

Urbanização de favelas em Curitiba: estudo de caso das intervenções no Bolsão Formosa

Urbanization of favelas in Curitiba: an intervention case study in Bolsão Formosa

Ana Gabriela Teixeira(1); Gabriela Ribeiro Martins(2); Madianita Nunes da Silva

1 Mestra em Planejamento Urbano, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano-UFPR. E-mail: anagabrielateixeira@gmail.com | ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6491-1020>

2 Arquiteta e Urbanista graduada pela UFPR.

E-mail: gabrielaribeiro16@gmail.com | ORCID: orcid.org/0009-0002-3092-6798

3 Doutora em Geografia, Professora no Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano-UFPR e no Departamento de Arquitetura e Urbanismo-UFPR.

E-mail: madianita@gmail.com | ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3648-6797>

Revista de Arquitetura IMED, Passo Fundo, vol. 11, n. 2, p. 143-165, julho-dezembro, 2022 - ISSN 2318-1109

DOI: <https://doi.org/10.18256/2318-1109.2022.v11i2.5028>

Sistema de Avaliação: *Double Blind Review*

Como citar este artigo / How to cite item: [clique aqui! / click here!](#)

Resumo

O presente artigo compreende um estudo de caso acerca das intervenções de urbanização realizadas entre 2007 e 2014 no conjunto de favelas Bolsão Formosa, situado no bairro Novo Mundo, Município de Curitiba-PR. A análise tem como objetivo compreender em que medida estas intervenções, que ocorreram no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento - Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP), colaboraram de forma efetiva com a execução de uma política habitacional voltada ao combate do *déficit* e da precariedade habitacional em Curitiba. Além disso, caracterizar a abordagem da intervenção realizada pela Companhia de Habitação Popular de Curitiba (COHAB-CT). Para tanto, realizou-se a coleta e o mapeamento das ações previstas nos projetos e executadas nas obras, que tiveram como principais fontes a CEF (2018) e o IPPUC (2019). Posteriormente, com auxílio de *software* de geoprocessamento, foi construída a matriz de verificação multicritério, segundo o processo Analítico Hierárquico (*Analytical Hierarchy Process* – AHP), utilizada para comparar as intervenções propostas em relação às implementadas, possibilitando a análise objetiva das intervenções de urbanização executadas e seus efeitos nas condições de moradia no Bolsão Formosa e entorno imediato.

Palavras-chave: Urbanização de Favelas; Política Habitacional; Bolsão Formosa; Município de Curitiba-Brasil.

Abstract

This article reports a case study on the urbanization interventions carried out between 2007 and 2014 at the group of favelas Bolsão Formosa, at the Novo Mundo neighborhood, in Curitiba City. It is intended to understand to what extent these interventions, which took place within the scope of the Development Acceleration Program - Urbanization of Precarious Settlements (PAC-UAP) collaborated with the policy of deficit and precariousness housing combat in Curitiba and how was the adopted approach by the Popular Housing Company of Curitiba (COHAB-CT) about planning, fundraising and project management and construction. To this end, data collection of the actions planned and actions performed and the mapping of projects using as main sources CEF (2018) and IPPUC (2019). Subsequently, with the aid of geoprocessing software, the multi-criteria verification matrix was built through the Analytical Hierarchy Process (AHP) was built. This method was used to compare the proposed interventions in relation to the implemented ones, enabling a objective analysis of the performed actions and its impacts in Bolsão Formosa and immediate surroundings.

Keywords: Urbanization of Favelas; Housing Policy; Bolsão Formosa; Curitiba's City - Brazil.

1. Introdução

A expansão dos assentamentos e domicílios em favelas integra o modelo de urbanização brasileira. Diferentes estudos (Abramo, 2009; Baltrusis, 2005; Cardoso, 2007) indicam a intensificação desse processo desde a década de 1990, especialmente nas metrópoles brasileiras (Cardoso, 2007). Em Curitiba, tal dinâmica também se apresenta (Albuquerque, 2007; Nunes da Silva, 2012) e constitui um desafio às políticas urbana e habitacional, as quais, paradoxalmente, não têm priorizado a urbanização de favelas na sua agenda (Nunes da Silva; Vasco; Texeira, 2018, Nunes da Silva *et al.*, 2021b). Tal lacuna se revela tanto pela preponderância de uma política pública baseada na produção de novas moradias e na remoção de favelas, como pela falta de investimentos no desenvolvimento das capacidades institucionais para a execução dos programas e projetos de urbanização desses assentamentos, que tem resultado na ampliação das desigualdades intraurbanas, da vulnerabilidade social e da precariedade habitacional no município.

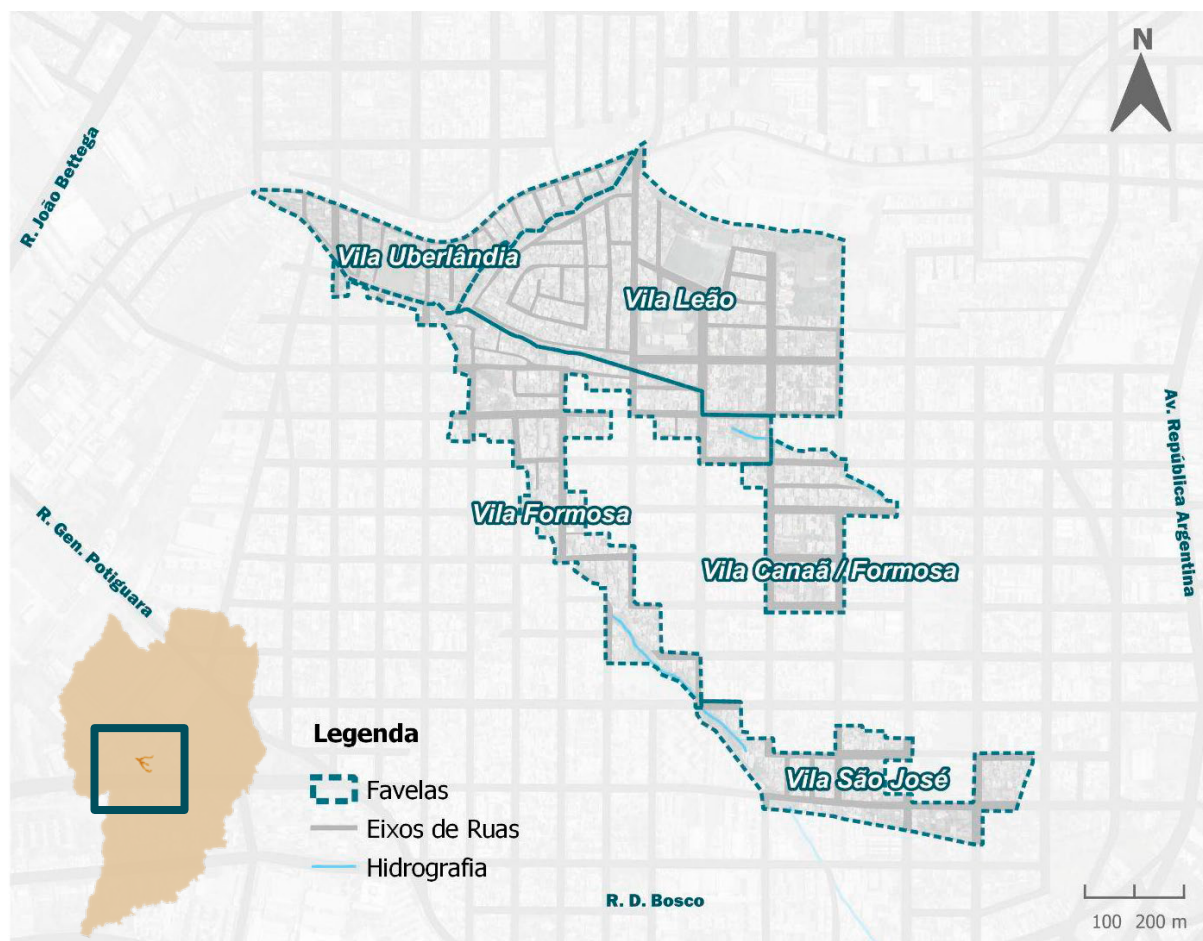
O presente trabalho insere-se em uma pesquisa maior, que analisa a trajetória da política de urbanização de favelas no Município de Curitiba. O artigo caracteriza e analisa a abordagem das intervenções executadas no Bolsão Formosa, com o objetivo de compreender em que medida a política habitacional executada contribuiu de forma efetiva para o combate do déficit e da precariedade habitacional em Curitiba. Assim, a reflexão articula-se com o propósito da pesquisa maior de verificar em que medida a política municipal de habitação está promovendo o acesso à moradia digna às famílias empobrecidas.

O texto está organizado em cinco partes. Primeiro são explicitados os materiais e métodos adotados no desenvolvimento da pesquisa. Depois, apresenta-se o contexto histórico do processo de produção dos assentamentos estudados. Após, discorre-se a respeito das intervenções nas favelas de Curitiba, tomando como referência a trajetória da política municipal de habitação. Nesse momento também são apresentados os conceitos de base e as principais abordagens adotadas na urbanização de favelas no Brasil, tomando como referência a literatura produzida acerca do tema. Na quarta parte são caracterizadas as intervenções planejadas e executadas no Bolsão Formosa, que no tópico final são analisadas.

2. Materiais e Métodos

A análise toma como estudo de caso as favelas que integram o complexo denominado como Bolsão Formosa - Vilas Canaã, Formosa, Leão, São José e Uberlândia - situado no Bairro Novo Mundo, em Curitiba (Figura 1).

Figura 1. Localização do Bolsão Formosa em Curitiba e das Vilas Canaã, Formosa, Leão, São José e Uberlândia



Fonte: Elaboração própria com base em dados da Companhia de Habitação Popular de Curitiba (COHAB-CT) (2007).

A investigação desenvolvida (Texeira, 2022) parte de pesquisas anteriores (Nunes da Silva; Vasco; Texeira, 2018; Nunes da Silva *et al.* 2021b) e tem como objetivos (i) caracterizar as tipologias de intervenção em favelas e (ii) produzir indicadores para avaliação das ações de urbanização desses assentamentos (Bueno, 2002; Brasil, 2004; 2013; Coelho, 2017; Moretti; Denaldi, 2018), pelo Município de Curitiba, durante a execução do Programa de Aceleração do Crescimento - Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP).

Os procedimentos metodológicos foram compostos por duas etapas. A primeira consistiu no levantamento de dados a respeito das intervenções planejadas e executadas para a urbanização do Bolsão Formosa. Esses dados foram obtidos em projetos e ortofotos da Companhia de Habitação Popular de Curitiba (COHAB-CT, 2007; 2011; 2012); relatórios de levantamento da situação das favelas no município elaborados pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC), em diferentes períodos históricos; notícias das obras realizadas; série histórica de imagens de satélite dos assentamentos; e levantamentos de campo. Na sequência, os dados levantados

foram georreferenciados e vetorizados, com o auxílio de *software* de Sistema de Informações Geográficas (SIG), possibilitando a espacialização das informações e a relação com atributos quantitativos e qualitativos. Essa etapa viabilizou a construção de uma linha do tempo que contém os projetos elaborados e as intervenções executadas no Bolsão Formosa, com o objetivo de identificar os propósitos e ações priorizadas pelo executor da política habitacional no município, a COHAB-CT. Nesta linha do tempo constam também informações a respeito dos programas federais executados no período analisado. As informações produzidas por meio desses procedimentos foram posteriormente analisadas à luz do referencial teórico.

A segunda etapa identificou, mapeou e comparou as ações previstas nos projetos e as executadas nas obras do PAC-UAP. As análises dessas informações foram desenvolvidas a partir da adaptação de duas metodologias voltadas à avaliação de projetos e intervenções de urbanização em favelas. A primeira (Brasil, 2004) apoia-se em indicadores pós-ocupação que verificam a qualidade física da infraestrutura e das habitações, e o impacto na qualidade social de acesso às oportunidades e à melhoria da vida nos assentamentos (Brasil, 2004). A segunda, proposta por Moretti e Denaldi (2018, p. 477), baseia-se em descritores quantitativos e qualitativos desenvolvidos para avaliar as intervenções do PAC-UAP nas favelas do Grande ABC paulista. A partir de valores atribuídos à comparação entre o projeto e a intervenção executada, tais descritores mensuram a melhoria das condições de habitação; a mobilidade; e o saneamento e meio ambiente (Moretti; Denaldi, 2018).

Na segunda etapa da pesquisa recorreu-se ainda à Análise Multicritério Hierárquica (AHP, em inglês), que busca determinar, objetivamente, as preferências entre diferentes alternativas que possuam variáveis (critérios), cujos pesos diferem em grandeza (Malczewski, 1999). De forma geral, a AHP é uma maneira de elencar diferentes importâncias às distintas variáveis de uma mesma questão, relacionando-as entre si. Na presente investigação a AHP relacionou as diferentes intervenções, planejadas e executadas, por meio do estabelecimento de pesos, que foram posteriormente comparadas.

Para a montagem da matriz AHP tomou-se como ponto de partida as edificações existentes nas favelas do Bolsão Formosa, a partir das quais identificou-se se seriam atingidas por ações, planejadas e executadas, de melhoria habitacional, remoção, infraestrutura, obras de requalificação ambiental, raios de abrangência de novos equipamentos sociais. Além disso, verificou-se a ocorrência de áreas de adensamento ou novas ocupações informais em um raio de 1.000 metros de distância da edificação.

Com de tais informações as variáveis foram hierarquizadas e em seguida foi criada uma matriz de emparelhamento, por meio da qual definiu-se uma escala de importância relativa entre os diferentes dados levantados. Para a comparação pareada esta escala de valores relaciona números entre 1 e 9 e entre $\frac{1}{2}$ e $\frac{1}{9}$, conforme

a importância que cada critério possui em relação ao outro. Posteriormente, por meio do processo matemático de verificação da AHP, os números atribuídos foram normalizados e definidos os pesos, que passaram, na sequência, por uma conferência de inconsistência. Finalmente, os diferentes pesos, que possuíam um caráter neutro, foram definidos. Os critérios consideraram a ordem de importância dos impactos das intervenções no assentamento e no enfrentamento da precariedade habitacional. Ou seja, procurou-se verificar que ações e dinâmicas tiveram maior ou menor impacto na urbanização integral da favela. Tal valorização foi realizada após a definição dos pesos, sendo considerados como impactos negativos das intervenções os novos adensamentos e as remoções, e como positivos os demais critérios avaliados (Tabela 1).

Tabela 1

Critérios para Análise das Intervenções	Peso
Melhoria habitacional	0,4395
Infraestrutura (pavimentação, calçadas, drenagem e iluminação pública)	0,0868
Novos equipamentos sociais	0,0485
Requalificação ambiental	0,0273
Novas áreas de ocupação no entorno e adensamento habitacional no raio de 1000 metros	- 0,1475
Eliminação da situação de risco – remoções	- 0,2505

Pesos relativos da AHP.

Fonte: Texeira, 2022.

Com os pesos e a verificação do atingimento das intervenções propostas e executadas foi possível aplicar a matriz multicritério, comparando-as espacialmente e qualitativamente. Assim, cada edificação da favela poderia ser atingida por diferentes critérios e pesos, na fase do projeto ou na fase de execução das obras. Os critérios e pesos não foram somados quando um mesmo critério atingiu a mesma edificação mais de uma vez.

Portanto, a AHP permitiu comparar os valores que seriam obtidos com a execução completa das ações planejadas com os valores atingidos por meio das ações executadas, contrapondo o cenário futuro previsto nos projetos elaborados para a captação dos recursos do PAC-UAP, com a realidade efetivada por meio das ações implantadas.

3. O Bolsão Formosa e a produção de favelas em Curitiba

Os primeiros registros de domicílios informais no Município de Curitiba datam de 1940 e 1950, mas foi a partir da década de 1980 que a favelização se intensificou, acompanhando a execução dos programas habitacionais durante a vigência do Banco Nacional de Habitação (BNH) (1964 - 1986) e a implementação, entre 1965 e 1982, das

principais intervenções urbanísticas vinculadas ao projeto de modernização urbana da cidade (Albuquerque, 2007; Curitiba. Prefeitura Municipal, 2007; Nunes da Silva *et al.*, 2021b).

Entre 1996 e 2005 os espaços informais de moradia (favelas, loteamentos clandestinos e loteamentos irregulares) em Curitiba aumentaram de 167 para 341 e os domicílios neles situados passaram de 33.778 para 62.267. Além de novas áreas na periferia do município e da Região Metropolitana de Curitiba, nesse período ocorreu também o adensamento dos espaços existentes, piorando as condições de precariedade habitacional (Nunes da Silva, 2012).

As favelas do Bolsão Formosa datam da década de 1970 e se estabeleceram ao longo do rio da Vila Formosa, que cruza o assentamento, e sofreram um significativo crescimento populacional de 1974 a 2005: os 70 domicílios registrados em meados dos anos 1970 somavam 2.222 na década de 2000. As vilas¹ Formosa e Leão foram as que registraram o maior crescimento nesse período. A primeira passou de 32 domicílios (Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC), 1982) para 836 em 2005 (Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC), 2005); e a segunda aumentou de 38 (IPPUC, 1982) para 644 domicílios (IPPUC, 2005).

4. Breve Histórico das Políticas de Intervenção em Favelas

Historicamente as favelas brasileiras concentram-se nas cidades mais populosas e por muito tempo a erradicação desses espaços foi a principal medida adotada pelos governos municipais. Em 1964, ano de instauração da ditadura militar no país, foi estabelecida a Política Nacional de Habitação (PNH), que criou o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e o Banco Nacional de Habitação (BNH), cuja atuação se caracterizou pelo desfavelamento massivo. No ano de 1979, após muitas críticas a esse modelo de intervenção, foi implementado, em nível federal, o Programa de Erradicação de Submoradia (Promorar), que, mesmo sendo considerado alternativo, pela primeira vez previa a urbanização de favelas. Ainda no contexto da ditadura militar, a partir do final da década de 1970 as pautas da habitação popular e das favelas foram incorporadas pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) como parte das lutas pela redemocratização do país (Nunes da Silva *et al.*, 2021b).

Entre a extinção do BNH em 1986 e o início do século XXI a questão habitacional perdeu espaço na agenda das políticas públicas federais, ficando a cargo dos municípios o enfrentamento da crescente favelização observada no país. Nos anos 2000 a urbanização de favelas é incorporada na agenda das políticas públicas pela União, por meio do Programa Habitar Brasil-BID (HBB-BID), que exigia dos municípios a organização institucional e a definição de prioridades na execução das intervenções. A

1 Uma das designações dadas em Curitiba para os assentamentos do tipo favela.

partir de 2003, com a criação do Ministério das Cidades (MCidades), é desenvolvido o Plano Nacional de Habitação, que inclui entre as estratégias de atuação os programas de atuação em favelas, com destaque para o PAC-UAP, lançado em 2007. O PAC-UAP destinou um volume de recursos federais até então não observados no país para a urbanização integral de favelas (Cardoso; Denaldi, 2018), potencializando o desenvolvimento desses programas pelos municípios.

A urbanização integral de favelas passou ser difundida e praticada tomando como referência experiências emblemáticas de municípios brasileiros implementadas a partir da década de 1980, como Recife, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Santo André, Diadema, entre outros (Cardoso; Denaldi, 2018), incorporadas pela Política Nacional de Habitação (PNH) de 2004, a qual previa a “integração urbana de assentamentos precários, a urbanização, regularização e inserção de assentamentos precários, a provisão da habitação e a integração da política de habitação à política de desenvolvimento urbano” (Brasil, 2004a, p. 29).

Para a PNH, assentamentos precários designam diferentes tipologias de moradia, onde vive a população mais vulnerável socioeconomicamente. Esses locais são marcados por diversas carências e irregularidades urbanas, fundiárias, habitacionais e de infraestrutura, decorrentes da ausência de políticas públicas e elas direcionadas, e da atuação pouco regulada do mercado imobiliário (Brasil, 2010).

As favelas são uma das tipologias de assentamento precário, caracterizada pela irregularidade fundiária e a precariedade urbanística (Denaldi, 2013). Para definir o tipo de intervenção a ser adotada na urbanização de favelas Denaldi (2013) classifica os assentamentos precários em consolidados, consolidáveis e não consolidáveis. A partir dessa classificação define-se, segundo a autora, se a intervenção se fará por meio de urbanização simples, urbanização complexa, remanejamento ou reassentamento.

Assentamentos consolidados possuem infraestrutura básica e são caracterizados por altos índices de adensamento construtivo e populacional, pela necessidade de equipamentos específicos e pela ausência de garantia da posse (Denaldi, 2013). Os assentamentos consolidáveis necessitam de diversas ações urbanísticas e de regularização fundiária, e os não consolidáveis possuem situações de risco e/ou insalubridade que comprometem a intervenção (Denaldi, 2013, p. 108). Segundo a autora, a urbanização simples é adotada em assentamentos pouco adensados, nos quais a morfologia da ocupação é regular e não há a necessidade de grandes obras de infraestrutura. A urbanização complexa acontece em assentamentos com altos índices de adensamento, que demandam um número grande de remoções, e são caracterizados por uma morfologia irregular de ocupação e a necessidade de obras complexas de infraestrutura (Denaldi, 2013).

O PAC-UAP priorizou intervenções de urbanização em assentamentos consolidados e consolidáveis. Os projetos contemplados com os recursos do programa

deveriam prever intervenções que garantissem a integração urbana, a moradia adequada, a regularização fundiária, a inclusão social e ambiental, por meio da execução de intervenções físicas, ações, obras e serviços, com o objetivo de superar as condições de precariedades e promover a integração dos assentamentos à cidade urbanizada. Também foi estipulado o trabalho social, a fim de apoiar as intervenções e dar condições para o desenvolvimento socioeconômico da população atingida. As remoções somente seriam consideradas nas situações de risco ou de enfrentamento das precariedades, para garantir a integridade das famílias. Os tipos de intervenções contempladas aproximavam o PAC-UAP do conceito de urbanização integral (Cardoso; Denaldi, 2018), diferenciando-o dos programas caracterizados por ações pontuais ou parciais. A articulação entre as políticas urbana e habitacional dos municípios eram também consideradas essenciais para que os projetos conseguissem atingir o objetivo do programa: promover a moradia digna à população em maior situação de vulnerabilidade.

Em Curitiba as primeiras políticas de intervenção em favelas foram implementadas na década de 1960, com a Política de Habitação Municipal e a criação da COHAB-CT, instância até hoje responsável por coordenar e executar a política municipal de habitação (Nunes da Silva *et al.*, 2021a). Nessa época também foi aprovado o Plano Diretor Municipal de 1966, que preconizava a modernização da cidade, sem considerar, no entanto, o enfrentamento das desigualdades e da precariedade habitacional. O período, conforme já destacado, foi também marcado pelo aumento expressivo das favelas; pela violência dos programas de desfavelamento; pelos programas de produção de habitação do BNH, que caracterizam-se pela mínima inclusão das classes mais vulneráveis, que não foram incluídas plenamente no projeto de modernização da cidade (Nunes da Silva, 2012; Nunes da Silva *et al.*, 2021b).

A origem do Bolsão Formosa inseriu-se nesse contexto, conforme já apresentado, marcada por conflitos com os proprietários de terra, o poder judiciário e a polícia. Conforme relata Garcia (1990), em 1977 a Vila Formosa foi cercada pelo proprietário, mas as famílias resistiram à violência e permaneceram na área. Diante desse e de outros conflitos e problemas, foi fundada pela comunidade, no ano de 1978, a associação de moradores desse vila.

Do início da década de 1980 até o ano 2000 a atuação municipal em favelas oscilou, conforme o posicionamento político da gestão, entre o cumprimento das políticas sociais e voltadas às favelas; e as remoções, com posterior realocação de moradores nas novas habitações produzidas na periferia da cidade. Conforme Nunes da Silva *et al.* (2021b), a segunda postura tem predominado.

Entre 2001 e 2004 ocorreram as primeiras experiências de urbanização integral de favelas em Curitiba, por meio da execução do HBB-BID e dos financiamentos obtidos junto a organismos multilaterais. Embora relativamente importantes, estas experiências não foram significativas em termos dos assentamentos beneficiados (Nunes da Silva *et al.*, 2021b).

A partir de 2003 e principalmente com o PAC-UAP em 2007, o município captou recursos e elaborou projetos de urbanização integral de favelas, dentre os quais para o Bolsão Formosa. Porém, conforme Nunes da Silva *et al.* (2021a; 2021b), as intervenções executadas com recursos captados do PAC-UAP em Curitiba pouco inovaram em relação aos períodos anteriores da política municipal de habitação, na medida em que se caracterizam pela remoção dos seus moradores e a realocação das famílias nas novas habitações construídas (Nunes da Silva; Vasco; Texeira, 2018; Nunes da Silva *et al.*, 2021a; 2021b).

5. As Intervenções do PAC-UAP no Bolsão Formosa

Em 2005, no Bolsão Formosa, viviam entre 6.000 e 7.000 moradores, que ocupavam cerca de 45 hectares (Nunes da Silva, 2012) no bairro Novo Mundo. O Plano Municipal de Regularização Fundiária em Áreas de Preservação Permanente (PMRF-APPs), elaborado em 2007, informava que nenhuma das favelas do Bolsão era regularizada e que as vilas Formosa, Leão e Uberlândia já haviam recebido em anos anteriores intervenções para urbanização (Tabela 2). Ainda, segundo o PMRF-APP, tais ações restringiram-se à aprovação do parcelamento do solo, sem a efetivação da entrega dos títulos de propriedade aos moradores (Curitiba, 2007).

Tabela 2

Favela	APP	Risco	Situação	Condições de urbanização	Domicílios estimados	Habitantes estimados	Densidade (hab./ha)
Formosa	Em APP	Enchente	Não Regularizada	Parcialmente Urbanizada	836	3.129	252
Leão			Em Regularização	Urbanizada	160	616	241
Leão (parcial)			Não Regularizada	Não urbanizada	128	493	298
São José			Regularizada	Parcialmente Urbanizada	350	1.348	243
Uberlândia					392	1.509	251

Dados levantados por ocupação nas ocupações irregulares e assentamentos do programa Prolocar no PMRF-APPs.

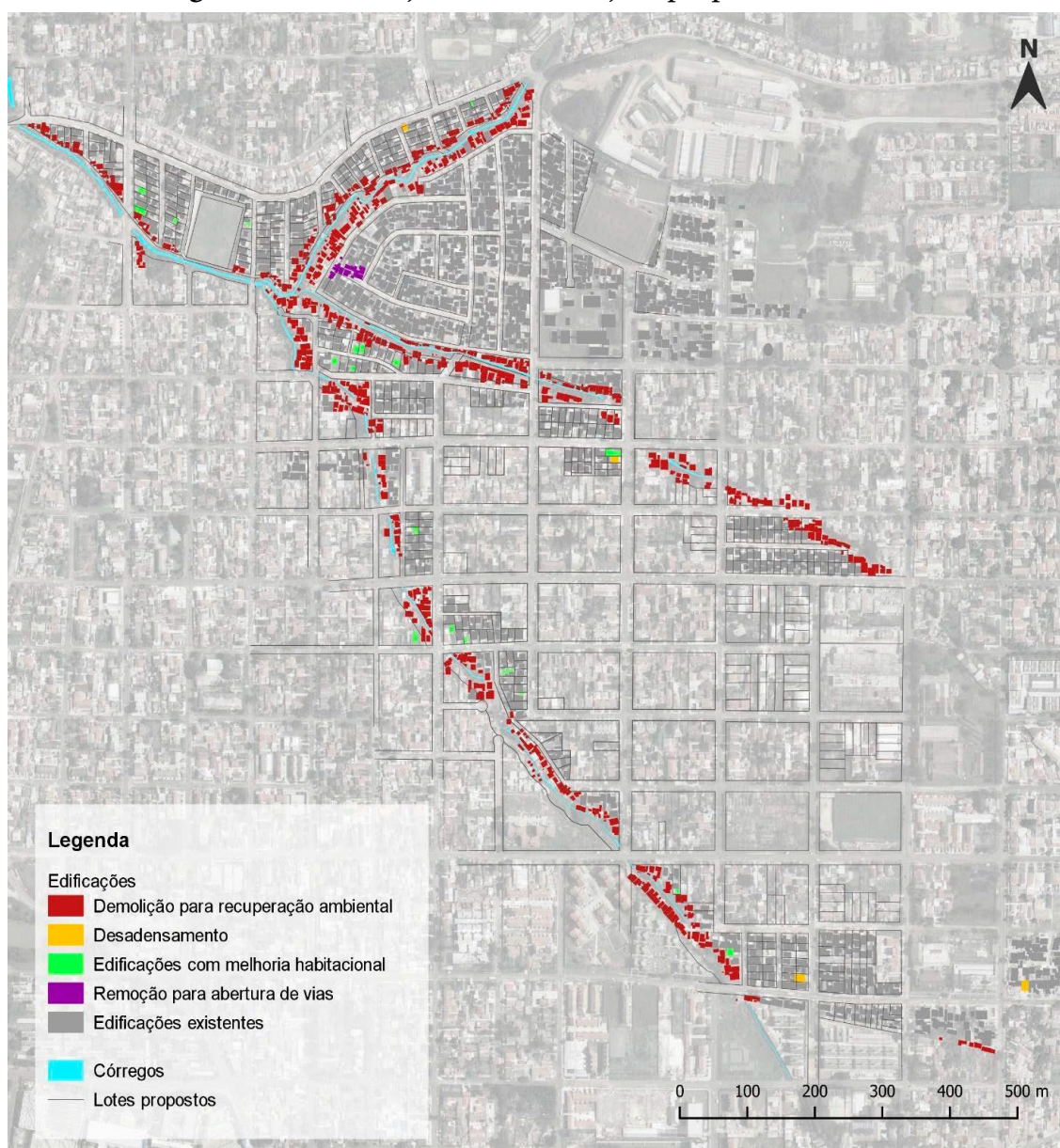
Fonte: Curitiba (2007, p. 93).

Os projetos elaborados em 2007 para a captação de recursos do PAC-UAP, pela COHAB-CT, à CEF, incluíam o mapeamento da situação existente, a proposta de intervenção e as requalificações ambientais a serem realizadas. O memorial descritivo da obra indicava a realização de obras de infraestrutura, requalificação ambiental e produção habitacional, conforme os projetos desenvolvidos. As ações de intervenção no espaço da favela foram iniciadas cinco anos depois, em 2012. O mapeamento da situação existente no assentamento indicava a infraestrutura de transporte coletivo, as

tipologias das habitações, as edificações atingidas pela faixa de requalificação ambiental e os equipamentos de educação e saúde do entorno: dois hospitais, uma escola estadual, duas unidades do Programa de Integração da Criança e do Adolescente (PIÁ), quatro escolas municipais, uma unidade de saúde e um Farol do Saber. No entorno imediato da favela não existiam Centros Municipais de Educação Infantil.

A proposta de intervenção considerava as remoções das habitações situadas na faixa definida como área para requalificação ambiental, ou atingidas pela abertura das vias previstas. Além disso, indicava as edificações que deveriam receber melhorias habitacionais ou intervenções para desadensamento. Conforme observa-se na FIGURA 2, predominavam as ações de demolição de casas em áreas planejadas para receber ações de recuperação ambiental.

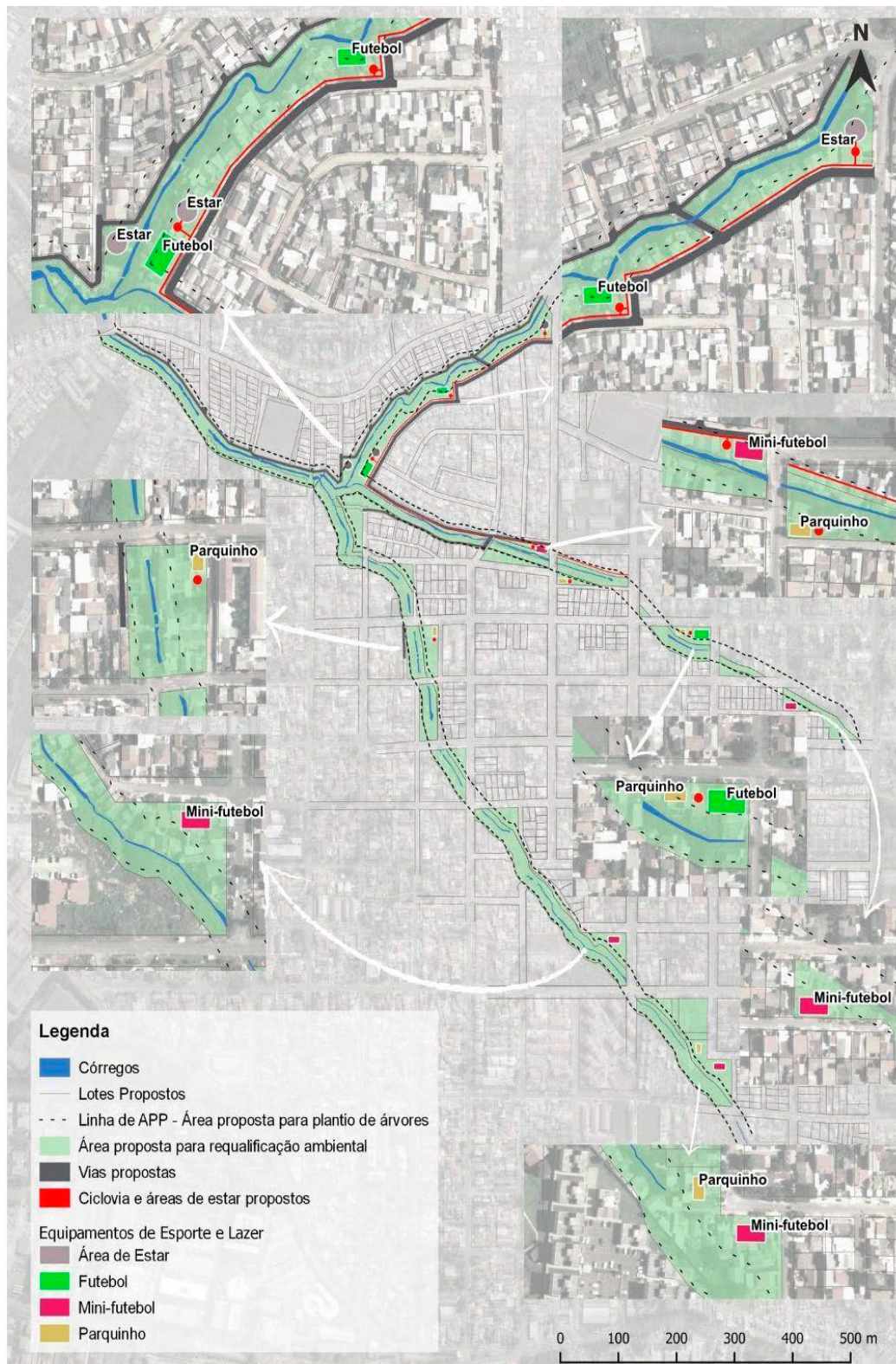
Figura 2: Intervenções nas edificações propostas em 2007



Fonte: Elaboração própria com base em dados de COHAB-CT (2007).

Quanto à requalificação ambiental, o projeto previa áreas para plantio de árvores, implantação de espaços de estar, equipamentos de lazer, ciclovias e novas vias de acesso (Figura 3).

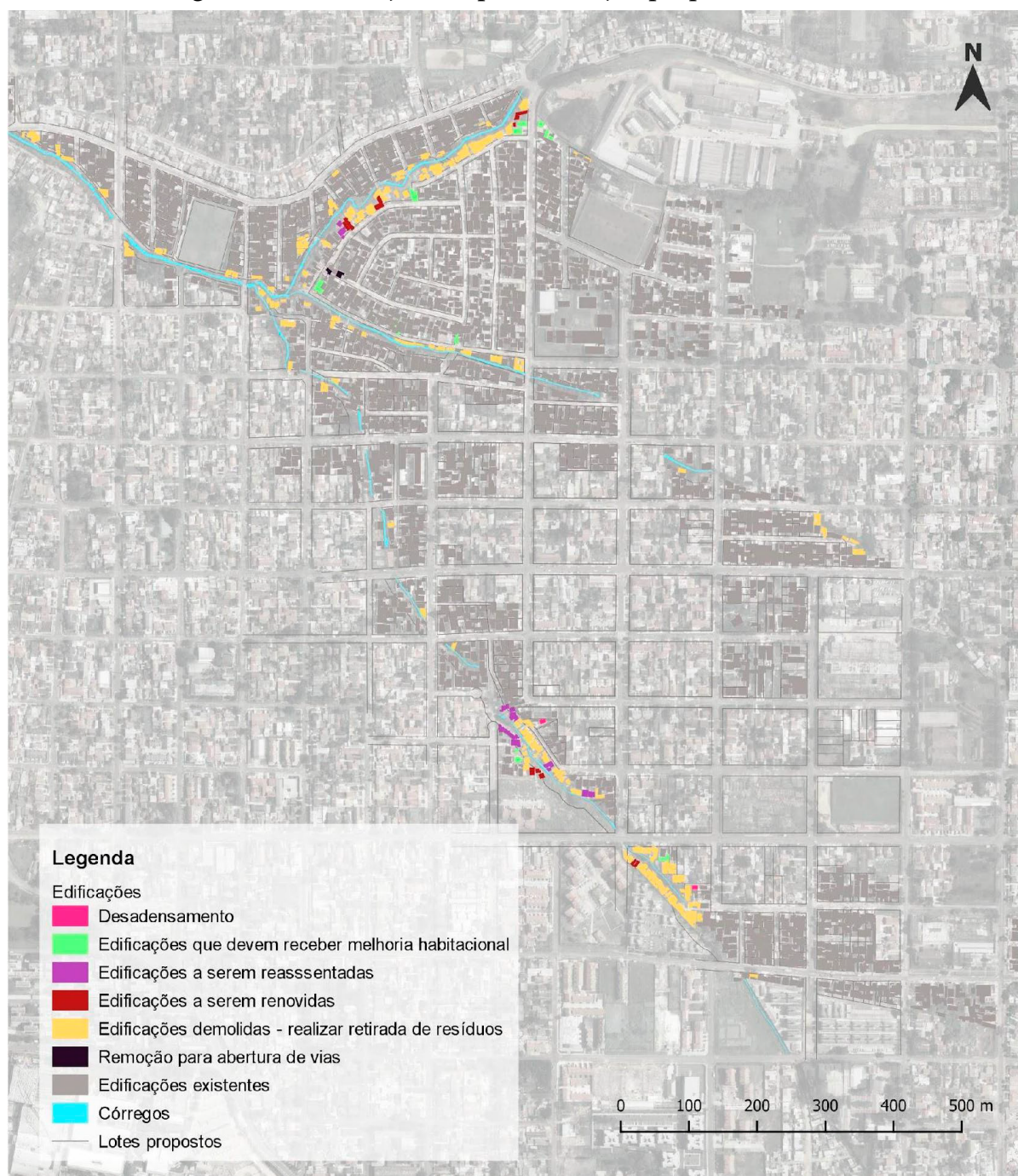
Figura 3. Proposta de requalificação ambiental e equipamentos de esporte, estar e lazer em 2007



Fonte: Elaboração própria com base em dados de COHAB-CT (2007).

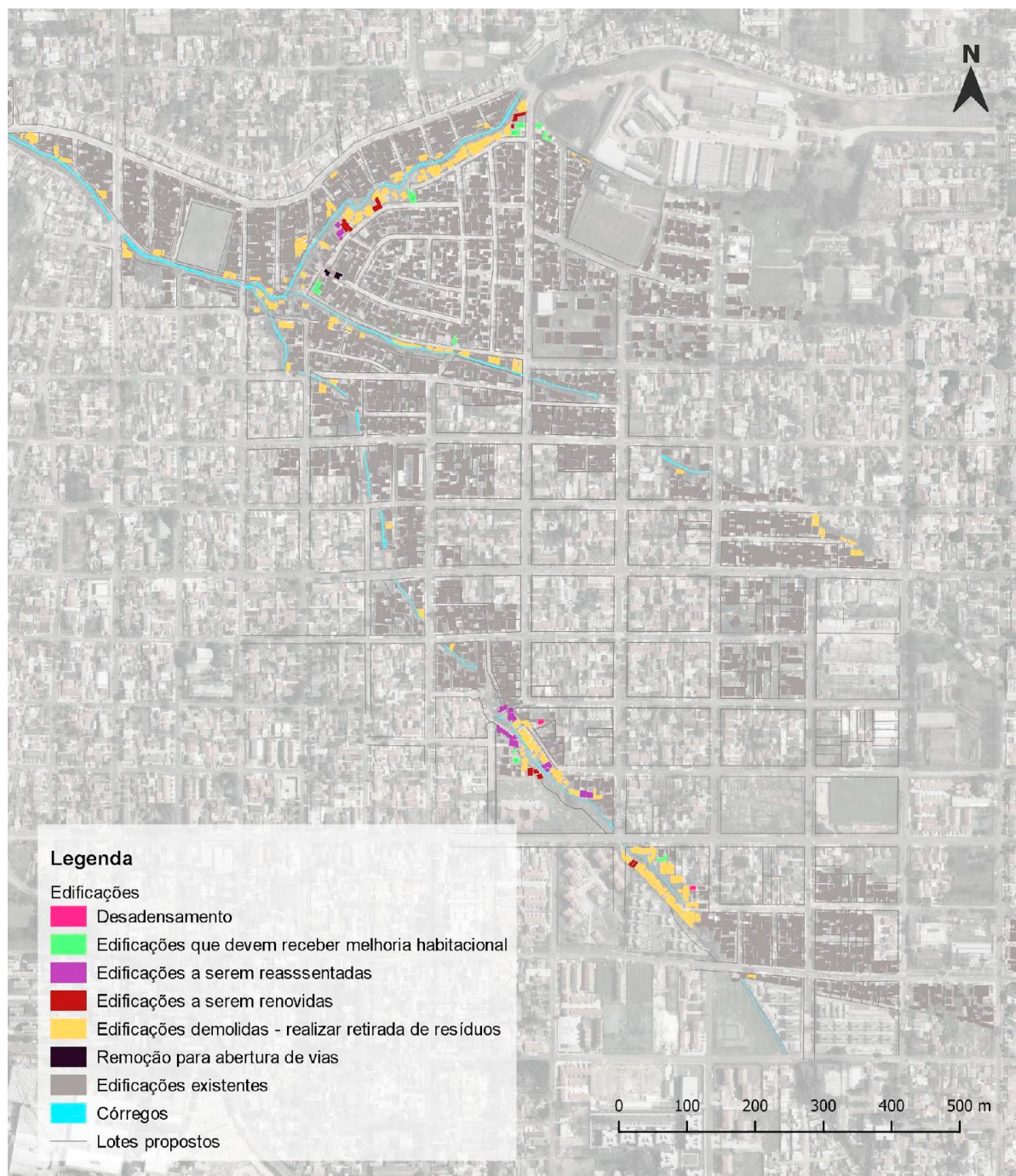
Em 2011 os projetos elaborados em 2007 foram melhor detalhados, as ações já realizadas foram mapeadas, e novas propostas de intervenção foram indicadas, observando-se a redução da área de intervenção no Bolsão Formosa. Foram detalhados os projetos de pavimentação das vias (Figura 4), a implantação de *playground*, áreas de lazer e ciclovias. Além disso, foram indicadas as melhorias habitacionais nas vilas Formosa, Leão e São José e as demolições a serem realizadas, que abrangeram as vilas Canaã, Formosa, Leão, São José e Uberlândia (Figura 5).

Figura 4. Intervenções de pavimentação propostas em 2011



Fonte: Elaboração própria com base em dados de COHAB-CT (2011).

Figura 5. Intervenções realizadas e propostas nas edificações em 2011



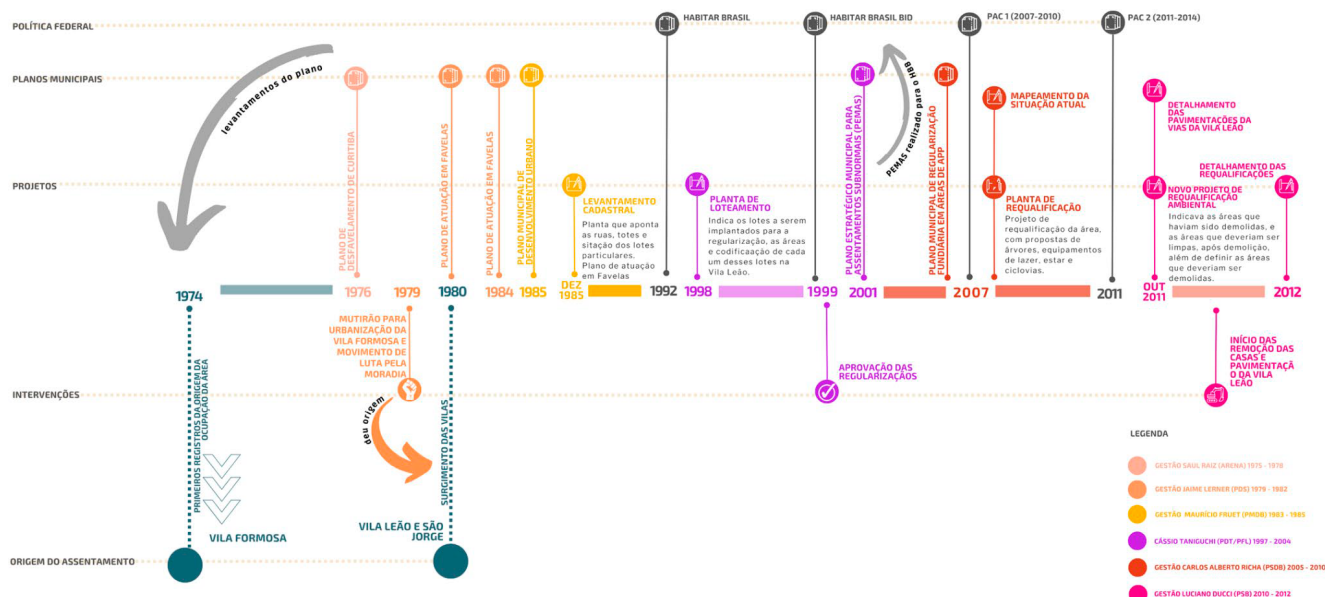
Fonte: Elaboração própria com base em dados de COHAB-CT (2007).

O detalhamento da requalificação ambiental indicava as casas que seriam removidas, as que deveriam receber melhorias habitacionais, bem como as que já haviam sido removidas, cujos entulhos, gerados pelas remoções, precisavam ser retirados.

Em visita de campo, em 2022 e 2023, Texeira (2022) constatou que, até aquele momento, esses terrenos não estavam completamente limpos, com indícios de que materiais das demolições das antigas casas tinham sido utilizados para autoconstrução de novas moradias. Da mesma forma, as intervenções de requalificação ambiental não tinham sido executadas.

Conforme a linha do tempo (Figura 6), as primeiras intervenções na área foram realizadas pelos próprios moradores, na década de 1980, enquanto as ações da prefeitura se concentraram nas remoções e em relatórios técnicos de mapeamento e levantamento.

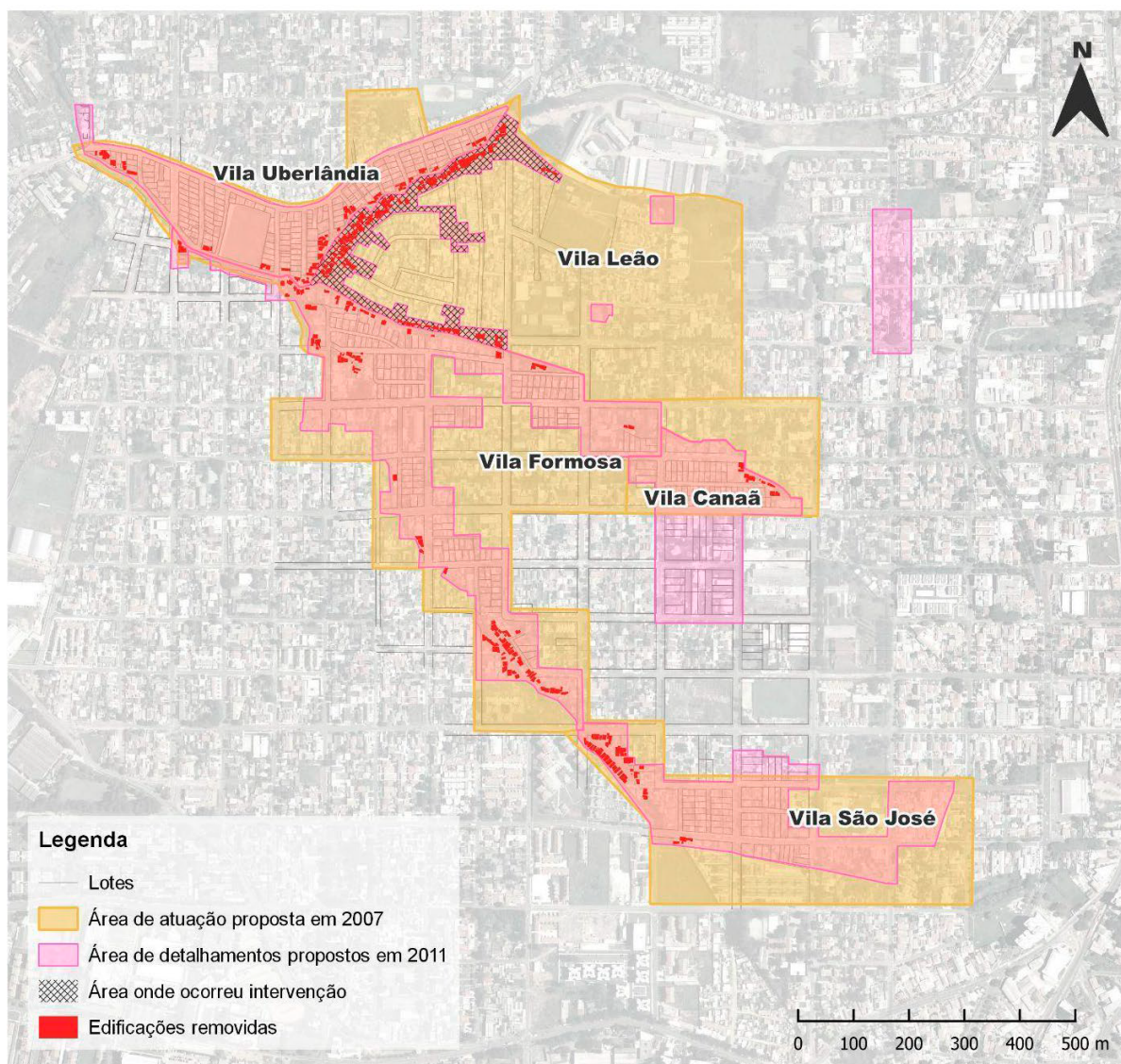
Figura 6. Linha do Tempo com a Política Habitacional e os Planos, Projetos e Intervenções Realizadas no Bolsão Formosa entre 1974 e 2012



Fonte: Texeira (2022).

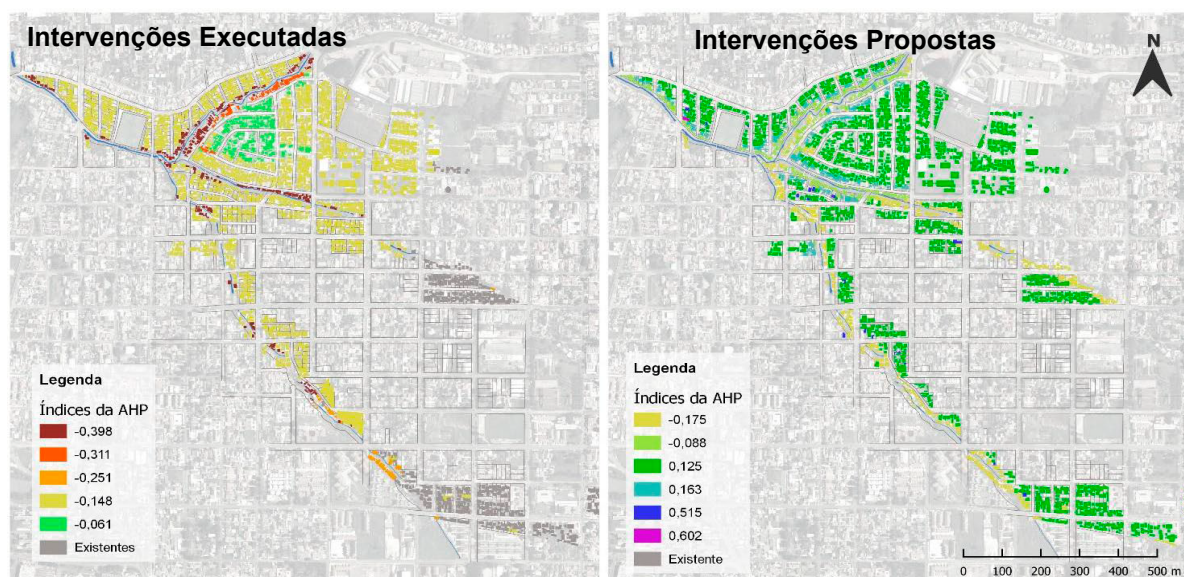
Além de não terem sido executadas as intervenções, entre 2007 e 2011 os projetos também sofreram redução de metas e em relação à área de abrangência da intervenção. Na proposta elaborada em 2011, voltada à captação de novos recursos, a área de intervenção diminuiu de 82,05 hectares para 33,98 hectares, uma redução de mais de 58% em relação ao inicialmente previsto (Figura 7).

Figura 7. Áreas de intervenção para os anos de 2007 e 2011



Fonte: Texeira (2022) com base em dados de COHAB-CT (2007).

Tomando como referência as edificações atingidas pela infraestrutura e pelos serviços públicos a serem ofertados, caso os projetos fossem executados, por meio da aplicação da metodologia AHP foram gerados os mapas apresentados na Figura 8, que apresentam o cenário futuro planejado e o cenário efetivado após a intervenções executadas.

Figura 8. Índices de Matriz comparativa AHP

Fonte: Texeira (2022) com base em dados de COHAB-CT (2011).

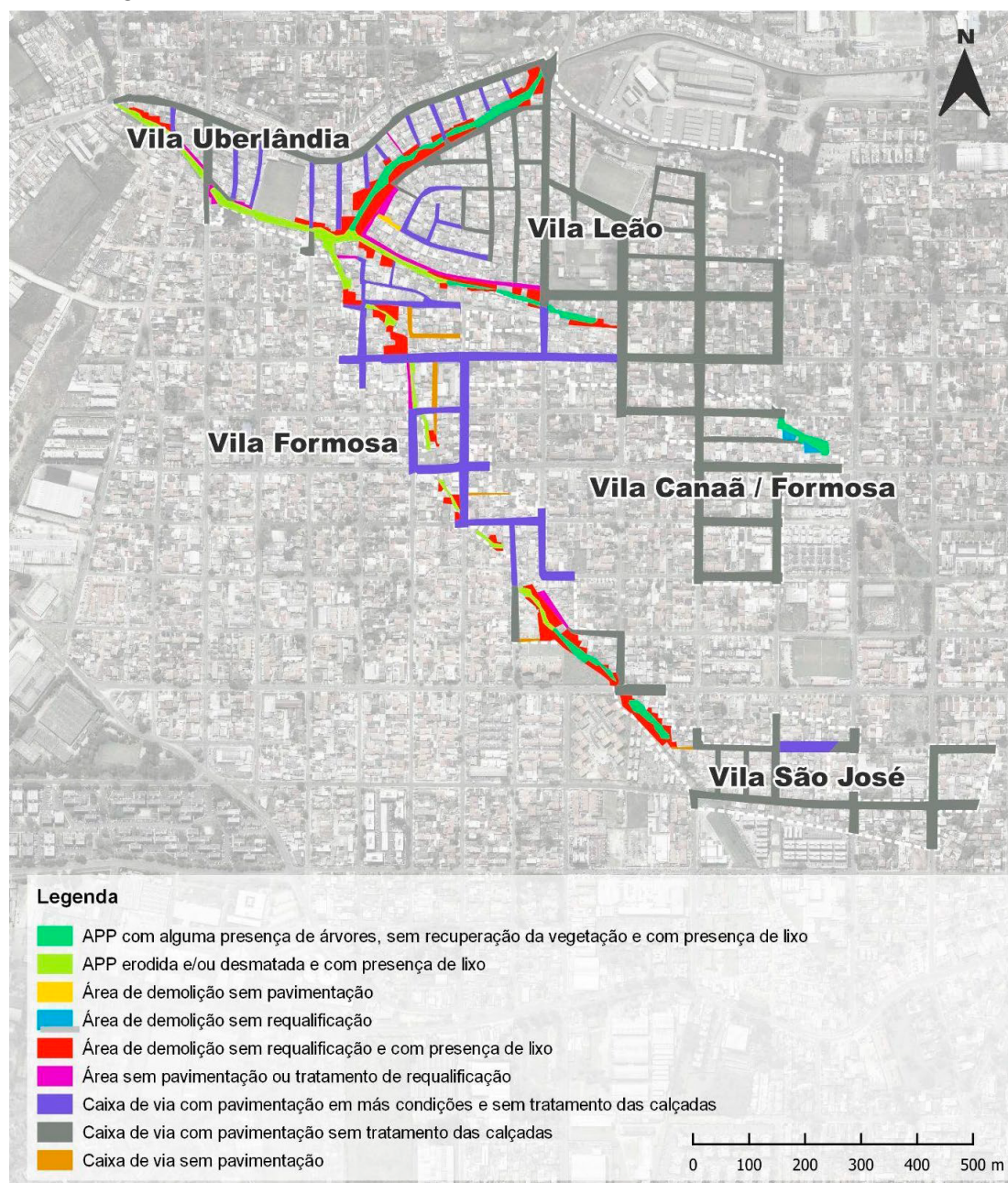
A comparação entre o planejado e o executado, com base na matriz AHP, permite identificar o impacto positivo que as obras previstas teriam causado, caso tivessem sido executadas na sua plenitude, apesar do peso negativo das remoções previstas no projeto. Comparativamente, os piores valores encontrados na matriz AHP produzida para as ações planejadas nos projetos são os melhores que encontrados na matriz AHP elaborada com base nas ações realizadas, sendo estes resultados derivados das remoções realizadas sem a devida execução da requalificação ambiental. Assim, o impacto negativo das remoções foi ampliado, comparando os dois cenários, pois além de não terem sido implementadas medidas compensatórias para os moradores afetados pela falta de execução dessas ações, observou-se a intensificação do adensamento habitacional das favelas e o surgimento de novas ocupações no entorno delas, conforme demonstra a matriz comparativa.

Conforme já explicitado, os projetos elaborados em 2007, para captação dos recursos do PAC-UAP, tinham como foco a requalificação ambiental do Bolsão Formosa, com a especificação das demolições a serem executadas e o detalhamento das áreas que teriam equipamentos públicos, como quadras esportivas e academias ao ar livre, em 2011. A execução de redes de infraestrutura não fez parte do escopo do projeto que, segundo o memorial descritivo, em parte já existia. Assim, a partir dos elementos analisados e da metodologia aplicada, constatou-se que tanto as propostas como as intervenções foram majoritariamente pautadas nas remoções.

A Figura 9 apresenta o estado atual do Bolsão Formosa. As visitas de campo realizadas em 2022 e 2023 comprovaram que as Áreas de Preservação Permanente (APPs) não foram requalificadas. Além disso, que os resíduos das demolições das casas não retirados pioraram as condições do rio e do solo, em trechos nas vilas Canaã, São

José, Formosa e Leão. Verificou-se ainda que a APP do rio permaneceu sem vegetação e o solo encontra-se erodido nas vilas Uberlândia, Leão e Formosa. As áreas que tiveram demolições fora das APPs também não receberam as intervenções previstas, ou foram objeto de intervenções pontuais. Os equipamentos públicos planejados não foram construídos e trechos de algumas vias receberam ações de melhoria, sendo que, nem todas receberam pavimentação e muitas encontravam-se em mau estado de conservação. As vias sem pavimentação situam-se, sobretudo, nas proximidades das APPs.

Figura 9. Estado das Vias e das APPs no Bolsão Formosa em 2022



Fonte: Texeira (2022) com base em dados de COHAB-CT (2011).

As obras para implantação das redes de saneamento, executadas com os recursos captados pelos projetos (Caixa Econômica Federal (CEF), 2018), foram realizadas fora do assentamento, para atender as 384 unidades construídas nos três conjuntos habitacionais implantados nos bairros CIC, Capão Raso e Guaíra. Apenas a Vila Leão recebeu obras de pavimentação e requalificação ambiental e, ainda assim, com redução da área planejada para a intervenção. Nas demais vilas, cujas remoções ocorreram desde o início da execução das obras, não se verificou a requalificação ambiental e a construção dos equipamentos previstos nos projetos. Os terrenos foram parcialmente limpos e as árvores previstas não foram plantadas. A pavimentação das novas vias abertas na Vila Leão não havia sido concluída até o ano de 2022. (Texeira, 2022)

A partir da análise dos projetos há indícios de que não existia um cálculo preciso ou aproximado do custo necessário para promover a urbanização integral do Bolsão Formosa, constatado falta de detalhamento do projeto apresentado pela COHAB-CT à CEF em 2007, e pela redução das metas das intervenções indicadas no novo projeto elaborado em 2011.

As visitas de campo permitiram reafirmar o que pesquisas anteriores já haviam constatado (Nunes da Silva; Vasco; Texeira, 2018): que a maioria das intervenções planejadas nos projetos submetidos para a captação de recurso junto ao PAC-UAP, em Curitiba, não foram cumpridas, avançando pouco em relação à promoção da melhoria da qualidade de vida das famílias residentes nos assentamentos (Texeira, 2022).

Como o Bolsão Formosa está inserido em um contexto espacial privilegiado na cidade, nas proximidades de um subcentro importante, o Portão, os moradores podem acessar com facilidade diversos serviços e equipamentos públicos. Apesar disso, assim como em outras favelas, as famílias residentes ainda são acometidas pela desigualdade socioeconômica e a vulnerabilidade socioespacial (Martins, 2023). Tal processo demonstra a singularidade de favelas como as situadas no Bolsão Formosa: o paradoxo entre a boa localização, que possibilita o acesso a alguns benefícios da cidade urbanizada; e as condições de precariedade habitacional presentes no interior desses espaços de moradia popular, agravados pela execução dos programas de intervenção nos assentamentos informais, praticados pelo município.

No Bolsão Formosa é perceptível o adensamento habitacional excessivo, com ocupação das quadras da ordem de 70% e taxa de permeabilidade próxima a zero, com muitos terrenos totalmente ocupados ou impermeabilizados (Martins, 2023). Esses números refletem a insalubridade e o consequente comprometimento da qualidade habitacional, com moradias sem ventilação e iluminação natural adequadas. Além disso, como a ocupação se deu ao longo do curso do Rio da Vila Formosa, quanto maior a proximidade ao corpo hídrico mais acentuadas são estas vulnerabilidades, e menor a consolidação da ocupação.

Outra questão é a requalificação ambiental, utilizada como justificativa para reassentar as moradias localizadas às margens do rio. No entanto, conforme citado

anteriormente, não foram feitas ações de recuperação ambiental, pois nota-se a ausência de mata ciliar ao longo do corpo hídrico e o seu assoreamento, decorrente dos restos de demolições não retirados dos terrenos (Figura 10) (Martins, 2023; Texeira, 2022).

Figura 10. Restos de demolição das moradias situadas nas margens dos corpos hídricos



Fonte: As autoras (2022, 2023).

6. Considerações Finais

O Bolsão Formosa é um dos conjuntos de favelas mais antigos e consolidados de Curitiba e sua origem acompanhou a intensificação da favelização da cidade (Curitiba, 2007). Situado nas margens do rio Formosa, sua origem derivou da necessidade de um lugar de moradia por parte das famílias empobrecidas. A trajetória das famílias residentes neste complexo de favelas é marcada por lutas históricas, sendo a Vila Formosa uma das precursoras do movimento por moradia digna pelas famílias que vivem nas favelas curitibanas.

Tal realidade e trajetória não têm sido consideradas e priorizadas pela política habitacional do município, em especial, pelos programas e projetos de intervenção em favelas realizados. Conforme demonstrado, as ações do governo municipal não têm sido efetivas na promoção da urbanização integral do assentamento, mesmo durante a execução do PAC-UAP, desenhado em nível federal para esse propósito. Pelo contrário, a análise dos projetos e das obras executadas comprovou que as remoções foram priorizadas, junto com a realocação dos moradores para os novos conjuntos habitacionais produzidos, implantados distantes da área de origem, construídos com recursos inicialmente captados para urbanizar a favela onde originalmente viviam. Esse modelo de atuação repete a trajetória histórica da política municipal e caracteriza o modelo de intervenções nas suas favelas, conforme já constataram diversas pesquisas (Nunes da Silva, Vasco, Texeira, 2018; Nunes da Silva *et al.*, 2021b).

Ademais, a redução de metas e a execução de intervenções pontuais revelou a execução de ações desarticuladas, a falta de um plano global de longo prazo e a desconsideração da complexidade que caracteriza as intervenções nesses assentamentos. Esses elementos apontam também para a insuficiência da capacidade institucional do município para a promoção de programas de urbanização de favelas, confirmando as constatações de Nunes da Silva *et al.* (2021b). Nesse sentido, tomando como referência as análises desenvolvidas, além da urgência em priorizar as favelas na execução da política habitacional, torna-se necessário investir nas capacidades institucionais do município para a execução de programas de urbanização integral desses assentamentos, de modo que os recursos investidos possam tornar efetivo o acesso ao direito à moradia digna para seus moradores.

Referências

- ABRAMO, P. A cidade com-fusa: mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes cidades latino-americanas. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 13. Anais... Florianópolis: ANPUR, 2009.
- ALBUQUERQUE, A. F. de. *A questão habitacional em Curitiba: o enigma da “cidade modelo”*. 140 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.
- BALTRUSIS, N. *Mercado imobiliário informal em favelas e o processo de estruturação da cidade: um estudo sobre a comercialização de imóveis em favelas da Região Metropolitana de São Paulo*. 231 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.
- BRASIL. *Política Nacional de Habitação*. Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação. Brasília: MCidades, 2004.
- BRASIL. Ministério das Cidades. *Urbanização de Assentamentos Precários*. Orientação aos proponentes para elaboração de propostas - 2º fase do Programa de Aceleração do Crescimento. Brasília, 2010.
- BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. *Direito à moradia adequada*. Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos. 2013. 76 p.
- BUENO, L. M. *Parâmetros para a avaliação de vida urbana e qualidade habitacional em favelas urbanizadas*. In: ABIKO, A, K; ORNSTEIN, S. W. (Org.). *Inserção Urbana e Avaliação Pós-Ocupação (APO) da Habitação de Interesse Social*. São Paulo: FAUSP – Coletânea Habitar, 2002.
- CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. *Tabela com informações dos Termos de Compromissos PAC-UAP no Município de Curitiba*. Curitiba: CEF, 2018.

- CARDOSO, A. L. Urbanização de favelas no Brasil: revendo a experiência e pensando os desafios. Anais do 12º da ANPUR, Belém, 21 a 25 de maio de 2007.
- CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. *Urbanização de Favelas no Brasil: Um balanço preliminar do Programa de Aceleração de Crescimento (PAC)*. In: CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. (Org.). In. *Urbanização de Favelas no Brasil: Um balanço preliminar do PAC*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018. p. 17-48.
- COELHO, C. M. *Melhorias habitacionais em favelas urbanizadas*. XX f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.
- COMPANHIA DE HABITAÇÃO POPULAR DE CURITIBA. *Projetos do PAC-UAP no Bolsão Formosa*. Curitiba: Companhia de Habitação Popular de Curitiba, 2007.
- COMPANHIA DE HABITAÇÃO POPULAR DE CURITIBA. *Projetos do PAC-UAP no Bolsão Formosa*. Curitiba: Companhia de Habitação Popular de Curitiba, 2011.
- COMPANHIA DE HABITAÇÃO POPULAR DE CURITIBA. *Projetos do PAC-UAP no Bolsão Formosa*. Curitiba: Companhia de Habitação Popular de Curitiba, 2012.
- CURITIBA. *Plano Municipal de Regularização Fundiária em Áreas de Preservação Permanente*. Curitiba: IPPUC, 2007.
- DENALDI, R. *Assentamentos precários do tipo favela e loteamento: Identificação, dimensionamento e tipologias de intervenção*. In: DENALDI, R. (Org). Planejamento habitacional. Notas sobre a precariedade e terra nos planos locais de habitação. São Paulo: Annablume, 2013.
- GARCIA, M. D. *O MAB - Movimento de Associações de Bairros de Curitiba e Região Metropolitana e a construção de uma nova prática política*. 1990. 306 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) – Departamento de Sociologia Política, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis (SC), 1990.
- INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA. *Pesquisa: favelas de Curitiba*. Curitiba: IPPUC, 1982.
- INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA. *Levantamento de domicílios em áreas irregulares*. Curitiba: IPPUC, 2005.
- INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA. *Ortofotos do Ippuc*. Disponível em: <https://ippuc.org.br/geodownloads/ortofoto/ortofotos.html>. Acesso em: 25 jun. 2024.
- MALCZEWSKI, J. (1999). *GIS and multicriteria decision analysis*. Nova York: John Wiley & Sons, Inc.
- MARTINS, G. R. *Projeto de urbanização integral da Vila Uberlândia - Bolsão Formosa, Novo Mundo, Curitiba-PR*. 8f. Trabalho de Graduação (Disciplina Tema Final) – Curso de Arquitetura e Urbanismo, Setor de Tecnologia, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2023.
- MORETTI, R. S.; DENALDI, R. Aplicação de descritores na análise de projetos de qualificação urbanística de favelas. *Oculum Ensaios*, v. 15, p. 475, 2018.

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

NUNES DA SILVA, M. ; VASCO, K. M. C. M; TEXEIRA, A. G. *Um Balanço do PAC-Urbanização de Favelas no Município de Curitiba*. Curitiba: UFPR – LAHURB – PPU – Observatório das Metrópoles, 2018. 76 p. Relatório de Pesquisa.

NUNES DA SILVA, M.; SILVA, M. B. L. ; VASCO, K. M. C. M. ; FURLAN, D. L. S. ; TEXEIRA, A. G. ; CORREIA, A. D. A. Intervenção em favelas na década de 1980 em Curitiba e a emergência de outro paradigma em estágio embrionário. *URBE*. Revista Brasileira de Gestão Urbana, v. 13, p. 1-14, 2021a

NUNES DA SILVA, Madianita; CORREIA, A. D. A. ; TEXEIRA, A. G. ; FURLAN, D. L. S.; VASCO, K. M. C. M. ; SILVA, M. B. L. . *Direito à Cidade e Habitação*: Condicionantes institucionais e normativas para a implementação de políticas (programas e projetos) de urbanização de favelas no Município de Curitiba. Curitiba: UFPR – LAHURB – PPU – Observatório das Metrópoles, 2021b. 338 p. Relatório de Pesquisa.

TEXEIRA, A. G. *Urbanização de Favelas no Município de Curitiba*: Análise da abordagem das intervenções no Bolsão Formosa e nas Vilas União Ferroviária e Terra Santa. 2022. 266 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano) – Setor de Tecnologia, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2022.