

## INTERFACE AMBIENTAL NA URBANIZAÇÃO DE FAVELAS DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA-RMC: a experiência do PAC I/Guarituba

Márcia Ferreira Prestes

Doutoranda da FAU/USP. Arquiteta e Urbanista. Professora da Área de Planejamento Urbano do Departamento Acadêmico de Construção Civil da Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR  
marciaprestes@utfpr.edu.br

Raquel Sizanoski

Mestre em Sociologia Política. Secretária Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo do município de Piraquara/PR  
raquel.sizanoski@gmail.com

### 1 INTRODUÇÃO

O recente processo de urbanização no Brasil e uma das suas consequências, o aumento no valor da terra urbana, vem acarretando um processo de exclusão social e territorial nas grandes cidades. Para a população que não dispõe de recursos para adquirir moradia dentro dos padrões de conforto e segurança aceitáveis no mercado imobiliário, a saída é ocupar de forma irregular áreas públicas ou privadas, na maioria das vezes inadequadas à habitação pela fragilidade ambiental. Portanto, são áreas ignoradas pelo mercado imobiliário, por serem públicas ou por terem restritivas legislações ambientais. Sem a presença das infraestruturas básicas exigidas no parcelamento urbano regular, estas áreas concentram a precariedade urbana em determinadas regiões da cidade. Este processo é conhecido como segregação, no qual diferentes classes ou camadas sociais tendem a se concentrar cada vez mais em diferentes regiões ou conjuntos de bairros da metrópole (VILLAÇA, 2001, pág. 142).

A região metropolitana de Curitiba-RMC não foge a regra deste modelo de urbanização excludente típico do modo de produção das cidades capitalistas, onde as terras com baixo valor de mercado são a única opção de moradia para a população que não tem recursos para adquirir um terreno dentro do mercado de solo formal. A segregação residencial sustentada pelo mercado de terras é a condição da reprodução das desigualdades ambientais (ACSERALD, 2001, pág. 30). Para Maricato (2009) essa dinâmica regida pelo ideário neoliberalista é cada vez mais insustentável devido ao nível de comprometimento ambiental urbano, que vem se intensificando pelos processos de urbanização. Com uma grande porção do seu território declarada como de proteção ambiental para preservação dos mananciais, a região leste da RMC especialmente os municípios de Piraquara, Pinhais e Colombo são os

que mais remetem a insustentabilidade ao abrigarem grande número de ocupações irregulares. Se por um lado existe a necessidade de preservação dos mananciais ao mesmo tempo as dificuldades de acesso à habitação na cidade legal, aliada a ausência de políticas habitacionais, induziram à ocupação destas áreas inadequadas contribuindo para acirrar os conflitos entre preservação ambiental e o direito à moradia.

A Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU visa a redução destas desigualdades sociais através da garantia de acesso à terra urbanizada, da regularização fundiária e da assistência técnica gratuita a população de baixa renda residentes em assentamentos informais. A Lei Federal n.º 10.257/01, mais conhecida como Estatuto da Cidade, também prevê instrumento para que o Estado possa regularizar a situação fundiária de famílias em áreas de ocupação urbana consolidada. A moradia digna como direito<sup>1</sup> e vetor de inclusão social é um princípio básico da Lei Federal n.º 11.124/05 que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS. A Lei Federal n.º 11.977/09<sup>2</sup> que dispõe sobre o “Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas” é um avanço ao tratar de forma mais objetiva, a regularização em Área de Preservação Permanente – APP.

Portanto, existem instrumentos que possibilitam garantir o acesso a terra urbanizada e habitação para a população necessitada. Atualmente, a urbanização de favelas é vista como a opção mais viável em detrimento às políticas de remoção, pois engloba a “questão urbanística”, ao garantir a integração da ocupação à cidade formal, melhora as condições de infraestrutura e serviços públicos. Trata da “questão ambiental”, melhorando as condições do meio ambiente através do saneamento e recuperação dos cursos d’água. E trata ainda, da “regulação patrimonial”, reconhecendo o direito à moradia.

O Programa de Aceleração do Crescimento – PAC I criado no ano de 2007, tinha como premissa a expansão do investimento em infraestrutura como condição para acelerar o desenvolvimento sustentável, aumentar a produtividade e superar os desequilíbrios regionais e das desigualdades sociais (BRASIL, 2007). O programa foi desenhado distribuindo estes projetos de infraestrutura em três eixos: logística, energética, social e urbana. No Estado do Paraná inúmeros municípios foram contemplados na área de habitação popular, pertencente ao eixo de infraestrutura social e urbana, com recursos para elaboração do plano habitacional,

---

<sup>1</sup> O direito a moradia é previsto na Constituição Brasileira de 1988, no capítulo II destinado aos direitos sociais, art. 6.º.

<sup>2</sup> Esta lei em seu art. 54 §1º permite ao município a regularização fundiária de interesse social em Áreas de Preservação Permanente, ocupadas até 31/12/2007 e inseridas em área urbana consolidada, desde que estudo técnico comprove que esta intervenção implica melhoria das condições ambientais.

produção ou aquisição de unidades habitacionais e/ou lotes urbanizados, assistência técnica e a urbanização de assentamentos precários.

A região metropolitana de Curitiba recebeu recursos do PAC em quatro projetos de urbanização no ano de 2007, para os municípios de Campo Magro, Colombo, Pinhais e Piraquara (COHAPAR, 2012, pág. 81). O que a torna especial a ponto de ser investigada é a hipótese das urbanizações terem em comum, uma localização sobre território de fragilidade ambiental, orientado para a preservação das águas para abastecimento público, segundo o Estado do Paraná<sup>3</sup>. Portanto, são áreas propícias às ocupações irregulares por serem desconsideradas pelo mercado formal da habitação, ao mesmo tempo em que são áreas alvo para recuperação ambiental por parte do Estado. Ao confirmar esta hipótese a investigação procura resgatar como a interface ambiental permeou as diretrizes dos projetos de urbanização das favelas do PAC I/RMC.

O assentamento do Guarituba em Piraquara é escolhido como estudo de caso, por ser considerada a obra mais emblemática do PAC em função do seu porte e localização estratégica sabidamente em área de proteção ambiental, dos principais mananciais de abastecimento público de Curitiba e Região Metropolitana. A partir desta experiência é descrito os principais avanços e desafios que vem sendo enfrentados no processo de urbanização da área. Ao final do trabalho são tecidas reflexões sobre o contexto das urbanizações na RMC e sobre os avanços e/ou retrocessos na integração das agendas urbano-ambiental no âmbito do PAC I.

## 2 PAC I NA RMC: DA QUESTÃO HABITACIONAL AS CONDICIONANTES AMBIENTAIS

A Região Metropolitana de Curitiba-RMC foi instituída pelo Governo Federal a partir da Lei Complementar n.º 14 no ano de 1973. Formada por 29 municípios, onde residem 34% da população do Estado e cujo grau de urbanização é 91%. O Núcleo Urbano Central-NUC são os municípios limítrofes e/ou em processo de conurbação urbana com Curitiba.

---

<sup>3</sup> Lei Estadual n.º 12.248/98 que cria o Sistema Integrado de Gestão e Proteção aos Mananciais da RMC – SGPROM e Decreto n.º 6195/2012 que Declara as Áreas de Interesse de Mananciais de Abastecimento Público para a RMC.

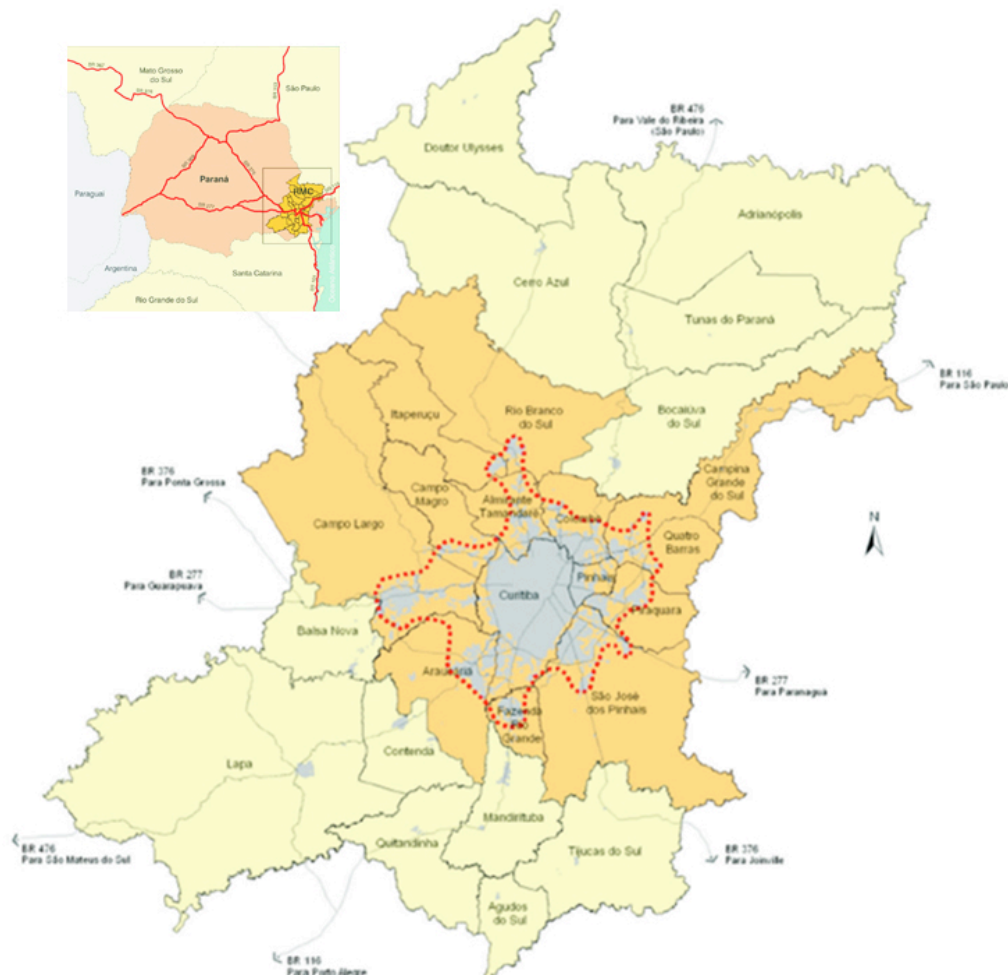


Figura 01: Localização da RMC no Estado do Paraná. Delimitação da mancha urbana do NUC.  
Fonte: COMEC, 2010.

Historicamente o processo de ocupação foi orientado pelo Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Curitiba - PDI/RMC de 1978, que levou em consideração os condicionantes à expansão urbana metropolitana definindo 04 modos distintos de ação: porção central formada por Curitiba, como área de contenção; porção leste como área de preservação; porção norte e sul como área de dinamização rural e porção oeste como área de promoção industrial e urbana (COMEC, 2006, p. 33).

Após ser declarada “região de preservação ambiental” o preço da terra na especialmente na porção Leste decaiu, e como indica Lima (2000) este fator promoveu a expansão urbana desordenada motivada pelo baixo preço dos lotes e proximidade com Curitiba. Ocorre assim, um fortalecimento do modelo de crescimento urbano anterior ao PDI, com concentração populacional em Curitiba e derramamento da malha urbana sobre territórios os municípios vizinhos. Apesar das restritivas legislações de cunho ambiental, a população metropolitana residente em áreas irregulares atinge o patamar de 136 mil famílias

nos anos 2000 (COHAPAR, 2012, p. 55). O Censo 2010 apura 181 mil habitantes vivendo em más condições de salubridade e habitabilidade na RMC. O dado mais recente aponta o déficit absoluto de 70.137 domicílios (PNAD, 2013, p. 11).

O final da década de 90 marca as primeiras experiências metropolitanas de uma política mais ampla voltada a urbanização em detrimento à remoção das favelas. Em 1997, realiza-se um diagnóstico que passará a subsidiar os programas chamados “desfavelamento” especialmente em áreas de proteção ambiental, das pequenas e médias cidades (COHAPAR, 2012, p. 55). A Companhia Paranaense de Habitação-COHAPAR começa atuar através de dois programas: Pró-Moradia e Paraná Solidariedade. Mas é a partir de 2003, com a implantação do programa Direito de Morar que o Estado efetivamente ultrapassa a barreira da provisão habitacional para atuar também na urbanização. A Vila Zumbi dos Palmares<sup>4</sup> é o grande exemplo desta prática que antecede a chegada do PAC.

Por iniciativa do Governo Federal estas práticas que vinham ocorrendo em vários Estados são introduzidas como parte integrante da Política Nacional de Habitação de Interesse Social, que tem como aliado os instrumentos do Estatuto das Cidades. Entendida como um processo que envolve a questão urbanística, ambiental, administrativa e patrimonial, a “regularização fundiária” garante a integração do assentamento à cidade formal melhorando as condições de infraestrutura e serviços urbanos; busca a melhoria das condições do meio ambiente e trata do reconhecimento ao direito à moradia, através de processos que assegurem a permanência da população nas áreas ocupadas. Os programas com recursos Estaduais e Municipais cedem espaço a partir de 2007 ao programa do Plano de Aceleração do Crescimento – PAC I. Este fenômeno é comum a todo o Brasil. A partir de 2009, este espaço vem sendo ocupado pelo Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV<sup>5</sup> que inova ao facilitar o processo de regularização através da demarcação urbanística. Após a contratação do PAC I as urbanizações coordenadas pela COHAPAR concentram-se mais na RMC, contemplada com recursos para quatro municípios (FIG. 2).

---

<sup>4</sup> O projeto foi divisor de águas devido ao porte e divulgação pela mídia, além dos eixos de estruturação: recuperação ambiental, infraestrutura, macro e micro drenagem, regularização fundiária de 1800 lotes, melhorias em 400 residências e construção de 283 unidades habitacionais (COHAPAR, 2012, p. 56-58).

<sup>5</sup> Lei Federal n.º 11.977/2009.



Figura 02: Municípios contemplados pelo PAC I / Urbanização de Assentamentos Precários na RMC  
Fonte: Adaptado pelo autor de COMEC, 2006.

Esses municípios possuem territórios considerados vulneráveis por abrigar grandes áreas de proteção ambiental-APA. A Fig. 03 mostra as APA's demarcadas entre os anos de 1991 e 1996, com finalidade de proteção aos mananciais. Algumas destas áreas, especialmente as situadas na porção leste da RMC passarão a conviver com as urbanizações do PAC.

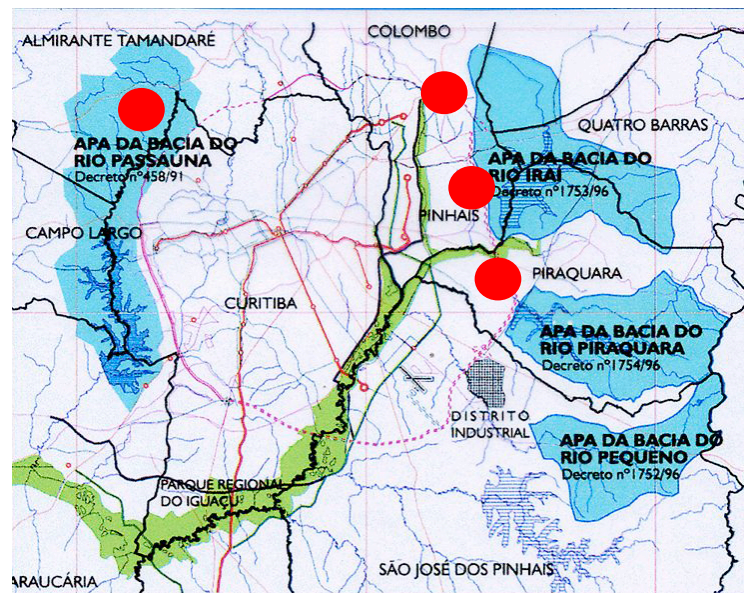


Figura 03: Áreas de Proteção Ambiental nas Porções leste, norte e oeste da RMC.  
Fonte: COMEC, 2006.

Como tudo que se refere à água se comporta segundo limites geográficos e não segundo limites político-administrativos (MARTINS, 2006, p. 26). A Bacia Hidrográfica foi declarada a principal unidade de planejamento territorial desde a criação do Sistema

Integrado de Gestão e Proteção dos Mananciais – SIGPROM<sup>6</sup> – RMC objetivando integrar a proteção ao meio ambiente e preservação dos mananciais aliada à política de uso e ocupação do solo. Esta lei rompe com o modelo vigente, a partir do qual predominava a ideia de que as áreas de proteção deveriam ser altamente restritivas ao uso antrópico e que as agendas urbano-ambiental não tinha muito em comum. Martins (2006, p. 41) ao comentar a tensão entre estas agendas aponta que elas até transitam por arenas autônomas e separadas, pois ambas tiveram processos e motivações que culminaram em capítulos diferentes na Constituição Federal. Para a autora, estas agendas se tocam e até se estranham quando o avanço urbano especialmente sobre áreas protegidas ocorre. Fenômeno que é intrinsecamente associado à questão da precariedade habitacional urbana. Valendo-se deste princípio e rompendo com o modelo vigente se criou uma ferramenta complementar ao SIGPROM, chamada de Unidade Territorial de Planejamento-UTP.

A UTP busca dar um tratamento diferenciado as áreas ambientalmente vulneráveis e pressionadas pela ocupação; busca envolver todos os atores na decisão; e tem o entendimento de que nas áreas urbanas deve ser garantido o direito à moradia. A lei inova ao possibilitar a troca do potencial construtivo por áreas de interesse público de preservação e a possibilidade de criação das áreas de interesse social de ocupação-AISO (COMEC, 2006, p. 164). Ao trocar a restrição de uso por uma compatibilização com a cidade real, esta iniciativa dá base legal ao Estado para que possa intervir nas ocupações de forma mais efetiva. Na aglomeração metropolitana existem cinco UTP's regulamentadas: Pinhais, Guarituba, Itaquí, Quatro Barras e de Campo Magro, consideradas como as áreas mais vulneráveis dentre as de interesse de proteção, devido a sua proximidade com o pólo metropolitano e fácil acessibilidade viária.

A interface entre a preservação e necessidade de intervenção para melhoria das condições habitacionais e sanitárias envolvem direta ou indiretamente dois instrumentos derivados do SIGPROM: APA e UTP. Como descrito a seguir e representado na Fig. 4.

1. Em **Piraquara**, a urbanização do PAC/Assentamento Precário do Guarituba está localizada integralmente sobre a UTP do Guarituba<sup>7</sup>.
2. PAC I/Assentamento Precário Jardim Boa Vista e Jardim Cecília do **município de Campo Magro** esta localizado integralmente sobre a APA do Passaúna.
3. No PAC I no **município de Pinhais** as áreas de intervenções I e II localizadas na margem direita do Rio Palmital são limítrofes a UTP de Pinhais. A área III localizada a esquerda do

<sup>6</sup> Lei Estadual n.º 12.248/1998.

<sup>7</sup> Instituída pelo Decreto Estadual n.º 809/1999, modificado pelo Decreto Estadual n.º 6314/2006.

*Rio Atuba na divisa com Curitiba e não sofre influência das UTP e/ou APA.*

4. Em **Colombo**, apesar de não situar-se sobre APA e/ou UTP as intervenções no Jardim Marambaia, Contorno e Liberdade estão voltadas à recuperação do Rio Palmital.

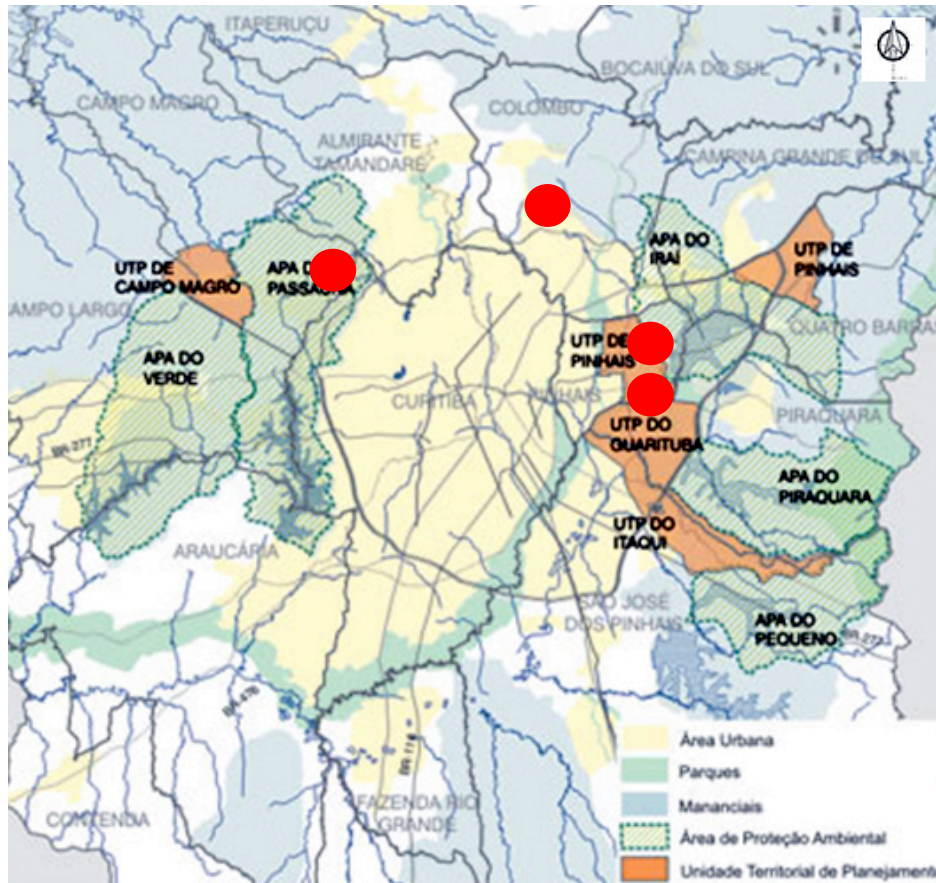


Figura 04: Localização das Unidades Territoriais de Planejamento-UTP/NUC e as Obras do PAC I. Fonte: COMEC, 2006.

Portanto, em três dos quatro municípios contemplados com recursos do PAC existe uma sobreposição entre as áreas de preservação e as de intervenção para urbanização.

O Decreto nº 3411/2008 “declara as áreas de interesse de Mananciais de Abastecimento Público da Região Metropolitana de Curitiba”, sendo que um ano após o lançamento do PAC três dos quatro núcleos de assentamentos estavam sobre áreas protegidas nas proximidades do Rio Palmital. Em Campo Magro há uma sobreposição do PAC com a APA do Passaúna e a formação geológica do Karst<sup>8</sup>. Apenas quatro anos após decreto de 2008, e ainda durante a execução das obras do PAC I<sup>9</sup>, foi editada uma nova legislação<sup>10</sup> que revogou as disposições anteriores, e traçou uma nova delimitação das áreas

<sup>8</sup> O Karst é uma área protegida que apresenta do ponto de vista geotécnico alta vulnerabilidade a contaminação das águas subterrâneas, além de apresentar risco geológico de colapsos e afundamentos, de ocorrência natural, mas que podem ser acelerados pelo homem ao edificar sobre cavernas não detectadas ou retirar muita a água do subsolo (MINEROPAR, 2004).

<sup>9</sup> As obras do PAC I tinham como cronograma inicial o horizonte de 2007-2010. Porém sofreram atrasos em todo o País.

<sup>10</sup> Decreto Estadual n.º 6.194/2012.



de mananciais da RMC.

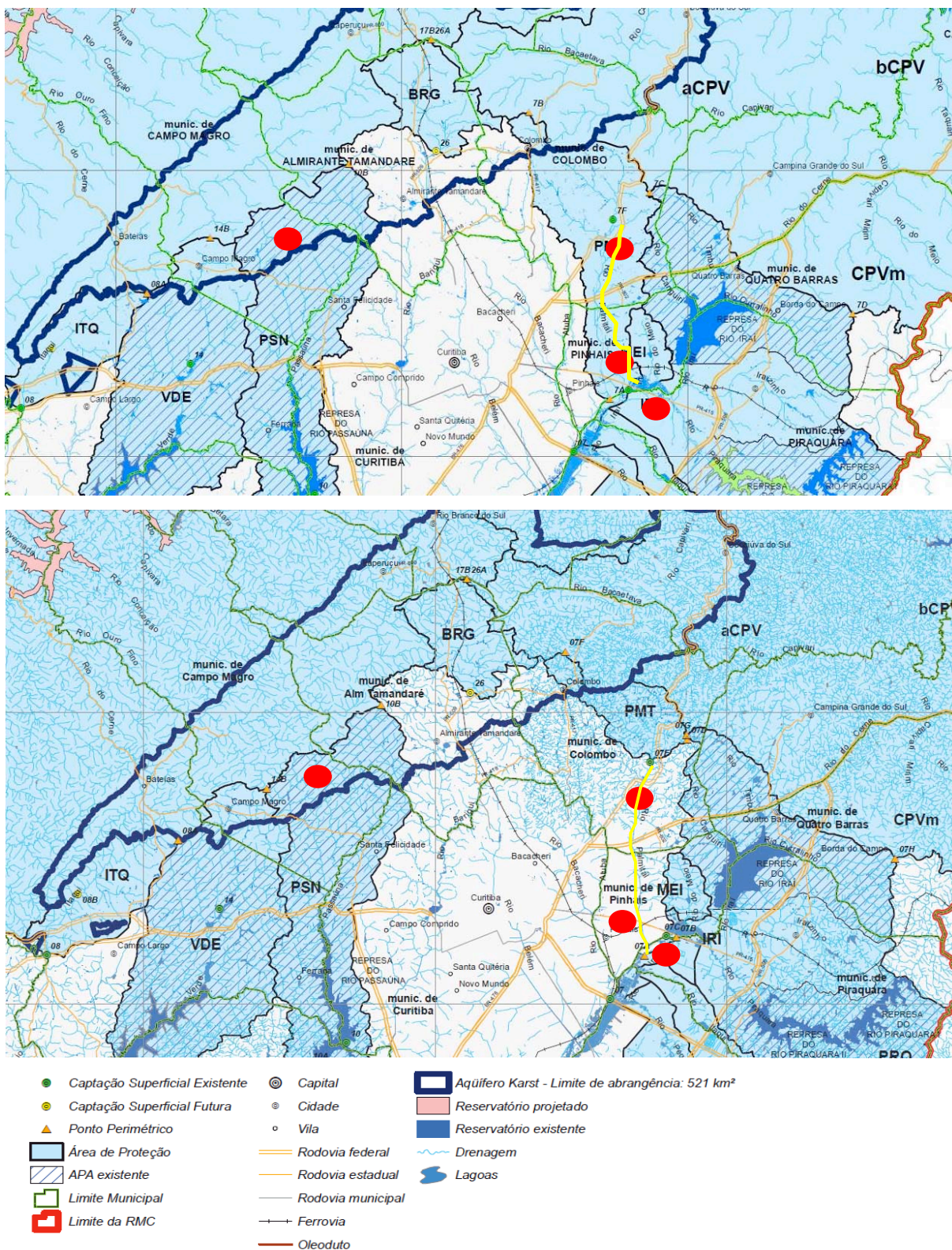


Figura 05 (a): Delimitação das áreas de mananciais e localização PAC I na RMC após o Decreto Estadual n.º 6.194/2012; (b) Delimitação das áreas – Decreto Estadual n.º 3.411/2008.

Fonte: adaptado pelo autor do anexo da lei.

Como pode ser visto na Fig. 5 (b), atualmente as obras do PAC I/municípios de Pinhais e Colombo não estão mais sobre áreas consideradas de proteção ambiental, para fins de

conservação dos mananciais. Observa-se que o ponto de captação superficial para abastecimento público, na nascente do Rio Palmital foi mantido. Porém, o curso do rio (do ponto de captação em sua nascente até o encontro com a cabeceira do Rio Iguaçu) que outrora era protegido, perde importância e deixa de ser integrante da área de proteção dos mananciais. A condição anterior “proteção ambiental” é mantida nos municípios de Campo Magro e Piraquara. Esta alteração do decreto já dá alguns indícios dos desafios que estão sendo vivenciado pelos municípios e pela COHAPAR, ao tentarem colocar em prática uma política ambiental-urbana integrada. Contradiz partes do discurso técnico do lançamento do PAC I/RMC e o noticiado pela mídia, como esta manchete amplamente divulgada: *“Começa na RMC maior projeto de recuperação de mananciais do País”* (OPA, 2008, grifo nosso).

Após esta incursão nos condicionantes ambientais é validado o contexto de vulnerabilidade ambiental como decisivo na escolha dos municípios de Campo Magro, Colombo, Piraquara e Pinhais como pioneiros na experiência de urbanização do PAC. O tópico a seguir mostra um breve panorama das similaridades entre os eixos de atuação do PAC na RMC, objetivando resgatar as principais ações traçadas a partir da problemática socioambiental. Em seguida, é descrito a experiência da urbanização do Guarituba com seus desafios e ganhos urbanos e ambientais.

### 3 PAC I URBANIZAÇÃO DE FAVELAS NA RMC : A EXPERIÊNCIA DO GUARITUBA

Segundo o Plano Estadual de Habitação de Interesse Social do Paraná (2012, p. 81-83), os quatro projetos de urbanizações de favelas na RMC, possuem diretrizes similares, como: a regularização fundiária, retirada das famílias das áreas de risco<sup>11</sup>, recuperação ambiental, construção de novas unidades habitacionais, instalação da infraestrutura urbana e orientação das famílias através do trabalho social.

Conforme mostra o Quadro 1, a urbanização do Guarituba em Piraquara destaca-se das demais por ter o maior aporte de recursos. E também os maiores desafios, desde o número de famílias até as múltiplas sobreposições de interfaces ambientais que demonstram a complexidade urbano-ambiental da área. Ao analisarmos as diretrizes comuns entre os projetos, fica evidente que a recuperação ambiental está ligada ao êxito geral na aplicação do conjunto de ações por parte do poder público.

Quadro 1: Comparativo dos Projetos do PAC I /Assentamentos Precários na RMC.

<sup>11</sup> Domicílios situados em áreas de APP e sujeitos a frequentes inundações (PMRFS, V.4 p. 104).

	REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	RECUPERAÇÃO AMBIENTAL	INTERFACE AMBIENTAL	NOVAS UNIDADES HABITACIONAIS	INFRAESTRUTURA	TRABALHO SOCIAL	PREVISÃO RECURSOS
CAMPO MAGRO	42 famílias nos Jardins Boa Vista e Cecília	Retirada das famílias das áreas de risco e criação de 05 parques ambientais.	Karst, Rio Passaúna, APA Passaúna, Decreto Estadual n.º 6.194/2012.	388 unidades	Saneamento, energia elétrica, pavimentação, paisagismo.	Levantamento, Cadastro e Orientação para 430 famílias	R\$ 13,2 milhões
COLOMBO	371 famílias no Jd Liberdade	Retirada das famílias área de risco. Construção dos Parques do Contorno, Marambaia e Liberdade.	Rio Palmital.	70 unidades no Jardim Contorno, 250 unidades no Jardim Liberdade e 188 unidades no Jardim Marambaia	Saneamento para 27 famílias no Jardim Contorno, 47 famílias no Jardim Marambaia e 88 famílias no Jardim Liberdade.	Levantamento, Cadastro e Orientação de 1041 famílias.	R\$ 19,8 milhões
PINHAIS	906 famílias, nos bairros Vila União, Bonilauri, Tiradentes e Palmital.	Retirada das famílias das áreas de risco e criação de dois parques, o Parque do Palmital e o Parque do Atuba. Totalizando uma área de 562.379,00 m <sup>2</sup> com infra-estrutura de lazer e preservação ambiental.	Rio Palmital.	747 casas, sendo 113 nos loteamentos Joaquina e Palmital e 634 no loteamento Jeriva.	Saneamento, energia elétrica, pavimentação, sinalização e paisagismo, transporte coletivo e equipamentos urbanos.	Levantamento, cadastro e orientação para 1653 famílias	R\$ 40 milhões
PIRAQUARA	8.087 famílias, no bairro Guarituba.	Retirada das famílias das áreas de risco e criação de quatro parques: o Parque do Acará, Mandi, Lambari e Parque Linear. Totalizando uma área de 429.053,78 m <sup>2</sup> com infra-estrutura de lazer e preservação ambiental.	Rios Itaquí, Iraí e Piraquara. Decreto Estadual n.º 6.194/2012. Unidade Territorial de Planejamento.	803 unidades no Guarituba.	Saneamento, energia elétrica, pavimentação, sinalização e paisagismo, transporte coletivo e equipamentos urbanos.	Levantamento, Cadastro e Orientação para 8.890 famílias	R\$ 93,8 milhões

Fonte: adaptado de COHAPAR 2012 (pág. 81-83).

### 3.1 Condicionantes Ambientais de Piraquara: inserção e consolidação do assentamento Guarituba

O Município de Piraquara possui 93.207 habitantes em uma área de 224,12 Km<sup>2</sup>, dos quais 93% situa-se sobre áreas de mananciais e outros 3% sobre Mata Atlântica. São mais de 1.100 nascentes do Rio Iguaçu, que formam cinco Bacias Hidrográficas. Abriga ainda três reservatórios fazendo com que seja o maior produtor de água da RMC. A média de captação é de 3.500 litros de água por segundo, ou seja, aproximadamente 50% da água consumida pelos habitantes de Curitiba e Região (que atualmente é de 7.200 litros por segundo). Em razão desta característica, Piraquara sofre inúmeras restrições legais sobre o uso de seu território.

Tão marcante quanto seu patrimônio ambiental/ecológico, contraditoriamente é a quantidade de famílias vivendo em irregularidade fundiária, especialmente em áreas de risco, de preservação permanente e/ou impróprias para moradia. Segundo o Plano Municipal de Regularização Fundiária Sustentável do Município de Piraquara-PMRFS, cerca de um terço da população total reside nestas condições.

Estas ocupações originam-se em razão de políticas de parcelamento do solo das décadas de 50 e 60, época em que foram aprovados dezenas de loteamentos, a grande maioria no

Guarituba<sup>12</sup>. Com a edição da Lei Federal n.º 6766/1979 e do Plano Diretor de Piraquara em 1980, que acompanhava as prioridades definidas pelo Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Curitiba - PDI/RMC de 1978, ocorre um impedimento jurídico para sua ocupação legal desta área. A ocupação ilegal destes parcelamentos antigos e aprovados legalmente, se inicia nos anos 80 e se intensifica a partir de 1995.



Figura 06: Ocupação em área de preservação ambiental em Piraquara – o Bairro Guarituba.  
Fonte: COMEC, 2007.

De 1991 a 2000, a população municipal aumentou em 9,79%, enquanto a média da RMC foi de 5,23%. Nesse período, a população em ocupações irregulares salta de 648 para 15.536 pessoas, um aumento de 69,81%. É no bairro Guarituba formado pelo encontro dos rios Piraquara, Iraí e Itaqui que ocorre a ocupação mais intensa. Segundo o IBGE, em 1996 da população total de Piraquara - 52.486 habitantes – mais de 43% eram moradores do Guarituba. Em 1997, esta porcentagem aumenta para 81%.

As ocupações fizeram com que os índices de precariedade habitacional alcançassem níveis altíssimos impondo ao Município uma situação de emergência socioambiental desde o final dos anos 90. A complexidade da questão está no alto contingente populacional, na fragilidade ambiental e no interesse estratégico de manutenção dos mananciais da região. Parte desta precariedade pode ser vista na Fig. 7.

<sup>12</sup> Na década de 50, por exemplo, foram aprovados 21 mil lotes, enquanto a população municipal era de aproximadamente 7 mil pessoas (COMEC. *Metrópolis em revista*. Curitiba, 1999).



Figura 07: Precariedade urbano-ambiental do Bairro Guarituba. (a, b) valas de esgoto a céu aberto; (c,d) gatos na eletricidade; (e,f) ruas sem pavimentação; (g) ausência de sistema de drenagem.

Fonte: autores, 2010.

### 3.2 A Construção da Intervenção: do arcabouço legal aos objetivos do projeto PAC/Guarituba

A partir de 2005, Piraquara iniciou junto aos Governos do Estado e Federal as tratativas para intervenção pública no Guarituba alicerçadas no entendimento da necessária ingerência de impacto, que abordasse vários aspectos e previsse diversas frentes de intervenção. Uma das primeiras ações no intuito de entender a realidade visando à formatação do projeto foi o cadastramento da população realizado entre novembro de 2005 a julho de 2006. Tratou-se de uma parceria entre o Governo do Estado e Município. O estudo constatou a existência de quase 10 mil famílias, cerca de 45 mil pessoas, grande parte vivendo em condições precárias de salubridade e habitabilidade. O resultado deste cadastro juntamente com outros estudos realizados por diversas Instituições Públicas deram subsídios para orientação de ações sociais e técnicas. Neste contexto, foi elaborado pela Cohapar o *Plano de Recuperação Ambiental e Urbanização do Guarituba* tendo a proteção dos mananciais como principal bandeira (COHAPAR, 2007).

Ainda no ano de 2006, foram editados os decretos estaduais n.º 6314 e n.º 6293 que darão futuro suporte legal para o PAC I. O primeiro confere nova redação ao Decreto Estadual n.º 809/1999 definindo novo zoneamento para a UTP do Guarituba, criando áreas de intervenção com o objetivo de "*assegurar as condições ambientais adequadas à preservação dos mananciais, mediante a preservação e recuperação do ambiente natural e antrópico com o efetivo controle de processos de degradação e de poluição ambiental*". O ponto mais importante, é que este decreto condensa um entendimento entre as várias instituições que

viriam a se envolver na execução do PAC. Instituiu-se uma divisão clara no zoneamento, entre as áreas de completa restrição à ocupação humana<sup>13</sup> e as passíveis de urbanização<sup>14</sup>. O segundo decreto, declara a área de interesse social para fins de desapropriação, regularização, urbanização e construção de unidades habitacionais. Em 2006, foi aprovada a Resolução n.º 369 do Conselho Nacional do meio Ambiente-CONAMA. Um marco importante para a gestão urbano/ambiental pois possibilita regularização em áreas de preservação permanente-APP nos casos excepcionais. Este arcabouço legal foi fundamental para viabilizar o projeto.

No ano de 2007 foi lançado o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC I que tinha um eixo de atuação nas políticas sociais e urbanas, na temática de urbanização de favelas. Assim, a obra de intervenção no bairro Guarituba foi contratada com recursos do Governo Federal, e contrapartidas financeiras e físicas do Governo do Estado do Paraná e do Município. O projeto do PAC/Guarituba tinha como consenso entre os diversos órgãos envolvidos<sup>15</sup> em sua elaboração que o assentamento não suportaria nenhum incremento populacional, sob pena de prejuízos irreversíveis ao meio ambiente e impossibilidade na resolução dos problemas sociais, urbanísticos e fundiários. Julgava-se que a recuperação ambiental estaria implícita ao processo de urbanização.

O “*Plano de Recuperação Ambiental e Urbanização do Guarituba*” para Preservação dos Mananciais em sua Introdução sintetiza as “motivações” do projeto:

As ocupações irregulares em áreas de manancial configuram o principal problema ambiental da Região Metropolitana de Curitiba [...]

Dentre as áreas de manancial comprometidas com ocupação inadequada na RMC, o **Guarituba se destaca pelo número de ocupantes e pela localização em área de importância estratégica para o sistema de abastecimento de Curitiba e Região Metropolitana** que responde por 70% do seu abastecimento [...]

Diante dessa situação, o Plano de Recuperação Ambiental e Urbanização do Guarituba orienta-se por uma concepção avançada de sustentabilidade ambiental, social e econômica. O equilíbrio dessas dimensões permite uma abordagem integrada do planejamento, implantação e gestão do plano para **recuperar áreas degradadas, preservar áreas de mananciais e melhorar a qualidade de vida da população** (COHAPAR, 2007, p. 06, grifo nosso).

Os “objetivos” do plano referente à proteção dos mananciais do sistema de abastecimento do Iraí também são explicitados neste documento:

[...] a proteção dos atuais vazios urbanos e a criação de efetivos mecanismos para a sua conservação **não permitindo o adensamento e futura expansão de ocupação na região deste manancial;**

- O estabelecimento de parcerias entre diversos atores: Governo Federal, Ministério Público Estadual/ Governo do Estado/ Município/ População, fator determinante para a construção de alternativas de soluções diante da complexidade urbana e de legislação ambiental no contexto do Guarituba;

<sup>13</sup> ZROs - Zonas de Restrição à Ocupação.

<sup>14</sup> ZUCs - Zonas de Urbanização Consolidada.

<sup>15</sup> Município de Piraquara, Comec, Mineropar, Suderhsa, Sanepar, Copel, Cohapar e Ministério Público do Estado do Paraná.

- A gestão da **qualidade ambiental urbana** do Guarituba requer o estabelecimento de normas construtivas, de drenagem, de pavimentação, entre outras, ambientalmente diferenciadas, considerando os estudos geológicos-geotécnicos realizados pela Mineropar;
- A **sustentabilidade no Guarituba será garantida com a gestão de projetos socioambientais** que atendam as diferentes vocações e necessidades dos moradores nas áreas de: trabalho e geração de renda; resíduos sólidos; saúde e higiene; cultura e educação ambiental [...] (COHAPAR, 2007, p. 08, grifo nosso).

Na descrição das motivações e objetivos, vemos claramente o viés que norteia o projeto: à recuperação ambiental da área.

### 3.3 A Urbanização do Guarituba: os ganhos e desafios socioambientais

No plano urbanístico, destaca-se a retirada das famílias das áreas de risco, a implantação da infraestrutura de saneamento, a recuperação ambiental das APP, a construção de novas unidades e a proteção ambiental, através da construção de parques. Além da previsão da regularização fundiária e a implantação da infraestrutura urbana: pavimentação, iluminação pública além de equipamentos comunitários. A Fig. 08 traz esboçado no território da UTP (linha tracejada) as principais diretrizes da urbanização.

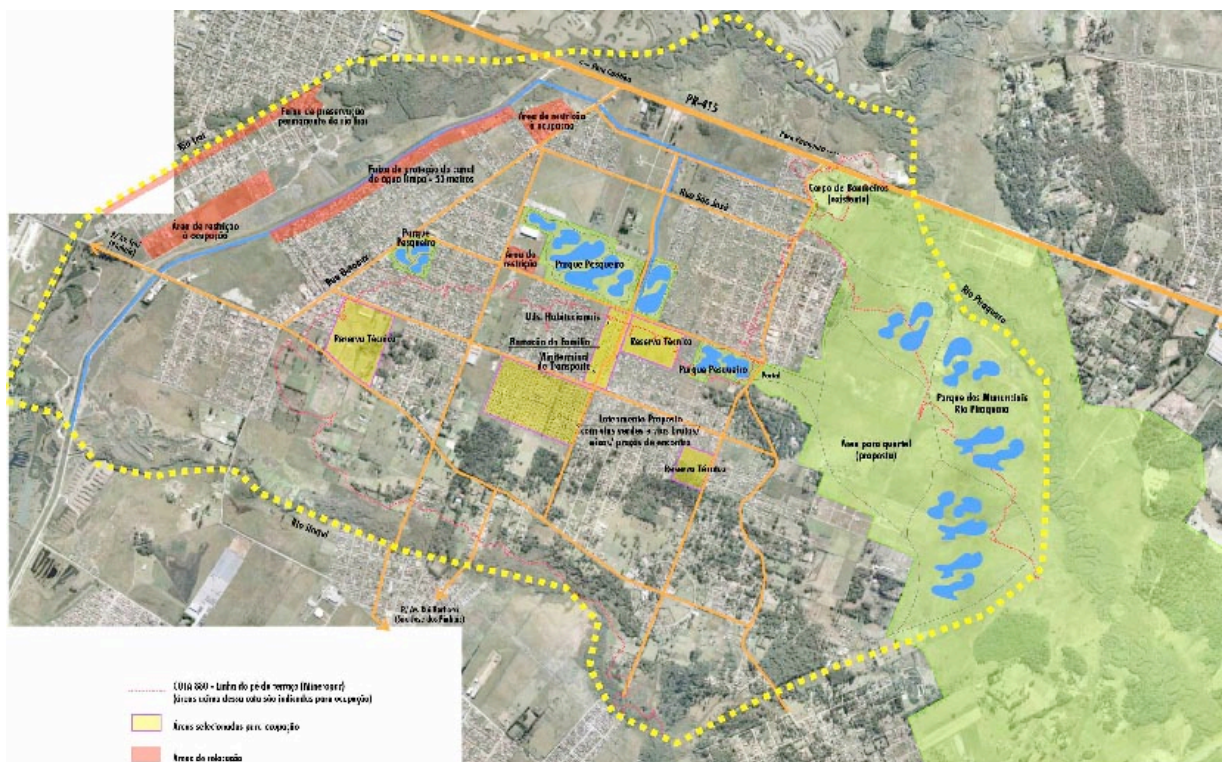


Figura 08: Plano Urbanístico Geral da Intervenção no Guarituba (vermelho-relocações / amarelo-novas unidades / verde-parques).

Fonte: COHAPAR, 2007.

Por se tratar de uma obra complexa, diversas ações derivadas das diretrizes ainda não foram concluídas. Algumas ações estão finalizadas, como as obras de provisão habitacional e a realocação de 846 famílias que residiam em áreas consideradas de risco ou sobre áreas do sistema viário. As obras de pavimentação e redes de energia elétrica estão em andamento; as obras de saneamento e macrodrenagem são consideradas finalizadas pela Companhia de Saneamento-SANEPAR. Por outro lado, as ações de regularização fundiária são praticamente inexistentes, constituindo-se um grande desafio à gestão do PAC.



Figura 9 (A) Retirada das famílias das áreas de risco;



(B) Provisão habitacional.



(C) Obras de macro drenagem;



(D) Obras de saneamento.



(E) Saneamento;



(F) Infraestrutura/asfalto.

Fotos: Cedidas por Bruno Oliveira da Prefeitura Municipal de Piraquara.



Enquanto as várias diretrizes vistas no Quadro 1 estão sendo executadas, a diretriz fundiária é atravessada por diversas dificuldades, como a questão orçamentária juntamente com a decisão sobre o instrumento a ser adotado. Mas o maior problema deve-se a quantidade de lotes a serem regularizadas, cerca de 6 mil famílias. Em razão da complexidade da questão no ano de 2008, a Prefeitura cria o *Núcleo de Regularização Fundiária e Habitação de Interesse Social*. Este núcleo concebe o projeto *Piraquara Regularizada: Terra Prometida* que engloba o Guarituba. O projeto já cadastrou 2.555 lotes dos quais apenas 1.632 foram considerados regularizáveis. No levantamento foram encontradas 986 ações de usucapião ajuizadas e 312 contratos de doação (PMRF, 2014, V. 4 “b” p. 112). O “nó da terra” é tão intenso neste município que recentemente o “núcleo” foi transformado em *Departamento de Regularização Fundiária e Habitação de Interesse Social* alojando-se no âmbito das Secretarias de Meio Ambiente e Urbanismo<sup>16</sup>.

Analisando-se os temas centrais da urbanização - sustentabilidade social e ambiental - são indiscutíveis e perceptíveis os ganhos sociais de parte da população inscrita no Programa, que depois das intervenções passaram a ter acesso ao saneamento, energia elétrica formal e pavimentação. Além dos equipamentos públicos que acompanharam o programa: Centro de Inclusão Social do Adolescente, Centro de Referência de Assistência Social, Farmácia Municipal, Unidade Básica de Saúde, Centros Municipais de Educação Infantil. Do ponto de vista ambiental, há que se ponderar pelo menos dois aspectos.

O primeiro refere-se aos resultados do conjunto das obras de intervenção física: a realocação de famílias de áreas de risco constitui um avanço na recuperação ambiental, ao promover imediatamente uma possibilidade de recuperação do meio ambiente afetado, ao liberar as áreas de APP para recomposição da vegetação nativa. A recuperação ambiental é continuada ao se destinar um “uso” através da implantação dos parques o que indiretamente dificulta novas invasões. Além disso, as obras da diretriz de infraestrutura como a implantação do saneamento e sistema de micro e macrodrenagem contribuem neste processo.

Um segundo aspecto, no entanto, merece ser apreciado. Ao mesmo tempo, que a população apropria-se das razões das intervenções e da importância da área do ponto de vista ambiental, identifica-se um conjunto de práticas que são bastante corrosivas aos princípios que regem a urbanização. A principal delas é o “desmembramento ilegal” do parcelamento

---

<sup>16</sup> Decreto Municipal n.º 4.092/2013.

irregular. Em 2007 identificava-se que 42% dos lotes<sup>17</sup> possuíam duas ou mais edificações (COHAPAR, 2007, p. 37). Desde então muitos moradores venderam partes de seus lotes, o que vem provocando um maior adensamento na região e fomentando um mercado imobiliário paralelo. Este fenômeno leva a tentativas (algumas vezes concretizada) de ocupação das ZROs - Zonas de Restrição à Ocupação da UTP, o que volta a provocar sérios danos ambientais através da movimentação de terra, aterros e ligações clandestinas de água e esgoto.

A Fig. 10 mostra uma invasão iniciada por 30 famílias sendo que após algumas semanas, já havia cerca de 300 famílias na área. As famílias advindas de outras localidades alegavam que invadiram na esperança de serem inseridas no PAC.



Figura 10 (a) Invasão em área de restrição à ocupação no Guarituba - setembro de 2010; (b) Desocupação pacífica da área - dezembro de 2010.

Fonte: DUARTE (2010).

Entre os desafios a serem enfrentados pelo PAC/Guarituba destacam-se: (1) controle do adensamento populacional; (3) realização da regularização fundiária; (3) controle do desmembramento informal dos lotes regularizados; (4) evitar a reocupação das áreas instituídas como de proteção ambiental.

Estes são desafios já aparecem, ainda durante a execução da obra do PAC. Portanto devem ser tratados enquanto a obra estiver em andamento, transitando pelas várias esferas do Governo Estadual e tendo disponível, equipes multidisciplinares. Julga-se que estas questões são de âmbito metropolitano e não apenas uma problemática do município de Piraquara. A preocupação é relacionada às dificuldades de controle destas questões no futuro, quando couber a gestão da problemática apenas a equipe mínima, típica das Prefeituras dos pequenos municípios.

<sup>17</sup> Entende-se aqui como "lote" a parte de cada família com demarcação visível de divisas - muro, cerca ou outro tipo - e não enquanto porção de área legalmente constituída.

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As urbanizações do PAC I/Assentamentos Precários-RMC estão conectadas entre si, numa lógica de planejamento metropolitano que precede o lançamento do programa federal. As questões-chave “recuperação ambiental e favelização” aparecem juntas como preocupação das políticas públicas Estaduais, a partir de 2003. O Programa Direito de Morar e a urbanização da Vila Zumbi são exemplos desta nova política. A atualização da base legal Estadual possibilitando intervir em ocupações sobre áreas protegidas (mananciais) também evidencia o fato. A chegada dos recursos do Governo Federal em 2007 - capitados pelo Estado - fortalece e dá prosseguimento a estas iniciativas.

Localizadas sobre território ambientalmente frágil e orientado à preservação, as 04 urbanizações do PAC I/RMC tem como escopo de projeto o tratamento indissociável da agenda ambiental e urbana. Sabe-se que quando estas agendas se ignoram quem perde é o direito à cidade. Entende-se que a recuperação ambiental é advinda da execução das diretrizes básicas do projeto urbanístico e de saneamento. A retirada em 2012 dos PAC/Colombo e Pinhais da área proteção aos mananciais precisa ser estudada. Visto que para sair do *gap* entre a retórica e a prática é necessário clareza nos fatores que motivaram esta medida, que contradiz o discurso de recuperação ambiental comum ao PAC I/RMC.

Os ganhos sociais oriundos do PAC/Guarituba são perceptíveis assim como os desafios, especialmente: 1) os tempos diferentes entre as políticas de infraestrutura e provisão habitacional *versus* políticas de regularização fundiária dependentes do poder judiciário. Enquanto as primeiras estão em fase de conclusão, a regularização caminha trôpega e lentamente. Em razão da dinâmica do mercado imobiliário paralelo a “regularização fundiária” poderá entrar em um ciclo vicioso e infundável, que implica ainda no controle do adensamento populacional. 2) Evitar novas invasões nas áreas protegidas e em processo de recomposição vegetal, para fins de recuperação ambiental. Atraídos na esperança de juntarem-se as famílias contempladas pelo PAC, várias pessoas vindas de outras localidades vem tentando a sorte ao invadir áreas de proteção do Guarituba.

É urgente a discussão destas questões no âmbito metropolitano, pois elas não são problemática exclusiva dos municípios que tem favelas sobre áreas de proteção ambiental. E que ao abrigarem mananciais arcam com o ônus, são ignorados pelo mercado formal do solo e visados pelas ocupações irregulares. Salienta-se que o debate destas questões deveria ocorrer durante a execução do PAC, visto que poderão tornar-se insolúveis com o passar do tempo, podendo provocar retrocessos nos ganhos sociais e ambientais obtidos até o momento.

## REFERÊNCIAS

- ACSERLRAD, H. Sentidos da sustentabilidade urbana. In: ACSERLRAD, H. (Org.). **A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.
- BRASIL. Ministério do Planejamento. **Programa de Aceleração do Crescimento-PAC**. 2007.
- COHAPAR – Companhia Paranaense de Habitação. **Plano Estadual de Habitação de Interesse Social – PEHIS –PR**. Curitiba, 2012.
- \_\_\_\_\_. **Projeto Novo Guarituba**. Curitiba, 2007.
- COMEC - Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba. **Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Curitiba**. Curitiba, 2006.
- \_\_\_\_\_. **Formação da RMC**. 2010.
- DUARTE, T. **Invasão ameaça PAC em Piraquara**. Publicado em <http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/conteudo.phtml?id=1056583> Acesso em 01/12/2014.
- LIMA, C. A. **A ocupação de áreas de mananciais na região metropolitana de Curitiba: do planejamento a gestão ambiental urbana-metropolitana**. Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Meio Ambiente – MADE da Universidade Federal do Paraná – UFPR. Curitiba, 2000.
- MARICATO, E. **Globalização e Política Urbana na Periferia do Capitalismo**. Revista VeraCidade: Ano IV, n.º 4, 2009.
- MARTINS, M.L.R. **Moradia e Mananciais: Tensão e Diálogo na Metrópole – impasses urbanísticos, jurídicos e sociais da moradia nas áreas de proteção a mananciais na Região Metropolitana de São Paulo**. São Paulo: FAUUSP / FAPESP, 2006.
- MINEROPAR. **Plano Diretor de Mineração para a Região Metropolitana de Curitiba**. Paraná, 2004.
- OPA – Organização para Proteção Ambiental. Começa na RMC maior projeto de recuperação ambiental do País. 11/08/2008. Disponível em <http://www.opa.org.br/noticias/539/comeca-na-rmc-maior-projeto-de-recuperacao-dos-mananciais-do-pais>. Acesso em 20/11/14.
- PMRFS – Plano Municipal de Regularização Fundiária Sustentável. Volume 4 (a). **Diagnóstico Urbanístico**. Volume 4 (b). **Relatório do Trabalho Jurídico**. Prefeitura de Piraquara, 2012.
- PNAD. **Estimativas para o Déficit Habitacional Brasileiro, 2007-2012**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Nota Técnica n.º 5. Brasília, novembro de 2013.
- VILLAÇA. F. A. Espaço intra-urbano no Brasil. São Paulo: Studio Nobel, 2001.