

ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS URBANOS NA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA¹

Angelita Bazotti
Guilherme Wendling Sava
Julia Mitiko Sakamoto
Louise Ronconi de Nazareno

1 INTRODUÇÃO

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, dos danos e riscos gerais de impacto ambiental e do papel da intervenção do poder público. Dessa forma, as preocupações mais recentes sobre habitação envolvem a discussão sobre precariedade nas cidades.

Entende-se, conforme Pasternak, 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 edilícia e fundiária” (Pasternak, 2008, p. 99).

Este texto apresenta um olhar panorâmico que busca visualizar as condições e processos gerais das relações entre urbanização e formação de assentamentos precários urbanos (APUs) na Região Metropolitana (RM) de Curitiba. Ele consiste em uma síntese de esforços envolvidos em um projeto maior, com etapas diferentes de trabalho, e que geraram dois relatórios parciais e dois artigos apresentados no II Seminário de Política e Planejamento (PPLA) 2010, em Curitiba.²

O projeto orientou-se por três objetivos principais: *i*) analisar diversos bancos de dados com o intuito de distinguir e reunir variáveis que caracterizassem as condições de assentamentos precários; *ii*) produzir estudo inicial de caracterização sobre assentamentos precários na RM de Curitiba com dados preliminares sobre equipamentos e serviços públicos existentes; e *iii*) criar esboço de mapeamento

1. Agradecemos pelas colaborações dos pesquisadores do Ipardes Agemir de Carvalho Dias, Fernando Raphael Ferro de Lima, Paulo Delgado, Valéria Villa Verde Reveles Pereira e Maria Lúcia de Paula Urban, que auxiliaram nas discussões e questionamentos provocados por este tema e projeto.

2. Ver Ipardes (2010a; 2010b), Bazotti *et al.* (2010) e Nazareno *et al.* (2010).

dos assentamentos precários da RM de Curitiba a partir de informações coletadas nas prefeituras.

O foco inicial está nos limites geográficos e nas condições espaciais dos assentamentos, bem como na caracterização de algumas informações sobre instituições, serviços e equipamentos disponíveis que são sistematizadas pelos poderes públicos dos níveis estadual e municipal. Procurou-se ir além da quantificação, usando dados não usualmente trabalhados por outros estudos e relatórios, buscando fontes cartográficas municipais. Pelo fato de se centrar na espacialização de informações, o trabalho exigiu a produção de diversas figuras, as quais, contudo, não puderam ser apresentadas em sua totalidade neste trabalho.

Para avançar na produção da espacialização, considerou-se essencial fazer contatos diretos com os órgãos municipais responsáveis pelos dados habitacionais, o que efetivamente foi feito. Buscaram-se fontes municipais, pois um dos objetivos do projeto foi comparar as cartografias produzidas pelo Ministério das Cidades, que utilizou as bases do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e as cartografias locais, inclusive para ter uma representação mais atualizada da espacialidade dos assentamentos precários.

Para desenvolver o projeto gerador das discussões deste trabalho, questionou-se, inicialmente, a respeito do que são esses assentamentos.

Em geral, a literatura sempre associou problemas de moradia e pobreza à periferização. As periferias seriam lugares afastados não só em termos de distância, como também de 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 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 distantes dos centros e intermediadas por vazios, aumentaria os custos do poder público por demandarem a ampliação da rede 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 com o caos urbano. Ruas descontínuas, rios poluídos, barracos, quadras que não se encaixam, contornos e formas que se alteram rapidamente, em que a apropriação do espaço vai se dando aos poucos, ilustravam um fenômeno explicado como uma reação. Os moradores, sob esse olhar, ocupavam o lugar de vítimas, e nem se pensava que suas estratégias poderiam estar de acordo com suas escolhas.

A ideia de precariedade está demarcada pela insegurança, efemeridade e fragilidade; a pobreza e a vulnerabilidade também. Por mais que sejam diversos os fatores que originam os 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. A coexistência dessas situações não significa uma relação direta de causalidade entre estas e há espaço para identificar as particularidades de precariedade separadamente da ideia de vulnerabilidade, distinguindo forças que indicam sua presença na formação de assentamentos precários.

FIGURA 1

Eugenia Maria, Campina Grande do Sul – RM de Curitiba (2009)



Fonte: Ipardes.

FIGURA 2
Moinho Velho, Colombo – RM de Curitiba (2009)



Fonte: Ipardes.

Inicialmente, pode-se 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 do processo de produção desses assentamentos (Cardoso, 2008). Essas situações são consideradas soluções encontradas para o morar, as quais, 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 as levam a ocupar esses lugares. Sabe-se 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.

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. 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, pelo rodízio de moradores e pela dinâmica intensa de formação de novos assentamentos. Por isso, o projeto foi essencial para contribuir com o debate na RM de Curitiba, mesmo que limitado por alguns exercícios possíveis a partir de dados municipais.

O recorte espacial inicial do estudo foi a Região Metropolitana de Curitiba. Os assentamentos irregulares, os problemas de precariedade e a carência de infraestrutura urbana são características das cidades brasileiras, sobretudo das metrópoles. Mas sabe-se que o fenômeno urbano metropolitano se sobrepõe ao desenho territorial oficial administrativo.

A institucionalização das áreas metropolitanas, 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 RM de Curitiba dividiram com a metrópole uma estrutura ocupacional e uma organização do espaço característica. A RM de Curitiba foi definida institucionalmente em 1973, com quatorze municípios. Ao longo do tempo, houve desmembramentos de municípios (fenômeno comum nos anos de 1990) e algumas inclusões na década de 1990, até a última, em 2002. A RM de Curitiba conta atualmente com 26 municípios.

Desde sua criação, a RM de Curitiba mostrou a grande diversidade entre Curitiba e as outras cidades em termos de ocupação, sendo que alguns dos municípios incluídos institucionalmente mantinham tênues ligações, mesmo com a capital. Ao longo do tempo, alguns 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. Mais recentemente, o Observatório das Metrópoles (2005) publicou um estudo de avaliação sobre a integração das RMs institucionais brasileiras. Moura e Rodrigues (2009) produziram análise específica da RM de Curitiba em cooperação com o observatório. Nesses trabalhos, utilizaram-se critérios que poderiam representar a concentração e identificar níveis de integração entre os municípios das RMs institucionais. Os critérios de avaliação das metrópoles e aglomerações urbanas foram exclusivamente socioeconômicos.

Foi possível observar que vários dos municípios que compõem a RM de Curitiba guardam um baixo grau de relação com a cidade-polo, apresentando características econômicas e processos de ocupação distintos daqueles que predominam na dinâmica metropolitana. Assim, no projeto, dedicamo-nos a discutir as questões relacionadas aos assentamentos precários somente nos quatorze municípios da RM de Curitiba institucional em que o nível de integração metropolitana é muito alto, alto e médio, e realizaremos o esforço de compatibilização. Para nos referirmos a eles, utilizamos neste texto a nomenclatura RM de Curitiba Integrada. Os municípios que compõem este grupo integrado são: Almirante Tamandaré, Araucária,

Campina Grande do Sul, Campo Largo, Campo Magro, Colombo, Curitiba, Fazenda Rio Grande, Itaperuçu, Mandirituba, Pinhais, Piraquara, Quatro Barras e São José dos Pinhais.

Este texto divide-se em oito partes, a primeira sendo esta introdução. A segunda fundamenta-se nas discussões a respeito dos procedimentos metodológicos de busca, descoberta, avaliação, recuperação e reformatação de dados municipais sobre assentamentos precários. A terceira debate as contribuições de estudos sobre planejamento urbano e urbanização em Curitiba e seus reflexos para a região metropolitana, discutindo a relação do planejamento urbano com a ocupação dos espaços urbanos e a formação de APUs. A quarta caracteriza brevemente a região estudada em relação às questões do município sobre habitação, utilizando dados do IBGE, especificamente a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) 2008, e também apresenta um retrato simplificado sobre as condições da área habitacional nos municípios pesquisados. Na quinta parte, realizam-se comparações entre os dados fornecidos pelo órgão municipal responsável da capital (Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba – Ippuc) e a pesquisa nacional do Centro de Estudos da Metrópole (CEM/Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – Cebrap) para esclarecer as dimensões envolvidas na caracterização e classificação dos assentamentos precários. Na sexta seção, apresentam-se o dimensionamento geral do problema e as diferenças, por características de localização, dos assentamentos precários. Na sequência, discute-se a respeito do acesso e acessibilidade aos serviços públicos nos municípios estudados. Finalmente, a última parte propõe indicações e considerações finais procedentes da interpretação das informações e discussões sobre o próprio processo de pesquisa realizado no projeto.

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este projeto passou por diferentes etapas. A primeira foi fundamentalmente exploratória e consistiu em pesquisa bibliográfica e exploração de bancos de dados existentes sobre o tema habitacional e a precariedade na RM de Curitiba. O levantamento exploratório buscou identificar estudos sobre as condições de precariedade habitacional na região. Com a exploração desses estudos, perceberam-se as dificuldades de se trabalhar com dados do censo, seja pela metodologia do IBGE para classificar aglomerado subnormal,³ seja pela defasagem das informações. Por isso, avaliou-se a necessidade de buscar outros meios de quantificar e estudar os assentamentos precários.

3. Para o IBGE, são setores especiais de aglomerado subnormal os conjuntos constituídos por um mínimo de 51 domicílios, ocupando, ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular), dispostos, em geral, de forma desordenada e densa, e carentes, em sua maioria, de serviços públicos essenciais. Extraído de Saraiva e Marques (2007, p. 15).

Revisaram-se estudos de diversos centros de pesquisa brasileiros que contribuíram e apresentaram meios para mensurar as condições de precariedade e carência de estrutura dos domicílios nos centros urbanos, além de temas afins mensurados, como os estudos de *deficit* habitacional. No caso da exploração de bancos de dados, realizou-se análise da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) para selecionar variáveis, propor cruzamentos e agregações, visando estimar as condições que poderiam levar à consideração da existência de assentamentos urbanos precários. Para uma caracterização geral do recorte analisado da RM de Curitiba sobre a questão habitacional, foi importante, também, discutir os dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE. O esforço de trabalhar os dados da Munic justificou-se pela abrangência municipal dessas informações, no intuito de caracterizar melhor as condições municipais sobre a área habitacional. Desta pesquisa, foram explorados apenas os dados de 2008.

Há uma série de restrições para o uso de dados da Pnad. Uma das principais 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, pôde-se realizar uma descrição quantitativa das diferentes questões sobre a precariedade e/ou irregularidade, mas com a impossibilidade de definição da localização espacial. Além disso, não sendo possível desagregar os dados por município, não se levou 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.

Se no censo, de acordo com a literatura reconhecida, há uma tendência para subestimar a informação sobre setores de aglomerado subnormal, na Pnad existe uma discrepância entre as informações. Assim, a tendência à subestimação é exacerbada, o que impede a utilização dessa informação na construção de estimativas atuais e precisas de avaliação do número de domicílios e pessoas em APUs. Realizou-se 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 os dados e unir características para qualificar as informações fizeram com que se abandonasse essa abordagem.⁴

Na procura por melhores informações e no sentido de esclarecer as dimensões envolvidas na caracterização e classificação dos assentamentos precários, produziu-se a comparação entre os dados fornecidos pelo órgão municipal responsável

4. 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 Committee 21*) da Associação Internacional de Sociologia (International Sociological Association – ISA).

da capital (Ippuc) e as pesquisas nacionais do Centro de Estudos da Metrópole. O estudo do CEM/Cebrap procurou construir estimativas confiáveis e padronizadas nacionalmente para retratar a quantidade de pessoas em condições de habitação similares aos setores subnormais, diminuindo, de certa forma, os problemas de subestimação de estimativas.

Com o objetivo de atualizar e avaliar as condições locais sobre assentamentos precários, procurou-se valorizar as fontes municipais de dados, visando compará-los com aqueles produzidos nacionalmente. Entendeu-se que seria preciso conhecer como os municípios produzem suas informações sobre o tema habitacional e avaliar de que maneira esses procedimentos locais influenciam no retrato da realidade sobre o tema. Por um lado, acredita-se na necessidade de comparabilidade nacional; por outro, não se descarta que esta seja possível mesmo a partir daquilo que é coletado, interpretado e produzido localmente para propor agregações e sínteses em outros níveis, como o regional, estadual e mesmo nacional.

Em busca dessas informações, fez-se contato com órgãos estaduais que em sua rotina administrativa fazem relação interinstitucional com municípios, como a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (Comec) e a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano (Sedu). A partir dos contatos disponibilizados por esses órgãos, procuraram-se as secretarias das prefeituras da RM de Curitiba Integrada. Pelo relato dos órgãos estaduais, supôs-se que os dados municipais sobre assentamentos estivessem relativamente organizados, mas não estavam. Todas as prefeituras dos quatorze municípios da RM de Curitiba Integrada foram procuradas para agendamento de reunião.

As reuniões com técnicos das prefeituras tinham dois propósitos principais: *i*) identificar como os municípios classificavam assentamentos precários, incluindo procedimentos para quantificá-los e caracterizá-los, com o objetivo de compreender as responsabilidades dentro da estrutura organizacional do governo local pelo assunto; e *ii*) coletar documentos produzidos localmente sobre esses assentamentos. Além disso, em alguns municípios, foi possível fazer um reconhecimento dos lugares identificados como assentamentos precários.

Com relação à busca e descoberta de dados, obteve-se documentação sobre os assentamentos precários de oito municípios: Almirante Tamandaré, Campina Grande do Sul, Campo Largo, Campo Magro, Colombo, Curitiba, Pinhais e São José dos Pinhais.

A pesquisa de documentação foi específica. Solicitavam-se mapas e arquivos, em formatos que pudessem ser retrabalhados, dos contornos dos assentamentos precários, fotos aéreas dessas regiões, localização georreferenciada dos postos de saúde, arruamento, escolas e rede de transporte urbano da cidade. Muitas vezes, os mapas com os quais as prefeituras trabalhavam para subsidiar suas ações não

estavam georreferenciados, tampouco atualizados. Algumas informações não foram encontradas digitalmente e precisaram ser recuperadas com outros técnicos nas secretarias. Infelizmente, mesmo para os oito municípios que forneceram os contornos dos seus assentamentos precários, somente se conseguiram dados sobre a rede de transporte público para os municípios de Campo Largo, Curitiba, Pinhais e São José dos Pinhais. Faltaram dados sobre escolas do município de Colombo e sobre postos de saúde dos municípios de Almirante Tamandaré e Colombo. A ausência de informações, muitas vezes, revelou a falta de coordenação dos dados entre as secretarias.

Com relação a alguns exercícios para identificar padrões de localização dos assentamentos, realizou-se cruzamento de informações com os dados de rodovias, ferrovias, hidrografia e declividades de maneira a obter a área dos assentamentos precários que se encontram sobre as áreas listadas acima. Na tentativa de aprimoramento dos dados, foram sempre utilizados, quando possível, os dados produzidos em menor escala.

Portanto, para os dados de rodovias, ferrovias e hidrografia e para os municípios de Almirante Tamandaré, Campo Largo, Campo Magro, Campina Grande do Sul, Colombo e São José dos Pinhais, foi utilizada a base cartográfica produzida pelo Paranacidade em 2000, escala 1:2.000. Já para o município de Pinhais, utilizou-se a base elaborada pelo próprio município. Para Curitiba, foram empregados os dados produzidos pela Comec 2005, na escala 1:1.000.000. Em relação aos dados de declividades, somente o município de Pinhais possui as declividades produzidas na escala municipal; para o restante dos municípios, usou-se a base produzida pelo Serviço Geológico do Paraná (Mineropar) para a RM de Curitiba, 2006, na escala 1:1.000.000.

Para cada um desses itens, existe uma legislação ou normas que regulamentam e definem as faixas de domínio, ou de preservação, onde não deveria haver ocupação de nenhum tipo. Para cada uma delas, foram utilizadas as seguintes diretrizes:

- rodovia – faixa de domínio de 100 m (50 m para cada lado) utilizada para rodovias de pista dupla, de acordo com normatização do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit);
- ferrovia – faixa de domínio de 15 m para cada lado, o que constitui um dado generalizado, pois essa extensão é variável de acordo com cada trecho;
- hidrografia – cota de 30 m para cada lado, a partir do eixo do rio, segundo parâmetro da Resolução Conama nº 303/2002; e
- declividades – foram consideradas como áreas de alta declividade, ou encostas íngremes, as áreas com declividade igual ou maior que 30%, seguindo a Lei Federal nº 6.766/1979.

A partir desses parâmetros, foram obtidos dados gerais sobre a localização de áreas dos assentamentos precários, através do cruzamento de informações pela ferramenta *intersect* do *software* ArcGis.

Considerando que a delimitação das áreas de assentamentos precários possui incorreções devido à forma como foi produzida, nem sempre registrada pelos técnicos municipais, há que se ponderar os resultados produzidos. Deve-se fazer uma ressalva sobre as divergências existentes quanto às escalas utilizadas na elaboração de cada mapa-base. Tendo em vista esta questão, pode-se adiantar que alguns resultados acabam por ser exagerados, dadas as condições peculiares de relevo, mais plano nos municípios de Campo Largo e Campo Magro, o que levou à generalização de áreas com baixa declividade. No que diz respeito aos cruzamentos com os mapas de hidrografia, também ocorreram problemas quando da elaboração de *buffers*, que podem ser atribuídos às diferenças de escala entre os mapas e, conseqüentemente, aos detalhes perdidos com a redução da escala.

Tendo-se as bases municipais, foram trabalhadas questões sobre acessibilidade a serviços públicos. O foco esteve na espacialização dos equipamentos sociais e nas distâncias relativas aos assentamentos precários. Foram abordados apenas os temas transporte, saúde e educação. Estes três temas, além da renda, constituem um conjunto mínimo que habilita grupos sociais a fazerem outras escolhas e desenvolver suas capacidades (Cardoso, 2007, p. 1), além de serem as informações que maior número de municípios disponibilizou.

Com referência ao domínio da informação e à possibilidade de disponibilização dos arquivos, cada município tratou de maneira diversa a questão. Alguns órgãos/secretarias solicitaram que os arquivos originais não fossem disponibilizados para outros órgãos ou instituições e que somente os produtos finais em formato de figura fossem repassados. Muitos dos contatos disponibilizaram esboços dos dados baseados em conversas informais e, às vezes, em percepções sobre o tema. Por isso, cabe ressaltar que os produtos e as análises deste documento baseiam-se em exercícios de aproximação para contabilizar, localizar e produzir informações mais atualizadas sobre os assentamentos precários, não sendo possível avaliar o grau de precisão dessas.

Por fim, espera-se que o esforço de integrar dados produzidos pelos municípios sobre os assentamentos tenha avançado para além da simples descrição e justaposição de dados.

3 CONTEXTUALIZANDO A REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA

Nesta seção, apresentam-se uma breve caracterização da RM de Curitiba e algumas contribuições de estudos sobre planejamento urbano e urbanização em Curitiba e seus reflexos para a região metropolitana, avaliando o processo de surgimento e consolidação dos assentamentos precários e as políticas que visaram ao seu controle e integração à cidade.

A formação dessa região foi favorecida por 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 RM de Curitiba, criando também uma barreira natural entre a RM de Curitiba 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. Os quatorze municípios que compõem a RM de Curitiba Integrada formam um território conjunto de aproximadamente 5.626 km², o que representa cerca de 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 da RM de Curitiba Integrada. O grau de urbanização na RM de Curitiba Integrada manteve-se em um patamar sempre superior a 93%. Já nos municípios que não compunham a RM de Curitiba Integrada mas que eram parte da RM de Curitiba Institucional, houve, no período de 1980 a 2000, um processo de urbanização que não conseguiu reverter completamente as características rurais desse grupo de municípios.

A expansão da mancha urbana na RM de Curitiba 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, como 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.

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.

As ações de planejamento urbano na região metropolitana são dependentes da lógica estabelecida na cidade de Curitiba. O crescimento populacional nas cidades foi acompanhado da periferação 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 crescimento da cidade e, com isso, produziu o efeito de exclusão de camadas mais pobres, induzindo-as a ocupar os espaços da periferia da metrópole e seu entorno (Ipardes, 2005; Bialecki, 2008).

3.1 Assentamentos precários e planejamento em Curitiba

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, ambas situadas próximo ao Centro da capital. Esses espaços foram ocupados inicialmente 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, 2 km distante do Centro, ocupa atualmente uma área aproximada de 200 mil metros quadrados. Essa região encontra-se às margens do rio Belém, em fundo de vale, e pertenciam a 27 proprietários e ao setor público. Na década de 1970, conhecida ainda como Vila Pinto, a área expandiu-se 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, ocorreram 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 Guaíra, a 4 km do Centro de Curitiba.

Em 1969, no primeiro levantamento feito pelo Ippuc, foram encontradas 21 áreas de ocupação irregular, com 2.213 habitações (Kashiwagi, 2004), chegando, em 2005, a 62.325 domicílios distribuídos por 341 ocupações irregulares (Ippuc e Cohab-CT, 2007b) – tabela 1. Se, por um lado, a população de Curitiba triplica-se nesse período, passando de 869.837 habitantes, em 1970, para 1.587.315, em 2000, o número de pessoas vivendo em assentamentos precários multiplica-se ainda mais.

TABELA 1

Número de ocupações irregulares e domicílios em Curitiba, Paraná, segundo o ano de coleta de informações (1969-2005)

Ano	Nº de ocupações	Nº de domicílios	Varição de domicílios em relação a período anterior
1969 ¹	21	2.213	- ²
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: Ippuc e Cohab-CT (2007a).

Elaboração: Ipardes.

Notas: ¹ Dado retirado de registros históricos do Ippuc.

² Não se aplica dado numérico.

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 deu em áreas mais distantes, consolidando a expansão no núcleo central. É o caso da formação do Jardim Icarai, área localizada em parte dos bairros Uberaba e Cajuru. Essa ocupação está incluída em uma área maior, junto a outras vilas, e é denominada pelo poder público de Bolsão Audi União. Este 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 encontravam-se os imóveis de mais fácil acesso a seu poder aquisitivo. Segundo Pereira e Silva (2007), foi na década de 1990 que surgiram os principais assentamentos precários na RM de Curitiba. As autoras observaram que os assentamentos irregulares cresceram juntamente com as ofertas de loteamentos formais nas já consideradas áreas urbanas da RM de Curitiba Integrada. Vila Zumbi dos Palmares, no município de Colombo, e Jardim Guarituba, em Piraquara, são assentamentos que se consolidaram nesse período. Em paralelo, o crescimento da informalidade na capital também se mantinha.

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. Esta 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. Surge 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.

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).

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 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 nº 1.442/2005).

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.

Na década de 1970, foram implementadas ações de remoção de favelas, política esta que 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 dos anos 1970, Curitiba já contava com 46 ocupações e 6.067 domicílios (Sauer, 2007, p. 37). 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 Banco Nacional da Habitação (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 acessíveis esses imóveis apenas à população com renda acima de três salários mínimos (Sauer, 2007, p. 37). 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.

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. 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 160 m².

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 diminuísse nos anos 1990 e começo dos anos 2000 (tabela 2).

TABELA 2

Número de lotes aprovados por décadas segundo os municípios do núcleo urbano central da RM de Curitiba, exceto Curitiba

Município	Número de lotes									Total	Total do núcleo (%)
	Sem data de aprovação	Década de 1940	Década de 1950	Década de 1960	Década de 1970	Década de 1980	Década de 1990	2000 a 2004			
Almirante Tamandaré	777	- ¹	2.991	1.916	9.821	2.688	708	1.512	20.413	8,21	
Campo Magro	- ¹	- ¹	78	- ¹	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	- ¹	3080	790	1.289	2.020	542	40	7.853	3,16	
Campo Largo	1.597	- ¹	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	- ¹	1.111	1.528	901	3.219	3.914	5.877	16.748	6,74	
Pinhais	4.596	- ¹	8.736	5.468	1.631	5.632	2.207	1.711	29.981	12,06	
Piraquara	4.555	- ¹	17.522	4.285	1.055	1.898	390	- ¹	29.705	11,95	
Quatro Barras	463	- ¹	1.298	1.838	310	890	371	179	5.349	2,15	
Rio Branco do Sul	1.318	- ¹	44	20	1.527	458	383	- ¹	3.750	1,51	
Itaperuçu	2.321	- ¹	- ¹	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	- ²	

Fonte: Comec (2006).

Elaboração: Iparides.

Notas: ¹ Dado inexistente.

² Não se aplica dado numérico.

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 abordar a questão a partir de múltiplas perspectivas. O recorte institucional oficial das regiões metropolitanas pode levar a equívocos quando se analisam todos os municípios partindo do pressuposto de que são homogêneos entre si. Como foi possível observar na segunda seção deste capítulo, a RM de Curitiba pode ser compreendida a partir de duas perspectivas: a RM de Curitiba Institucional, que abrange 26 municípios, desde a divisa com São Paulo até a divisa com Santa Catarina; e a RM de Curitiba Integrada, composta de quatorze municípios, que possui uma dinâmica de integração metropolitana com a cidade-polo.

4 PROBLEMAS HABITACIONAIS E INSTITUCIONALIZAÇÃO DA ÁREA HABITACIONAL NA RM DE CURITIBA

Os municípios componentes da RM de Curitiba Integrada possuem diferentes graus de institucionalização de instrumentos 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 colocadas por uma política de habitação popular que tenha por objetivo regularizar a situação dos assentamentos precários na capital.

Todos os municípios da RM de Curitiba Integrada 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 as características dominantes para estabelecer a presença de loteamentos irregulares ou clandestinos são a falta de aprovação prévia do poder público municipal e o descumprimento de normas legais urbanísticas e/ou ambientais.

TABELA 3
Número de 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: IBGE.
Elaboração: Iparides.

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 baseiam em alguns critérios. Supusemos 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, seja na 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. Sua existência, por sua vez, apontaria para uma continuidade e uma suposta direção para o assunto em termos de política pública urbana. A distinção entre secretaria, companhia, 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. Na tabela 4, apresentam-se a existência de instrumentos administrativos e o número de municípios da RM de Curitiba que possuem estes instrumentos.

TABELA 4
Número de municípios da RM de Curitiba segundo a 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: IBGE (2008).
Elaboração: Iparides.

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 RM de Curitiba.

A partir da constatação sobre a existência desses instrumentos, voltou-se a atenção à sua combinação. Foram separados quatro requisitos mínimos, considerados instrumentos para a constituição de um arcabouço burocrático de ação habitacional, e verificou-se quais as combinações existentes. Seriam eles: cadastro, órgão específico, conselho municipal de habitação e 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.

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 – dez municípios declararam realizar o primeiro tipo de serviço e nove municípios declararam realizar o segundo (tabela 5).

TABELA 5
Número de municípios da RM 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: IBGE (2008).

Elaboração: Iparides.

Entendeu-se que esse esforço simplificado de avaliar as variáveis disponibilizadas pela pesquisa do IBGE reforçou a 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, os próximos passos de investigação⁵ foram entrar em contato com os responsáveis pela área e questionar as informações disponíveis sobre assentamentos precários em cada local.

4.1 Condições da área habitacional nos municípios da RM de Curitiba Integrada

O processo de contato interinstitucional com os municípios relaciona-se diretamente com a discussão sobre suas capacidades institucionais. As condições municipais/capacidades institucionais sobre uma determinada área podem revelar a respeito da situação e dar indicações para o futuro desta. O atendimento à demanda dos cidadãos depende de uma organização já instalada, incluindo órgãos, burocracia capacitada e recursos, visando atender a um determinado tema/área de interesse público.⁶

As diversas atribuições municipais, tendo em vista principalmente suas responsabilidades após a Constituição de 1988, exigem uma administração pública relativamente organizada em burocracias especializadas. Um requisito básico, evidentemente, consiste no recurso financeiro correspondente a cada área, talvez um dos mais difíceis para a realidade de grande parte dos municípios brasileiros. Mas há outros requisitos essenciais que fazem muita diferença na condução de políticas públicas.

5. Algumas vezes, apesar de o município declarar que mantém cadastro de famílias com interesse em programas habitacionais, a efetiva disponibilização dos dados não ocorre.

6. Cabe citar aqui a premissa do trabalho de consultoria do Centro de Estudos da Metrópole/Cebrap para o Ministério das Cidades sobre o diagnóstico de capacidade institucional dos municípios brasileiros: "a oferta de serviços (ou o atendimento à demanda dos cidadãos) é diretamente dependente da existência de órgãos, recursos e burocracias capazes de planejar e executar programas públicos" (Brasil, 2007b, p. 9).

É preciso uma organização formal de equipe e distribuição de funções e procedimentos de cada área. De maneira bastante geral, é evidente que há necessidade de planejar e, conseqüentemente, diagnosticar circunstâncias e propor ações de modificação ou manutenção destas, bem como monitoramento de situações. A presença de instrumentos de administração está relacionada também ao capital humano, particularmente à existência de um número suficiente de indivíduos com formação para assumirem procedimentos e projetos, e à continuidade da área, ou seja, à maneira como os indivíduos disponíveis são alocados e mantidos (ou não) em determinadas ações de interesse público. Nesta seção, apresentam-se apenas percepções a respeito da maneira de organizar a área habitacional, a partir das conversas realizadas, para obter arquivos e informações sobre a identificação, caracterização e acompanhamento de assentamentos precários. Depois, relata-se um pouco mais sobre o entendimento dos municípios sobre assentamentos precários.

Os dados sobre habitação e assentamentos precários não são de exclusiva responsabilidade de um único setor ou órgão nos municípios. Em geral, as cidades possuem um órgão, com equipe e funções específicas, para abordar os problemas habitacionais. Muitas vezes, em cidades menores, não há um órgão específico, apenas trabalham um ou dois técnicos para tratar da área habitacional. Conforme o entendimento do problema, a estrutura também pode se modificar. Percebe-se que as companhias de construção de conjuntos e casas populares não são as únicas responsáveis pelo tema. O problema de assentamentos precários não tem sido visto apenas como um problema de construção de unidades habitacionais, tendo envolvido diversas áreas das prefeituras. Por outro lado, o tema habitacional está sendo pressionado cada vez mais pelas ideias de urbanização e regularização fundiária, visto que passa por uma ampliação na compreensão de direito à moradia e direito à cidade, que vincula questões e serviços urbanos com melhoria das condições de vida.

A ampliação da autonomia nas iniciativas municipais quanto à definição de agenda e ao desenvolvimento de programas habitacionais e uma alteração na abordagem do problema parecem ser mudanças positivas. O modo como se trata operacionalmente a complexidade do problema em termos de procedimentos e ações públicas, porém, não é trivial. A maior dificuldade estava em reunir as informações de diversos órgãos com as quais os técnicos trabalhavam.

Sabe-se que, tradicionalmente, os setores de ação social das prefeituras ocupam-se de atividades com populações empobrecidas. Assim, há uma série de profissionais de assistência social que trabalham em assentamentos precários. Tem-se conhecimento, também, de que órgãos de distribuição de energia elétrica e abastecimento de água estão em constantes obras na cidade e que os setores de urbanismo das prefeituras têm conhecimento quando esses serviços alcançam esses assentamentos. Enfim, há uma série de profissionais de diferentes áreas trabalhando nesses espaços, porém

as informações que estes levam e trazem quando em serviço nesses lugares quase nunca são agregadas, sistematizadas e apresentadas como subsídio de acompanhamento sobre as condições dos assentamentos precários. A área habitacional depende da vontade de indivíduos comprometidos e interessados em dar continuidade ao trabalho na área, mas isto não é suficiente. A integração de equipes e informações e a modernização de procedimentos para efetivar ações públicas na área constituem fortes desafios. A impressão geral é de que os dados estão muito dispersos entre as secretarias, cada qual produzindo um tipo de coleta, padronização e atualização.

Muitas vezes, embora haja pessoal capacitado e equipe definida na área habitacional, faltam critérios objetivos de definição e periodização de informações, bem como procedimentos definidos sobre como acompanhar os problemas habitacionais sob uma visão mais ampliada, e não pontual, a cada programa ou plano. Ademais, em diversos casos, as bases digitais cartográficas e outros tipos de pesquisa local são de responsabilidade de terceiros contratados. Dessa forma, supõe-se que há muito mais dados sobre habitação e assentamentos precários nos municípios do que o que se repassou, ou do que se conseguiu, porém o custo e a dificuldade para ter acesso a eles ultrapassam as condições deste projeto. O esforço seria muito menos de busca de informações do que de construção institucional (Brasil, 2008) de sistemas e integração de equipes no governo local.

Essas constatações sobre a desorganização e dispersão de informações foram tratadas no primeiro relatório e no estudo do CEM/Cebrap sobre Assentamentos Precários no Brasil Urbano:

Na verdade, a questão só será equacionada adequadamente quando forem desenvolvidas rotinas locais de obtenção, utilização e atualização desse tipo de informação. O problema implica, portanto, um esforço não apenas de obtenção de dados, mas de construção institucional de governos locais (Brasil, 2008, p. 12).

Nota-se que o tamanho da cidade influencia na organização da sua burocracia, portanto nos seus procedimentos e condições de produzir informação e acompanhamento. Mas, mesmo nas cidades com estruturas bem definidas, com trajetória de ação na área e equipes constituídas, há uma relativa dificuldade em repassar objetivamente como os dados são coletados, com quais critérios e exigências de periodização. Há uma espécie de inércia procedimental, que abre pouco espaço para reconsiderações sobre como se está buscando e sistematizando informações. As perguntas pareciam triviais, mas as respostas custavam a se tornar objetivas. Por exemplo, certas vezes, o discurso advindo do olhar competente do técnico, pela sua vivência, se sobrepunha a critérios institucionais de reconhecimento do que é um “novo” assentamento precário: “o técnico sabe”, “ele vê a foto e já sabe”, “quem não é treinado não reconhece, mas quem tá aqui há mais tempo percebe”. A ausência de registros administrativos parece fato corrente.

Essas impressões remetem a outra característica da área habitacional, a relativa dependência ou, ao menos, influência da agenda nacional. Em algumas cidades, só havia informações disponíveis porque houve, um tempo atrás, um plano estratégico municipal para assentamentos subnormais (Pemas), ou recentemente consolidou-se um plano diretor, ou se fez ou se está fazendo o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social (PMHIS). Nesses casos, poder-se-ia constatar que faltam no setor público local rotinas de diagnóstico, caracterização e acompanhamento de assentamentos precários. Essas atividades ocorrem em função de verbas públicas vinculadas a programas nacionais, quase sempre desenvolvidas por terceiros. Essas atividades pontuais, mesmo que auxiliadas pela equipe de funcionários locais, produzem dispersão de dados. Diagnósticos feitos pelo setor, diagnósticos dos terceiros contratados, parâmetros desiguais de tratamento das informações – uma série de questões que exigirão coordenação para compatibilizar fontes e resultados.

Com relação às definições dos municípios sobre os assentamentos precários, atenta-se para diferenças nos procedimentos de identificação dessas localidades.

No caso do Plano Nacional de Habitação de Interesse Social, os assentamentos precários estão divididos em quatro categorias: favelas, loteamentos irregulares de moradores de baixa renda, cortiços e conjuntos habitacionais degradados (quadro 1).

QUADRO 1
Categorias de assentamentos precários

Favelas
Aglomerados de domicílios autoconstruídos, dispostos de forma desordenada, geralmente densos e carentes de serviços públicos essenciais, ocupando terreno de propriedade alheia (pública ou particular). Assentamentos que carecem de direito de propriedade e constituem aglomerações de moradias de qualidade abaixo da média. Sofrem carências de infraestrutura, de serviços urbanos e de equipamentos sociais e/ou estão situados em áreas geologicamente inadequadas e ambientalmente sensíveis.
Cortiços
Habitações coletivas, constituídas por edificações subdivididas em cômodos alugados, subalugados ou cedidos a qualquer título; são superlotadas e com instalações sanitárias de uso comum dos moradores dos diversos cômodos.
Conjuntos habitacionais degradados
Conjuntos habitacionais contruídos pelo setor público que se encontram atualmente em situação de irregularidade ou degradação, demandando ações de reabilitação ou adequação.
Loteamentos irregulares
Áreas ocupadas por moradores de baixa renda, sem aprovação do poder público ou sem atender às condições exigidas no processo de aprovação, geralmente caracterizadas pela autoconstrução das unidades habitacionais e pela ausência ou precariedade de infraestrutura urbana básica.

Fonte: Brasil (2004).
Elaboração: Ipardes.

Todos os oito municípios da RM de Curitiba Integrada com informações disponíveis não produzem levantamento sistemático sobre cortiços, nem sobre conjuntos habitacionais degradados. Essa falta de acompanhamento, muitas vezes,

se dá porque as políticas de habitação estão fragmentadas no governo municipal e as companhias responsáveis pelos conjuntos atuam especialmente na questão da construção de unidade habitacional ou disponibilização individual de lotes, conforme cadastro. E as demais preocupações de adequação da ocupação dos espaços urbanos estão sob responsabilidade de outras secretarias e órgãos, envolvendo ação social, urbanismo, planejamento e obras.

Sobre as outras categorias, não há nomenclatura semelhante em todos os municípios. A identificação da existência e do tamanho de favelas e loteamentos irregulares não é acompanhada de uma caracterização socioeconômica de seus moradores e de um processo contínuo e predefinido de atualização sobre o seu tamanho. Entretanto, em geral, os municípios da RM de Curitiba Integrada produzem classificações que correspondem a duas categorias nacionais: favelas e loteamentos irregulares.

Resumem-se, a seguir, algumas das condições sobre assentamentos precários nos municípios da RM de Curitiba Integrada que puderam explicar seus procedimentos sobre o tratamento do assunto em sua cidade. Produziu-se um quadro-síntese das condições nos municípios, apresentado a seguir.

Todas as classificações dos municípios assemelham-se na questão da irregularidade em relação à aprovação das diretrizes urbanísticas da cidade. A incorporação da inadequação fundiária justifica-se, já que é um dos elementos centrais no debate sobre precariedade, pois diz respeito ao acesso à terra e à questão da irregularidade da moradia popular. Mas, muitas vezes, associada à irregularidade fundiária tem-se a irregularidade em relação ao tipo de área ocupada, ou seja, as ocupações daquelas áreas geologicamente inadequadas e ambientalmente sensíveis, ou mesmo daquelas que seriam reservadas para que o poder público implantasse seus equipamentos. Alguns municípios apontam qual o principal problema observado em relação à precariedade na sua própria classificação, alguns enfatizam a ocupação em áreas não edificáveis, outros, a existência de loteamentos irregulares, e outros, ainda, a questão da irregularidade fundiária.

Mesmo que a categoria esteja conceituada nacionalmente, no caso da RM de Curitiba Integrada, não se utiliza, na linguagem habitual dos municípios, a categoria favela. Lembre-se que as palavras muitas vezes estão marcadas pela sua origem e, neste caso, o termo carrega um significado histórico e regional que não atinge todos os municípios brasileiros. O conceito de ocupações de áreas em terreno de propriedade alheia (viáveis ou não à ocupação) com domicílios autoconstruídos, distribuídos desordenadamente, geralmente densas e carentes de serviços públicos essenciais, não necessariamente precisaria ser denominado favela.

QUADRO 2

Síntese de assentamentos precários urbanos segundo classificações, procedimentos e estrutura administrativa responsáveis dos municípios da RM de Curitiba Integrada

Municípios	Assentamentos precários				
	Classificações	Procedimentos gerais de identificação	Registros administrativos	Último levantamento	Estrutura administrativa responsável
Almirante Tamandaré	Ocupações com irregularidade fundiária, ocupações em áreas não edificáveis e loteamentos irregulares.	Existiu	Não tem	Em 2005. Aguardam levantamento de 2009.	Secretaria municipal em conjunto com outras políticas
Araucária ¹	3	3	3	3	3
Campina Grande do Sul	Loteamentos irregulares, ocupações em áreas não edificáveis e áreas de sub-habitação.	Existiu	Não tem	Em 2003	Setor subordinado a outra secretaria
Campo Largo	Ocupações em áreas não edificáveis, ocupações em áreas legalmente reservadas, ocupações em áreas de reserva verde legal, loteamentos clandestinos.	Existe. Baseado em denúncia.	Não tem	Em 2008	Secretaria municipal em conjunto com outras políticas e órgão da administração indireta
Campo Magro	Loteamentos irregulares e ocupações em áreas não edificáveis.	Existiu	Não tem	Em 2008	Setor subordinado a outra secretaria
Colombo	Ocupações em áreas não edificáveis, ocupações em áreas legalmente reservadas, ocupações em áreas de reserva legal e loteamentos clandestinos.	Existiu	Não tem	Aproximação /estimativa 2009	Secretaria municipal em conjunto com outras políticas
Curitiba	Loteamentos clandestinos (irregulares) em regularização ou sem regularização e assentamentos em regularização ou sem regularização (ocupações: com irregularidade fundiária, em áreas não edificáveis, em áreas legalmente reservadas).	Existe	Não tem	Em 2005. Para o ano de 2007 está em verificação.	Secretaria municipal em conjunto com outras políticas e órgão da administração indireta
Fazenda Rio Grande	Ocupações com irregularidade fundiária e ocupações em áreas não edificáveis.	Não existe	Não tem	Aguardam levantamento de 2010.	Setor subordinado a outra secretaria
Itaperuçu	Loteamentos irregulares e ocupações em áreas não edificáveis.	Não existe	Não tem	Não se aplica	Setor subordinado à chefia do Executivo
Mandirituba	Ocupações com irregularidade fundiária, ocupações em áreas não edificáveis e loteamentos irregulares.	Não existe	Não tem	Não se aplica	Setor subordinado a outra secretaria
Pinhais	Ocupações com irregularidade fundiária e ocupações em áreas não edificáveis.	Existe	Não houve esclarecimento	Em 2009	Setor subordinado a outra secretaria
Piraquara	Ocupações com irregularidade fundiária, áreas não edificáveis e áreas de subabitação.	Não existe. Produz informações pontuais.	Não tem	Não se aplica	Setor subordinado a outra secretaria

(Continua)

(Continuação)

Municípios	Assentamentos precários				
	Classificações	Procedimentos gerais de identificação	Registros administrativos	Último levantamento	Estrutura administrativa responsável
Quatro Barras	Loteamentos irregulares, área sem aprovação prévia do poder público municipal e com falta de titulação correta da terra.	Existiu	Não tem	Não se aplica	Setor subordinado a outra secretaria
São José dos Pinhais	Ocupações em áreas não edificáveis e ocupações com irregularidade fundiária.	Existiu	Não tem	Em 2009 ²	Secretaria municipal exclusivamente e em conjunto com outras políticas

Fonte: IBGE (2008).

Elaboração: IpardeS.

Notas: ¹ Em Araucária, não se conseguiu efetivar contato final para obter as informações necessárias.² Levantamento disponibilizado por consultoria terceirizada para desenvolver o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social de São José dos Pinhais.³ Dado não disponível.

Obs.: 1. Os dados municipais são de Almirante Tamandaré (2005) – Secretaria Municipal de Obras, Urbanismo e Habitação; Campina Grande do Sul (2003) – Secretaria Municipal de Administração, Finanças e Planejamento/Diretoria de Urbanismo; Campo Largo (2007) – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Companhia de Desenvolvimento de Campo/Diretoria de Assuntos Habitacionais; Campo Magro (2007) – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano; Colombo (2009) – Secretaria Municipal de Urbanismo; Curitiba (2005) – Ippuc; Fazenda Rio Grande – Secretaria de Ação Social/Coordenadoria de Habitação e Regularização Fundiária; Mandirituba – Secretaria Municipal de Obras e Urbanismo; Pinhais (2009) – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Sustentável; Piraquara – Núcleo de Regularização Fundiária; Quatro Barras – Secretaria de Planejamento Urbano e Obras; e São José dos Pinhais (2009) – Secretaria Municipal de Urbanismo e Secretaria Municipal de Habitação.

2. Áreas não edificáveis são áreas em faixa de domínio de rodovias e ferrovias em atividade, faixas reservadas da Companhia de Energia, áreas sobre ou margeando sem distância mínima leito de curso d'água, áreas de cavas e pântanos ou alagadiças, áreas sobre encosta íngreme (declividade igual ou superior a 30%), áreas de preservação ambiental (APAs), terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública.
3. Áreas de reserva verde legal são áreas que, de acordo com leis municipais, estaduais e federais, devem ser reservadas para bosques e matas em cada terreno e loteamento aprovado.
4. Áreas legalmente reservadas são áreas que, de acordo com leis municipais, estaduais e federais, devem ser reservadas para equipamentos/logradouros públicos.
5. Loteamentos irregulares resultam da subdivisão de gleba em lotes destinados à edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes, sendo realizados a partir de pequenos promotores imobiliários, ou seja, seus lotes são vendidos no mercado informal. Será identificado como *clandestino* ou *irregular* quando não tiver aprovação do poder público ou desobedecer aos processos e às condições de aprovação exigidos por esse.
6. Áreas de subabitação são locais em que as habitações/unidades domiciliares são precárias, sem água encanada e/ou sem luz elétrica e/ou sem saneamento básico.
7. Entende-se por registro administrativo a definição explícita e especificada por escrito dos instrumentos que os técnicos responsáveis do poder público usam para identificar e atualizar o que são assentamentos precários e demais informações referentes à questão. Para identificar a responsabilidade pela habitação, no município, foram adotadas as mesmas categorias da questão sobre caracterização do órgão gestor da habitação no município da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic, 2008).

Pode-se avaliar, dessa forma, que não há um problema de conceito do que seja assentamento precário nos municípios. As classificações municipais estariam contempladas em categorias nacionais (quadro 3). Mas há um problema de registros administrativos.

QUADRO 3

Compatibilização entre as classificações municipais da RM de Curitiba Integrada e as categorias nacionais

Classificações dos municípios da RM de Curitiba Integrada	Categorias nacionais
Loteamentos clandestinos	Loteamentos irregulares
Ocupações em áreas não edificáveis	Favelas
Ocupações em áreas legalmente reservadas	Favelas
Ocupações em áreas de reserva verde legal	Favelas
Assentamentos em regularização ou sem regularização	Favelas
Ocupações com irregularidade fundiária	Favelas
Áreas de subabitação	Loteamentos irregulares ou favelas

Fontes: Secretarias municipais e Brasil (2007c).

Elaboração: Ipardes.

Obs.: Os dados municipais são de Almirante Tamandaré (2005) – Secretaria Municipal de Obras, Urbanismo e Habitação; Campina Grande do Sul (2003) – Secretaria Municipal de Administração, Finanças e Planejamento/Diretoria de Urbanismo; Campo Largo (2007) – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Companhia de Desenvolvimento de Campo/Diretoria de Assuntos Habitacionais; Campo Magro (2007) – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano; Colombo (2009) – Secretaria Municipal de Urbanismo; Curitiba (2005) – Ippuc; Fazenda Rio Grande – Secretaria de Ação Social/Coordenadoria de Habitação e Regularização Fundiária; Mandirituba – Secretaria Municipal de Obras e Urbanismo; Pinhais (2009) – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Sustentável; Piraquara – Núcleo de Regularização Fundiária; Quatro Barras – Secretaria de Planejamento Urbano e Obras; São José dos Pinhais (2009) – Secretaria Municipal de Urbanismo e Secretaria Municipal de Habitação.

Toda organização burocrática precisa se basear em documentação, regras formais e procedimentos objetivos de rotina, o que constitui uma consequência da profissionalização da administração. Um sistema de normas racionais, escritas e exaustivas define relações de mando, distribuição de tarefas e atividades, sistematicamente, tendo em vista os fins do setor administrativo (Bresser Pereira e Motta, 1987). No entanto, percebe-se que, na área habitacional, ainda não se implantaram certas rotinas e procedimentos administrativos próprios de uma organização burocrática, racional-legal e pessoal.

5 SETORES PRECÁRIOS E OCUPAÇÕES IRREGULARES: COMPARANDO BASES CARTOGRÁFICAS

Um dos obstáculos iniciais para trabalhar com assentamentos precários é conceitual. Há certa confusão entre condições socioeconômicas e moradia e, assim, dificuldades na definição das características necessárias para identificar um assentamento humano como precário e recortá-lo como espaço diferenciado.

Com relação à mensuração dos assentamentos precários e à possibilidade de tratamento de dados gerais que possam ser comparados nacionalmente, têm-se o Censo e a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), de responsabilidade do IBGE. 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 os assentamentos. De acordo com literatura reconhecida, há uma tendência para subestimar a informação sobre setores de aglomerado subnormal, mas consideram-se os setores de aglomerado subnormal como uma *proxy* de favelas e assemelhados. Esta categoria é classificada pelo IBGE como:

o conjunto constituído por um mínimo de 51 (cinquenta 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 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).

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 dezenove 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 sublinharam 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 RM de Curitiba varia enormemente. Os autores apontaram que os indicadores das condições habitacionais nos setores precários da RM de Curitiba aproximavam-se dos valores médios de setores comuns do conjunto do país. A RM de Curitiba 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 RM de Curitiba, tanto os setores de aglomerado subnormal quanto os precários estão bastante dispersos.

Segundo os autores, em muitos casos, os setores precários são contíguos aos setores de aglomerado subnormal.

A primeira tentativa de avanço, nesta pesquisa – nas discussões sobre a identificação dos assentamentos precários na RM de Curitiba –, consistiu no cruzamento dos setores precários apontados no estudo realizado pelo CEM/Cebrap com a base cartográfica municipal das ocupações irregulares. O objetivo desse exercício foi verificar a consistência da estimativa realizada por aquele estudo, assim como discutir a localização dos assentamentos precários.

Foram obtidos arquivos georreferenciados para as ocupações irregulares⁷ da capital com referência ao ano 2000 e, para os demais municípios da RM de Curitiba, com base em 1997. 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 2000 para todos os municípios da RM de Curitiba.

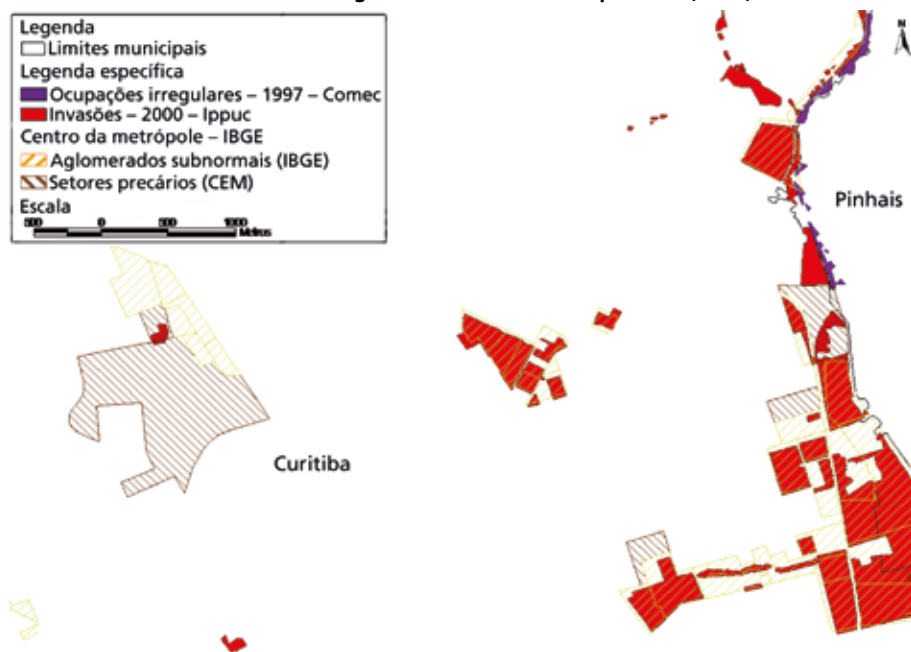
A base cartográfica de Curitiba foi consolidada a partir de trabalho com base em fotos aéreas ortorretificadas pelo Ippuc. Já a base cartográfica da RM de Curitiba Institucional (exceto Curitiba) foi feita apenas uma vez, em 1997, com verificação no local a partir de registros documentais sobre as irregularidades. No levantamento produzido pela Comec, em 1997, o procedimento adotado foi a conferência dos loteamentos e leis urbanísticas aprovadas nos municípios da RM de Curitiba e repassadas à Comec com áreas indicadas como irregulares e aquelas reservadas por legislação. Em alguns casos, também foram indicadas outras características sobre o assentamento, porém não eram informações recolhidas de maneira semelhante em todas as ocupações. Para acessar qualquer outro dado a respeito, inclusive o número de casas nos lotes, é necessário verificar os arquivos originais dos desenhos. Depois desse trabalho, não foi realizado nenhum outro semelhante para a RM de Curitiba, tampouco se fez uma atualização a respeito desses lotes.

O 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. É 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 (mapa 1).

7. 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 públicas, sejam privadas –, também aquela promovida pelos legítimos proprietários das áreas sem a necessária observância dos parâmetros urbanísticos e procedimentos legais estabelecidos pelas leis de parcelamento nºs 6.766/1979 (federal) e 2.460/1966 (municipal). É importante lembrar que as ocupações são identificadas pelas fotos aéreas.

MAPA 1

Coincidência entre o contorno das ocupações irregulares de Curitiba e da RM de Curitiba e os setores censitários de aglomerado subnormal e precário (2000)



Fontes: Ippuc (2000); Comec (1997); CEM/Cebrap (2008).
Elaboração: Iparides.

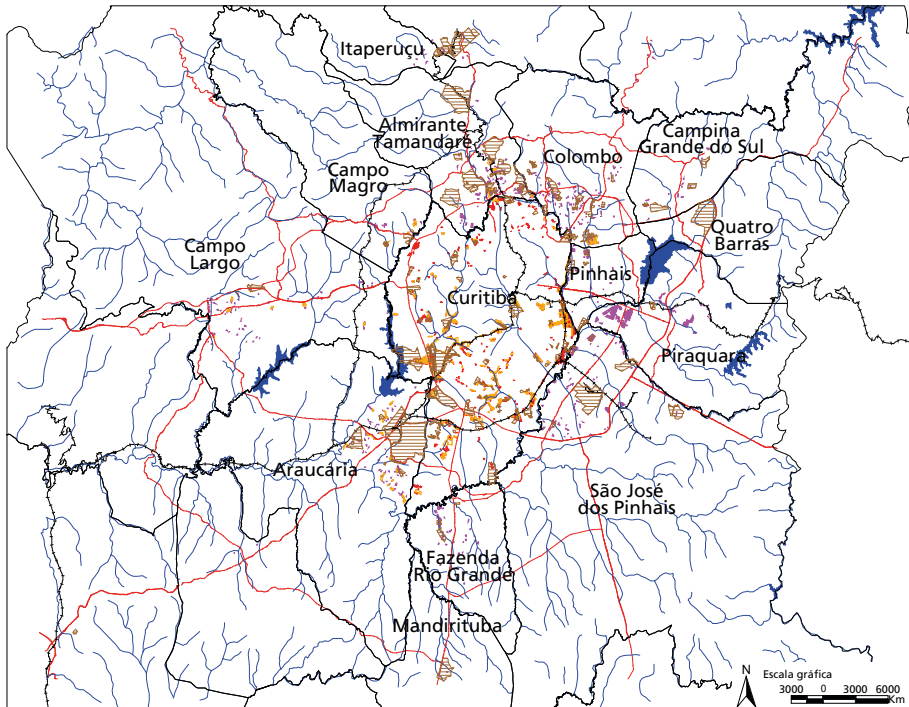
Nesse exercício, foram encontradas diferenças entre a tentativa de medir com parâmetros nacionais e o que está registrado localmente. Há uma relativa sobreposição entre as bases cartográficas trabalhadas através dos setores e aquela identificada pelo controle local de Curitiba. O arquivo sobre a capital identificava 274 ocupações irregulares⁸ (53.103 domicílios estimados), sejam assentamentos em regularização ou sem regularização, sejam loteamentos clandestinos sem regularização ou em regularização. Dessas ocupações, 160 estariam contempladas (44.050 domicílios estimados) pela estimativa de setores precários ou de aglomerado subnormal. Havia desde registros de ocupações com somente quatro domicílios a ocupações com 1.719 domicílios estimados (mapa 2).

Com relação 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 se pode esquecer, no entanto, que são pessoas diferentes e de lugares diferentes.

8. 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 se descreveu, contabiliza 274 ocupações irregulares para o ano de 2000. Como um dos objetivos do nosso projeto é a localização espacial dos assentamentos na RM de Curitiba, para as comparações, usou-se o arquivo vetorial com as 274 ocupações.

MAPA 2

Panorama geral da localização de ocupações irregulares e setores de aglomerado subnormal e precário da RM de Curitiba (2000)



Legenda

- Limites municipais
- Represas
- ∨ Hidrografia

Legenda específica

- Ocupações irregulares 2000 - Ippuc
- Ocupações irregulares 1997 - Comec

Sistema viário 2005 - Comec

- ∨ Ferrovias
- ∨ Rodovias federais e estaduais

Centro da metrópole - IBGE

- Setores de aglomerados subnormais
- Setores precários (CEM)

Fontes: Ippuc (2000); Comec (1997); CEM/Cebrap (2008).

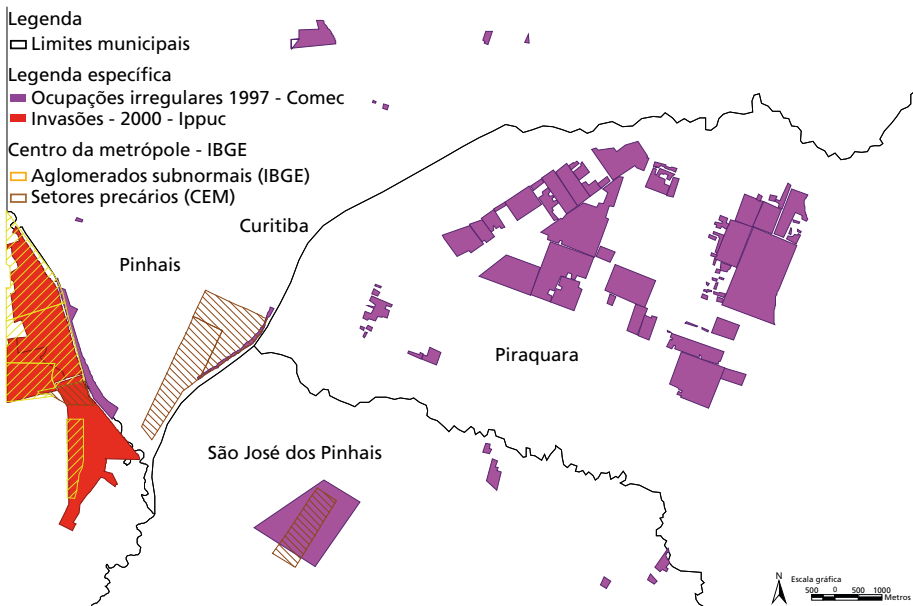
A grande dificuldade se mostrou na identificação das pequenas ocupações, ou seja, no problema de captar a escala intrassetor censitário. Mas houve ocupações de até 402 domicílios que não foram captadas por estimativas com setores censitários em Curitiba. Por que essas ocupações não aparecem nem como 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.

No caso do arquivo para os outros municípios da RM de Curitiba Institucional, o número de sobreposição foi significativamente menor. Das 490 ocupações irregulares identificadas pela Comec na RM de Curitiba 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 moradias. 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 (mapa 3).⁹

MAPA 3

Não coincidência entre o contorno das ocupações irregulares de Curitiba e da RM de Curitiba e os setores censitários de aglomerado subnormal e precário (2000)



Fontes: Comec (1997) e CEM/Cebrap (2008).

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.

9. Ver, por exemplo, em 1997, o contorno da ocupação Guarituba.

Com relação à estimativa do número de domicílios, a proximidade entre o estudo do CEM/Cebrap (83.176 domicílios em setores precários para a RM de Curitiba Institucional) e a soma dos dados municipais (81.682 domicílios em ocupações irregulares para todos os municípios da RM de Curitiba Integrada) fortalecem a tentativa de aproximar dados sobre condições socioeconômicas para encontrar situações similares nos espaços da cidade. Mesmo assim, reafirma-se que, para determinar os locais de assentamentos precários, são necessárias identificações via foto aérea e vistoria local. Para caracterizá-los melhor no espaço, são necessárias informações pontuais do seu interior e entorno, observação e documentação fotográfica.

6 CARACTERIZAÇÃO ESPACIAL DOS ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS DA RM DE CURITIBA INTEGRADA: DADOS MUNICIPAIS

Atualmente, há grande heterogeneidade na forma como as famílias se apropriam do espaço, bem como nos motivos e estratégias que as levam a ocupar lugares avaliados como assentamentos precários. Tendo em vista as restrições de ocupação do solo e a permanência do problema dos assentamentos precários, procurou-se reunir informações gerais sobre esses assentamentos na RM de Curitiba Integrada (tabela 6). Conforme se mencionou na seção sobre metodologia, somente oito dos quatorze municípios da RM de Curitiba Integrada disponibilizaram informações sobre seus APUs.

TABELA 6

Assentamentos precários existentes, área e número de lotes dos municípios da RM de Curitiba (1997)

Municípios da RM de Curitiba Integrada	Assentamentos precários			
	Número	Lotes	Área (m ²)	Média de lote por assentamento
Almirante Tamandaré	88	4.785	1.345.060,11	54,4
Araucária	64	1.621	563.282,56	25,3
Campina Grande do Sul	13	586	138.801,82	45,1
Campo Largo	50	1.719	579.366,70	34,4
Campo Magro	8	730	191.183,57	91,3
Colombo	86	6.274	1.494.606,24	73,0
Curitiba	274	53.103 ¹	10.896.384,32	193,8
Fazenda Rio Grande	22	1.567	581.328,96	71,2
Itaperuçu	16	566	117.603,60	35,4
Mandirituba	3	31	18.743,23	10,3
Pinhais	23	2.241	808.389,15	97,4
Piraquara	47	4.259	2.687.714,60	90,6

(Continua)

(Continuação)

Municípios da RM de Curitiba Integrada	Assentamentos precários			
	Número	Lotes	Área (m ²)	Média de lote por assentamento
Quatro Barras	2	2	2	2
São José dos Pinhais	67	3.820	1.148.606,66	57,0
Total da RM de Curitiba Integrada	761	81.302	20.571.071,52	106,8

Fontes: Comec (1997) e Ippuc (2000).

Elaboração: Ippardes.

Notas: ¹ A referência em Curitiba são domicílios, e não lotes, e o ano de referência é 2000.² Dado não existente.

Obs.: O trabalho da Comec classificava como ocupações irregulares essas áreas com lotes.

O levantamento produzido pela Comec em 1997 foi único. Somente Curitiba havia produzido dados a respeito anteriormente. O Ippuc fez diversos planos e levantamentos que também traziam dados a respeito de favelas, invasões ou ocupações irregulares de loteamentos.

No caso da RM de Curitiba, não há um sistema de informações que possa oferecer subsídios para a comparação de informações de uma série histórica, ou mesmo acompanhar o crescimento, regularização, aumento ou diminuição de assentamentos precários nas cidades compreendendo a questão regionalmente. Não é possível comparar os dados de 1997 com os dados reunidos por este projeto de maneira linear e direta.

Para este estudo, foi preciso buscar fontes diversas no sentido de quantificar e localizar os assentamentos precários. Sabendo-se que os municípios produzem estimativas de maneira diferente e focalizam o tema a partir de objetivos diferenciados, reúnem-se informações mais atualizadas na tabela 7 e no mapa 4.

TABELA 7

Informações dos municípios da RM de Curitiba Integrada sobre assentamentos precários

Municípios da RM de Curitiba Integrada	Assentamentos precários						População 2007
	Quantidade		Unidades ¹	Média de unidades por assentamento	Área (m ²)	Ano de referência ²	
	Números absolutos	%					
Almirante Tamandaré	23	3,58	2.491	108,30	1.270.476,97	2005	93.055
Araucária	- ⁴	- ⁴	- ⁴	- ⁴	- ⁴	- ⁴	109.943
Campina Grande do Sul	13	2,02	506	38,92	238.987,60	2003	35.396
Campo Largo	89	13,84	3.627	40,75	2.869.377,29	2007	105.492

(Continua)

(Continuação)

Municípios da RM de Curitiba Integrada	Assentamentos precários						População 2007
	Quantidade		Unidades ¹	Média de unidades por assentamento	Área (m ²)	Ano de referência ²	
	Números absolutos	%					
Campo Magro	10	1,56	636	63,60	464.342,11	2008	22.325
Colombo	37	5,75	3.283	88,73	1.382.464,76	2009	233.916
Curitiba	341	53,03	61.325	179,84	11.802.875,48	2005	1.797.408
Fazenda Rio Grande	- ⁴	- ⁴	- ⁴	- ⁴	- ⁴	- ⁴	75.006
Itaperuçu	- ⁴	- ⁴	- ⁴	- ⁴	- ⁴	- ⁴	22.021
Mandirituba	- ⁴	- ⁴	- ⁴	- ⁴	- ⁴	- ⁴	20.408
Pinhais	39	6,07	- ⁴	- ⁴	3.681.111,67	2009	112.038
Piraquara	- ⁴	- ⁴	- ⁴	- ⁴	- ⁴	- ⁴	82.006
Quatro Barras	- ⁴	- ⁴	- ⁴	- ⁴	- ⁴	- ⁴	18.125
São José dos Pinhais	91	14,15	5.341	58,69	2.128.560,22	2009	263.622
Total	643	100,00	77.209	127,83³	23.838.196,10	⁵	2.990.761

Fontes: Secretarias municipais.

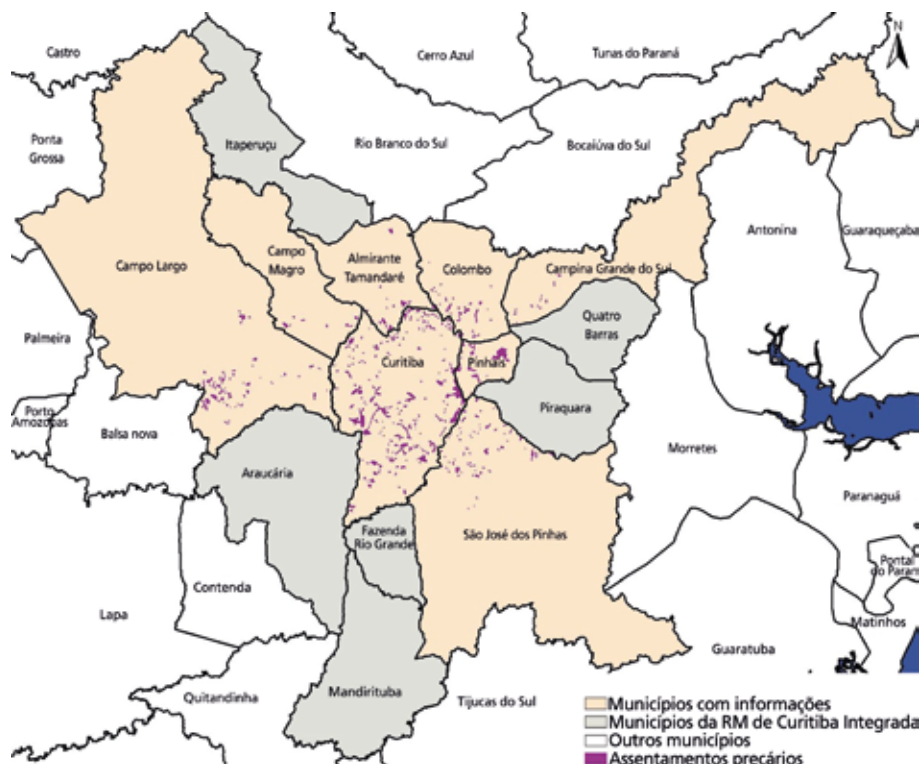
Elaboração: Ipardes.

Notas: ¹ As unidades referem-se a lotes, ou habitações, ou domicílios ou famílias.² O ano de referência diz respeito à atualização mais recente e disponibilizada do município sobre os assentamentos precários.³ Para calcular esta média foi retirada do número total de assentamentos a quantidade de assentamentos de Pinhais, já que não havia estimativa de lotes/domicílios para este município.⁴ Dado não disponível.⁵ Não se aplica dado numérico.

Obs.: Os dados municipais são de Almirante Tamandaré (2005) – Secretaria Municipal de Obras, Urbanismo e Habitação; Campina Grande do Sul (2003) – Secretaria Municipal de Administração, Finanças e Planejamento/Diretoria de Urbanismo; Campo Largo (2007) – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Companhia de Desenvolvimento de Campo/Diretoria de Assuntos Habitacionais; Campo Magro (2007) – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano; Colombo – 2009 – Secretaria Municipal de Urbanismo; Curitiba (2005) – Ippuc; Pinhais (2009) – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Sustentável; e São José dos Pinhais (2009) – Secretaria Municipal de Urbanismo e Secretaria Municipal de Habitação. Em Almirante Tamandaré, a referência é o lote. Há dois assentamentos mapeados que não possuem quantificação de lotes; em Campina Grande do Sul, a referência é a família; em Campo Largo, a referência é a habitação. Na verificação dos arquivos da prefeitura, foram consideradas somente as áreas que eram identificadas ou pelo nome, ou pela pasta de referência, ou pelo tipo da área classificada; em Campo Magro, a referência é o lote. Há dois assentamentos mapeados que não possuem quantificação de lotes; em Colombo, a referência é a família. Há três assentamentos mapeados que não possuem quantificação de famílias; em Curitiba, a referência é o domicílio; em Pinhais, não foi disponibilizado dado sobre a quantidade de lotes, domicílios ou famílias em cada assentamento; em São José dos Pinhais, a referência é a família. As áreas foram calculadas automaticamente pelo programa Arc Gis.

MAPA 4

Localização dos assentamentos precários urbanos na RM de Curitiba Integrada



Fontes: Secretarias municipais.

Elaboração: Ippedes.

Obs.: Os dados municipais são de Almirante Tamandaré (2005) – Secretaria Municipal de Obras, Urbanismo e Habitação; Campina Grande do Sul (2003) – Secretaria Municipal de Administração, Finanças e Planejamento/Diretoria de Urbanismo; Campo Largo (2007) – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Companhia de Desenvolvimento de Campo/Diretoria de Assuntos Habitacionais; Campo Magro (2007) – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano; Colombo (2009) – Secretaria Municipal de Urbanismo; Curitiba (2005) – Ippuc; Pinhais (2009) – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Sustentável; e São José dos Pinhais (2009) – Secretaria Municipal de Urbanismo e Secretaria Municipal de Habitação.

De um modo geral, embora muitas áreas levantadas pelos municípios apresentem diferenças em relação ao conceito estrito de favela, estas, por não serem tão densas, ou por receberem atendimento relativo de serviços públicos, seriam classificadas dentro dessa categoria ao se avaliarem suas características mais gerais. Verificou-se que a natureza e a densidade do problema em cada cidade são diferentes. Há diferenças com relação à quantidade das áreas, ao tamanho destas e à concentração de famílias. Por exemplo, a quantidade de famílias/habitações em Colombo e Almirante Tamandaré é alta em relação à quantidade de assentamentos precários registrados, que é mais baixa. É na cidade-polo, Curitiba, que se concentra a maioria dessas áreas e de domicílios nas mesmas. Assim, a ideia de metropolização da irregularidade pode ser relativizada. Reafirma-se, aqui, a convivência, na metrópole, do regular com o irregular.

Têm-se, em todas as cidades da RM de Curitiba Integrada, assentamentos precários que se formam na extensão de loteamentos regulares aprovados. Áreas que por lei deveriam permanecer desocupadas, seja por questões ambientais ou outras características do terreno, seja por estarem reservadas ao poder público para a implantação de equipamentos sociais, acabam ocupadas. A presença de áreas vazias ao longo de loteamentos com infraestrutura estimulária sua ocupação irregular. Este padrão deveria suscitar a rediscussão, pelo poder público, das exigências para aprovação de loteamentos.

Os assentamentos precários apresentam várias configurações. De acordo com as quatro questões principais apontadas por Adauto Lucio Cardoso (2008) – irregularidade, precariedade, vulnerabilidade e carência social –, pode-se avaliar que a identificação dos assentamentos pelas prefeituras está se concentrando nas duas primeiras.

Dentro da classificação “ocupações com irregularidade fundiária”, muitas vezes, os assentamentos identificados são formados a partir de processos relativamente organizados de movimentos de luta pela moradia, lideranças comunitárias, associações de bairro, de ocupação de áreas que, a partir da constatação de sua ociosidade ou subutilização, acabam sendo efetivamente ocupadas. O processo em si dessas ocupações não indica padrões de como a terra pode ser parcelada. E nem sempre a ocupação desse tipo de área seria promovida por movimentos e lideranças predefinidas.

Em relação aos “loteamentos irregulares”, os pequenos promotores imobiliários clandestinos e informais possibilitam parcelamento com características infraestruturais parciais, de modo a garantir acesso futuro a serviços de urbanização. Nesses casos, o arruamento, espaçamento e divisão de quintais seriam relativamente definidos. Muitos desses loteamentos originam-se de espaços anteriormente relacionados ao modo de vida rural e, por isso, tendem a formar assentamentos com certo isolamento espacial e infraestrutural das áreas mais densas das cidades, dificultando adicionalmente a extensão de redes e serviços urbanos a esses locais.

No caso de “ocupações em áreas não edificáveis” e “de reserva verde”, a forma de parcelamento e separação de domicílios é mais desordenada, e os domicílios vão se somando uns aos outros nos espaços vazios disponíveis. Nesse sentido, algumas vezes, o poder público pode até se referir a esse tipo de ocupação como assentamento espontâneo, em contraposição à ideia de uma ocupação organizada por movimentos políticos e lideranças comunitárias. A terra dessas áreas situa-se à margem do mercado imobiliário formal.

Esses exemplos indicam a diversidade de situações com as quais o poder público precisa lidar para abordar a questão dos assentamentos precários.

Existem poucos trabalhos que caracterizam os grupos sociais em termos de renda, escolaridade e possibilidade de acesso ao mercado de trabalho. Com relação à vulnerabilidade social, ainda são escassas as contribuições para a discussão e operacionalização do que seria a existência ou predominância de grupos sociais com dificuldades de acesso a recursos que os habilitem a participar ativamente da sociedade.

Assim, limitamo-nos a usar dados já produzidos localmente e elegemos como foco do trabalho a identificação dos limites geográficos e das condições espaciais dos assentamentos, ou seja, busca-se enxergar as informações a partir do chão em que elas se assentam. Por isso, foram realizados exercícios para identificar áreas que estão sobre ou margeando (com distância inadequada) leito de curso de água, sobre ou próximo a faixas de domínio de sistema viário ativo ou sistema ferroviário ativo, em áreas com alta declividade (encosta íngreme). Áreas com essas condições seriam consideradas impróprias para edificação (não edificáveis), pelo risco de desabamento, alagamento ou poluição. Os resultados dos cruzamentos são apresentados nas tabelas 8 e 9.

Nota-se que a grande maioria dos assentamentos precários identificados pelos municípios tem pelo menos alguma parte de sua área sobre margem de rio. Essa identificação está relacionada com as características da RM de Curitiba, a qual está toda desenhada pelo curso de rios e abriga grande área de bacias hidrográficas.

Levando em conta as limitações nos cruzamentos de dados, pode-se afirmar que em torno de 25% das áreas desses assentamentos precários identificados estão em áreas com limites para sua ocupação. Também com base nesses dados, comprova-se a convivência, dentro de um mesmo assentamento precário, de diferentes condições de ocupação da terra. Um assentamento pode se estender da margem de um rio, avançando em encosta íngreme e alcançando as bordas de um loteamento regular aprovado. Este é apenas um exemplo, sendo o caso da Vila União, em Almirante Tamandaré. Além disso, sabendo-se que 25% das áreas dos assentamentos estão em áreas com limites para ocupação, tem-se que 75% destas áreas foram identificadas como precárias relativamente a outras condições.

A condição de localização é apenas um dos elementos capazes de descrever as particularidades a respeito dos assentamentos precários. Infelizmente a falta de padronização nos dados obtidos e disponibilizados pelos municípios limitou a abrangência das descrições sobre eles. Tal limitação também reduziu a possibilidade de validar hipóteses para uma tipologia de assentamentos precários que incrementasse ou reestruturasse as categorias definidas pelo Ministério das Cidades.

O que se apresentou foram os exercícios possíveis para uma caracterização mais geral das condições dos assentamentos na RM de Curitiba Integrada.

TABELA 8
Área e número de assentamentos precários, segundo condições de localização e municípios selecionados da RM de Curitiba Integrada

Município	Assentamentos precários														Total	
	Condições de localização															
	Com alguma parte em encosta íngreme		Com alguma parte em faixa de domínio de ferrovia		Com alguma parte em margem de rio		Com alguma parte em faixa de domínio de rodovia		Com alguma parte em faixa de domínio de rodovia		Com alguma parte em faixa de domínio de rodovia		Total			
	Área (metro quadrado)	Nº	Área (metro quadrado)	Nº	Área (metro quadrado)	%	Área (metro quadrado)	%	Área (metro quadrado)	%	Área (metro quadrado)	%	Área (metro quadrado)	%	Área (metro quadrado)	%
Almirante Tamandaré	83.330,98	6,56	1.883,92	1	122.099,31	9,61	8	5.869,71	0,46	2	1.270.476,97	100,00	23			
Campina Grande do Sul	4.126,11	1,73		1	78.461,62	32,83	12		1	1	238.987,60	100,00	13			
Campo Largo	68.242,73	2,38		1	578.657,01	20,17	64	74.920,43	2,61	14	2.869.377,29	100,00	89			
Campo Magro	12.607,02	2,72		1	10.149,25	2,19	6		1	1	464.342,11	100,00	10			
Colombo	2.521,30	0,18		1	629.149,30	45,51	31	56.270,49	4,07	5	1.382.464,76	100,00	37			
Curitiba	80.510,29	0,68	173.820,17	1,47	3.565.770,02	30,21	288	13.152,41	0,11	13	11.802.875,48	100,00	341			
Pinhais	7.636,23	0,21	34.732,61	0,94	228.374,88	6,20	26	37.030,86	1,01	1	3.681.111,67	100,00	39			
São José dos Pinhais	1.811,65	0,09	6.820,99	0,32	127.755,96	6,00	22	38.674,37	1,82	10	2.128.560,22	100,00	91			
Total	260.786,32	1,09	217.257,68	0,91	5.340.417,34	22,40	457	225.918,26	0,95	45	23.838.196,10	100,00	643			

Fontes: Comec (2007), Mineropar (2006) e secretarias municipais.

Elaboração: Iparides.

Nota: ¹ Dado não existente.

Os dados municipais são de Almirante Tamandaré (2005) – Secretaria Municipal de Obras, Urbanismo e Habitação; Campina Grande do Sul (2003) – Secretaria Municipal de Administração, Finanças e Planejamento/Diretoria de Urbanismo; Campo Largo (2007) – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Companhia de Desenvolvimento de Campo/Diretoria de Assuntos Habitacionais; Campo Magro (2007) – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano; Colombo – 2009 – Secretaria Municipal de Urbanismo; Curitiba – 2005 – Ippuc; Pinhais – 2009 – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Sustentável; São José dos Pinhais (2009) – Secretaria Municipal de Urbanismo e Secretaria Municipal de Habitação.

Foram utilizadas as diretrizes: rodovia – faixa de domínio de 100 m (50 m pra cada lado) utilizada para rodovias de pista dupla, de acordo com normatização do DNIT; ferrovia – faixa de domínio de 15 m cada lado, dado generalizado, pois esta extensão é variável de acordo com cada trecho; hidrografia – cota de 30 m para cada lado, a partir do eixo do rio, segundo parâmetro da Resolução Conama nº 303/2002; declividades – encosta íngreme seriam as áreas com declividade igual ou maior que 30%, segundo a Lei Federal nº 6.766/1979. Um mesmo assentamento pode se situar em áreas com diferentes condições de localização.

TABELA 9
Área e número de assentamentos precários, segundo condições de localização e municípios selecionados da RM de Curitiba Integrada

Município	Assentamentos precários														
	Condições de localização														
	Com alguma parte em faixa de domínio de ferrovia e também sobre margem de rio			Com alguma parte sobre margem de rio e em encosta íngreme			Com alguma parte em faixa de domínio de rodovia e também sobre margem de rio			Com alguma parte em faixa de domínio de rodovia e em encosta íngreme					
	Área (m ²) Nº absolutos	%	Nº	Área (m ²) Abs.	%	Nº	Área (m ²) Abs.	%	Nº	Área (m ²) Abs.	%	Nº	Área (m ²) Abs.	%	
Almirante Tamandaré	1	1	1	7.019,01	0,55	3	1	1	1	1	1	1	1.270.476,97	100,00	23
Campina Grande do Sul	1	1	1	43,58	0,02	1	1	1	1	1	1	1	238.987,60	100,00	13
Campo Largo	1	1	1	7.872,79	0,27	7	1	1	1	1	1	1	2.869.377,29	100,00	89
Campo Magro	1	1	1	544,89	0,12	2	1	1	1	1	1	1	464.342,11	100,00	10
Colombo	1	1	1	11.467,30	0,83	6	1	1	1	1	1	33,83	1.382.464,76	100,00	37
Curitiba	75.834,51	0,64	23	1	1	1	14.779,40	0,13	11	1	1	1	11.802.875,48	100,00	341
Pinhais	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	3.681.111,67	100,00	39
São José dos Pinhais	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2.128.560,22	100,00	91
Total	75.834,51	0,32	23	26.947,57	0,11	19	14.779,40	0,06	11	33,83	0,002	1,00	23.838.196,10	100,00	643

Fontes: Comec (2007), Mimeropar (2006) e secretarias municipais.

Elaboração: Iparides.

Nota: ¹ Dado não existente.

Os dados municipais são de Almirante Tamandaré (2005) – Secretaria Municipal de Obras, Urbanismo e Habitação; Campina Grande do Sul (2003) – Secretaria Municipal de Administração, Finanças e Planejamento/Diretoria de Urbanismo; Campo Largo (2007) – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Companhia de Desenvolvimento de Campo/Diretoria de Assuntos Habitacionais; Campo Magro (2007) – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano; Colombo (2009) – Secretaria Municipal de Urbanismo; Curitiba (2005) – IPPUC; Pinhais (2009) – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Sustentável; São José dos Pinhais (2009) – Secretaria Municipal de Urbanismo e Secretaria Municipal de Habitação.

Foram utilizadas as diretrizes: rodovia – faixa de domínio de 100 m (50 m pra cada lado) utilizada para rodovias de pista dupla, de acordo com normatização do DNIT; ferrovia – faixa de domínio de 15 m cada lado, dado generalizado, pois esta extensão é variável de acordo com cada trecho; hidrografia – cota de 30 m para cada lado, a partir do eixo do rio, segundo parâmetro da Resolução Conama nº 303/2002; declividades – encosta íngreme seriam as áreas com declividade igual ou maior que 30%, segundo a Lei Federal nº 6.766/1979. Um mesmo assentamento pode se situar em áreas com diferentes condições de localização.

7 DIREITO À MORADIA E ACESSIBILIDADE AOS SERVIÇOS PÚBLICOS URBANOS NOS ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS: SAÚDE, EDUCAÇÃO E TRANSPORTE

O debate sobre o direito à moradia traz em seu bojo a compreensão de uma noção ampliada deste conceito. O exercício deste direito implica a possibilidade de acesso ao solo urbano e a uma diversidade de equipamentos e serviços públicos. O tratamento multidimensional da questão da habitação é realizado tanto por estudiosos que buscam delinear formas de mensurar e caracterizar os assentamentos humanos nas cidades como por aqueles atores e instrumentos que buscam regulamentar a temática enquanto agenda política. A habitação como direito de cidadania encontra-se desde o debate internacional, com a Declaração Universal de Direitos Humanos em 1948, até a publicação da Carta sobre o direito à cidade, elaborada no Fórum Urbano Mundial em 2006 em Barcelona. Tanto no âmbito internacional como na Constituição brasileira, “entende-se a moradia, portanto, de uma forma ampliada, como a habitação em si e também como o solo e o conjunto de equipamentos, serviços e amenidades, cuja acessibilidade ela possibilita” (Cardoso, 2007, p. 2). No mesmo sentido, os estudos em torno da caracterização dos assentamentos precários urbanos inserem como variável classificatória, além do acesso à infraestrutura urbana, a acessibilidade aos equipamentos e serviços públicos (Cardoso, 2008).

Couto (1981) denomina os equipamentos públicos de equipamentos comunitários. Estes desempenham importante função para o equilíbrio social, político, cultural e psicológico de uma população, pois funcionam como fator de escape das tensões geradas pela vida contemporânea em comunidade. Campos Filho (1999, p. 111) relaciona diretamente o uso dos equipamentos comunitários com a renda familiar, apontando que, quanto mais baixa a renda dos moradores, maior a dependência aos serviços da rede estadual e municipal, daí a importância de a cidade oferecer estes equipamentos, atendendo à demanda da população. Entre os principais serviços a serem oferecidos como forma de proporcionar bem-estar à população, estão a oferta de educação, a de serviços de saúde pública e a de serviços de transporte coletivo.

Nesta parte do texto, busca-se uma aproximação da configuração dos assentamentos precários indicados pelos municípios com base nesta articulação entre direito à moradia e acessibilidade aos equipamentos e serviços públicos de saúde e educação.¹⁰

De modo geral, é possível estabelecer uma primeira dimensão, a acessibilidade em relação à distância geográfica. Trata-se da distância entre o usuário e o serviço público, incluindo a viabilidade e a rapidez do acesso. Verifica-se que cada setor – transporte coletivo, saúde e educação – apresenta especificidade que se relaciona com as dimensões

10. Como salientou Cardoso (2007, p. 1), há três elementos, além da renda, que constituem um conjunto mínimo que habilita grupos sociais a fazerem outras escolhas e desenvolverem suas capacidades. São eles: transporte, saúde e educação. No relatório parcial do projeto, o tema transporte foi levado em consideração, mas, por apresentar poucos elementos para análise, optou-se por retirá-lo das discussões neste trabalho.

da acessibilidade, ou seja, há um conjunto de fatores relacionados às necessidades dos usuários e à oferta de cada tipo de serviço. Foca-se a distribuição espacial dos serviços em relação ao local de moradia, pretendendo apontar a existência ou não dos equipamentos e serviços públicos nos APUs como forma de caracterização sobre a precariedade neste quesito. Apresenta-se, a seguir, uma breve problematização de cada serviço público, bem como a espacialização dessas informações.

7.1 Saúde

As desigualdades em saúde e no acesso aos serviços do setor embasaram inúmeras reflexões na elaboração e implementação não apenas do Sistema Único de Saúde (SUS), mas especialmente do Programa de Agentes Comunitários (PAC) e do Programa Saúde da Família (PSF), implementados em 1991 e 1994 respectivamente. Estes programas incorporaram em sua formulação os princípios da universalidade, equidade e integralidade para operacionalizar a organização da atenção básica. O PSF ganha destaque neste texto, uma vez que é considerado o instrumento para organizar as ações básicas em saúde, caracterizando-se como a “porta de entrada” ao sistema de saúde público. De acordo com o Ministério da Saúde (Brasil, 2007a), deve ser o primeiro recurso a ser procurado quando há uma necessidade/problema de saúde. Ou seja, para qualquer necessidade, seja um atendimento médico, exame, internamento, entre outros, a pessoa deve passar pela unidade de saúde (US). Assim, esta deve ser disponível e de fácil acesso, e, nesse sentido, a espacialização das unidades de saúde nas APUs é importante para a análise da acessibilidade a este serviço.

A Portaria nº 648 de 28 de março de 2006 recomenda que cada equipe de saúde da família atenda de seiscentas a mil famílias. Já a recomendação de acompanhamento para cada agente comunitário de saúde é em torno de duzentas a 250 famílias, dependendo da densidade populacional e da facilidade de acesso à unidade de saúde.

Conforme o Ministério da Saúde, além da acessibilidade geográfica aos serviços de saúde, deve-se levar em conta um segundo aspecto, denominado acesso sócio-organizacional, que se refere à organização da oferta dos serviços: o horário de funcionamento, o tempo e a forma de marcação de consultas, a existência de filas, a oferta de cobertura após o horário de funcionamento, entre outros (Brasil, 2007a, p. 39). Aliam-se às questões organizacionais os aspectos referentes à percepção de saúde do usuário e à confiança nos serviços prestados. Palermo, Portugal e Souza (2005) destacam a acessibilidade econômica, incluindo os gastos com transporte, consumo de tempo e faltas ao trabalho como elementos que influenciam no uso dos serviços da rede de saúde.

Ao se buscarem estudos sobre acesso aos serviços de saúde e políticas de saúde, verifica-se, conforme apontaram Bousquat, Cohn e Elias (2006), a ausência de análises que incorporem a abordagem espacial. De modo geral, as análises associam

o padrão de desigualdade social existente no Brasil a uma desigualdade no acesso aos bens e serviços de saúde. Contudo, a inclusão “do espaço como categoria de análise vem se apresentando como uma rica possibilidade teórico-metodológica, capaz de fornecer subsídios para se desvendar as lógicas aí existentes” (Bousquat, Cohn e Elias, 2006, p. 2). Explorar a existência do PAC ou do PSF nos assentamentos precários possibilita uma melhor qualificação do tipo de assistência à saúde ao qual esses moradores têm acesso.

Apresentam-se informações sobre o número de equipes do PSF e de agentes comunitários e a respectiva cobertura populacional em termos do total da população. Obteve-se o dado georreferenciado do PSF apenas no caso de Curitiba. Nos municípios de Campina Grande do Sul, Campo Magro, Pinhais e São José dos Pinhais, elaborou-se o georreferenciamento a partir dos dados municipais disponibilizados e da base de dados do Ministério da Saúde. Já no caso de Campo Largo, não foi possível realizar a distribuição espacial das unidades de saúde com PSF.

A seguir, mostra-se um quadro-síntese de informações sobre saúde (tabela 10). Uma vez que o sistema de saúde planeja a oferta dos serviços a partir da densidade populacional, adota-se como parâmetro o raio de abrangência de 2 mil metros, conforme sugerido pelo estudo de Romanini (2007).

Como já foi visto, as unidades básicas de saúde configuram-se como a “porta de entrada” para o sistema de saúde. A noção de acesso rápido e fácil relativiza-se no caso dos serviços de saúde, uma vez que a busca por atendimento médico se dá de modo mais esporádico. Neste caso, além da proximidade quanto à distância física, a acessibilidade à unidade de saúde depende de meios de transporte eficazes para garantir o uso do serviço, uma vez que o raio de abrangência não leva em conta o deslocamento a pé por parte do usuário.

Observa-se que a quase totalidade dos APUs está coberta por esse serviço dentro do raio de abrangência adotado. Dos 583 APUs em análise, cerca de 36 estão totalmente fora da área de abrangência e dezoito estão em parte cobertos. Destaca-se a presença de unidades de saúde no interior de APUs em Curitiba (quatro), Campo Largo (uma) e São José dos Pinhais (duas), ou seja, nestes assentamentos a população possui a possibilidade de acessar facilmente o sistema de saúde próximo às suas residências. Nos municípios com menor população – Campo Magro, Campina Grande do Sul e Campo Largo –, verificou-se apenas a oferta dos serviços da Saúde Básica, com a presença das unidades básicas de saúde (UBSs). Neste caso, os pacientes que precisarem de um serviço especializado ou de internação hospitalar terão que buscar atendimento em município vizinho, geralmente na capital, Curitiba.

Os seis municípios em que foram obtidos dados deste setor adotaram os programas PSF e PAC. A partir do quadro apresentado, é possível comprovar o que se afirmou anteriormente como desigualdades quanto à adesão. Campina Grande do Sul, Campo Magro e Campo Largo possuem entre 40% e 90% de cobertura populacional por estes programas; por outro lado, São José dos Pinhais, Curitiba e Pinhais apresentam as menores taxas de cobertura. Entre esses municípios, destaca-se o caso de Pinhais, com a menor adesão ao PSF, atuando com apenas duas equipes. Verifica-se que estas estão instaladas nas unidades de saúde mais distantes da área em que se concentra o maior número de APUs, ou seja, em Pinhais estes assentamentos estão privados deste tipo de serviço. Por outro lado, a distribuição espacial do PSF em Curitiba se dá às margens do município. As equipes concentram-se nas áreas leste e sul da capital, nas divisas com Pinhais, São José dos Pinhais e Araucária, os quais comportam o maior número de moradores em APUs.

TABELA 10

Informações sobre unidades e equipes de saúde e sobre a abrangência espacial destas nos assentamentos precários e condições sanitárias para municípios selecionados da RM de Curitiba Integrada

Características	Municípios					
	Campina Grande do Sul	Campo Largo	Campo Magro	Curitiba	Pinhais	São José dos Pinhais
População	36.644	110.796	23.328	1.828.092	116.984	272.530
Equipes de saúde da família	6	15	6	175	2	17
Cobertura populacional (nº de ESFx3.500)	20.700 (56,49%)	51.750 (46,71%)	20.700(88,73%)	603.750 (33,03%)	6.900 (5,90%)	58.650 (21,52%)
Número de agentes comunitários de saúde (ACS)	40	80	37	551	29	154
Cobertura populacional (n de ACSx575)	23.000 (62,77%)	46.000 (41,52%)	21.275 (91,20%)	580.750 (31,77%)	16.675 (14,25%)	88.550 (32,49%)
Equipes de saúde bucal	6	12	3	147	¹	¹
Cobertura populacional	36.644 (100%)	82.800 (74,7%)	20.700 (88,7%)	1.014.300 (55,5%)	³	³
Abastecimento de água – unidades atendidas residenciais	9.183	28.311	3.874	595.353	34.551	68.743
Atendimento de esgoto – unidades atendidas residenciais	7.237	9.915	528	522.478	19.793	38.242
Unidades de saúde	5	19	4	112	10	24
Urgências médicas ou unidade de saúde 24 horas	¹	¹	1	9	-	1

(Continua)

(Continuação)

Características	Municípios					
	Campina Grande do Sul	Campo Largo	Campo Magro	Curitiba	Pinhais	São José dos Pinhais
Especializadas	1	1	1	11	2	2
Centro de atenção psicossocial	1	1	1	12	1	1
Clínica odontológica ou especialidade odontológica	1	1	1	1	5	1
Laboratório de análises clínicas	1	1	1	1	5	1
Assentamentos precários	13	89	10	341	39	91
Com unidades de saúde	2	1	2	4	2	2
Cobertos pelo raio de abrangência da unidade de saúde	13	75	9	327	35	63
Em parte cobertos pelo raio de abrangência da unidade de saúde	2	2	1	4	2	9
Sem unidade de saúde e sem cobertura pelo raio de abrangência da unidade de saúde	2	11	2	6	2	17

Fontes: Ministério da Saúde/Secretaria de Atenção à Saúde/Departamento de Atenção Básica, Companhia de Saneamento do Paraná – Sanepar (2009), secretarias municipais.

Elaboração: IpardeS.

Notas: ¹ Dado não disponível.

² Dado não existente.

³ Não se aplica dado numérico.

Obs.: O Ministério da Saúde atualizou a população estimada pelo IBGE (2008) e efetuou os repasses do piso da atenção básica (PAB) por meio da Portaria nº 3067, de 23 de dezembro de 2008. Cálculo: população 2008, mais população assentada entre 2000 e 2005 para os municípios onde não houve contagem populacional em 2007. Unidades atendidas residenciais são todos os imóveis residenciais para efeito de cadastramento e cobrança de tarifa da Companhia de Saneamento do Paraná (Sanepar). A cobertura populacional para a equipe de saúde da família e para o número de agentes comunitários de saúde é calculada pela média de atendimento estipulada pelo Ministério da Saúde. Os dados municipais são de: Campina Grande do Sul (2003) – Secretaria Municipal de Administração, Finanças e Planejamento/Diretoria de Urbanismo; Campo Largo (2007) – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Companhia de Desenvolvimento de Campo/Diretoria de Assuntos Habitacionais; Curitiba (2005) – Ippuc; Pinhais (2009) – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Sustentável; e São José dos Pinhais (2009) – Secretaria Municipal de Urbanismo e Secretaria Municipal de Habitação.

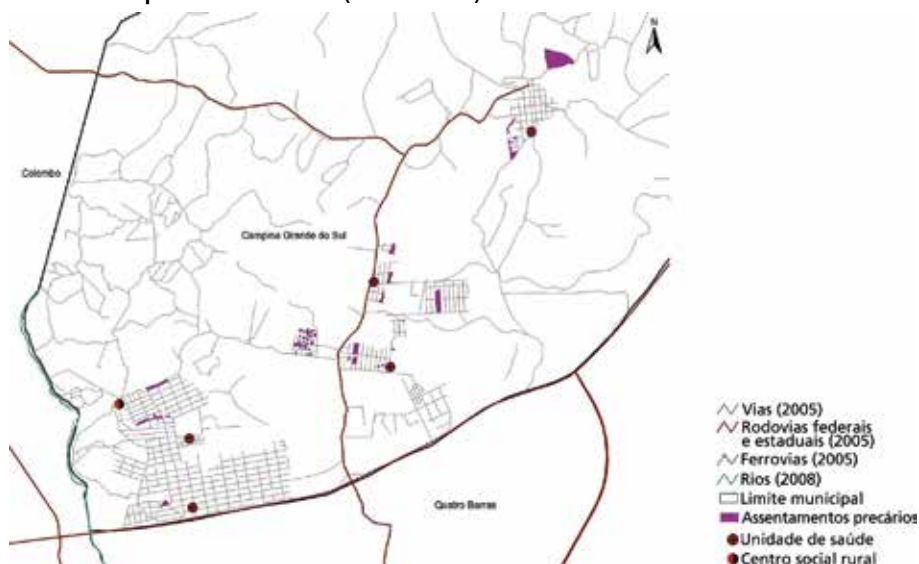
As classificações das unidades de saúde em especializadas, 24 horas e urgências médicas variam entre os municípios; por isso, certos dados não estão disponíveis em algumas das classificações.

Uma das implicações da existência do PSF em uma unidade de saúde próximo a um assentamento precário diz respeito à maior possibilidade do acesso aos serviços de saúde.

É possível afirmar que existem unidades de saúde a uma distância física considerada adequada para o atendimento aos moradores dos assentamentos. No entanto, apenas a existência da unidade não garante a acessibilidade. A acessibilidade sócio-organizacional e econômica, tal como problematizada anteriormente, põe em relevo outras variáveis para melhor qualificação sobre o uso efetivo deste serviço. Como se mencionou, questões como horário e capacidade de atendimento, existência de filas, percepção dos moradores sobre a qualidade do serviço, gastos com transporte, entre outras, colaboram para a efetivação do acesso ao serviço de saúde.

MAPA 5

Localização dos assentamentos precários urbanos e equipamentos de saúde do município de Campina Grande do Sul (2003 e 2005)

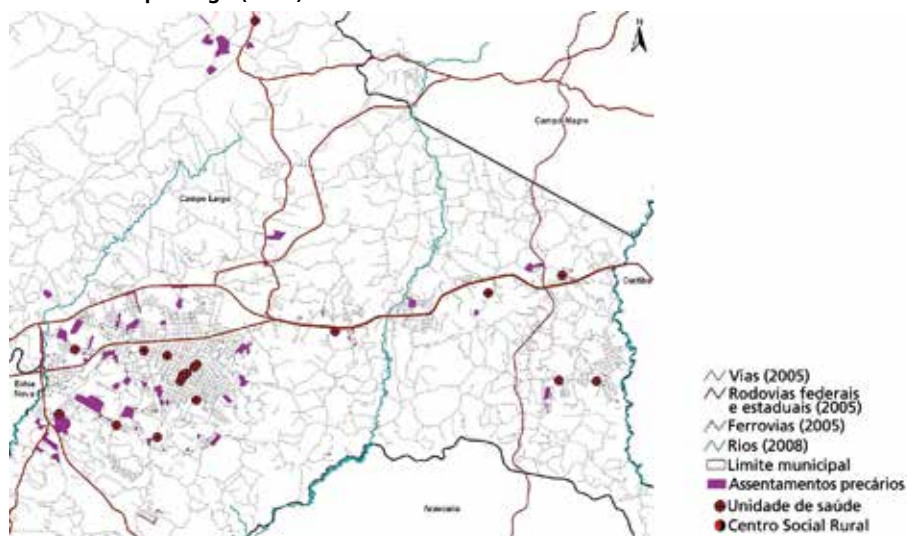


Fontes: Comec (2005; 2008); Secretaria Municipal de Administração, Finanças e Planejamento (2003; 2008).

Elaboração: Ipardes. Base Cartográfica Sema (2004).

MAPA 6

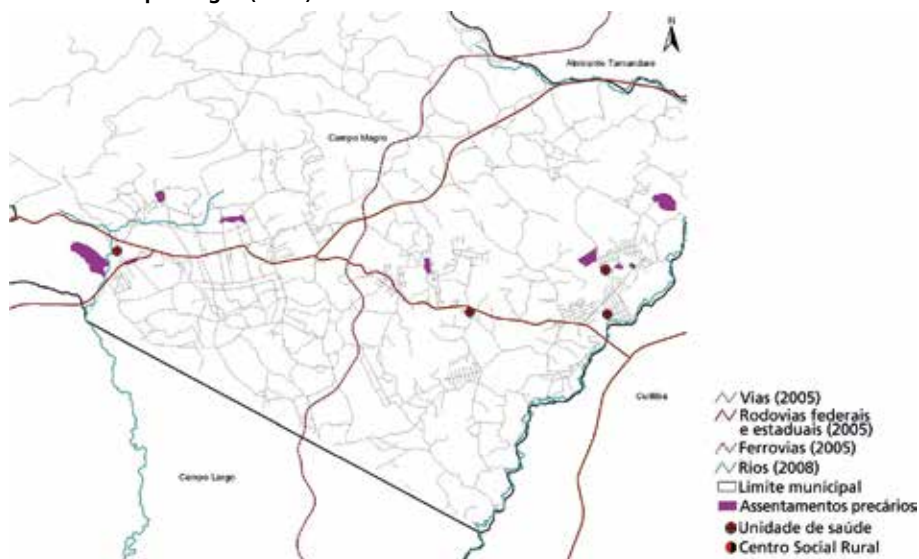
Localização dos assentamentos precários urbanos e equipamentos de saúde do município de Campo Largo (2007)



Fontes: Comec (2005; 2008); Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Companhia de Desenvolvimento de Campo Largo (2007).
Elaboração: IpardeS. Base Cartográfica Sema (2004).

MAPA 7

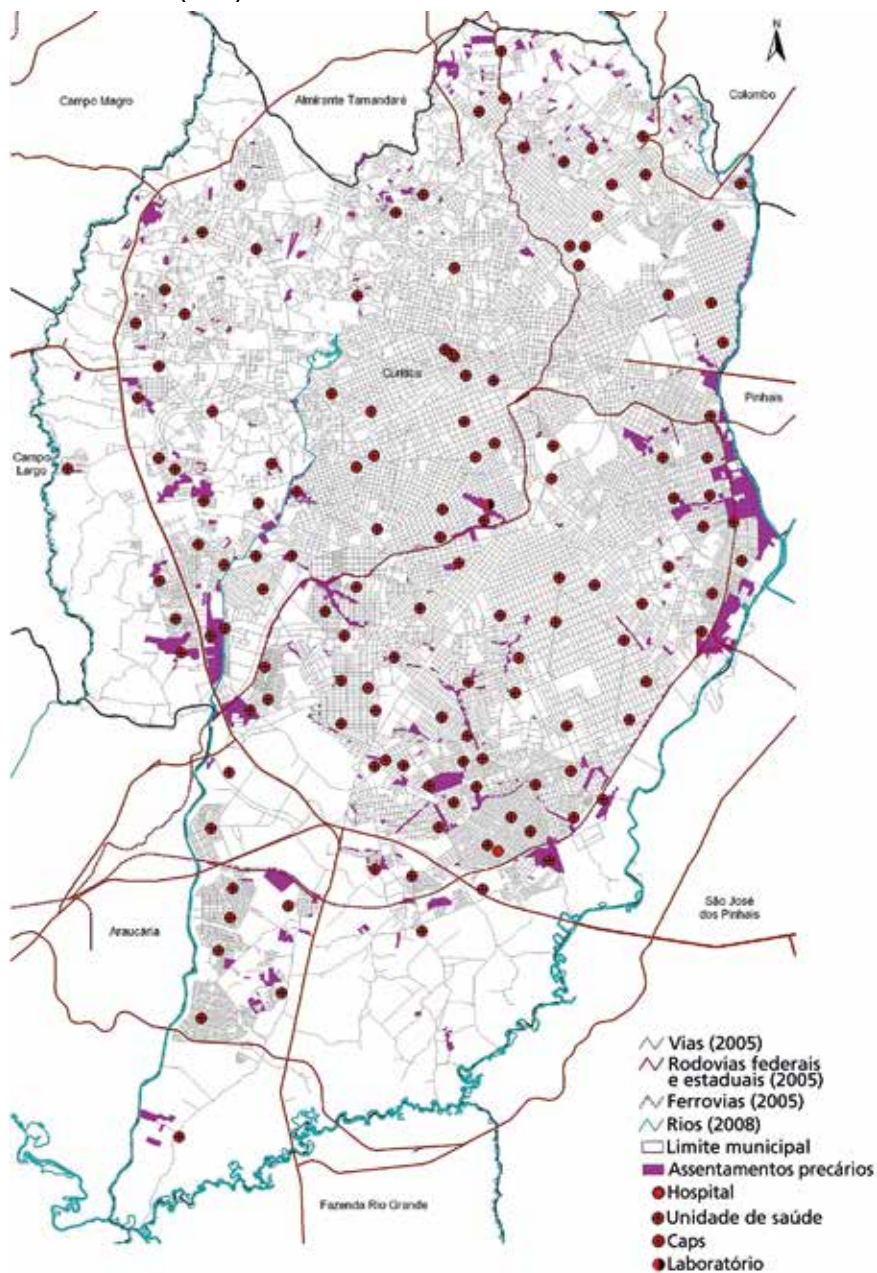
Localização dos assentamentos precários urbanos e equipamentos de saúde do município de Campo Magro (2007)



Fontes: Comec (2005; 2008); Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (2007).
Elaboração: IpardeS. Base Cartográfica Sema (2004).

MAPA 8

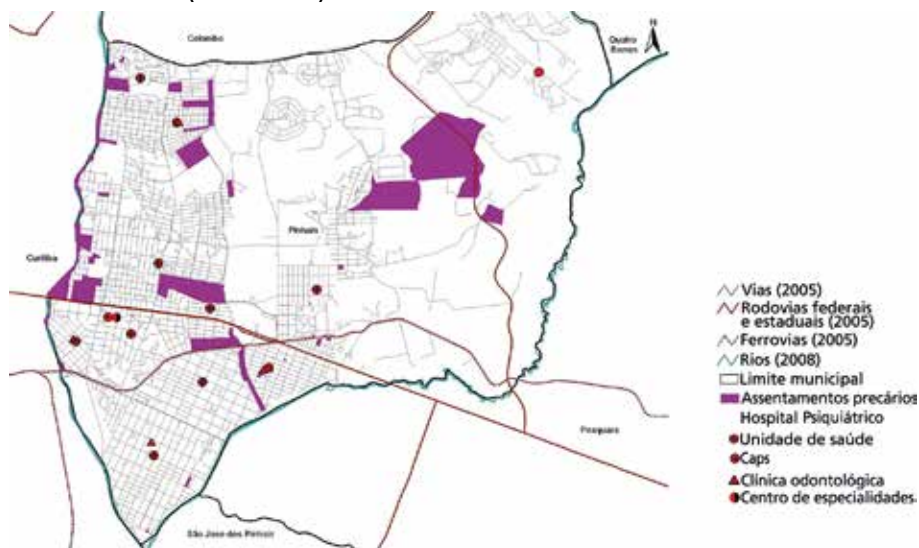
Localização dos assentamentos precários urbanos e equipamentos de saúde do município de Pinhais (2009)



Fontes: Comec (2005; 2008); Secretaria Municipal de Desenvolvimento Sustentável (2009).
Elaboração: Iparides. Base Cartográfica Sema (2004).

MAPA 9

Localização dos assentamentos precários urbanos e equipamentos de saúde do município de Curitiba (2005 e 2009)

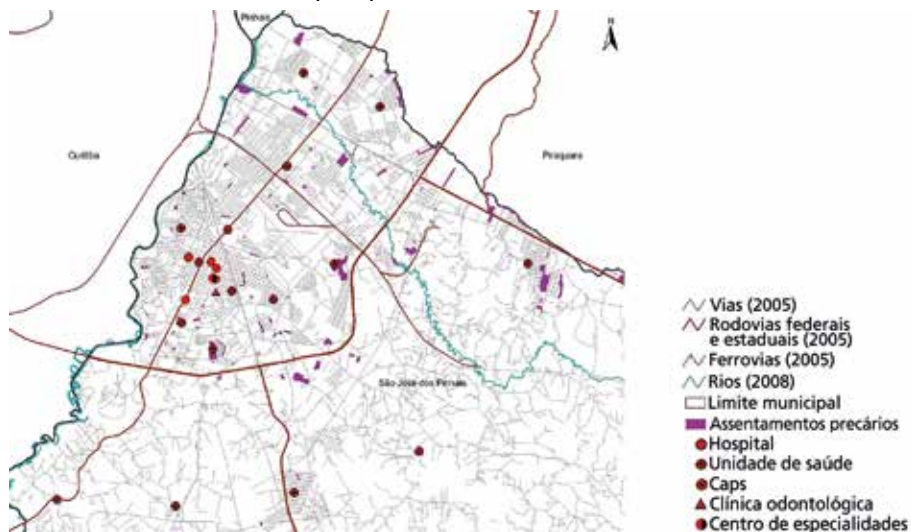


Fontes: Comec (2005; 2008); Ippuc (2005; 2009).

Elaboração: Ipardes. Base Cartográfica Sema (2004).

MAPA 10

Localização dos assentamentos precários urbanos e equipamentos de saúde do município de São José dos Pinhais (2009)



Fontes: Comec (2005; 2008); Secretaria Municipal de Urbanismo e Secretaria Municipal de Habitação (2009).

Elaboração: Ipardes. Base Cartográfica Sema (2004).

7.2 Educação

Para garantir o acesso à educação básica e a implantação de unidades escolares, o planejamento urbano precisa levar em conta a demanda populacional existente nos diversos locais da cidade. Paulo Morales define alguns parâmetros para a necessidade de haver equipamentos sociais relacionados com o tamanho da população. Segundo o autor, “entende-se por equipamentos urbanos tudo o que a comunidade necessita para desenvolver suas atividades de ensino, cultura, lazer, saúde, comunicação, saneamento, entre outros” (Morales, 2007, p. 24). Sabe-se que a densidade populacional é um fator importante para a implantação e distribuição espacial de uma escola e sua capacidade de atendimento.

A partir da quantificação populacional, tem-se a discussão da distribuição dos equipamentos, levando em conta a acessibilidade geográfica, que apresenta a distância média entre o indivíduo e o serviço. A preocupação em ter disponibilidade de escolas é indiscutível, uma vez que cabe ao Estado garantir condições para que o direito à educação básica se concretize. Essa disponibilidade também se refere à disposição geográfica, que pode afetar de modo determinante a interação entre a necessidade de estudar, a matrícula efetiva e a frequência à escola. Uma das primeiras ferramentas para facilitar o acesso é a oferta de unidades escolares o mais próximo possível das residências, uma vez que a distância pode exigir um grande esforço por parte dos estudantes para manterem a frequência. Assim, quanto menor a distância a percorrer, ou quanto mais fácil for este acesso, espera-se que seja maior a interação entre a necessidade e o uso do serviço. Todavia, é preciso considerar que as barreiras representadas pela distância têm impacto diferenciado conforme o nível de ensino. No caso da educação, as distâncias podem ser minimizadas pela concessão de transporte escolar.

Ao se centrar na questão da acessibilidade dos usuários ao serviço de educação, outras variáveis influenciam para sua efetivação, o que foi chamado de acessibilidade sócio-organizacional, tal como apresentado anteriormente para os serviços da saúde. No caso da educação, esta dimensão refere-se às representações dos usuários quanto à escola, à relação de confiança junto à instituição escolar, às relações entre o usuário e demais alunos e com o corpo docente, entre outras especificidades do ambiente escolar. É por meio da acessibilidade sócio-organizacional que se poderia avaliar o que faz o aluno permanecer em uma escola ou buscar outra, ainda que mais distante de sua residência.

Visualizou-se a existência/oferta ou não de escolas nos APUs indicados. Moretti (1997) afirma: “quanto à localização das escolas, os técnicos da Fundação para o Desenvolvimento da Educação (FDE) indicam uma localização preferencial que possibilite o acesso a pé em não mais que quinze minutos, correspondendo a um raio de atendimento de aproximadamente 800 m”. Adotou-se este padrão para a área de abrangência das escolas. A seguir, tem-se um quadro-síntese (tabela 11) de informações sobre educação.

TABELA 11
Síntese de informações sobre unidades escolares e sobre a abrangência espacial destas nos assentamentos precários e distribuição da população por faixa etária para municípios selecionados da RM de Curitiba Integrada

Características	Municípios						
	Almirante Tamararé	Campina Grande do Sul	Campo Largo	Campo Magro	Curitiba	Pinhais	São José dos Pinhais
População total	93.055	35.396	105.492	22.325	1.797.508	112.038	263.622
Menores de 1 ano	1.578	488	1.345	327	21.112	1.705	4.127
De 1 a 4 anos	6.654	2.278	5.768	1.337	90.601	6.816	17.600
De 5 a 9 anos	9.600	3.551	8.945	2.129	127.551	10.088	23.624
De 10 a 14 anos	10.010	3.744	9.721	2.290	146.240	10.410	24.816
Colégio ou escola estadual	17	6	1	3		13	26
Escola municipal	27	8	1	5	172	30	67
Escolas municipais e estaduais de segundo grau	1	1	21	1	1	1	1
Escolas municipais e estaduais de primeiro grau	1	1	10	1	1	1	1
Centro municipal de educação infantil ou creches	16	8	1	2	168	15	33
Escola municipal de educação especial ou centro municipal de atendimento especializado	1	1	2	1	3	1	15
Escola rural	17	1	1	1	1	1	1
Assentamentos precários	23	13	89	10	341	39	91
Com escolas dentro	1	0	3	2	13	3	4
Cobertos pelo raio de abrangência da escola	16	11	50	5	260	28	62

(Continua)

(Continuação)

Características	Municípios						
	Almirante Tamararé	Campina Grande do Sul	Campo Largo	Campo Magro	Curitiba	Pinhais	São José dos Pinhais
Cobertos parcialmente pelo raio de abrangência da escola	4	²	17	²	35	3	10
Sem escolas e não cobertos pelo raio de abrangência	2	2	19	5	33	5	15

Fontes: IBGE Projeção da população do Brasil por sexo e idade: 1980-2050 - Revisão 2008, Rio de Janeiro, IBGE, 2008; Secretarias municipais. Elaboração: Ipardes.

Nota: ¹ Dado não disponível.

² Dado não existente.

Obs.: Os dados municipais são de Almirante Tamararé (2005) – Secretaria Municipal de Obras, Urbanismo e Habitação; Campina Grande do Sul (2003) – Secretaria Municipal de Administração, Finanças e Planejamento/Diretoria de Urbanismo; Campo Largo (2007) – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Companhia de Desenvolvimento de Campo/Diretoria de Assuntos Habitacionais; Campo Magro (2007) – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano; Curitiba (2005) – Ippuc; Pinhais (2009) – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Sustentável; São José dos Pinhais (2009) – Secretaria Municipal de Urbanismo e Secretaria Municipal de Habitação.

O detalhamento sobre os tipos de escola nos dados disponibilizados pelos municípios são diferentes; por isso, em alguns casos, os dados não estão disponíveis.

Ao observar esses números, percebe-se que a maioria das ocupações possui escolas dentro de seus limites ou dentro do raio de abrangência de 800 m. Em torno de 10% e 20% dessas escolas estariam fora desse raio, o que poderia deixar o público desse serviço descoberto. A tentativa de avaliar a cobertura das escolas tendo como princípio a sua localização e distância é um indicativo. Por um lado, lembra-se que a ideia do raio de abrangência está relacionada com a possibilidade de os estudantes irem para a escola a pé em não mais que quinze minutos. Por outro lado, tem-se que levar em conta a presença do transporte escolar disponível ao público. Em termos de localização, as escolas estariam presentes para os moradores dos assentamentos precários.

Sinteticamente, pode-se dizer que a distância entre escola e assentamento precário não parece ser um fator segregador, pois há escolas nas proximidades. Portanto, a distribuição das escolas leva em consideração a acessibilidade geográfica. Com esses dados, pode-se dizer que a discussão sobre acesso geográfico estaria razoavelmente contemplada. No entanto, questões de segregação dizem respeito a outros problemas de acessibilidade, vinculados à qualidade dos serviços, à oportunidade de avanço escolar específico, de atividades extraclasse, de formação cultural e do contato com pessoas diversas. Dimensões mais amplas que teriam muito mais influência em caso de segregação social do que a distância geográfica.

MAPA 11

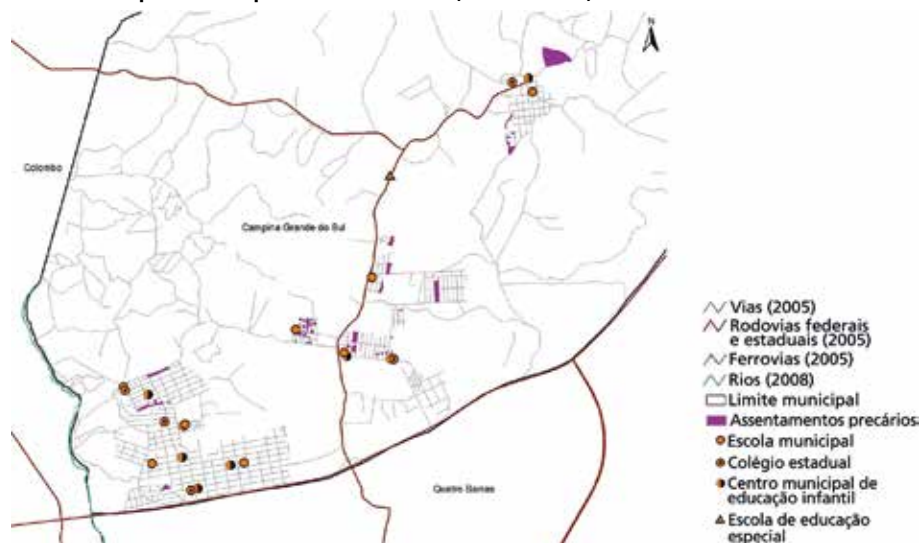
Localização dos assentamentos precários urbanos e equipamentos escolares do município de Almirante Tamandaré (2005)



Fontes: Comec (2005; 2008); Secretaria Municipal de Obras, Urbanismo e Habitação (2005).
Elaboração: Ipardes. Base Cartográfica Sema (2004).

MAPA 12

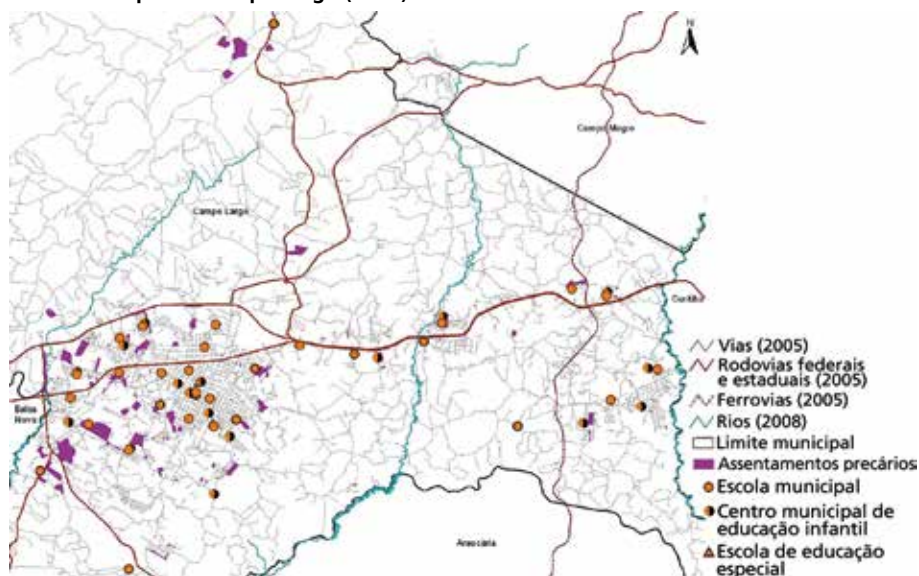
Localização dos assentamentos precários urbanos e equipamentos escolares do município de Campina Grande do Sul (2003 e 2008)



Fontes: Comec (2005; 2008); Secretaria Municipal de Administração, Finanças e Planejamento (2003 e 2008).
Elaboração: Ipardes. Base Cartográfica Sema (2004).

MAPA 13

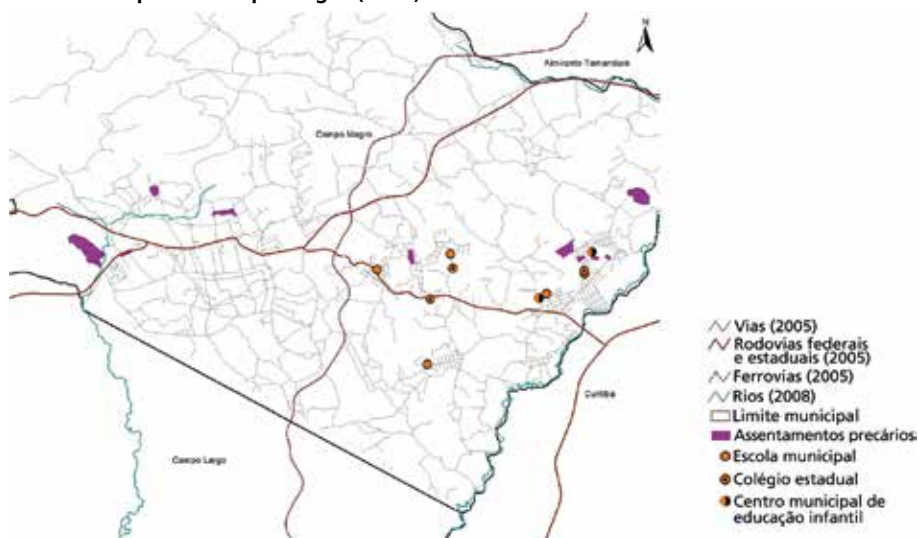
Localização dos assentamentos precários urbanos e equipamentos escolares do município de Campo Largo (2007)



Fontes: Comec (2005; 2008); Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Companhia de Desenvolvimento de Campo Largo (2007).
Elaboração: Iparides. Base Cartográfica Sema (2004).

MAPA 14

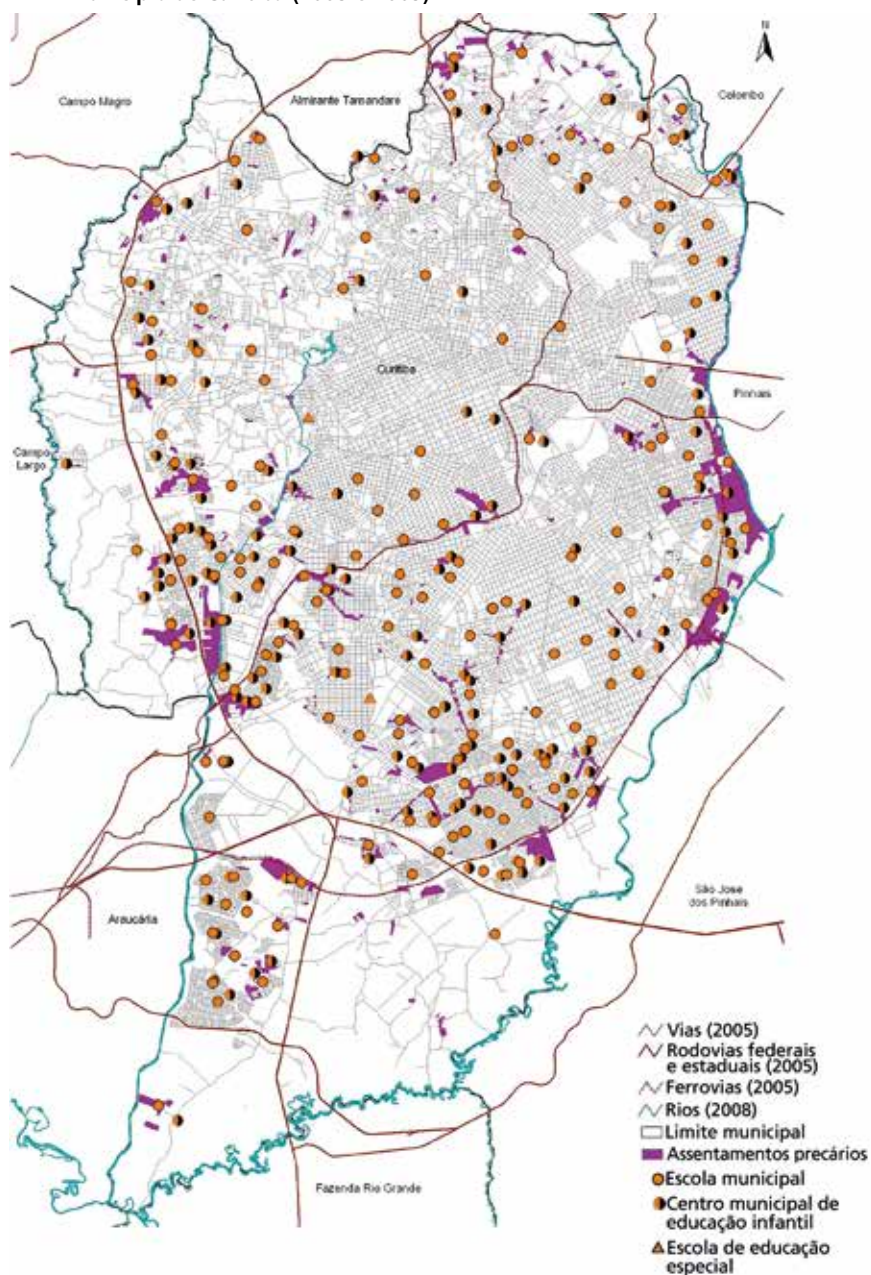
Localização dos assentamentos precários urbanos e equipamentos escolares do município de Campo Magro (2007)



Fontes: Comec (2005; 2008); Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (2007).
Elaboração: Iparides. Base Cartográfica Sema (2004).

MAPA 15

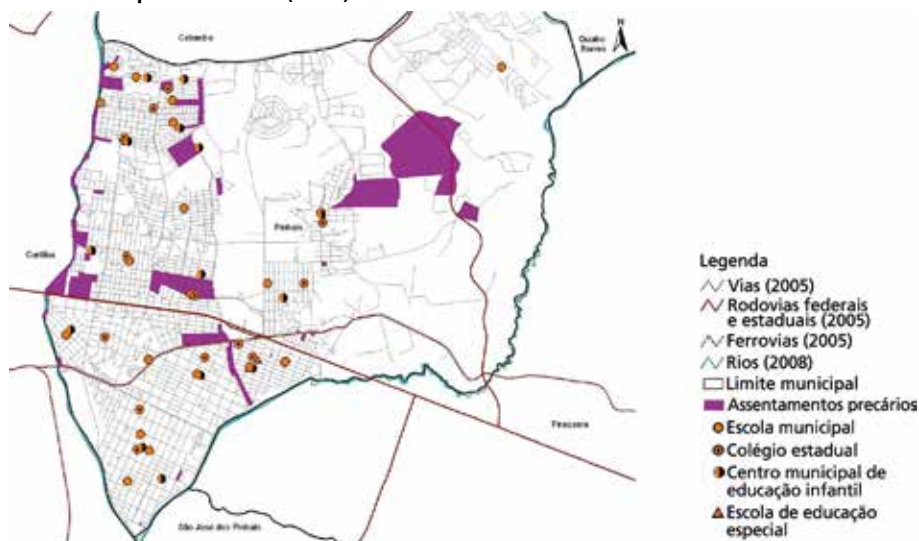
Localização dos assentamentos precários urbanos e equipamentos escolares do município de Curitiba (2005 e 2009)



Fontes: Comec (2005; 2008); Ippuc (2005 e 2009).
 Elaboração: Ipardes. Base Cartográfica Sema (2004).

MAPA 16

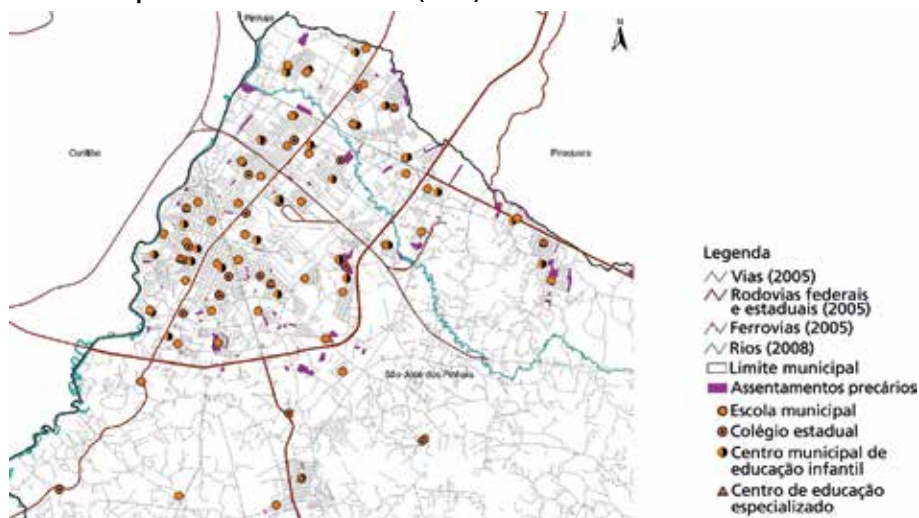
Localização dos assentamentos precários urbanos e equipamentos escolares do município de Pinhais (2009)



Fontes: Comec (2005; 2008); Secretaria Municipal de Desenvolvimento Sustentável (2009).
Elaboração: Ipardes. Base Cartográfica Sema (2004).

MAPA 17

Localização dos assentamentos precários urbanos e equipamentos escolares do município de São José dos Pinhais (2009)



Fontes: Comec (2005; 2008); Secretaria Municipal de Urbanismo e Secretaria Municipal de Habitação (2009).
Elaboração: Ipardes. Base Cartográfica Sema (2004).

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao tratar do tema dos APUs, pode-se assumir que estes constituem um fenômeno permanente nas cidades e que as intervenções do poder público não conseguiram eliminá-lo. 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, regional e mesmo local sobre o problema.

Tem-se conhecimento de 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, pelo rodízio dos moradores, pela dinâmica intensa de formação de novos assentamentos e pela situação crítica dos governos em decidir que atenção dispensar para seus problemas. A presença e formação dos assentamentos precários pressupõe uma coexistência variada de estratégias fora da regulamentação urbanística e edilícia, e de formas de sobrevivência acionadas pela esfera da sociabilidade e vizinhança, produzindo combinações de irregularidade, precariedade e, muitas vezes, vulnerabilidade.

Uma conclusão que se pode apontar neste trabalho é que a localização dos assentamentos precários da RM de Curitiba está relacionada com a formação da malha urbana de seus municípios, em que a política de aprovação e a construção efetiva de loteamentos têm influência determinante. Por exemplo, a localização de assentamentos nos municípios limítrofes à capital, como em Colombo e Almirante Tamandaré, está determinada pela continuidade da mancha urbana de Curitiba e vinculada ao processo de aprovação dos loteamentos nessas cidades limítrofes, que obedeceu às tendências de crescimento populacional e dinâmica da cidade-polo. O anel de ocupação intensiva, de densidade crescente sob bases urbanísticas precárias e que circunda Curitiba, oferece ao mesmo tempo a oportunidade e o contexto de desafio à construção da sustentabilidade regional.

Pode-se dizer, também, que grande parte do que se considera assentamento precário é derivada dos loteamentos formais regulares, seja por subverterem o plano aprovado, transformando-se em irregulares, seja por serem implantados anteriormente aos procedimentos completados da aprovação pública, transformando-se em clandestinos, seja por se aproveitarem de áreas reservadas à não ocupação na extensão desses loteamentos. Demais áreas de assentamentos precários também podem ser consideradas as “sobras” das terras do mercado formal.

Os nomes das ocupações muitas vezes são tratados pelo poder público a partir dos nomes dos bairros onde elas estão inseridas, exigindo conhecimento e vistoria local para entender o que é regular e o que não é. Verificam-se muitos assentamentos pequenos e pulverizados em toda a RM de Curitiba.

O que igualmente se deve admitir é que se trata do fato de a irregularidade e a precariedade se misturarem à regularidade e à urbanização consolidada. Neste caso, muitas vezes, nos municípios, não se identificam algumas áreas como assentamentos precários, e assim teríamos problemas quanto ao dimensionamento geral do problema. Ao elencar a acessibilidade aos serviços e equipamentos públicos como variável para a caracterização da precariedade nos assentamentos em tela, observou-se que as distâncias entre os equipamentos sociais e as moradias diz pouco a respeito de uma suposta segregação. Pelos mapas aqui apresentados, tem-se a representação de que os assentamentos precários da RM de Curitiba possuem a cobertura dos serviços de saúde e educação, o que nos permite dizer que, de alguma forma, estas áreas fazem parte da paisagem urbana consolidada e, aos poucos, vão se integrando com ações do poder público.

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

Talvez o sistema de informação da área habitacional como um todo deva ser repensado. Para consolidar um sistema de informações habitacionais, tem-se 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. Há 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. É preciso conceber a habitação em relação com seu meio circundante e obter conhecimentos sobre a disponibilidade de serviços urbanos prevista para o espaço do bairro. A existência de um sistema nacional confiável, mesmo quando os dados são produzidos por instituições locais, poderia garantir melhores padrões de comparação. Ainda são necessários esforços de comparação entre variáveis de diversos cadastros e pesquisas. A quantidade de fontes de informação disponível não pode ser o problema. Seria preciso padronização e algum controle centralizado daquilo que minimamente, como parâmetro, precisa ser observado. Assim, essas fontes, em sua variedade, poderiam relacionar-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, tendo em conta, por exemplo, a dinâmica metropolitana? Estas 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.

Ainda não se têm, para além do censo, pesquisas nacionais adequadas e que levem em conta 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 se enfatizou 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, 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 caso da RM de Curitiba, os assentamentos precários não são resultado simplesmente do sistema transnacional ou da elite local. Existem atores em movimento, os moradores desses locais são sujeitos.

Cada vez mais se admite 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 urbana 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.

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 forma de uso dos instrumentos legais e administrativos faz diferença. Sabe-se 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. O controle de loteamento e o 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.

Entendendo a habitação como parte da dinâmica metropolitana e focando as políticas públicas, avalia-se que as intervenções de reforma e urbanização dos assentamentos precários deveriam ser mais bem geridas. Isso significa que é preciso repensar a prática atual de planejamento e gestão. A moradia adequada já é percebida como um direito social; assim, é necessário também que esta seja 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 perspectiva, reforça-se a ideia de subsídio à política pública, não apenas por meio de diagnóstico, mas também 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 vem 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 se valoriza 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 entendido como parâmetro de ação e exemplo de planejamento? Não se acredita que seria negativo assumir um parâmetro e uma visão geral do que é uma cidade; entende-se apenas que é necessário explicitar o que se toma como parâmetro e que tipo de determinação se assume quando se generalizam as 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 o peso de uma história antiga e complexa. Será possível imaginar que a cidade possa se tornar um espaço controlado? As intervenções públicas, todavia, terão que ser inventadas no horizonte de dilemas contemporâneos.

REFERÊNCIAS

- BACK, C. C. **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”. 2004. Dissertação (Mestrado) – Universidade Regional de Blumenau, Blumenau, 2004.
- BAZOTTI, A.; SAKAMOTO, J. M.; NAZARENO, L. R. Direito à moradia e acessibilidade aos serviços públicos urbanos nos assentamentos precários: saúde e educação. *In*: PPLA, 2010: SEMINÁRIO POLÍTICA E PLANEJAMENTO, 2., 2010. **Anais...** Curitiba: Ambiens, 2010.
- BIALECKI, K. R. **Planos urbanos e o espaço da habitação**: a questão habitacional em Curitiba (1940-2007). 2008. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2008.
- BIANCHINI, F. A. **Vila Torres – Curitiba/PR**: os espaços de representação e as relações de poder. 2006. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2006.
- BOUSQUAT, A.; COHN, A.; ELIAS, P. E. Implantação do Programa Saúde da Família e exclusão socioespacial no município de São Paulo, Brasil. **Caderno Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 9, 2006.
- BRASIL. Ministério das Cidades. **Política Nacional de Habitação**. Brasília: MCidades, 2004.
- _____. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. **Atenção primária e promoção da saúde**. Brasília: Conass, 2007a. v. 8.
- _____. Ministério das Cidades. **Capacidades administrativas, deficit e efetividade na política habitacional**. Brasília: Ministério das Cidades; Secretaria Nacional de Habitação. São Paulo: Cebrap; Centro de Estudos da Metrópole, 2007b.
- _____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Assentamentos Precários no Brasil Urbano**. Brasília: MCidades, Secretaria Nacional de Habitação. São Paulo: Cebrap/Centro de Estudos da Metrópole, 2007c.
- BRESSER-PEREIRA, L. C.; MOTTA, F. C. P. **Introdução à organização burocrática**. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- CAMPOS FILHO, C. M. **Cidades brasileiras**: seu controle ou o caos – o que os cidadãos devem fazer para a humanização das cidades no Brasil. 3. ed. São Paulo: Studio Nobel, 1999.
- CARDOSO, A. L. **Desigualdades urbanas e políticas habitacionais**. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, 2007. Disponível em: <<http://goo.gl/vVHK0G>>.
- _____. Assentamentos precários no Brasil: discutindo conceitos. **Cadernos do Ceas**, Salvador, n. 230, p. 51-80, abr./jun. 2008.

COMEC – COORDENAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA. **Arquivo digital de ocupações irregulares na Região Metropolitana de Curitiba**. Curitiba: Comec, 1997.

_____. **Arquivo digital de vias, ferrovias e rodovias estaduais e federais**. Curitiba: Comec, 2005.

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

_____. **Arquivo digital da hidrografia**. Curitiba: Comec, 2008.

COUTO, S. A. F. **Manual teórico e prático do parcelamento urbano**. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

GODOY, E. R. **Portal comunitário**: uma ferramenta para auxiliar na construção da cidadania e no desenvolvimento local sustentável. Estudo de caso: comunidade Vila das Torres, Curitiba/PR, 2005. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2005.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Tendências demográficas**: uma análise dos resultados da amostra do Censo Demográfico 2000. Rio de Janeiro, 2004. Disponível em: <<http://goo.gl/j5VtB2>>.

_____. **Contagem da população**. Rio de Janeiro: IBGE, 2007.

_____. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic)**. Perfil dos municípios brasileiros 2008. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

IPARDES – INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Indicadores Intrametropolitanos 2000**: diferenças socioespaciais na Região Metropolitana de Curitiba. Curitiba: Ipardes, 2005.

_____. **Assentamentos precários urbanos**: espaços da Região Metropolitana de Curitiba: relatório II. Curitiba: Ipardes, 2010a. Disponível em: <<http://goo.gl/y6ylDr>>.

_____. **Problemas habitacionais dos assentamentos precários urbanos na Região Metropolitana de Curitiba**: relatório I. Curitiba: Ipardes, 2010b. Disponível em: <<http://goo.gl/dGxNSH>>.

IPPUC – INSTITUTO DE PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA. **Arquivo digital de assentamentos precários em Curitiba**. Curitiba: Ippuc, 2000.

_____. **Arquivo digital dos assentamentos precários em Curitiba**. Curitiba, Ippuc, 2005

_____. **Arquivo digital de atualização dos assentamentos precários em Curitiba**. Curitiba: Ippuc, 2009.

IPPUC – INSTITUTO DE PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA; COHAB-CT – COMPANHIA DE HABITAÇÃO DE CURITIBA. **Plano Municipal de Habitação de Interesse Social**. Curitiba: Ippuc; Cohab-CT, 2007a.

_____. **Plano de Regularização Fundiária em Áreas de Preservação Permanente**: diagnóstico. Curitiba: Ippuc; Cohab-CT, 2007b.

KASHIWAGI, H. M. **O processo de percepção e apropriação do espaço nas comunidades marginais urbanas**: o caso da favela do Parolin em Curitiba/PR. 2004. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2004.

LIMA, R. M. **Conflitos socioambientais urbanos**: o lugar como categoria de análise da produção de Curitiba/Jardim Icarai. 2007. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2007.

MINEROPAR – MINERAIS DO PARANÁ. **Atlas geomorfológico do Estado do Paraná Escala 1:250.000 modelos reduzidos**. Curitiba: Minerais do Paraná; UFP, 2006.

MORALES, P. R. D. **Planejamento urbano**: enfoque operacional. Rio de Janeiro: Fundação Ricardo Franco, 2007.

MORETTI, R. S. **Normas urbanísticas para habitação de interesse social**: recomendações para elaboração. São Paulo: IPT, 1997.

MOURA, R.; RODRIGUES, A. L. (Org.). Como andam Curitiba e Maringá. **Conjuntura urbana**, Rio de Janeiro, v. 7, 2009.

NAZARENO, L. R.; BAZOTTI, A.; SAKAMOTO, J. M. Assentamentos precários nos municípios da Região Metropolitana de Curitiba. *In*: PPLA 2010: SEMINÁRIO POLÍTICA E PLANEJAMENTO, 2., 2010. **Anais...** Curitiba: Ambiens, 2010.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Análise das regiões metropolitanas do Brasil**: identificação dos espaços metropolitanos e construção de tipologias. Brasília: Ministério das Cidades; Observatório das Metrôpoles; Fase; Ipardes, 2005. Disponível em: <<http://goo.gl/mRgWbe>>.

PALERMO, P. U.; PORTUGAL, M. S.; SOUZA, F. H. Um estudo sobre a desigualdade no acesso à saúde na região Sul. *In*: ENCONTRO REGIONAL DE ECONOMIA DO NORDESTE, 10., 2005, Fortaleza. **Anais...** Fortaleza: [s.n.], 2005.

PASTERNAK, S. 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. ed. Brasília: [s.n.], 2008.

PEREIRA, G.; SILVA, M. N. Dinâmica imobiliária na Região Metropolitana de Curitiba: o mercado formal e informal e a estruturação da metrópole. **Cadernos da Metrópole**, São Paulo, v.18, p. 77-93, 2007.

ROMANINI, A. **Planejamento urbano e equipamentos comunitários**: o caso de Passo Fundo/RS. 2007. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Passo Fundo, Passo Fundo, 2007.

SARAIVA, C.; MARQUES, E. A dinâmica social das favelas da Região Metropolitana de São Paulo. *In*: **Pensamento e Realidade**, ano X, n. 21, p. 12-41, 2007. Disponível em: <<http://goo.gl/L8zQNr>>. Acesso em: 15 jan. 2009.

SAUER, C. E. **Análise de aspectos da legislação ambiental relacionados à ocupação urbana em áreas de preservação permanente através do uso de ortofotos**: o caso do rio Bacacheri em Curitiba/PR. 2007. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2007.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ACIOLY JUNIOR, C.; DAVIDSON, F. **Densidade urbana**: um instrumento de planejamento e gestão urbana. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Brasília: Assembleia Constituinte, 1988.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Política Nacional de Habitação**. Brasília: MCidades, 2004. Disponível em: <<http://goo.gl/iHIZOd>>.

CAMPINA GRANDE DO SUL. **Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais (Pemas) de Campina Grande do Sul**. Campina Grande do Sul: Secretaria Municipal de Administração, Finanças e Planejamento/Diretoria de Urbanismo, 2002.

GOMIDE, A. A. **Transporte urbano e inclusão social**: elementos para políticas públicas. Brasília: Ipea, 2003. (Texto para Discussão, n. 960).

GOMIDE, A. A.; LEITE, S. K.; REBELO, J. **Transporte público e pobreza urbana**: um índice-síntese de serviço adequado. Brasília: Ipea, 2006. (Texto para Discussão, n. 1209).

MASCARÓ, J. L. **Desenho urbano e custos de urbanização**. Brasília: Mhu-Sam, 1987.

MONTEIRO, P. Z. **Os limites do planejamento urbano**: estudo de densidades e carregamentos nos eixos estruturais norte e sul de Curitiba/PR. 2009. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2009.

