



XIX ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR
Blumenau - SC - Brasil

URBANIZAÇÃO DE FAVELAS NO MUNICÍPIO DE CURITIBA-PR

Ana Gabriela Texeira (Universidade Federal do Paraná) - anagabrielatexeira@gmail.com

Arquiteta e Urbanista, Mestranda em Planejamento Urbano (PPU-UFPR), Pesquisadora do Núcleo Curitiba do Observatório das Metrôpoles

Urbanização de favelas no município de Curitiba-PR

Análise da abordagem adotada nas intervenções do PAC-UAP nas Vilas Formosa, Parolin, Leão, Terra Santa e Torres

INTRODUÇÃO

A favelização em decorrência do incremento da desigualdade e do empobrecimento em massa é uma realidade presente em todo o mundo (SANTOS, 2019). A Organização das Nações Unidas (ONU) (2007) apontava que, até o final da década de 2000, estas favelas contavam com mais de um bilhão de moradores, distribuídos em mais de 200 mil assentamentos, espalhados ao redor do globo; processo que Davis (2006, p.31) reconhece como uma “generalização das favelas” (UN-HABITAT, 2007; FILHO, 2013).

No Brasil, a produção de espaços de moradia precária está ligada à regulação da atividade imobiliária, à falta de políticas públicas que promovam a acesso à terra urbanizada para a população de baixa renda, e à compreensão limitada de que o direito à moradia seria resolvido exclusivamente através da propriedade privada. A existência desses espaços é consequência do modelo de urbanização brasileiro, da cidade urbanizada pelos baixos salários, que foi ocupada nas margens dos interesses dos capitais que se beneficiam do processo de urbanização, sobretudo o capital imobiliário especulativo (MARICATO, 2011).

A partir desses processos a população empobrecida que vive nas cidades precisa “resolver uma equação complexa ao tentar otimizar o custo habitacional, a garantia da posse, a qualidade do abrigo, a distância do trabalho e, por vezes, a própria segurança”, ou seja, a moradia precária em espaços com pouca ou nenhuma infraestrutura é a alternativa encontrada por muitos brasileiros para solucionar a questão da habitação (DAVIS, 2006, p. 39).

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

No Brasil, a partir da década de 1990 o crescimento das favelas se intensifica e passa a refletir as mudanças na ordem econômica e no regime de acumulação capitalista no país e o mundo. A partir dessas mudanças cresceram as desigualdades, que se refletiram na realidade das cidades brasileiras nas décadas seguintes (NUNES DA SILVA, 2012).

A este contexto, soma-se ainda, a crise econômica pela qual passava o país desde o fim da década de 1980 que causou a fragilização das instituições e dos sistemas de provisão habitacional (ABRAMO, 2009).

Morfologicamente, o crescimento da população das favelas está “associado ao surgimento de novas favelas, extensão física das existentes e, principalmente, adensamento das favelas e unidades domiciliares”. Além disso, o crescimento das favelas não pode ser associado somente aos processos

migratórios, porque nestas décadas as curvas de crescimento populacional já começaram a decrescer no Brasil, mas materializou, efetivamente, o aumento do preço e a escassez da terra urbanizada, as mudanças no mercado de trabalho, a dificuldade de acesso ao mercado imobiliário formal, além da intensificação dos deslocamentos intrametropolitanos (DENALDI, 2013, p.101).

Segundo Nunes da Silva (2012) a favela é um espaço marcado tanto pela precariedade da habitação em si, quanto do assentamento, do local no qual está inserida. Assim, a precariedade deve ser compreendida a partir de múltiplas dimensões sociais e espaciais, bem como, por múltiplas escalas, que envolvem a cidade, o assentamento e a habitação.

Dentre as diferentes tipologias de assentamentos precários presentes no Brasil (cortiços, loteamentos, favelas e conjuntos habitacionais degradados), a favela caracteriza-se, especificamente, por ser um assentamento caracterizado “pela ocupação irregular do solo, público ou privado, frequentemente com tipologia desordenada e com padrões urbanísticos inferiores aos mínimos exigidos pela legislação”, ou ainda, territórios marcados pela ilegalidade e exclusão social (CARDOSO, 2016, p. 35-36; DENALDI, 2013).

Contudo, mesmo com a relevante presença nas cidades brasileiras, sendo uma das principais formas de solução habitacional encontrada pela população de baixa renda no país, as favelas são, ainda hoje, espaços estigmatizados, identificados como territórios de violência, de problemas generalizados, rodeados por tabus, que receberam ao longo da história da política habitacional pouca ou nenhuma atenção por parte das iniciativas públicas, em especial em Curitiba (NUNES DA SILVA et. al., 2021).

Neste município, o crescimento citado também foi observado: em 1996 foram encontrados 167 espaços informais de moradia¹, número que cresceu para 341 no ano de 2005. O número de domicílios em favelas, por sua vez, avançou, de 33.778 para 62.267, respectivamente (NUNES DA SILVA, 2012, p.141). Houve, portanto, um aumento de 204% no número de assentamentos e de 174% no número de domicílios nesse período (TABELA 1). Segundo a autora, entre 1996 e 2005 ocorreu também um adensamento domiciliar e populacional nas favelas de Curitiba, permitindo concluir que esse crescimento foi acompanhado do aprofundamento da precariedade habitacional desses espaços.

TABELA 1- EVOLUÇÃO DAS OCUPAÇÕES IRREGULARES EM CURITIBA

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

FONTE: IPPUC/COHAB-CT *apud* CURITIBA, 2007

Com o processo de intensificação da favelização ocorria, simultaneamente, o crescimento dos movimentos sociais e de bairro que se

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

alinham ao processo de redemocratização, à luta pela pauta da reforma urbana e por questões específicas de cada local. Tal dinâmica ganhou corpo com o Movimento pela Reforma Urbana, incorporado à Assembleia Nacional Constituinte de 1987 (MARICATO, 2011; KOWARICK, 2000).

Para Maricato (2011, p.75), no campo técnico, surgia uma “nova escola de urbanismo”, já que ocorria uma mudança de paradigma acerca da necessidade de concepção de novas práticas urbanas e de como intervir em favelas (CARDOSO, 2007; PETRAROLLI, 2015).

Trazia-se à luz a compreensão da “cidade ilegal como regra” e a necessidade de enfrentamento do problema a partir de novas perspectivas. O movimento passou a ter uma nova compreensão que entendia a favelização não como uma consequência aceitável e natural da urbanização, mas como resultado e responsabilidade das práticas e/ou omissões das instituições e das políticas públicas até então executadas (MARICATO, 2011).

Com esse movimento passam a ser desenvolvidas a partir da década de 1980 experiências emblemáticas de urbanização de favelas em municípios pioneiros no Brasil. Estas experiências evoluíram nas décadas seguintes e passaram não somente a integrar a política habitacional destes municípios, como também a ser incorporadas pela política federal como os programas Habitar Brasil BID (HBB BID) e o do Programa de Aceleração de Crescimento - Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP).

No entanto, mesmo com os avanços na prática da urbanização de favelas no Brasil nas últimas décadas, em Curitiba esse tipo de intervenção pouco inovou ou se qualificou e o município permanece priorizando as ações de remoção com reassentamento em conjuntos habitacionais e lotes urbanizados, em detrimento da urbanização dos assentamentos precários (NUNES DA SILVA et al., 2021a; 2021b).

Perante o exposto, o presente artigo tem como objetivo analisar a abordagem da intervenção em favelas curitibanas através do uso de cinco estudos de caso. A pesquisa toma como referência os assentamentos que foram objeto dos projetos de intervenção do PAC-UAP, executados entre 2007 e 2018 no município, e dedica-se a estudar especificamente as intervenções de urbanização nas favelas Parolin, União Ferroviária, Torres, Leão e Terra Santa.

O presente artigo faz parte da pesquisa que está sendo desenvolvida para a dissertação da autora e que se intitula “Urbanização de Favelas no Município de Curitiba: Análise da política a partir das camadas de intervenção nas vilas Parolin, União Ferroviária, Leão e Terra Santa”. A dissertação, por sua vez tem o objetivo de compreender em que medida a abordagem das intervenções em favelas nestes estudos de caso possibilitou o acesso à moradia adequada.

O desenvolvimento destas pesquisas tem origem e faz parte da pesquisa sendo desenvolvida desde 2018 pela rede nacional do Observatório das Metrôpoles, Grupo Direito à Cidade e Habitação: um balanço do PAC-UAP (2018-2019); e da pesquisa Condicionantes Institucionais e Normativas para a Implementação de Políticas (Programas e Projetos) de Urbanização de Favelas na Metrôpole de Curitiba (2019-Atual). A autora integrou e integra a equipe de pesquisa local em ambas as investigações citadas.

Assim, com o desenvolvimento das pesquisas supracitadas, novos questionamentos surgiram, sobretudo, acerca da natureza das intervenções executadas nesses assentamentos em Curitiba e do impacto causado nos assentamentos

Para tanto, além de desenvolver metodologia específica de abordagem para estes estudos de caso à luz da análise das intervenções do PAC-UAP em Curitiba, também foi desenvolvida metodologia específica para a escolha dos estudos de caso a serem analisados.

A discussão do artigo está organizada em cinco tópicos: (i) os assentamentos precários e a trajetória de intervenção em favelas em Curitiba; (ii) o PAC-UAP em Curitiba; (iii) notas e procedimentos metodológicos para escolha das favelas a serem analisadas e para análise da abordagem das intervenções nas favelas escolhidas; (iv) análise da abordagem das intervenções nos estudos de caso e (v) considerações finais.

Os resultados obtidos apontam que os objetivos e preceitos da urbanização integral não foram preconizados pela Companhia de Habitação Popular de Curitiba (COHAB-CT) tanto nos projetos, quanto na execução das intervenções. A abordagem tomada pela Companhia é, portanto, consequência das práticas realizadas ao longo da construção da trajetória da política urbana municipal processos que serão aprofundados nos tópicos seguintes.

OS ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS E A TRAJETÓRIA DE INTERVENÇÃO EM FAVELAS EM CURITIBA-PR

O objetivo do presente tópico é compreender a trajetória das políticas de intervenção em favelas curitibanas à luz da trajetória da política de intervenção em favelas brasileira auxiliando na construção do histórico dessas intervenções, possibilitando correlacionar o contexto político, de tomada de decisões e de atuação nacional e municipal, com as ações realizadas nas favelas estudadas.

No Brasil, as primeiras intervenções em favelas datam da Primeira República e possuíam um cunho sanitário, que visava a remoção completa dos assentamentos. Portanto, até meados do século XX a prática de intervenção em favelas “dava-se no sentido de reprimir novas ocupações, remover os moradores desses espaços e, em alguns casos, reassentar a população favelada em conjuntos habitacionais construídos pelo poder público” (PETRAROLLI, 2015, p. 14).

O mesmo ocorreu em Curitiba. Vasco (2018), divide a política de intervenção em favelas no município em quatro etapas:

- (i) entre 1960 e 1970: remoção e erradicação de favelas;
- (ii) entre 1980 e 1990: produção de lotes urbanizados e incorporação da discussão a respeito da necessidade de urbanização das favelas;
- (iii) década de 90: parceria com a iniciativa privada para produção de lotes urbanizados e titulação de lotes informais;
- (iv) década de 2000: urbanização dos assentamentos com priorização de ações de provisão habitacional e remoção.

No primeiro período, a política de remoção e erradicação de favelas alinhada à construção de conjuntos habitacionais, praticada pelo município estava alinhada à política do Banco Nacional da Habitação (BNH), criado pelo regime militar, que vinha sendo implementada em todo o país e executada pela COHAB-CT.

Nesse momento a cidade também passava por um período de modernização urbana e mudanças socioeconômicas, processo que acompanhavam a abertura brasileira ao capital estrangeiro e tinha como consequência a intensificação da industrialização e urbanização, processos endossados pelo alinhamento da coalização de direita liberal que comandava o Estado (FIRKOWSKI, 2001).

Em 1976, com a intensificação do crescimento das favelas, foi elaborado pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC) e pela COHAB-CT o Plano Municipal de Desfavelamento, que tinha entre suas diretrizes a erradicação das favelas. O plano tratava a favela e o favelado como anomalias a serem removidas e reeducadas para a vida em sociedade. Porém, mesmo com as ações de desfavelamento, a postura de erradicação adotada pelas instituições de planejamento e a produção de novas unidades habitacionais, o número de domicílios em favelas, permanece crescente.

No início da década de 1970 o sistema do Banco Nacional da Habitação (BNH) apresentava elevados índices de inadimplência já que a população de baixa renda comprometia uma parte significativa da renda familiar para arcar com o financiamento, inviabilizando muitas vezes o pagamento das prestações (2003). Assim, mesmo com o crescimento dez vezes maior da população favelada que da população que vivia em áreas regulares, o sistema de financiamento do BNH passa a atender, prioritariamente, as classes que podiam pagar as parcelas da nova casa e tornar-se mutuários (CORDEIRO, 2009). Além disso, o BNH também passa a direcionar seus recursos para o financiamento de obras urbanas, reduzindo ainda mais a destinação de recursos para habitação popular (MARICATO, 1987).

No final da década de 1970 diversos movimentos sociais passaram a eclodir no país, que tinham entre suas pautas o fim das remoções e a urbanização de favelas (CARDOSO, 2007). Em Curitiba não foi diferente. A prática de remoções que vinha acontecendo há cerca de 20 anos gerou revolta e desencadeou a mobilização popular, que se apoiou nas pautas levantadas pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana.

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

Em 1977 diversas associações de moradores das favelas curitibanas, conhecidas como vilas, surgiram. Essas associações tinham como pauta, sobretudo, a legalização dos loteamentos irregulares e clandestinos (TONELLA, 2010).

Diante do crescimento do movimento e da fundação de novas associações, no dia 31 de março de 1980 a prefeitura de Curitiba publica a Carta da Favela (GARCIA, 1990). Conforme Nunes da Silva et al. (2021b, p. 76),

“observa-se nesse momento uma mudança na narrativa do poder público local para explicar e enfrentar o avanço da favelização, anunciando uma nova fase da política de intervenção nesses espaços”.

Pela primeira vez na atuação do poder local é considerada a necessidade de mudança da prática de erradicação de favelas, bem como a ineficiência da mesma. Além disso, o morador da favela passa a ser tratado como um trabalhador, e não mais um marginal, e a urbanização de favelas é citada pela primeira vez como uma ação integrante da política de atuação em favelas no município (NUNES DA SILVA et al., 2021a).

Em 1980 foi elaborado o Plano de Atuação em Favelas que definia que as famílias a serem removidas seriam atendidas por programas alternativos para subsídio à aquisição de lotes urbanizados e posterior autoconstrução da moradia, com assistência técnica fornecida pela COHAB-CT no projeto da habitação (FURLAN, 2020). Importante, portanto, destacar, que embora a urbanização de favelas fosse citada no Plano, as ações que continuavam sendo priorizadas foram as remoções com a realocação das famílias, seguida de autoconstrução financiada pelos próprios moradores.

Portanto, a política que erradicava favelas e realocava famílias para conjuntos habitacionais transformou-se, na prática, na política que removia favelas e realocava as famílias em loteamentos urbanizados com infraestrutura mínima e transferia a responsabilidade de construção da moradia para o morador. Porém, apesar da pouca alteração nas ações realizadas há, no entanto, uma alteração no discurso que vinha sendo realizado pelo Município e que resultava das demandas e da força dos movimentos sociais organizados naquele momento (FURLAN 2020; NUNES DA SILVA et. al, 2021b).

No restante do Brasil, em municípios pioneiros como Salvador, Rio de Janeiro, Santo André, Belo Horizonte e outros aconteciam diversas ações de urbanização de favelas. Com a crise econômica e extinção do BNH o modelo de política habitacional institucionalizada chegava ao fim, o que provocou o surgimento de novas experiências lideradas pelos municípios, derivadas da necessidade de enfrentar o crescimento da favelização num contexto de intensificação do processo de urbanização, mesmo que com recursos escassos (FONSECA; TAVARES, 2013).

Mais tarde, diversas dessas ações inovadoras foram integradas à política desses locais, sobretudo em meados dos anos 80. Assim,

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

Em Curitiba, com a redemocratização, pela primeira vez a urbanização de favelas ganhou centralidade na discussão das políticas urbanas, com a implementação de mudanças nos aparatos institucionais e normativos com o objetivo de ampliar a quantidade de favelas que receberiam intervenções de regularização fundiária e urbanização. Estas intervenções atuaram na melhoria de infraestrutura, requalificação ambiental, além da aquisição de terrenos na CIC

para construção de conjuntos habitacionais, serviços de terraplanagem, abertura de vias, entre outros (NUNES DA SILVA et. al, 2021a).

Nesse mesmo período, entre 1983 e 1985, o IPPUC elaborou o Plano Municipal de Desenvolvimento Urbano (PMDU) e em 1984 o Plano Municipal de Habitação (PMH). O PMDU apresentava propostas para intervenção de urbanização em favelas, principalmente nos espaços públicos e infraestrutura (SILVA et. al, 2021, p.9).

Em 1985 ocorreu a primeira experiência de urbanização de favelas em Curitiba, a urbanização da Vila Sibisa, localizada no bairro CIC. O projeto contava com a titulação dos lotes de um setor da favela, a urbanização parcial de outro e a remoção de um terceiro. As intervenções para urbanização realizadas abrangiam obras de drenagem, terraplanagem, demarcação de lotes, implementação de infraestrutura e titulação de 50 famílias. As famílias removidas foram realocadas para loteamentos criados pela própria COHAB-CT, em diferentes bairros de Curitiba (CORREIO DE NOTÍCIAS, 1985; NUNES DA SILVA et al., 2021a).

Em 1988 ocorreram ações de regularização em seis favelas da cidade. Em seguida, com o retorno de Jaime Lerner à prefeitura e conseqüentemente do alinhamento às políticas liberais que vinham sendo implementadas no período da ditadura ocorre um abandono da política que vinha sendo construída. A política de urbanização de favelas deixa de ser prioridade, enquanto há um retorno do modelo de modernização higienista da cidade, ao mesmo tempo também ocorre uma contenção do momento popular que vinha sendo construído no município (NUNES DA SILVA et al., 2021a).

Em síntese, reconhece-se, a partir da década de 1980, a construção de um novo paradigma no enfrentamento da questão habitacional em diversos municípios brasileiros e em Curitiba, que viabilizou as primeiras experiências de urbanização e regularização fundiária de favelas. (NUNES DA SILVA et al., 2021a).

Porém, a mudança na condução política do município no final da década de 1980, promoveu o retrocesso da política e das ações que vinham sendo construídas. O pouco espaço de tempo entre essas mudanças levou à avanços poucos significativos no ponto de vista da atuação em assentamentos precários no município, o que perdurou na década seguinte, contrário ao que aconteceu em outros municípios brasileiros, que passaram a ser administrados por gestões progressistas, muitos dos quais tornaram-se referência nacional e mundial em urbanização de favelas (NUNES DA SILVA et al., 2021a).

No entanto, apesar do hiato na intervenção de favelas pela política municipal, na década de 1990 inicia-se a ser retomada a política habitacional em nível federal e surgem novos programas para urbanização de favelas. Assim, surge o primeiro programa voltado à urbanização de favelas, o Programa Habitar Brasil (HBB). Este programa foi o primeiro que preconizava a urbanização de favelas nos projetos de intervenção postos em prática pelo município de Curitiba (VASCO, 2018).

O HBB, iniciado em 1993 no governo Itamar Franco, contava com recursos da OGU e previa a contrapartida dos estados e municípios, que se tornavam agentes promotores das intervenções (PETRAROLLI, 2015). As

experiências pioneiras dos municípios que vinham atuando na urbanização de favelas foram utilizadas para estruturar esse programa (BUENO, 2000; CORDEIRO, 2009).

No ano de 1995 foi criado o Programa de Atendimento Habitacional através do Poder Público (PRÓ-MORADIA), financiado com recursos do FGTS, que possuía uma modalidade específica para urbanização de favelas e regularização fundiária, bem como ações de melhorias habitacionais, construção e aquisição de unidades e lotes (CORDEIRO, 2009).

No entanto, mesmo com a estruturação desses programas, a crise econômica enfrentada pelo país; as altas taxas de inflação e a falta de recursos, fizeram com que os programas elaborados pelos governos da União fossem pouco expressivos, mas são considerados um marco na história das intervenções públicas em favelas (CARDOSO, DENALDI, 2018).

O período foi marcado também por um processo de informalização ainda maior do acesso à moradia, que se somou ao crescimento da população residente nas capitais do Brasil (ABRAMO, 2009).

Em Curitiba, na década de 1990 ocorreu um predomínio das ações da produção de lotes urbanizados, de fato, segundo Albuquerque (2012), das 42.294 unidades habitacionais produzidas na década de 1990 pela COHAB-CT, 11.701 unidades, ou seja, 28%, eram lotes produzidos por meio do Programa de Parceria com a iniciativa privada.

A regularização fundiária era praticada pela companhia através de processos que incorriam novas irregularidades (VASCO, 2018). A COHAB-CT cobrou de 37.751 famílias que residiam em 12 favelas a regularização fundiária, mas o loteamento não estava aprovado, ou seja, não havia condições de titular as famílias. Essa prática se concentrou na década de 90, quando cerca de 55,75% de todas as titulações executadas pela COHAB-CT foram realizadas. No entanto, não somente o acesso às novas unidades era marcado pela mercantilização do acesso à moradia, mas também a operacionalização do processo de titulação (VASCO, 2018).

Em 1999, o HBB passou por uma reestruturação e estabeleceu convênio junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), passando a se chamar Programa Habitar Brasil BID ou HBB BID. O programa realizava o aporte de recursos para a urbanização de favelas em municípios que fossem selecionados e em ações que estivessem de acordo com o ideário preconizado pelas agências multilaterais (CAVALCANTI, 2008). A ideia era reestruturar as políticas de construção de moradias e intervenção na urbanização de favelas que haviam sido perdidas com a falta de recursos do início da década de 1990 (CARDOSO; DENALDI, 2018).

O diferencial do HBB BID em relação aos programas anteriores estava no alinhamento entre as políticas que articulavam o enfrentamento da questão habitacional e a melhoria da capacidade institucional do Estado para executá-las, trazendo novos princípios para a atuação em favelas no Brasil (CARDOSO, 2017; CAVALCANTI, 2008).

Como exigência para aprovação de projetos e liberação de recursos do HBB BID, as prefeituras precisavam elaborar o no Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais (PEMAS). O plano era, portanto, o

componente principal do HBB. Por meio desse programa, no início da década de 2000, a COHAB-CT desenvolveu o projeto “Nossa Vila”, que tinha como objetivo regularizar, urbanizar e promover o desenvolvimento social e econômico das comunidades e prevenir o surgimento de novas ocupações nessas áreas (NUNES DA SILVA et al, 2021a). Assim, entre os anos de 2001 e 2002 o Município de Curitiba contratou junto ao HBB BID a execução de projetos de participação comunitária, recuperação ambiental, urbanização, regularização fundiária e reassentamento das áreas da Vila Xapinhal, com construção do conjunto habitacional Moradias Novo Horizonte, atendendo ao todo 2.163 famílias e da Vila Terra Santa, com construção do conjunto habitacional Moradias Laguna, com atendimento de 1.077 famílias. O projeto de urbanização da Vila Xapinhal previa intervenções em reassentamento, infraestrutura, recuperação ambiental, construção de equipamentos, trabalho social de participação e regularização fundiária (NUNES DA SILVA et al, 2021a).

Portanto, com o HBB BID foram apresentados novos princípios às práticas das intervenções em favelas no município de Curitiba, que avançaram em relação à titulação dos lotes e teve ainda maior relevância graças ao debate provocado sobre como intervir em assentamentos precários (NUNES DA SILVA et al., 2021).

Em 2003, com a criação do Ministério das Cidades no primeiro governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006), é criada a Secretaria Nacional de Habitação, inaugurando uma nova agenda para a atuação dos governos subnacionais em habitação de interesse social (CARDOSO, DENALDI, 2018).

Em 2005, em Curitiba, foi lançado o Programa Moro Aqui, que auxiliava na melhoria da condição de habitação das famílias, visando a integração da favela à cidade formal através de obras de infraestrutura. No entanto, segundo Nunes da Silva et al. (2021a, p.282), em “apenas uma das favelas, para atender exigências do organismo multilateral, foi executada a urbanização integral, que também contou com ações de remoção e reassentamento financiadas com recursos da União”. Além disso, intervenções previstas no âmbito desse programa, mais tarde, integraram os projetos de captação de recursos do PAC-UAP.

De qualquer forma, em síntese, em Curitiba o HBB BID promoveu mudanças importantes na institucionalização da prática de projetos que priorizassem a urbanização integral, em detrimento das remoções, mesmo que a mesma tenha sido derivada das exigências de alinhamento entre os projetos e os princípios do banco (VASCO, 2018). No entanto, pode-se afirmar que houve, entre o final da década de 1990 e início da década de 2000 uma apropriação do tema favela pela política urbana pelas políticas federais e municipais.

No entanto, mesmo com essas ações em favelas e a produção de lotes pela COHAB-CT, em 2005, o percentual de pessoas que viviam em espaços informais de moradia² era crescente e estimado em 10% dos domicílios da cidade (NUNES DA SILVA, 2012, p.141).

² Nunes da Silva (2012, p.119) conceitua esses espaços como “todas as tipologias derivadas de um processo de produção do espaço urbano que se realiza a revelia das normas urbanísticas com o objetivo de atender às necessidades habitacionais de seus residentes”. Na tese da

Então, com os governos petistas, ocorreu a institucionalização e descentralização da política habitacional por meio da destinação de recursos e da gerência de projetos via órgão federal, representado pelo Ministério das Cidades, e da elaboração de projetos pelos municípios, através das secretarias e companhias habitacionais (CARDOSO, 2017).

A partir desse movimento e da adoção de estratégias econômicas intervencionistas, que tinham como objetivo desenvolver o país por meio do aumento dos gastos públicos com programas sociais e transferência de renda, em 2007 é lançado pelo governo federal o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) (CARDOSO et al., 2017, p. 25), que pela sua importância para a política de urbanização de favelas será tratado no tópico a seguir.

O PAC-UAP EM CURITIBA

O PAC foi, de forma geral, um pacote de medidas econômicas centradas em investimentos de obras de infraestrutura, que visavam aquecer o mercado e acelerar a economia (CARDOSO; DENALDI, 2018).

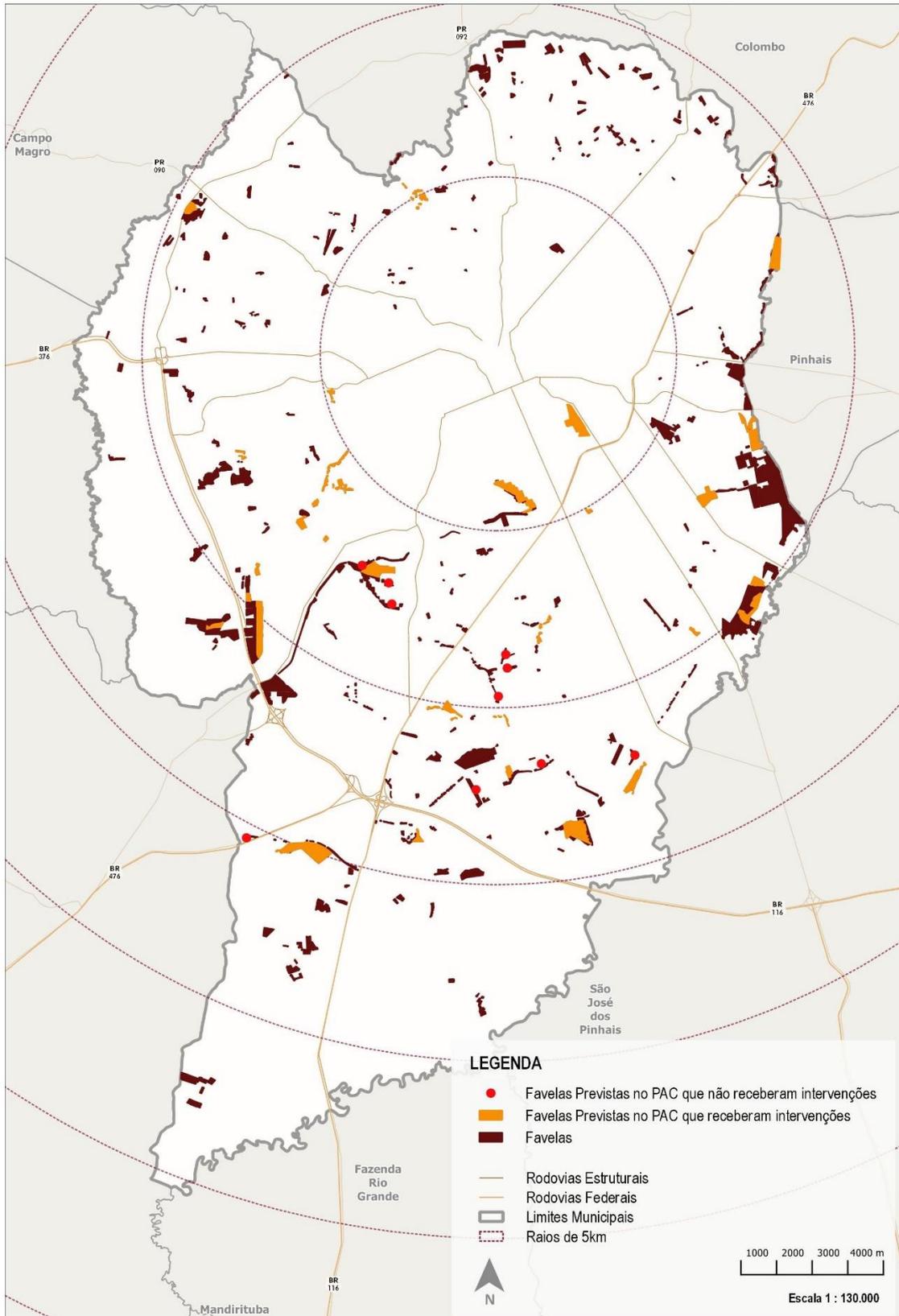
O PAC Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP) foi uma das modalidades de atuação do PAC e tinha como objetivo promover a urbanização de favelas, garantindo o acesso à moradia digna e à cidade urbanizada. Portanto, os projetos de urbanização financiados pelo PAC-UAP deveriam priorizar a urbanização integral dos assentamentos, promovendo a incorporação de componentes de integração urbana, moradia adequada, regularização fundiária, inclusão social e ambiental, que seriam atingidos por meio de intervenções físicas, ações, obras e serviços, como forma de superar as condições de precariedade e promover a integração dos assentamentos à cidade urbanizada (CARDOSO; DENALDI, 2018).

O Programa teve vigência entre 2007 e 2014 e foi executado em duas etapas: o PAC - 1 (2007 – 2010) e o PAC 2 (2011 - 2014). Sozinho, o PAC-UAP contabilizou um investimento de R\$ 33,5 bilhões de recursos voltados para urbanização de favelas no Brasil. Este montante nunca havia sido destinado em nível federal para a execução de uma política desta natureza (CARDOSO; DENALDI, 2018).

No município de Curitiba foram firmados 19 contratos com o PAC-UAP, que previam intervenções em 49 favelas, e compreendiam aproximadamente 22 mil domicílios, onde viviam 90 mil habitantes, distribuídos em 21 bairros da cidade, a localização destes assentamentos pode ser visualizada na Figura 1 (NUNES DA SILVA, et al., 2021a, NUNES DA SILVA, et al., 2018).

autora as tipologias de espaços informais de moradia estudados no município são favelas, loteamentos irregulares e loteamentos clandestinos.

FIGURA 1 – FAVELAS CURITIBANAS QUE RECEBERAM INTERVENÇÕES DO PAC



Fonte: Silva et al. (2020)

Nestes contratos foram previstas obras e ações de regularização fundiária; saneamento; requalificação ambiental; requalificação de moradias

precárias; promoção habitacional em caso de déficit, com a produção de novas unidades dentro dos limites do TC firmado.

Das 51 favelas, 63% têm origem anterior à década de 1980, o que aponta que tais assentamentos possuem um território consolidado e dinâmicas sociais complexas (SILVA et. al, 2018). Além disso, devido ao tempo de existência esses loteamentos estão localizados em áreas bem localizadas da cidade (SILVA, 2012).

Quando se analisa as características físicas dessas áreas sabe-se que 71% das favelas incorporadas ao PAC ocupavam margens de rios, com existência de domicílios sujeitos a riscos de enchentes e desmoronamentos, 24% estavam dispostos ao longo de linhas férreas, 3% estavam em áreas de movimentação de terra e 20% em risco estrutural ou área de adensamento excessivo. Assim, a justificativa da eliminação de riscos foi um dos principais motores das remoções realizadas (NUNES DA SILVA et al., 2018).

As intervenções realizadas em Curitiba podem ser diferenciadas em seis tipologias, descritas no Quadro 1:

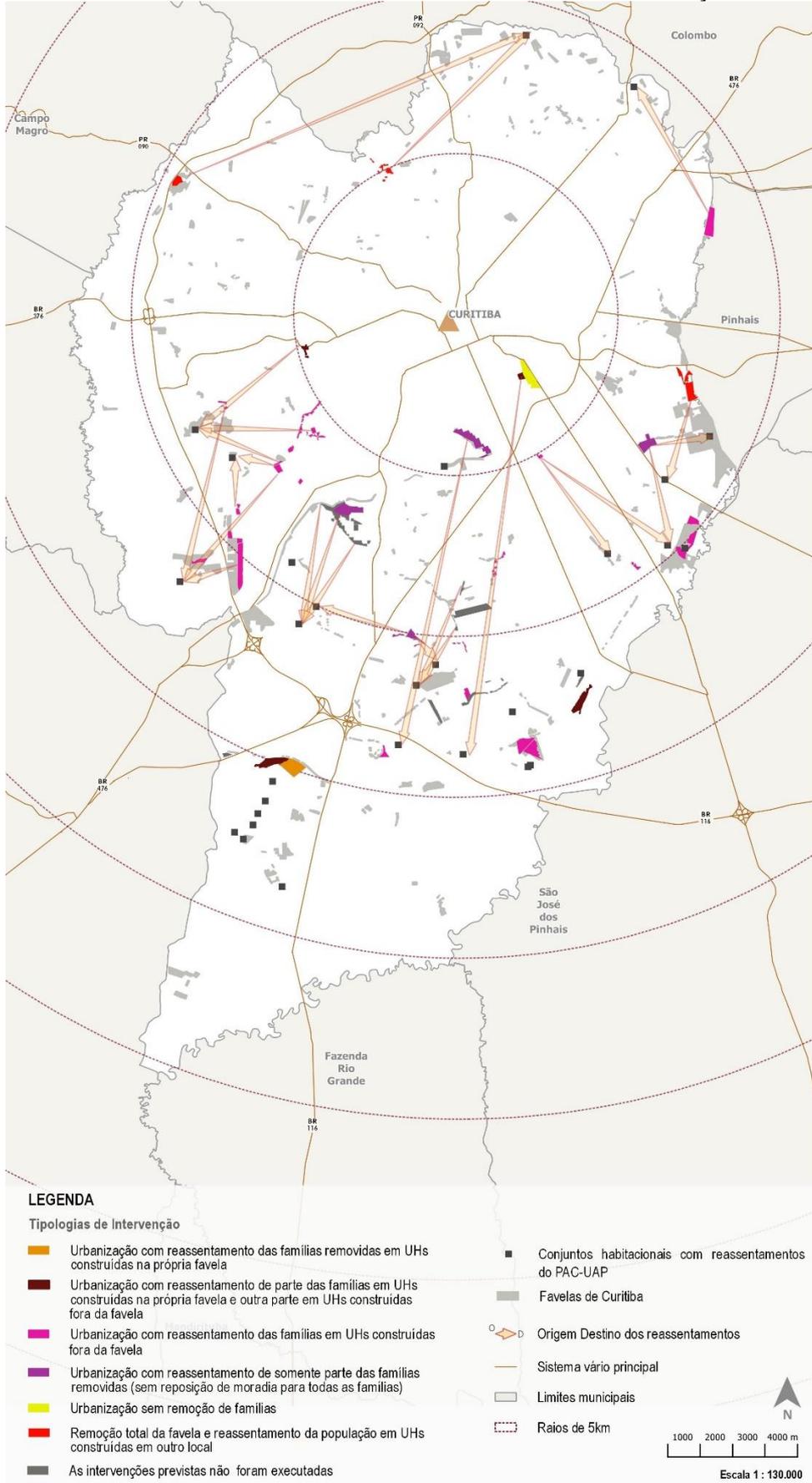
QUADRO 1 – TIPOLOGIAS DE INTERVENÇÃO EM FAVELAS NO PAC-UAP EM CURITIBA

N.	Tipologia	Quantidade de Favelas
1	Urbanização com reassentamento das famílias removidas em UHs construídas na própria favela	1
2	Urbanização com reassentamento de parte das famílias em UHs construídas na própria favela e outra parte em UHs construídas fora da favela	6
3	Urbanização com reassentamento das famílias em UHs construídas fora da favela	22
4	Urbanização com reassentamento de somente parte das famílias removidas (sem reposição de moradia para todas as famílias)	4
5	Urbanização sem remoção de famílias	1
6	Remoção total da favela e reassentamento da população em UHs construídas em outro local	3
7	As intervenções previstas não foram executadas	12
	Total	49

FONTE: CAIXA, 2018; NUNES DA SILVA, et al., 2018.

A partir desses dados, observa-se, portanto, que a execução do programa federal no município não priorizou a urbanização das favelas, mas que os recursos do PAC-UAP, captados pelo município, foram utilizados, sobretudo, para realização de obras de remoção e construção de novos conjuntos habitacionais (NUNES DA SILVA et al, 2020). A espacialização das intervenções segundo as tipologias expostas no Quadro 2 pode ser visualizada na Figura 2, a seguir.

FIGURA 2 – FAVELAS CURITIBANAS QUE RECEBERAM INTERVENÇÕES DO PAC



Fonte: Silva et al. (2020)

Quando se analisa os dados sobre as intervenções em cinco (10%) das favelas foram previstas obras de melhoria habitacional, em 16 (32%) ações de regularização fundiária, em 34 (69%) eliminação de situações de risco, em 12 (24%) produção habitacional dentro da área da favela, em 21 (42%) obras de saneamento, e em 25 (51%) de infraestrutura. Esses dados explicitam, portanto, que os principais investimentos estavam voltados para eliminar situações de risco, qualificar a infraestrutura dos assentamentos e regularizar o acesso à propriedade (CAIXA, 2018).

A eliminação de situações de risco estava majoritariamente ligada à existência de domicílios em APPs. No entanto, mesmo com a retirada das famílias destas áreas, as obras de remoção de resíduos e recuperação ambiental aparece como item não executado na maioria dos assentamentos (NUNES DA SILVA et. al, 2018).

Assim, para serem aprovados os projetos deveriam preconizar a urbanização integral dos assentamentos e como verificado através dos dados analisados sobre as intervenções fica comprovado que as intervenções previstas nas favelas foram implementadas de modo parcial, com redução das metas e a não realização de obras em sua totalidade, não enfrentando todas as dimensões da precariedade presentes nos assentamentos, como, por exemplo, a melhoria habitacional (CAIXA, 2018).

Esta redução ou não cumprimento de metas pode ser observada nas intervenções previstas de regularização fundiária. Os projetos previam a regularização fundiária de 7.639 famílias provenientes de cinco favelas da cidade, mas constatou-se que esta meta não foi executada em nenhuma delas (NUNES DA SILVA, et al., 2018).

Por outro lado, foram produzidas 5.222 novas habitações, destas, 82% foram destinadas ao reassentamento de famílias para novas áreas, localizadas, em sua maioria, na periferia do município e distantes das áreas de origem nas quais as famílias tinham estabelecido seus vínculos de moradia. A recuperação de moradias existentes, por sua vez, era prevista em 5,32% dos projetos e foi executada em apenas 7,14% dos projetos em que era prevista (NUNES DA SILVA, et al., 2018).

Ao todo foram produzidos 30 novos conjuntos com recursos do PAC UAP. Além disso outras 1.103 unidades habitacionais foram produzidas com recursos do PMCMV nesses conjuntos do PAC-UAP (NUNES DA SILVA, et al., 2018).

Nessa transição de metas os recursos relativos à infraestrutura como pavimentação, drenagem e ligações de saneamento passaram a ser utilizados não na urbanização das favelas, mas na construção de novos conjuntos habitacionais (NUNES DA SILVA, et al., 2018).

Portanto, como se observa nas metas do PAC 1 e do PAC 2 o objetivo de urbanização integral passa a ser abandonado, enquanto a construção de novas moradias, inclusive daquelas financiadas pelo PCMV é plenamente executado. Exemplo desse movimento, um dos TCs do PAC 2 prevê exclusivamente a construção de novas unidades habitacionais no bairro Tatuquara, sul do

município e vetor de expansão da mancha urbana (NUNES DA SILVA, et al., 2018).

No que tange as favelas que receberam intervenções, 19 (38%) já haviam recebido alguma ação, sendo 14 (28%) de regularização fundiária e 5 (10%) de produção de lotes (NUNES DA SILVA et al., 2018). Portanto, ações pontuais já haviam sido implementadas em 38% dos assentamentos incorporados aos projetos do PAC-UAP, principalmente voltadas à titulação dos lotes e formalização do acesso à propriedade privada. Além disso, para o PAC-UAP a decisão entre urbanizar e/ou remover estava estritamente ligada à existência de fatores de risco no assentamento (SILVA et al., 2020).

De forma geral, Curitiba não difere de outros municípios que utilizaram os recursos do PAC para manter as práticas já estruturadas em suas instituições e secretarias (CARDOSO; DENALDI, 2018).

NOTAS METODOLÓGICAS

A partir da análise global das intervenções do PAC-UAP em Curitiba foi construída a metodologia para escolha dos estudos de caso a serem analisados, bem como, a metodologia de análise da abordagem das intervenções realizadas.

Para a escolha das intervenções em favelas que seriam objeto de análise foram utilizados critérios eliminatórios e classificatórios que buscaram levar em consideração a relevância da favela no contexto em que se insere, a colaboração que os estudos de caso podem oferecer na análise da abordagem, bem como a disponibilidade de dados.

Perante a expressividade da atuação e dos recursos do PAC-UAP em Curitiba, o primeiro critério definido para análise foi que o assentamento deveria ter sido objeto do PAC-UAP.

Este critério foi considerado eliminatório e da totalidade das mais de 250 favelas apontadas por Nunes da Silva (2012) existentes no município sobram em um primeiro filtro os 49 assentamentos que foram objeto de projetos do PAC-UAP. Por sua vez, quando analisados os assentamentos que, de fato, tiveram obras executada esse universo cai para um total de 37 assentamentos.

A partir destas 37 foi aplicado um critério classificatório em relação às dimensões das favelas do PAC-UAP. Foram classificadas então as oito maiores favelas, são elas:

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

Na sequência foi analisado o tempo de inserção dessas favelas que está descrito no quadro a seguir:

QUADRO 2 – DÉCADA DE ORIGEM DOS ASSENTAMENTOS

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

FONTE: NUNES DA SILVA et. al, 2012

As favelas foram então classificadas da mais antiga para a mais recente. Nesse momento buscou-se escolher favelas que tivessem uma heterogeneidade na década de origem, com o objetivo de enriquecer a investigação.

Na sequência foi analisado como foi feito o tipo de contratação do PAC, se por assentamento ou bolsão de investimentos, isto é, o recurso seria aplicado em um grupo de favelas e não em uma favela específica. Assim, este critério é eliminatório e exclui da seleção aquelas favelas que tiveram investimentos voltados não apenas para o assentamento analisado, mas para toda o grupo de assentamentos considerado dentro daquele bolsão, o que dificultaria a análise.

No caso das Vilas Higienópolis-Paraíso, bem como na Vila Nova Barigui, apesar da expressividade de recursos recebidos as favelas receberam os investimentos de forma agrupada e foram então excluídas.

Na sequência foi analisada a robustez dos investimentos aplicados nas intervenções do PAC nestas favelas, que estão exibidos na Tabela 2. A Vila Parolin aparece duas vezes, pois recebeu duas intervenções em contratos e anos diferentes.

TABELA 2 – INVESTIMENTOS DO PAC 1 NAS FAVELAS OBJETO DE ESTUDO

Vila	Ano	Investimento Total	Repasse Federal	Contrapartida Municipal
Vila Terra Santa	2004	R\$ 18.794.018,14	R\$ 14.373.309,35	R\$ 4.420.708,79
Vila União Ferroviária	2005	R\$ 1.802.573,71	R\$ 332.255,71	R\$ 1.470.318,00
Vila Parolin	2007	R\$ 15.426.904,66	R\$ 10.018.893,47	R\$ 5.408.011,19
Vila Parolin	2009	R\$ 3.245.027,99	R\$ 2.337.435,74	R\$ 907.592,25
Vila Leão	2007	R\$ 565.762,06	R\$ 562.652,73	R\$ 3.109,33
V. Autódromo I	2008	R\$ 781.455,19	R\$ 584.647,57	R\$ 196.807,62
V. Torres	2011	R\$ 397.566,51	R\$ 396.018,23	R\$ 1.548,28

FONTE: CAIXA, 2018

Posteriormente foi realizada a verificação quanto à existência de intervenções anteriores ao PAC-UAP nessas favelas. O levantamento realizado até o momento aponta para a existência de intervenções em favelas ao menos 5 dessas favelas, Vila Torres, Vila Leão, Terra Santa, Bolsão Audi União e Parolin.

Por fim, quando analisada a localização dessas favelas na cidade e a distância ao centro da cidade pode-se encontrar:

QUADRO 3 – LOCALIZAÇÃO E DISTÂNCIA DAS FAVELAS

Favela	Bairro	Regional	Sentido	Distância ao Centro
V. União Ferroviária	Uberaba	Cajuru	Leste	10 Km
V. Leão	Novo Mundo	Pinheirinho	Oeste	7 Km
V. Terra santa	Tatuquara	Tatuquara	Sudoeste	15 Km
V. Torres	Prado Velho	Matriz	Centro	4 Km
V. Parolin	Parolin	Portão	Centro-Sul	4 Km

FONTE: NUNES DA SILVA , 2012.

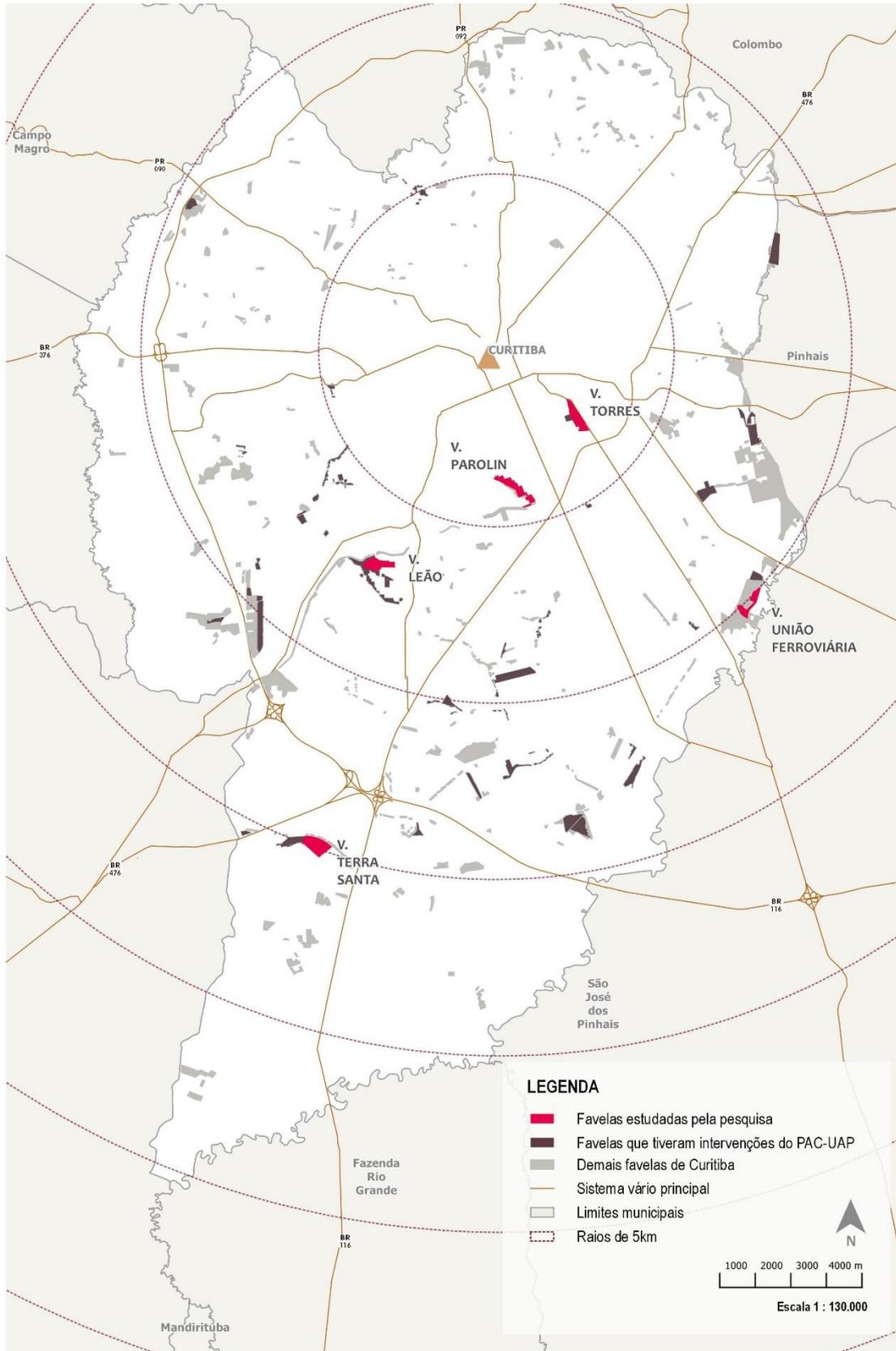
Além desses critérios foi realizada a análise da relevância social e no contexto curitibano destas favelas, com base nos relatórios de que apontam sobretudo para a existência do movimento popular na Vila Formosa e na Vila União Ferroviária (BELMIRO, 2019; NUNES DA SILVA et al, 2018, 2021).

Por fim, tendo consciência da importância da existência de fontes de pesquisa para realizar as análises, esse critério também foi incorporado na seleção. Assim, considerando os critérios apresentados, foram definidas para realização dos estudos de caso as seguintes favelas curitibanas:

- Vila Parolin
- Vila Terra Santa
- Vila Leão
- Vila Torres
- Vila União Ferroviária

A localização dessas favelas no município pode ser verificada na figura a seguir:

FIGURA 3 – FAVELAS ESCOLHIDAS PARA OS ESTUDOS DE CASO



Fonte: Silva et al. (2020)

A partir da definição das favelas escolhidas parte-se para a fase de análise das intervenções. A pesquisa, portanto, tem objetivos investigativos descritivos e explicativos que analisam os dados quantitativos e parte para uma análise qualitativa da intervenção nessas favelas. A operacionalização da análise desses dados quantitativos e que possibilita a análise qualitativa acontece através da investigação comparativa entre o que era previsto executar nas favelas e aquilo que, de fato, foi executado. Além disso o levantamento de tais informações permitirá uma breve análise comparativa entre os resultados obtidos nas pesquisas que fizeram o levantamento global das intervenções do PAC (NUNES DA SILVA et al., 2018) e a análise das favelas escolhidas que tem como característica serem grandes favelas e que aportaram um número maior de recursos.

Portanto, a metodologia inicia-se com o levantamento documental e revisão da literatura sobre o tema e, sobretudo, sobre as pesquisas já desenvolvidas e parte então para a sistematização de tais dados, seguido de análise e produção textual.

Dentre os materiais utilizados e principais fontes de pesquisa estão as planilhas acerca da execução do PAC-UAP em Curitiba e que foram disponibilizadas pelo Ministério das Cidades, pela Gerência Executiva e Negocial de Governo da CAIXA, e pela Diretoria Técnica da Companhia de Habitação Popular de Curitiba (Cohab-CT). Além destes, foram utilizados os relatórios das pesquisas desenvolvidas em Curitiba e citados na introdução, bem como relatórios e documentos técnicos produzidos pela COHAB-CT e o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC), órgãos da Prefeitura Municipal de Curitiba responsáveis pela concepção e execução das políticas urbana e habitacional.

No entanto, vale lembrar que, como citado, o presente artigo refere-se à fase inicial de análise das características das intervenções nestas favelas, tais análises serão aprofundadas no decorrer do desenvolvimento da pesquisa de dissertação na qual além da análise dos documentos supracitados serão também realizadas buscas por outras fontes de pesquisa, bem como análises locais e espaciais dos projetos, complementando a investigação.

ANÁLISE DA ABORDAGEM DAS INTERVENÇÕES DO PAC-UAP E SUAS CONSEQUÊNCIAS

Como é possível visualizar na Figura 3 as favelas escolhidas para análise são grandes favelas do município que quando analisadas em relação ao centro da cidade encontram-se na porção inferior do território. Na Tabela 3 estão relacionadas outras características dessas favelas como o número de domicílios e de habitantes.

TABELA 3 – CARACTERÍSTICAS POPULACIONAIS DAS FAVELAS ANALISADAS

Vila	Nº dom	Nº hab.	Dens. Hab. (hab / km²)	Bairro	Dens. Bairro. (hab / km²)
V. Leão	1356	5220	261,00	Novo Mundo	74,07
V. Parolin	1853	7134	334,45	Guaira	64,48
V. Terra Santa	1085	4177	151,41	Tatuquara	46,98
V. União Ferroviária	2326	8955	131,69	Uberaba	40,30
V. Torres	149	574	423,19	Prado Velho	24,97

FONTE: NUNES DA SILVA (2012)

Portanto a favela analisada com maior densidade habitacional é a Vila Torres, seguida pelas Vilas Parolin e Leão. Essas favelas são mais antigas e centralizadas, o que justifica tais características. Além disso, por serem favelas de alta relevância, com grande número de domicílios e terem aportado alto número de recursos essas favelas foram priorizadas em relação às demais e suas obras foram praticamente todas concluídas inclusive havendo novos investimentos, no caso da Vila Parolin, com o objetivo de concluir as obras previstas anteriormente (TABELA 4).

TABELA 4 – ANDAMENTO DAS OBRAS NAS FAVELAS

Nome	Data Seleção	Recurso	PAC	% andamento da obra	Observações
V. Parolin	08/03/2007	OGU	PAC 1	100,00%	Concluída.
V. União Ferroviária	23/12/2005	OGU	PAC 1	100,00%	Concluída.
V. Leão	08/03/2007	OGU	PAC 1	100,00%	Concluída.
V. Torres	14/02/2011	OGU	PAC 2	100,00%	Concluída com redução de metas.
V. Parolin	17/11/2009	FNHIS	PAC 1	93,00%	Paralisada.

FONTE: CAIXA (2018), IPPUC (2015), NUNES DA SILVA (2012)

No que tange o escopo dos projetos enviados para captação de recursos, idealmente todos eles deveriam priorizar a urbanização integral dos assentamentos.

Na Vila Parolin era prevista a produção de 662 novas unidades habitacionais, destas, deixaram de ser executadas 326 novas unidades habitacionais. Por outro lado, foram executadas 49 novas unidades habitacionais em conjunto habitacional através do programa Minha Casa Minha Vida que receberam famílias da Vila Parolin custaram o valor médio de R\$ 52.000,00 por unidade habitacional. Mais tarde, no segundo contrato, eram previstas inicialmente a construção de 150 unidades habitacionais, das quais 40 não foram executadas. Portanto, ao todo, somente na Vila Parolin foram previstas a construção de 812 moradias na Vila, sendo que foram executadas apenas 446, o que corresponde à 54% do previsto. Neste segundo contrato foram financiadas obras de saneamento, a construção de 70 moradias e a remoção das famílias que ocupavam as margens do Rio Belém.

Por sua vez, na Vila União Ferroviária as obras de drenagem pluvial, terraplanagem, paisagismo, requalificação ambiental e eliminação da situação de risco foram plenamente concluídas. Já, Na Vila Leão as obras previstas foram realizadas, no entanto houve redução da área de intervenção. Foi financiado pelo PAC-UAP obras de implementação de ciclovia e iluminação pública em alguns pontos do assentamento, além disso foi realizada a requalificação ambiental da área com enleivamento e plantio de árvores e implantação de um centro cultural multiuso. Além das remoções realizadas foram construídas cinco unidades habitacionais.

As intervenções da Vila Torres foram realizadas melhorias no sistema de drenagem pluvial e recuperação da pavimentação danificada por estas obras de drenagem, sendo que era necessário realizar a pavimentação de ruas no local, a produção habitacional de 49 unidades habitacionais verticais e 28 horizontais, a recuperação e melhoria de 43 unidades habitacionais localizadas na favela, além da realização de obras para ligações domiciliares de abastecimento de água, ligações domiciliares e intradomiciliares de esgotamento sanitário, execução de entradas de energia nos domicílios.

No caso da Vila Torres. Vale ressaltar que 24 unidades habitacionais, das 77 previstas foram executadas em novos conjuntos habitacionais do MCMV, pelo valor médio de R\$ 45.000,00 por unidade.

Na Vila Terra Santa, por sua vez era prevista construção de 650 novas unidades habitacionais, bem como a execução de melhorias habitacionais em 223 moradias. Além disso era previsto a construção de áreas de Lazer, de um Creche e de uma Escola Municipal, próximo ao Moradias Laguna, conjunto habitacional voltado ao reassentamento da população removida da Vila Terra Santa.

Segundo dados da COHAB-CT foram utilizados recursos dos programas Moro Aqui e do Programa Habitar Brasil para realizar intervenções de regularização fundiária nas Vilas Torres, Terra Santa e Leão.

As intervenções de regularização fundiária não eram previstas em nenhum dos casos estudados. O Quadro 4 sintetiza os componentes que eram previstos pelos projetos para captação de recursos para intervenção nas favelas estudadas e também quais desses componentes foram de fato executados.

QUADRO 4 - COMPONENTES PREVISTOS E EXECUTADOS NOS TCs

	V. Parolin	V. Parolin 2	V. Leão	V. Torres	V. União Ferroviária	V. Terra Santa
COMPONENTES PREVISTOS						
Saneamento						
Infraestrutura						
Produção habitacional no objeto do reassentamento						
Requalificação de moradias						
Requalificação ambiental						
Equipamentos sociais						
Eliminação de situação de risco						
Produção habitacional para reassentamento dentro do TC						
COMPONENTES EXECUTADOS						
Saneamento						
Infraestrutura						
Produção habitacional no objeto do reassentamento						
Requalificação de moradias						
Requalificação ambiental						
Equipamentos sociais						
Eliminação de situação de risco						
Produção habitacional para reassentamento dentro do TC						

FONTE: CAIXA, 2018, adaptado pela autora

Portanto, em todas as favelas a natureza das intervenções era de urbanização parcial e eliminação de riscos e, com exceção apenas da Vila União Ferroviária, de provisão habitacional.

Além da análise dos componentes da intervenção em relação aos componentes previstos no projeto é possível ainda realizar uma análise frente à forma como foram tratados os assentamentos, isto é, se houve projeto de conjuntos habitacionais para relocação dentro do próprio assentamento, ou se as famílias foram reassentadas, se todas as famílias foram atendidas, ou se houve reassentamento com solução parcial para as famílias. O Quadro 5 sintetiza essas diferentes formas de intervenção.

QUADRO 5 – TIPO DE INTERVENÇÃO NAS FAVELAS

Nome	Tipo de Intervenção
V. Leão	Urbanização com solução parcial de atendimento às famílias (sem reposição de moradia para todas as famílias)
V. Terra Santa	Urbanização com construção de Uhs no próprio assentamento

V. União Ferroviária	Urbanização com reassentamento das famílias em UHs construídas fora da favela
V. Torres	Urbanização (sem reassentamento)
V. Parolin	Urbanização com construção de Uhs no próprio assentamento com solução parcial de atendimento às famílias (sem reposição de moradia para todas as famílias)
V. Parolin 2	Urbanização com construção de Uhs no próprio assentamento com solução parcial de atendimento às famílias (sem reposição de moradia para todas as famílias)

FONTE NUNES DA SILVA et al., adaptado pela autora

Dentro das Vilas foram produzidas ao todo 5 habitações na Vila Leão, 162 na Vila Terra Santa, e 406 na Vila Parolin. No entanto, nem todas essas unidades produzidas atenderam de fato a quantidade de famílias removidas e muitas destas foram reassentadas. Além disso, como exposto, no próprio contrato de urbanização da favela eram previstas construção de conjuntos habitacionais com recursos do PAC-UAP. No caso da Vila Parolin foi construído o conjunto habitacional Moradia dos Profetas com 54 unidades e valor total de R\$ 2.706.397,12, tendo sido totalmente executado. No caso do contrato onde estava a urbanização da Vila Leão foram inclusos os conjuntos Moradias Arroio, Ferrovila Minas Gerais e Ilha do Sol II. O Moradias Ilha do Sol II não foi executado, mas os demais somaram um investimento de R\$ 13.509.530,26 e 362 unidades habitacionais. Por fim, o contrato da Vila União Ferroviária, além de outras vilas incluía também a complementação da construção do conjunto Moradias União Ferroviária, que neste contrato somou o valor de R\$ 2.837.651,28 para finalização das infraestruturas do conjunto habitacional.

Portanto os valores direcionados à construção dos conjuntos habitacionais foram quase duas vezes maiores que os destinados à urbanização das vilas em si.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O conceito de moradia compreende que o acesso à habitação não está garantido apenas pela casa, mas vincula-se também às características do espaço nas quais a habitação está inserida, considerando o assentamento, o entorno, as condições de acesso às demais regiões da cidade, o saneamento, e demais infraestruturas e serviço, ou seja, à forma como o morar implica na vida cotidiana de seus moradores. Nesse sentido, verificar as condições gerais de moradia implica também em avaliar as condições de acesso à terra bem localizada, à cidade urbanizada, a partir das quais seria garantida o morar com dignidade para a população residente nestes espaços.

Dentro desses preceitos e preconizando a urbanização integral o PAC-UAP repassava recursos para os municípios urbanizarem suas favelas. No entanto, apesar da extensão do escopo e abrangência territorial previstas nos projetos realizados em Curitiba, a não execução das ações previstas nos assentamentos e a priorização das remoções e da provisão habitacional, desviaram-se os objetivos preconizados pelo programa federal.

Assim, à luz da teoria da urbanização integral de favelas é possível perceber que esta urbanização não foi preconizada pelos projetos e pela execução das obras pela COHAB-CT, na verdade mesmo quando havia redução de metas ainda assim a produção habitacional para reassentamento era mantida como prioridade.

Como exposto, em diversas favelas do PAC-UAP ocorreu inclusive a intervenção apenas para a remoção ou para construção de conjuntos habitacionais. No entanto, nas favelas escolhidas para análise isso não aconteceu. Devido aos critérios determinados para análise que envolviam o valor do investimento, o tamanho e relevância na favela percebe-se que houve uma priorização dessas favelas para execução das obras, mesmo que com redução de metas ou do perímetro de intervenção.

Porém, essa priorização não significou a regularização fundiária, titulação das moradias, melhorias habitacionais e escolha da relocação frente ao reassentamento nas intervenções. Pelo contrário, mesmo no escopo de intervenção e nos projetos essas medidas eram deixadas de lado frente à oportunidade de construção de novas unidades habitacionais em novos conjuntos que já eram previstos nos próprios contratos e às obras de eliminação de risco, usadas como justificativa para as remoções.

Assim, embora o PAC-UAP tenha sido concebido para promover a urbanização integral dos assentamentos, o que se observou foram que as ações já cotidianamente praticadas no município foram mantidas, com a remoção parcial ou total das famílias, quebra do vínculo de vizinhança e reassentamento em conjuntos habitacionais periféricos, distantes dos núcleos originários dos moradores.

A prática da remoção em detrimento da urbanização das favelas mostra que, mesmo com a construção de uma “nova escola de urbanismo” há 30 anos preconizada por Maricato (2011), há ainda muito que se avançar no que tange a abordagem escolhida na execução das intervenções em favelas e o entendimento da urbanização integral como agente promotor do direito à cidade.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, P. A cidade com-fusa: mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes cidades latino-americanas. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 13. Anais... Florianópolis: ANPUR, 2009.

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

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Direito à moradia adequada. Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR,

Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013. 76 p.

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

_____. Parâmetros para a avaliação de vida urbana e qualidade habitacional em favelas urbanizadas. In: ABIKO, A, K; ORNSTEIN, S. W. (Org.). Inserção Urbana e Avaliação Pós-Ocupação (APO) da Habitação de Interesse Social. São Paulo: FAUSP – Coletânea Habitare, 2002.

CARDOSO, A, L. Assentamentos Precários no Brasil: discutindo conceitos. In: Caracterização e tipologia de assentamentos precários: estudos de caso brasileiros / editores: Maria da Piedade Morais, Cleandro Krause, Vicente Correia Lima Neto. – Brasília : Ipea, 2016.

CARDOSO, A, L. Urbanização de favelas no Brasil: revendo a experiência e pensando os desafios. Anais do 12º da ANPUR, Belém, 21 a 25 de maio de 2007.

CARDOSO, A. L. et al. Vinte e dois anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise. In: CARDOSO, A. L.; JAENISCH, S. T.; ARAGÃO, T. A. (Org) Vinte e dois anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise. Rio de Janeiro: Letra Capital, Observatório das Metrôpoles, 2017. p. 15-48.

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

COELHO, C. M. Melhorias Habitacionais em Favelas Urbanizadas. FAU-USP, 2017. Dissertação de Mestrado.

CURITIBA. Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais - PEMAS - de Curitiba. Subprograma de Desenvolvimento Institucional dos Municípios. Habitar Brasil-BID. Curitiba: 2001.

_____. Plano de Desfavelamento de Curitiba. Política Habitacional de Interesse Social. IPPUC. Curitiba: 1976.

_____. Plano Municipal de Regularização Fundiária em Áreas de Preservação Permanente. Curitiba: IPPUC, 2007.

DAVIS, Mike. Planeta favela. São Paulo: Boitempo, 2006.

DENALDI, Rosana. Políticas de urbanização de favelas: evolução e impasses. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

DENALDI, R. Assentamentos precários do tipo favela e loteamento: Identificação, dimensionamento e tipologias de intervenção. In: DENALDI, R. (Org). Planejamento habitacional: notas sobre a precariedade e terra nos planos locais de habitação. São Paulo: Annablume, 2013. v. 01. p. 97-126.

FILHO, M. N. B. Morfologia e precariedade em favelas: uma análise dos SEAS em Campina Grande, PB. In: XV Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, Recife – PE, 2013.

GARCIA, M. D. O MAB – Movimento de Associações de Bairros de Curitiba e Região Metropolitana e a Construção de uma Nova Prática Política. 1990. 324 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) – Departamento de Sociologia Política, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1990.

IPEA. Caracterização e Tipologia de Assentamentos Precários: Estudos de Caso Brasileiros. MORAIS, M. P.; KRAUSE, C.; NETO, V. C. L. (Editores). Brasília: Ipea, 2013.

_____. Estimativas do Déficit Habitacional Brasileiro (PNAD 2007-2012). NETO, V. C. L; FURTADO, B. A; KRAUSE, C. (Editores). Brasília: Ipea, 2016.

IPPUC. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba. (1985). Análise, diagnóstico e diretrizes do Plano Municipal de Desenvolvimento Urbano. IPPUC.

FGV Social. Disponível em: <<https://portal.fgv.br/noticias/pobreza-e-desigualdade-aumentaram-ultimos-4-anos-brasil-revela-estudo>>. Acesso em 25.ago.2019.

KOWARICK, L. Escritos Urbanos. 2. ed. São Paulo: Ed. 34, 2000.

MARICATO, E. A política habitacional do regime militar: do milagre brasileiro à crise econômica. Petrópolis: Vozes, 1987.

_____. O impasse da política urbana no Brasil. Petrópolis, Vozes, 2011. 3ª ed.

NUNES DA SILVA, M. A dinâmica de produção dos espaços informais de moradia e o processo de metropolização em Curitiba. 259 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Setor de Ciências da Terra, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2012.

NUNES DA SILVA, M. N. da; PEREIRA, F. I. C.; TEXEIRA, A. G. . Intervenções em assentamentos precários na metrópole de Curitiba: Análise comparada da execução do PAC em Curitiba e Colombo (PR). In: XVIII ENANPUR, 2019, Natal. XVIII ENANPUR Tempos em / de Transformação Utopias. Natal - RN: Editora UFRN, 2019. v. 01. p. 01-23.

NUNES DA SILVA, M. N. da; VASCO, K. M. C. M; TEXEIRA, A. G. Um Balanço do PAC-Urbanização de Favelas no Município de Curitiba. Curitiba: UFPR –

LAHURB – PPU – Observatório das Metrôpoles, 2018. 76 p. Relatório de Pesquisa.

NUNES DA SILVA, M.; SILVA, M. B. L.; VASCO, K. M. C. M.; FURLAN, D. L. S.; TEXEIRA, A. G.; CORREIA, A. D. A. Urbanizar ou Remover? Reflexões sobre a prática de intervenção nas favelas do Município de Curitiba a partir da execução do PAC UAP. In: XI Seminário Nacional Sociologia & Política Intermittências da Democracia e Desigualdades Sociais, 2020, Curitiba.

NUNES DA SILVA, M., POLUCHA, R. S., TEXEIRA, A. G., DUDA, M. E., MAKOVSKI, E., & SIQUEIRA, E. C. (coord.) Produção da Cohab — CT e universalização do acesso à moradia na Metrópole de Curitiba (Relatório de Pesquisa). UFPR, LAHURB, PPU, 2020.

NUNES DA SILVA, M.; VASCO, K. M. C. M.; TEXEIRA, A. G.; CORREIA, A. D. A. Intervenção em favelas na década de 1980 em Curitiba e a emergência de outro paradigma em estágio embrionário. *Urbe, Revista Brasileira de Gestão Urbana*, Curitiba, v. 13, p. , 2021. Disponível em: <<https://periodicos.pucpr.br/Urbe/article/view/28159/25154>>. Acesso em: nov. 2021.
<http://dx.doi.org/10.1590/2175-3369.013.e20200301>

SANTOS, F. P. A dimensão física e a precariedade habitacional em urbanização de favelas: Análise do tratamento da precariedade da moradia autoconstruída em intervenções do PAC-UAP no Município de São Paulo. 182 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território) – Universidade Federal do ABC, Programa de Pós - Graduação em Planejamento e Gestão do Território, São Bernardo do Campo, 2019.

SOUZA, A. C. S.; SAMORA, B. P. R. Urbanização de favelas: Impacto das interrupções na vida de seus moradores. In: XII SIIU. Seminário Internacional de Investigação em Urbanismo. São Paulo/Lisboa: 2020.

UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS. Office of The High Commissioner. The Universal Declaration of Human Rights, 1948. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/en/udhr/Pages/UDHRIndex.aspx>>. Acesso em 27 de maio de 2021.

UN-HABITAT. 2007. State of the world's cities 2006/7. The Millennium Development Goals and Urban Sustainability: 30 years of shaping the Habitat Agenda, London, Earthscan.

VASCO, K. M. C. M. O Programa Minha Casa Minha Vida como ferramenta para intervenção nas favelas de Curitiba: O caso da Vila Santos Andrade. 211 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano) – Setor de Tecnologia, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2018.