

Urbanização de favelas em Curitiba: metodologias para avaliação de projetos e intervenções ¹

RESUMO

Ana Gabriela Texeira
anagabriletexeira@gmail.com
Universidade Federal do Paraná. Curitiba.
Paraná. Brasil.

Madianita Nunes da Silva
medianita@gmail.com
Universidade Federal do Paraná. Curitiba.
Paraná. Brasil.

O artigo explora as contribuições de metodologias para avaliação de ações de urbanização de favelas, a partir da análise das intervenções planejadas e executadas em três assentamentos precários situados no Município de Curitiba - Brasil. Inicia-se pela recuperação de conceitos que permitem caracterizar urbanização integrada de favelas, e em seguida apresenta-se as metodologias de base utilizadas na construção dos procedimentos adotados para a avaliação dos três estudos de caso. Busca-se verificar, por meio de indicadores qualitativos e quantitativos, em que medida as intervenções promoveram a urbanização integrada nos assentamentos estudados. Os resultados permitiram caracterizar a forma de atuação do município frente à urbanização de favelas, e verificar em que medida as ações implementadas enfrentaram o déficit habitacional e promoveram a moradia digna. Além disso, os procedimentos metodológicos adotados podem ser utilizados por outras cidades no planejamento, execução e monitoramento de políticas para enfrentamento da precariedade habitacional.

PALAVRAS-CHAVE: Urbanização de Favelas, Metodologias de Avaliação de Projetos, Curitiba, Brasil.

¹ O artigo deriva da pesquisa realizada para a dissertação de Texeira (2022), intitulada “*Urbanização de favelas no município de Curitiba-PR: Análise da abordagem adotada nas intervenções do PAC-UAP nas Vilas Formosa, Parolin, Leão, Terra Santa e Torres.*”² e de Nunes da Silva et. al (2021) “*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*”.

1 INTRODUÇÃO

O Brasil, somado a outros países do sul global, é reconhecido pelo pioneirismo e o desenvolvimento de políticas de urbanização de favelas. As primeiras intervenções voltadas para este objetivo surgiram entre o final da década de 1970 e início da década de 1980, com o protagonismo dos municípios (CARDOSO; DENALDI, 2018; NUNES DA SILVA; CARDOSO; DENALDI, 2022).

Na década de 1990, municípios como Recife, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Diadema, Santo André, São Paulo, dentre outros, deixaram de tratar a urbanização de favelas como um programa alternativo, avançando na institucionalização da política e no aprimoramento das práticas de intervenção (NUNES DA SILVA; CARDOSO; DENALDI, 2022). A partir da década de 2000 a urbanização de favelas ganhou crescente centralidade na política nacional de habitação, primeiro com o Programa Habitar Brasil BID (HBB-BID), lançado em 1999, progredindo entre 2007 e 2018 com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) Urbanização de Assentamentos Precários (UAP). O PAC UAP alcançou 1.072 municípios, em todas as regiões brasileiras, constituindo o maior programa para urbanizar favelas executado até hoje no país, em termos de recursos e ações financiadas (CARDOSO; DENALDI, 2018).

Embora o Brasil tenha desenvolvido uma virtuosa trajetória no âmbito desta política, ainda são inúmeros os desafios a serem enfrentados, nos diversos níveis de gestão territorial, para tornar a urbanização de favelas uma prática efetiva. Tais desafios abrangem desde os novos agentes responsáveis pela produção desses espaços, à necessidade de priorização, institucionalização e continuidade da política, assim como o aperfeiçoamento das práticas de intervenção. O propósito desse artigo alinha-se ao último desses desafios e tem como objetivos apresentar metodologias para avaliação de projetos e ações de urbanização de favelas e refletir a respeito dos resultados obtidos por meio da aplicação das mesmas. Para tanto, apoia-se na aplicação dessas metodologias em três assentamentos que receberam intervenções de urbanização no Município de Curitiba, Brasil.

A pesquisa que deu origem ao artigo (TEXEIRA, 2022) está vinculada ao INCT Observatório das Metrópoles, no Projeto Direito à Cidade e Habitação, que tem dentre seus objetivos, registrar, analisar e avaliar trajetórias de políticas municipais de urbanização de favelas.

O texto está estruturado em quatro partes, mais a presente introdução. Inicialmente conceitua-se urbanização integrada de favelas. Neste tópico também é caracterizada a trajetória da política de intervenção em favelas em Curitiba. Subsequentemente são apresentadas metodologias desenvolvidas para avaliação de projetos e obras para urbanizar favelas e explorados os resultados da aplicação das mesmas. Conclui-se com uma reflexão acerca das contribuições e limitações destas ferramentas para a avaliação de políticas de urbanização de favelas.

2 URBANIZAÇÃO INTEGRADA DE FAPELAS

Urbanização integrada de favelas é um conceito em construção, que toma como referências experiências emblemáticas desenvolvidas no Brasil (NUNES DA SILVA; CARDOSO; DENALDI, 2022). Além disso, apoia-se em documentos

produzidos pelo Ministério das Cidades² elaborados para subsidiar a Política Nacional de Habitação (PNH), para os quais “a Urbanização Integrada de assentamentos precários incorpora as dimensões social, urbano-ambiental e fundiária do problema” (NUNES DA SILVA; CARDOSO; DENALDI, 2022, p. 50), que na medida em que são enfrentadas e articuladas, por meio das políticas públicas, viabilizam o acesso à moradia digna para a população desses assentamentos.

A PNH, publicada em 2004, tinha como componentes 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). O termo “assentamento precário” foi adotado para designar “uma categoria de abrangência nacional e representativa dos assentamentos urbanos inadequados, ocupados por moradores de baixa renda” (DENALDI, 2013, p. 99-100), englobando favelas, loteamentos clandestinos, loteamentos irregulares, cortiços e conjuntos habitacionais produzidos pelo estado em situação de degradação e irregularidade.

Conforme Brasil (2010, p. 9), assentamentos precários são espaços com extensão territorial e tipologias variadas, que têm em comum o fato de serem utilizados com fins predominantemente habitacionais por população de baixa renda e caracterizados pela precariedade das condições de moradia. Precariedades são o conjunto das carências e inadequações habitacionais: irregularidade fundiária, ausência de saneamento ambiental, localização em áreas mal servidas por sistemas de transporte e equipamentos sociais, terrenos alagadiços e ou sujeitos a riscos geotécnicos, adensamento excessivo, insalubridade e deficiência construtiva da unidade habitacional.

Assentamentos precários são também a expressão das desigualdades estruturais presentes na sociedade e na urbanização brasileiras, que justificam as estratégias utilizadas pela população empobrecida para resolver suas necessidades habitacionais, em geral sem o apoio do Estado e de profissionais. Assim, as carências e inadequações habitacionais decorrem, especialmente, da falta ou improriedade das políticas públicas e do frágil controle estatal sobre a atividade imobiliária. (BRASIL, 2010).

Com objetivo de enfrentar as carências e inadequações habitacionais no Brasil, o PAC UAP articulou-se ao componente Integração Urbana de Assentamentos Precários e adotou o conceito de “assentamento precário” da PNH (BRASIL, 2004a; CARDOSO; DENALDI, 2018). Cardoso et al. (2009) destacam que a urbanização integrada, prevista no programa, visava reduzir a lacuna entre a precariedade dos assentamentos e o conceito de moradia digna. O direito à moradia digna no Brasil é considerado um direito maior, que envolve liberdades, garantias e proteções, por meio das quais vinculam-se outros direitos que compõem o direito à moradia adequada (BRASIL, 2013).

Além de legalmente instituída, a moradia digna e as formas de habitar podem ser caracterizadas por diferentes critérios. Para Carvalho (2008), a habitabilidade é tributária de três níveis de conceitos articulados: habitação saudável, habitação confortável e sustentabilidade. Para tanto, devem ser considerados: (i) localização adequada; (ii) dimensão, ventilação e iluminação adequadas dos cômodos; (iii)

densidade domiciliar adequada; (iv) ausência de patologias e anomalias construtivas e (v) segurança da edificação (CARVALHO, 2008). A autora destaca, no entanto, que o fato de não se enquadarem nos parâmetros legais não significa que as habitações das favelas não possuam qualidade ou condições adequadas de moradia, da mesma forma que a construção formal de conjuntos habitacionais também pode não se encaixar no conceito de habitabilidade (CARVALHO, 2008).

Coelho (2017) destaca que a moradia digna engloba diversos aspectos, não restritos ao espaço físico, pois suas condições se relacionam com a vida de seus ocupantes, podendo influir na restauração da saúde, nas atividades criativas e de aprendizagem, quando seus espaços oferecem condições apropriadas e são utilizados de forma adequada.

A precariedade também é um atributo utilizado no cálculo do déficit habitacional para medir a necessidade de reposição e construção de moradias. O déficit habitacional, adotado pelo Ministério das Cidades e construído pela Fundação João Pinheiro (FJP), foi calculado a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) e consistiu nos seguintes componentes: (i) habitação precária (ii) coabitação familiar; (iii) ônus excessivo com aluguel; (iv) adensamento excessivo em domicílios alugados (BALBIM et al., 2013). De acordo com a FJP, em 2016 o déficit habitacional no país era de 34,2 milhões de moradias. A metodologia para calculá-lo levou em conta questões quantitativas (novas moradias) - falta de moradias iminentes; e qualitativas (melhorias habitacionais) - a qualidade da habitação e o acesso à urbanização.

Bueno (2002) contribui com os conceitos apresentados, por meio da diferenciação entre carência/vulnerabilidade, irregularidade e precariedade. Cardoso (2016) sintetiza os pontos principais da autora:

Nem todos os assentamentos irregulares são precários, nem todos os precários comportam população em situação de carência ou vulnerabilidade social. - A irregularidade pode se referir à propriedade da terra (fundiária), ou à propriedade da terra e do imóvel, e/ou ao padrão (ou aos procedimentos) de parcelamento adotado (urbanística), e/ou ao padrão (ou aos procedimentos) de construção adotados (edilícia). Quanto à irregularidade fundiária, pode ocorrer ocupação de terras públicas (de uso comum do povo ou dominiais) ou privadas. No caso da ocupação de imóveis, também podem ser públicos ou privados. - A precariedade pode se referir ao risco (alagamento, deslizamento, proximidade de linhas de transmissão de alta tensão, ou de estruturas viárias ou ferroviárias, proximidades de linhas de oleodutos, ocupação de aterros de lixo etc.), e/ou à acessibilidade (dimensionamento e condições de circulação do viário); e/ou à infraestrutura (água, esgoto, lixo, pavimentação, energia, drenagem, iluminação pública); e/ou ao nível de habitabilidade das edificações (salubridade, segurança, densidade da unidade habitacional – número de cômodos e/ou área adequada ao tamanho da família, número de pessoas por cômodo servindo de dormitório adequados –, condições de insolação e ventilação, disponibilidade de sanitário interno); e/ou à qualidade ambiental do assentamento (densidade, área verde por habitante, área de praça por habitante, grau de arborização, nível de poluição atmosférica, dos corpos hídricos ou do solo etc.). - A carência social é definida pela existência ou predominância de grupos sociais caracterizados pelas suas posições inferiores na hierarquia social, em termos de renda,

escolaridade e possibilidades de acesso ao mercado de trabalho. Vulnerabilidade social é caracterizada pela existência ou predominância de grupos sociais com dificuldades de acesso a recursos que os habilitem a participar ativamente da sociedade. (BUENO, 2002 apud CARDOSO, 2016, p. 48).

As favelas são assentamentos precários e conforme Denaldi (2013) constituem territórios marcados pela irregularidade e a exclusão social, com duas principais características: a irregularidade fundiária e a precariedade urbanística. As favelas detêm os maiores graus de precariedade, relacionados à insegurança da posse da terra, à predominância de padrões urbanísticos de pior qualidade, à carência ou ausência de infraestrutura, e à inadequação dos sítios que ocupam, geralmente caracterizados por gravames ambientais e o risco de acidentes (BRASIL, 2004b).

Denaldi (2013) classifica os assentamentos precários em consolidados, consolidáveis e não consolidáveis para definir o tipo de intervenção necessária: urbanização simples, urbanização complexa, remanejamento ou reassentamento. Segundo a autora, as intervenções devem considerar os contextos físicos, sociais e fundiários desses espaços. (DENALDI, 2013, p.117).

Assentamentos consolidados são dotados de infraestrutura básica, mas seus habitantes não possuem garantia da posse. Além disso, apresentam adensamento excessivo e necessidade de equipamentos específicos. Os consolidáveis necessitam de regularização fundiária e ações de urbanização simples ou complexa. Nestes “a realocação (remoção) pode ser necessária para eliminar situações de risco, promover o desadensamento, para executar intervenções urbanas ou, ainda, em função de restrições legais à ocupação”. Os não consolidáveis não podem receber ações de urbanização, devido ao risco e/ou insalubridade presentes (DENALDI, 2013, p. 108).

Para Denaldi (2013), urbanização simples é realizada em assentamentos com baixo ou médio grau de densidade, nos quais o traçado viário e das quadras é regular e não são necessárias obras de infraestrutura, drenagem e geotécnica complexa. Urbanização complexa acontece em assentamentos muito adensados, que por isso demandam elevado número de remoções, em geral não apresentam traçado de vias e quadras regulares e necessitam de obras complexas. Remanejamentos são realizados quando a população precisa sair temporariamente de suas casas para viabilizar a execução das obras, sendo alocadas, durante esse período, no mesmo espaço do assentamento. Reassentamentos caracterizam-se pela remoção de famílias que vivem em assentamentos não consolidáveis ou consolidáveis parcialmente, e por isso precisam ser realocados para espaços que não o de origem. (DENALDI, 2013, p.112).

O PAC UAP destinou recursos para urbanização integrada de assentamentos precários, priorizando intervenções nos consolidados e consolidáveis, com o objetivo de enfrentar: (i) a irregularidade fundiária e/ou urbanística; (ii) a deficiência de infraestrutura; (iii) a ocupação de áreas sujeitas a alagamentos, deslizamentos, e/ou outros riscos; (iv) os níveis elevados de densidade dos assentamentos e das edificações, somados à precariedade construtiva das habitações; (v) a longa distância entre a moradia e o trabalho, associada a sistemas de transportes insuficientes, caros e com alto nível de desconforto e insegurança;

(vi) e a insuficiência dos serviços públicos, principalmente saneamento, educação e saúde (BRASIL, 2010).

Os projetos financiados pelo programa deveriam incorporar componentes de integração urbana, moradia adequada, regularização fundiária, inclusão social e ambiental, garantidos pela execução de intervenções físicas, ações, obras e serviços, como forma de superar as precariedades e promover a integração dos assentamentos à cidade urbanizada. Previa também o trabalho social para dar suporte às intervenções e promover o desenvolvimento socioeconômico da população. As remoções, quando necessárias, ocorreriam para garantir a integridade das famílias em situação de risco, ou para enfrentar as precariedades³. A execução do programa, segundo suas normativas, dependia de políticas urbana e habitacional articuladas e estruturadas na esfera municipal, que priorizassem a promoção da moradia digna à população mais empobrecida.

2.1 Urbanização de Favelas no Município de Curitiba

Segundo Nunes da Silva et al. (2022), Curitiba não desenvolveu uma política efetiva para urbanizar favelas, considerando a trajetória municipal da política habitacional⁴. A favelização constitui um fenômeno crescente e importante no processo de produção do espaço do município desde a década de 1960. Em 2005 Curitiba detinha 68% dos domicílios em favelas da aglomeração metropolitana⁵, número que correspondia a aproximadamente 10% do total dos domicílios situados no seu território (NUNES DA SILVA et al., 2022).

Nunes da Silva et al. (2022) destacam que:

Não ter desenvolvido uma política com tal propósito não significa que as favelas não tenham sido tratadas pelas políticas urbana e habitacional. Pelo contrário, verificou-se que foram desenvolvidas capacidades para executar um modelo de política, alinhado aos objetivos da política urbana, que marca a trajetória de atuação em favelas pelo poder público municipal. Outro aspecto é a resiliência desse modelo nas décadas recentes, quando a urbanização de favelas passa a constituir importante diretriz da política de desenvolvimento urbano no país, assegurada por leis, instrumentos, programas e recursos (NUNES DA SILVA et al., 2022, p. 264).

A primeira característica da política local é a não priorização da favela na sua agenda, que tem tido como consequência a não atenção dos grupos sociais mais empobrecidos e vulneráveis. A política municipal de habitação vem sendo comandada pelos programas de provisão habitacional, por meio da construção de unidades habitacionais e lotes urbanizados, destinados a famílias com capacidade de acesso ao crédito e ao pagamento das prestações para aquisição da casa

³ Conforme Moretti e Denaldi (2018, p.481), “o processo de remoção, mesmo voltado para consolidação e recuperação do assentamento, não está isento de conflitos [...] gera impactos sociais pouco mensurados ou monitorados”.

⁴ A pesquisa abarcou o período entre 1964 e 2016, ao longo do qual duas importantes dinâmicas realizaram-se de modo concomitante e complementar: a crescente favelização e o projeto hegemônico de cidade que tem conduzido a política urbana de Curitiba. (NUNES DA SILVA et al., 2022, p. 264).

⁵ Abrange quatorze municípios dos vinte e nove que compõem a Região Metropolitana de Curitiba (RMC).

própria. A cobrança para a formalização da propriedade também é uma praticada corrente na execução dos programas de regularização fundiária das favelas no município. (VASCO, 2018).

A priorização da provisão habitacional, contraditoriamente, articula-se aos programas de intervenção em favelas que, quando executados, caracterizam-se por intervenções parciais, incompletas e muitas vezes desarticuladas, com predominância da remoção em detrimento de ações voltadas à urbanização integrada de assentamentos consolidados e consolidáveis. Além disso, quando promovidas, ações de urbanização integrada derivam mais das exigências dos financiadores (governo federal e agências multilaterais), do que dos princípios que norteiam as políticas urbana e habitacional. (NUNES DA SILVA et al., 2021).

Segundo Nunes da Silva et al. (2021), a política de urbanização de favelas em Curitiba tem uma trajetória errática e inconsistente, que não se organizou institucionalmente e aperfeiçoou tecnicamente para executar a urbanização integrada. Tal trajetória diverge, substancialmente, das observadas em municípios brasileiros detentores de experiências emblemáticas (CARDOSO; DENALDI, 2018; NUNES DA SILVA; CARDOSO; DENALDI, 2022), que se caracterizaram pelo aperfeiçoamento das práticas de intervenção e tornaram progressivamente efetivos os programas de urbanização integrada de favelas.

Esses aspectos ajudam a explicar porque quantidade significativa dos projetos elaborados no município para captação de recursos externos não tenham sido executados, ou tenham sido implementados de modo incompleto, conforme Vasco (2018), Nunes da Silva et al. (2018, 2021). Além disso, porque um contingente expressivo de favelas fique décadas sem receber atenção por parte do poder público, ou, quando recebem, as intervenções se realizem sem um projeto global para o enfrentamento das precariedades (TEXEIRA, 2022), realizando-se por meio de ações parciais, incompletas e desarticuladas, que, em geral, restringem-se à remoção das famílias. Este modelo tem produzido o agravamento das precariedades e aprofundado a vulnerabilidade social da população mais empobrecida, explicitando a inefetividade da política de intervenção em favelas praticada no município de Curitiba. (VASCO, 2018; NUNES DA SILVA et al., 2018, 2022).

3 METODOLOGIA PARA AVALIAÇÃO DAS INTERVENÇÕES

Os estudos de caso analisados contemplam três assentamentos informais: Vilas União Ferroviária e Terra Santa e Bolsão Formosa, sendo o último composto pelas Vilas Formosa, Leão, Uberlândia e São José. A seleção desses espaços se deu em função do tamanho, da década de origem, da localização, dos investimentos do PAC UAP, da existência de intervenções anteriores a este programa e da disponibilidade de dados.

As informações utilizadas nas análises tiveram como fonte relatórios de levantamento da situação das favelas no município elaborados pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC) em diferentes anos, projetos de intervenção em favelas desenvolvidos pela COHAB-CT, notícias de obras realizadas nas áreas, série histórica das imagens de satélite dos assentamentos e levantamentos de campo. (TEXEIRA, 2022)

As informações coletadas nos projetos foram vetorizadas e georreferenciadas, por meio de sistema de informações geográficas (SIG), que permitiu que as informações espaciais fossem relacionadas a atributos quantitativos e qualitativos.

Na etapa seguinte recuperou-se o histórico da ocupação, dos projetos e das intervenções executadas nas Vilas, construindo-se uma linha do tempo. Em seguida as ações planejadas foram comparadas às executadas, por meio da elaboração de mapas e de um quadro contendo o escopo dos projetos elaborados para captação dos recursos federais pelo município (CEF, 2018); as informações dos contratos do PAC UAP; e as ações executadas a partir da CEF (2018), que também foram verificadas em campo. O cruzamento desses dados permitiu a produção de informações quantitativas e qualitativas para cada caso, e posteriormente de modo comparado.

Na sequência, a análise apoiou-se em metodologias para avaliação de projetos e intervenções de urbanização em favelas (BRASIL, 2004b; MORETTI; DENALDI, 2018; BALBIM et al., 2013). A primeira delas foi desenvolvida para avaliar o programa Habitar Brasil Banco Interamericano de Desenvolvimento (HBB BID), e contempla uma matriz de indicadores pós-ocupação, organizada em três eixos com dimensões que abordam a qualidade física da infraestrutura, as habitações e o impacto na qualidade social de acesso às oportunidades e à melhoria da vida nos assentamentos (BRASIL, 2004b).

A segunda metodologia foi desenvolvida por Moretti e Denaldi (2018, p. 477) para avaliar favelas do Grande ABC paulista contempladas com intervenções do PAC-UAP, organizada em três eixos – (i) melhoria das condições de habitação, (ii) mobilidade e (iii) saneamento e meio ambiente – com a aplicação de descritores quantitativos e qualitativos para cada um deles. Os quantitativos contemplam parâmetros numéricos para avaliação de variáveis de qualidade do projeto, e os qualitativos permitem a verificação da qualidade no atendimento das metas, por meio da definição de parâmetros numéricos quando era clara a intenção almejada. A avaliação de cada descritor é realizada segundo valores de desempenho desejados e a comparação entre o projeto e o assentamento pós-intervenção. (MORETTI; DENALDI, 2018)⁶.

A partir dessas metodologias construiu-se a que foi aplicada na análise dos estudos de caso (Quadro 1).

⁶ Outras metodologias assessorias contribuíram para a definição dos parâmetros e indicadores verificados (TEXEIRA 1, 2022).

Quadro 1. Indicadores e descritores aplicados nas análises

EIXOS	DESCRITOR	INDICADOR
Habitação	Melhoria das condições habitacionais	Houve unidades habitacionais disponibilizadas no assentamento?
		Houve melhoria habitacional realizada no assentamento?
		Houve redução do adensamento por quadra?
	Regularização urbanística do território	Houve regularização fundiária?
Infraestrutura	Melhoria, qualificação e expansão dos espaços e serviços públicos	Houve, remanejamento de famílias em unidades prontas, próximas ao local de intervenção e em locais adequados?
		Houve surgimento de novas ocupações irregulares na própria ocupação ou no entorno imediato?
		Houve realização de ligações domiciliares de redes de distribuição de água e energia elétrica?
		Houve execução de iluminação pública?
		Houve execução de obras de pavimentação?
		Houve execução de obras de saneamento?
		Houve mudança no acesso à coleta de resíduos sólidos, comuns e recicláveis
Acesso a Equipamentos e Serviços Públicos e Privados	Minimização das condições e fatores de risco	Houve atingimento por arborização pública
		Houve execução de obras da rede de drenagem?
		Houve execução de obras de minimização de riscos geotécnicos?
Acesso a Equipamentos e Serviços Públicos e Privados	Melhoria e conservação da área de intervenção	Houve implantação de áreas verdes, parques e/ou áreas públicas?
		Houve implantação de equipamentos públicos e comunitários?

Fonte: Elaboração própria com base em Balbim et al. (2013), Moretti e Denaldi (2018).

Em seguida as informações foram espacializadas em cada assentamento, comparando-se as ações planejadas com as executadas. Para tanto recorreu-se ao processo analítico hierárquico - Analytical Hierarchy Process (AHP) - desenvolvido por Saaty (1991), utilizado em pesquisas urbanas para agregar critérios e variáveis quantitativos ao processo, permitindo análises espaciais e sintéticas dos

resultados. O AHP parte da estruturação hierárquica da análise em três níveis, relacionando objetivos, critérios e variáveis. Os itens analisados foram sintetizados em seis variáveis, que partiram dos descriptores (FIGURA 2) e dos projetos estudados no histórico das intervenções: infraestrutura de macrodrenagem; produção de moradia e melhorias habitacionais; saneamento e ligações domiciliares; remoções e eliminação de risco; novos equipamentos sociais e requalificação ambiental; e infraestrutura de microdrenagem e pavimentação.

As análises foram realizadas com o mapeamento lote a lote, considerando cada um dos indicadores do quadro na Figura 2, e por meio de raios de abrangência de atendimento para os indicadores de infraestrutura de macrodrenagem, de remoções e de acesso à equipamentos e serviços públicos, pois nestes casos o impacto não é medido pelo lote, mas pela região. Os raios de abrangência utilizados são os utilizados pelo IPDF (2010) e por Gouvêa (2008).

Com a definição das variáveis criou-se a matriz de emparelhamento dos dados, permitindo compará-las entre si por meio da atribuição de valores retirados de uma escala pré-definida por Saaty (1991). Então, utilizando-se de procedimentos matemáticos de normalização e verificação da inconsistência da matriz, definiu-se o peso de cada variável (Tabela 1).

Tabela 1. Pesos dos critérios aplicados aos estudos de caso

Critérios	Peso
Infraestrutura de Macrodrenagem	0,4395
Produção de Moradia e Melhorias Habitacionais	0,2505
Saneamento e Ligações Domiciliares	0,1475
Remoções / Eliminação de Risco	0,0868
Novos Equipamentos Sociais e Requalificação Ambiental	0,0485
Infraestrutura de Microdrenagem e Pavimentação	0,0273

Fonte: Texeira 1 (2022).

Os pesos possuem um caráter neutro segundo o AHP, que passou a ser determinado como positivo ou negativo dependendo do impacto gerado no território, definidos a partir da revisão de literatura (TEXEIRA, 2022). As remoções foram creditadas com valor negativo por gerarem efeitos deletérios às famílias, apesar de justificadas pela eliminação de risco. A creditação negativa das remoções soma menos que a produção habitacional e a eliminação de risco da macrodrenagem, equilibrando os valores. Demais critérios foram creditados com valor positivo.

Caso os raios de abrangência de diferentes equipamentos atingissem uma mesma edificação os valores correspondentes foram somados. Partiu-se também do entendimento de que a macrodrenagem e as remoções geram impactos generalizados na favela, abrangendo-se todas as edificações.

Por meio desses procedimentos realizou-se o mapeamento comparativo entre as variáveis da AHP, aplicando-se os pesos de cada critério para as ações projetadas e executadas. Na sequência a matriz AHP foi analisada para identificar os impactos

das intervenções projetadas e executadas em cada favela, que na sequência forma comparados entre os estudos de caso.

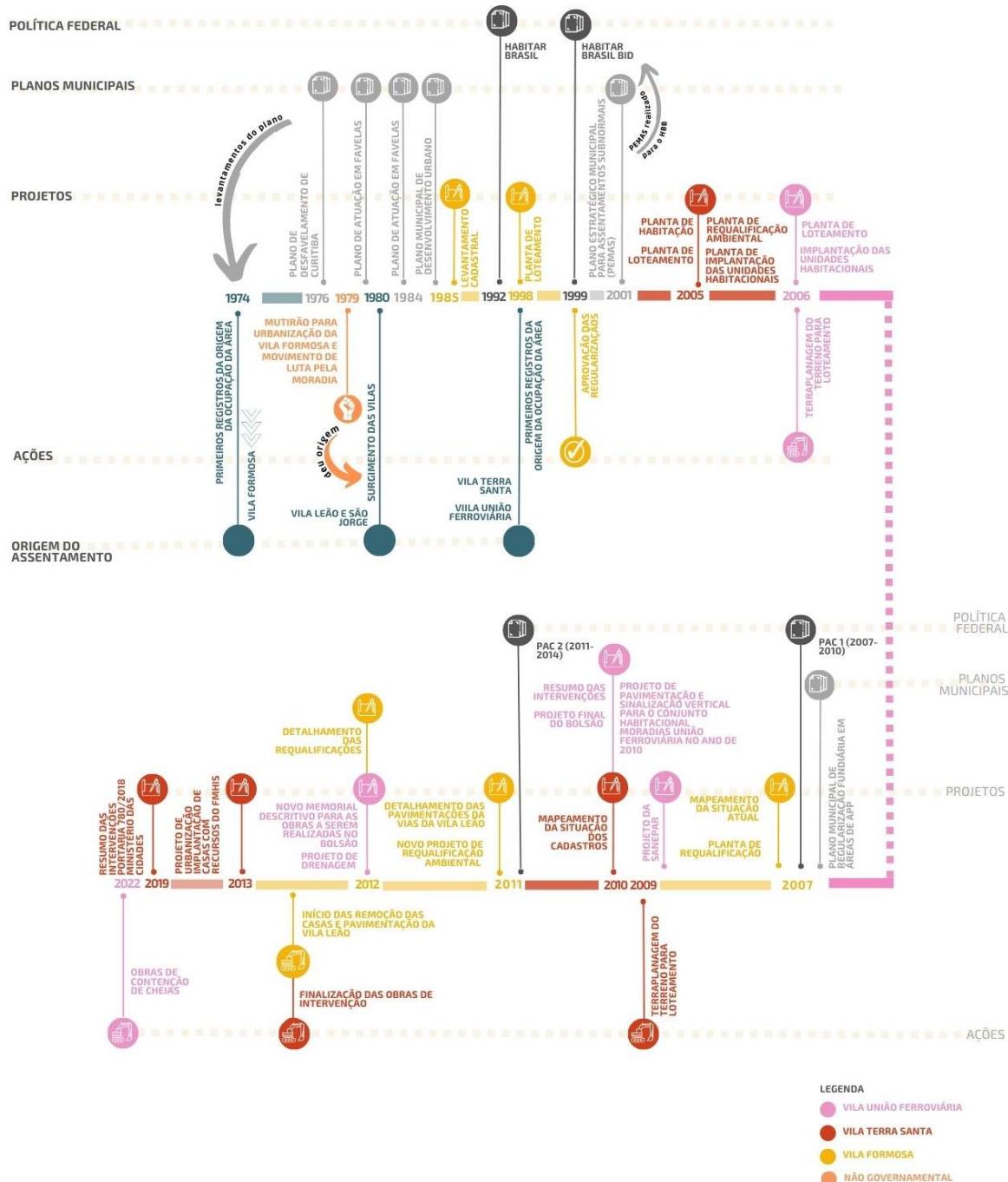
As análises buscaram responder as seguintes questões: (i) para os projetos - como foram definidas as áreas abrangidas e se consideraram o histórico da ocupação e as intervenções anteriores ao PAC UAP; se e de que forma consideravam a urbanização da favela integrada à cidade; se e como a prefeitura acompanhou e realizou manutenções após a obra; como foram elaborados os diagnósticos para a concepção dos projetos; (ii) para as obras executadas - se a pavimentação e as remoções foram priorizadas em detrimento dos outros componentes dos projetos; se a requalificação ambiental foi realizada; se após a obra ocorreram novos adensamentos e ocupações. Por fim, questionou-se em que medida as ações contribuíram para a construção de políticas para enfrentamento da precariedade habitacional em Curitiba.

4 AVALIAÇÃO DAS INTERVENÇÕES PROJETADAS E EXECUTADAS

A partir da aplicação dos procedimentos anteriormente descritos, foi possível avaliar as intervenções projetadas e planejadas nos três assentamentos estudados. A da linha do tempo permitiu compreender a natureza das ações planejadas e executadas, a características das intervenções e as conexões entre os programas e projetos implementados pela administração municipal e a PNH (Figura 1). Os resultados, similares entre os estudos de caso, demonstraram que a atuação da gestão municipal tem se caracterizado pela elaboração de diagnósticos, planos e projetos de intervenção, que, em geral, não são executados, ou são implementados parcialmente, confirmando NUNES DA SILVA et al. (2021) “que o não desenvolvimento de programas e projetos de urbanização de favelas explica-se pela falta de priorização política do enfrentamento dessa questão” (NUNES DA SILVA et al., 2022, p.253).

A aplicação dos descritores e indicadores permitiu identificar a abrangência das intervenções (pontual, parcial ou integral) e as ações planejadas e executadas nos assentamentos. Observou-se que essas ações se concentraram em projetos de infraestrutura e em intervenções físicas, realizadas, em geral, nos espaços públicos, externos aos lotes (TEXEIRA 1, 2022). A análise comparada dos resultados possibilitou também identificar a abordagem característica da atuação do poder público municipal na execução dos programas e projetos de urbanização de favelas. O eixo Habitação apresentou os menores índices de execução, especialmente em relação às obras de melhoria e produção habitacional nos próprios assentamentos. As remoções ocorreram nos três casos e embora a regularização fundiária tivesse sido prevista para os domicílios que permaneceram ela não foi completamente executada em dois deles. Além disso, verificou-se que a remoção (total ou parcial de acordo com o caso), seguida da realocação para conjuntos habitacionais distantes da área de origem, norteou a intervenção desde os projetos, confirmando os resultados de outras pesquisas (TEXEIRA 1, 2022; NUNES DA SILVA et al., 2018).

Figura 1. Linha do tempo comparada dos projetos e intervenções nos estudos de caso



Fonte: Texeira 1 (2022).

A análise dos indicadores aplicados aos descritores permitiu concluir que as ações executadas não promoveram a melhoria das condições habitacionais, a regularização urbanística e fundiária, tampouco a minimização dos impactos das intervenções no assentamento como um todo. Ainda referente a este eixo, não foram identificadas medidas para controle e manutenção das condições urbanísticas após a intervenção, observando-se o surgimento de novas ocupações no entorno imediato dos três assentamentos. Outro aspecto é que as condições

urbanísticas das Vilas foram prejudicadas pelas obras inconclusas, tais como a não retirada das caliças da demolição das casas no Bolsão Formosa, e a não implantação de equipamentos públicos no entorno da Vila União Ferroviária.

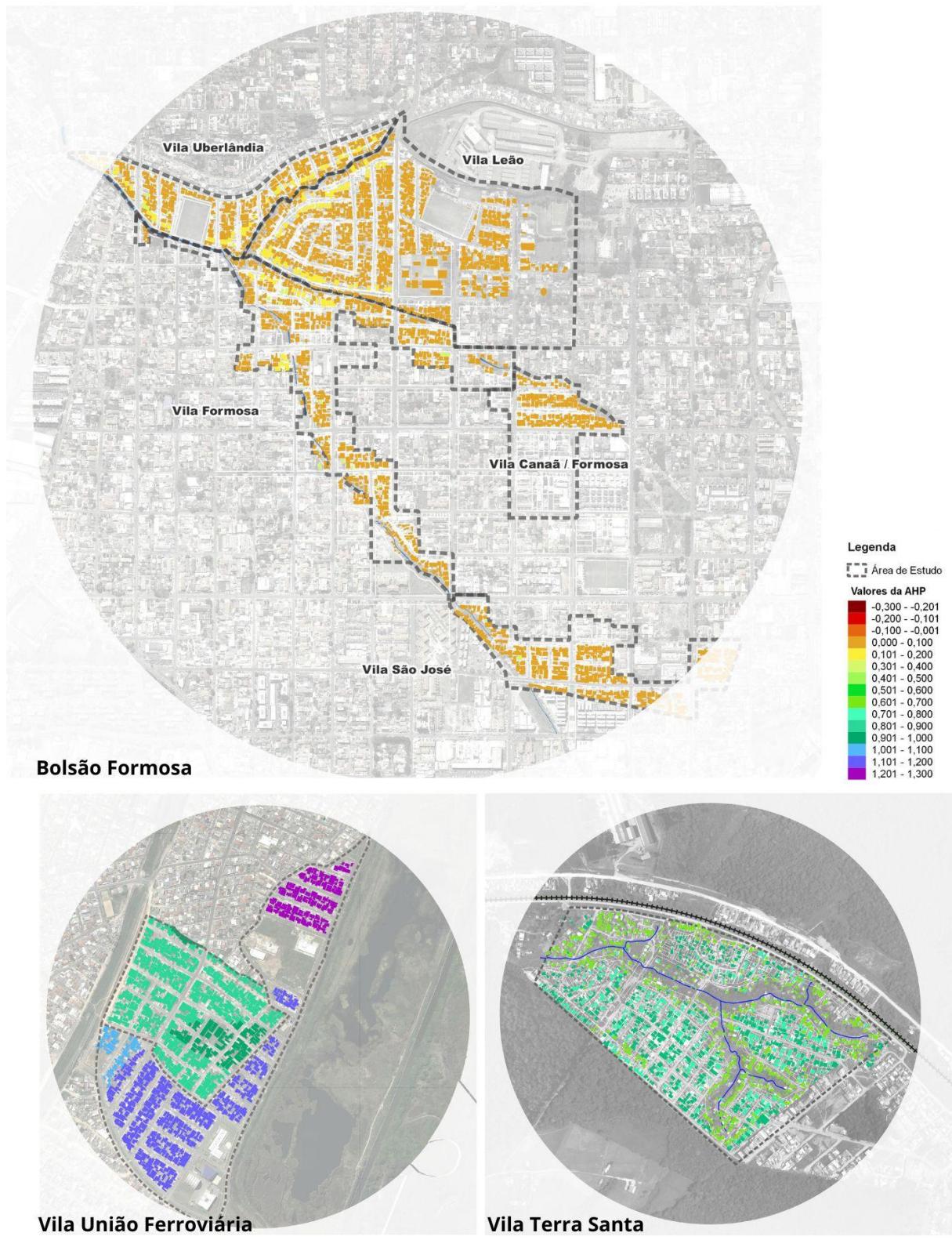
No eixo Infraestrutura, observou-se que foram executadas as ligações domiciliares de água e luz e as redes de saneamento pelas concessionárias prestadoras desses serviços, mas as obras de responsabilidade do município, como a pavimentação, a drenagem e a arborização urbana, foram implementadas parcialmente. Ainda, que a pavimentação priorizou as ruas projetadas nos novos conjuntos habitacionais e não as existentes nos assentamentos, em especial as lindeiras às APPs. Em relação à melhoria, qualificação e expansão dos espaços e serviços, não foram executadas a arborização pública e a revegetalização das APPs liberadas pelas remoções. No que diz respeito à minimização do risco, na Vila União Ferroviária foram executadas obras de macrodrenagem, mas nem todos os fatores foram resolvidos, como a execução de infraestrutura para transposição segura da ferrovia por pedestres. No Bolsão Formosa observou-se também que não foram implementadas ações para a estabilização das margens dos rios.

Em relação ao eixo Equipamentos Públicos, as obras previstas foram executadas de modo incompleto, impactando na melhoria das condições de vida das famílias e na qualidade urbana das áreas, sobretudo em se tratando de equipamentos para geração de renda e o lazer da população, sendo os últimos implantados apenas na Vila Terra Santa.

Na terceira etapa foi aplicada a matriz AHP para espacializar as informações e verificar a efetividade das ações planejadas e executadas. Por meio dos critérios definidos e dos pesos encontrados identificou-se as favelas com as intervenções mais efetivas no combate às precariedades. Em relação à avaliação dos projetos verificou-se que as ações se concentraram nas APPs, onde ocorreram também as principais variações no nível das intervenções. No Bolsão Formosa foram encontrados os menores valores, em função de não terem sido previstas ações de melhoria habitacional no assentamento. Em função da densidade construtiva e do grau de consolidação dessa ocupação, novos conjuntos habitacionais no próprio assentamento seriam dificilmente viabilizados sem um número expressivo de remoções, mas poderiam ter sido melhorados os níveis de habitabilidade por meio do desadensamento e da construção de novas unidades no entorno próximo. Ou ainda, se tivessem sido feitos investimentos para melhoria arquitetônica e construtiva das edificações existentes. Somente a Vila Terra Santa contou com ações de melhoria habitacional, que foram caracterizadas pela demolição das habitações existentes e a construção de novas no mesmo lote. Em relação à macrodrenagem, a intervenção na Vila União Ferroviária foi a que apresentou índices mais significativos.

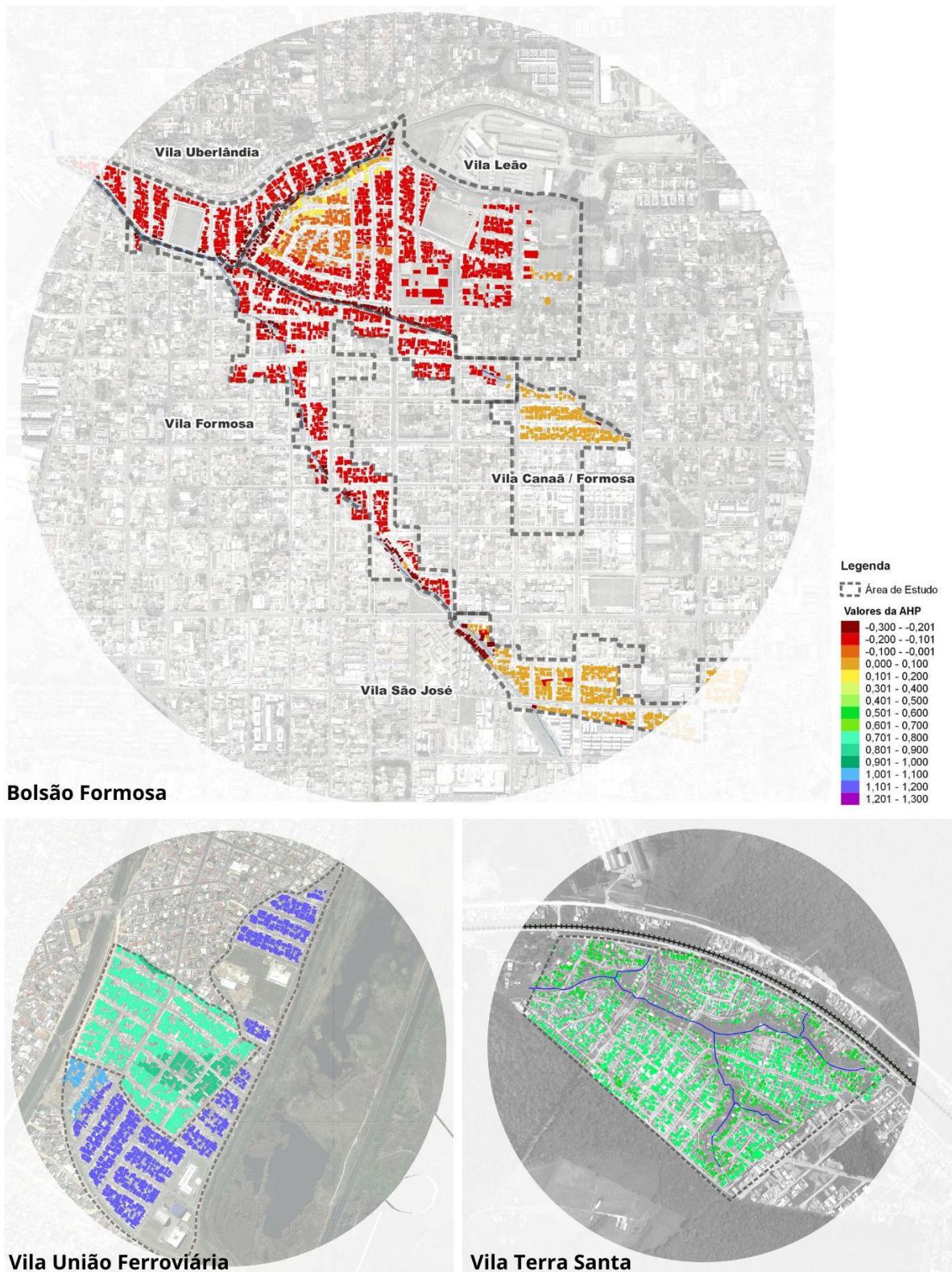
De forma geral, os valores obtidos nas intervenções executadas comparados aos valores das ações projetadas (FIGURAS 2 E 3) não mudaram significativamente o cenário no pós-ocupação, permitindo concluir que tanto os projetos como as obras executadas não se enquadram no conceito de urbanização integrada. Verificou-se que foram mais significativas as diferenças entre as favelas, indicando que os resultados têm maior relação com a realidade pré-existente nos assentamentos, do que com os projetos e intervenções realizados.

Figura 2. Matriz AHP comparativa entre as intervenções projetadas nos estudos de caso



Fonte: Texeira 1 (2022).

Figura 3. Matriz AHP comparativa entre as intervenções executadas nos estudos de caso



Fonte: Texeira 1 (2022).

O estudo comparado do histórico das intervenções, cotejado com os valores obtidos na AHP (Tabela 1*Erro! Fonte de referência não encontrada.*) e a análise dos eixos, descriptores e indicadores (*Erro! Fonte de referência não encontrada.*), permitiram concluir que nas Vilas União Ferroviária e Terra Santa o PAC UAP deu continuidade às diretrizes do HBB BID, apresentando projetos e ações mais complexos e abrangentes em comparação com o Bolsão Formosa, que recebeu pela primeira vez ações de urbanização com o PAC UAP. Ou seja, assentamentos que já tinham recebido HBB BID obtiveram melhores níveis de execução na avaliação AHP, explicitando que a urbanização integrada demanda políticas contínuas e permanentes.

Outro aspecto é que a requalificação ambiental das APPs conduziu a elaboração dos projetos para os três assentamentos, justificada pela minimização do risco. No entanto, observou-se que embora as remoções das faixas das APPs tenham sido realizadas essas áreas não foram recuperadas, em prejuízo da requalificação ambiental almejada nos projetos (NUNES DA SILVA et al., 2018).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme demonstrado, embora o Brasil tenha uma trajetória virtuosa em políticas de urbanização de favelas, considerando a diversidade regional, as distintas realidades dos municípios brasileiros e as diferentes condições institucionais desses entes para executá-las, são inúmeros os desafios para torná-las efetivas e representativas em termos de país. Muitos desses desafios são exemplarmente observados em Curitiba, município caracterizado por uma política habitacional conservadora, descontínua e pouco estruturada para promover a urbanização integrada de favelas (NUNES DA SILVA et al., 2021; 2022).

Com o propósito de contribuir com o enfrentamento desses desafios, foram apresentados conceitos aplicados metodologias para análise de intervenções planejadas e executadas, em três estudos de caso situados em Curitiba, cujos resultados permitiram caracterizar as práticas locais de urbanização de favelas e a abordagem dessa política no município.

A linha do tempo confirmou resultados de investigações já desenvolvidas, segundo as quais a abordagem das intervenções em favelas em Curitiba afasta-se do conceito de urbanização integrada. Conforme apurado, os projetos priorizam as intervenções físicas e não seguem um plano global capaz de possibilitar a continuidade e o enfrentamento de todas as dimensões da precariedade habitacional nesses assentamentos. Além disso, verificou-se que quando executadas as ações são implementadas de forma pontual e pouco articuladas, sem definição de prioridades, de maneira parcial, incompleta e sem um plano para continuidade das obras ou o acompanhamento do pós-ocupação. Ou seja, são intervenções tratadas como projetos estanques e descontínuos no tempo, distanciadas, portanto, do dinamismo e das necessidades que caracterizam a vida cotidiana e a produção do espaço nesses espaços de moradia popular.

A linha do tempo iluminou ainda a dependência municipal dos recursos externos para executar esta política, explicitando a falta de priorização dada aos programas e projetos para urbanização de favelas na agenda das políticas urbanas executadas em Curitiba.

A aplicação dos eixos, descriptores e indicadores permitiu identificar aspectos qualitativos das intervenções, inclusive dimensões sociais e ambientais dos programas de urbanização de favelas, tais como ações para geração de renda e a qualidade e o conforto dos espaços de uso público e das edificações. Observou-se que em Curitiba os projetos não transcendem os aspectos materiais das intervenções, conforme observado nos indicadores

que mediram a regularização fundiária e a implantação de ações de melhoria habitacional, pouco expressivas nos casos estudados.

A aplicação da metodologia permitiu também aferir em que medida as ações contribuíram para enfrentar o déficit qualitativo, em especial a habitação precária e o adensamento excessivo. As perguntas aplicadas aos eixos, descritores e indicadores permitiram caracterizar os projetos e avaliar se as intervenções foram ou não realizadas, mesmo em condições de insuficiência de dados, possibilitando sua utilização mesmo por municípios com capacidades institucionais insuficientes para executar programas de urbanização de favelas.

A partir dos resultados obtidos defende-se, portanto, a aplicabilidade e a validade da metodologia como instrumento de planejamento, monitoramento e controle de políticas de intervenção em favelas, na medida em que ela possibilita a construção de cenários, desde a caracterização da realidade antes da elaboração dos projetos, ao futuramente obtido após a execução das ações planejadas. Além disso, permite identificar as ações que promoveriam os efeitos mais contundentes, tanto os positivos como os negativos, podendo ser adotada como ferramenta para o planejamento das ações e a avaliação após a execução delas, como também para construção de cenários prospectivos com o fim de guiar a elaboração de planos, programas e projetos. Por tais características a metodologia contribui ainda na tomada de decisões a respeito da destinação dos recursos públicos.

Cumpre ressaltar, no entanto, que a AHP se limita a avaliar aspectos físicos das intervenções, mas não os imateriais, igualmente relevantes para caracterizar a urbanização integrada de favelas. Além disso, considerando os estudos de caso, a AHP restringiu-se à utilização de informações levantadas nos projetos elaborados pela Prefeitura Municipal, não tendo sido realizadas análises da situação das áreas antes da elaboração dos projetos, embora a metodologia permita tal avaliação. Outro aspecto a ser destacado é que não foram desenvolvidas análises acerca de como se daria a mudança dos níveis AHP nos assentamentos caso o projeto tivesse como objetivo realizar a urbanização integrada.

Em conclusão, espera-se que os resultados obtidos acerca das consequências sócio espaciais das ações executadas, bem como a caracterização da abordagem das intervenções em favelas em Curitiba, possam auxiliar na transformação da racionalidade que tem conduzido a política municipal de habitação, a qual, conforme Vasco, 2018; Nunes da Silva et al., 2018; 2021; Texeira, 2022, distancia-se do preconizado nas normativas e políticas estabelecidas em outras esferas de gestão para o combate à precariedade habitacional.

Tal propósito tem especial importância no momento que o Brasil vive um período de expectativas renovadas no campo da política habitacional, derivadas na recente criação da Secretaria dos Territórios Periféricos, da recomposição do Ministério das Cidades e do relançamento do Programa Minha Casa Minha Vida, que nesta nova versão permite financiar projetos de urbanização de favelas. Desta forma, é relevante que os novos projetos financiados sejam concebidos, desenvolvidos e executados norteados pelo conceito de urbanização integrada de favelas, tornando efetivo o direito à moradia digna para a população que vive em assentamentos precários.

Favelas Urbanization in Curitiba: methodologies for evaluating projects and interventions

ABSTRACT

The article explores contributions of methodologies for evaluating urbanization actions in favelas, based on the analysis of planned and executed interventions in three precarious settlements located in Curitiba city - Brazil. It begins with the recovery of concepts that allow characterizing the integrated urbanization in favelas, and then presents the base methodologies used in construction of the procedures adopted for three case studies evaluation. Aim to verify, through qualitative and quantitative indicators, to what extent the interventions promoted integrated urbanization in the studied settlements. The results allowed to characterize the municipality's way of acting regarding urbanization in favelas and verify to what extent the incorporated actions faced the housing deficit and promoted decent housing. In addition, the methodological procedures adopted can be used by other cities in the planning, execution and monitoring of policies towards face housing precariousness.

KEYWORDS: Favelas Urbanization, Project Evaluation Methodologies, Curitiba, Brazil.

REFERÊNCIAS

- BALBIM, R.; KRAUSE, C.; BECKER, M. F.; NETO, V. C. L.; CASSIOLATO, M. M.; ANDRADE, C. C. Metodologia de avaliação de resultados. O caso das intervenções do PAC Urbanização de Favelas. 2013. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2342/1/TD_1903.pdf>. Acesso em: mai. 2023.
- BRASIL. Ministério das Cidades. Política nacional de habitação. Brasília, 2004a.
- 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. Ministério das Cidades. Matriz de indicadores para avaliação do pós-ocupação dos projetos piloto de investimento intervenção em favelas. 2004b. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/document/67436207/Matriz-de-Indicadores—mcidades>>. Acesso em: mai. 2023.
- BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos. Direito à moradia adequada. Brasília, 2013.
- BUENO, L. M. de 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 da habitação de interesse social. São Paulo: Coleção Habitare, Volume 1, 2002.
- CARDOSO, A. L. Assentamentos Precários no Brasil: discutindo conceitos. In: MORAIS, M. P.; KRAUSE, C.; NETO, V. C. L. (Ed.). Caracterização e tipologia de assentamentos precários. Estudos de casos brasileiros. Brasília: Ipea, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2016.
- CARDOSO, A. L.; ARAUJO, R. L.; GHILARDI, F. H. Necessidades Habitacionais. In: DENALDI, R.; SANTA, R. J. (Org.). Curso a distância. Planos Locais de Habitação de Interesse Social. Brasília: Secretaria Nacional de Habitação, Ministério das Cidades, 2009.
- 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.). Urbanização de Favelas no Brasil: Um balanço preliminar do PAC. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.

CARVALHO, S. A. Avaliação da aplicabilidade do conceito de habitabilidade nas moradias das favelas cariocas. O Caso de Vila Canoas. Rio de Janeiro: FAU-UFRJ, 2008.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (CEF). Tabela com informações dos Termos de Compromisso do PAC-UAP no município de Curitiba. Curitiba: CEF, 2018.

COELHO, C. M. Melhorias habitacionais em favelas urbanizadas. São Paulo: FAU-USP, 2017.

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.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). Metodologia do déficit habitacional e da inadequação de domicílios no Brasil. 2016-2019. Belo Horizonte: FJP, 2021.

GOUVÊA, L. A. Cidade Vida. Curso de desenho ambiental urbano. São Paulo: Nobel, 2008.

INSTITUTO DE PLANEJAMENTO TERRITORIAL E URBANO DO DISTRITO FEDERAL (IPDF). Índices Urbanísticos dos Equipamentos Comunitários. Goiânia: IPDF, 2010.

MORETTI, R. S. & DENALDI, R. Aplicação de descritores na análise de projetos de qualificação urbanística de favelas. *Oculum Ensaios*, 15(3), 475-493, 2018.

NUNES DA SILVA, M.; VASCO, K. M. C. M.; TEXEIRA, A. G. O arcabouço institucional e normativo da Política Municipal de Habitação e as contradições na execução do PAC em Curitiba. In: CARDOSO, A. L. C. & DENALDI, R. (Org.). Urbanização de favelas no Brasil. Um balanço preliminar do PAC. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.

NUNES DA SILVA, M.; LEMES da Silva, M. B.; VASCO, K. M. C. M.; FURLAN, D. S.; TEXEIRA, A. G.; CORREIA, A. D. A. Condicionantes institucionais e normativas para implementação de políticas (programas e projetos) de urbanização de favelas no Município de Curitiba. Relatório de pesquisa Direito à cidade e habitação. LAHURB UFPR, Curitiba, 2021.

NUNES DA SILVA, M.; CARDOSO, A.; DENALDI, R. Trajetórias de políticas municipais de urbanização de favelas. Análise comparada das experiências de Belo Horizonte, Campina Grande, Curitiba, Fortaleza, Pelotas, Recife, Rio de Janeiro e Santo André. In: NUNES DA SILVA, M.; CARDOSO, A.; DENALDI, R. (Orgs.). *Urbanização de favelas no Brasil. Trajetórias de políticas municipais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, Observatório das Metrópoles, 2022.

NUNES DA SILVA, M.; LEMES da Silva, M. B.; VASCO, K. M. C. M.; FURLAN, D. S.; TEIXEIRA, A. G.; CORREIA, A. D. A. Os projetos de cidade e a cidade das favelas revisitando a experiência de Curitiba a partir da trajetória da política de intervenção em favelas. In: NUNES DA SILVA, M.; CARDOSO, A.; DENALDI, R. (Orgs.). *Urbanização de favelas no Brasil. Trajetórias de políticas municipais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, Observatório das Metrópoles, 2022.

SAATY, T. L. *Método de análise hierárquica*. São Paulo: McGraw-Hill, Makron, 1991. Tradução de: Silva, W. da S. e S.

TEIXEIRA, A. G. *Urbanização de favelas no Município de Curitiba. Análise da abordagem das intervenções no Bairro Formosa e nas Vilas União Ferroviária e Terra Santa*. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano). UFPR, Curitiba, 2022.

VASCO, K. M. C. M. *O Programa Minha Casa Minha Vida como ferramenta para intervenção nas favelas de Curitiba. O caso da Vila Santos Andrade*. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano). UFPR, Curitiba, 2018.

Recebido: 03 nov. 2025.

Aprovado: 27 nov. 2025.

DOI: 10.3895/rbpd.v15n1.17606

Como citar: TEIXEIRA, A. G.; SILVA, M. N. *Urbanização de favelas em Curitiba: metodologias para avaliação de projetos e intervenções*. *R. Bras. Planej. Desenv.* Curitiba, v. 15, n. 01, p. 03-23, jan./abr. 2026. Disponível em: <<https://periodicos.utfpr.edu.br/rbpd>>. Acesso em: XXX.

Correspondência:

Ana Gabriela Texeira
R. XV de Novembro, 1299 - Centro, Curitiba - PR

Direito autoral: Este artigo está licenciado sob os termos da Licença Creative Commons-Atribuição 4.0 Internacional.

