POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL, DIREITO À CIDADE E GESTÃO DEMOCRÁTICA: ELEMENTOS PARA A ANÁLISE DA TRAJETÓRIA HISTÓRICA E DOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS EM CURITIBA E FAZENDA RIO GRANDE

ANDREA LUIZA CURRALINHO BRAGA1;
ANA CAROLINA VIEIRA ARAÚJO 2;
JULIANE DE OLIVEIRA PETRECCA 3;
BÁRBARAH AMANDHA DIAS ARAÚJO 4;
ALESSANDRA DE FRANCO ROCHA DE OLIVEIRA 5

1 Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR) – andrea.braga@pucpr.br
2 Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR) – carolinavarjo@gmail.com
3 Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR) - juliane.petrecca@gmail.com
4 Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR) - babiamandha@gmail.com
5 Pontifícia Universidade Católica do Paraná – alessandra.franco@pucpr.br

Resumo

A moradia constitui um direito humano fundamental e um dos principais elementos para a efetivação da cidadania e da inclusão social. No contexto brasileiro, entretanto, o acesso à habitação adequada permanece marcado por profundas desigualdades sociais e territoriais, resultantes de um processo histórico de urbanização excludente, da mercantilização da terra urbana e da insuficiência das políticas públicas voltadas às necessidades habitacionais da população de baixa renda (MARICATO, 2011; ROLNIK, 2015).

Nesse cenário, a Habitação de Interesse Social (HIS) assume papel estratégico na agenda das políticas urbanas, constituindo instrumento fundamental para a garantia do direito à cidade e para a redução das desigualdades socioespaciais. Conforme Lefebvre (2001), o direito à cidade ultrapassa o acesso físico aos espaços urbanos, compreendendo o direito coletivo de participar da produção, apropriação e transformação da cidade. Nessa perspectiva, a política habitacional torna-se um dos principais mecanismos de materialização dos direitos urbanos e de enfrentamento das expressões da questão social presentes nos territórios urbanos.

A problemática habitacional brasileira está diretamente relacionada à forma como ocorreu o processo de urbanização do país ao longo do século XX. O acelerado crescimento das cidades, impulsionado pela industrialização e pelos intensos fluxos migratórios campo-cidade, não foi acompanhado pela ampliação proporcional de infraestrutura urbana, equipamentos públicos e políticas de habitação capazes de atender às demandas da população trabalhadora. Como consequência, consolidaram-se processos de segregação socioespacial, expansão periférica, autoconstrução e ocupação de áreas ambientalmente frágeis ou desprovidas de serviços públicos essenciais (SANTOS, 2014; MARICATO, 2011).

A produção desigual do espaço urbano expressa, portanto, as próprias contradições da sociedade capitalista, na medida em que a cidade passa a ser simultaneamente espaço de reprodução da vida e objeto de valorização econômica.

Harvey (2014) e Rolnik (2015) vinculados ao campo da crítica urbana destacam que a questão habitacional não pode ser compreendida apenas como insuficiência quantitativa de

moradias. Trata-se de um fenômeno multidimensional que envolve acesso à terra urbanizada, mobilidade, saneamento básico, infraestrutura, equipamentos públicos, trabalho e participação social (HARVEY, 2014; ROLNIK, 2015).

Nesse sentido, o déficit habitacional representa apenas uma das manifestações de um problema estrutural mais amplo, relacionado à distribuição desigual dos benefícios da urbanização. Segundo dados da Fundação João Pinheiro (2024), milhões de famílias brasileiras ainda enfrentam situações de inadequação habitacional, coabitação involuntária, precariedade construtiva ou comprometimento excessivo da renda com despesas de aluguel, revelando a persistência de obstáculos para a efetivação do direito à moradia.

A partir da Constituição Federal de 1988, importantes avanços normativos foram incorporados ao ordenamento jurídico brasileiro no campo da política urbana. Esses avanços foram resultado de um longo processo de mobilização social protagonizado por movimentos populares, entidades profissionais, organizações da sociedade civil e segmentos acadêmicos articulados em torno da agenda da Reforma Urbana. Tal movimento defendia a compreensão da cidade como bem coletivo e reivindicava políticas públicas capazes de garantir acesso universal aos benefícios produzidos pelo desenvolvimento urbano (SOUZA, 2018). A chamada pauta da Reforma Urbana consolidou-se como uma das principais expressões da luta pelo direito à cidade, reunindo movimentos de moradia, associações de moradores, entidades profissionais, organizações não governamentais, pastorais sociais, universidades e diversos segmentos comprometidos com a construção de cidades mais justas, democráticas e inclusivas.

Durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, esses sujeitos coletivos organizaram debates, campanhas e iniciativas de incidência política que culminaram na apresentação da Emenda Popular da Reforma Urbana, subscrita por milhares de cidadãos. A proposta defendia o reconhecimento da função social da propriedade, a democratização do acesso à terra urbana, a gestão participativa das cidades e a ampliação dos direitos sociais relacionados à moradia, infraestrutura urbana, transporte, saneamento e serviços públicos.

A trajetória da Reforma Urbana demonstra que os avanços legais não decorreram exclusivamente da ação estatal, mas foram fruto de décadas de organização coletiva e reivindicação popular. Nesse sentido, a participação social constituiu elemento fundamental para a construção de um marco jurídico comprometido com a democratização do espaço urbano, a redução das desigualdades territoriais e a efetivação do direito à cidade como dimensão essencial da cidadania.

Destaca-se também nos marcos históricos da Política Urbana Brasileira criação do Ministério das Cidades, em 2003, da Política Nacional de Habitação em 2004 e do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) em 2005 representaram importantes marcos institucionais desse processo, ao consolidarem mecanismos de planejamento, financiamento e participação social voltados à política habitacional (BRASIL, 2004; BRASIL, 2005).

Contudo, a efetivação desses instrumentos tem ocorrido de forma desigual nos diferentes municípios brasileiros. Diversos estudos apontam que a implementação das políticas urbanas e habitacionais permanece condicionada por capacidades institucionais locais, disputas políticas, interesses econômicos e pela própria dinâmica do mercado imobiliário (MARICATO, 2011; ROLNIK, 2015). Em muitos casos, observa-se um descompasso entre os avanços normativos conquistados nas últimas décadas e a capacidade concreta de garantir acesso universal à moradia digna e à cidade. Tal realidade reforça a necessidade de investigações que analisem os processos locais de formulação e implementação das políticas habitacionais, identificando seus avanços, limites e desafios contemporâneos.

É nesse contexto que se insere a presente pesquisa, que tem como objetivo analisar a trajetória histórica da política de Habitação de Interesse Social e os arranjos jurídico-institucionais que estruturam sua implementação nos municípios de Curitiba e Fazenda Rio Grande, localizados na Região Metropolitana de Curitiba. Busca-se compreender como a política habitacional foi sendo constituída nesses territórios, quais instrumentos normativos orientam sua operacionalização, quais estruturas administrativas são responsáveis por sua gestão e de que forma tais elementos dialogam com os princípios da política urbana brasileira e com a perspectiva do direito à cidade.

Parte-se do entendimento de que a política habitacional não pode ser analisada de forma isolada, uma vez que sua configuração está diretamente relacionada ao modelo de desenvolvimento urbano adotado, à dinâmica de produção do espaço e às formas de participação social existentes na gestão das cidades.

A urbanização brasileira ocorreu de forma acelerada ao longo do século XX, especialmente a partir do processo de industrialização e intensificação dos fluxos migratórios campo-cidade. Tal dinâmica foi marcada pela incapacidade do mercado formal de habitação e das políticas públicas em absorver a demanda habitacional produzida pelo crescimento populacional urbano. Como consequência, ampliaram-se fenômenos como a autoconstrução, a ocupação irregular do solo urbano, a expansão periférica e a formação de assentamentos precários, evidenciando a persistência da questão habitacional como expressão da questão social brasileira (MARICATO, 2011).

Nesse contexto, a produção do espaço urbano constitui um processo atravessado por disputas econômicas, políticas e sociais. Conforme Lefebvre (2001), o espaço não é um elemento neutro ou meramente físico, mas uma construção social produzida por relações de poder e interesses contraditórios. O autor desenvolve a noção de direito à cidade como direito coletivo dos habitantes de participar da produção, apropriação e transformação dos espaços urbanos, superando perspectivas restritas que reduzem a cidade à lógica da propriedade privada e da valorização imobiliária.

Além disso, a análise comparativa entre Curitiba e Fazenda Rio Grande possibilita compreender como diferentes capacidades institucionais, dinâmicas territoriais e modelos de gestão urbana influenciam a implementação das políticas habitacionais no contexto metropolitano. Embora Curitiba possua trajetória histórica marcada pelo planejamento urbano institucionalizado e pela consolidação de instrumentos de ordenamento territorial, persistem desafios relacionados à segregação socioespacial e à concentração desigual de investimentos urbanos. Esse processo evidencia que o planejamento urbano, quando dissociado das demandas sociais e das desigualdades estruturais, pode reproduzir formas de exclusão territorial e dificultar o acesso da população de baixa renda à cidade formal.

No caso de Fazenda Rio Grande, o crescimento acelerado da população e a expansão urbana recente revelam os impactos do deslocamento das camadas populares para municípios periféricos da Região Metropolitana de Curitiba. Tal dinâmica está associada à valorização imobiliária da capital e à busca por alternativas habitacionais mais acessíveis, produzindo intensificação das demandas por infraestrutura urbana, transporte público, equipamentos sociais e políticas de regularização fundiária. Dessa forma, o município passa a ocupar papel estratégico na absorção do déficit habitacional metropolitano, ainda que enfrente limitações administrativas e financeiras para responder à complexidade dessas demandas.

A partir desse contexto, a pesquisa busca identificar de que maneira os instrumentos da política habitacional e urbana vêm sendo operacionalizados nos dois municípios, considerando os limites e potencialidades da gestão local. Busca-se, ainda, compreender como as políticas de

Habitação de Interesse Social dialogam com os princípios do direito à cidade, da função social da propriedade e da gestão democrática, elementos centrais do debate contemporâneo sobre justiça urbana e inclusão socioespacial. Os resultados preliminares evidenciam a existência de diferentes configurações institucionais para a implementação da política habitacional nos municípios investigados. Em Curitiba, observa-se papel relevante da Companhia de Habitação Popular de Curitiba (COHAB-CT), bem como do Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social. Já em Fazenda Rio Grande, verifica-se a presença de estrutura administrativa específica para a área habitacional, indicando diferentes formas de organização da política pública no âmbito local.

Os dados analisados também apontam para a importância dos instrumentos de planejamento urbano na efetivação da política habitacional. A existência de planos locais, fundos específicos, conselhos gestores e mecanismos de participação social constitui elemento fundamental para a democratização da gestão urbana e para o fortalecimento do controle social sobre a aplicação dos recursos públicos destinados à habitação.

Entretanto, persistem desafios relacionados à integração entre política habitacional e planejamento territorial, à ampliação da participação popular nos processos decisórios e à efetiva implementação dos instrumentos urbanísticos previstos na legislação brasileira. Essas questões evidenciam a necessidade de fortalecer estratégias de governança democrática capazes de articular desenvolvimento urbano, justiça territorial e garantia de direitos sociais.

Além disso, a literatura crítica sobre a política habitacional brasileira destaca que os principais desafios não se restringem à produção quantitativa de moradias, mas envolvem a forma como o acesso à terra urbana, à infraestrutura e aos serviços públicos é organizado no espaço urbano. Conforme argumenta Raquel Rolnik (2015), a moradia deve ser compreendida como parte integrante do direito à cidade, uma vez que o acesso à habitação digna está diretamente relacionado à localização urbana, à mobilidade, aos equipamentos públicos e às oportunidades de inserção social e econômica. Nesse sentido, políticas habitacionais dissociadas do planejamento territorial tendem a reproduzir padrões históricos de segregação socioespacial, deslocando a população de baixa renda para áreas periféricas, frequentemente desprovidas de infraestrutura adequada e distantes dos centros de emprego e serviços.

Destaca-se que a Habitação de Interesse Social representa dimensão estratégica da política urbana contemporânea e sua efetividade depende não apenas da produção de unidades habitacionais, mas também da construção de cidades inclusivas, democráticas e socialmente justas. A análise comparativa entre Curitiba e Fazenda Rio Grande contribui para compreender diferentes modelos de gestão da política habitacional e seus desafios, oferecendo subsídios para o aprimoramento das políticas públicas voltadas à garantia do direito à moradia e do direito à cidade.

Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001. **Estatuto da Cidade**. Brasília, 2001.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Política Nacional de Habitação**. Brasília: Ministério das Cidades, 2004.

BRASIL. Lei n.º 11.124, de 16 de junho de 2005. **Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). Brasília**, 2005.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Plano Nacional de Habitação** – PlanHab. Brasília, 2009.
FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional no Brasil 2022**. Belo Horizonte: FJP, 2024.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2011.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: EdUSP, 2014.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Transformações metropolitanas e políticas urbanas no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022.