

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ  
ESCOLA DE BELAS ARTES  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO URBANA - PPGTU**

**KATIA ATSUMI NAKAYAMA**

**IMPERMANÊNCIAS ANUNCIADAS E HEGEMONIA DAS PERMANÊNCIAS:  
POLÍTICAS E PROJETOS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NA CIDADE  
DE CURITIBA**

**CURITIBA  
2021**

**KATIA ATSUMI NAKAYAMA**

**IMPERMANÊNCIAS ANUNCIADAS E HEGEMONIA DAS PERMANÊNCIAS:  
POLÍTICAS E PROJETOS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NA CIDADE  
DE CURITIBA**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana - PPGTU, da Escola de Belas Artes, da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Gestão Urbana.

Orientador: Prof. Dr. Clovis Ultramari

CURITIBA  
2021

Dados da Catalogação na Publicação  
Pontifícia Universidade Católica do Paraná  
Sistema Integrado de Bibliotecas – SIBI/PUCPR

N163i  
2021 Nakayama, Katia Atsumi  
Impermanências anunciadas e hegemonia das permanências : políticas e projetos de habitação de interesse social na cidade de Curitiba / Katia Atsumi Nakayama ; orientador: Clovis Ultramari. – 2021.  
243 f. : il. ; 30 cm

Tese (doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2021

Bibliografia: f. 208-226

1. Planejamento urbano. 2. Política pública - Habitação. 3. Política habitacional – Curitiba. I. Ultramari, Clovis. II. Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Pós-Graduação em Gestão Urbana. III. Título.

CDD 20. ed. – 711.4

TERMO DE APROVAÇÃO

**“IMPERMANÊNCIAS ANUNCIADAS E HEGEMONIA DAS PERMANÊNCIAS:  
POLÍTICAS E PROJETOS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NA CIDADE  
DE CURITIBA”**

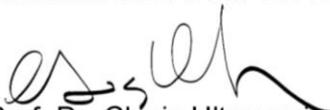
Por

**KATIA ATSUMI NAKAYAMA**

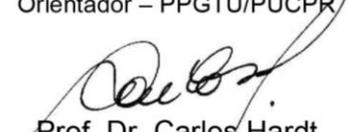
Tese aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor no Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana, área de concentração em Gestão Urbana, da Escola de Belas Artes, da Pontifícia Universidade Católica do Paraná.



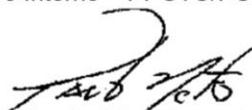
Prof. Dr. Rodrigo José Firmino  
Coordenador do PPGTU/PUCPR



Prof. Dr. Clovis Ultramar  
Orientador – PPGTU/PUCPR



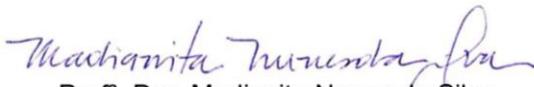
Prof. Dr. Carlos Hardt  
Membro Interno – PPGTU/PUCPR



Prof. Dr. Paulo Nascimento Neto  
Membro Interno – PPGTU/PUCPR



Profª. Dra. Andrea Elizabeth Medina Enriquez  
Membro Externo – UTI



Profª. Dra. Madianita Nunes da Silva  
Membro Externo – UFPR

Curitiba, 30 de março de 2021.

à Karina.  
ao Acácio e à Nair.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Professor Clovis Ultramari, por toda gentileza, disponibilidade e incontáveis ensinamentos durante a minha trajetória de pesquisa.

Aos meus pais, pelo suporte, pela compreensão e inspiração, que me conduziram nesse processo.

À Karina, pelas inúmeras conversas, pelo apoio, pelo carinho, pelo companheirismo e por todo tempo de dedicação e contribuição para este trabalho.

À instituição Pontifícia Universidade Católica do Paraná, pela bolsa concedida e incentivo à pesquisa desde a graduação.

Aos Professores componentes da banca, Professor Carlos Hardt, Professor Paulo Nascimento Neto, Professora Madianita Nunes da Silva e Professora Andrea Enriquez, pelo auxílio e recomendações concedidas, imprescindíveis para o avanço da tese.

À Ana Paula Mello Peixoto pela competência, pelo carinho na revisão da tese e pelas cuidadosas observações, que foram essenciais para o desenvolvimento e compreensão deste trabalho.

A secretaria do PPGTU, em especial à Pollyana, pela acolhida e apoio durante o desenvolvimento do doutorado.

A todos os técnicos e pesquisadores que aceitaram conceder entrevistas, agradeço a disponibilidade, relevante para o desenvolvimento desta tese.

À Rafaella, pela amizade, pela compreensão e pelo suporte no tempo de minha ausência no escritório.

A todos os colegas de pós-graduação e trabalho, pelas boas conversas e risadas, que tornaram agradável esse tempo de pesquisa.

“Enquanto esperamos, estudemos as coisas que já não existem. É preciso que as conheçamos, embora unicamente para evitá-las. As contrafações do passado às vezes tomam falsos nomes e se denominam, de bom grado, futuro. [...] Tomemos cuidados com essas armadilhas.”

(Victor Hugo, 1862)

## RESUMO

A presente tese inicia-se a partir de uma concepção dual da cidade, a qual, na teoria, se anuncia majoritariamente como mutável e efêmera, mas, na prática, revela-se permanente em termos de problemas sociais e carências da população. O objetivo desta pesquisa é analisar a cidade por meio de uma perspectiva disruptiva de um cenário anunciado como de intensas transformações. A partir do binário de permanências e impermanências urbanas, reorganizam-se leituras sobre as cidades e seus atributos majoritariamente naquilo que diz respeito à estranha convivência entre cenários que parecem mudar e cenários que se apresentam imutáveis. Na medida em que se analisam esses cenários, questiona-se a hegemonia do que na teoria se anuncia como mudanças, evidenciando-se o cenário oposto, o que se faz estagnado, inerte ou, até mesmo, retrógrado. A análise se debruça sobre as soluções institucionais tangíveis propostas para a cidade, enfatizando o que se implementou com a finalidade de solucionar o acesso à moradia por parte das camadas de rendas mais baixas da população. A pesquisa é qualitativa, exploratória e descritiva, apoiando-se na discussão teórico-referencial e na aplicação do estudo empírico por meio do estudo de caso das Políticas Habitacionais de Interesse Social em Curitiba-PR entre 1960 e 2015. O estudo de caso é embasado na Teoria Fundamentada e realizado a partir de entrevistas abertas e de pesquisa documental e bibliográfica. Os resultados ratificam a hegemonia de permanências, ora caracterizadas pela ausência de ações, ora pela implementação extemporânea ou repetição delas. Considerando o longo tempo necessário para que políticas e programas sejam implementados e a ineficiência no atendimento das necessidades e carências da população, os resultados apontam a reincidência de um cenário pessimista, consubstanciado no pouco aproveitamento de oportunidades e no qual mudanças paradoxalmente contribuem para as permanências.

**Palavras-Chave:** Permanências urbanas; Impermanências urbanas; Políticas habitacionais de interesse social; Políticas públicas urbanas; Gestão urbana.

## ABSTRACT

This thesis begins from a dual conception of the city. Theoretically cities are mostly presented as changeable and ephemeral, however, in practice, they prove to be permanent in terms of social problems and needs. This research aims to analyze them through a disruptive perspective in a scenario described as extremely transformative. Starting from the duality urban permanence versus urban impermanence, interpretations about cities and their attributes are reorganized. This happens specially concerning the strange coexistence between environments that seem to change and others that present themselves as immutable. Analyzing these scenarios, a priori, the current hegemony that announces the city as a mutable and ephemeral condition is challenged. It is possible to highlight the opposite situation, observing it as stagnant, inert or even retrograde. The analysis focuses on real institutional solutions proposed for municipalities, emphasizing what has been implemented aiming to solve the access to social housing by lower income population. The research is qualitative, exploratory and descriptive, based on the theoretical-referential discussion and the application of the empirical study of case studies of Social Housing Policies in Curitiba-PR, from 1960 to 2015. The case study is based on Grounded Theory and produced with open interviews, documentary and bibliographic research. The results confirm the hegemony of permanence, sometimes characterized by the absence of actions, sometimes by its extemporaneous implementation and by its repetition. Considering the long time required by policies and programs to be implemented and the inefficiency in meeting the needs of lower income population, the results point to the recurrence of a pessimistic scenario. This is assimilated by the underutilization of opportunities and by transformations that, paradoxically, contribute to permanences.

**Keywords:** Urban permanences; Urban impermanences; Social housing policies; Public urban policies; Urban management.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Diagrama da estrutura de contextos teórico-referenciais .....	29
Figura 2: Diagrama da estrutura de estudo de caso .....	30
Figura 3: Diagrama das trajetórias da Gestão Urbana em linha do tempo, 1960-2015. ....	57
Figura 4: Diagrama das Trajetórias da Gestão Urbana e das Políticas Nacionais de Habitação de Interesse Social em Linha do Tempo.....	83
Figura 5: Digrama da Estrutura e Sequência das Etapas do Estudo de Caso, Fases de Codificação e Resultados.....	88
Figura 6: Gráfico da evolução do número de áreas em ocupações irregulares em Curitiba, 1971 a 2005.....	103
Figura 7: Mapa de produção da COHAB-CT de 1977 a 2006. ....	115
Figura 8: Diagrama das Linhas do Tempo das Trajetórias da Gestão Urbana, das Políticas Nacionais de Habitação de Interesse Social e das Trajetórias da Política de Habitação de Interesse Social no Município de Curitiba.....	119
Figura 9: Mapa esquemático de distribuição de códigos da codificação aberta. ....	124
Figura 10: Gráficos de evolução dos domicílios irregulares, da produção total da COHAB-CT e linha do tempo das trajetórias da PHIS em Curitiba, 1960-2015. ....	135
Figura 11: Mapa de ocupações irregulares e delimitação dos SEHIS, conforme macrozoneamento da Lei nº 14.771/2015. ....	144
Figura 12: Diagramas em linha do tempo das trajetórias da gestão urbana, da PNHIS e da PHIS em Curitiba, 1960 a 1985. ....	159
Figura 13: Gráficos das porcentagens das unidades produzidas pela COHAB-CT: bairros de Curitiba, 1965-1985; 1985-2002; 2003-2015 e 1965-2015. ....	163
Figura 13: Gráficos das porcentagens das unidades produzidas pela COHAB-CT: bairros de Curitiba, 1965-1985; 1985-2002; 2003-2015 e 1965-2015. ....	164
Figura 14: Mapas com a distribuição das unidades produzidas pela COHAB-CT em Curitiba : 1960-1969; 1970--1979; 1980-1989; 1990-1999; 2000-2009; 2010-2015.....	169
Figura 14: Mapas com a distribuição das unidades produzidas pela COHAB-CT em Curitiba: 1960-1969; 1970--1979; 1980-1989; 1990-1999; 2000-2009; 2010-2015.....	170
Figura 15: Mapa de densidades demográficas (brutas) e demarcação das SEHIS: bairros de Curitiba, 2015.....	176
Figura 16: Gráfico de produção da COHAB-CT por tipologia de ocupação em Curitiba, 1967-2015. ....	179
Figura 17: Mapa e gráficos da produção da COHAB-CT conforme tipologias de ocupação: regionais de Curitiba, 1967-1985.....	182
Figura 18: Diagramas das trajetórias da PHIS, respectivas linhas de permanência e momentos de inflexão, Curitiba, 1964-2015 .....	191

## LISTAS DE QUADROS

Quadro 1: Procedimentos metodológicos e resultados da etapa 01 .....	90
Quadro 2: Roteiro de entrevista aplicado na codificação aberta. ....	92
Quadro 3: Roteiro de entrevista aplicado na codificação aberta. ....	94
Quadro 4: Procedimentos metodológicos e resultados da etapa 02. ....	96
Quadro 5: Eventos da PHIS em Curitiba durante o primeiro período (1964-1985). ....	105
Quadro 6: Eventos da PHIS em Curitiba durante o segundo período (1986-2002). ....	111
Quadro 7: Eventos da PHIS em Curitiba durante o terceiro Período (2003-2015). ....	118
Quadro 8: Lista de entrevistas na codificação aberta. ....	122
Quadro 9: Códigos da codificação aberta organizados conforme as duas macrocategorias. ....	126
Quadro 10: Lista de entrevistas na codificação focada. ....	127
Quadro 11: Descrição das Macrocategorias e Subcategorias. ....	130
Quadro 12: Autores e referências selecionados de acordo com os contextos teórico-referenciais ...	227
Quadro 13: Referências e autores selecionados para a etapa 01 do Estudo de Caso. ....	228
Quadro 14: Descrição dos trechos selecionados nas codificações aberta e focada por entrevistado. ....	231

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ATHIS	- Assistência Técnica de Interesse Social
APP	- Áreas de preservação permanente
BIRD	- Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BNH	- Banco Nacional de Habitação
CAALIS	- Comissão de Análise e Aprovação de Loteamentos de Interesse Social
CEF	- Caixa Econômica Federal
CIC	- Cidade Industrial de Curitiba
COHAB	- Companhia de Habitação Popular
COHAB-CT	- Companhia de Habitação Popular de Curitiba
COOPHAB	- Cooperativas Habitacionais
CONCidades	- Conselho das Cidades
CRL	- Comissão de Regularização de Loteamento
DF	- Distrito Federal
EM	- Estatuto da Metrópole
FCP	- Fundação da Casa Popular
FGTS	- Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
Ficam	- Financiamento para a Construção, Ampliação e Melhoria da Habitação
FMH	- Fundo Municipal de Habitação
FMHIS	- Fundo Municipal de Interesse Social
FONPLATA	- Fundo Financeiro para Desenvolvimento da Bacia do Prata
GAALIS	- Grupo de Análise de Aprovação de Loteamento de Interesse Social
HIS	- Habitação de Interesse Social
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IAB	- Instituto dos Arquitetos do Brasil
IAP	- Instituto de Aposentadoria e Pensões
IPPUC	- Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba
MNRU	- Movimento Nacional de Reforma Urbana
ONU	- Organização das Nações Unidas
OGU	- Orçamento Geral de União
PAC	- Programa de Aceleração do Crescimento
PAC-UPA	- Programa de Aceleração do Crescimento - Urbanização de Assentamentos Precários
PAIH	- Plano de Ações Imediatas para a Habitação
PAR -	- Programa de Arrendamento Residencial
PBPQ-H	- Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade Habitacional
PDI	- Planos Diretores Integrados
PDP	- Planos Diretores Participativos
PlanHab	- Plano Habitacional
PHIS	- Política de Habitação de Interesse Social
PLHIS	- Planos Locais de Habitação de Interesse Social
PLANAHIP	- Plano Nacional de Habitação Popular
PLANASA	- Plano Nacional de Saneamento

PMCMV	- Programa Minha Casa Minha Vida
PMCMV-Entidades	- Programa Minha Casa Minha Vida - Entidades
PMFR-APP	- Programa de Regularização Fundiária em Áreas de Preservação Permanente no Município
PMHIS	- Plano Municipal de Habitação de Interesse Social
PND	- Plano Nacional de Desenvolvimento
PNH	- Política Nacional de Habitação
PNDU	- Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano
PNHIS	- Política Nacional de Habitação de Interesse Social
Profilurb	- Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados
PROTECH	- Programa de Difusão para Tecnologia de Habitação de Baixo Custo
RMC	- Região Metropolitana de Curitiba
SEAC	- Secretaria Especial de Ação Comunitária
SEHIS	- Setor Especial de Habitação de Interesse Social
SBPE	- Sistema Brasileiro de Poupanças e Empréstimos
SERFHAU	- Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SFH	- Serviço Federal de Habitação
SNH	- Sistema Nacional de Habitação
SNHIS	- Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SNHM	- Sistema Nacional de Habitação e Mercado
TUC	- Termo de Concessão do Uso do Solo
UH	- Unidade de Habitação
ZEH	- Zona Especial Habitacional
ZEIS	- Zonas Especiais de Interesse Social

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	13
<b>2. METODOLOGIA</b> .....	26
<b>3. CONTEXTOS TEÓRICO-REFERENCIAIS</b> .....	31
3.1 IMPERMANÊNCIAS E PERMANÊNCIAS NA CIDADE CONTEMPORÂNEA .....	31
3.2 IMPERMANÊNCIAS E PERMANÊNCIAS NA GESTÃO URBANA BRASILEIRA (1960-2015) .....	42
3.3 IMPERMANÊNCIAS E PERMANÊNCIAS NA POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (1960-2015) .....	60
<b>4. ESTUDO DE CASO</b> .....	86
4.1 METODOLOGIA DE ESTUDO DE CASO.....	86
4.1.1 Etapa 01 – Contexto da Política de Habitação Social em Curitiba de 1960 a 2015 ....	89
4.1.2 Etapa 02 – Entrevistas: Apresentação e Análises .....	90
4.2 CONTEXTO DA POLÍTICA HABITACIONAL EM CURITIBA (1960-2015) .....	97
4.3 ENTREVISTAS: APRESENTAÇÃO E ANÁLISES .....	121
4.3.1 Impermanências e Permanências na Estrutura Normativa e Organizacional da PHIS .....	133
4.3.2 Impermanências e Permanências na Estrutura de Inserção Urbana da PHIS.....	161
4.4 IMPERMANÊNCIAS ANUNCIADAS E HEGEMONIA DAS PERMANÊNCIAS .....	187
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	199
REFERÊNCIAS .....	208
APÊNDICE A – ESTRUTURA DE FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA: REFERÊNCIAS SELECIONADAS.....	227
APÊNDICE B – ETAPA 01 DO ESTUDO DE CASO: REFERÊNCIAS SELECIONADAS. .	228
APÊNDICE C – FORMULÁRIO PARA ROTEIRO DE ENTREVISTAS (CODIFICAÇÃO ABERTA) .....	229
APÊNDICE D – FORMULÁRIO PARA ROTEIRO DE ENTREVISTAS (CODIFICAÇÃO FOCADA) .....	230
APÊNDICE E – DESCRIÇÃO DE TRECHOS DAS ENTREVISTAS (01 A 15).....	231

## 1. INTRODUÇÃO

No processo de produção do espaço urbano, são intrínsecos os movimentos de mudança, seja na composição dos seus agentes, na qualificação das relações entre eles e nos poderes que exercem. Tais movimentos de mudança são um reflexo da construção coletiva de significados e das relações entre os atributos que compõem a cidade: os diferentes grupos sociais, os aspectos políticos, econômicos, entre outros. Por conter essas dialéticas, o caráter efêmero, circunstancial e presenteísta da cidade contemporânea ganha relevância em suas construções teóricas. Autores seminais como Lefebvre (1974), Castells (1999), Harvey (2006) e Gottdiener (1993), por exemplo, confirmam e reiteram essa maneira de entender a cidade. Independente da perspectiva pela qual se analisam as mudanças –, e ainda que as interpretações possam apresentar diferentes posicionamentos –, parece haver um consenso, uma unanimidade, sobre a condição imprevisível e cada vez mais acelerada da cidade (GIDDENS, 1997; BAUMAN, 2001; BECK, 2013).

Contudo, ainda que seja predominante uma concepção da cidade que a caracteriza por seus aspectos mutáveis, observa-se outra, que parte de uma inquietude ao perceber imutabilidades no espaço urbano<sup>1</sup> e na sua gestão e parecem concorrer com essas mesmas mutações. Esta é então a questão que fundamenta e provoca a realização dessa pesquisa: uma conclusão aparentemente paradoxal, – se tomada pela bibliografia que descreve a cidade contemporânea –, ou sabidamente múltipla –, se tomada pela vivência concreta nas cidades –, e na qual se identificam mudanças (ou impermanências) de um lado, e, de outro, permanências.

Na medida em que há um evidente consenso sobre o processo de transformação urbana, também há a permanência de problemas sociais, de carências da população e da necessidade de soluções para a cidade, na qual “tantas necessidades emergentes não podem ter resposta” (SANTOS, 2013, p. 11). Assim, esta tese busca tensionar essa convivência entre permanências e impermanências a partir da justaposição de fatos nas trajetórias do processo de produção urbana, com destaque para a questão da habitação social.

---

<sup>1</sup> Espaço urbano aqui é compreendido tal qual a definição de Correa (1989, p. 9): “fragmentado e articulado, reflexo e condicionante social, um conjunto de símbolos e campo de lutas. É assim a própria sociedade em uma de suas dimensões, aquela mais aparente, materializadas nas formas espaciais”.

Esta tese, sem dúvida, não elimina a característica de intensa mutabilidade das cidades; entretanto, é guiada pelo pressuposto de que a partir das impermanências, – ou pelo menos do que se anuncia como desejo de mudança na cidade –, observa-se, de maneira oposta, aquilo que segue em continuidade, estagnação ou estabilidade, isto é, as permanências.

No que se refere às transformações, estas são aqui analisadas a partir de uma abordagem empírica das soluções tangíveis propostas no urbano, especificamente, do que é implementado institucionalmente pelas autoridades governamentais em um percurso histórico da cidade. Em outras palavras, as reflexões propostas nesta tese focam nos movimentos – avanço, inércia e retrocesso – de mudanças implementadas e concretizadas – ou seja, efetivas na cidade –, priorizando também a sobreposição destes movimentos e as suas consequências com caráter de possíveis equilíbrios, subordinações e hegemonias entre permanências e impermanências urbanas.

Assim, as concepções presentes nesta pesquisa tangenciam os princípios formulados por Thomas Kuhn (1998, p. 95), que reconhecem as dualidades entre mudanças desejadas e o estado de não mudanças, impondo “inseguranças” e, por vezes, “fracassos das regras existentes”. A partir desse raciocínio, a tese propõe uma reorganização de leituras sobre as cidades e seus atributos justamente e limitadamente àquilo que diz respeito à estranha ou esperada convivência entre cenários que parecem constante mudar e cenários com atributos imutáveis. É sobre o paradoxo entre as mudanças e as não-mudanças, pois, que se faz o “prelúdio para busca de novas regras”; neste caso, não necessariamente novas, mas singularmente guiadas pelas características de permanências e impermanências.

O binário de permanências e impermanências é aqui compreendido e adaptado como um instrumento metodológico. Acredita-se que este seja capaz de revelar aspectos distintos, eventualmente contraditórios e opostos no tratamento das políticas habitacionais e da cidade. Reconhece-se a existência do paradoxo, mas é válido ressaltar que a importância no uso desta ambivalência está mais no método que propriamente na revelação de uma realidade (já conhecida). Com isso, acredita-se agregar uma perspectiva diferenciada para uma discussão já tradicional no debate do urbano brasileiro.

As análises das permanências e impermanências partem de um ponto de vista de que ambos os fenômenos são capazes de provocar efeitos positivos e/ou negativos

na cidade. Por isso, considera-se, inicialmente, que as mudanças nas cidades podem significar tanto a oportunidade de progresso e avanços, quanto um movimento de retrocessos, ou, até mesmo, uma inércia, chamada de “mudança para não-mudança” (ULTRAMARI; DUARTE, 2009, p. 24). Da mesma forma, as permanências podem não só representar a perpetuação de um estado de equilíbrio e acúmulo constante de experiências (ULTRAMARI; FIRKOWSKI, 2012), como também podem configurar-se em estagnação e repetição.

Assim, a partir de tais pressupostos, considera-se que, se mudanças podem ser motivadas pelo desejo de transformar, são também limitadas pela incapacidade e pela falta oportunidade para que sejam, de fato, efetivadas. Dessa forma, observam-se duas possibilidades. A primeira consiste em efetivação de mudanças. Conforme Ultramari e Duarte (2009, p. 23), as impermanências podem vir a tornar-se “inflexões urbanas”, ou seja, transformações significativas e capazes de alterar a linearidade da trajetória das cidades. A segunda possibilidade é a da não-efetivação dessas mudanças. Nesse caso, as impermanências poderiam paradoxalmente oportunizar permanências, ora promovidas por meio da ausência de ações, ora incentivadas pela repetição de ações.

Tratando-se de permanências e impermanências na cidade, é necessário considerar que as relações entre o tempo e espaço nunca são “absolutamente sincrônica(s)” (LEPETIT, 2016 p. 181), sendo parte de

um processo temporal complexo, no sentido de que o sistema vê seus elementos surgirem de uma pluralidade de tempos descompassados, cujas modalidades de combinação geram mudança a cada instante (ibid., p. 174).

Permanências e impermanências são, portanto, aqui observadas por diversas temporalidades, as quais não se constituem de momentos separados (LENCIONI, 2011), sendo, portanto, analisadas em sua totalidade: nas contradições que a diversidade de tempo “engendra e nas tensões que se fazem presente na coexistência delas” (p. 55). Ainda que as trajetórias sejam analisadas sob a perspectiva de longos recortes temporais e sob uma diversidade de sobreposições, busca-se aqui fazer “saltar à vista transformações [...] relevantes para a discussão em pauta” (LENCIONI, 2008, p. 16).

O espaço urbano, nesta tese, é analisado como “resultado de ações acumuladas através do tempo, e engendradas por agentes<sup>2</sup> que produzem e consomem o espaço”. Este também deriva da ação complexa da “dinâmica de acumulação de capital, das necessidades mutáveis de reprodução das relações de produção, e dos conflitos de classe que dela emergem” (CORREA, 1989, p. 11).

Diante da pluralidade e da simultaneidade destes contextos no que se refere às propostas de mudanças na cidade promovidas por ações governamentais, é preciso ressaltar que nos seus descompassos e nuances, diferencialmente, há: i) ações institucionais, que promovem mudanças no urbano por meio de políticas, planos, programas e projetos; e ii) ações materializadas que representam mudanças no espaço concreto.

Ambas as ações, institucionais e materializadas, são aqui observadas e revelam-se intrínsecas aos agentes, às ideologias e às condições sociais, econômicas e políticas que as formularam. Desse modo, na complexidade dos movimentos e processos de mudanças provocados (ou não) na cidade, também lhe são atribuídas as relações indissociáveis<sup>3</sup> (e por vezes conflitantes) entre “conteúdo” e “forma” urbana, tal qual apresentadas por Lefebvre (2001, p. 91).

Portanto, ao observar as ações institucionais ou a sua efetivação concreta no espaço urbano, permanências e impermanências são aqui identificadas pela capacidade que uma determinada ação institucional e/ou concreta tem de promover mudança ou não-mudança no espaço urbano, bem como a eficiência dessa ação. Ou seja, nesta tese, mudanças referem-se ao que de fato é sentido, vivido como tal na concretude pela sociedade; portanto, é válido exemplificar que, no caso da habitação, essa se relaciona com a oferta de moradias em sua totalidade, na relação com a demanda diária de seu morador, com o terreno e com a cidade.

A discussão sobre hegemonias entre as permanências e impermanências também é intrinsecamente relacionada com a concepção de dominação ou poder. Nesta tese, ao se discutir o processo de transformações das cidades, hegemonias são consubstanciadas pela constatação de que há um desejo de manter imutáveis

---

<sup>2</sup> Corrêa (1989, p. 12) exemplifica os “agentes sociais que fazem e refazem a cidade”, considerando-os como: a) os proprietários dos meios de produção, sobretudo os grandes industriais; b) os proprietários fundiários; c) os promotores imobiliários; d) o Estado; e e) os grupos sociais excluídos.

<sup>3</sup> Segundo Lefebvre (2001, p. 91): “Não há forma sem conteúdo. Não há conteúdo sem forma. Aquilo que se oferece à análise é sempre uma unidade entre a forma e o conteúdo”.

determinados padrões da cidade, e de “ocultar a divisão das classes, a exploração econômica, a dominação política e exclusão cultural” (CHAÚÍ, 2016, p. 53).

Ao buscar mudanças, a ação governamental se dá ora pela possibilidade de atender as carências e as necessidades da população pela implementação de serviços públicos, ora pela ineficácia em promovê-los ou por oferecê-los de forma desigual no espaço. As mudanças provocadas pelas ações institucionais e sua concretude no espaço urbano ganham significado nesta tese, na medida em que o Estado dispõe de atributos (por exemplo, ser proprietário fundiário e agente investidor no espaço) e de instrumentos (para, por exemplo, regulamentar o solo, controlar o uso, a ocupação e o valor da terra urbana, etc.) que possibilitam a transformação do espaço urbano e orientam o processo de (re)organização espacial (CORREA, 1989).

As ações governamentais e seus respectivos fenômenos de permanência e impermanência ficam evidenciados nas trajetórias das políticas sociais de habitação no Brasil (PHIS), com oscilações: ora parecem acompanhar as mudanças – com a implementação de novos programas e planos –, ora parecem estagnar, com a persistência dos mesmos problemas e com a repetição na formulação de estratégias/soluções para as questões habitacionais.

Tal entendimento pode ser confirmado na produção de diversos autores que discutem a implementação das políticas habitacionais de interesse social no Brasil, tais como Bonduki (1994, 2019); Azevedo (1995); Santos (1999); Maricato (2009); Rolnik et. al. (2015); Rolnik, Klink (2011); Balbim, Krause e Lima Neto (2013b); e Cardoso e Aragão (2013). A persistência de permanências reflete, assim, a necessidade de mudanças, que contrariam a velocidade imposta pelo tempo – em oposição ao atraso de “um modelo caracterizado pela segregação socioterritorial e pela precariedade urbana e ambiental” (NASCIMENTO NETO, MOREIRA, SCHUSSEL, 2012, p. 5).

A Política de Habitação de Interesse Social aqui analisada refere-se às linhas da ação pública promovidas por uma autoridade governamental e que, portanto, são anunciadas como propostas ao atendimento do direito social da moradia e como forma de promover o seu acesso à população de rendas mais baixas. Foca-se nas ações institucionais do Estado, “materializado em aparelhos heterogêneos e corporificado na ação social de gestores públicos” e na sua função como “articulador das demandas dos agentes do mercado e da sociedade civil, capaz de depurar a influência de tais

agentes” (BUONFIGLIO, 2018, p. 10). A ação do Estado, ao instituir esta política, relacionar-se-ia em princípio à ampliação do direito de moradia digna, segundo o entendimento de que a habitação não se limita à casa própria, mas se refere também a um conceito mais amplo, que leva em consideração os aspectos de adequação cultural da comunidade e o acesso à cidade, aos bens, aos serviços de infraestrutura, à habitabilidade e à localização pertinente (ONU, 2014). Apesar de se presumir que estas seriam mudanças almejadas, a permanência do déficit habitacional<sup>4</sup> revela as incertezas e as contrariedades existentes na formulação dos planos e programas setoriais da habitação no Brasil ao longo do tempo.

No que se refere às mudanças propostas nas trajetórias das PHIS, é possível observar a implementação de programas habitacionais – como, por exemplo, os programas vinculados ao BNH (1964), o Profilurb (1975), o Programa Pró-Moradia (1995), o Programa de Arredamento Residencial (1999), o Programa Minha Casa Minha Vida (2009) – os quais, tendo recebido diversas denominações ao longo do tempo, representam a instauração da Política no país. Estas trajetórias foram consubstanciadas ora pela linearidade de programas que duraram décadas – como, por exemplo, nos vinte anos da vigência do Banco Nacional de Habitação (BNH) –, ora pela não linearidade provocada pela alternância/interrupção de programas – como, por exemplo, no período de redemocratização do país (principalmente, a partir de 1985), momento que foi marcado pela escassez de recursos da União.

As discrepâncias entre os resultados efetivamente alcançados pela PHIS e os resultados almejados para atender à necessidade de moradia das camadas da população de rendas mais baixas são amplamente reconhecidas por diversos autores, havendo consenso acerca de sua existência na ampla produção literária sobre o tema. São autores que exemplificam essa posição e que são referenciados na presente tese: Azevedo (1995), Santos (1999), Maricato (2009), Rolnik et. al. (2015), Balbim, Krause

---

<sup>4</sup> No ano de 2015, a estimativa de população no país era de aproximadamente 204,8 milhões (IBGE, 2015), e, segundo os dados qualitativos da Fundação João Pinheiro (2018) para o mesmo ano, o déficit urbano habitacional por situação de domicílio e Déficit Habitacional relativo aos domicílios particulares permanentes e improvisados correspondia a 5,5 milhões. Assim como a população, se comparado aos anos anteriores (entre 2013 e 2014), o déficit habitacional urbano também apresentou aumento nos índices, considerando que apresentavam respectivamente, para cada ano, 5,0 milhões e 5,3 milhões de domicílios (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2016). Ressalta-se que os dados de déficit habitacional urbano de 2018 consideram como componentes: habitação precária, coabitação, ônus excessivo de aluguel e adensamento excessivo de domicílios alugados, carência de infraestrutura urbana, adensamento excessivo de domicílios urbanos próprios, ausência de banheiro exclusivo, cobertura inadequada e inadequação fundiária urbana.

e Lima Neto (2013b), Cardoso e Aragão (2013), Rufino (2015), Shimbo (2016) e Bonduki (2019). Tais autores, ao analisarem as carências no acesso de moradia, apontam sob diferentes perspectivas as incapacidades de se superar um problema antigo e um déficit qualitativo progressivo no país. Apontam também que as políticas habitacionais, por vezes, ainda vieram atuar de forma oposta, agravando os problemas ao invés de resolvê-los (AZEVEDO, 1995). Desse modo, as permanências reiteram os “processos históricos de segregação socioespacial” (ROLNIK, et, al., 2015, p. 133) e fazem permanecer em aberto o problema social da moradia às camadas de rendas mais baixas da população. Como já afirmava Santos (1999, p. 9) no final da década de 1990:

Cumprir frisar que não houve política federal de habitação que não listasse em seus objetivos prioritários a atuação destacada nesta área. Trata-se, portanto, de uma área na qual saber *onde atuar* é uma questão muito menos complexa do que saber *como atuar*. Com efeito, a despeito das experiências passadas terem fornecido pistas seguras de como *não atuar*, ainda hoje a questão da efetividade do gasto público em habitação popular (e do gasto público social em geral) continuar aberta.

Os consensos explicitados por esses autores revelam permanências que parecem ser intoleráveis quando confrontadas com as oportunidades de se constituir um aparato institucional para responder aos problemas sociais da habitação e com o longo tempo em que estes mecanismos institucionais vêm sendo implementados. De fato, as discussões apresentadas nesta tese anunciam uma discrepância entre mudanças esperadas (e desejadas) no que diz respeito à ampliação do acesso à moradia, e uma permanência no sentido de que essas necessárias mudanças são pouco efetivadas.

Segundo Bonduki (1994), a questão habitacional já se revelava como um problema incontestável para o Estado brasileiro a partir da década de 1930, quando houve a criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões<sup>5</sup> (IAP) e a Fundação da Casa Popular<sup>6</sup> (FCP) – soluções concretas que, apesar de ainda não constituírem uma política habitacional, deram início à ação estatal<sup>7</sup> sobre o tema no país. Desde então, descortina-se o problema da falta de moradias como uma responsabilidade estatal, conjuntura que não é inédita e nem recente nas cidades brasileiras. Na

---

<sup>5</sup> Criados em 1937, os IAPs, conforme Bonduki (1994, p. 718), ainda não eram “destinados especificamente a enfrentar o problema da habitação, e sim instituições previdenciárias”.

<sup>6</sup> Criada em 1946 (BONDUKI, 1994).

<sup>7</sup> De acordo com Bonduki (1994, p. 718) A FCP “representou o reconhecimento de que o Estado brasileiro tinha obrigação de enfrentar, através de uma intervenção direta, o grave problema da falta de moradias”.

continuação desta trajetória, não obstante houvesse a proposição de mudanças, Balbim e Krause (2014, p. 200) afirmam que:

[...] ao longo do tempo, o planejamento da produção social da moradia não deixou marcas expressivas no urbanismo brasileiro, quer seja pela quase inexistência desses princípios na formação da política, quer seja pelo volume diminuto de recursos envolvidos em ações que consideravam esses princípios [...].

Nas trajetórias da PHIS, os insucessos citados pelos autores são visíveis na ineficiência dos mecanismos criados para promover o acesso à moradia para a população de rendas mais baixas, reforçando permanências não só institucionais – na implementação da PHIS – como também espaciais – na constituição material da cidade. De fato, a PHIS no Brasil parece enfrentar um impasse entre as mudanças nas tentativas de soluções e a permanência da limitação ao acesso à moradia. Em todas as diferentes abordagens – no que diz respeito aos atributos quantitativos/qualitativos, à observação da reincidência dos seus problemas/soluções ou à análise das suas consequências sociais/espaciais – as trajetórias das políticas de habitação social avançam no tempo; contudo, no espaço, parece apresentar poucas mudanças, revelando-se em um cenário permanente de pobreza e de necessidades não atendidas.

Cardoso e Aragão (2013) apontam a recorrência de uma estrutura de PHIS baseada na forma de financiamento, na provisão de unidades construídas, na influência do setor privado e na pouca utilização de uma política de regularização fundiária no país. Shimbo (2016, p. 130) também nota reincidências nos programas habitacionais brasileiros: [...] “tanto pela segmentação em faixa de renda, “separando a habitação de interesse social” e a “habitação de mercado”, quanto pelo financiamento direto ao consumo”. Rolnik, Cymbalista e Nakano (2008, p. 128), ao analisarem a construção de políticas urbanas no nível municipal, constatam que estas, quando se tratam moradias, herdaram uma “hegemonia de práticas voltadas para resultados imediatos, com grande capacidade de respostas a pressões e necessidades, sem que questões estruturais, [...], fossem enfrentadas”. Maricato (2009, p. 43) complementa, afirmando que a cidade:

[...] continua sendo construída sob regras do urbanismo e do mercado modernos, para uma população restrita. (E) Resta para grande parte da população o deslocamento para fora da cidade (legal ou formal), a ocupação e áreas inadequadas, e, frequentemente, ambientalmente frágeis”.

As diferenças socioespaciais apontadas por Maricato (2009) também são observadas nas conclusões de Silva e Tourinho (2015), que, ao estudarem a lógica locacional de programas implementados, comparando dois momentos distintos nas trajetórias das PHIS – o Banco Nacional de Habitação (1964) e o Programa Minha Casa Minha Vida (2009) – constatam que “a segmentação dos locais de moradia, entre os que podem e os que não podem pagar, tem se repetido ao longo das políticas habitacionais, desenhando um processo nítido de segregação” (p. 414).

Conforme Shimbo (2016, p. 130), a produção da PHIS no espaço urbano também revela “continuidade, para não dizer intensificação, das desigualdades socioespaciais, já causadas pela grande monofuncionalidade dos conjuntos habitacionais promovidas pelo Estado, quase sempre localizados em periferias urbanas”. Esta forma de provimento da habitação social fundamentada em grandes conjuntos de terras – mais baratas e periféricas – foi, nas palavras de Rolnik et al. (2015), “predominante ao longo das décadas” e “contribuiu substancialmente para impulsionar o espraiamento urbano,<sup>8</sup> a proliferação de um padrão urbanístico monofuncional e o estabelecimento de uma divisão territorial entre ricos e pobres” (p. 148).

As análises específicas dos diferentes programas de habitação social – implementados em épocas distintas e interpretados sobre uma diversidade de autores e de pontos de vista – revelam a repetição de relatos semelhantes. Um exemplo é a similaridade encontrada entre as descrições de Azevedo (1988), ao fazer uma retrospectiva sobre o Banco Nacional de Habitação (1964); de Valença (2007), ao observar os programas habitacionais entre os anos de 1990 e 1991; e de Rufino (2015), ao analisar o Programa Minha Casa Minha Vida (2009), os quais afirmam que:

A realidade encarregou-se de mostrar que os objetivos sociais e econômicos não eram nem harmônicos, nem coerentes entre si. Desta forma, ainda que os objetivos sociais tivessem paulatinamente perdido a amplitude e a importância, devido à sua incompatibilidade com a lógica financeira do BNH, este se viu na prática, levado a fazer inúmeras concessões à retórica “empresarial” (AZEVEDO, 1988, p. 112).

Os princípios da empresa e obtenção de lucro era incompatível com uma população-alvo mais pobre. Milhares de unidades habitacionais pequenas e

---

<sup>8</sup> O termo “espraiamento urbano” refere-se ao crescimento urbano desconectado e desconcentrado, pouco uniforme – e, neste caso, relacionado à periferação da população de rendas mais baixas –, à diferenciação no acesso à cidade e à intensificação das desigualdades socioespaciais.

caras não conseguiram encontrar compradores ou foram vendidos para uma clientela em melhor situação<sup>9</sup> (VALENÇA, 2007, p. 398, tradução livre).

O reforço de uma lógica financeira está pautado em grande medida pelo papel das empresas de construção no Programa [...]. Dentro dessa racionalidade, conduzida pelas empresas, a escolha dos terrenos e as características dos projetos são condições essenciais para “viabilizar” os empreendimentos. A seleção de terrenos mais baratos, a ampliação da escala e padronização dos projetos tornam-se assim estratégias financeiras essenciais no desenvolvimento do PMCMV (RUFINO, 2015, p. 55).

A recorrência de consensos não se limita ao tema dos relatos exemplificados, mas reforça as permanências dos problemas e conflitos que persistem na cidade: seja pela perspectiva daquilo que não se conseguiu efetivar em cada momento – fato que, por exemplo, verifica-se pela não aplicação das diversas legislações urbanas, (FELDMAN, 2001; ULTRAMARI; SILVA, 2017) –, seja pela perspectiva da repetição de soluções que não apresentam avanços – fato que parece imprimir no espaço os mesmos cenários (ROLNIK, 1997; BONDUKI, 1994, MARICATO, 2000).

A partir desse contexto, as análises aqui realizadas priorizam o estudo de caso das trajetórias da PHIS no município de Curitiba entre 1960 e 2015. Não é preciso dizer que os resultados da implementação da PHIS são influenciados por um conjunto de especificidades e circunstâncias pertencentes a cada município. Tais especificidades se configuram pela capacidade e pelos arranjos administrativos da gestão municipal, pela proposição de soluções por parte do planejamento urbano e por aspectos políticos, sociais, econômicos, espaciais, entre outros.

Ainda assim, acredita-se possível contrapor os resultados sobre as trajetórias da PHIS com outros observados no conjunto das cidades brasileiras, sempre resguardando detalhes e circunstâncias não encontradas em Curitiba. Reconhecem-se aqui as imprecisões de uma generalização quando se analisam as políticas habitacionais nos contextos brasileiros. No entanto, é na investigação dos atributos da cidade – permanentes e/ou impermanentes – e nas suas peculiaridades e diferenças, que os resultados aqui encontrados se expandem para outros panoramas, indo para além da escala municipal e de uma política estritamente setorial.

A escolha em se analisar o município de Curitiba advém das trajetórias de sua gestão e de seu planejamento urbano, nos quais se fazem explícitos antagonismos: de um lado, a cidade representada por um planejamento urbano hegemônico e

---

<sup>9</sup> The principles of enterprise and profit making were incompatible with a target population of the poorest. Thousands of small, expensive housing units could not find buyers or were sold to a better-off clientele. (VALENÇA, 2007, p. 398).

idealizado de uma “imagem-modelo”; de outro, a cidade caracterizada por um cenário de necessidades habitacionais não atendidas (ALBUQUERQUE, 2007). A partir do estudo de caso do município de Curitiba, delineiam-se contrapontos e assimetrias referentes à modernização urbana, à implementação de programas federais e municipais e à permanência de uma carência social ainda não resolvida.

A discussão sobre o problema social da habitação nos municípios brasileiros não é recente e nem inédita. Conforme exposto, muito já se teorizou sobre o tema e não são postas em dúvida as permanências nas trajetórias da PHIS. Contudo, é exatamente por esse “mal-estar” diante da “não mudança” que se justifica a relevância de se abrirem outros olhares, não apenas para o problema da habitação em si, mas também para a compreensão da sua permanência. Ressalta-se que as discussões aqui travadas não buscam contestar a permanência de um déficit progressivo na habitação social, os quais são inquestionáveis no país. Porém, procura-se observar tal permanência pelos seus atributos, ou seja, por aquilo que faz a permanência permanecer.

Assim, reforça-se que o principal objetivo desta pesquisa é observar a sobreposição de movimentos de mudança na cidade – seus avanços, sua inércia e seus retrocessos –, com a finalidade de verificar as hegemonias entre as permanências e impermanências. Nesta sobreposição de consensos – sobre o que se anuncia como transformação na cidade e o que, de fato, é implantado em seu espaço –, analisam-se os movimentos por uma perspectiva disruptiva que se concentra na observação daquilo que permanece. Para tanto, a prioridade é a observação dos resultados empíricos relativos às soluções propostas para a cidade, especificamente aquelas que são implementadas pelo poder público. Isto posto, delineiam-se os objetivos específicos do estudo:

- Contextualizar os fenômenos de permanência e impermanência a partir de uma concatenação de contextos – na cidade contemporânea, na gestão urbana e nas Políticas Habitacionais de Interesse Social no Brasil –, com a finalidade de identificar possíveis trajetórias que contribuam para entender o processo de formação das cidades brasileiras e interpretar as mudanças e não-mudanças nos seus espaços;

- Analisar, nas trajetórias da PHIS no município de Curitiba, os cenários de permanência e impermanência, constatando as hegemonias entre o que se anuncia como impermanência pela literatura e o que se verifica como permanência, na questão de uma demanda básica urbana: a habitação;
- Identificar os momentos e oportunidades de inflexão que ocorrem nas trajetórias da PHIS, a fim de verificar como as propostas implementadas ganham ou perdem significado ao longo das suas trajetórias;
- Contribuir, a partir da análise dos atributos que caracterizam os problemas sociais da habitação, para a formulação e implementação das políticas públicas urbanas.

Com o intuito de formular possibilidades explicativas para esta tese, delineiam-se três hipóteses. A primeira, a hipótese central, está firmada sob a concepção de que, em um contexto dual de cenários na cidade – os quais, recorrentemente, são caracterizados por suas mudanças, mas também são frequentemente contrapostos por não-mudanças –, há a predominância das permanências sobre as impermanências.

Desse modo, as análises concentram-se nas soluções implementadas na PHIS e nas permanências de sua ineficiência, que parecem revelar uma distinção entre o aspecto positivo associado às impermanências e o aspecto negativo relacionado às permanências. Enquanto as impermanências na PHIS são observadas por uma perspectiva de transformação e avanços positivos, as permanências são percebidas a partir de um ponto de vista mais negativo. Apesar de, em algumas circunstâncias, as permanências se apresentarem como um estado de equilíbrio, estas são, no que se refere à PHIS, majoritariamente associadas à condição de estagnação e inércia, assumindo assim uma perspectiva mais pessimista diante das mudanças esperadas para a cidade.

A partir desse contexto, delineia-se a segunda hipótese: ao longo das trajetórias das PHIS, existem diferenças entre o que se anuncia como mudança e o que é implementado na cidade, principalmente no que se refere às suas transformações físicas e concretas no espaço urbano. Tais resultados agravam o estado de permanência, o qual, no caso das PHIS, não é vinculado à ausência de formulação de planos e programas – que, de fato, são implementados ao longo dos anos –, mas,

sim, relacionado à reincidência das mesmas falhas e erros. Esta circunstância exemplifica o conhecido distanciamento entre o “propor” e o “fazer” na cidade.

Por fim, a partir de uma concepção de simultaneidade entre planejamento, gestão e implementação de programas habitacionais, define-se a terceira hipótese, mais relacionada com os atributos do planejamento urbano. Planejamento urbano aqui é entendido como a expressão de mudanças desejadas na cidade por meio de medidas e diretrizes institucionais, as quais possuem instrumentos para interferir no controle social da terra, da propriedade e em outros direitos sociais. Assim, a última e terceira hipótese fundamenta-se na percepção de que as orientações do planejamento urbano provocam mudanças pouco efetivas quando comparadas com as diretrizes econômicas, sobre as quais se fundamentam os programas de habitação de interesse social.

Delineados os objetivos e as hipóteses, os procedimentos de pesquisa e a estrutura de apresentação dos capítulos da tese são descritos na seção de metodologia.

## 2. METODOLOGIA

A construção metodológica desta tese considera: i) que seu objeto de pesquisa são os movimentos de mudanças, avanços, retrocessos e inércia de soluções tangíveis implementadas na cidade; ii) que seu objetivo é o de analisar os fenômenos de permanência e impermanência implícitos em uma exploração epistemológica da realidade e dos processos de produção urbana; e iii) que a verificação de sua hipótese resulta de uma concatenação de contextos e uma interpretação de diferentes movimentos – equilíbrios, subordinações e hegemonia. Com isso, a metodologia aqui apresentada fundamenta-se em uma pesquisa qualitativa que busca fazer emergir considerações a partir de uma observação pretensamente holística do mundo social, dos seus sistemas interativos e complexos (ROSSMAN, RALLIS, 2016). Procura-se, assim, descrever e interpretar os fenômenos de permanência e impermanência por meio de métodos qualitativos de coleta e análise dados, conforme descritos nesta seção.

O recorte temporal da tese encontra seu início na década 1960, período em que começa a implementação de uma política habitacional de interesse social centralizada (1964) e que é tida como um marco inicial na política de habitação social no Brasil, bem como um momento de intensificação do debate sobre habitação social no país (VALLADARES, FIGUEIREDO, 1981). Até então, não havia um arcabouço institucional tal qual o criado nesta década. A finalização desse recorte temporal se dá em 2015, quando ocorre um evidente enfraquecimento<sup>10</sup> da produção do principal programa habitacional em vigência no país (PMCMV), especialmente no que se refere à produção destinada às camadas de rendas mais baixas da população (REIS, MERCES, 2019; FIESP<sup>11</sup>, 2019).

Apesar de se estabelecer um limite neste recorte, houve, por vezes, a necessidade de estendê-lo, com a finalidade de incluir referências e publicações mais atualizadas na análise dos programas e planos implementados ao longo do tempo. Justificam-se estas extensões temporais ao se considerar que a fluidez e a

---

<sup>10</sup> Segundo os dados do relatório da Fundação Getúlio Vargas (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2018, p. 44), “a partir de 2015, houve redução significativa no volume de subsídios que compõem o programa, resultando em menor número de contratações na faixa 1”, faixas que representam, atualmente, as famílias com renda mensal até R\$ 1.800,00.

<sup>11</sup> Fonte: <https://www.fiesp.com.br/observatoriodaconstrucao/noticias/evolucao-das-contratacoes-e-investimentos-do-pmcmv/>. Consulta em: 22 ago. 2020.

sobreposição do tempo das ações – do planejamento, da política pública e da gestão urbana – fazem parte dos temas aqui discutidos e raramente são implementadas por meio de um alinhamento imediato ou sincrônico.

É relevante pontuar que as análises das trajetórias não são observadas pela especificidade de eventos isolados, mas sim pela sua totalidade – nas relações/contradições que tais eventos estabelecem entre si e nas trajetórias das cidades como um todo. Obviamente, a escolha de um recorte extenso não escapa de generalizações; contudo, o intuito da pesquisa é fazer emergir as principais transformações (ou permanências) de longas trajetórias e, por isso, opta-se por um recorte maior.

A presente pesquisa é estruturada em três grandes partes. A primeira (Capítulo 3) apresenta uma perspectiva predominantemente teórico-referencial, por meio de uma discussão conceitual sobre os movimentos de avanço, inércia e retrocesso provocados pelas permanências e impermanências na cidade. A segunda (Capítulo 4), a partir de uma perspectiva empírica, que analisa as mudanças e as não-mudanças das soluções institucionais propostas para a cidade, com foco na implementação da Política Habitacional de Interesse Social (PHIS) em Curitiba. Por último, a terceira parte da tese (Capítulo 5), de considerações finais, apresenta o desfecho da pesquisa mediante análises conclusivas.

A primeira parte da tese, de discussão teórico-referencial, apresenta a temática das permanências e impermanências, evidenciando as condições mutáveis e imutáveis da cidade. A partir da concatenação de três contextos – cidade contemporânea, gestão urbana e políticas habitacionais –, tem-se uma discussão em nível global, que perpassa pela escala nacional e setorial da habitação social. Nesta discussão também são consideradas trajetórias que versam sobre a gestão, o planejamento urbano e as políticas públicas no Brasil. Considera-se que os três contextos são vinculados entre si, de modo que seus movimentos de mudança (ou não mudança) são reflexivamente transpassados por ações de uma ou outra trajetória.

A partir da interpretação de fundamentos expostos nesta parte da tese, busca-se explicar e embasar os três contextos por meio das contraposições entre permanências e impermanências. Desse modo, inicia-se a discussão teórico-referencial dos referidos fenômenos a partir do contexto da cidade contemporânea, que evidencia as assincronias existentes nas teorias formuladas a respeito desse

contexto, – assincronias que, ora são condicionadas por um potencial global de mudança, ora por um cenário nacional de atrasos e da predominância de crises e carências sociais.

Por sua vez, no segundo contexto, analisa-se a gestão urbana a partir de uma periodização em décadas, nas quais as mudanças de prioridades ao longo tempo se contrapõem à reincidência daquilo que pouco se transforma e pouco se efetiva na solução dos problemas estruturais do país.

Por último, evidenciam-se as contradições no terceiro contexto – da Política Nacional de Habitação de Interesse Social –, o qual avança por uma sucessão de períodos (1964-1985; 1986-2002; 2003-2015) e, na mesma medida, revela a permanência dos padrões de implantação dos projetos de habitação social e do escasso atendimento às camadas de rendas mais baixas da população.

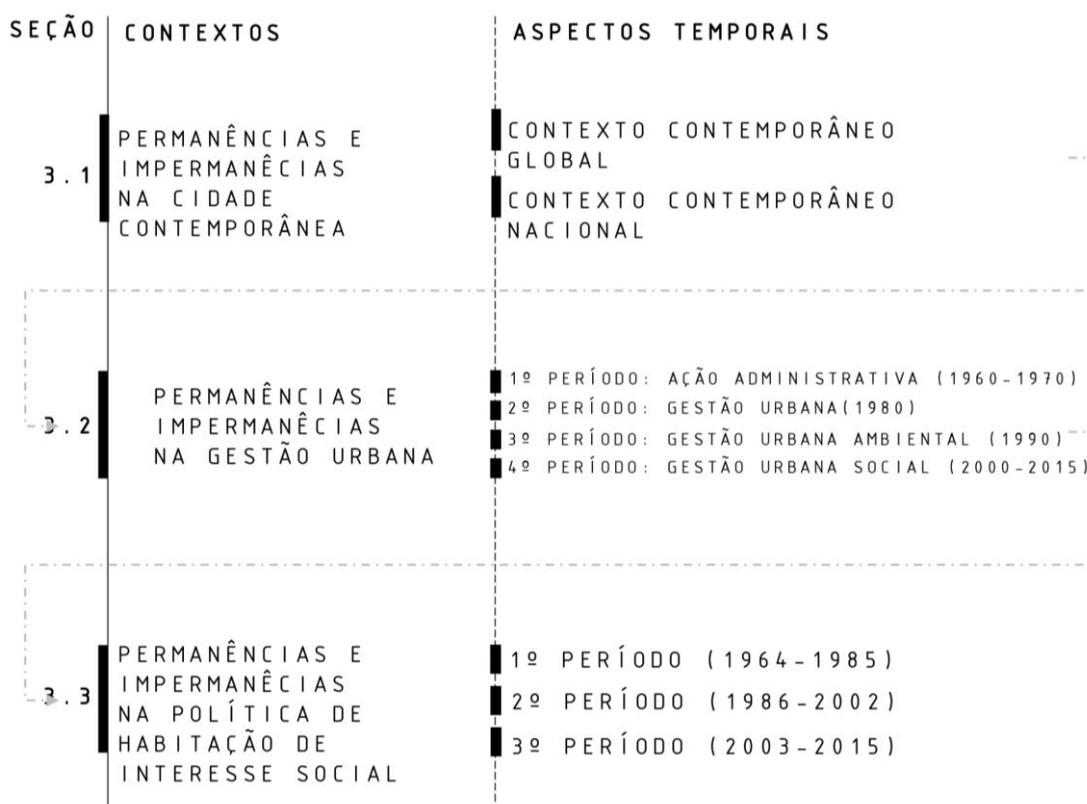
Nesta primeira parte da tese, utiliza-se a pesquisa bibliográfica e documental, por meio de técnicas qualitativas, exploratórias e descritivas. As referências de publicações e autores foram escolhidas de acordo com os três contextos mencionados, com a premissa de que estes relatassem e discutissem, dentro do recorte temporal delimitado, as experiências sobre as trajetórias de mudanças e não-mudanças na cidade, explanando, assim, os fenômenos de permanência e impermanências urbana.

A sequência com que se estruturam os três contextos e os aspectos temporais que guiam a discussão nesta primeira parte da pesquisa são apresentados na Figura 1. Seguindo esta mesma estrutura de organização, a distribuição das referências e dos autores selecionados é apresentada nos apêndices da tese<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Apêndice A.

Figura 1: Diagrama da estrutura de contextos teórico-referenciais



Fonte: A Autora (2021).

Na segunda parte da tese, a partir do embasamento teórico anteriormente apresentado, realizam-se análises empíricas dos fenômenos de permanência e impermanência na PHIS no município de Curitiba. Para tanto, utiliza-se o estudo de caso, que se revela como estratégia metodológica pertinente para as análises aqui desenvolvidas, na medida em que preserva “as características holísticas e significativas dos eventos reais” (YIN, 2001, p. 21).

As análises do estudo de caso se iniciam a partir da contextualização da PHIS no município de Curitiba e, depois, são guiadas pela Teoria Fundamentada Construtivista<sup>13</sup>. Considerando que essa metodologia busca construir análises enraizadas em dados empíricos e encontrar regularidades conceituais, investigam-se os fenômenos de permanência e impermanência em estudo na medida em que se conjuga “pesquisa empírica com reflexão teórica” (TAROZZI, 2011, p. 13).

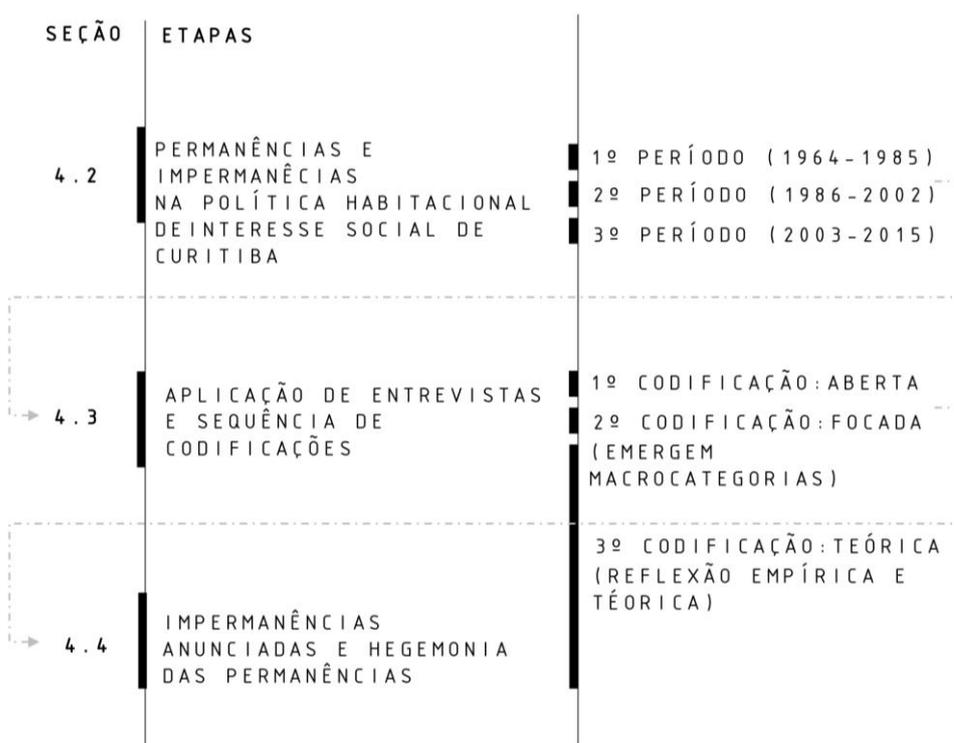
Diante disso, nesta fase, a metodologia de pesquisa é realizada a partir de dados coletados por meio de entrevistas<sup>14</sup> abertas e roteiro estruturado de perguntas

<sup>13</sup> CHARMAZ, 2006.

<sup>14</sup> Ver seção 4.1 de metodologia de estudo de caso.

com técnicos e pesquisadores que tenham vivenciado e estudado a implementação de políticas habitacionais de interesse social em Curitiba. As entrevistas passam por sequências de codificações qualitativas<sup>15</sup>, que auxiliam na separação e na classificação dos dados coletados (CHARMAZ, 2006). Ao final das codificações, a partir dos dados, emergem macrocategorias, as quais norteiam e balizam o processo investigativo empírico e teórico acerca das hegemonias entre as permanências ou impermanências. As análises das macrocategorias são, assim, conduzidas pelos relatos das entrevistas e complementados com pesquisa documental e bibliográfica<sup>16</sup>. O desenvolvimento das etapas do estudo de caso é aprofundado no Capítulo 4, de acordo com a sequência de atividades conforme a apresentado na Figura 2.

**Figura 2: Diagrama da estrutura de estudo de caso<sup>17</sup>**



Fonte: A Autora (2021).

Por fim, na terceira e última parte da tese, reúnem-se os resultados das duas partes anteriormente apresentadas – nos contextos teórico-referenciais e na pesquisa empírica –, os quais são utilizados para construções e discussões finais desta pesquisa.

<sup>15</sup> Codificação Aberta, Focada e Teórica

<sup>16</sup> Ver Apêndice B.

<sup>17</sup> Os traços verticais da segunda coluna representam divisão das etapas do estudo de caso.

### **3. CONTEXTOS TEÓRICO-REFERENCIAIS**

Neste capítulo da tese, apresentam-se, a partir de discussão teórico-referencial, um levantamento dos fenômenos de permanências e impermanências a partir da concatenação de três contextos: 1) da cidade contemporânea; 2) da gestão urbana brasileira; e 3) das mudanças na Política Nacional de Habitação de Interesse Social (PNHIS). A estrutura deste capítulo parte de contexto maior e global e se encaminha para um contexto nacional da gestão urbana e da política habitacional.

A estrutura de organização dos três contextos busca desenvolver assimilações sobre os fenômenos de permanências e de impermanência, analisando-os a partir da perspectiva dos movimentos de mudança implementadas – seus avanços, inércia e/ou retrocesso – nas trajetórias urbanas. O intuito é reconhecer os fenômenos permanências e impermanências na cidade, na medida em que se exploram fundamentos para compreendê-los e analisá-los.

Desse modo, este capítulo é subdividido em três seções. A seção 3.1 apresenta uma breve contextualização em escala global de mudanças ocorridas na cidade contemporânea no cenário mundial e nacional. A seção 3.2 discute as mudanças do urbano, especificamente sobre a gestão urbano no Brasil entre 1960 e 2015. A seção 3.3 observa os movimentos de mudanças e não mudanças nas trajetórias das Política Nacional de Interesse Social (PNHIS).

#### **3.1 IMPERMANÊNCIAS E PERMANÊNCIAS NA CIDADE CONTEMPORÂNEA**

Entre as diversas características que definem a cidade contemporânea, a ideia de que esta submete-se a uma contínua transformação predomina sobre as demais formas de se entender e de se (des/re)organizar o espaço urbano. Assim, esta primeira seção apresenta uma breve contextualização, em uma escala global e nacional, das mudanças que se impõem à cidade contemporânea, à gestão urbana (seção 3.2) e às políticas habitacionais (seção 3.3).

É válido ressaltar que a discussão teórico-conceitual deste contexto não tem a finalidade de seguir uma corrente específica de autores da Modernidade, da Filosofia ou da Sociologia para explicá-lo. Busca-se, ao contrário, explorar as permanências e impermanências em sua amplitude e diversidade de perspectivas; isto é, identificar – em movimentos de ideias e ações implementadas – hegemonias, semelhanças e

diferenças. As discussões aqui presentes são resultado das primeiras indagações teóricas que se fizeram necessárias para compreender tais fenômenos (de permanência e impermanência) no decorrer das próximas seções.

Histórica e convencionalmente, a contemporaneidade no Ocidente tem início a partir da Revolução Francesa de 1789 e continua até os dias atuais. Entre as diversas nomenclaturas existentes que definem as recentes fases da Era Contemporânea, os termos “Modernidade” ou “Pós-Modernidade”<sup>1</sup> são comumente utilizados pelas Ciências Sociais para caracterizar um estado de constantes transformações no tempo e espaço. É no contexto desta Modernidade que também se inserem as discussões da presente tese.

Segundo Beck (1997), os processos de modernização, os quais são intrínsecos ao estado da Modernidade, estão relacionados ao “salto tecnológico da racionalização e da organização” (p. 23) que, além de muitas inovações, causa também mudanças sociais: nas formas de vida, nas estruturas de poder, nas manifestações políticas e nas concepções da realidade e das normas cognitivas. Santos (1994) acrescenta que “a aceleração contemporânea impôs novos ritmos ao deslocamento dos corpos e ao transporte das ideias, mas também acrescentou novos itens à História” (p. 12).

No desenvolvimento da modernidade e nas suas respectivas mudanças, a cidade aparece de modo recorrente como importante protagonista, constituindo cenário, causa e efeito desse processo. A ideia de inovações e novos modos de vida, juntamente com as organizações sociais, passam a ser discutidas pelas suas complexidades (GOTTDIENER, 1993). Conforme observado por diversos autores (LEFEBVRE, 1974; SOJA, 1993, GOTTDIENER, 1993), a produção do espaço é resultado da dialética entre sociedade e espaço, a qual deve ser compreendida tanto pelos processos sociais, quanto espaciais (LEFEBVRE, 1974; VILLAÇA, 2001).

Santos (1994, p. 17) ainda acrescenta que, na Modernidade, o espaço material das cidades ganha “uma nova dimensão: a espessura, a profundidade do acontecer” (1994, p. 17). De acordo com o autor, neste espaço coexistem: os fixos, formados pela pluralidade de objetos<sup>18</sup>; e os fluxos, que, por sua vez, são constituídos pelo número exponencial de ações que atravessam os fixos. Os movimentos de fixos e fluxos no

---

<sup>18</sup> O termo “objeto”, mencionado pelo autor, refere-se aos objetos naturais, constituídos por elementos da própria natureza; e os objetos técnicos seriam aqueles criados pelo homem (SANTOS, 2006).

espaço são influenciados pela intensificação “da fluidez, a vertigem da velocidade, a frequência dos deslocamentos” (SANTOS, 2006, p. 212).

No contexto de mudanças da contemporaneidade, não obstante existam uma diversidade autores e enfoques aos seus aspectos, é possível identificar uma similaridade nas teorias – ainda que sejam reconhecidas suas muitas divergências e contradições – sobre a intensificação de um estado de impermanências, o qual é guiado por dois grandes momentos da História (CASTELLS, 1999; BAUMAN, 2001, BECK, 2011).

O primeiro deles é mais estável; e o segundo, caracterizado pelas sucessivas mudanças da recente globalização. Apesar de não haver precisão sobre um marco temporal exato do início e fim de cada momento, constata-se que há algum consenso entre as teorias que discutem a Modernidade (e/ou a Pós-Modernidade), no sentido de que o primeiro se deu, aproximadamente, com o início da Revolução Francesa (1789), enquanto o segundo originou-se em meados da metade do século XX (CASTELLS, 1999; BAUMAN, 2001, BECK, 2013).

A divisão da modernidade em dois momentos serve apenas ao propósito de esclarecer o desenvolvimento de trajetórias e intensificações de mudanças no tempo. É importante dizer que, embora, não se desconheçam as divergências existentes sobre os diversos marcos da Modernidade, não se pretende, na presente seção, classificar ou dividir a era contemporânea em etapas. O que se busca, de fato, é observar que os momentos supracitados são referências notáveis da modernização, uma vez que revelam uma intensificação da velocidade de transformação da sociedade e do espaço.

Castells (1999), ao discorrer sobre as Revoluções Tecnológicas, constata que as mudanças das estruturas sociais modernas ocorreram por meio de duas revoluções: a primeira Revolução Industrial<sup>19</sup> (ocorrida durante os séculos XVIII e XIX) e aquela ocorrida a partir da metade da década de 1990, denominada por Castells (1999) de Revolução Tecnológica-Industrial<sup>20</sup>. Para o autor, ambas as revoluções

---

<sup>19</sup> Para Castells (1999) a Revolução Industrial refere-se às transformações em decorrência da substituição das tarefas manuais pelas máquinas, das primeiras descobertas das fontes de energia, e do subsequente avanço dos meios de comunicação, além da intensificação dos processos de urbanização. Tais mudanças deram respaldo para as próximas mudanças na História, sendo responsáveis pela base material para o “distribuir, produzir e comunicar” da modernidade (1999, p. 75).

<sup>20</sup> Ainda conforme Castells (1999), no período da Segunda Guerra Mundial iniciaram-se as descobertas tecnológicas em eletrônica; por isso, acrescenta-se à Revolução Industrial o termo “tecnológico-

refletiram a intensificação dos processos de modernização e ocasionaram outras formas de agir e ser na sociedade.

Bauman (2001) distingue a modernidade em sólida e líquida. A modernidade sólida é a fase ordenada, racional e previsível, em que as estruturas sociais são mais estáveis e na qual se verifica a presença de linhas burocráticas como forma de organização racional das instituições humanas. De acordo com o autor, a modernidade sólida passa por um momento de transição/desintegração, em que há “quebras de forma” (p. 14) das estruturas pesadas e inertes. Esta transição origina novas ordens na sociedade: a modernidade líquida.

A modernidade líquida, por sua vez, estaria relacionada a um cenário constante de mudanças, fluxos e informações presentes na instabilidade dos indivíduos – como, por exemplo, na competitividade das empresas em nível global – e na dissolução das estruturas sociais e de identidades (BAUMAN, 1999). Para o autor, a modernidade líquida engloba, em todas as escalas, uma incerteza daquilo que pode vir a ser, à medida em que as estruturas da sociedade (trabalho, tempo, espaço, sociedade e outros) se desintegram. Esta mesma incerteza, em meio a uma aparente intensificação da velocidade do tempo, já havia sido relatada por Giddens (1991, p. 14):

As mudanças ocorridas durante os últimos três ou quatro séculos – um diminuto período de tempo – foram tão dramáticas e tão abrangentes em seu impacto, que dispomos apenas de ajuda limitada de nosso conhecimento de períodos precedentes de transição na tentativa de interpretá-las.

Beck e Lau (2005) também fracionam a modernidade em dois momentos, classificados de acordo com a intensificação da velocidade de mudanças. A primeira modernidade, para os autores, é aquela em que a sociedade ainda se baseia em uma individualização programática, de maior estabilidade de empregos, compreensão segmentada dos setores sociais e na qual é possível identificar um conceito de racionalidade e funcionalidade.

Já a segunda modernidade, vinculada às características multidimensionais da globalização, resulta na individualização radicalizada, na crise ambiental global e no surgimento de tipos flexíveis e plurais de subdesemprego. Para Beck (1997), este último momento é resultado de uma modernização reflexiva – ideia de que a

---

industrial”. Segundo o autor, este momento é caracterizado pela velocidade dos meios de comunicação e redução das distâncias, como por exemplo a descoberta da internet e o avanço digital.

modernidade se autoconfronta como processo de desdobramento e contínua modernização. De forma similar, Giddens (1997) também faz referência a uma modernidade reflexiva, que é completamente instável, uma vez que se forma a partir de movimentos de criação e recriação de tradições, os quais estão constantemente se renovando.

Atualizando suas percepções em seu mais recente livro, *A metamorfose do mundo: novos conceitos para a nova realidade* (2018),<sup>21</sup> Ulrich Beck expande a capacidade de mudança da modernidade e conceitua-a como um estado de metamorfose. Segundo o autor, a metamorfose “implica uma transformação muito mais radical, em que as velhas certezas da sociedade moderna estão desaparecendo e algo inteiramente novo emerge” (p. 15). Por meio da ideia de metamorfose, Beck ratifica o já observado contexto imprevisível da modernidade, apresentando-o de forma ainda mais acentuada.

Simultaneamente, Castells (2018), ao discorrer sobre as recentes mudanças da modernidade sob a perspectiva da emergência de novas crises políticas contemporâneas – como por exemplo, as crises da democracia liberal –, conclui acerca da necessidade de “aprender a viver no caos” (p. 111).<sup>22</sup>

Apesar das inúmeras teorias e divergências sobre a Modernidade,<sup>23</sup> é possível observar duas semelhanças elementares na sua compreensão. A primeira é o consenso entre os autores sobre a evolução dos movimentos na Modernidade, que avançam de um momento mais tradicional para outro, cada vez mais intenso em transformações, que se dá a partir da metade do século XX. Quanto à segunda semelhança, está em que todos concordam a respeito da pouca previsibilidade e incerteza do futuro muito próximo. De fato, há um predomínio global de uma opinião sobre um momento recente de intensas impermanências.

Observa-se que as ideias de um estado de contínua mudança são, regularmente, relacionadas aos aspectos urbanos, sobretudo, no modo de se

---

<sup>21</sup> BECK, U. **A Metamorfose do Mundo: novos conceitos para uma nova realidade**. Tradução: Maria Luiza X. de A. Borges. 1 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

<sup>22</sup> CASTELLS, E. **Rupturas: A Crise da Democracia Liberal**. Tradução: Joana Angélica d’Avila de Melo. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

<sup>23</sup> Um exemplo de uma diferença relevante entre as teorias dos três autores é encontrado na forma de caracterizar a intensidade das mudanças entre o primeiro e o segundo momento. Alguns autores, como Bauman (2001), compreendem a globalização como um momento de ruptura e fim, dando início à fase denominada como pós-moderna. Já outros, como Beck e Lau (2005) e Giddens (1997), não interpretam a globalização como uma ruptura determinante para ocasionar o surgimento de uma nova era histórica; ao contrário, compreendem-na como uma fase continuidades.

entender, de solucionar demandas da cidade, de criar utopias e de se propor políticas habitacionais, – reflexão esta que são intrinsicamente relacionadas às trajetórias das políticas urbanas, as quais também se propõem a ser desenvolvida nesta tese. Ao tratar de demandas básicas para a humanidade, é irrefutável a concepção de que ações e efetivações são, respectivamente, pensadas, formuladas e implementadas para (e por) um homem, moderno, o qual muda ao longo tempo e, portanto, também provoca transformações.

Mesmo havendo a convicção do momento atual ser de intensa mutabilidade e incertezas, a imposição de uma ordem global fez surgir efeitos diferentes em determinados contextos. Sobre essas diferenças, Milton Santos (2006) reconhece a influência de uma lógica mundial; entretanto, observa-as por meio das especificidades locais. Nesse sentido, o autor defende que diferentes contextos se submetem a um mesmo tempo hegemônico:

[...] cada lugar, porém, é ponto de encontro de lógicas que trabalham em diferentes escalas, reveladoras de níveis diversos, e às vezes contrastantes [...]. Assim se definem os lugares: como ponto de encontro de interesses longínquos e próximos, mundiais e locais, manifestados segundo uma gama de classificações que está se ampliando e mudando (SANTOS, 1994, p. 6).

Segundo Santos (1994), as revoluções técnicas e científicas, bem como a globalização, possuem efeitos mais expressivos em países nos quais as inovações técnicas são menos implicadas, “levando a uma reorganização do território” (p. 168). Os efeitos das mudanças seriam, então, cumulativos e acelerados, incentivando desequilíbrios.

Nesse sentido, Bauman (1999), ao analisar as consequências da globalização, destaca-as pela sua capacidade de “dividir ou unir; de dividir enquanto une”. Segundo o autor, estes dois processos, em conjunto, “diferenciam nitidamente as condições existenciais de populações inteiras e de vários segmentos de cada população” (p.8).

Diferentemente do progresso hegemônico que se seguiu em determinadas partes do mundo, o desenvolvimento socioespacial no Brasil não acompanhou o avanço econômico (MARICATO, 2000; VILLAÇA, 2011). O tempo das grandes organizações mundiais coexiste com o cenário de pobreza e de precariedade em diversos setores, os quais, por estarem sobre influência desse paradoxo, constituem o que Santos (1994, p. 48) define como “diferenciação dos lugares”; e o que Bauman

(2001) caracteriza como “usos de tempos e espaços diferenciados e diferenciadores” (p. 8).

Na extensa produção teórica sobre os descompassos e diferenças de tempo e espaço, Celso Furtado (1974, p. 40), de uma perspectiva econômica, caracteriza o Brasil como “periferia do sistema capitalista”; ou seja, como um país que, apesar de apresentar um momento de crescimento econômico<sup>24</sup> e de expansão das relações internacionais, também reflete as consequências do consumo baseado na subordinação econômica. Exemplo evidente de tal circunstância é a industrialização por substituição de importação, que acentuou no país a heterogeneidade de acesso aos benefícios da globalização. Na mesma linha, Florestan Fernandes (1975) refere-se a uma modernização brasileira fundamentada não só na tradição de uma dependência estrutural econômica, mas também no antagonismo entre uma rápida internacionalização dos padrões de modernização hegemônicos e dos setores da economia do país<sup>25</sup>, ainda arcaicos.

As diferenças causadas pelo desenvolvimento da globalização na cidade brasileira, no seu rápido desenvolvimento e demanda de custos para a urbanização, evidenciavam não apenas a carência econômica, mas também o déficit de estruturas estatais preparadas para amenizar os efeitos das demandas de planejamento, gestão, política urbana, provisão habitacional e infraestrutura. Estas lacunas, em um processo cumulativo no tempo e no espaço, realçaram as diferenças socioeconômicas do país.

Concomitante às transformações econômicas e sociais suportadas pelo Brasil e pelo mundo na metade do século XX, vislumbrava-se no país um crescimento exponencial da população urbana brasileira. Entre as décadas de 1940 e 1980, os índices de urbanização passaram de 26,36% a 68,86%. No início do século XX, o índice, ainda crescente, chegou a 77,13% (SANTOS, 2013).

Carvalho (2002), ao comparar, entre as décadas de 1980 e 1990, o crescimento populacional com o Produto Interno Bruto (PIB) e com o Produto Interno Bruto *per capita* (PIB *per capita*), já afirmava que “a pobreza nos dias atuais é urbana”

---

<sup>24</sup> De acordo com Maricato (2000) o Produto Interno Bruto (PIB) no país, entre os anos de 1960 a 1980, aumentava, aproximadamente, 7% ao ano.

<sup>25</sup> Segundo Comim (2015), a integração das forças de trabalho dos setores tradicionais (como por exemplo, de trabalhadores da agricultura familiar) com os de maior produtividade se deu, no Brasil, de forma limitada e, conseqüentemente, “toda a estrutura ocupacional assumiu feições radicalmente desiguais” (p. 372).

(p. 51). Ainda, segundo o autor, o PIB *per capita* das cidades brasileiras neste mesmo período, paralelamente aos altos índices de urbanização,

decreceu, enquanto que a população cresceu. Estes dados sugerem que a população urbana tem incrementado a sua pobreza e também a sua miséria, pois, em todos os níveis de cidades, sejam elas grandes, médias ou pequenas, o PIB cresceu e a distribuição do PIB *per capita* decresceu (p. 51).

Considerando que a estruturação do território é o elemento substantivo das relações simultâneas dos processos sociais e espaciais, a formação econômica e social do país também se reproduziu nos arranjos do território – de classes sociais e atividades produtivas – de forma desigual e hierárquica (LIMONAD, 1999).

Segundo Sposito (2007), os ajustes ocorridos na economia internacional nas últimas décadas acompanham um processo de reestruturação urbana (nas escalas intra e interurbana) e seus indicadores de mudança são observados sobre a perspectiva das novas formas de segregação socioespaciais. Desse modo, observa-se que as consequências e riscos da heterogeneidade econômica e social defendidas por Furtado (1974), Fernandes (1975) e Carvalho (2002) se concretizavam, espacialmente, em questões como: déficit habitacional, ocupações irregulares em áreas de risco, degradação ambiental, segregação socioespacial e outras conhecidas paisagens das cidades brasileiras (BONDUKI, 1997; ROLNIK, 1997; SANTOS, 2013).

Lencioni (2011), sobre a perspectiva das metamorfoses metropolitanas, observa as mudanças no espaço urbano a partir dos processos de homogeneização, fragmentação e hierarquização. Segundo a autora, na medida em que é identificada no espaço a homogeneização, “que torna algumas metrópoles semelhantes, como se fossem cópias umas das outras, se faz necessário o acompanhar de outro movimento, que é contrário desse, [...] o de diferenciação” (p. 58). Essas diferenças espaciais são, portanto, acompanhadas de uma fragmentação do espaço e da segregação social “que aprofunda o estranhamento social” (*ibid.*). A fragmentação e a homogeneização no espaço também são hierarquizadas e expressam “na gênese, a ideia de ordem e, também, de subordinação (*ibid.*).

Nas (re)organizações e recomposições do espaço, os processos citados por Lencioni (2011) retratam muitas das dinâmicas espaciais que têm implicações concretas nas cidades. Conforme complementa Sposito (1988), a não sincronia do crescimento populacional e diferenças na concentração de capital (nacional e internacional) para a criação da infraestrutura necessária à reprodução capitalista,

acarretou – nas cidades dependentes e subordinadas, ou como denominado pela autora “países periféricos” (como o Brasil) – a formação de “novos problemas urbanos” às cidades –, como por exemplo a dificuldade de manter equilíbrios no nível e condição salarial dos trabalhadores, no acesso à moradia e à infraestrutura – que se traduzem “em dificuldades concretas” para seus habitantes (p. 73).

Martins, em *O poder do Atraso* (1994), reconhece, na formação do espaço brasileiro, um tempo passado que persiste como um atraso no presente (p.11). Ao constatar a dicotomia entre atrasos e progressos (assim como outros autores já citados também constataram), Martins indica uma aproximação com a ideia de permanência ao identificar a persistência de cenários de pobreza e desigualdade socioeconômica, coexistentes com um tempo hegemônico de transformações globais.

A perspectiva de atraso observada por esse autor se estende em diversos contextos da cidade contemporânea brasileira e é identificável em aspectos das trajetórias da gestão urbana, bem como das políticas habitacionais de interesse social, conforme será discutido nos capítulos seguintes.

Sposito (1988) também acrescenta que a ideia de atraso no Brasil não deve ser entendida como um estágio “a ser superado (p. 68)”, mas sim como uma ideia de dominação, subordinação e “dependência específica e histórica” –, que se difere, portanto, de um processo de industrialização ocorrida no século XVIII na Primeira Revolução Industrial (p. 69). Sendo assim, a autora considera necessário observar as cidades de países periféricos sob a influência da industrialização em nível mundial, porém caracterizada por um processo diferenciado e combinado. Ainda conforme Sposito, na fase do processo de produção capitalista, há trocas desiguais, que acarretam um “desenvolvimento desigual entre lugares” (p. 63). De acordo com Lencioni (2008), é necessário observar as novas fases de estruturação de produção do capital e suas implicações na cidade contemporânea a partir de novas interpretações, as quais vão além dos processos de globalização.

No mesmo contexto, Bauman (1999) faz relevante reflexão sobre as permanências das desigualdades, assimilando-as à “imobilidade” de determinados segmentos da sociedade, em tempos de muito movimento. Segundo o autor:

A liberdade de movimento, uma mercadoria sempre escassa e distribuída de forma desigual, logo se torna o principal fator estratificado de nossos tardios tempos modernos ou pós-modernos [...] a imobilidade é uma opção realista num mundo de permanente mudança. E, no entanto, os efeitos dessa nova condição são radicalmente desiguais [...] (BAUMAN, 1999, p. 8).

A recorrência da imobilidade de segmentos citada por Bauman (1999) está entre as características da sociedade brasileira que condiciona Maricato (2000) a denominá-la como “uma sociedade historicamente e tradicionalmente desigual” (p. 27). Nesse sentido, haveria na formação do urbano brasileiro uma ideia de permanência, a qual estaria ligada à tradição de desigualdades.

Giddens (1997), ao observar a modernidade pela sua natureza temporal, menciona a tradição como um “[...] controle do tempo [...] uma reorientação para o passado, de tal forma que [este] tem uma pesada influência [...] sobre o presente” (p. 80). Assim, ao se configurar como tradição, o modelo desigual brasileiro leva a uma contínua inércia e imobilidade de determinados segmentos – uma permanência.

Ao refletir sobre a desigualdade no espaço e a segregação urbana, Villaça (2011) ratifica-as ao afirmar que “nenhum aspecto do espaço urbano brasileiro poderá ser jamais explicado/compreendido se não forem consideradas as especificidades da segregação social e econômica que caracterizam nossas metrópoles, cidades grandes e médias” (p. 37). Na mesma linha, Sposito e Sposito (2020) ao discutirem o conceito de fragmentação socioespacial, afirmam que é importante “reconhecer as particularidades deste processo nos países da periferia do capitalismo, onde clivagens de diferentes matizes e formas acentuadas de diferenciação e desigualdade dão muitas tonalidades a ele” (p. 13).

Sobre as permanências urbanas no país, há ainda que se considerar que o cenário de desigualdades socioeconômicas é resultado cumulativo ocasionado não só pelas divergências econômicas da recente globalização, mas também pelas reiteradas práticas de políticas que privilegiam ações de patrimonialismo e de clientelismo – e que, conseqüentemente, também moldam hábitos nas formas de produção do espaço urbano no Brasil (MARICATO, 2000; ROLNIK, 1997). Tem-se, assim, que o hábito pode ser o resultado da repetição de propostas e ações enraizadas, ou seja, práticas reiteradas na forma de se pensar, formular e executar soluções para a cidade. Desse modo, não obstante houvesse mudanças no decurso do tempo e a existência de diferentes contextos, notar-se-ia uma condição de permanência no hábito em que ações de políticas públicas, do planejamento e da gestão urbana são implementadas.

Deleuze (2018), em *Diferença e Repetição*,<sup>26</sup> conceitua o “hábito” como uma sequência de “várias ordens”: “ora é a ação que muda e se aperfeiçoa, uma intenção permanecendo constante; ora a ação permanece igual em meio a intenções e contextos diferentes” (p. 22). A última ordem de ações citada por Deleuze (2018) sugere uma permanência, motivada por escolhas na forma de intervir sobre os espaços urbanos: assemelha-se, assim, à reincidência do hábito, que contribui para uma tradição de desigualdades socioeconômicas na sociedade e no espaço, intensificando a imobilidade de determinados segmentos da população.

Conforme afirma Ribeiro (2007), “nas sociedades periféricas, o passado-ultrapassante<sup>27</sup> pode ser mais poderoso do que o novo novíssimo, colaborando para que o envelhecimento de elementos da última modernidade ocorra de forma ainda mais rápida [...] (p. 32)”. A autora também resume em três condições principais as questões da evolução social moderna brasileira discutidas na presente seção, as quais influenciam na organização espacial: “1) o peso da estratificação social [...]; 2) os limites da modernização econômica, social e cultural [...]; e 3) o poder de determinação dos fatores culturais e ideológicos nos processos de marginalização social” (p. 34).

Assim, no Brasil, os tempos hegemônicos globais e as especificidades locais coexistem e se sobrepõem em ritmos e combinações que ora indicam avanços, ora inércias, ora retrocessos. Nas palavras de Milton Santos (2006), as ordens de cada lugar “se constituem, paralelamente, entre uma razão global e uma razão local, que em cada lugar se superpõem, num processo dialético, que tanto se associam, quanto se contrariam” (p. 225).

Sob essa perspectiva, o próximo capítulo se concentra nas ações e nos resultados espaciais da gestão urbana brasileira e de suas respectivas políticas na contemporaneidade, enfatizando suas permanências e impermanências.

---

<sup>26</sup> DELEUZE, G. **Diferença e repetição**. Tradução de Luiz Orlando e Roberto Machado. Rio de Janeiro: Graal, 2018.

<sup>27</sup> O termo escolhido pela autora pertence a Sartre (1967) e conota a capacidade que o passado tem de produzir o futuro.

### 3.2 IMPERMANÊNCIAS E PERMANÊNCIAS NA GESTÃO URBANA BRASILEIRA (1960-2015)

As transformações aceleradas – e a conseqüente (re)ordenação do território brasileiro e dos seus aparatos legais e institucionais – não só suscitam novas demandas ao país, como também justificam estudos urbanos que contribuam para a gestão e o planejamento das cidades, bem como para a formulação de políticas públicas. Complexas no seu desenvolvimento, as múltiplas transformações articulam o pensar o urbano, o propor soluções e o agir nele. Sendo assim, objetivo deste capítulo é discutir as permanências e impermanências nas cidades brasileiras entre os anos de 1960 e 2015.

Em comparação ao capítulo anterior, a discussão de dados apresentada nesta seção, agora especificamente sobre a gestão urbana no Brasil, visa tornar ainda mais visíveis os movimentos de ações institucionais e sua concretude no espaço urbano. Evidenciam-se que as discussões aqui presentes sempre partem de uma ideia de mudança ou impermanência, especialmente sob o ponto de vista do percurso das ações institucionais implementadas; porém, ao longo das investigações, frequentemente, tais perspectivas defrontam-se com permanências.

As trajetórias da gestão urbana no Brasil são inerentes às transformações na cidade, as quais oscilam entre crises e soluções. Faz parte dessas análises uma eminente multiplicidade espaço-temporal, na qual as intervenções urbanas se constituem em um processo simultâneo e alternado de quatro eventos: substituição, revisão, pretensão e efetivação (ULTRAMARI, JAZAR, 2018). É notória, pois, uma não-linearidade de ações e percursos sucedidos no tempo, o que implica também alterações na organização do espaço urbano.

Para Ultramari e Duarte (2009), a sucessão de fatos relevantes ao longo da história é definida como “inflexão urbana” (p. 23). Segundo os autores, as inflexões são identificadas a partir de momentos decisivos – de um indubitável antes e depois –, mesmo que digam respeito a mudanças mais lentas ou decorrentes de pequenas intervenções muitas vezes imperceptíveis em curtos períodos de tempo. Estas últimas mudanças são inflexões as quais os autores denominam de “processuais”, e que muito se assemelham às trajetórias da gestão urbana observadas neste capítulo. Considera-se que estas trajetórias se sucedem em longos processos – de elaboração,

implementação e efetivação de planos, políticas públicas e normas, incluindo também fiscalizações, revisões e readequações de metas.

Na sobreposição e oscilação de movimentos, da formulação de soluções até sua concretude no espaço urbano, verificam-se as tênues relações entre as práticas do planejamento urbano e as práticas da gestão urbana<sup>28</sup> no Brasil, as quais, ao formular e executar intervenções (DUARTE, 2012), algumas vezes integram-se em continuidade, e, em outras, afastam-se, criando lacunas.

Sobre as discussões de mudanças nas trajetórias da gestão urbana, observa-se que há uma predileção pelo uso de instrumentos normativos e legais na cidade (FELDMAN, 2001; ROLNIK, 1997). Por isso, as discussões aqui apresentadas recorrentemente se integram não só às práticas do planejamento, como também a aspectos políticos, normativos e legais, identificados como oportunidade de mudança nessas trajetórias.

É importante reforçar que os resultados dessas mudanças, independentemente do nível em que ocorram – proposição, implementação ou concretude – são relativos. Falhas ou êxitos são, obviamente, concernentes às circunstâncias e às perspectivas dos observadores que as analisam; desse modo, não se deve desconsiderar que os estudos realizados no presente capítulo levam em consideração uma perspectiva particular que se amolda aos seus objetivos e a qual vai ao encontro das convicções dos autores aqui referenciados.

Entre as décadas de 1960 e 2010, são perceptíveis ações implementadas nas trajetórias da gestão urbana, os quais são objeto de discussão por diversos autores (ULTRAMARI; FIRKOWSKI, 2012; VILLAÇA, 1999; FELDMAN, 2004; JAZAR, ULTRAMARI, 2018). De modo geral, esses autores optam por periodizações ou simplificações de grandes momentos da gestão urbana brasileira – como visto em Jazar e Ultramari (2018) e em Ultramari e Firkowski (2012) –, nas quais se identificam avanços no ideal de cidade, bem como uma maior presença de questões ambientais e de participação democrática.

Se do ponto de vista da totalidade e das idealizações, pode-se afirmar que houve avanços na trajetória da gestão urbana, do ponto de vista dos eventos específicos e em nível de concretude, há um consenso por parte dos autores

---

<sup>28</sup> Ver Ultramari (2009).

(VILLAÇA, 1999; FELDMAN, 2001; ULTRAMARI, FIRKOWSKI, 2012) sobre a reincidência de não efetivações.

A periodização das trajetórias aqui observadas é guiada conforme a organização proposta por Ultramari e Firkowski (2012), na qual são identificados quatro períodos da gestão urbana brasileira: Ação Administrativa (1960-1970), Gestão Urbana (1980), Gestão Urbana Ambiental (1990) e Gestão Urbana Social (2000-2015). É notável que tais periodizações não escapam de possíveis simplificações; porém, faz-se necessário analisá-las, ainda que sob uma perspectiva generalizante.

O recorte temporal entre os anos de 1960 a 2015, bem como as periodizações, representam apenas uma referência para as análises das trajetórias da gestão urbana, e não excluem a sobreposição de suas ações e respectivas efetivações em tempos paralelos. Esse recorte temporal não se limita à exatidão de décadas e períodos, e, no decorrer das discussões, muitas vezes se estende para o período antecedente ou conseqüente.

Considera-se que na gestão urbana simultaneidades são recorrentes, e podem inclusive ser identificadas nas mudanças dos modos de pensar e agir de cada década, que decorrem de um período anterior e podem ser aceitas ou rejeitadas pelo subseqüente. A partir desse recorte, faz-se um detalhamento dos quatro períodos na gestão urbana, conforme apresentado no texto a seguir.

#### Primeiro Período: Ação Administrativa (1960-1970)

Reconhece-se que, conforme periodização apresentada nesta tese, nas décadas de 1960 e 1970 identificam-se similaridades, sendo possível observar em ambas uma maior institucionalização das estruturas urbanas, a qual se configura durante a década de 1960 e é efetivada durante a década de 1970. Por este motivo, ambas são apresentadas em conjunto.

Segundo Villaça, o início da década de 1960 é marcado pela idealização de um “planejamento urbano integrado” (1999, p. 177), no qual a cidade era entendida como: “um organismo econômico e social, gerido por um aparato político-institucional”, sendo que os planos deveriam ser integrados “tanto do ponto de vista interdisciplinar como do ponto de vista espacial” (1999, p. 212). Ainda conforme esse autor, o apogeu deste

ideal de planejamento se deu durante o início do Regime Militar (1964), com os “superplanos”, que eram complexos, abrangentes e de extrema tecnocracia (p. 177).

Apesar da pretensão multidisciplinar, as propostas dos planos geraram conflitos na sua idealização e execução. Faziam parte dessas incompatibilidades as diferenças entre a administração pública setorializada<sup>29</sup> e a multidisciplinaridade dos planos, bem como a falta de clareza nas atribuições executivas e/ou legislativas necessárias para aprová-los (VILLAÇA, 1999, p. 213). Desse modo, durante a década de 1960, ao mesmo tempo em que se verifica uma maior consciência sobre a complexidade dos problemas urbanos, observa-se também um maior distanciamento entre propostas e efetividade dos planos, os quais a administração pública não conseguia executar.

Em 1964 tem-se a criação do SERFHAU (Serviço Federal de Habitação e Urbanismo), “o primeiro órgão federal com atribuição explícita de elaboração e coordenação da política nacional no campo de planejamento local integrado” (FELDMAN, 2009, p. 9), subordinado ao Banco Nacional de Habitação (BNH, criado no mesmo ano). Apesar da criação do SERFHAU ser motivada por demandas setoriais da habitação, sua institucionalização tem relevância para as questões gerenciais urbanas, principalmente por promover contratações em benefício das gestões municipais por meio de incentivos federais.

Embora o SERFHAU possibilitasse a proliferação de órgãos de planejamento e elaboração de planos, estes não detinham entre suas competências a função de coordenação, restringindo sua atuação às questões normativas e de elaboração de zoneamento – o que reforçou tais práticas como um instrumento urbano preponderante.

Para a elaboração dos planos, a regulamentação do SERFHAU subordinava a liberação de recursos (Fundo de Financiamento de Planos de Desenvolvimento Local Integrado) à criação de órgãos de planejamento. Esta regulamentação possibilitava a contratação de empresas externas para a consultoria e concepção de planos para a cidade que atendiam interesses econômicos privados, prejudicando os interesses públicos (FELDMAN, 2009).

---

<sup>29</sup> De acordo com Feldman (2004, p. 2): “Os órgãos de planejamento não assumiram o papel coordenador, pois a setorialização e a politização da máquina administrativa, principalmente nos anos de 1950, levam ao isolamento os órgãos de planejamento estruturados como essencialmente técnicos e desvinculados da política”.

As limitações funcionais, operacionais, instrumentais e gerenciais da administração pública permaneceram até a década de 1970, período que Ultramari e Firkowski (2012) denominam de Ação Administrativa. Segundo os autores, mesmo que o compromisso das prefeituras se restringisse ao mero provimento de “obras estruturais – saneamento, sistema viário, transporte, escolas e estrutura básica de saúde” (p. 75) –, os seus objetivos, em meio ao ápice do processo de urbanização no Brasil, ainda estavam longe de ser cumpridos e de resolver os crescentes déficits de infraestrutura e serviços.

Se comparada com a década anterior, a década de 1970 apresenta maior repasse de recursos pelo governo federal (ULTRAMARI, FIRKOWSKI, 2012), o que, por sua vez, implicou em maior progresso na organização vertical entre níveis de governo – federais, estaduais e municipais. Se na década anterior a extrema segmentação dos níveis governamentais representavam uma barreira administrativa para a aprovação dos planos, na década de 1970:

[...] ainda que distantes da consecução total dos objetivos que os caracterizaram, ressaltam-se os repasses financeiros do governo federal, a sua instrumentalização pelos governos estaduais e a sempre presente participação de agências internacionais de financiamento, essas capazes de impor um *modus operandi* urbano não apenas no nível de Brasil, mas também em nível global (ULTRAMARI, FIRKOWSKI, 2012, p. 75).

Mesmo com avanços na integração entre níveis governamentais, o fato de o repasse de recursos ainda serem restritos a alguns municípios (como aqueles cujos interesses eram privilegiados por representações de bancadas parlamentares no governo federal, ou cuja finalidade era o desenvolvimento turístico) resultou num gerenciamento que estava longe<sup>30</sup> de englobar as especificidades de cada região e de considerar os interesses e a participação da sociedade (ULTRAMARI, FIRKOWSKI 2012).

Villaça (1999) ainda acrescenta que na década de 1970 surgem ideologias dominantes que buscavam, por meio dos “planos sem mapas” (p. 221) – com poucos ou nenhum diagnóstico –, elaborar objetivos, políticas e diretrizes genericamente

---

<sup>30</sup> Um exemplo da recalcitrância das dificuldades administrativas entre os níveis governamentais pode ser observado na trajetória da regulação federal de parcelamento de solo urbano: apesar de o SERFHAU ter sido criado em 1964, somente em 1979 sobreveio a aprovação da lei que regulava a matéria em nível federal (Lei nº 6.766/79), – sendo que até então os municípios eram responsáveis pela regulamentação de seus próprios parcelamentos (LEONELLI, 2010).

impecáveis e, portanto, sem discórdias e de fácil aprovação. O detalhamento dos planos era postergado permanentemente, assim repetindo-se a sua não efetividade. Segundo o autor, as práticas dos planos “sem mapa” perduraram até a década de 1990.

Em 1974, com a extinção do SERFHAU, as atividades de planejamento e desenvolvimento urbano passaram a ser realizadas basicamente por meio de dois programas do governo: o Plano Nacional de Habitação Popular (PLANHP, 1973) e o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA, 1971), responsáveis por atuar, respectivamente, nos setores de habitação e de saneamento (ROLNIK, CYMBALISTA, NAKANO, 2011).

Também um ano depois do fim do SERFHAU, destaca-se a criação da II Política Nacional de Desenvolvimento (PND) – de 1975 a 1979, que tratava das políticas de desenvolvimento urbano e propunha incentivos para elaboração dos Planos Diretores Integrados (PDI), com recursos advindos do Fundo de Garantia de Tempo e Serviço (FGTS). Apesar de inovar ao contemplar a questão urbana em seu conteúdo, os planos e as políticas de desenvolvimento da metade da década de 1970 reiteravam o caráter centralizador e tecnocrático do governo. Essa condição reverberava sobre a execução dos Planos Diretores dos Municípios, inaptos para enfrentar as demandas emergentes da urbanização (ADEODATO, 2010).

Segundo Rolnik, Cymbalista e Nakano (2008), a combinação de uma gestão local frágil com a enorme concentração de recursos em um único banco e a valorização da visão setorialista transformou os Planos de Desenvolvimento “em meros documentos acessórios de justificação de investimentos setoriais, paralelos e externos à própria gestão local, definidos e negociados em esferas e circuitos que pouco ou nada tinham a ver com esta” (p. 127).

Em conjunto com os interesses econômicos e imobiliários, os Planos de Desenvolvimento também não incluíam políticas fundiárias redistributivas em nível federal, as quais foram retomadas tão somente com a falência do BNH e com o processo de redemocratização. O PND deste período viria a ser modificado anos mais tarde, pela PNDU (Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano), em 2004, em conjunto com a criação do Ministério das Cidades (ADEODATO, 2010).

No final da década, em 1979, passou a vigorar a Lei de Parcelamento do Solo (Lei nº 6.766/79), que é resultado de um longo processo de discussões normativas

sobre a matéria no país<sup>31</sup> (LEONELLI, 2010). Entre os principais avanços da Lei, encontra-se a responsabilização de agentes públicos e empreendedores no seu descumprimento, diretriz que facilitou sua implementação.

Porém, apesar dos avanços, note-se que até o advento da Lei, houve a consolidação de demandas urbanas, e, conseqüentemente, o aumento do número de loteamentos. A ausência de uma Lei Federal que fortalecesse a aprovação e a gestão urbana municipal anterior a Lei 6766/1979, implicou a consolidação e expansão urbana por meio de parcelamentos, sem que houvesse um regramento baseado em aspectos urbanísticos do planejamento municipal.

A Lei 6.766/79, desde o seu surgimento, já reconhecia o zoneamento como instrumento urbano, – o que significa que a regulamentação de “produção do solo” no país sucedeu às “regulações do uso do solo”, contrariando a lógica de organização territorial (LEONELLI, 2010). Entre os avanços propostos pela Lei, podem ser citados a abrangência de níveis de gestão e o desenvolvimento de competências das prefeituras. Conforme Leonelli (2010), a Lei nº 6.766/79:

[...] não só define o papel da prefeitura, como também esclarece os procedimentos que a administração municipal deve adotar para a aprovação de parcelamentos de solo urbano [...]. É nítido o papel de condutor do desenvolvimento atribuído à gestão municipal, evitando o crescimento da expansão urbana ao interesse de cada loteador. Esta incumbência induz uma ação ativa dos técnicos das administrações municipais e a existência de profissionais qualificados para tal função (LEONELLI, 2010, p. 175-176).

Da metade da década de 1960 até o final da década de 1970, há similaridades no processo de planejamento e de “ação administrativa” num período caracterizado pela tecnocracia (VILLAÇA, 1999; FELDMAN, 2004; ULTRAMARI; FIRKOWSKI, 2012). Mesmo que o referido período seja pouco assimilado a uma gestão propriamente dita, é possível identificar permanências de conflitos que se prolongaram ao longo dos anos seguintes.

Como exemplo dessa permanência, pode ser citada a concepção do uso do zoneamento – que, ao ser utilizado como um forte instrumento de planejamento, também atua como um dispositivo de regulação do mercado imobiliário –, bem como

---

<sup>31</sup> Processo iniciado em 1938 pelo Decreto-Lei nº 57/1938, e que representa um marco de mudança nas trajetórias do planejamento (LEONELLI, 2010).

a habitual dificuldade de efetivação dos planos, os quais passam a ser reconhecidos como “planos de discursos” (VILLAÇA, 1999, p. 190).

Ambas as décadas (1960 e 1970) são caracterizadas por períodos de intensos fluxos migratórios entre o campo e a cidade – e pelo crescimento exponencial da população urbana. O tempo de consolidação e da concretude da urbanização no Brasil era diacrônico ao tempo da administração pública, cujo atraso decorria de diversos fatores, quais sejam: a burocracia do processo de planejamento, a inexperiência, a falta de recursos, as divergências de interesses e a própria negligência dos administradores.

A partir das análises de Villaça (1999) e Feldman (2001), verifica-se que tanto a trajetória de ineficiência dos planos urbanísticos, quanto a pouca efetividade das legislações tendem a se tornar permanentes, enraizando-se nas próximas décadas.

#### Segundo Período: Gestão Urbana (1980)

As dificuldades do governo em superar a emergência das novas demandas e complexidades do espaço urbano na década de 1970 suscitaram mudanças nas posturas do período seguinte. A década de 1980 é caracterizada pela ampliação das competências, que passam de uma Ação Administrativa – de enfoque tecnicista e apenas físico-territorial – para uma Gestão Urbana, de prioridades multidisciplinares (ULTRAMARI, FIRKOWSKI, 2012).

De acordo com Ultramari e Firkowski (2012), durante esse período ocorrem mudanças no papel do administrador público, que passa a desempenhar função de agente de desenvolvimento urbano e assimilar competências diversas, com a finalidade de responder às crescentes complexidades. Limitada pela escassez de recursos e pela recessão econômica, a década é reconhecida pelas restrições orçamentárias e pela busca por alternativas econômicas, nas quais a criação de programas buscou restabelecer o desenvolvimento financeiro e responder ao acúmulo de déficits das décadas anteriores.

Conforme Rolnik, Cymbalista e Nakano (2008), apesar de haver incentivos com a finalidade de recuperar a economia, a década de 1980 não foi acompanhada pela elaboração ou revisão de um plano de desenvolvimento em nível federal, circunstância que perdurou até década de 1990. Em repostas às pressões e às

demandas, a gestão municipal deste período é caracterizada por uma hegemonia de práticas imediatistas (ROLNIK, CYMBALISTA, NAKANO, 2008). Reconhecida como “década perdida”, a década de 1980 é marcada por uma incerteza sobre os seus resultados e caracterizada por um processo sem linearidade, pouca efetivação, e, ainda, pela repetição, “sob nova roupagens, de iniciativas anteriormente ensaiadas” (JAZAR, ULTRAMARI, 2018, p. 197).

Apesar das incertezas, destacam-se os avanços alcançados na “politização da questão urbana” (FELDMAN, 2004, p. 2), principalmente os relacionados ao fortalecimento dos conselhos e movimentos reivindicatórios, que influenciaram nas articulações do Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU) e na regulamentação da política urbana na Constituição Federal.

Os movimentos da década de 1980 foram motivados por um enfoque jurídico-institucional, que buscou construir novos direitos (FELDMAN, 2009). Conforme demonstrado por Feldman (2004), a consciência e discussão sobre a relevância das questões sociais urbanas podem ser constatadas já no início da década, em 1982, por meio de debates sobre a propriedade urbana, como se denota pela:

[...] publicação do anteprojeto da Lei Federal do Desenvolvimento Urbano, elaborado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), e do Documento da Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) – “Solo Urbano e Ação Pastoral”. Ambos se voltaram para a necessidade de reformas na legislação com vistas à justa distribuição social do solo urbano, para a criação de instrumentos de controle de uso e ocupação do solo que estabeleceram limites ao exercício de propriedade (FELDMAN, 2004, p. 2).

Entre os movimentos pertencentes ao período, Feldman (2009) acrescenta o debate sobre a reformulação do Serviço Federal de Habitação (SFH) promovido em 1986 pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), o qual propôs mudanças nas direções da política habitacional ao inserir a moradia de baixa renda nas atribuições do Estado e ao incluir a habitação como questão urbana. De acordo com a autora, o debate acerca do novo cenário habitacional dá início a propostas descentralizadas da administração, com incentivos a elaboração de planos de desenvolvimento nos níveis estaduais e municipais.

Tais reivindicações foram relevantes para o surgimento de matérias em nível constitucional que moldaram e institucionalizaram os fundamentos de políticas ambientais e de direitos sociais urbanos (FELDMAN, 2009, p. 2). Nesse contexto,

pode-se citar como exemplo o direito à cidade e ao meio ambiente<sup>32</sup>. Desse modo, a atmosfera de mudanças político-institucionais provocadas no final da década de 1980 deu origem aos preceitos sociais e ambientais que particularizaram a gestão do próximo período (década de 1990), denominado de Gestão Urbana Ambiental (ULTRAMARI, FIRKOWSKI, 2012).

### Terceiro Período: Gestão Urbana Ambiental (1990)

Inicia-se um período de intensificação da globalização e da política neoliberal, com maior presença das agências internacionais e privadas no suporte financeiro para assistir às demandas urbanas, acrescentando novos compromissos à gestão da cidade. Com a intensificação das crises socioambientais, o período também é reconhecido pela ampliação da consciência da necessidade de se incorporar os princípios ambientais na agenda governamental e é caracterizado por diversas prioridades – ambientais, globais, econômicas e sociais –, que se alternam em consonâncias e discordâncias (ULTRAMARI, FIRKOWSKI, 2012).

A influência global na década de 1990 motivou a inserção de experiências de instituições inter/transnacionais<sup>33</sup>, que, neste período, apresentavam-se por meio de um planejamento empresarial e estratégico, de incentivo de parcerias público-privadas e de ações pontuais<sup>34</sup> na cidade. A valorização do capital evidenciou a ideia de uma cidade competitiva como parte de um contexto globalizante, em que ela passou a ser reconhecida como “cidade-mercadoria”, “cidade-empresa” ou “cidade-pátria” (VAINER, 2009, p. 83).

Conforme Vainer (2009), o modelo de um planejamento estratégico difundido nesta época explica uma maior imposição do marketing urbano, “uma esfera específica e determinante no planejamento e na gestão urbana” (p. 78), cujos interesses, muitas vezes, eram sobrepostos à função de assistência de necessidades sociais básicas da população.

---

<sup>32</sup> Capítulo II da Constituição Federal: Política Urbana; e Capítulo VI: Do Meio Ambiente.

<sup>33</sup> Um exemplo seria a influência de agências multilaterais – como o Banco Mundial e o Banco Internacional para reconstrução e desenvolvimento, BIRD –, que disponibilizavam recursos financeiros para o desenvolvimento e redução de desigualdades; outro exemplo estaria na interferência de empresas internacionais de consultoria (VAINER, 2009).

<sup>34</sup> Conforme Feldman (2004, p. 2), a valorização dos “projetos urbanos”, em detrimento dos planos.

As ações do planejamento e da gestão urbana que visavam tornar a cidade competitiva conviviam com as diversas advertências sobre a possibilidade de exaustão dos recursos naturais. Sob forte persuasão de agências não governamentais e a influência de eventos de âmbito internacional<sup>35</sup> – com destaque para a Conferência do Meio Ambiente e Desenvolvimento (RIO-92) promovida pela Organizações das Nações Unidas (ONU) na cidade do Rio de Janeiro –, as reivindicações ambientais se tornaram presentes e alicerçaram uma preocupação que buscava equilibrar o dever de proteger o meio ambiente e o compromisso de prover a infraestrutura e os serviços urbanos.

Naquele momento, tais reivindicações tangenciavam um conceito próximo de “sustentabilidade urbana” utilizado atualmente – evidenciando um equilíbrio de interesses ambientais para contextos urbano de altas densidades –, embora, no período, ainda fosse muito vinculado ao conceito de uma ecologia urbana, que buscava uma preservação mais radical; ou seja, “reconhecida pelas suas restrições em se conciliar uma agenda mais propriamente ambiental com a social e econômica” (ULTRAMARI, FIRKOWSKI, 2012, p. 78).

Entre as dicotomias no pensar e no agir sobre a cidade, a década de 1990 é, desse modo, caracterizada por discursos da produção acadêmica, insistente na convivência harmônica de interesses de ocupação, de produção e de proteção, – e também pela dificuldade encontrada de conciliá-los na prática (ULTRAMARI, FIRKOWSKI, 2012). Emergem, neste período, junto às demandas sociais de uma população carente, questões ambientais de risco, vulnerabilidade e adversidades, as quais, em conjunto, anunciam a transição para o próximo período.

#### Quarto Período: Gestão Urbana Social (2000-2015)

Se, por um lado, o terceiro período (década de 1990) revela um dilema que opõe prioridades sociais às ambientais, o quarto período da gestão urbana parece priorizar as primeiras; por esse motivo foi denominado de Gestão Urbana Social (ULTRAMARI, FIRKOWSKI, 2012). Este período inicia-se no ano de divulgação do

---

<sup>35</sup> Os quais desde da década de 1970 vinham se sucedendo. Por exemplo: a Conferência de Estocolmo, em 1972; a Convenção de Basel, em 1982; a Convenção de Viena-Montreal, em 1987; e a Convenção do Rio de Janeiro, em 1992.

Projeto Moradia<sup>36</sup> (2000), que forneceu subsídios para a formulação de mudanças institucionais (MARICATO, 2006).

No começo da década também é aprovado o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), que, em continuidade aos preceitos sociais estabelecidos nos artigos 182 e 183 da Constituição Cidadã de 1988, incentivou a organização e a cooperação de uma política urbana em nível federal, exemplificada pelas tentativas de ampliar a participação popular e de estabelecer a função social da cidade e da propriedade.<sup>37</sup>

Dois anos depois da criação do Estatuto (2001), a partir de incentivos do Projeto Moradia (2000), é instituído, em 2003, o Ministério das Cidades<sup>38</sup> (MARICATO, 2006), que tinha como proposta o preenchimento de lacunas da política urbana e buscava uma maior intersectorialidade. Assim, junto com o Estatuto da Cidade, o novo Ministério passou a conduzir uma política urbana federal com ênfase na gestão democrática territorial urbana, o que se deu por meio da integração de suas quatro secretarias: 1) habitação; 2) saneamento ambiental; 3) mobilidade e trânsito; e 4) acessibilidade e programas urbanos (MARICATO, 2006; MOSCARELLI, KLEIMAN, 2017).

Neste período, a criação do Ministério das Cidades (2003) está relacionada aos movimentos sociais (iniciados na década de 1970) e ao movimento de reforma urbana (da década de 1980). O surgimento do Ministério representa um marco relevante, uma vez que este consolidou uma estrutura de secretarias e gestão de cidades baseadas nos “principais problemas sociais que afetam as populações urbanas”, estabelecendo e recuperando “propostas de política urbana que não saíram do papel após 1985” (MARICATO, 2006, p. 215). Desse modo, a criação do Ministério representa um momento de articulação e integração de políticas setoriais urbanas – como a habitação, o saneamento ambiental, o transporte e mobilidade urbana – e que leva em consideração o uso e ocupação do solo (TONELLA, 2013).

---

<sup>36</sup> Este projeto foi elaborado pelo Instituto Cidadania, elaborado por especialistas e membros de liderança sociais (MARICATO, 2006).

<sup>37</sup> Ver o artigo 2º da Lei 10.257/2001.

<sup>38</sup> Conforme Moscarelli e Kleimam (2017, p. 159): “O Ministério das Cidades teve sua criação celebrada pelas associações profissionais ligadas ao setor da habitação, pelas organizações não governamentais ligadas aos movimentos populares pró-moradias, pelos pesquisadores e professores universitários, assim como muitos outros grupos civis que defendiam a integração das políticas setoriais relacionadas a temas como saneamento, transporte/mobilidade, regularização fundiária/reabilitação de assentamentos irregulares e habitação”.

Entre outros eventos que estão relacionados à criação do Ministério das Cidades,<sup>39</sup> podem ser citados: a elaboração da nova Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) e a fundação do Conselho das Cidades (CONCidades), cujo objetivo seria estabelecer conexões entre os comitês técnicos, a sociedade civil, os empresários e os sindicatos, sendo assim um relevante instrumento para participação da sociedade na formulação de políticas urbanas.

Até o momento, todavia, a finalidade do Conselho não ficou muito clara. Não se sabe se é “um espaço de participação e negociação efetivo, uma esfera pública decisória, nas quais entidades participam dele”, nem “se representam a sociedade civil e o que resultaria desse processo” (MOSCARELLI, KLEIMAN, 2017, p. 162). Tonella (2013), ao analisar as edições dos Conselhos das Cidades, verifica três necessidades: a de aprofundamento das discussões dos eixos temáticos; a de aprimoramento da operacionalização dos Conselhos; e a da incorporação dos direitos e dos interesses de cidadania.

No que se refere à habitação, entre os elementos estratégicos impulsionados pelo Ministério das Cidades e a PNDU encontra-se a Política Nacional de Habitação (PNH), o Sistema Nacional de Habitação (SNH) e respectivos subsistemas (de Mercado e de Habitação de Interesse Social). Em conjunto, essa estrutura permitiu a consolidação e o enfoque do setor habitacional como política pública neste período<sup>40</sup> (TONELLA, 2013). A organização desta estrutura será novamente retomada na seção 3.3. De acordo com Rolnik, Cymbalista e Nakano (2011, p. 116), a criação do Ministério das Cidades, no decorrer deste alinhamento institucional, também deu ênfase à discussão do Plano Nacional de Habitação (PlanHab) e coordenou sua elaboração. Desse modo, o Ministério tornou-se uma instituição relevante para a implementação da nova Política Nacional de Habitação no país.

---

<sup>39</sup> Entre esses eventos podem ser mencionados: a criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), bem como o respectivo conselho, em 2005, por meio da Lei Federal nº 11.124/2005, que retomam as políticas habitacionais no país coordenadas pelo Estado Federal. Esse assunto é discutido no próximo capítulo.

<sup>40</sup> De acordo com Tonella (2013, p. 35), os dados quantitativos e qualitativos das necessidades urbanas no contexto de implementação das mudanças institucionais e políticas era evidente. Segundo a autora: “A qualidade das moradias existentes para a população com [...] faixas de renda [mais baixas] apresenta[vam] inúmeras deficiências: algum tipo de carência de padrão construtivo, situação fundiária, acesso aos serviços e equipamentos urbanos, entre outros. A ausência de infraestrutura urbana e saneamento ambiental é o maior problema; envolve 10,2 milhões de moradias, ou seja, 32,1% do total de domicílios urbanos duráveis do país têm pelo menos uma carência de infraestrutura (água, esgoto, coleta de lixo e energia elétrica), sendo 60,3% nas faixas de renda de até 3 salários mínimos”.

Apesar de se reconhecerem avanços na criação de programas transversais propostos pelo Ministério das Cidades, as articulações na escala metropolitana enfraqueceram-se. Moscarelli e Kleiman (2017) constataam a pouca atuação da gestão urbana na escala regional-estadual e a escassez de investimentos nesses âmbitos. Para suprir essa lacuna, instituiu-se, em 2015, o Estatuto da Metr pole<sup>41</sup> (EM, Lei Federal n  13.089/2015).

N  obstante a cria o do Estatuto, cabe pontuar as reforçadas críticas   imprecisão de conceitos nele contidos (PERES et al., 2018), bem como a longa tradi o que reforça um planejamento local e aut nomo e que dificulta a gestão em escala metropolitana (JAZAR, ULTRAMARI, 2018). As imprecisões e as recentes mudanças relacionadas   atua o do Ministério das Cidades e dos Estatutos evidenciam tentativas de articula o que – ainda sendo elaboradas – buscam solu es para demandas surgidas há quatro décadas atrás (MOSCARELLI, KLEIMAN, 2017).

Se, de um lado, a estrutura e organiza o do Ministério das Cidades e do Estatuto das Metr poles ainda está permeada de imprecisões, de outro, os resultados sobre a instrumentaliza o do planejamento urbano pelo Estatuto da Cidade – com destaque para implementa o dos Planos Diretores Participativos (PDPs) – não deixam d vidas quanto aos seus desapontamentos.

Entre as críticas, Villaça (2005) aponta que há a distribui o, de forma confusa e proposital, entre as atribui es dos Planos Diretores Participativos (PDPs) e do instrumento de zoneamento (regula o de uso e ocupa o do solo). Ainda, o autor indica uma falsa convic o e valoriza o de uma “salva o dos Planos” (p. 19) e a dificuldade de se efetivar a participa o democrática – considerando as divergências entre os interesses de grupos sociais e entre as diversas inclina es políticas e econômicas.

Rolnik, Cymbalista e Nakano (2008) também apontam os desafios dos PDPs em implementarem articula es e superarem a lógica setorial e estanque, ainda muito presente na gestão e no planejamento. Após duas décadas de vigência, os planos

---

<sup>41</sup> Esse estatuto estabelece: diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execu o das fun es públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomera es urbanas instituídas pelos Estados; normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa; e critérios para o apoio da União a a es que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano, com base nos incisos XX do art. 21 , IX do art. 23 e I do art. 24 , no   3  do art. 25 e no art. 182 da Constitui o Federal (BRASIL, 2015).

diretores, como se vê, continuam sendo objeto de crítica em razão da grande dificuldade em serem implementados. Reiteradas práticas de descumprimentos dos Planos Diretores contribuem para o descrédito de suas intenções e ideologias. Assim, torna-se questionável a real intenção na elaboração dos Planos, cumprindo perquirir se são, de fato, instrumentos em que se busca verdadeira efetivação.

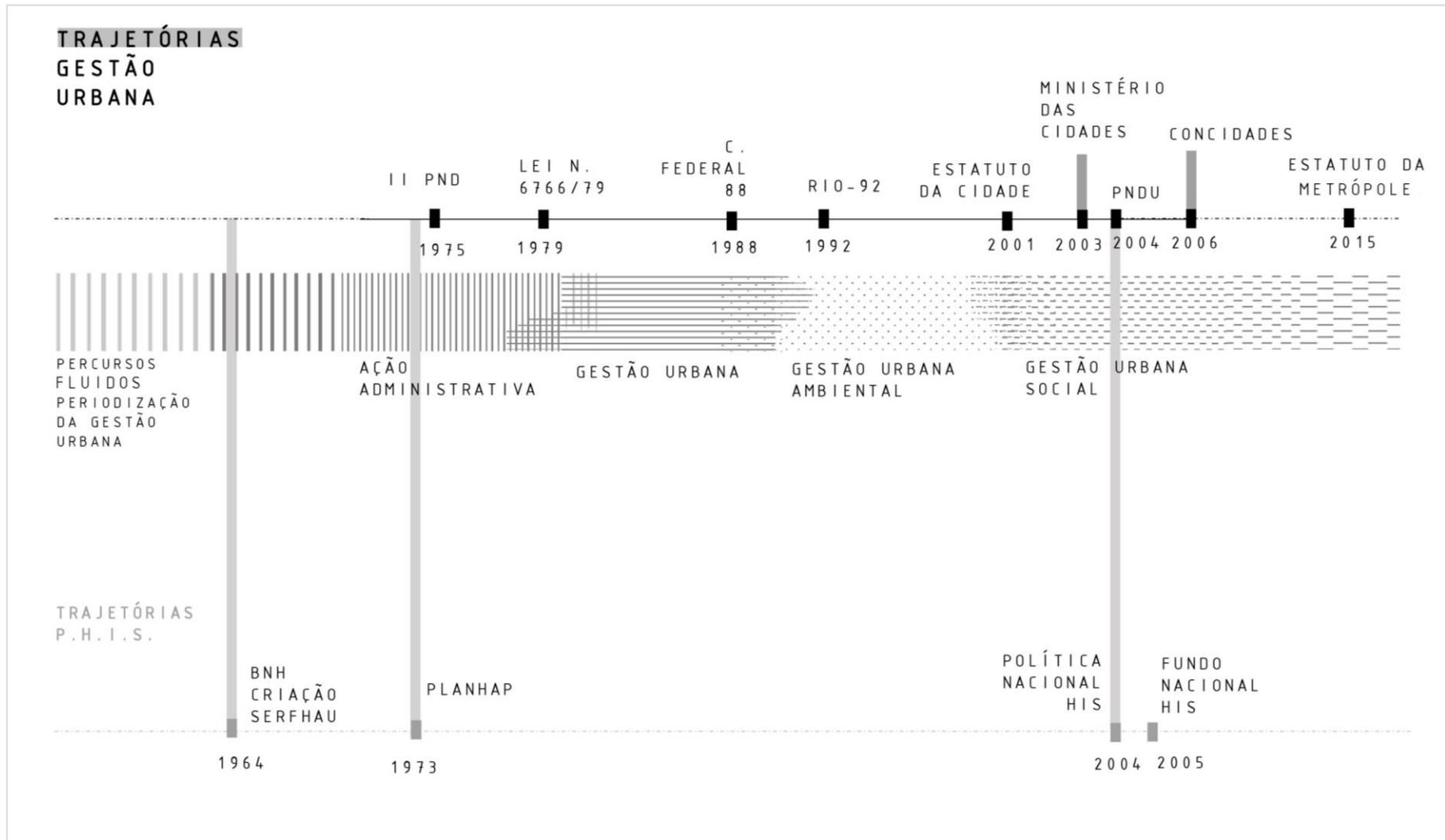
Ainda que, em comparação às décadas anteriores, a década de 2000 e subsequentes apresentem inovações, verifica-se que as mudanças ocorridas no início do século XXI, as quais ressaltam o hábito de se elaborar “planos-discurso”, não são imunes a críticas. Tais fatos contribuem para uma gestão urbana caracterizada por frequentes distanciamentos entre o que é anunciado por uma ideia (ou que é disposto pela ação normativa) e aquilo que realmente é concretizado na cidade. Constituem-se, assim, diferenças entre o pensar, o agir e o efetivar. Conforme afirma Feldman (2001):

Nos setores de urbanismo das administrações municipais no Brasil, prevalece, há meio século, uma abordagem legalista; ou seja, a legislação é colocada como uma meta em si, e não como um instrumento, dentre outros, para atingir determinadas metas de desenvolvimento urbano (p. 36).

A seguir, a Figura 3 demonstra, em esquema de linha do tempo, as quatro periodizações nas trajetórias da gestão urbana, bem como eventos e marcos específicos que as caracterizam. Consoante a possibilidade de sobreposição temporal e fluidez das periodizações, o esquema busca representar as trajetórias pelas simultaneidades, incluindo a interposição e integração de alguns eventos das Políticas Habitacionais.

Observa-se que, nas transformações da gestão urbana no Brasil, é frequente a presença de marcos e eventos influenciados por ações da política setorial de habitação social. Dessa forma, como neste capítulo são apresentadas algumas das ações e eventos da Política Habitacional de Interesse Social (PNHIS), houve a necessidade de antecipar algumas das discussões do próximo capítulo – cuja investigação é específica das trajetórias da PNHIS. Inicia-se, assim, a montagem de um esquema em linha do tempo que se complementarará no decorrer dos demais capítulos da tese.

Figura 3: Diagrama das trajetórias da Gestão Urbana em linha do tempo, 1960-2015<sup>42</sup>.



Fonte: Baseado em ULTRAMARI, FIRKOWSKI (2012); VILLAÇA (1999); FELDMAN (2004); JAZAR, ULTRAMARI (2018).

<sup>42</sup> As hachuras indicadas abaixo da linha do tempo representam os períodos da gestão urbana: 1) ação administrativa; 2) gestão urbana; 3) gestão urbana ambiental; e 4) gestão urbana social.

A partir das observações das trajetórias da gestão urbana entre os anos de 1960 a 2015 aqui apresentadas, destacam-se duas características recorrentes.

A primeira se refere à frequente limitação dos planos, da legislação e da política urbana à retórica. Conforme exemplificam Ultramari e Silva (2019, p. 12), “a inexistência de uma preocupação financeira com aquilo que se quer ver implantado, por exemplo, pode confirmar, mais uma vez, o caráter de “discurso de ideias” dos planos diretores”. Independentemente dos motivos que levaram à sua não efetivação, essa prática se tornou habitual, e hoje incentiva descrenças. Assim, mesmo diante de incentivos sociais e do aperfeiçoamento do aparato institucional, político e normativo, evidencia-se, desde o início das trajetórias aqui analisadas, uma insuficiência na concretização de planos, os quais passam a ser reconhecidos pela retórica, mas também pela pouca efetivação (VILLAÇA, 1999; VILLAÇA, 2005).

A segunda concerne à demora para que as ações institucionais e normativas sejam instauradas. Sem menosprezar a relevância do tempo necessário para as discussões e disputas de interesses no processo político, observa-se que decisões importantes para a regulamentação das diretrizes urbanas demandam longo lapso temporal para serem instituídas no Brasil. O excessivo tempo de resposta é, ainda, consequência cumulativa das reiteradas práticas *ex-post* na realização de ações, as quais esperam os problemas acontecerem para que, somente depois, sejam adotadas soluções, sem uma estrutura para tomar decisões antecipadas (ROLNIK, KLINK, 2011).

Segundo Rolnik e Klink (2011, p. 105), a partir da década de 1990 “a urbanização *ex-post* passa a ganhar um espaço importante na agenda urbana”. Mesmo havendo consciência das demandas, a estruturação das ações ocorre extemporaneamente, o que motiva longos intervalos de omissões nas trajetórias da gestão urbana. São exemplos desta segunda recorrência: a promulgação da Lei de Parcelamento do Solo (Lei nº 6.766/79), cuja norma anterior é de 1938 (LEONELLI, 2010); a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, sendo necessária mais de uma década de tramitação para sua promulgação (ROLNIK, CYMBALISTA, NAKANO, 2011); a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil instituída em 2012, que alterou o Estatuto da Cidade<sup>43</sup> para, após onze anos depois do início da vigência deste, incluir dispositivos que versam sobre a exposição da população ao risco, à vulnerabilidade e

---

<sup>43</sup> Quando foi acrescentada a alínea h, no inciso VI, do artigo 2º.

aos desastres (PINHEIRO, 2015); a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, que intercala períodos de desenvolvimento com períodos de interrupções; e, por fim, a tardia institucionalização do Estatuto da Metrópole, que seu deus somente em 2015 (PERES, et. al., 2015), em contraposição às conformações e discussões sobre áreas metropolitanas recorrentes desde a década de 1950 (FELDMAN, 2009).

Essas duas características retomam a ideia de “atraso” (MARTINS, 1994), mencionada no capítulo anterior. Novamente, reiteram-se aqui cenários de uma inércia derivada de lapsos de ações nas trajetórias da gestão urbana, os quais são intensificados tanto pela ineficiência de planos, das políticas e das normas, quanto pela delonga na sua efetivação.

Ao serem analisadas as periodizações da gestão urbana brasileira, observa-se um processo lento e de contínuo acúmulo de experiências e maiores responsabilidades, principalmente sobre os aspectos participativos, sociais e ambientais. Conforme afirmam Ultramari e Silva (2019, p.12), “ainda que seja evidente a não realização das idealizações lançadas nos planos e nas suas leis, resiste a ideia de que o entendimento da cidade brasileira acompanhou suas mudanças e que a vontade se fez lei”. No período de aproximadamente cinco décadas, sem dúvida identificam-se avanços e aprendizados, os quais ironicamente constituem-se “em um laboratório rico em fenômenos e profícuo em experiências de enfrentamento” (ULTRAMARI, FIRKOWSKI, 2012, p. 74). Como afirma Feldman (2009), ainda que os resultados sejam escassos, não se desmerece a construção de novas práticas e de conhecimentos na gestão urbana, mesmo diante de interrupções e não-linearidade nos processos. São notáveis as impermanências na forma de se pensar a gestão urbana, na maneira como se implementam as mudanças de ideologias entre períodos e na forma de proposição de novas legislações e de políticas públicas. Tais impermanências talvez não se constituam de movimentos abruptos a ponto de causar rupturas de paradigmas (KUHN, 1996), mas certamente, como já afirmado, concernem a uma inflexão processual, que provoca transformações contínuas.

As permanências nas trajetórias da gestão urbana, por sua vez, podem ser constatadas por meio de duas perspectivas – que, a propósito, se assemelham às concepções de permanências de Deleuze (2018), já apresentadas no capítulo anterior. A primeira permanência é mais otimista. Nela se observa uma constante

acumulação de aprendizados ao longo do tempo, ou seja, uma intenção frequente de aperfeiçoamento (ULTRAMARI, FIRKOWSKI, 2012).

A segunda revela-se mais pessimista, uma vez que, ao serem observadas as trajetórias da gestão urbana sob a perspectiva de eventos isolados, verificam-se impasses ocasionados, dentre outros fatores, pela não efetivação de normas e planos, pela negligência das demandas e pela conveniência de repetir práticas malsucedidas.

No decorrer da trajetória recente da gestão urbana, chama-se atenção para essa última perspectiva, a qual é exemplificada pela identificação de longos momentos em que há pouco ou nenhum movimento – ou seja, quando há uma estagnação nas tentativas de mudanças. Nestes períodos, as demandas urbanas se perpetuam e, se sobre elas existe a influência de algum movimento, este seria o de se tornarem cumulativamente mais complexas.

É evidente o progresso das práticas da gestão urbana; porém, sob a perspectiva daquilo que não é efetivado na cidade, há um questionamento se, de fato, há aderência a mudanças por parte da política e pela gestão. Mudanças ou suas falhas aqui discutidas são reflexos de articulações entre o planejamento urbano, as políticas públicas e a própria gestão urbana, os quais, por sua vez, são intrinsecamente relacionados à efetividade da legislação urbanística do país (FELDMAN, 2001), às tomadas de decisões e às escolhas político-administrativas adotadas (ACEMOGLU, ROBINSON 2012; KINGDON, 2014).

Nesse contexto, o próximo capítulo busca investigar impermanências e permanências com enfoque na Política Nacional da Habitação de Interesse Social (PNHIS).

### 3.3 IMPERMANÊNCIAS E PERMANÊNCIAS NA POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (1960-2015)

Assim como explanado nos capítulos anteriores, as Políticas Nacionais de Interesse Social (PNHIS), no recorte temporal de quase cinquenta anos aqui adotado, também são compostas por transformações e articulações entre o propor na cidade e o agir nela. O objetivo deste capítulo é observar, em escala nacional, estas articulações nas trajetórias da política da habitação social com foco em suas possíveis permanências e impermanências.

Na seção anterior, constatou-se que as permanências na gestão urbana se destacam sobre duas perspectivas: a primeira, mais otimista, quando analisada sob o ponto de vista da sua trajetória como um todo; a segunda, mais pessimista, quando observada em fatos isolados. No caso das PNHIS, tais perspectivas parecem se resumir tão somente à segunda. Tal peculiaridade da PNHIS motiva e justifica o interesse em se observar a recorrência destas permanências, ainda que, primeiramente, para contextualizá-las nas trajetórias aqui estudadas.

Mudanças e não mudanças na PNHIS, bem como a possibilidade de identificar suas permanências e impermanências, são vinculadas neste capítulo tanto à proposição de ações de planos, de normas e de programas institucionais no espaço urbano, como às formas de efetivação e repercussão destas propostas.

Nessa parte da tese, são observadas as alterações ou permanências, entre os anos de 1960 e 2015, nos processos de implementação, de resultados e avaliação dessas políticas, suas condicionantes e consequências.

Como nos capítulos anteriores, este também reitera a complexidade temporal, referente às ações e às efetivações de determinada fase do ciclo político, as quais se estendem para o seguinte, guardando característica de seu precedente. A periodização aqui adotada estabelece relações com a seção anterior (das mudanças na gestão urbana); contudo, segue uma estrutura baseada na identificação de três períodos, organizados conforme ciclos de mudanças na política nacional. Assim, a divisão dos períodos da PNHIS guarda, evidentemente, uma referência temporal que também diz respeito às alterações administrativas e institucionais no país e tem relações com as mudanças de poder no recorte temporal estudado.

Desse modo, os três momentos que organizam este capítulo são: 1) de 1960 a 1985 – a transição do regime autoritário e a criação do BNH (de 1964 em diante); 2) de 1985 a 2002 – período pós BNH, que abrange o fim do regime tecnocrático e o início da redemocratização; 3) de 2003 a 2015, que compreende os novos eventos da política urbana.

A descrição de cada período é apresentada a seguir.

## Primeiro Período: de 1960 a 1985

Esse período é caracterizado pelo crescente índice de urbanização no país, o qual, desde a década de 1940, apresentava taxas com crescimentos significativos. Enquanto na década de 1960 o índice de urbanização era de 45,52%, na década seguinte já era de 56,80% (SANTOS, 2013, p.32). Como consequência do constante aumento populacional urbano e da gradativa intensificação das demandas na cidade, os movimentos reivindicatórios ganhavam força; e, entre as suas solicitações, a questão habitacional adquiriu destaque.

Até a metade da década de 1960, em resposta às demandas e reivindicações, o Estado passou a integrar a questão da habitação na agenda governamental. Nessa época, é criado o Banco Nacional de Habitação<sup>44</sup> (BNH) e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), os quais, integrados a outros mecanismos financeiros do país – entre eles, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço<sup>45</sup> (FGTS), formado pela arrecadação da contribuição compulsória de trabalhadores empregados; e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE), formado pela captação de letras imobiliárias e cadernetas de poupança (SANTOS, 1999) –, que construíram uma estrutura de captação de recursos e financiamento habitacional, regulada pelo Sistema Financeiro Habitacional (SFH).

O FGTS, o principal mecanismo de financiamento para a habitação de interesse social era totalmente gerenciado pelo BNH (o órgão central do SFH), o qual também era responsável “pela normatização e fiscalização da aplicação dos recursos das cadernetas de poupança, e pela definição das condições de financiamento das moradias para os consumidores finais” (SANTOS, 1999, p. 10). A composição dessa estrutura centralizada é um marco nas trajetórias das políticas de habitação social no país e é instituída pela Lei nº 4.380/1964, a partir da qual se tem, de fato, a criação de um sistema estatal de provisão habitacional, que perdurou até o final do Regime Militar, no ano de 1985.

Anterior a 1964, ou seja, anterior à criação do BNH, a produção estatal de moradia era relacionada às seguintes medidas: o Decreto da Lei do Inquilinato (1942);

---

<sup>44</sup> Instituído pela Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964. Tratava-se de mecanismos de poupança. O FGTS era compulsório, voltado à construção de casas de habitação de interesse social; e o SBPE era voluntário, voltado para financiar investimentos habitacionais de empreendedores e construtoras, e captados por associações de poupança e empréstimos (agentes financeiros do SFH) (SANTOS, 1999).

<sup>45</sup> Lei nº 5.107, de 13 de setembro de 1966.

a criação das carteiras prediais do Instituto de Aposentadoria e Previdência (IAP); a Fundação da Casa Popular; e o Decreto Lei nº 58 (que regulamentava a venda de lotes urbanos e prestações). Apesar de buscarem soluções para a questão habitacional, essas medidas não apresentavam uma proposta de um sistema normativo, institucional e operacional, como o proposto em 1964 pelo SFH.

Segundo Cymbalista e Moreira (2006), como resultado da criação da estrutura de provisão habitacional criada pela Lei nº 4.380/1964, o BNH foi responsável por financiar aproximadamente 4,5 milhões de moradias, – um número considerável sob o ponto de vista quantitativo (p. 35); porém, sob o ponto de vista social, um tanto limitado. Conforme Azevedo (1988, p. 116), houve uma limitação do banco em atender a demanda social, tanto que do total de unidades habitacionais financiadas entre os anos de 1964 e 1985,

somente 27,66% das moradias construídas se beneficiaram de alguma linha de financiamento oficial. Entre as unidades financiadas pelo BNH apenas 33,5% foram formalmente destinadas aos setores populares [...] por outro lado, quase metade das unidades financiadas (48,8%) foi destinada aos setores de classe média de altos rendimentos (mercado médio).

Ao longo da atuação do BNH, os mutuários detentores de rendas mais baixas não conseguiam pagar as prestações e indexações periódicas do financiamento habitacional. Tal circunstância já se mostrava ineficiente nos primeiros anos do Regime Militar (1964-1969) em razão da diminuição progressiva dos salários, o que gerou altos índices de inadimplência (AZEVEDO, 1998, p. 112).

Nesse período, o montante das demandas e dos financiamentos habitacionais recebeu auxílio das Companhias de Habitação Social (COHABs) – sociedades de economia mista, cujo controle acionário pertencia aos governos estaduais e municipais, e que foram criadas para executar e supervisionar a construção das unidades habitacionais em nível local (AZEVEDO, 1988; BALBIM, KRAUSE, 2014). Entretanto, diante da crise da inadimplência dos mutuários e da diminuição do afluxo de recursos, foi inevitável o impacto financeiro sofrido pelas COHABs, as quais tiveram uma imediata redução em sua atuação (AZEVEDO, 1988).

Com a finalidade de superar tal instabilidade, as COHABs, na metade da década de 1970, optaram por direcionar os financiamentos às famílias de rendas mensais maiores que três e menores que cinco salários mínimos, de modo que houve um deslocamento de interesses no atendimento prioritário das camadas da população

pelo BNH, o qual passou a incluir beneficiários com uma faixa de renda mais alta. As vantagens econômicas decorrentes dessa mudança explicam a pouca produção de moradias destinadas à população de rendas mais baixas durante o período de vigência do Banco.

De um lado, a mudança qualitativa nas características socioeconômicas dos mutuários provocou melhora na atuação das COHABs; mas, por outro lado, intensificou a dificuldade em priorizar as classes mais precárias do país no que diz respeito à habitação (AZEVEDO, 1988; SANTOS, 1999). É o que reafirma Azevedo (1988, p. 113):

Se a situação política do início dos anos de 1970 tornava possível enfrentar a “crise” do Sistema Financeiro da Habitação pelo método relativamente simples de esvaziamento do então chamado “mercado popular”, em contrapartida a vontade de incrementar a construção de casas populares a partir da “abertura” exigia medidas mais complexas. Para aumentar os investimentos, foi necessário sanear financeiramente as Cohab e diminuir drasticamente os índices de inadimplência. É evidente que os meios escolhidos para fazer face a esta situação não foram “neutros”; pelo contrário, eles marcaram de maneira inequívoca a evolução posterior da política de habitação popular.

A mudança no tipo do perfil dos mutuários atendidos e os poucos financiamentos direcionados às classes mais baixas da população acentuavam a crescente demanda habitacional e agravavam os cenários de segregação social no país. A pouca assistência para o grupo populacional mais precário resultou em uma limitada efetividade do programa na resolução do déficit habitacional para as camadas da população mais necessitadas, – que, por sua vez, eram compelidas à ocupação informal.

Paralelamente aos programas oferecidos pelo SFH, surgiram a partir de 1970 outros programas habitacionais complementares oferecidos pelo BNH. Esses eram baseados em estratégias diferentes de provisão habitacional (como, por exemplo, a autoconstrução), bem como eram destinados às faixas de rendas mais baixas, que os programas até então vigentes não haviam conseguido contemplar. Tais programas, conforme Azevedo (1988), surgiram em um momento da reestruturação das COHABs, quando o BNH preteriu sucessivamente os setores de menor renda. Entre os programas complementares criados pelo governo na época, podem ser citados: o

Profilurb (1975); o Promorar (1979); o Ficam (Financiamento para a Construção, Ampliação e Melhoria da Habitação, instituído em 1977); e o João de Barro (1984)<sup>46</sup>.

Segundo Melo (1989) e Santos (1999), apesar de esses programas buscarem implementar melhorias nas construções pré-existentes e de proporem algumas inovações para a autoconstrução e a reurbanização de áreas habitacionais degradadas (pela regularização de lotes e instalação de equipamentos urbanos), o desempenho dos programas foi baixo. Azevedo (1988, p.117) aponta que, entre os anos de 1964 a 1986, dos 33,6% dos financiamentos destinados ao mercado popular, apenas 5,9% foram financiadas pelos programas complementares (Promorar, João-de-Barro, Ficam e Profilurb).

Assim, mesmo com a criação dos programas complementares, a demanda habitacional continuava a apresentar um aumento significativo entre as décadas de 1980 e 1990. Esse contexto fica evidente se analisadas as taxas geométricas de crescimento no número de domicílios totais e de favelas<sup>47</sup> entre as décadas de 1980 e 2010. As décadas de 1980-1991, se comparada com as próximas décadas, apresenta as maiores porcentagens de crescimento geométrico (a Tabela 1), correspondente a 3,08% para os domicílios totais e 8,18% para os domicílios favelados (PASTERNAK, D'OTTAVIANO, 2016, p. 79).

---

<sup>46</sup> De acordo com Melo (1989, p.39), o programa Profilurb (instituído pela RC 37/75) buscou incluir famílias em situação precária por meio do financiamento de lotes urbanizados; o programa Ficam, que era articulado com o programa Profilurb, buscou promover a consolidação da autoconstrução por meio de estrutura de financiamento de materiais de construção; já o programa Promorar objetivou erradicar a sub-habitação a partir de intervenções visando melhorias nas favelas, sem haver remoção de seus moradores; e o Programa João de Barro promoveu a autoconstrução em núcleos de pequeno e médio porte.

<sup>47</sup> De acordo com Pasternak e Ottaviano (2016, p. 76), em um primeiro momento a conceituação das favelas era dada por um grupo de moradias que tivessem no mínimo duas das características entre os critérios a seguir: 1) agrupamentos prediais ou residenciais com número superior a cinquenta; 2) predominância de ocupação de casebres ou barracões de aspecto rústico; 3) construções sem licenciamento e irregularidades na condição jurídica; 4) ausência de infraestrutura básica e localização em áreas não urbanizadas. A partir de 1991, o censo do IBGE passa a adotar o conceito de aglomerado subnormal, que consiste em conjuntos com ocupação mínima de 51 habitações precárias em infraestrutura e serviços básicos, e que caracterizem ocupação ilegal de terra e urbanização precária.

**Tabela 1: Taxa geométrica de crescimento anual dos domicílios totais e favelados por grande região, em porcentagem.**

Região	Domicílios totais			Domicílios favelados		
	1980-1991	1991-2000	2000-2010	1980-1991	1991-2000	2000-2010
Norte	6,25	3,9	1,75	20,37	6,91	10,02
Nordeste	2,83	2,73	0,73	13,66	0,76	11,7
Sudeste	2,9	3,06	0,21	5,96	4,89	4,46
Sul	2,89	2,87	0,45	8,44	4,65	4,41
Centro-Oeste	3,54	4,03	1,38	0,64	4,55	3,05
<b>Brasil</b>	<b>3,08</b>	<b>3,05</b>	<b>0,57</b>	<b>8,18</b>	<b>4,18</b>	<b>6,93</b>

Fonte: PASTERNAK, OTTAVIANO (2016), com base em Censos de 1980, 1991, 2000 e 2010 (IBGE).

O notável aumento no número de domicílios favelados era consequência do cenário condicionado pela demanda habitacional e pelas deficiências nos programas habitacionais. Em decorrência das demandas não resolvidas e da insatisfação popular, este contexto se tornou propício às reivindicações dos movimentos de lutas sociais e distribuição do solo urbano, que tiveram relevância para o projeto de Reforma Urbana no país (FELDMAN, 2004).

Por todo o país, uma teia de movimentos populares estruturou-se a partir de suas questões específicas, mas contribuindo para o fortalecimento do todo: mutuários do BNH, inquilinos, loteamentos clandestinos e irregulares, moradores de cortiço, favelados, mutirantes etc. (TONELLA, 2013, p. 31).

As reivindicações habitacionais e sociais culminaram em um momento de instabilidade política e econômica no país. A insustentabilidade política impactou no desempenho dos programas do SFH, que apresentou quedas significativas na produção de unidades a partir do ano de 1983, conforme demonstrado na Tabela 2.

**Tabela 2: Número de Financiamentos do SFH e dos Programas Alternativos no Período 1964/1984, organizados por categoria.**

(por mil unidades)

Ano	Total	COHABs e COOPHABs <sup>48</sup>	SBPE	Outros Programas
<b>Até 67</b>	140,7	88,2	31,4	21,0
<b>68</b>	139,4	59,9	47,1	32,3
<b>69</b>	158,2	84,1	41,9	32,0
<b>70</b>	154,2	50,8	72,0	31,4
<b>71</b>	121,2	43,2	50,5	27,4
<b>72</b>	120,7	31,7	66,7	22,3
<b>73</b>	148,4	39,9	76,6	31,9
<b>74</b>	96,3	12,7	60,3	23,5
<b>75</b>	147,3	56,6	64,5	26,2
<b>76</b>	242,4	116,9	92,2	43,3
<b>77</b>	218,6	126,7	58,0	33,7
<b>78</b>	323,8	228,2	58,1	37,4
<b>79</b>	380,7	209,5	109,8	61,4
<b>80</b>	562,4	160	286,7	133,8
<b>81</b>	450,9	119,3	231,0	100,6
<b>82</b>	555,8	160,2	249,8	32,3
<b>83</b>	181,8	30,5	1221,8	29,6
<b>84</b>	214	79,2	96,7	43,2

Fonte: Santos (1999), elaborado com base em Silveira e Malpezzi (1991).

No início de 1985, ano em que foi instaurada a Nova República, os resultados da produção do BNH apontavam “um baixo rendimento social, [um] alto nível de inadimplência, [e uma] baixa liquidez do sistema” (AZEVEDO, 1995, p. 296), sendo anunciado o seu fim em 1986.

Ainda que nesse primeiro período os efeitos da instabilidade macroeconômica do país tenham contribuído para a falência da política habitacional, é inevitável reconhecer que o fim da estrutura do BNH esteve vinculado a outros fatores. Embora a criação do BNH tenha proporcionado avanços na estruturação de uma política habitacional, a produção desta foi constantemente relacionada à dificuldade de evitar práticas clientelistas e sobreposição de interesses políticos; ou seja, relacionada à dificuldade de furta-se a fatores que também contribuíram para os baixos resultados sociais e para a crise habitacional ao longo deste período (SANTOS, 1999).

<sup>48</sup> Cooperativas Habitacionais, instituídas durante o BNH (PLANHAP), atuavam como agentes promotores de habitação, em busca de atender a camadas de trabalhadores e sindicatos.

Observa-se que esses fatores não são exclusivos do BNH, mas são identificados em muitas das intervenções anteriores a 1964, não sendo inusitado que tenham influenciado as decisões tomadas neste período e tenham se perpetuado nos períodos seguintes. Essas condições ficam evidentes na seguinte descrição de Azevedo (1988):

Após a chegada do governo militar em 1964 ao poder, a Fundação da Casa Popular passou a ser considerada pelas autoridades como uma instituição irrecuperável, em virtude de sua ligação visceral com o antigo regime. E 22 anos depois, com a redemocratização do país, as novas autoridades utilizariam alguns argumentos similares para justificar a extinção do Banco Nacional da Habitação. Ainda que o BNH, na época de sua criação em 1964, tenha sido apresentado como uma nova instituição, sem qualquer ligação com o que havia sido feito anteriormente, as influências do passado eram evidentes [...] (p. 109).

No contexto de uma política cujas trajetórias das ações implementadas foram caracterizadas pela reincidência de sobreposição e alternância de interesses, o resultado concreto e espacial dos projetos habitacionais deste período também se consolidou por meio de padrões. Sem diferir, substancialmente, da localização de habitações informais que, naturalmente, estão condicionadas à periferia, os conjuntos habitacionais financiados pelo BNH também se consolidavam por meio de uma ocupação afastada dos centros, – o que ocorria, sobretudo, devido à disponibilidade dos terrenos e ao seu reduzido valor econômico.

Ainda, mesmo que os projetos produzidos neste período fossem influenciados por um planejamento formal, observa-se que a configuração espacial e arquitetônica dos conjuntos habitacionais se representava por meio de padrões uniformizados e de pouca qualidade de inserção/implantação nos contextos urbanos. De acordo com Bonduki (1998), a consequência deste padrão intensificou a segregação espacial por meio da formação de bolsões de pobreza e de bairros dormitórios.

O fim do BNH causou questionamentos e reformulações nas regras de financiamento, o que intensificou o enfraquecimento do SFH. Na medida em que se agravavam os problemas urbanos e aumentava a demanda habitacional, a dissolução do Banco fez com que o governo oferecesse um abono de emergência e uma indexação favorável aos mutuários que optassem pelo reajuste semestral. Esta solução de reajustes prejudicou o sistema financeiro do SFH e contribuiu para sua crise.

Extinto o BNH, o país retomava a necessidade de repensar novos formatos de política de habitação social (AZEVEDO, 1988, p.118). A partir desse contexto, iniciava-se o segundo período, apresentado a seguir.

### Segundo Período: de 1986 a 2002

Em meio às mudanças políticas ocorridas no início da Nova República, os anos de 1986 foram marcados pelas crises na macroeconomia<sup>49</sup> e pela fragmentação institucional no país (SANTOS, 1999, p.17). O fim do BNH deu início a um período de instabilidade nas Políticas Nacionais de Habitação de Interesse Social, que refletia as dificuldades dos governos em reestruturá-las em nível federal. Um exemplo dessa instabilidade pode ser observado na frequência com que a responsabilidade da questão habitacional foi transferida para diferentes ministérios ao longo desse período. Conforme Cymbalista e Moreira (2016, p. 33),

[...] originário do Ministério do Interior, o BNH vinculou-se em 1985 ao Ministério do Desenvolvimento Urbano. Em 1987, este ministério transformou-se em Ministério da Habitação, Urbanismo e Desenvolvimento Urbano. Em 1988, este foi renomeado Ministério da Habitação e Bem-Estar Social, que foi extinto em 1989. Nesse momento, a política de habitação fica novamente sob responsabilidade do Ministério do Interior. Em 1990, é criado o Ministério da Ação Social, posteriormente renomeado Ministério do Bem-Estar Social, onde passou a funcionar a Secretaria Nacional da Habitação. No governo Fernando Henrique Cardoso, a Secretaria Nacional de Habitação foi subordinada ao Ministério do Planejamento e Orçamento.

No mesmo ano de dissolução do BNH, seus fundos foram transferidos à Caixa Econômica Federal (CEF), a qual se tornou a principal operadora da política habitacional. Se, de um lado, há o fortalecimento da CEF como instituição, de outro, verificam-se os riscos em se deslocarem as responsabilidades de planejamento e de formulação de políticas sociais para uma instituição financeira que não tinha, *a priori*, essas atribuições entre as que lhe foram originalmente atribuídas (CYMBALISTA, MOREIRA, 2006, p.36).

O contexto de crise econômica e instabilidade institucional também intensificou as práticas clientelistas, que “vieram a prejudicar sensivelmente o desempenho da área habitacional” (SANTOS, 1999, p.18). Em 1988, visando controlar as dívidas dos estados e municípios, promoveu-se uma restrição em nível federal nas atribuições das

---

<sup>49</sup> Em 1986 é instituído o Plano Cruzado.

COHABs. Se, no BNH, a sua função era de agente promotor – com a responsabilidade de receber os empréstimos do FGTS e de executar as obras –, no segundo período, esta Companhia se limitou tão somente à assessoria dos projetos habitacionais.

De acordo com Azevedo (1995), para se adaptar às mudanças nas atribuições das COHABs, a CEF criou novas normas, as quais, na prática, incentivaram a transferência dos créditos da habitação popular para a iniciativa privada, bem como diminuíram a capacidade dos estados e municípios de intervir na questão habitacional. Entre as consequências das referidas mudanças, podem ser citadas a

[...] elevação do nível de renda da clientela dos programas tradicionais, devendo agora atingir fundamentalmente famílias com rendimentos mensais acima de cinco salários mínimos; e [a] inviabilidade de dinamização de programas alternativos (AZEVEDO, 1995, p. 298).

Logo após o fim do BNH, durante os primeiros anos do segundo período, surgiram, em um momento de fragilidade da política habitacional, outros programas habitacionais federais esparsos, que tentaram suprir as crescentes demandas e amparar as famílias de menor faixa de renda. É importante observar que enquanto o primeiro período (de 1960 a 1985) foi caracterizado pela estruturação administrativa, institucional e financeira promovido pelo BNH, este segundo momento (1986 a 2002) caracterizou-se pelo desmonte desta estrutura e da permanência de um vazio, além de uma descontinuidade na consolidação da política habitacional de interesse social.

Entre os programas nacionais de habitação que caracterizaram o início do período, um exemplo foi o Programa Nacional de Mutirões Comunitários (1987), que era vinculado pela Secretaria Especial de Ação Comunitária (SEAC)<sup>50</sup> e cuja estrutura era similar à dos programas alternativos do período do BNH – Perfilurb, Pro-Morar e João de Barro, do período anterior.

De acordo com Azevedo (1995), esse programa criado no final da década de 1980 apresentou uma proposta expressiva no número de produção de unidades (cerca de 550 mil unidades habitacionais em menos de dois anos<sup>51</sup>), sendo que, segundo estimativas, apenas um terço do proposto foi executado. Devido à má utilização de recursos e à ausência de uma definição clara da estrutura de realocação

---

<sup>50</sup> Sobre a competência do Ministério do Interior

<sup>51</sup> Segundo Azevedo (1995): “[...] sendo que neste mesmo período, as COHABs financiaram menos de 150.000 unidades habitacionais” (p. 300).

dos mesmos, o programa fragilizou-se, o que também acabou por facilitar a sobreposição de valores clientelistas aos sociais (AZEVEDO, 1995, p.300).

Em 1988, a nova Constituição Federal deu suporte normativo ao momento de redemocratização do país e propôs uma ampliação dos direitos sociais básicos, entre os quais encontra-se o direito à moradia. Institucionalmente, houve a descentralização das políticas habitacionais, cujas atribuições passaram a ser distribuídas entre os diversos entes federativos, nos três níveis de governo, – sendo que os Municípios, em específico, passaram a ter um papel determinante na execução das políticas formuladas pela União.

Buscando atender às crescentes demandas habitacionais, dois anos depois da promulgação da Constituição Federal foi criado outro programa alternativo e emergencial: o Plano de Ações Imediatas para a Habitação (PAIH)<sup>52</sup>, financiado pelos recursos FGTS e que previa a construção de 245 mil unidades habitacionais em um prazo de 180 dias. Conforme Azevedo (1995), o referido Plano tinha três vertentes: 1) programa de moradias populares, que entregava unidades prontas; 2) programa de lotes urbanizados, com ou sem auxílio de cesta básica de materiais de construção; 3) programa de ação popular para habitação, que contemplava unidades acabadas e lotes urbanizados. Os dois primeiros programas eram promovidos por agentes variados (COHABs, cooperativas, Entidades de Previdência e Carteiras Militares), enquanto que o terceiro era de responsabilidade integral das prefeituras.

Apesar de o programa PAIH apresentar inovações, este não conseguiu cumprir as metas nos prazos estipulados, que tiveram de ser prorrogados por mais dezoito meses. Houve um aumento no valor dos recursos previstos para a construção; no entanto, promoveu-se uma diminuição no número de unidades previstas (de 245 mil para 210 mil unidades). Ainda, considerando que algumas regiões do Brasil apresentaram dificuldades para seguir os percentuais de alocação de recursos, verificou-se uma discrepância regional na execução do programa – acentuada, principalmente, na região Nordeste do país (AZEVEDO, 1995, p.302).

Durante o início da década de 1990, eram poucas as iniciativas para discutir o Sistema Federal de Habitação (AZEVEDO, 1995). Como consequência dos lapsos e contínuas fragmentações institucionais, os programas habitacionais ainda não apresentavam integração com outros programas de saneamento e de

---

<sup>52</sup> Sobre a competência do Ministério de Ação Social

desenvolvimento urbano. Na medida em que se intensificava a complexidade das demandas em todos os seguimentos de infraestrutura urbana, uma política sem um monitoramento de qualidade e com pouco controle das fontes de recursos para responder aos problemas habitacionais contrariava a busca por soluções socialmente eficientes (SANTOS, 1999).

Nesta mesma época, o primeiro relatório<sup>53</sup> da Fundação João Pinheiro estimou que, no ano de 1991, havia um déficit habitacional de 3.285.926 habitações<sup>54</sup> – considerando os componentes de domicílios improvisados, rústicos e a coabitação familiar em áreas metropolitanas e demais áreas urbanas (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1995). Nos anos seguintes, foram redesenhadas as políticas habitacionais, até então sob controle do Ministério do Bem-Estar Social. Os programas passaram

a exigir participação de conselhos com participação comunitária de governos locais e uma contrapartida financeira desses últimos aos investimentos da União. Tais mudanças aumentaram significativamente o controle social e a transparência da gestão de programas em questão, e constituíram-se em ponto de inflexão importante na condução das políticas na área de habitação popular (SANTOS, 1999, p. 21).

Entre os programas federais implementados pelo Ministério do Bem-Estar Social no começo da década de 1990, estão: o Habitar-Brasil – destinado a mais de 50 mil habitantes –, e o Morar Município – direcionado aos municípios de menor porte. Ambos os programas são caracterizados por modelos de políticas habitacionais descentralizadas, que priorizavam famílias de baixa renda e em áreas de risco, por meio de ações de construção de moradias, reurbanização de áreas habitacionais degradadas, produção de lotes urbanizados e melhorias habitacionais, com a integração das organizações comunitárias locais (AZEVEDO, 1995, p.303).

Segundo Azevedo (1995, p.305), os mencionados programas, – não obstante sejam reconhecidos por criarem conselhos e articulações de fundos estaduais e municipais –, apresentaram defasagens, uma vez que, mesmo em se tratando de políticas descentralizadas, havia uma excessiva centralização. Além disso, não houve

---

<sup>53</sup> A data de divulgação do relatório final é 1995.

<sup>54</sup> Ver FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Déficit Habitacional no Brasil. Belo Horizonte: FJP, 1995.

a formação de um Fundo Federal, sendo os programas fundamentalmente dependentes de verbas e recursos provisórios<sup>55</sup>.

De acordo com Balbim e Krause (2014), entre os anos de 1991 e 1995 houve uma paralisação de financiamentos do FGTS para a habitação de interesse social, isso em virtude da crise institucional e de conflitos de inadimplência que vinham se alongando desde o Regime Militar. Em meio à acumulação de crises econômicas, a pouca atenção à questão habitacional das populações de baixa renda

agravou ainda mais o empobrecimento que marcou o Brasil nas décadas de 1980 e 1990. As crises também foram acompanhadas pela completa indefinição institucional na política urbana, ao menos até o fim de 1995 (BALBIM, KRAUSE, 2014, p. 194).

Na metade da década de 1990, o déficit habitacional estimado pela Fundação João Pinheiro era de 3.887.582 habitações<sup>56</sup>. Nessa época, destacam-se três programas: o Programa de Arrendamento Residencial (PAR); o Pró-Moradia (1995); e o Habitar Brasil BID (1999). Em 1996, foi aprovada a Política Nacional de Habitação, dando início a uma série de mudanças em questões relativas ao déficit habitacional qualitativo; à informalidade das faixas da população de renda mais baixa; à regulação dos interesses privados de mercado sobre a população habitacional; e à necessidade de regulação fundiária.

Santos (1999, p.22) divide as ações da Política Nacional de Habitação em três grupos: i) reurbanização e melhorias de áreas e unidades degradadas para famílias com faixa de renda de um a três salários mínimos (exemplo: programas Pró-Moradia e Habitar-Brasil); ii) financiamento a longo prazo na construção e melhorias de unidades para famílias de até doze salários mínimos (exemplo: Carta de Crédito); e iii) políticas para a melhoria na performance do mercado habitacional (exemplo: o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade Habitacional<sup>57</sup>).

Apesar de, a partir de 1996, haver um maior reconhecimento normativo-legal urbano, Balbim e Krause (2014) apontam que houve, novamente, um deslocamento

---

<sup>55</sup> Em 1993, os financiamentos dos programas eram estimados em cem mil dólares (valor unitário médio). Previam-se verbas orçamentárias em parte arrecadadas pelo Imposto Provisório Sobre Movimentação Financeira (IMPF).

<sup>56</sup> Assim como se calculou o déficit habitacional de 1991, para calcular o déficit de 1995 (incluído no mesmo relatório) considerou-se componentes de domicílios improvisados, rústicos e coabitação familiar em áreas metropolitanas e demais áreas urbanas. Ver FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Déficit Habitacional no Brasil. Belo Horizonte: FJP, 1995.

<sup>57</sup> PBQP-H, que foi responsável por introduzir uma certificação nas construções habitacionais e estabelecer conformidades e especificidades dos materiais.

dos focos propostos, o que ocasionou um efeito contrário às iniciativas sociais planejadas. Os financiamentos diretos ao beneficiário e as cartas de crédito<sup>58</sup> passaram a absorver grande parte dos recursos do FGTS, de modo que entre os anos de 1995 a 2003:

[...] cerca de 85% dos recursos da União à habitação foram aplicados nas famílias e não na produção. Desse total de recursos, apenas 8,5% foram destinados à baixíssima renda (até três salários mínimos), em que se concentravam 83,2% do déficit quantitativo; e 42% dos recursos foram utilizados para compra de imóvel usado (BALBIM; KRAUSE, 2014, p. 195).

No ano de 2001, com a aprovação do Estatuto da Cidade, a proposta de novos instrumentos, – como a demarcação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e a proposta de IPTU progressivo para o pagamento de títulos em dívida –, oportunizou a ampliação das políticas habitacionais. Por ser uma medida adotada no final do segundo período (1985-2002), os resultados das políticas promovidas pelo Estatuto da Cidade são melhor observados nos anos seguintes, compreendidos no terceiro período (2003-2015).

De um modo geral, de 1986 a 2002, as constantes mudanças na distribuição de funções confirmaram a instabilidade na tentativa de consolidação das PNHIS em nível federal. De um lado, houve fragmentação da PNHIS; de outro, estas mesmas lacunas institucionais impulsionaram o desenvolvimento de soluções nos níveis municipais, como, por exemplo, a formulação de programas complementares.

De acordo com Cymbalista e Moreira (2006, p. 40-41), algumas ações municipais podem ser verificadas simultaneamente: em São Paulo, onde houve programas de urbanização de favelas e projetos de mutirões (1989-1992); em Diadema, onde houve a criação de perímetros para Zonas Especiais de Interesse Social (1993); e em Belo Horizonte (1989), onde houve a constituição de Conselhos de Habitação e Política Urbana.

Balbim e Krause (2014, p. 163) também identificam, no segundo período, oportunidades advindas do momento de democratização e descentralização do Estado, que culminaram na representatividade de princípios e diretrizes advindas de diversos movimentos sociais. As trajetórias da política habitacional na década de 1990

---

<sup>58</sup> De acordo com Santos (1999), o programa da Carta de Crédito – caracterizado por beneficiar as faixas de população de renda mais alta –, apresentou entre os anos de 1995 a 1998 valores de investimentos duas vezes maiores que a soma dos relativos aos programas Habitar-Brasil e Pró-Moradia.

refletem novas possibilidades e, ao mesmo tempo, revelam momentos de crise econômica e institucional, que aprofundaram as demandas sociais, as quais, nesse momento, se apresentavam mais complexas que no período anterior.

Na última década do período, enquanto a população brasileira como um todo aumentou em 15,7%, a população nas favelas cresceu em 84% (BALBIM, KRAUSE, 2014, p. 193). Em um momento de reajuste das instituições no país, no qual criava-se a oportunidade de consolidação do desenvolvimento urbano, houve, paradoxalmente, a fragmentação das PNHIS. Definições concretas de um desenvolvimento urbano integrado só foram apresentadas nos últimos cinco anos deste período – em 1996, por meio da Política Nacional de Habitação, e em 2001, com a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001) –, quando grandes partes do desenho urbano das cidades já haviam se concretizado.

### Terceiro Período: de 2003 a 2015

No terceiro período, de 2003 a 2015, houve um momento de reestruturação de um arcabouço institucional da política de habitação social, que vinha se desenvolvendo desde o começo da década de 2000, em que se apresentaram novas propostas de solução para o déficit habitacional (ROLNIK, NAKANO, CYMBALISTA, 2008).

Em 2003, a criação do Ministério das Cidades e a instituição da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano oportunizou soluções para o problema da fragmentação surgido no período anterior. A partir da instituição desse órgão, foram definidos novos parâmetros para as políticas urbanas, incluindo uma nova política para o setor da habitação. Foi criado o atual Sistema Nacional de Habitação (SNH), dividido em dois segmentos: o Sistema Nacional de Habitação e Mercado (SNHM) e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) – instituído pela Lei nº 11.124/2005.

Em 2006, foi instituído o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social<sup>59</sup> (FNHIS), o qual previa aplicar os seus recursos de forma descentralizada. Desse modo, os Estados, o Distrito Federal (DF) e os Municípios – após firmarem o termo de adesão voluntária ao sistema – deveriam constituir fundos e conselhos locais de

---

<sup>59</sup> Lei nº 11.124/2005.

habitação (BALBIM, KRAUSE, LIMA NETO, 2013a). O FNHIS representou uma iniciativa de controle social dos fundos locais por meio da criação de vínculos entre os investimentos da habitação nos Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) e a prestação de serviços para Assistência Técnica de Interesse Social (ATHIS) – órgão responsável pela “assistência técnica pública para o projeto e a construção de habitação de interesse social para sua própria moradia” (BRASIL, 2008).<sup>60</sup>

É relevante observar que, nesse contexto, – embora o arcabouço institucional e normativo abrisse oportunidades para o desenvolvimento de uma política habitacional destinadas às camadas populares –, as operações de financiamento e a responsabilidade pela aprovação e acompanhamento dos projetos oferecidos pelos programas ainda permaneciam subordinadas à CEF.

Entre os principais programas promovidos pelas políticas habitacionais deste período estão: o Crédito Solidário, em 2004; o Programa de Aceleração do Crescimento Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP), em 2007; e o Programa Minha Casa e Minha Vida (PMCMV), em 2009.

O Programa de Crédito Solidário (Resolução n.93/2004) foi reconhecido por dar impulso aos movimentos sociais desse período. Entretanto, conforme afirmam Balbim e Krause (2014), apesar de representar a volta dos programas habitacionais em uma estrutura federal consolidada, o programa enfrentou dificuldades na obtenção dos recursos financeiros, agravadas pela ausência de um sistema que permitisse a sua execução direta (p. 196).

Três anos depois do lançamento do Crédito Solidário, foi anunciada em 2007 a primeira parte do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 1), a qual buscou, até 2010, por meio do desenvolvimento em diversos eixos (logístico, social e urbano), acelerar a economia e melhorar a infraestrutura urbana. No último ano de finalização do PAC 1, o governo reafirmou o programa, lançando o PAC 2.

---

<sup>60</sup> Ver Lei nº 11.888, de 24 de dezembro de 2008. Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social e altera a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. O ATHIS, em conjunto com a Lei nº 11.888/2008, possibilitou – de forma a obter melhorias habitacionais em áreas já consolidadas – a contratação de serviços para a elaboração de projetos e o acompanhamento de sua execução, bem como para mão de obra, – desde que estas fossem executadas pelas próprias famílias beneficiárias (BALBIM, KRAUSE, 2014, p. 197).

Entre as modalidades do PAC destinadas a urbanização de favelas, destacam-se duas: o programa PAC – Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP) –, lançado no ano de 2007, que representou um marco na política de assentamentos precários ao reconhecer a necessidade de se intervir com soluções integradas (como, por exemplo, a integração de questões de inserção urbana com ocupações irregulares e em áreas de risco) (SILVA, 2019, p. 5); e o Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades (PMCMV-Entidades, 2009), que, organizado por meio de cooperativas habitacionais, associações e entidades privadas sem fins lucrativos, tinha por objetivo tornar a moradia acessível à população (CEF, 2021).

Segundo Arretche et al. (2012, p. 9), apesar de os programas habitacionais do PAC 1 e 2 revelarem esforços para solucionar a questão habitacional, nos primeiros anos do PAC (entre 2007 e 2008) a urbanização de assentamentos precários foi o programa de menor frequência nos municípios brasileiros, representando apenas 14% de projetos de urbanização. Deste total, apenas 8% foram provenientes de convênios com o governo federal, enquanto os outros 6% foram de iniciativa exclusiva dos municípios.

Silva (2019), ao analisar os resultados do PAC-UAP no Brasil, ainda chama a atenção para o fato de que o programa foi predominantemente executado em municípios de pequeno porte. Isso revela, segundo a autora, uma predileção por locais cuja proporção de moradores em situação irregular é menor, facilitando a execução do projeto e criando maior probabilidade de sucesso e implementação de resultados (p. 27). Ainda de acordo com a autora, se a produção do programa for comparada por suas fases, o PAC 1 apresentou melhores taxas de execução dos contratos, com média de aproximadamente 75%, – enquanto no PAC 2 houve uma diminuição de execução dos contratos para 53% (SILVA, p. 10).

Ao analisar os desafios de implementação do PAC, a autora aponta que entre as motivações do descumprimento dos contratos estão: a baixa qualidade burocrática; a seleção de projetos incompletos e de baixa qualidade técnica; e os problemas no processo de gestão interorganizacional e de implementação dos programas (p. 5). Além disso, também são indicados outros fatores exógenos, como, por exemplo, a ausência de legislações rigorosas e a falta de experiência das empresas licitadas.

No ano de 2009 foi criado o Plano Habitacional (PlanHab), que fundamentou as diretrizes das políticas habitacionais no Brasil. O PlanHab representa um marco

regulatório relevante, principalmente por promover: redução do déficit habitacional por meio de estratégias conjuntas com oferta de recursos; formação de arranjos institucionais para o fomento da cadeia produtiva voltada à habitação de interesse social (HIS); e articulação de estratégias urbanísticas, prevendo o controle da especulação imobiliária e de acesso à terra (NASCIMENTO NETO, MOREIRA, SCHUSSEL, 2012, p. 89).

De acordo com Bonduki e Rosetto (2008), o PlanHab tinha como principal objetivo complementar as medidas institucionais criadas no início do período, contribuindo para viabilizar os propósitos da nova Política Nacional de Habitação por meio de um planejamento habitacional em nível federativo, que ainda não havia sido empregado na história da política habitacional do país.

No mesmo ano de lançamento do PlanHab instituiu-se o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV),<sup>61</sup> que tinha como objetivo prover habitação à população de baixa renda por meio de ações conjuntas com o crescimento econômico. O programa foi dividido em duas fases. A primeira, entre os anos de 2009 a 2011, com meta de produção de um milhão de moradias (deste total, 40% da produção destinada à faixa 1, de menor renda), e a segunda fase, desenvolvida entre os anos de 2011 a 2014, com meta de construção de mais de dois milhões de moradias. Inicialmente a estrutura do PMCMV era organizada em três faixas de renda, cada uma se diferenciando das outras por sua estrutura de atendimento: faixa 1, de renda mensal de 0 a 3 salários mínimos (até R\$ 1600,00); faixa 2, de renda mensal de 3 a 6 salários mínimos (R\$ 1600,00 a R\$ 3100,00); e faixa 3, de 6 a 10 salários mínimos (R\$ 3100,00 a R\$ 5000,00) (ROLNIK, et al., 2015, p.129).<sup>62</sup> A faixa 1 era subsidiada pelo Fundo de Arrecadamento Residencial<sup>63</sup> (FAR) e pelo PMCMV-Entidades, com financiamento realizado pelo Fundo de Desenvolvimento Social (FDS); já nas faixas 2 e 3, as vendas das unidades eram organizadas por incorporadoras, com financiamento realizado pela Caixa Econômica Federal, com recursos do FGTS.

Com a criação do PMCMV, a questão habitacional popular no país passou a ser predominantemente conduzida por dois programas: o PAC-UAP, lançado dois anos antes (em 2007), cujo foco se direcionou às ações de urbanização dos

---

<sup>61</sup> Lei Federal nº 11,977/2009, dois anos mais tarde convertida na Lei nº 12.424/2011.

<sup>62</sup> Ao longo tempo a classificação de faixas de renda sofre modificações. A partir de 2016 ocorrem mudanças na classificação das faixas do PMCMV, com acréscimo da faixa 1.5, a qual atendia as famílias com renda mensal de até R\$ 2.350,00 (BRASIL, 2019).

<sup>63</sup> Recebe aportes do Orçamentos Geral da União (OGU).

assentamentos precários; e o PMCMV, cujo foco de soluções se voltou para a construção de unidades habitacionais. No entanto, se, de um lado, o PlanHab instituiu novas diretrizes – e, com isso, criou um planejamento para a questão habitacional –, de outro lado havia a dificuldade de os programas habitacionais vigentes compatibilizarem seus objetivos e ações com as diretrizes do Plano, fato que prejudicou a sua consolidação (BALBIM, KRAUSSE, LIMA NETO, 2013b).

Segundo Balbim, Krause e Lima Neto (2013b, p.14), um exemplo dessas incompatibilidades pode ser observado entre a descrição das tipologias de municípios (onze tipos)<sup>64</sup> previstas pelo PlanHab e a definição de áreas de atuação do PMCMV. O PlanHab classifica os municípios pelas diferenças das dinâmicas sociodemográficas, enquanto que o PMCMV os define conforme a distribuição geográfica. De acordo com os autores, a classificação do PMCMV tem uma baixa correlação com o déficit habitacional e uma maior convergência com os interesses financeiros das construtoras.

Entre outras incompatibilidades existentes na estrutura de políticas, planos e programas habitacionais de interesse social, Nascimento Neto et. al. (2012), apontam que, enquanto a Política Nacional de Habitação (PNH) estabelecia o PlanHab como um instrumento de acesso ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), os financiamentos do PMCMV não tinham vínculo com o planejamento urbano. Conforme os autores, essa

sobreposição dos projetos habitacionais frente às diversas diretrizes de planejamento da PNH e às metas do PMCPV conduz a iniciativas desarticuladas, permitindo-se questionar o grau de subordinação dos projetos habitacionais às diretrizes de planejamento, ou ainda, o grau de correlação entre os instrumentos de planejamento e o acesso de recursos da União (NASCIMENTO NETO, MOREIRA, SCHUSSEL, 2012, p. 83).

Bonduki (2019) acrescenta que o PMCMV, ao priorizar os interesses da construção civil, incentivou o crescente número de unidades contratadas para as faixas mais elevadas do Programa (Faixa 2 e 3) em detrimento da Faixa 1, de maior

---

<sup>64</sup> As tipologias são as seguintes: 1) RMs do Rio de Janeiro e São Paulo; 2) principais aglomerações e capitais ricas; 3) aglomerados e capitais prósperas do N e do Ne; 4) aglomerados e centros regionais do Centro-Sul; 5) aglomerados e centros regionais do N e do NE; 6) centros urbanos em espaços rurais prósperos; 7) centros urbanos em espaços rurais de média renda no Centro-Sul; 8) centros urbanos em espaços rurais com elevada desigualdade e pobreza; 9) pequenas cidades em espaços rurais prósperos; 10) pequenas cidades em espaços rurais pobres, com baixo dinamismo; 11) pequenas cidades em espaços rurais pobres, com alto dinamismo.

representação no déficit habitacional do país, correspondente a aproximadamente 66,5%.<sup>65</sup>

Apesar de reconhecer a expressiva produção e investimento – com mais de 4 milhões de unidades habitacionais contratadas e investimento de R\$ 295 bilhões (MOREIRA, SILVEIRA, EUCLYDES, 2017, p.595) –, são reiteradas as críticas (BONDUKI, 2009; NASCIMENTO NETO, MOREIRA, SCHUSSEL, 2012; BALBIM, KRAUSSE, LIMA NETO, 2013b) em relação à distribuição dos recursos do programa, que priorizou os investimentos para sobrelevar o desenvolvimento econômico e contrariou soluções para conseguir de fato resolver a demanda habitacional da população de faixas de renda mais baixas.

De acordo com Balbim, Krause e Lima Neto (2013b, p.46), o PMCMV teve pouca aderência em relação às estratégias de enfrentamento do déficit habitacional. Ao basear-se na provisão habitacional pelo consumo, o Programa se distanciou dos objetivos descritos na SNHIS, na PNHIS e no PlanHab. Durante a sua vigência, a desigualdade na distribuição de recursos entre as diferentes regiões e as divergências nas capacidades administrativas dos municípios dificultaram um desempenho equitativo em todo o país. Segundo Buonfiglio (2018), quase metade dos investimentos do PMCMV (47%) foram destinados para as regiões Sul e Sudeste, enquanto que, para a região Norte, foram destinados apenas 6% e, para a região Nordeste, 25%.

As estratégias institucionais e políticas que estruturavam o PMCMV também refletiam na configuração dos espaços urbanos. A predileção pela construção de novas unidades como estratégia de provisão habitacional vinculada a interesses econômicos resultou em uma massiva padronização de casas e conjuntos habitacionais em áreas periféricas. De acordo com Balbim, Krause e Lima Neto (2013b, p. 47):

A análise empreendida também revela que o PMCMV vai (con)formando/configurando seu espaço. De maneira muito genérica e ainda exploratória, esse “mapa” do MCMV parece não se contrapor à geografia que explica o processo de urbanização brasileiro, de assentamento dos mais pobres em periferias distantes, com o ônus individual de conseguir os demais meios de reprodução da vida (equipamentos públicos, acessibilidade, oportunidades de trabalho, lazer etc.). E, não obstante, de expansão das fronteiras econômicas por meio de processos não planejados, muitas vezes insustentáveis e jamais realizados na completude das condições mínimas de urbanidade.

---

<sup>65</sup> Ver Moreira, Silveira e Euclides (2017, p. 608).

Assim, a configuração espacial dos projetos do PMCMV reafirmou os “traços generalizados da produção do espaço nas cidades brasileiras” (ROLNIK et al., 2015, p. 148). Segundo Nascimento Neto, Moreira e Schussel (2012), o PMCMV é “um padrão análogo dos grandes conjuntos habitacionais da década de 1970, com diferença que atualmente esses não são mais construídos pelo poder público, mas financiados com conhecimento do projeto e da localização” (p. 91). Conforme Rufino (2015),

Pode-se dizer que o Programa tem reforçado a lógica de conurbação, por conta da crescente aceitação da metropolização do déficit, com a implementação de empreendimentos nos municípios mais distantes do núcleo, assegurando maiores ganhos ao setor privado pela apropriação de terras mais baratas e submetendo as famílias de menor renda a morar em regiões mais distantes dos empregos, comércio, serviços, equipamentos públicos e a se deslocarem cotidianamente por longos períodos e longas distâncias (2015, p. 60).

Apesar do surgimento de oportunidades com o novo arcabouço institucional criado no terceiro período (2003 a 2015), parecem predominar nas trajetórias das políticas habitacionais as permanências de padrões. A repetição de erros em diferentes programas habitacionais ao longo do tempo sugere um paradoxo entre aquilo que se anuncia como mudança para a questão habitacional e aquilo que permanece no que diz respeito a desigualdades e segregação socioespacial. Desse modo, Cardoso e Aragão (2016) sintetizam os problemas enfrentados pelo PMCMV em oito pontos:

(i) a falta de articulação do programa com a política urbana; (ii) a ausência de instrumentos para enfrentar a questão fundiária; (iii) os problemas de localização dos novos empreendimentos; (iv) excessivo privilégio concedido ao setor privado; (v) a grande escala dos empreendimentos (vi); a baixa qualidade arquitetônica e construtiva dos empreendimentos; (vii) a descontinuidade do programa em relação ao SNHIS e a perda do controle social sobre a sua implementação. A esses pontos, já destacados por várias análises, acrescentamos ainda (viii) as desigualdades na distribuição dos recursos como fruto do modelo institucional adotado (p. 44).

A partir dos comentários desses autores, é possível constatar que, mesmo em se tratando de problemas específicos ao PMCMV, estes não são inéditos – inclusive repetem, em um novo formato, falhas e erros de programas anteriores.

As consecutivas repetições observadas nas trajetórias das políticas habitacionais parecem reafirmar o que Giddens (1997) define como criação de novas tradições pela repetição de ações no tempo. Nesse caso, reiteradas práticas na forma

de guiar o problema habitacional no Brasil sugerem a formação de hábitos, que, em continuidade, são considerados ações em permanência, mesmo que em contextos diferentes.

A repetição de ações e respectivas formas de implementação na Política Nacional de Habitação de Interesse Social pode ser observada no trecho da publicação de Azevedo e Andrade (1982) que trata das características de redistribuição geográfica dos projetos habitacionais durante o BNH e a Fundação da Casa Popular (FCP):<sup>66</sup>

[...] a inexistência de uma política clara de prioridades para alocação de recursos tornou o programa presa fácil do clientelismo e de toda sorte de tráfico de influência. [...] A experiência histórica brasileira mostra que sempre que um programa habitacional altamente subsidiado permite um grau muito alto de liberdade na alocação de recursos, as regiões menos desenvolvidas e os estados com dificuldades políticas junto ao governo central terminam altamente prejudicados, como ocorreu com a Fundação da Casa Popular durante o período populista (p. 30).

O trecho publicado pelos autores no livro “Habitação e Poder”, de 1982, evidencia que problemas – de sobreposição de interesses econômicos, de diferenças regionais e de capacidades administrativas dos municípios e regiões – já não eram nenhuma novidade, nem mesmo para os programas habitacionais anteriores ao BNH. Constata-se que, se o mesmo trecho fosse utilizado para definir outro programa habitacional mais recente – como por exemplo o PMCMV –, as afirmações feitas por Azevedo e Andrade (1982) ainda seriam pertinentes.

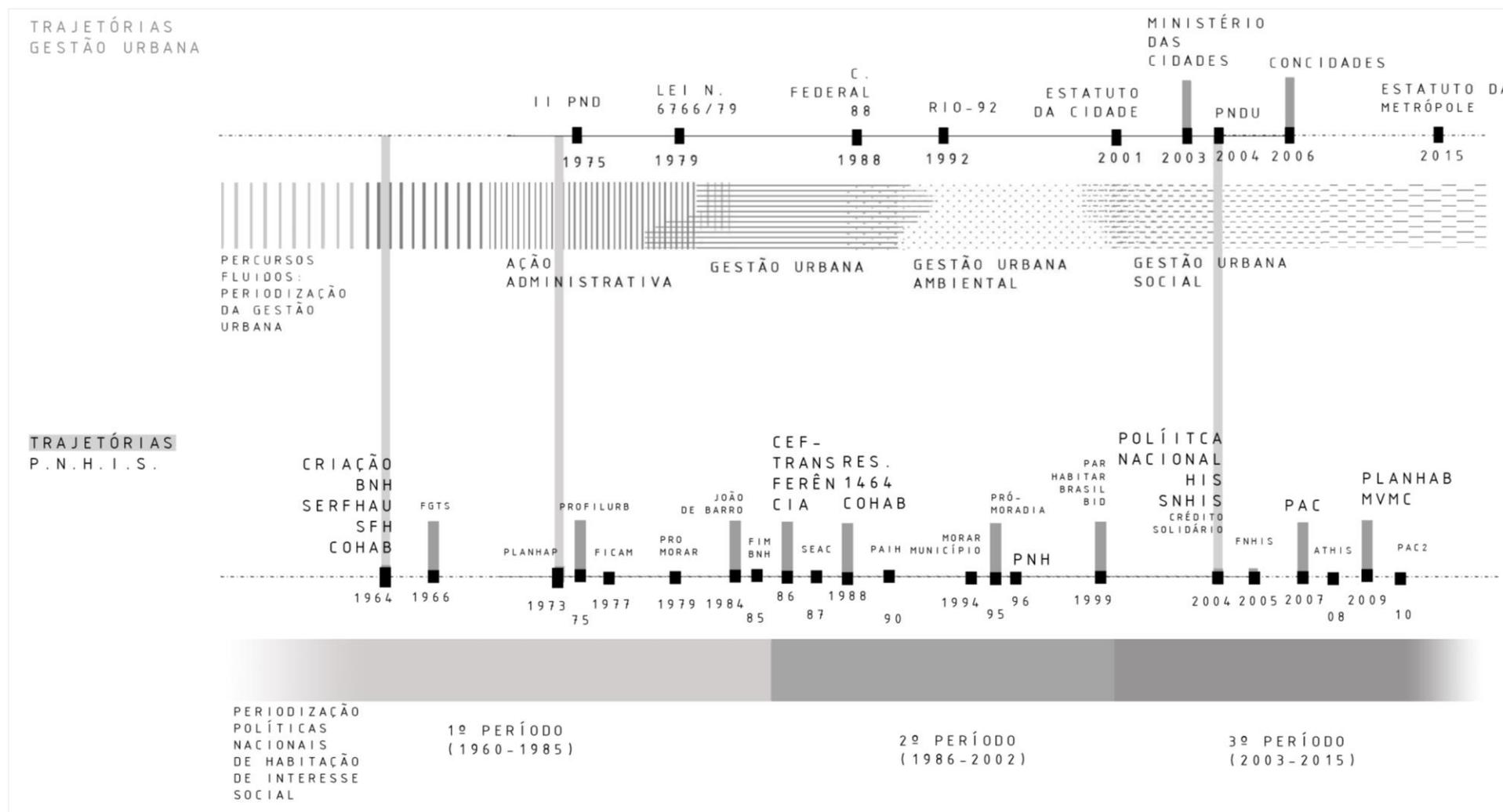
Na diversa produção acadêmica sobre as políticas habitacionais de interesse social (AZEVEDO, 1988; BONDUKI, 1994; ROLNIK, 1997; SANTOS, 1999; MARICATO, 2009; NASCIMENTO NETO, MOREIRA, SCHUSSEL, 2012; CARDOSO, ARAGÃO, 2013; ROLNIK et al., 2015; RUFINO, 2015) confirma-se a permanência de práticas que dificultam o enfrentamento das carências habitacionais no país.

Na Figura 4, abaixo, é apresentado, em esquema de linha do tempo, o resumo dos três períodos das trajetórias das políticas habitacionais de interesse social no Brasil. A Figura 4 complementa a Figura 3 apresentada no capítulo anterior – da periodização da gestão urbana. Sobre as linhas do tempo são apresentados os eventos e marcos específicos da PNHIS, citados nesta seção, entre os anos de 1960 e 2015.

---

<sup>66</sup> Programa anterior ao BNH. O autor faz referência aos anos finais de implementação deste programa.

Figura 4: Diagrama das Trajetórias da Gestão Urbana e das Políticas Nacionais de Habitação de Interesse Social em Linha do Tempo.



Fonte: Baseado em ULTRAMARI, FIRKOWSKI (2012); VILLAÇA (1999); FELDMAN (2004); JAZAR, ULTRAMARI (2018); BONDUKI (1994, 2019); AZEVEDO (1988, 1995); SANTOS (1999); MARICATO (2009); ROLNIK et al. (2015); ROLNIK, KLINK (2011); BALBIM, KRAUSE E LIMA NETO (2013B); CARDOSO E ARAGÃO (2013).

Na análise dessas trajetórias, mesmo que os modelos de políticas oscilem entre lógicas centralizadas e descentralizadas, nota-se que a política habitacional no país se concentra nas diretrizes de instância federal. O primeiro e o terceiro período possuem uma política habitacional estruturada em trajetórias mais uniformes se comparadas com o segundo período, que é caracterizado pela fragmentação decorrente das crises institucionais e econômicas no país.

Verifica-se que aquilo que se anuncia como mudança, obviamente abre janelas para oportunidades de mudanças positivas na política habitacional; entretanto, a simples promulgação de leis e a instituição de políticas públicas não garantem a efetiva mudança do contexto em que se inserem. Por isso, apesar de haver momentos nas trajetórias das PNHS em que há uma quantidade expressiva de marcos institucionais – como apresentado no segundo período –, estes não necessariamente refletem mudanças efetivas sobre as demandas habitacionais.

Ao analisar os três períodos da política habitacional no país, constata-se que a “hegemonia do setor privado como agente promotor tem várias consequências sobre a característica de oferta” (CARDOSO, ARAGÃO, 2013, p. 54). Desde a criação do BNH,

verifica-se uma permanência das mesmas fontes de recursos (FGTS e SBPE) [...] e de algumas características importantes dos programas habitacionais brasileiros (tanto da segmentação das faixas de renda [...], quanto pelo financiamento deste consumo) (SHIMBO, 2016, p. 130).

Entre as mudanças que ocorreram na estrutura de recursos, a transferência das atribuições de gerenciamentos do programa para a CEF é reconhecida por fortalecer essa hegemonia.

Se existem com o passar dos anos permanências nas estruturas das políticas habitacionais, sua configuração no espaço também não foge a essa lógica. A excessiva padronização das grandes glebas urbanas localizadas em periferias, a falta de qualidade de inserção urbana e de construção arquitetônica e a pouca inovação na tecnologia de construção são condições constantes nos programas habitacionais, desde a criação BNH. Mais uma vez, tem-se a ideia de “atraso” mencionado por Martins (1994); entretanto, tal atraso não apenas se relaciona a um lapso de ações e efetivações ao longo do tempo – como observado nas trajetórias da gestão urbana na seção anterior desta tese –, mas também é atribuído à repetição nas formas de solucionar, agir e implementar as políticas habitacionais de interesse social no Brasil.

Conforme apresentado no esquema da Figura 4, mesmo havendo no início do terceiro período (2003-2015) um recente alinhamento entre a legislação urbana, as instituições públicas e a política nacional de habitação, deu-se continuidade a um padrão de financiamento fundamentado na liberação de recursos e crédito para faixas de renda mais altas e a predileção de estratégias de provisão habitacional por meio da construção de moradias. O padrão de configuração espacial desses projetos habitacionais resultou na intensificação da segregação socioespacial, no número de ocupações irregulares e no déficit habitacional, cada vez mais qualitativo (CARDOSO, ARAGÃO, 2013). Segundo Bonduki (2019),

[...] a permanência de um elevado déficit habitacional concentrado na baixa renda depois de décadas de política habitacional impulsionada pelo governo federal evidencia o fracasso dos programas públicos e a incapacidade dos mecanismos de mercado para o enfrentamento do problema (p. 82).

Os dados apresentados neste capítulo ratificam os desafios para a consecução do direito social básico de moradia no país. As informações levantadas enfatizam a concepção de que, na política nacional de habitação de interesse social, as impermanências anunciadas coexistem com uma recorrência de permanências.

As impermanências são observadas em algumas mudanças na trajetória das políticas de habitação social, principalmente vinculadas aos inícios e aos fins dos períodos, – como por exemplo, a instituição do BNH e o fim do programa; e a criação do PAC e PMCMV. No entanto, aquilo que se anuncia como início (ou mesmo fim) de mudanças, parece permanecer em sua estrutura inerte de formulação e de resultado de implementação. Independentemente do ciclo político ou da forma de execução – por meio de uma política mais estruturada (como no primeiro ou terceiro período), ou ausente e fragmentada (como no segundo período) –, os dados parecem repetir a valorização de um desenvolvimento economicista e de pouco atendimento às camadas mais carentes.

No espaço urbano, as soluções também repetem padrões de inserção e acabam por agravar a segregação socioespacial. Desse modo, institucionalmente e espacialmente, a formulação de políticas de habitação social é caracterizada por repetições, mesmo que seus problemas sejam reconhecidos. O próximo capítulo dá início ao estudo de caso selecionado para esta tese e analisa as PNHS no município de Curitiba-PR em seu processo final de execução, destacando suas permanências e impermanências.

## 4. ESTUDO DE CASO

O objetivo do presente estudo de caso é analisar fenômenos de permanência e impermanência da Política Habitacional de Interesse Social (PHIS) – ou seja, compreender as mudanças (ou não mudanças) provocadas pela implementação da PHIS, em escala local, no município de Curitiba, PR.

Trata-se de um estudo qualitativo, exploratório, interpretativo e descritivo das trajetórias das PHIS neste município entre os anos de 1960 a 2015. Os resultados apresentados neste estudo conduzem à verificação de hegemonias entre aquilo que muda ou permanece no tempo e espaço.

Este capítulo é organizado em três partes. Inicia-se pela apresentação da metodologia de pesquisa (seção 4.1), na qual se explanam os métodos empregados para fazer a coleta de dados, bem como os adotados para analisar tais dados. Na sequência, descrevem-se os resultados da pesquisa (seções 4.2 e 4.3) e finaliza-se com as análises do caso estudado (seção 4.3).

### 4.1 METODOLOGIA DE ESTUDO DE CASO

A metodologia de estudo de caso é dividida em duas etapas, as quais buscam, – por meio de sequências de análises específicas –, observar as trajetórias da PNHIS em Curitiba. Cada etapa possui um procedimento metodológico fundamentado por perspectivas diferentes.

Na primeira, exploratória de pesquisa bibliográfica e documental, foram analisadas as trajetórias da PHIS de Curitiba pela perspectiva das mudanças normativas formalmente anunciadas como tais. Essa etapa contextualizou e identificou os principais eventos da política de habitação social relatados pela literatura, fornecendo subsídios para estruturar as análises da etapa seguinte.

A segunda, – por meio de entrevistas com técnicos e pesquisadores que participaram e contribuíram para a PHIS no município –, tem como base a perspectiva do que é efetivamente implementado nas políticas habitacionais. Estas entrevistas foram coletadas apenas com o intuito de obter um registro da percepção dos gestores e pesquisadores, não sendo a única fonte possível para se examinar os fenômenos de permanências e impermanências no município. Porém, optou-se por elaborar a

análise a partir dessa amostra, já que o estudo aqui apresentado se volta para as políticas habitacionais em suas trajetórias.

Nessa segunda etapa, as entrevistas são compostas por três sequências de codificações: aberta, focada e teórica. Segundo Charmaz (2006), a codificação é um processo no qual códigos são relacionados aos segmentos de dados; ou seja, ao analisar trechos de entrevistas, busca-se organizá-los por meio de códigos. A codificação auxilia na interpretação dos dados que emergem das entrevistas, bem como facilita as comparações entre estes e as teorias sobre o tema em estudo. Conforme Holsti (1969, p. 94),

a codificação é um processo em que dados brutos são sistematicamente transformados e agregados em unidades, que permitem a descrição precisa das características de conteúdo relevantes. Este procedimento metodológico estabelece relações e comparações que conduz[em] à identificação de categorias de análises”.<sup>67</sup>

A estrutura de codificações é baseada na metodologia da Teoria Fundamentada Construtivista (CHARMAZ, 2006), a qual se revela propícia para o estudo em questão, uma vez que foca em processos complexos – compostos pela análise de uma diversidade e sobreposição de períodos – e busca explicar movimentações de um determinado fenômeno ao longo do tempo.

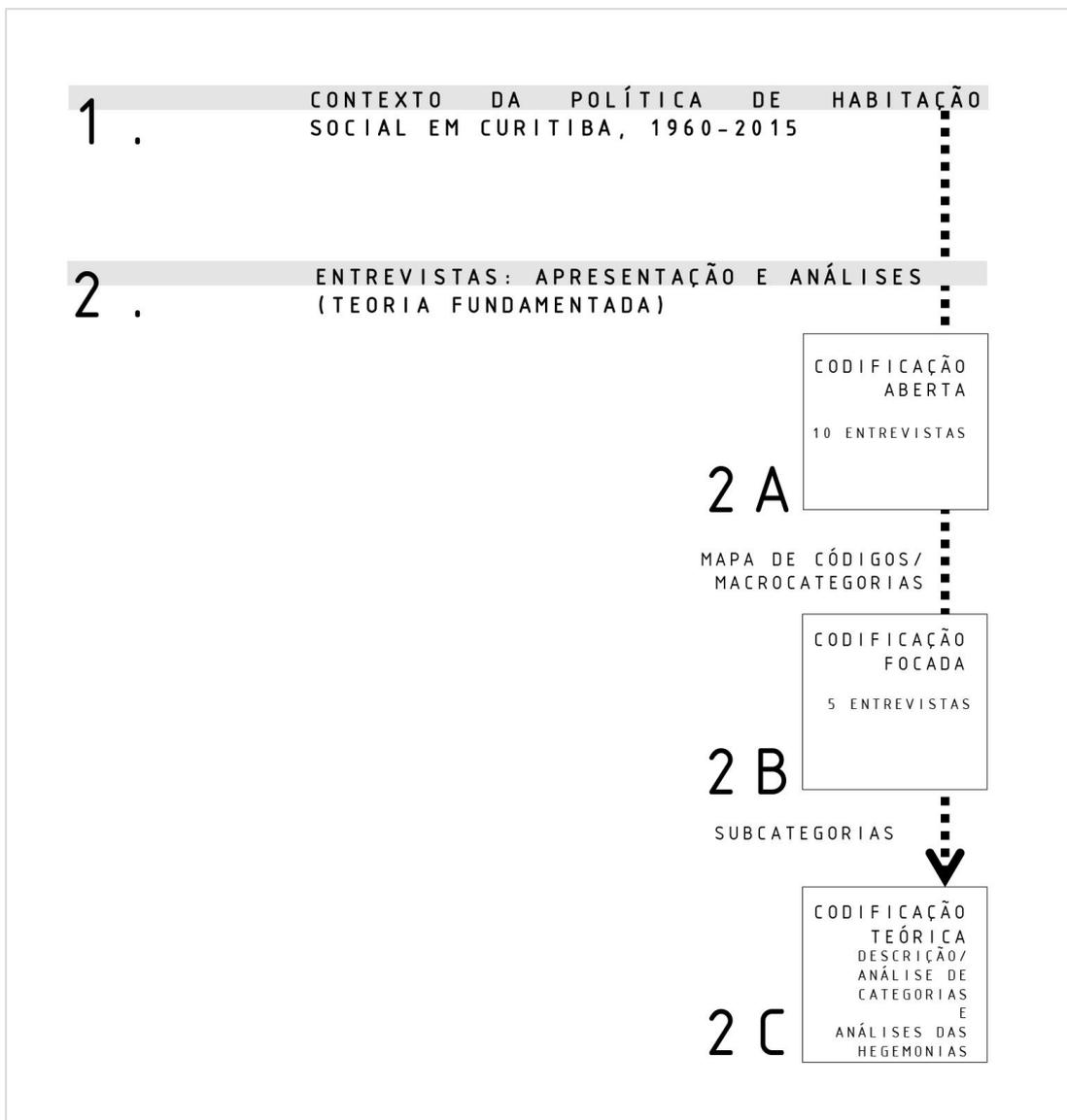
No caso desta tese, as movimentações caracterizam-se pelo fluxo de ações, formas de implementação e resultados da PHIS no município de Curitiba-PR entre os anos de 1960 e 2015. Na medida em que cada fase de codificação foi sendo aplicada, os dados foram refinados e as análises se aproximaram de proposições teóricas relevantes para a tese. As entrevistas e os resultados das codificações têm como objetivo conduzir e ordenar os resultados e análises dos fenômenos nas trajetórias da PHIS no município, identificando, assim, suas permanências e impermanências.

A Figura 5 ilustra a estrutura de duas etapas do estudo de caso desta tese, bem como a sua sequência de aplicação.

---

<sup>67</sup> No original: “Coding is the process whereby raw data are systematically transformed and aggregated into units which permit precise description of relevant content characteristics” (HOLSTI, 1969, p. 94, tradução livre).

Figura 5: Digrama da Estrutura e Sequência das Etapas do Estudo de Caso, Fases de Codificação e Resultados.



Fonte: A Autora (2020).

Os objetivos e os procedimentos metodológicos das coletas de dados, bem como as categorias de análise empregadas para cada uma das duas etapas do estudo de caso são detalhados nos subitens a seguir.

#### **4.1.1 Etapa 01 - Contexto da Política de Habitação Social em Curitiba de 1960 a 2015**

Nesta primeira etapa da pesquisa, contextualizam-se as PHIS no município de Curitiba. As análises desta etapa foram realizadas pela perspectiva das mudanças anunciadas e implementadas por ações normativas e legais, por planos e programas de habitação. Uma vez que tais proposições de mudança não garantem sua efetivação, as análises primordialmente focaram nas ações da gestão pública municipal, bem como nas ações normativas e institucionais. Compreender tais propostas e intenções foi necessário para identificar, na etapa seguinte, o que e como realmente foram executadas as mudanças na política habitacional do município.

Esta etapa da pesquisa, exploratória e descritiva, foi realizada por meio de revisão da literatura sobre o tema, em pesquisa bibliográfica e documental. Foram selecionados autores<sup>68</sup> cuja produção se debruça sobre a problemática da PHIS no município e as intervenções que estas sofrem – intervenções estas relacionadas às ações do planejamento e da gestão urbana no município.

A partir dos critérios de seleção, os dados para a contextualização realizada neste capítulo foram coletados em artigos e livros, teses e dissertações, bem como em documentos institucionais e normativos do município de Curitiba – como a legislação municipal, as cartilhas e planos, por exemplo.

As referências foram disponibilizadas em websites ou fisicamente pelas instituições públicas responsáveis pela implementação das políticas habitacionais em Curitiba. Para exemplificar, entre essas instituições estão a Companhia de Habitação Popular de Curitiba (COHAB-CT), a Prefeitura Municipal e o Instituto de Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC).

O resumo, com os procedimentos metodológicos e resultados desta etapa, é apresentado no quadro a seguir.

---

<sup>68</sup> O quadro com seleção de referências e autores é apresentado no apêndice B.

### Quadro 1: Procedimentos metodológicos e resultados da etapa 01

Etapa 01		
CONTEXTO DA PHIS EM CURITIBA-PR	<b>Procedimentos metodológicos</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Pesquisa exploratória bibliográfica e documental;</li><li>2. Seleção de eventos nas referências coletadas;</li><li>3. Descrição dos eventos e trajetórias das PHIS em Curitiba;</li><li>4. Formatação de quadros, com identificação de eventos na PHIS no município. Os eventos foram organizados em sequência cronológica e com a identificação das respectivas referências.</li></ol>
	<b>Resultados</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Descrição e contextualização dos eventos e das trajetórias das PHIS em Curitiba;</li><li>2. Quadros com principais eventos na PHIS do município;</li><li>3. Identificação das principais mudanças anunciadas na PHIS no recorte temporal entre os anos de 1960 a 2015.</li></ol>

Fonte: A Autora (2020).

Os eventos institucionais de relevância nas trajetórias da PHIS de Curitiba são apresentados em quadros, dispostos em sequência cronológica, identificados e referenciados. Ao final das análises desta etapa, os eventos são esquematizados em linha do tempo e complementam a Figura 4, já apresentada nas seções dos contextos teórico-referenciais (3.2 e 3.3).

#### 4.1.2 Etapa 02 – Entrevista: Apresentação e Análises

Nesta segunda etapa da pesquisa são analisadas as possíveis impermanências e permanências nas trajetórias da PHIS no município de Curitiba-PR, observadas pela perspectiva do que é efetivado e implementado. Esta etapa se baseia na Teoria Fundamentada Construtivista, em que as entrevistas passam por consecutivas análises por meio de codificações, dando origem a conclusões teóricas, – isto é, a interpretação e apresentação de conceitos que buscam esclarecer os fenômenos observados (CHARMAZ, 2006, p.8). A sequência de codificações faz emergir categorias de análise, cujas especificações, comparações e inter-relações propõem explicar os fenômenos de impermanência e permanência discutidos na tese.

De acordo com Charmaz (2006), a codificação da Teoria Fundamentada baseia-se na identificação e observação de fragmentos de dados, os quais, ao serem analisados, são descritos em categorias, que os resumem e os qualificam. Segundo a mesma autora, este processo de codificação é uma forma de interpretação analítica

qualitativa de fenômenos ou ideias abstratas, que, realizado em reiterados procedimentos, pode vir a identificar categorias teóricas<sup>69</sup>.

Assim, seguindo a sequência metodológica de codificações da Teoria Fundamentada Construtivista, esta etapa do estudo de caso é subdividida em três fases: a) codificação aberta ou inicial; b) codificação focada; e c) codificação teórica. A primeira e a segunda codificação têm o objetivo de fazer emergir códigos e categorias, para auxiliar na organização de dados na última codificação teórica. A descrição metodológica de cada fase é apresentada a seguir.

#### A) Codificação aberta ou inicial

Na codificação aberta, a coleta de dados foi realizada por meio da aplicação de dez entrevistas. A amostra de entrevistados desta etapa foi constituída por dez técnicos que atuam há, no mínimo<sup>70</sup>, vinte anos em instituições responsáveis pela implementação da PHIS em Curitiba (IPPUC, COHAB-CT, Secretaria de Urbanismo e CEF), com experiência no planejamento e na gestão da PHIS.

Considerando esses requisitos, a escolha dos dez técnicos entrevistados se deu por meio de indicação das instituições responsáveis pela implementação da política de habitação no município, ou por recomendação de outros técnicos que já haviam respondido à pesquisa.

Nessa primeira codificação, foram aplicadas entrevistas estruturadas, as quais obedeceram a um roteiro de aplicação previamente delineado pelo pesquisador (LAKATOS, MARCONI, 2002). Os passos adotados foram os seguintes: iniciou-se pela contextualização e apresentação da pesquisa; em seguida, confirmou-se a competência técnica do entrevistado a fim de identificar e caracterizar os fenômenos em estudo; por último, foram realizadas duas perguntas abertas, de modo que os

---

<sup>69</sup> Conforme Charmaz (2006, p. 48, tradução livre): “Nossos códigos mostram como selecionamos, separamos e classificamos os dados para iniciar a contabilidade analítica deles. Os códigos qualitativos separam os segmentos de dados, nomeiam-nos em termos concisos e propõem um identificador analítico para desenvolver ideias abstratas para interpretar cada segmento de dados. Quando codificamos, perguntamos: quais categorias teóricas essas declarações podem indicar?”  
No original: “Our codes show how we select, separate, and sort data to begin analytic accounting of them. Qualitative codes take segments of data apart, name them in concise terms, and propose an analytic handle to develop abstract ideas for interpreting each segment of data. As we code, we ask: which theoretical categories might these statements indicate?”

<sup>70</sup> Justifica-se a escolha desta amostra considerando que estes tenham tempo de experiência necessário nas trajetórias da política de habitação de interesse social e possam contribuir com análises das permanências e impermanências.

entrevistados, com base em seu conhecimento e experiência, descrevessem e narrassem os eventos em causa.

Para Charmaz (2006, p.29), a pergunta aberta tem por finalidade permitir a exposição de uma ampla gama de dados por meio da vivência dos entrevistados. A pergunta deve ser suficientemente aberta para que se obtenha um máximo de informações e opiniões possíveis a respeito do tema desejado. Desse modo, a sequência do roteiro da entrevista<sup>71</sup> é apresentada no quadro abaixo.

**Quadro 2: Roteiro de entrevista aplicado na codificação aberta.**

<b>Contextualização e apresentação da pesquisa</b>	Considera-se que permanências são os fenômenos de não mudança na PHIS, e que as impermanências são os de mudanças na PHIS.
<b>Primeira Pergunta</b>	Com base em sua experiência e conhecimento da PHIS, seria possível caracterizar momentos de permanência e de impermanência em Curitiba entre os anos de 1960 e 2015?
<b>Segunda Pergunta (aberta)</b>	Se sim, o que mudou e o que não mudou nas Políticas de Habitação de Interesse Social em Curitiba?

Fonte: A Autora (2020).

Nesta primeira codificação<sup>72</sup> das entrevistas, os trechos e linhas das transcrições que caracterizam os possíveis fenômenos de permanências e impermanências foram relacionados e organizados conforme sua temática ou núcleos de sentido.<sup>73</sup> Estes temas deram origem aos códigos, os quais, por sua vez, foram nomeados de acordo com os próprios termos usados pelos entrevistados – como, por exemplo, “mudança no zoneamento”, “localização dos projetos”, “valor e preço da terra”, “estrutura de financiamento”, “objetivos dos programas habitacionais”, “vazios e ocupação”, etc.

Durante as análises desta primeira etapa, os dados emergentes foram preliminarmente interpretados, buscando encontrar associações iniciais entre os

---

<sup>71</sup> As entrevistas foram realizadas com auxílio de um gravador e, depois, transcritas. A gravação das mesmas foi autorizada pelos entrevistados, por meio de um Termo de Consentimento de Livre Esclarecimento. A aplicação de entrevistas e perguntas propostas nesta pesquisa também foi aprovada em Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da PUCPR. Para preservar a identidade dos participantes, as entrevistas foram enumeradas e, na descrição dos resultados, são identificadas pelo seu respectivo número. As respostas dos entrevistados foram transcritas e sua análise para codificação foi realizada pelas linhas e trechos de cada entrevista.

<sup>72</sup> A codificação foi realizada com o auxílio do software Atlas.ti.8, que organizou este processo de análise nas transcrições.

<sup>73</sup> Segundo Bardin (2011), a frequência de aparição dos núcleos de sentido que compõem os trechos de comunicação “podem significar alguma coisa para o objeto analítico escolhido” (p. 135).

códigos e assim ordenar os primeiros resultados da pesquisa. Ao final desta análise, os códigos e resultados foram apresentados em um mapa esquemático. Neste mapa, foi possível realizar uma organização prévia dos resultados que emergiram das entrevistas, identificando assim duas macrocategorias de análise.

Segundo Charmaz (2006, p.50), essa primeira codificação é ainda provisória, pois deixa em aberto outras possibilidades analíticas para a criação de códigos que podem emergir progressivamente nas outras etapas.

Nesta pesquisa, à medida que estas codificações foram sendo aplicadas e analisadas, surgiram lacunas e a necessidade de coletar mais dados. A identificação dessas lacunas e sua descrição dos resultados finaliza essa primeira fase de codificação. A próxima etapa, portanto, complementa esses resultados por meio de uma nova coleta de dados e uma segunda codificação focada.

#### B) Codificação focada

A partir dos resultados obtidos na codificação aberta, foi possível identificar inter-relações entre os códigos resultantes da primeira etapa, que foram organizados em macrocategorias. Apesar da primeira codificação definir uma organização prévia, as macrocategorias ainda apresentavam uma abrangência no número de códigos e imprecisão. Desse modo, foi realizada uma segunda sequência de entrevistas e uma nova fase de codificação.

A codificação focada buscou refinar os códigos e classificá-los em subcategorias. Conforme Glaser (1978), a codificação focada é a fase na qual os códigos apresentam-se mais diretos, seletivos e conceituais. Nessa segunda codificação, os códigos são sintetizados e podem explicar segmentos de dados maiores.

Para auxiliar nesse refinamento de dados, foi estipulada uma nova mostra, com mais cinco entrevistados, composta por técnicos que contribuíram para a implementação da política de habitação social no município e/ou pesquisadores com estudos voltados para a PHIS em Curitiba.<sup>74</sup> Os técnicos e pesquisadores desta etapa foram todos indicados pelos entrevistados da etapa anterior.

---

<sup>74</sup> Assim como na etapa anterior, estas entrevistas foram gravadas e transcritas com autorização de todos os entrevistados, que assinaram o Termo de Consentimento Livre Esclarecido, previamente aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da PUCPR.

Considerando que a codificação focada tem como objetivo sintetizar e explicar segmentos de dados usando as informações de maior significado e frequência da codificação anterior, buscou-se encontrar relações analíticas de forma a reunir dados mais completos sobre os fenômenos em estudo (CHARMAZ, 2006, p.57).

Desse modo, as perguntas elaboradas para esta segunda fase de codificação foram estruturadas com base nas duas macrocategorias identificadas na fase anterior: 1) estrutura normativa e organizacional da PHIS em Curitiba; e 2) estrutura de inserção da PHIS no espaço urbano desta cidade.

As perguntas buscaram compreender e organizar, com mais especificidade, os códigos de cada categoria que qualificam as permanências e impermanências na PHIS em Curitiba.

**Quadro 3: Roteiro de entrevista aplicado na codificação aberta.**

<b>Contextualização e apresentação da pesquisa</b>	Considera-se que permanências são os fenômenos de não mudança na PHIS, e que as impermanências são os de mudança.
<b>Primeira Pergunta</b>	Com base em sua experiência e conhecimento da PHIS, o que mudou e o que não mudou na PHIS em termos legislativos e institucionais em Curitiba entre os anos de 1960 e 2015?
<b>Segunda Pergunta</b>	Com base em sua experiência e conhecimento da PHIS, o que mudou e o que não mudou na inserção da PHIS no espaço urbano em Curitiba entre os anos de 1960 e 2015?

Fonte: A Autora (2020).

As transcrições das novas entrevistas foram analisadas e comparadas com os códigos das entrevistas anteriores. As perguntas focalizadas e as respectivas respostas desta etapa auxiliaram na organização dos códigos dispersos referentes à fase anterior de codificação. De acordo com Tarozzi (2008, p. 74), nesta fase,

A codificação se põe em um nível analítico mais elevado: toma-se distância do plano principalmente descritivo e substantivo da codificação aberta, fechando-se algumas pistas [...] que, na codificação precedente, haviam sido deixadas abertas para aderir às sugestões que provinham de dados [...].

A codificação focada das entrevistas permitiu estabelecer relações, bem como confirmar, refutar e organizar os códigos nas duas macrocategorias, organizando-os em subcategorias de análise. A partir dessa nova classificação, os trechos de todas as entrevistas passaram, novamente, por uma nova codificação.

A seleção dos trechos relevantes e de interesse para a pesquisa encontram-se nos apêndices desta tese e foram separados e numerados conforme a sequências de

entrevistas<sup>75</sup>. Após o refinamento das categorias, foi necessário identificar as relações entre elas e analisá-las a partir de comparações entre novas revisões teóricas e dados institucionais, bem como cotejá-las com as diferentes perspectivas resultantes das etapas anteriores.

### C) Codificação Teórica

De acordo com Glaser (1978), as categorias desenvolvidas por meio da codificação nessa última fase são analisadas e relacionadas umas com as outras, com o objetivo de fazer emergir conclusões teóricas, para assim fundamentar os fenômenos estudados na tese. Na codificação teórica, segundo Charmaz (2006, p. 63), busca-se encontrar uma coerência analítica entre os códigos, complementada com um direcionamento teórico.

Seguindo as definições de Glaser (1978) e Charmaz (2006), buscou-se, na última fase de codificação deste estudo de caso, clarificar as categorias e subcategorias, e também relacioná-las: a) com os resultados encontrados nas entrevistas; b) com os dados disponibilizados por instituições públicas do município (COHAB-CT, IPPUC e Prefeitura Municipal); e c) e com o conteúdo de teses e dissertações sobre o tema.

A partir dos dados levantados por meio de pesquisa bibliográfica e documental, descreveram-se, compararam-se e analisaram-se as categorias e subcategorias – com o intuito de esclarecê-las e discuti-las a partir das permanências e impermanências na PHIS no município de Curitiba. Como continuidade das análises de codificação teórica, deu-se sequência à investigação da última e principal questão desta tese – qual seja, verificar as hegemonias entre os fenômenos de permanências e impermanências.

O Quadro 4 apresenta a sequência de procedimentos metodológicos e resultados de cada fase de codificação.

---

<sup>75</sup> Apêndice E.

**Quadro 4: Procedimentos metodológicos e resultados da etapa 02.**

Etapa 02		
CODIFICAÇÃO ABERTA	<b>Procedimentos metodológicos</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Seleção dos entrevistados segundo critérios da pesquisa;</li> <li>2. Aplicação de entrevistas;</li> <li>3. Transcrição das entrevistas;</li> <li>4. Codificação aberta de termos que surgem das entrevistas em análises das transcrições de linhas e trechos.</li> </ol>
	<b>Resultados</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mapa com códigos da codificação aberta;</li> <li>2. Primeira organização dos códigos e identificação de macrocategorias;</li> <li>3. Reorganização dos mapas e códigos conforme as macrocategorias;</li> <li>4. Identificação das lacunas remanescentes nesta primeira codificação.</li> </ol>
CODIFICAÇÃO FOCADA	<b>Procedimentos metodológicos</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Seleção dos entrevistados segundo critérios da pesquisa;</li> <li>2. Aplicação de entrevistas, com perguntas focalizadas;</li> <li>3. Transcrição das entrevistas;</li> <li>4. Codificação das entrevistas;</li> <li>5. Refinamento de categorias;</li> <li>6. Codificação focada de todas as entrevistas.</li> </ol>
	<b>Resultados</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Reorganização das macrocategorias em subcategorias;</li> <li>2. Seleção de trechos transcritos conforme subcategorias;</li> <li>3. Identificação de lacunas remanescentes nesta segunda codificação, principalmente relacionadas às análises das subcategorias.</li> </ol>
CODIFICAÇÃO TEÓRICA	<b>Procedimentos metodológicos</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Análise das macrocategorias e subcategorias com base de dados obtidos a partir das entrevistas codificadas, de dados institucionais e de novas referências teóricas, bem como das contextualizações já apresentadas na tese;</li> <li>2. Análise geral do estudo de caso da tese: verificação de hegemonias entre os fenômenos de permanência e impermanência sem subcategorias (seção 4.3).</li> </ol>
	<b>Resultados</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Descrição das análises organizadas conforme macrocategorias e subcategorias (seção 4.3);</li> <li>2. Descrição da análise geral (item 4.4).</li> </ol>

Fonte: A Autora (2020).

A partir da coleta de dados, a próxima seção apresenta os resultados das duas etapas do estudo de casos. A descrição dos resultados é organizada em duas seções conforme as etapas da metodologia: a seção 4.2, sobre o contexto da Política de Habitação Social em Curitiba (Etapa 01); e a seção 4.3, sobre a aplicação de entrevistas e sequência de codificações (Etapa 02).

## 4.2 CONTEXTO DA POLÍTICA HABITACIONAL EM CURITIBA (1960-2015)

Nesta primeira etapa do estudo de caso, busca-se contextualizar a política habitacional no município de Curitiba-PR entre os anos de 1960 a 2015, a partir da seleção de eventos na trajetória da PHIS, para depois aplicar e analisar as entrevistas.

Os eventos selecionados constituem mudanças propostas pela gestão pública do município nas políticas habitacionais, representadas por planos, programas, projetos e legislações. Mesmo que limitados a um discurso – e mesmo que não constituam necessariamente mudanças efetivadas –, tais eventos representam a intenção de uma permanência.

Depois de finalizada a coleta de dados, os resultados desta etapa foram descritos e organizados em três períodos<sup>76</sup> das Políticas de Habitação de Interesse Social: de 1960 a 1985, de 1986 a 2002 e de 2003 a 2015. Os eventos identificados nesta fase de contextualização são apresentados na descrição de cada período, listados em quadros.

### Primeiro Período: de 1960 a 1985

O início do primeiro período reflete, na política habitacional de Curitiba, um conjunto de práticas decorrentes das mudanças que ocorreram na questão habitacional em nível federativo, principalmente aquelas da metade da década de 1960, com a criação do BNH.

Conforme Albuquerque (2007), seguindo a tendência observada no restante do país, o paradigma que norteava as intervenções em Curitiba neste primeiro período era caracterizado pela busca da erradicação de favelas. Tal intenção restou evidenciada pela Lei Municipal nº 2.515,<sup>77</sup> que aprovou em 1964 a Política

---

<sup>76</sup> Conforme já apresentados na seção 3.3: Impermanências e Permanências na PNHS.

<sup>77</sup> Lei nº 2515/1964: Dispõe sobre a política habitacional no município de Curitiba. **Art. 1º** Na forma desta Lei, e da Lei Federal nº 4.380, de 21 agosto de 1.964, o Poder Executivo deverá formular e executar a Política Habitacional do Município, objetivando: 1) O entrosamento da Municipalidade com os órgãos públicos federais e estaduais, bem como a iniciativa privada, no sentido da solução do problema habitacional de Curitiba; 2) O estímulo e orientação à iniciativa privada no campo habitacional; 3) A criação de recursos locais que, somando-se aos de outras fontes, permitam a necessária oferta de financiamento para a construção da habitação de interesse social e aquisição da casa própria, especialmente pelas classes da população de menor renda; 4) O planejamento territorial e socioeconômico, além da formulação de normas técnicas para a definição de loteamentos e casas populares, de modo a permitir-se a máxima utilização dos recursos regionais disponíveis, para o

Habitacional no Município, seguindo as diretrizes estabelecidas pela Lei Federal n. 4.380/1964.

Em seu artigo 3º, a Lei Municipal dispôs:

**Art. 3º** Na elaboração execução do Plano Habitacional de Curitiba, bem como no financiamento, serão prioritárias:

I - A construção de conjuntos habitacionais destinados à eliminação de favelas, mocambos e outros aglomerados em condições sub-humanas de habitação;

II - A urbanização de terrenos do patrimônio municipal ou da Companhia de Urbanização e Saneamento de Curitiba (URBS), destinados à construção de habitações para venda a munícipes que ainda não possuam casa própria e cujo rendimento não ultrapasse dois (2) salários mínimos;

III - A execução de projetos de cooperativas de habitação ou de fundações sociais, cuja orientação técnica se adapte ao Plano Habitacional de Curitiba. (CURITIBA, 1964).

Um ano depois da criação da Lei, a COHAB-CT iniciou suas atividades no Município. No mesmo ano foi lançado o Plano Preliminar de Urbanismo, e em 1966 foi aprovado o Plano Diretor municipal pela Lei nº 2.828/66. Em 1967, foi finalizado o primeiro conjunto habitacional de financiamento do BNH – conjunto Nossa Senhora da Luz – na Cidade Industrial de Curitiba (CIC), bairro localizada na porção sul do Município. O conjunto habitacional, com configuração análoga aos padrões de implantação dos projetos habitacionais do BNH, entregou 2.150 unidades, com área maior que 700 mil metros quadrados de habitações e equipamentos (BOLETIM CASA ROMÁRIO MARTINS, 2006). No entanto, segundo Albuquerque (2007, p.72), apesar de o programa prever uma significativa quantidade de unidades para época, o número de unidades do conjunto habitacional não foi suficiente para atender à demanda. Mesmo que a quantidade de famílias residentes em favelas fosse relativamente pequena para o município (2% da população total), a autora confirma que nem todas as famílias se encaixavam nos critérios de financiamento dos programas do BNH.

Um ano após a finalização do conjunto Nossa Senhora da Luz, a Lei nº 3.318/1968 ratificou o intuito de erradicação das favelas no município ao estabelecer, como objetivo, a construção de núcleos de moradias transitórias para famílias situadas em áreas irregulares (nos bairros Boqueirão, Barreirinha, Santa Amélia e Jardim Campo Alegre), até que lhes fosse possível adquirir ou locar um imóvel.

---

atingimento das finalidades desta Lei; 5) A execução de projetos de conjuntos habitacionais ou de urbanização de terrenos destinados à construção de moradias.

Esse era, aliás, o contexto desse período: o de uma forte crença de que o déficit habitacional poderia e seria reduzido drasticamente – ou mesmo eliminado –, a partir da construção de conjuntos habitacionais. Tal crença, porém, já indicava falhas e questionamentos: o referido programa enfrentou dificuldades, tendo sido extinto quatro anos depois de sua criação sob a justificativa de que os núcleos temporários haviam se tornado definitivos (ALBUQUERQUE, 2007).

No início da década de 1970, foram implementadas as Leis nº 3.503/69<sup>78</sup>, nº 4199/72<sup>79</sup> e nº 5234/75<sup>80</sup>, que regulavam e delimitavam o zoneamento em Curitiba. As mudanças normativas ocorridas nesse período eram simultâneas ao momento de formação da base da estrutura metropolitana (SILVA, 2012) e de estímulo à ocupação de áreas industriais no município.

Em 1976, teve início a produção de habitação popular pelo Plano Habitacional da Cidade Industrial de Curitiba, o qual perdurou por cinco anos. Contudo, se o programa habitacional visava acompanhar e incentivar o desenvolvimento industrial no município (POLUCHA, NASCIMENTO NETO, 2019), a sua produção de unidades habitacionais à população de baixa renda não foi condizente com toda a demanda que o setor produziu – o que, inclusive, acentuou o número de assentamentos precários no Município (POLUCHA, 2010).

Conforme Bertol (2013), o Plano Habitacional da Cidade Industrial de Curitiba deu início à predominância de uma tipologia de ocupação característica do município, na qual se verifica uma produção habitacional de interesse social em áreas de vazios urbanos afastados do centro e com intuito de promover frentes de expansão municipal. Furlan (2020) acrescenta que o projeto habitacional para o CIC consistia em um plano-piloto para a implantação de lotes urbanizados, modelo que foi reafirmado no município nos anos subsequentes.

A população de Curitiba na década de 1960, segundo dados do IBGE, era de 342.209 habitantes. Nas décadas seguintes, esse número aumentou progressivamente – quase que dobrando a cada década –, perfazendo um total de 624.362 habitantes em 1970, e 1.052.147 habitantes em 1980.

---

<sup>78</sup> Da delimitação para as zonas do município de Curitiba (CURITIBA, 1969).

<sup>79</sup> Dispõe sobre zoneamento urbano de Curitiba, e revoga artigos 5º a 41 da lei nº 2828/66, o artigo 36 da Lei n. 2442/66, e as Leis 2995/67 e 3503 (CURITIBA, 1972).

<sup>80</sup> Modifica a Lei n. 4199/72 e dá outras providências (CURITIBA, 1975).

De acordo com Albuquerque (2007, p.44), a taxa de crescimento de domicílios irregulares no município durante a década de 1970 era duas vezes superior à taxa de crescimento total de domicílios no mesmo período<sup>81</sup>. Bertol (2013) aponta que este cenário indicava um problema habitacional que não se resumia apenas a migrações e ao aumento populacional, mas também estava associado a um crescente empobrecimento da população.

Os dados disponibilizados pelo Instituto de Planejamento e Pesquisa Urbana em Curitiba (IPPUC, 2005) revelam que a taxa de incremento anual de domicílios irregulares no ano de 1974 era de 22,65% (Tabela 3). Diante disso, ocorreu em 1976 o lançamento do Programa de Desfavelamento (Lei nº 5.358/1976), que, assim como os programas anteriores, buscava a erradicação de favelas por meio da provisão de novas habitações às famílias em situação irregular.

É importante ressaltar que o Programa de Desfavelamento não buscava prover acesso à moradia por meio da reurbanização e regularização fundiária. Assim como na ação promovida no Conjunto Nossa Senhora da Luz e na Política de Erradicação de Favelas (1958), o Programa também sustentava a crença na provisão habitacional por meio da realocação e da remoção de favelas no município.

Concomitante ao intenso movimento migratório e ao crescimento da demanda habitacional, o município recebeu no decorrer da década de 1970 uma série de intervenções urbanísticas<sup>82</sup> associadas ao início da promoção de uma imagem de “cidade-modelo” que, ao longo dos anos, viria a reforçar a dualidade entre: o ideal proposto por essa imagem e as demandas sociais e habitacionais não atendidas (ALBUQUERQUE, 2007). Se, de um lado, algumas das intervenções anunciavam um aparente desenvolvimento, de outro, os programas de habitação já revelavam uma incapacidade em suprir a demanda das populações de rendas mais baixas e sem condições para buscar um financiamento (POLUCHA, NASCIMENTO NETO, 2019).

Para Moura e Kornin (2009, p. 19):

O impacto inicial do crescimento populacional e da intensificação no uso do solo metropolitano foi simultâneo à implementação de um processo ininterrupto de planejamento urbano em Curitiba. Tendo a norma e o mercado imobiliário a seu favor, esse planejamento induziu o crescimento da ocupação para áreas periféricas internas e principalmente externas aos seus limites

---

<sup>81</sup> Segundo a autora, a taxa de crescimento anual de domicílios, de 1970 a 1980, era de 6,72; já as taxas de crescimento anual dos domicílios eram de 13,44 (ALBUQUERQUE, 2007, p. 44).

<sup>82</sup> O fechamento da Rua XV (1971); a implantação dos setores estruturais (1972) e a circulação dos ônibus expressos (1974).

administrativos. O planejamento, restrito à competência legal peculiar do município, pôde organizar o espaço intraurbano, investindo em intervenções urbanísticas que garantiram eficácia na implementação de sua estratégia e na aplicação de seus instrumentos, a despeito da densificação da pobreza em suas fronteiras político-administrativas.

Como consequência das decisões e opções de planejamento adotadas no município, especialmente aquelas vinculadas ao mercado imobiliário, a formação da periferia da cidade conformou-se a uma característica peculiar. De acordo com Silva (2014, p. 67-68):

[...] as favelas surgem e concentram-se em Curitiba; e a produção da habitação pelo Estado concentra-se na cidade-polo. A formação da periferia metropolitana entre as décadas de 1950 e 1970, período de maior fluxo migratório, derivou predominantemente da produção regular de loteamentos e localizou-se nos limites de Curitiba e municípios de seu entorno, e a ocupação dos terrenos se fez pela autoconstrução.

Como salientado pela autora, os programas habitacionais e os projetos de loteamentos implementados até o ano de 1978 foram aprovados anteriormente às regulações relevantes para ocupação da cidade e dos municípios adjacentes a ela. É o caso, por exemplo, do Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Curitiba (1978), dos Planos Diretores da Região Metropolitana e da Lei Federal de Parcelamento do Solo de 1979. Esta forma de ocupação resultou na aprovação de loteamentos distantes dos núcleos urbanizados, com uma infraestrutura precária e localizados em áreas de maior vulnerabilidade ambiental.

A demanda populacional da cidade-polo se estendia para alguns dos municípios da região metropolitana, os quais, sem um preparo de um arcabouço normativo mais consolidado<sup>83</sup>, recebiam a população com uma regulação urbanística ainda ausente de “normas de parcelamento, uso e ocupação do solo” (SILVA, 2014, p.68). De acordo com Nascimento Neto (2015, p. 140),

Observa-se neste período grande fragilidade institucional nos municípios vizinhos, levando à aprovação de loteamentos em áreas inadequadas, sem padrões mínimos de infraestrutura que, por vezes, sequer foram implantados. Este processo gerou diversos conflitos fundiários e ambientais que permanecem até hoje.

Em resposta aos movimentos sociais e à necessidade de encontrar outras formas de solução para as demandas habitacionais de Curitiba, foram aprovados a

---

<sup>83</sup> Como por exemplo, os municípios de Piraquara e São José dos Pinhás, que tiveram grande crescimento nas décadas de 1950 e 1960.

Carta Favela (1980) e o Plano de Atuação de Favelas. De acordo com Albuquerque (2007), o documento da Carta propunha – como alternativa para a intervenção em assentamentos irregulares – que fosse realizada a urbanização das favelas, além da sua remoção e realocação.

Entretanto, segundo Polucha e Nascimento Neto (2019), apesar de haver novas propostas por meio da Carta Favela, as soluções continuaram a priorizar as estratégias de realocação das famílias. Tal fato foi ratificado pela promulgação do Decreto nº 901/1980, que, no mesmo ano de criação da Carta Favela, criou o Setor de Habitação de Interesse Social (SEHIS) “como um instrumento de utilização de áreas vazias para a produção de habitação de interesse social [...] todos localizados na CIC” (POLUCHA, NASCIMENTO NETO, 2019, p. 9).

Apesar de o Decreto nº 901/1980 buscar a regulação das intervenções de habitação social em áreas demarcadas,<sup>84</sup> este não incorporava a regularização fundiária e/ou urbanização de assentamentos precários. Ao contrário, o seu regulamento reforçava a flexibilização de parâmetros urbanos e zoneamentos para permitir a atuação da COHAB em áreas industriais, o que desviou da verdadeira prioridade, que eram as camadas de população de menor renda (POLUCHA, NASCIMENTO NETO, 2019, p. 9).

Durante o ano de 1982 foi lançado o programa Comunidades Rurbanas, uma proposta vinculada à Carta Favela (1980). Esse programa focava na implementação de comunidades de produção hortigranjeira, destinando habitação às famílias de origem rural localizadas em assentamentos informais (ALBUQUERQUE, 2007, p. 79).

Em 1983 foram implementados os programas PROMORAR e FICAM (ambos de autoconstrução), vinculados ao Plano de Atuação de Favelas no Município. Esses programas buscavam atender as famílias removidas de favelas, com a condição de que estas auferissem de meio a três salários mínimos. A proposta desses programas era a de autoconstrução com assistência técnica da COHAB-CT tanto nos projetos arquitetônicos, quanto na própria construção da moradia. Para que participassem do programa, aos mutuários era exigida a comprovação de uma renda mínima, uma vez que o lote, os materiais e a infraestrutura lhes eram financiados. Esta condição limitou o público-alvo a ser atendido (FURLAN, 2020, p. 65).

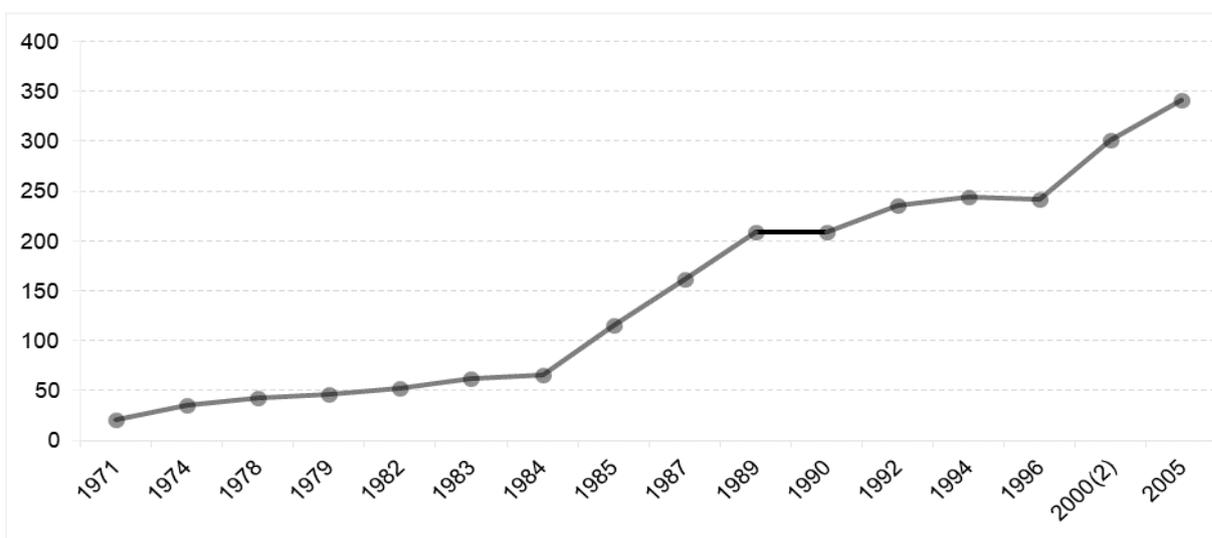
---

<sup>84</sup> Ver Lei n. 6.204/1981, que altera o zoneamento da CIC para viabilizar a demarcação da Zona Especial Habitacional (POLUCHA, NASCIMENTO NETO, 2019).

De acordo com Albuquerque (2007, p. 81), quatro anos depois da criação da Carta Favela, o município elaborou, em 1984, ainda sob vigência do BNH, o Plano Municipal de Habitação (PMH). Esse Plano também apresentava estratégias de loteamentos urbanos e de regularização de assentamentos irregulares por meio da implementação dos programas Prolocar (destinado a assentamentos emergenciais), Prolotes (destinado à produção de lotes urbanizados) e Favelas (destinado à urbanização e legalização de assentamentos irregulares). Como resultado das propostas, ocorreu, em 1985, a regularização fundiária na Vila Sibisa, na CIC.

Neste período, a COHAB-CT acumulou um estoque de terras públicas para o município, a fim de assegurar áreas para moradias sociais. O estoque facilitou o suprimento do déficit habitacional dos períodos seguintes; porém, com a extinção do BNH e o crescente processo de valorização imobiliária, foi insuficiente para prover a demanda habitacional progressiva no município (BERTOL, 2013; NASCIMENTO NETO, 2015). Conforme os dados disponibilizados pelo IPPUC, observa-se, na Figura 6 e na Tabela 3, que houve um aumento significativo no número de áreas irregulares em Curitiba a partir da metade da década de 1980. Entre os anos de 1984 e 1985, o número de ocupações irregulares praticamente dobrou, passando de 66 para 115, – o que revela uma taxa de crescimento de 74,24%. Os números de domicílios irregulares (ver Tabela 3) também apresentam uma progressão significativa a partir de 1984, com uma taxa de crescimento de 37,22%.

**Figura 6: Gráfico da evolução do número de áreas em ocupações irregulares em Curitiba, 1971 a 2005.**



Fonte: IPPUC/Banco de Dados, Setor de Pesquisa e Monitoração, 2005.

Nota: (2) Levantamento 1999/2000.

**Tabela 3: Áreas e Domicílios em Ocupações Irregulares (1) em Curitiba – de 1971 a 2005.**

Anos	Áreas		Domicílios	
	Abs.	Taxa de Crescimento <sup>(3)</sup>	Número Absoluto	Taxa de Crescimento <sup>(3)</sup>
1971	21		2.213	
1974	35	18,56	4.083	22,65
1978	43	5,28	5.068	5,55
1979	46	6,98	6.067	19,71
1982	52	4,17	7.716	8,34
1983	62	19,23	8.299	7,56
1984	66	6,45	11.388	37,22
1985	115	74,24	12.675	11,30
1987	162	18,69	18.442	20,62
1989	209	13,58	22.068	9,39
1990	209	0,00	24.570	11,34
1992	236	6,26	44.713	34,90
1994	244	1,68	50.663	6,45
1996	242	-0,41	52.042	1,35
2000 <sup>(2)</sup>	301	5,61	57.333	2,45
2005	341	3,17	62.267	2,09

Fonte: IPPUC/Banco de Dados, Setor de Pesquisa e Monitoração, 2005.

NOTA: (1) A expressão “ocupações irregulares” utilizada para o município de Curitiba corresponde à nomenclatura “Aglomerados Subnormais” utilizada pelo IBGE<sup>85</sup>; (2) Levantamento em 1999/2000; (3) Taxa Média Geométrica de Incremento Anual, que representa a evolução anual no período.

Para Albuquerque (2007, p. 81), houve no ano de 1984, – quando foram criadas as diretrizes para o Plano Municipal de Habitação –, um momento de inflexão na formulação de soluções habitacionais, as quais passaram a priorizar não apenas a produção de lotes urbanizados, como também ações de urbanização e regulação fundiária. De acordo com a autora, com a extinção do BNH em 1985 e a intensificação do período de recessão no país, os recursos federais se tornaram cada vez mais escassos; por isso, começou a surgir a necessidade de o município criar um Fundo Municipal de Habitação (FMH). No entanto, apesar de este fundo constar no Plano Municipal de Habitação, foi efetivado apenas em 1990 (Lei n. 7412/1990).

Assim, conforme mencionado anteriormente, os eventos identificados no primeiro período (1960-2015) são apresentados na Quadro 5 e listados em ordem cronológica.

<sup>85</sup> Conjunto constituído por no mínimo 51 unidades habitacionais (como casas e barracas) ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terrenos de propriedade alheia (pública ou privada), dispostos em geral de forma desordenada e densa, e carentes em sua maioria de serviços públicos essenciais. É a ocupação desordenada que, quando de sua implantação, não havia posse de terra ou título de propriedade (IPPUC, 2008, p. 81).

**Quadro 5: Eventos da PHIS em Curitiba durante o primeiro período (1964-1985).**

Nº	ANO	NOME	ESPECIFICAÇÃO	REFERÊNCIA
	1964	BNH e SFH (*)	INÍCIO DO BNH	MARCO INSTITUCIONAL NO BRASIL
1	1964	Lei nº 2515	LEI DE POLÍTICA HABITACIONAL	(ALBUQUERQUE, 2007)
2	1965	Lei nº 2545	CRIAÇÃO COHAB-CT	(ALBUQUERQUE, 2007)
3	1966	Lei nº 2828	PLANO DIRETOR	LEGISLAÇÃO MUNICIPAL
4	1966	Lei nº 2922	CRIAÇÃO DA SUPERINTENDÊNCIA V.N.S DA LUZ	(NETO, POLUCHA, 2019); (MOREIRA, 2014)
5	1968	Lei nº 3318	POLÍTICA DE ERRADICAÇÃO DE FAVELAS	(ALBUQUERQUE, 2007)
6	1969	Lei nº 3503	DEFINIÇÃO DE ZONEAMENTO	LEGISLAÇÃO MUNICIPAL
7	1972	Lei nº 4199	DISPOSIÇÃO SOBRE O ZONEAMENTO URBANO	LEGISLAÇÃO MUNICIPAL
8	1975	Lei nº 5234	MODIFICAÇÃO DA LEI 4199/ ZONEAMENTO	LEGISLAÇÃO MUNICIPAL
9	1976	PLANO DE CIDADE INDUSTRIAL (CIC)	PROGRAMA DA CIDADE INDUSTRIAL (CIC)	(ALBUQUERQUE); (NETO, POLUCHA, 2019); (FURLAN, 2020)
10	1976	Lei nº 5358	PLANO DE DESFAVELAMENTO	(ALBUQUERQUE, 2007); (NETO, POLUCHA, 2019)
	1979	Lei nº 6766 (*)	USO E PARCELAMENTO DO SOLO	MARCO INSTITUCIONAL NO BRASIL
11	1980	CARTA DA FAVELA/ Plano de atuação de favelas	CARTA DA FAVELA	(ALBUQUERQUE, 2007); (NETO, POLUCHA, 2019) (MOREIRA, 2014)
12	1980	Decreto nº 901: SEHIS E SETORES ESPECIAIS	CRIAÇÃO DE SETORES ESPECIAIS E SEHIS	(ALBUQUERQUE, 2007); (NETO; POLUCHA, 2019)
13	1982	COMUNIDADE RURBANAS	COMUNIDADE RURBANAS	(ALBUQUERQUE, 2007)
14	1983	PROMORAR/FICAM	PROMORAR/FICAM	(FURLAN, 2020)
15	1984	PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO	PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO	(ALBUQUERQUE, 2007)
16	1985	VILA SIBISA, CIC, REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	VILA SIBISA, CIC, REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	(ALBUQUERQUE, 2007)

Fonte: Baseado em ALBUQUERQUE (2007); BERTOL (2013); VASCO (2018), FERREIRA (2019), POLUCHA, NASCIMENTO NETO (2019); MOREIRA (2014), FURLAN (2020) e referidas legislações municipais.

(\*) Eventos federais de grande influência sobre as diretrizes municipais são adicionados no quadro como referência para os eventos municipais apresentados.

De 1964 a 1985 foram identificados dezesseis eventos, os quais representam a implementação de ações normativas e institucionais das políticas habitacionais de interesse social no município.

O próximo tópico busca identificar os eventos de mudança na PHIS de Curitiba entre os anos de 1986 e 2002.

### Segundo Período: de 1986 a 2002

Com o fim da Ditadura Militar – período caracterizado por decisões centralizadas pelo governo federal – e com a extinção do BNH, o segundo período foi marcado pela escassez dos repasses de recursos federais e, como consequência, por soluções coordenadas primordialmente pelo município. Em Curitiba, a política habitacional deu continuidade às estratégias de urbanização de lotes e projetos de regularização que se iniciaram no final do período anterior.

Nos últimos anos da década de 1980, os programas habitacionais foram fortemente influenciados pela presença de movimentos populares. Os incentivados pelas Associações de Moradores do Xaxim, Pinheirinho e Alto Boqueirão foram relevantes para a reivindicação de loteamentos para famílias e para o respectivo acesso ao direito da moradia (TONELLA, 2010; FURLAN, 2020). Segundo Tonella (2010, p. 245, essas associações formaram a Organização Xapinhal,<sup>86</sup> que, posteriormente, esteve relacionada à ocupação do bairro Sítio Cercado, no ano de 1988, exigindo a intervenção do Poder Público para o atendimento das famílias.

Mesmo com as reivindicações, Furlan (2020) afirma que as negociações foram lentas (duraram cerca de um ano), que houve aumento nas parcelas de financiamento (de 10% a 17%) e redução do prazo de pagamento de 20 para 10 anos. Tonella (2010) também destaca o movimento de ocupação da Ferrovia no ano de 1991, que esteve vinculado à União Geral dos Bairros. Segundo a mesma autora, os movimentos sociais deste período foram expressivos, inclusive para incentivar outros nas décadas seguintes.

---

<sup>86</sup> A ocupação Xapinhal foi organizada por dezesseis entidades comunitárias, pertencentes aos bairros Xaxim, Pinheirinho, Sítio Cercado e Alto Boqueirão (TONELLA, 2010, p. 245).

A transição entre as décadas de 1980 e 1990 foi caracterizada pela expressiva produção de programas que incentivavam a implementação de lotes urbanizados<sup>87</sup> (BERTOL, 2013; MOREIRA, 2014; POLUCHA, NASCIMENTO NETO, 2019; FURLAN, 2020). Ao longo da década de 1990, a urbanização dos lotes foi marcada por parcerias público-privadas, que elevaram os números de produção da COHAB (FURLAN, 2020). Entretanto, os números de lotes não refletem o atendimento da demanda habitacional das camadas mais necessitadas da população. As produções dos lotes configuraram-se, em realidade, em um conjunto de estratégias para a flexibilização de parâmetros de uso do solo como frentes de expansão urbana para o mercado (POLUCHA, NASCIMENTO NETO, 2019).

No ano de 1986, houve a proposição do Projeto de Mutirão para a Fabricação e Montagem da Casa Própria. A proposta fornecia o lote urbanizado com embrião de moradia, para a qual a SEAC custeava o material de construção; a Prefeitura Municipal adquiria e implantava os loteamentos e a infraestrutura; a COHAB-CT coordenava e geria o fornecimento de insumos para a construção dos componentes das casas e a participação comunitária; e as associações de moradores auxiliavam na coordenação comunitária. O lote e o embrião eram financiados pela comunidade, que ficava responsável pela construção de parte do loteamento, das peças e dos componentes da casa (sem remuneração do mutuário), bem como da complementação do embrião de moradia (FURLAN, 2020).

O início da década de 1990 se caracterizou pelo intenso fluxo migratório urbano-urbano, entre a capital e os municípios limítrofes. Nessa década também ocorre o surgimento de novas dinâmicas e relações produtivas na Região Metropolitana<sup>88</sup>. No ano de 1992, a taxa de crescimento de habitação irregular em Curitiba correspondia a 34,50%, a segunda maior entre os anos de 1971 a 2005 (IPPUC, 2005). Com a mesma intensidade, essa demanda era transferida para os municípios adjacentes e áreas limítrofes da capital, – o que contribuiu para o

---

<sup>87</sup> Os programas de lotes urbanizados produzidos nesta década representam um marco institucional pois foram contabilizados na produção da COHAB-CT. Entretanto, estes programas podem não ser considerados como uma política habitacional de interesse social no município, uma vez que os números de lotes não refletiram o atendimento da demanda habitacional das camadas mais necessitadas da população.

<sup>88</sup> Entre elas, pode-se mencionar a instalação de indústrias internacionais na região metropolitana e as “novas morfologias de habitat”, – como, por exemplo, os empreendimentos de condomínios privados de alto padrão nos municípios adjacentes e a expansão de empreendimentos da construção civil no bairro Mossunguê (SILVA, 2012, p. 67).

agravamento das questões das ocupações de áreas de risco, da vulnerabilidade socioambiental e da segregação espacial da RMC (DESCHAMPS, 2008; BERTOL, 2013; NASCIMENTO NETO, 2015).

No ano de 1990, ocorreu a implementação do Fundo Municipal de Habitação (FMH). Entre as mudanças promovidas pelo FMH, podem ser citadas a captação de recursos por meio de parcerias público-privadas, bem como as mudanças em algumas regulações de uso e ocupação do solo. Exemplos disso são a criação de parâmetros para o uso do instrumento de transferência de potencial construtivo (Lei n. 7420/1990<sup>89</sup>) e a possibilidade de flexibilização de padrões urbanísticos para a construção de conjuntos habitacionais (ALBUQUERQUE, 2007; POLUCHA, NASCIMENTO NETO, 2019).

Em 1991, foram lançados o Projeto Bairro Novo e o Programa de Lotes em Parceria Com a Iniciativa Privada (BERTOL, 2013; POLUCHA, NASCIMENTO NETO, 2019). Sobre esse último programa em específico, Bertol (2013) explica que, apesar de apresentar um expressivo número de produção de lotes, grande parte destes foi resultado dos Termos de Concessão do Uso do Solo (TUCs). Esses consistiam em contratos firmados com as famílias que ocupavam habitações irregulares, sem que, contudo, significassem uma solução habitacional eficiente. Segundo a autora,

a assinatura deste contrato não significou necessariamente nenhuma melhoria urbanística imediata ou a regularização jurídica destas áreas, mas apenas a formalização de um contrato de posse com a prefeitura mediante a pagamento de prestações mensais (BERTOL, 2013, p. 66).

No ano de 1994, as condições das parcerias público-privadas foram reguladas pela Lei n. 8412/1994, determinando que 20% dos lotes construídos por meio de tais parcerias deveriam ser destinados aos inscritos na COHAB-CT. Essa mesma Lei também modificou as medidas mínimas dos lotes (áreas e testadas) de habitação de interesse social, ao dispor, em seus artigos 2º e 5º, o seguinte:

Art. 2º. Consideram-se lotes populares aqueles com área inferior a 360,00m<sup>2</sup> (trezentos e sessenta metros quadrados), com área mínima de 180,00m<sup>2</sup> (cento e oitenta metros quadrados) e testada mínima de 8,00m (oito metros), e loteamentos populares aqueles que contenham, no mínimo, 75% de lotes populares. [...]

Art. 5º. Os lotes com área inferior a 360,00m<sup>2</sup> (trezentos e sessenta metros quadrados) admitirão apenas a construção de habitação unifamiliar, comércio e serviço vicinal (CURITIBA, 1994).

---

<sup>89</sup> Essa Lei institui parâmetros para instrumento de outorga onerosa do direito de construir.

Entre 1994 e 1996, foram construídos os projetos da Vila Tecnológica e da Vila dos Ofícios (regulamentados pelo Decreto nº477/1996). A Vila Tecnológica foi resultado de um projeto financiado pelo governo federal (Programa de Difusão para Tecnologia de Habitação de Baixo Custo – PROTECH), tendo sido executadas vinte e cinco unidades habitacionais com diferentes sistemas construtivos. Já o projeto da Vila dos Ofícios, implementado em 1995 e com duração de cinco anos, procurava unir categorias de moradia e trabalho no mesmo espaço (ALBUQUERQUE, 2007, p. 85), uma vez que as Vilas eram compostas por unidades de uso múltiplo, com sobrados geminados cujo pavimento térreo era destinado à produção de atividades econômicas.

Apesar de os projetos trazerem inovações para a habitação popular no município, ambos foram pouco representativos enquanto solução ao déficit habitacional. Albuquerque (2007, p. 85), referindo-se especificamente ao projeto Vilas dos Ofícios, aponta que este não obteve um resultado significativo, representando apenas 0,27% da produção total da COHAB-CT durante toda a década de 1990.

Em 1998, a Lei nº 9.640/1998<sup>90</sup> oficializou o início da flexibilização dos parâmetros urbanos para assentamentos irregulares e dispôs sobre o processo de regularização fundiária. Dois anos depois, a Lei nº 9.800/2000 redefiniu os parâmetros de uso e ocupação do solo no Município. No mesmo ano, a Lei nº 9.802/2000<sup>91</sup> definiu novas regulações para os SEHIS e concedeu incentivos de implementação a loteamentos de interesse social.

Segundo Polucha e Nascimento Neto (2019), apesar de haver incentivos e novas regulações normativas para o setor – que passou a incorporar o ordenamento fundiário –, ainda predominava o uso dos SEHIS como instrumento de flexibilização das legislações de uso e ocupação do solo para implementação de projetos da COHAB-CT. Dessa forma, os SEHIS funcionaram também como instrumento de flexibilização do zoneamento. Ao invés de priorizar os projetos de regularização fundiária, as intervenções privilegiavam o delineamento de novas glebas urbanas para novos loteamentos e/ou unidades. Reiterava-se a predileção do município em resolver a demanda habitacional por meio da ocupação de vazios urbanos e realocação de famílias.

---

<sup>90</sup> Dispõe sobre a regularização de parcelamentos do solo para fins urbanos, implantados irregularmente no município de Curitiba até a data de 31 de dezembro de 1993, e dá outras providências.

<sup>91</sup> Institui incentivos para a implantação de programas habitacionais de interesse social, e revoga a Lei nº 7.841/91.

Para Bertol (2013) e Albuquerque (2007), essa forma de intervir na demanda habitacional resultou na pouca qualidade de infraestrutura e na diversidade de localização dos lotes – majoritariamente afastados do centro e concentrados na porção sul do município. As autoras ainda ressaltam que os efeitos especulativos da expansão imobiliária, bem como a comercialização das unidades e loteamentos, ocasionaram a ampliação de um “mercado privado” da habitação de interesse social (ALBUQUERQUE, 2007, p. 91). Nesse período de maior ausência de uma política federal, – da mesma forma que se oportunizou a consolidação de novos mecanismos e regulações para a política de habitação social pela gestão do município –, também se impulsionaram práticas de provisão habitacional fortemente vinculadas aos interesses do mercado imobiliário.

Na transição entre as décadas de 1990 e 2000, destacam-se os avanços no processo de aprovação e execução de projetos em favelas. O momento foi representado pela Criação do Grupo de Análise e Aprovação de Assentamentos de Interesse Social (GAALIS); pela operação Cajuru, que utilizava recursos do Banco de Desenvolvimento Econômico e Social; e pelos Projetos de urbanização integrada nas favelas do Xapinhã, do Bairro Novo e da Terra Santa, no Tatuquara, promovidos pelo Programa Habitar Brasil (VASCO, 2018; POLUCHA, NASCIMENTO NETO, 2019) – o qual, segundo Vasco (2018), influenciou os debates de uma política de intervenção de favelas, inserindo as questões de urbanização e regulação jurídica.

No final do segundo período, em 2001, foi executado o primeiro condomínio de apartamentos financiados pelo Programa de Arrendamento Residencial (PAR)<sup>92</sup> em Curitiba (GOMES, 2018). No mesmo ano, foi aprovado o Estatuto das Cidades. Seus parâmetros e instrumentos estabelecidos incentivou o município a reorganizar o Plano Diretor, cuja adaptação (Lei nº 11.266/2004<sup>93</sup>) deu início a uma sequência de eventos institucionais identificados no próximo período.

O Quadro 6 apresenta os eventos institucionais constatados nesse segundo período.

---

<sup>92</sup> Lançado pelo governo Federal em 1999.

<sup>93</sup> 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.

**Quadro 6: Eventos da PHIS em Curitiba durante o segundo período (1986-2002).**

Nº	ANO	NOME	ESPECIFICAÇÃO	REFERÊNCIA
17	1986	Projeto Mutirão para a Fabricação da Casa Própria	Projeto Mutirão para a Fabricação da Casa Própria	(FURLAN, 2020)
	1988	CONSTITUIÇÃO FEDERAL (*)	INSERÇÃO ENTRE OS DIREITOS SOCIAIS E OS DIREITOS A MORADIA	MARCO INSTITUCIONAL NO BRASIL
18	1989	PROGRAMA LOTES URBANIZADOS E INICIATIVA PRIVADA (1)	PROGRAMA LOTES URBANIZADOS	(MOREIRA, 2014); (POLUCHA; NASCIMENTO NETO, 2019); (BERTOL, 2013); (FURLAN, 2020)
19	1990	Lei nº 7412	CRIAÇÃO DO FMH	LEGISLAÇÃO MUNICIPAL; (ALBUQUERQUE, 2007).
20	1991	PROJETO SÍTIO CERCADO: BAIRRO NOVO	BAIRRO NOVO	(ALBUQUERQUE, 2007); (POLUCHA; NASCIMENTO NETO, 2019)
21	1994	Lei nº 8412 (1)	AUTORIZAÇÃO PARA IMPLANTAR LOTES E LOTEAMENTO POPULARES	LEGISLAÇÃO MUNICIPAL; (ALBUQUERQUE, 2007)
22	1994	VILA TECNOLÓGICA	VILA TECNOLÓGICA	(GOMES, 2018).
23	1995	Decreto nº 477: VILA DOS OFÍCIOS	VILA DOS OFÍCIOS (DECRETO nº 477/1996)	(ALBUQUERQUE, 2007): CARTILHA
24	1997	OPERAÇÃO CAJURU	OPERAÇÃO CAJURU	(POLUCHA; NASCIMENTO NETO, 2019)
25	1998	Decreto nº 9460	REGULARIZAÇÃO DE PARCELAMENTO DO SOLO	(POLUCHA; NASCIMENTO NETO, 2019)
26	2000	VILA XAPINHAL E TERRA SANTA	HABITAR BRASIL	(VASCO, 2018)
27	2000	Lei nº 9802	INCENTIVOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DE HABITAÇÃO SOCIAL	LEGISLAÇÃO; (NETO; POLUCHA, 2019)
28	2000	Lei nº 9800	DISPOSIÇÃO SOBRE O ZONEAMENTO, USO E OCUPAÇÃO DO SOLO	LEGISLAÇÃO MUNICIPAL
	2001	Lei nº 10257: ESTATUTO DA CIDADE (*)	N. L. 10222 (ESTATUTO DA CIDADES)	MARCO INSTITUCIONAL NO BRASIL

Fonte: Baseado em ALBUQUERQUE (2007); BERTOL (2013); VASCO (2018); FERREIRA (2019); POLUCHA, NASCIMENTO NETO (2019); MOREIRA (2014); FURLAN (2020); e referidas legislações municipais.

(\*) Eventos federais de grande influência sobre as diretrizes municipais são adicionados no quadro como referência para os eventos municipais apresentados.

(1) É necessário esclarecer que os programas de Lotes Urbanizados produzidos (com parcerias público-privadas) nesta década aparecem como um marco institucional pois foram contabilizados na produção da COHAB-CT. Entretanto, estes programas podem não ser considerados como uma política habitacional de interesse social no município, uma vez que os números de lotes não refletiram o atendimento da demanda habitacional das camadas mais necessitadas da população.

A descrição do terceiro período, compreendido entre os anos de 2003 a 2015, é apresentada a seguir.

### Terceiro período: de 2003 a 2015

O terceiro período da trajetória da política habitacional em Curitiba teve início no ano de 2003. Nesse ano foi criado no contexto nacional o Ministério das Cidades. Nos anos seguintes, foram implementados a Política Nacional de Habitação (PNH) e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS).

A partir da década de 1990, a população de Curitiba continuou a apresentar uma curva de progressão acentuada. Em 2005, o município chegou a totalizar 1.757.904 habitantes. No mesmo ano, o total de domicílios irregulares registrados pelos dados do IPPUC (2005) era de 62.257. O crescimento populacional na capital e a consequente produtividade do mercado imobiliário formal também influenciaram, cada vez mais, o deslocamento da população para os municípios adjacentes, os quais, desde a década de 1970, tornavam-se atrativos pelo conjunto de dinâmicas que estabeleciam entre si (MOREIRA, LEONELLI, NASCIMENTO NETO, 2012; MOREIRA, 2014). De acordo com Moreira (2014, p. 286):

Entre os anos de 2007 a 2008, a população de São José dos Pinhais aumentou em quase 10 mil habitantes [...] o acréscimo neste período foi de 3,38%, quase que o dobro do acréscimo constatado no município de Curitiba. O crescimento desde os anos de 1980 já era praticamente o dobro do município-sede. A taxa de crescimento, em 1980, era de 5,52 contra 2,90; em 1991, era de 5,81 contra 2,34; em 2000, era 4,85 contra 1,83. Esta tendência se repetiu na mesma lógica [...] Colombo cresceu, da mesma maneira, em quase 10 mil habitantes.

À medida que se intensificavam os movimentos de migração, também se agravava o problema do deslocamento das populações precárias para as periferias e áreas de risco (DESCHAMPS, 2008). Entre os anos de 2000 e 2006, houve a criação de programas vinculados à fonte de recursos do Banco Internacional de Desenvolvimento (BID), do Orçamento Geral da União (OGU) e do FONPLATA.<sup>94</sup> Entre os programas executados nessa época, podem ser citados como exemplo: o Nossa Vila (2001 a 2004); o Plano de Reassentamento e de Melhorias Habitacionais das famílias afetadas pelas obras do Programa de Transporte Urbano (2003); e o

---

<sup>94</sup> Fundo Financeiro para Desenvolvimento da Bacia do Prata.

Programa Moro Aqui, destinado à urbanização e remoção de favelas (VASCO, 2018). Entretanto, de acordo com Vasco (2018, p. 92), os projetos eram ausentes de plano global e de um planejamento gradual e integral que observasse os problemas pela sua totalidade. A autora reforça que apenas 33,33% dessas ações eram intervenções integradas de reurbanização.

No ano de 2005, o Decreto nº 1.442/2005<sup>95</sup> flexibilizou os parâmetros de regularização fundiária, a qual passou a tolerar novas dimensões para os lotes: a dimensão mínima passou a admitir testadas com 3,50 metros e área de 60 metros quadrados (POLUCHA, NASCIMENTO NETO, 2019; CURITIBA, 2005). Dois anos depois<sup>96</sup>, houve o lançamento do Programa de Regularização Fundiária em Áreas de Preservação Permanente no Município (PMFR-APPs). Conforme Vasco (2018), apesar de haver uma busca de alinhamentos entre política ambiental<sup>97</sup> e urbana, inexistiam especificações no plano do Programa: 1) sobre as fontes de recursos para intervenção em cada favela; 2) sobre a delimitação hierarquizada de áreas prioritárias; 3) sobre a determinação de instrumentos urbanísticos e de estratégias para a reurbanização de favelas. Para Vasco (2018) os Planos desvinculavam as causas da habitação informal da lógica de produção da cidade, sendo questionável o posicionamento.

De 1965 até 2007, a tipologia de produção da COHAB-CT de maior representatividade foram os lotes urbanizados, que perfaziam um total de 68.383 unidades (PMC, 2008). O número de unidades entregues dos lotes urbanizados, somados às tipologias de casas e apartamentos, totalizavam 120.664 unidades. Este total, demonstrado na Figura 7, confirma a predominância da política habitacional no município em prover habitação por meio da relocação e da construção de novos conjuntos habitacionais, em detrimento de promover a regularização fundiária e a urbanização de favelas.

---

<sup>95</sup> Dispõe sobre os critérios para a regularização fundiária em áreas pertencentes à administração direta e indireta do município de Curitiba, ocupadas por população de baixa renda, e dá outras providências.

<sup>96</sup> Nesse mesmo ano (2007), foi instituído o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), no qual o repasse desses valores estava condicionado à demonstração do cumprimento do Estatuto das Cidades e à demarcação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), até então inexistentes no município. Desse modo, por meio da Lei 12.450/2007, foram delimitadas duas ZEIS: da Vila Formosa e da Vila Parolin (POLUCHA, NASCIMENTO NETO, 2019). Segundo Polucha e Nascimento Neto (2019, p. 16), a implementação das ZEIS “se deu unicamente pela obrigatoriedade de adequação ao Estatuto e pelas solicitações específicas do Ministério das Cidades”, além de ratificar as diferenças que existiam entre os instrumentos das SEHIS e das ZEIS.

<sup>97</sup> A resolução n.º 369/2006 do CONAMA, um ano antes da criação dos Planos, estabeleceu diretrizes para os Planos de Regularização Fundiária Sustentável.

Em decorrência da criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), houve em 2008 a implementação do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social e o Fundo Municipal de Interesse Social (FMHIS), o qual, conjuntamente com o Plano Diretor de 2004 (Lei n. 11266/2004), tinha por objetivo nortear o desenvolvimento das políticas habitacionais do município (CURITIBA, 2008).

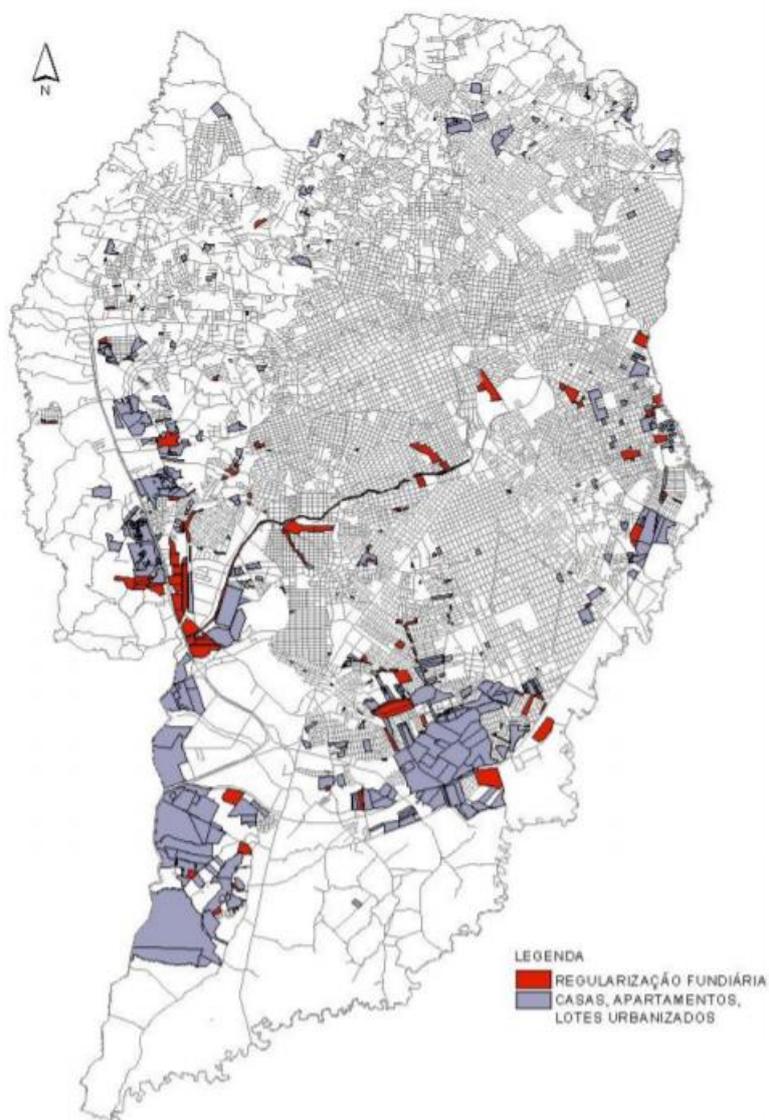
Segundo Moreira (2014), o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social apresentava defasagens em relação a algumas das recomendações da Política Nacional de Interesse Social (PNHIS) de 2004. O autor reforça que o Plano Municipal excluiu de seu conteúdo a política de locação social, além de ser pouco articulado com a população e com outros setores da gestão urbana. No Plano Municipal, de acordo com Moreira (2014), “há, sem dúvida, uma falta de definição das proposições efetivas de gestão e planejamento participativo, [... sendo] um equívoco não construir políticas integradas que visem a melhoria das condições de moradia no município” (p. 295). Moreira, Leonelli e Nascimento Neto (2012) apontam que, entre outros exemplos da falta de articulação apresentadas pelo Plano Municipal, está também a ausência de um planejamento territorial que o integrasse a um contexto metropolitano.

**Tabela 4: Produção realizada pela COHAB-CURITIBA por tipologias habitacionais no período de 1965 a 2015.**

TIPOLOGIA HABITACIONAL	UNIDADES ENTREGUES
APARTAMENTOS	32.782
CASAS	35.389
LOTES URBANIZADOS	68.884
TOTAL	136.844

Fonte: COHAB-CT (2005)

Figura 7: Mapa de produção da COHAB-CT de 1977 a 2006.



Fonte: PREFEIRURA MUNICIPAL DE CURITIBA (2008).

No ano de 2009, Curitiba apresentava uma estimativa de 207.652 habitantes em situação irregular. No mesmo ano, o governo federal lançou o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV). Nos anos de 2009 e 2010 foram entregues, por esse programa, 9.663 unidades (GOMES, 2018). Apesar de, já no início, o PMCMV apresentar grande produção de unidades, as análises sobre seu desempenho em Curitiba confirmam os mesmos resultados constatados em outras cidades brasileiras: reiterou uma política em que predominavam interesses econômicos da iniciativa privada e na qual destinava-se pouco atendimento às famílias de rendas mais baixas.

A produção de novos conjuntos habitacionais apresentou baixa qualidade de inserção urbana e repetição dos padrões arquitetônicos (PEREIRA, SILVA, 2014; MONTEIRO, 2017).

Ferreira (2019, p.57), ao analisar a implementação do PMCMV na RMC, destaca a representatividade do programa na Capital, a qual recebeu 66,56%<sup>98</sup> de sua produção, mantendo o modelo de ocupação concentrado em Curitiba. A produção da Faixa 1 do PMCMV no município reforçou as lógicas do mercado e repetiu os padrões de homogeneização socioespacial. Segundo a mesma autora, como os terrenos destinados ao programa não eram doados pela Prefeitura, foram utilizadas estratégias de mudança de zoneamento, isenção de impostos e, novamente, direcionou-se a produção habitacional para os SEHIS.

Os números de produção de habitação popular destinados à faixa 1 e produzidos pela COHAB-CT foram pouco expressivos, representando apenas 11%,<sup>99</sup> de acordo com Monteiro (2017, p. 12). Ao analisar a espacialização da produção do programa para as faixas 1 e 2, a autora também confirma a predileção do Programa em produzir empreendimentos nas porções sul e sudoeste. Ainda segundo Monteiro (2014, p. 18),

[...] o bairro Ganchinho, ao sul, no limite com o município de São José dos Pinhais, é o que abriga o maior número de unidades habitacionais destinadas à faixa 1 do Programa, e no total para as duas faixas de renda é o que apresenta também o maior número de contratações. O bairro [...] é atualmente um dos que apresenta maior crescimento populacional, ocasionado, sobretudo pela implementação de empreendimentos do Programa MCMV.

Nestes bairros, “[...] ainda é deficiente a oferta de infraestrutura e equipamentos públicos e de lazer” (MONTEIRO, 2014, p. 18). Assim como acrescenta Rufino (2015), tal cenário, apresenta uma monofuncionalidade de bairros distantes dos centros urbanos.

Para Fortunato (2013), que realizou uma análise dos resultados de projetos PMCMV no município, o Programa não apenas incentiva a periferação, como também prioriza com nitidez os aspectos quantitativos de produção. Segundo a autora, a execução do PMVMC apresenta uma dispersão de responsabilidades entre agentes – prefeitura, CEF e construtores – que influencia no resultado final dos projetos, ainda sujeitos a deficientes instrumentos de medição de qualidade.

---

<sup>98</sup> Dados entre os anos de 2009 e 2018.

<sup>99</sup> Dados do programa até o ano de 2016.

Em 2015, foi aprovada a revisão do Plano Diretor no Município pela Lei nº 14.771/2015. Entre as mudanças apresentadas com essa medida, encontra-se a reformulação e o detalhamento do Setor de Habitação de Interesse Social (SEHIS). Polucha e Nascimento Neto (2019) afirmam que somente depois de mais de uma década e meia, a referida Lei – ao caracterizar a SEHIS e estabelecer suas formas de aplicação (dentre as quais: a promoção da regularização fundiária e a reserva de áreas vazias para produção de habitação de interesse social) – apresentou regulações mais alinhadas às determinações do Estatuto da Cidade (2001).

O art. 82, incisos I e II, especifica:

I - SEHIS de Regularização Fundiária, a ser demarcada em área ocupada por assentamentos irregulares passíveis de consolidação com o objetivo de implantação de regularização fundiária de interesse social; II - SEHIS de Vazios, a ser demarcada em imóvel público ou privado, dotado de infraestrutura urbana, com objetivo de implantação de empreendimento de interesse social; III – SEHIS de Produção, em área ocupada por empreendimento de interesse social.

§ 1º As áreas demarcadas como SEHIS deverão contemplar, a critério do Poder Público Municipal, equipamentos que prestem serviços sociais e culturais, espaços públicos, serviço e comércio de caráter local. § 2º A demarcação dos perímetros do SEHIS e a definição dos critérios e parâmetros de uso e ocupação do solo deverão ser definidos em legislação específica (CURITIBA, 2015).

Tendo em vista a sua recente implementação, considera-se que os resultados e proposta executados pelo Plano ainda estão em desenvolvimento. Contudo, a retardatária adequação da SEHIS ao Estatuto da Cidade permite identificar, desde já, uma morosidade na formulação normativa dos setores destinados à população de interesse social, caracterizando, dessa forma, uma formulação *ex-post* de políticas habitacionais. A implementação da Lei n.14.771/2015 encerra os marcos institucionais do terceiro período, os quais são apresentados no Quadro 7.

A partir da identificação dos eventos e descrição, a Figura 8 esquematiza-os em linha do tempo. Nela são indicados 32 marcos institucionais, os quais representam a possibilidade de mudanças na política habitacional de interesse social no município de Curitiba entre os anos de 1960 a 2015.

**Quadro 7: Eventos da PHIS em Curitiba durante o terceiro Período (2003-2015).**

Nº	ANO	NOME	ESPECIFICAÇÃO	FONTE
	2003	Lei nº 10683/ 2003 - MINISTÉRIO DAS CIDADES	MINISTÉRIO DAS CIDADES (*)	MARCO INSTITUCIONAL NO BRASIL
29	2004	Lei nº 11266	ADEQUAÇÃO DO PLANO DIRETOR COM O ESTATUTO	LEGISLAÇÃO MUNICIPAL; (MOREIRA, 2014)
	2004	PNH E SNHIS	SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (*)	MARCO INSTITUCIONAL NO BRASIL
10	2007	PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE	PLANO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIAS EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO	(PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA, 2007); (VASCO, 2018)
31	2008	PLANO MUNICIPAL DE HIS E FMHIS	PLANO MUNICIPAL DE HIS	(PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA, 2008)
	2009	MINHA CASA MINHA VIDA	MINHA CASA MINHA VIDA (*)	MARCO INSTITUCIONAL NO BRASIL
32	2015	Lei nº 14771	REVISÃO DO PLANO DIRETOR	LEGISLAÇÃO MUNICIPAL

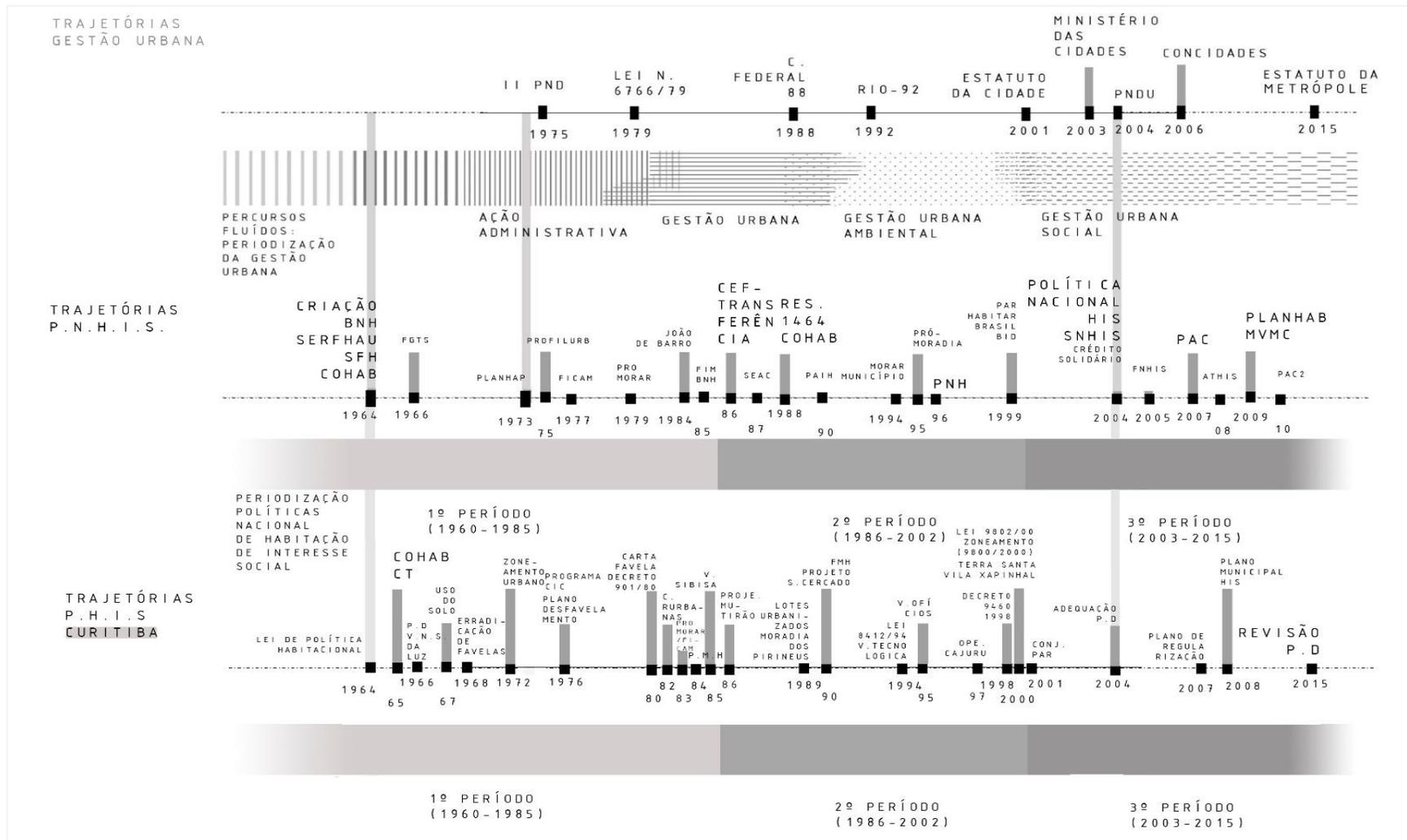
Fonte: Baseado em ALBUQUERQUE (2007); BERTOL (2013); VASCO (2018), FERREIRA (2019); POLUCHA, NASCIMENTO NETO (2019); MOREIRA (2014); FURLAN (2020) e referidas legislações municipais.

(\*) Eventos federais de grande influência sobre as diretrizes municipais são adicionados no quadro como referência para os eventos municipais apresentados.

Os marcos identificados não necessariamente significam impermanências, mas evidenciam a oportunidade de mudanças (positivas ou negativas). Ou seja, a quantidade de eventos não significam mudanças positivas, uma vez que impermanências podem significar instabilidades; paralelamente, as permanências também podem não ser necessariamente negativas, uma vez que podem indicar uma desejada estabilidade, o que seria positivo<sup>100</sup>. Assim, os marcos institucionais selecionados são distribuídos nos Quadros 5, 6 e 7 e representados na Figura 8, que complementa o esquema de linha do tempo já apresentado nas seções anteriores (3.2 e 3.3).

<sup>100</sup> Exemplifica-se este último caso considerando que se existe uma política pública de habitação apropriada e efetiva, mudanças frequentes talvez não sejam necessárias.

**Figura 8: Diagrama das Linhas do Tempo das Trajetórias da Gestão Urbana, das Políticas Nacionais de Habitação de Interesse Social e das Trajetórias da Política de Habitação de Interesse Social no Município de Curitiba.**



Fonte: Baseado em ULTRAMARI, FIRKOWSKI (2012); VILLAÇA (1999); FELDMAN (2004); JAZAR, ULTRAMARI (2018); BONDUKI (1994, 2019); AZEVEDO (1988, 1995); SANTOS (1999); MARICATO (2009); ROLNIK et al. (2015); ROLNIK, KLINK (2011); BALBIM, KRAUSE E LIMA NETO (2013B), CARDOSO E ARAGÃO (2013). ALBUQUERQUE (2007); BERTOL (2013); VASCO (2018); FERREIRA (2019); POLUCH, NASCIMENTO NETO (2019); MOREIRA (2014), FURLAN (2020) e referidas legislações municipais..

Ao longo do recorte temporal analisado, é possível observar uma intensidade de ações durante o primeiro período (1964-1985), quando os subsídios provinham do governo federal e que, portanto, seguiam os moldes das diretrizes dos programas do BNH. Nesse primeiro período, destaca-se a sequência de ações que reforçavam uma política de remoção de favelas e realocação, promovidas sequencialmente pela Política de Erradicação de Favelas (1968); pelo Plano de Desfavelamento (1968), pelo Programa da CIC (1976); e pelos Programas PROMORAR E FICAM (associados ao Plano de Atuação em Favelas em 1983).

No segundo período, de 1986 a 2002, observam-se eventos mais espaçados. A produção da PHIS é focada nas ações municipais e estão relacionadas, principalmente, às estratégias de provisão habitacional por meio da ocupação de vazios urbanos e loteamentos. Neste período, mesmo que houvessem iniciativas de regularização fundiária, a produção destas ainda são menores se comparadas aos lotes urbanizados. No município, o segundo período é reconhecido pela ausência dos recursos federais e marcado pela expressiva produção habitacional de interesse social com parcerias público-privadas (a partir de 1994). Entre os eventos que representam esse período, destaca-se o projeto do Bairro Novo, no Sítio Cercado (1991).

No terceiro período, de 2003 a 2015, em busca de alinhamento com as diretrizes do Estatuto da Cidade (2001) e da PNHIS (2004), há um predomínio de soluções caracterizadas pela retomada das políticas federais. Como exemplo, podem ser mencionados: a readequação do Plano Diretor (2004); o Programa de Regularização Fundiária em Áreas de Preservação Permanente - APP (2007); e o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social (2008). Nesse período voltam a prevalecer soluções conduzidas por diretrizes dos programas PAC e PMCMV, com ênfase nas parcerias público-privadas para a produção de conjuntos habitacionais e unidades.

No decorrer dos três períodos da PHIS em Curitiba, a discussão dos eventos parece confirmar a dualidade entre as mudanças anunciadas ao longo do tempo e as permanências do escasso provimento de acesso às moradias.

A partir do contexto aqui apresentado, o próximo subcapítulo busca complementar esses resultados, observando os processos de implementação da

PHIS no município por meio da aplicação e codificação de entrevistas. Os resultados da segunda etapa são descritos a seguir.

### 4.3 ENTREVISTAS: APRESENTAÇÃO E ANÁLISES

Na segunda etapa do estudo de caso realizado aqui, observam-se as PHIS pela perspectiva dos seus resultados, implementação e efetivação no município de Curitiba-PR entre os anos de 1960 a 2015. Se na etapa anterior o objetivo era identificar as mudanças anunciadas, nesta etapa o foco da análise recai sobre as repercussões dessas mudanças ou permanências nos resultados concretos da PHIS.

Esta terceira etapa foi realizada por meio de entrevistas em três fases de codificação: aberta, focada e teórica. As duas primeiras codificações organizam os dados coletados nas entrevistas e estabelecem, a partir desses dados, macro e subcategorias; e a terceira, por sua vez, propõe-se a descrevê-las. A apresentação dos resultados divide-se em duas subseções: a primeira, da codificação aberta e focada; a outra apresenta os resultados e análises da codificação teórica.

#### Codificação aberta e focada

Na codificação aberta foram selecionados dez entrevistados. Todos os entrevistados selecionados atuaram – o ou ainda atuam – em instituições municipais há, no mínimo, vinte anos, possuindo experiência no planejamento e na gestão da PHIS (verificar Quadro 8, a seguir). A seleção da amostra dos entrevistados foi realizada por meio da indicação das instituições municipais ou dos próprios entrevistados, seguindo os critérios de seleção determinados. A aplicação da codificação aberta seguiu o roteiro estruturado de perguntas apresentado previamente na seção de metodologia (seção 4.1, quadro 2).

Nesta primeira codificação, todos os dez técnicos entrevistados identificaram fenômenos de permanência e impermanência na PHIS em Curitiba. O Quadro 8 apresenta a lista dos participantes e respectivas áreas de atuação. A partir desse quadro, é possível constatar a relevância de três instituição na organização institucional e setorial da PHIS no município: 1) a CEF, como agente financiador; 2) o IPPUC, como instituição responsável pelas diretrizes do planejamento urbano; e 3) a COHAB, como agente executor da Política. Os resultados dessa seleção, já apontam

um predomínio da participação da COHAB-CT na implementação da política habitacional de interesse social no município, principalmente se comparada com outras instituições responsáveis pelo planejamento urbano.

**Quadro 8: Lista de entrevistas na codificação aberta.**

Número	Entrevista	Área de atuação
01	[Gestor Público 1]	Companhia de Habitação Popular de Curitiba (COHAB-CT)
02	[Gestor Público 2]	Companhia de Habitação Popular de Curitiba (COHAB-CT)
03	[Gestor Público 3]	Companhia de Habitação Popular de Curitiba (COHAB-CT)
04	[Gestor Público 4]	Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC)
05	[Gestor Público 5]	Companhia de Habitação Popular de Curitiba (COHAB-CT)
06	[Gestor Público 6]	Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC)
07	[Gestor Público 7]	Companhia de Habitação Popular de Curitiba (COHAB-CT)
08	[Gestor Público 8]	Caixa Econômica Federal (CEF)
09	[Gestor Público 9]	Companhia de Habitação Popular de Curitiba (COHAB-CT)
10	[Gestor Público 10]	Prefeitura Municipal de Curitiba (PMC)

Fonte: A Autora (2020).

Depois de realizada a transcrição das entrevistas, foram selecionados 203 trechos delas, justamente aqueles que permitiam identificar as menções a mudanças e não mudanças na PHIS em Curitiba. Nesses trechos identificou-se 26 códigos, apresentados na Figura 9, a seguir, de acordo com a quantidade de vezes em que foram mencionados.

Na codificação aberta, como a nomenclatura e a definição dos códigos ainda eram imprecisos e dispersos, foi realizado um mapa esquemático (Figura 9), no qual foram traçadas linhas de conexão, buscando organizar os códigos conforme a afinidade de seus temas e representá-los de acordo com a quantidade de vezes em que foram mencionados. Verifica-se que dificilmente os fenômenos de permanência e impermanência foram relatados pelos entrevistados como um código ou tema isolado, sendo em geral assimilados a outros, – fato que permitiu traçar tais conexões.

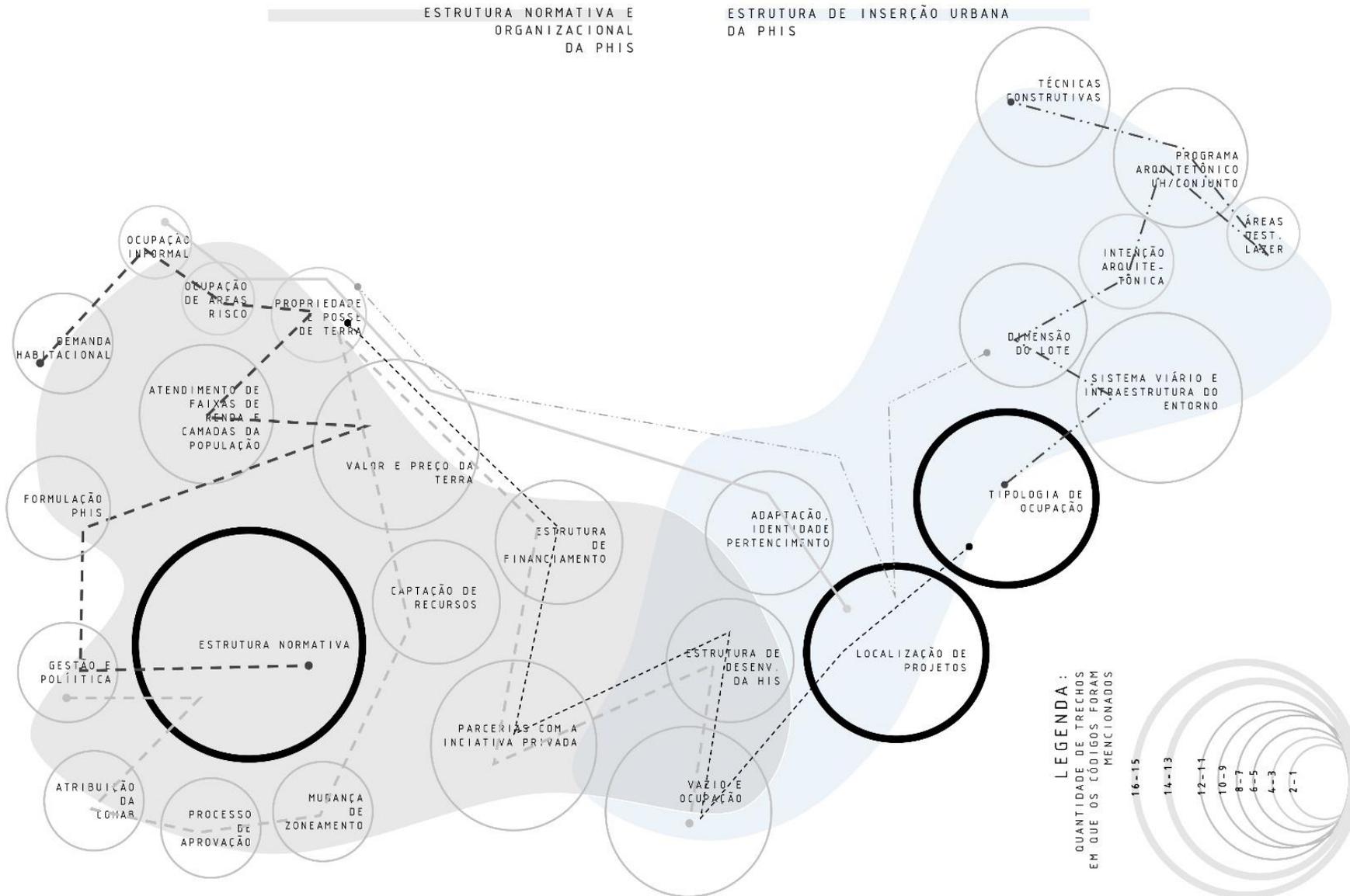
No mapa, constata-se que os códigos mais citados por suas permanências e impermanências foram: 1) a estrutura normativa; 2) o valor do preço da terra; 3) a parceria com instituição privada; 4) a questão dos vazios e ocupação; 5) a localização dos empreendimentos; 6) a tipologia de ocupação; e 7) os sistemas de infraestrutura e entorno.

Identificam-se, na Figura 9, dois grupos principais de códigos que retratam as permanências e impermanências na PHIS: um de caráter mais institucional, e outro mais espacial. Dessa forma foi possível reconhecer as macrocategorias que caracterizam os fenômenos de permanência e impermanência relatados pelos entrevistados na PHIS em Curitiba a partir de dois grupos: 1) da estrutura normativa e organizacional da PHIS; e 2) da estrutura de inserção urbana da PHIS.

A primeira macrocategoria refere-se à estrutura institucional e normativa de implementação da PHIS, com foco na execução das políticas públicas habitacionais pelo planejamento e pela gestão pública municipal. A segunda macrocategoria concentra-se na implementação da PHIS em seu resultado espacial, – isto é, na estrutura de apropriação desta política no espaço urbano, sua inserção e execução concreta na cidade. Observa-se que ambas as macrocategorias são correlatas, sendo a segunda (estrutura de inserção urbana da PHIS) decorrente das decisões da primeira (estrutura normativa e organizacional da PHIS).

A identificação das macrocategorias representa a constatação de dois grandes grupos nas análises aqui realizadas, e isso reforça o fato de que, nas permanências e impermanências da PHIS, as questões espaciais estão intrinsecamente relacionadas às institucionais. Além disso, o reconhecimento dessas duas macrocategorias ratifica um dos pressupostos dessa pesquisa, – uma peculiaridade na etapa de implementação na PHIS: esta não se dá apenas pela promulgação da lei, mas também ocorre de forma material no território. Assim, a partir dos resultados dessa codificação, identificam-se duas etapas na implementação da PHIS: 1) aquela caracterizada pelos resultados políticos e institucionais; e 2) aquela caracterizada pelos resultados espaciais e materiais na cidade.

Figura 9: Mapa esquemático de distribuição de códigos da codificação aberta.



Fonte: A Autora (2020).

Na Figura 9 observa-se que os códigos – i) de parcerias com a iniciativa privada; ii) da estrutura de financiamento; e iii) das questões de vazio e ocupação – são códigos/temas de transição entre as duas macrocategorias: a institucional e a espacial. Nos relatos das entrevistas, tais temas algumas vezes foram mencionados exclusivamente sob o aspecto de uma das macrocategorias; em outras, mesclavam-se sob o aspecto de ambas. A posição desses códigos nos mapas demonstra a relevância que tais temas possuem nas articulações entre o que é anunciado institucionalmente pela PHIS, e aquilo que é de fato implementado na cidade.

A partir das constatações, o Quadro 9, a seguir, apresenta os códigos resultantes da codificação aberta, organizados conforme as duas macrocategorias identificadas. Em se comparando a Estrutura Normativa e Organizacional da PHIS em Curitiba à Estrutura de Inserção Urbana, a primeira foi a que concentrou o maior número de códigos, – ou seja, temas que caracterizam os fenômenos e permanência e impermanência.

Entre os temas (códigos) dessa macrocategoria, o mais referido nas entrevistas foi o de estrutura normativa, o qual está intrinsecamente relacionado à fase de formulação da PHIS. Tal constatação indica a relevância das ações legislativas da PHIS e de seus resultados para o município. Além disso, também aponta a possibilidade de suas permanências e impermanências estarem mais vinculadas à estrutura institucional, do que à estrutura concreta da cidade.

Os outros dois códigos mais citados nos relatos foram o de localização dos projetos e tipologia de ocupação, ratificando a relevância que estes temas possuem nas trajetórias das PHIS do município, em especial o relativo às características de espacialização da habitação de interesse social. A predominância dessas características também reforça as relações desses temas com as decisões institucionais. Além disso, apontam uma peculiaridade: a de que a localização e o predomínio de ocupação dos projetos de HIS em Curitiba foram temas que não só se destacaram pelas permanências e impermanências decorrentes de uma apropriação espacial da PHIS, como também por motivos institucionais, planejados ou geridos conforme decisões municipais e/ou federais.

**Quadro 9: Códigos da codificação aberta organizados conforme as duas macrocategorias.**

<b>Estrutura normativa e organizacional da PHIS</b>	<b>Estrutura de inserção urbana da PHIS</b>
<p>estrutura normativa</p> <p>demanda habitacional</p> <p>ocupações informais</p> <p>ocupações de risco</p> <p>propriedade e posse de terra</p> <p>atendimento de faixas de renda e camadas da população</p> <p>valor e preço da terra</p> <p>captação de recursos</p> <p>estrutura de financiamento</p> <p>formulação da PHIS</p> <p>gestão e política</p> <p>atribuição da COHAB</p> <p>processo de aprovação</p> <p>mudança de lei de zoneamento</p> <p>parceria com a iniciativa privada</p>	<p>predomínio de ocupações</p> <p>localizações da execução dos projetos</p> <p>vazio e ocupação</p> <p>adaptação, identidade e pertencimento das famílias</p> <p>estrutura de desenvolvimento</p> <p>vazio e ocupação</p> <p>dimensão do lote</p> <p>sistema viário e infraestrutura do entorno</p> <p>intenção arquitetônica</p> <p>áreas destinadas a lazer</p> <p>programa arquitetônico da unidade de habitação (UH) e dos conjuntos habitacionais</p> <p>técnicas construtivas</p>

Fonte: A Autora (2020).

A partir da identificação das duas macrocategorias – da estrutura normativa e organizacional da PHIS e da inserção urbana da PHIS –, foi aplicada uma nova codificação por meio de mais cinco entrevistas, com o objetivo de organizar os códigos e de classificá-los em subcategorias de análise.

Os participantes dessa nova fase de codificação foram indicados pelos entrevistados da etapa anterior e/ou pelas instituições responsáveis pela implementação da PHIS. Para a amostra selecionada manteve-se o critério de aptidão técnica sobre as trajetórias de implementação da PHIS em Curitiba; contudo, buscou-se participantes que também pudessem responder perguntas mais específicas e contribuir para uma maior diversidade de interpretações e pontos de vista. Dos cinco entrevistados selecionados, quatro eram pesquisadores com estudos a respeito das PHIS de Curitiba e um era pesquisador e técnico que contribuiu para a implementação da PHIS (Quadro 10).

As entrevistas também seguiram um roteiro estruturado (já indicado no Quadro 3 da seção 4.1 de metodologia). Nesta etapa, as perguntas foram feitas de modo a identificar permanências e impermanências para cada uma das macrocategorias

(constatadas na etapa anterior), e assim permitir uma reorganização e reclassificação dos seus códigos que ainda se mostravam imprecisos.

**Quadro 10: Lista de entrevistas na codificação focada.**

<b>Entrevista</b>	<b>Qualificação do entrevistado</b>
Pesquisador 1	Técnico da PMC e pesquisador com estudo na PHIS em Curitiba-PR
Pesquisador 2	Pesquisador com estudo na PHIS em Curitiba-PR
Pesquisador 3	Pesquisador com estudo na PHIS em Curitiba-PR
Pesquisador 4	Pesquisador com estudo na PHIS em Curitiba-PR
Pesquisador 5	Pesquisador com estudo na PHIS em Curitiba-PR

Fonte: A Autora (2020).

Todos os entrevistados (como já havia ocorrido na codificação anterior) conseguiram relatar fenômenos de permanências e impermanências, e identificá-los conforme as duas macrocategorias: 1) de estrutura normativa e organizacional da PHIS e 2) de estrutura de inserção urbana na PHIS.

Nessas entrevistas da segunda codificação, novos pontos de vista foram acrescentados, trazendo indispensáveis contribuições para a análise a respeito dos fenômenos de permanências e impermanências das PHIS. A partir desses novos relatos, que buscavam responder a perguntas de estrutura mais focalizada, foi possível agrupar com mais precisão os códigos de macrocategorias, e assim ordená-los em subcategorias.

Desse modo, na macrocategoria de Estrutura Normativa e Organizacional, os códigos foram agrupados em duas subcategorias: 1) demanda habitacional e formulação da PHIS e dos programas habitacionais; e 2) gestão e implementação das PHIS e dos programas habitacionais. Na macrocategoria de Estrutura de Inserção Urbana das PHIS, por sua vez, os códigos foram agrupados em quatro subcategorias: 1) localização e implantação dos projetos de HIS; 2) dimensão do lote e da UH; 3) predomínio de tipologia de ocupação; e 4) identidade e pertencimento da comunidade (Quadro 9).

Ressalta-se que as subcategorias resultantes da codificação focada representam diversas perspectivas de análise dos fenômenos de permanências e impermanências na implementação da PHIS em Curitiba. Cada subcategoria não só simboliza os principais temas que caracterizam as mudanças e não mudanças nas

trajetórias da PHIS, como também permitem a organização das análises dos resultados coletados nas entrevistas a fim de observar a predominância de um fenômeno sobre o outro.

Assim, a partir dos resultados dessas novas entrevistas e codificações, delinear-se os temas de cada subcategoria, tornando possível caracterizar os fenômenos de permanência e impermanência já observados nas entrevistas e nas codificações anteriores.

Na macrocategoria da Estrutura Normativa e Organizacional da PHIS, a subcategoria intitulada **carência habitacional e formulação das Políticas de Habitação de Interesse Social e dos programas habitacionais** refere-se às permanências e impermanências na PHIS identificadas pelos entrevistados no que diz respeito ao desenvolvimento da demanda habitacional ao longo tempo. Ela também representa o reconhecimento do problema habitacional e a formulação de estratégias para a solução dessa demanda normalmente evidenciada por ações institucionais, como a criação de leis, decretos e programas de habitação.

A outra subcategoria pertencente à Estrutura Normativa e Organizacional é a de **gestão e implementação das PHIS**, que está relacionada, especificamente, às tomadas de decisões e ação da gestão municipal no que diz respeito ao planejamento e execução da PHIS no município de Curitiba. Nesta subcategoria, observa-se que os relatos dos fenômenos se referem às ações do governo local na condução da PHIS.

Na macrocategoria de Inserção Urbana da PHIS, a subcategoria intitulada **localização e implantação dos projetos de habitação de interesse social** diz respeito às análises das permanências e impermanências quanto aos resultados espaciais e concretos da PHIS, referindo-se à implantação dos projetos habitacionais de interesse social na cidade, bem como aos locais escolhidos para sua execução.

**A subcategoria de dimensão do lote e da unidade de habitação** apresenta as análises das permanências e impermanências nas soluções de desenho urbano e implantação dos lotes da PHIS; ou seja, está relacionada às modificações no dimensionamento das unidades e lotes de habitação de interesse social, os quais foram regulamentados por diferentes planos e programas ao longo das trajetórias da PHIS.

**A subcategoria de tipologia de ocupação** diz respeito às decisões projetuais de inserção urbana, – como, por exemplo: a intenção arquitetônica, as técnicas

construtivas e o programa de necessidades (do assentamento e das unidades habitacionais). Nesta subcategoria apresentam-se os relatos dos entrevistados sobre a configuração de homogeneidade e monofuncionalidade dos projetos da PHIS.

Por último, **a subcategoria de identidade e pertencimento da comunidade** refere-se às relações de inserção da comunidade nos projetos implantados pela PHIS. Esta subcategoria é vinculada às anteriores, sendo ela consequência das decisões que dizem respeito à inserção urbana definidas pelos projetos da PHIS.

Ressalta-se que a identificação das macros e subcategorias busca organizar nesta tese os possíveis fenômenos de permanências e impermanências. Entretanto, esta organização não se limita às observações aqui presentes. Entre as possíveis contribuições desta tese ao identificar tais elementos, está a de indicar direções para o aprofundamento do tema em pesquisas futuras – incluindo, por exemplo, outros recortes temporais, outra fonte de entrevistados, bem como a análise de um momento específico de mudança ou de permanência.

O Quadro 11 a seguir resume as macrocategorias e subcategorias identificadas.

**Quadro 11: Descrição das Macrocategorias e Subcategorias.**

<b>MACROCATEGORIA (1)</b>	<b>SUBCATEGORIAS (1)</b>	<b>DESCRIÇÃO</b>
<b>ESTRUTURA NORMATIVA E ORGANIZACIONAL DA PHIS:</b>  ESTRUTURA INSTITUCIONAL, NORMATIVA E LEGAL DE IMPLEMENTAÇÃO DA PHIS, COM FOCO NA EXECUÇÃO DESTAS POLÍTICAS PELO PLANEJAMENTO E GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL.	CARÊNCIA HABITACIONAL E FORMULAÇÃO DAS PHIS E DOS PROGRAMAS HABITACIONAIS	PERMANÊNCIAS E IMPERMANÊNCIAS NO DESENVOLVIMENTO DA DEMANDA HABITACIONAL AO LONGO DO TEMPO, RECONHECIMENTO DO PROBLEMA HABITACIONAL PELO ESTADO E FORMULAÇÃO DE ESTRATÉGIAS PARA SUPRIR ESTA DEMANDA.
	GESTÃO E IMPLEMENTAÇÃO DA PHIS	TOMADAS DE DECISÃO DO MUNICÍPIO NAS FORMAS DE PLANEJAR, GERIR E EXECUTAR A PHIS.
<b>ESTRUTURA DE INSERÇÃO URBANA DA PHIS:</b>  ESTRUTURA ESPACIAL E CONCRETA DA IMPLEMENTAÇÃO DA PHIS – COM FOCO NAS ESTRATÉGIAS DE APROPRIAÇÃO DESTA POLÍTICA NO ESPAÇO URBANO -, E CONFIGURAÇÃO MATERIAL NA INSERÇÃO E EXECUÇÃO DA POLÍTICA NA CIDADE.	LOCALIZAÇÃO E IMPLANTAÇÃO DOS PROJETOS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL	IMPLANTAÇÃO DOS PROJETOS E LOCALIZAÇÃO DA INTERVENÇÃO.
	DIMENSÃO DO LOTE E DA UNIDADE DE HABITAÇÃO	SOLUÇÕES DE DESENHO URBANO E IMPLANTAÇÃO DOS LOTES DA PHIS. REFERE-SE ÀS MUDANÇAS OU NÃO-MUDANÇAS LEGISLATIVAS E PROJETAIS PARA O DIMENSIONAMENTO DOS LOTES/UNIDADES DE HIS.
	TIPOLOGIA DE OCUPAÇÃO	INTENÇÃO ARQUITETÔNICA NA INSERÇÃO URBANA, TÉCNICAS CONSTRUTIVAS E ALTERAÇÕES NO PROGRAMA DE NECESSIDADES DO ASSENTAMENTO E/OU DA UNIDADE HABITACIONAL.
	IDENTIDADE E PERTENCIMENTO DA COMUNIDADE	RELAÇÕES DE IDENTIDADE E PERTENCIMENTO DA COMUNIDADE COM OS PROJETOS IMPLANTADOS PELA PHIS.

Fonte: A Autora, 2020.

Notas:

(1) A classificação é baseada nas entrevistas.

(2) A identificação das macro e subcategorias busca organizar os possíveis fenômenos de permanências e impermanências nesta tese. Assim, ressalta-se que esta organização não se limita às observações aqui presentes. Entre as contribuições ao identificá-las é também possível indicar direções para o aprofundamento do tema em pesquisas futuras – incluindo, por exemplo, outros recortes temporais, outra seleção de entrevistados, outras metodologias, bem como a análise de momentos específicos nas trajetórias das PHIS.

Esta organização das subcategorias auxiliou na concisão e delimitação dos temas para a próxima etapa de análise da codificação teórica. Na codificação focada das entrevistas,<sup>101</sup> as subcategorias mais citadas foram: 1) carência habitacional e formulação das PHIS e dos programas habitacionais; 2) localização e implementação dos projetos de PHIS; 3) e gestão e implementação da PHIS.

<sup>101</sup> Os trechos de transcrição de entrevista selecionados encontram-se no apêndice E.

A partir dos resultados dessa codificação, nota-se que a Estrutura Normativa e Organizacional da PHIS é a categoria com maior quantidade de relatos sobre os fenômenos de permanência e impermanência. Isso novamente confirma a relevância da estrutura institucional nas trajetórias da PHIS e indica a importância que suas ações têm quanto aos resultados para o município.

Verifica-se que as subcategorias de carência habitacional e formulação da PHIS, de dimensão do lote e da unidade e de tipologia de ocupação, resultam de uma perspectiva fundamentada em uma trajetória normativa e legislativa da PHIS, instituída por leis, planos e programas. Ou seja, nestas subcategorias há um predomínio de relatos com referências às diretrizes federais para a PHIS; por outro lado, nos relatos da subcategoria de gestão e implementação da PHIS, a ênfase recai sobre as ações dirigidas pelo município.

À medida que as subcategorias da Estrutura Normativa e Organizacional da PHIS decorrem de um ponto de vista mais abrangente das trajetórias da PHIS (ou seja, da perspectiva institucional do desenvolvimento da trajetória como um todo), as subcategorias da Estrutura de Inserção Urbana na PHIS – como, por exemplo, as de identidade e pertencimento da comunidade e tipologia de ocupação – foram decorrentes de relatos mais específicos e de análises mais singulares de um marco vivenciado e/ou descrito por técnicos e pesquisadores.

A subcategoria menos citada foi a de dimensão do lote e da unidade habitacional; entretanto, nos relatos dos entrevistados este tema é frequentemente vinculado às outras subcategorias, principalmente a de tipologia de ocupação e a de localização dos projetos de habitação social.

Há uma conexão entre as subcategorias, na qual os relatos das permanências e impermanências na habitação social perpassam por diferentes escalas, isto é, são relacionadas tanto à escala da unidade, quanto à escala do conjunto. Esta constatação evidencia que tais fenômenos não se resumem a uma única escala, mas sim a uma concatenação de uma diversidade de escalas nas trajetórias de implementação da PHIS.

Nos relatos das entrevistas, a descrição dos fenômenos de permanência e impermanências dificilmente se limita a uma única subcategoria; ao contrário, mostram-se conexões frequentes entre aspectos institucionais e de inserção urbana, de modo que os temas de uma categoria se encaminham para outra. Assim,

depreende-se que mudanças e não mudanças nas PHIS não decorrem de ações isoladas ou pontuais, mas são relacionadas a um conjunto de circunstâncias e condições que as determinam.

Na organização dos trechos das entrevistas em subcategorias, verifica-se que nas respostas dos entrevistados há obviamente algumas divergências de opiniões e de pontos de vista sobre os resultados de determinado programa habitacional. Entretanto, em relação à identificação dos momentos que caracterizam as permanências ou as impermanências na implementação do município, dificilmente há divergências, sendo notável a reincidência que determinados marcos e momentos são citados por diferentes participantes.

Assim, na próxima codificação, os trechos das entrevistas são descritos e analisados conforme as subcategorias. Com o objetivo de fundamentar os fenômenos em estudo nesta tese e buscar um direcionamento teórico para as permanências e impermanências, os resultados de cada subcategoria são apresentados na subseção seguinte.

### Codificação teórica

Nesta última fase de codificação, a descrição das análises e resultados obtidos são organizados segundo suas macrocategorias: a Estrutura Normativa e Organizacional e a Estrutura de Inserção Urbana – e suas respectivas subcategorias –, todas as quais analisam os fenômenos de permanência e impermanência.

A seleção de trechos das quinze entrevistas – realizadas conforme as subcategorias da codificação anterior – permitiu o estudo exploratório dos resultados, complementados com dados das instituições públicas do município (COHAB-CT, IPPUC e Prefeitura Municipal) e com pesquisa bibliográfica e documental em teses e dissertações a respeito do assunto.

Dessa forma, as descrições dos fenômenos de mudanças e não-mudanças na PHIS em Curitiba são apresentadas nas duas subseções seguintes.

### **4.3.1 Impermanências e Permanências na Estrutura Normativa e Organizacional da PHIS**

A partir das codificações anteriores e seleção de trechos das entrevistas, foi possível descrever e organizar os relatos e eventos que caracterizaram as permanências e impermanências nesta macrocategoria.

Cabe lembrar que a identificação de permanências e impermanências aqui tem como referência a leitura feita pelos entrevistados sobre a política municipal de habitação de interesse social. No entanto, esses relatos, conforme comentado anteriormente, além de não serem ideologicamente isentos, podem não apresentar o aprofundamento necessário e também omitir por esquecimento ou deliberadamente deformar fatos e processos.

Neste município, a estrutura normativa e organizacional da PHIS acompanhou em alguns momentos a tendência de outras cidades brasileiras, como já explicitado no capítulo 3.3; em outros, apresentou peculiaridades próprias, conforme será analisado mais adiante. Tais peculiaridades foram configuradas de maneira determinante pelas decisões tomadas quando da formulação e implementação da política de habitação social.

Sendo assim, as descrições dos fenômenos de impermanência e permanência são apresentadas conforme duas subcategorias<sup>102</sup>: a) carência habitacional e formulação das PHIS e dos programas habitacionais; e b) gestão de implementação da PHIS e dos programas habitacionais.

- **Carência Habitacional e formulação das PHIS e dos programas habitacionais em Curitiba**

Em Curitiba, os dados da Fundação João Pinheiro indicam no ano de 2010 um déficit de 49.164 domicílios. Como consequência dessa carência, o surgimento das ocupações informais no município se deu, predominantemente, sobre as bordas de cursos de água – nas sete bacias hidrográficas que o permeiam – e nas áreas de proteção ambiental e preservação permanente (SILVA, 2012; DESCHAMPS, 2008).

---

<sup>102</sup> Verifica-se que a identificação de tais subcategorias representa uma organização realizada a partir dos relatos dos entrevistados e, por isso, podem não conter o aprofundamento de outras perspectivas de análises, porém, podem também oportunizar outros aprofundamentos.

Em paralelo ao processo de estabelecimento de moradias informais, uma imagem oposta foi projetada por meio de estratégias de gestão municipal, de planejamento urbano e de investimento em marketing: a de Curitiba como uma “cidade-modelo”.

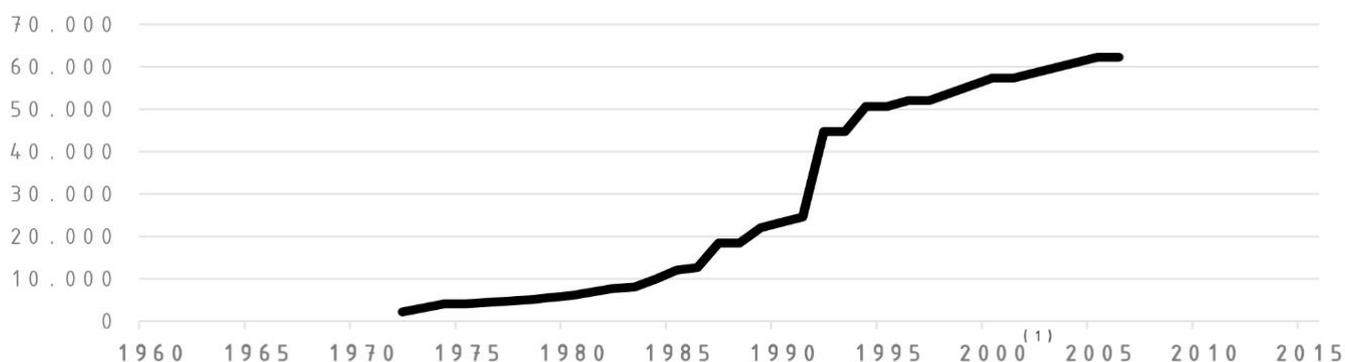
Tal dualidade entre o cenário de déficit progressivo e as decisões do planejamento e da gestão urbana também estiveram intrinsecamente relacionadas à forma de espacialização da PHIS, a qual se concentrou na cidade-polo (SILVA, 2012). Por toda a extensão das trajetórias da PHIS no recorte adotado, essa peculiaridade no município de Curitiba esteve ligada às decisões da gestão municipal: no reconhecimento dos problemas habitacionais, na formulação das PHIS e na sua implementação institucional e espacial.

A partir das quinze entrevistas aplicadas, confirmou-se a ocorrência de mudanças na PHIS; contudo, tais mudanças nem sempre significaram transformações favoráveis à realização do direito à moradia por parte das camadas mais pobres da população. O que se pôde observar é que, ao invés de implementarem-se efetivas mudanças, as ações que visavam resolver o problema habitacional revelaram-se como permanências: no pouco acesso à moradia social, na formulação e na forma de implementação da PHIS.

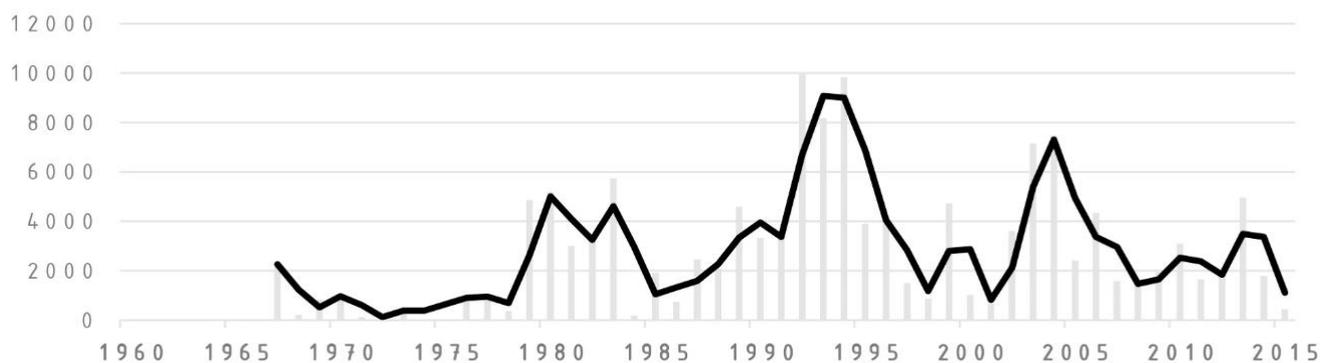
Se ocorreram evoluções, estas são observadas em movimentos graduais e lentos, mais restritos às propostas institucionais. As mudanças na formulação e implementação da PHIS em Curitiba pouco apresentaram avanços; pelo contrário, reforçaram uma inércia, visto que foram mantidos sempre os mesmos propósitos e interesses, conforme explicitado mais adiante.

A Figura 10, a seguir, apresenta a seleção de dados referentes: 1) à produção da COHAB-CT; 2) ao número de habitações irregulares; e 3) aos eventos identificados na PHIS (subseção 4.3). Os gráficos e a linha do tempo buscam estabelecer relações entre dados do contexto de implementação das políticas habitacionais no município sob uma perspectiva quantitativa.

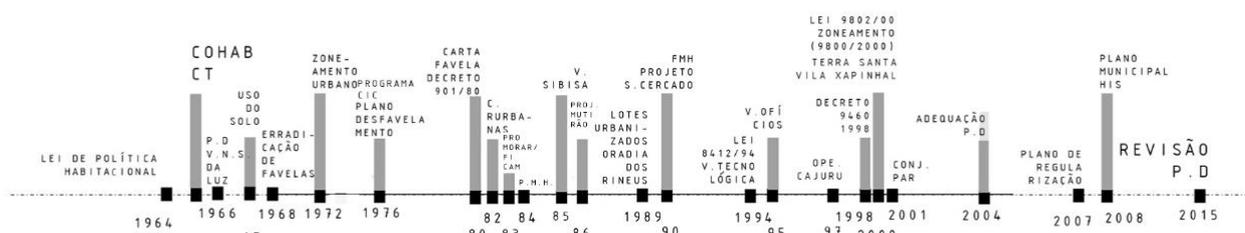
**Figura 10: Gráficos de evolução dos domicílios irregulares, da produção total da COHAB-CT e linha do tempo das trajetórias da PHIS em Curitiba, 1960-2015.**



Fonte: IPPUC/Banco de Dados, Setor de Pesquisa e Monitoração  
 Nota: (1) Levantamento 1999/2000  
 Não foram disponibilizados dados para os anos anteriores a 1971 e posteriores a 2005



Fonte: COHAB-CT, 2018.



1º PERÍODO (1960-1985)

2º PERÍODO (1986-2002)

3º PERÍODO (2003-2015)

Fonte: Elaborado pela autora, com base em Albuquerque (2007); Bertol (2013); Vasco (2018); Ferreira (2019); Polucha, Nascimento Neto (2019); Moreira (2014); Furlan (2020) e referidas legislações municipais.

OCUPAÇÕES IRREGULARES (1971 A 2005)

PRODUÇÃO TOTAL DA COHAB-CT (1967 A 2015)

TRAJETÓRIAS DA PHIS EM CURITIBA (1960-2015)

Nessa figura, nota-se que o aumento de habitações irregulares se dá a partir da metade da década de 1980 até 2000. No mesmo período, também se constata o aumento no número de unidades produzidas pela COHAB-CT; contudo – como apresentado na linha do tempo de eventos da PHIS no Município e descrito na subseção anterior (subseção 4.3) –, esse aumento não significou que as ações institucionais estariam viabilizando o acesso à moradia para as populações com rendas mais baixas.

Nessas duas últimas décadas do século XX, a expressiva produção quantitativa apresentada pela COHAB-CT parece indicar um reconhecimento dessa demanda; nota-se, porém, que, pelas estratégias institucionais empregadas (ver linha do tempo entre os anos de 1990 e 2000), continuou-se a valorizar interesses economicistas, com o intuito de favorecer o mercado privado. No período há uma grande produção de lotes urbanizados com parceria público-privada em vazios urbanos afastados do centro, que, entretanto, pouco favoreceu o atendimento das populações das favelas.

Seguindo as diretrizes e os padrões das trajetórias da política de habitação de interesse social nacional, a PHIS em Curitiba privilegiou a formulação de estratégias para prover a moradia por meio do financiamento da construção de novas unidades habitacionais. Contudo, em ambos os cenários – federal e municipal – essa circunstância foi insuficiente para atender às demandas das populações mais carentes. Do BHN (1964) ao PMCMV (2009), o modo como são executados os programas habitacionais de interesse social no município leva a questionar a legitimidade da intenção de promover o direito universal à moradia.

Já no início da década de 1960, tais lógicas de formulação e implementação da PHIS no município de Curitiba são evidentes no primeiro conjunto habitacional, o Nossa Senhora da Luz (de 1966). Dois anos depois, repetindo e reforçando a mesma estratégia de intervenção – de realocação de famílias, de financiamento de casas e lotes em novos conjuntos habitacionais –, surge a Política de Erradicação de Favelas (1968).

Mesmo com a implantação de novas formas de intervenção, como ocorreu com a Carta Favela (1980) – que incentivava a urbanização de ocupações irregulares –, ou com o surgimento das ZEIS (2001) – que buscava a delimitação de áreas para incentivar controle de social da propriedade –, nota-se que a quantidade de produção

de lotes, casas e apartamentos novos predominou sobre a regularização de áreas com ocupações informais (ver Figura 7, na seção 4.2).

Nos três períodos analisados (1964-1985; 1986-2002; 2003-2015), há uma continuidade na dependência do município em relação aos subsídios e aos recursos dos programas federais (GESTOR PÚBLICO 01, 2020; PESQUISADOR 04, 2020)<sup>103</sup>. As formas de captação de recursos para os programas habitacionais também continuaram as mesmas: concentradas na União e com pouca representatividade municipal.

permanecem [...] atualmente: o FGTS, bancos de fomento, como, por exemplo, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o FONPLATA, e algumas “coisas” do FMHIS e recursos da união OGU [...]. Na habitação popular o maior [recurso] atualmente é o FGTS e ele sempre foi o maior” (GESTOR PÚBLICO 1, 2020).

No segundo período (1986-2002), houve uma interrupção no repasse de recursos da União – em razão do fim do BNH –, fazendo surgir uma oportunidade para o município desenvolver políticas próprias que complementassem a política nacional. No entanto, os resultados das ações municipais continuaram a privilegiar as mesmas estratégias – de realocação com pouco atendimento das populações mais necessitadas e de construção de novos conjuntos voltados aos interesses econômicos e do mercado imobiliário.

Nesse sentido, verifica-se que, não obstante a possibilidade de se criar um arcabouço institucional e instrumental por meio da instituição do FMH (1990) – o que se deu por meio da Lei 7412/90<sup>104</sup> –, houve evidente predileção pelo incentivo da produção habitacional por meio das parcerias privadas, em detrimento da criação de outras alternativas habitacionais. A expressiva produção dos lotes urbanizados ratifica tais constatações (ver tabela 4, seção 4.2).

Em 2008, o FMH foi substituído pelo FMHIS, e foi lançado o Programa Municipal de Habitação de Interesse Social<sup>105</sup> (CURITIBA, 2008). Apesar disso, não se identificou nenhum relato sobre uma intervenção emblemática ou uma proposta que envolvesse a utilização do FMHIS para soluções alternativas no acesso à moradia

---

<sup>103</sup> Ressalta-se que a citação das entrevistas representa a interpretação que os entrevistados possuem sobre os fenômenos de permanência e impermanência na política da habitação social no município de Curitiba. Esta fonte, assim como as citações seguintes desta subseção, pode não ser isentas de ideologias, pode não ter o aprofundamento necessário, pode esquecer fatos e processos.

<sup>104</sup> A Lei n.º 7412/1990 foi extinta pela Lei n.º 12.816/2008, que instituiu o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS).

<sup>105</sup> Lei n.º 12.816/2008.

para população de favelas. Ao contrário, foram recorrentes nos depoimentos dos entrevistados as críticas à pouca proposição de alternativas para a habitação<sup>106</sup> com o uso dos recursos do FMHIS (GESTOR PÚBLICO 1, 2020; GESTOR PÚBLICO 9, 2020; PESQUISADOR 2, 2020; PESQUISADOR 5, 2020).

Diferentemente de outras capitais, Curitiba tem pouca tradição em soluções habitacionais envolvendo, por exemplo, a proposição de concursos para a produção de projetos de HIS ou a locação<sup>107</sup> social de imóveis subutilizados (PESQUISADOR 4, 2012). Por esse motivo, constata-se uma forte dependência dos recursos provenientes da União, o que ratifica as lacunas na formação de uma política municipal que trabalhe em conjunto com as políticas nacionais, complementando-as com outras alternativas.

[...] a ausência do protagonismo no município na sua formulação de política pública [se deu] por uma questão da estrutura constitucional, da arrecadação de tributos, de concentração de tributos com a união [...]

[...] Ao realizar a política habitacional, especificamente aqui em Curitiba, este discurso fica evidente [...] quando eu participo de algumas reuniões da administração pública municipal, independente da gestão, esse discurso de que “assim que o Minha Casa Minha Vida começou a escassear os recursos, [...] não tem mais nada para habitação”. Como se o único ente da federação responsável por essa política fosse a União (PESQUISADOR 5, 2020).

Mas também a COHAB e o município sempre dependeram de recursos federais para implementar uma política habitacional [...]. Tanto que, em uma época entre 1980 e 1990, a produção de habitação de interesse social em Curitiba se resumiu a loteamentos, lotes sem a casa em si, e [...] um programa da COHAB, que era um programa de parceria com loteadores (GESTOR PÚBLICO 9, 2020).

A gente não tem uma mudança precisa de habitação de interesse social em prédios que estão abandonados no centro, ou em pequenos terrenos que estão abandonados [...] a grande limitação é que os órgãos públicos comecem a trabalhar com os concursos (PESQUISADOR 2, 2020).

Entre as mudanças identificadas nas trajetórias da PHIS, a mais recorrente nos relatos dos entrevistados diz respeito à contínua busca de soluções que se dessem predominantemente por meio da produção de lotes urbanizados.

Desde a criação do BNH, essa tipologia de provisão habitacional acompanha as trajetórias da PHIS no município de Curitiba. Inicia-se com o Projeto Habitacional do CIC e tem continuidade com as versões seguintes: a) Lotes Urbanizados com

---

<sup>106</sup> Não se pode desmerecer as inovações ocorridas nas décadas de 1970 e 1980 com a inserção de projetos inovadores para época, como por exemplo: as propostas de pequenos empreendimentos, usos mistos e uso de sobrados geminados.

<sup>107</sup> O município dispõe de Programa de Aluguel Social (Lei n. 14.700/2015), que se resume ao fornecimento de subsídios, sem, contudo, disponibilizar imóveis para locação social.

Autoconstrução (1979), instituída pelos Programas PROMORAR e FICAM (1983); b) Lotes Urbanizados com Embrião de Moradia (1986), o qual promovia mutirões para fabricação e montagem da casa própria; c) Projeto do Bairro Sítio Cercado (1990); e d) Programa de Loteamentos com Parceria Público Privadas (1991) (FURLAN, 2020, p. 54).

Apesar das constantes mudanças – de objetivos, agentes financiadores e faixas de famílias contempladas –, as impermanências do programa se adaptaram para manter intervenções focadas na remoção de favelas, direcionando a população para vazios urbanos em regiões periféricas. Desse modo, algumas versões dos programas objetivavam não somente a produção de habitação de interesse social, como também a expansão urbana do município e do mercado imobiliário (PESQUISADOR 4, 2020).

Nas trajetórias dos lotes urbanizados, as delimitações das SEHIS se tornaram um permanente instrumento de flexibilização do zoneamento (POLUCHA, NASCIMENTO NETO, 2019), contribuindo, novamente, para a prevalência de interesses de incorporadoras e agentes do mercado imobiliário. Furlan (2020) aponta que duas das versões dos programas de lotes urbanizados apresentavam especificidades em relação às demais: autoconstrução (1979) e mutirões (1986). Nessas duas versões, a construção de unidades habitacionais ocorria, aparentemente, por meio da ajuda mútua e da cooperação dos próprios moradores. Em realidade, porém, tratava-se de uma estratégia do Estado para promover habitação com custos reduzidos de implementação (como por exemplo de mão-de-obra). Além disso, as soluções foram caracterizadas por abordagens tecnicistas<sup>108</sup>, as quais buscaram produzir uma grande quantidade de habitação de interesse social em um tempo reduzido, sem incorporar, de fato, uma cooperação que priorizasse a produção social e o valor de uso (FURLAN, 2020; JARAMILLO, 1986). Segundo Furlan:

Compreende-se [...] que o mutirão para a fabricação de peças caracterizava-se pela adoção de métodos rudimentares de construção como forma de reduzir os custos. Os objetivos [...] indicam, portanto, que esse programa teve mais a preocupação de promover o mutirão como forma de diminuir os custos de sua implantação, do que de incentivar a autogestão do canteiro de obras, ainda que tenha envolvido maior multiplicidade de atores (associações de moradores e a própria comunidade) em comparação com programas anteriores e posteriormente executados (2020, p. 149).

---

<sup>108</sup> Conforme Furlan (2020), a primeira versão do Programa, durante o BNH, apresentava assistência técnica.

A proposta do Programa do Bairro Novo, no Sítio Cercado (1990), deu continuidade à ocupação da periferia no município, instituída por meio de uma expansão progressiva do planejamento urbano. Em 1991, o local – antes fora do perímetro urbano e identificado como de uso agrícola – foi transformado em uma área de alta densidade por meio de alterações na legislação urbana. Além disso, não obstante a existência de 32.124 domicílios particulares urbanos vagos no município, foram implementadas 30.000 unidades de lotes e apartamentos no bairro, – o que revela a predileção pelo provimento de habitação por meio de novos loteamentos, e pela recusa de soluções alternativas (ALBUQUERQUE, 2007; FURLAN, 2020).

As construtoras já disseram “nós não temos interesse de construir habitação para um salário de um e meio; só acima de dois”. A fila tem 90% das pessoas nesta faixa. [...] então a função social da COHAB, ela praticamente desaparece [...]

[...] assim surgiu o Bairro Novo [que era] uma área vazia ainda no sul da cidade, classificada como zona agrícola. Por um decreto municipal do prefeito na época, ela se transforma em zona habitacional de interesse social a favor da COHAB de Curitiba (GESTOR PÚBLICO 7, 2020).

De acordo com Furlan (2020), o Projeto do Bairro Novo ratificava “a opção pela localização concentrada e segregada dos programas habitacionais implantados no município e a falta de uma política de indução da ocupação de imóveis subutilizados” (p. 72).

A versão do programa de lotes urbanizados que ganhou mais expressividade nas entrevistas foi a implementada durante a década de 1990, na qual foram instituídas as parcerias público-privadas. O evento foi citado por 86% dos entrevistados<sup>109</sup>, indicando nas trajetórias das PHIS um momento de inflexão – não necessariamente positivo. A mudança esteve relacionada com a alta produção que essas parcerias viabilizaram, com o conseqüente aumento de densidade da porção sul do município, e com a consolidação de uma periferia condicionada pela própria gestão municipal. A Lei nº 8.412/1994, que oficializou essas parcerias, determinava que 20% dos lotes construídos fossem destinados aos inscritos da COHAB-CT.<sup>110</sup> Conforme relatado em entrevista acerca das parcerias público-privadas:

---

<sup>109</sup> Apenas dois do total de entrevistados não citaram o programa (GESTOR PÚBLICO 10, 2020; PESQUISADOR 1, 2020).

<sup>110</sup> Conforme Artigo 3º da Lei nº 8412/1994: Aplicam-se aos loteamentos populares todas as demais normas e regulamentos adotados na implantação de loteamentos por parte da Companhia de Habitação Popular de Curitiba – COHAB-CT e, necessariamente, 20% (vinte por cento) dos lotes

[...] A negociação era: a gente permite que vocês usem a (lei) 6766, que [assim] vocês conseguem flexibilizar a infraestrutura, desde que 20% dos lotes implementados sejam doados para a COHAB; e eles poderiam usar a fila da COHAB e comercializar por conta deles os outros 80% dos lotes. Então a COHAB passou a fornecer à iniciativa privada a possibilidade de atuar como incorporadora imobiliária e passar para o mercado (PESQUISADOR 4, 2020).

Como esse depoimento indica, a formulação do acordo mencionado – ao abrir frentes de expansão para o mercado e para os interesses da iniciativa privada – potencializou não só o incentivo à produção de lotes (sem necessariamente contemplar a população moradora de favelas e em situação de risco), como também direcionou a densidade da HIS para os bairros de pouca infraestrutura, com destaque para os bairros Tatuquara, Campo Santana, Umbará e Ganchinho (FURLAN, 2020, p.120). O controle da propriedade e da terra pelos incorporadores agravou a segregação socioespacial no município, a qual, ironicamente, foi induzida pela PHIS.

Entre os anos de 1975 e 2013, Furlan (2020, p. 119) registra uma produção de 40.547 lotes urbanizados no município, número que corresponde a aproximadamente 30% da produção total da COHAB-CT.<sup>111</sup> Nas diferentes versões do Programa de Lotes Urbanizados – tanto as normativas como as institucionais –, parece haver uma impermanência, a qual, paradoxalmente, é conduzida por objetivos permanentes, quais sejam: a realocação das famílias em áreas irregulares, a delimitação de áreas vazias e precárias e a expansão urbana dirigida pelo interesse mercadológico. O resultado desse programa concentrou densidades populacionais e delimitou a localização da habitação social no município.

As trajetórias que configuraram essa segregação também se relacionavam às diretrizes as quais delimitavam os SEHIS em Curitiba. Conforme apresentado na seção 4.2, os SEHIS surgiram no ano de 1980 com o intuito de responder às pressões populares e de viabilizar o Programa Habitacional do CIC. A implementação dos SEHIS – ocorrida duas décadas antes do surgimento da Estatuto da Cidades (2001) – representou inovações normativas, que, contudo, ainda eram insuficientes para implementar regularizações fundiárias e efetuar o controle do mercado<sup>112</sup>.

---

populares deverão ser destinados à população inscrita na COHAB-CT, nas condições estabelecidas pelo executivo municipal.

<sup>111</sup> Entre os anos de 1965 e 2015, o total de casas, lotes e apartamentos produzidos pela COHAB-CT equivale a 136.216 unidades (COHAB-CT, 2018).

<sup>112</sup> Segundo Polucha e Nascimento Neto (2019, p. 8), grande parte das delimitações dos setores já haviam sido desapropriadas.

A partir da década de 1990, os SEHIS foram frequentemente utilizados como um instrumento de flexibilização de parâmetros, priorizando a delimitação de vazios urbanos como áreas de expansão. E, apesar de o Plano Diretor (Lei nº 9.800), em 2000, também definir as áreas dos SEHIS para regularização fundiária<sup>113</sup> e aproximar o uso do setor com os instrumentos instituídos pelo ZEIS<sup>114</sup> do Estatuto da Cidade (2001), os SEHIS continuaram sendo utilizados para delimitar áreas em regiões periféricas e afastadas do centro. Aqueles demarcados pela Lei nº 9800/2000 contemplaram as áreas localizadas no CIC, no Sítio Cercado (projeto Bairro Novo), em outras regiões não ocupadas na região sul e em algumas áreas limítrofes a leste.

Conforme Polucha e Nascimento Neto (2019, p.13), foi promulgado o Decreto nº 250/2000<sup>115</sup> no mesmo ano de implementação do Plano Diretor. Este decreto instituiu os SEHIS como áreas de novos núcleos habitacionais de interesse social, de acordo com os parâmetros determinados por esse plano. Dessa forma, consolidou-se

uma característica dupla do SEHIS, quais sejam: (a) o “SEHIS zoneamento”, correspondente à zona como outra qualquer, mas com parâmetros urbanísticos mais populares; e (b) o “SEHIS instrumento”, por meio do qual se transformavam automaticamente terrenos localizados em outras zonas em SEHIS, desde que estivessem sob atuação da COHAB (POLUCHA, NASCIMENTO NETO, 2019, p. 14).

Os autores apontam que, na prática, o uso do setor pouco auxiliava como um instrumento de controle social. Como os assentamentos irregulares não estavam demarcados, não houve um compromisso com as regularizações; assim, a maioria das ocupações que não estavam sob a responsabilidade da COHAB-CT não foram reconhecidas como SEHIS. Por sua vez, a reserva de áreas vazias só era demarcada quando a COHAB-CT já possuía a propriedade dos terrenos. Isso revela que o objetivo do setor não era exatamente o controle social do preço da terra, e sim permanecer como instrumento para flexibilização de parâmetros urbanísticos. No Plano Diretor

---

<sup>113</sup> O artigo 29º definia os SEHIS 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” (CURITIBA, 2000).

<sup>114</sup> Ou seja, um dispositivo de flexibilização do zoneamento para atender áreas já ocupadas por habitações irregulares e para a regularização fundiária.

<sup>115</sup> Dispõe sobre a criação de novos Setores Especiais de Habitação de Interesse Social e estabelece: Artigo 1º: Ficam declaradas, como Setores Especiais de Habitação de Interesse Social, as áreas destinadas à implantação, pela Companhia de Habitação Popular de Curitiba - COHAB-CT, de novos núcleos habitacionais de interesse social. Artigo 2º: Os núcleos habitacionais poderão ser constituídos de lotes, habitações unifamiliares, habitações coletivas, ou mais de uma dessas modalidades indicadas.

subsequente (instituído pela Lei nº 11266/2004), que adequava o Plano anterior ao Estatuto das Cidades, não houve um detalhamento dos instrumentos de ZEIS, nem a utilização dos SEHIS com a finalidade de especificação de vazios urbanos para fins de regularização fundiária. Conforme apontado por Vasco (2018, p. 52):

[...] o PD não delimita os vazios urbanos e os imóveis subutilizados, não demarca ZEIS em áreas centrais, nem tampouco apresenta instrumentos de recuperação da valorização imobiliária e retenção da especulação, nem a forma como o município vai tributar os imóveis que não cumprem a função social. Não se identificam critérios de desenvolvimento da política habitacional, como a distância da moradia/trabalho e a capacidade de atendimento dos equipamentos públicos para definição de áreas para remoção de famílias. O PD também não detalha os instrumentos de política urbana que serão utilizados para cada área de intervenção, e a definição das fontes de recursos que serão utilizadas nestas intervenções.

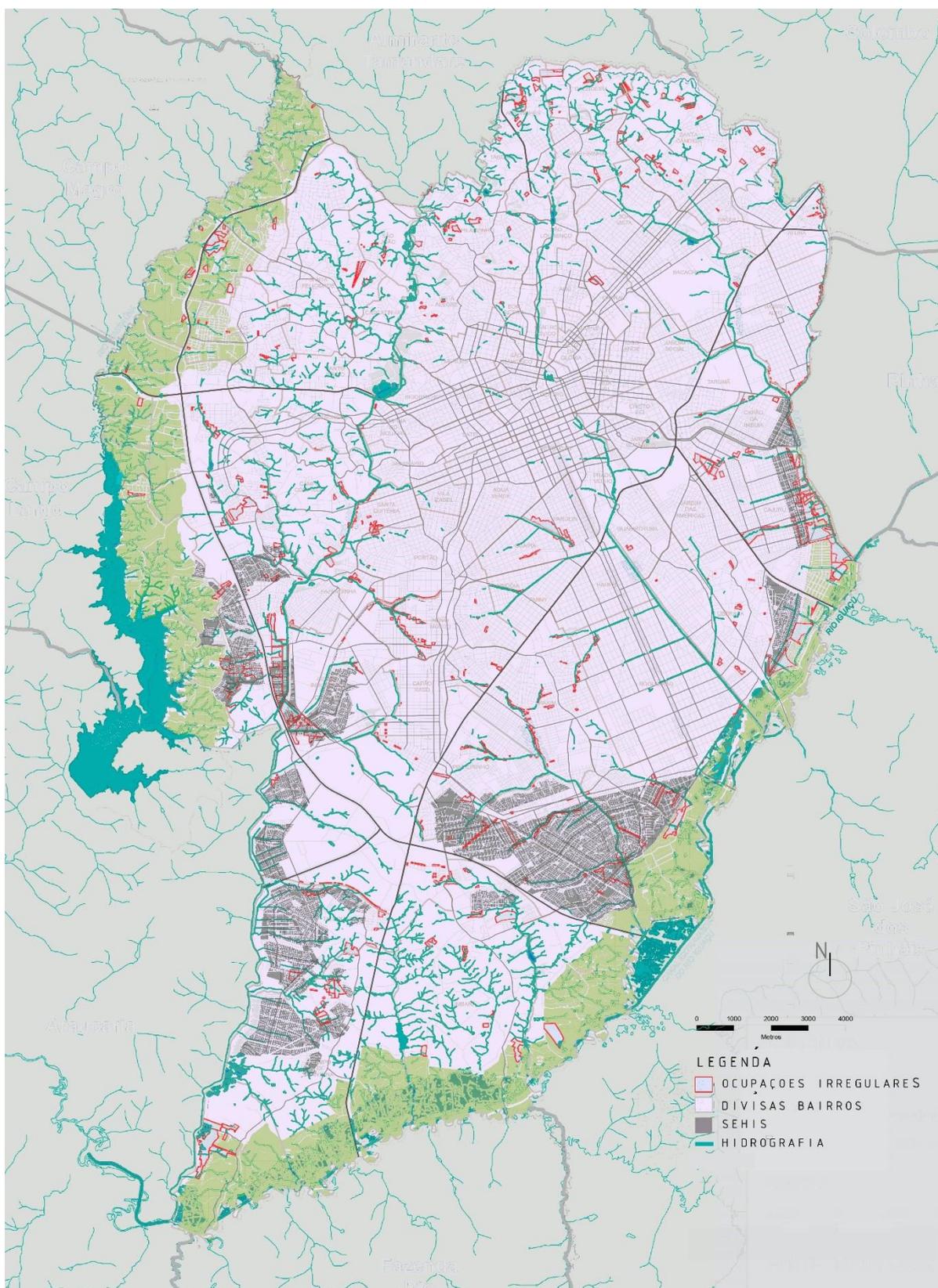
As ZEIS (Vila Formosa e Vila Parolin) foram implementadas somente em 2007 (Lei nº 12.450/2007) e estiveram relacionadas à liberação de recursos do PAC. Uma melhor definição do SEHIS apareceu somente na última revisão do Plano Diretor (Lei nº 14.771/2015), quando, institucionalmente, este estabeleceu<sup>116</sup> com maior precisão a finalidade e uso dos SEHIS para a regularização fundiária e a utilização de vazios urbanos para produção de habitação de interesse social (POLUCHA, NASCIMENTO NETO, 2019). Entretanto, de acordo com Nascimento Neto e Polucha (2019, p.18), as mudanças nas áreas de delimitação das SEHIS no mapa de zoneamento foram poucas, sem muitos acréscimos de áreas vazias destinadas à habitação de interesse social. O município, até o presente momento, é desprovido de uma formulação detalhada de estratégias que demarquem os assentamentos irregulares e especifiquem a utilização dos instrumentos para os mesmos.

A Figura 11 apresenta a demarcação do zoneamento e dos SEHIS na última revisão do Plano Diretor (Lei nº 14.771/2015). Nela, é possível observar a concentração de áreas dos setores na porção sul e nas regiões periféricas do município, sendo evidente o contraste existente entre a localização das áreas de ocupação irregulares e as áreas destinadas aos SEHIS.

---

<sup>116</sup> Conforme Artigo 82º, a SEHIS classifica-se em: I - SEHIS de Regularização Fundiária, a ser demarcada em área ocupada por assentamentos irregulares passíveis de consolidação com o objetivo de implantação de regularização fundiária de interesse social; II - SEHIS de Vazios, a ser demarcada em imóvel público ou privado, dotado de infraestrutura urbana, com objetivo de implantação de empreendimento de interesse social; III - SEHIS de Produção, em área ocupada por empreendimento de interesse social.

**Figura 11: Mapa de ocupações irregulares e delimitação dos SEHIS, conforme macrozoneamento da Lei nº 14.771/2015.**



Fonte: Baseado em POLUCHA; NASCIMENTO NETO (2019); CURITIBA (2019); COHAB (2016); IPPUC (2012) e IPPUC (2016).

A Lei nº 14.771/2015 (Art. 17, inciso VIII) também estabeleceu diretrizes sobre a ocupação das áreas não edificadas, subutilizadas ou não utilizadas, dotadas de infraestrutura e equipamentos públicos, com o intuito de fazer cumprir a função social da propriedade (CURITIBA, 2015). Contudo, de forma semelhante ao SEHIS, não houve uma especificação detalhada de diretrizes para a utilização destas áreas (GESTOR PÚBLICO 10, 2020; PESQUISADOR 1, 2020).

Ou seja, apesar de conceitualmente vislumbrarem-se avanços no Plano Diretor para a PHIS, estes ainda são de pouca aplicabilidade e restritos a uma mudança institucional. Essa ausência de estratégias que possibilitem a efetivação das mudanças anunciadas pelas leis, planos e programas foi identificada nas entrevistas:

[...] se você olhar o nosso plano diretor, você vai ver avanços; se você olhar a criação do fundo, você vai ver avanços; nesta escala legislativa a gente teve avanços; mas isto não está se traduzindo na operacionalização das políticas públicas [...] (PESQUISADOR 5, 2020).

Em 2007 e 2008, o Programa de Regularização Fundiária em Áreas de Proteção Ambiental (PMRF-APP) e o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social (PMHIS) propuseram diretrizes visando alinhar as propostas municipais com o momento de retomada das políticas federais – marcado pela instituição da PNH e SNHIS em 2004. Todavia, assim como os Planos Diretores, a criação do PMHIS e PMRF-APP estava desprovida de delimitações e estratégias que viabilizassem as diretrizes propostas.

Vasco (2018) também aponta um conflito na formulação e na compreensão do problema habitacional presente no conteúdo do PMRF-APP e do PMHIS. O PMRF-APP, ao associar a concentração informal em áreas periféricas a um impacto negativo para as áreas “formais da cidade” (CURITIBA, 2007, p. 56), apenas evidenciava a dificuldade do município em compreender o problema habitacional no contexto de produção capitalista do espaço, da intensificação da pobreza e das desigualdades no que concerne ao acesso à moradia.

Ainda de acordo com Vasco (2018), o PMHIS ao delimitar seus objetivos – por meio de uma ação institucional focada no monitoramento e na fiscalização de vazios urbanos, na prevenção de invasões, na instituição de programas de educação ambiental e na coibição do crescimento de assentamentos informais (CURITIBA,

2008, p. 208) –, ratificava a dificuldade das instituições em compreender o contexto de formação do problema habitacional, tal como ocorreu no PMRF-APP.

Nos planos e programas é perceptível que a compreensão do problema habitacional, além de descontextualizada do processo de produção da cidade, é caracterizada por um viés assistencialista da política e que, portanto, pouco contribui para promover, de fato, o acesso à moradia e reverter problemas sociais de desigualdade e segregação (PESQUISADOR 5, 2020).

[...] isso é um legado de como foi feita a política habitacional em nosso país, sempre em um viés de assistência social e do assistencialismo. Então a pessoa [...] precisa de uma assistência social que ajude ela ter uma casa, para ela ser gente [...]. E aí nunca foi entendido o problema da moradia como um problema estrutural dentro da produção da cidade capitalista: ter desigualdades, ter pessoas que vão poder pagar e pessoas que não vão poder pagar pela habitação (PESQUISADOR 5, 2020).

Com a retomada de diretrizes federais, se a formulação dos planos e programas já condicionava esta permanência na PHIS do município – com poucas mudanças capazes de promover o acesso à moradia –, a implementação dessa política também não apresentou modificações.

Como afirmam os entrevistados, o programa que caracterizou a política habitacional de interesse social no terceiro período (PMCMV) buscava, frequentemente, atender a interesses relacionados ao desenvolvimento econômico e à rápida geração de emprego – a qual foi acelerada pela pouca qualificação da mão-de-obra (GESTOR PÚBLICO 8, 2020; GESTOR PÚBLICO 9, 2020).

Curitiba, assim como outras cidades brasileiras, seguiu o padrão de implementação massiva de unidades habitacionais e de incentivo à realocação de pouco atendimento à população de rendas mais baixas. De acordo com os entrevistados,

[...] a ideia do Minha Casa Minha Vida, o porquê que eles lançaram o programa [...] não era assim, primordialmente, por habitação (GESTOR PÚBLICO 9, 2020).

[...] a construção civil tem uma capacidade muito forte de emprego e mão de obra não qualificada, então ela gera emprego rápido, que muitas vezes é sem qualificação. Isto se você analisar a obra; quando você analisa a cadeia, aí fica triste, se você pensar em lojas de materiais de construção, indústrias de azulejos, cimentos, aí o negócio fica enorme [...]. Quem planejou o Minha Casa Minha Vida foram as empresas de construção (GESTOR PÚBLICO 8, 2020).

Em Curitiba, a execução do PAC foi norteada pelas diretrizes do PMRF-APP, que priorizava as intervenções em ocupações irregulares nas Áreas de Preservação Permanente. De acordo com as análises de Silva, Vasco e Teixeira (2018), houve no município durante o PAC 1 uma “maior aproximação dos projetos com os objetivos de urbanização e integração dos assentamentos, se comparados ao PAC 2” (p. 303).

Segundo as autoras, dos 21 contratos firmados pelo programa, 17 eram da primeira fase. Entretanto, do total de contratos, apenas 14 destinaram-se, predominantemente, à construção de conjuntos habitacionais, sendo que os outros estavam relacionados às intervenções nos assentamentos irregulares. As autoras também verificam que, não obstante o programa tenha priorizado realocar a população para novos conjuntos habitacionais, não houve a requalificação das APPs, já que

apenas em 3 assentamentos as obras de recuperação ambiental das APPs foram plenamente executadas. Nos demais, ocorreu a remoção das famílias, seguida da demolição das casas e, em alguns casos, a remoção dos resíduos do local (SILVA, VASCO, TEIXEIRA 2018, p. 306).

Diferentemente do PAC-UAP, o PMCMV (2009) limitava-se à produção de unidades habitacionais, sendo que seus recursos financeiros não se destinavam às intervenções em assentamentos informais e às melhorias urbanas e ambientais (GESTOR PÚBLICO 9, 2020). Ou seja, o PMCMV efetuou tão somente a criação de novos conjuntos –, deixando, com isso, de contribuir para a urbanização de favelas e para a requalificação dos espaços degradados e precários na cidade. Conforme os entrevistados:

Este foi um grande problema do Minha Casa Minha Vida [...] porque, diferente do PAC, ele não tinha um recurso para colocar na invasão e fazer a recuperação daquela invasão, ou a urbanização e recuperação ambiental [...]. Como fica a urbanização daquela ocupação, se eu tirar a ocupação [...] de [...] famílias: eu [...] ponho em um conjunto Minha Casa Minha Vida, mas o recurso para eu urbanizar aquilo e fazer a recuperação, o Minha Casa Minha Vida não tem [...] (GESTOR PÚBLICO 9, 2020)

[...] O Minha Casa Minha Vida veio com rótulos mais restritivos, porque era só a habitação [...] (GESTOR PÚBLICO 5, 2020).

Ao observar as trajetórias dos programas habitacionais em Curitiba, foi possível identificar dois momentos de aperfeiçoamento na formulação das PHIS, os quais promoveram avanços nos processos de regularização fundiária e na urbanização de favelas.

O primeiro – entre os anos de 1983 e 1988 – foi um momento em que a Prefeitura passou a atuar diretamente na regularização e na urbanização de assentamentos. Nesse período, houve um acréscimo significativo no número destes projetos, tendo também sido criada a Comissão de Regularização de Loteamento (CRL) e os Setores Especiais de Urbanização (Lei nº 6.820/1986) (ALBUQUERQUE, 2007; POLUCHA, NASCIMENTO NETO, 2019).

O segundo período pode ser observado no final da década de 1990 e início dos anos 2000, quando houve avanços na política de intervenção das favelas, representados por uma série de marcos, como, por exemplo: a criação do Grupo de Análise de Aprovação de Loteamentos de Interesse social (GAALIS), em 1999; a Operação Cajuru, em 1997; e a urbanização integral das Vilas Xapinhal e Terra Santa (2000) – subsidiadas pelo Programa Habitar Brasil, no final da década de 1990 (VASCO, 2018; POLUCHA NASCIMENTO NETO, 2019).

Diante da preferência pela produção de lotes, casas e apartamentos, os momentos de avanços na regularização fundiária e na urbanização das favelas foram breves e pontuais nas trajetórias da PHIS no município (PESQUISADOR 5, 2020). Em Curitiba, desde a década de 1960, o processo de desenvolvimento do déficit habitacional e de formulação e implementação de propostas foi, de um modo geral, constantemente marcado pela predominância de decisões da gestão municipal que favoreceram interesses do mercado imobiliário. Para Bertol (2013), a predileção do planejamento urbano pela ocupação de terrenos periféricos – de preços mais baixos e com pouca infraestrutura – dificultou ainda mais o controle social do preço da terra no município.

De acordo com Bertol (2013), a gestão do município baseava sua atividade na justificativa de que a periferização decorria da escassez de terras; contudo, verificava-se, em realidade, uma escassez de terrenos cujo preço fosse compatível com o que a COHAB-CT estava disposta a pagar. Essa dissimulação do problema de disponibilidade de terrenos no município acabou por colaborar com a expansão do mercado e com os altos preços da terra (GESTOR PÚBLICO 7, 2020). De acordo com Bertol (2013, p. 125):

Essa mesma maneira institucional de atuar da COHAB-CT em coerência com estratégias imobiliárias de mercado reproduz a ordem instituída, e não proporciona que essa atue como um agente político na disputa pela movimentação do preço da terra e nem da habitação, combatendo a formação de preços monopolistas.

Nas trajetórias aqui analisadas, a pouca atuação das instituições públicas no controle do preço da terra e a dissimulação dos problemas permitem afirmar que, em Curitiba, a política habitacional (de interesse social ou não) foi preponderantemente direcionada por interesses economicistas, responsáveis por configurar espacialmente o município. Na formulação e na atuação da política social relativas à habitação em Curitiba, os Planos Diretores, as trajetórias das diretrizes das SEHIS, os PMHIS e o PMRF-APP são exemplos da permanência de decisões da gestão municipal, que se articularam para sobrelevar interesses do mercado imobiliário.

A dissimulação dos problemas habitacionais foi evidente tanto na formulação do problema habitacional pelo PMHIS e PMRF-APP – que se apresentava descontextualizado do processo de produção da cidade –, quanto na constância de diretrizes anunciadas, que, aparentemente, demonstravam reconhecimento do problema da carência de moradias. Porém, mesmo assim, ao implementar programas habitacionais que priorizavam a ocupação de vazios como áreas de expansão urbana, continuava-se a conduzir uma política que incentivava o mercado e a especulação imobiliária.

Outra permanência identificada nas trajetórias de formulação da PHIS foram os entraves normativos no aprofundamento e detalhamento de instrumentos e diretrizes propostos nos Planos Diretores e nos Planos Municipais. No decorrer das trajetórias das PHIS, foram propostas mudanças legislativas – algumas vezes vinculadas às decisões do próprio Município e, outras, respondendo a exigências federais; contudo, constatou-se que tais mudanças careciam de diretrizes que as regulamentassem e estabelecessem estratégias para direcioná-las.

Também é perceptível uma efetivação extemporânea das propostas dos planos, as quais foram formuladas muito tempo depois da identificação do problema. Entre os exemplos desta permanência, está a regulamentação tardia de recursos destinados ao FMHIS, uma vez que, apesar da trajetória do Fundo ter tido início na década de 1990 (criação do FMH), a Lei somente efetuou o detalhamento e a especificação dos recursos provenientes dos instrumentos urbanos no ano de 2020 (Lei nº 15.661/2020).<sup>117</sup>

---

<sup>117</sup> Conforme Artigo 6º da Lei nº 15661/2020: O recurso arrecadado deverá ser distribuído a cada finalidade, na proporção mínima de: I – 70% (setenta por cento) a programas de habitação de interesse social e regularização fundiária, vinculados ao Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social - FMHIS; II – 5% (cinco por cento) a programas de promoção, proteção e preservação do patrimônio natural, vinculados ao Fundo Municipal do Meio Ambiente - FMMA; III – 5% (cinco por cento) a

As trajetórias da PHIS no Município no que diz respeito ao provimento de moradia também se configurou por meio de permanências: a primeira, de uma provisão habitacional baseada em estrutura de financiamento e de construção de novas unidades; a segunda, de uma política municipal dependente de recursos federais e com pouca proposição de alternativas para a promover o acesso à moradia; e a terceira, de uma trajetória por uma política de provisão habitacional menos vinculada à função de controle social do preço da terra e mais vinculada aos interesses das incorporadoras e do mercado.

A configuração dessas permanências permite observar um paradoxo: a gestão municipal que promoveu uma imagem de “cidade-modelo” (SANCHEZ, 2001; TONELLA, 2010), contraditoriamente direcionou os projetos de habitação de interesse social para a periferia do município – nas áreas mais precárias de infraestrutura e serviços –, de modo que a cidade se revelava espacialmente e socialmente segregada (TONELLA, 2010).

Desse modo, não obstante tenham ocorrido mudanças nas trajetórias institucionais ao implementarem-se os planos e programas, estas limitaram-se a um aperfeiçoamento de definições e de conceitos relativos aos instrumentos da PHIS (GESTOR PÚBLICO 8, 2020). As mudanças, portanto, estavam menos associadas à execução da política, e mais vinculadas a um processo de “assimilações de responsabilidades, de competências e complexidades” (ULTRAMARI, FIRKOWSKI, 2012, p. 80).

No município de Curitiba, os progressos da PHIS se deram de forma lenta e gradual, caracterizados por uma reincidência de omissões e de falhas. A análise dessa trajetória revela uma política restrita a ações em nível institucional, que avança pouco na configuração espacial do município, – e que, quando é implementada, ocorre por meio de uma hegemonia de permanências.

A próxima seção apresenta os resultados pela perspectiva das permanências e impermanências na gestão e implementação da PHIS e dos programas habitacionais.

---

programas de promoção, proteção e preservação do patrimônio cultural, vinculados ao Fundo Municipal de Proteção ao Patrimônio Cultural - FUNPAC; IV – 10% (dez por cento) ao Município, para a implantação e melhoramento de equipamentos públicos urbanos e comunitários; V – até 10% (dez por cento) a ser direcionado, a critério do Poder Executivo Municipal, dentre as destinações previstas nos incisos I a IV, tomando por base os resultados dos processos de consulta pública e participação cidadã referentes às atividades de elaboração da lei orçamentária anual e o respectivo plano de investimentos (CURITIBA, 2020).

- **Gestão e implementação da PHIS e dos programas habitacionais**

O contexto de gestão e implementação da PHIS no município de Curitiba, na década de 1960, está vinculado aos arranjos instrucionais e normativos da União, promovidos pela criação do SFH – e pela subsequente instituição do BNH e das COHABs nos municípios brasileiros.

Entre as cidades brasileiras, Curitiba foi a segunda a implementar a Companhia de Habitação Popular (COHAB), a qual, desde 1965 (Lei Municipal nº 2.545/1965), é responsável por direcionar a PHIS no município. Tratando-se de sociedade de economia mista, na qual a Prefeitura Municipal é a sócia majoritária (CURITIBA, 2006), a instituição, no momento em que foi criada – seguindo as diretrizes dos programas federais vigentes na época de implementação do BNH –, teve como base um sistema de autossustentação vinculado ao retorno de recursos ao agente financiador por meio do beneficiário (BERTOL, 2013).

Ainda segundo Bertol (2013), esse sistema de autossustentação fundamentava-se em dois segmentos de mercado que variavam segundo a origem do recurso utilizado. O primeiro, que atendia as camadas de rendas médias e altas, era promovido pelo setor privado e alicerçado nos financiamentos do SBPE. O segundo, que atendia as populações de renda mais baixa, era de promoção predominantemente pública e financiado pelos recursos do FGTS. Porém, neste segundo regime, como o acesso à moradia se estruturava pelo financiamento, as agências estatais acabavam atuando da forma similar ao setor privado. Por consequência, apesar de haver dois segmentos, estes apresentavam uma estrutura análoga, sendo ambas dependentes do retorno dos financiamentos (ARRETCHE, 1990; BERTOL, 2013).

Na década de 1970, não obstante as mudanças ocorridas nas diretrizes da COHAB-CT – que visavam acumular um estoque de terras e obter terrenos menores e mais próximos dos centros –, constata-se que a conformação da estrutura de financiamento autossustentada continuou predominante nas trajetórias da PHIS em Curitiba (BERTOL, 2013).

No final da década de 1980, com o fim do BNH – o que acarretou a transferência da estrutura de financiamento à CEF e a escassez de recursos federais –, a COHAB-CT teve suas funções reduzidas, passando a atuar prioritariamente em duas soluções alternativas. A primeira, por meio da transferência de recursos do Solo Criado ao FMH

(1990); e a segunda, por meio de parcerias público-privadas, oficializadas pela Lei nº 8412/1994 (BERTOL, 2013, p. 64).

Como já apresentado na seção anterior, houve a predileção pela segunda opção, circunstância que restou evidenciada pela expressiva produção de lotes durante a década de 1990 (Tabela 4, seção 4.2). Segundo Bertol (2013, p. 52, adaptado), “neste período a gestão da empresa (COHAB-CT) também passou por mudanças, voltando a focar na eficiência empresarial [...], a exemplo do que ocorria na década de 1960”.

No final da década de 1990, o retorno dos recursos advindos do FGTS também reforçou na PHIS municipal as características herdadas do BNH: um sistema de provisão de novas moradias por meio do financiamento fundamentado na restituição de investimento às agências financiadoras e dependente de recursos federais (BERTOL, 2013). Segundo os entrevistados,

O setor privado ganhou um papel de gestão no programa. [...] a cultura do COHAB é uma cultura de uma empresa, uma cultura de provisão habitacional de construir e autofinanciar [...] (PESQUISADOR 4, 2020).

[...] Curitiba sempre foi muito dependente da política da união, não só desta política do recurso da união, mas do desenho institucional que se fundou lá no BNH [...]. O problema é o acesso a esse recurso, e que a política habitacional deveria ser cíclica, fechada, [na qual] as próprias pessoas que dependem da política habitacional [...] deveriam sustentar a política habitacional. E, por isso, o recurso do FGTS e os sistemas de poupança brasileira e empréstimos eram recursos que deveriam retornar integralmente, inclusive com correção. Esta é uma conta que mostrou que não fecha. [...] Se você acompanha os projetos da COHAB, a lógica que o dinheiro deve retornar, e a pessoa deve comprar a casa e não acessar o direito é uma permanência [...] (PESQUISADOR 5, 2020).

As ações da COHAB-CT foram, desse modo, conduzidas por trajetórias que, predominantemente, aproximaram-se do modo de atuação empregado pela iniciativa privada. Sem promover a ampliação de alternativas que permitissem o acesso à moradia, a PHIS no município ficou limitada às ações da companhia, de modo que Curitiba manteve predominante o formato de administração da PHIS desde o BNH, – ou seja, concentrado nas COHABs, e sem que houvesse a instituição de um órgão de administração direta encarregado da questão habitacional na gestão do município (PESQUISADOR 3, 2020; PESQUISADOR 4, 2020; PESQUISADOR 5, 2020). Essa forma de gestão limitou o desempenho mais amplo do município na PHIS, o que dificultou a inclusão de propostas complementares às da política federal e,

consequentemente, sustentou a predileção ao atendimento das parcelas de renda mais alta da população.

[...] é necessário o órgão da administração direta para fazer essa política habitacional, porque isso aconteceu em vários outros estados e municípios: das companhias de habitação serem incorporadas à administração direta. Justamente porque esse modelo da administração funciona para algumas parcelas da população, mas não para outras (PESQUISADOR 5, 2020).

A ausência de uma instituição responsável por atuar diretamente no cumprimento da PHIS também dificultou a administração de alguns dos instrumentos da política, como por exemplo o FMHIS. Atualmente, os recursos do FMHIS são executados pela COHAB-CT e estão sob a responsabilidade da Secretaria Municipal de Obras Públicas<sup>118</sup> (CURITIBA, 2008).

Não há, portanto, uma instituição habitacional direta e especializada com atribuições de planejamento e gestão de recursos do Fundo capaz de promover, prioritariamente, alternativas para a habitação de interesse social no município.

Apesar do FMHIS ter sido instituído em 2008 – e suceder ao FMH que, por sua vez, havia sido criado no período de escassez de recursos federais em 1990 –, até o ano de 2020<sup>119</sup> não houve regulamentação que estabelecesse de forma precisa as porcentagens de destinação dos recursos provenientes da principal fonte de captação de recursos do Fundo – ou seja, o instrumento de outorga onerosa do direito de construir (PESQUISADOR 5, 2020).

Ao longo do período, a ausência dessa regulamentação manteve imprecisa a priorização de recursos deste instrumento. Desse modo, a destinação de recursos dos instrumentos urbanos ao FMHIS concorria com outras finalidades, como construção de equipamentos públicos, infraestrutura para eventos esportivos e preservação de áreas verdes (BERTOL, 2013). Esse contexto também é descrito por um entrevistado:

[...] a gente pensou no Fundo Municipal de Habitação, que existe em Curitiba, e ele depende muito do potencial construtivo [...], só que quando o potencial construtivo nasceu em Curitiba, a outorga onerosa, ela era 100% para o FMH; aí a COHAB tinha muito recurso para aplicar. Mas com o tempo a prefeitura começou a usar estes recursos da outorga onerosa em outros programas, em outras vertentes da prefeitura [...] (GESTOR PÚBLICO 9, 2020).

---

<sup>118</sup> Segundo Artigo 9º da Lei Municipal nº 12.816/2008: Os recursos do FMHIS serão depositados em instituição financeira oficial, em conta vinculada denominada "Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social - FMHIS", sendo movimentados e gerenciados pela SMOP (CURITIBA, 2008).

<sup>119</sup> Os instrumentos foram regulamentados pela Lei Municipal nº 15.661/2020.

Da mesma maneira que a priorização de recursos dificultou o incremento do Fundo, a utilização do FMHIS pouco contribuiu para a formulação de alternativas pioneiras no que diz respeito ao acesso à moradia, como por exemplo a formulação de alternativas que incluíssem o uso de imóveis subutilizados para a locação social (GESTOR PÚBLICO 1, 2020; PESQUISADOR 2, 2020; PESQUISADOR 5, 2020).

Ou seja, o FMHIS tem um papel relevante na ampliação da capacidade municipal para formular ações locais; porém, mesmo que haja recurso municipal, a execução do FMHIS e sua aplicação ficam a critério da gestão pública, não havendo garantia de que a destinação dos recursos promoverá, de fato, alternativas para o acesso à moradia.

Em Curitiba, o processo de tomada de decisões na PHIS é intrínseco às trajetórias da gestão municipal, cujos objetivos foram vinculados à promoção de uma imagem de “cidade-modelo” (ALBUQUERQUE, 2007). Conforme Sanchez (2001, p. 34), difusão desta imagem e sua legitimação político-ideológica advêm do pensamento competitivo global e de mercantilização<sup>120</sup> da produção do espaço social. Segundo a mesma autora, as imagens de “cidades-modelo”,

quando tomadas isoladamente [...] parecem, para o senso comum, apresentar o dito estatuto de “modelos” como resultado apenas do desempenho dos governos das cidades, que, através de “boas práticas”, conseguiram se destacar na ação urbanística, ambiental ou nas práticas de gestão das cidades (SANCHEZ, 2001, p. 31).

Sanchez (2001) acrescenta que a construção dessa imagem – como mercadoria ou mercantilização do espaço – acabou por criar um modo de reconhecer e avaliar a cidade. Essa produção de imagens sintéticas estava vinculada a uma determinada perspectiva, que legitimava o poder a fim de privilegiar interesses. Em Curitiba, essas estratégias foram relacionadas à difusão de um discurso, que, aliado ao processo de reprodução de uma economia global, ocultou e dissimulou muitos dos problemas urbanos do município – entre eles, o relacionado à demanda habitacional e à ineficiência das soluções adotadas (ALBUQUERQUE, 2007).

---

<sup>120</sup> Segundo Sanchez (2001, p. 33): “A transformação das cidades em mercadorias vem indicar que o processo de mercantilização do espaço atinge outro patamar, produto do desenvolvimento do mundo da mercadoria, da realização do capitalismo e do processo de globalização em sua fase atual. A existência de um mercado de cidades, como um fenômeno recente, mostra a importância cada vez maior do espaço no capitalismo – a orientação estratégica para a conquista do espaço, que agora alcança cidades como um todo, postas em circulação num mercado mundial – evidencia a produção global do espaço social”.

A promoção desta imagem da cidade intensifica-se nas décadas de 1960 e 1990, décadas em que as taxas de crescimento de domicílios irregulares apresentavam aumentos significativos – como por exemplo o aumento de 34,90% em 1992 (COHAB-CT, 2005). Nesses períodos, verifica-se que as soluções propostas pela gestão pública continuavam a dar preferência a programas habitacionais que transferiam a população dos locais de ocupações irregulares para a periferia do município (PESQUISADOR 4, 2020). Segundo Albuquerque (2007, p. 120):

O problema habitacional continuou em aberto, crescendo e ganhando dimensões metropolitanas. [...] o posicionamento da Prefeitura Municipal, frente a esse processo, nunca foi o de se omitir. A ação formulada – pelos mesmos idealizadores das intervenções urbana hoje aplaudidas internacionalmente –, num primeiro momento, foi a de erradicar a manifestação do problema. Ou seja, durante toda a década de 1970, o poder executivo promovia ações autoritárias em locais bem distantes dos olhos curitibanos. Enquanto essa ação, que nada tinha de inovadora, se deflagrava nas favelas da cidade, outras, com maior destaque na mídia, desenvolviam-se em pontos específicos do espaço de Curitiba.

Assim, na conformação do território do município, as intervenções na “cidade-modelo” deram origem a dois cenários: um, restrito ao entorno imediato do centro, – local onde ícones e projetos urbanos sintetizam um ideal de renovação; e outro, predominantemente localizado na porção sul, – mais precária de infraestrutura, conformada pela concentração periférica de ocupações informais e de loteamentos e conjuntos habitacionais de interesse social.

Em suma, a construção de uma “imagem-modelo” de cidade pouco contribuiu para a formulação, para a gestão e para a implementação do acesso à moradia digna às faixas de população de renda mais baixas em Curitiba (ALBUQUERQUE, 2007), e tampouco serviu para motivar inflexões positivas na PHIS do município. Ao contrário, as ações apenas agravaram a segregação socioespacial e dissimularam o problema social da moradia.

As práticas anunciadas e concentradas em interesses parciais reafirmam a presença de um planejamento urbano municipal desvinculado do processo de produção do espaço, acarretando “uma crença de que é possível resolver os problemas sem necessariamente reverter as grandes estruturas socioeconômicas” (ULTRAMARI, 2005, p. 155). Nas trajetórias de construção dessa imagem de “cidade-modelo”, fica evidente que o planejamento urbano em Curitiba esteve intrinsecamente relacionado aos interesses do governo local.

No desenvolvimento de estratégias para projetar uma imagem idealizada da cidade – por meio das decisões de planejamento urbano, tomadas pela gestão pública no município – também se verifica a permanência dos problemas da PHIS (PESQUISADOR 4, 2020; PESQUISADOR 5, 2020). Na análise da trajetória da gestão municipal, constata-se que toda uma sucessão de grupos políticos promoveu, predominantemente, a imagem de Curitiba como “cidade-modelo”.

A conformação dessa permanência teve início durante o Regime Militar, em um contexto de valorização do planejamento urbano como forma de modernização das cidades (VILLAÇA, 1999). Esse contexto, em Curitiba, culminou na implementação do Plano Diretor de 1966<sup>121</sup> (baseado no Plano Serete), o qual foi influenciado pela conformação de um quadro de técnicos do IPPUC e fundamentou-se em bases tecnocráticas e de promoção da “cidade-modelo” (representada, por exemplo, pelo projeto dos Setores Estruturais instituído pelo referido Plano). Este mesmo quadro técnico esteve relacionado à continuidade administrativa do poder executivo em Curitiba. Para Auler (2017, p.61):

[...] a conjuntura do regime militar [...], com a abolição do sistema eleitoral, possibilitou que os prefeitos de todo o período entre 1964-1983 fossem de um mesmo grupo político. E mais que isso, além de pertencentes ao mesmo grupo político, posto que nomeados pelo regime, prefeitos indicados majoritariamente advindos dos quadros técnicos locais. [...] o quadro técnico veio a confundir-se com o próprio governo.

Na década de 70, durante o mandato de Jaime Lerner<sup>122</sup> (1971-1974), o Plano Diretor de 1966 e os ideais nele presentes adquiriram maior concretude no Município. Até 1983, houve a predominância de ações que privilegiaram um “urbanismo das obras” (AULER, 2017, p. 66), condicionadas por uma trajetória de chefes do executivo que deram continuidade ao planejamento centralizador e tecnocrata. Oliveira (2000) aponta que este primeiro período motivou a intensificação das relações entre a gestão urbana municipal e a produção privada dos meios urbanos.

O decorrer das trajetórias da gestão municipal é predominantemente de continuidade. Entretanto, segundo Auler (2017), entre os anos de 1983 a 1988 – período em que a gestão municipal estava sob a administração do PMDB –, houve

---

<sup>121</sup> Plano de Jorge Wilhein, que forneceu as bases para a elaboração do Plano Diretor de 1966 no Município. Entre as disposições principais deste Plano, estava a implementação dos Setores Especiais como eixos prioritários de expansão e adensamento urbano.

<sup>122</sup> Presidente do IPPUC, entre os anos de 1968 a 1969.

um curto momento de mudanças no curso do planejamento urbano municipal, representado pela “implementação de equipamentos públicos, [pelo] reconhecimento de outras centralidades (regionais, além dos eixos estruturantes) e desenvolvimento de planos setoriais” (p. 69).

Mesmo assim, não foi possível romper com a tradição do planejamento e da gestão urbana implementada anteriormente, considerando que as diretrizes gerais do Plano Diretor ainda estavam vigentes e, portanto, continuavam a ser respeitadas.

Na década de 1990, com a reeleição de Jaime Lerner (1989-1992), houve a retomada do ideário de cidade-modelo, fundamentado, nesse momento, em uma aparente ideologia ecológica e sustentável,<sup>123</sup> amplamente divulgada internacionalmente (ALBUQUERQUE, 2007). De acordo com Sanchez e Moura (1999), essas práticas se transfiguraram em uma “nítida despolitização da questão ambiental, uma recusa do reconhecimento de conflitos entre meio ambiental e economia” (p. 101). Cabe pontuar que, durante esse período, foi instituído o Programa de Lotes Urbanizados com parcerias público-privadas, que valorizava os interesses clientelistas na produção da habitação social, em detrimento da promoção de uma política de controle de terra pela gestão do município.

Nazareno (2005, p. 4), ao analisar os aspectos institucionais e relacionais de poder em Curitiba, afirma que, neste período, o grupo político predominante consolidou-se por meio da “combinação vitoriosa entre elites locais e grupos técnicos de planejamento”, estabelecendo, assim, uma continuidade eleitoral e um padrão de traços tecnocráticos advindo do Regime Militar.

Segundo Auler (2017), a permanência deste modelo foi a “principal resistência à operacionalização dos instrumentos de reforma urbana. Isso porque a imagem da cidade-modelo obscurece os problemas cada vez mais prementes e próprios do modelo de urbanização brasileiro, marcado pela desigualdade territorial” (p. 142).

A ênfase desse modelo de cidade estendeu-se para além do ano de 2004. Ainda que houvesse um momento de retomada de diretrizes de políticas urbanas

---

<sup>123</sup> Como exemplo, podem ser citados os projetos da “cidade ecológica”, que incorporavam programas de educação ambiental de reciclagem de lixo, ampliação de áreas verdes, parques urbanos temáticos e éticos no Município. “O fundamento ecológico da ação planejadora foi questionado, entretanto, quando das audiências públicas sobre o impacto ambiental dos novos distritos industriais destinados ao parque automotivo, instalado hoje sobre áreas de mananciais. A ‘atualização da legislação’ que viabilizou essa atividade, transgredindo a disciplina ambiental, foi justificada mediante a perspectiva da oferta de emprego, também questionável dado o tipo de tecnologia empregado” (SANCHEZ, MOURA, 1999, p. 103).

estabelecidas pelo governo federal<sup>124</sup> – como consequência das diretrizes que vinham sendo implementadas desde de 2001, com o Estatuto da Cidade – não houve grandes alterações desse modelo.

Nesse contexto, a Figura 12 demonstra, em esquemas de linha do tempo, as trajetórias da PHIS, da PNHIS, da gestão urbana nacional e da gestão municipal. Nesta última, são apresentadas as linhas de permanências nas quais houve uma promoção evidente do ideário de “cidade-modelo”, promovida pela sequência de atuação de chefes do poder executivo<sup>125</sup>. Nela também é possível fazer conexões entre as ações propostas para a PHIS no município e as ideologias guiadas pela gestão municipal, identificando vínculos em dois momentos.

O primeiro, entre os anos de 1960 a 1983, foi caracterizado pela conformação dos arranjos institucionais da gestão municipal e esteve relacionado ao modelo tecnocrata de planejamento urbano. Neste período, observam-se a conjuntura políticas e as ações da PHIS no município, as quais foram predominantemente focadas na erradicação das favelas.

No segundo momento, entre os anos de 1990 a 2004 – durante o segundo período da PHIS –, observa-se um maior incentivo às parcerias público-privadas<sup>126</sup>, que vinham sendo implementadas desde o início da década de 1990 e foram oficializadas em 1994. A formulação dessas parcerias veio a reforçar as políticas de realocação das favelas para as periferias do município – distanciando, dissimulando e ocultando os problemas habitacionais da “cidade-modelo”.

Este momento é concomitante ao período de Gestão Urbana Ambiental (ULTRAMARI, FIRKOWSKI, 2012), o qual, conforme já relatado na seção 3.2, é caracterizado pela afluência de ideias advindas do planejamento estratégico e da inserção da cidade em um contexto de competitividade no cenário internacional.

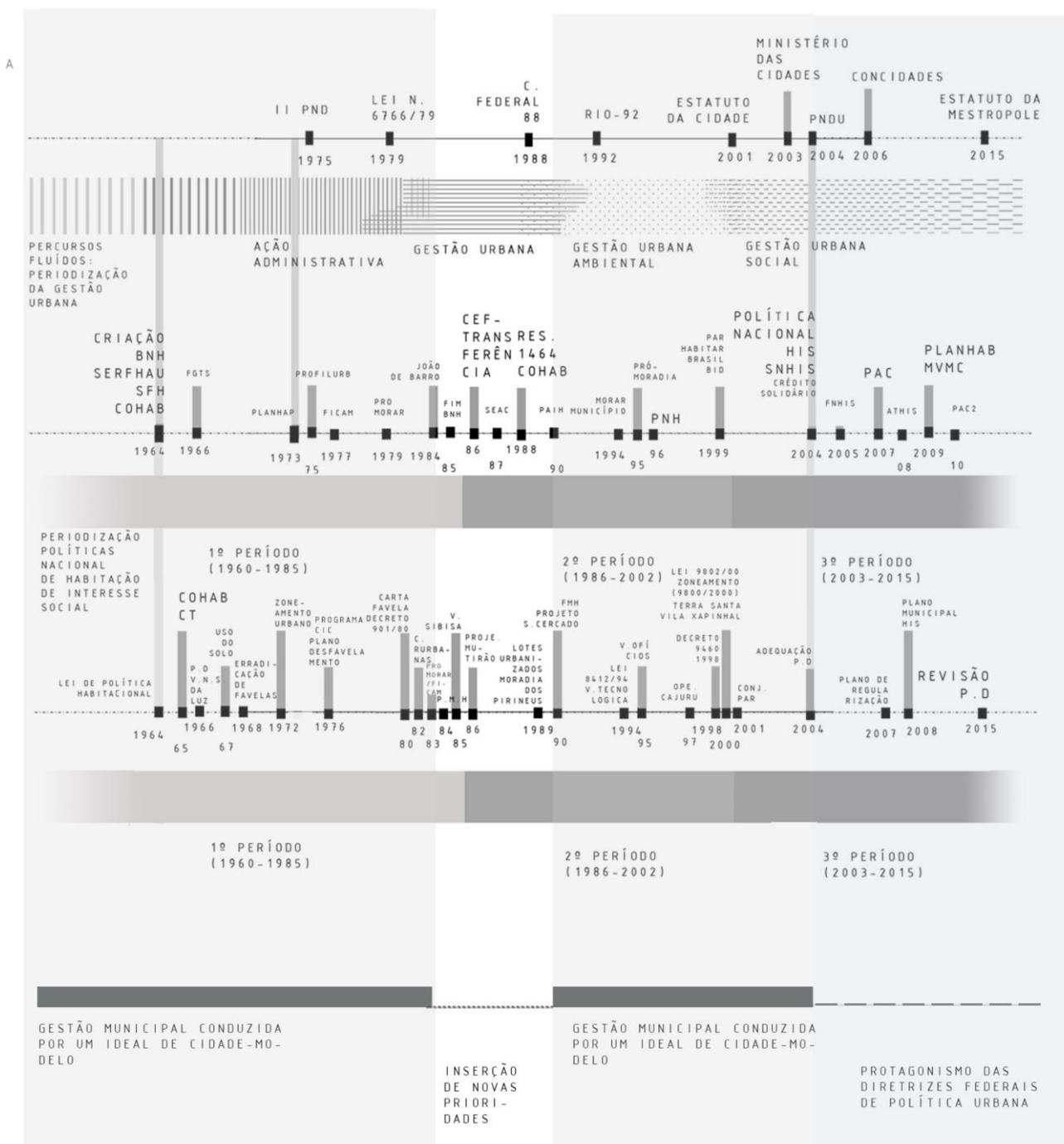
---

<sup>124</sup> No mesmo ano, de 2004, houve a instituição do SNHIS e da PNHIS.

<sup>125</sup> Apesar dessa sequência de Prefeitos sofrer uma interrupção em 2004, não houve mudanças significativas que indicassem a ruptura, nos anos seguintes, na continuidade do referido ideal.

<sup>126</sup> Faz-se um questionamento sobre a inclusão da produção de habitação social realizada por meio das parcerias públicos, ressaltando que apensar da COHAB-CT contabilizar essa produção em sua lista não a transforma numa política de habitação de interesse social.

**Figura 12: Diagramas em linha do tempo das trajetórias da gestão urbana, da PNHIS e da PHIS em Curitiba, 1960 a 1985.**



Fonte: Baseado em AULER (2017); ALBUQUERQUE (2007); ULTRAMARI; FIRKOWSKI (2012); VILLAÇA (1999); FELDMAN (2004); JAZAR, ULTRAMARI (2018); BONDUKI (1994, 2019); AZEVEDO (1988, 1995); SANTOS (1999); MARICATO (2009); ROLNIK ET. AL. (2015); ROLNIK, KLINK (2011); BALBIM, KRAUSE E LIMA NETO (2013B), CARDOSO E ARAGÃO (2013); BERTOL (2013); VASCO (2018), FERREIRA (2019), POLUCHA, NASCIMENTO NETO (2019); MOREIRA (2014), FURLAN (2020) E REFERIDAS LEGISLAÇÕES MUNICIPAIS;

Nota: Na figura, as linhas e faixas de permanências representam os momentos nos quais houve evidente promoção do ideário de “cidade-modelo”, promovida pela sequência de atuação de chefes do poder executivo. Pontua-se apesar dessa sequência de Prefeitos sofrer uma interrupção em 2004, não houve mudanças significativas que indicassem a ruptura na continuidade do referido ideal.

Em suma, houve um predomínio de gestões que priorizaram o ideal de cidade-modelo. Os arranjos institucionais políticos que se consolidaram no início da década de 1960 mantiveram o domínio dessa ideologia<sup>127</sup> por meio da administração de um grupo seletivo do Poder Executivo. Como aponta Chauí (2008, p. 85): “a ideologia é um processo pelo qual as ideias da classe dominante tornam-se ideias de todas as classes sociais, tornam-se ideias dominantes”. Assim, as reiteradas dissimulações e ocultamentos na percepção dos problemas habitacionais estiveram relacionadas às trajetórias da implementação e execução da PHIS no Município.

Nas trajetórias da gestão municipal que conduziram as PHIS, predominaram as ações baseadas na emancipação do ente privado: seja pela iniciativa privada propriamente dita, seja pela atuação da COHAB-CT. Essa forma de atuação foi acentuada pela ausência de soluções alternativas para o déficit de moradias da população mais carente, e também pela dependência da política municipal em relação às diretrizes federais.

Diferentemente da anterior, esta subcategoria de gestão e implementação da PHIS e dos programas habitacionais é majoritariamente de permanências. Se, na subcategoria anterior (de carência habitacional e formulação das PHIS e dos programas habitacionais em Curitiba) foram observadas mudanças – mesmo que lentas e sob perspectivas institucionais –, nesta percebe-se uma constância na forma de administração da PHIS, caracterizada pela pouca mudança de ideologias e prioridades estabelecidas pela gestão municipal.

A condução das PHIS constata-se uma maior aproximação com o setor privado que se intensifica ao longo das trajetórias. Ainda que houvesse soluções que, aparentemente, anunciavam reverter algumas das limitações deste modelo e suprir a demanda das camadas de renda mais baixas (como, por exemplo o PMCMV), tais soluções não só permaneciam contrariando o que era anunciado pelas políticas habitacionais, como também continuavam a contribuir para a valorização do mercado. Em resumo, na conjuntura das permanências, os resultados aqui apresentados também reforçam a hipótese proposta pela tese: de que as hegemonias são das

---

<sup>127</sup> De acordo com Chauí (2014, p. 53): “A ideologia é um conjunto lógico, sistemático e coerente de representações (ideias e valores) e de normas ou regras (de conduta) que indicam e prescrevem aos membros de uma sociedade o que devem valorizar, o que devem sentir e como devem sentir, o que devem fazer e como devem fazer”.

permanências, em detrimento das impermanências anunciadas pela cidade. No próximo subcapítulo, será abordada a estrutura de inserção da PHIS no município.

#### **4.3.2. Impermanências e Permanências na Estrutura de Inserção Urbana da PHIS**

Os fenômenos de permanência e impermanência nesta macrocategoria referem-se à apropriação política do espaço urbano e à sua execução concreta na cidade. Os resultados apresentados nesta macrocategoria relacionam-se com as trajetórias de conformação da estrutura normativa e organizacional da PHIS, já apresentada na seção anterior.

Assim como a primeira macrocategoria, esta também é conduzida pelas perspectivas e respostas dos técnicos e pesquisadores coletadas na entrevista, lembrando que suas respostas não são isentas de ideologias, podem não apresentar o aprofundamento necessário e podem omitir (por esquecimento ou deliberadamente) fatos e processos. A análise desta macrocategoria foca na escala de implantação da PHIS em Curitiba; assim, os resultados são organizados em quatro subcategorias: a) localização e implementação dos projetos de habitação de interesse social; b) dimensão do lote e da unidade de habitação; c) domínio de ocupação; e d) identidade e pertencimento da comunidade.<sup>128</sup>

- **Localização e implementação dos projetos de habitação de interesse social**

Em Curitiba, a moradia produzida pelos programas habitacionais se concentrou nas regiões afastadas dos centros, configurando-se mais na periferia da própria capital e menos nos municípios da região metropolitana (SILVA, 2012). A inserção da PHIS se concentra primordialmente no próprio município, e esta característica que aparentemente pode se apresentar como um ponto positivo; reflete, no entanto, uma política de habitação que impulsionou a segregação socioespacial no município (PESQUISADOR 5, 2020)<sup>129</sup>.

---

<sup>128</sup> Verifica-se que a identificação de tais subcategorias representa uma organização realizada a partir dos relatos dos entrevistados e, por isso, podem não conter o aprofundamento de outras perspectivas de análises, porém, podem também oportunizar outros aprofundamentos.

<sup>129</sup> Ressalta-se que a citação das entrevistas representa a interpretação que os entrevistados possuem sobre os fenômenos de permanência e impermanência na política da habitação social no município de Curitiba. Esta fonte, assim como as citações seguintes desta subseção, pode não ser isentas de ideologias, pode não ter o aprofundamento necessário, pode esquecer fatos e processos.

Conforme já apresentado, a inserção espacial da PHIS em Curitiba é resultado de uma conjuntura de fatores. Observa-se que a localização das moradias sociais esteve vinculada à ocupação dos vazios urbanos em áreas periféricas, viabilizada mediante três fatores: 1) a flexibilização de zoneamento; 2) a implementação de programas habitacionais por meio da realocação dos moradores para novas unidades de moradia; e 3) a emancipação da iniciativa privada e do mercado imobiliário.

Como resultado desta conjuntura, a produção habitacional se consolidou na porção periférica sul do município. Conforme afirmam os entrevistados:

[...] em relação às permanências, os programas eles mantiveram-se na periferia da cidade, então nos contornos sem infraestrutura; e daí, conforme foi avançando a cidade, então foi feito o Bairro Novo, depois foi feito o Tatuquara, depois mais para baixo foi feito o Sítio Cercado, à medida que foi avançando a expansão da cidade. A cidade expandiu com esses loteamentos populares, então sempre em direção forte ao sul (PESQUISADOR 4, 2020).

Então [...] começamos a desenhar o Bairro Novo. O bairro era, naquela época, totalmente ocupado por grameiras [...] O Tatuquara foi planejado a partir das mesmas premissas. Santa Rita, Vitória Régia, toda a parte sul foi projetada com a mesma intenção [...] de se tornar efetivamente um bairro, totalmente urbanizado (GESTOR PÚBLICO 6, 2020).

Entre os anos de 1967 e 2015, a partir dos dados de produção de unidades da COHAB-CT (casas, apartamentos e lotes),<sup>130</sup> confirma-se a predominância da implementação da PHIS no lado sul do município. A Figura 13, abaixo, apresenta esses dados organizados em quatro gráficos – três para os períodos da PHIS (de 1965 a 1985; de 1986 a 2002; de 2003 a 2015) e um para toda a trajetória aqui analisada (de 1965<sup>131</sup> a 2015). Os mapas com a espacialização dos dados nos gráficos são também indicados na Figura 14.

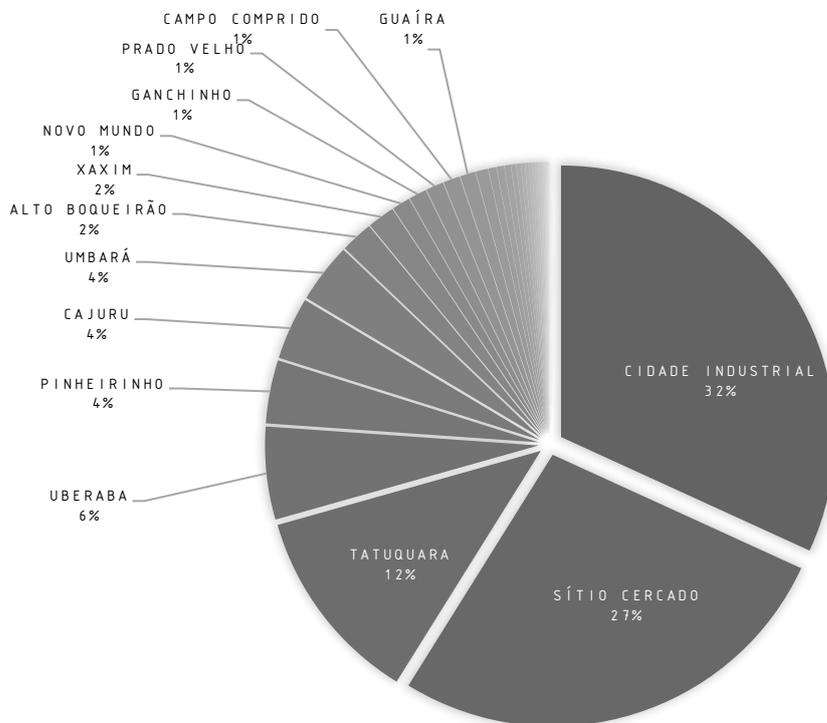
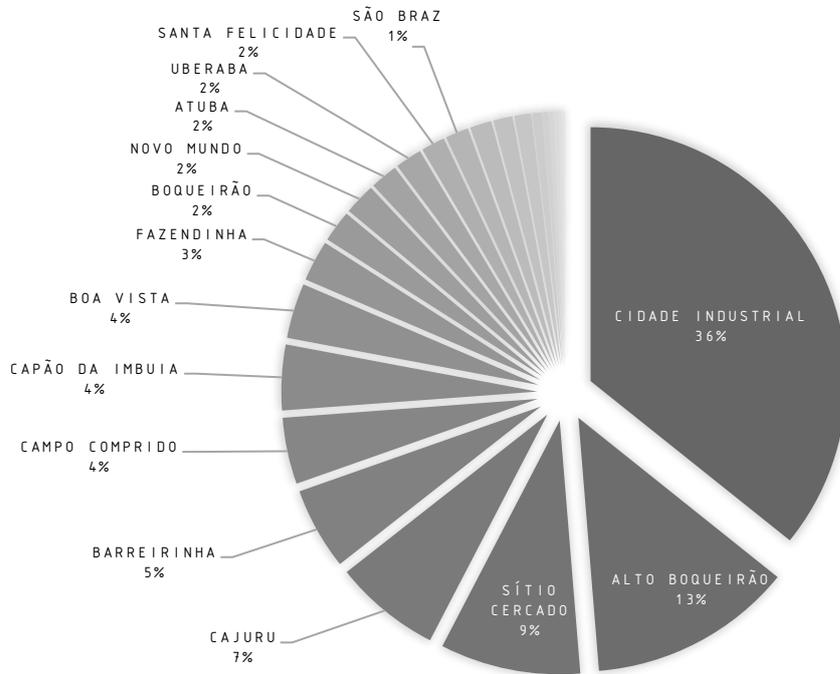
É possível perceber nos gráficos o modo como as unidades se distribuem nos bairros do município de Curitiba. No primeiro período (1965-1985), o bairro que apresentou maior concentração de produção foi o CIC (36%), seguido dos bairros do Boqueirão (13%), Sítio Cercado (9%), Cajuru (7%) e Barreirinha (5%). No segundo período (1986-2002), mais da metade da produção da COHAB-CT se concentrou nos bairros do CIC e Sítio Cercado, totalizando 59% de unidades produzidas. No terceiro período (2003-2015), os bairros de maior produção foram o Campo de Santana (21%) e, novamente, o Sítio Cercado (20%).

---

<sup>130</sup> Conforme os dados disponibilizados pela instituição em 2018.

<sup>131</sup> Apesar do recorte desta tese ter início no ano de 1960, verifica-se que a produção da COHAB-CT começou a partir de sua criação em 1965, e por isso se contabiliza a produção a partir desta data.

**Figura 13: Gráficos das porcentagens das unidades produzidas pela COHAB-CT: bairros de Curitiba, 1965-1985; 1985-2002; 2003-2015 e 1965-2015.**

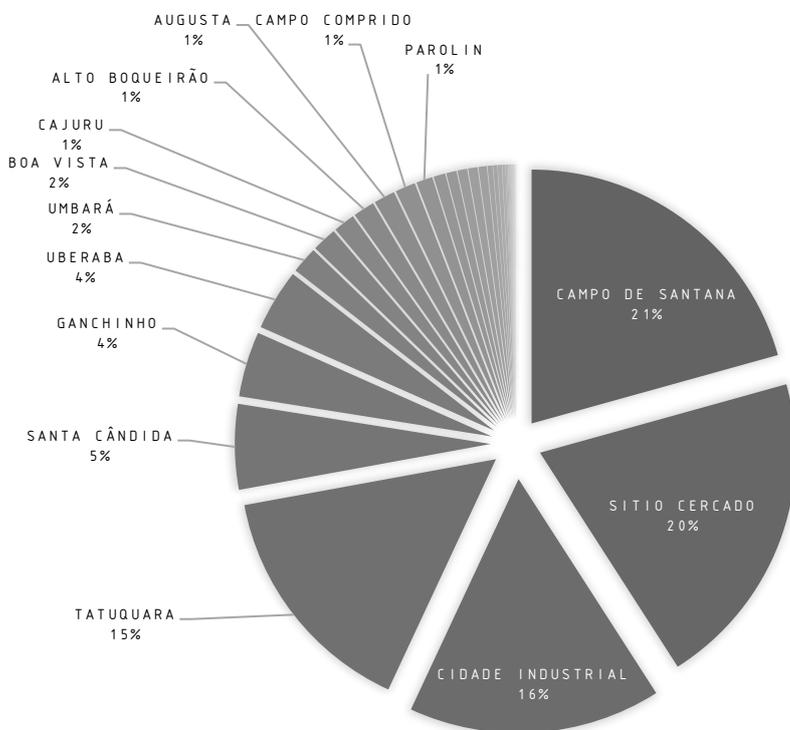


Fonte: COHAB-CT (2018)

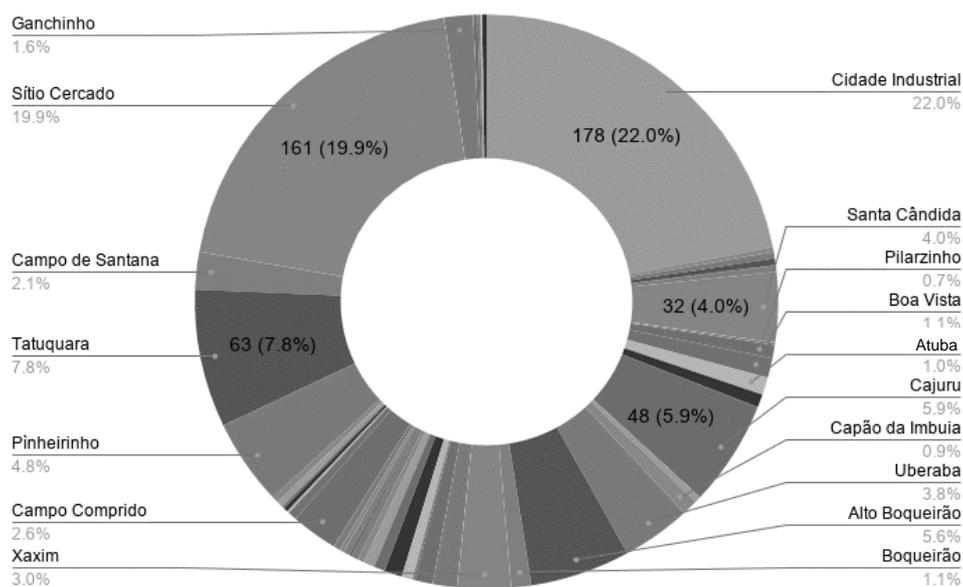
DISTRIBUIÇÃO DA UNIDADES PRODUZIDAS PELA COHAB-CT NOS BAIRROS DE CURITIBA: 1º PERÍODO 1965 - 1985

DISTRIBUIÇÃO DA UNIDADES PRODUZIDAS PELA COHAB-CT NOS BAIRROS DE CURITIBA: 2º PERÍODO 1985 - 2002

**Figura 14: Gráficos das porcentagens das unidades produzidas pela COHAB-CT: bairros de Curitiba, 1965-1985; 1985-2002; 2003-2015 e 1965-2015.**



Fonte: COHAB-CT (2018)



FONTE: COHAB-CT (2018).  
NOTA: EDIÇÃO DE DADOS VICTOR HUGO BAZZANELLA

DISTRIBUIÇÃO DA UNIDADES PRODUZIDAS PELA COHAB-CT NOS BAIRROS DE CURITIBA : 3º PERÍODO 2003-2015

DISTRIBUIÇÃO DA UNIDADES PRODUZIDAS PELA COHAB-CT NOS BAIRROS DE CURITIBA : 1965-2015

A partir desses gráficos, nota-se a que a produção de unidades se concentrou no bairro CIC entre os anos de 1967 a 1984, coincidindo com uma fase de incentivo à industrialização no município. No período seguinte (1985-2002), a produção de unidades concentrou-se no mesmo bairro, o qual manteve praticamente a mesma porcentagem de ocupação do período anterior (com uma ligeira queda de 36%, para 32%). Neste segundo período, a predominância da ocupação do CIC ocorreu concomitantemente à do Sítio Cercado (27%). Como já consignado na seção 4.2, este fato se deu em função do programa de lotes urbanizados com parcerias público-privadas na década de 1990.

Quanto a produção de empreendimentos do terceiro período (2003-2015), foram distribuídos entre três bairros: o CIC, o Sítio Cercado e o Campo de Santana, localizado no extremo sul do município. Neste último bairro, a concentração das atividades também esteve relacionada ao programa de lotes urbanizados que, a partir de parcerias público-privadas, realizou entre os anos de 2003 e 2012 o loteamento *Moradias Rio Bonito*, no qual foram construídas aproximadamente 6 mil unidades, e a área ocupada configurou-se como nova frente de expansão (COHAB-CT, 2018).

A partir dos dados observa-se que a cada período, a ocupação da HIS concentrou-se em novos bairros do município: no primeiro, estava concentrada no CIC; enquanto, no segundo, incluiu o Sítio Cercado; e, por fim, no terceiro, o Campo Santana. Os três bairros de inserção da PHIS possuem as mesmas características: vazios urbanos<sup>132</sup>, afastados do centro e localizados sempre numa mesma direção.

Em outras palavras, as políticas de habitação social em Curitiba ao longo dos anos seguiram um mesmo percurso linear. Mesmo quando surgem eventuais dificuldades para essa operação sequencial – como, por exemplo, entraves na desapropriação de terras ou conflitos legislativos ou ambientais –, o rumo principal na ocupação de novos vazios sempre se manteve o mesmo: em direção ao sul.

Este modelo de produzir a habitação social – em vazios urbanos, localizados na periferia e em áreas de expansão – pode ser observado já no início das trajetórias aqui analisadas. Nas duas primeiras décadas do primeiro período (1960-1985), a produção de HIS esteve vinculada a duas ações emblemáticas da COHAB-CT: o

---

<sup>132</sup> O termo refere-se as áreas pouco adensadas, pouco ocupadas e de pouca área construída. Neste caso, tratam-se grande áreas de expansão dentro do perímetro do município, mas localizadas próximos aos seus limites. Normalmente, ainda são áreas de pouca participação do mercado imobiliário e, portanto, de valores de terra mais baixos.

Conjunto Nossa Senhora da Luz (1966) e o Programa da Cidade Industrial (1979). A primeira ação demonstrava as intenções de alocar as moradias de interesse social para a área de expansão do bairro industrial; e a segunda ação a das intervenções previstas em planos e programas, confirmava este mesmo intuito.

Segundo Polucha (2010), a conformação do bairro da CIC foi resultado dos projetos e planos implementados entre as décadas de 1960 e 1980: Plano Diretor (1966); Projeto Integrado da Área Industrial da Região Metropolitana (1973); Plano Massa das Vias Conectoras da Cidade Industrial de Curitiba (1974); Plano Habitacional Cidade Industrial de Curitiba (1975); e Programa Habitacional Cidade Industrial de Curitiba (1976).

Em princípio, o objetivo destes planos e projetos era promover uma expansão integrada para a região oeste do município por meio da criação do bairro industrial, da amplificação de infraestrutura e da implementação habitacional. Entretanto, a expansão pretendida, segundo Polucha (2010, p. 96), no que diz respeito às habitações de interesse social, não obteve sucesso na esperada integração. Tal circunstância esteve relacionada à conformação<sup>133</sup> desigual na estrutura de acesso ao CIC, isto é, à disparidade na construção dos eixos conectores, os quais tinham a função de integrar a mobilidade da área de expansão com o núcleo urbano consolidado da cidade.

A infraestrutura de acessibilidade à área de expansão acabou por privilegiar a região norte do CIC (Conectora 5), favorecendo a especulação e os interesses do setor imobiliário. Nas décadas seguintes, a região norte do bairro viria a se tornar uma região de grandes empreendimentos e destinada à população de alta renda,<sup>134</sup> em detrimento da fração ao sul, menos servida de acessibilidade e com maior concentração de conjuntos habitacionais de interesse social. O incentivo à industrialização – e conseqüente potencial oferta de empregos – também colaborou para o aumento de ocupações irregulares no bairro (POLUCHA, 2010).

No segundo período, a partir da década de 1990, a produção de unidades habitacionais pela COHAB-CT, como já mencionado, ocorreu no CIC e, de modo concomitante, no bairro Sítio Cercado, localizado em uma região pouco adensada e de uso predominantemente rural (GESTOR PÚBLICO 7, 2020).

---

<sup>133</sup> De acordo com o autor, a Conectora 5 foi a única integralmente executada.

<sup>134</sup> Durante a década de 1990, a região viria a conformar o Ecoville, caracterizado pela implementação de condomínios verticais de alto padrão.

Albuquerque (2007) ressalta que o Programa do Sítio Cercado também tinha como objetivo a promoção da expansão do município por meio da urbanização progressiva. Na década seguinte, a ocupação do Sítio Cercado – e de outros bairros também localizados na porção sul (entre eles, Tatuquara, Campo de Santana, Uberaba, Umbará e Xaxim) – foi intensificada pela produção de lotes urbanizados que se implementaram por meio de parcerias público-privadas (PESQUISADOR 4, 2020).

Durante o terceiro período (2003-2015), também foi na região sul que predominou a produção do programa PMCMV. De acordo com Monteiro (2017) e Ferreira (2019), esse programa concentrou a produção das faixas 01 e faixas 02 principalmente na Capital, localização que contrariava o padrão seguido pelo PMCMV – o qual, no país, via de regra, era predominantemente direcionado às regiões metropolitanas.

Contudo, apesar de os empreendimentos serem localizados em Curitiba (66,56% do total da RMC), isso não significou um progresso na inserção urbana da PHIS, e tampouco implicou em uma diferença no modelo de ocupação estabelecido pelo PMCMV no Brasil. Os conjuntos habitacionais continuaram a ser implementados em áreas de pouca infraestrutura, de forma padronizada, e sua localização era escolhida de acordo com a viabilidade econômica do mercado e do construtor – acarretando maiores custos de urbanização à gestão municipal e contribuindo para o espraiamento da malha urbana (FERREIRA, 2019).

Vasco (2018), ao analisar a origem e o destino das famílias reassentadas pelo PAC1<sup>135</sup> e PAC2, afirma que os projetos de reassentamento reforçaram os movimentos de realocação dos moradores das áreas centrais para a periferia do município. Segundo a autora, como não houve um detalhamento da PHIS no PMHIS

que associasse tanto a provisão habitacional quanto a urbanização de favelas às linhas orçamentárias e ao PD, com estabelecimento dos instrumentos do Estatuto da Cidade, cenários, fontes e soluções diversificadas, delimitação das áreas de intervenções e suas soluções deliberadas democraticamente, o órgão gestor seguiu com um desenho de política fragmentada, dissociada da questão urbana e da cidade e que se sujeita a agentes financiadores e ao mercado imobiliário (VASCO, 2018, p. 109).

Desse modo, os projetos e programas em Curitiba mantiveram, desde de 1960, as mesmas estratégias de inserção urbana da PHIS e de localização periférica, fato

---

<sup>135</sup> Conforme descritos na seção 3.2, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) apresentou duas etapas: a primeira (o PAC 1), lançado em 2007; e a segunda, de reafirmação do programa (o PAC 2), lançado em 2010.

explicado pelo valor da terra e existência de grandes glebas para comercialização. Conforme mencionaram os entrevistados, esta predileção permanece até os dias atuais:

Na verdade, a gente hoje tem mais [habitação] na periferia da cidade, nos pontos externos, como lotes urbanizados e lotes vazios; de fato ou é lá no Boa Vista ou lá no Tatuquara onde mais tem [...] (GESTOR PÚBLICO 9, 2020).

Hoje a atuação é mais no sul da cidade, como o bairro CIC e depois o Tatuquara, Caximba, Campo Santana, e se afastando mais. A COHAB, bem no início, teve empreendimentos até no Água Verde, mas hoje em dia são bem mais afastados (GESTOR PÚBLICO 5, 2020).

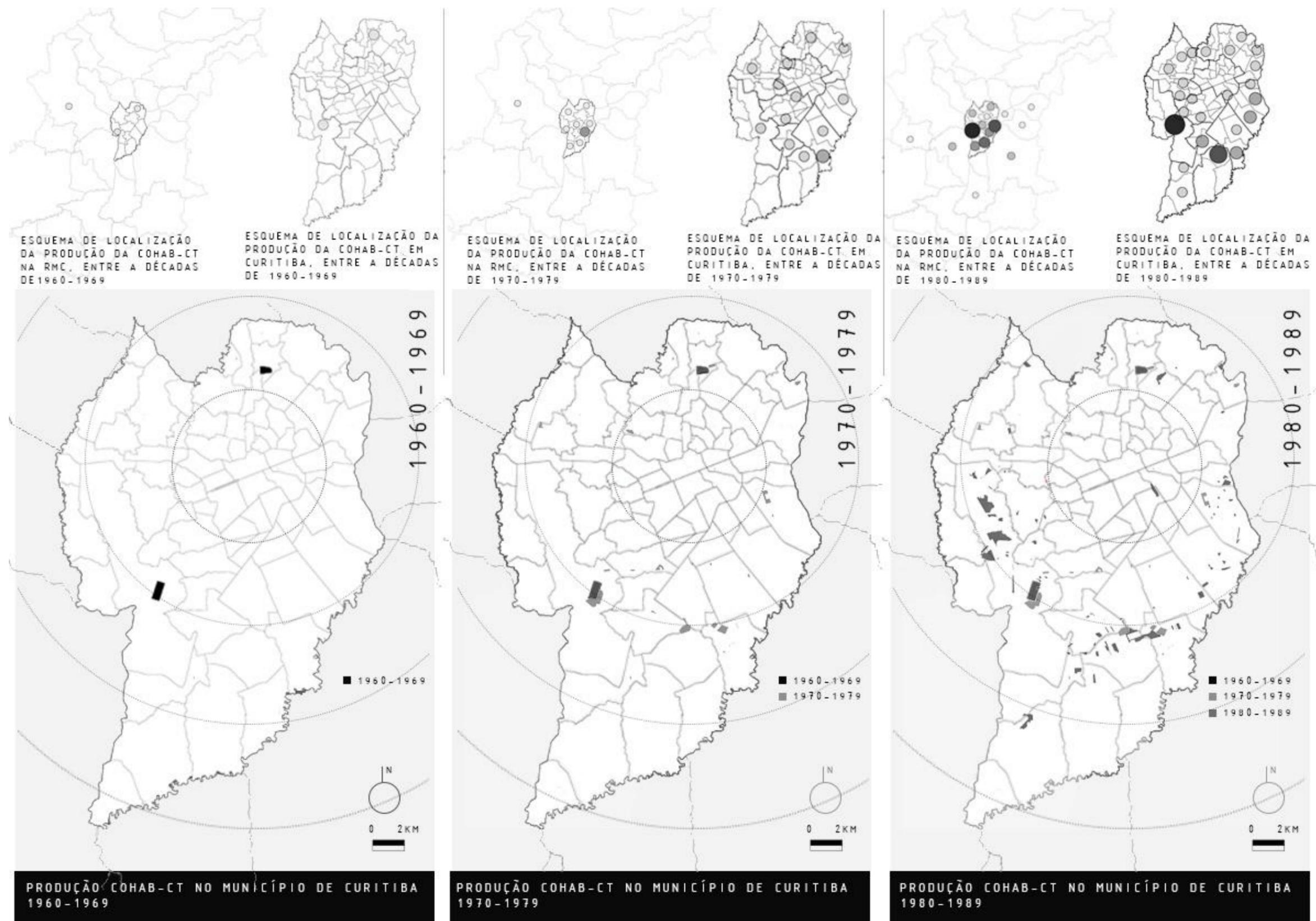
A Figura 14, na sequência, apresenta a espacialização da produção da COHAB-CT a cada década, entre os anos de 1967 a 2015. Nos mapas abaixo, é possível observar a distribuição espacial da HIS produzida pela COHAB-CT em Curitiba neste período.

Ao observar o andamento da espacialização da PHIS, constata-se que até a década de 1970 a produção de unidades entre os bairros de Curitiba é melhor distribuída. Esse período foi concomitante ao momento em que COHAB-CT começou a fazer um estoque de terras (1973) (BERTOL, 2013).

A partir da década seguinte (1980), fica mais evidente a predominância de uma produção periférica e concentrada nos bairros ao sul do município. Verifica-se um aumento expressivo não só no número de unidades produzidas pela COHAB-CT, como também no número de áreas informais em Curitiba – as quais, segundo Silva (2012, p. 141), intensificaram-se também na porção sul do município, principalmente nos bairros do CIC e Cajuru.

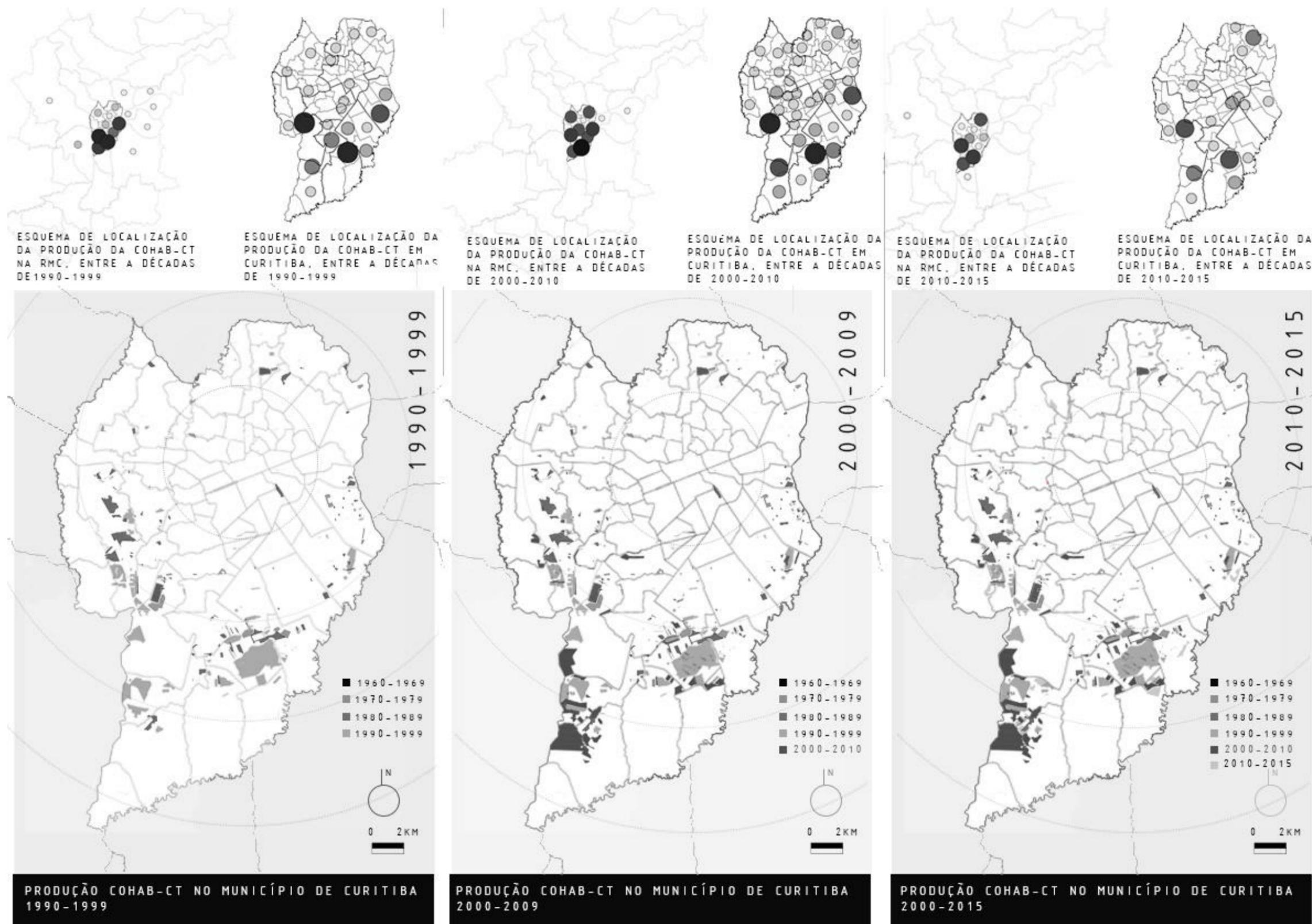
Nesse contexto, observam-se duas características na inserção das PHIS em Curitiba: 1) a conformação de uma periferia incentivada por essas políticas, as quais, ao abrir frentes de expansão urbana no Município, paradoxalmente corroboraram para a lógica do mercado imobiliário e dificultaram o controle social da propriedade e o acesso à moradia; 2) a segregação de grupos sociais – os quais foram direcionados às periferias –, ocasionada pelos próprios programas de interesses sociais, ou pela ausência deles.

Figura 15: Mapas com a distribuição das unidades produzidas pela COHAB-CT em Curitiba : 1960-1969; 1970-1979; 1980-1989; 1990-1999; 2000-2009; 2010-2015.



Fonte: COHAB-CT, 2008

Figura 16: Mapas com a distribuição das unidades produzidas pela COHAB-CT em Curitiba : 1960-1969; 1970--1979; 1980-1989; 1990-1999; 2000-2009; 2010-2015.



A localização dos projetos de habitação social, afastada das áreas centrais e em regiões com pouca infraestrutura, foi resultado de uma conjuntura de decisões tomadas pela gestão da PHIS no Município. Segundo o Gestor Público 7 (2020), Curitiba “introduziu um modelo de moradias”, de “ocupação de vazios urbanos comprados por uma política de terra [fundiária] em lugares não habitados intensamente”. Observa-se que este modelo foi acompanhado pela emancipação dos interesses do mercado (PESQUISADOR 3, 2020), o que acarretou em uma atuação contrária ao atendimento das demandas das camadas de rendas mais baixas da população.

Na mesma medida em que a política produzia novas unidades habitacionais, ela também limitava o acesso destas à população que não conseguia pagá-las ou financiá-las. Além disso, ao promover frentes de expansão e controle do preço da terra por meio de interesses economicistas, as dinâmicas imobiliárias intensificaram os problemas das desigualdades e contribuíram para a intensificação dos domicílios irregulares e da segregação socioespacial na cidade.

Assim, os projetos de habitação de interesse social e a ocupação informal acabaram por “concentrar a população de baixa renda em determinados setores na cidade, [...] infelizmente, [...] longe da estrutura urbana consolidada, o que foi um problema” (GESTOR PÚBLICO 7, 2020). Esse modelo de provisão habitacional determinou uma localização específica para a população de renda mais baixa no município (PESQUISADOR 3, 2020). Conforme um dos entrevistados:

Tem que ver que [o município] produziu ao lado de conjuntos que já existiam, [ao lado de conjuntos] mais antigos da COHAB; ou seja, uma conformação espacial de continuidade. [...] aqui é o lugar do conjunto, aqui é o lugar das pessoas mais pobres morarem. Isto é uma permanência (PESQUISADOR 5, 2020).

Em resumo, a espacialização da PHIS no município incentivou e reforçou a segregação socioespacial. De 1960 a 2015, a PHIS foi implementada, de modo geral, por meio de uma ocupação concentrada em apenas uma porção do município – a porção sul. Esta localização das moradias de interesse social não se deu de forma arbitrária; pelo contrário, foi condicionada pelas trajetórias do planejamento urbano municipal. Isto é, a localização dessas moradias e a implementação da PHIS em Curitiba tem sido majoritariamente de permanências, decorrentes da formulação e da gestão da política habitacional aplicada no município.

A próxima seção busca analisar os fenômenos de permanências e impermanências sob a perspectiva da dimensão do lote e da unidade de habitação nas trajetórias da PHIS no município.

- **Dimensão do lote e da unidade de habitação**

Os fenômenos de permanência e impermanência nesta subcategoria dizem respeito às mudanças no desenho urbano e na implantação da PHIS, especificamente no que tange às mudanças nas medidas do lote e das unidades de habitação social, bem como, à forma com que estas modificações conformaram espacialmente o município. Os resultados e as análises aqui apresentados orientaram-se pelos relatos dos entrevistados e foram ratificados pela identificação das alterações normativas de parcelamento do solo. Tais alterações são aquelas especificadas em Planos Diretores, normas e diretrizes de zoneamento de uso e ocupação do solo, bem como na legislação complementar de parcelamento do solo (como por exemplo, as modificações na lei referentes à flexibilização de parâmetros urbanísticos destinados à regularização fundiária).

Em Curitiba, anteriormente a aprovação da Lei Federal 6.766/1979 – que, ao regulamentar o processo de subdivisão do solo urbano no país, definiu um momento de inflexão nas diretrizes de ocupação do solo nos municípios brasileiros (LEONELLI, 2020) – já é possível identificar algumas diretrizes de ocupação fundiária relativas ao estabelecimento de moradias de interesse social no município, como por exemplo, as estabelecidas pela Lei do Plano Diretor de 1966 que, no artigo 22, definia que:

Os conjuntos habitacionais considerados de interesse social, na forma da legislação em vigor, a serem construídos por órgãos oficiais ou sociedades de economia mista, deverão localizar-se na ZR-4 e áreas de expansão urbana, ficando sujeitos aos regulamentos e normas especiais de aprovação estabelecidas pelo IPPUC, e fixadas por decreto do Executivo (CURITIBA, 1966).

Entretanto, como o Plano estava vinculado ao controle de uma política que promovia a erradicação de favelas e a realocação nela residente (ver Lei n. 3.318/1968), observa-se que este ainda não apresentava nenhuma diretriz para a regularização e urbanização de favelas. Os primeiros conjuntos de habitação social edificadas – como, por exemplo, o Nossa Senhora da Luz (1967) – também ratificam a política que buscava primordialmente a transferência dos moradores das favelas

para novos lotes (predominantemente de 200 metros quadrados) e ofertava novas unidades habitacionais ofertadas em conjunto com o lote.

A partir de 1979, a Lei nº Federal 6.766 estabeleceu que os loteamentos destinados à urbanização deveriam obedecer a uma área mínima de 125m<sup>2</sup> e 5m de testada, “salvo quando o loteamento se destinar a urbanização específica ou edificação de conjuntos habitacionais de interesse social previamente aprovados pelos órgãos públicos competentes” (BRASIL, 1979). No ano seguinte, o município implementou a Carta Favela<sup>136</sup> e o Decreto nº 901/1980, o qual implementava os SEHIS (ALBUQUERQUE, 2007; POLUCHA, NASCIMENTO NETO, 2019). Constatou-se que essas mudanças ocorreram simultaneamente ao Programa da Cidade Industrial (1980). Para a implementação dos projetos que se concretizavam no CIC, a Lei Municipal nº 6.204/1981 modificou o zoneamento de uso do solo (revogando a Lei nº 4.773/74) e definiu a Zona Especial Habitacional (ZEH)<sup>137</sup> – cujos lotes deveriam obedecer a área mínima de 220m<sup>2</sup> e testada mínima de 10m (CURITIBA, 1974).

Nos anos de 1982 e 1983, por meio dos Decretos nº 451/1982, nº 492/1982 e nº 403/1983, foram demarcados os SEHIS (POLUCHA, NASCIMENTO NETO, 2019, p. 7), nos quais o zoneamento deveria obedecer aos parâmetros da ZEH, com densidade máxima entre 120 e 160 unidades/ha<sup>2</sup> <sup>138</sup> (CURITIBA, 1982a; CURITIBA, 1982b; CURITIBA, 1983).

De acordo com o depoimento apresentado na entrevista do Gestor Público 1 (2020), houve – entre as décadas de 1960 e 1980 – o predomínio da implementação de loteamentos divididos em terrenos de aproximadamente 10m por 20m, com construções habitacionais que seguiam um mesmo padrão, predominantemente horizontais.

Em um contexto de alto crescimento demográfico e de aumento das ocupações irregulares no município, a Lei Municipal nº 6.820 – promulgada em 1986 – criou os

---

<sup>136</sup> Conforme apresentado na seção 3.2, a Carta Favela foi um documento que promovia a atuação do município em favelas não só por meio da remoção destas, mas também promovia a urbanização.

<sup>137</sup> II - ZONA ESPECIAL HABITACIONAL: a) altura máxima: até 14 (quatorze) metros; b) testada mínima do lote: dez (10,00) metros; c) área mínima do lote: duzentos (200) metros quadrados; d) taxa de ocupação máxima: até cinquenta (50) por cento; e) coeficiente de aproveitamento máximo: até dois (2); f) recuo mínimo do alinhamento predial: liberada a construção no alinhamento, conforme a natureza da via de acesso; nas vias locais, o recuo mínimo de cinco (5,00) metros para qual quer edificação; g) afastamento mínimo das divisas laterais: liberada a ocupação de toda a testada do lote, de modo a permitir uma fachada contínua.

<sup>138</sup> Decreto nº 451/1982 e Decreto nº 492/1982 determinavam densidade máxima para 160 unidades/ha, e o Decreto nº 403/1983 determinava densidade máxima de 120 unidades/ha.

Setores Especiais de Urbanização, propondo soluções para os loteamentos irregulares e clandestinos emergidos antes de ser decretada a Lei Federal nº 6.766/1979. Esta última, segundo Polucha e Nascimento Neto (2019, p. 10), determinava os parâmetros urbanísticos mínimos exigidos para os Setores Especiais (lotes com área de 125m<sup>2</sup> e testada de 5m).

Na metade da década de 1990, quando foi implementado o Projeto do Sítio Cercado, a Lei nº 8.412/1994 em seu artigo 2º,<sup>139</sup> ao instituir as parcerias público-privadas, estabeleceu que eram considerados lotes populares aqueles que possuísem área mínima de 180m<sup>2</sup> e testada mínima de 8m (CURITIBA, 1994). Entretanto, Albuquerque (2007, p. 86), ao analisar os projetos de habitação implementados pela iniciativa privada, afirma que a média dos lotes nos empreendimentos construídos a partir destas parcerias foi menor. Foi que ocorreu nas “Moradias Rio Bonito”, nas “Moradias Riacho Doce” e no “Jardim Habitar III”, cujas áreas eram, respectivamente, das seguintes medidas: 160m<sup>2</sup>, 140m<sup>2</sup> e 136m<sup>2</sup>.

No final da década de 1990, ao dispor sobre a regularização de parcelamentos do solo de assentamentos irregulares e ao criar dispositivos para flexibilização dos parâmetros urbanos, a Lei nº 9.460/1998 auxiliou no processo de regularização de assentamentos irregulares no município. Os projetos para a regularização eram submetidos à avaliação do Grupo de Análise e Aprovação de Loteamentos Irregulares (GAALIS), que buscava conferir maior agilidade aos trâmites do processo (CURITIBA, 2002; POLUCHA, NASCIMENTO NETO, 2019).

De acordo com Polucha e Nascimento Neto (2019, p. 11), a promulgação da Lei nº 9.460/1998 e a criação do GAALIS significou para o município um progresso na aprovação de projetos de regularizações fundiárias. Contudo, apesar de tal circunstância apresentar-se como um avanço, os SEHIS passaram no mesmo período a ser utilizados como instrumentos de flexibilização de parâmetros urbanísticos – e estes (como já mencionado na seção 4.3.1) estiveram relacionados ao intenso processo de parcelamento do solo em vazios urbanos e frentes de expansão.

O Plano Diretor implementado no ano de 2000 propôs a criação dos SEHIS como zoneamento. No entanto, apesar de ampliar a oferta de terra para a população

---

<sup>139</sup> Art. 2º Consideram-se lotes populares aqueles com área inferior a 360,00m<sup>2</sup> (trezentos e sessenta metros quadrados), com área mínima de 180,00m<sup>2</sup> (cento e oitenta metros quadrados) e testada mínima de 8,00m (oito metros) e loteamentos populares aqueles que contenham, no mínimo, 75% de lotes populares (CURITIBA, 1994).

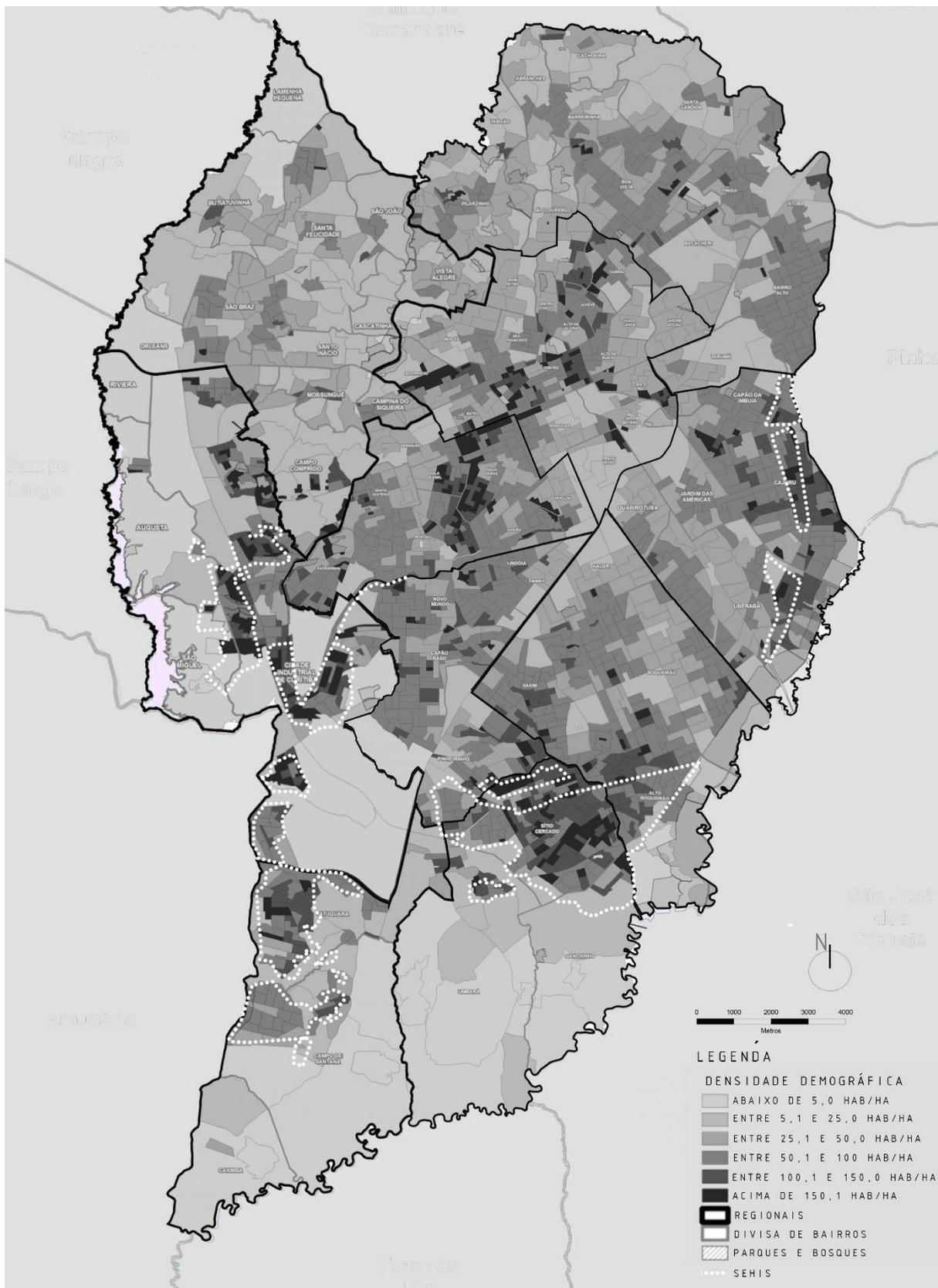
de baixa renda, não apresentou mudanças significativas na utilização dos Setores, os quais continuavam a ser demarcados em áreas já adquiridas pela COHAB-CT e pouco se aproximavam do instrumento de ZEIS de vazios (POLUCHA, NASCIMENTO NETO, 2019).

Os parâmetros urbanísticos estabelecidos aos SEHIS e a sua concentração na periferia sul de Curitiba conformaram, predominantemente, as regiões de maiores densidades no município, as quais também são as mais precárias em serviços de infraestrutura (FURLAN, 2020; VASCO, 2018). No mapa da Figura 15, são apresentadas as densidades dos bairros no município, sobrepostas sobre as delimitações dos SEHIS. Neste mapa é possível observar os resultados tanto da flexibilização de parâmetros urbanísticos proposta pela SEHIS, como uma alta produção de habitação de interesse social influenciada pelo mercado privado.

Em 2005, o Decreto Municipal nº 1.442 estabeleceu critérios para a regularização fundiária em áreas pertencentes à administração direta e indireta do município. Segundo Polucha e Nascimento Neto (2019, p.16), esse foi outro momento de inflexão – uma vez que, ao flexibilizar parâmetros urbanísticos, caracterizou mudanças positivas no processo de regularização de assentamentos informais. Em seu artigo 5º, esse decreto determinou condições técnicas e parâmetros urbanísticos mínimos, entre os quais as condições básicas de habitabilidade (área de 125m<sup>2</sup> e testada de 5m) e se comprovada a impossibilidade de atender a esses requisitos, a lei estabelecia a possibilidade de flexibilização para a área de 60m<sup>2</sup> e testada de 3,50m (CURITIBA, 2005). Dois anos depois, em 2007, foi instituída a Comissão de Análise de Aprovação de Loteamentos de Interesse Social (CAALIS), que buscava auxiliar as deliberações e a aprovação de projetos de parcelamento do solo e de loteamentos de interesse social no município de Curitiba.

Em 2015, as diretrizes do Plano Diretor (Lei nº 14.771/2015) especificaram com maior precisão a utilização dos SEHIS e a regularização fundiária no município. A referida lei, bem como a Lei de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo (Lei nº 15.511/2019) determinaram novos parâmetros urbanísticos para os Setores, os quais estabeleceram um lote padrão com mínimo de 180m<sup>2</sup> de área e 6m de testada, sendo que, nos parcelamentos efetuados pela COHAB-CT, o lote mínimo poderia variar “de acordo com as legislações federais e municipais de regularização fundiária” (CURITIBA, 2015).

Figura 17: Mapa de densidades demográficas (brutas) e demarcação das SEHIS: bairros de Curitiba, 2015.



Fonte: IPPUC (2019); IPPUC (2016).

Segundo os relatos contidos nas entrevistas do Gestor Público 10 (2020) e do Pesquisador 1 (2020)<sup>140</sup>, apesar de haver avanços nas diretrizes dos Planos Diretores, o processo de regularização de assentamentos permaneceu, na prática, vagaroso e sem muitas mudanças. De acordo com os entrevistados, nos últimos anos houve uma diminuição da atuação da CAALIS no município, o que também impactou o número de projetos aprovados.

Tem uma comissão instituída que chama Comissão de Avaliação e Aprovação de Loteamentos de Interesse Social. Então para regularização fundiária, a gente tinha reuniões semanais [...], para tentar “destravar coisas que estavam travando” (sic) [...]. Quando houve esta mudança de gestão, estas coisas não estavam funcionando, não sei se te dizer exatamente por quê [...] Então passaram a ser reuniões mais para discussão de processos, do que este caráter resolutivo e de fazer “as coisas destravarem”, até que chegou em um ponto que eles viram que não tinha mais necessidade destas reuniões, e faz coisa de dois anos que não tem mais reunião nesta comissão de regularização. [...] daí eu vejo que teve um impacto no número de aprovações de processos [de regularizações fundiárias] ao longo destes últimos anos (PESQUISADOR 1, 2020).

Os entrevistados também afirmam que alguns dos projetos de regularização não foram efetivados de forma completa. De acordo com os mesmos, isso se deu porque em alguns assentamentos em regularização apenas parte da urbanização mínima foi executada, uma vez que, havia a predileção por formalizar apenas o processo documental.

O que eu acho é que a questão da regularização fundiária sempre teve uma proposta do ponto de vista legislativo, em que houvesse uma incorporação dessas áreas na cidade [...]. O projeto de regularização fundiária exigia [...] uma urbanização mínima. Daí que eu observei é que [...] a COHAB [...] termina não fazendo uma política global de regularização, e eles só terminaram fazendo uma coisa documental de regularização. Eu não sei se isso sempre foi assim, porque o acordo inicialmente entre os órgãos era que isso fosse implementado de forma completa; aí terminou tendo que [...] a prefeitura abrir mão disso para viabilizar os processos (PESQUISADOR 1, 2020).

No que se refere à produção de unidades habitacionais destinadas às camadas de rendas mais baixas, as entrevistas dos Gestores Públicos 2 e 04 e do Pesquisador 2 (2020) informam que, nas últimas décadas, o PMCMV, ao estabelecer um programa de uso padrão para as unidades de moradia social, acabou por limitar o atendimento de diferentes perfis de famílias (com diversidade de renda, faixa etária e número de

---

<sup>140</sup> Observar que o Pesquisador 1, também é gestor público. Por isso, os seus comentários podem se referir as duas atribuições.

integrantes) e por dificultar a adaptação das mesmas nos novos conjuntos habitacionais.

Segundo o depoimento do Pesquisador 2 (2020), houve um retrocesso nas diretrizes do desenho habitacional promovidas pelo PMCMV se comparadas com as do PAC – o qual permitia uma maior flexibilização das unidades habitacionais.

[...] o programa Minha Casa Minha Vida [...] acabou engessando um perfil muito rígido na família de habitação de interesse social [...], enquanto o PAC tinha um perfil diferenciado [...] poderia ter uma habitação de um quarto, dois quartos, três quartos, e isso é bem significativo [...]. Porque às vezes você tem famílias com dez pessoas, com doze pessoas, famílias extremamente extensas e que precisam entrar naqueles programas com os dois quartos. Então o PAC ele tinha esta coisa mais flexível, entendia um pouco mais como é a comunidade local e aí [buscava] relacionar as moradias que seriam necessárias [...]. Esta não flexibilidade [do PMCMV] é preocupante [...] esta foi uma mudança não positiva ao meu ver (PESQUISADOR 2, 2020).

Conforme Aragão (2012), o PMCMV estabeleceu um programa mínimo “para edificações destinadas às famílias com faixa de renda de zero a três salários mínimos” (p. 49). Tal “planta mínima” seria constituída por: sala, cozinha, banheiro, circulação, dois dormitórios e área de serviço com tanque, totalizando 32m<sup>2</sup> de área útil para casa ou 37m<sup>2</sup> para apartamento. Esse desenho homogêneo do PMCMV reforçou a construção de uma morfologia urbana monótona e segregada (PESQUISADOR 2, 2020), que, na habitação de interesse social, vinha sendo implementada desde a década de 1960.

Em resumo, ao longo das décadas aqui abordadas foi possível observar alguns avanços institucionais nas diretrizes de regularização fundiária e também na definição dos SEHIS. Estes avanços ocorrem em três momentos: 1) em 1998, por meio da Lei nº 9.460; 2) em 2005, com o Decreto Municipal nº 1.442; e 3) em 2015, com as especificações do Plano Diretor. Contudo, as entrevistas reforçam a dificuldade para implementar essas regulações em virtude dos entraves na gestão deste processo – como, por exemplo, a redução da atividade do Comitê de Aprovação (CAALIS) nos processos de regularização fundiária.

A partir da subcategoria aqui analisada, é possível perceber que houve mudanças no desenho dos lotes e das unidades habitacionais; estas transformações, porém, ratificaram a conformação espacial segregada do município. O predomínio de ocupação da PHIS em Curitiba se conformou, predominantemente, por meio da flexibilização de parâmetros urbanísticos de áreas periférica – sem que isso

necessariamente significasse o acesso à habitação social por parte da população mais pobre.

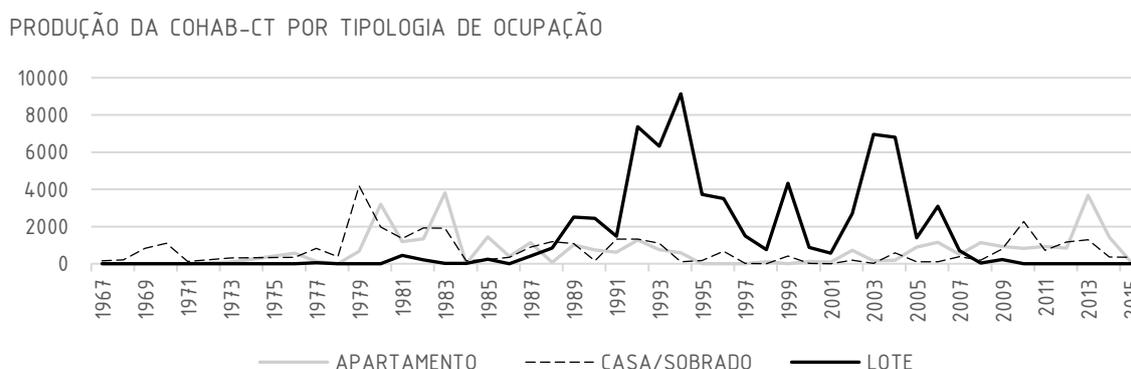
A próxima seção analisa as permanências e impermanências da PHIS na subcategoria de predomínio de ocupação.

- **Tipologia de ocupação da PHIS**

Nesta subcategoria, as permanências e impermanências referem-se às soluções projetuais e à intenção arquitetônica para a implantação da PHIS no município. Verifica-se que até a década de 1980 a inserção da PHIS em Curitiba apresentava uma ocupação predominantemente horizontal. Quanto à produção de ocupações verticais, esta ocorreu com maior intensidade em dois momentos: a partir da década de 1980 e entre os anos de 2009 e 2015 (este último momento, durante o programa PMCMV). A tipologia de maior produção ao longo de toda a trajetória é a de lotes urbanizados, o que se deu principalmente entre os anos de 1990 a 2007 (COHAB-CT, 2018).

Conforme demonstrado na Figura 16, houve predomínio da ocupação horizontal durante o período de vigência do BNH (1964-1985), bem como no segundo período (1986-2002). Por outro lado, durante o terceiro período (2003-2015), houve uma maior verticalização da produção de habitações (2003-2015). Ao longo de toda a trajetória (de 1960 a 2015), é possível constatar a predileção do município por uma tipologia horizontal de ocupação, produzida por meio de lotes, casas e sobrados.

**Figura 18: Gráfico de produção da COHAB-CT por tipologia de ocupação em Curitiba, 1967-2015.**



Fonte: COHAB-CT (2018).

Nos relatos dos entrevistados, foi possível identificar dois momentos de mudança nas propostas de tipologias de ocupação dos projetos habitacionais (GESTOR PÚBLICO 2, 2020; GESTOR PÚBLICO 9, 2020; PESQUISADOR 2, 2020). O primeiro momento localiza-se entre as décadas de 1970 e 1980, quando houve o incentivo de uma produção de tipologias mistas e uma maior preocupação com a localização dos projetos arquitetônicos (GESTOR PÚBLICO 2, 2020).

O segundo, durante a década de 1990, quando houve a implementação de algumas propostas de ocupação diferenciadas para o projeto de habitação social, como, por exemplo, a Vila Tecnológica (1994)<sup>141</sup> e a Vila dos Ofícios<sup>142</sup> (1995) (GESTOR PÚBLICO 9, 2020). No entanto, de acordo com Albuquerque (2007), as propostas do segundo momento não revelaram uma solução significativa para a produção de moradias de interesse social.

Por outro lado, o primeiro momento (entre as décadas de 70 e 80) apresentou mudanças significativas, sendo caracterizado por um maior cuidado com a localização dos empreendimentos e dos conjuntos habitacionais, se comparado a outros períodos (ver Figura 16) – ainda que, inicialmente, a localização dos empreendimentos foi motivada pelo interesse na redução de custos, além de não haver a necessidade de provisão de nova infraestrutura urbana (BERTOL, 2013).

Além disso, na metade da década de 1970 também surgiu o primeiro conjunto de apartamentos da COHAB-CT – o Conjunto Mato Grosso (1973), localizado no bairro Portão –, e também o Plano Habitacional Cidade Industrial de Curitiba (1976), que buscava uma ocupação diversificada e composta por moradores de diferentes faixas de renda (BERTOL, 2013; POLUCHA, 2010). No mesmo período, a COHAB-CT também adquiriu uma reserva de terras para a produção habitacional.

Contudo, constata-se que este momento de mudanças foi limitado a um curto período, por três razões: 1) por não ter ocorrido uma efetivação completa do Plano Habitacional da Cidade Industrial de Curitiba; 2) por causa da redução de recursos com o fim do BNH; e 3) em virtude da priorização dos interesses do mercado imobiliário (BERTOL, 2013; POLUCHA, 2010). Nos anos seguintes, com a produção

---

<sup>141</sup> O Programa propunha a aplicação de diferentes tecnologias de construção para a habitação de interesse social, promovida pelo programa nacional, PROTECH (Programa de Difusão de Tecnologia para a Construção de Habitação de Baixo Custo).

<sup>142</sup> O Programa, que propunha a combinação de habitação e trabalho, foi instituído pelo Decreto Municipal nº 477/1996.

dos Programas de Lotes Urbanizados (1990-2000) e a restrição de modelos para unidades imposta pelos programas nacionais (2004-2015), a permanência de um padrão de ocupação da HIS se tornou preponderante nas trajetórias da implementação da PHIS.

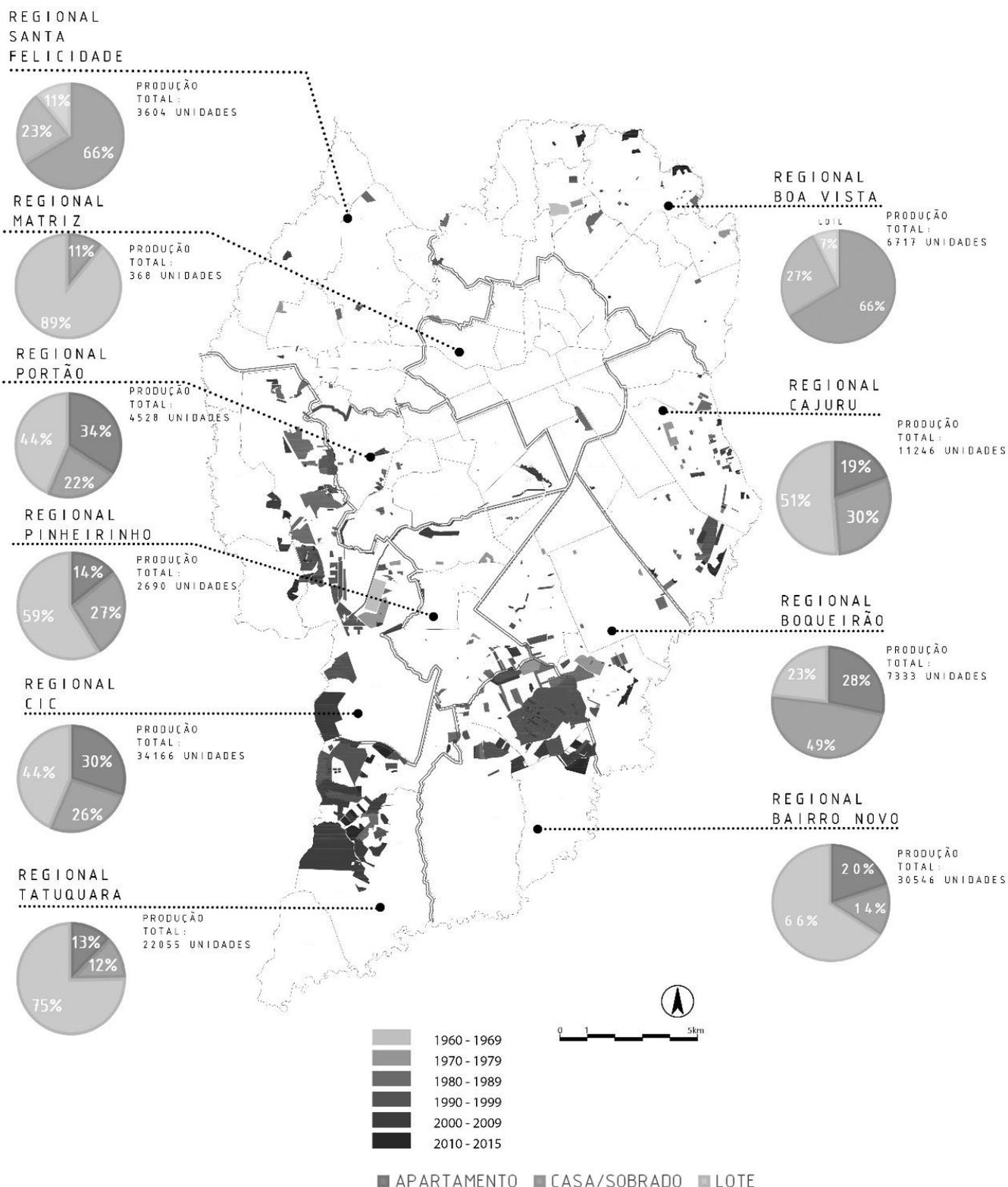
[...] ainda na década de 1970 e 1980 se tinha uma preocupação com o projeto; porém, com o tempo, foi se perdendo, não apenas na COHAB, por que o papel do Estado acabou mudando no Brasil, [e] acabamos entrando em uma “roda viva” de projetos, [...] usando modelos prontos (GESTOR PÚBLICO 2, 2020).

A pouca diversidade na forma de ocupação dos projetos de habitação social implantados em uma localização específica do município – em áreas periféricas e predominantemente na porção sul – configurou bairros monofuncionais e homogêneos (FORTUNATO, 2014). Esse modelo de implementação da PHIS, que foi caracterizado pelas poucas inovações nos projetos de habitação social, intensificou a segregação socioespacial em Curitiba:

Com relação à arquitetura em si, a parte de projeto que está relacionada à funcionalidade e plástica, a interação com os espaços internos e externos, [...] a gente ainda continua com uma arquitetura bastante monótona, no sentido de um padrão muito repetitivo e [de] [...] uma imagem depreciativa da habitação de interesse social. Nisso eu acho que Curitiba ainda está atrasada, ela continua repetindo padrões; mesmo o sobrado que era projeto lá na década de 1980 e 1990 continua sendo replicado, ou mesmo quando isso é [realizado] pelo setor privado, é tudo muito igual (PESQUISADOR 2, 2020).

A distribuição das tipologias de ocupação no município pode ser observada na Figura 17, a seguir, na qual são indicadas as áreas de produção da COHAB-CT (1960-2015). Essa figura evidencia que houve um predomínio de produção de lotes nas regionais do CIC, Tatuquara, Bairro Novo e Pinheirinho: 44%, 75%, 66% e 59%, respectivamente. Por sua vez, as Regionais Boa Vista e Santa Felicidade – localizadas na porção norte do Município – apresentam um predomínio da produção de apartamentos (66% em ambas).

**Figura 19: Mapa e gráficos da produção da COHAB-CT conforme tipologias de ocupação: regionais de Curitiba, 1967-1985.**



Fonte: Baseado em COHAB-CT (2018).

O extremo leste do Município – Regional do Cajuru – também apresenta uma ocupação predominante de lotes (51%), seguido por uma produção de casas/sobrados (31%). A regional da Matriz – na área central do município – apresenta apenas duas tipologias de produção: lotes (89%) e casas e sobrados (11%). Apesar das altas porcentagens de produção de lotes nesta regional, ressalta-se que a Matriz é a que apresenta a menor produção da COHAB-CT: apenas 368 unidades entre os anos de 1967 a 2015.

A partir dos dados, ratifica-se uma ocupação predominantemente horizontal na porção sul do município produzida por meio da produção de lotes urbanizados. Já na porção norte, há um predomínio de produção de apartamentos e, portanto, uma maior verticalização nos bairros. A concentração de uma determinada tipologia nestas duas regiões revela as discrepâncias espaciais promovidas pela implantação da PHIS em Curitiba, isto é, as diferenças e desigualdades que existem não só na concentração de tipologias, como também, na distribuição espacial das mesmas.

O adensamento da produção padronizada da PHIS em bairros periféricos ao sul do município dificultou a integração entre moradia social e a cidade. Os grandes compartimentos homogêneos causados pelo padrão de construção – independente do período em que foram construídos – sempre buscaram a otimização do espaço urbano (intra e extra lote), de modo que estes compartimentos são identificáveis na malha urbana e também nos efeitos da segregação socioespacial provocados no município.

Diante desse contexto, a próxima seção apresenta a análise das permanências e impermanências nas relações de pertencimento e identidade da comunidade, bem como nos projetos de habitação de interesse social.

- **Identidade e pertencimento da comunidade**<sup>143</sup>

A subcategoria de identidade e pertencimento da comunidade apresenta os fenômenos de permanência e impermanência no que diz respeito à interação da população com os projetos implementados pela PHIS. Conforme apresentado nas

---

<sup>143</sup> Ressalta-se que a identificação das macros e subcategorias busca organizar os possíveis fenômenos de permanências e impermanências nesta tese. Assim, esta subcategoria descreve uma primeira organização a partir da perspectiva dos entrevistados e cria oportunidades para aprofundamentos futuros.

seções anteriores, a espacialização da PHIS em Curitiba foi caracterizada por um modelo de projeto e de produção de moradias com predomínio de realocação da comunidade para áreas periféricas no município. A necessidade da adaptação dessas pessoas em novos conjuntos habitacionais, bem como a sua inserção em uma paisagem padronizada e segregada da cidade, influenciou nas suas relações de identidade e pertencimento social.

Conforme as constatações dos técnicos que trabalhavam com os projetos de HIS, entre as famílias que se beneficiaram das novas unidades habitacionais produzidas pela COHAB-CT, aquelas que foram retiradas de áreas irregulares e clandestinas apresentaram maior dificuldade de adaptação às moradias concedidas (GESTOR PÚBLICO 01, 2020; GESTOR PÚBLICO 9, 2020; GESTOR PÚBLICO 10, 2020; PESQUISADOR 5, 2020).

Apesar de o município contar com um cadastro habitacional com diferentes perfis de moradores, esta diversidade era pouco considerada nos projetos dos novos conjuntos habitacionais (PESQUISADOR 5, 2020). Segundo o Pesquisador 5 (2020), observam-se incompatibilidades entre a aplicação da política habitacional e a demanda por moradia. Esta incompatibilidade reforça-se pelo fato de que a produção das moradias sociais está predominantemente sob responsabilidade do setor da construção civil, que não prioriza os diferentes perfis de moradores.

[...] O município tem um bom cadastro habitacional. [...] [Entretanto] Na hora que vai começar a política habitacional [...] a pessoa que se adapte à casa, e não a política que seja modelada de acordo com as demandas (PESQUISADOR 5, 2020).

Ao analisar o processo de reassentamento de famílias por meio do PMCMV, Vasco (2018, p. 185) aponta as dificuldades de adaptação das comunidades às novas moradias em virtude da manutenção de um modelo de provimento habitacional que priorizava a realocação e o reassentamento. De acordo com a autora (2018), este modelo tende a romper relações de parentesco, vizinhança, amizade, – e a dissolver “laços de solidariedade e reciprocidade social” formadas nas antigas comunidades (p. 185). Assim, com a perda dos vínculos comunitários formados nas aglomerações informais, as famílias tornavam-se socialmente mais vulneráveis. A realocação dificultava a adequação cultural, “desrespeitando a produção social do habitar, os modos de vida oriundos dos usos e costumes da comunidade” (VASCO, 2018, p. 185).

Para Abramo (2012), os laços de solidariedade e reciprocidade social são uma externalidade positiva presente em assentamentos informais, uma vez que favorecem o acesso dos moradores a bens e serviços. Tais externalidades oportunizam-se nas relações sociais, nas redes de interações intrafamiliares e nas dinâmicas de proximidade. Ao promover uma PHIS em que a realocação é o *modus operandi*, o município reforça a permanência de um modelo de provisão de moradias que pouco incentiva a integração social com a cidade por parte das populações mais precárias, e tampouco promove a continuidade das redes de reciprocidade preexistentes nos assentamentos informais.

A localização dos conjuntos habitacionais em geral afastada das ocupações irregulares implica uma readaptação das famílias ao cotidiano, as quais, muitas vezes, não se identificam com os novos contextos sociais estabelecidos pela nova unidade habitacional concedida (GESTOR PÚBLICO 4, 2020; GESTOR PÚBLICO 1, 2020). Quando ocorre o deslocamento habitacional da população, esta perde sua identidade (ou parte dela) não só porque se rompem suas antigas redes de solidariedade, mas também por causa da inserção do indivíduo em um contexto genérico, que pouco estimula a adaptação social e tampouco o sentimento de pertencer a uma comunidade.

No caso do município de Curitiba, a concentração desses conjuntos afastados dos núcleos centrais, implantados em áreas de expansão e construídos de forma padronizada, apenas reforça um cenário depreciativo da habitação de interesse social (PESQUISADOR 2, 2020). Desse modo, ao invés de integrar a população mais carente à cidade, as PHIS continuam a segregá-la.

Neste contexto, na entrevista do Pesquisador 2 (2020), o depoente considera que a resistência de algumas comunidades à realocação, bem como o desejo manifesto por parte dessa população em permanecer nos assentamentos informais consolidados são movimentos relevantes para o incentivo da regularização fundiária nas hipóteses em que ela é possível – e, dessa forma, para conservação das relações de reciprocidade e solidariedade social. De acordo com os entrevistados:

Tem dois casos bastante emblemáticos, que é o caso da Vila Torres e também o da Vila Parolin, que foram casos de muita resistência da população [...]. Aquela população se uniu e ela não saiu dali, e que são áreas extremamente valorizadas [...]. Essas comunidades tiveram a resistência, conseguiram projetos de regularização fundiária para aquelas regiões e conseguiram se manter [...]. Situações de comunidade com resistência com

interação e luta [pelo] direito à moradia surte efeitos na legislação, [e] na forma com que os órgãos atuam [...] (PESQUISADOR 2, 2020).

[...] No Parolin [...] as famílias não queriam sair dali, então tivemos que comprar áreas [...] em volta da favela, próximas. E fazer conjuntos pequenos ali, assim conjuntos de 60 casas, assim [...] tudo em volta [...] (GESTOR PÚBLICO 9, 2020).

Entre outros exemplos de movimentos sociais<sup>144</sup> nas trajetórias das PHIS, retomam-se os dois movimentos de ocupação que provocaram mudanças no cenário urbano do município (TONELLA, 2010). O primeiro – a ocupação da Vila Xapinhal (1988) – esteve relacionado às reivindicações da população de moradia precária em bairros periféricos (Xaxim, Pinheirinho, Sítio Cercado e Alto Boqueirão), cujo objetivo era estabelecer negociações e interação com o poder público. O segundo movimento – a ocupação da Ferroviária (1991) – foi vinculado à exigência de implementação de programas habitacionais, forçando uma resposta por parte do poder público, que, por sua vez, prometeu a criação do Bairro Novo.

De acordo com Tonella (2010), estes movimentos sociais também estiveram vinculados a reivindicações de contexto nacional – como os movimentos de Reforma Urbana, a Constituição de 1988 e o Estatuto das Cidades (2001). Os movimentos e as reivindicações sociais entre as décadas de 1980 e 1990 impulsionaram o estabelecimento de novos diálogos – entre as associações de moradores, as instituições municipais de coordenação da PHIS e as entidades articuladoras (como, por exemplo, as Organizações Não Governamentais - ONGs). Apesar de os movimentos promoverem avanços sociais e novas interações entre entidades, a autora ressalta que, ao longo dos anos, a PHIS, em Curitiba,

[...] foi incapaz de apresentar soluções eficazes aos movimentos populares. Em 1992, diante da onda de ocupações, Lerner apresentou como solução o Bairro Novo, que pretendia zerar a fila daqueles que buscavam por moradia. Quase duas décadas depois, o problema não foi solucionado; [...], a primeira onda de ocupações entre 1988 e 1992 [...], possuem componentes semelhantes que persistem no tempo (TONELLA, 2010, p. 258).

A dificuldade da população em adaptar-se aos novos espaços de moradia social no que diz respeito às relações de identidade e pertencimento também se revela como uma permanência na política de habitação social no município. Verifica-se ainda outra permanência nas trajetórias, caracterizada pela reincidência com que os

---

<sup>144</sup> Entende-se movimentos sociais de acordo com a definição de Schrer-Warren (2008), ou seja, como redes de movimento, uma forma de organização que representa uma ação e uma identidade coletiva.

problemas sociais na cidade são atribuídos às camadas populares. Nas palavras de Ribeiro (2015, p. 17):

Hoje, como naquela época, com efeito, as elites olham assustadas para a cidade e identificam na sua suposta desordem a causa dos seus problemas sociais. Ontem a crise sanitária era a consequência dessa desordem. Hoje é a violência. Nos dois momentos, a desordem emana dos espaços das camadas populares e de suas práticas. Ontem, os cortiços. Hoje, as favelas e as periferias pobres das metrópoles.

Assim, nesta subcategoria, com base nos relatos dos entrevistados e nas referências apresentadas, constata-se que, se há impermanências – ainda que não sejam mudanças na política efetivada, mas no estabelecimento de novos diálogos –, estas ocorrem de forma pontual e impulsionadas pelos movimentos sociais que reivindicam o direito à moradia.

A partir dessas constatações, ressalta-se que os fenômenos de permanências e impermanências aqui apresentados estão intrinsecamente relacionados às decisões de formulação, implementação, localização e predomínio de ocupação da PHIS discutidas nas categorias anteriores. A continuidade nos conflitos de adaptação da comunidade aos espaços que lhe são impostos complementa as permanências na PHIS.

A partir das análises apresentadas nas macrocategorias e subcategorias anteriores, a próxima seção analisa os fenômenos de permanência e impermanência sob a perspectiva de suas hegemonias.

#### 4.4 IMPERMANÊNCIAS ANUNCIADAS E HEGEMONIA DAS PERMANÊNCIAS

Esta seção encerra as análises apresentadas na codificação teórica do estudo de caso. A partir das constatações das permanências e das impermanências na trajetória da PHIS, esses mesmos fenômenos são aqui discutidos pela perspectiva de suas hegemonias.

Cabe reforçar que os fenômenos de permanência e impermanências foram aqui observados por meio da interpretação dos relatos dos entrevistados selecionados. É importante considerar que esses relatos (bem como sua interpretação) não são isentos de ideologias e, por vezes, podem distorcer, obnubilar ou omitir fatos e processos. Entretanto, ainda que exista tal limitação, infere-se que as análises

realizadas por meio destas fontes oportunizam novos questionamentos e a elaboração de novas hipóteses de pesquisa sobre os fenômenos em estudo, além de contribuir para o aprofundamento de questões que daqui emergem.

A partir da análise dessas entrevistas em subcategorias, observa-se que, entre os anos de 1960 e 2015, a PHIS em Curitiba foi predominantemente caracterizada por permanências. Em todas as seis subcategorias analisadas verificam-se poucas mudanças no déficit habitacional, bem como na formulação, na gestão e na inserção urbana da PHIS no Município. Além disso, a partir das entrevistas realizadas no estudo de caso, é possível constatar que as poucas mudanças notadas estiveram frequentemente relacionadas a uma perspectiva pessimista, provocada por uma inércia nas soluções dos problemas sociais e por uma dificuldade no acesso à moradia e no controle social do preço da terra. A continuidade de um modelo que atende de forma precária às necessidades das camadas mais pobres da população e a consolidação da segregação ratificam a principal hipótese desta tese.

Sem desmerecer a relevância dos avanços institucionais na PHIS em Curitiba ou dos programas habitacionais nacionais, observa-se que estas se assemelham mais às transformações processuais, e menos às inflexões abruptas, de grandes evoluções ou quebra de paradigmas, – essas sim, capazes de implicar transformações concretas na apropriação da habitação de interesse social. Nas trajetórias da PHIS no município, percebe-se também uma aparente impermanência, ou seja, um movimento de mudança naquilo que é implementado em nível institucional da política. Contudo, em relação aos resultados materiais e tangíveis, este movimento não se verifica na mesma intensidade. Esta constatação fica evidente na análise das subcategorias de localização, implementação e predomínio de ocupação dos projetos habitacionais, as quais destacam a recorrência de uma produção habitacional padronizada e frequentemente concentrada nas áreas periféricas do município.

No decorrer das trajetórias analisadas, observa-se no município uma aproximação entre as políticas públicas habitacionais e o setor privado, a qual é evidenciada pelo modelo de provisão habitacional por meio de lotes urbanizados ou pelos padrões de parcerias público-privadas implementados pelos programas federais (como, por exemplo os delimitados pelo PMCMV). Apesar de os programas federais e municipais anunciarem um avanço na aquisição dos direitos sociais, contrariaram na prática esse mesmo objetivo; de fato, tais mudanças, quando observadas,

ironicamente privilegiaram a valorização do mercado imobiliário. Assim, reforçam-se os antagonismos contidos na imprecisão das denominações das políticas públicas de habitação no Brasil, sendo necessário, portanto, diferenciar entre o atendimento da “habitação de interesse social” e o da “habitação social de mercado” (BUONFIGLIO, 2018, p. 12). O fato é que a segunda denominação parece ser a mais preponderante nas trajetórias analisadas. Contraposições entre os objetivos anunciados pela PHIS e a intensificação de valores e práticas de mercado indicam distanciamentos entre aquilo que carece de mudança e aquilo que é efetivamente implementado na cidade: “há que se considerar com cuidado a diferença entre o discurso e a ação do Estado, cujos objetivos, aliás, frequentemente são ocultos” (VILLAÇA, 1999, p. 174).

Das seis subcategorias analisadas, apenas a de dimensão do lote e da unidade de habitação apresentou maior efetividade nas mudanças propostas – especificamente, ao longo do tempo, por meio de instituições normativas. Entretanto, se, de um lado, a flexibilizações de parâmetros viabilizaram processos de urbanização de favelas e regularizações fundiárias, de outro lado também impulsionaram o interesse do ente privado na produção massiva de HIS em áreas de expansão e, conseqüentemente, influenciaram, nestas regiões, a concentração de densidade populacional (ver Figura 15). As mudanças referentes ao tamanho da unidade de habitação e/ou programa arquitetônico – promovidas pelo PMCMV (2009) – também agravaram os problemas de adaptação da população e ratificaram a padronização excessiva dos projetos habitacionais, o que implicou um retrocesso se comparadas com diretrizes de programas anteriores (PAC).

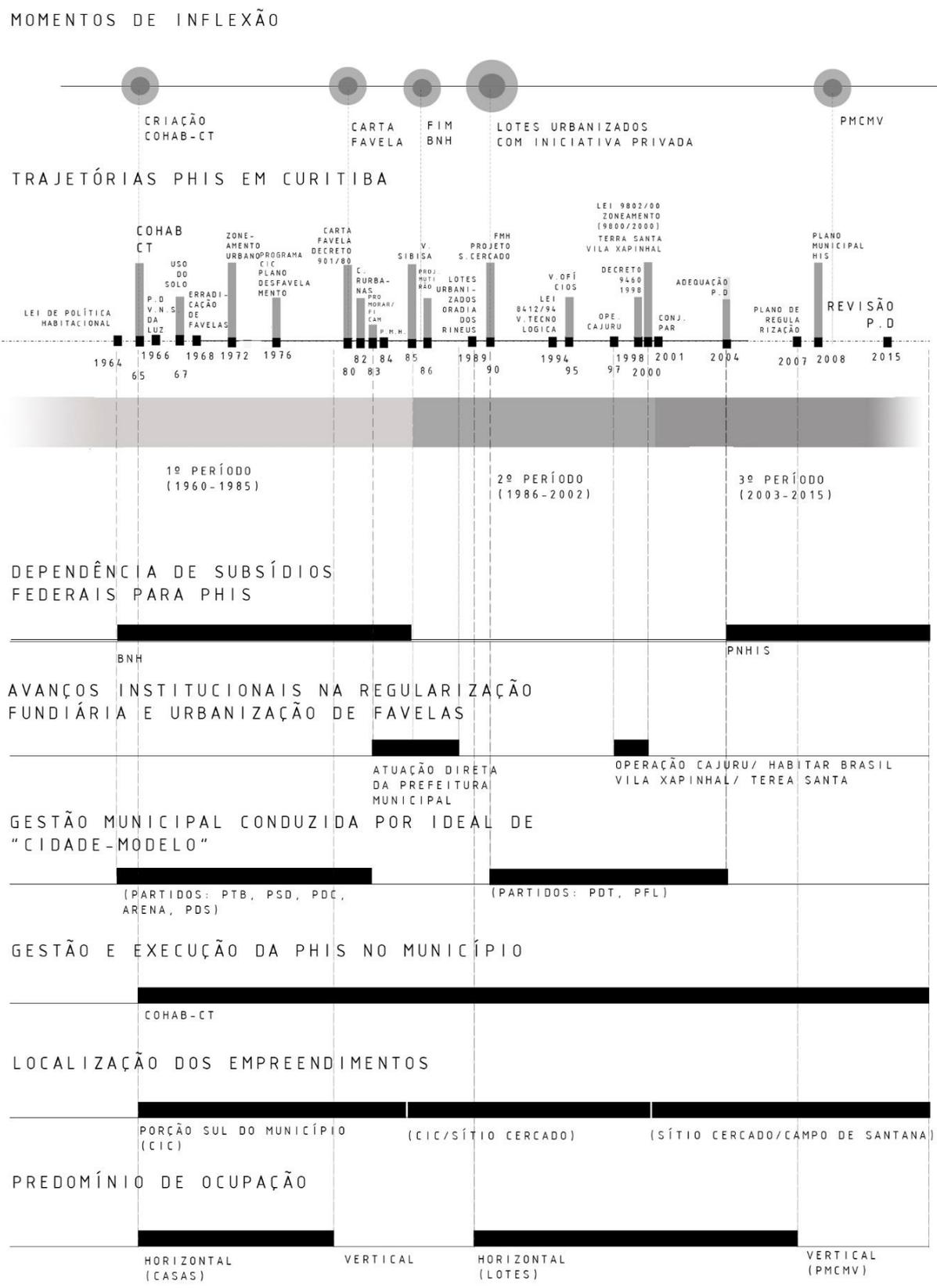
Na estrutura normativa e organizacional, a subcategoria mais citada pelos entrevistados foi a de demanda e formulação das PHIS e dos programas habitacionais. Quanto à estrutura de inserção urbana da PHIS, a subcategoria mais citada foi a de localização e implementação dos projetos de habitação de interesse social. Nas análises de ambas as subcategorias, os entrevistados as caracterizaram pela predominância de permanências. A primeira refere-se à permanência nas formas de concepção da PHIS em Curitiba, o que se deu pela instituição de um modelo de provisão habitacional pela remoção de favelas, pela forte participação dos setores privados e pela pouca adoção de soluções alternativas pelo Município. E a segunda – decorrente das permanências da primeira – refere-se à concentração de unidades habitacionais na periferia da cidade.

As linhas do tempo da Figura 18 indicam as principais constatações das subcategorias de análises para os fenômenos de permanência na PHIS em Curitiba. Por meio dos relatos dos entrevistados e das pesquisas documentais e bibliográficas, é possível confirmar a predominância de continuidades e permanência: i) na dependência da PHIS do município em relação aos subsídios federais; ii) na gestão municipal conduzida pelo ideal e um discurso de “cidade-modelo”; iii) na gestão e execução da PHIS; iv) na localização dos empreendimentos; e v) no predomínio de ocupação.

Os avanços institucionais para a regularização fundiária e urbanização de favelas foram pontuais e momentâneos, ocorrendo em dois momentos ao longo do período estudado nesta tese. O primeiro ocorreu entre os anos de 1983 a 1988, quando a Prefeitura Municipal passou a atuar diretamente na urbanização de assentamentos irregulares e clandestinos. O segundo ocorreu entre os anos de 1997 a 2000, caracterizado pela convergência de mudanças legislativas e efetivação de projetos de regularização e urbanização de favelas no município. Além destes, outros poucos e esparsos avanços ocorreram por meio de alterações legislativas, a saber, a promulgação da Lei nº 9460/1998, do Decreto Municipal nº 1442/2005 e do Plano Diretor de 2015. Verifica-se que, se comparadas às outras linhas de permanência, estas são mudanças de curta duração nas trajetórias da PHIS em Curitiba e, conforme relatado pelas entrevistas, mesmo implementadas, ainda enfrentam dificuldades na execução.

No esquema apresentado na Figura 18 é possível observar a confluência de linhas de permanência desde 1967 até o início da década de 1980, uma vez que a gestão da PHIS foi marcada pela observância de diretrizes do BNH e de um planejamento urbano conduzido pela promoção da imagem de uma cidade-modelo. Concomitantemente, constata-se uma predominância na produção da HIS nas regiões da CIC. Outro momento de confluência pode ser observado a partir do início da década de 1990 até o ano de 2004, momento em que a escassez de recursos federais e a retomada de uma gestão municipal – novamente baseada na promoção de uma cidade competitiva e ideal – favoreceram a consolidação do Programa de Lotes Urbanizados com parcerias público-privadas.

**Figura 20: Diagramas das trajetórias da PHIS, respectivas linhas de permanência e momentos de inflexão, Curitiba, 1964-2015**



MOMENTOS DE INFLEXÃO  
TRAJETÓRIAS DA PHIS EM CURITIBA (1960-2015)

LINHAS DE PERMANÊNCIAS

Fonte: A Autora (2021).

Nas análises das trajetórias da PHIS, foi possível identificar cinco momentos de inflexão, nem todos implicando mudanças concretas no acesso à terra e à habitação pela população mais carente.

O primeiro diz respeito à criação da COHAB-CT (1965), que deu início a uma produção institucional e a uma efetiva atuação municipal para a produção de habitação de interesse social. O segundo foi promovido pela criação da Carta Favela (1980), que representou um momento de transformação institucional positiva na PHIS, em que a Gestão Municipal reconhece a possibilidade de intervenção nas favelas não só por meio da sua remoção, mas também por meio de sua urbanização. O terceiro momento de inflexão é representado pelo fim do BNH (1985), o que impulsionou uma série de modificações institucionais no Município – por exemplo, as mudanças na atribuição das COHABs, a ausência de programas federais (1985), a criação do Fundo Municipal (1990) e a intensificação da produção de lotes urbanizados com parcerias público-privadas. Por sua vez, o quarto momento é decorrente das mudanças da inflexão anterior e consubstanciado pela instituição do Programa do Sítio Cercado (1990), que caracterizou a consolidação de um modelo de produção habitacional no município de pouco atendimento às camadas de rendas mais baixas da população – promovido por meio de lotes urbanizados com parcerias público-privadas, em áreas de expansão e afastadas dos centros. Finalmente, o quinto momento de inflexão é caracterizado pelo início do PMCMV<sup>145</sup>, no qual passaram a reincidir, de forma predominante, as diretrizes federais na condução da PHIS, reforçando, novamente, o deslocamento da população de rendas mais baixas à construção em conjuntos habitacionais e novas unidades padronizadas.

As inflexões aqui identificadas baseiam-se nos relatos dos entrevistados e podem conter limitações. Sob essa perspectiva, é válido pontuar que os lotes urbanizados de interesse social produzidos por parcerias público-privadas na década de 1990, ainda que frequentemente citados pelos entrevistados, não podem ser

---

<sup>145</sup> Durante a implementação do programa, é relevante pontuar que no contexto nacional, não se desmerecem os avanços da modalidade Entidades, a qual segundo Buofiglio (2018, p. 12- 13): “Ainda que uma pequena parcela do Programa seja destinado à tal modalidade, pode-se concluir que ocorreu uma alteração profunda na concepção e na prática da produção da política habitacional urbana brasileira trazendo novas questões quanto à forma de atuação dos agentes sociais na política estatal brasileira. O Programa MCMV Entidades resgata a figura de importante agente social – as cooperativas habitacionais – que atua a um só tempo como produtor da política e produtor da casa (desde a concepção do projeto à construção da casa), rompendo com a autoconstrução e com o circuito hegemônico do capital imobiliário”.

vinculados a uma política de habitação social, uma vez que pouco atenderam à população de favelas.

Entretanto, a quantidade de vezes que este programa é citado nas trajetórias das PHIS pelos entrevistados permite constatar duas condicionantes, as quais podem ser aprofundadas, refutadas ou confirmadas em pesquisas futuras. A primeira delas consiste em que a percepção das trajetórias das PHIS, suas permanências e impermanências, possui maior influência de referências quantitativas da produção de unidades de habitação (já que o programa tem uma produção expressiva), se comparada com os seus resultados qualitativos (considerando que os números não corresponderam ao atendimento do acesso à moradia por parte das camadas mais necessitadas da população). A segunda condicionante refere-se a uma permanência ideológica evidenciada pelos relatos dos entrevistados, os quais, mesmo nos dias atuais e mesmo diante da evidente ineficiência do formato do programa no atendimento social, continuam a classifica-lo como uma PHIS.

As análises das trajetórias também ratificaram o pressuposto de que inflexões não necessariamente significam progressos. Pelo contrário, em determinados momentos, tais inflexões resultaram em retrocessos ou, paradoxalmente, corroboraram para a continuidade de permanências. Essa situação foi exemplificada pela implementação de programas como, por exemplo, o de lotes urbanizados na década de 1990 (FURLAN, 2020) e o PMCMV, nos quais as mudanças em seus formatos, no decorrer dos anos, não só consolidaram as permanências de ação de desenvolvimento econômico, como também intensificaram as dificuldades de se promover habitação às camadas de rendas mais baixas.

Outra constatação relevante na trajetória da PHIS refere-se ao que Ultramari e Duarte (2009) definem como inflexões perdidas; isto é, diz respeito à recorrência de oportunidades positivas – como, por exemplo, a criação de um Fundo Municipal de Habitação, a disponibilidade de programas subsidiados com recursos federais, a implementação dos SEHIS e a ampliação da disponibilidade de terras – que, contudo, não resultaram em mudanças tangíveis nos projetos de HIS da cidade e tampouco no controle social da terra. Em outras palavras, ainda que houvesse um contexto favorável a mudanças positivas e “aparentemente disponíveis à população, aos mercados, aos governos e aos planejadores”, elas não foram “devidamente apropriadas” (p. 182).

Nas análises da PHIS em Curitiba, verificou-se a permanência de um modelo que não foi resultado da ausência de implementação das decisões institucionais, mas, sim, do processo por meio do qual estas são desenhadas e tomadas. A moradia, como uma necessidade social, apresentou-se como uma preocupação – ou aparente preocupação – para a gestão urbana desde o início das trajetórias aqui analisadas. Não obstante fossem executadas políticas, programas e planos ao longo tempo, constatou-se a persistência de um cenário de letargia nos resultados concretos da PHIS. No Município, este cenário pode ser vinculado à três condições: 1) ações *ex-post*; 2) repetição das ações e das soluções adotadas; e 3) ausência de retificação das ações ineficientes implementadas.

A primeira condição refere-se à efetivação de ações ou decisões institucionais extemporâneas – como, por exemplo, a tardia regulamentação das porcentagens de outorga onerosa destinadas ao FMHIS (2015) e o lento detalhamento normativo dos SEHIS como instrumentos de regulação e delimitação de vazios urbanos para fins de regularização fundiária (2015). As trajetórias aqui analisadas reiteram as afirmações de Rolnik e Klink (2011), os quais defendem que, apesar dos problemas serem reincidentes, a política não tem uma estrutura para solucioná-las *ex-ante*. Considerando que o intenso acúmulo de complexidades funcionais da cidade (GOTTDIENER, 1993) exige competência e demanda uma maior profundidade nas assimilações de responsabilidades a fim de que estas possam ser resolvidas, também se evidencia que a morosidade em determinadas decisões e ações na PHIS tendem a agravar os problemas habitacionais e dificultar a eficiência de soluções propostas pela Política.

A segunda condição refere-se à repetição de ações e de soluções na PHIS, o que se revelou evidente na carência de soluções alternativas propostas pelo município e na permanência de um modelo de provisão habitacional dependente dos recursos federais e de valorização da expansão dos interesses do mercado. A repetição de soluções na PHIS, sem a modificação e correção de deficiências observadas, apenas intensificou a obsolescência da PHIS e reforçou a continuidade de uma Política de insucessos no acesso ao direito à moradia. A permanência de um modelo com poucas modificações ao longo de mais de século coloca em questionamento os verdadeiros objetivos na elaboração de PHIS.

A terceira condição de permanência é relacionada à ausência de retificação das ações implementadas e consideradas ineficientes. Apesar de haver uma variedade de publicações e estudos apontando os conflitos enfrentados em planos e programas habitacionais ao longo da história da PHIS, não houve uma modificação expressiva que promovesse, de fato, uma inflexão no modelo de sua implementação. Frey (2000), na avaliação das políticas públicas, afirma que quando há a identificação dos problemas, inicia-se uma nova fase de definição e elaboração de um novo programa ou se modifica o anterior. A identificação de falhas se mostra relevante, uma vez que “déficits de impacto e os efeitos colaterais indesejados” podem “reduzir consequências para programas futuros” (ibid., p. 228). No caso das PHIS em Curitiba, observa-se que houve alteração dos programas ao longo tempo, porém, não houve uma reformulação significativa da PHIS. Pelo contrário, constatou-se a reiteração de deficiências, como, por exemplo, o pouco atendimento às camadas de rendas mais baixas e a predominância de interesses dominantes de produção do espaço.

A partir das três condições de permanência observadas nas análises, retomam-se os conceitos apresentados no início desta tese. As permanências nas trajetórias da PHIS em Curitiba – ora promovidas pela formulação de ações *ex-post*, ora pela repetição de soluções, ora pela ausência de retificações ao longo do tempo – conduzem à criação de um hábito, ou seja, de ações que permanecem em meio a contextos diversos tal qual anunciado por Deleuze (2018).

Nas trajetórias da PHIS, constatou-se o surgimento de oportunidades para formulação de novos programas e, não obstante tenha sido implementada uma variedade de programas e planos, verificou-se que, na prática, estes apresentam pouco ineditismo nas suas soluções e revelam a repetição dos mesmos interesses. Como sugerem Ultramari, Firmino e Silva (2011, p. 5), na discussão sobre políticas públicas e gestão urbana brasileira, “muda-se muito pouco para nada mudar”.

A predominância de uma trajetória de permanências simultânea a um processo cumulativo de complexidades e de agravamento da carência social de moradia na cidade a todo momento reiteram o “atraso”, mencionado por Martins (1994, p.11), que o define como a persistência de um passado “que se esconde por trás das aparências do moderno”. Atraso que, neste caso, decorre não apenas de carências não atendidas, como também de uma permanência de uma PHIS e de um

desenvolvimento urbano que nunca romperam com a valorização do patrimonialismo e de privilégios (ROLNIK, 1997; MARICATO, 2000).

A partir da análise de políticas públicas que buscam resolver a questão da habitação de interesse social, confirma-se no processo de produção do espaço “um momento significativo e preferencial da realização do capital financeiro” e que também está intrinsecamente relacionado à concepção do espaço urbano como “produto imobiliário” (CARLOS, 2009, p. 309-310). Nesse processo de produção e produto, o Estado assume uma relação relevante, “pois só ele é capaz de atuar no espaço da cidade através de políticas que criam infraestrutura necessária para realização deste “novo ciclo econômico” (CARLOS, 2006, p. 83). Desse modo, o papel do Estado, assim como observado nesta pesquisa, mostra-se definitivo para as configurações espaciais e decisões na formulação das políticas públicas a fim de se resolver a questão das carências habitacionais.

A observação dos fenômenos de permanências e impermanências aponta, ainda, para um possível distanciamento entre as ações idealizadas (ou as ações desejadas) para a cidade e a capacidade dessas serem concretizadas. Esta constatação induz à reflexão de que tais distanciamentos são reflexos de possíveis assincronias existentes nas articulações entre as etapas de formulação de políticas públicas, planejamento urbano, gestão urbana e execução. Essas assincronias seriam ainda maiores se observadas as lacunas entre: as verdadeiras necessidades da sociedade e o que, de fato, é transformado em política pública e/ou ação concretizada pelo Estado. A partir da constatação de tais assincronias, evidencia-se a predileção pelo uso de instrumentos normativos (FELDMAN, 2001) nas trajetórias da gestão urbana e das políticas de habitação de interesse social. Tal fato é evidenciado pela identificação de marcos, eventos, planos e programas sob um aspecto institucional, mas que ainda carecem de efetivações na prática.

Em Curitiba, a hegemonia de permanências na PHIS contrapôs-se a uma outra: a uma imagem de “cidade-modelo” (ALBUQUERQUE, 2007, AULER, 2017). É dizer, sob a perspectiva das análises da implementação das PHIS, observou-se uma dualidade de hegemonias antagônicas. De um lado, o ideal de um “modelo de cidade” (ALBUQUERQUE, 2007), que promoveu a imagem de uma metrópole, a qual reflete as aspirações de um mundo globalizado e desenvolvido e que pretende inserir-se numa competitividade internacional (VAINER, 2009). De outro lado, a realidade de um

déficit de moradia social à baixa renda pouco atendido e de populações segregadas e inseridas em contextos que se revelam diametralmente opostos àqueles propagados na primeira hegemonia.

Na dualidade e diferenças de contextos observados no município, ratificam-se as observações apresentadas no início do Capítulo 3, as quais referem-se ao processo de metamorfose da cidade contemporânea e que, por vezes, acaba por reforçar “a lógica que vem orientado o desenvolvimento capitalista da produção do espaço” (LENCIONI, 2011, p. 59). A intensificação da demanda habitacional e o pouco acesso das camadas de renda mais baixas à moradia não são problemas recentes e nem se apresentam como novidade no contexto brasileiro, uma vez que estavam intrinsicamente relacionados aos problemas estruturais de desigualdades socioeconômicas e de pauperização da população (BONDUKI, 1994; ROLNIK, 1997, MARICATO, 2000).

Em Curitiba não foi diferente. A localização da PHIS no município refletiu no que Castells (1979) denomina de “homogeneização espacial” de determinados bairros e que é caracterizada pelo nível de renda, pelas tipologias de construção e pela organização dos espaços públicos e privados. Esse fenômeno, segundo o autor, cria disparidades em relação a outros espaços intra-urbanos e leva à marginalização e à exclusão social, espacial e cultural de determinados grupos. Nas palavras de Ribeiro (2004, p.32), “a diferenciação de classes sociais é transformada em separação física e simbólica que dificultam a sociabilidade e intensificam a fragmentação das identidades coletivas”. Tal fragmentação espacial na cidade ainda confirma o que Carlos (2006) entende como consequências de uma “apropriação privada” e que define “o lugar de cada um na classe e no lugar, no espaço e no tempo” (p. 81).

A diferenciação dos espaços e a conseqüente concentração da habitação social no Município também remetem ao que Santos (2006, p. 169) denomina de “endurecimento da cidade”: um processo que se caracteriza por “uma nova modalidade de escassez e segregação” e que não acompanha as mudanças que ocorrem na economia, no território e “nas vias e meios de transporte comunicações, na estrutura produtiva, nos hábitos de consumo etc”. O autor constata que, em um processo cumulativo de mudanças, estas tendem a acentuar as desigualdades e torná-las mais exclusivas. Ainda que Santos (2006) utilize o conceito de “endurecimento da cidade” para definir diferenças espaciais em uma escala global,

características similares poderiam ser exemplificadas na escala intraurbana. Existem, assim, dentro da cidade, “espaços de endurecimento”, os quais, diante da sua imutabilidade, revelam-se como permanências frente às impermanências reveladas pelas constantes transformações dos demais.

É evidente que nesta trajetória de permanências, mudanças são necessárias. Chauí (2008, p. 95), ao reforçar as diferenças entre ideologia e a realidade – fato que pode implicar em mais ou menos mudanças –, afirma que “enquanto não ultrapassarmos essa aparência e procurarmos o modo como realmente e concretamente são produzidas”, não se poderá compreender as grandes estruturas socioeconômicas, e a questão da igualdade permanecerá como abstração. As recorrências nas trajetórias aqui analisadas também se referem ao que Ribeiro (2015, p. 34) denomina de “traços de permanência”, isto é, a estrutura de “valores, práticas e papéis inerentes a um sistema estatutário, hierárquico, pelos quais as pessoas são consideradas naturalmente desiguais em termos de poder social”.

Conforme observado pelos autores, denota-se que as permanências na PHIS são condicionadas por um processo mais complexo do que aquele que simplesmente substitui programas e planos ao longo do tempo. Assim, reitera-se a necessidade de modificações profundas nestas trajetórias, as quais, evidentemente, são mais complexas do que aquelas fundamentadas em ideologias ou motivadas por uma ação estritamente setorial da habitação.

Neste caso, mudanças estiveram mais relacionadas a um movimento de retrocesso ou de imobilidade, e menos ao progresso de ações para resolver carências sociais da habitação. Não-mudanças, por sua vez, estiveram vinculadas à estagnação e obsolescência de ações da Política, em detrimento de momentos de equilíbrio. Os movimentos de sobreposição da PHIS – seus avanços, inércia ou retrocessos – foram menores do que se esperava no início deste estudo de caso, apresentando pouca oscilação, sendo, pois, predominantemente caracterizados pela imutabilidade. Desse modo, pela recorrência do que é permanente nas trajetórias da PHIS, ratifica-se sua predominância sobre o que é anunciado como impermanência.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir de um cenário de reiteradas mutabilidades urbanas, no qual cidades constituem o lócus mais bem acabado para a ocorrência de efemeridades da vida contemporânea, coexistem permanências e impermanências no acesso a direitos e no atendimento de demandas universais da população. Na presente tese, observaram-se a simultaneidade e a sobreposição de movimentos de avanços, de inércia, de retrocessos e dos matizes que muitas vezes confundem esses movimentos, ora no sentido positivo, ora no sentido da infalível observação de agravamentos daquilo que já era ruim, ou de debilitações daquilo que uma vez fora bom. As discussões aqui presentes partiram da verificação de uma permanência nos resultados tangíveis de políticas públicas para a habitação de interesse social, de uma reincidência e incremento da demanda social por esse serviço e infraestrutura, bem como da persistência na dificuldade de garantir o acesso a eles, conforme explicitados na ampla bibliografia sobre o tema. Na literatura que discute a sociedade urbana contemporânea, é anunciado como hegemônico um cenário de intensas transformações e impermanências. Porém, a percepção de que há imutabilidades nesse cenário permitiu conjecturar que as hegemonias sejam, em realidade, de permanências, consistindo essa conjectura na hipótese central desta tese.

As permanências e impermanências foram observadas por meio de uma interpretação entre consensos nas trajetórias das PHIS no município de Curitiba. Se as impermanências anunciadas ficam evidentes nos ideais de “cidade-modelo”, os quais podem ser traduzidos nos propósitos de uma gestão municipal ou de um grupo político específico, essa conclusão poderia ser ampliada para outros contextos municipais. Do mesmo modo que os programas habitacionais de interesse social implementados em Curitiba implicaram em vivências específicas no seu recorte político-administrativo, é também possível afirmar que esta é uma realidade comum para a grande maioria das cidades brasileiras, submetidas à permanência do aumento das taxas de ocupação irregulares e clandestinas e de um modelo de provisão habitacional homogêneo e segregado. Tal circunstância questiona, no caso de Curitiba e de outras cidades brasileiras, a soberania de um cenário de intensas mudanças e avanços.

Para observação das hipóteses, apresentou-se no Capítulo 3 uma contextualização e fundamentação conceitual dos fenômenos de permanência e impermanência em três contextos: da cidade contemporânea, da Gestão Urbana e da PNHIS. No Capítulo 4 (estudo de caso), analisou-se a PHIS no Município de Curitiba. Para realizar essas análises, adotou-se a metodologia proposta pela Teoria Fundamentada Construtivista.

A adoção de um pressuposto dual e, por vezes, paradoxal na cidade – que na teoria é qualificada pelas suas intensas transformações (BECK, 1997; BAUMAN, 2001), mas que nos seus resultados e na implementação de políticas públicas parece pouco mudar, evidenciou um processo de produção urbana construído por mudanças e por não-mudanças. Desse modo, nesta tese instigou-se o raciocínio das trajetórias de soluções implementadas e apropriadas nas cidades, as quais podem ser observadas não apenas pelas perspectivas do que parece ser consensual – no caso, suas mudanças –, mas também por suas permanências.

No decorrer deste reposicionamento de perspectivas, ao se analisar a implementação de políticas públicas de habitação de interesse social – os seus movimentos de avanços, retrocessos ou inércia causados por mudanças –, é necessário que se pense a própria cidade, não apenas pelo que é idealizado e proposto para solucionar seus problemas, mas também pelo que é realmente efetivado em ações políticas e, principalmente, pelo que se revela como mudanças concretas na cidade.

Ressalta-se que a escala de observação e análise das trajetórias aqui observadas influenciaram diretamente na interpretação dos fenômenos urbanos. Desse modo, nesta tese focou-se em uma análise que considera as articulações entre um contexto nacional (e por vezes global) e um estudo de caso local. É necessário notar que dependendo da escolha da escala de observação, – como por exemplo a escala da trajetória específica de cada programa ou de cada projeto/política pública implementada(o) –, há uma diversidade de perspectivas, aprofundamentos e interpretações possíveis sobre as mudanças e não-mudanças nas trajetórias.

Nesta pesquisa, as hegemonias das permanências referiram-se a uma interpretação qualitativa entre os anos de 1960 e 2015. A partir dos resultados, ratifica-se a dificuldade de evitar generalizações e/ou simplificações; contudo, ainda que limitada pela escolha deste recorte temporal, a análise permitiu identificar momentos

de transformações relevantes (porém nem sempre com externalidades positivas) para as discussões das permanências e impermanências urbanas em grandes períodos, as quais merecem aprofundamento.

Entre outras limitações da pesquisa, confirmou-se que uma metodologia baseada em perguntas abertas de uma amostra constituída majoritariamente de gestores públicos pode conter fragilidades. Observou-se que as fontes apresentaram perspectivas das permanências e impermanências – não sendo livres de ideologias que caracterizam um determinado grupo de técnicos.

Entretanto, nesta tese, a escolha por iniciar a pesquisa por este grupo em específico se deu com o intuito de explorar e organizar categorias, subcategorias e macrocategorias a partir de uma das possíveis perspectivas – neste caso, dos técnicos que implementaram, planejaram e executaram as Políticas no município em determinado período. Sendo assim, tal fragilidade indica a importância de novas análises que aprofundem, refutem e/ou ratifiquem as discussões aqui apresentadas. Ainda que correndo o risco de possíveis simplificações e periodizações, esta pesquisa buscou contribuir para a gestão e para o planejamento urbano ao identificar momentos de mudanças e não-mudanças ao longo de uma trajetória de mais de meio século, por meio das perspectivas dos gestores públicos. A partir da leitura da sobreposição de ações e fenômenos, indicam-se novos caminhos e possibilidades de análise para as permanências e impermanências.

Mesmo que haja fragilidades na pesquisa por tentar cobrir um longo recorte temporal, oportunizam-se agora outras investigações, mais focalizadas em momentos específicos, bem como com a inserção de outras tipologias de amostras de entrevistados. A intenção desta pesquisa é que haja continuidade na sua construção, com incorporação de novas fontes e outros municípios; além disso, considera-se a possibilidade de surgirem novas contradições e constatações.

Conforme analisado neste estudo de caso, as permanências urbanas podem ser mais facilmente relacionadas com a continuidade de padrões – na formulação de programas construtivos, na gestão e execução de políticas municipais, na dependência das diretrizes federais, na localização da produção de novas unidades habitacionais e nas tipologias de ocupação. Por outro lado, nos momentos em que se observaram impermanências, estas foram associadas principalmente às mudanças normativas, as quais, não obstante possibilitem modificações na PHIS, continuavam

a atribuir nomes novos para ações que continuavam a priorizar interesses e objetivos já conhecidos.

Ainda que tenha havido momentos de alinhamento normativo e disponibilidade de recursos e de criação de novos programas federais e municipais, evidenciam-se, nestas trajetórias, o incremento na participação do setor privado. Tal setor, na mesma medida em que se intensificou, também se contrapôs ao atendimento de uma necessidade social e, conseqüentemente, contribuiu para a perpetuação de uma política que pouco atendia as carências de moradia da população – carências as quais, aparentemente, tal política propunha-se a resolver.

Obviamente, as necessidades sociais que emergem dos espaços urbanos sempre existiram. Nesse sentido se poderia intuir que se não houve mudanças na cidade, toda a permanência relacionada às políticas públicas seria, em parte, compreensível. Tal concessão a tais políticas, porém, guarda um limite teórico. Na prática, as políticas não conseguiam responder às necessidades de modo positivo e com veemência, sendo este o problema da sua permanência, e não o contrário – da inevitável permanência de suas carências. De fato, as políticas públicas se caracterizam por permanências de ineficiência na prática, – o é justamente esta a explicação de suas limitações.

A continuidade das permanências em ações municipais parece ser então intensificada pela pouca proposição de mudanças e de soluções alternativas às diretrizes federais na solução do acesso à moradia por parte das camadas mais carentes. Incentivada por um planejamento e por uma gestão municipal tecnicista (no caso brasileiro esta é uma característica herdada de um período autoritário), a permanência de programas habitacionais se deu, predominantemente, por meio de um padrão de remoção de favelas e de provisão de novas habitações nas periferias em detrimento de outras soluções – como, por exemplo, a política de urbanização dessas áreas, a assistência técnica articulada com subsídios para a autogestão e a utilização de imóveis subutilizados. Assim, a partir do estudo de caso de Curitiba, permite-se confirmar que as permanências no sentido de estagnação de soluções para a cidade ora referem-se à recorrência de ações implementadas e ora à ausência delas.

Esta tese se iniciou com a hipótese de que mudanças ou não mudanças poderiam retratar cenários pessimistas ou otimistas. Ratifica-se que mudanças,

necessariamente, não significam progressos; assim como a inércia, em determinados momentos, não remete apenas à estagnação de resultados positivos, uma vez que pode estar relacionada com uma desejada estabilidade das coisas. Nas trajetórias das políticas habitacionais, acreditando que os estudos aqui apresentados possam se estender para outras políticas públicas setoriais, reitera-se que permanências convivem com impermanências; porém, há possibilidade de sobreposição entre um e outro fenômeno – que, neste estudo de caso, deu-se pelas hegemonias das permanências.

A segunda hipótese apresentada nesta tese dizia respeito às diferenças entre o que se anuncia como mudança e aquilo que se efetiva como tal na implementação de uma determinada política. No estudo de caso, entretanto, observou-se que a impermanência daquilo que era anunciado como mudança refletia, em realidade, a permanência dos mesmos objetivos. Logo, não há diferenças nesta hipótese; ou seja, as reiteradas propostas que, revestidas de formatos de programas habitacionais, buscavam na verdade a valorização de interesses economicistas, evidenciam não haver impermanência nas ações anunciadas, sendo estas tão permanentes como seus resultados. Tais objetivos se refletiram no espaço concreto e, diferentemente do que se imaginava no começo da tese, não se verificou um distanciamento entre as ações formuladas e as ações implementadas, de modo que os resultados da política refletiram a implementação direta do que realmente se desejava, – isto é, uma política mais próxima do desenvolvimento econômico, e menos voltada ao atendimento social. Estes resultados também sugerem que, se existem antagonismos, estes, em realidade, não estariam entre o que se anuncia como mudanças e a forma como são implementadas; mas, sim, entre o que se anuncia como necessidade social e o que, de fato, são os verdadeiros objetivos ao se formulá-las.

No período entre 2001 e 2004, o desejado alinhamento das políticas habitacionais com a promulgação do Estatuto da Cidade e a intenção de ampliação do controle social da terra e da propriedade, não exclui a hipótese de que as diretrizes da gestão e do planejamento implementadas por estas regulações gerariam menos efeitos no acesso à moradia, se comparadas com as diretrizes econômicas impulsionadas pelos programas habitacionais. Diante de uma esperada não-linearidade e movimentos de mudanças aqui observados, confirma-se a terceira hipótese, ou seja, constata-se uma maior estabilidade de ações, cujas propostas para

alterar uma questão social parecem inabaláveis diante de um contexto de valorização crescente de interesses econômicos de apenas uma parcela da sociedade. O estudo de caso apresentado ainda reitera que as decisões – ou as ausências de decisões – do planejamento urbano e da gestão municipal, intencionalmente ou paradoxalmente, tal qual uma externalidade, intensificaram as dificuldades da implementação de regulações do Estatuto, de modo que políticas setoriais conduziram-se de forma contrária à ampliação dos interesses sociais.

Ao promover uma política que prioriza, majoritariamente, o crescimento horizontal de grandes manchas urbanas por meio de vetores de crescimento para áreas de baixa densidade e que eventualmente não respeitam a lógica socioambiental e de mobilidade urbana, confirma-se a implementação de políticas públicas tradicionalmente fundamentadas em resultados imediatos, setoriais, quantitativos e não qualitativos. Com isso, evidenciam-se políticas públicas que carecem de uma compreensão interdisciplinar das necessidades socioespaciais urbanas, e esta ausência de interdisciplinaridade se revela como um problema estrutural. As tentativas de mudanças ao longo do tempo exprimem a baixa capacidade de inflexão das ações até então implementadas. As trajetórias das ações adotadas na PHIS se mostraram incapazes de modificar uma questão maior, ainda que aparentemente algumas das medidas anunciadas demonstrassem o propósito de solucioná-la.

Todas as tentativas de mudança nas trajetórias no estudo de caso da PHIS se limitaram ao nível setorial e, nessas condições, é esperado que tenham provocado poucas e limitadas inflexões positivas. A sua gestão setorial e restrita, quando confrontada com o contexto de diversidades e complexidades do meio urbano, evidencia a necessidade de se buscar novas formulações, que não se limitem às proposições compartimentalizadas para a solução da demanda habitacional, mas que ampliem o exercício do direito à cidade.

Nas trajetórias de formulação e implementação de soluções urbanas, as impermanências anunciadas estão, paradoxalmente, imersas em uma grande estrutura que pouco se altera. Em que pese as ideias e as ações na PHIS e sua aparente impermanência, constata-se que as mudanças implementadas se revelam, fundamentalmente, em permanências. Nas trajetórias analisadas, não há uma transformação efetiva, mas sim ciclos de uma pretensa novidade ou de uma pretensa mudança, a qual, na essência, retrata uma repriorização do tema habitacional – ou de

tantos outros temas, também recorrentes nas políticas públicas no país –, o qual ora cai no esquecimento, ora é supostamente valorizado. Mudanças por repriorizações, neste caso, podem resultar em poucas rupturas abruptas e/ou inflexões em trajetórias, bem como evidenciar os motivos de propostas de determinadas políticas se conduzirem de forma lenta e processual. Em se tratando da repriorização de temas ao longo de tempo, esta forma de propor transformações seria assim mais próxima de inflexões no nível das ideias e mais distantes de mudanças concretas. Evidencia-se, assim esta observação nas análises da tese: há uma aparente impermanência caracterizada por uma sequência de ações institucionais na formulação de políticas públicas, mas ainda pouco eficientes para se resolver na prática os problemas sociais. Nota-se que as diretrizes de formulação e concepção da política pública analisada sofreram aparentes reconfigurações ao longo do tempo, sem que necessariamente resultassem em mudanças significativas. E, apesar de se constatar claramente uma estagnação, o que chama atenção nestas trajetórias não são as ações em si, e nem os interesses em implementá-las, mas a reincidência de um modelo que tem se mostrado obsoleto e adverso durante os anos.

Contudo, destaca-se que as hegemonias das permanências apresentadas não significam que estas devam limitar-se a um cenário pessimista. Ao contrário, reitera-se que na trajetória das cidades há mudanças lentas e processuais; e mesmo que haja interrupções e não se vislumbre uma linearidade em seu processo, não se pode desmerecer o acúmulo de experiências – bem-sucedidas ou não – na gestão, no planejamento urbano e no processo institucional adquirido. Enfatiza-se que a permanência de insucessos pode servir para o desenvolvimento de oportunidades. Neste estudo, apesar não serem vistas sob uma perspectiva otimista, as permanências não devem significar o congelamento das ações, mas sim indicar outros caminhos.

Em um recorte temporal relativamente curto – que abrange apenas meio século –, pode parecer presunçoso querer tirar conclusões definitivas acerca de permanências e impermanências na extensa trajetória das cidades. Isso porque, nas cidades, verificam-se intensamente esses fenômenos, os quais se apresentam por meio da pretensão de mudanças – como, por exemplo, pela possibilidade de transformação dos usos da cidade, pela privatização do público e pela publicização do privado – e por meio de condições permanentes – das necessidades sociais, da

densidade e das materialidades. Contudo, é de se notar que sem a construções de tais reflexões, ainda que pequenas ou utópicas, dificilmente haverá avanços. As análises efetuadas na tese revelam que as fraquezas de resultados não podem justificar a não implementação de ações; no simples desejo de mudar algo, há – mesmo que minimamente – potencial para avanços técnicos, operacionais e de aprendizado. Olhar para cenários pretéritos com resultados esparsos e ruins não pode jamais justificar a não-utopia urbana ou o “não-buscar” das políticas públicas urbanas.

Ao final da tese, as análises apresentadas ratificam um processo cumulativo de maiores complexidades e de responsabilidades impostas às cidades, bem como a necessidade de responder, intersetorialmente, aos problemas que deste contexto emergem. Não se questionam as intensas transformações nas cidades, a velocidade com que estas mudanças ocorrem e a imprevisibilidade que suas trajetórias possam ter – ainda que caracterizadas predominantemente por permanências –; porém, estimula-se a reinvestigação ou redirecionamento de temas inerentes a este cenário pela análise do que parece estar estagnado ou que, por vezes, pode ter sido negligenciado, abandonado ou malconduzido.

Outras observações possíveis, como a das trajetórias de outras políticas urbanas nos demais municípios brasileiros e/ou cidades na América Latina para encontrar semelhanças ou peculiaridades em relação à implementação de políticas habitacionais conforme aqui estudado, poderiam contribuir para a ampliação dos questionamentos iniciados nesta pesquisa e eventualmente até mesmo relativizar algumas de suas conclusões.

Também se vislumbra a possibilidade de analisar outras trajetórias urbanas pelas experiências e ações bem-sucedidas – de ampliação dos direitos sociais e de transformações estruturais –, uma vez que, ainda que as mudanças provocadas por elas sejam pequenas e sutis, estas podem apresentar outras perspectivas de análises.

Ao ampliar os estudos para ações bem-sucedidas, ressalta-se que não necessariamente estas devem consistir em mudanças promovidas por instituições públicas e tradicionais, podendo também englobar as ações advindas de iniciativas da própria sociedade, como por exemplo as ligadas aos movimentos sociais e ações coletivas, uma perspectiva não pesquisada por esta tese. Assumindo que propostas de intervenções urbanas assertivas buscam resolver problemas mais abrangentes e

estruturais, também se propõe a ampliação de tais experiências pela sua interdisciplinaridade e não apenas setorial da habitação.

Apesar do constante pessimismo atribuído às permanências, elas podem revelar uma possibilidade de mudança e admitir, com isso, uma perspectiva para o futuro. A grande permanência – a que vale a pena destacar e a qual não se deve ter receios de defender – é aquela relacionada ao desejo de mudança não restrita à cidade, mas societária, incluindo a proposição de novas técnicas, novas perspectivas e novas oportunidades.

## REFERÊNCIAS

ABRAMO, P. La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas. **EURE**, Santiago, v. 381, n. 114, p. 35-69, mai. 2012.

ACEMOGLU, D.; ROBISON, J. A. **Why nations fail**. The origins of power, prosperity, and poverty. New York: Crown Publishing, 2012.

ADEODATO, M. T. P. C. **A razão e os limites das políticas nacionais de desenvolvimento urbano**. Uma análise comparativa das proposições de 1975 e 2004. 2010. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Planejamento Urbano e Regional, Universidade de São Paulo, São Paulo.

ALBUQUERQUE, A. F. **A questão habitacional em Curitiba o enigma da “cidade-modelo”**. 2007. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Habitat, Universidade de São Paulo, São Paulo.

ARRETCHE, M. Intervenção do Estado e Setor Privado: o modelo Brasileiro de Política Habitacional. **Espaço & Debates**, São Paulo, v. X., n. 31, p. 21-36, 1990.

ARRRETCHE, M.; CORDEIRO, B. S.; FUSARO, E.; DIAS, L.C; BITTAR, M.. **Capacidades administrativas dos municípios brasileiros para a política habitacional**. Brasília: Ministério das Cidades, 2012.

AULER, M. M. **Tradição, planejamento estratégico e reforma urbano no Plano Diretor de Curitiba: uma análise das interseções entre direito e política na cidade**. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba.

AZEVEDO, S. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-86): Criação, trajetória e extinção do BNH. **Revista administração Pública**, v. 11, n.4, p. 107-119, out./dez. 1988. Disponível em: <  
<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9391/8458> >. Acesso em fev. 2021.

\_\_\_\_\_. A crise da política habitacional: antecedentes. In: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional no Brasil**. Belo Horizonte: FJP, 1995, Anexos, p. 291.

AZEVEDO, S; ANDRADE, L. A. G. **Habitação e Poder**: Da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

BALBIM, R.; KRAUSE, C. Produção Social da Moradia: Um olhar sobre o planejamento da habitação de interesse social no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 16, n. 1, p. 189-201, mai., 2014.

BALBIM, R.; KRAUSE, C.; LIMA NETO. **Para além do Minha Casa Minha Visa: uma política de habitação de interesse social?**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2013a. (Texto para Discussão, 2116).

\_\_\_\_\_. **Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: onde fica a política habitacional?**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2013b. (Texto para Discussão, 1853).

BAUMAN, Z. **Sociedade Líquida**. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

\_\_\_\_\_. **Globalização: As consequências humanas**. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.

BECK, U. A reinvenção da política: rumo a uma teoria da modernização reflexiva. In:

BECK, Ulrich; GIDDENS, Anthony; LASCH, Scott. **Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna**. Tradução de Magda Lopes. 2. ed. São Paulo: Edunesp, 1997.

\_\_\_\_\_. **Sociedade em risco**. São Paulo: Editora 34, 2013, 384 p.

\_\_\_\_\_. **A metamorfose do mundo: novos conceitos para uma nova realidade**. Tradução de Maria Claudia Coelho. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

BECK, U., LAU, C. Second modernity as a research agenda: theoretical and empirical explorations in the 'meta-change' of modern society. **The British Journal of Sociology**, v. 56, n. 4, 2005.

BERTOL, L. E. **Terra e Habitação**: o problema e o falso problema – As políticas de obscurecimento do preço da terra na política habitacional em Curitiba. 2013. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Paulo.

BOLETIM CASA ROMÁRIO MARTINS. **COHAB-CT**: 41 anos de planejamento e realizações. Curitiba: fundação Cultural de Curitiba, v. 30, n. 133, dez. 2006.

BONDUKI, N. Origens da Habitação social no Brasil. **Análise social**, v. 29, n. 127, p. 711-732, 1994.

\_\_\_\_\_. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Arq.Urb.**, v. 1, p. 70-104. Jan-dez, 2019.

\_\_\_\_\_. **Origens da habitação social no Brasil: Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria**. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988. **Diário Oficial**, Brasília, DF, 1988.

BRASIL. Lei n. 4.380, de 21 de agosto de 1994. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, DF, 1994. Seção I, p. 8089.

BRASIL. Lei nº 5107, de 13 de setembro de 1966. Cria o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, DF, 1966.

BRASIL. Lei n. 6766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, DF, 1979. Seção II, p. 9451.

BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, DF, 2001. Seção I, p. 1.

BRASIL. Lei n. 11.888, de 24 de dezembro de 2004. Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social e altera a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. **Diário Oficial**, Brasília, DF, 2004. Seção I, p. 2.

BRASIL. Lei n. 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. **Diário Oficial**, Brasília, DF, 2005. Seção I, p. I.

BRASIL. Lei n. 13 089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da MetrÓpole, altera a Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, DF, 2015. Seção I, p. 2.

BRASIL. **Ministério Público Federal**. Câmara de Coordenação e Revisão. 3. Sistema financeiro nacional: (Programa Minha Casa Minha Vida) – Brasília: MPF, 2019. 37 p.

BUONFIGLIO, L. V. Habitação de Interesse Social, **Mercator**, v. 17, mar. 2018. Disponível em: < [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1984-22012018000100204](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-22012018000100204)>. Acesso em fev. 2020.

CAIXA ECONOMICA FEDERAL – CEF. **Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades**. Disponível em: < [http://www1.caixa.gov.br/gov/gov\\_social/municipal/programas\\_habitacao/entidades/entidades.asp](http://www1.caixa.gov.br/gov/gov_social/municipal/programas_habitacao/entidades/entidades.asp)>. Acesso em: fev. 2021.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, A. L. (Org.). **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARLOS, A. F. A. Dinâmicas urbanas na metrópole de São Paulo. In: LEMOS, A. I, G.; SILVEIRA, M. L. (Orgs.). **América Latina: cidade, campo**. São Paulo: Conselho Latino Americano de Ciências Sociais, 2006.

\_\_\_\_\_. A metrópole de São Paulo no contexto da urbanização contemporânea. **Estudos Avançados**, n. 23, v. 66, p. 303-314, 2009.

\_\_\_\_\_. Espaço-Tempo da Vida Cotidiana na MetrÓpole. São Paulo: Labur Edições, 2017.

CARVALHO, E. Cidades brasileiras, crescimento e desigualdade social. **ORG & DEMO**, n. 3, p. 45-54, 2002.

CASTELLS, M. T. **The urban question**. A Marxist Approach. Translated by Alan Sheridan. London: Edward Arnold, 1979.

\_\_\_\_\_. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

\_\_\_\_\_. **Ruptura**. A crise da democracia liberal. Tradução de Joana Angélica d'Avila Melo. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

CHAUÍ, M. **O que é ideologia**. 2 ed. São Paulo: Brasiliense, 2008.

\_\_\_\_\_. **A ideologia da competência**. Belo Horizonte: Autêntica Editora; São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2016.

CHARMAZ, K. **Constructing Grounded Theory**. A practical Guide Through Qualitative Analysis. London: SAGE publications.2006.

COMIN. A. A. Desenvolvimento econômico e desigualdade no Brasil: 1960-2010. In:

ARRETCHE, M. (Ogrs.), **Trajetórias das desigualdades**. Como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos. São Paulo: Editora Unesp, 2015.

COMPANHIA DE HABITAÇÃO POPULAR DE CURITIBA – COHAB. **Produção da COHAB**. Curitiba: COHAB, 2018.

COMPANHIA DE HABITAÇÃO POPULAR DE CURITIBA – COHAB. **Mapa de ocupações irregulares**, 2016. Curitiba: COHAB, 2016. Disponível em: < [https://www.ippuc.org.br/visualizar.phpoc=https://admsite2013.ippuc.org.br/arquivos/documentos/D353/D353\\_036\\_BR.pdf](https://www.ippuc.org.br/visualizar.phpoc=https://admsite2013.ippuc.org.br/arquivos/documentos/D353/D353_036_BR.pdf) >. Acesso em: fev. 2021.

CORRÊA, R. L. **O espaço Urbano**. São Paulo: Ática S.A, 1989.

CURITIBA. Decreto n. 901 de 1980. Dispõe sobre a criação de setores especiais de habitação de interesse Social. **Câmara Municipal de Curitiba**: Curitiba, PR, 1980.

CURITIBA. Decreto n. 451 de 25 de novembro de 1982. Cria Setor Especial Habitacional de Interesse Social. **Câmara Municipal de Curitiba**: Curitiba, PR, 1982.

CURITIBA. Decreto n. 225 de 14 de dezembro de 1982. Cria setores especiais de habitação de interesse social. **Câmara Municipal de Curitiba:** Curitiba, PR, 1982.

CURITIBA. Decreto n. 403 de 03 de outubro de 1983. Cria os setores especiais de habitação de interesse social. **Câmara Municipal de Curitiba:** Curitiba, PR, 1983.  
CURITIBA. Decreto n. 250 de 2000. Dispõe sobre a criação de novos setores especiais de habitação de interesse social. **Câmara Municipal de Curitiba:** Curitiba, PR, 2000.

CURITIBA. Decreto n. 1.442 de 31 de outubro de 2005. Dispõe sobre os critérios para regularização fundiária em áreas pertencentes a administração direta e indireta do Município de Curitiba, ocupadas por população de baixa renda, e dá outras providências. **Câmara Municipal de Curitiba:** Curitiba, PR, 2005.

CURITIBA. Lei n. 2515, de 18 de dezembro de 1964. Dispõe sobre a política habitacional no Município de Curitiba. **Câmara Municipal de Curitiba:** Curitiba, PR, 1964.

CURITIBA. Lei n. 3503, de 04 de fevereiro de 1969. Dá delimitação para zonas do Município de Curitiba. **Câmara Municipal de Curitiba:** Curitiba, PR, 1969.

CURITIBA. Lei n. 4199, de 08 de maio de 1972. **Câmara Municipal de Curitiba:** Curitiba, PR, 1972.

CURITIBA. Lei n. 5234. Modifica a lei n 4199/72 e dá outras providências. **Câmara Municipal de Curitiba:** Curitiba, PR, 1972.

CURITIBA. Lei n. 41 773, de 08 de janeiro de 1974. Dispõe sobre o zoneamento industrial, revoga os dispositivos da nº 4199/72, e dá outras providências. **Câmara Municipal de Curitiba:** Curitiba, PR, 1974.

CURITIBA. Lei n. 6.204 de 12 de janeiro de 1981. Modifica o zoneamento de uso do solo da cidade industrial de Curitiba, revogando a Lei nº 4773/74. **Câmara Municipal de Curitiba:** Curitiba, PR, 1981.

CURITIBA. Lei n. 6820 de 16 de janeiro de 1986. Dispõe sobre a criação de setores especiais de urbanização e dá outras providências. **Câmara Municipal de Curitiba:** Curitiba, PR, 1986.

CURITIBA. Lei n. 7412, de 12 de fevereiro de 1980. Cria o Fundo Municipal de Habitação, revoga a lei nº 6.205/81 e as disposições da Lei nº 6.952/86. **Câmara Municipal de Curitiba:** Curitiba, PR, 1990.

CURITIBA. Lei n. 8412, de 28 de março de 1994. Autoriza a implantação de lotes e loteamentos populares, nas condições que especifica. **Câmara Municipal de Curitiba:** Curitiba, PR, 1994.

CURITIBA, Lei n. 9460 de 1998. Dispõe sobre a regularização de parcelamentos do solo para fins urbanos, implantados irregularmente no município de Curitiba até a data de 31 de dezembro de 1993, e dá outras providências. **Câmara Municipal de Curitiba:** Curitiba, PR, 1998.

CURITIBA. Lei 9800 de 3 de janeiro de 2000. Dispõe sobre o zoneamento, uso e ocupação do solo no Município de Curitiba, revoga as leis nº 4199/72, 5234/74, 5490,76, 6769/85, 7068/87 e 7633/91, e dá outras providências. **Câmara Municipal de Curitiba:** Curitiba, PR, 2000.

CURITIBA. Lei n. 11.266, de 16 de dezembro de 2004. Dispões sobre a adequação do Plano Diretor de Curitiba ao estatuto da Cidade – Lei Federal n 10.257/01, para orientação e controle do desenvolvimento integrado do Município. **Câmara Municipal de Curitiba:** Curitiba, PR, 2004.

CURITIBA. Lei n. 12.816 de 1º de julho de 2008. Dispões sobre o Programa Municipal de Habitação de Interesse Social – PMHIS, cria o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social – FMHIS, altera dispositivos da Lei Municipal nº 9.802, de 3 de janeiro de 2000. **Câmara Municipal de Curitiba:** Curitiba, PR, 2007.

CURITIBA. Lei n. 14.700 de 28 de julho 2015. Autoriza a criação, define critérios e diretrizes para o programa de aluguel social no Município de Curitiba e estabelece a concessão de benefício financeiro mensal para a cobertura de despesas com moradia de famílias de baixa renda, na forma que especifica. **Câmara Municipal de Curitiba:** Curitiba, PR, 2015.

CURITIBA. Lei nº 14.771 de 17 de dezembro de 2015. Dispões sobre a revisão do Plano Diretor de Curitiba de acordo com o disposto no art. 40, 3º, do Estatuto da Cidade, para orientação e controle do desenvolvimento integrado do Município. **Câmara Municipal de Curitiba:** Curitiba, PR, 2015.

CURITIBA. Lei n. 15551 de 03 de dezembro de 2019. Altera o inciso VIII do art. 1º da Lei n. 15.387, de 11 de março de 2019, que suprime, desafeta e incorpora áreas de terrenos aos bens dominicais e autoriza o Poder Executivo a doar ao Estado do Paraná as áreas que especifica. **Câmara Municipal de Curitiba**: Curitiba, PR, 2019.

CURITIBA. Lei n. 15661 de 03 de julho de 2020. Dispõe sobre a concessão de potencial construtivo adicional, mediante os instrumentos da Outorga Onerosa do Direito de Construir e Cptas de Potencial Construtivo no Município de Curitiba e dá outras providências. **Câmara Municipal de Curitiba**: Curitiba, PR, 2020.

CURITIBA, PREFEITURA MUNICIPAL. **Plano Municipal de Regularização Fundiária em Área de Preservação Permanente**. 2007. Disponível em: < [https://ippuc.org.br/visualizar.php?doc=https://admsite2013.ippuc.org.br/arquivos/documentos/D312/D312\\_006\\_BR.pdf](https://ippuc.org.br/visualizar.php?doc=https://admsite2013.ippuc.org.br/arquivos/documentos/D312/D312_006_BR.pdf) >. Acesso em: fev. 2021.

CURITIBA, PREFEITURA MUNICIPAL. **Plano Municipal de Habitação e Habitação de Interesse Social**. 2008. Disponível em: < [https://ippuc.org.br/visualizar.php?doc=https://admsite2013.ippuc.org.br/arquivos/documentos/D312/D312\\_010\\_BR.pdf](https://ippuc.org.br/visualizar.php?doc=https://admsite2013.ippuc.org.br/arquivos/documentos/D312/D312_010_BR.pdf) >. Acesso em: fev. 2021.

CYMBALISTA, R.; MOREIRA, T. Política Habitacional no Brasil: a história e os atores de uma narrativa incompleta. In: ALBUQUERQUE, Maria do Carmo (org.) **Participação popular em políticas públicas**: espaço de construção da democracia brasileira. São Paulo: Instituto Pólis, 2006.

DELEUZE, G. **Diferença e repetição**. Tradução de Luiz Orlandi e Roberto Machado. Rio de Janeiro: Graal, 2018.

DESCHAMPS, M. V. Estudo sobre a vulnerabilidade socioambiental na Região Metropolitana de Curitiba. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 1, n.19, p. 191-219, 2008. Disponível em: <<http://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/viewFile/8716/6467>>. Acesso em: fev. 2021.

DUARTE, F. **Planejamento Urbano**. Curitiba: Ibpex, 2007.

FELDMAN, S. Avanços e limites na historiografia da legislação urbanística no Brasil. **Revista brasileira de estudos urbanos e regionais**, n. 4., p. 33-47, mai. 2001. Disponível em: < <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/55/39> >. Acesso em: nov. 2020.

\_\_\_\_\_. Urbanismo e planejamento urbano no Brasil nos anos 60, 70 e 80: permanências, inflexões e rupturas. In: **Seminário de 230 anos de Campinas**. Campinas: Prefeitura Municipal de Campinas, 2004. Disponível em: < [http://www.campinas.sp.gov.br/governo/seplurb/eventos-e-informacoes/seminario230/2seminario\\_primeira.php](http://www.campinas.sp.gov.br/governo/seplurb/eventos-e-informacoes/seminario230/2seminario_primeira.php) >. Acesso em: fev, 2021.

\_\_\_\_\_. Constituição de 1988 e política urbana no Brasil: recuperando um percurso de construção de ideias e práticas. In: GOULART, J. O.; BERCOVICI, G. (Orgs.), **As Múltiplas Faces da Constituição Cidadã**, São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO - FIESP. Observatório da construção. **Dez anos no PMCMV** – evolução das contratações e investimentos. Disponível em: < <https://www.fiesp.com.br/observatoriodaconstrucao/noticias/evolucao-das-contratacoes-e-investimentos-do-pmcmv/> >. Acesso em: fev. 2021.

FERNANDES, F. **Sociedade de classes e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

FERREIRA, E. P. **O custo Global de Implantação do Programa Minha Casa Minha Vida na metrópole de Curitiba**. 2019. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano, Universidade Federal do Paraná, Curitiba.

FORTUNATO, R, A. **A sustentabilidade na habitação de interesse social. Estudos de caso em reassentamentos do Programa Minha Casa Minha, Vida no Núcleo Urbano Central da região Metropolitana de Curitiba** – municípios de Curitiba e Fazenda Rio Grande. 2014. Tese (Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento), Programa de Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento, Universidade Federal do Paraná, Curitiba.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas públicas**, n. 21, jun. 2000.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS – FGV. **Análise das necessidades habitacionais e suas tendências para os próximos dez anos**. Disponível em: < <https://www.abrainc.org.br/wp-content/uploads/2018/10/ANEHAB-Estudo-completo.pdf> >. Acesso em: fev.2021.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional no Brasil. Relatório Final.** Belo Horizonte: FJP, 1995. Disponível em: <  
<http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/consultaDetalheDocumento.php?iCodDocumento=47625> >. Acesso em fev. 2021.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional no Brasil 2013 e 2014.** Belo Horizonte: FJP, 2016. Disponível em: <  
<http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/consultaDetalheDocumento.php?iCodDocumento=76697> >. Acesso em fev. 2021.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional no Brasil, 2015.** Belo Horizonte: FJP, 2018. Disponível em: <  
<http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/verDocumento.php?iCodigo=76871&codUsuario=0>>. Acesso em: fev. 2021.

FURLAN, D. L. S. **Os programas de lotes urbanizados para autoconstrução no Município de Curitiba: Produção da cidade e da moradia pela COHAB-CT.** 2020. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano, Universidade Federal do Paraná, Curitiba.

FURTADO, C. **O mito do desenvolvimento econômico.** São Paulo: Círculo do Livro, 1974.

GIDDENS, A. *As consequências da modernidade.* São Paulo : UNESP, 1991.

\_\_\_\_\_. *A vida em uma sociedade pós-tradicional.* In: BECK, Ulrich; GIDDENS, Anthony; LASCH, Scott. **Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna.** Tradução de Magda Lopes. 2. ed. São Paulo: Edunesp, 1997.

GLASER, B. **Theoretical Sensitivity.** California: Sociology Press, 1978.

GOMES, C. R. **COHAB: o sonho da casa própria.** Curitiba: Secretaria Municipal de Comunicação Social, 2015.

GOTTDIENER, M. **A produção social do espaço urbano.** Tradução de Geraldo Gerson de Souza. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1993.

HARARI, Y. N. **21 Lessons for the 21<sup>st</sup> Century**. London: Penguin Random House UK, 2018.

HARVEY, D. **A condição pós-moderna**. 17. ed. Tradução de Adail Ubirajara Sobral; Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Loyola, 1992.

HOLSTI, O. R. **Content analysis for the social sciences and humanities**. Massachusetts: Addison Wesley Publishing Company, 1969.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Estimativas da População**. 2015. Disponível em: < [https://ftp.ibge.gov.br/Estimativas\\_de\\_Populacao/Estimativas\\_2015/estimativa\\_dou\\_2015\\_20150915.pdf](https://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2015/estimativa_dou_2015_20150915.pdf) >. Acesso em: fev. 2021

INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA - IPPUC. **InfoCuritiba**. 2005. Disponível em: < <http://infocuritiba.ippuc.org.br/imp/> >. Acesso: fev. 2021.

INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA. IPPUC. **Mapa de hidrografia**. 2012. Disponível em: < [https://www.ippuc.org.br/visualizar.php?doc=https://admsite2013.ippuc.org.br/arquivos/documentos/D353/D353\\_008\\_BR.pdf](https://www.ippuc.org.br/visualizar.php?doc=https://admsite2013.ippuc.org.br/arquivos/documentos/D353/D353_008_BR.pdf) >. Acesso em: fev. 2021.

INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA. IPPUC. **Pesquisas secundárias – Diagnósticos Regionais**. 2016. Disponível em: < [https://www.ippuc.org.br/visualizar.php?doc=https://admsite2013.ippuc.org.br/arquivos/documentos/D496/D496\\_001\\_BR.pdf](https://www.ippuc.org.br/visualizar.php?doc=https://admsite2013.ippuc.org.br/arquivos/documentos/D496/D496_001_BR.pdf) >. Acesso em: fev. 2021.

INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA – IPPUC. **Mapa de ocupações irregulares**. Curitiba: IPPUC, 2016. Disponível em: < [https://www.ippuc.org.br/visualizar.php?doc=https://admsite2013.ippuc.org.br/arquivos/documentos/D353/D353\\_049\\_BR.pdf](https://www.ippuc.org.br/visualizar.php?doc=https://admsite2013.ippuc.org.br/arquivos/documentos/D353/D353_049_BR.pdf) >. Acesso em: fev. 2021.

INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA – IPPUC. **Mapa de zoneamento Lei nº. 15.551/2019**. Disponível em: < [https://www.ippuc.org.br/visualizar.php?doc=https://admsite2013.ippuc.org.br/arquivos/documentos/D352/D352\\_010\\_BR.pdf](https://www.ippuc.org.br/visualizar.php?doc=https://admsite2013.ippuc.org.br/arquivos/documentos/D352/D352_010_BR.pdf) >. Acesso em: fev. 2021.

JARAMILLO, S. Las formas de producción de Vivienda em Medellín 1930-1980. **Desarrollo y Sociedad**, n. 17.18, set. 1986.

JAZAR, M. M., ULTRAMARI, C. Periodizações e Idealizações da Cidade Brasileira: 1875-2015. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté, SP, v. 14, n. 5, p. 188-205, set./dez., 2018.

KINGDON, J. **Agendas, Aternatives and Public Policies**. Edinburgh : Pearson, 2014.

KUHN, T. **A estrutura das revoluções científicas**. 2. ed. São Paulo: Editora Perspectiva, 1998.

LEONELLI, G. C. V., **A construção da lei federal de parcelamento do solo urbano 6.766: debate e propostas do início do sec. XX a 1979**. 2010. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Teoria e História da Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.

LEPETIT, B. **Por uma nova história Urbana**. Tradução de Cely Arena. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2016. 259 p.

LEFEBVRE, H. **La production de l'espace**. Paris: Anthropos, 1974.

\_\_\_\_\_. **O direito à cidade**. Tradução Rubens Eduardo Frias. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2001.

LENCIONI, S. Concentração e centralização das atividades urbanas: uma perspectiva multiescalar. Reflexões a partir do caso de São Paulo. **Revista de Geografia Norte Grande**, n. 39, p. 7-20, 2008.

\_\_\_\_\_. Referências analíticas para a discussão da metamorfose metropolitana. In: LENCIONI, S.; KOPPMANN, S. V.; HIDALGO, R.; PEREIRA, P. C. X. (Orgs.) **Transformações sócio-territórias nas metrópoles de Buenos Aires, São Paulo e Santiago**. São Paulo: FAUUSP, 2011.

MARICATO, E. Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo: Fundação SEADE, v. 14, n. 4, p. 21-33, 2000. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v14n4/9749.pdf>>. Acesso em: jun. 2019.

\_\_\_\_\_. O Ministério das Cidades e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. In: **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, políticas sociais - acompanhamento e análise**, 2006. Disponível em: < [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4508/1/bps\\_n.12\\_ensaio2\\_ministerio12.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4508/1/bps_n.12_ensaio2_ministerio12.pdf) >. Acesso em: fev. 2021.

\_\_\_\_\_. Por um novo enfoque teórico na pesquisa sobre habitação. **Cadernos Metr6pole**, n.21, p. 33-52, 1º sem, 2009.

MARTINS, J. S. **O Poder do atraso**. Ensaios de sociologia da história lenta. São Paulo: Hucitec, 1994.

MELO, M. A. B. C. Políticas públicas e habitação popular: continuidade e ruptura, 1979-1988. **RUA**, Salvador, v. 2, n.2, p. 37-59, 1989.

MONTEIRO, A. F. Habitação popular em Curitiba/PR: da criação do programa a implementação do Programa Minha Casa Minha Vida. In: XVII ENANPUR, São Paulo. **Anais**, São Paulo: ENANPUR, 2017.

MOSCARELLI, F.; KLEIMAN, M. Os desafios do planejamento e gestão urbana integrada no Brasil: análise da experiência do Ministério das Cidades. **Urbe, Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 9. N. 2, p. 157-171, 2017.

MOREIRA, T. A. Política habitacional e locação social em Curitiba. **Cad. CRH**, v. 27, n.71, p.285-297, 2014. MOREIRA, T. A.; LEONELLI, G. C. V.; NASCIMENTO NETO, P. Respostas municipais ao problema de habitação social na região metropolitana de Curitiba. **Oculum ensaios**, n. 15, p. 42-57, jan./jun. 2012.

MOREIRA, V. S.; SILVEIRA, S. F. R.; EUCLYDES, F. M. “Minha Casa, Minha Vida” em números: quais conclusões podemos extrair. In: IV Encontro brasileiro de administração pública, 2017, João Pessoa. **Anais**, João Pessoa: Encontro brasileiro de administração pública, 2017.

MOURA, R.; KORNIN, T. A internacionalização da metrópole e os direitos humanos. In: MOURA, R.; FIRKOWSKI, L.C.F. (Orgs.) **Dinâmicas intrametropolitanas e produção do espaço na Região Metropolitana de Curitiba**. Rio de Janeiro: Observatório das Metr6poles, Observatório de Políticas Públicas do Paraná; Curitiba: Letra Capital Editora, 2009.

NASCIMENTO NETO, P. **Políticas de habitação em espaços metropolitanos: obstáculos na articulação regional na área metropolitana de Curitiba**. 2015. Tese. (Doutorado em Gestão Urbana) – Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba.

NASCIMENTO NETO, P., MOREIRA, T. A., SCHUSSEL, Z. G. L. Conceitos divergentes para políticas convergentes: Descompassos entre a política nacional de habitação e o programa minha casa e minha vida. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 14, n.1, mai., 2012.

NAZARENO, L. R. **Redes Sociais e coalização de governo em Curitiba 1985-2004**. 2005. (Dissertação de mestrado) – Faculdade de Filosofia, letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

OLIVERIA, D. **Curitiba e o mito da cidade modelo**. Curitiba: UFPR, 2000. 202p.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. Un-Habitat. **Housing Rights**. 2014. Disponível em: < [https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Accessibility%20of%20Housing%20\\_%20web.pdf](https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Accessibility%20of%20Housing%20_%20web.pdf) >. Acesso em: fev. 2021.

PASTERNAK, S.; D'OTTAVIANO, C. Favelas no Brasil e em São Paulo: avanços nas análises a partir da Leitura Territorial do censo de 2010. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, v. 18, n. 35, p. 75-99, abr. 2016.

PEREIRA, G.; SILVA, J. M. A rede que se espalha: Programa Minha Casa Minha Vida e acessibilidade urbana. In: FIRKOSKI, O. L.; MOURA, R. (ed.). **Curitiba: Transformações na ordem urbana**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2014.

PEREIRA, G.; SILVA, M. N. da. Dinâmica Imobiliária na Região Metropolitana de Curitiba: o mercado formal e informal e a estruturação da metrópole. In: MOURA, R.; FIRKOWSKI, O. L. C. de F. (Org.). **Dinâmicas intrametropolitanas e produção do espaço na Região Metropolitana de Curitiba**. Curitiba: Letra Capital Editora, 2009. p. 295-314.

PERES, J. L. P.; ADRIANO, H. S. R.; SERAPHIM, SERAPHIM, A. P. A. C. C.; OLALQUIAGA, A. A. O Estatuto da Metrôpole e as regiões metropolitanas: uma análise teórico-conceitual à luz do conceito miltoniano de “território usado”. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, v.20, n. 41, p. 267-288, jan./abr. 2018.

PINHEIRO, E. G. **Gestão pública para a redução de desastres: Incorporação da variável risco de desastre à gestão de cidades**. 1. ed. Curitiba: Appris, 2015; 221 p.

POLUCHA, R. S.; NASCIMENTO NETO, P. ZEIS X SEHIS Análise crítica a partir do caso de Curitiba, PR. In: XVII ENANPUR, 2017, São Paulo. **Anais**, São Paulo: ENANPUR, 2017.

POLUCHA, R. S. **Ecoville: construindo uma cidade para poucos**. 164 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

REIS, P. M. S.; MERCES, S. S. S. Panorama do Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades: Brasil, Pará e Belém. In: XVIII Enanpur, 2019, Natal. **Anais**, Natal: ENANPUR, 2019.

RIBEIRO, A. C. T. A força do passado. Nem tudo que é sólido desmancha no ar. In: FERNANDES, A.; FELDMAN, S. (Orgs.), **O urbano e o regional no Brasil contemporâneo**. Mutações, tensões, desafios. Salvador: EDUFBA, 2007.

RIBEIRO, L. C. Q. A metrópole: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conceito. In: RIBEIRO, L. C. Q., **Metrópoles: entra a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

ROLNIK, R. **A Cidade e a Lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. 1. ed. São Paulo: Studio Nobel / FAPESP, 1997. 242 p.

ROLNIK, R.; CYMBALISTA; R. NAKANO, K. Solo Urbano e habitação de interesse social: a questão fundiária na política habitacional e urbano no país. **Revista de Direito da ADVOCEF**, ano VII, n. 13, nov. 2008.

ROLNIK, R.; KLINK, J. Crescimento econômico e desenvolvimento urbano: por que nossas cidade continuam tão precárias?. **Novos Estudos**, CEBRAP, n.89, p. 89-109, 2011.

ROLNIK, R.; PEREIRA, L. S.; MOREIRA, F.A.; ROYER, L. O.; IACOVINI, R.F.G.; NISIDA, V. C. O programa Minha Casa e Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo a Campinas: aspectos socio espaciais e segregação. **Cad. Metrôpoles**, São Paulo, v. 17, n. 33, p. 127-154, mai., 2015.

ROSSMAN, G. B.; RALLIS, S. F. **An Introduction to Qualitative Research. Learning in the Field**. 4. ed. Londres: SAGE publications, 2016.

RUFINO, M. B. C. Um olhar sobre a produção do PMCMV a partir de eixos analíticos. In: AMORE, C. S.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. (Orgs.). **Minha casa... e a cidade?** Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

SANCHEZ, F. A reinvenção das cidades na virada de século: agentes, estratégias e escalas de ação política. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, v. 16, p. 31-49, jun. 2001.

SANCHEZ, F.; MOURAS, R. Cidades modelo: espelhos de virtudes ou reprodução do mesmo? **Cadernos IPPUR**, Rio de Janeiro, n. 2, p. 95-114, ago./dez. 1999.

SANTOS, C. H. M. **Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998**. Brasília: IPEA, 1999.

SANTOS, M. **Técnica, espaço, tempo**. Globalização e meio técnico-científico informacional. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1994.

\_\_\_\_\_. **A natureza do espaço**. Técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

\_\_\_\_\_. **A urbanização brasileira**. 5. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2013. 176 p.

SARTRE, J. **Questão de método**. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1967.

SHIMBO, L. Sobre os capitais que produzem habitação no Brasil. **Novos Estudos**, CEBRAP, São Paulo, v.35, p. 119-133, jul. 2016.

SILVA, F. L. PAC- URABNIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS: Análise exploratória sobre os resultados da implementação. In: XVIII ENANPUR, 2019, Natal. **Anais**, Natal: ENANPUR, 2019.

SILVA, M. L.; TOURINHO, H. L. Z.; O Banco Nacional de Habitação: e o Programa Minha Casa Minha Vida: duas políticas habitacionais e uma mesma lógica locacional. **Cadernos Metrópoles**, v. 17, n. 34, pp. 401-407, nov. 2015. Disponível em: < <https://www.redalyc.org/pdf/4028/402842819006.pdf> >. Acesso em: fev. 2021.

SILVA, M. N. **A dinâmica de produção dos espaços informais de moradia e o processo de metropolização em Curitiba**. 2012. Teses (Doutorado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Paraná, Curitiba.

\_\_\_\_\_. Produção dos espaços informais de moradia na metrópole de Curitiba. **Mercator**, Fortaleza, v. 13, m.1, p. 63-78, jan./abr. 2014.

SILVA, M. N.; VASCO, K. M. C. M.; TEIXEIRA, A. G. O arcabouço institucional e normativo da política municipal de habitação e as contradições na execução do PAC em Curitiba. In: CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. **Urbanização de favelas no Brasil**. Um balanço preliminar do PAC. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.

SILVEIRA, R e MALPEZZI, S. Welfare analysis of rent control in Brazil: the case of Rio de Janeiro. Departamento de Infraestrutura e Desenvolvimento Urbano do Banco Mundial, Jun. 1991.

SOJA, E. W. **Geografias pós-modernas**. A reafirmação do espaço na teoria social crítica. Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Zahar, 1993.

SPOSITO, M. E. **Capitalismo e Urbanização**. São Paulo: Contexto, 1988.

SPOSITO, M., E. Reestruturação Urbana e Segregação Socioespacial no Interior Paulista. Revista Eletrônica de Geografía y Ciencias Sociales, v. 11, n. 245, ago. 2017.

SPOSITO, E. S; SPOSITO, M. E. Fragmentação Socioespacial. **Mercator**, Fortaleza, v.19, p. 1-13, 2020.

TELLES, V. S. Prefácio. In: KOWARICK, L. **Viver em risco**: Sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil. São Paulo: Editora 34, 2009. p. 320 p.

TONELLA, C. Políticas Urbanas no Brasil: marcos legais, sujeitos e instituições. **Revista Sociedade e Estado**, v. 80, n.1, p. 29-52, Jan./abril. 2013.

\_\_\_\_\_. Duas décadas de ocupações urbanas em Curitiba. Quais são as opções de moradia para os trabalhos pobres, afinal?. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 12, n. 23, p. 239-262, jan./jun. 2010.

TAROZZI, M. O que é Grounded Theory: Metodologia de pesquisa e teoria fundamentada nos dados. Tradução de Carmem Lussi. Petrópolis: Editora Vozes, 2011.

ULTRAMARI, C. **O fim das utopias urbanas**. São Paulo: Studio Nobel, 2005.

\_\_\_\_\_. Dos significados do urbanismo. **Pós**, São Paulo, v. 16, n. 25, p. 166-184, jun. 2009.

ULTRAMARI, C; DUARTE, F. **Inflexões Urbanas**. Curitiba: Champagnat, 2009. p. 196.

ULTRAMARI, C.; FIRKOWSKI, O. L. C. F. Sobre Mudanças e continuidades na gestão urbana brasileira. **Mercator**, Fortaleza, v.11, n.24, p. 73-88, jan./abr. 2012. Disponível em: <<http://www.mercator.ufc.br/index.php/mercator/article/view/799400>>. Acesso em: jan. 2020.

ULTRAMATI, C.; FIRMINO, R. J.; SILVA, S. F.P. Uma abordagem bibliométrica do estudo do planejamento urbano no Brasil nas décadas de 1990 a 2000. IN: XVI ENANPUR, 2011. Rio de Janeiro. **Anais**, Rio de Janeiro: ENANPUR, 2011.

ULTRAMARI, C; SILVA, R. C. E. O. Planos Diretores em linha do tempo: Cidade brasileira 1960-2015. In: XVII ENANPUR, 2017, São Paulo. **Anais**, São Paulo: ENANPUR, 2017.

VAINER, C. Pátria, empresa e mercadoria: a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano: In: ARANTES, O.; MARICATO, E.; VAINER, C. (Orgs.), **A cidade do pensamento único**. Desmanchando Consensos. Petrópolis: Vozes, 2009.

VALLADARES, L. P. FIGUEREDO, A. **Habitação no Brasil: Uma Introdução à Literatura Recente**. Boletim informativo e bibliografia das Ciências Sociais, n. 11, 1981. Disponível em: < <https://anpocs.com/index.php/bib-pt/bib-11/341-habitacao-no-brasil-uma-introducao-a-literatura-recente/file> >. Acesso em jan. 2020.

VALENÇA, M. M. Poor politics – poor housing. Policy under the Collor government in Brasil (1990-92). **Environment & Urbanization**, v. 19, n. 2, p. 391-408. 2007.

VASCO, K. M. C. M. **O programa Minha Casa Minha Vida como ferramenta para intervenção nas favelas de Curitiba: O caso da Vila Santos Andrade**. 2018.

Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano, Universidade Federal do Paraná, Curitiba.

VILLAÇA, F. Uma Contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. (Orgs.), **O professo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

\_\_\_\_\_. **As ilusões do Plano Diretor**, São Paulo, 2005. Disponível em: <  
[http://www.belem.pa.gov.br/planodiretor/pdfs/A%20ILUSAO\\_DO\\_PLANO%20DIRETOR.pdf](http://www.belem.pa.gov.br/planodiretor/pdfs/A%20ILUSAO_DO_PLANO%20DIRETOR.pdf) >. Acesso em: fev. 2021.

\_\_\_\_\_. São Paulo: segregação urbana e desigualdade. **Estudos Avançados**, v. 25, n. 71, 2011.

WARREN, I. S. Redes de movimentos sociais na América Latina – caminhos para uma política emancipatória? **Caderno CHR**, Salvador, v. 21, n. 54, p. 505-517, Set./Dez. 2008.

YIN, R. C. **Case Study Research: design and methods**. 2. ed. California: SAGE publications, 2001.

## APÊNDICE A – ESTRUTURA DE FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA E AUTORES E REFERÊNCIAS SELECIONADOS.

**Quadro 12: Autores e referências selecionados de acordo com os contextos teórico-referenciais**

SEÇÃO	CONCATENÇÃO DE CONTEXTOS	ASPECTOS TEMPORAIS	AUTORES/REFERÊNCIAS (*)
3.1	PERMANÊNCIAS E IMPERMANÊNCIAS NA CIDADE CONTEMPORÂNEA	CONTEXTO CONTEMPORÂNEO GLOBAL	(BAUMAN, 2001); (BECK, 1997, 1999, 2011, 2018); (CASTELLS, 1999, 2018); (GIDDENS, 1991, 1997); (GOTTDIENER, 1993); (HOBSBAWN, RANGER, 1997); (LEFEBVRE, 1974); (SANTOS, 1994); (SOJA, 1993); (WEBER, 2004).
		CONTEXTO CONTEMPORÂNEO NACIONAL	(BAUMAN, 1999); (BONDUKI, 1994); (CARMIN, 2015); (CARVALHO, 2002); (DELEUZE, 2018); (FERNANDES, 1975); (FURTADO, 1974); (GIDDENS, 1997); (LIMONAD, 1999); (MARICATO, 2000); (MARTINS, 1994); (RIBEIRO, 2007); (ROLNIK, 1997); (SANTOS, 2008, 2013); (SOUZA, 2000); (VILLAÇA, 2011).
3.2	PERMANÊNCIAS E IMPERMANÊNCIAS NA GESTÃO URBANA	1º PERÍODO: AÇÃO ADMINISTRATIVA (1960-1970)	(ADEODATO, 2010); (LEONELLI, 2012); (ROLNIK, CYMABLISTA, NAKANO, 2008); (ULTRAMARI, FIRKOWSKI, 2012); (VILLAÇA, 1999).
		2º PERÍODO: GESTÃO URBANA (1980)	(FELDMAN, 2004; 2009); (JAZAR, ULTRAMARI, 2018); (ROLNIK, CYMBALISTA, NAKANO, 2008); (ULTRAMARI, FIRKOWSKI, 2012).
		3º PERÍODO: GESTÃO URBANA AMBIENTAL (1990)	(ULTRAMARI, FIRKOWSKI, 2012); (VAINER, 2009)
		4º PERÍODO: GESTÃO URBANA SOCIAL (2000-2015)	(FELDMAN, 2001, 2009); (JAZAR, ULTRAMARI, 2018); (MARICATO, 2006); (MOSCARELLI, KLEIMAN, 2017); (PERES et. al. 2018); PINHEIRO (2015); (ROLNIK, CYMBALISTA, NAKANO, 2008); (ULTRAMARI, FIRKOWSKI, 2012); (VILLAÇA, 2005).
3.3	PERMANÊNCIAS E IMPERMANÊNCIAS NA POLÍTICA DE HABITAÇÃO SOCIAL	1º PERÍODO (1964-1985)	(AZEVEDO, 1988, 1995); (BALBIM, KRAUSE, 2014); (CYMABLISTA, MOREIRA, 2006); (FELDMAN, 2004); (GOTTEDIENER, 1993); (PASTERNAK, D'OTAVIANO, 2016); (SANTOS, 1999); (SANTOS, 2013).
		2º PERÍODO (1986-2002)	(AZEVEDO, 1995); (BALBIM, KRAUSE, 2014); (CYMABLISTA, MOREIRA, 2016); (SANTOS, 1999).
		3º PERÍODO (2003-2015)	(ARRETCHE, et. al., 2012); (BALBIM, KRAUSE, 2014); (BALBIM, KRAUSE, LIMA NETO, 2013); (BONDUKI, 2019); (CARDOSO, ARAGÃO, 2013); (NASCIMENTO NETO, MOREIRA, SCHUSSEL, 2012); (MOREIRA, SILVEIRA, EUCLYDES, 2017); (ROLNIK et. al., 2015); (ROLNIK, CYMBALISTA, NAKANO, 2008); (SILVA, 2019).

(\*) autores organizados em ordem alfabética. A descrição dos mesmos encontra-se no capítulo de referências da presente tese.  
Fonte: A autora, 2021

## APÊNDICE B – ETAPA 01 DO ESTUDO DE CASO: REFERÊNCIAS SELECIONADAS

**Quadro 13: Referências e autores selecionados para a etapa 01 do Estudo de Caso**

<b>Tipologia de Referências</b>	<b>Principais Autores/Referências (*)</b>
<b>Artigos, Capítulos de Livros</b>	(DESCHAMPS, 2008); (MONTEIRO, 2014, 2017); (MOREIRA, 2014); (MOREIRA et. al., 2012); (MOURA, KORNIN, 2009); (PEREIRA, SILVA, 2009, 2014); (POLUCHA, NASCIMENTO NETO, 2019); (SANCHEZ, 2001); (SILVA, 2014); (TONELLA, 2010).
<b>Teses e Dissertações</b>	(ALBUQUERQUE, 2007); (BERTOL, 2013); (FERREIRA, 2019); (FORTUNATO, 2014); (FURLAN, 2020); (NASCIMENTO NETO, 2015); (SILVA, 2012); (VASCO, 2018).
<b>Documentos institucionais e normativos do município</b>	(CURITIBA, 1964, 19966, 1968, 1969, 1972, 1975, 2004, 2005, 2008, 2015); (COHAB-CT, 2005); (IPPUC, 2000); (PMC, 2007; 2008).

(\*) autores organizados em ordem alfabética. A descrição dos mesmos encontra-se no capítulo de referências da presente tese.  
Fonte: A autora, 2020.

## APÊNDICE C – FORMULÁRIO PARA ROTEIRO DE ENTREVISTAS (CODIFICAÇÃO ABERTA)

Nome do técnico: \_\_\_\_\_ (sem divulgação, apenas para controle da pesquisa)

**Número de Identificação da Entrevista:** \_\_\_\_\_

Instituição pública: \_\_\_\_\_

Tempo de experiência com PHIS: \_\_\_\_\_

Data da entrevista: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

Tempo de duração: \_\_\_\_\_

Roteiro estruturado de perguntas abertas para **codificação aberta:**

**Contextualização e apresentação da pesquisa:** Considera-se que permanências são os fenômenos de não mudança na PHIS, e que as impermanências são os de mudanças na PHIS.

**Perguntas:**

1. Com base em sua experiência e conhecimento da PHIS, seria possível caracterizar momentos de permanência e de impermanência em Curitiba entre os anos de 1960 e 2015?
2. Se sim, o que mudou e o que não mudou nas Política de Habitação de Interesse Social em Curitiba?
3. Quais foram as melhores propostas implementadas?

## APÊNDICE D – FORMULÁRIO PARA ROTEIRO DE ENTREVISTAS (CODIFICAÇÃO FOCADA)

Nome do pesquisador: \_\_\_\_\_ (sem divulgação, apenas para controle da pesquisa)

**Número de Identificação da Entrevista:** \_\_\_\_\_

Área de foco e estudo: \_\_\_\_\_

Data da entrevista: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

Tempo de duração: \_\_\_\_\_

Roteiro estruturado de perguntas abertas para **codificação focada**:

**Contextualização e apresentação da pesquisa:** Considera-se que permanências são os fenômenos de não mudança na PHIS, e que as impermanências são os de mudança.

**Perguntas:**

4. Com base em sua experiência e conhecimento da PHIS, o que mudou e o que não mudou na PHIS em termos legislativos e institucionais em Curitiba entre os anos de 1960 e 2015?
5. Com base em sua experiência e conhecimento da PHIS, o que mudou e o que não mudou na inserção da PHIS no espaço urbano em Curitiba entre os anos de 1960 e 2015?

## APÊNDICE E – DESCRIÇÃO DE TRECHOS DAS ENTREVISTAS (01 A 15).

**Quadro 14: Descrição dos trechos selecionados nas codificações aberta e focada por entrevistado.**

Entrevista nº	Descrição de trechos selecionados
<p>[Gestor Público 1, 2020]</p> <p>Fase de codificação: <b>aberta</b></p>	<p>Políticas urbanas em relação a habitação popular, surgiram com o antigo BNH, na década de 60 começou a ter uma política oficial, existia algumas políticas isoladas, mas a âmbito nacional, começou com a criação do BNH e daquela época o que permaneceu, o que enraizou, no sistema brasileiro é o sentimento de posse, de patrimônio.</p> <p>O que mais permaneceu durante todo este tempo foi o financiamento, a forma de financiar não alterou em todo este tempo [...]</p> <p>[...] as famílias eram muito arredias a quando você fala em condomínios.</p> <p>A captação dos recursos para os programas habitacionais permanece os mesmos [...] permanecem [...], atualmente: o FGTS, Bancos de fomento, como por exemplo, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o FONPLATA, e algumas “coisas” do FMHIS e recursos da união OGU [...] Na habitação popular o maior (recurso) atualmente é o FGTS e ele sempre foi o maior”.</p> <p>A partir dali ele parou e voltou a velha coisa que é propriedade, venda, aquisição [...] onde vai ser o aluguel, no qual as classes menores vão ter direito a aluguel e quando melhorarem de vida vão ter direito a aquisição que é o aspecto melhor, e você acaba dando menos subsídio. Agora isso não mudou no sistema brasileiro que é direito a propriedade a própria constituição já garantiu o direito à propriedade então é difícil mudar este paradigma</p> <p>Sempre, pelo menos em Curitiba, a habitação popular foi na periferia, porém tem uma lógica o preço do terreno é mais barato.</p> <p>Em Curitiba na década de 70 e 80 a cidade possuía pouca verticalização, a maioria dos lotes sobre forma de loteamento e nesses loteamentos se construiu casas térreas o padrão inicial tinha um terreno de 10x20m e com o tempo foi baixando até chegar a 6,5x20m que era o menor terreno permitido. Posteriormente começou a implantar um sistema misto na década de 80 e implantar apartamentos, casas térreas e sobrados, viabilizando os projetos uma vez que os terrenos começaram a ficar mais caros.</p> <p>Algumas técnicas mais industriais começaram a ser implantadas, porém ainda muito tímidas como por exemplo o Wood-Frame. Ordem cronológica das técnicas foi tijolo sobre tijolo, a partir de 2000 alvenaria estrutural.</p>

<p>[Gestor Público 2, 2020]</p> <p>Fase de codificação: <b>aberta</b></p>	<p>[...] ainda na década de 70 e 80 se tinha uma preocupação com o projeto, porém com o tempo foi se perdendo, não apenas na COHAB, por que o papel do estado acabou mudando no Brasil (e) acabamos entrando em uma “roda viva” de projetos, [...] usando modelos prontos, sempre se preocupando com o custo, tamanho do projeto, não pode inovar muito porque vai sair tradicional e vai demorar mais para produzir.</p> <p>De 2003 a 2007 foi um período de pouca produção, porém isso muda com a entrada do PAC que abraça várias áreas, exigindo o desenvolvimento de projetos em vários conjuntos e pensar como seria esses conjuntos, sobrados, casas de 1 ou 2 quartos, isso dura um tempo e com o surgimento do Minha Casa Minha Vida, o PAC para, e se perde um pouco essa questão de projeto porque no MCMV é produzido pela iniciativa privada e acaba tendo projetos tudo padronizados.</p> <p>O problema aqui sempre é a localização, você pode ter o melhor projeto mas se não estiver bem localizado, na periferia da cidade, ele se torna inviável, o acesso a cidade fica muito restrito e acaba isolando a população. É mais viável ter um projeto bem localizado, próximo ao centro do que um na periferia</p> <p>O problema da habitação sempre permaneceu, em geral em Curitiba ela acaba sendo colocado em segundo plano [...]</p>
<p>[Gestor Público 3, 2020]</p> <p>Fase de codificação: <b>aberta</b></p>	<p>O que permaneceu foi a necessidade e a quantidade de pessoas que precisam que sejam aplicados recursos dentro das políticas urbanas, junto com isso vem atrás a questão legal que obviamente que para que a gente faça qualquer tipo de intervenção numa cidade [...].</p> <p>O que permaneceu, dentro de tudo isso, foi a necessidade e o constante aumento no número de famílias que precisam das casas.</p> <p>Na verdade, a gente hoje tem mais na periferia da cidade, nos pontos externos, como lotes urbanizados e lotes vazios, de fato ou é lá no Boa Vista ou no Tatuquara onde mais tem.</p>
<p>[Gestor Público 4, 2020]</p> <p>Fase de codificação: <b>aberta</b></p>	<p>Então você tem várias cidades conjuntos que foram construídos longe das áreas urbanizadas com uma tipologia igual para todas e você tem um mar de casinhas todas iguaizinhas, do mesmo tamanho, sem nenhuma diferenciação, então se passou a não construir cidade e sim guetos, áreas segregadas, para depósito de população menos favorecida, nem sempre tinham infraestrutura, além disso existia também a inadimplência que levou nos meados da década de 80 (1986) o fim do BNH e o fim dessa possibilidade de financiamento da casa própria, e isso afetou tanto a população de baixa renda e a classe média, porque o BNH já estava em um estágio que não ficava apenas a classe mais pobre, mas também a classe média e isso deu um choque na produção habitacional do país e coincidiu com essa época, em especial em Curitiba, o aumento das favelas, de áreas de ocupação irregular.</p> <p>Passou-se por um período em que não havia políticas públicas habitacionais, porém, também não se sabe ao certo dizer que o que</p>

<p>[Gestor Público 4, 2020]</p> <p>Fase de codificação: <b>aberta</b></p>	<p>temos hoje é uma política pública habitacional, para minha opinião não chega a ser, atualmente o programa minha casa minha vida é muito mais um programa de geração de emprego e renda do que uma política habitacional, o início foi muito bom porém o caminho atual é o mesmo que teve com o BNH, que foi a construção de conjuntos habitacionais em regiões afastadas, conjuntos grandes e a infraestrutura pública fica ao encargo das prefeituras, porém as prefeituras têm cada vez menos recursos e mais encargos e nem sempre as prefeituras consegue atender na mesma velocidade que as construtoras fazem as habitações</p> <p>O que permaneceu no cenário das políticas públicas habitacionais é que a própria política pública não é voltada para exatamente o déficit de habitação e sim mais como um programa econômico para a geração de empregos e renda do que voltado para zerar o déficit habitacional</p> <p>Não é possível que os territórios das cidades precisam ser ampliados, as áreas urbanas e o perímetro urbano tenham que ser ampliados, para poder acomodar essas ocupações, sendo que existem áreas ociosas dentro do perímetro urbano já estipulado, e a partir disso os municípios precisam fazer muitos investimentos em equipamentos públicos muito afastados, deslocar os seus funcionários para trabalhar nesses lugares, levar a infraestrutura, sendo que essas pessoas poderiam habitar em locais próximos ao centro.</p> <p>Atualmente os meios de captação continuam os mesmo BID e FONPLATA, existe uma nova agência francesa que tem feito alguns investimentos menores e alinhados a outros programas, como por exemplo o parque linear do Barigui e se incluiu nesse projeto a retirada de pessoas que estavam em áreas de risco.</p> <p>[...] existiu uma limitação do Programa Minha Casa Minha Vida que gira em torno de 40m<sup>2</sup> e antes, mesmo sendo apartamento, existia projetos em torno de 60m<sup>2</sup>.</p> <p>O desenho de implantação do projeto tem privilegiado muito os automóveis, porque grande parte dos empreendimentos ele atende até 6 salários mínimos e é comum a família ter um carro, então o programa acaba sempre oferecendo uma vaga de estacionamento, embora a exigência da Caixa Econômica é de apenas uma vaga para cada 2 unidades.</p>
<p>[Gestor Público 5, 2020]</p> <p>Fase de codificação: <b>aberta</b></p>	<p>Urbanisticamente falando, neste período todo, não tivemos uma diferenciação muito grande na intervenção que envolve a criação de unidades ou loteamentos para habitação de interesse social.</p> <p>Lá na década de 90, ela fazia parcerias com iniciativas privadas se, utilizando dessa regalia, em que o loteador produzia mais lotes, doava 20% para a COHAB, destes lotes produzidos doados sem qualquer ônus, e era permitido na época a implantação de infraestrutura progressiva. Então, eu não precisava neste loteamento, já de primeiro instante, ter asfalto, calçada, meio fio, galerias de primeira ordem, eu ia implantando isso ao longo do</p>

<p>[Gestor Público 5, 2020]</p> <p>Fase de codificação: <b>aberta</b></p>	<p>tempo. Implantava o loteamento [...]e a infraestrutura vinha sendo implantada ao longo dos anos seguintes pela própria prefeitura.</p> <p>[...] a Minha Casa Minha Vida [...] é um programa habitacional do governo. Ela é focada única e exclusivamente na habitação.</p> <p>hoje a Caixa não financia mais 100% dos imóveis, nem mesmo para o Minha Casa Minha Vida, chegando no máximo em 80% e isso acaba trazendo dificuldades para as famílias, pois elas pagam aluguel, se qualificam para o programa, e ainda pagam a prestação do novo apartamento que ficará pronto apenas em 2 anos. Então, tudo isso influencia no andamento do projeto, na localização dele, que geralmente são muito afastados do centro urbano, de linha de ônibus, de infraestrutura.</p> <p>[...] O Minha Casa Minha Vida veio com rótulos mais restritivos, porque era só a habitação [...]</p> <p>Hoje a atuação é mais no sul da cidade, como o bairro CIC e depois o Tatuquara, Caximba, Campo Santana e se afastando mais. A COHAB, bem no início, teve empreendimentos até no Água Verde, mas hoje em dia são bem mais afastados.</p> <p>Hoje as edificações são mais verticais devido aos empreendimentos em parceria com a Minha Casa Minha Vida. Na década de 80 e 90, em que eram verticais e depois com os lotes urbanizados, autoconstrução, passaram a ser horizontais. Depois dos anos 2000, eram praticamente blocos de apartamentos com 4 pavimentos, que se assemelha ao MCMV hoje.</p>
<p>[Gestor Público 6, 2020]</p> <p>Fase de codificação: <b>aberta</b></p>	<p>Então [...] começamos a desenhar o Bairro Novo. O bairro era, naquela época, totalmente ocupado por grameiras [...]e com a decretação de zonas especiais, a negociação com os proprietários, nós fizemos o desenho de todo o bairro. O Tatuquara foi planejado a partir das mesmas premissas. Santa Rita, Vitória Régia, toda a parte sul foi projetada com a mesma intenção [...] de se tornasse efetivamente em um bairro, totalmente urbanizado.</p> <p>Em 79, se não me engano, começaram a surgir as zonas de habitação de interesse social. Essa legislação e essas definições começaram a permitir uma maior proliferação de conjuntos habitacionais, de qualquer tamanho, pequenos e médios.</p> <p>[...] o IPPUC e a Secretaria de Urbanismo estabelecem as diretrizes de arruamento em grandes áreas. Então, essas diretrizes são importantes, porque geralmente são continuação de alguma área, que tem por função ligar um ponto ao outro, de uma forma ágil e rápida.</p>
<p>[Gestor Público 7, 2020]</p> <p>Fase de codificação: <b>aberta</b></p>	<p>As construtoras já disseram “nós não temos interesse de construir habitação para um salário e um e meio, só acima de dois” a fila tem 90% das pessoas nesta faixa. [...] então a função social da COHAB, ela praticamente desaparece [...]</p> <p>[...] assim surgiu o Bairro Novo (que era) uma área vazia ainda no Sul da cidade classificada como zona agrícola. Por um decreto</p>

<p>[Gestor Público 7, 2020]</p> <p>Fase de codificação: <b>aberta</b></p>	<p>municipal, do prefeito na época, ela se transforma em zona habitacional de interesse social a favor da COHAB de Curitiba</p> <p>Coloca-se muita gente no mesmo espaço. O ruim desse formato é que você coloca pessoas de mesma renda concentradas e isso já se abandonou no mundo inteiro há muito tempo. Essa grande etapa dos grandes conjuntos habitacionais dura até o final do BNH e é retomado na CEF.</p> <p>As COHABs passam a oferecer, e Curitiba entra nesse tipo de solução, fazendo loteamentos com embriões ou casas evolutivas. Então casas que antes tinham 50m<sup>2</sup>, passam a ter casas de 23m<sup>2</sup>, 21m<sup>2</sup>, até o módulo hidráulico sendo cozinha e banheiro, que era a ideia de você ter a parte úmida da casa e o morador compunha o restante da sua casa construindo ele mesmo.</p> <p>Então nós desmontamos a noção de conjunto e introduzimos o conceito de moradias, que é a ocupação dos vazios urbanos comprados pela política de terras em lugares ainda não habitados intensamente onde os terrenos eram mais baratos.</p> <p>Todas as COHABs do Brasil se debruçaram sobre a ideia de que atender a população de baixa renda era produzir grandes conjuntos habitacionais como se fazia em todo o mundo, inclusive como lição dos nossos grandes mestres, desde Le Corbusier e etc, é que você concentra população de baixa renda em determinados setores na cidade e no Brasil, infelizmente, era entendido como localizar longe da estrutura urbana consolidada, o que foi um problema.</p> <p>o centro da cidade vive separada (o), as pessoas não tem relação nenhuma, por isso é importante quando se localiza os empreendimentos que se localize(m) no entorno da aglutinação do eixo da ocupação mais antiga, porque ter uma convivência já estabilizada ajuda as famílias a se integrarem melhor.</p> <p>[...] o Sul é muito ocupado e agora tá acontecendo uma coisa mais grave, meio sem controle, Fazenda Rio Grande está se estendendo demais.</p>
<p>[Gestor Público 8, 2020]</p> <p>Fase de codificação: <b>aberta</b></p>	<p>[...] a construção civil tem uma capacidade muito forte de emprego e mão de obra não qualificada, então ela gera emprego rápido, que muitas vezes é sem qualificação. Isto se você analisar a obra, quando você analisa a cadeia, aí fica triste, se você pensar em lojas de materiais de construção, indústrias de azulejos, cimentos, aí o negócio fica enorme [...] Quem planejou o Minha Casa Minha Vida foram as empresas de construção.</p> <p>E um volume de recurso, com pouca intervenção. Por que, o que acontecia, uma empresa era proprietária do terreno, aí ela pegava e ela fazia o projeto para aquele terreno, ela apresentava o projeto para Caixa Econômica, e Caixa falava seu projeto o está ok, dá para gente contratar. Aí a caixa econômica fazia a ponte entre a empresa e a prefeitura, que apresentava que a prefeitura que escolher as pessoas que iam morar na casa, não era a empresa. A empresa construía recebia o dinheiro, entregava a chave para a caixa</p>

<p>[Gestor Público 8, 2020]</p> <p>Fase de codificação: <b>aberta</b></p>	<p>econômica e a caixa econômica falava: prefeitura agora me diz quem são as famílias, e entregava as chaves para as famílias.</p> <p>O município fica à mercê dos programas federais, eu posso dizer para você o que mudou. A partir do momento que não tinha Minha Casa Minha Vida, o começo do programa que o nível de exigências de obras era um, depois isso mudou dentro do programa, que o nível de exigência quando saiu do Lula e foi para Dilma, a Dilma a passou a exigir muito mais das obras e das localizações das unidades e agora que não temos absolutamente nada. [...]</p> <p>[...] Por que, na verdade o programa do minha casa minha vida lá em 2009, ele foi criado com dois objetivos. O primeiro era produzir unidade habitacional, para melhorar o déficit habitacional no Brasil, mas tinha o segundo objetivo que era gerar emprego e renda.</p> <p>[...] Na verdade eu acho que o objetivo do governo federal com o programa minha casa e minha vida, foi mais emprego e renda, do que o próprio déficit habitacional [...] a construção civil tem uma capacidade muito forte de emprego e mão obra não qualificada, então ela gera emprego rápido que muitas vezes é sem qualificação. Isto se você analisar a obra, quando você analisa a cadeia, aí fica triste, se você em lojas de materiais de construção, indústrias de azulejos, cimentos aí o negócio fica enorme. [...] E quem planejou o Minha Casa Minha Vida foram as empresas da construção,</p> <p>[...] o déficit habitacional no Brasil é muito grande então não tem como você pensar em desenvolvimento de cidades, sem pensar em habitação de interesse social. E os próprios planos diretores das cidades evoluíram e tem evoluído neste sentido, cada vez. Então eu acho que isso é um caminho sem volta.</p> <p>A gente demorou um ano e meio para fazer a licitação. Um ano e meio, como é que uma prefeitura, trabalha licitando imóvel popular, demorando um ano e meio para chegar no final da licitação, para contratar a empresa para fazer. Quando a empresa terminou a obra, nós demoramos 120 dias para conseguir fornecer para ela o [...] CVCO, cento e vinte dias, quatro meses. Isso que a gente é a prefeitura, imagina a pessoa externa, a gente é a prefeitura.</p> <p>A gente ia fazer um empreendimento ali no Parolin [...] eles moravam em um barraco, caindo aos pedaços e a gente queria aplicar esta tecnologia do woodframe, só que eu não posso ir lá e aplicar a tecnologia do woodframe sem conversar com a população.</p>
<p>[Gestor Público 9, 2020]</p> <p>Fase de codificação: <b>aberta</b></p>	<p>[...] A história da COHAB, é que define a política da habitação de interesse popular em Curitiba. A COHAB é uma empresa de economia mista, ela não é uma Secretaria, então ela tem orçamento próprio e advém do pagamento das prestações de conjuntos construídos por ela própria e a prefeitura também põe alguma coisa de recurso dentro da COHAB.</p> <p>Mas também a COHAB e o município sempre dependeram de recursos federais, para implementar uma política habitacional [...] Tanto que em uma época, a entre 80 e 90, a produção de habitação de interesse social de Curitiba se resumiu a loteamentos, lotes, sem</p>

<p>[Gestor Público 9, 2020]</p> <p>Fase de codificação: <b>aberta</b></p>	<p>a casa em si e [...] um programa da COHAB, que era um programa de parceria com loteadores.</p> <p>[...] a ideia do Minha Casa Minha Vida, o porquê que eles lançaram o programa [...] não era assim primordialmente, por habitação.</p> <p>[...] a gente pensou no Fundo Municipal de Habitação, que existe em Curitiba e ele depende muito do potencial construtivo [...] só que quando o potencial construtivo nasceu em Curitiba, a outorga onerosa, ela era 100% para o FMH, aí a COHAB tinha muito recurso para aplicar, mas com o tempo a prefeitura começou a usar estes recursos da outorga onerosa, em outros programas, em outras vertentes da prefeitura [...]</p> <p>Na verdade, a gente hoje tem mais (habitação) na periferia da cidade, nos pontos externos, como lotes urbanizados e lotes vazios, de fato ou é lá no Boa Vista ou lá no Tatuquara onde mais têm [...].</p> <p>[...] No Parolin [...] as famílias não queriam sair dali, então tivemos que comprar áreas [...] em volta da favela, próximas. E fazer conjuntos pequenos ali, assim conjuntos de 60 casas, assim [...] tudo em volta [...]</p> <p>Este foi um grande problema do Minha Casa Minha Vida [...] porque diferente do PAC, ele não tinha um recurso para colocar na invasão e fazer a recuperação daquela invasão, ou a urbanização e recuperação ambiental [...]. Como fica a urbanização daquela ocupação, se eu tirar a ocupação [...] de [...] famílias: eu [...] ponho em um conjunto Minha Casa Minha Vida, mas o recurso para eu urbanizar aquilo e fazer a recuperação, o Minha Casa Minha Vida não tem [...]</p> <p>Claro que o atendimento do COHAB, tanto na regularização fundiária, quanto na moradia nova, sempre foi periférica, porque por exemplo o Minha Casa Minha Vida, quem executa o projeto habitacional MCMV, não é o município nem a COHAB é uma empresa construtora. Então essa empresa construtora, tem que localizar o terreno, tem que fazer o projeto, para esse projeto ele tem aprovar na prefeitura, depois de aprovar na Caixa, então claro que ele vai procurar sempre os terrenos mais baratos, por que o recurso do programa é um recurso pequeno [...]</p> <p>A COHAB sempre incentivou novas tecnologias [...] a vila tecnológica, onde nos propusemos mais de dez modelos sistemas construtivos, alguns foram implantados e depois um foi feito um estudo comparativo. Claro que todas as tecnologias, a grande maioria funciona, ótimo, mas sempre teve a questão do custo.</p> <p>[...] tem outros sistemas que estão aparecendo, o woodframe [...] as paredes vêm prontas, faz o radier, pega parede e vai encaixando [...]</p>
<p>[Gestor Público 10, 2020]</p> <p>Fase de codificação: <b>aberta</b></p>	<p>E hoje a lei federal, que trata da Reurb, ela não trouxe tanto impacto quanto se pensava, pelo menos para nós aqui em Curitiba, teve ali no começo alguns pedidos, mas nós aqui na prefeitura não temos um caminho de como seguir isso, então já houve tentativas de fazer</p>

<p>[Gestor Público 10, 2020]</p> <p>Fase de codificação: <b>aberta</b></p>	<p>grupos para poder aprovar e regulamentar isso dentro da prefeitura e hoje ainda não temos.</p> <p>[...] eu percebo que a parte da regularização do terreno que depois vai ser construído, vai ser reformado, vai ser regularizado nessas edificações, ela é muito vagarosa. Então talvez por fatos burocráticos, no meu ponto de vista ela não acontece como deveria acontecer, ela é muito lenta.</p>
<p>[Pesquisador 1, 2020]</p> <p>Fase de codificação: <b>focada</b></p>	<p>Tem uma comissão instituída que chama Comissão de Avaliação e Aprovação de Loteamentos de Interesse Social, então para regularização fundiária a gente tinha reuniões semanais [...], para tentar “destravar coisas que estavam travando” [...]. Quando houve esta mudança de gestão, estas coisas não estavam funcionando, não sei te dizer exatamente porque [...] Então passaram a ser reuniões mais para discussão de processos, do que este caráter resolutivo e de fazer “as coisas destravem”, até que chegou em um ponto que eles viram que não tinha mais necessidade destas reuniões e faz coisas de dois anos que não tem mais reunião nesta comissão de regularização. [...] daí eu vejo que teve um impacto no número de aprovações de processos (de regularizações de fundiárias) ao longo destes últimos anos.</p> <p>O que eu acho que a questão regularização fundiária, sempre teve uma proposta do ponto de vista legislativo em que houvesse uma incorporação dessas áreas na cidade [...]. O projeto de regularização fundiária exigia [...] uma urbanização mínima. Daí que eu observei é que [...] a COHAB [...], termina não fazendo uma política global de regularização e eles só terminaram fazendo uma coisa documental de regularização. Eu não sei se isso sempre foi assim, porque acordo inicialmente entre os órgãos era que isso fosse implementado de forma completa, aí terminou tendo que [...] prefeitura abrir mão disso para viabilizar os processos</p> <p>[...] Do ponto de vista legislativo, eu percebi que não teve mudanças, como eu lido com esta questão mais fundiária, teve uma mudança na legislação federal, em relação a isso a regularização fundiária, mas ela não foi aplicada no município, então não dá para dizer que no nível municipal houve alteração, porque isso não impactou a questão municipal [...] Mas então, do ponto de vista da legislação, eu observei que não teve alteração, não tenha nenhuma lei nova que eu tenha conhecimento nestes novo períodos.</p>
<p>[Pesquisador 2, 2020]</p> <p>Fase de codificação: <b>focada</b></p>	<p>A gente não tem uma mudança precisa de habitação de interesse social em prédios que estão abandonados no centro, ou em pequenos terrenos que estão abandonados [...] a grande limitação é que os órgãos públicos comecem a trabalhar com os concursos.</p> <p>[...] o programa minha casa minha vida [...] acabou que engessando um perfil muito rígido na família de habitação de interesse social [...] enquanto PAC tinha um perfil diferenciado [...] poderia ter uma habitação de um quarto, dois quartos, três quartos, e isso é bem significativo [...]. Porque as vezes você tem famílias com dez pessoas, com doze pessoas, famílias extremamente extensas e que precisam entrar naqueles programas com os dois quartos. Então o PAC ele tinha esta coisa mais flexível, entendia um pouco mais como</p>

<p>[Pesquisador 2, 2020]</p> <p>Fase de codificação: <b>focada</b></p>	<p>é a comunidade local e aí (buscava) relacionar as moradias que seriam necessárias [...] Esta não flexibilidade (do PMCMV) é preocupante [...] esta foi uma mudança não positiva ao meu ver.</p> <p>Com relação a arquitetura em si, a parte de projeto que está relacionada à funcionalidade e plástica, a interação com os espaços internos e externos, [...] a gente ainda continua com uma arquitetura bastante monótona, no sentido de um padrão muito repetitivo e (de) [...] uma imagem depreciativa da habitação de interesse social. Isso eu acho que Curitiba ainda está atrasada, ela continua repetindo padrões, mesmo sobrado que era projeto lá na década de 80 e 90 continua sendo replicado, ou mesmo quando isso é (realizado) pelo setor privado, é tudo muito igual</p> <p>Tem dois casos bastante emblemáticos que é o caso da Vila Torres e também o da Vila Parolin, que foram casos de muita resistência da população [...] Aquela população se uniu e ela não saiu dali, e que são áreas extremamente valorizadas [...] estas comunidades tiveram a resistência, conseguiram projetos de regularização fundiária para aquelas regiões e conseguiram se manter [...] Situações de comunidade com resistência com interação e luta (pelo) direito à moradia, surte efeitos na legislação (e) na forma com que os órgãos atuam [...]</p> <p>Eu acho que a grande questão da habitação de interesse social é a questão fundiária [...] é o fator número um. Porque ai você escolhe se você já implanta em um terreno, que escola ao lado e educação infantil [...] é uma coisa, quando você implanta em um local que não existe nada que é uma periferia [...] ai eu vejo que tem um grande problema que é esta conexão em políticas públicas, então as vezes o recurso da habitação social, sai antes que o recurso para fazer escola e posto de saúde e ai as famílias ficam desatendidas, sobrecarrega o que já existe na região, isto não mudou, pelo menos que eu vi, continua estas políticas públicas desencontradas.</p>
<p>[Pesquisador 3, 2020]</p> <p>Fase de codificação: <b>focada</b></p>	<p>[...] em relação aos projetos de habitação, este tem uma configuração ainda muito distantes e desassociados da malha urbana [...]A forma com que se configura a política habitacional no município e as relações políticas que se conforma a habitação de interesse social no município, não é à toa que Curitiba não tenha uma secretaria de habitação [...]</p> <p>[...] a localização do local de moradia e a permanência de uma emancipação do ente privado.</p> <p>[...] para se falar de permanências seria necessário ter, de fato, uma política habitacional no Brasil. [...] a política habitacional de interesse social constituir uma política pública e não uma política econômica e de desenvolvimento [...]</p>
<p>[Pesquisador 4, 2020]</p> <p>Fase de codificação: <b>focada</b></p>	<p>[...] A negociação era: a gente permite que vocês usem a 6766 que vocês consigam flexibilizar a infraestrutura desde que 20% dos lotes implementados sejam doados para a COHAB e eles poderiam usar a fila da COHAB e comercializar por conta deles os outros 80% dos lotes. Então, a COHAB passou a fornecer a iniciativa privada a</p>

<p>[Pesquisador 4, 2020]</p> <p>Fase de codificação: <b>focada</b></p>	<p>possibilidade de atuar como incorporadora imobiliária e passar para o mercado.</p> <p>O setor privado ganhou um papel de gestão no programa [...] a cultura do COHAB é uma cultura de uma empresa, uma cultura de provisão habitacional de construir e autofinanciar [...]</p> <p>[...] em relação as permanências, os programas eles mantiveram na periferia da cidade, então nos contornos sem infraestrutura e daí conforme foi avançando a cidade, então foi feito o Bairro Novo, depois foi feito o Tatuquara, depois mais para baixo foi feito o Sítio Cercado, à medida que foi avançando a expansão da cidade, a cidade expandiu com esses loteamentos populares, então sempre em direção forte a sul</p> <p>Os primeiros programas de lotes urbanizados eram na periferia de Curitiba, mas era na periferia do perímetro urbano anterior, então da década de 60, então ainda assim era em relação mais próximo, mas era na periferia que é uma permanência né. E antes ele buscava atender o pessoal de 0 a 3 mínimos. E esse programa foi se modificando até chegar na última versão [...] Na última configuração dele, os lotes foram reduzidos em tamanho, com a pareceria com a iniciativa privada, as quadras que tinham uma configuração de antes foram ampliadas, para caber mais lotes, sem precisar intercalar com o investimento em via, é eles deixaram de ofertar a possibilidade de um embrião de moradia, então era só o lote e autoconstrução era deixada inteiramente por conta da autoconstrução, agora sem assistência técnica, isso também de deixou de ser oferecido e isso a partir dos anos 90.</p> <p>[...] porque a prefeitura de Curitiba tem o fundo de habitação [...]. Um objetivo que é permanente, remover favelas. Eu acho que sempre, os programas receberam população de favelas removidas, então eram de favelas até bem localizadas no centro ou próximo ao centro, e iam para os lotes urbanizados [...].</p> <p>em relação a permanência [...] de lógica de atuação da COHAB, que Curitiba não tem secretaria, que não tem política de habitação, ou se tem política de habitação que lógica é uma e exclusiva de produzir casa, e mesmo a regularização fundiárias deles também é muito dúvida ele não reconhecer ZEIS, eles não reconhecem nenhuns instrumentos eles não aplicam uso capião [...]</p> <p>[...] Outra permanência é que é sempre pôr a forma de acesso ao programa é sempre por financiamento [...]</p> <p>Quem implantava os loteamentos antes era uma parceria que revezava entre a prefeitura com a COHAB e com a escolha de terras, agora não é mais a COHAB que escolhe a terra é o empreendedor privado que, vai desenvolver o loteamento, que escolhe a terra e apresenta isso para aprovação da COHAB/ prefeitura de Curitiba, a infraestrutura que antes era mínima [...] em geral ficou mais precária.</p>
<p>[Pesquisador 5, 2020]</p> <p>Fase de codificação: <b>focada</b></p>	<p>[...] a ausência do protagonismo no município na sua formulação de política pública, por uma questão da estrutura constitucional, da arrecadação de tributos, de concentração de tributos com a união [...]</p>

<p>[Pesquisador 5, 2020]</p> <p>Fase de codificação: <b>focada</b></p>	<p>[...] Ao realizar a política habitacional, especificamente aqui em Curitiba, este discurso fica evidente [...] quando eu participo de algumas reuniões da administração pública municipal, independente da gestão, esse discurso “que assim que o Minha Casa Minha Vida começou a escassear os recursos, [...] não tem mais nada para habitação”. Como se o único ente da federação responsável por essa política fosse a união.</p> <p>[...] se você olhar o nosso plano diretor você vai ver avanços, se você olhar a criação do fundo você vai ver avanços, nesta escala legislativa a gente teve avanços, mas isto não está se traduzindo na operacionalização das políticas públicas [...]</p> <p>[...] isso é um legado de como foi feita a política habitacional em nosso país, sempre em um viés de assistência social e do assistencialismo. Então a pessoa [...] precisa de uma assistência social, que ajude ela ter uma casa, para ela ser gente [...] E aí nunca foi entendido o problema da moradia como um problema estrutural, dentro da produção da cidade capitalista: ter desigualdades, ter pessoas que vão poder pagar e pessoas que não vão poder pagar pela habitação.</p> <p>[...] Curitiba sempre foi muito dependente da política da união, não só desta política do recurso da união, mas do desenho institucional que se fundou lá no BNH [...] O problema é o acesso a esse recurso, e que a política habitacional deveria ser cíclica, fechada, (na qual) as próprias pessoas que dependem da política habitacional [...] deveriam sustentar a política habitacional. E por isso, o recurso do FGTS e os sistemas de poupança brasileira e empréstimos eram recursos que deveriam retornar integralmente, inclusive com correção. Esta é uma conta que mostrou que não fecha [...] se você acompanha os projetos da COHAB, a lógica que o dinheiro deve retornar e a pessoa deve comprar a casa e não acessar o direito é uma permanência [...]</p> <p>[...] é necessário o órgão da administração direta para fazer essa política habitacional, porque isso aconteceu em vários outros estados e municípios: das companhias de habitação serem incorporadas a administração direta. Justamente porque esse modelo da administração funciona para algumas parcelas da população, mas não para outras.</p> <p>Tem que ver que (o Município) produziu ao lado de conjuntos que já existiam, mais antigos da COHAB, ou seja, uma conformação espacial de continuidade. [...] aqui é o lugar do conjunto, aqui é o lugar das pessoas mais pobres morarem. Isto é uma permanência</p> <p>[...] O Município tem um bom cadastro habitacional. (Entretanto) [...] Na hora que vai começar a política habitacional [...] a pessoa que se adapte a casa e não a política que seja modelada de acordo com as demandas. “A gente que produz casa gente é do setor da produção civil então está aqui nossa solução, estamos vendendo”: essa é minha principal crítica a esse modelo de política habitacional.</p> <p>[...] a própria história da política habitacional que sempre foi encabeçada pelo governo federal, então começa com os institutos de aposentadoria e pensão e com fundação da casa popular depois</p>
--	--

<p>[Pesquisador 5, 2020]</p> <p>Fase de codificação: <b>focada</b></p>	<p>vem o BNH centralizando os recursos na união e fazendo e isso de uma forma muito, concepção e os recursos centralizados na união</p> <p>[...] a própria regularização fundiária quando foi feita tiveram alguns conflitos como os termos de concessão do uso do solo, ou regularizações incompletas, que eram parte de uma infraestrutura, mas não chegavam na titulação e o programa parceria que muitas vezes só serviu para dar mais lucros para o empreendedor. Colocavam um conjunto distante, sem infraestrutura, sem acesso e servia para abrir mais uma margem de valorização imobiliária na cidade e quando volta o Minha Casa Minha Vida, voltamos para o mesmo modelo de produção.</p> <p>[...] a destinação do dinheiro do fundo municipal de habitação de interesse social que ali estaria um espaço muito rico, porque a própria descrição, caracterização do fundo da uma serie de finalidades para ela, como assistência técnica, locação social, assessoria jurídica, você teria uma possibilidade muito grande de desenvolver programas, outros no município que fosse complementares a política da união [...]</p> <p>[...] e esse pensamento também se desloca para a regularização fundiária, a gente regulariza lote, a gente vende lote, a pessoa compra o lote. Esta é uma lógica de uma de uma empresa [...] tem uma dualidade para mim que permanece.</p> <p>Depois de muitas disputas a gente teve um avanço legislativo, que foi com a regularização da outorga onerosa aqui, o ano passado. Que se fixou o quanto da outorga onerosa ia para fundo, porque antes isso era uma decisão de balcão.</p> <p>Ai hoje em Curitiba [...] percebe que até hoje não há uma articulação entre a temática do planejamento urbana e da habitação [...] Tinha este pensamento que a gente planeja a cidade e que ela tem ser bela [...] Hoje a gente já tem um entendimento que a política habitacional é política urbana, porque habitação e melhorar a habitação é produzir cidade, só que ai ainda tem um discurso ligado, você vê o plano de habitação de interesse social de Curitiba ele foi elaborado pelo IPPUC, pela COHAB e conclui dizendo, precisamos usar os instrumentos urbanísticos do estatuto da cidade para permitir o acesso à terra.</p> <p>Eu não percebo nenhuma em relação aos espaços periféricos [...] a habitação de interesse social tem lugares, sempre teve que é longe das áreas mais centrais e isso é uma coisa muito curiosa [...] Então, para mim tem uma questão da ideologia, de uma permanência que é habitação de interesse social, e ai isso se reflete em uma localização também</p> <p>Eu entendo que a grande parte do recurso para a produção de unidades habitacionais, o financiamento dessas unidades, teria quer servir a caixa econômica e por isso uma iniciativa da união, mas a política habitacional [...] não é compra e venda de casas, a política habitacional é o acesso ao direito à moradia e inclusive me agrada muito uma ideia, e que está muito distante dos gestores públicos que é a ideia da moradia como um serviço público, você não precisa necessariamente construir uma casa para resolver o déficit habitacional ou para melhorar as condições das moradias das</p>
--	--

<p>[Pesquisador 5, 2020]</p> <p>Fase de codificação: <b>focada</b></p>	<p>peças, você pode ter uma série de serviços públicos que vão solucionar isso, como por exemplo a locação social a assistência técnica.</p> <p>Curitiba, tem um mérito [...] aqui a região metropolitana foi a única, umas das poucas regiões que conseguiu se destacar na produção do faixa 01, do município sede da região metropolitana. Porque o que acontece, a maioria da faixa 1 municípios ficou nos municípios periféricos e dois e três no polo.</p>
--	---