 323-338, jul./dez. 2005.

HOLZ, S.; MONTEIRO, T. V. A. **Política de habitação social e o direito a moradia no Brasil**. Diez años de cambios en el Mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008. Actas del X Coloquio Internacional de Geocrítica, Universidad de Barcelona, 26-30 de mayo de 2008.

IBGE, 2010. **Sinopse do Censo Demográfico de 2010**. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=8&uf=00>> Acesso em: 2018.

_____. Censo Demográfico. **Aglomerados subnormais: Primeiros resultados**. Rio de Janeiro: Ministério Do Planejamento, Ornamento e Gestão Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE, v. 201, n. 1, 2010.

_____. **Censo Demográfico 2010**. Aglomerados Subnormais Primeiros Resultados. 2011.

_____. 2017. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>> Acesso em: 2018.

IPARDES. **Problemas habitacionais dos assentamentos precários urbanos na Região Metropolitana de Curitiba: relatório I.** Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. Curitiba: IPARDES, 51p, 2009.

_____. **Assentamentos precários urbanos: espaços da Região Metropolitana de Curitiba: relatório II.** Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. Curitiba: IPARDES, 2010.

IPPUC. **20 anos planejando Curitiba com você.** Curitiba: IPPUC, 1985

_____. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba. **O planejamento urbano de Curitiba.** Plano Diretor de 2004. Curitiba, 2004.

JACOBI, P. R. **Dilemas socioambientais na gestão metropolitana: do risco à busca da sustentabilidade urbana.** Política e Trabalho., v. 23, n. 25, p. 115-134, 2006.

JGP. Programa de Desenvolvimento Urbano Integrado e Sustentável do Município de João Pessoa. **Relatório de Avaliação Ambiental (RAA), versão preliminar.** João Pessoa, 2017.

JUNIOR, O. M. **Cidade Partida: segregação induzida e auto-segregação urbana.** Caminhos de Geografia, v. 11, n. 33, 2010.

JUNIOR, N. S; UZZO, K. **A trajetória da reforma urbana no Brasil.** urbano, v. 27, p. 04, 2015.

KAZTMAN, R. **Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social.** En: Quinto Taller Regional sobre la Medición de la Pobreza: Métodos y Aplicaciones: documentos presentados-LC/R. 2026-2000-p. 275-301, 2000.

KLINTOWITZ, D. C. **Como as políticas habitacionais se inserem nos contextos de reforma do estado? A experiência recente do Brasil.** Pensamento & Realidade, v. 26, n. 3, 2011.

KOWARICK, L. **Cortiços: a humilhação e a subalternidade.** Tempo Social, v. 25, n. 2, p. 49-77, 2013.

LAGO, L. C. **Favela-loteamento: reconceituando os termos da ilegalidade e da segregação urbana.** Cadernos Metrópole., n. 09, p. 119-133, 2003.

LEFEBVRE, H. **La revolución urbana.** Madri: Alianza, 1983.

_____. **O direito à cidade.** Tradução Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

LIMA, A. et. al. **Diagnóstico Urbanístico – Bairro Edson Queiroz, Comunidade do Dendê.** Centro Universitário Estácio do Ceará. Fortaleza, 2007.

LIMA, R. M. **Conflitos sócio-ambientais urbanos: o lugar como categoria de análise da produção de Curitiba/Jardim Icaraí.** 215p. Tese de Doutorado. Programa de Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2007.

LIMA, A. L. S. **O Estado que produz a informalidade: o caso dos Conjuntos Habitacionais de Manguinhos no âmbito do PAC-Favelas.** O Social em Questão - Ano XXI - nº 42 - Set a Dez, 2018.

LOJKINE, J. **O estado capitalista e a questão urbana.** Livraria Martins Fontes Editor, 1981.

MAGALHÃES, F; VILLAROSA, F. **Urbanização de favelas: Lições aprendidas no Brasil.** Washington: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2012.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica.** 5ª edição. São Paulo: Atlas, 2003.

MARICATO, E. **Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras.** São Paulo em perspectiva, v. 14, 2000.

_____. **As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: Planejamento urbano no Brasil.** In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. (Org.). A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2002.

_____. **Conhecer para resolver a cidade ilegal.** Urbanização brasileira: redescobertas, 2003.

_____. **Metrópole, legislação e desigualdade.** Estudos avançados, v. 17, n. 48, p. 151-166, 2003.

MARINHO, C. P. **Política urbana e reassentamento populacional: o caso do Projeto Terra Mais Igual em Vitória-ES.** Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Espírito Santo. Vitória, 2012.

MARX, K.; ENGELS, F. **A ideologia Alemã.** 2. Ed., São Paulo, Ciências Humanas, 1979.

MATOS, L. E. V. **Os impactos sócio-ambientais do bairro Parolin em Curitiba - PR, resultantes do aumento da favela conhecida como Valetão.** Trabalho de Conclusão de Curso. Universidade Tuiuti do Paraná. Curitiba, 2003.

MCIDADES. **Ações Integradas de Urbanização de Assentamentos Precários**. Brasília/São Paulo: Ministério das Cidades/Aliança de Cidades, 2ª edição, 348p. 2010.

MEDEIROS, M. C. S. **Análise da percepção de riscos de populações vulneráveis urbanas: estudo de caso no bairro São José, João Pessoa–PB**. Tese de Doutorado. Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), Campina Grande, 2017.

MELO, V. M. **As paisagens do rio Capibaribe no século XIX e suas representações**. Paisagem e Ambiente, n. 23, p. 253-263, 2007.

MENEZES, T. M. S. **Referências ao projeto de arquitetura pelo tipo palafita amazônico na vila da barca (BELÉM–PA)**. Belém, 2015.

MONTEIRO, A. R; VERAS, A. T. R. **A questão habitacional no Brasil**. Mercator, Fortaleza, v. 16, 2017.

MONTEIRO, F. A. **Habitação popular em Curitiba/PR: da criação da COHAB a implementação do Programa Minha Casa Minha Vida**. XVII enanpur. São Paulo, 2017.

MOREIRA, T. A. **Política habitacional e locação social em Curitiba**. Caderno CRH, v. 27, n. 71, p. 285-297, 2014.

MOTTA, L. D. **A questão da habitação no Brasil: políticas públicas, conflitos urbanos e o direito à cidade**. Mapa dos Conflitos Ambientais de Minas Gerais, 2011.

MOURA, R. **Os riscos da cidade modelo**. In: ACSELRAD, H. (Org.). A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas. Rio de Janeiro, 2009.

_____. **Grandes projetos urbanos e planejamento territorial**. Boletim Campineiro de Geografia, v. 1, p. 1-30. Campinas, 2011.

_____. **Curitiba: construção e desconstrução de um mito**. Curitiba, 2014

NASCIMENTO NETO, P. **Políticas de Habitação em Espaços Metropolitanos: obstáculos à articulação regional na Área Metropolitana de Curitiba**. Tese de Doutorado, Curitiba, 2015.

OBSERVATÓRIO, de Favelas. **O que é favela afinal**. O que é favela, afinal, p. 2-4, 2009.

OLIVEIRA, M. M. C. **Habitação Popular: O caso do PAC Rio Anil**. VII Jornada Internacional de Políticas Públicas. Universidade Federal do Maranhão. São Luís, 2015.

OSÓRIO, L; JUNIOR, N. S. **Direito à moradia no Brasil**. Relatório Nacional do Projeto de Relatores Nacionais do DhESC. São Paulo, 2003.

PAC. **Apresentação Censo Favelas**. Governo do Rio de Janeiro. S.d.

PENNA, N. A; FERREIRA, I. B. **Desigualdades socioespaciais e áreas de vulnerabilidades nas cidades**. Mercator-Revista de Geografia da UFC, v. 13, n. 3, p. 25-36, 2014.

PESSOA, T. M. **Teresina, uma cidade entre rios: estudo da gestão das águas pluviais na zona sul**. Dissertação de mestrado. Salvador, 2019.

PINTO, G. J. **Planejamento estratégico e city marketing: a nova face das cidades no final do século XX**. Caminhos de Geografia, v. 2, n. 3, 2001.

PMB. Marco de Reassentamento. **Programa BH Vilas Urbanizadas. Conjunto Taquaril e Vila São José**. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, v.2, 2005.

RECHIA, S. **Espaço e planejamento urbano na sociedade contemporânea: políticas públicas e a busca por uma marca identitária na cidade de Curitiba**. Movimento, v. 11, n. 3, p. 49-66, Porto Alegre, 2005.

RECIFE. Empresa Urbanizadora do Recife (URB). Empresa GEOSISTEMAS Engenharia e Planejamento Ltda. PDRI – **Plano de Desapropriação e Reassentamento Involuntário: segunda fase de intervenção do projeto Capibaribe Melhor – subsistemas viários a, b, c e urbanização da ZEIS Vila Esperança**. Recife, 2011.

REZENDE, H. D. **Forma. Reforma. Desforma: o novo formato da política pública para favelas**. 2015. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

RODRIGUES, A. M. **Estatuto da Cidade: função social da cidade e da propriedade. Alguns aspectos sobre população urbana e espaço**. In: Cadernos MetrÓpole, n. 12, 2004.

_____. **Desigualdades socioespaciais—a luta pelo direito à cidade**. Revista Cidades, v. 4, n. 6, 2007.

ROLNIK, R. **O que é Cidade**. Editora Brasiliense – Série Primeiros Passos - 84pg, São Paulo, 1988.

_____. **A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país: avanços e desafios**. 2006.

_____. **Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil.** Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v. 11, 2009.

_____. **Moradia adequada é um direito.** Blog da Raquel Rolnik, 2009.

ROLNIK, R; NAKANO, K. **As armadilhas do pacote habitacional.** Le monde diplomatique Brasil, v. 2, 2009.

ROLNIK, R. et al. **O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação.** Cadernos Metrópole, v. 17, n. 33, p. 127-154, 2015.

ROMANELLI, C; ABIKO, A. K. **Processo de Metropolização no Brasil.** Texto Técnico da Escola Polit cnica da USP. Departamento de Engenharia de Construção Civil (TT/PCC/028). São Paulo, Escola Polit cnica, 2011.

SALES, L. M. M.; LEITE, S. R. **O direito fundamental de propriedade e a Comunidade do Dendê.** Pensar-Revista de Ciências Jurídicas, v. 10, n. 1, p. 73-81, 2010.

SÁNCHEZ, F. **Políticas urbanas em renovação: uma leitura crítica dos modelos emergentes.** Revista brasileira de estudos urbanos e regionais, n. 1, p. 115-132, 1999.

SANTOS, M. **A urbanização brasileira.** Edusp, 2005.

SCH FER, E. F; GOMIDE, F. P. B. **Avaliação pós-ocupação do conjunto habitacional Moradias União Ferroviária Bolsão Audi/União–Curitiba/PR.** Engenharia Sanitária e Ambiental, v. 19, n. 2. Curitiba, 2014.

SEHAB, Secretaria Municipal de Habitação da Prefeitura de Belém. **Histórico da situação do Projeto da Vila da Barca.** Belém, 2003.

_____, Secretaria Municipal de Habitação da Prefeitura de Belém. **Projeto de Habitação e Urbanização da Vila da Barca.** (Apresentação em PowerPoint). 2008

SILVA, M. O. **Política habitacional brasileira.** São Paulo: Editora, 1989.

SILVA, E. L; MENEZES, E. M. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação.** 2001.

SILVA, C. C. S. **As (in) sustentabilidades presentes na produção social do espaço em Manguinhos.** Dissertação de Mestrado. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. 2012.

SILVA, M. N. **A dinâmica de produção dos espaços informais de moradia e o processo de metropolização em Curitiba.** Tese de Doutorado. Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2012.

SILVA, R. A. **Aglomerados subnormais: definição, limitações e críticas.** GeoUECE, v. 3, n. 6, p. 26-40, 2015.

SILVA, J.; KAPP, S. **As palafitas do Rio Anil: memória de uma cultura construtiva em vias de erradicação.** Grupo MOM-Morar de Outras Maneiras. Núcleo de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Minas Gerais, 2016.

SILVA, J. B. V. **Tudo isso era maré: origens, consolidação e erradicação de uma favela de palafitas em São Luís do Maranhão.** Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2016.

SOGAME, M. **Rudimentos para o exame da urbanização em sua fase crítica: uma aproximação ao conceito de segregação socioespacial.** Geografares, n. 2, 2001.

SOLUÇÕES PARA CIDADES. Iniciativas Inspiradoras. **Terra mais igual: um programa participativo de desenvolvimento humano e urbano.** Vitória, s.d.

SOUSA, T. F. **Curitiba e o mito da “Cidade Modelo”.** Monografia apresentada para a obtenção de título de Especialista no curso de Sociologia Política, Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2012.

SOUZA, N R. **Planejamento urbano em Curitiba: saber técnico, classificação dos cidadãos e partilha da cidade.** Revista Sociologia Política., n. 16, jun. Curitiba, 2001.

SOUZA, A. K. **Vila da Barca, das palafitas ao conjunto habitacional: análise sobre a (im) permanência dos moradores na área.** Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Pará. Belém, 2011.

SOUZA, C. S. **Resistência, justiça ambiental e política pública: urbanização de áreas de vulnerabilidade socioambiental consolidadas em Curitiba, PR-Vila Torres e Vila Parolin (1820-2014).** Dissertação de mestrado. Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2016.

SPOSITO, M. E. B. **Capitalismo e urbanização.** 1988.

STROHER, L. **A metrópole e o planejamento urbano: revisitando o mito da Curitiba-modelo.** Dissertação de Mestrado, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2014.

TECNOSOLO/HYDROS. **Relatório parcial: Poligonal 2, Projeto Terra.** Vitória, 2004.

TEIXEIRA, L. B. **Desigualdade e estratificação social o padrão excludente da urbanização brasileira: o caso do Bolsão Audi-União em Curitiba-PR.** in: XV Congresso Brasileiro de Sociologia. Curitiba, 2011.

TORQUATO, M. L. **Estratégias para viabilizar e fomentar a produção de habitação popular inclusiva no município de Curitiba.** Dissertação de Mestrado. Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2017.

TURNER, B. L. et al. **A framework for vulnerability analysis in sustainability science.** Proceedings of the national academy of sciences, v. 100, n. 14, p. 8074-8079, 2003.

ULTRAMARI, C; HUMMELL, B. **Da geografia das adversidades naturais e vulnerabilidades no Brasil.** Quivera, v. 13, n. 2, 2011.

VALLADARES, L. P. **A invenção da favela: do mito de origem à favela.com.** 5ª reimpressão. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

VIEIRA, A. B; MELAZZO, E. S. **Introdução ao conceito de segregação socioespacial.** Formação (Online), v. 1, n. 10, 2003.

VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil.** 2 ed. São Paulo: Studio Nobel, 2001.

VITRUVIUS, 2015. **Reurbanização da Favela do Sapé.** Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/projetos/15.170/5441>>. Acesso em: 20/04/2019.

WALKER, B.; SALT, D. **Resilience thinking, sustaining ecosystems and people in a changing world.** Washington, D.C.: Island Press, 2006.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos.** 3 ed. Porto Alegre: Bookman, 2009.