

# **Aspectos Jurídico-Ambientais Da Ocupação Territorial De Curitiba/PR: Tendências De Desequilíbrio<sup>1</sup>**

*Legal and environmental aspects of territorial occupation in Curitiba / PR: patterns disequilibrium*

*Vivian C. K. Dombrowski<sup>2</sup>*

**Resumo:** O presente trabalho tem como tema a ocupação do espaço urbano com a investigação de seus aspectos teórico-jurídicos, visando demonstrar a formação de uma nova classe urbana, originada na ausência de políticas habitacionais e urbanas. A migração campesina e a carência de locais regulares para fixação, fez com que o êxodo rumo aos grandes centros se tornasse um dos maiores problemas socioambiental e urbanístico da atualidade. Utiliza-se da categoria de modo a promover a verificação da legislação urbano-ambiental vigente ante as problemáticas da ocupação irregular do solo, assim como a regularização fundiária, assim como verificar as políticas públicas existentes a respeito. Tendo por exemplo da formação urbana da região metropolitana de Curitiba, percebe-se que grande parcela da problemática atual tem raízes no passado, mas há, ainda, problemas que surgiram com o desenvolvimento da cidade, muitas vezes desequilibrado, que não soube prever o surgimento de um novo fenômeno social. Essa nova massa que se estabeleceu em assentamentos ilegais e irregulares, muitas vezes em condições parcas, insalubres, é fruto da inobservância e ineficácia de políticas públicas e leis pertinentes, que buscaram atender essa demanda, como a Lei 11.977/09, mas que, embora alterada várias vezes, ainda não conseguiu suprir as necessidades da população da região metropolitana da capital paranaense.

**Palavras-Chave:** Ocupação urbana; Região metropolitana; Regularização fundiária.

**Abstract:** The topic of this paper is the urban space occupation and its investigation in the theoretical and legal aspects, establishing a new social urban class that has grown up by the absence of habitation's policies. The peasant migration and a consequently lack of regular dwellings, have become in a major social and environmental problem nowadays. It makes use of this category to promote the assessment of the urban and environmental laws under the land irregular occupation and sustainable cities policies, as fundiary regularization. As an example Curitiba metropolitan area formation, it's possible to see that the major actual problem there's its origin in the past, but there are others that emerged since the city development, unbalanced, that wasn't studied and couldn't see a new social phenomena growing. The new social group that have established in illegal and irregular lands, in poor and unhealthy conditions, is originated by the inefficacy of public policies and specifically laws, that intended to help this demand, as the law 11.977/09, whom has not gotten supply the Curitiba metropolitan area population necessities

**Key-Words:** Urban occupation; Metropolitan area; Fundiary regularization.

## **Breves considerações acerca da formação urbano-territorial de Curitiba e região metropolitana**

Primeiramente, insta registrar que o presente artigo é um excerto (adaptado) da dissertação de mestrado da autora<sup>3</sup>, a qual tratou dos aspectos jurídicos da

---

<sup>1</sup> Artigo recebido em novembro de 2011 e aprovado em fevereiro de 2012.

Artigo apresentado no VII Encontro Nacional Sobre Migrações de Tema Central: Migrações, Políticas Públicas e Desigualdades Regionais, realização de 10 a 12 de Outubro de 2011, Curitiba/PR.

<sup>2</sup> Mestre em Direito (Meio Ambiente e Ecologia Política) pela UFSC. Especialista em Direito Socioambiental e Bel. em Direito pela PUC-PR. Membro do Grupo de Pesquisa Direito Planetário, Meio Ambiente e Globalização – UFSC/CNPq. Pesquisadora da área urbano-ambiental. Autora de diversos artigos na área do Direito Ambiental, Internacional e Urbanístico.

<sup>3</sup> DOMBROWSKI, Vivian C. K. **Aspectos teórico-jurídicos da ocupação do solo urbano.** Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Santa Catarina: Florianópolis, 2011.

ocupação do espaço urbano, dando ênfase ao processo de ocupação e urbanização da capital paranaense, e a legislação vigente como suporte a esse novo cenário.

Interessante iniciar esta explanação trazendo a baila os primórdios da ocupação social na capital paranaense, bem como nos seus arredores, a fim de estabelecer um vínculo com a situação atual, e, dessa forma, expor que o cenário vislumbrado nos dias de hoje nada mais é do que uma herança do processo de colonização. Este período deixou marcas que foram se tornando cada vez mais arraigadas e difíceis de serem modificadas. Isso fez com que essa bagagem histórica passasse a influenciar não somente a esfera social, econômica e cultural, mas também a ambiental, uma vez que impôs um padrão de ocupação urbana responsável pela degradação ecológica, principalmente nas áreas de mananciais.

A origem de Curitiba está intimamente ligada ao período colonial brasileiro, sendo influenciada pelo desenvolvimento sócio-político da época, bem como pela exploração do ouro e minerais que ensejaram a formação da primeira vila na província de São Paulo, ainda no início do séc. XVII.

No entanto, após o período de exploração de metais preciosos, poucos mineradores permaneceram na vila, haja vista o esgotamento dos recursos naturais, passando então a praticar uma agricultura de subsistência, fortalecendo a ocupação local e dando origem a Vila da Nossa Senhora da Luz dos Pinhais, em 1693.

Alguns anos mais tarde, já no séc. XVIII, a Vila da Nossa Senhora da Luz dos Pinhais se tornou passagem obrigatória dos tropeiros que seguiam de Viamão, Rio Grande do Sul, para Sorocaba, São Paulo. Estimulou-se assim, a criação de gado e consolidou-se a Vila como o segundo núcleo urbano da província de São Paulo, corroborando então para que fosse elevada à condição de cidade.

No séc. XIX, houve a emancipação política do Paraná, transformando-o em uma nova província, despertando assim em Curitiba a necessidade de se adequar às exigências urbanas de uma cidade que rumava à capital da província. Nesse sentido, destaca Menezes:

A iminência de tornar-se a capital da nova província fez com que, pela primeira vez, Curitiba sofresse uma tentativa de controle do uso do solo urbano. Para se tornar capital da província paranaense era preciso ter um perfil de cidade organizada. Era preciso apresentar uma infra-estrutura que oferecesse condições para os novos serviços e as novas demandas inerentes à condição de capital de província.<sup>4</sup>

No entanto, com o aumento do número de imigrantes que se instalavam em Curitiba, problemas de infra-estrutura como falta de segurança pública, educação, iluminação, estradas, ruas irregulares, foram se tornando cada vez mais corriqueiros, necessitando de um programa que estabelecesse a ordem na cidade, principalmente no núcleo urbano onde a situação se tornava cada vez mais difícil.

Nesse cenário foi elaborado, em 1895, o primeiro Código de Obras de Curitiba, no qual ficaram estabelecidos critérios para o planejamento urbano, bem como as normas inerentes a ele, visando o desenvolver um ordenamento desejável para o crescimento da cidade. Ressalte-se que o tal código tornou-se eficiente pelo fato de impor penalidades àqueles que não cumprissem suas disposições.

---

<sup>4</sup> MENEZES, Claudio Luis. **Desenvolvimento urbano e meio ambiente: a experiência Curitiba**. Campinas: Papirus, 1996, p. 57.

A idéia buscada para a cidade era que ela fosse desenvolvida nos moldes europeus, adaptando o conceito de organismo ao conceito de meio urbano e sendo um organismo vivo, estaria também sujeita a disfunções. Dessa forma, explica Menezes:

Pressupunha-se, então, a necessidade de higienização e de eventuais “intervenções cirúrgicas” sobre a cidade para reconduzi-la ao seu “funcionamento normal. Tal como o organismo vivo, cada zona da cidade deveria estar em condições de desempenhar as funções a ela atribuídas. Nessa perspectiva, o controle do uso do solo urbano e as reformas na cidade garantiriam o funcionamento normal das atividades sociais e consequentemente a solução da questão urbana.<sup>5</sup>

A preocupação com o controle do uso do solo urbano passava então a ocupar lugar na pauta das questões político-administrativas da cidade. Esta passou a ser dividida em zonas, que se seguiam sob a forma de anéis concêntricos a partir do centro, sendo cada uma direcionada a uma função seguindo critérios socioambientais. Via de regra as zonas mais próximas ao centro eram destinadas à classe de maior poder aquisitivo, deixando as pensões, casas de jogos e bordéis para a periferia, uma vez que “a estratégia era afastar da zona central tudo aquilo que interferisse negativamente na estética e na funcionalidade da cidade”<sup>6</sup>.

Em consonância, já em 1913, a política do despotismo sanitário aprofundava ainda mais essa questão da marginalidade da classe menos desejada, impondo regras que deveriam ser seguidas sob pena de ser considerado “marginal” e ser deslocado para o subúrbio.

Tendo por base o caráter organicista, o Plano Agache, implementado em 1943, viria a expor possíveis soluções para os problemas da cidade, a partir de três diretrizes fundamentais: saneamento, descongestionamento e órgãos funcionais. Na questão do saneamento, obras como canalização de rios, drenagem de fundos de vale, melhoramento da rede de esgoto e águas pluviais e na rede de abastecimento de água, eram previstas pelo Plano; já no que tange ao descongestionamento, ele determinava melhorias no tráfego urbano e na circulação da produção e de pessoas: e, por fim, no que tange aos órgãos funcionais, o Plano Agache determinou a centralização dos edifícios administrativos em um único local, no caso de Curitiba, no Centro Cívico.

No entanto, insta destacar os apontamentos que o Plano Agache trouxe em relação aos loteamentos e ocupação urbana, os quais visavam estabelecer medidas preventivas a fim de evitar a ocupação do espaço de maneira desenfreada. Dentre as principais medidas, destaque-se a cobrança de toda a infra-estrutura básica, por parte da Prefeitura, de novos loteamentos, sendo impossibilitada a venda sem as obras básicas (água potável, rede de esgoto), bem como se buscava evitar “ao máximo o retalhamento do território em loteamentos em áreas de mananciais, resguardando-se as áreas verdes e a qualidade da água. Nesse sentido, o aparecimento de favelas deveria ser evitado”<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> MENEZES, 1996, p. 62

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 62.

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 67. Infelizmente, por questões política, jurídicas e econômicas, o Plano Agache não pode ser totalmente executado, o que ensejou, juntamente com a expansão demográfica, a criação de um novo Código de Posturas. Este foi marcado, principalmente, pela preocupação com a questão ambiental, estabelecendo os propósitos de combater a degradação ambiental na esfera urbana.

Com o passar dos anos, a cidade passou a concentrar problemas novos, como a construção desordenada em áreas impróprias e loteamentos clandestinos, motivando a criação do Código de Zoneamento da Cidade, o qual vinha para delimitar as zonas comerciais, residenciais e industriais, evitando também a instalação dos loteamentos clandestinos, que eram verdadeiras ameaças ao ecossistema natural, posto que se localizavam em áreas de mananciais e fundos de vale.

No que tange aos loteamentos clandestinos em áreas impróprias, é possível visualizar que esse problema já remonta à formação urbana da capital paranaense, pois no seu processo de colonização a classe menos favorecida era deslocada para a periferia, a qual era formada, basicamente, por mananciais e rios, estendendo-se, inclusive para os municípios limítrofes. A respeito explana Menezes:

Fatores socioeconômicos foram determinantes na configuração desse fenômeno. Possuindo um poder aquisitivo incompatível com o valor da moradia ofertada no município-núcleo, os imigrantes foram levados a se instalar em áreas sem infra-estrutura, na sua periferia ou nos municípios periféricos.

A fixação nos municípios periféricos, além de ser compatível economicamente, oferecia a possibilidade de ficarem ligados ao município-núcleo, desfrutando de sua maior infra-estrutura. Esse processo forçado de adaptação dos imigrantes no espaço urbano provocou conseqüências socioambientais inesperadas, como o fenômeno da “insularidade” das sedes dos municípios periféricos e a ocupação de fundos de vale e áreas de mananciais.<sup>8</sup>

Nas décadas de 60 e 70 houve um deslocamento considerável campo-cidade em razão da industrialização, o que fomentou a ocupação de municípios periféricos e exigindo espaço físico para alojar toda população que se dirigia à capital em busca de trabalho e melhores condições. Foi assim que, em 1973, foi institucionalizada, através da Lei n.º14/73, a Região Metropolitana de Curitiba, no intuito de estabelecer diretrizes de organização e gestão dos municípios limítrofes<sup>9</sup>.

Ademais, além dos fatores socioeconômicos, ainda havia o fator imobiliário que propiciava ainda mais a ocupação na região metropolitana, uma vez que a legislação era menos rígida e o controle territorial ausente nesses municípios, se comparado ao da capital. Em razão disso, o mercado imobiliário desenvolveu-se fortemente nos arredores de Curitiba, fortalecido principalmente pelos baixos valores e financiamentos atrativos, o que promoveu uma ocupação em massa em áreas de mananciais, degradando fortemente o ecossistema local.

Em Curitiba, a preocupação era em relação às ocupações na zona sul da cidade, por ser ela contígua ao Rio Iguaçu, local onde freqüentemente ocorriam enchentes em razão de se tratar de área de confluência dos rios Atuba, Belém e Barigui, que cortam a área urbana da capital. As ocupações se deram de forma individual, família por família, inicialmente, evoluindo para os loteamentos e invasões na década de 80 somente.

---

<sup>8</sup> MENEZES, 1996, p. 108.

<sup>9</sup> (Sua composição original era: Almirante Tamandaré, Araucária, Balsa Nova, Bocaiúva do Sul, Campina Grande do Sul, Campo Largo, Colombo, Contenda, Curitiba, Mandirituba, Piraquara, Quatro Barras, Rio Branco do Sul e São José dos Pinhais). Com a Lei Estadual 11.027/94 foi inserido Cerro Azul, Doutor Ulysses, Quitandinha e Tijucas do Sul. Com a Lei 11.096/95 inseriu-se Adrianópolis. A Lei 12.125/98 inseriu Agudos do Sul e a Lei 13.512/02 inseriu a Lapa. Desses Municípios foram desmembrados Fazenda Rio Grande, Campo Magro, Itaperuçu, Pinhais e Tunas do Paraná, que permaneceram integrados ao território da RMC.

No entanto, a ocupação espacial na região metropolitana foi intensificada ainda mais na década de 90, quando se verificou uma nova forma de organização do mercado imobiliário, onde os lotes formais foram diminuindo e as ocupações irregulares crescendo, como bem demonstram Pereira e Silva:

[...] entre 1992 e 1998, houve um acréscimo significativo no número de domicílios em ocupações irregulares. Pode-se observar ainda que, em 1998, 65,89% da população residente em ocupações irregulares estavam no pólo Curitiba, e os demais municípios do Aglomerado Metropolitano recebiam apenas 34,11% desse contingente, destacando-se Colombo (13,68%), Almirante Tamandaré (5,93%), Piraquara (5,20%) e São José dos Pinhais (4,75%).<sup>10</sup>

Tais dados corroboram com a dinâmica de crescimento demográfico anual urbano, o qual demonstra que em 1940/50 tinha-se 5,84% de ocupação domiciliar urbana; em 1950/60 tinha-se 9,31%; já em 1960/70 tinha-se 6,73%; enquanto que em 1970/80 tinha-se 5,97%; na década de 1980/90 tinha-se 3,01%; e, por fim, na década de 90/2000 totalizava 2,59%.<sup>11</sup> Analisando os dados é possível perceber que as maiores taxas de ocupação domiciliar urbana se deram nas décadas de 1950 a 1970, quando também houve a expansão industrial na capital e o desenvolvimento da zona limítrofe, e foram diminuindo gradativamente até a atualidade em razão de que grande parte da população rural já havia se deslocado para o centro urbano.

Esse deslocamento do campo para a cidade pode ser comprovado quando os dados do grau de urbanização em 2010 (IPARDES/IBGE) demonstram que Curitiba juntamente com os municípios da região metropolitana, Araucária, São José dos Pinhais, Almirante Tamandaré, Colombo, Pinhais, Quatro Barras e Fazenda Rio Grande atingiram mais de 85,31% de urbanização; enquanto que Campo Largo, Campo Magro, Itaperuçu, Campina Grande do Sul atingiram entre 75% e 85% de urbanização; e, por fim, os demais municípios que integram a região elevaram seu grau de urbanização entre 50% e 75%.<sup>12</sup>

No entanto, Pereira e Silva argumentam que para compreender melhor a relação entre a dinâmica da estruturação do espaço e a lógica da ocupação habitacional na RMC, há que se observar “os dados relativos à localização dos domicílios urbanos somados aos de produção de lotes formais no aglomerado metropolitano nas últimas três décadas”, os quais demonstram que:

(...) o período 1970-89 coincide com a fase de maior dinamismo na produção de lotes legais na periferia do Aglomerado Metropolitano. Entre 1970 e 1979, foram aprovados na RMC 41.028 novos lotes, destacando-se os municípios de Almirante Tamandaré (11.847 lotes) e Colombo (10.409 lotes) os quais somados aos lotes de Pinhais, Piraquara, Campina Grande do Sul e São José dos Pinhais, localizados a norte e sudeste da RMC, chegam a 73,56% do total.

<sup>10</sup> PEREIRA, Gislene; SILVA, Mandianita da. Dinâmica imobiliária na região metropolitana de Curitiba: o mercado formal e informal e a estruturação da metrópole. In: FIRKOSKI, Olga; MOURA, Rosa (org.) **Dinâmicas intrametropolitanas e produção do espaço na região metropolitana de Curitiba**. Curitiba: Letra Capital Editora, 2009, p. 306.

<sup>11</sup> PARANÁ, Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. - TAXA ANUAL DE CRESCIMENTO POPULACIONAL, SEGUNDO A SITUAÇÃO DE DOMICÍLIO - PARANÁ - 1940/2000. Curitiba, 2010. Dados obtidos em: <http://www.ipardes.gov.br> capturado em 25/01/2011.

<sup>12</sup> PARANÁ, Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. Mapa do grau de urbanização do Paraná – 2010. Curitiba, 2010. Dados obtidos em: <http://www.ipardes.gov.br> capturado em 25/01/2011.

Em síntese, no período 1970-94 foram aprovados 89.089 novos lotes na RMC, a grande maioria localizada entre sudeste e norte do Aglomerado Metropolitano.<sup>13</sup>

Dentre os lotes aprovados para venda e ocupação, verifica-se que os municípios que oferecem terrenos a um custo menor tendem a atrair a população com menor poder aquisitivo, o que nada mais é do que uma consequência do fator socioeconômico imposto pelo modelo capitalista de consumo. Nessa senda, a população de baixa renda inclinou-se a ocupar a porção nordeste e sul da região metropolitana, e “a partir desse dado, pode-se concluir que o vetor de expansão da ocupação urbana, predominantemente verificado nessa direção, vem sendo comandado por população de baixa renda”<sup>14</sup>.

Haja vista os dados apresentados pode-se compreender que a década de 90 foi a responsável por estabelecer um novo modelo de organização habitacional tanto na capital quanto na região metropolitana. Houve, até então, uma produção de lotes formas considerável, ou até mesmo, de grande monta, assim como houve o crescimento das ocupações irregulares. Este fenômeno, no entanto, desenvolveu-se ainda mais entre os anos de 1992 e 1998, sendo que neste ano já era possível observar que 65,89% da população residente em ocupações irregulares estávamos no pólo Curitiba, enquanto que a região metropolitana recebia apenas 34,11% desse contingente, concentrando em especial em Colombo (13,68%), Almirante Tamandaré (5,93%), Piraquara (5,20%) e São José dos Pinhais (4,75%).

A precariedade da moradia é, visivelmente, um notável problema das aglomerações metropolitanas, não só no fator da falta da unidade habitacional em si, mas também quanto ao elemento localização e infra-estrutura. Segundo o IPARDES, a região metropolitana detém um déficit habitacional de 25,3% na ordem do Paraná, ou seja, 42,8mil domicílios. Já no que tange ao fator “inadequação” das estruturas habitacionais, ou seja, carentes de infra-estrutura (iluminação, saneamento básico, abastecimento de água), há uma soma de cerca 82 mil domicílios<sup>15</sup>.

Embora a região metropolitana de Curitiba exerça um peso considerável na dinâmica de ocupação do espaço urbano, bem como, nas relações sócio-econômico-ambientais, há que se salientar que é a capital quem ainda detém o número maior de produção de lotes irregulares para a região.

Segundo a versão preliminar do diagnóstico do Plano de Regularização Fundiária em Áreas de Preservação Permanente, da Companhia de Habitação Popular de Curitiba (COHAB-CT), efetuado em 2007, é possível vislumbrar que em 1987 havia apenas 87 ocupações irregulares com 11.929 domicílios em Curitiba, enquanto que em 1996 já eram somadas 167 ocupações irregulares com 33.778 domicílios, e em 2005, as ocupações irregulares já totalizavam 341 e seus domicílios 62.267<sup>16</sup>. Ainda, Gonsdorf traz uma complementação, ao estabelecer que “há um déficit habitacional absoluto de 53.420 domicílios, que corresponde a um déficit

---

<sup>13</sup> PEREIRA; SILVA; 2009, p. 300. Ressalte-se que se está tratando de lotes legais, aprovados pelas respectivas prefeituras e órgãos competentes.

<sup>14</sup> PEREIRA, Gislene; SILVA, Mandianita da. *Op.cit.* p. 304.

<sup>15</sup> Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba. **Plano de desenvolvimento integrado da Região Metropolitana de Curitiba**: propostas de ordenamento territorial e novo arranjo institucional/ Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba. Curitiba, 2006, p. 133.

<sup>16</sup> PARANÁ, Companhia de Habitação Popular de Curitiba (COHAB-CT). Plano de Regularização Fundiária em Áreas de Preservação Permanente. Curitiba: 2007. A COMEC, no entanto, traz como dados referentes ao número de domicílios em ocupações irregulares, o montante de 82.447 unidades habitacionais ainda no ano de 2001. <http://www.comec.pr.gov.br> capturado em 04/01/2011.

relativo de 6,88% dos domicílios”<sup>17</sup>, isto é, para conter toda a gama da população instalada em ocupações irregulares ainda teria que aumentar a taxa de domicílios formais.

Considerando que o diagnóstico elaborado pela COHAB-CT se refere às ocupações situadas em áreas de preservação permanente, há que se ressaltar que o número de ocupações irregulares são consideráveis e que as mesmas, em hipótese alguma, poderiam estar fixadas nessas áreas.

No entanto, saliente-se igualmente, que a situação irregular já advém da década de 80 e que nada foi feito para conter sua expansão ainda que nesse ínterim tenham sido elaborados Código de Obras e legislações ambientais. O que houve, contrariamente, foi a redução dos lotes formais e o incremento das ocupações irregulares bem como a elevação dos domicílios nelas instalados, tanto na capital quanto na região metropolitana.

Ademais, além da problemática com a ocupação irregular em áreas de preservação permanente, há ainda a questão dos domicílios vagos, que não respeitam a função social da propriedade urbana. Somente na região metropolitana o número de domicílios vagos fica em torno de 92.864, o que requer uma análise profunda sobre a política habitacional e de regularização fundiária, e não basear-se somente na construção de novas unidades habitacionais, mas também de ocupar os milhares de domicílios desocupados.

É possível vislumbrar através da análise dos assentamentos precários da capital paranaense (e também região metropolitana) que as áreas com restrições legais para ocupação são aquelas que mais atraem a formação de assentamentos, como áreas lindeiras a ferrovias, rios e as áreas de proteção permanente. Nesse sentido, manifesta o Relatório II – IPARDES/IPEA:

Áreas que por lei deveriam permanecer desocupadas – sejam por questões ambientais, como várzeas de rios, bosques, ou pelo risco oferecido pela declividade ou outras características de terreno, ou por estarem reservadas ao poder público para a implantação de equipamentos sociais – acabam ocupadas, o espraiamento de um loteamento muitas vezes se dá pela via informal. A presença de áreas vazias ao longo de loteamentos com infra-estrutura estimularia sua ocupação irregular.<sup>18</sup>

Destaque-se que entre 2003 e 2009 foram diagnosticados os seguintes dados em relação à ocupação irregular em Curitiba: 0,68% dos assentamentos estão em encosta íngreme; 1,47% com alguma parte em faixa de domínio de ferrovia; 30,21% com alguma parte em margem de rio; e 0,11% em faixa de domínio de rodovia; 0,64% dos assentamentos possuem alguma parte em faixa de domínio de ferrovia e também sobre a margem de rio; 0,13% com alguma parte em faixa de domínio de rodovia e também sobre margem de rio; e 0,002% com alguma parte em faixa de domínio de rodovia e em encosta íngreme<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> GONSDORF, Leandro Franklin. A dimensão metropolitana nos planos diretores da região metropolitana de Curitiba. In: MOURA, Rosa; FIRKOWSKI, Olga Lucia. **Dinâmicas intrametropolitanas e produção do espaço na região metropolitana de Curitiba**. Curitiba: Letra Capital Editora, 2009, p.373.

<sup>18</sup> PARANÁ, Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. Assentamentos precários urbanos: espaços da Região Metropolitana de Curitiba: relatório II. / Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. – Curitiba: IPARDES, 2010, p. 34.

<sup>19</sup> Fonte: COMEC (2006), MINEROPAR (2006) e Secretarias Municipal de Urbanismo e de Habitação.

Tais dados apontam para uma estatística preocupante não somente pelo número de assentamentos precários na capital paranaense, mas onde os mesmos estão localizados. É sabido que a formação das ocupações irregulares às margens de rios, rodovias e ferrovias é uma herança da colonização da cidade, mas que, com o decorrer dos anos, passou a agredir não somente o fator social da cidade, mas também o ambiental. Moradias sem planejamento e sem infra-estrutura urbana em áreas de preservação permanente (margens de rios) e às margens de rodovias e ferrovias comprometem a cidade, pois geram uma situação de insegurança e de vulnerabilidade.

Desta sorte, percebe-se que atualmente o problema gerado pelas ocupações irregulares é um dos principais obstáculos ao desenvolvimento das cidades, assim como, de preservação do meio ambiente. A regularização fundiária constitui hoje um instrumento de grande relevância no combate à desigualdade social, bem como na prevenção de danos ecológicos, devendo ser promovida a partir de conceituações e padronagens definidas, e ser executada por profissionais comprometidos com seu trabalho.

É sabido que muitas vezes as ocupações irregulares são formadas pelos movimentos sociais, de luta pela moradia, que passam a ocupar áreas ociosas ou subutilizadas, sem se preocuparem com o parcelamento da terra e a edificação correta. Neste caso, a urbanização é prejudicada, pois a divisão das casas não prevê a definição de ruas, quadras, bem como a iluminação correta, corroborando na dificuldade da implementação de serviços básicos urbanos.

Há que se instituir nos planos diretores e leis ambientais municipais instrumentos de regularização fundiária bem como políticas públicas habitacionais, o que não se vislumbra nos ordenamentos municipais da maioria dos municípios que compõem a região metropolitana de Curitiba. Apenas a capital, Almirante Tamandaré e Quatro Barras contam com estas estratégias de ação, o que se torna pouco eficaz se considerado todo o contexto metropolitano e os problemas nele existentes<sup>20</sup>.

A problemática das ocupações desordenadas e irregulares não se traduz somente em preocupações socioeconômicas, mas também ambientais, uma vez que a instalação de moradias em áreas de proteção permanente implica em consideráveis danos ao meio ambiente. Se verificar o período de aumento das ocupações irregulares, poder-se-á concluir que foi concomitante ao período onde a preocupação com o meio ambiente adquiriu importância global.

Nesse sentido, é pertinente mencionar que a cidade tornou-se um potencial agressor ao meio ambiente por ser a população urbana o maior elemento contributivo dos danos ecológicos e também quem mais sente os efeitos desses danos. Nessa senda, é a partir das cidades que as mudanças podem ocorrer, principalmente no sentido da sustentabilidade, através da implementação de políticas públicas voltadas ao cumprimento da função socioambiental da propriedade urbana e também da regularização fundiária urbana.

---

<sup>20</sup> GONSDORF, 2009, p. 372.



## 2 Regularização fundiária e legislação ambiental na gestão do fenômeno urbano-social

Atualmente, a região metropolitana de Curitiba enfrenta uma problemática no que tange às ocupações irregulares, regularização fundiária e proteção ambiental. A situação caótica vislumbrada nos dias de hoje é a herança deixada pelo processo de colonização e urbanização da cidade-pólo, o qual baseado nos anseios capitalistas preconizou o desenvolvimento industrial e comercial.

O fenômeno do “tecido urbano”, como menciona Lefévre, não só absorveu a população do campo, do interior, incluindo-a nos centros urbanos, como também gerou uma nova classe populacional, a qual passou a se fixar em assentamentos, muitas vezes ilegais ou irregulares, gerando uma nova demanda para as políticas públicas. Segundo Lefévre, o tecido urbano “é o suporte de um ‘modo de viver’ mais ou menos degradado: a sociedade urbana. [...] Trazidas pelo tecido urbano, a sociedade e a vida urbana penetram nos campos.”<sup>21</sup>

Dessa forma, o que resultou da ocupação em massa dos núcleos urbanos, foi a problemática das ocupações irregulares, as quais tornaram-se “característica do processo de urbanização das grandes metrópoles, quando a massa populacional desorganizada passou a ocupar todos os espaços da cidade, consolidando uma situação nociva ao núcleo urbano, em todos os seus aspectos: social, econômico e ambiental”<sup>22</sup>. A forma mais visível e conhecida deste fenômeno são os assentamentos, muitas vezes ilegais ou irregulares, situados às margens de rios, rodovias, ferrovias e áreas de proteção ambiental.

Uma vez apontada como um dos principais problemas a ser solucionada pelos governantes, a questão dos assentamentos irregulares encontra respaldo legal no ordenamento brasileiro, principalmente no Estatuto da Cidade, o qual, como norma geral, traz em seu bojo a regularização fundiária como um remédio apto a gerir a situação da ocupação desordenada.

Nesse sentido, a regularização fundiária como regularização urbanística tem como idéia basilar fazer com que uma área ocupada em desconformidade com a lei urbanística seja readequada aos parâmetros legais, através de instrumentos, como as áreas especiais de interesse social. Nessa seara, Alfonsin destaca que:

A irregularidade urbanística é, na prática, um dos maiores entraves à regularização de assentamentos informais. A afetação e/ou gravame de áreas com usos institucionais e equipamentos urbanos como praças, escolas e leitos de rua, em locais que, muitas vezes, já se constituíam em territórios ocupados por favela, não foi manobra rara na história do Planejamento urbano brasileiro. Freqüentemente foi procedimento intencional que objetivava constituir mais um obstáculo à permanência da população favelada naquelas áreas urbanas que os planejadores consideravam “nobres” demais para serem ocupadas por população de baixa renda.<sup>23</sup>

Percebe-se, assim, que as ocupações irregulares foram também resultado de políticas públicas segregadoras, que dispensaram para a periferia aqueles não bem

---

<sup>21</sup> LEFÉVRE, Henri. **O direito a cidade**. 5.ªed. São Paulo: Centauro, 2001, p. 19.

<sup>22</sup> DOMBROWSKI, Vivian. *Op.cit.* p. 97.

<sup>23</sup> ALFONSIN, O significado do estatuto da cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil. In: **Regularização fundiária de assentamentos informais urbanos**. Belo Horizonte: PUCMinas, 2009, p. 59.

quistos nos centros e adjacências, fixando-se em locais impróprios e edificando sem planejando. Isso fez com que o problema passasse a ser não somente sócio-econômico, mas também urbano e ambiental.

A regularização fundiária, dessa forma, vem como alternativa para organizar a cidade, sendo uma forma capaz reduzir os desníveis sociais, assim como gerar melhorias econômicas, urbanas e ambientais, de uma forma geral, uma vez que congrega a possibilidade de atuar em todas essas searas. Salles defende que “regularizar a cidade, entre outras atribuições, é (...) urbanizar áreas regularizadas, dotando-as dos equipamentos públicos indispensáveis e suficientes para o suporte à população” e ressalta:

A regularização fundiária envolve basicamente um PLANO único e genérico que sinaliza e indica os caminhos e as formas para o crescimento e expansão da cidade, equacionando a questão do adensamento populacional, com a devida “urbanização” junto às áreas carentes de infra-estrutura e a promoção da justa titulação patrimonial para a população que se encontra em situação irregular ou informal.<sup>24</sup>

A necessidade de uma legislação urbano-ambiental adequada às necessidades da atualidade é gritante. Estabelecer condições de promover a regularização fundiária e, concomitantemente, executar as diretrizes sustentáveis em nível local, deve ser o objeto das políticas públicas e leis específicas, assim como já acontece com a Lei n.º 11.977/09, a qual tem buscado unir o fim das ocupações irregulares com a proteção ao meio ambiente, a partir de critérios socioeconômicos.

O Programa Minha Casa Minha Vida, instituído pela Lei n.º 11.977/09, teve início em 2009, quando alguns projetos começaram a ser executados, visando realocar a população que se encontrava em áreas irregulares, a partir de subsídios econômicos, atuando com a Companhia de Habitação, a COHAB, para áreas legalizadas e sem potencial danoso ao meio ambiente. Segundo o Programa Nacional de Habitação<sup>25</sup>, o “Minha Casa Minha Vida” teria como meta: o acesso a um milhão de moradias de famílias com renda até dez salários mínimos.

No que diz respeito à redução do déficit habitacional, o Programa Minha Casa Minha Vida, tem por meta: reduzir em 14% o déficit habitacional do País, fornecendo 400mil unidades para a faixa de renda familiar de 0 a 3 salários mínimos; 200mil unidades para 3 a 4 salários mínimos; 100mil para as faixas de 4 a 5 e 5 a 6 salários mínimos; e 200mil unidades para a faixa de renda familiar de 6 a 10 salários mínimos. Ressaltando que a distribuição por unidades da federação respeita a composição do déficit habitacional.

No entanto, após um ano de implementação do programa, as metas previstas estavam aquém de serem conquistadas, sendo que somente 47% das construções previstas no Paraná (21.052 das 44.172 unidades programadas) foram contratadas até julho de 2010. Os principais problemas se dão em torno do alto valor dos

---

<sup>24</sup> 200 SALLES, Venício Antonio de Paula. Regularização fundiária. In: ALFONSIN, Betânia. **Regularização fundiária de assentamentos informais urbanos**. Belo Horizonte: PUCMinas, 2009, p. 99.

<sup>25</sup> BRASIL. Governo Federal. Ministério das Cidades. Plano Nacional da Habitação. Brasília, 2010. Disponível em <http://www.cidades.gov.br> – capturado em 13 de novembro de 2010. Para as famílias com renda até três salários mínimos – subsídio integral com isenção do seguro; famílias com renda de três a seis salários mínimos – aumento do subsídio parcial em financiamentos com redução dos custos do seguro e acesso ao Fundo Garantidor; e famílias com renda de seis a dez salários mínimos – estímulo à compra com redução dos custos do seguro e acesso ao Fundo Garantidor.

terrenos, que não permite que os imóveis fiquem dentro do valor previsto na lei; da escassez da mão de obra; e os entraves burocráticos, que atrasam a aprovação dos projetos<sup>26</sup>.

Uma das alternativas encontradas para sanar o problema surgiu com a Medida Provisória n.º 524/2010<sup>27</sup>, onde se buscou elevar o valor da renda mensal familiar para R\$4.900,00, tanto para as capitais quanto para os imóveis situados na região metropolitana e municípios com 250 mil habitantes ou mais; e para R\$3.900,00, nas demais cidades. Também foram definidos novos valores para os imóveis, os quais passarão ter o teto em R\$170mil (não mais R\$130mil) para São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília, assim como suas regiões metropolitanas; e de R\$130mil para R\$150 mil nas demais capitais e municípios com população superior a um milhão de habitantes.

Também recentemente o governo federal estipulou que as obras relacionadas ao Programa Minha Casa Minha Vida, deveriam ser executadas em áreas com infraestrutura completa, isto é, os financiamentos somente seriam concedidos para imóveis situados em ruas asfaltadas, com iluminação, saneamento básico e água, o que garantiria maior qualidade de vida para o morador e um mínimo necessário para a execução de um projeto realizado com apoio do governo.

No Paraná, em especial em Curitiba, o excesso de burocracia para aprovar os loteamentos sociais, a falta de estipulação das zonais especiais de interesse social e a não observância integral ao Estatuto da Cidade, têm dificultado que efetivação do Programa Minha Casa Minha Vida. Os problemas apresentados no Paraná podem ser justificados pelo fato de existir uma dificuldade em encontrar áreas para a construção com preços acessíveis e mão de obra para executar os projetos, especialmente na capital.

Com o mercado imobiliário aquecido para praticamente todas as faixas de renda e a escassez de terrenos, os preços vêm subindo rapidamente, um complicador para atuar dentro dos limites de valor impostos pelo programa<sup>28</sup>. Ademais, com a elevação do teto salarial familiar e do valor dos imóveis, o programa deixará de atender a população a quem foi destinado. Novamente, ela ficará à margem da sociedade, favorecendo novas invasões em áreas de risco, deixando sem significado a lei, que não irá cumprir com a função social a que se propôs.

O Instituto Paranaense de Pesquisa e Desenvolvimento do Mercado Imobiliário e Condominial (Inpespar) assim como o Sindicato da Habitação e Condomínios (Secovi), divulgaram que em Curitiba o preço médio dos terrenos subiu 23% entre 2008 e 2009, sendo que em áreas mais valorizadas esse aumento chegou até a 40%. Embora o programa tenha um grande mérito ao propor a redução do déficit habitacional, bem como a regularização de áreas ocupáveis, a alta nos preços das áreas e a falta de mão de obra constituem um grande entrave.

O mercado fundiário é um dos principais formadores do aglomerado metropolitano e, dado os valores encontrados na capital, justifica a segmentação da população em proporção à classe de renda. No que tange à dinâmica da população e a ocupação do solo em razão do preço da terra, registra o relatório do IPARDES:

---

<sup>26</sup> Dados obtidos no site: <http://www.fentracoop.com.br>. Acessado em 04 de setembro de 2010.

<sup>27</sup> Medida Provisória n.º 514 de 2010. Publicada no D.O.U em 02.12.2010.

<sup>28</sup> Dados obtidos no site: <http://www.siduscon.com.br> Segundo a Lei, os valores para adquirir o imóvel são assim previstos: para famílias com renda de zero a três salários (R\$ 1,53 mil), o limite do preço do imóvel da Minha Casa, Minha Vida é de R\$ 45 mil. Para quem ganha de três a seis salários (R\$ 3,06 mil), esse teto é de R\$ 60 mil; e de R\$ 80 mil a R\$ 130 mil para quem tem renda de seis a dez (R\$ 5,1 mil).

[...] verifica-se que a concentração de terrenos com preços mais altos ocorre na área central da cidade de Curitiba, com preços iguais ou superiores a R\$300,00/m<sup>2</sup>. É também na área central de Curitiba que abriga os terrenos que correspondem ao patamar inferior, situado entre R\$150,00 e R\$300,00/m<sup>2</sup>.

[...] O patamar cujos preços vão de R\$75,00/m<sup>2</sup> a R\$ 150,00/m<sup>2</sup> corresponde às áreas mais densas de Curitiba, estendendo-se pelos eixos trinários de estruturação da cidade, alcançando o setor oeste, noroeste e norte de Curitiba.[...]

No restante do espaço urbanizado, os terrenos têm preços menores, que chegam até o valor de R\$10,00/m<sup>2</sup>. De modo geral, as áreas rurais do entorno do núcleo urbano central têm preço médio em torno de R\$5,00/m<sup>2</sup>.<sup>29</sup>

Outro impasse, talvez um dos mais preocupantes, pelo qual a Lei 11.977/09 tem passado é a falta de terrenos que se adéquem aos parâmetros exigidos pela norma. Na capital paranaense há uma escassez de espaço físico disponível, o que fez com que os projetos fossem “empurrados” para a região metropolitana, cujos municípios encontram uma gama de restrições ambientais por situarem, em sua maioria, em áreas de mananciais, Áreas de Preservação Ambiental e Preservação Permanente<sup>30</sup>.

Atualmente, segundo a COHAB, o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC) e Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SEMMA), Curitiba possuem 13 mil famílias morando nas margens de rios, em 251 áreas. Os números constam do diagnóstico do Plano de Regularização Fundiária Sustentável em Áreas de preservação Permanente, elaborado por técnicos da Prefeitura<sup>31</sup>.

O diagnóstico levantado por este estudo<sup>32</sup> revelou que há 13.136 domicílios em áreas irregulares atingidas por APPs (margem de rios), dentro de faixas que variam

<sup>29</sup> Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba, 2006, p. 138-139.

<sup>30</sup> REIS, Eurico Borges dos. Programa Minha Casa Minha Vida. **Jornal do Estado**. Disponível em: <http://www.jornaldoestado.com.br>. Curitiba, 23 de fevereiro de 2011. Capturado em 24/02/2011. A respeito da migração para a região metropolitana, Eurico Borges dos Reis, especialista na construção de imóveis enquadrados no Programa Minha Casa Minha Vida, complementa que uma área de 46.899.30m<sup>2</sup>, em Curitiba, foi adquirida pela construtora em 2007 pelo custo de R\$22,00 o m<sup>2</sup>. Em 2009, o valor do m<sup>2</sup> já havia aumentado para R\$40,00 o m<sup>2</sup>, sendo que em 2010, as áreas próximas já custavam R\$100,00 o m<sup>2</sup>, contabilizando um aumento de 350% em três anos. Ele ainda esclarece que “além de encontrar uma maneira para estabilizar ou reduzir a intensidade do aumento do preço dos terrenos para habitação social na cidade, Curitiba precisa de mais áreas e em todos os pontos da cidade para atender novos empreendimentos habitacionais voltados ao Minha Casa Minha Vida”, demonstrando o risco de haver uma nova migração de loteamentos para a região metropolitana.

<sup>31</sup> É a mais completa radiografia da situação das áreas de ocupação irregular com domicílios construídos na faixa de preservação permanente dos rios que formam as seis sub-bacias hidrográficas do município. O levantamento vai subsidiar a elaboração do Plano de Regularização Fundiária Sustentável, que irá traçar as diretrizes para atuação habitacional nas áreas irregulares cortadas por rios. O Plano será feito com a participação da comunidade e acompanhamento da Câmara Técnica da Habitação, instalada no mês passado. Disponível em: <http://www.cohabct.com.br> Acessado em 01 de setembro de 2010.

<sup>32</sup> Para elaboração do diagnóstico, foram consideradas 397 áreas. Este número é a soma das 254 ocupações irregulares que fazem parte do levantamento do IPPUC feito em 2005, mais 87 loteamentos clandestinos (áreas que foram loteadas e vendidas às famílias sem aprovação do parcelamento pelo município, nas quais os lotes não têm registro) e ainda mais 56 áreas de Prolocar (programa de assentamento executado pela Prefeitura em meados da década de 80, onde as famílias permanecem com um documento precário – permissão de uso). O diagnóstico foi elaborado segundo um critério diferenciado, considerando as seis bacias hidrográficas que atravessam o município de Curitiba: sub-bacia do Passaúna, sub-bacia do Barigüi, sub-bacia do Belém, sub-bacia do Atuba/Bacacheri; sub-

de 30 a 50 metros; das 397 áreas estudadas, 251 têm faixas de preservação. Neste caso, o atingimento pode ser parcial (em apenas um ponto da área, com um número pequeno de domicílios, ou em toda a extensão, com um comprometimento maior); que o número estimado de moradores nas áreas irregulares nas margens de rios é de 50.574 pessoas (2,8% da população de Curitiba); considerando-se a totalidade dos moradores nas 397 áreas estudadas (241.014 pessoas), a população que está na margem dos rios corresponde a 20,9% deste total; as 397 áreas irregulares consideradas no estudo ocupam uma área de 12,3 milhões de metros quadrados, ou cerca de 2,8% da área total do município; a bacia mais comprometida com ocupações irregulares é a do rio Barigüi, com 144 ocupações; depois vem a do Atuba/Bacacheri, com 93 áreas; Belém, 53 áreas; Ribeirão dos Padilhas, 50 áreas; alto Iguaçu, 31 áreas e Passaúna, 26 áreas.

Entre as 251 áreas que têm faixas de preservação (APPs), a maioria está também na sub-bacia do Barigüi (104 áreas). Depois, vem a bacia do Atuba/Bacacheri (61 áreas), Ribeirão dos Padilhas (30), Belém (27), Iguaçu (15) e Passaúna (14). Ainda, com relação à situação de risco das áreas, o estudo detectou que 38% do total de ocupações estão sujeitas a inundações; 2% estão em faixas de domínio e 14% estão próximas a linhas de alta tensão.

Ressalte-se que a maior parte das ocupações irregulares existentes em Curitiba se formou na década de 80 (149 áreas) e só cinco áreas surgiram após 2001; uma amostragem criada a partir do cadastro realizado pela COHAB em 40 áreas irregulares revela que 50% da população têm até 25 anos; 57,48% têm renda de até três salários mínimos; 27,88% dos chefes de domicílios trabalham no mercado informal e têm baixa escolaridade; só 30,98% das áreas irregulares estão em terrenos públicos. A maioria, 38,54%, ocupa propriedades privadas e outras 30,48% estão sobre áreas que são ao mesmo tempo públicas e particulares; 30,48% das áreas incluídas no levantamento estão em processo de regularização e, destas, muitas estão com a tramitação paralisada em função da impossibilidade de aprovar o loteamento pela existência de domicílios nas faixas de preservação dos rios (30 a 50 metros).

Insta mencionar que aproximadamente a metade das áreas que fazem parte do levantamento (48,36%) conta com urbanização, 9,57% estão parcialmente urbanizadas; 15,62% não têm urbanização (com os dados disponíveis, não foi possível levantar a situação de 26,45%).<sup>33</sup>

Como exemplo de recuperação de áreas degradadas com ocupações irregulares, a Cohab, juntamente com a Prefeitura de Curitiba, retirou 380 famílias que viviam em situação de risco na região da Vila Terra Santa, no bairro Tatuquara, recuperando o local, através de recomposição de vegetação nativa e utilização de equipamentos urbanos de baixo impacto para impedir nova ocupação<sup>34</sup>.

---

bacia do Ribeirão dos Padilha e bacia do alto Iguaçu. Para ordenar as informações desta forma, todos os dados, que normalmente são organizados por bairros, foi desmembrado e depois reagrupado. In: <http://www.cohabct.com.br>.

<sup>33</sup> Para reassentar todas as 13 mil famílias que moram hoje em margem de rios e manter faixas de preservação de 30 a 50 metros como estabelece o Código Florestal seriam necessários recursos que variam entre R\$ 329 milhões (para atendimento das famílias com casas) a R\$ 511 milhões (construção de prédios de apartamentos). A alternativa mais modesta de atendimento (implantação de loteamentos com infra-estrutura e construção de casas com 27 metros quadrados) equivale a praticamente toda a arrecadação de ISS da Prefeitura no ano passado (R\$ 366 milhões).

<sup>34</sup> A respeito desse projeto, insta mencionar: a Vila Terra Santa é uma ocupação que surgiu em 1999, em área com topografia acidentada e 240 mil metros quadrados, de propriedade particular. No local, havia um bosque de mata nativa, que foi danificado durante o processo de ocupação. Além disso, a área é cortada por inúmeros córregos e, por isso, o projeto de intervenção inclui a recuperação

Outro exemplo de recuperação de áreas degradadas pela ocupação irregular é na margem do Rio Formosa, onde a COHAB reassentou mais de 16 famílias que viviam em condições insalubres, restabelecendo a vegetação na bacia do Rio Formosa, área de preservação e implementando equipamentos, como ciclovias, canchas e recreação, assim como na Vila Terra Santa, para evitar uma nova ocupação<sup>35</sup>.

E, ainda, saliente-se o projeto “Bolsão do Tatuquara”, realizado a partir dos recursos da Lei n.º 11.977/09 e do Plano de Aceleração do Crescimento 2 (PAC 2), pela COHAB, o qual beneficiará moradores de seis loteamentos criados na década de noventa, os quais, sem muitos recursos, apenas tiveram financiados os lotes, e não as construções, carecendo de uma melhoria, haja vista a precariedade de algumas habitações. Dessa forma, no intuito de corrigir tais deficiências, a COHAB, através da ajuda advinda do PAC 2, identificou 574 famílias, das quais 250 serão transferidas para novas casas em loteamentos na região, e as demais terão suas construções melhoradas, no próprio terreno.<sup>36</sup>

Verifica-se assim, que Curitiba figura, atualmente, em um cenário onde existem áreas que requerem a regularização fundiária o mais rápido possível. A lei em questão traz em seu bojo o direito à moradia, através da regularização fundiária de assentamentos urbanos, que, dada sua natureza de retirar o assentamento da irregularidade, ensejou o referido sentimento de cautela no legislador. Este, por sua vez, visa, claramente, tentar resguardar o direito ambiental e o urbanístico durante os procedimentos de regularização, afinal, esta pode objetivar, por exemplo, áreas que, a princípio, não deveriam ser destinadas à moradia, mas à preservação ambiental.

Nesse sentido, adotou-se em alguns artigos da lei (por exemplo, artigos 3.º, 46, 54, 61 e 62) uma redação profilática que ressalva a necessidade de observância das

---

ambiental dos locais degradados. O projeto prevê duas frentes de obras e atendimento a 1.077 famílias. A primeira delas, concluída em 2009, atendeu 479 famílias que viviam em áreas com fundo de vale e nascentes de córregos, onde não era permitida a permanência de moradia. Elas foram transferidas para o empreendimento Moradias Laguna, que foi construído em local próximo à ocupação. As outras 598 famílias estão sendo atendidas com urbanização na própria Vila. Uma parte deste contingente, que tinha moradia em condição muito precária, está recebendo casas novas – 101 famílias já estão morando nas unidades construídas pela Cohab e outras 70 casas serão entregues em 2011. O projeto de urbanização inclui redes de água, esgoto, drenagem, iluminação pública e pavimentação de ruas, além da construção de equipamentos comunitários, como uma escola, uma creche e uma unidade de atendimento social (CRAS) no Moradias Laguna. Os três equipamentos já estão funcionando. O custo total da urbanização é de R\$ 20,2 milhões e está sendo financiado com recursos do município e do governo federal. In: <http://www.cohab.pr.gov.br> – capturado em 01 de março de 2011.

<sup>35</sup> No que tange ao reassentamento da população da bacia do Rio Formosa, a infraestrutura do loteamento inclui ruas asfaltadas, calçadas, redes de água, energia elétrica, iluminação pública, coleta e tratamento de esgoto e drenagem. O projeto inclui, além das casas e sobrados, uma creche (CMEI) e uma unidade de atendimento da Fundação de Ação Social (FAS), que estão em construção. Localizado próximo à sede da Administração Regional da CIC, na esquina das ruas João Rodrigues Pinheiro e João Chede, o Moradias Arroio possui unidades de até três quartos e sua distribuição observa a composição familiar detectada no cadastro do serviço social da Cohab. As famílias que estão ocupando as unidades do Moradias Arroio são originárias de Vilas que ficam na área de abrangência da bacia do rio Formosa. Após a saída das casas da margem do rio, a faixa de preservação será recuperada com o plantio de árvores, e para evitar uma nova ocupação indevida, serão implantados equipamentos de recreação e ciclovia. O Moradias Arroio faz parte do conjunto de obras do programa habitacional do município para urbanização de áreas irregulares, reassentamento de famílias das margens de rios e recuperação ambiental. As obras do programa atendem cerca de 13 mil famílias, em 43 vilas espalhadas pela cidade. In: <http://www.cohab.pr.gov.br> – capturado em 28 de fevereiro de 2011.

<sup>36</sup> O Bolsão do Tatuquara engloba os empreendimentos: Moradias Monteiro Lobato I e II, Moradias Lambari; Moradias Paraná; Moradias Santa Cecília; Moradias Janaína; e Moradias Cajueiro.

questões ambientais e urbanísticas na regularização. Todavia, ao mesmo tempo, a lei prevê exceções, como a possibilidade (observados determinados requisitos) de regularização fundiária em áreas de preservação permanente ("APP").

Um dos impasses encontrados pela Lei n.º 11.977/09 é encontrar áreas disponíveis para a construção dos imóveis, que não venham de encontro com as APP's e APA's, posto que Curitiba e seu núcleo urbano são circundados por tais áreas protegidas legalmente. No entanto, dados da Comec (2005) mostram que ainda existem vazios urbanos no núcleo urbano de Curitiba, assim como possíveis áreas para expansão urbana que não vão de encontro com as regiões amparadas pela legislação ambiental.

No entanto, há que se atentar para o fato de que as áreas com possibilidade de expansão caminham em contínua valorização, e dada à necessidade de criar novos espaços para atender a demanda demográfica, cria-se um entrave para a completa efetivação da Lei n.º 11.977/09 no âmbito de Curitiba e Região Metropolitana. O mercado imobiliário aquece-se e passa a aumentar ainda mais o valor do m<sup>2</sup> nessas áreas, praticamente impondo a inviabilidade de se atender o critério socioeconômico, obrigando as pessoas a ocupar áreas então irregulares, corroborando para que a lei em estudo seja fadada ao insucesso como instrumento de regularização fundiária.

Nessa senda, vislumbra-se que as políticas públicas voltadas a esse novo movimento social, oriundo de um desenvolvimento desequilibrado, abrupto e caótico, não são efetivas em sua totalidade. É nítido e incontestável que se está diante de um problema urbano que já configura uma nova forma de vida, o que constitucionalmente é inviável, uma vez que a Carta Maior prevê a dignidade humana e a preservação do meio ambiente. Ao se permitir que essa parcela se fixe em locais impróprios e ilegais, se está fomentando a formação de uma classe socioeconômica desfavorecida, além de implicar em potenciais danos ambientais.

Assim, resta a reflexão sobre qual será a rigidez e a prudência adotada, pelos órgãos Municipais que serão responsáveis pela aprovação dos respectivos projetos, para concedê-los. Ou seja, a preocupação que paira é compreender com qual tipo de discricionariedade os projetos que contemplem, por exemplo, ocupações irregulares em encostas, manguezais e áreas de mananciais serão aprovados?

Atualmente vive-se sob a égide do desenvolvimento sustentável como norte para as políticas públicas urbano-ambientais. Embora a lei n.º 11.977/09 vislumbre tal preocupação em suas disposições, ao mesmo tempo não estabelece parâmetros para a aprovação dos projetos em APP's e APA's, deixando sem perspectiva de proteção ambiental essas áreas.

Destarte, essa saída de política urbana, além de ser economicamente viável à Administração, atende ao interesse individual daquele que está irregular, pois este se torna, efetivamente, titular da moradia. Entretanto, se mal utilizada, poderá afetar o interesse público ambiental e urbanístico, trazendo inestimáveis prejuízos à sociedade. A aplicação da regularização fundiária em áreas urbanas dependerá, portanto, do bom-senso da Administração Pública, a qual restará o árduo trabalho de buscar saídas que equilibrem os interesses.

## **Conclusão**

O presente trabalho pautou-se pela análise da formação urbana de Curitiba e região metropolitana, demonstrando o seu desenvolvimento a partir da ocupação do solo e o estabelecimento de uma nova classe social, a dos assentados, que hoje

representam um dos grandes problemas das grandes cidades, sob o ponto de vista social, ambiental e econômico. Propôs-se uma análise de uma lei específica como instrumento jurídico apto a conciliar a regularização fundiária e a reordenação dessa parcela, como política pública para conter tamanho desequilíbrio.

A partir da divisão em duas partes, o trabalho foi desenvolvido no intuito de demonstrar a evolução urbano-social da região metropolitana de Curitiba, assim como da capital, estabelecendo os pontos fracos e ressaltando algumas potenciais raízes dos problemas vislumbrados na atualidade. Em um segundo momento, buscou-se manifestar a questão da regularização fundiária como maneira de reorganizar a ocupação do espaço urbano, tendo como destaque a Lei n.º 11.977/09, elaborada no intuito de contribuir com essa reestruturação.

Na primeira parte do trabalho, discorreu-se sobre a urbanização de Curitiba e região metropolitana sob o enfoque social e ambiental, isto é, a maneira como tal fenômeno ocorreu e seus impactos diretos no meio ambiente e na vida social. Foi demonstrado que a cidade não conseguiu absorver a massa migratória que ali se instalou, fazendo com que parte dela passasse a se assentar em áreas ambientalmente ilegais ou de maneira irregular. Atualmente Curitiba e região sofrem com ocupações irregulares em áreas de preservação permanente, principalmente a margens de rios e encostas, assim como ao longo de rodovias e ferrovias, tornando-se um gravame no cerne das cidades modernas.

Na seqüência, em um segundo momento, foi abordada a questão da regularização fundiária como instrumento para a reordenação dessa ocupação caótica, tendo como norte a Lei n.º 11.977/09, apta a servir como política pública para a regularização do ambiente urbano. Uma vez que a situação vislumbrada na atualidade teve início com o êxodo rural e a absorção da população campesina pela onda urbana, ficou demonstrada não ter havido políticas públicas competentes aptas a gerenciar esse fenômeno. Ainda, explanou-se sobre a lei 11.977/09 como instrumento criado para legislar acerca do acesso a moradia, com o intuito de promover a regularização fundiária e a reordenação do espaço urbano, ao facilitar a habitação à população assentada em áreas ilegais.

No entanto, verificou-se que embora haja legislação pertinente, ainda não existem políticas públicas realmente eficazes, capazes de gerirem sobre esse fenômeno migratório e, concomitantemente, tratar da demanda ambiental e dos danos causados pela ocupação irregular ou ilegal. Embora a regularização fundiária seja um meio importante de reorganizar a ocupação territorial ilegal, há entraves que devem ser superados, principalmente de ordem pública, sob pena de não se conseguir promover o equilíbrio da população urbana, de forma digna, salubre, conforme estabelece a Constituição federal.

## **Referências**

ALFONSIN, Betânia. O significado do estatuto da cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil. In: **Regularização fundiária de assentamentos informais urbanos**. Belo Horizonte: PUCMinas, 2009

BRASIL. Governo Federal. Ministério das Cidades. **Plano Nacional da Habitação**. Brasília, 2010. Disponível em <http://www.cidades.gov.br>



DOMBROWSKI, Vivian C. K. **Aspectos teórico-jurídicos da ocupação do solo urbano**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Santa Catarina: Florianópolis, 2011.

GONSDORF, Leandro Franklin. A dimensão metropolitana nos planos diretores da região metropolitana de Curitiba. In: MOURA, Rosa; FIRKOWSKI, Olga Lucia. **Dinâmicas intrametropolitanas e produção do espaço na região metropolitana de Curitiba**. Curitiba: Letra Capital Editora, 2009

LEFÉBVRE, Henri. **O direito a cidade**. 5.<sup>a</sup>ed. São Paulo: Centauro, 2001

MENEZES, Claudio Luis. **Desenvolvimento urbano e meio ambiente: a experiência Curitiba**. Campinas: Papirus, 1996

PARANÁ, Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. Curitiba, 2011. In: [www.ipardes.gov.br](http://www.ipardes.gov.br)

PARANÁ, Secretaria Estadual do Meio Ambiente. In: <http://www.semma.gov.br>

PEREIRA, Gislene; SILVA, Mandianita da. Dinâmica imobiliária na região metropolitana de Curitiba: o mercado formal e informal e a estruturação da metrópole. In: FIRKOSKI, Olga; MOURA, Rosa (org.) **Dinâmicas intrametropolitanas e produção do espaço na região metropolitana de Curitiba**. Curitiba: Letra Capital Editora, 2009

REIS, Eurico Borges dos. Programa Minha Casa Minha Vida. **Jornal do Estado**. Disponível em: <http://www.jornaldoestado.com.br>. Curitiba, 23 de fevereiro de 2011.

SALLES, Venício Antonio de Paula. Regularização fundiária. In: ALFONSIN, Betânia. **Regularização fundiária de assentamentos informais urbanos**. Belo Horizonte: PUCMinas, 2009