IPARDES
Instituto Paranaense de
Desenvolvimento Econômico e Social

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

PROJETO CARACTERIZAÇÃO E TIPOLOGIA SOCIOECONÔMICA
DOS ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS BRASILEIROS

PROBLEMAS HABITACIONAIS DOS ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS URBANOS NA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA

Relatório I

Projeto em acordo de cooperação técnica
com o IPARDES/IPEA

CURITIBA
2010

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - IPARDES

Maria Lúcia de Paula Urban - *Diretora-Presidente*

Gracia Maria Viecelli Besen - *Diretora do Centro de Pesquisa*

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA

Márcio Pochmann - *Presidente*

Liana Maria da Frota Carleial - *Diretora de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais*

PROJETO CARACTERIZAÇÃO E TIPOLOGIA SOCIOECONÔMICA DOS ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS BRASILEIROS

COORDENAÇÃO IPEA

Maria da Piedade Morais - IPEA

Equipe Técnica do IPARDES

Agemir de Carvalho Dias

Angelita Bazotti

Louise Ronconi de Nazareno

Julia Mitiko Sakamoto (bolsista PROREDES)

Guilherme Wendling Sava (bolsista PROREDES)

Colaboração

Fernando Raphael Ferro de Lima (IPARDES)

Lorreine Santos Vaccari (bolsista PROREDES)

Melissa Midori Yamada (bolsista PROREDES)

Editoração

Maria Laura Zocolotti (coordenação), Cláudia F. B. Ortiz (revisão de texto), Léia Rachel Castellar (editoração de texto)

I59p Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social.

Problemas habitacionais dos assentamentos precários urbanos na Região Metropolitana de Curitiba : relatório I. / Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. – Curitiba : IPARDES, 2010.
p.55

Projeto Caracterização e Tipologia Socioeconômica dos Assentamentos Precários Brasileiros
Acordo de cooperação técnica IPARDES, IPEA

1. Habitação. 2. Assentamento urbano. 3. Favela. 4.Pobreza. 5. Região Metropolitana de Curitiba. I. Título.

CDU 332.8 (816.21)

APRESENTAÇÃO

O presente relatório resulta dos estudos realizados pelo IPARDES no âmbito do termo de cooperação técnica com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), firmado em 2008, para o desenvolvimento de pesquisas relacionadas às temáticas do desenvolvimento regional e urbano.

O referido termo de cooperação consolidou a constituição da REDE IPEA/ANIPES, que tem por objetivo o fortalecimento institucional e técnico das instituições de pesquisa filiadas à Associação Nacional das Instituições de Planejamento, Pesquisa e Estatística (ANIPES), por meio de ações e pesquisas integradas, intercâmbio institucional e incentivo à disseminação de informações para a sociedade.

O IPARDES participou dessa Rede com cinco projetos de pesquisa, sendo que, em cada um deles, estabeleceram-se parcerias com diversas instituições estaduais, e mesmo municipais, de diferentes regiões do País. Esses projetos estiveram vinculados também ao Programa de Apoio a Redes de Pesquisa (PROREDES), do IPEA, coordenado pela Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (DIRUR). Este programa regulamenta a concessão de bolsas de pesquisa vinculada às áreas temáticas definidas no planejamento estratégico dessa instituição.

Os projetos nos quais o IPARDES participou envolvem estudos sobre licenciamento ambiental, fortalecimento e qualificação da gestão municipal, caracterização de assentamentos precários urbanos, rede urbana do Brasil e dinâmica do desenvolvimento regional. Uma questão comum aos diversos projetos é a inexistência ou precariedade de informações sistematizadas sobre os temas contemplados, nas diversas escalas de análise. Nesse sentido, todos os projetos caracterizam-se pelo esforço das instituições na busca por informações dispersas em diversos órgãos estaduais e/ou municipais, na realização de levantamento de campo, na organização e consolidação de bancos de dados e na sistematização e análise destas informações.

O PROREDES permitiu, ainda, a contratação de 13 bolsistas pesquisadores, que interagiram com as equipes técnicas do IPARDES, renovando experiências e contribuindo para o aprendizado coletivo institucional.

Dessa forma, cumprindo a missão institucional de produzir conhecimento sobre o Paraná, o IPARDES coloca à disposição da sociedade o resultado desses estudos. Espera-se, com essa difusão, estimular a reflexão e a discussão sobre os temas das pesquisas e os desafios a eles associados.

No mesmo sentido, cabe destacar a importância dessa experiência, rica em interações institucionais, para a atualização dos papéis de nossas instituições de pesquisa nos processos de gestão do desenvolvimento e nos métodos de planejamento da ação estatal contemporânea.

Maria Lúcia de Paula Urban

Diretora-Presidente do IPARDES

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 5
1 REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA: RECORTE DE ANÁLISE 7
1.1 CARACTERIZAÇÃO DA RMC INTEGRADA 8
1.2 CARACTERIZAÇÃO POR MEIO DA MUNIC 10
1.3 PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA 16
1.3.1 Ações Governamentais sobre os Assentamentos Precários 21
2 HABITAÇÃO E ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS 30
2.1 DISCUTINDO CONCEITOS: ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS 29
2.2 AVALIAÇÃO SOCIOECONÔMICA E ASSENTAMENTOS: VULNERABILIDADE E ESPAÇO 34
2.3 SETORES PRECÁRIOS E OCUPAÇÕES IRREGULARES: COMPARANDO BASES CARTOGRÁFICAS 42
CONSIDERAÇÕES FINAIS 48
REFERÊNCIAS 53

INTRODUÇÃO

O presente relatório integra o projeto "Caracterização e Tipologia Socioeconômica dos Assentamentos Precários Brasileiros", que o Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES) desenvolve em conjunto com outras instituições da rede Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada e Associação Nacional de Instituições de Pesquisa Estadual (IPEA/ANIPES). O projeto dessa rede de cooperação foi dividido em três etapas: a primeira, de exploração de trabalhos e dados disponíveis publicamente; a segunda, de concepção preliminar das bases de conhecimento da realidade dos Assentamentos Precários Urbanos (APUs) nas Regiões Metropolitanas; e a terceira, referente à elaboração de projeto para pesquisa de campo sobre as condições desses assentamentos.[1] Este relatório congrega as discussões da primeira etapa para o caso da Região Metropolitana de Curitiba (RMC).

É de conhecimento geral que todos os assentamentos humanos provocam uma série de alterações no meio em que se instalam. No espaço urbano, as exigências de infraestrutura ligadas às habitações sugerem cada vez mais reflexões a respeito das instalações de moradias precárias, danos e riscos gerais de impacto ambiental e o papel da intervenção do poder público. Dessa forma, conectam-se as preocupações mais recentes sobre habitação e precariedade nas cidades.

Entendemos, conforme Pasternak (2003), que "as cidades brasileiras caracterizam-se pela presença permanente de assentamentos precários irregulares. Entre as alternativas de moradia para as populações pobres brasileiras, poucas são construídas dentro da legalidade idílica e fundiária" (PASTERNAK, 2003, p.99). Assim, as questões norteadoras do projeto como um todo são: como definir os assentamentos precários? Quais são suas especificidades em relação aos outros tipos de assentamentos humanos? Como esses assentamentos se formam, qual sua temporalidade, abrangência e permanência? Como poderíamos diferenciá-los e classificá-los segundo características comuns e especificidades locais e regionais?

Discussões sobre a generalidade da urbanização da pobreza, mercado informal de imóveis, presença de ocupações irregulares nas metrópoles, condições precárias de habitação e habitabilidade, déficit habitacional, crescimento de favelas, estão centradas na tentativa de identificação dos assentamentos precários. O desafio de consolidar conceitualmente o que é um assentamento precário se justifica pela intenção de criar parâmetros comparativos para a investigação das diversas regiões no país, seja na comparação interna aos estados, seja entre os mesmos.

---

[1] A pesquisa de campo está prevista para ser realizada após o primeiro ano de projeto em rede e depende de possíveis financiamentos e negociações posteriores.

Inicialmente, podemos entender o assentamento precário como um núcleo de moradias em que há problemas associados à propriedade da terra e às condições de infraestrutura das moradias e do entorno. Esses núcleos envolvem situações distintas, como favelas, loteamentos irregulares ou clandestinos, conjuntos habitacionais invadidos, prédios ocupados, etc., correspondendo cada denominação a uma forma específica de processo de produção desses assentamentos (CARDOSO, 2008). Essa discussão será melhor desenvolvida em seção posterior.

Com relação à quantificação das pessoas e locais em que se verifica precariedade, diversos trabalhos já se propuseram a desenvolver ferramentas de mensuração do problema e utilizar instrumentos para espacialização das estimativas. Nossa ação prioritária consiste em reunir as diversas contribuições, discutir mensurações e maneiras de padronizar métodos que subsidiarão as comparações nacionais e regionais, auxiliando tanto os governos estaduais quanto os municipais. Essa padronização é o ponto de partida para a consolidação de dados e indicadores úteis à gestão pública, sendo a administração pública a maior beneficiária dessa iniciativa.

Neste relatório, foi adotado um olhar panorâmico em que se busca visualizar condições e processos gerais das relações entre urbanização e formação de assentamentos precários. De certa forma, podemos assumir que estamos olhando de longe e de fora. A aproximação e a penetração no local, tornando nosso olhar um pouco mais "de perto e de dentro",[2] far-se-á á medida que as outras etapas do projeto em rede avancem e se consolidem.

O projeto da rede IPEA/ANIPES adotou três estudos como ponto de partida para o avanço das informações em relação à identificação, quantificação e diferenciação dos assentamentos precários urbanos brasileiros. São eles: "Identificação dos Espaços Metropolitanos e Construção de Tipologias" (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2005); "Assentamentos Precários no Brasil Urbano" (BRASIL, 2008); e "Vulnerabilidade Socioambiental das Regiões Metropolitanas Brasileiras" (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2009). Nosso relatório dialoga constantemente com esses estudos para a compreensão do fenômeno da precariedade na ocupação dos espaços urbanos.

---

[2] O autor escreve que: "[...] foi proposta uma estratégia que recebeu a denominação de um olhar de perto e de dentro, em contraste com visões que foram classificadas como de fora e de longe. Ao partir dos próprios arranjos desenvolvidos pelos atores sociais em seus múltiplos contextos de atuação e uso do espaço e das estruturas urbanas, este olhar vai além da fragmentação que, à primeira vista, parece caracterizar a dinâmica das grandes cidades e procura identificar as regularidades, os padrões que presidem o comportamento dos atores sociais". (MAGNANI, 2002, p.25). Não pretendemos fazer um trabalho de Antropologia, como ele, mas assumimos de que perspectiva conseguimos falar (de longe e de fora) e propomos modificá-la, ao menos parcialmente, em momento posterior da pesquisa.

Este relatório está dividido em quatro partes. A primeira apresenta o recorte regional do estudo e caracteriza brevemente a região estudada, utilizando dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), especificamente, a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC 2008) para apresentar questões do município sobre habitação. A segunda discute as contribuições de estudos sobre planejamento urbano e urbanização em Curitiba e seus reflexos para a Região Metropolitana. A terceira consiste no esforço de definição do que é um assentamento precário, colocando em debate a relação do planejamento urbano com a ocupação dos espaços urbanos e a formação de assentamentos precários urbanos (APUs); realiza comparações entre os dados fornecidos pelo órgão municipal responsável da capital (Instituto de Pesquisa e Planejamento de Curitiba - IPPUC) e as pesquisas nacionais do Observatório das Metrópoles e do Centro de Estudos da Metrópole (CEM/CEBRAP), para esclarecer as dimensões envolvidas na caracterização e classificação dos assentamentos precários. A quarta e última parte reúne considerações gerais sobre a análise da literatura e dados trabalhados.

1 REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA: RECORTE DE ANÁLISE

A Região Metropolitana de Curitiba (RMC) foi definida institucionalmente em 1973, com 14 municípios. Ao longo do tempo, a partir de desmembramentos de municípios (fenômeno comum nos anos de 1990) e algumas inclusões na década de 1990, até a última, em 2002, a RMC conta atualmente com 26. É caracterizada por um espaço heterogêneo, em relação à distribuição da população, do desenvolvimento dos serviços, da presença de equipamentos sociais, das condições ambientais e extensão dos municípios, entre outros aspectos. Alguns dos municípios agregam-se a uma área contínua de ocupação urbana, mas há também as cidades e as zonas não-contínuas, que, por lei, fazem parte da Região Metropolitana (mapa 1).

O fenômeno urbano metropolitano se sobrepõe ao desenho territorial oficial administrativo. A institucionalização dessas áreas muitas vezes obedeceu à ideia de recortar a região a partir da cidade-polo, seus municípios limítrofes e uma área periférica próxima que poderia ser expandida e integrada ao longo dos anos. Nesse caso, nem sempre os municípios da RMC dividiam com a metrópole uma estrutura ocupacional e uma organização do espaço característica. Um trabalho do MINTER/IUPERJ de 1975 mostrou a grande diversidade do setor de ocupação entre Curitiba e as outras cidades, e procurou avaliar a integração da RMC pelas chamadas telefônicas e passagens rodoviárias, demonstrando também que alguns dos municípios incluídos na RMC mantinham tênues ligações, mesmo com Curitiba, às vezes mantendo integração mais intensa com outro município vizinho.[3]

---

[3] Ver MINTER-IUPERJ, 1975, 2 Volume.

MAPA 1 -ILUSTRAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA EM RELAÇÃO AO PARANÁ

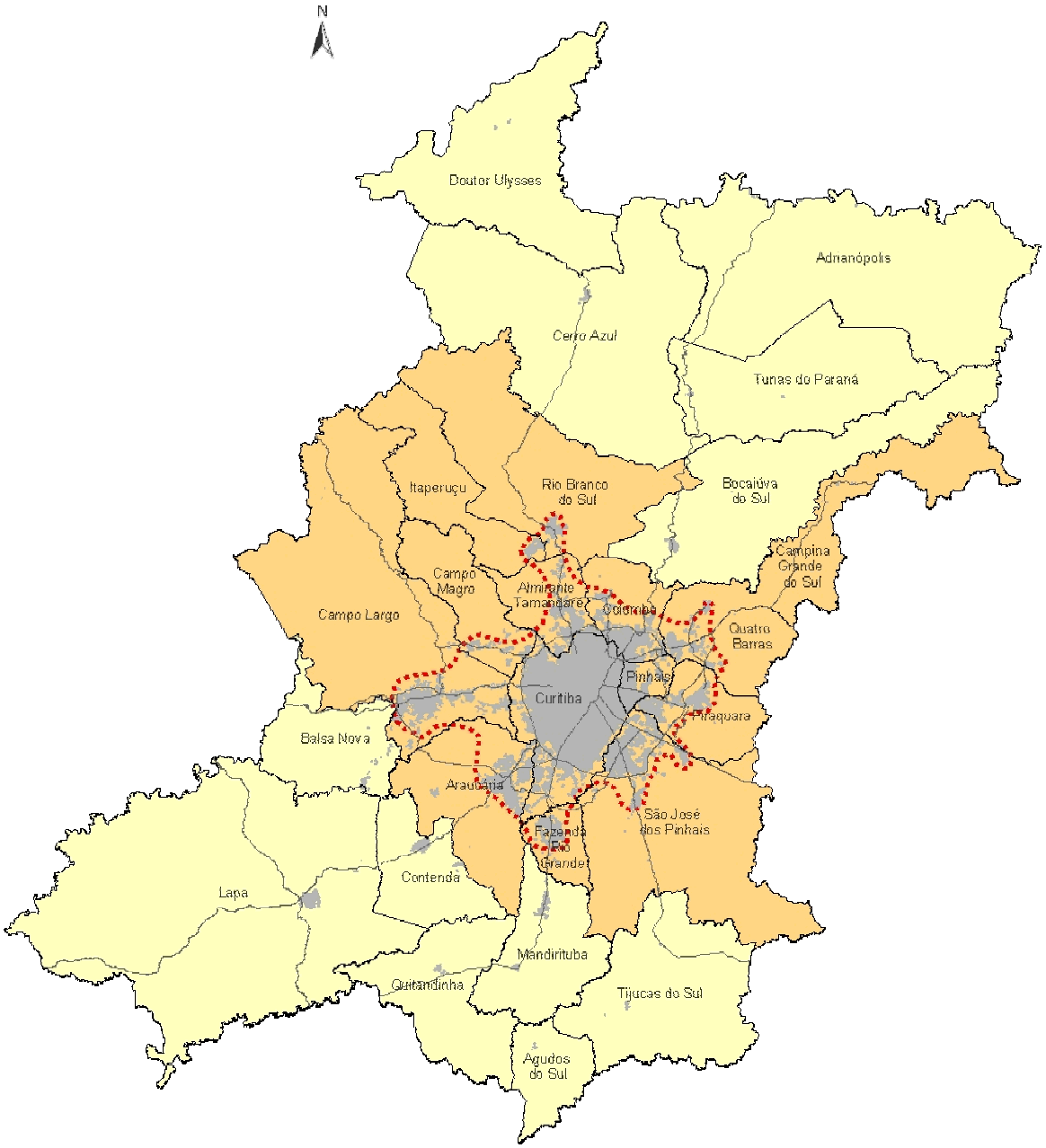
FONTE: IPARDES, 2008

Este conjunto de municípios, no fundo, fazia parte de uma região para planejamento, obedecendo na época em que foi criada à lógica de uma política de desenvolvimento urbano centralizada, com objetivos de expansão industrial. Como esse planejamento metropolitano, por questões políticas e institucionais, foi muitas vezes frustrado, diversos estudos surgiram com o intuito de captar as áreas de influência, fluxos e intensidade de relações entre os municípios, assim como o desenho da conurbação. A Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (Comec) e o Ipardes realizaram vários estudos a respeito dessas questões.

A COMEC é a instituição responsável pelo trato das questões de interesse comum da Região Metropolitana de Curitiba e gestão do espaço metropolitano. No Plano de Desenvolvimento Integrado da RMC (COMEC, 2006), consolida-se a distinção de duas configurações principais no desenho da ocupação urbana da RMC: uma caracterizada pela ocupação de uma mancha contínua, que foi chamada de Núcleo Urbano Central (NUC), envolvendo 14 municípios (Almirante Tamandaré, Araucária, Campina Grande do Sul, Campo Largo, Campo Magro, Colombo, Curitiba, Fazenda Rio Grande, Itaperuçu, Pinhais, Piraquara, Quatro Barras, Rio Branco do Sul e São José dos Pinhais); e outra caracterizada por zonas urbanas isoladas, separadas por áreas rurais (Adrianópolis, Agudos do Sul, Balsa Nova, Contenda, Bocaiuva do Sul, Cerro Azul, Doutor Ulisses, Lapa, Mandirituba, Quitandinha, Tijucas do Sul e Tunas do Paraná) (COMEC, 2006). Originalmente, esse NUC era formado apenas pela cidade-polo e os municípios limítrofes. Atualmente, para a definição da mancha contínua, haveria uma combinação de critérios físico-territoriais e processos econômicos e sociais. Observa-se que

Mandirituba anteriormente vizinha teve uma parte desmembrada (parte que se transformou no município de Fazenda Rio Grande) e hoje não comporia o NUC. Rio Branco do Sul e Itaperuçu, por sua vez, engrossaram esse NUC (mapa 2).

MAPA 2 - MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA E DELIMITAÇÃO DO NÚCLEO URBANO CENTRAL



FONTE: COMEC
NOTA: Elaboração IPARDES, 2006.

O IPARDES (2005) também discutiu características da integração metropolitana e tipificou a dinâmica de ocupação da Região Metropolitana em polo metropolitano e três anéis. O primeiro anel é composto pelos municípios limítrofes ao polo metropolitano e se

caracteriza por uma ocupação contínua a este; o segundo anel é formado pelos municípios que não apresentam uma ocupação contínua ao polo metropolitano, contudo participam da dinâmica metropolitana; enquanto no terceiro anel estão os municípios que se caracterizam por atividades econômicas rurais, guardando relações tênues com o restante da região.

Mais recentemente, o Observatório das Metrópoles (2005) produziu um estudo de avaliação sobre a integração das RMs institucionais brasileiras, possibilitando que as tratemos a partir dos níveis de integração entre municípios. O IPARDES (2006) produziu análise específica da RMC em cooperação com o Observatório. Nesses trabalhos, levou-se em conta as ideias de aglomeração urbana, metrópole e aglomeração metropolitana, e considerou-se que a natureza metropolitana estaria relacionada a níveis elevados de concentração de população e atividades. Assim, para a análise das regiões metropolitanas, utilizaram-se critérios que poderiam representar essa concentração e identificar níveis de integração entre os municípios das RMs institucionais. Os critérios de avaliação das metrópoles e aglomerações urbanas foram exclusivamente socioeconômicos.

Para determinar a questão da concentração e do tamanho, utilizaram-se as variáveis: 1 - População Estimada em 2004 (IBGE); 2 - Total de Operações Bancárias Financeiras; 3 - Massa de Rendimento Mensal (Banco Central, 2003). Sobre a ideia da inserção na nova economia, o indicador usado foi o total de empregos formais em atividades de ponta (Ministério do Trabalho e Emprego, 2002). Para avaliar o poder de direção das metrópoles, foram considerados os dados sobre localização da sede das 500 maiores empresas (Abril editora, 2004). Para expressar a centralidade, utilizou-se o fluxo aeroportuário, computando o total de passageiros em tráfego aéreo (DAC, 2003). Na avaliação sobre o poder em gestão pública, foi considerado se a cidade era ou não capital político-administrativa.

Esses dados formaram uma matriz de indicadores. Numa primeira forma de agrupamento das metrópoles, cada um deles foi transformado em valores hierarquizados para definir a posição das cidades. Em cada indicador, a cidade recebia um escore de 1 a 6 de acordo com classes arbitrariamente definidas, exceto o indicador de gestão pública, em que a capital recebia 1 e a não-capital, 0 (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2004, p.13, tabela 2). Depois, os escores de cada cidade foram somados e fez-se uma hierarquização das metrópoles. Concomitantemente, também produziu-se uma análise fatorial dos indicadores para atribuir escores, realizando outro procedimento de agrupamento. Os dois sistemas de agrupamentos foram comparados para o trabalho nacional. A RMC foi identificada com grau de concentração intermediário das atividades, e a cidade-polo (Curitiba) concentra com primazia todos os indicadores selecionados.

O IPARDES também considerou outras variáveis para avaliar os níveis de integração dos municípios, como Valor Adicionado Fiscal (VAF) Total - 2003; Taxa de crescimento populacional - 1991/2000; Pessoas que trabalham ou estudam em outro município (absoluto e percentual); e Participação de ocupados não-agrícolas. Com esses novos indicadores o IPARDES pode classificar os municípios conforme quadro 1, a seguir.

QUADRO 1 - NÍVEL DE INTEGRAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA

MUNICÍPIOS	NÍVEL DE INTEGRAÇÃO
Curitiba	polo
Almirante Tamandaré	muito alto
Colombo	muito alto
Fazenda Rio Grande	muito alto
Pinhais	muito alto
São José dos Pinhais	muito alto
Araucária	alto
Piraquara	alto
Campina Grande do Sul	médio
Campo Largo	médio
Campo Magro	médio
Itaperuçu	médio
Mandirituba	médio
Quatro Barras	médio
Balsa Nova	baixo
Rio Branco do Sul	baixo
Adrianópolis	Muito baixo
Agudos do Sul	Muito baixo
Bocaiuva do Sul	Muito baixo
Cerro Azul	Muito baixo
Contenda	Muito baixo
Doutor Ulisses	Muito baixo
Lapa	Muito baixo
Quitandinha	Muito baixo
Tijucas do Sul	Muito baixo
Tunas do Paraná	Muito baixo

FONTE: IPARDES (2006, p.21)

No quadro 1, é possível observar que vários dos municípios que compõem a RMC guardam um baixo grau de relação com a cidade-polo. Diante desse fato, deve-se encarar a relevância de abrangê-los no estudo sobre assentamentos precários, uma vez que apresentam características econômicas e processos de ocupação distintos daqueles que predominam na dinâmica metropolitana. Assim, para o prosseguimento da pesquisa em rede, coletaremos dados nos 14 municípios da RMC institucional em que o nível de integração metropolitana é muito alto, alto e médio, e realizaremos o esforço de compatibilização. Daqui para a frente, para nos referirmos a esses 14 municípios, utilizaremos a nomenclatura RMC integrada.[4]

[4] Essa nomenclatura é somente operacional, já que não se refere ao NUC tampouco à RMC institucional.

1.1 CARACTERIZAÇÃO DA RMC INTEGRADA

Uma vez definido o recorte territorial utilizado para o estudo dos assentamentos precários, passamos agora a uma breve caracterização dos municípios que compõem a RMC integrada. Em termos territoriais, a RMC encontra-se situada no primeiro planalto paranaense, tendo como barreiras à sua expansão física a serra do mar, a leste, e os municípios de São José dos Pinhais, Piraquara e Quatro Barras; a escarpa devoniana, a oeste, no município de Campo Largo; e uma região de relevo recortado de formação calcária, onde se encontram os municípios de Colombo, Almirante Tamandaré, Campo Magro e Campina Grande do Sul. A formação dessa região foi favorecida por conta dessas barreiras geográficas, e o desenvolvimento urbano seguiu, grosso modo, os eixos viários que ligam o primeiro planalto ao restante do território brasileiro. Assim, os principais troncos rodoviários da região deram suporte ao crescimento populacional da RMC, criando também uma barreira natural entre a RMC integrada e os municípios que posteriormente foram incorporados a ela.

Os entroncamentos rodoviários mais importantes são a BR-116, no sentido norte-sul, fazendo a ligação entre São Paulo e Rio Grande do Sul; a BR-277, que no sentido oeste liga a capital ao interior do Estado e, no sentido leste, a capital ao litoral paranaense; e a BR-376/101, responsável pela ligação com o litoral de Santa Catarina. Além dessas rodovias principais, outras acabaram influenciando o desenvolvimento urbano, como é o caso da BR-476, também conhecida como Estrada da Ribeira, em seu trecho norte, antiga ligação entre Curitiba e São Paulo, e a BR-476 sentido sul, que realiza a ligação da cidade com São Mateus do Sul e União da Vitória, regiões de grande importância econômica para o setor madeireiro. Os 14 municípios que compõem a RMC integrada formam um território conjunto de aproximadamente 5.626 km², o que representa aproximadamente 3% do território paranaense.

Essas características geográficas tiveram um papel fundamental no seu processo de desenvolvimento urbano. De acordo com o Censo de 2000 (IBGE), havia 741.663 domicílios particulares permanentes nos municípios na RMC integrada. Tais domicílios estão dispersos por uma área total de 5.626 km². A tabela 1 permite observar o incremento absoluto de domicílios da região desde os anos de 1980.

TABELA 1 - TOTAL DE DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES E GRAU DE URBANIZAÇÃO DA RMC - 1980, 1991 E 2000

LOCALIDADES	ANOS					
	1980		1991		2000	
	Abs.	Grau de urbanização (%)	Abs.	Grau de urbanização (%)	Abs.	Grau de urbanização (%)
Total RMC integrada	317.544	94,8	508.739	93,8	741.663	95,0
Total Outros Municípios da RMC	31.776	29,1	29.191	52,9	45.582	42,5
Total RMC institucional	349.320	88,8	537.930	91,6	787.245	91,9

FONTE: IBGE - Censo Demográfico

Nota-se que o grau de urbanização na RMC integrada se manteve em um patamar sempre superior a 93%. Já, nos municípios que não compunham a RMC integrada mas eram parte da RMC institucional, houve no período um processo de urbanização que não conseguiu reverter completamente as características rurais desse grupo de municípios.

A expansão da mancha urbana na RMC integrada se deu ao longo dos eixos rodoviários da BR-277, tanto a leste, na ligação com o município de Paranaguá, passando por São José dos Pinhais, quando a oeste, no sentido Ponta Grossa. Ao longo da BR-116, que corta a cidade no sentido norte-sul, desenvolveram-se os municípios de Colombo e Fazenda Rio Grande, com expressivo aumento populacional sobretudo nos anos de 1990, e também a ocupação das áreas a leste de Curitiba, nos municípios de Pinhais e Piraquara, tendo como fatores limitantes a essa ocupação a presença de mananciais de captação de água e a Serra do Mar, já mencionada anteriormente (tabela 2).

TABELA 2 -TOTAL DE DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES DA RMC E VARIAÇÃO NO TOTAL - 1980, 1991 E 2000

MUNICÍPIOS	1980	1991	VARIAÇÃO 1980-1991 (%)	2000	VARIAÇÃO 1991-2000 (%)
	Total	Total		Total	
Pinhais	-	(1)5939	-	28585	381,3
Fazenda Rio Grande	-	(1)4359	-	16503	278,6
Campina Grande do Sul	2096	4554	117,3	9280	103,8
Quatro Barras	1237	2442	97,4	4418	80,9
São José dos Pinhais	15363	31043	102,1	55686	79,4
Colombo	13387	28118	110,0	49015	74,3
Araucária	7412	14645	97,6	24747	69,0
Almirante Tamandaré	7146	15532	117,4	23085	48,6
Campo Largo	11901	17564	47,6	25165	43,3
Curitiba	240932	350604	45,5	470964	34,3
Piraquara	14788	24935	68,6	18996	-23,8
Mandirituba	3282	9004	174,3	4645	-48,4
Campo Magro	-	-	-	5357	-
Itaperuçu	-	-	-	5217	-
Total RMC integrada	317544	508739	60,2	741663	45,8
Total RMC institucional	349320	537930	54,0	787245	46,3
Total outros municípios da RMC	31776	29191	-8,1	45582	56,2

FONTE: IBGE - Censo Demográfico

NOTA: Para 1970 e 1980: os dados são do amostra; para 1991: os dados são do universo; para 2000: os dados são dos primeiros resultados da amostra

A tabela 2 permite observar que os municípios que tiveram uma redução no número total de domicílios, Piraquara e Mandirituba, sofreram processos de desmembramento no começo dos anos de 1990, dando origem aos municípios de Pinhais e Fazenda Rio Grande, respectivamente. Estes lideraram o aumento no número de domicílios no período 1991-2000, com uma variação presumida de mais de 380% no caso de Pinhais e de 278% no caso de Fazenda Rio Grande. Com exceção, portanto, de Mandirituba e Piraquara, os únicos municípios da RMC integrada que tiveram um aumento no número de domicílios inferior à média da RMC foram Campo Largo e Curitiba.

Já, no período anterior (1980-1991), o processo de crescimento foi liderado pelos municípios de Campina Grande do Sul, Almirante Tamandaré, Colombo e São José dos Pinhais, dos quais os mais relevantes em relação ao total são Colombo e São José dos Pinhais. O município de Mandirituba, cuja variação entre 1980 e 1991 foi a mais acentuada do período, conheceu essa expansão sobretudo no núcleo que hoje forma o município de Fazenda Rio Grande, o qual se situa mais próximo de Curitiba. As redes de transporte, portanto, foram fatores fundamentais no processo de ocupação populacional da RMC: no perímetro do município-polo, as vias estruturais direcionam o crescimento, enquanto na RMC integrada esse processo se dá através das rodovias preexistentes, que são absorvidas pela dinâmica urbana e passam a funcionar como grandes artérias de tráfego. Os municípios da RMC que não fazem parte desse núcleo integrado são justamente aqueles que carecem dessa integração física através da rede de transporte.

No processo recente de ocupação dessa região, os assentamentos precários tiveram um papel de destaque, sobretudo nos municípios de Piraquara, Colombo, Almirante Tamandaré e Campo Magro. Isto se deu, em parte, pela inexistência de instrumentos eficazes de controle do uso do solo na região, o que permitiu que essas ocupações/invasões acabassem ganhando caráter permanente. Também a ausência de controles eficientes para a realização de políticas urbanas levou ao grande número de loteamentos clandestinos de áreas rurais e de preservação ambiental. Na sequência, serão avaliadas as questões institucionais da RMC integrada a partir da pesquisa realizada pelo IBGE intitulada MUNIC.

1.2 CARACTERIZAÇÃO POR MEIO DA MUNIC 2008

Para uma caracterização geral do recorte analisado da RMC sobre a questão habitacional, torna-se importante também discutir os dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE (MUNIC). O nosso esforço de trabalhar os dados da MUNIC se justifica pela abrangência municipal dessas informações, no intuito de caracterizar melhor as condições municipais sobre a área habitacional. Essa pesquisa é realizada periodicamente desde 1999 – conta-se com as edições de 1999, 2002, 2004, 2005, 2006 e 2008. São investigadas informações sobre a estrutura, a dinâmica e o funcionamento das instituições públicas municipais, através de questionários distribuídos a todas as prefeituras brasileiras. As questões em geral se referem à existência/presença de determinada questão analisada, contemplando respostas “sim” ou “não”. Algumas perguntas se referem à periodicidade, número de funcionários públicos, ou tipo de participação em conselhos.

O CEM/CEBRAP também realizou trabalho de consultoria para o Ministério das Cidades, e o foco da análise eram esses dados. Nesse trabalho, coloca-se em questão a capacidade administrativa dos municípios na área habitacional, baseando-se na premissa de que “a oferta regular de serviços habitacionais é diretamente dependente da existência

de órgãos, recursos e burocracias capazes de planejar e executar programas públicos" (BRASIL, 2007, p.9). O pressuposto é de que a capacidade de ação dos governos territoriais altera-se qualitativamente na medida em que os instrumentos administrativos estão combinados.

Assim, o estudo do CEM/CEBRAP considerou as características da estrutura institucional como capacidade instalada para implementar ações na área habitacional. Ponderou sobre existência, densidade e estabilidade da estrutura institucional, as quais conformariam as capacidades. Além disso, problematizou sobre a efetiva oferta de serviços em relação à capacidade instalada; a oferta de serviços e os gastos municipais na função habitação; a capacidade de arrecadação, distinguindo a arrecadação efetiva do potencial de arrecadação e identificando a base tributária não-explorada. Também abordou o déficit habitacional.

Resumindo as conclusões dos autores, tem-se que no âmbito geral a capacidade institucional dos municípios brasileiros para desenvolver programas habitacionais era pouco desenvolvida em 2004, e apenas uma minoria dos municípios declarou contar com instrumentos institucionais para promover a participação dos cidadãos nas decisões da área. Foi possível reforçar a relação entre capacidades administrativas e o desempenho da política habitacional, em termos de oferta de programas habitacionais. "De fato, quanto mais instrumentos de política habitacional, maior a possibilidade de que o governo local ofereça serviços habitacionais" (BRASIL, 2007, p.158).

Além disso, o estudo observou que o porte populacional de um município afeta diretamente sua oferta de programas habitacionais, e há ainda um baixo nível de investimento dos governos municipais na área. Nesse sentido, permanece a constatação sobre um grupo de municípios que tem elevada dependência e baixo potencial de arrecadação própria. A relação entre capacidade de gestão e gasto na política habitacional também foi identificada, mas não de maneira linear em torno de valores, devido à grande dispersão dos indicadores sobre os gastos.

Em relação a um órgão específico responsável pela política habitacional, os autores avaliaram que essa condição incrementa a capacidade de atuação municipal na regularização fundiária e na urbanização dos assentamentos (intervenções urbanas). Essa constatação nos parece importante ao observar o caso da RMC integrada, em que 13 dos 14 municípios possuem um setor, órgão ou secretaria responsável especificamente pelo assunto habitação.

A apresentação sintética das conclusões sugeriram foco em algumas características a serem descritas para o caso específico dos municípios integrados da RMC.[5] Tomamos por

---

[5] Lembramos que para a nossa pesquisa iremos levantar informações dos municípios da Região Metropolitana institucional que estão em nível de integração muito alto, alto e médio com o polo, além do próprio polo (Curitiba). Assim, iremos nos referir à RMC integrada que engloba os seguintes municípios: Curitiba, Almirante Tamandaré, Araucária, Colombo, Fazenda Rio Grande, Pinhais, São José dos Pinhais, Piraquara, Campina Grande do Sul, Campo Largo, Campo Magro, Itaperuçu, Mandirituba, Quatro Barras.

base uma descrição pontual no tempo, referente aos dados de 2008, e que não reuniu a produção de indicadores sobre capacidades administrativas, como o estudo do CEM/CEBRAP. Partimos da simples constatação da existência de problemas habitacionais e de instrumentos administrativos para a área, conforme o pressuposto do CEM/CEBRAP. A legislação, o conselho e a base de cadastro são os instrumentos constituintes de um arcabouço burocrático para a ação municipal na área habitacional.

Todos os municípios desse grupo da RMC reconhecem a existência de problemas habitacionais e os critérios que classificam esses problemas (tabela 3). No caso do reconhecimento das favelas, o principal critério é o de domicílios que ocupam terreno alheio e construções não-regularizadas pelo poder público. Já, a característica dominante para estabelecer a presença de loteamentos irregulares ou clandestinos é a falta de aprovação prévia do poder público municipal e o descumprimento de normas legais urbanísticas e/ou ambientais.

TABELA 3 - MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA SEGUNDO EXISTÊNCIA DE PROBLEMAS HABITACIONAIS - 2008

PROBLEMAS HABITACIONAIS	MUNICÍPIOS
Favelas, mocambos, palafitas ou assemelhados	13
Cortiços, casas de cômodos ou cabeças de porco	9
Loteamentos irregulares e/ou clandestinos	14
TOTAL DE MUNICÍPIOS	14

FONTE: Perfil dos Municípios Brasileiros - MUNIC 2008
NOTA: Elaboração dos autores.

Ao identificarem problemas com propensão para intervenção, ou como base para propostas de adequação à ação governamental e de oferta de serviços, os municípios também se basearíam em alguns critérios. Supomos que, a partir disso, o ponto inicial para a capacidade de desenvolver ações seria a presença de alguma estrutura específica para a área, seja na administração direta ou indireta, mesmo que se considere uma secretaria ou um setor. A ausência de um setor específico numa estrutura burocrática tradicional pode indicar descontinuidade de ação e impermanência de uma visão de planejamento habitacional. A existência, por sua vez, seria um apontamento de continuidade e uma suposta direção para o assunto em termos de política pública urbana. A distinção entre secretaria, companhia, ou um setor ou departamento de habitação poderia ser relevante se pensássemos em uma trajetória na história em que o assunto toma corpo institucional e burocrático. Assim, poderíamos avaliar se em determinado município o tema habitacional foi sendo tratado como uma responsabilidade do Executivo direto ou apenas pelas companhias de administração direta. Essa distinção seria interessante para discutir preocupações executivas do poder público, mas precisaria ser realizada através da avaliação caso a caso.

TABELA 4 - MUNICÍPIOS DA RMC SEGUNDO EXISTÊNCIA DE INSTRUMENTOS ADMINISTRATIVOS - 2008

INSTRUMENTOS	NÚMERO DE MUNICÍPIOS
Órgão específico (da administração direta ou indireta) que desempenha atividade na área de habitação	13
Conselho Municipal de Política Urbana ou Similar	8
Plano Diretor	13
Plano Municipal de Habitação	2
Conselho Municipal de Habitação	6
Fundo Municipal de Habitação	9
Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação	8
Lei específica sobre regularização fundiária	5
Cadastro de famílias interessadas em programas habitacionais	12
TOTAL	14

FONTE: Perfil dos Municípios Brasileiros - MUNIC 2008
NOTA: Elaboração IPARDES.

A existência de órgão específico para a política habitacional vem acompanhada de, pelo menos, uma outra capacidade administrativa, geralmente o cadastro ou levantamento de famílias interessadas em programas habitacionais. Não se sabe que tipo de levantamento e cadastro, e a que administração está vinculado esse instrumento, embora seja o mais frequente entre os municípios da RMC.

Somente Pinhais não possui um setor ou órgão específico para habitação. Com o intuito de avaliar melhor a situação de Pinhais, seria necessária uma investigação de caso pois o município não apontou nenhum instrumento de política urbana levantado pela MUNIC[6] e que poderia constituir um arcabouço burocrático de ação para a área habitacional. No entanto, ofertou programa de regularização fundiária, baseado em alguns critérios de classificação do que eram as favelas do município. Precisamos levar em consideração que Pinhais é um município limítrofe a Curitiba, desmembrado de Piraquara em março de 1992 e com fontes de arrecadação próprias.

Curitiba, por sua vez, não indicou a existência apenas de Conselho Municipal de Habitação; por outro lado, possui o Conselho da Cidade (CONCITIBA) – outros seis municípios apontaram a existência de Conselho Municipal de Habitação. Podemos dizer que ainda é limitado o uso de mecanismos de participação e cooperação na política de habitação nos municípios. Mesmo no caso da capital, em que há recurso cativo para a área, o mecanismo de participação social não é usual e específico. Os mecanismos de participação têm avançado em várias áreas da política pública e cada vez mais são exigidos nas estruturas de financiamento. Segundo Marta Arretche (BRASIL, 2007), o conselho aumentaria a capacidade de gestão local na área.

---

[6] Pinhais, todavia, tem um departamento específico de regularização fundiária.

A partir da existência dos instrumentos, voltamos nossa atenção à combinação dos instrumentos administrativos. Separamos quatro requisitos mínimos de instrumentos para a constituição de um arcabouço burocrático de ação, e verificamos quais deles os municípios combinam entre si. Seriam eles: 1. Cadastro; 2. Órgão específico; 3. Conselho Municipal de Habitação; 4. Fundo Municipal de Habitação. Há seis municípios que contam com a presença dos quatro requisitos, e um município (Pinhais) que não possui nenhum – os outros possuem combinações diferentes de dois ou três instrumentos.

Com relação à política urbana de maneira geral, os municípios estão um pouco melhores em termos de instrumentos de planejamento urbano, mas, mesmo assim, ainda temos Mandirituba que está fazendo seu Plano Diretor. É de conhecimento geral que o Plano Diretor é um instrumento fundamental para orientar o desenvolvimento e a reforma urbana, a partir de uma espécie de mapeamento de problemas e potencialidades da cidade.

Por meio de mecanismos institucionais de planejamento urbano, a intervenção sobre a habitação também pode estar orientada, e efetivamente a concepção do Plano Diretor influencia a expansão e ocupação. Em tese, pode-se dizer que um Plano Diretor rígido pode provocar efeitos indesejáveis. É importante considerar que as tendências do planejamento geram consequências. Isso significa que nem sempre a exclusão/segregação é planejada como exclusão em si, mas o plano ancora-se em princípios que tendem a gerá-la, por exemplo, dando vazão a um planejamento funcionalista. No entanto, não se pode negar que a ideia de institucionalizar um Plano Diretor que se limite a criar parâmetros, em que a aceitação da diversidade dos contextos, a espontaneidade e a definição de temas prioritários sejam fundamentais, torna-se importante para a administração das cidades e o compartilhamento do espaço urbano contemporâneo.

O poder público municipal existe e intervém no sentido das cidades. As principais ofertas dos municípios em relação à habitação, de acordo com a MUNIC 2008, são a regularização fundiária e a construção de unidades habitacionais – 10 municípios declararam realizar o primeiro tipo de serviço e 9, o segundo (tabela 5).

TABELA 5 - MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA SEGUNDO O TIPO DE OFERTA DE SERVIÇOS HABITACIONAIS - 2008

TIPO DE OFERTA	MUNICÍPIOS
Construção de unidades	9
Aquisição de unidades habitacionais	3
Melhoria de unidades habitacionais	4
Lotes urbanizados	3
Regularização fundiária	10
Urbanização de assentamentos	6
TOTAL	14

FONTE: Perfil dos Municípios Brasileiros - MUNIC 2008
NOTA: Elaboração dos autores.

Tem-se ainda Itaperuçu, que declarou não ofertar nenhuma das possibilidades levantadas pela pesquisa MUNIC 2008. Pinhais e Piraquara somente ofertaram o programa de Regularização Fundiária, e Mandirituba somente fez melhoria de unidades habitacionais. Em geral, há pouca oferta de serviços.

Sentimos a necessidade de conhecer o relacionamento entre as variáveis de capacidade institucional e as de oferta. Afinal, seria plausível que um município com melhor capacidade administrativa pudesse oferecer programas habitacionais. Observamos a respeito das ofertas que não há uma relação direta entre o tamanho da população do município e o tipo de oferta, tampouco entre os requisitos institucionais que capacitariam o desenvolvimento de ações e as ações em si. Realizamos testes de Correlação Linear de Pearson, sendo avaliado cada tipo de oferta de serviço com cada instrumento administrativo identificado como arcabouço burocrático que cria capacidade administrativa (essas variáveis são apresentadas nas tabelas anteriores) para os municípios da RMC.[7] Verificamos que apenas nos relacionamentos entre Construção de Unidades Habitacionais com Existência de Conselho Municipal de Habitação e Fundo Municipal de Habitação há uma forte correlação linear. A maioria dos relacionamentos não indicou nem mesmo moderada correlação linear. Esse retrato de fraco relacionamento entre instrumento e oferta também nos fez considerar a diversidade de situações entre os municípios, e, de certa forma, apresentou uma falta de articulação da questão municipal na estrutura do município. Seria preciso uma investigação particularizada para entender a desarticulação e reavaliar o caso de cada município sobre o tema habitacional.

Concentramos nossa análise da MUNIC 2008 na existência de problemas, instrumentos e oferta de programas, com os quais cada município contava em 2008 para caracterizar as ações na área habitacional. Entendemos que esse esforço simplificado de avaliar as variáveis disponibilizadas pela pesquisa do IBGE reforçou nossa percepção de que é necessário um maior aprofundamento tanto dos instrumentos municipais utilizados quanto das alternativas para agir em relação aos problemas habitacionais. Com referência ao prosseguimento da discussão e pesquisa sobre os assentamentos precários, os próximos passos de investigação[8] consistem em realizar contato com os responsáveis pela área e, a partir desse retrato fornecido pela MUNIC 2008, questionar as informações disponíveis sobre assentamentos precários em cada local.

---

[7] Sobre a interpretação dos valores do coeficiente, ver LIRA, 2004, p.41.

[8] O contato com os responsáveis pela área habitacional nas prefeituras já iniciou. Algumas vezes, apesar de o município declarar que mantém cadastro de famílias com interesse em programas habitacionais, a efetiva disponibilização dos dados não aconteceu. Análise sobre esse processo e o confronto entre o que se presume haver e como os municípios trabalham será objeto de relatório posterior.

Na sequencia do texto, visando compreender melhor o processo de institucionalização desses instrumentos de gestão urbana na cidade de Curitiba e na RMC integrada, passaremos a uma avaliação do planejamento urbano da cidade a partir dos anos de 1950, e do processo de surgimento e consolidação dos assentamentos precários e das políticas que visaram a seu controle e integração à cidade.

1.3 PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA

As ações de planejamento urbano na Região Metropolitana são dependentes da lógica estabelecida na cidade de Curitiba. A capital dos paranaenses já no começo do século XX procurou se moldar a uma concepção de cidade moderna e planejada.

A partir de meados do século XIX e começo do século XX, a cidade passou por grandes transformações econômicas. A chegada de imigrantes impulsionou o crescimento populacional, o que ocorreu simultaneamente ao desenvolvimento de uma economia exportadora baseada na erva-mate e na madeira. Esse desenvolvimento levou à formação das primeiras indústrias e ao aparecimento de uma classe de operários. O planejamento, visando à integração do Paraná tendo a capital como centro, ocorreu devido a duas ações principais que foram a construção de estradas interligando o interior com a capital e os investimentos feitos para que o porto de Paranaguá se tornasse o destino de exportação dos produtos paranaenses.

A cidade continuou sua expansão em todo o começo do século XX através de um processo de agregação de novas áreas e preservação do centro da cidade. Nesse período, ocorreu a retificação e canalização dos rios que cruzam a área central (Ivo e Belém) com objetivos de salubridade e expansão da área urbana ainda dentro de uma visão de proximidade a um centro único. Na década de 1940, o prefeito Moreira Garcez implantou o “Plano da cidade nova de Curitiba”, cujas principais ações foram no sentido de retificação das ruas e alargamento das vias nas proximidades da estação ferroviária. Essas ações no governo de Moreira Garcez foram consideradas as últimas em um contexto de melhoramentos da cidade antes da implementação do primeiro grande plano urbanístico de Curitiba, elaborado por Alfred Agache (1940-1943).

O urbanista Agache procurou elaborar um planejamento para Curitiba seguindo as linhas do urbanismo sociológico da Sociedade Francesa de Urbanistas (SFU). Buscou trazer uma identidade para a cidade dentro de uma visão de modernidade nos moldes europeus. No plano diretor de Agache, o planejamento da cidade seguiu a ideia de órgãos funcionais procurando estabelecer uma relação entre funcionalidade e modernidade. (CAROLLO, 2002). Nesse plano, as principais preocupações foram com a descentralização, o descongestionamento das vias e o saneamento. O planejamento acaba servindo à proposta de desadensamento da cidade. Questões ligadas à habitação não foram enfatizadas no plano diretor elaborado por Agache e muito menos as habitações destinadas à população de baixa renda (BIALECKI, 2008).

O intensivo crescimento da população de Curitiba na década de 1950 levou à elaboração de um novo plano em meados da década de 1960 que ficou conhecido como plano “Serete”, desenvolvido pela empresa paulista Sociedade Serete de Estudos e Projetos Ltda., no governo do prefeito Ivo Arzua. Com a criação do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba, em 1965, este passa a supervisionar e detalhar a implantação do Plano Diretor de Urbanismo aprovado em 1966. O Plano Serete trabalhou com uma concepção diferente do Plano Agache no que diz respeito à ideia de um centro único e de uma expansão radial da cidade. O diagnóstico foi de que a cidade se expandia seguindo os eixos dos diversos caminhos de entrada da cidade, e que o desenvolvimento deveria ser planejado a partir de eixos estruturais. São propostos então os eixos estruturais com a dupla função de serem catalisadores de atividades comerciais e vias de circulação.

A implementação do Plano Serete teve como efeito a sobrevalorização dos imóveis nos eixos viários norte-sul e leste-oeste.[9] Uma das consequências desse esforço de planejamento e direcionamento foi a especulação imobiliária. O planejamento tornou-se indutor do encarecimento dos imóveis no eixo e da desvalorização em outras áreas (PEREIRA; SILVA, 2007).

A existência dos terminais de ônibus ao longo das vias estruturais, por sua vez, tornou possível a formação de novas “centralidades”, que poderiam funcionar como indutoras de ocupações de áreas distantes do centro, porém, de fácil acesso; ou seja, a distância foi relativizada. Esse processo permitiu o aparecimento de serviços para famílias e empresas, atividade comercial e bancos, que atraíram fluxos crescentes de pessoas e veículos para áreas distantes do centro. Também reforçou a tendência de valorização imobiliária dos eixos estruturais, o que levou a uma ocupação mais intensa dos municípios lindeiros por moradores com menor renda.

Por conta desse processo, Curitiba e região vivenciaram um crescimento da oferta de lotes superior ao aumento da população nas décadas de 1960 e 1970. Contudo, como a oferta de imóveis não esteve vinculada a uma política de crédito direcionada a famílias de baixa renda, as ocupações irregulares continuaram a crescer. Esse crescimento se deu em áreas cuja utilização pelo mercado de imóveis estava vetada, seja por questões ambientais ou por restrições urbanísticas. O problema não estaria numa relação simples entre oferta e demanda, mas na relação entre tipo de oferta e tipo de demanda/expectativas dos novos moradores.

Isso significa que o desenvolvimento da RMC não escapou à regra do século XX. O crescimento populacional nas cidades é acompanhado da periferização da habitação popular. Assim, grandes ocupações irregulares acabaram se consolidando. A visão crítica explicativa para essa expansão defende que o planejamento de Curitiba procurou ordenar o

---

[9] Nesses eixos foram implantadas linhas de ônibus expresso, no eixo norte-sul, de Santa Cândida ao Capão Raso, e leste-oeste, do Centenário ao Campo Comprido, que atualmente viraram biarticulados.

crescimento da cidade e com isso produziu o efeito de exclusão de camadas mais pobres, induzido-as a ocupar os espaços da periferia da metrópole e seu entorno (IPARDES, 2005; BIALECKI, 2008).

Os primeiros assentamentos precários de Curitiba datam do fim da década de 1950 para a década de 1960 – destacam-se a favela do Parolin e a Vila Torres, ambos situados próximos ao centro da capital. Esses espaços inicialmente foram ocupados de forma individualizada, seguindo um padrão de ocupação por migrantes provenientes do campo ou pessoas que vieram buscar serviços especializados na capital, como o tratamento médico. (KASHIWAGI, 2004; BIANCHINI, 2006). A Vila Torres, dois quilômetros distante do centro, ocupa atualmente uma área aproximada de 200 mil metros quadrados. Essa região se encontra às margens do rio Belém, em fundo de vale, e pertencia a 27 proprietários e ao setor público. Na década de 1970, conhecida ainda como Vila Pinto, a área se expandiu com a ocupação de uma propriedade particular que havia obtido autorização da Companhia de Habitação de Curitiba (COHAB-CT) para a realização de um loteamento (GODOY, 2005). Já, as primeiras ocupações na favela do Parolin, também conhecida como favela do Valetão, se deram ao longo da década de 1960. A ocupação estendeu-se sobre áreas públicas, particulares e de fundo de vale. Localiza-se ao longo do rio Vila Guaíra, a quatro quilômetros do centro de Curitiba.

As lutas e movimentos sociais são aspectos importantes para a reflexão sobre as condições de consolidação e reprodução dos assentamentos precários. No caso da Vila Torres, tanto Berlatto (2008) como Bianchini (2006) destacam a luta da população visando à melhoria das condições de moradia e os conflitos travados contra gestores municipais para resistir no local. As pesquisadoras salientam a atuação de diversos atores na consolidação da vila, apontando outras variáveis presentes na configuração da ocupação do espaço urbano que vão além dos fatores econômicos.

Em 1969, no primeiro levantamento feito pelo IPPUC, foram encontradas 21 áreas de ocupação irregular, com 2.213 habitações (KASHIWAGI, 2004), chegando em 2005, com 62.325 domicílios distribuídos por 341 ocupações irregulares (IPPUC/COHAB-CT, 2007). Se por um lado a população de Curitiba triplica nesse período, passando de 869.837 habitantes em 1970 para 2.768.394 em 2000, o número de pessoas vivendo em assentamentos precários multiplica-se ainda mais (tabela 6).

TABELA 6 - NÚMERO DE OCUPAÇÕES IRREGULARES E DOMICÍLIOS EM CURITIBA, SEGUNDO ANO DE COLETA DE INFORMAÇÕES

ANO	N.º DE OCUPAÇÃO	N.º DE DOMICÍLIOS	VARIAÇÃO DE DOMICÍLIOS EM RELAÇÃO AO PERÍODO ANTERIOR
1969(1)	21	2.213	-
1979	46	6.067	147,2
1987	87	11.959	97,1
1996	167	33.778	182,5
2000	301	57.333	69,7
2005	341	62.325	8,7

FONTE: Companhia de Habitação de Curitiba (2007) - Plano de Regularização Fundiária em Áreas de Preservação Permanente: diagnóstico

(1) Dado retirado de registros históricos do IPPUC.

Verifica-se a intensa formação de ocupações irregulares entre 1987 e 2000. Como já mencionado, inúmeros fatores colaboram para esse processo. A análise de casos específicos é fundamental para entender os condicionantes que formam os assentamentos precários nessa época. A formação de novos assentamentos precários em Curitiba nos anos de 1990 se fez em áreas mais distantes, consolidando a expansão no núcleo central. É o caso da formação do Jardim Icaraí, área localizada em parte do bairro Uberada e do bairro Cajuru. Essa ocupação está incluída em uma área maior, junto a outras vilas, e é denominada pelo poder público como Bolsão Audi União. Esse bolsão localiza-se na divisa com São José dos Pinhais e engloba parte dos bairros Uberaba, Cajuru e Capão da Imbuia. A região ocupada constituía-se anteriormente numa área inutilizada e desvalorizada pelo mercado imobiliário, uma vez que apresentava inúmeras crateras geradas pela exploração de areia e saibro. Segundo Lima (2007), essa realidade favoreceu o acesso de moradores de segmentos de classes populares para a região. A localização do bairro é considerada por seus moradores como relativamente próxima ao centro de Curitiba e colabora para a atividade econômica desenvolvida pela maioria deles (recolhimento de papel e outros materiais recicláveis). A proximidade do bairro com o centro e outros locais de circulação para a coleta desse material reciclável seria um fator explicativo para a chegada e permanência das famílias no local.

No mesmo período, municípios limítrofes a Curitiba tornaram-se o destino principal para a população de baixa renda, já que nesses municípios se encontravam os imóveis de mais fácil acesso a seu poder aquisitivo. Mesmo assim, o crescimento da informalidade na capital também se mantinha. Segundo Pereira e Silva (2007), foi na década de 1990 que surgiram os principais assentamentos precários na Região Metropolitana de Curitiba. As autoras observaram que os assentamentos irregulares cresceram juntamente com as ofertas de loteamentos formais nas já consideradas áreas urbanas da RMC integrada. Vila Zumbi dos Palmares, no município de Colombo, e Jardim Guarituba, em Piraquara, são assentamentos que se consolidaram nesse período.

Apesar de as primeiras migrações para o Jardim Guarituba ocorrerem nas décadas de 1940/50, foi a partir de 1990 que a região se consolidou como uma das maiores áreas de ocupação irregular da RMC. O Jardim Guarituba possui uma área aproximada de 31,59 km^2, fácil acesso pela PR-415 e está próximo ao Contorno Leste (outra rodovia). Localiza-se em parte da bacia do Altíssimo Iguaçu – essa bacia e seus rios Iraí e Iguaçu são responsáveis por cerca de 69% do abastecimento público de Curitiba e municípios vizinhos, configurando-se como área de proteção ambiental. Monteiro (2006), ao analisar as implicações da dinâmica populacional para a preservação das áreas de mananciais na parte leste da RMC, enfoca em seu estudo o Jardim Guarituba. Segundo o autor, nas décadas de 1940 e 1950, Piraquara foi planejada para sediar uma bacia leiteira de abastecimento da capital. A fim de executar essa política, o governo do Estado parcelou as terras do município, formando chácaras, e as cedeu a imigrantes europeus. A produção de gado leiteiro não apresentou bons resultados no município devido às condições do solo. Ainda na década de 1950, a especulação imobiliária gerou um grande parcelamento inadequado e não planejado dos lotes preexistentes. Nesse período, expressivo número de moradores de segmentos carentes se instalou na região.

Na segunda fase de povoamento no Jardim Guarituba, nos anos de 1990, grande parte dessa população era constituída de pessoas vindas de outros municípios, adaptadas ao modo de vida urbano e em busca de emprego. Alguns aspectos são salientados por Moreira como facilitadores da intensa migração na região: o histórico de povoamento, antigo e consolidado; a proximidade e fácil acesso a Curitiba; terrenos planos; a presença de uma infraestrutura mínima; e os baixos custos dos terrenos. Como consequência desses movimentos migratórios, a região do Guarituba cresceu extraordinariamente, abrigando cerca de 44 mil habitantes e compondo metade da população de Piraquara. Nesta segunda etapa, ocorreram, além das ocupações dos loteamentos aprovados em décadas anteriores, as ocupações irregulares sobre loteamentos não-implantados, áreas não-parceladas e de fragilidade ambiental. Esse crescimento desordenado e sem padrões urbanísticos trouxe também um panorama de condições insatisfatórias de habitação, graves deficiências de infraestrutura de iluminação e sanitárias (MONTEIRO, 2006).

O processo de crescimento populacional intenso dos anos de 1990 também marcou a consolidação da Vila Zumbi dos Palmares. De acordo com estudos de Spuza (2008) e Polli (2006), o local seria impróprio para moradia por ser uma planície alagável, localizando-se às margens da BR-116 e do rio Palmital. Mas esse fato não impediu que durante as décadas de 1950 e 1960 alguns loteamentos fossem aprovados na região. A ocupação iniciou-se sobre quatro propriedades: três loteamentos aprovados e uma gleba não-parcelada – essas áreas eram vulneráveis do ponto de vista ambiental. Segundo Polli (2006), a ocupação ocorrida em 1991 seguiu também interesses políticos e de especulação imobiliária; por esse motivo, ambas as autoras consideram que a ocupação dos terrenos se deu de forma organizada.

Ela foi incentivada e orientada por um advogado, que posteriormente elegeu-se vereador, e os lotes foram dimensionados por um agrimensor. O nome foi sugestão do próprio advogado em homenagem ao dia escolhido para a realização da ocupação, 13 de maio (abolição da escravatura). Já, em 1992, segundo dados da COMEC, a ocupação já

contava com 924 habitações. Levantamento posterior da Companhia de Habitação do Paraná (COHAPAR), em 2004, demonstrou o aumento nesse número: 1.797 unidades habitacionais e 6.649 moradores. Segundo a autora, grande parte dos moradores é composta por população emigrada do Norte do Estado do Paraná, mas há também parcela significativa de moradores provenientes de Curitiba e outros municípios da RMC. Algumas melhorias iniciais em infraestrutura foram realizadas pelos próprios moradores sob a forma de mutirão. A área recebeu investimentos estatais nessa década, e inúmeros domicílios foram regularizados.

O fenômeno urbano dos assentamentos precários é visto como uma antítese do planejamento de uma "cidade moderna", excluindo as camadas mais pobres da população. Os assentamentos precários se multiplicaram a partir da década de 1980, colocando em crise o modelo de planejamento adotado até então pela cidade de Curitiba. Essa nova realidade levou a novas concepções a respeito do planejamento, incorporando as questões sociais no modo de ocupação do solo urbano.

Essa nova visão do planejamento urbano surgiu como crítica ao planejamento tecnocrático dos planos urbanísticos anteriores. A oferta de habitação para a população de baixa renda passou a ser um imperativo no planejamento das grandes cidades e das Regiões Metropolitanas. Foram elaborados projetos de urbanização e regularização dos assentamentos precários. Aparece também a preocupação com uma ação coordenada de desenvolvimento e planejamento através de instituições governamentais que busquem uma atuação conjunta entre os diversos entes de governo (níveis federal, estadual e municipal). É nesse momento também que surge a conscientização sobre o impacto ambiental dos assentamentos precários e a necessidade de realocação da população assentada, bem como a instalação de infraestrutura básica que minimize os efeitos dessas ocupações no ambiente.

1.3.1 Ações Governamentais sobre os Assentamentos Precários

Com o rápido crescimento dos assentamentos precários em Curitiba e seu entorno, a oferta de habitação para a população de baixa renda começou a fazer parte do planejamento da região. O fato de o acesso à moradia pela população de baixa renda não ter sido contemplado nos planos vigentes levou a um novo enfoque de tratamento do problema. Essa trajetória ainda não totalmente realizada procura integrar os assentamentos precários à dinâmica da cidade. A visão de que a propriedade urbana deve cumprir uma função social foi contemplada na Constituição de 1988, o que viabilizou uma série de instrumentos jurídicos que permitiram novas ações sobre a problemática dos assentamentos precários.

Curitiba, desde o início da década de 1990, já dispunha de legislação que regulamentava o espaço urbano, a qual posteriormente foi incorporada ao Estatuto da Cidade. São exemplos o "Solo Criado", ou Outorga Onerosa, e a lei que instituiu a Transferência de Potencial Construtivo (BACK, 2004). A questão do uso do solo urbano tornou-se matéria de diversas leis, o que evidencia a preocupação com a função social da propriedade urbana e sua implementação no planejamento da cidade.

No final da década de 1990, o município de Curitiba cria o Grupo de Análise e Avaliação de Loteamento de Interesse Social, com o objetivo de agilizar e definir a aprovação de loteamentos em áreas de ocupação consolidada. A partir de 2004, o município de Curitiba começa a se preocupar com a adequação do Plano Diretor ao Estatuto da Cidade e normatiza a

regularização de áreas ocupadas pela população de baixa renda em áreas da administração direta e indireta (Lei 1.442/2005). Fruto dessa adequação foi a elaboração em 2007 do Plano Municipal de Regularização Fundiária em Áreas de Preservação Permanente, que enfocou o problema a partir da legislação ambiental.

Diante do problema habitacional, o município de Curitiba atuou primeiramente com uma política de construção de conjuntos habitacionais para a população de baixa renda. A ação do Estado com o objetivo de resolver o problema da habitação aconteceu inicialmente de forma reativa, formando Companhias de Habitação para a construção de conjuntos habitacionais à população de baixa renda, associadas a programas de realocação das pessoas que habitavam as áreas ocupadas.

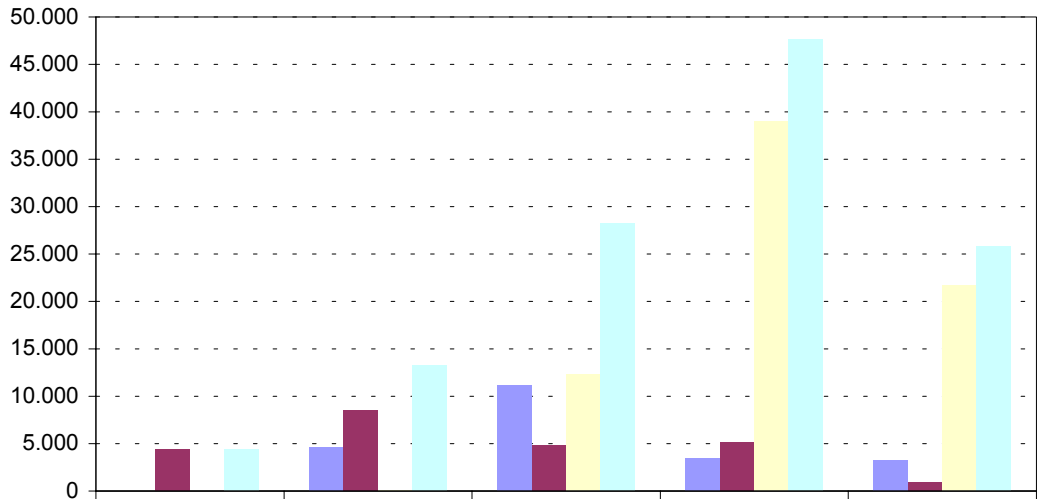
Os primeiros conjuntos habitacionais construídos datam de 1967, quando foram entregues 2.100 casas no conjunto N. Sra da Luz localizado atualmente no bairro da Cidade Industrial. Mas, nacionalmente, a solução de reassentamento, erradicação de favelas e construção de conjuntos constitui uma visão vinculada à direção nacional, através do Banco Nacional de Habitação (BNH). Essa solução esbarrou em diversas dificuldades, principalmente no alto custo desses projetos implementados pelo Estado, o que levou à paralisação ou à demora na execução dos mesmos. Vários conjuntos habitacionais foram construídos em diversas partes da cidade; mesmo assim, não se conseguiu resolver os problemas de acesso à habitação de grande parte da população de baixa renda. Esta encontrou nas estratégias de ocupação e comercialização no mercado informal de imóveis a possibilidade de morar.

Na década de 1970, foram implementadas ações de remoção de favelas, essa política surtiu algum resultado com a extinção de nove assentamentos precários, atendendo aproximadamente a 20% da população residente nos assentamentos. Juntamente com a política de remoção, aumentaram a fiscalização e a repressão à formação de novos assentamentos. Contudo, essa política não conseguiu impedir o crescimento do número de assentamentos precários. No final da década de 1970, a COHAB-CT construiu um conjunto habitacional para remover as famílias da favela do Parolin, mas os moradores, na época, achavam que o conjunto habitacional era distante do centro, e assim muitos moradores retornaram ao Parolin (KASHIWAGI, 2004).

No final dos anos 70, Curitiba já contava com 46 ocupações e 6.067 domicílios (COHAB-CT, 2008). Apesar da implementação de programas inovadores, como o de autoconstrução e a construção de conjuntos habitacionais integrados à rede urbana, respeitando a paisagem e o meio ambiente, a administração municipal de Curitiba não conseguiu superar o desmanche dos instrumentos de crédito e financiamento para a construção de moradia baseados no Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e no BNH, extintos em 1986. Com a diminuição dos mecanismos de financiamento e subsídio à construção de moradias para a população de baixa renda, ocorreu um encarecimento dos imóveis produzidos pela COHAB-CT, tornando acessível esses imóveis apenas à população com renda acima de três salários mínimos (COHAB-CT, 2008). Junte-se a isso a desorganização do mercado de aluguéis devido às políticas de congelamento de preços implantadas pelos diversos planos econômicos no período. A consequência foi um crescimento acelerado do número de ocupações e domicílios em assentamentos precários (ver tabela 6).

A resposta ao problema das ocupações de áreas públicas e privadas continuou sendo a construção de conjuntos habitacionais, mas também uma política de aprovação de loteamentos. Em 1983, foi iniciado o Programa PROLOCAR – Plano dos Mil Lotes, que assentou a população de assentamentos precários em áreas da administração pública direta e indireta, principalmente da Cidade Industrial de Curitiba (CIC) e da Urbanização de Curitiba S.A. (URBS). Esse programa beneficiou cerca de 1.300 famílias com a entrega do título real de uso. A crise que abateu o sistema de financiamento de construção de conjuntos habitacionais para a população de baixa renda fez com que a administração pública mudasse a estratégia para a oferta de lotes urbanizados, com infraestrutura de água, luz, revestimento primário das vias e drenagem, com metragem de 160m². As principais ações nesse sentido foram a formação do Bairro Novo, na região do Sítio Cercado, e o Campo de Santana, no Tatuquara, que beneficiou 22 mil famílias, destinando espaço também para habitações coletivas. No gráfico 1 podemos verificar a mudança estratégica da cidade de Curitiba em direção à formação de loteamentos e a diminuição de investimento nos conjuntos habitacionais.

GRÁFICO 1 - NÚMERO DE UNIDADES HABITACIONAIS OFERECIDAS PELO PODER PÚBLICO MUNICIPAL EM CURITIBA POR DÉCADA - 1967-2007



	1967-1970	1971-1980	1981-1990	1991-2000	2001-2007
Apto	0	4.632	11.130	3.460	3.202
Casa	4.383	8.535	4.825	5.177	936
Lote	0	58	12.288	38.946	21.651
Total	4.383	13.225	28.243	47.583	25.789

FONTE: COHAB-CT

Mais recentemente, Curitiba adotou a estratégia de regularização de lotes em ocupações. Esse procedimento foi acompanhado por diversas ações no sentido de realocação de famílias que se encontravam em áreas de proteção ambiental. Exemplo disso foi a "Operação Cajuru", que realocou famílias que moravam às margens do rio Atuba. Este foi um projeto financiado pelo BNDES em que se procurou readequar a área de fundo de vale

desocupada criando um parque linear. A estratégia de regularização e desocupação mostrou-se bem-sucedida em contraste com outra realizada na microbacia do Ribeirão dos Padilhas, onde, após a desocupação, devido à falta de um planejamento para a área de fundo de vale, ocorreu o retorno da ocupação (BARROS; ZMITROWICZ, 2005).

Segundo a COHAB-CT, foram regularizados 6.355 lotes em assentamentos precários de 1980 até 2006 (IPPUC/COHAB-CT, 2007, Anexo 1). A COHAB-CT começou a atuar nessa direção de regularizações das áreas ocupadas propiciando ao próprio morador a segurança jurídica para investir no imóvel regularizado. Contudo, ainda não é uma ação prioritária, como se percebe na tabela 7, em que o número de assentamentos em regularização diminuiu em 23%, entre os anos de 2000 e 2005, enquanto o número de assentamentos sem regularização aumentou em cerca de 11%.

TABELA 7 - OCUPAÇÕES IRREGULARES POR CATEGORIA NO MUNICÍPIO DE CURITIBA - 2000 e 2005

CATEGORIA	2000		2005	
	ÁREAS	UNIDADES	ÁREAS	UNIDADES
Assentamento em Regularização	78	19.199	53	17.352
Assentamento sem Regularização	184	34.334	205	38.048
Loteamento Clandestino em Regularização	3	513	10	2.101
Loteamento Clandestino sem Regularização	36	3.287	73	4.766
TOTAL	301	57.333	341	62.267

FONTES: IPPUC Setor de Pesquisa / Banco de Dados / Geoprocessamento, COHAB-CT

Ainda, entre as ações da COHAB-CT, estabeleceu-se o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), em parceria com a Caixa Econômica. Esse programa destinado a famílias com renda entre 4 e 6 salários mínimos prevê o arrendamento do imóvel por 15 anos – ao final, o arrendatário torna-se proprietário. A implantação dessa modalidade de habitação foi planejada para ser executada em regiões de conjuntos habitacionais já consolidados. Nessa mesma direção, outro programa de arrendamento dirigido a famílias com rendimento de 4 salários mínimos é o PAR-SOCIAL.

A opção de oferta de moradias para a população de baixa renda através do parcelamento do solo por loteamentos foi a tendência de mercado nas cidades da Região Metropolitana até a década de 1980; contudo, o paulatino esgotamento de áreas, principalmente na divisa com a cidade de Curitiba, fez com que a oferta de lotes nessas cidades tenha diminuído nos anos 90 e começo dos anos 2000 (tabela 8).

TABELA 8 - NÚMERO DE LOTES APROVADOS POR DÉCADAS SEGUNDO MUNICÍPIOS DO NUC/RMC EXCETO CURITIBA

MUNÍCIPIO	NÚMERO DE LOTES									
	Sem data de aprovação	Déc. de 40	Déc. de 50	Déc. de 60	Déc. de 70	Déc. de 80	Déc. de 90	2000 a 2004	Total	% do total do Núcleo
Almirante Tamandaré	777	0	2.991	1.916	9.821	2.688	708	1.512	20.413	8,21
Campo Magro	0	0	78	0	1.903	688	36	63	2.768	1,11
Araucária	80	123	1.525	948	4.769	10.333	2.975	918	21.671	8,72
Campina Grande do Sul	92	0	3080	790	1.289	2.020	542	40	7.853	3,16
Campo Largo	1.597	0	4.417	1.745	1.589	3.604	2.635	629	16.216	6,52
Colombo	580	311	9.591	6.751	10.566	6.114	3.255	494	37.662	15,15
Fazenda Rio Grande	198	0	1.111	1.528	901	3.219	3.914	5.877	16.748	6,74
Pinhais	4.596	0	8.736	5.468	1.631	5.632	2.207	1.711	29.981	12,06
Piraquara	4.555	0	17.522	4.285	1.055	1.898	390	0	29.705	11,95
Quatro Barras	463	0	1.298	1.838	310	890	371	179	5.349	2,15
Rio Branco do Sul	1.318	0	44	20	1.527	458	383	0	3.750	1,51
Itaperuçu	2.321	0	0	334	886	164	489	21	4.215	1,70
São José dos Pinhais	1.687	242	24.732	8.432	4.772	5.965	3.820	2.542	52.192	21,00
Total do NUC	18.264	676	75.125	34.055	41.019	43.673	21.725	13.986	248.523	100,00
% por década	7,35	0,27	30,23	13,70	16,51	17,57	8,74	5,63	100,00	

FONTE: COMEC, PDI, 2006

As relações entre a ocupação espacial e o crescimento da população são cada vez mais complexas. A compreensão dos problemas relativos à habitação num espaço metropolitano, como o de Curitiba, leva à necessidade de se abordar a questão a partir de múltiplas perspectivas. O recorte institucionais oficial, das Regiões Metropolitanas, pode levar a enganos quando se analisam todos o municípios partindo do pressuposto de que são homogêneos entre si. Como foi possível observar na primeira seção deste capítulo, a RMC pode ser compreendida a partir de duas perspectivas: a RMC institucional, que abrange 26 municípios, desde a divisa com São Paulo até a divisa com Santa Catarina; e a RMC integrada, composta de 14 municípios, que possui uma dinâmica de integração metropolitana com a cidade-polo.

Esses municípios possuem diferentes graus de institucionalização de instrumento de controle do uso do solo, e diferentes históricos ao lidar com esses problemas. Por conta disso, há diversas dificuldades no enfrentamento de questões comuns, entre as quais se destacam aquelas enfrentadas por uma política de habitação popular que tenha por objetivo regularizar a situação dos assentamentos precários na capital. É possível notar que a questão dos assentamentos precários não pode ser enfrentada apenas a partir da questão da legalização de áreas e da titulação de terras: é necessária a criação e manutenção de instrumentos de gestão que garantam a oferta de imóveis atrativos para a população, bem como ferramentas de crédito que permitam sua aquisição, mas também políticas que garantam a existência de imóveis disponíveis para aluguel, como forma de impedir a ocupação de áreas lindeiras a rios e ferrovias, com os diversos prejuízos, tanto ambientais quanto econômicos, mas também sociais, que a situação acarreta.

Feita essa discussão inicial sobre a RM de Curitiba, passamos agora a uma discussão sobre o conceito de assentamentos precários e as metodologias para a coleta, sistematização e comparação de dados sobre esse fenômeno urbano.

2 HABITAÇÃO E ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS

A questão habitacional em Curitiba está conectada com o desenvolvimento do tema em nível nacional e mundial. Emergiram nas últimas décadas, por um lado, esforços no sentido de regulamentar e restabelecer uma agenda política para a habitação e, por outro, estudos sobre a mensuração e caracterização das condições de habitabilidade nas cidades. As discussões conectam questões sobre urbanização com melhoria das condições de vida, e se ancoram em documentos internacionais, como a agenda de princípios e objetivos do HABITAT (UN/HABITAT, 2003), recentemente reformulada e detalhada. Os estudos sobre urbanização orientam-se também a um reconhecimento generalizado da necessidade de moradia e prestação de serviços. Segundo Morais (2005), isso se refere à incorporação da habitação como um direito social e sua adequação como um objetivo político.

Essa consideração da habitação como direito transformou-a em problema político. Sinteticamente, a Declaração dos Direitos Humanos, de 1946, a discussão da resolução HABITAT I (Vancouver), em 1976, e a reunião HABITAT II (Instambul), em 1996, institucionalizaram a questão habitacional na agenda política internacional. As reuniões do HABITAT fizeram com que as administrações locais e as organizações não-governamentais ganhassem importância na gestão das cidades, como também promoveram um avanço da consciência política sobre a “urbanização da pobreza” e a sustentabilidade ambiental no crescimento das cidades. Pode-se sugerir que há uma aproximação entre a percepção e institucionalização do direito à moradia e o processo de expansão urbana. A densidade populacional e a concentração em cidades produzem novas realidades sobre o morar, e estreita-se o vínculo entre direito à habitação e direito à cidade.

Com relação ao Brasil, o direito à habitação institucionalmente legalizado parece produto recente da última Carta Constitucional de 1988 e posterior regulamentação do Estatuto da Cidade. No entanto, a pressão urbana sobre habitação é anterior. A moradia sempre se configurou como um problema de assentamento humano, e nas últimas décadas, no Brasil, consolidaram-se organizações sociais fortemente vinculadas à luta pelo direito à moradia.

Simplificadamente, podemos identificar três períodos relativos às políticas públicas sobre a questão habitacional brasileira: 1. Ações descentralizadas dos anos 30 e 40, de construção de casas e/ou financiamento de moradia; 2. Centralismo e massificação da produção do Banco Nacional de Habitação nos anos 60 e 70; 3. Formas e soluções mais locais nos dias atuais, de intervenção mediada pelo poder municipal, mesmo que com financiamento de outros níveis de governo (FARAH, 1998). As soluções localizadas, de certa forma, diminuíram a ênfase na construção de unidades habitacionais e no modelo de conjuntos, voltando-se para a urbanização de favelas e para a criação de infraestrutura urbana, articulando a casa propriamente dita e os serviços públicos. No entanto, nesse último período, a heterogeneidade de problemas e soluções não contou com uma articulação nacional, nem mesmo uma melhor

definição de competências entre as esferas de governo, parâmetros ou prioridades alocativas, sugerindo certa desarticulação nacional das políticas habitacionais.

A ampliação da autonomia nas iniciativas municipais quanto à definição de agenda e no desenvolvimento de programas habitacionais é ponto positivo do processo brasileiro.

> Esse processo ressalta a potencialidade da gestão municipal em ampliar a eficácia, a eficiência e a democratização das políticas. A gestão municipal teria, ainda, a virtude de ser o nível de governo que permitiria uma maior integração entre as políticas de provisão de moradias e as políticas fundiária e de controle do uso e ocupação do solo, o que ampliaria mais suas possibilidades de eficácia/eficiência (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p.11).

Todavia, a descentralização pós-Constituição não esteve acompanhada de articulação entre níveis de governo e se processou de maneira muito desigual entre as regiões do país. Observou-se no mesmo período a extinção de Companhias de Habitação sem que se criasse alguma estrutura específica de desenvolvimento da questão habitacional. O sistema de crédito controlado nacionalmente se manteve mas sem definição sobre incentivos destinados aos outros níveis de governo.

Tendo em vista esse fato, podemos admitir que houve uma desarticulação institucional num primeiro momento de descentralização da política habitacional. Depois dessa primeira fase da descentralização, iniciou-se um esforço nacional para restabelecer uma visão sobre o problema habitacional. A constituição do Ministério das Cidades e dos Conselhos da Cidade (nos diversos níveis federativos), a criação de uma política nacional de habitação e o desenvolvimento de um Plano Nacional de Habitação de Interesse Social são elementos que indicam uma tentativa de rearticular nacionalmente parâmetros, metas e propostas para a área.

Pressupondo que marcos institucionais inauguram abordagens e atuações sobre a questão habitacional, tem-se em conta também que cada um abre um tipo de trajetória política para a ação. Podemos aceitar a ocorrência de meios diferentes de intervenção que são dependentes de uma abordagem inaugurada. Por um lado, no momento contemporâneo, nota-se maior pulverização de linhas atuantes sobre a habitação. Esse contexto mais pulverizado também reflete as tentativas de efetivamente levar em consideração a multidimensionalidade da questão habitacional.

Cada vez mais, admite-se tratar a habitação como uma política urbana complexa, em que as soluções precisam envolver ações para além da construção da unidade de abrigo; ou seja, reavaliando o problema do processo de ocupação urbano e a estrutura de vivências pessoais na cidade. A ideia de habitação como direito provoca a necessidade de se repensar a cidade, na tentativa de superar dificuldades da relação entre políticas setoriais. Por outro lado, as forças ora centralizadas ora descentralizadas de ação estatal na área de habitação correspondem a continuidades de ambos os lados e à coexistência de caminhos na trajetória do Estado brasileiro.

Com relação aos avanços institucionais na política urbana, como já afirmamos, tem-se o Estatuto da Cidade e suas derivações regulamentares. Na consideração do tema da função social da propriedade urbana, foram criados importantes instrumentos legais que se ancoram numa visão de garantia do espaço urbano de acordo com os preceitos constitucionais do direito à moradia.

A atual política nacional trata a Habitação de Interesse Social como um propósito a ser induzido pelo poder público, para promover as condições de acesso à moradia digna – urbanizada e integrada à cidade – a todos os segmentos da população, em especial à população de baixa renda. De maneira geral, constata-se que os assentamentos de baixa renda são precários, com irregularidade fundiária e insegurança na posse da moradia. É sobre essas condições que o poder público atualmente compreende que deve intervir.

A multidimensionalidade da questão habitacional permite debater a respeito do mercado imobiliário, da deterioração de moradias, da prestação de serviços urbanos, da infraestrutura ambiental, do acesso aos equipamentos sociais, da acessibilidade às dimensões do mundo e símbolos do urbano, etc. Também não reduzimos os problemas à mera providência de produtos, mas ampliamos sua compreensão no sentido de que a população ocupa espaços pensando em se beneficiar de elementos presentes na vida urbana. Da perspectiva do poder público, dimensões se reúnem em propostas de parâmetros a serem seguidos e condições adequadas almejadas como metas.

A maneira de uso dos instrumentos legais e administrativos faz diferença. Sabemos que a ótica do planejador é sempre a do olhar competente, que determina o certo e o errado, o parâmetro aceitável, o padrão a ser alcançado. Controle de loteamento e uso do solo são atividades que envolvem o cerne da questão do planejamento e, apesar de legalmente serem de competência do âmbito municipal, suas consequências ultrapassam o município. Porém, um processo rígido de planificação pode justamente promover a desordem temida, a qual não se quer aceitar. Legislação excessiva e procedimentos burocráticos morosos acabam favorecendo a manutenção da informalidade na ocupação por parte da população que tem dificuldades em se enquadrar nos padrões preestabelecidos.

2.1 DISCUTINDO CONCEITOS: ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS

Os assentamentos irregulares, os problemas de precariedade e a carência de infraestrutura urbana são características das cidades brasileiras. Terrenos ocupados, loteamentos clandestinos, formação de favelas, construções irregulares, assentamentos ilegais, invadiram a paisagem urbana e são situações antigas. São consideradas soluções encontradas para o morar, que ao menos parcialmente representam a ineficácia das políticas e do planejamento habitacional por parte do Estado e as dificuldades de inserção no mercado formal. Dessa maneira, atualmente, há grande heterogeneidade na forma como as famílias se apropriam do espaço, nos motivos e estratégias que os levam a ocupar esses lugares. Sabemos que

as redes de sociabilidade e familiaridade influenciam nas decisões de moradia, mas a organização política e as ofertas do mercado informal também influem no avanço ou recuo dessas ocupações.

O atual contexto de elaboração de planos de habitação com vistas a mudanças nas condições habitacionais da população torna as favelas e os assentamentos informais nas cidades centrais, ou nas periferias das regiões metropolitanas, um dos aspectos mais visíveis do problema habitacional. Para desenvolver o nosso projeto, iniciamos com os questionamentos a respeito do que são esses assentamentos, do que os diferencia dos outros assentamentos humanos e de qual a sua abrangência temporal.

Em geral, a literatura associava problemas de moradia e pobreza à periferização. As periferias seriam não só lugares afastados em distância como em condições sociais, onde se expressa a desigualdade entre os moradores da cidade. Principalmente porque, no Brasil, há exemplos como São Paulo e Curitiba em que o êxodo rural das décadas de 1970 e 1980 influenciou fortemente a ocupação das periferias a partir da moradia das classes baixas. Aliadas às carências dos moradores estariam as carências de serviços e problemas para o poder público, que a literatura representava como um retrato de fragmentação e vitimização das pessoas no sistema capitalista. A constituição dessas áreas ocupadas, cada vez mais longe dos centros e intermediadas por vazios, aumentaria os custos ao poder público quanto à extensão de redes de infraestrutura.

Nesse sentido, pobreza, ocupação irregular e segregação espacial muitas vezes se confundiam na tentativa de explicar o fenômeno de ocupação e apropriação do espaço urbano. Havia uma identificação da ocupação irregular ao caos urbano. Ruas descontínuas, rios poluídos, barracos, quadras que não se encaixam, contornos e formas com rapidez de mutação em que a apropriação do espaço vai se dando aos poucos, eram ilustrações de um fenômeno explicado como uma reação. Os moradores nesse olhar ocupavam o lugar de vítimas, e nem se pensava que suas estratégias poderiam estar de acordo com suas escolhas. De certa forma, a ênfase da explicação recai sobre efeitos desagregadores, desorganizadores e homogeneizadores do sistema mundial sobre culturas locais, creditando tal influência à "grande narrativa da dominação ocidental". Conforme Magnani descreve:

> [...] os moradores propriamente ditos, que, em suas múltiplas redes, formas de sociabilidade, estilos de vida, deslocamentos, conflitos etc., constituem o elemento que em definitivo dá vida à metrópole, não aparecem, e quando o fazem, é na qualidade da parte passiva (os excluídos, os espoliados) de todo o intrincado processo urbano (MAGNANI, 2002, p.15).

Não pretendemos ligar diretamente os assentamentos precários à pobreza ou à vulnerabilidade social. No entanto, essas condições muitas vezes coexistem nesses espaços. A ideia de precariedade está demarcada pela insegurança, efemeridade e fragilidade; a pobreza e a vulnerabilidade também. Por mais que sejam diversos os fatores causais dos assentamentos

precários, e que a existência e a diferença entre eles sejam fruto de relações entre sujeitos, há uma situação de restrição de oportunidades e recursos.

Diante dessas indagações, um dos obstáculos iniciais para se trabalhar com assentamentos precários é conceitual. Há certa confusão entre condições socioeconômicas e moradia e, assim, uma dificuldade na definição das características necessárias para identificar um assentamento humano como precário e recortá-lo como espaço diferenciado. O desafio de consolidar conceitualmente esse espaço se justifica pela intenção de criar parâmetros comparativos para a investigação das diversas regiões do país, seja na comparação interna aos estados, seja entre os mesmos.

Os assentamentos precários apresentam várias configurações. O texto de Cardoso (2008) chama atenção para quatro questões principais: 1) A irregularidade pode se referir à propriedade da terra (fundiária), ou à propriedade da terra e do imóvel, e/ou ao padrão (ou aos procedimentos) de parcelamento adotado (urbanístico) e/ou ao padrão (ou aos procedimentos) de construção escolhido (edilícia). Quanto à irregularidade fundiária, pode ocorrer ocupação de terras públicas ou privadas; no caso dos imóveis, também podem ser públicos ou privados. 2) A precariedade pode se referir ao risco e/ou à acessibilidade, e/ou à infraestrutura e/ou ao nível de habitabilidade das edificações e/ou à qualidade ambiental do assentamento. 3) É preciso distinguir irregularidade de precariedade e de carência/vulnerabilidade social. 4) A carência social é definida pela existência ou predominância de grupos sociais caracterizados por suas posições inferiores na hierarquia social, em termos de renda, escolaridade e possibilidade de acesso ao mercado de trabalho. A vulnerabilidade social é caracterizada pela existência ou predominância de grupos sociais com dificuldades de acesso a recursos que os habilitem a participar ativamente da sociedade.

Assim, no caminho de definição do que é um assentamento precário urbano (APU), verificamos que esses espaços apresentam alguma inconformidade, sendo áreas problemáticas em relação ao aspecto da legalidade na ocupação dos terrenos. O ponto inicial que tomamos para a distinção de um assentamento precário em oposição a outros assentamentos humanos é a inadequação/irregularidade fundiária; ou seja, casas que formam um núcleo de moradias, construídas em terrenos legalmente pertencentes a terceiros, inclusive ao Estado. Esses assentamentos, muitas vezes, são identificados localmente como ocupações irregulares. Assim, para a Região Metropolitana de Curitiba, definimos como assentamento precário urbano uma área identificada pela existência de moradias em irregularidade fundiária.

Por isso, através de uma investigação local seria possível partir das áreas identificadas pelos municípios como ocupações irregulares e avaliar aspectos de carência de infraestrutura e serviços urbanos. Nesse trabalho, seria possível identificar outras irregularidades como a urbanística e edilícia, a precariedade nas condições de acessibilidade, de infraestrutura urbana (saneamento básico, calçamento, pavimentação, iluminação pública, etc.) e das condições de habitabilidade (densidade por cômodo, ventilação adequada, estrutura residencial segura, etc.). Nesse sentido, apontamos alguns parâmetros a serem observados para a caracterização e classificação das ocupações irregulares.

Entre os estudos desenvolvidos no Ministério das Cidades, o Plano Nacional de Habitação de Interesse Social trabalha com quatro categorias para distinguir e caracterizar problemas de assentamentos precários: 1. Favelas. 2. Loteamentos clandestinos e/ou irregulares. 3. Conjuntos habitacionais degradados. 4. Cortiços. Essa separação e cuidados específicos são importantes para o diagnóstico e desenvolvimento de ações dirigidas contemplados nos Planos de Habitação Local e Estadual. Nossa pesquisa trabalha com as duas primeiras categorias, para as quais, em geral, os municípios produzem informações, mesmo que pouco elaboradas. A falta de estudos sobre cortiços exigiria um esforço inicial de pesquisa de campo específico e dirigido. A identificação de conjuntos habitacionais degradados depende também da avaliação das companhias e agências responsáveis pela construção desses locais.

Podemos assumir que a existência de assentamentos humanos precários é um fenômeno permanente nas cidades e que as intervenções do poder público não conseguem eliminá-lo. Vemos que, apesar de esforços públicos para primeiro erradicar favelas e assemelhados, depois, melhorá-los e integrá-los às cidades, o crescimento de ocupações irregulares persiste. Para além das oportunidades do mercado formal imobiliário e das possibilidades de aquisição nesse mercado, as redes sociais de convivência influenciam na escolha de tais locais como destino para a população.

Outra questão que precisamos observar é a diversidade entre os assentamentos precários urbanos. A visualização e sistematização dessas diferenças são possíveis somente pelo conhecimento dos fenômenos de diferenciação envolvidos nos processos históricos de ocupação dos APUs. Com intuito analítico, é possível apontar algumas dimensões relacionadas a essa formação. Primeiro, avaliamos que os espaços com restrições legais de ocupação tornam-se potenciais terrenos para estratégias de ocupação informal. São esses espaços as áreas lindeiras a ferrovias, rios e as áreas de preservação permanente.[10] Segundo, a presença, nas cidades, de contigentes populacionais que não conseguem acessar a oferta formal de lotes, pela falta de recursos financeiros, de trabalho e educacionais, sugere que estratégias informais serão efetivadas. Terceiro, a maneira como se ocupam e se dividem esses espaços também está vinculada ao processo de organização social, à presença e à força de movimentos de moradia. Além disso, a atração populacional para as cidades e a reprodução da vida urbana mantêm a procura por seus espaços. Diante desse quadro, aconteceram dois fenômenos concomitantes: uma concentração populacional em centros urbanos nas últimas décadas e um aumento ainda maior do número de assentamentos precários, não só nas grandes cidades como nas cidades de médio porte.

Por fim, sabemos que há, em geral, grande desconhecimento quanto aos fenômenos envolvidos na existência, formação e permanência dos assentamentos precários. Existem dificuldades para empreender análises com cobertura nacional sobre o problema. Sabemos

---

[10] A localização do assentamento é um fator determinante para sua compreensão e para a formulação de políticas de intervenção. Fatores ambientais, como várzeas ou declividades elevadas, são potenciais obstáculos a políticas de reurbanização de APUs.

que a mensuração tanto do número de assentamentos quanto das pessoas que vivem neles é difícil de ser feita, pela dificuldade de se chegar a todos os locais, pela volatilidade dos moradores e pela dinâmica intensa de formação de novos assentamentos.

O desafio que se apresenta é compreender os mecanismos do fenômeno que pressupõem uma combinação variada de precariedade, estratégias fora da regulamentação e formas de sobrevivência acionadas pela esfera da sociabilidade e vizinhança. Deixando nos ainda muitas questões a serem desenvolvidas a respeito da espacialidade dos assentamentos, suas distinções internas e externas, as consequências para seu entorno, entre outros assuntos.

Com relação à mensuração dos assentamentos precários e à possibilidade de tratamento de dados gerais que possam ser comparados nacionalmente, tem-se, além do Censo, a Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar (PNAD), realizada todos os anos, de responsabilidade do IBGE.

A PNAD é um inquérito anual realizado desde 1967, que coleta informações socioeconômicas para o Brasil, com base numa amostra de domicílios. Ela representa um esforço significativo para compreender alguns aspectos da realidade de vida dos brasileiros e priorizar as questões de emprego e renda. Ao longo do tempo, ampliou-se o questionário, que envolveu questões sobre a estrutura física da casa, a posse do terreno e a posse da unidade da habitação/casa, e os serviços disponíveis de esgoto e água canalizada. Podemos identificar 32 itens sobre a moradia na PNAD atual. Por isso, ela ganhou espaço como fonte de dados para a questão habitacional.

No entanto, há uma série de problemas para o uso de seus dados. Uma das principais restrições se refere aos problemas do plano de amostragem e extrapolação dos limites a serem observados. Alguns domicílios em condições específicas são responsáveis por representar toda uma condição da Região Metropolitana. Isso traz à tona problemas na qualidade e no tamanho da amostra. Outra restrição diz respeito à incapacidade de fazer o mapeamento dos indicadores. Pela PNAD podemos realizar uma descrição quantitativa das diferentes questões sobre a precariedade e/ou irregularidade, mas com a impossibilidade de definição da localização espacial. Além disso, como dissemos, não é possível desagregar os dados por município e assim não podemos levar em conta os fluxos de integração (aglomeração), ou a espacialidade contínua das áreas urbanas (conurbação), ou para alguns dados sequer a caracterização da área metropolitana institucional.

O primeiro indicador para o debate é a quantidade de pessoas vivendo em favelas ou em assentamentos precários. Em termos de dados, não há elementos específicos em pesquisas do IBGE que levem em conta toda a diversidade da situação que cerca esses assentamentos. A literatura sobre o tema considera os setores de aglomerado subnormal como uma *proxy* de favelas ou de assentamentos precários. Essa categoria é classificada pelo IBGE como:

> o conjunto constituído por um mínimo de 51 (cinqüenta e um) domicílios, ocupando ou tendo ocupado até período recente, terreno de propriedade alheia – público ou particular – dispostos, em geral, de forma desordenada e densa, e carentes, em sua maioria, de serviços públicos essenciais (IBGE, 2004, p.16).

O Censo de 2000 revelou que 42.854 domicílios estão nesse tipo de setor (5,9%). Contudo, em relação aos domicílios em inadequação fundiária, estimam-se 62.963 domicílios na RMC institucional. Já, pelos dados da PNAD 2001, contabilizamos que 9.620 domicílios da RMC institucional estariam nessas condições e 43.651 em condição de inadequação fundiária. Se no Censo, de acordo com literatura reconhecida, há uma tendência para subestimar a informação sobre setores de aglomerado subnormal, na PNAD, como é possível observar pela discrepância entre as informações, essa tendência é exacerbada, o que impede a utilização dessa informação para construir estimativas atuais e precisas de avaliação do número de domicílios e pessoas em APUs. Realizamos uma série de explorações sobre os dados de habitação da PNAD, mas a oscilação de ano para ano, e em muitos casos a falta de precisão das estimativas, cada vez que se tentava desagregar melhor os dados e unir características para qualificar as informações, nos fizeram abandonar essa abordagem.[11]

Na busca por melhores informações, realizamos algumas comparações entre metodologias existentes para mensuração de pessoas vivendo em condições ou assentamentos precários. A seguir, apresentamos a comparação entre as informações disponibilizadas pela prefeitura de Curitiba e a discussão sobre vulnerabilidade social realizada pelo Observatório das Metrópoles em relação aos dados de Curitiba, e também a discussão dos dados locais com os dados produzidos pelo CEM/CEBRAP.

2.2 AVALIAÇÃO SOCIOECONÔMICA E ASSENTAMENTOS: VULNERABILIDADE E ESPAÇO

Outro estudo de referência da rede IPEA/ANIPES diz respeito à tentativa de distribuir espacialmente as condições de vulnerabilidade social. O Observatório das Metrópoles juntamente com o Instituto do Milênio produziu relatório intitulado Vulnerabilidade Socioambiental das Regiões Metropolitanas Brasileiras (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2009). O relatório apresenta os procedimentos para a construção e aplicação de tipologias de áreas intraurbanas das Regiões Metropolitanas brasileiras, avançando na determinação de espaços que abrigam grupos populacionais socialmente vulneráveis e expostos a situações de risco.

Para a construção das tipologias:

---

[11] Foi apresentado estudo sobre os dados da PNAD (2001-2007) trabalhados em agosto de 2009, na Conferência “Desigualdade, Inclusão e Sentido de Pertencimento”, encontro internacional inserido no calendário do Comitê de Pesquisa 21 (Research Commitee 21) da Associação Internacional de Sociologia (International Sociological Association - ISA).

> o estudo fez uso de uma base de informações organizada por Áreas de Ponderação do Censo Demográfico de 2000 (AEDs), formadas por um agrupamento mutuamente exclusivo de setores censitários, que permitiu a análise em um nível intraurbano, diferenciando assim as populações mais ou menos afetadas dentro de cada área estudada, mostrando que espaços supostamente homogêneos contêm em seu interior diferenças significativas (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2009, p.5).

Um dos argumentos do relatório é de que há um crescimento diferenciado nas Regiões Metropolitanas que leva a uma segregação socioespacial e ambiental. Os autores preocuparam-se em avaliar como a degradação ambiental afeta os diferentes grupos sociais e discutir os elementos que contribuem para a determinação da vulnerabilidade social. A análise identificou espaços em condições tanto de vulnerabilidade social quanto de riscos ambientais.

Segundo o relatório, foram selecionadas variáveis para a determinação do grau de vulnerabilidade social de cada uma das áreas, indicando desvantagens sociais referentes a grupos de pessoas e unidades domésticas, que podem se referir tanto a famílias como a domicílios e, em alguns casos, ao agrupamento de pessoas. A importância dada às características sociodemográficas relativas à unidade familiar tem por pressuposto que, na sociedade moderna, determinadas características das famílias limitam a acumulação de recursos. Essas variáveis foram ilustradas em 20 indicadores.[12]

Um dos conceitos utilizados pelos pesquisadores é o de risco ambiental, que se refere basicamente ao indicador que congrega o dado da falta de saneamento básico adequado. Considerou-se domicílio com inadequação geral aquele em que foi observada a ausência *combinada* dos três serviços básicos: água canalizada em pelo menos um cômodo, esgotamento sanitário por rede geral ou fossa séptica, e coleta de lixo. Quanto ao abastecimento de água, reputou-se como inadequado aquele domicílio servido por rede geral mas canalizada só na propriedade ou terreno, servido por poço, nascente ou outra forma. Para o esgotamento sanitário, inadequado seria o domicílio cujo escoamento se dá em fossa rudimentar, vala, rio, lago, mar ou outro escoadouro. Para a coleta de lixo, foi determinado como inadequado o domicílio não atendido por serviço de limpeza ou caçamba.

O estudo analisou diversas Regiões Metropolitanas brasileiras – no caso da RMC institucional, foram considerados apenas 25 municípios, pois trabalhou-se com dados do Censo de 2000, e a Lapa só foi incorporada à região em 2001. As conclusões apontaram que a RMC institucional apresenta situação favorável em relação à média das Regiões Metropolitanas brasileiras. Entretanto, para o indicador sobre adolescentes fora da escola, a RMC institucional apresentou média mais crítica, com cerca de 25 em cada 100 adolescentes encontrando-se fora da escola (OBSERVATÓRIO DA METRÓPOLE, 2009, p.84). Em toda a região, foram classificadas 13 áreas (de expansão) como de altíssima vulnerabilidade social. Destas, 10

---

[12] Ver OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2009, p.16 (quadro 1).

se encontram em municípios considerados rurais,[13] sendo também rural uma das áreas do município de Piraquara. Os municípios de Almirante Tamandaré, Campo Largo, Campo Magro, Mandirituba, São José dos Pinhais, Araucária e Colombo chamam a atenção por serem classificados como de alta vulnerabilidade social.

Já, a respeito do risco ambiental, representa-se a proporção de domicílios em condições inadequadas de saneamento. Nessas condições, 32% das áreas foram classificadas como de médio-alto a altíssimo risco. Das 36 áreas nessas condições, 6 estão em Curitiba, nos bairros de Augusta/Riviera/Orleans/Butiatuvinha/Lamenha Pequena, Tatuquara, Moradias de Ordem, Cajuru 2, Campo de Santana/Caximba/Umbará/Ganchinho e Uberaba. Uma das questões norteadoras do trabalho é de que há uma segregação socioespacial e ambiental. Assim, diz-se que na leitura espacial observa-se "uma clara situação de segregação socioespacial, em que, mais uma vez, são as áreas centrais do município-polo que reúnem as condições de mais baixo risco ambiental e a situação fica mais crítica à medida que as áreas se afastam desse ponto" (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2009, p.94).

Proporções de domicílios com aspectos que indicam vulnerabilidade social foram espacializadas no mapa da RMC institucional. Esse tipo de espacialização pode fornecer noções gerais sobre a forma como algumas condições socioeconômicas estão distribuídas. Porém, a espacialização por áreas de expansão apresenta o problema de criar grandes áreas homogêneas em que se sabe existem diferenças internas. Para a descrição particularizada, a análise de médias não seria muito indicada. É possível que as condições existentes dentro de um assentamento estejam influindo numa área de expansão ou num setor censitário em geral. Essa espacialização se transforma numa ilustração panorâmica, numa exploração das possibilidades que o Censo propicia. Mas ressaltamos que precisamos ser mais cuidadosos na inferência de que, a partir de médias das condições socioeconômicas familiares e individuais, seja possível espacializar a vulnerabilidade social.

Conforme o relatório, a vulnerabilidade social está ligada à situação em que os indivíduos ou grupos possuem menos recursos pessoais ou alternativas para enfrentar efeitos externos (menos propensos a ter uma resposta positiva mediante algum evento adverso). Assim, haveria uma série de possibilidades de ligar pessoas em torno de condições que as identificariam como grupos vulneráveis. A informação desses indicadores não está *stricto sensu* ligada a um endereço, não agrega os endereços em que se verifica a vulnerabilidade da família e não dá conta da diversidade interna. Aponta as famílias ou pessoas morando numa mesma área, com características relacionadas entre si que indicam condição vulnerável.

Com relação ao risco ambiental, a espacialização feita pelo Observatório das Metrópoles nos parece mais frágil pois se fundamenta na proporção da combinação entre inadequação de esgotamento sanitário, coleta de lixo e abastecimento de água, sem considerar as dimensões físicas desse local. A avaliação do relatório trata muito mais da carência de

---

[13] Adrianópolis, Agudos do Sul, Bocaiuva do Sul, Cerro Azul, Doutor Ulysses, Itaperuçu, Quitandinha, Rio Branco do Sul, Tijucas do Sul e Tunas do Paraná.

serviços de infraestrutura do que de uma análise de risco ambiental. Não levou em conta a ideia comentada no próprio relatório de que áreas geograficamente vulneráveis seriam aquelas que têm maior probabilidade de serem afetadas por um fenômeno, por exemplo, um deslizamento. O Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI) discutido e publicado pela COMEC (COMEC, 2006), nesse sentido, propõe uma análise de risco ambiental mais completa, que leva em conta a condição física e biótica do local.

Já, uma caracterização da vulnerabilidade pela falta de equipamentos sociais e precariedade de serviços de infraestrutura está diretamente ligada ao planejamento urbano e à intervenção da produção do espaço urbano. Salientamos que a diversidade é um conceito presente a todo momento nas discussões sobre os bolsões de moradias irregulares. As análises ainda estão muito limitadas para enfrentar as discussões sobre essa heterogeneidade interna.

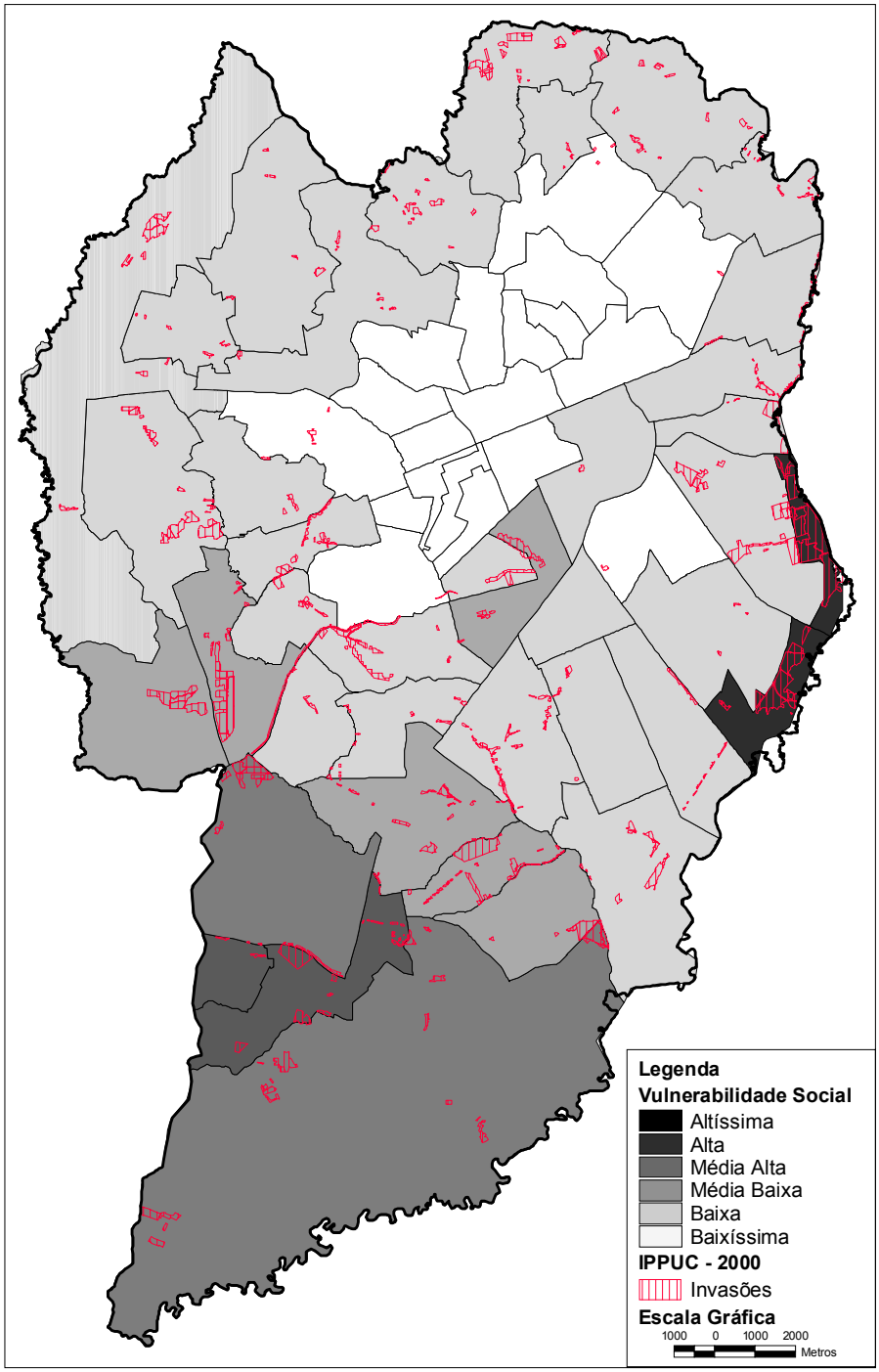
Com relação à comparação possível entre a espacialização da vulnerabilidade social e a localização das ocupações irregulares em Curitiba,[14] confirmamos as limitações dos dados para verificar a diversidade e a pulverização das ocupações dentro das cidades. Em algumas áreas consideradas de baixa vulnerabilidade, existem espaços de ocupações irregulares com problemas de precariedade a serem investigados. As ilustrações a seguir mostram que há vulnerabilidade nas bordas do município de Curitiba, principalmente no sentido sul, como também possibilitam a visualização da pulverização dos assentamentos precários em áreas de menor concentração de características vulneráveis.

O objetivo do estudo do Observatório das Metrópoles não era delimitar os espaços dos grupos vulneráveis ou encontrar os limites dos assentamentos precários. Seu alcance é panorâmico, apontando regiões mais amplas em que mais famílias estão em condições de vulnerabilidade. Por um lado, podemos arriscar que há certa confusão na ideia de espacializar a vulnerabilidade; não é possível distinguir grupos e os espaços de sua concentração. Por outro lado, a comparação entre as informações nos possibilita um parâmetro, inclusive para verificação em campo, e hipotetizar a respeito dos serviços e mobilidade entre assentamentos em áreas com maior ou menor concentração de famílias vulneráveis; ou seja, efetivamente avaliar a respeito da heterogeneidade entre os assentamentos.

---

[14] Como as áreas de expansão do Censo muitas vezes abrangiam o município inteiro, realizamos a comparação somente para Curitiba. Dizer que todo um município está em alto risco de vulnerabilidade social não auxilia a tentar entender como as ocupações irregulares afetam o munícipios e por que em alguns lugares dentro dele existem ocupações irregulares.

FIGURA 1 - GRAU DE VULNERABILIDADE SOCIAL SEGUNDO ÁREAS DE EXPANSÃO CENSITÁRIA E CONTORNO DAS OCUPAÇÕES IRREGULARES DE CURITIBA - 2000



FONTES: IPPUC 2000 e OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES 2009
NOTA: Elaboração IPARDES.

Para comprovar a hipótese da segregação socioespacial e ambiental, seria necessário conceituar segregação. As áreas definidas pelo estudo como de elevada vulnerabilidade social (média alta, alta e altíssima) são áreas menos densas, de modo que a maior parte da

população do município-polo habita áreas de baixa vulnerabilidade social. Outra questão reside nos critérios de definição de vulnerabilidade ambiental: áreas rurais ou áreas urbanas de baixa densidade de ocupação muitas vezes prescindem de serviços de saneamento básico, como a coleta de esgoto ou a utilização de fossas sépticas, sem que isto represente um efetivo risco a saúde aos moradores. Diante desses problemas de conceituação, devem ser feitas certas ressalvas quanto às conclusões presentes no referido estudo, por conta de sua extrema abrangência territorial, da falta de referências demográficas relativas à densidade de ocupação e pela generalização das discussões diante das múltiplas realidades contempladas no espaço metropolitano.

A questão que se confirma para efeitos do nosso projeto de pesquisa em rede é a necessidade da superação de análises macro, com base em espacializações homogeneizantes. Precisamos reorientar nossa ênfase e esboçar as informações no espaço em escalas menores, mas mantendo conceitos que possam gerar comparações e agregações para generalizações de médio alcance.

2.3 SETORES PRECÁRIOS E OCUPAÇÕES IRREGULARES: COMPARANDO BASES CARTOGRÁFICAS

O trabalho do CEM/CEBRAP (BRASIL, 2008) procurou identificar um conjunto de setores similares aos setores de aglomerado subnormal, com vistas a chegar a uma quantificação mais próxima para assentamentos precários, como favelas e assemelhados. Eles realizaram discussões sobre as dificuldades de se dispor de informações confiáveis e comparáveis para as políticas públicas. Também reafirmaram que a questão da habitação envolve diversas situações nas cidades (e cada uma exige um tipo específico de intervenção), que necessitam de inspeção de campo para apoiar efetivamente o trabalho da ação pública (BRASIL, 2008). Essas contribuições indicam grande falta de dados e sugestões para qualificar as informações sobre políticas públicas.

A identificação baseou-se numa seleção de variáveis socioeconômicas e ambientais que levaram em consideração características sobre habitação e infraestrutura do domicílio, renda e escolaridade do responsável pela família e alguns aspectos demográficos. Ao todo, foram utilizadas 19 variáveis. Foi possível distinguir setores de aglomerado subnormal e setores precários, ou seja, aqueles similares aos primeiros. A soma dos dois consolidaria um número de assentamentos precários para as cidades e regiões pesquisadas.

Conforme frisaram os autores, o estudo não pôde desagregar informações em menor nível do que o setor censitário; assim, não foi possível captar maiores heterogeneidades para além desse dimensionamento. As condições de vida representadas pelos indicadores apontaram a existência de precariedade socioambiental, porém não era possível especificar o problema em si.

O tamanho populacional dos municípios da RMC varia enormemente. Os autores apontaram que os indicadores das condições habitacionais nos setores precários da RMC aproximavam dos valores médios de setores comuns do conjunto do país. A RMC também, apresentou melhores indicadores em relação ao acesso à água e coleta de lixo do que os setores comuns do Brasil (BRASIL, 2008, p.270-271).

Uma grande contribuição do estudo foi a disponibilização de cartografias dos setores segundo a classificação realizada. A transferência de dados socioambientais para o espaço, a fim de ilustrar padrões geográficos, torna-se cada vez mais relevante como contribuição para o entendimento dos problemas na cidade. Com a espacialização da classificação dos setores foi possível avaliar que na RMC, tanto os setores de aglomerado subnormal quanto os precários, estão bastante dispersos. E, segundo os autores, em muitos casos, os setores precários são contíguos aos setores de aglomerado subnormal.

Nossa primeira tentativa de avanço nas discussões sobre a identificação dos assentamentos precários na RMC consiste no cruzamento dos setores precários apontados no estudo realizado pelo CEM/CEBRAP com a base cartográfica municipal das ocupações irregulares. O objetivo desse exercício é verificar a consistência da estimativa realizada por aquele estudo, assim como discutir a localização dos assentamentos precários.

As condições locais dos municípios da RMC a respeito da mensuração e acompanhamento das ocupações irregulares são de difícil comparação. De certa maneira, é possível ressaltar a constatação de Marques, de que:

> Além de a base fundiária de nossas cidades nos Cartórios de Registros de Imóveis ser sobremaneira desordenada, em geral nas administrações públicas praticamente inexistem bases cartográficas digitais de boa qualidade, e quando existe alguma coisa nessa direção, envolve produtos contratados com terceiros que quase nunca foram incorporados às práticas da gestão das políticas (BRASIL, 2008, p.12).

Conseguimos obter arquivos georreferenciados para as ocupações irregulares[15] da capital, com referência ao ano de 2000, e com base em 1997, para os demais municípios da RMC. A inexistência de base cartográfica para favelas e assemelhados e as dificuldades de disponibilização de dados das prefeituras não permitiram comparação com referência ao ano

---

[15] Para o poder público municipal de Curitiba, uma ocupação é irregular quando todos os assentamentos urbanos são efetuados sobre áreas de propriedade de terceiros, sejam elas públicas ou privadas, bem como aqueles promovidos pelos legítimos proprietários das áreas sem a necessária observância dos parâmetros urbanísticos e procedimentos legais estabelecidos pela leis de parcelamento 6.766/70 (Federal) e 2.460/66 (Municipal). Lembrando que elas são identificadas pelas fotos aéreas.

2000 para todos os municípios da RMC. A diferença de metodologia na coleta das informações e construção do dado georreferenciado restringiu nossas opções de análise.

A base cartográfica de Curitiba foi consolidada a partir de trabalho em cima de fotos aéreas ortorretificadas e checagem de campo da área identificada via foto. A identificação das áreas é realizada inicialmente pelas ortofotos em comparação com documentação sobre irregularidade fundiária. Já, a base cartográfica da RMC institucional (exceto Curitiba) foi feita apenas uma vez, em 1997, com verificação no local a partir de registros documentais sobre as irregularidades. Assim, os técnicos da COMEC foram a campo e produziram as medições e desenhos de lotes em terrenos de propriedade alheia, sendo na época realizada sem georreferenciamento e, posteriormente, georreferenciada com base no arruamento.

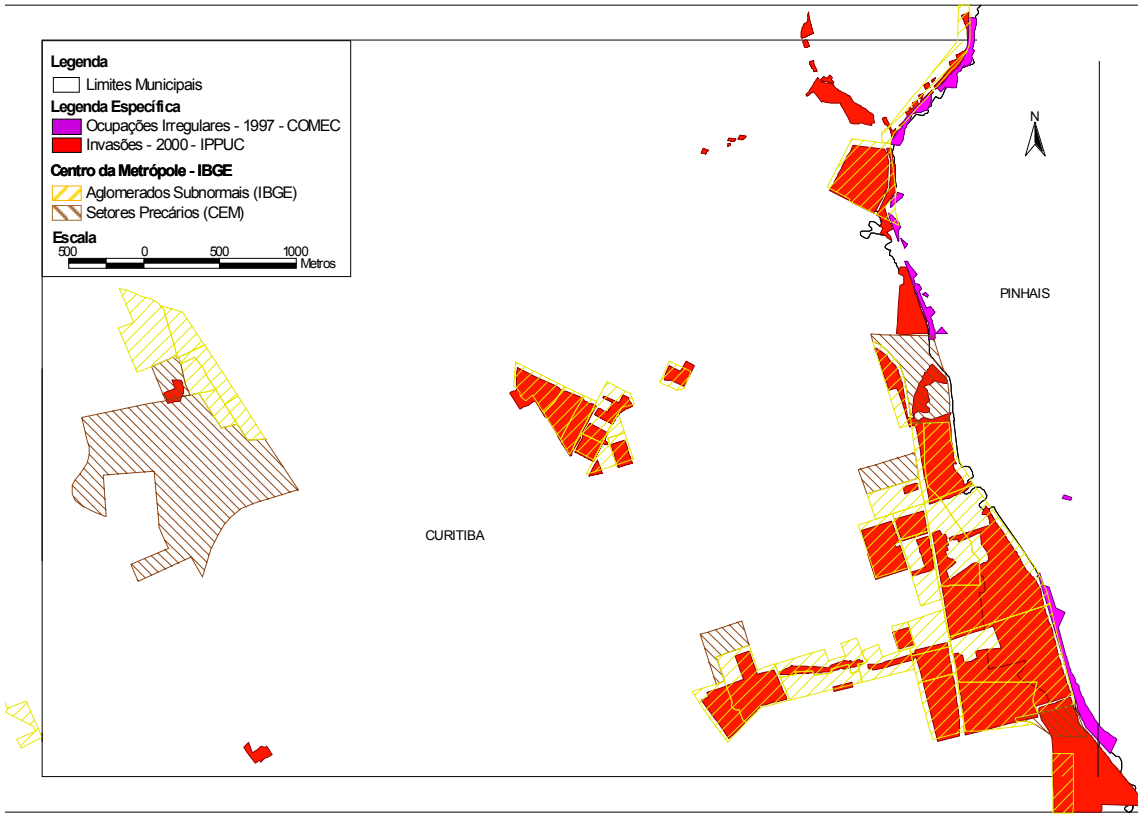
O nosso trabalho de verificação da correspondência/coincidência entre as bases cartográficas foi realizado manualmente, e o critério adotado consistiu em avaliar se a base cartográfica municipal da ocupação irregular estava dentro dos limites do setor censitário avaliado como precário ou aglomerado subnormal pelo estudo do CEM/CEBRAP. Será preciso lembrar que a sobreposição não significa que a área do polígono (base cartográfica do assentamento) coincida totalmente com o setor censitário; isso não é verdade nem mesmo para os casos de aglomerado subnormal.

Nesse exercício, podemos ressaltar que encontramos diferenças entre a tentativa de medir com parâmetros nacionais e o que está registrado localmente. Há uma relativa sobreposição entre as bases cartográficas trabalhadas através dos setores e aquela identificada pelo controle local de Curitiba. O arquivo sobre a capital identificava 274 ocupações irregulares[16] (53.103 domicílios estimados), sejam assentamentos em ou sem regularização, sejam loteamentos clandestinos sem ou em regularização. Dessas ocupações, 160 estariam contempladas (44.050 domicílios estimados) pela estimação de setores precários ou de aglomerado subnormal. Havia registros de ocupações com somente quatro domicílios a ocupações com 1.719 domicílios estimados.

---

[16] Há uma diferença entre o dado divulgado pelo IPPUC em trabalho publicado (reproduzido na tabela 7 deste documento), que contabiliza 301 ocupações irregulares, e o arquivo original disponibilizado pela mesma instituição, que, conforme descrevemos, contabiliza 274 ocupações irregulares para o ano de 2000. Como um dos objetivos do nosso projeto é a localização espacial dos assentamentos na RMC, para as comparações usamos o arquivo vetorial com as 274 ocupações.

FIGURA 2 - COINCIDÊNCIA ENTRE O CONTORNO DAS OCUPAÇÕES IRREGULARES DE CURITIBA E RMC E SETORES CENSITÁRIOS DE AGLOMERADO SUBNORMAL E PRECÁRIO - 2000

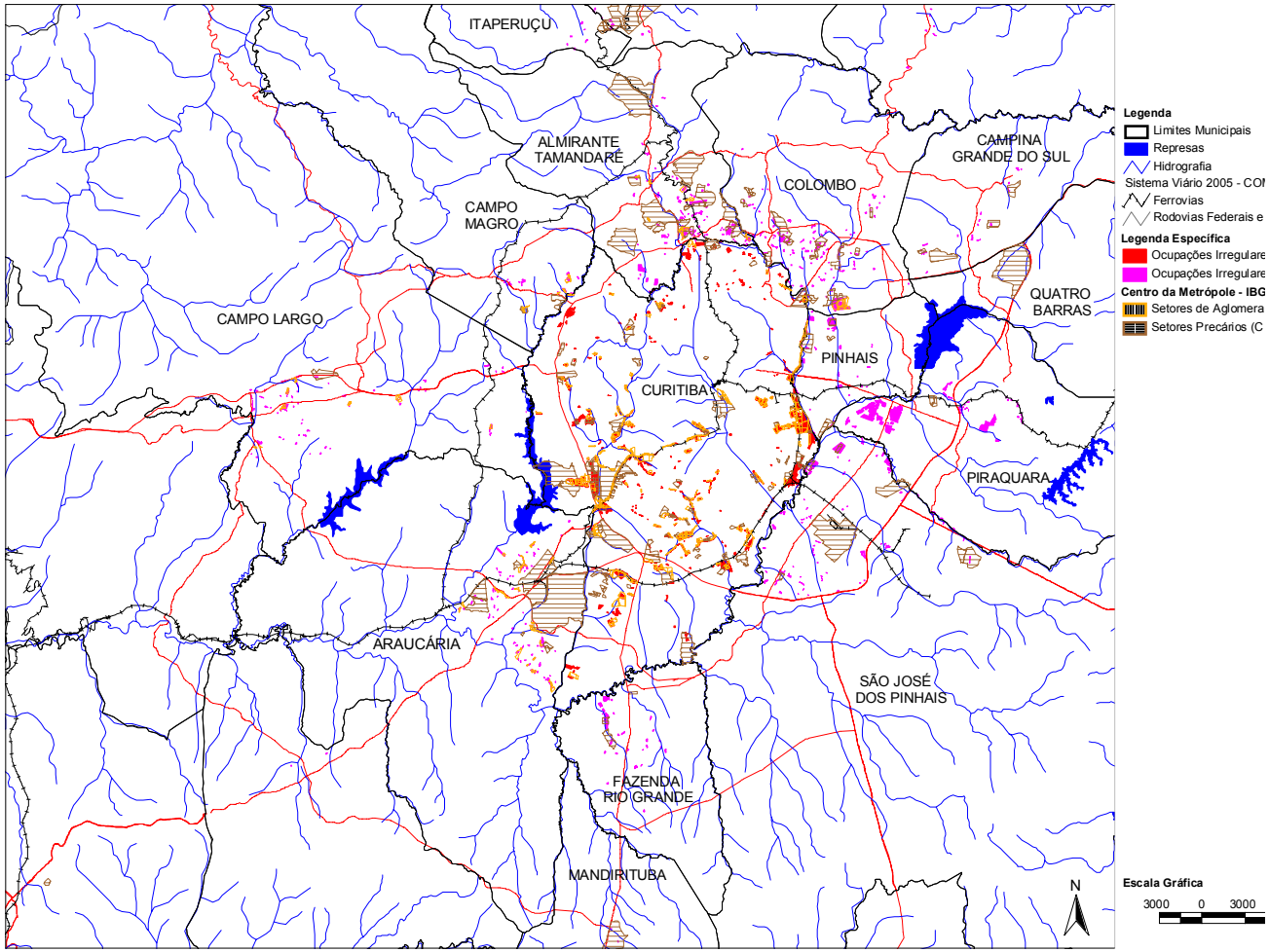


FONTES: IPPUC 2000, COMEC 1997 E CEM/CEBRAP 2008
NOTA: Elaboração IPARDES.

Quanto à quantificação de domicílios em assentamentos precários, o estudo do CEM/CEBRAP (57.161 domicílios), para Curitiba, aproximou-se muito do que os registros locais contabilizam a partir dessas áreas (53.103 domicílios). Não podemos, no entanto, esquecer que são pessoas diferentes e de lugares diferentes.

A grande dificuldade se mostrou na identificação das pequenas ocupações, ou seja, no problema de captar a escala intrassetor censitário. Mas houve ocupações de até 402 domicílios que não foram captadas via estimativas com setores censitários em Curitiba. Por que essas ocupações não aparecem nem como setores de aglomerado subnormal nem como setores precários? A discussão a respeito das características dessas ocupações somente poderá se desenvolver através de investigação de campo. Há diversos exemplos de ocupações pulverizadas que se espalham pelas regiões da cidade, mas que também convivem com precariedade. Sem dúvida, a área mais central de Curitiba não apresenta muitas dessas ocupações. Todavia, essa pulverização demonstra que o problema de ocupações irregulares não diz respeito somente a grandes assentamentos, nem somente aos periféricos.

FIGURA 3 - PANORAMA GERAL DA LOCALIZAÇÃO DE OCUPAÇÕES IRREGULARES E SETORES DE AGLOMERADO SUBNORMAL E PRECÁRIO DA RMC - 2000

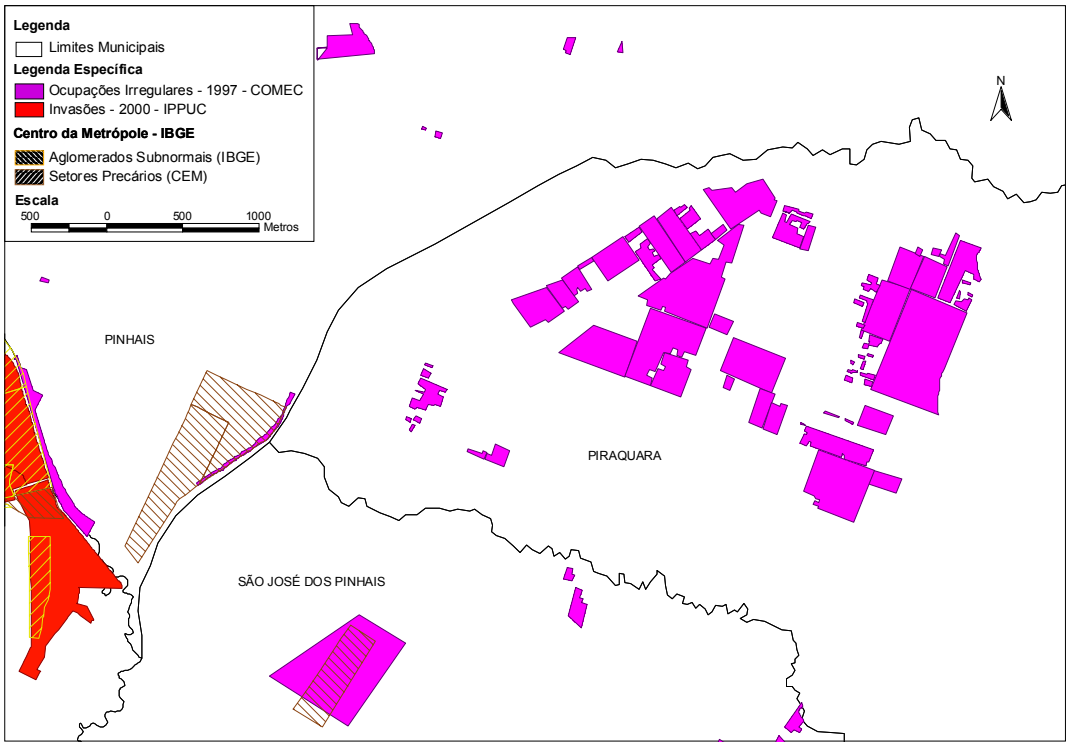


FONTES: IPPUC 2000, COMEC 1997 E CEM/CEBRAP 2008

NOTA: Elaboração IPARDES.

No caso do arquivo para os outros municípios da RMC institucional, o número de sobreposição foi significativamente menor. Das 490 ocupações irregulares identificadas pela COMEC, na RMC integrada exceto município-polo, apenas 110 estavam dentro dos setores precários estimados pelo estudo do CEM/CEBRAP. Essas 490 ocupações registram 27.657 moradias, sendo que as 110 contabilizam 12.155. Pode-se apontar que, em muitos casos, ocupações presentes em área de preservação ambiental ou unidades territoriais espaciais não poderiam ser captadas pelos dados do censo, porém consistem em uma insistente e extensa realidade na região.[17]

FIGURA 4 - NÃO-COINCIDÊNCIA ENTRE O CONTORNO DAS OCUPAÇÕES IRREGULARES DE CURITIBA E RMC E SETORES CENSITÁRIOS DE AGLOMERADO SUBNORMAL E PRECÁRIO - 2000



FONTES: COMEC 1997 E CEM/CEBRAP 2008
NOTA: Elaboração IPARDES.

A relativa sobreposição dos assentamentos no espaço aponta para a necessidade imprescindível de vistoria local, melhoramento dos dados municipais e incorporação do que se faz localmente pelas instituições nacionais. Com relação à estimativa dos domicílios, a proximidade entre o estudo do CEM/CEBRAP (83.176 domicílios em setores precários para RMC institucional) e a soma dos dados municipais (81.682 domicílios em ocupações irregulares para todos os municípios da RMC integrada) fortalece a tentativa de aproximar

[17] Ver por exemplo, em 1997, o contorno da ocupação Guarituba (figura 4).

dados sobre condições socioeconômicas para encontrar situações similares nos espaços da cidade. Mesmo assim, reafirmamos que para determinar os locais de assentamentos precários são necessárias as identificações via foto aérea e vistoria local. Para caracterizá-los melhor no espaço, é preciso informações pontuais do seu interior e entorno, observação e documentação fotográfica.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A produção de informações capazes de identificar as soluções habitacionais nas grandes cidades consiste em importante passo para a fundamentação de políticas públicas. Não estamos falando apenas de execução de decisões do poder político. Dispor de dados sobre moradias para tornar mais verossímeis os indicadores é o primeiro passo. Isso não significa a extinção dos problemas urbanos. Mas nós não poderíamos ter uma política pública eficaz sem boas informações. Tendo essa preocupação em vista, procuramos realizar a comparação entre trabalhos nacionais que discutem a relação de espaço e precariedade e os dados locais dos assentamentos urbanos precários.

Quando nos propomos a investigar as condições de habitação e as características dos assentamentos precários, enfrentamos as mesmas dificuldades pelas quais muitos estudos anteriores passaram. A comparabilidade da informação, a periodicidade, a qualidade dos indicadores, todos eles surgem com alguns resultados iguais: os dados disponíveis para uso eram os mesmos, mas nem sempre seriam os mais adequados.

Primeiro, temos um problema de dispersão do conhecimento, sem critérios confiáveis de contabilização e de atualização em nível local. Os dados sobre habitação ainda são insuficientes, não estão facilmente disponíveis e há dispersão dos mesmos entre várias instituições. Ainda temos problemas na informação ao nível local, o qual nem sempre partilha dos esforços nacionais para melhorar os instrumentos de coleta e tornar as pesquisas mais abrangentes.

Talvez o sistema de informação da área habitacional como um todo deva ser repensado. Para consolidarmos um sistema de informações habitacionais, temos de ultrapassar a incapacidade de fazer o mapeamento dos problemas de habitação. A literatura já reconhece a necessidade de observar a habitação relacionada com a produção do espaço, com ideias de segregação e expansão urbana. Temos necessidade de complementar as metodologias e ferramentas de pesquisa com as variadas técnicas de sensoriamento remoto, valorizando os dados locais e sistemas de georreferenciamento de dados. Precisamos conceber a habitação em relação com seu meio circundante e obter conhecimentos sobre a disponibilidade de serviços urbanos prevista para o espaço do bairro. Se tivéssemos um sistema nacional confiável, mesmo quando os dados são produzidos por instituições locais, poderíamos ter padrões para comparação. Ainda é necessário fazer esforços de comparação entre variáveis de

diversos cadastros e pesquisas. A quantidade de fontes de informação disponível não pode ser o problema. Mas seria preciso padronização e algum controle centralizado daquilo que minimamente, como parâmetro, precisa ser observado. O objetivo é que essa variedade de fontes relacione-se entre si. As dificuldades repousam nos parâmetros da agregação. Como criar um mínimo de elementos a ser produzido e abastecido por cada nível da estrutura de um sistema de informação habitacional, ao ponto de ser integrado? Como tornar possível agregar níveis distintos de análise, por exemplo, tendo em conta a dinâmica metropolitana? São algumas das questões para discussão. Assim, "o papel do governo federal é fundamental para a sua capacidade de induzir a necessidade de harmonização das normas e dos elementos envolvidos" (BRASIL, 2008, p.12). Essa melhor articulação entre informações já está sendo pensada a partir dos esforços do Ministério das Cidades na exigência de produção dos planos locais e estaduais de Habitação de Interesse Social.

Em segundo lugar, devido à ausência de um sistema integrado de informação, atualmente, restringimos as respostas sobre habitação ao que se pode medir com os mesmos dados produzidos. Os problemas de periodicidade e de amplitude em geral tornam os dados da PNAD mais utilizados para avaliar as condições de habitação no Brasil. Mas os limites para a expansão e desagregação, por exemplo, são suficientes para estarmos insatisfeitos com a PNAD. Além disso, ficamos produzindo análises do Censo[18] durante a década inteira, descrevendo o retrato do passado. Quando trabalhamos com fenômenos aparentemente mais dinâmicos, torna-se mais duvidoso o recurso ao Censo. Falta ousadia para hipotetizar projeções e para inaugurar pesquisas de campo. Essa ousadia está sendo requerida na metodologia e apresentação dos Planos de Habitação de Interesse Social.

Ainda não temos pesquisas nacionais, para além do Censo, adequadas e que levem em consideração questões específicas que compreendam o ambiente espacial e que, por exemplo, problematizem o acesso efetivo aos serviços (raio de ação e alcance dos equipamentos sociais para as comunidades), condições de risco, acessibilidade e redes de sociabilidade. Como enfatizamos em diversos momentos, a existência de assentamentos precários não significa precariedade de relações sociais. Há uma riqueza de interações sociais e de apropriações do espaço (interno e externo) pelos seus moradores. Não há uma só lógica de ocupação espacial, somente aquela em que os “pobres” são expulsos/levados a periferias carentes de serviços e distantes da vida central da metrópole. As ditas periferias, ou, no nosso caso, os assentamentos precários não são simplesmente resultados do sistema transnacional ou da elite local. Existem atores em movimento, os moradores desses locais são sujeitos. Como afirma Magnani, muitos estudos tomam como definitivo que “a 14”

---

[18] O atraso em divulgar os dados censitários favorece que discussões e explorações diversas dos dados sejam realizadas também com atraso. Mesmo assim, pensamos que as ressalvas temporais devem ser explicitadas.

(tudo são adaptações às fases do capitalismo) (MAGNANI, 2002, p.14). Além disso, não se acha nenhum meio de caminho e nenhuma contraprodução ou adaptação de sujeitos para além da submissão ao sistema capitalista.

A identificação da segregação e exclusão social do espaço urbano nas cidades brasileiras com o processo de especulação imobiliária e periferização das ocupações irregulares tornou-se senso comum. É como se o vínculo direto e imediato entre essas assertivas fosse inquestionável. O problema é que se desconsideram as contribuições teóricas que afirmam o vínculo entre expansão urbana, espraiamento das cidades e produção de ocupações irregulares, mas ao mesmo tempo indicam outros fatores importantes e diferenciadores desses processos em cada região do país. O ponto de partida geral costuma ser repetido em diversos tipos de trabalhos. Mas, no trabalho de pesquisa, não se trata de optar pelos desfavorecidos. Não basta dizer que o capitalismo gera exclusão, que o sistema oprime, tampouco ilustrar a precariedade e consagrar velhas descrições. Será que podemos avançar na compreensão dos mecanismos dessas exclusões e da precariedade?

A falta de ousadia mencionada não diz respeito à falta de estudos de caso e de detalhamento, mas à baixa capacidade de articulação desses detalhamentos. Ou seja, a infinidade de estudos de caso não nos é suficiente, nem para agregar considerações nem para apontar olhares diferentes. A combinação das estratégias de estudos de caso e estudos de variáveis poderia auxiliar na generalização e compreensão dos detalhes; todavia, pressupõe trabalho cooperativo na comunidade científica (seja ela acadêmica *lato* ou *stricto sensu*). Precisamos ir além da reprodução de metodologias de mensuração tradicionais.

Essas considerações nos levam à terceira ponderação. As escolhas analíticas representam decisões com relação às ênfases do estudo. E o que percebemos observando a literatura foi uma adoção ampla de análises panorâmicas; assim como a nossa contribuição nesse relatório manteve esse mesmo caráter. A adoção dessa perspectiva pode encobrir microprocessos. Há dificuldades em inverter a linha de descrição e análise propondo saídas do particular para o geral. E pensando na evidência do particular, constatamos que mesmo em estudos de caso pode-se adotar uma perspectiva panorâmica. Isso significa que nem sempre em estudos de caso se usa do olhar particular, mais “de dentro e de perto”. Muitas vezes esses estudos se colocam a serviço de comprovar determinações estruturais.

Nesse sentido, quando falamos de olhares diferentes, estamos constatando a insuficiência de diversidade nas explicações. E uma certa restrição a explicações de tipo generalizantes, ambiciosas em seus pressupostos, mas fracas em seus testes de hipóteses. Talvez seja melhor concentrarmo-nos em explicações de médio alcance, que procuram o meio de caminho entre “sistema” e “indivíduos”. É possível, também, valorizar estratégias de pesquisa e de intervenção pública que considerem e debatam as possibilidades de diferentes situações da dinâmica cultural e da sociabilidade na metrópole. Em outras palavras, precisamos relativizar o condicionamento de estruturas gerais e perseguir o

entendimento das relações que os diversos sujeitos das/nas cidades constroem na apropriação dos espaços urbanos.

Quarto, entendendo a habitação como parte da dinâmica metropolitana, e focando as políticas públicas, avaliamos que as intervenções de reforma e urbanização dos assentamentos precários deveriam ser melhor geridas. Isso significa que precisamos repensar a prática atual de planejamento e gestão. A moradia adequada já é percebida como um direito social; assim, é preciso também ser estabelecida como uma meta de desenvolvimento, no intuito político de alcance efetivo. As novas exigências da legislação e dos movimentos sociais direcionam novas perguntas e forçam a reelaboração de um novo conjunto de indicadores sobre a habitação para subsidiar decisões políticas. Mais que isso, justificam as tentativas de criar instrumentos mais eficazes e um ponto de vista renovado sobre o processo de urbanização e a prática da gestão pública que vêm junto com os desafios da questão habitacional.

Nessa consideração, reforçamos a ideia de subsídio à política pública, não apenas por meio de diagnóstico, mas apontando possibilidades de encaminhamento e reavaliação dos caminhos tomados. Os problemas habitacionais urbanos e a dinâmica dos assentamentos precários nas cidades incluem requisitos que vão além dos limites político-administrativos dos municípios autônomos. Há uma necessidade de articulação entre esferas federativas. É possível identificar que há uma pressão nacional para mudanças na abordagem da questão habitacional. No entanto, essa reflexão nacional não necessariamente está incorporando as contribuições e avaliações locais e regionais sobre a questão. A inversão na lógica de criação de políticas públicas também pode ser problematizada. A ênfase panorâmica, que parte do geral para o particular, se reproduz na discussão da gestão pública. Será que valorizamos o trabalho municipal? Será que o particular é levado em conta na elaboração de planos nacionais? Que espécie de diálogo entre as esferas federativas se estabelece para pensar a questão habitacional? Que tipo de cidade está sendo entendida como parâmetro de ação e exemplo de planejamento? Não acreditamos que seria negativo assumir um parâmetro e uma visão geral do que é uma cidade, apenas entendemos que precisamos explicitar o que tomamos como parâmetro e que tipo de determinação assumimos quando generalizamos situações.

A afirmação sobre o acesso amplo e democrático ao espaço urbano, de forma segura, socialmente inclusiva e ambientalmente sustentável torna-se eficaz enquanto carta de direito; já, a operacionalização dessa meta não é tarefa banal. Assumir caminhos de intervenção pública, aliás, não consiste em banalidade. As ocupações irregulares ou assentamentos precários carregam peso de uma história antiga e complexa. Será possível imaginar que a cidade pode se tornar um espaço controlado? As intervenções públicas, todavia, terão que ser inventadas no horizonte de dilemas contemporâneos.

Nosso trabalho consiste, a partir deste relatório, num incansável esforço de compatibilização tanto das informações obtidas quanto das técnicas de coleta de dados de cada município. O prosseguimento do projeto necessita das discussões gerais da rede de pesquisa. Faz-se necessário relatar que os dados gerais comparáveis entre os municípios, através da MUNIC, forneceram uma descrição das condições administrativas as quais nem sempre foram disponibilizadas nos contatos diretos realizados com os executivos municipais.

REFERÊNCIAS

BACK, Carla Cintia. **Os limites e contradições da aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade em Curitiba e Blumenau**: "Transferência do Direito de Construir" e "Outorga Onerosa do Direito de Construir". 241p. Dissertação (Mestrado) - Pós-graduação em Engenharia Ambiental, Universidade Regional de Blumenau, Blumenau, 2004.

BARROS, Fernanda Paes de; ZMITROWICZ, Witold. **Readequação do uso de áreas de fundo de vale desocupadas por intervenções em assentamentos informais**. São Paulo: EDUSP, 2005. (Boletim técnico da Escola Politécnica da USP, Departamento de Engenharia da Construção Civil, BT/PCC/413).

BERLATTO, Fábia. **Controle social perverso**: análise de uma política de segurança pública. 176 p. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2008.

BIALECKI, Karla Regiane. **Planos urbanos e o espaço da habitação**: a questão habitacional em Curitiba (1940-2007). 179p. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2008.

BIANCHINI, Fabiana Aparecida. **Vila Torres – Curitiba/Pr**: os espaços de representação e as relações de poder. 133p. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2006.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Política Nacional de Habitação**. Brasília, 2004. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/politica-nacional-de-habitacao/4PoliticaNacionalHabitacao.pdf>. Acesso em: 20/07/2009.

BRASIL. Ministério das Cidades. Srecretaria Nacional de Habitação. **Assentamentos precários no Brasil urbano**. Brasília: Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação; São Paulo: CEBRAP/Centro de Estudos da Metrópole, 2007.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Capacidades administrativas, déficit e efetividade na política habitacional**. Brasília: Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação; São Paulo: CEBRAP/Centro de Estudos da Metrópole, 2008a.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Política habitacional e a integração urbana de assentamentos precários**: parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos. 2.ª reimpr. Brasília, 2008b.

BRASIL. Ministério do Interior. **Dimensões do planejamento urbano**: o caso de Curitiba. Brasília: MINTER, IUPERJ, s.d. 2 v.

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

CARDOSO, Adauto Lucio. O déficit habitacional nas metrópoles brasileiras. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 32, n. 1, p. 91-116, maio 2004.

CAROLLO, Bráulio Eduardo Mattana. **Alfred Agache em Curitiba e sua visão de urbanismo**. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2002.

COMEC. **Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Curitiba 2006**: propostas de ordenamento territorial e novo arranjo institucional. Curitiba, 2006.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Sete décadas de políticas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público de 1937 a 2007**, Brasília: ENAP, ed. esp., p.111-121, 2007.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil**: municípios selecionados e microrregiões geográficas. 2.ed. Brasília, 2006. Projeto PNUD-BRA-00/19, Programa Habitar Brasil/BID.

GODOY, Elisamara Ribas. **Portal Comunitário**: uma ferramenta para auxiliar na construção da cidadania e no desenvolvimento local sustentável. Estudo de caso: comunidade Vila das Torres, Curitiba – PR. 251p. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2005.

IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros 2008**. Rio de Janeiro, 2008.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)**: 2001-2007: microdados e documentação dos microdados da amostra. Rio de Janeiro, 2002-2008. CD-ROM.

IBGE. **Tendências demográficas**: uma análise dos resultados da amostra do Censo Demográfico 2000. Rio de Janeiro, 2004. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/tendencias_demograficas/comentarios.pdf>. Acesso em: jul. 2009.

IPARDES. **Atlas das necessidades habitacionais no Paraná**: regiões metropolitanas. Curitiba, 2004. 155p.

IPARDES. **Como anda a metrópole**: regiões metropolitanas de Curitiba e Maringá. Curitiba, 2006. Versão preliminar, não publicada.

IPARDES. **Indicadores intrametropolitanos 2000**: diferenças socioespaciais na Região Metropolitana de Curitiba. Curitiba, 2005. 1 CD-ROM.

IPPUC. **Plano Municipal de Regularização Fundiária em Áreas de Preservação Permanente**. Curitiba: IPPUC, COHAB-CT, 2007.

KASHIWAGI, Helena Midori. **O processo de percepção e apropriação do espaço nas comunidades marginais urbanas**: o caso da favela do Parolin em Curitiba – PR. 178p. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2004.

LIMA, Cristina de Araujo. **A ocupação de áreas de mananciais na Região Metropolitana de Curitiba**: do planejamento a gestão ambiental urbano-metropolitana. 406p. Tese (Doutorado) - Programa de Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2000.

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

LIRA, Sachiko Araki. **Análise de correlação**: abordagem teórica e de construção dos coeficientes com aplicações. 196p. Dissertação (Mestrado em Ciencias) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2004.

MAGNANI, José Guilherme Cantor. De perto e de dentro: notas para uma etnografia urbana. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo: ANPOCS, v. 17, n. 49, p. 11-29, jun. 2002.

MONTEIRO, Marcos Ferraz. **Análise socioambiental de bacias hidrográficas de mananciais da Região Metropolitana de Curitiba baseada no acelerado processo de urbanização**. Curitiba, 2006. 162p. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2006.

MORAIS, Maria da Piedade. **The housing condition in brazilian urban area during the 1990s**. Brasília: IPEA, 2005. (Texto para discussão, n. 1.085).

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Identificação dos espaços metropolitanos e construção de tipologias**: relatório de atividade 1. [S.l.]: IPARDES, 2004. Projeto Análise das Regiões Metropolitanas do Brasil. Contrato Ministério das Cidades, FASE. Trabalho realizado por IPARDES, IPPUR, FASE. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/produtos/produto_mc_1.pdf>. Acesso em: set. 2009.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Vulnerabilidade socioambiental das regiões metropolitanas brasileiras**. Rio de Janeiro, 2009.

PASTERNAK, Suzana. O desafio da mensuração. In: BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Política habitacional e a integração urbana de assentamentos precários**: parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos. 2.ª reimpr. Brasília, 2008. p. 93-110.

PEREIRA, Gislene; SILVA, Madianita Nunes da. Mercado imobiliário e estruturação do espaço na Região Metropolitana de Curitiba. **Cadernos Metrópole**, São Paulo: EDUC, n. 18, p. 77-93, 2007.

POLLI, Simone Aparecida. **Curitiba, metrópole corporativa**: fronteiras da desigualdade. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, IPPUR, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

SOUZA, Ana Carolina Sommer de. **As contribuições da percepção ambiental para os projetos urbanos**: o caso da Vila Zumbi dos Palmares na Região Metropolitana de Curitiba. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2008.

UN/HABITAT. **The Habitat Agenda Goals and Principles, Commitments and the Global Plan of Action**. 2003. Disponível em: <http://www.un-habitat.org/downloads/docs/1176_6455_The_Habitat_Agenda.pdf>. Acesso em: 20/06/2009.

VALLADARES, L.; PRETECEILLE, E. 2000. Favela, favelas: unidade ou diversidade da favela carioca". In: RIBEIRO, L. (Org.). **O futuro das metrópoles**: desigualdades e governabilidade. Rio de Janeiro: Observatório/Ed. Revan/Fase, 2000.