



Oculum Ensaaios

ISSN: 1519-7727

sbi.ne_oculumensaios@puc-campinas.edu.br

Pontifícia Universidade Católica de Campinas
Brasil

Moreira, Tomás Antonio; Viana Leonelli, Gisela Cunha; Nascimento Neto, Paulo
RESPOSTAS MUNICIPAIS AO PROBLEMA DE HABITAÇÃO SOCIAL NA REGIÃO
METROPOLITANA DE CURITIBA

Oculum Ensaaios, núm. 15, enero-junio, 2012, pp. 42-57

Pontifícia Universidade Católica de Campinas
Campinas, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=351732200004>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal

Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

**RESPOSTAS MUNICIPAIS AO PROBLEMA DE HABITAÇÃO SOCIAL NA REGIÃO METROPOLITANA
DE CURITIBA** | Tomás Antonio Moreira, Gisela Cunha Viana Leonelli, Paulo Nascimento Neto

Professor Doutor | Pontifícia Universidade Católica do Paraná | Curso de
Arquitetura e Urbanismo | Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana |
R. Imaculada Conceição, 1155, Bloco II, Parque Tecnológico, 80215-901,
Curitiba, PR, Brasil | Correspondência para/*Correspondence to*: T.A.
MOREIRA | *E-mail*: tomas_moreira@hotmail.com

Professora Doutora | Pontifícia Universidade Católica do Paraná | Curso de
Arquitetura e Urbanismo | Curitiba, PR, Brasil

Doutorando | Pontifícia Universidade Católica do Paraná | Programa de
Pós-Graduação em Gestão Urbana | Curitiba, PR, Brasil

| Recebido em 27/10/2011 e aceito para publicação em 14/2/2012

RESPOSTAS MUNICIPAIS AO PROBLEMA DE HABITAÇÃO SOCIAL NA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA

INTRODUÇÃO

A transformação do quadro da política habitacional, a partir dos anos 2000, ao mesmo tempo que evidencia novas condutas, demarcando uma inflexão processual, é também reflexo de ações empreendidas pelos poderes públicos em decênios anteriores. Isso porque, por um lado, a despeito das transformações ocorridas nas políticas habitacionais ao longo do tempo, é latente que não ocorreram melhorias significativas nos espaços urbanos produzidos, refletindo numa crise urbana cumulativa; e, por outro lado, as mudanças de postura no enfrentamento do déficit habitacional, no financiamento dos programas e no grau de participação popular permitem especular sobre a existência de uma inflexão processual. Nas políticas habitacionais no Brasil é possível identificar recorrências e inflexões, como as que vêm ocorrendo na Região Metropolitana de Curitiba. Para evidenciar as possíveis recorrências e/ou inflexões, apresentar-se-á a nova formulação das Políticas de Habitação no Estado do Paraná e posteriormente, pautar-se-á o comportamento das transformações atuais da Região Metropolitana de Curitiba para chegar à análise do papel dos planos municipais de habitação e suas contribuições.

DÉCADA DE 2010: AS PERSPECTIVAS DAS POLÍTICAS LOCAIS HABITACIONAIS NO ESTADO DO PARANÁ

A elaboração de Planos Municipais de Habitação de Interesse Social, como ocorre no Estado do Paraná, demarcando uma inflexão para os municípios brasileiros, insere-se,

por um lado, no contexto de mudanças no quadro institucional no País a partir da última década, tanto com relação aos marcos legais (Fernandes & Alfonsin, 2003) quanto à regulação local na elaboração, implementação e gestão de políticas urbanas e habitacionais (Cardoso & Valle, 2000; Cardoso, 2007; Bonduki, 2008). Por outro lado, essa elaboração se insere em face dos novos questionamentos sobre a totalidade da problemática habitacional brasileira, que se configurou como consequência da pobreza e da miséria urbana que caracterizam a paisagem social do País, bem como do acúmulo de situações decorrentes de práticas institucionais que registram resoluções restritas, frágeis ou mesmo inadequadas quando confrontadas com as soluções indispensáveis. A isso se somam as práticas informais que resultam, em sua grande maioria, em moradias que não atendem aos critérios mínimos de habitabilidade, tanto pelos padrões construtivos e indisponibilidade de infraestrutura urbana, quanto pela irregularidade e ilegalidade da ocupação da terra (Moreira *et al.*, 2010).

No caso do Paraná, essa problemática habitacional é latente (Moura & Silva, 2008). O déficit habitacional quantitativo é da ordem de 167 mil, e o qualitativo de 1,4 milhões, sendo identificado que praticamente 800 mil paranaenses residem em áreas irregulares, a grande maioria às margens de rios.

O equacionamento das políticas, programas e sistemas institucionais de provisão de soluções nos âmbitos estadual e municipal levam em conta, necessariamente, as exigências de descentralização e de máxima flexibilidade na elaboração das estratégias de solução, bem como a participação dos diferentes atores sociais intervenientes na questão habitacional, sejam eles de instituições públicas, instituições privadas ligadas ao mercado, de organizações não governamentais, de organizações sociais, ou ainda de movimentos sociais.

No Paraná, as perspectivas das políticas locais habitacionais estão delineadas, inicialmente, por meio dos Planos Diretores.

Dos 399 municípios paranaenses, 92 possuem mais de 20 mil habitantes, assim distribuídos: 55 municípios (13,8%) com população entre 20 mil e 50 mil habitantes; 17 (4,3%) possuem entre 50 mil e 100 mil habitantes; e 20 (5,0%) com população superior a 100 mil habitantes.

Dentre esses municípios com população superior a 20 mil habitantes, apenas 7 ainda estão em fase de finalização do Plano de Diretor (Figura 1): Sarandi, Irati, Palmas, Rio Branco do Sul, Laranjeiras do Sul, Wenceslau Braz e Rio Bonito do Iguaçu.

Uma vez aprovados, os Planos Diretores transformam-se em instrumentos orientadores da política de desenvolvimento, controle e expansão urbana dos municípios, servindo como balizadores para o processo de planejamento municipal e dos Planos Municipais de Habitação de Interesse Social. A elaboração e implementação dos diversos Planos, conjuntamente com o estadual (em elaboração), representam uma grande perspectiva para mudar o perfil das práticas de políticas de habitação, na busca pela transformação da realidade dos municípios.

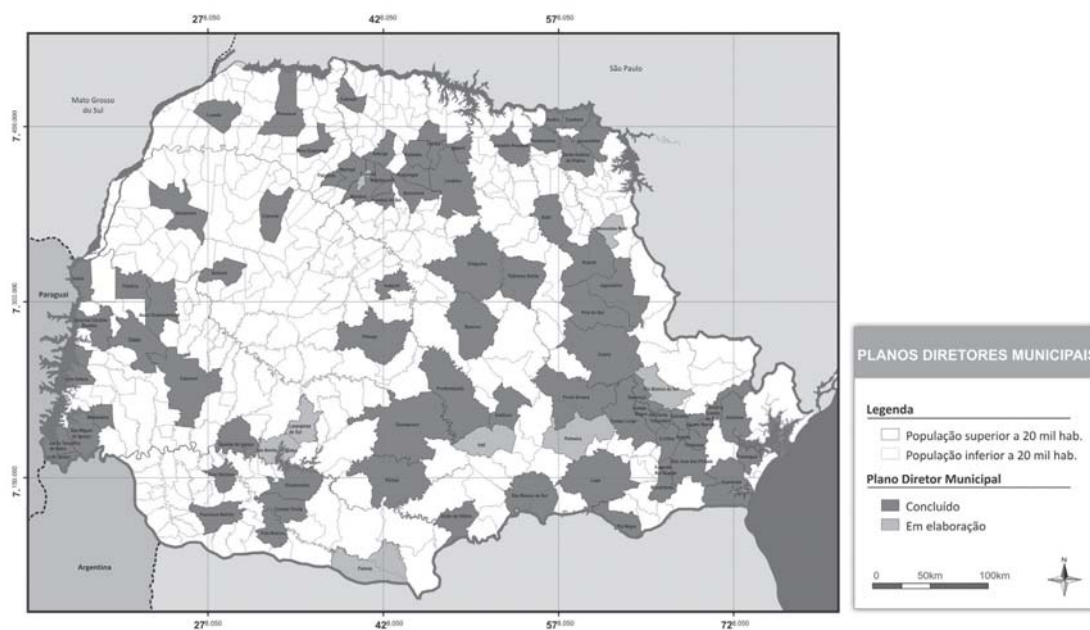


FIGURA 1 – Planos Diretores no Estado do Paraná, com população superior a 20 mil habitantes.

Fonte: Adaptado da Secretaria de Desenvolvimento Urbano (2011).

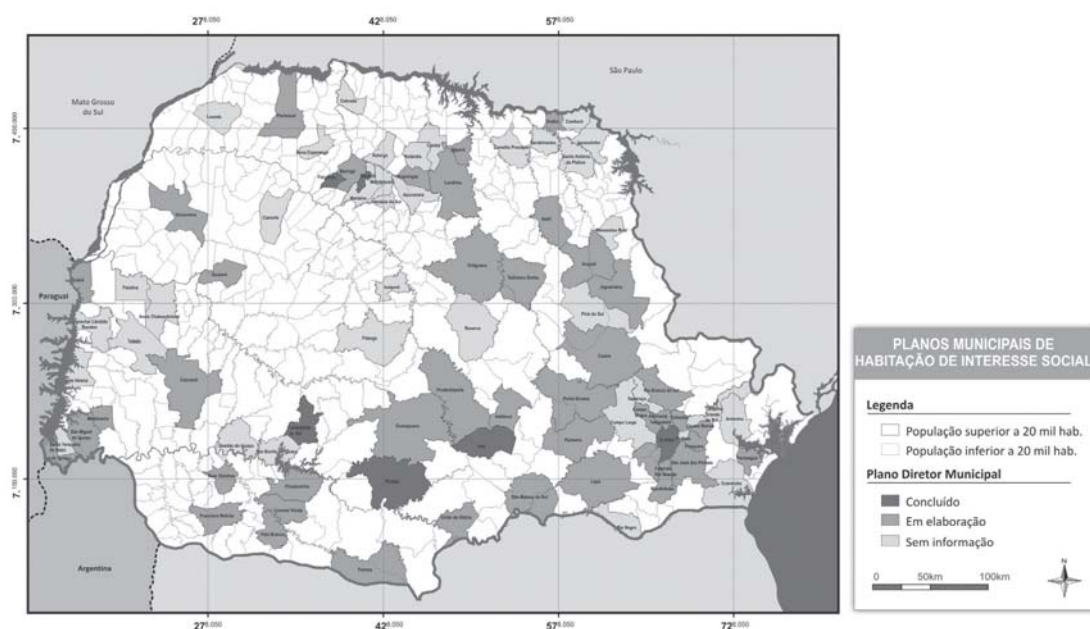


FIGURA 2 – Municípios paranaenses com Planos Diretores aprovados, segundo a distribuição demográfica.

Fonte: Elaborado pelos autores, com dados da Secretaria de Desenvolvimento Urbano (2011).

Da mesma forma, dentre os 307 municípios com menos de 20 mil habitantes, quase todos já finalizaram o Plano Diretor (faltando apenas 12), o que representa aproximadamente 77% dos Planos Diretores aprovados no Paraná (Figura 2).

No que toca ao Plano Municipal de Habitação de Interesse Social, dentre os municípios paranaenses com população superior a 20 mil habitantes, 9 já o concluíram,

enquanto 55 encontram-se em processo de elaboração (33 na fase de proposta metodológica, 13 na elaboração do diagnóstico e 9 na elaboração de diretrizes e ações estratégicas).

A elaboração do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social apresenta maior percentual nos municípios com população entre 20 mil e 50 mil habitantes (aproximadamente 52%), enquanto os municípios com população entre 50 mil e 100 mil habitantes apresentam praticamente 26%, e aqueles com população superior a 100 mil habitantes representam 22%. A maioria desses municípios firmou contrato com o Ministério das Cidades, recebendo aportes financeiros, sobretudo em 2007 e 2008. Os que o fizeram em 2007 são: Maringá, Foz do Iguaçu, Ponta Grossa, Cascavel, São José dos Pinhais, Paranaguá e Araucária. Os que o fizeram em 2008 são: Londrina, Colombo e Guarapuava (Figuras 3 e 4).

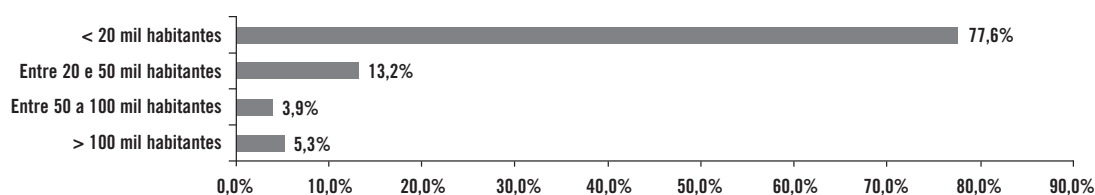


FIGURA 3 – Municípios paranaenses com Planos Municipais de Habitação de Interesse Social, segundo a distribuição demográfica.

Fonte: Elaborado pelos autores, 2011.

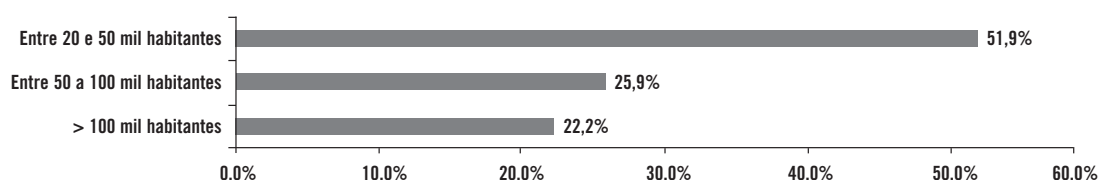


FIGURA 4 – Status dos Planos Municipais de Habitação de Interesse Social no Estado do Paraná, em municípios com mais de 20 mil habitantes.

Fonte: Elaborado pelos autores, 2011.

O processo de desenvolvimento dos diferentes Planos Habitacionais, em diferentes arenas federativas, demonstra a construção de um sistema de política pública habitacional que não existia no País e que favorece o estabelecimento de uma rede de ações e de atores sociais.

Na arena municipal, é fundamental compreender a importância da relação dos Planos Diretores com os Planos de Habitação de Interesse Social, uma vez que ambos fazem parte de um mesmo grupo de estratégias, adotadas a partir do início da década de 2000, com o objetivo de instituir novas políticas públicas municipais de curto, médio e longo prazo, que oferecessem propostas de mudanças.

No Paraná, os municípios que elaboraram seu Plano Diretor são majoritariamente os de pequeno porte, e minoritariamente os de médio porte — dado fundamental para refletir acerca do sistema de políticas públicas. Também se constatou que são

de pequeno porte a maioria dos municípios contratados pelo Ministério das Cidades para realizar seus Planos de Habitação de Interesse Social. Esses dados apontam, por um lado, a fragilidade no processo e no sistema de integração dos elementos pré-delineados da política habitacional, e, por outro lado, o desajuste dos contratos do Ministério das Cidades.

Muitos são os desafios na implementação de Planos Habitacionais no Paraná, em especial nos municípios de pequeno e médio porte, destacando-se: a necessidade de consolidar um desenvolvimento institucional integrado; a baixa prática de desenhos de políticas públicas setoriais; o delineamento, no Plano Habitacional de Interesse Social, de conteúdos aportados do Plano Diretor. A inexistência de um sistema de planejamento municipal é considerado um dos “nós” da implementação das políticas públicas municipais, fazendo-se necessária uma maior integração entre o Plano Diretor e o Plano de Habitação de Interesse Social, Municipal e Estadual. Nesse sentido, são necessários planejamentos e ações políticas que favoreçam a elaboração dos Planos Municipais de Habitação de Interesse Social.

A capacidade de implementação dos Planos Municipais de Habitação de Interesse Social será tanto maior quanto mais articulados eles estiverem com os demais planos habitacionais nos três âmbitos da federação: com o Plano Diretor, com outros municípios da mesma microrregião e, ainda, com os demais atores sociais da questão habitacional. Essas constatações são delineadas a partir dos resultados de comparação entre os Planos Municipais de Habitação de Interesse Social e os Planos Diretores Participativos dos municípios do Estado do Paraná.

A partir da análise dos Planos Diretores, dos Planos de Habitação de Interesse Social dos municípios, e das tabelas elaboradas, foi verificado que, após o surgimento das leis federais que impuseram aos municípios a obrigatoriedade de confeccionar seus Planos em troca de repasses financeiros, estes iniciaram uma jornada para a elaboração de tais documentos, como foi o caso no Paraná, onde quase todos os 399 municípios possuem seus Planos Diretores, e onde os Planos Municipais de Habitação de Interesse Social estão em fase de confecção ou finalização (Nascimento Neto & Moreira, 2010). Pode-se perceber, entre outros aspectos, que a relação entre ambos é muito próxima, já que, para que sejam funcionais, as diretrizes que constam em cada um dos documentos são interdependentes, um regulando o outro.

COMPORTAMENTO DEMOGRÁFICO NA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA

A temática das dinâmicas metropolitanas brasileiras foi posta em pauta já na década de 1960. No País, a temática tem sido debatida desde os anos 1970, quando foram instituídas as primeiras regiões metropolitanas, em 1973, e mais recentemente a partir de 1988, com a Constituição Federal, quando se instituíram novos parâmetros de classificação, ficando a cargo de cada estado a definição de suas regiões metropolitanas.

A despeito do peso econômico, da concentração de atividades e do poder existentes nesses espaços, tanto nas dinâmicas estaduais quanto nacionais, problemas crescentes de difícil solução, como os habitacionais, e uma aparente condição de ingovernabilidade traduzem ou sintetizam a situação por que passam as regiões metropolitanas brasileiras (Guimarães Neto, 1997; Maricato, 2011). Apesar de as metrópoles serem frequentemente associadas ou quase sinônimas da capacidade de geração de riqueza, conhecimento e inovação, são os problemas sociais que efetivamente dão a tônica às características metropolitanas: estas representam o lócus preponderante dos problemas sociais. A situação das metrópoles brasileiras reflete, “especialmente e territorialmente, os graves desajustes históricos e estruturais da nossa sociedade” (Ferreira, 2009, p.11), cuja essência é justamente a concentração e a exclusão socioterritorial (Bursztyn, 2007).

A Região Metropolitana de Curitiba apresenta características muito semelhantes às demais regiões metropolitanas do País, destacando-se a relação inversa entre crescimento de demandas e capacidade de resposta equitativa. Um dos sintomas mais fortes e visíveis da segregação socioespacial metropolitana é a segregação socioespacial da população no processo de ocupação do espaço urbano e seu limitado direito à cidade (Alfonsin & Fernandes, 2006).

Estudos recentes da Organização das Nações Unidas (ONU), apresentados por Yves Cabannes no V Fórum Urbano Mundial no Rio de Janeiro, em março de 2010, mostram claramente que a Região Metropolitana de Curitiba tende a apresentar, cada vez mais, uma desigualdade em relação à capital. Constata-se que, entre 2007 e 2008, a população de Curitiba aumentou em pouco mais de 30 mil habitantes, enquanto o município passou de 1 797 408 habitantes para 1 828 092 habitantes (aumento de 1,71%), quinto maior acréscimo do País (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2008). Nesse período, a capital paranaense ganhou pelo menos 110 novos moradores por dia, considerando as taxas de natalidade, mortalidade e fluxo migratório. Segundo um levantamento informal feito pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio Econômico, se continuar nesse ritmo, em 2013 serão quase dois milhões de pessoas morando no município de Curitiba. Dados similares foram apresentados pelo Ministério das Cidades, delineando o ritmo de crescimento para 2013, 2017 e 2021 (Brasil, 2004).

É em face das mudanças espaciais da população que se acentuou a dinâmica concentradora do município sede da Região Metropolitana de Curitiba e as disparidades socioespaciais, como o crescimento periférico. Neste destaca-se a disparidade habitacional, em especial no que se refere à moradia popular (Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba, 2008). É ainda diante das novas transformações e dinâmicas populacionais que deve ser analisada a questão habitacional na região, uma vez que são os municípios mais frágeis que têm recebido a maior demanda demográfica e que continuarão a recebê-la nos próximos anos.

No entanto, o crescimento do município de Curitiba é apenas vegetativo, pois não é mais um grande polo de atração de fluxo migratório, seguindo a mesma tendência de outras capitais brasileiras, como Fortaleza e Belo Horizonte (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2008). Mesmo não sendo a capital um polo de atração, a Região Metropolitana de Curitiba ainda o é, como ocorre com os municípios de São José dos Pinhais e Colombo. Entre 2007 e 2008, a população de São José dos Pinhais aumentou em quase 10 mil habitantes, de 263 622 para 272 530 moradores, com um acréscimo de 3,38%, quase o dobro do constatado no município de Curitiba. O crescimento desde os anos 1980 já era praticamente o dobro do município sede; sua taxa de crescimento em 1980 era de 5,51 contra 2,90; em 1991 era de 5,81, contra 2,34; em 2000 era 4,85 contra 1,83, tendência que se repetiu. Na mesma lógica, entre 2007 e 2008, o município de Colombo cresceu, da mesma maneira, em quase 10 mil habitantes, de 233 916 para 241 505, com um aumento de 3,24%, quase o dobro da ampliação constatada no município de Curitiba. O crescimento desde os anos 1980, para este município também já era praticamente o dobro do município sede: sua taxa de crescimento em 1980 era de 5,87 contra 2,90; em 1991 era de 5,47, contra 2,34; em 2000 era 4,51 contra 1,83, tendência que se repetiu. A mesma tendência também é perceptível nos municípios de Piraquara e Campina Grande do Sul.

Essa nova atração, relata Baeninger (2003), é resultado das transformações ocorridas na década de 1990, em especial a diminuição dos saldos migratórios e o menor volume de emigrantes interestaduais. Destaque maior fica para os movimentos migratórios do tipo urbano-urbano, em especial para as regiões sudeste e sul do País, em que o estado do Paraná exhibe uma migração urbana-urbana da ordem de 1 092 667 habitantes, correspondente a 56,4% de todos os fluxos migratórios. Esse novo tipo de atração é também reflexo das novas dinâmicas ocorridas na década de 2000, em que as regiões metropolitanas ainda são polos de atração, porém não mais pelo município sede, mas sim pelos municípios que as compõem e que em muitos casos são os mais frágeis socialmente. Além de São José dos Pinhais e Colombo, outros municípios metropolitanos têm sido polos de atração e destino dos novos fluxos migratórios, tanto urbano-urbano quanto rural-urbano, o qual ainda corresponde a 20,0% do total de fluxos no Paraná.

Segundo dados do Ministério das Cidades e do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES), a Região Metropolitana de Curitiba chegará a quase 5 milhões de habitantes em 2020. De acordo com os estudos do IPARDES (Brembatti, 2007), ela deverá obter incremento populacional da ordem de 930 mil habitantes. Contudo, apenas 37 mil deles estarão no município de Curitiba, enquanto a maioria terá como destino os demais municípios. Embora em ritmo menor, a tendência é que a Região Metropolitana de Curitiba seja uma das regiões que mais cresça no País. Dos 26 municípios que a compõem, apenas 12 deles serão responsáveis pelo aumento demográfico até 2020, segundo dados do IPARDES, apresentado por Brembatti (2007, p.3):

FIGURA 5 – Principais municípios com crescimento populacional elevado, médio e baixo, na Região Metropolitana de Curitiba.
Fonte: Adaptado da Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (2009a).



Campo Largo deve crescer, em números absolutos, menos do que Curitiba. Araucária vai dobrar, Campina Grande do Sul vai triplicar, Almirante Tamandaré terá 100 mil habitantes a mais e Campo Magro terá o tamanho atual de Fazenda Rio Grande, que por sua vez vai ser maior que Maringá. São José dos Pinhais continuará sendo a segunda maior cidade da região, só que com o dobro da população, assim como Quatro Barras e Colombo, que também vão duplicar. Piraquara irá passar — e muito — Pinhais ficando logo atrás de São José dos Pinhais no ranking de população da região. Já Pinhais deve cair da terceira para a sétima posição.

Dentre os municípios da Região Metropolitana de Curitiba destacam-se aqueles com projeção de crescimento nível 1, acima de 200%: Piraquara e Fazenda Rio Grande; os municípios com projeção de crescimento nível 2, entre 100% e 200%: São José dos Pinhais, Almirante Tamandaré, Campina Grande do Sul, Campo Magro e Quatro Barras; os municípios com projeção de crescimento entre 50% e 100%: Colombo e Araucária; e os municípios com projeção entre 10% e 50%: Campo Largo, Pinhais e Curitiba (Brembatti, 2007). São municípios que fazem parte no Núcleo Urbano Central (NUC) da Região Metropolitana de Curitiba, composto, por sua vez, por esses 12 municípios, além de Itaperuçu e Rio Branco do Sul.

Mesmo considerando que os novos polos de crescimento populacional na Região Metropolitana de Curitiba passaram a ser outros municípios que não o município sede, é fundamental constatar que mesmo este último apresenta mudanças consideráveis na compreensão das dinâmicas populacionais. Estudos recentes apresentados (Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba, 2008) salientam que, dentre as transformações internas, os bairros mais populosos cresceram muito pouco, como Bom Retiro, Hugo Langue, Mêrces e Jardim Social, e que somente 15 dos 75 bairros tiveram crescimento superior a 2,4%, exatamente (na maioria) os bairros mais periféricos e de mais baixa renda (Fernandes, 2008; Nascimento, 2010). Dentre os bairros que mais irão crescer no município de Curitiba destacam-se Tatuquara, Umbará e Caximba, na parte sul do município, bem como Riviera, Augusta e São Miguel, a leste e sobre área de preservação ambiental.

RESPOSTAS MUNICIPAIS PARA OS PROBLEMAS DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA

Frente ao comportamento demográfico da Região Metropolitana de Curitiba destaca-se a importância da cooperação metropolitana. Entretanto, ressaltam-se a dificuldade de diálogo e a construção para o exercício articulado de funções públicas de interesse comum — funções que não dizem respeito apenas a um município, mas que decorrem ou incidem territorialmente sobre um conjunto deles. Nessa construção, resalta-se também que cerca de 63 mil domicílios da Região Metropolitana de Curitiba são irregulares (Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social, 2009), dados que relevam a grande demanda acumulada em anos de falta de políticas habitacionais efetivas, política clientelista e ação coordenada do mercado especulativo de terras. Esse fato marca claramente que as ocupações irregulares têm sido a única forma encontrada pela população de baixa renda para garantir moradia, na maioria das vezes inadequada e precária.

A Política de Desenvolvimento Urbano e Regional para o Estado do Paraná, de 2003, previu como uma de suas estratégias a formulação de Planos Regionais de Desenvolvimento. No caso da Região Metropolitana de Curitiba, o Plano de Desenvolvimento Integrado direciona-se a esse propósito, voltando-se particularmente a proposições de ordenamento territorial e de um novo arranjo institucional para a região. Entretanto, constata-se que os efeitos da discussão e da construção de políticas conjuntas não estão ocorrendo efetivamente, em especial nas políticas e planos habitacionais de interesse social.

No mesmo período foram elaborados os Planos Diretores dos municípios da Região Metropolitana de Curitiba, segundo exigência do Estatuto da Cidade, de 2001, e da Constituição Estadual do Paraná, de 1989. Tomando-se por base os planos da região metropolitana, tem-se que, para sua elaboração, cada município agiu individualmente. Naquele momento, não houve nenhuma construção de leitura coletiva, nem por parte dos municípios que estavam focados em suas propostas de planejamento para os próximos dez anos, que muitos estavam fazendo pela primeira vez, nem, muito menos, pelos

órgãos estaduais, em especial a Secretaria de Desenvolvimento Urbano/Paranacidade, que coordenava a campanha dos Planos Diretores no Estado de todos os 399 municípios paranaenses. Naquele momento não ocorreu nenhum movimento de integração ou discussão dos Planos, em especial daqueles que compõem regiões metropolitanas, como a de Curitiba (Figura 6).

Frente a construções coletivas de Planos Diretores Municipais, destaca-se também que a campanha para elaboração dos Planos Diretores pelo Ministério das Cidades foi focada no município, apesar da indicação da obrigatoriedade de elaboração de Planos Diretores para municípios em região metropolitana, mesmo com menos de 20 mil habitantes.

De modo geral, as políticas habitacionais nos Planos Diretores também foram pouco trabalhadas entre os municípios da Região Metropolitana, assim como os instrumentos do Estatuto da Cidade relacionados com as questões habitacionais foram pouco desenvolvidos, em especial as Zonas Especiais de Interesse Social.

Assim como os Planos Diretores, os Planos Municipais de Habitação de Interesse Social na Região Metropolitana de Curitiba também estão focados para o município, e nenhuma ação integrada está sendo desenvolvida para trabalhar os problemas metropolitanos de maneira conjunta. Em especial, o Plano de Habitação de Interesse Social e de Regularização Fundiária do Município de Curitiba foi recentemente consolidado pela Companhia de Habitação Popular de Curitiba (COHAB-CT), em dezembro de 2008 e focou-se unicamente no município. No diagnóstico do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social de Curitiba, a questão demográfica foi trabalhada exclusivamente para o município, não sendo previstas as dinâmicas metropolitanas nem o seu impacto.

Diferentemente dos Planos Diretores, ainda existem poucos Planos Locais de Habitação de Interesse Social já desenvolvidos na Região Metropolitana de Curitiba. Porém, os que se encontram em desenvolvimento, assim como os que já estão concluídos, não focam as tendências e dinâmicas demográficas da região metropolitana (Figura 7).

CONQUISTA E EQUÍVOCO NA CONSOLIDAÇÃO DE PLANOS LOCAIS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA

Os poderes públicos vêm retomando a questão da habitação de interesse social, com a introdução da Política Nacional de Habitação de Interesse Social e a obrigatoriedade de formulação de planos estaduais e municipais para acesso ao Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. Os planos que começam a ser elaborados vêm consolidar um novo entendimento acerca da política habitacional. Esta deixa de ser exclusivamente urbana e passa a integrar o espaço rural na pauta de discussão, bem como entende a necessidade de não somente incorporar a construção de unidades habitacionais à cidade, mas também de integrá-las, de forma a garantir a qualidade de vida dos moradores.

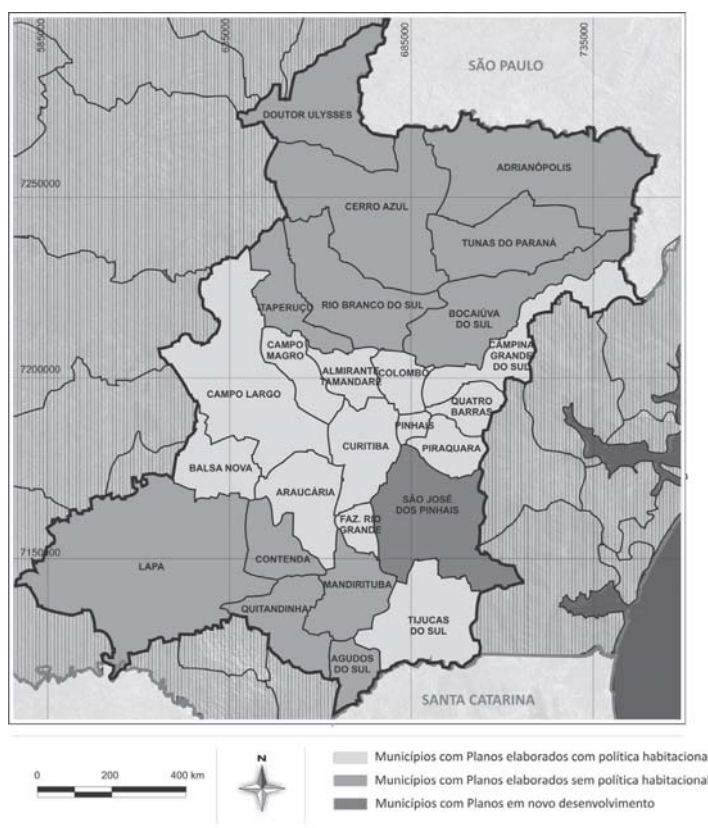


FIGURA 6 – Planos Diretores da Região Metropolitana de Curitiba.

Fonte: Adaptado da Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (2009b).



FIGURA 7 – Planos Municipais de Habitação de Interesse Social da Região Metropolitana de Curitiba.

Fonte: Adaptado da Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (2009c).

A identificação do déficit de moradias e da necessidade de qualificar seu estoque tornou-se referência para o tratamento da questão habitacional nas décadas de 1990 e 2000. Pela primeira vez, reconheceu-se que habitações em estado precário, fora dos padrões legais estabelecidos, não deveriam ser necessariamente repostas e admitiam outros tipos de atendimento. Essa mudança de tratamento foi consequência da evolução na concepção de política habitacional no País, cada vez mais coesa e hegemônica. A partir desse período, a luta pela urbanização das favelas, o reconhecimento da cidade real e a aceitação de práticas populares, como a autoconstrução em loteamentos periféricos, alteraram o conceito de moradia aceitável.

Para a elaboração de Planos Locais de Habitação de Interesse Social, foi fundamental a construção e implementação da Política, do Sistema e do Plano Nacional de Habitação. A Política Nacional de Habitação, objetivando a promoção das condições de acesso à moradia digna para toda a população brasileira, especialmente a de baixa renda, apresenta entre seus principais componentes a urbanização, a regularização fundiária e a provisão da habitação, bem como a integração urbana de assentamentos precários e a integração da política de habitação à política de desenvolvimento urbano.

Essa política tem como instrumentos centrais o Sistema Nacional de Habitação e o Plano Nacional de Habitação. O primeiro tem o objetivo de estabelecer as bases do desenho institucional, por meio da integração entre os três níveis de governo e os agentes públicos e privados, definindo regras que assegurem a articulação financeira e os recursos imprescindíveis para implementação da Política Nacional de Habitação. Já o segundo se propõe a estabelecer metas de médio e longo prazo, definindo linhas de financiamento e programas a serem implementados, a partir das prioridades de intervenção e critérios para a distribuição de recursos, tendo como base o perfil do déficit habitacional, em âmbito nacional. O Plano Nacional de Habitação tem, portanto, como finalidade orientar a construção de uma estratégia, até 2023, para equacionar as necessidades habitacionais, tanto do ponto de vista quantitativo quanto qualitativo.

Entretanto, o Plano Nacional de Habitação, apresentado pelo Ministério das Cidades em 2008, não apresenta definições e metodologias para tratar as dinâmicas demográficas metropolitanas. O Plano Estadual de Habitação de Interesse Social do Paraná, que poderia ser uma referência para os estudos das demandas demográficas, como o da Região Metropolitana de Curitiba, também não apresenta nem induz ações ou responsabilidades metropolitanas. Nesse contexto, as novas experiências de gestão, planejamento e práticas habitacionais, apresentadas por Planos Municipais de Habitação de Interesse Social na Região Metropolitana de Curitiba, ainda que recentes, não estão estruturadas sobre referências nacionais ou estaduais, bem como não vão ao encontro de diagnóstico e ou soluções para os problemas metropolitanos. Elas continuam focadas em dinâmicas demográficas municipais, como se a dinâmica municipal, em especial de municípios metropolitanos, fosse unicamente pautada por ele e não fosse influenciada por uma dinâmica demográfica mais complexa.

A elaboração de políticas municipais são conquistas fundamentais para os municípios da Região Metropolitana de Curitiba, os quais, apesar de terem autonomia para tal (a partir de 1988 com a Constituição Federal, e de 1989 com a Constituição Estadual), vêm fortalecendo a autonomia municipal por meio de seus Planos Diretores e Planos Municipais de Habitação de Interesse Social. A falta da construção e consolidação de políticas metropolitanas faz que o foco fique municipal, mesmo em municípios de regiões metropolitanas. Esse foco não dá espaço a arranjos de políticas metropolitanas. Há, sem dúvida, a falta de gestão e de planejamento metropolitanos, por parte do governo estadual, em especial nos momentos de elaboração de políticas municipais consistentes, como a dos Planos Diretores e, mais recentemente, dos Planos Municipais de Habitação de Interesse Social. É um equívoco não construir políticas integradas que visem territórios integrados.

O comportamento demográfico da Região Metropolitana demonstra claramente que, muito embora a demanda por habitação tenha caráter municipal, intermunicipal e metropolitano e seja oriunda do processo de metropolização, as soluções dadas continuam independentes do contexto regional e metropolitano e são propostas de forma isolada.

Trabalhar e redefinir as novas dinâmicas da Região Metropolitana de Curitiba envolve a integração dos territórios e a construção de metodologias de dinâmicas demográficas para os Planos Locais de Habitação de Interesse Social. Do contrário, continuar-se-ão construindo políticas avulsas e que não incorporam as transformações demográficas, pois não há uma Região Metropolitana de Curitiba, mas “várias Curitiba’s”.

REFERÊNCIAS

- ALFONSIN, B.; FERNANDES, E. *Direito à moradia e segurança da posse no estatuto da cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão*. Belo Horizonte: Fórum, 2006.
- BAENINGER, R. Redistribuição espacial da população e urbanização: mudanças e tendências recentes. In: GONÇALVES, M.F.; BRANDÃO, C.A.; GALVÃO, A.C. (Org.). *Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional*. São Paulo: Unesp, 2003. p.271-288.
- BONDUKI, N. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. *Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo*, n.1, p.70-104, 2008. Disponível em: <http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf>. Acesso em: jan. 2011.
- BRASIL. Ministério das Cidades. *Plano nacional de habitação*. Brasília: Ministério das Cidades, 2004. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br>>. Acesso em: 11 mar. 2010.
- BREMBATTI, K. Ritmo cai, mas região de Curitiba é a que mais vai crescer até 2020. *Gazeta do Povo*, 20 ago. 2007. p.3.
- BURSZYTN, M. A exclusão e o local: tempos e espaços da diversidade social. In: DINIZ, C.C. (Org.). *Políticas de desenvolvimento regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Européia e do Brasil*. Brasília: UnB, 2007.
- CARDOSO, A.L. (Coord.). *Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX*. Porto Alegre: Habitare, 2007.
- CARDOSO, A.L.; VALLE, C.L. Habitação e governança urbana: avaliação da experiência em 10 cidades brasileiras. *Cadernos Metrópole*, n.4, p.205-244, 2000.
- COORDENAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA. *População dos municípios da região metropolitana de Curitiba*. 2009a. Disponível em: <<http://www.comec.pr.gov.br/>>. Acesso em: 11 jan. 2009.
- COORDENAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA. *Planos diretores da região metropolitana de Curitiba*. 2009b. Disponível em: <<http://www.comec.pr.gov.br/>>. Acesso em: 10 fev. 2009.

COORDENAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA. *Planos municipais de habitação de interesse social da região metropolitana de Curitiba*. 2009c. Disponível em: <<http://www.comec.pr.gov.br/>>. Acesso em: 9 fev. 2009.

FERNANDES, E.; ALFONSIN, B. *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte: Lincoln Institute of Land and Policy, 2003.

FERNANDES, J.C. Bem-vindos à cidade grande. *Gazeta do Povo*, 2 mar. 2008. p.3-4.

FERREIRA, J.S.W. O processo de urbanização brasileiro e a função social da propriedade urbana. In: BRASIL. Ministério das Cidades. *Planos locais de habitação de interesse social*. Brasília: Secretaria Nacional de Habitação, 2009. p.11-30.

GUIMARÃES NETO, L. *Desigualdades e políticas regionais no Brasil: caminhos e descaminhos*. São Paulo: Planejamento e Políticas Públicas, 1997. p.41-91.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Estimativa populacional para julho de 2008*. 2008. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 5 nov. 2008.

INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA. *Plano municipal de habitação de interesse social de Curitiba*. 2008. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/>>. Acesso em: 1 nov. 2008.

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. *Problemas habitacionais dos assentamentos precários urbanos na região metropolitana de Curitiba: relatório I*. Curitiba: IPARDES, 2009.

MARICATO, E. Metrôpoles desgovernadas. *Estudos Avançados*, v.25, n.71, p.7-22, 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/>>. Acesso em: 11 maio 2011.

MOREIRA, T.; SCHUSSEL, Z.; SCHUSSEL, S. Plano de habitação de interesse social: instrumento da nova política habitacional brasileira. In: MOREIRA, T. *et al.* (Org.). *Espaços e suas ocupações: debates sobre a moradia e a propriedade no Brasil contemporâneo*. Campinas: Russel, 2010. p.214-234.

MOURA, R.; SILVA, S.T. Os vários paranás e o planejamento do estado. *Cadernos Metrôpoles*, n.20, p.141-163, 2008.

NASCIMENTO, A.C. Terra de opostos. *Gazeta do Povo*, 14 fev. 2010. p.1.

NASCIMENTO NETO, P.; MOREIRA, T. Análise de redes sociais aplicada aos planos locais de habitação de interesse social: estudo de caso na região Sul do Brasil. In: CONGRESSO INTERNACIONAL SUSTENTABILIDADE E HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL, 2010, Porto Alegre. *Anais...* Porto Alegre: PUCRS, 2010. 9p.

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO. *Planos diretores no estado do Paraná*. 2011. Disponível em: <<http://www.paranacidade.org.br/>>. Acesso em: 23 jan. 2011.

RESUMO

A Região Metropolitana de Curitiba é uma das principais regiões metropolitanas do País que terá elevado incremento populacional nos próximos anos. Dados estaduais mostram que esse incremento não ocorrerá no município sede, e sim naqueles mais frágeis socialmente e com maiores problemas ambientais. As políticas habitacionais empreendidas atualmente estão focadas em municípios, desconsiderando as relações intermunicipais e a distribuição populacional, bem como o movimento pendular entre os municípios. Objetiva-se analisar as limitações e os possíveis equívocos das políticas habitacionais segmentadas. Destarte, procura-se discutir as condições habitacionais da Região Metropolitana de Curitiba a partir dos planos habitacionais. Os resultados obtidos evidenciam a prática recorrente da abordagem das políticas habitacionais no País, bem como um descolamento dos valores e ideais adotados na práxis da gestão pública, o que conduz ao questionamento sobre a real contribuição das propostas para reverter as condições habitacionais existentes.

PALAVRAS-CHAVE: Dinâmica habitacional. Distribuição populacional. Política habitacional. Região metropolitana de Curitiba.

MUNICIPAL ANSWERS TO THE SOCIAL HOUSING PROBLEM IN CURITIBA METROPOLITAN AREA

ABSTRACT

Curitiba metropolitan region is one of the main Brazilian metropolitan areas that will have high population growth rates over the next few years. According state data, this trend will not in Curitiba, but in nearby municipalities, with social and environmental weaknesses. Nowadays, social housing policies focus on municipalities, ignoring inter-municipal relationships, population distribution, and regional flows between municipalities. This article seeks to analyze limitations and possible errors due segmented social housing policies. Initially, housing conditions in Curitiba Metropolitan Region will be discussed based on its social housing plan. Results obtained revealed the recurrent approach to housing policies in the country and the detachment of values and ideals adopted by the public sector, which lead to questioning the real contribution of plans and proposals to revert the existent precarious housing conditions.

KEYWORDS: Housing dynamics. Population distribution. Housing policies. Curitiba metropolitan area.