

# Centro *versus* periferia:

a produção periférica de habitação social na “cidade modelo” brasileira

Fecha de recepción: 8 de octubre de 2012 Fecha de aceptación: 1 de febrero de 2013

Joana Zattoni Milano

Mestranda em Planejamento Urbano

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

joanamilano@gmail.com

Mariana Galacini Bonadio

Mestranda em Sustainable Territorial Development

Consortium: Università Degli Studi di Padova, K.U Leuven,

Université de Paris I Panthéon Sorbonne, Universidade Católica Dom Bosco

mari.bonadio@gmail.com

**Resumo** Há no Brasil uma urgência de politização das intervenções em áreas centrais, sendo inúmeras as dificuldades de desenvolvimento de uma política urbana que estabeleça como premissa básica a utilização socialmente justa do território. A partir de uma revisão bibliográfica e da reflexão referente à produção do espaço em Curitiba, este artigo pretende abordar o processo histórico de exclusão sócio-espacial na “cidade-modelo” revigorado por investimentos públicos e pela atual legislação de uso e ocupação do solo, sem a utilização dos instrumentos administrativos e fiscais do Estatuto da Cidade. A problemática da habitação jamais é mencionada no discurso de Curitiba como cidade “modelo” em planejamento urbano e regional. Como resultado, pode-se admitir que a produção dos conjuntos habitacionais distantes da área central, a manutenção de imóveis ociosos para especulação e as ocupações irregulares em Áreas de Proteção Permanente, seriam estratégicos para a preservação da paisagem do “cartão postal” da cidade.

**Palavras chave** **Áreas centrais, curitiba, habitação de interesse social, reabilitação urbana.**

**Palavras chave  
descriptor** **Habitação de custos, a regeneração urbana, programas de habitação,  
Curitiba (Brasil)**

## Centro *versus* periferia:

la producción periférica de vivienda de interés social en la “ciudad modelo” de Brasil

**Resumen** En Brasil, la politización de las intervenciones en los centros urbanos se ve urgente, ya que son numerosas las dificultades en el desarrollo de una política urbana que tenga como premisa el uso socialmente justo del territorio. Basado en una reflexión y revisión de la literatura sobre la producción de espacio urbano en Curitiba, este artículo aborda el tema del proceso histórico de exclusión socio-espacial en la “ciudad modelo”, revigorizado por la inversión pública y la legislación del uso del suelo, sin la aplicación de los instrumentos administrativos y fiscales del Estatuto da Cidade (Ley Federal 10.257 de 2001). El tema de la vivienda no está mencionado en el discurso que legitima la idea de Curitiba como un “modelo”; como resultado se puede suponer que la producción de viviendas alejadas de la zona céntrica y la conservación de propiedades subutilizadas a la especulación son estratégicos para la preservación de la “tarjeta postal” de Curitiba.

**Palabras clave** Curitiba, renovación urbana, vivienda social.

**Palabras clave descriptor** Vivienda popular, Rehabilitación urbana, programas de vivienda, Curitiba (Brasil)

## Centre vs. Periphery:

the Peripheral Production of Social Housing in Brazil’s ‘Model City’

**Abstract** In Brazil, the politicisation of interventions in urban centres seems urgent, for many are the difficulties in developing an urban policy with a socially fair use of land as its main objective. Based on a reflection and revision of the literature on the production of urban space in Curitiba, this paper studies the historic process of socio-spatial exclusion in the ‘model city’, reinvigorated by public investment and land-use legislation disregarding the administrative and fiscal instruments of the Estatuto da Cidade (City Statute) (Ley Federal 10.257 of 2001). The problem of housing is not mentioned in the discourse legitimising the idea of Curitiba as a ‘model’. As a result, this might lead to suppose that the creation of housing in areas distant from the centre and the conservation of underutilised property are strategic for the preservation of the ‘postcard’ image of Curitiba.

**Key words** Curitiba, Urban Renovation, Social Housing.

**Key words plus** Low cost housing, urban renewal, Housing programmes, Curitiba (Brazil)

# Introdução

A cidade de Curitiba é considerada, por seu suposto sucesso no planejamento urbano, “capital de primeiro mundo”. É reconhecida nacional e internacionalmente pelo pioneirismo e criatividade no que diz respeito ao uso e ocupação do solo, transporte coletivo e sustentabilidade ambiental. No entanto, no difundido discurso que trata a cidade como “modelo”, a problemática da habitação não é mencionada. Apesar de ter sido uma das primeiras cidades do Brasil a adaptar, em 2004, seu Plano Diretor (cuja legislação vigente era de 1966) ao Estatuto da Cidade —Lei Federal 10.257/2001— grande parte dos instrumentos introduzidos, que visam principalmente o cumprimento da função social da propriedade e da cidade e o combate à especulação imobiliária, ainda não foram regulamentados. Há ainda a presença significativa de imóveis abandonados e subutilizados na área central de Curitiba, assim como mocós e cortiços em péssimas condições de habitabilidade. Sabendo-se que o déficit habitacional de Curitiba, de acordo com a Fundação João Pinheiro, é de 31.240 domicílios, acredita-se ser indispensável que em seu planejamento seja previsto habitação acessível e de qualidade para a população de menor renda, assim como uma política inclusiva de reabilitação da área central, para que então possa considerar-se “pioneira e criativa” —como o discurso da cidade-modelo a descreve—.

A partir das questões expostas, pretende-se, neste artigo, iniciar uma discussão acerca da produção de Habitação de Interesse Social na área central

de Curitiba. Primeiramente apresenta-se uma revisão bibliográfica acerca da função habitacional na reabilitação de áreas centrais degradadas, aliada a uma análise sobre política urbana brasileira a nível federal. Parte-se para um diagnóstico da realidade local, abrangendo a caracterização da área central de Curitiba e da produção de Habitação de Interesse Social no município.

## O uso habitacional na reabilitação de áreas centrais

O essencial do fenômeno urbano é compreendido justamente pela figura do centro. A realidade urbana só existe com a centralidade, ou seja, com a aglomeração e a atração de fluxos, pessoas, objetos. As próprias forças econômicas e políticas requerem a centralidade a fim de organizar atividades sociais (Lefebvre, 1999; Corrêa, 1989).

Atribuídos de valores antropológicos, sociológicos e políticos (valor de uso) e de valores econômicos (valor de troca), os centros urbanos, mais do que qualquer outra área da cidade, são espaços complexos e de difícil apropriação por um setor social claramente dominante. Segundo Tourinho (2009), esta sensação de que o “centro não tem dono” reflete o fato de que intervir nos centros urbanos requer consenso constante entre as forças diversas que nele atuam e os vários interesses dos diferentes agentes sociais (das instituições públicas às privadas) que reivindicam deste território certo tipo de representatividade, seja operativa ou simbólica.

As motivações que conduzem as intervenções em centros urbanos, de maneira generalizada, consideram-nos como lugares de destaque na transformação da cidade, em função de sua potencialidade urbanística enquanto núcleos agregadores de uma multiplicidade de atividades frente à acumulação histórica de investimentos públicos e privados e a presença de infra-estrutura consolidada, que ao ser utilizado de maneira mais racional, garante melhor gestão do espaço urbano disponível. Reinseridas no contexto urbano atual, estas áreas se tornam mais atrativas para a realização das funções urbanas e territoriais que podem exercer em seu interior e em sua área de influência imediata, cumprindo sua função social para a coesão urbana.

Se há consenso da necessidade de intervenção nos centros urbanos, esta se sustenta por um processo de deterioração vivido nestas áreas. Cabe destacar, que num contexto de economias urbanas em competição, onde o *city marketing* é utilizado como instrumento fundamental para aumentar a capacidade de atração da cidade, sob influência do planejamento estratégico, os centros urbanos em processo de abandono, especialmente os considerados históricos, são fortemente estigmatizados como áreas degradadas. Por serem bem localizadas e estigmatizadas como áreas degradadas, são convenientemente interpretadas como áreas possíveis da atuação do setor privado que, contando com a intervenção estatal, dependente das exigências dos agentes privados, permite que os interesses de mercado se sobreponham ao processo de planejamento (Sánchez, 1999; Moreira, 2008).

Desta forma, um significativo impacto de muitas renovações e projetos de intervenção contemporâneos verifica-se na expulsão da população residente das áreas centrais e substituição por estratos sociais de mais alta renda, caracterizando um processo de gentrificação nas áreas

degradadas recuperadas, marcadas pela valorização imobiliária.

É principalmente ao ser transformado em estratégia de acumulação de capital para economias urbanas em competição, que Silva (2006) aponta para o risco da gentrificação dos centros urbanos nas práticas de intervenção contemporâneas. De acordo com D’Arc (2006), os atuais promotores nacionais de programas de “revitalização”, expressão consagrada no Brasil para as intervenções nas áreas centrais degradadas, ainda não reconheceram o cenário desejado para os centros urbanos diante à força de mercado e da concorrência internacional, grandes tendências contemporânea.

Da grande maioria de experiências de “revitalização” urbana brasileiras que funcionaram sob a ótica do trinômio lazer, turismo e comércio (como Salvador, Recife, entre outros) resultou-se a permanência do uso temporário ou esporádico. Apesar de estas atividades criarem focos de movimento, não restabelecem uma base de vida urbana permanente. Parece, então, que a definição de “reabilitação” de Maricato (2001) seja mais promissora para a efetivação de intervenções nos centros urbanos. Esta é então entendida como uma ação que preserva ao máximo o ambiente construído existente, como as pequenas propriedades, fragmentação no parcelamento do solo, etc. e dessa forma os usos e a população moradora (Maricato, 2001). Neste sentido, a promoção do uso habitacional em áreas centrais, percebe-se como uma abordagem de reabilitação de centros urbanos capaz de dotar estas áreas de uso permanente e de diversidade.

A promoção do uso residencial das áreas centrais possibilita, sobretudo, que estas tenham uso 24 horas, reflexão bastante explorada por Jacobs em *Morte e Vida das grandes cidades* sobre as condições para a diversidade urbana e sensação de segurança. Com a promoção do uso habitacional

são estimulados também outros usos, especialmente comércio e serviços de bairro, como padarias, supermercados e outros. A concentração de bens, serviços e postos de emprego (mesmo com a dispersão locacional de negócios) facilita e reconduz ao retorno de habitações nas áreas centrais, reduzindo sensivelmente a necessidade de deslocamento diário moradia-trabalho, por exemplo.

Por meio da recuperação do estoque imobiliário subutilizado promove-se o uso e a ocupação democrática e sustentável dos centros urbanos, propiciando o acesso à habitação com a permanência e a atração de população de diversos estratos sociais, principalmente as de baixa renda. Segundo Maricato (2001), as experiências realizadas nos últimos anos provam que são os programas habitacionais que efetivam a reabilitação de áreas centrais, pois “permitem deslanchar uma reação em cadeia que incorpora financiamento e mercado”. A eficiência destes programas possibilita construir formas de reverter o modelo de urbanização baseado na contínua expansão das fronteiras das cidades, assim como a proliferação de assentamentos irregulares, ao incluir a oferta de habitação social.

No entanto, observa-se que as propostas para promoção do uso habitacional nas áreas centrais enfrentam ideologias e práticas ainda instaladas, como a da “ideologia da casa própria”. A prática urbana está, historicamente, ligada a prática de expansão urbana baseada na construção nova como provisão habitacional em detrimento da recuperação do estoque construído. A construção de moradia em grande escala, e o fornecimento de infra-estrutura básica aos milhares de assentamentos populares ainda monopolizam as políticas habitacionais, a exemplo do programa “Minha Casa, Minha Vida” (MCMV), instituído pelo Ministério das Cidades e Governo Federal, em 2007, com o objetivo de alavancar a economia através do setor da construção civil.

O novo programa em muito se assemelha à política habitacional do BNH, alvo de muitas críticas, entre as quais a promoção da expansão ou a dispersão da malha urbana, desencadeando assim um elevado dispêndio de recursos financeiros destinado à execução da infra-estrutura dos conjuntos habitacionais, localizados em áreas longínquas dos centros urbanos. A estrutura do programa MCMV está fortemente ancorada na participação do setor privado, ou seja, a provisão habitacional para a população de menor renda está nas mãos do mercado. Uma vez que as regras de mercado sugerem a garantia da maior taxa de lucro possível, ainda que os projetos atendam às exigências técnicas mínimas estabelecidas pelo MCMV, os ganhos com a produção habitacional somente serão possíveis a partir de uma redução no custo de construção e/ou da redução do preço da terra. São muitas as conseqüências decorrentes do novo programa, como por exemplo, a construção de unidades habitacionais em locais muito afastados das áreas centrais e a padronização dos empreendimentos (Cardoso, Araújo & Araujo, 2011).

Em contraste ao “Minha Casa, Minha Vida” apresenta-se o Programa Nacional de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais, criado em 2003, coordenado pelo Ministério das Cidades, através da Secretaria Nacional de Programas Urbanos. Neste programa percebe-se mudanças que apontam para um processo de gestão integrado do espaço urbano, e parecem traçar possibilidades mais promissoras para os centros urbanos degradados.

A principal contradição entre estes dois programas, além dos princípios ideológicos e interesses político-econômicos envolvidos, é que no encarte do programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais (República Federativa do Brasil, 2005) se afirma a existência de 4.580.147<sup>1</sup> de domicílios vagos em áreas urbanas, enquanto a

meta do programa Minha Casa, Minha Vida, diz proporcionar a construção de 1.000.000 de moradias para famílias com renda mensal até dez salários mínimos. Pelos números, conclui-se que as novas habitações propostas pelo segundo programa, com investimento federal de R\$ 34 bilhões, atingem apenas um quinto do estoque imobiliário subutilizado no país, a maioria situada em áreas consolidadas e centrais. É preciso destacar que grande parte das novas edificações que visam atender as camadas populares está distante dos centros urbanos e promovem o adensamento populacional de baixa renda em áreas não servidas de infra-estrutura em novas frentes de expansão imobiliária.

Percebe-se, então, que a ação de reabilitação urbana ligada ao uso habitacional é um processo que demandará modos de atuação dos poderes públicos ainda desconhecidos ou pouco utilizados, fundamental para as cidades brasileiras, ao permitir o melhor uso do patrimônio edificado. Neste sentido, o melhor uso do patrimônio construído —referindo-se à equivalência entre o déficit habitacional brasileiro e o número de imóveis vazios— é um desafio para a gestão urbana brasileira, associada à mudança de cultura na gestão urbana e na produção habitacional. O Plano Nacional de Habitação (PlanHab), de 2008, prevê um programa específico para a “Promoção de Unidades Habitacionais em Áreas Urbanas Centrais”. De acordo com o PlanHab:

Para efeitos de planejamento, cada municipalidade deverá delimitar, em seus planos diretores ou outros instrumentos de planejamento e gestão territorial, suas áreas urbanas centrais onde serão produzidas as habitações de interesse social. A exata delimitação dessas áreas é de extrema importância para que os recursos não sejam drenados para outras partes da cidade que não cumprem funções centrais (República Federativa do Brasil, 2008, p. 164).

Essa medida, assim como muitas outras previstas pelo PlanHab, ainda não foi articulada pelos planos municipais na grande maioria dos municípios brasileiros, inclusive Curitiba, cujo Plano Diretor não menciona Habitação de Interesse Social, assim como nenhum tipo de ZEIS ou SEHIS, na área central da cidade.

No campo da melhoria habitacional e reabilitação de imóveis subutilizados, percebe-se, portanto, a urgência de desenvolvimento de programas que considerem as condições socioeconômicas instaladas nas áreas centrais com formas de concessão de crédito e apoio técnico e operacional aos proprietários e moradores estabelecidos com a necessária eficácia. Parâmetros de desenvolvimento urbano centrados na importância dos atributos econômico, social, cultural e simbólico das áreas centrais das cidades, permitem propostas de intervenções de natureza socioespacial, em que a estruturação do espaço é determinada por objetivos de inclusão social, revitalização econômica e preservação do patrimônio material socialmente produzido.

Novas iniciativas de implementação de ações de reabilitação urbana com enfoque residencial, como atuações alternativas relevantes, que fazem frente a práticas usuais e a ideologias ainda vigentes, permitem identificar um campo de produção habitacional a partir da recuperação de edificações subutilizadas ou abandonadas e da ocupação de vazios urbanos, como a locação social, medida também prevista pelo PlanHab no sub-programa: “Promoção de Locação Social de Unidades Habitacionais em Centros Históricos e Áreas Consolidadas”.

Tal proposta visa atender famílias sem renda ou cuja renda líquida é muito baixa, apresentando, nesses casos, alto risco de crédito para os

1 Dados do Censo IBGE de 2000, utilizado no encarte do Ministério das Cidades (2005).

Agentes Financeiros. Devido às precárias garantias oferecidas para o financiamento, os Agentes Financeiros têm evitado atender esse segmento (República Federativa do Brasil, 2008). A proposta deveria ser implantada prioritariamente em centros históricos e áreas consolidadas, onde há significativas concentrações de demandas por moradias alugadas e onde o preço dos imóveis residenciais é demasiado alto para as famílias que não possuem moradias próprias, tampouco renda suficiente para acessar as demais linhas de financiamento existentes.

O objetivo deste sub-programa é, além de subsidiar os aluguéis das habitações em valores compatíveis com as necessidades familiares e capacidade de pagamento, promover a mobilidade espacial dos beneficiários que necessitam mudar os locais de residência para melhor aproveitamento das oportunidades de trabalho. De acordo com o PlanHab, o acesso aos imóveis para locação social deveria ser feito por meio de contratos de locação social firmados entre os proprietários e os beneficiários finais. A previsão de financiamento deve se dar através de (i) repasse de recursos não onerosos do FNHIS para Fundos Municipais de Habitação com o objetivo de subsidiar o aluguel social, ou seja, de complementar a capacidade de pagamento das famílias, e (ii) financiamentos com recursos onerosos do FGTS para proprietários e empreendedores privados para execução de reformas e melhorias de unidades localizadas em centros históricos e áreas consolidadas que serão acessadas pelas famílias.

No entanto, um dos impactos mais imediatos sobre o programa MCMV, no âmbito do FNHIS, diz respeito à eliminação dos repasses de recursos para as ações de provisão habitacional:

Desde o lançamento do PMCMV, o FNHIS passou a concentrar os seus recursos nas ações de urbanização de assentamentos precários e de desenvolvimento

institucional, por orientação do MCid acatada pelo Conselho Gestor. Vale ressaltar que, para 2010, priorizou-se a alocação de recursos em obras complementares a projetos em andamento financiados com recursos do PAC, o que mostra o caráter subsidiário do FNHIS nas decisões de política habitacional, na atual conjuntura (Cardoso, Aragão & Araujo, 2011, p. 5).

Cabe aqui dizer que a Política Nacional de Habitação (2004) assegura que os recursos do FNHIS devem ser destinados não somente à urbanização de assentamentos precários e provisão de infraestrutura, mas também à aquisição, construção, conclusão, melhoria, reforma, locação social e arrendamento de unidades habitacionais em áreas urbanas e rurais (República Federativa do Brasil, 2004). Em diversos países a locação social é considerada instrumento de grande eficácia no que concerne à provisão habitacional para a população de menor renda, vinculada à utilização do estoque de imóveis existentes. Tem-se como exemplo a política habitacional da França que, mesmo com as críticas feitas por parte da sociedade em relação ao montante de subsídio aplicado, possibilita linhas de financiamento exclusivas ao imóvel alugado, combinadas à legislação imobiliária, e aos planos de gestão exclusivos para este fim (Maricato, 2001).

Curitiba entrou no século XXI como referência nacional e internacional de planejamento urbano. Foi, e ainda é considerada “cidade-modelo”, “capital ecológica” e “capital de qualidade vida”. Fernanda Sánchez afirma que a pouca produção crítica em relação à experiência curitibana de planejamento é, ao mesmo tempo, produto e produtora de um processo histórico de construção da imagem da cidade (Sánchez, 2003).

A realidade presenciada no Município não é totalmente compatível com o discurso que a descreve. Os principais elementos urbanos que constituem o discurso da “cidade modelo”, segundo Aline Albuquerque, e que de fato são

concretizados no espaço da cidade, são: o sistema de transporte coletivo; os parques urbanos e áreas verdes; o programa de coleta seletiva de lixo; a implantação da Cidade Industrial de Curitiba; os equipamentos de lazer e cultura, e os setores estruturais da cidade, ou o chamado tripé do planejamento urbano, que trata da vinculação do uso do solo, sistema viário e transporte coletivo (Albuquerque, 2007). A política habitacional em Curitiba existe, mas não se tornou referência no discurso da “cidade-modelo” porque não se destaca; porque é frágil como em qualquer outro município brasileiro e porque são produzidas habitações padronizadas, de qualidade duvidosa, e em áreas longínquas.

## A Área Central de Curitiba

Previamente, é possível caracterizar como área central de Curitiba como uma porção do território que extrapola o considerado bairro Centro, sem limites bem definidos e concretos, com um alto grau de permeabilidade, e a que melhor expressa, em termos qualitativos e quantitativos, a soma dos diferentes tempos e a materialização dos processos de reestruturação do espaço urbano de Curitiba. Contextualizada na produção do espaço urbano contemporâneo, a apreensão da especificidade desta área impõem inclusive uma reflexão dialética sobre processos múltiplos que caracterizam a produção espacial da metrópole<sup>2</sup> curitibana.

A área central de Curitiba materializa o valor concreto da figura do centro na medida em que é o ponto que cristaliza a maior quantidade de trabalho socialmente despendido na produção da

aglomeração e pela aglomeração (Villaça, 1998). É, portanto, a área de maior potencial urbanístico, frente aos investimentos públicos e privados acumulados ao longo do processo de produção do espaço da metrópole. Nenhuma outra centralidade de Curitiba supera a área central em termos de atratibilidade, mesmo que a constituição de núcleos secundários<sup>3</sup> tenha sido induzida pelo planejamento urbano a partir da década de 1970.

Esta área encerra o núcleo urbano inicial a partir do qual a cidade de Curitiba se expandiu, contendo a maior parte das edificações originárias do processo de ocupação urbana do fim do século XIX e início do século XX, e caracterizando-se como a centralidade de maior expressão histórica e cultural de cidade. Estes valores históricos e culturais representam o seu valor de uso, criando os principais espaços de sociabilidade e encontro da cidade. Ao mesmo tempo, a área central se caracteriza por ser o maior concentrador de atividades do setor terciário (Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba [IPPUC], 2010a), segmentos que se destacam pelo forte apelo na oferta e geração de bens de consumo, serviços e empregos, o que determina o seu alto valor de troca, na indução de um elevado preço do solo e especulação imobiliária.

Neste sentido, a área central constitui uma saliência positiva de atração por seus componentes antropológicos, políticos, econômicos e arquiteturais. De maneira geral, sua atratibilidade é comprovada pela acentuada ação do mercado imobiliário, apresentando os maiores preços por m<sup>2</sup> de Curitiba, assim como a manutenção da propriedade como reserva de mercado a fins de

2 A Região Metropolitana de Curitiba é composta por 26 municípios, dos quais os que mantêm relações socioespaciais mais intensas com a metrópole são: Almirante Tamandaré, Araucária, Campina Grande do Sul, Campo Largo, Campo Magro, Colombo, Fazenda Rio Grande, Pinhais, Piraquara, Quatro Barras e São José dos Pinhais (Pereira & Silva, 2009).

3 Até meados de 1960, o crescimento de Curitiba caracterizou-se pelo extravasamento de seu núcleo tradicional, tendo a mancha urbana um alcance de 7,5 km no entorno do bairro Centro (Pereira & Silva, 2009). A aprovação do Plano Diretor de 1966, que ainda constitui a base da orientação territorial curitibana, marcou o início da expansão do centro de Curitiba ao longo dos Eixos Estruturais, e o início de um dinâmico processo de periferização, especialmente na direção a nordeste e sudeste de Curitiba. O Plano Diretor de 1966 promoveu a expansão e proliferação de centralidades secundárias, tornando-as novas frentes de investimento e valorização da terra nos novos eixos estruturais (considerados centros lineares), diminuindo as inversões públicas na área central.

especulação (Pereira & Silva, 2009). O preço da terra e os valores médios de aluguel e de condomínio, regra geral, são compatíveis apenas com o padrão de rendimento das famílias de classe média, exigindo uma renda domiciliar média de 10 a 20 salários mínimos no bairro Centro e no São Francisco (IPPUC, 2010a).

A atuação polarizadora desta área na composição do mais importante e ainda diversificado núcleo de comércio e serviços da metrópole, que a caracterizam como o principal suporte econômico de Curitiba e Região Metropolitana, confirma sua intensa dinâmica, ao mesmo tempo em que permite identificar um uso efetivo do espaço especialmente no horário comercial. No período noturno, e durante os finais de semana, há uma redução de circulação de transeuntes devido ao uso majoritário de atividades comerciais, caracterizando a área como um local de permanência limitada.

Dessa maneira, entende-se que a área central apresenta duas dinâmicas distintas e complementares: uma intensa durante o horário comercial e outra rasa após este horário e aos finais de semana. Os usos que se mantêm presentes em horários e dias diversos são principalmente os relacionados ao residencial e lúdico (cultural e lazer). São, contudo, os bares e casas noturnas, que garantem uma frequência de uso prolongado, e uma movimentação maior da rua. A área central destaca-se por abrigar quantidade significativa de equipamentos culturais, que promovem uma diversificada circulação de transeuntes. No bairro podem ser encontrados 46% do total de museus da cidade e 55% dos teatros (Blascovi, 2006).

Ao ser a mais importante centralidade funcional do qual irradiam as economias da cidade e da própria metrópole, é possível constatar o impacto do desdobramento do processo de metropolização sobre as estruturas espaciais da área central.

Toda a rede integrada e não integrada de transporte converge a esta, com desembarque em ruas e praças da área central, transformando espaços públicos de convivência em áreas de transbordo. De acordo com dados da Prefeitura, (IPPUC, 2010a), a área central recebe um impacto diário dez vezes maior que a população da região. Somados ao impacto do transporte individual, que ocorre através de grandes corredores de escoamento, como as vias rápidas dos setores estruturais, vias setoriais e sistemas binários de tráfego, acentuam-se os problemas de congestionamento e de ordem ambiental na área central, decorrentes da concentração metropolitana.

Identifica-se, também, atividades que claramente migraram da área central em direção a outras localizações urbanas, como as ligadas a administração pública, que se concentram atualmente no bairro Centro Cívico, e as atividades de lazer voltadas para um público de maior renda, que migraram para o bairro Batel. É clara, ainda, a tendência de distanciamento do centro quando se trata do uso residencial. Entre as décadas de 1970 a 2000, reduziu-se em aproximadamente 4,5 mil habitantes a população absoluta do bairro Centro, com taxas de crescimento negativas a partir da década de 1990, iniciando o século XXI com uma taxa de -2,33% (Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba [IPPUC], 2010b). Contudo, a densidade deste bairro mantém-se a mais elevada do município, na proporção 98,95 hab/ha em 2008, em função da verticalização predominante e padrão de ocupação dos lotes extensivo em superfície, derivada dos parâmetros legais de uso do solo caracterizada majoritariamente pela Zona Central (ZC).

No entanto, a constatação que emerge da leitura dos dados censitários publicados pelo IPPUC, e que apontam na direção de um progressivo esvaziamento populacional da área central de Curitiba, devem ser avaliados com cuidado. A

ocupação dos domicílios da área central por grupos cada vez menores de moradores, e o aumento de pessoas que moram sozinhas, refletem também mudanças na composição média das famílias (queda que vem ocorrendo nas taxas de fecundidade do país como um todo, em detrimento de unidades familiares mais numerosas), assim como características de uma estrutura etária com concentração nos estratos correspondentes à idade adulta.

Isto prova que a área central não deixou de ser atrativa como local de moradia, mas apenas que está deixando de ser um lugar adequado para se “criar família”, sob o ponto de vista dos curitibanos. Entretanto, apropriada pelo poder público como uma realidade a ser revertida, o “esvaziamento” é utilizado sob a ótica do discurso social justificando intervenções que objetivam o enobrecimento da área central. Neste ponto, é válido destacar que a produção do espaço da área central de Curitiba e sua transformação acompanham as ações do planejamento urbano, expressando uma “lógica política” que atua no sentido de impor direcionamentos objetivos à lógica de mercado, consoante a visão que se tem de interesse público (Souza & Carneiro, 2010). A atuação do poder público na produção deste espaço urbano tem se caracterizado nas últimas duas décadas por intervenções de caráter pontual e por opções claramente gentrificadoras, não abrangendo as relações dinâmicas da área, e de maneira geral ignorando questões de caráter social intrínsecos à sua ocupação.

O esvaziamento e a imagem de degradação têm sido associados à fixação de um espaço de atividades do terciário “popular”, em contraste com as atividades “nobres”<sup>4</sup> do comércio e dos serviços metropolitanos que abandonam a área central, discurso percebido no Plano Regional Matriz

(IPPUC, 2010a). Trata-se, então, da preocupação do poder público com o abandono das classes médias e altas, já que as classes populares continuam a ocupar este espaço, seja através do mercado informal, atividades terciárias populares ou da ocupação de edifícios em forma de mocós e cortiços.

Segundo relatório do IPPUC, de um total de 155 “edificações abandonadas, invadidas e transformadas em mocós”, 49,57% encontram-se na regional Matriz —aglomeração dos bairros centrais da cidade—, enquanto o restante (cerca de 58 imóveis) estão distribuídos nas outras 8 regionais que conformam a cidade (IPPUC, 2010b). A degradação da área central é, portanto, constatável por edifícios abandonados ou subutilizados, tanto de uso residencial como de comércio e serviços, que, pela falta de manutenção e o mau estado de conservação, denigrem a imagem da área central, contribuindo para uma visão decadente de algumas de suas áreas. É também incontestável a grande demanda por moradia para a população de baixa renda na área central de Curitiba, uma vez que a região concentra oportunidades de emprego para essa parcela da população.

## Habitação de Interesse Social na Área Central de Curitiba

Como discutido anteriormente, O Programa Nacional de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais de 2003 e o Plano Nacional de Habitação (2008), ambos desenvolvidos pelo Ministério das Cidades, incentivam o uso de instrumentos de gestão territorial para os centros urbanos degradados. A “cidade-modelo”, no entanto, não acatou os programas sugeridos em âmbito nacional. Até o presente momento, foram irrisórias as medidas tomadas para a reabilitação da área central que incluíssem habitação de interesse social.

4 Restaurantes, casas noturnas, lojas de maior poder aquisitivo, e serviços considerados de luxo, como design, estética, migram cada vez mais em direção ao bairro Batel.

A história da política habitacional de Curitiba está diretamente relacionada com a história da COHAB-CT (Companhia de Habitação de Curitiba). A Companhia foi criada em 1965 e, desde então, é responsável pelo planejamento e execução da política habitacional do Município.

De acordo com Albuquerque, no período de 1964 a 1979 as ações do Poder Público Municipal seguiram fielmente o paradigma que norteava as intervenções do Estado brasileiro na questão habitacional, ou seja, centraram-se, quase que exclusivamente, na remoção de favelas existentes (Albuquerque, 2007). Entregue pela COHAB-CT, em 1967, o primeiro conjunto habitacional do país, financiado pelo BNH (Banco Nacional de Habitação), foi o Nossa Senhora da Luz dos Pinhais. O conjunto, com aproximadamente 2100 casas, foi construído na região sul do Município, atualmente bairro CIC, ainda não urbanizada na época. De acordo com Alfred Willer, arquiteto e urbanista, diretor-técnico da COHAB-CT em 1966:

O objetivo era acabar com as favelas de Curitiba. Foi feito um levantamento socioeconômico direto pela COHAB. Quando ela foi fundada nós já tínhamos uma equipe de sociólogos, ou melhor, assistentes sociais e uma socióloga. Essa equipe fez um levantamento de todas as favelas de Curitiba na época. Eram poucas. Nas favelas estavam duas mil e poucas famílias. Então se dimensionou a vila em função disso (Willer apud Albuquerque, 2007, p. 72).

Como muitas famílias não se enquadraram nos critérios do programa e o problema não foi resolvido, em 1968, foi elaborada a Política de Erradicação das Favelas do Município de Curitiba. A política teve como objetivo a construção de núcleos de habitação provisória que serviam como habitação transitória aos favelados, até que esses pudessem adquirir outro imóvel de forma definitiva e regular. Os núcleos construídos foram

extintos em 1972, já que também não obtiveram sucesso e foram bastante criticados.

Somente no início da década de 80 a política habitacional de Curitiba começou a mostrar indícios de mudanças. Dessa vez, a proposta, que surgiu com a publicação da “Carta da Favela”, não propunha a remoção de todas as favelas, e sim colocava em pauta a questão da urbanização em locais onde as condições de salubridade fossem favoráveis e o preço da terra fosse viável. É importante ressaltar que o Fundo Municipal de Habitação foi proposto nesse período, assim como algumas parcerias com a iniciativa privada. O objetivo desse fundo é dar suporte financeiro aos programas habitacionais de interesse social nos municípios da Região Metropolitana de Curitiba. A maior fonte de arrecadação do FMHIS, cujos recursos são geridos pela COHAB-CT, tem sido proveniente da transferência de potencial construtivo. No entanto, o Conselho Fiscal não disponibiliza relatórios para consulta pública.

Ao verificar a produção de moradias pela COHAB-CT, durante o período de 1967 e 2006, percebe-se que a concentração de conjuntos habitacionais se dá na periferia da cidade, em áreas muito distantes do Centro. Com relação ao Plano Diretor de Curitiba, legalmente, o que continua vigente é o que data de 1966. Curitiba foi uma das primeiras capitais a adequar seu Plano Diretor, por meio da Lei Municipal 11.266/2004, ao Estatuto da Cidade. Entretanto, para que este entre em vigor de fato, depende de uma série de políticas específicas e da regulamentação e utilização dos instrumentos propostos. Somente assim será possível intervir no mercado de terras em sua totalidade, reduzindo os preços e combatendo a retenção especulativa do solo urbanizado. A exemplo, tem-se o IPTU progressivo, instrumento que integra o

Plano Diretor de 2004, mas cuja regulamentação deu-se apenas em 2009, restringindo-se a uma pequena parcela da área central: o entorno do Paço Municipal.

Como não houve uma adequação da lei de uso e ocupação do solo e zoneamento urbano após a adequação do Plano Diretor ao Estatuto da Cidade, em 2004, a lei de zoneamento vigente permanece a definida em 2000, elaborada como parte de um conjunto de leis urbanísticas aprovadas no mesmo ano. Não foram definidos tipos diferenciados de ZEIS na Lei de 2004. Entretanto, a lei de zoneamento de 2000 estabeleceu os Setores Especiais de Habitação de Interesse Social (SEHIS), definidos como: “[...] áreas onde há interesse público em ordenar a ocupação por meio de urbanização e regularização fundiária, em implantar ou complementar programas habitacionais de interesse social, e que se sujeitam a critérios especiais de parcelamento, uso e ocupação do solo”. Tanto a lei de 2000 como a de 2004 utilizam, de forma genérica, os termos “baixa renda” ou “menor renda”. Na Lei do Plano de 2004, a seção única que trata da Habitação de Interesse Social estabelece apenas diretrizes gerais, cabendo o detalhamento das mesmas ao Plano Municipal de Habitação e Habitação de Interesse Social (PMHIS).

Cabe ainda ressaltar que, na lei de zoneamento vigente, não foram previstos SEHIS na área central do município ou a ela próximos. Pelo contrário, todos os SEHIS estão localizados distantes da área central, abrangendo áreas já ocupadas irregularmente ou ocupadas com conjuntos e loteamentos de habitação popular realizados pela COHAB-CT. Tal fato não seria um problema se houvesse também SEHIS previstos em áreas mais acessíveis, urbanizadas e próximas às oportunidades de emprego para a população de baixa renda. No próprio diagnóstico do PMHIS consta que o

montante de área disponível nos SEHIS, teoricamente destinados a habitação de famílias com menor renda (0 a 5 s. m.), não é suficiente para atender a demanda prioritária do déficit habitacional, necessitando de áreas localizadas em outros zoneamentos da Cidade.

De acordo com o PMHIS, a “alta produção de lotes habitacionais e casas, mostra que existe uma demanda por maior quantidade de terras em relação à ocupação com habitação coletiva, o que impacta diretamente na produção habitacional, uma vez que há uma escassez de terras de baixo custo para suprir essa necessidade”. Tal argumento é utilizado para justificar a produção de moradias em áreas periféricas. Por outro lado, não é levada em consideração a quantidade de imóveis vazios e subutilizados em áreas centrais que poderiam ser aproveitados para suprir parte do déficit habitacional, estimado em 31.240 domicílios (Fundação João Pinheiro, 2006).

O cumprimento da função social da propriedade através da adoção de instrumentos de política urbana para obter maior controle do uso e ocupação do solo, assim como a regulamentação dos instrumentos estabelecidos no Plano Diretor de Curitiba para incremento na produção de moradias, foram questões estabelecidas como objetivos do PMHIS. Também se tem como objetivo a priorização no aproveitamento das áreas dotadas de infra-estrutura, não utilizadas ou subutilizadas, e a elaboração de estudos específicos para promoção de habitação em áreas de “renovação urbana”. Desde a elaboração do plano (2008), nenhum desses objetivos foi efetivado.

Sabe-se que o custo da terra em áreas centrais é elevado, mas a importância de ações que incluam habitação de interesse social nessas localidades é incontestável. Tanto o é, que diversos documentos a nível federal, como o PlanHab e

o Manual de reabilitação de áreas urbanas centrais, estabelecem medidas e propostas visando contribuir com essa questão. O Plano Diretor de Curitiba e a Política Municipal de Habitação e Habitação de Interesse Social estabelecem muito superficialmente objetivos e instrumentos para incluir a população de baixa renda em áreas dotadas de infraestrutura. Se nem mesmo instrumentos básicos, que deveriam garantir minimamente a função social da propriedade, como o IPTU progressivo no tempo, foram regulamentados, quanto tempo levará para que sejam estabelecidas medidas concretas no sentido de reabilitar a área central de Curitiba com a inclusão de políticas habitacionais inovadoras?

## Conclusão

Há no Brasil, sobretudo, uma necessidade de politização das intervenções em áreas centrais. As dificuldades de desenvolvimento de uma política urbana, que estabeleça como premissa básica a utilização socialmente justa do território, são inúmeras, especialmente considerando o quadro urbano brasileiro, que materializa no território: a baixa qualidade de vida urbana, a ineficiência de serviços urbanos, a utilização inadequada de mecanismos e instrumentos de gestão, a desarticulação de políticas urbanas, a descaracterização do patrimônio edificado e urbanístico, etc.

Ou seja, na seletividade proposta pelo desejo de *tabula rasa*<sup>5</sup> e preservação, tem vencido a repetição de uma mesma lógica: o retorno ao centro possibilita a utilização mais racional do solo e a infra-estrutura urbana existente, mas persiste

a dificuldade na construção de outras possibilidades urbanas, que exigem uma reflexão mais profunda a respeito das lógicas de se pensar a cidade e como intervir nela (Moreira, 2004). Desta forma, antes de tudo, é necessário assumir que são diversas as possibilidades e os cenários para a reabilitação da área central de Curitiba, que na presente realidade urbana assume também o papel de centro da metrópole, ampliando a complexidade dos fenômenos urbanos presentes e extrapolando os limites de gestão que, por lei, estariam restritos à competência do município pólo.

Uma outra questão importante a ser destacada envolve a disponibilidade de recursos públicos para as reabilitações urbanas. No Brasil, em geral, os municípios possuem poucos recursos próprios e tendem a buscar recursos externos. Segundo Silva (2006), além do endividamento, o risco dos financiamentos internacionais é a influência que podem exercer sobre as agendas de reabilitação, cujo principal critério de êxito é a valorização imobiliária. Destaca-se, portanto, que os financiamentos e recursos de programas de habitação e reabilitação urbana devem partir principalmente de investimentos locais e nacionais, e nos casos de parcerias público-privadas, as condições devem ser coordenadas pelo poder público em prol dos interesses coletivos.

Baseado na compreensão do espaço da área central como o principal lugar simbólico de Curitiba, onde é possível se manifestar a intensa diversidade e heterogeneidade da cidade, vê-se a urgência em se pensar a habitação como elemento

5 Moreira (2004) utiliza a noção de *tabula rasa* como um posicionamento de ruptura em relação às experiências ou concepções anteriores, em seu sentido filosófico, e também como um estado de "vazio" da matéria. Desta forma, o conceito *tabula rasa* corresponde a um estado idealizado, que se expressa no urbanismo na intenção de transformar a cidade e de criar algo "novo", e para tal, destruir partes ou, em seu auge, destruí-la completamente ou abandoná-la, e fazer uma nova cidade ou novas partes dela. O desejo de preservação se refere a resguardar, manter, a não desfazer. Em relação à questão urbana, este desejo de preservar se refere à perpetuação de elementos e objetos (a materialidade da cidade). Em seu extremo, no caso da cidade, seria a sua conservação total, a resistência a qualquer alteração. Na cidade, a relação entre *tabula rasa* e preservação é apresentada em termos de uma tensão em torno da transformação da cidade: pela ruptura de uma ordem existente, no primeiro caso, e de sua persistência, pela preservação.

fundamental e articulador da reabilitação deste espaço, capaz de restabelecer uma base de vida permanente e focos de movimento diversos e dinâmicos.

O PMHIS, embora traga uma leitura consistente da realidade e um levantamento organizado das situações e necessidades habitacionais, não define prazos e objetivos concretos para que a demanda por habitação em áreas centrais seja atendida. Aparentemente, não existe vontade do poder público e articulação da população para que sejam empregados instrumentos capazes de interferir no mercado de terras e no cumprimento da função social da cidade.

A democratização do acesso a terra urbanizada continua se confrontando com a inexistência, ao menos no discurso, de novas terras para produção de Habitação de Interesse Social, do alto custo dos imóveis em locais onde há infraestrutura e serviços urbanos de qualidade, e da falta de regulamentação e utilização de instrumentos capazes de interferir no mercado de terras. O processo histórico de exclusão sócio-espacial é revigorado por investimentos públicos, aliados à atual legislação de uso e ocupação do solo, sem a utilização dos instrumentos administrativos e fiscais do Estatuto da Cidade. Como resultado, temos a existência de milhares de imóveis vazios na cidade, ocupações irregulares em APPs e conjuntos habitacionais longínquos da área central, preservando-se a paisagem do “cartão postal” da cidade.

## Bibliografia

Albuquerque, A. F. (2007). *A questão habitacional em Curitiba: o enigma da “cidade-modelo”*. (Dissertação de Mestrado não publicada). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil.

Ascher, F. (2001). Metropolização e transformação dos centros das cidades. Em M. A. Ramos de Almeida (Org.), *Os centros das metrópoles: reflexões e propostas para a cidade democrática do século XXI* (pp. 59-68). São Paulo: Editora Terceiro Nome, Viva o Centro, Imprensa Oficial do Estado.

Blascovi, K. de M. (2006). *Reabilitação urbana: O fenômeno da centralidade e o uso funcional de edifícios não utilizados ou subutilizados nos centros urbanos. O caso de Curitiba*. (Dissertação de Mestrado não publicada). Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, Brasil.

República Federativa do Brasil. (2004). *Política Nacional de Habitação*. Brasília: Ministério das Cidades.

República Federativa do Brasil. (2005). *Reabilitação de centros urbanos*. Brasília: Ministério das Cidades.

República Federativa do Brasil. (2008). *Plano Nacional de Habitação (PlanHab)*. Brasília: Ministério das Cidades.

Cardoso, A. L., Aragão, T. A., & Araujo, F. S. (2001). *Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano*. Rio de Janeiro: Anais do XIV Enanpur.

Corrêa, R. L. (1989). *O espaço urbano*. São Paulo: Ática.

Curitiba. (1966). *Lei ordinária No. 2.828*, que “Institui o Plano Diretor de Curitiba e aprova as suas Diretrizes Básicas, para orientação e controle do desenvolvimento integrado do Município”, de 10 de agosto de 1966. Curitiba: Prefeitura Municipal de Curitiba.

Curitiba. (2004). *Lei ordinária No. 11.266*, que “Dispõe sobre a adequação do Plano Diretor de

Curitiba ao Estatuto da Cidade, Lei Federal No. 10.257/01, para orientação e controle do desenvolvimento integrado do Município”, de 16 de dezembro de 2004. Curitiba: Prefeitura Municipal de Curitiba.

Curitiba. (2008). *Plano Municipal de Habitação e Habitação de Interesse Social*. Curitiba: Prefeitura Municipal de Curitiba.

Curitiba. (2009). *Lei Complementar No. 74*, “Cria incentivos fiscais para recuperação de edificações e dinamização da área do entorno do Paço Municipal e dá outras providências”, de 16 de dezembro de 2009. Curitiba: Prefeitura Municipal de Curitiba.

D’arc, H. R. (2006). Requalificar o século XX: projeto para o centro de São Paulo. Em C. Bidou-Zachariasen (Org.), *De volta à cidade: dos processos de gentrificação às políticas de “revitalização” dos centros urbanos* (265-289). São Paulo: Annablume.

Fundação João Pinheiro. (2006). *Déficit habitacional no Brasil, 2005*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informações.

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba [IPPUC]. (2010a). *Plano regional matriz 2008*. Recuperado de [http://ippucnet.ippuc.org.br/planosregionais/09\\_matriz\\_final.pdf](http://ippucnet.ippuc.org.br/planosregionais/09_matriz_final.pdf)

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba [IPPUC]. (2010b). *Curitiba em dados*. Recuperado de [http://ippucnet.ippuc.org.br/Bancodedados/Curitibaemdados/Curitiba\\_em\\_dados\\_Pesquisa.asp](http://ippucnet.ippuc.org.br/Bancodedados/Curitibaemdados/Curitiba_em_dados_Pesquisa.asp)

Jacobs, J. (2000). *Morte e vida de grandes cidades*. São Paulo: Martins Fontes.

Lefebvre, H. (1999). *A revolução urbana*. Belo Horizonte: UFMG.

Lefebvre, H. (2001). *Direito à cidade*. São Paulo: Centauro.

Maricato, E. (2001). *Brasil, cidades alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes.

Moreira, C. C. (2004). *A cidade contemporânea entre a tabula rasa e a preservação: cenários para o porto do Rio de Janeiro*. São Paulo: UNESP.

Moreira, C. M. (2008). *Intervenções urbanas contemporâneas: o caso da área da Luz no centro de São Paulo*. (Dissertação de Mestrado não publicada). Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo, São Paulo. Recuperado de [http://www.arquitetura.eesc.usp.br/postgrad/producoes\\_ver.php?pid=358](http://www.arquitetura.eesc.usp.br/postgrad/producoes_ver.php?pid=358)

Observatório das Metrópoles. (2011). *Rede de Planos Diretores Participativos*. Recuperado de <http://web.observatoriodasmetropoles.net/planosdiretores>

Pereira, G. & Silva, M. N. (2009). *Dinâmica imobiliária na Região Metropolitana de Curitiba: o mercado formal e informal e a estruturação da metrópole*. Em Moura, R. & Firkowski, O. L. (Org.), *Dinâmicas intrametropolitanas e produção do espaço na região metropolitana de Curitiba*. Curitiba: Expressão Popular.

Sánchez, F. (2003). *A reinvenção das cidades para um mercado mundial*. Chapecó: Argos.

Sánchez, F. (1999). Políticas urbanas em renovação: uma leitura crítica dos modelos emergentes. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 1, 115-132.

Silva, H. M. B. (2006). Apresentação. Em C. Bidou-Zachariasen (Org.), *De volta à cidade: dos processos de gentrificação às políticas de “revitalização” dos centros urbanos* (pp. 7-19). São Paulo: Annablume.

Souza, J. M., & Carneiro, R. (2010). *Apropriação e uso do espaço do hipercentro. Belo Horizonte, 2003*. Recuperado de <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/contents.do?evento=conteudo&idConteudo=19590&chPlc=19590&termos=plano%20de%20reabilita%20do%20hipercentro>

Tourinho, A. O. (2009). Prefácio à segunda edição. Em H. C. Vargas & A. L. H. Castilho, (Org.), *Intervenções em centros urbanos: objetivos, estratégias e resultados*. Barueri, SP: Manoele.

Villaça, F. (1998). *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Stúdio Nobel.