

GT 08 – Direito à Moradia, ATIS e Regularização Fundiária em Disputa

## MORADIA COMO SERVIÇO PÚBLICO: DESAFIOS PARA AS CIDADES MÉDIAS BRASILEIRAS

Rilton Robson Lima Vernice<sup>1</sup>  
Beatriz Fleury e Silva<sup>2</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

Apesar dos programas de habitação social promovidos pelo governo federal brasileiro, especialmente a partir do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), terem contribuído na redução do déficit habitacional por meio da construção de novas moradias, o acesso à habitação digna para a população de baixa renda – entre 0 e 3 salários-mínimos – ainda é restrito e deficitário. Segundo levantamento da Fundação João Pinheiro<sup>3</sup>, em 2022, 89% de todo déficit habitacional ainda está concentrado nessa faixa de renda. Ademais, de acordo com Ventura<sup>4</sup>, as políticas urbanas habitacionais implementadas até o momento têm como objetivo principal a aquisição de propriedade privada, mediante estratégias que resultam na mercantilização e financeirização da moradia, frequentemente gerando endividamento da população economicamente menos favorecidas. Nesse contexto, muitas vezes, a alternativa para essa população é recorrer ao mercado informal de habitação.

Diante dessa problemática, o presente trabalho é parte de uma pesquisa de mestrado cujo propósito foi identificar os desafios de repensar a política habitacional vigente, de modo que a moradia seja vista como serviço público permanente e uma alternativa efetiva para população de baixa renda (0 a 3 s.m.). O foco recai sobre as cidades médias, cuja análise se torna necessária, uma vez que a maioria das pesquisas sobre moradia como serviço público se concentram nas grandes cidades. A metodologia adotada foi de caráter exploratório,

<sup>1</sup> Mestre arquitetura e urbanismo, Unicesumar, docente, rilton.vernice@unicesumar.edu.br

<sup>2</sup> Doutora em arquitetura, Universidade Estadual de Maringá, docente, bfsilva@uem.br.

<sup>3</sup> Fundação João Pinheiro (FJP). **Déficit habitacional no Brasil 2022**. Centro de estatística e Informações. Belo Horizonte, 2019.

<sup>4</sup> VENTURA, Anamaria P. M. **O direito à moradia para além do título de propriedade e a locação social**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Ceará. Ceará, 2022.



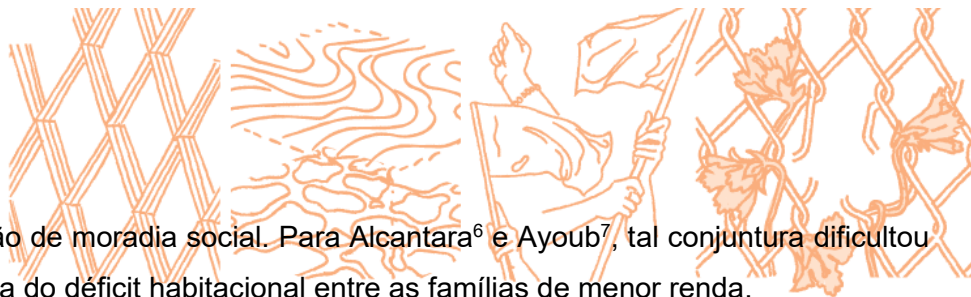
utilizando como estudo de caso o município de Londrina, localizado no norte do estado do Paraná. O levantamento no município ocorreu a partir da coleta de dados secundários – arcabouço legislativo, documentos e dados habitacionais – e dados primários – entrevistas realizadas com agentes públicos e privados, movimentos sociais, sociedade civil e pesquisadores locais. Com base nos dados coletados e das reflexões suscitadas, foi possível compreender que existem desafios em diferentes níveis – federal, estadual e local –, além de desafios que são estruturais da própria sociedade brasileira. No entanto, também foram identificados possibilidades e caminhos para a concepção da moradia como serviço público permanente, que busque atender principalmente a faixa de renda que mais demanda por moradia no Brasil (0 a 3 s.m.). Entretanto, para este resumo, abordaremos apenas os desafios levantados.

## 2 APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS

A partir de uma síntese do cenário habitacional em Londrina, buscando compreender o município enquanto cidade média que necessita repensar a política habitacional sob a ótica da moradia como serviço público, surge algumas reflexões. O PMCMV produziu uma quantidade significativas de unidades habitacionais, o que só foi possível, de acordo com Alcantara<sup>5</sup>, porque houve uma condição bastante propícia, em termos de lucratividade para as empresas privadas. A produção se estabeleceu de modo predominante em faixas específicas de renda, principalmente àquelas acima de dois salários-mínimos, por meio da atuação de construtoras e instituições financeiras, que intermediaram a distribuição de recursos com base na lógica do retorno financeiro dos investimentos. Entre 2010 e 2019, foram produzidas 4.960 unidades habitacionais no município, conforme dados da Prefeitura Municipal de Londrina. Comparado ao número de inscritos na COHAB-LD no mesmo período – pouco mais de 53 mil (quadro 1) – esse volume representou apenas 12% do cadastro

---

<sup>5</sup> ALCANTARA, Danilo Marcondes de. **"Minha Casa Minha Vida": trajetórias e práticas espaciais na produção de um lugar na cidade de Londrina/PR.** 2018. Tese (Doutorado). Universidade Estadual Paulista (UNESP), Presidente Prudente, 2018.



atendido com provisão de moradia social. Para Alcantara<sup>6</sup> e Ayoub<sup>7</sup>, tal conjuntura dificultou a redução significativa do déficit habitacional entre as famílias de menor renda.

Além disso, até o ano de 2023 – ano que foi concluído a pesquisa – a ausência de uma Secretaria de Habitação, dificultou ainda mais a promoção de moradia em Londrina, inviabilizando a articulação de políticas e programas habitacionais no município, que passou a executar apenas recursos pontuais e específicos. Para os movimentos sociais do município<sup>8</sup>, além de um instrumento, a criação de uma Secretaria representaria um espaço de pressão direta, no qual as demandas populares poderiam ser canalizadas, ainda que isso não garantisse, por si só, maior eficiência nas políticas habitacionais. Sua existência é considerada fundamental, especialmente devido à dimensão do município e às complexidades urbanas que ele apresenta; sem essa estrutura, torna-se inviável consolidar qualquer política habitacional consistente.

Outra questão apontada pelos entrevistados foi a ausência de dados atualizados sobre o município. De acordo com o IPPUL (2023)<sup>9</sup>, qualquer ação de planejamento ou diretrizes para o espaço urbano necessita de dados oficiais e atualizados, sejam eles locais ou via IBGE, cuja ausência compromete o avanço de diversas pautas necessárias. Exemplo disso é a relação entre o número de inscritos cadastrados para aquisição de moradia social e a quantidade de contemplados com programas habitacionais, entre 2010 e 2020, que é irrisória, como se pode observar no Quadro 1. Para esse período, um dos entrevistados, pesquisador local<sup>10</sup>, salienta que, “se for nesse ritmo, vai levar mais de 450 anos para ser atendido a demanda atual em função dessa quantidade que está sendo feita”.

#### **Quadro 1 - Número de inscritos x contemplados no município de Londrina-PR.**

---

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> AYOUN, Thamine de Almeida Ayoub. **Programas Habitacionais e a Gestão dos Ilegalismos: regularização fundiária e remoções em Londrina-PR.** Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2019.

<sup>8</sup> A entrevista foi feita com o representante do movimento social local, MDT – Movimento por Direito dos Trabalhadores.

<sup>9</sup> Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina.

<sup>10</sup> Professor pesquisador com vínculo na Universidade Estadual de Londrina (UEL) e atuante no direito à moradia e à cidade.



Ano	Número de inscritos	Número de contemplados
2010	42.186	4.670
2011	49.191	2.213
2012	54.997	938
2013	58.890	17
2014	52.847	176
2015	55.354	39
2016	56.585	168
2017	57.490	142
2018	51.440	52
2019	53.214	211
2020	55.369	110

Fonte: COHAB-LD, 2020<sup>11</sup>.

A partir dos levantamentos realizados no município e das análises decorrentes, percebeu-se que os desafios locais tendem a se apresentar de formas distintas, mesmo dentro de uma mesma escala. A Figura 1 apresenta a estruturação desses desafios em esferas diferentes de escala política, abrangendo obstáculos no âmbito local (Municipal), regional (Estadual) e nacional (Federal), além daqueles identificados como estruturais.

O quadro abaixo evidencia desafios que vão além do modo de provisão da moradia social, mas questões estruturais inerentes a qualquer discussão acerca da política urbana nas cidades. Cada município lida com obstáculos próprios, ao mesmo tempo que compartilha entraves com outras esferas de governo — alguns comuns às cidades brasileiras em geral, outros específicos do contexto local. Dessa forma, para que novas perspectivas habitacionais sejam efetivamente consideradas nas cidades médias, especificamente uma forma de provisão de acesso à moradia enquanto serviço público, é fundamental compreender essas particularidades. Nesse cenário, o PLHIS (Plano Local de Habitação de Interesse Social)<sup>12</sup> desponta como instrumento indispensável ao planejamento municipal.

**Figura 1:** Principais desafios para repensar a política habitacional em Londrina.

<sup>11</sup> Companhia de Habitação de Londrina.

<sup>12</sup> Instrumento de planejamento urbano que orienta a política habitacional dos municípios, propondo diretrizes, metas e ações para garantir o acesso à moradia. Instituído pelo Ministério das cidades.



DESAFIOS LEVANTADOS	NÍVEL	FONTES
Muita presença decisória dos agentes privados na produção de moradia no espaço urbano: construtoras, incorporadoras e grandes donos de terra.	Estrutural do capitalismo e patrimonialismo <sup>69</sup>	CORDEIRO (2015); ALCANTARA (2018); AYOUB (2019); E1, E2 e E4
Não ter arrecadação constante para o Fundo Municipal de Habitação, por meio dos instrumentos legislativos.	Municipal e Estadual	E1, E4 e E5
Ausência de Secretaria Municipal de Habitação	Municipal	Todos entrevistados
Ter um Conselho Municipal de Habitação mais ativo e que entenda seu papel na cidade.	Municipal	E1 e E4
Diminuir o protagonismo da COHAB-LD na gestão da política habitacional no município (tem agido como imobiliária).	Municipal	AYUOB (2019); E1, E2 e E4
Ter as demandas do município mapeadas e atualizadas (dados do déficit, além de atualizar a lista de inscritos na COHAB). Dados Censitários IBGE.	Municipal, Estadual e Federal	E5
Ouvir a população local. Participação popular na construção da política habitacional, por meio do PLHIS e todos os espaços participativos como conselhos, audiências etc.	Municipal	E2, E4
Regular o preço da terra urbanizada. Ausência de implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade.	Municipal e Estadual	Todos entrevistados
Atrair cooperativas, organizações comunitárias de habitação e articular movimentos de luta por moradia	Municipal e Estadual	E1, E2 e E4
Recursos e investimento por parte do poder público em políticas e programas alternativos ao financiamento privado.	Municipal, Estadual e Federal	Todos entrevistados
Socioeconômico. A população de baixa renda não tem conseguido permanecer na moradia.	Municipal e Federal	AYUOB (2019); E2 e E4

Fonte: Vernice, 2023<sup>13</sup>.

### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa, dentre outros objetivos, procurou identificar obstáculos e desafios ao traçar a discussão para implementação dessa preposição de política – moradia como serviço público. Apesar dos obstáculos existentes, avançar nesse debate é urgente e latente nas cidades médias brasileiras. Habitação e serviço público precisam andar em conjunto quando olhamos para a população de mais baixa renda; ir no sentido oposto da mercantilização da

<sup>13</sup> VERNICE, Rilton R. L. **(Re)pensando a política Habitacional: a moradia como serviço público no contexto das cidades médias**. Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual de Maringá - Paraná, 2023.



habitação social, afinal, o direito à moradia não deve ser entendido apenas como direito à propriedade privada. Isto é, pensar em alternativas distintas para cada público e faixa de renda nas cidades, visando garantir uma moradia adequada para todos os aspectos da demanda por moradia no país.

## REFERÊNCIAS

ALCANTARA, Danilo Marcondes de. **"Minha Casa Minha Vida": trajetórias e práticas espaciais na produção de um lugar na cidade de Londrina/PR**. 2018. Tese (Doutorado). Universidade Estadual Paulista (UNESP), Presidente Prudente, 2018.

AYOUB, Thamine de Almeida Ayoub. **Programas Habitacionais e a Gestão dos Illegalismos: regularização fundiária e remoções em Londrina-PR**. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2019.

Fundação João Pinheiro (FJP). **Déficit habitacional no Brasil 2022**. Centro de estatística e Informações. Belo Horizonte, 2019.

LEITZKE, Airton. **Política Habitacional em Londrina-PR: Conjuntos habitacionais e regularização fundiária**. Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual de Londrina. Londrina, 2015.

VENTURA, Anamaria P. M. **O direito à moradia para além do título de propriedade e a locação social**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Ceará. Ceará, 2022.

VERNICE, Rilton R. L. **(Re)pensando a política Habitacional: a moradia como serviço público no contexto das cidades médias**. Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual de Maringá - Paraná, 2023.