

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ**

Setor de Ciências Jurídicas

Curso de Graduação em Direito

NATÁLIA ANANIAS PINTO DE ABREU

DIREITO À MORADIA E À CIDADE, CRISE HABITACIONAL E POLÍTICAS  
PÚBLICAS: O CASO DA CIDADE DE CURITIBA

Curitiba

2023

NATÁLIA ANANIAS PINTO DE ABREU

DIREITO À MORADIA E À CIDADE, CRISE HABITACIONAL E POLÍTICAS  
PÚBLICAS: O CASO DA CIDADE DE CURITIBA

Artigo apresentado como requisito parcial à obtenção do  
título de Bacharel, Curso de Direito, Setor de Ciências  
Jurídicas, Universidade Federal do Paraná

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Angela Cassia Costaldello

Curitiba

2023

TERMO DE APROVAÇÃO

DIREITO À MORADIA E À CIDADE. CRISE HABITACIONAL E POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DA CIDADE DE CURITIBA

NATALIA ANANIAS PINTO DE ABREU

Trabalho de Conclusão de Curso aprovado como requisito parcial para obtenção de Graduação no Curso de Direito, da Faculdade de Direito, Setor de Ciências jurídicas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

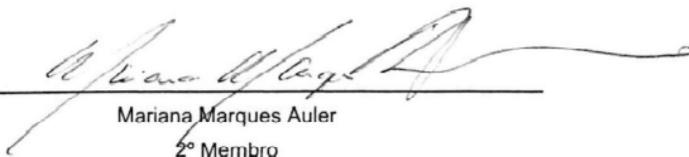
  
\_\_\_\_\_

Angela Cassia Costaldello  
Orientador

\_\_\_\_\_  
Coorientador

  
\_\_\_\_\_

Daniele Regina Pontes  
1º Membro

  
\_\_\_\_\_

Mariana Marques Auler  
2º Membro

## **RESUMO**

O Brasil sofre ano após ano com aumentos no déficit habitacional, apesar do direito à moradia ser uma garantia constitucional. Faltam unidades habitacionais e muitas das moradias existentes apresentam inadequações estruturais, edilícias e fundiárias. A população atingida por essa questão social é majoritariamente carente e as políticas públicas adotadas pelo Estado mostram-se insuficientes e inadequadas. Buscando desfavelizar regiões centrais, as políticas públicas voltadas à habitação marginalizam camadas de baixa renda, alocando-as em regiões afastadas, sem infraestrutura, aparelhos do Estado e serviços públicos básicos. A cidade de Curitiba seguiu essa mesma política em seu projeto de planejamento urbano através de sua Companhia de Habitação Popular (COHAB). Entretanto, a estratégia do município mudou com o passar das décadas, concentrando-se após os anos 1980 em regularizar essas favelas. Hoje, um dos principais projetos da COHAB é o Projeto Gestão de Risco Climático Bairro Novo do Caximba, que busca efetivar o direito à moradia adequada da população carente que vive em uma grande ocupação irregular às margens da bacia hidrográfica do Rio Barigui.

Palavras-chaves: Curitiba. Direito à moradia. Habitação. Déficit habitacional. Políticas públicas.

## **ABSTRACT**

Brazil suffers, year after year, an increase in the dwelling deficit, despite the housing right being a Constitutional guarantee. There is a lack of dwelling units and many existing units have structural, building, land and housing inadequacies. The population affected by this social issue is mostly vulnerable and the public policies adopted by the State are insufficient and inadequate. In an attempt to remove irregular occupations, known as “favelas”, in central regions of the city, public policies marginalize the low-income population, allocating them to remote areas, without infrastructure, State installations, and basic public services. The city of Curitiba followed this same policy in its urban planning project through COHAB. However, the strategy changed over the decades, focusing after the 1980s on regularizing these “favelas”. Today, one of COHAB's main projects is the “Projeto Gestão de Risco Climático Bairro Novo do Caximba”, which seeks to enforce the housing rights of the disadvantaged population living in a large irregular occupation on the margins of the Barigui River watershed.

Keywords: Curitiba. Housing right. Housing deficit. Public policies.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ABRAIN - Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias

BNH - Banco Nacional de Habitação

CADÚnico - Cadastro Único para Programas Sociais

CIC - Cidade Industrial de Curitiba

COHAB - CT - Companhia de Habitação Popular de Curitiba

FGTS - Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

FGV - Fundação Getúlio Vargas

FJP - Fundação João Pinheiro

FNHIS - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INCC - Índice Nacional da Construção Civil

IPPUC - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba

ONU - Organização das Nações Unidas

PMCMV - Programa Minha Casa, Minha Vida

PNAD - Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios

REURB - Regularização Fundiária Urbana

SDH - Secretaria de Direitos Humanos

SFH - Sistema Financeiro de Habitação

SEHIS - Setor Especial de Habitação de Interesse Social

SNHIS - Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

ZEIS - Zona Especial de Interesse Social

## SUMÁRIO

<b>1.</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>1</b>
<b>2.</b>	<b>MORADIA ADEQUADA</b>	<b>1</b>
2.1.	MORADIA ADEQUADA NO DIREITO INTERNACIONAL	
2.2.	MORADIA ADEQUADA NO DIREITO BRASILEIRO	
<b>3.</b>	<b>DÉFICIT HABITACIONAL E INADEQUAÇÃO DE MORADIAS</b>	<b>6</b>
<b>4.</b>	<b>POLÍTICAS PÚBLICAS ADOTADAS NO BRASIL</b>	<b>9</b>
4.1.	PERÍODO PRÉ-DEMOCRATIZAÇÃO	
4.2.	PERÍODO PÓS-DEMOCRATIZAÇÃO	
4.3.	MINHA CASA, MINHA VIDA E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	
<b>5.</b>	<b>A CIDADE DE CURITIBA</b>	<b>16</b>
5.1.	COHAB - CT	
5.2.	DÉFICIT E INADEQUAÇÃO EM CURITIBA E REGIÃO	
5.3.	O BAIRRO NOVO DA CAXIMBA	
<b>6.</b>	<b>CONCLUSÃO</b>	<b>23</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>25</b>

## **1. INTRODUÇÃO**

O direito à moradia adequada está previsto no rol de direitos sociais fundamentais da Constituição de 1988, contudo, o número de cidadãos brasileiros que têm essa garantia fundamental efetivada diminui a cada dia. O objetivo deste trabalho é refletir sobre o direito à moradia, tendo como norte tanto previsões legais nacionais, quanto o arcabouço internacional sobre a questão habitacional, apresentando as diretrizes do que se considera uma habitação digna, uma vez que não basta ter um local para se abrigar. Com isso em mente, busca-se verificar como esse direito tem sido efetivado pelo Poder Público desde a sua inclusão na Constituição Federal.

Em um segundo momento, busca-se explicar a crise habitacional, o déficit e a inadequação das moradias onde uma parcela significativa da população vive, trazendo dados produzidos pela Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios. Nesse momento, também se apresenta a definição de déficit e inadequação habitacional utilizadas pelas Fundações João Pinheiro e Getúlio Vargas.

Analisado de fato o direito à moradia e entendendo tamanho da crise habitacional brasileira, passa-se a expor a política de Estado no âmbito do direito à moradia e à cidade durante os períodos pré-redemocratização e pós-redemocratização, dando ênfase às políticas que mais impactaram a crise habitacional. O presente estudo tem como finalidade despertar a atenção para a insuficiência das iniciativas públicas para solucionar o problema da moradia. Além de insuficientes, as políticas tomadas pelo Poder Público promovem outros problemas sociais, visto que não há preocupação com a garantia do direito à moradia e à cidade para as populações já carentes que são as mais atingidas por essa crise social.

Por fim, tendo em vista que a cidade de Curitiba é tida como modelo em planejamento urbano, busca-se analisar as políticas públicas tomadas pela cidade e seus órgãos municipais para lidar com esse problema social que atinge todos os grandes centros urbanos do Brasil, fazendo-se um apanhado histórico dos projetos da Companhia de Habitação Popular de Curitiba e discorrendo sobre o Projeto Gestão de Risco Climático Bairro Novo do Caximba, que propõe a urbanização de uma das ocupações irregulares do município.

## **2. MORADIA ADEQUADA**

### **2.1. MORADIA ADEQUADA NO DIREITO INTERNACIONAL**

A definição do que é uma moradia adequada é social e culturalmente construída, modificando-se durante a história e tendo como balizador os costumes, religião, cultura e relações familiares adotada pelo povo que habita determinada região. Mais que isso, o conceito de moradia adequada também se modifica com o avanço tecnológico, que gera continuamente novas necessidades e amplia os requisitos para uma habitação adequada. (FJP, 2022, p. 55).

Nesse sentido, deve-se estabelecer um padrão mínimo de moradia que inclua toda a infraestrutura adotada pela sociedade e o tempo em que ela está inserida. Se esse padrão mínimo for alcançado, pode-se considerar que aquela moradia é adequada. Contudo, caso o padrão não seja alcançado, considerar-se-á a moradia inadequada e ela integrará o montante relativo ao déficit habitacional em sentido amplo. (FJP, 2022, p. 56).

Com relação a este padrão mínimo, para o direito internacional, não basta um teto sob a cabeça para que a habitação seja considerada adequada e digna. Alguns elementos são essenciais para o conceito de moradia digna, entre eles segurança da posse, disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura, economicidade, habitabilidade, acessibilidade, localização e adequação cultural, esse é o entendimento exarado pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas em 1991, através do Comentário Geral nº 4. (BRASIL, 2013, p. 13).

Ainda, a moradia adequada, nos termos da Agenda Habitat II, é aquela que inclui:

Adequada privacidade, adequado espaço, acessibilidade física, adequada segurança, incluindo segurança de posse, durabilidade e estabilidade estrutural, adequada iluminação, aquecimento e ventilação, adequada infraestrutura básica, bem como o suprimento de água, saneamento e tratamento de resíduos, apropriada qualidade ambiental e de saúde, e adequada localização com relação ao trabalho e serviços básicos devendo todos esses componentes ter um custo disponível e acessível. (SOARES, 2016 *apud*. UEMURA; SAULE JUNIOR; UMM, 1997, p.5)

O arcabouço legal internacional de proteção de direitos humanos, civis e políticos é bastante amplo no que se refere à garantia à moradia digna e adequada, foram diversos os pactos e declarações que incluíram em seus textos a proteção desse direito tão essencial para a efetivação dos direitos da pessoa humana.

Já em 1948, quando a Declaração Universal dos Direitos Humanos foi proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, estabeleceu-se que toda pessoa tem o direito de um padrão de vida que assegure a si mesmo e a sua família bem-estar, inclusive habitação. Ou seja, desde 1984 o direito à moradia já é assegurado pelos dispositivos internacionais de proteção de direitos.

Outrossim, o Pacto Internacional de Direitos Sociais, Econômicos e Culturais, realizado em 1966 - o qual foi ratificado e incorporado pelo ordenamento pátrio -, reconheceu expressamente o direito à moradia, constando em seu artigo 11 que “os Estados signatários do presente pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma contínua melhoria de suas condições de vida.”(SARLET, 2008, p. 2).

Em manifestação, as Nações Unidas declararam em 2008 que para que o direito de viver com dignidade seja efetivado não é possível viver sem que todas as necessidades básicas da vida sejam satisfeitas, trabalho, alimentação, habitação, cuidados de saúde, educação e cultura precisam ser garantidos em condições adequadas e em igualdade de circunstâncias.

Nas agendas HABITAT I e II fixou-se o consenso de que moradia adequada servido com as necessidades básicas de infraestrutura é direito fundamental, devendo ser efetivada através de políticas públicas promovidas pelo Estado. Além disso, estabeleceu-se que os Estados devem promover esse direito de forma ampla e progressiva e ampliou-se o conceito de moradia para além de um ambiente onde se vive.

## 2.2. MORADIA ADEQUADA NO DIREITO BRASILEIRO

No direito brasileiro, o direito à moradia adequada não foi incluído na promulgação da Constituição Federal de 1988, contudo, é possível entrelaçar esse direito e a dignidade da pessoa humana. Isto porque existem fatores materiais essenciais à existência humana, sendo a moradia um desses fatores. Para aferir o verdadeiro significado de dignidade da pessoa humana é preciso não somente interpretar a legislação e a jurisprudência, mas também observar os componentes indispensáveis à vida cotidiana digna.

Apesar de não apresentar o direito à moradia explicitamente em seu rol de direitos sociais, era possível extraí-lo da Constituição de 1988, pois um de seus mais basilares princípios é dignidade da pessoa humana e a meta de construção de uma sociedade justa, livre e solidária.

Morar com dignidade é morar onde as condições de higiene sejam garantidas, onde haja acesso fácil aos serviços públicos, como saúde, transporte e educação, onde se possa desenvolver uma vida familiar saudável e onde a infraestrutura propicie esse desenvolvimento.

Assim, o direito à moradia, antes mesmo de ser incluído como um direito social na Constituição de 1988, já estava comportado em outras diversas garantias sociais

constitucionais, e integrava, dedutivamente, o rol de condições para uma sociedade justa, solidária e estruturada.

Outrossim, reforçando a ideia de que o direito à moradia já poderia ser deduzido a partir da interpretação da Carta Magna, alguns dispositivos de sua redação original já fomentavam o direito à moradia, entre eles:

o artigo 1º da Constituição Federal de 1988 ao dispor que a dignidade da pessoa humana constitui fundamento do Estado Democrático de Direito; os artigos 5º, incisos XXII e XXIII e art. 170, I e II que disciplinam o direito à propriedade e a função social; o artigo 23, inciso IX, da Constituição Federal que dispõe sobre a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico e o art. 182 da Carta Magna que preceitua sobre a política de desenvolvimento urbano, determinando que ela tenha por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. (SOARES, 2016, p. 33)

Após a Conferência das Nações Unidas referente à Agenda Habitat II, que tratou de assentamentos humanos, houve uma primeira tentativa de incluir o direito à moradia expressamente na Constituição Federal. Tratou-se da proposta de Emenda Constitucional nº 28/1996, de iniciativa do senador Mauro Miranda, que considerou o reconhecimento do direito à moradia como direito social uma urgente necessidade. Infelizmente, naquela oportunidade, a emenda não foi aprovada.

A segunda tentativa de inclusão do direito à moradia no rol de direitos sociais da Constituição brasileira foi bem-sucedida, por meio da Emenda Constitucional nº 26, aprovada em fevereiro de 2000, essa inclusão foi finalmente positivada, dando proteção e reforçando um direito que já estava intrinsecamente inserido na Carta Magna e podia ser deduzido a partir da interpretação de outros dispositivos constitucionais.

No ano seguinte, para que a determinação constitucional fosse obedecida, criou-se o Estatuto das Cidades, por meio da Lei nº 10.257/2001, segundo o parágrafo único de seu artigo 1º, o Estatuto estabelece “normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.”. Além disso, o Estatuto também estabeleceu a obrigatoriedade da criação de planos diretores municipais para cidades com populações acima

de 20 mil habitantes, integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, entre outras.

Outro avanço importante para a efetivação do direito à moradia foi a criação do Ministério das Cidades em 2003 na primeira gestão do Governo Lula. O Ministério foi criado com o objetivo de articular políticas do setor, integrar políticas públicas e encarar a questão urbana. A missão do órgão era a de proporcionar espaços humanizados, ampliando o acesso da população à regulação fundiária, à moradia, saneamento e transporte.

Com o Ministério das Cidades, instituiu-se, também, o Conselho das Cidades, criado e regulado pelo Decreto 5.790/2006, tinha como objetivo viabilizar o debate sobre a política urbana, formulando e negociando políticas públicas, e era composto por diversos organizações sociais, entidades sindicais, profissionais, acadêmicas e de pesquisa, além de ONGs, setor produtivo e órgãos do Governo. (AULER, 2017, p. 51).

A inclusão do direito à moradia no rol da Constituição, juntamente com o Estatuto das Cidades e o Ministério das Cidades “permitiu uma abertura da agenda e dos investimentos em habitação. Estes instrumentos representaram uma vitória dos movimentos sociais que lutam ativamente pela reforma urbana e pelo direito à moradia.” (SOARES, 2016, p. 36). A partir desses mecanismos, políticas públicas de maior alcance começaram a ser fomentadas pelo Poder Público.

Ademais, avançando cada vez mais na ampliação do direito à moradia, em 2013 a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República realizou a publicação “Direito à moradia adequada”, onde reconheceu que o direito à moradia adequada “abrange medidas que são necessárias para evitar a falta de moradia, proibir as remoções forçadas e a discriminação, focar nos grupos mais vulneráveis e marginalizados, garantir a segurança da posse a todos, e garantir que a habitação de todos seja adequada” (SDH, 2013, p. 16).

Contudo, mais que a positivação do direito, é essencial que sejam criados mecanismos legislativos e tomadas medidas para a efetivação do mesmo, promovendo políticas públicas que possibilitem que o cidadão de fato tenha seu direito garantido.

Cabe ressaltar que não é obrigação do Estado construir moradias para toda a população, mas, sim, criar medidas para evitar a falta de habitações, proibir a remoção forçada, focar em grupos vulneráveis e marginalizados, garantir o direito da posse e garantir que as habitações sejam adequadas para que o cidadão goze do seu direito à dignidade da pessoa humana. Para isso, medidas governamentais devem ser tomadas nos mais diversos níveis, podendo ser legislativo ou administrativo, e priorizando gastos, viabilizando o acesso da população ao direito à moradia.

Quanto à competência para a promoção dessas medidas, o artigo 23, IX, da Constituição Federal estipula que é comum à União, Estados, Distrito Federal e a Municípios promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

### **3. DÉFICIT HABITACIONAL E INADEQUAÇÃO DE MORADIAS**

Entendendo o significado de moradia digna, faz-se necessário saber o que significa a moradia não-digna e quantos brasileiros não têm acesso a este direito social fundamental e essencial para uma vida com dignidade humana.

Em 1995, a Fundação João Pinheiro definiu o déficit habitacional como “noção mais imediata e intuitiva de necessidade de construção de novas moradias para a resolução de problemas sociais detectados em um certo momento e específicos de habitação” (FJP, 1995, p. 6). Com o passar dos anos, a FJP realizou poucas mudanças na conceituação do déficit, adicionando elementos pontuais ou regredindo aos conceitos utilizados no passado.

Já em 2018 a Fundação Getúlio Vargas, contratada pela ABRAINCA, alterou radicalmente o conceito de déficit habitacional, definindo-o como “estoque de habitações inexistentes ou inadequadas e deve ser calculado em cada momento do tempo de forma pontual” (FGV, 2018, p. 7).

Diferentemente da FJP, a FGV incluiu em sua conceituação de déficit habitacional as unidades habitacionais inadequadas, e não somente as unidades não-existentes. Isso porque a FGV não faz a diferenciação entre os indicadores Inadequação de Domicílio e Déficit Habitacional, mensurando esses indicadores de forma conjunta.

A conceituação de déficit habitacional alterou-se gradualmente com o passar dos anos, isto porque os indicadores do déficit estão intrinsecamente relacionados ao tempo e ao espaço em que foram coletados.

Percebe-se que as necessidades habitacionais são fluídas e se alteram durante o decorrer do tempo. Por essa razão, os indicadores das necessidades habitacionais, do déficit e das inadequações também se alteraram e continuam se alterando durante todo o tempo.

Para ilustrar o quantitativo do déficit habitacional brasileiro, após a mudança de metodologia do IBGE para a Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua, a Fundação João Pinheiro elaborou relatório compilando os resultados entre os anos de 2016 e 2019.

O levantamento das informações da PNAD feito pela FJP mostrou que, no ano de 2016, o déficit habitacional no Brasil foi estimado de 5,657 milhões de domicílios, sendo 5,044 milhões na área urbana; em 2017 o déficit foi de 5,970 milhões, sendo 5,157 milhões na área urbana; em 2018, 5,870 milhões de domicílios, com a área urbana representando 5,060 milhões do total; e, por fim, 5,876 milhões em 2019, havendo diminuição no total de domicílios na área urbana para 4,849 milhões.

Dentre o total de domicílios em déficit habitacional encontram-se três categorias: ônus excessivo com aluguel, coabitação e habitação precária.

O componente do déficit habitacional com maior proporção atualmente é o ônus excessivo com aluguel, ou seja, o aluguel da habitação onera mais de 30% da renda familiar. Esse componente representou entre 49,5% e 51,9 % durante o período do levantamento. A coabitação representava 27,3% da participação dos componentes no déficit habitacional em 2016, e diminuiu percentualmente em 2019, onde constituiu 23,1% do total.

Por outro lado, a habitação precária, que representava 22,9% do total em 2016, cresceu percentualmente, estampando 25,2% da participação dos componentes no déficit na pesquisa realizada em 2019. Em números absolutos, a habitação precária era caracterizada em 1.296.753 domicílios em 2016, passando a 1.482.586 em 2019, representando um aumento de 4,6% em um período de 4 anos.

Nota-se uma mudança expressiva na participação dos componentes no déficit habitacional após a primeira década dos anos 2000, onde o principal problema era a coabitação. Nos períodos mais recentes, o ônus excessivo em aluguel tornou-se o principal componente do déficit habitacional, esse componente leva em consideração domicílios com renda domiciliar de até três salários mínimos que gastam mais de 30% da renda com aluguel.

Houve também um grande aumento de domicílios improvisados a partir de 2016, e redução nos domicílios rústicos, isto porque os domicílios rústicos são mais prevalentes em áreas rurais e o processo de urbanização da população brasileira continua crescendo.

Cabe destacar que, para o IBGE, domicílios precários contabilizam tanto domicílios improvisados quanto domicílios rústicos. Domicílios improvisados são aqueles construídos em locais sem fins residenciais, como barracas, viadutos, galpões, prédios em construção, etc. Já domicílios rústicos são aqueles que não possuem a estrutura básica, tornando-os locais onde as condições são insalubres.

Contudo, há, ainda, uma subnotificação no número de moradias precárias, uma vez que as categorias de domicílios improvisados e domicílios rústicos não abarca as milhões de moradias construídas em “favelas, autoconstruídas com blocos sem revestimento, encravadas

entre outras construções, sem ventilação e iluminação, com umidade e sérios problemas de infiltração de água e que, eventualmente, podem estar situadas em áreas de risco” (FJP, 2022, p. 69).

Nesse sentido, o detalhamento do conceito de habitações inadequadas para a Fundação João Pinheiro é um pouco mais amplo que o utilizado no levantamento do PNAD e do CADÚnico:

A inadequação de moradias reflete problemas na qualidade de vida dos moradores: não estão relacionados ao dimensionamento do estoque de habitações e sim às suas especificidades internas. Seu dimensionamento visa ao delineamento de políticas complementares à construção de moradias, voltadas para a melhoria dos domicílios. (FJP, 2018, p. 19)

Por essa razão, a FJP elaborou também um relatório acerca da inadequação dos domicílios urbanos duráveis entre os anos de 2016 e 2019, incluindo categorias de inadequação: infraestrutura, edificações e fundiárias. A primeira diz respeito às habitações que não possuem acesso à infraestrutura urbana, tendo como subindicadores abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo e energia elétrica; a segunda representa as moradias que apresentam inadequações na estrutura do local, tendo os subindicadores: armazenamento de água, cômodos (exceto banheiros) servindo como dormitórios, ausência de banheiro de uso exclusivo, cobertura inadequada e piso inadequado; e, por fim, a inadequação fundiária, que é caracterizada por imóveis em terrenos não próprios.

Durante o período de 2016 a 2019, os dados de moradias inadequadas no Brasil coletados foram bastante alarmantes, apresentando uma crescente no número de habitações inadequadas e sem acesso ao mínimo de dignidade:

Tabela 1: Domicílios urbanos duráveis, segundo componentes da inadequação – Brasil – 2016 a 2019

Especificação	Ano			
	2016	2017	2018	2019
<b>Inadequações de Infraestrutura Urbana</b>	<b>13.920.361</b>	<b>14.225.490</b>	<b>13.683.449</b>	<b>14.257.395</b>
Abastecimento de água	10.535.753	10.929.414	10.293.491	10.725.833
Esgotamento Sanitário	4.543.831	4.551.437	4.736.936	4.916.086
Energia elétrica	400.407	419.290	456.109	406.143
Coleta de lixo	801.730	690.316	640.265	553.350

<b>Inadequações Edifícios</b>	<b>10.301.353</b>	<b>10.433.213</b>	<b>10.777.071</b>	<b>11.246.366</b>
Armazenamento	8.283.738	8.341.592	8.624.705	9.000.021
Cômodos servindo de dormitório	1.766.699	1.757.868	1.825.851	1.886.095
Ausência de banheiro	244.304	341.969	371.412	359.872
Cobertura inadequada	862.832	1.058.061	975.451	1.023.757
Piso inadequado	74.207	71.223	74.396	69.187
<b>Inadequação fundiária</b>	<b>2.514.972</b>	<b>2.884.350</b>	<b>2.996.006</b>	<b>3.557.117</b>
<b>Domicílios inadequados</b>	<b>23.072.869</b>	<b>23.665.050</b>	<b>23.668.325</b>	<b>24.893.961</b>

Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP), 2020.

Cabe salientar que para o cálculo das habitações inadequadas são considerados apenas moradias duráveis, ou seja, as moradias improvisadas e rústicas não são contabilizadas nesse total, assim como cômodos, pois estes estão inclusos nos números do déficit habitacional.

A partir dos números apresentados é possível ter uma real ideia do déficit e da inadequação das habitações no Brasil, sabemos que existe um grande desfalque no estoque de moradias disponíveis, principalmente nos grandes centros urbanos, mas, para além desse déficit no estoque, ainda há um gigantesco montante de unidades habitacionais que existem e não dão ao cidadão as condições consideradas básicas para que se viva com dignidade.

É possível ainda fazer uma reflexão quanto à conceituação de inadequação habitacional proposta pelos institutos de pesquisa. Os domicílios apontados como inadequados pela PNAD e pelo CADÚnico consideram apenas as inadequações na moradia em si, não comportando outros requisitos básicos para a garantia do direito à moradia, como acesso aos serviços básicos e aparelhos do Estado.

Com isso em mente, é importante entender quais medidas foram tomadas pelo Poder Público para que esse direito tão essencial para a vida com dignidade, e qual o verdadeiro impacto delas no montante do déficit e das inadequações habitacionais.

#### **4. POLÍTICAS PÚBLICAS ADOTADAS NO BRASIL**

##### **4.1. PRÉ-REDEMOCRATIZAÇÃO**

Com o processo de industrialização iniciado na década de 1930, começou a surgir um grande movimento de migração para as regiões industrializadas no Sudeste. Os brasileiros, que antes viviam no campo, passaram a se deslocar para as cidades em busca de

oportunidades, mas esses centros não tinham capacidade para comportar tamanho fluxo de pessoas.

Uma vez que o processo de ocupação dos centros urbanos brasileiros se deu em conjunto com a mudança das relações de trabalho decorrentes da industrialização, e tendo em vista a falta de estrutura urbana para comportar esse novo fluxo migratório, proliferaram-se os cortiços e habitações precárias, além da locação de locais já ocupados e a coabitação. (PONTES, 2012, p. 74).

Neste momento, o problema de falta de moradias, infraestrutura urbana e serviços começou a afetar mais intensamente esses locais. Contudo, não se via o déficit habitacional e a inadequação das unidades habitacionais como um problema de responsabilidade do Estado. Nesse sentido, “não há que falar em ‘direito à moradia’, como política pública. A habitação somente mais tarde seria reconhecida dentre o rol de necessidades ou estratégias de ação do governo.” (*Ibid.*, p. 76).

A primeira vez que a moradia se tornou uma questão de Estado foi no governo de Getúlio Vargas, conhecido como o “Estado Novo”. Tendo em vista o problema habitacional, os recursos dos Institutos de Aposentadoria e Pensões foram utilizados para construção dos primeiros conjuntos residenciais públicos para categorias profissionais, como ferroviários e bancários. Além disso, foi instaurada a Lei do Inquilinato, determinando o congelamento de aluguéis e impedindo a cobrança de tributos do locatário em relação ao imóvel. (SOARES, 2016, p. 28).

Anos depois, em 1946, foi instituída a Fundação Casa Popular, buscando enfrentar a crise habitacional, proporcionando a brasileiros e estrangeiros a oportunidade de adquirir ou construir moradia própria na zona urbana ou rural. Infelizmente, o programa foi mal executado, não havendo planejamento sistemático para alocação dos conjuntos residenciais. Somente estados com maiores recursos conseguiam apresentar dados objetivos sobre suas necessidades habitacionais e recebiam os investimentos, além de uma distribuição desigual em razão de clientelismo e ligação com partidos políticos. Antes de completar 20 anos de sua criação, a Fundação Casa Popular foi extinta.

Em 1964 foi criado o Banco Nacional de Habitação, que objetivava o financiamento e produção de empreendimentos imobiliários. Criou-se também o Sistema Financeiro de Habitação, órgão responsável pela captação de recursos e empréstimos imobiliários, os recursos que financiavam os empreendimentos advinham de cadernetas de poupança e do FGTS, e eram disponibilizados através do BNH.

Foi em decorrência de uma subdivisão na administração do SFH, as COHABs foram criadas. As companhias estaduais e municipais de habitação eram responsáveis por gerir a porção do sistema destinada à camada da população com renda baixa. Como o pré-requisito para a disponibilização dos recursos era que o comprador comprovasse sua capacidade de pagar pelo empréstimo, os adquirentes de habitações geridas pelas COHABs eram desfavorecidos e dificilmente eram contemplados com os recursos.

Com a forte crise econômica ocorrida no final da década de 70, que resultou em quedas drásticas nos salários, inflação e inadimplência, houve um grande aumento no valor das prestações de imóveis adquiridos pelo SFH. Logo, em decorrência do enorme saldo devedor e de diversos escândalos por desvios de recursos, em 1986 o BNH foi também extinto, mantiveram-se em funcionamento apenas as COHABs.

Todo esse cenário, acompanhado pelo salto na taxa de urbanização, levou parte da população para áreas ilegais, instalando-se em periferias insalubres e sem estrutura, com uma forte aceleração do processo de favelização. Os próximos anos foram de descentralização das políticas públicas relacionadas à moradia, e as gestões municipais passaram a desempenhar um papel mais ativo na questão habitacional.

#### 4.2. PÓS-REDEMOCRATIZAÇÃO

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988 as políticas públicas se limitaram aos financiamentos habitacionais, e o papel de construção das unidades habitacionais era de empreiteiras privadas.

Nesse mesmo período, com a redemocratização, houve o fortalecimento dos movimentos sociais voltados para a área de habitação, entre eles o Movimento Nacional da Reforma Urbana. Além disso, em 1996 ocorreu a Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos - Habitat II, onde se fixou importantes parâmetros para moradia digna.

Após a inclusão do direito à moradia como direito social na Constituição Federal, os próximos passos para o direito à cidade, à moradia e para o direito urbanístico, como se sabe, foram a criação do Estatuto das Cidades e do Ministério das Cidades.

Essas iniciativas promoveram a abertura de uma nova agenda de investimentos em habitação. Contudo, durante os primeiros governos eleitos, não houve uma grande preocupação com políticas públicas voltadas à moradia e habitação. A concessão de crédito para financiamentos imobiliários continuou sendo a principal política habitacional do Estado.

Em 2005 foi criado o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, através da Lei nº 11.124, que consiste em um sistema descentralizado e democrático que unifica políticas de habitação sociais e incentiva a produção de unidades habitacionais dignas para camadas mais pobres da população. O requisito para Estados e Municípios acessarem os recursos do fundo nacional é a instituição de conselhos e fundos estaduais ou municipais, assim como a elaboração de planos de Habitação de Interesse Social.

#### 4.3. MINHA CASA, MINHA VIDA E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

O maior projeto de habitação popular criado no Brasil foi o Minha Casa, Minha Vida, instituído em 2009 pelo governo Lula. O mote do programa era de incentivar a produção e aquisição de moradias para famílias de classe média e baixa, promovendo um direcionamento das unidades habitacionais construídas para as camadas sociais que normalmente não são absorvidas pelo mercado imobiliário.

O programa ofertou subsídios, aumentou o crédito disponível e reduziu os juros cobrados em financiamentos habitacionais. Havendo, inclusive, um fundo garantidor para suportar prestações em casos de inadimplência pelo desemprego ou outras situações eventuais que impedissem o beneficiário do financiamento de adimplir com suas obrigações.

A taxa de juros e o valor das prestações dependia da faixa de renda em que o comprador se encontrava no momento da concessão do financiamento, assim como o prazo de quitação do montante financiado. Foi previsto também que o valor mensal a ser despendido não poderia ultrapassar 30% da renda familiar.

A partir de 2017 houve uma mudança com relação às faixas de renda contempladas pelo programa, expandindo-as para famílias com renda mensal de até 9 mil reais - antes da mudança a renda era de até 5 mil -, além de um aumento no teto para o valor dos imóveis integrantes do programa com base no Índice Nacional da Construção Civil.

Apesar dos maciços investimentos para a construção de moradias populares, não foram criadas as condições necessárias para a efetivação do direito à moradia. O que se viu, na realidade, foi uma dinamização da construção civil, com a estimulação do mercado imobiliário.

É preciso questionar se o mutuário terá condições de cumprir as cláusulas acordadas no contrato de financiamento após alguns anos, diversas são as situações que podem fazer com que aquele comprador perca seu potencial de quitar o financiamento, como empregabilidade, situação econômica do País, políticas governamentais, etc. Pode-se pensar,

por exemplo, na situação vivida com a pandemia de Covid-19, onde uma parte da população acabou perdendo seus empregos.

Esse questionamento é proposto por Sérgio Iglesias Nunes de Souza, para ele essa capacidade do mutuário de quitar com seus compromissos:

Dependerá das condições de empregabilidade individual de cada um; da situação econômica do País, das taxas de juros e formas de sua amortização das tributações que recaem sobre o contribuinte, da política governamental e da condição que o País se apresenta, dentre outros fatores periféricos de estornos econômicos. O fato é que na liberdade de contratação agora autorizada pela referida legislação, a proposta Estatal é dar liberdade total de contratação dos agentes financeiros à sociedade. E, logicamente, o princípio da função social do contrato poderia, em tese, ser desvirtuado pelos interesses econômicos dos credores financeiros. (SOUZA, 2013, p.249-250).

Assim, além da oferta de financiamentos habitacionais em massa, seria necessário que fossem garantidas as condições para que aquele comprador mantenha o pagamento das prestações em dia durante toda a duração do financiamento.

Ademais, os empreendimentos do Minha Casa, Minha Vida também promoveram a tendência de periferização das populações mais pobres. Após o boom imobiliário, com o aumento exponencial no valor dos terrenos, o lucro das construtoras responsáveis pelos empreendimentos do MCMV advinha da redução dos custos da obra, uma vez que o preço final da unidade habitacional estava pré-determinado, e essa redução somente era possível com a compra de terras baratas, o que as afastava dos centros urbanos.

Com o afastamento dos grandes centros, outros problemas surgiam, como a falta de infraestrutura urbana e serviços básicos para a população já carente que passava a residir naquelas regiões periféricas.

Uma análise mais aprofundada do programa mostra que, apesar de ter sido um grande avanço para as políticas públicas voltadas à moradia e habitação, a lógica empresarial adotada acarretou outros problemas para a população contemplada por ele. O espaço urbano e sua construção sofreram reflexos com essa escolha das construtoras de implementar os empreendimentos em locais distantes e, muitas vezes, sem a infraestrutura necessária.

O segundo mandato de Lula também foi responsável por outra política bastante importante para o direito urbanístico e para o direito à cidade com a instituição das Leis nº 11.952 e 11.977, de 2009.

Trata-se da regularização fundiária, prevista no art. 2º, XIV, do Estatuto das Cidades, e disposta pela lei supracitada. A regularização é um conjunto de medidas jurídicas, sociais,

ambientais e urbanísticas que tem como objetivo regularizar assentamentos irregulares e a titulação desses para seus ocupantes.

Mais a frente, em 2017, houve uma reconfiguração desse instrumento através da Lei Federal nº 13.465/2017, com o objetivo de simplificar os processos previstos, ampliando o escopo do instrumento. Através dessa alteração criaram-se dois procedimentos diferentes: a regularização fundiária de interesse social, focada em núcleos urbanos informais de baixa renda, e a regularização fundiária de interesse específico, aplicável aos assentamentos que não se enquadram no interesse social. (SOTTO, 2021, p. 8).

Sabe-se que um grave problema nas cidades brasileiras mais urbanizadas é a ocupação irregular, e a maioria dos que ocupam esses locais são pessoas de baixa renda que não têm oportunidades e condições de ingressar ou adquirir moradias formais.

Estes locais, por muitas vezes, não têm a estrutura básica necessária para uma vida digna, faltando energia elétrica, rede de saneamento, segurança e serviços. Por outras vezes, essas ocupações se dão em locais de alto risco, como encostas de morros, beiras de córregos ou áreas de baixada que podem sofrer com inundações. Além disso, ainda existem ocupações em área de preservação ambiental, representando um risco ao meio ambiente.

O alvo da regularização fundiária com interesse social é o público menos favorecido e moradores dessas ocupações irregulares. Quando for possível, não havendo risco à população residente ou ao meio ambiente, a regularização fundiária deve ser utilizada, garantindo o direito à moradia, e não se excluindo a obrigação de investimento em serviços públicos no local, efetivando uma moradia digna.

Conforme o Item 78 da Exposição de Motivos da Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016, que posteriormente foi convertida na Lei nº 13.465/17, a Reurb-S é uma iniciativa que:

ultrapassa os aspectos meramente jurídicos da titulação daqueles que irregularmente detêm imóveis públicos ou possuem imóveis privados e, assim, contempla medidas urbanísticas, ambientais e sociais, que visam à regularização dos núcleos urbanos informais, instituto jurídico novo, em verdadeiro esforço de reurbanização do País

A Lei nº 13.465/2017 especifica diversos objetivos para a regularização fundiária urbana em seu art. 10, entre eles:

I - identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior;

- II - criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes;
- III - ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados;
- IV - promover a integração social e a geração de emprego e renda;
- [...]
- VI - garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas;
- VII - garantir a efetivação da função social da propriedade;
- VIII - ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes;

Alguns são os instrumentos previstos para que os objetivos acima elencados sejam, de fato, efetivados, podendo-se destacar a concessão de direito real de uso, a concessão de uso especial de moradia, a desapropriação por interesse social, a desapropriação em favor dos possuidores, a alienação de imóvel pela administração pública diretamente para seu detentor, legitimação da posse e a legitimação fundiária, a usucapião, etc.

A alteração que a lei de regularização fundiária passou em 2017 acelerou alguns procedimentos para a Reurb, mas não priorizou os investimentos necessários para trazer cidadania àqueles que tiveram o título reconhecido administrativamente, como energia elétrica, saneamento básico, abastecimento de água, transporte público, etc.

A regularização fundiária de interesse social (Reurb-S) é um instrumento voltado especificamente para núcleos urbanos informais ocupados por pessoas de baixa renda, e, especialmente nesse tipo de Reurb, é necessário que o Poder Público promova a integração social daquela área, implementando obras de infraestrutura essencial aos moradores e ofertando os serviços públicos básicos para uma vida com dignidade.

Além da regularização urbanística instituída pela Reurb, é possível regularizar a área do município através da criação de lei específica para a instituição da Zona Especial de Interesse Social, como prevê a Lei nº 11.977/2009.

Esses instrumentos, que já estava previsto desde a criação do Estatuto das Cidades, têm como finalidade tornar a cidade clandestina e irregular em cidade legal, expandindo o direito à cidadania e à cidade para a população que se viu obrigada a ocupar áreas irregulares para terem um teto sob suas cabeças e promovendo desenvolvimento urbano naquele local.

A ZEIS deve ser regulamentada complementarmente por legislação municipal pois é um instrumento de zoneamento, a lei complementar ou plano diretor deve estabelecer a área abrangida pela Zona, assim como suas características e instrumentos de política urbana que serão utilizados nela.

Estes instrumentos foram algumas das políticas de Estado que tiveram maior impacto na situação do déficit e inadequação habitacional no Brasil. Contudo, para que haja um real

impacto na vida da população contemplada por esses instrumentos, é preciso que o Poder Público os utilize de forma conjunta com outras políticas públicas. Somente ofertar meios de aquisição ou regularizar a situação da área ocupada, sem a oferta de equipamentos e serviços públicos, poderá acarretar no enfraquecimento generalizado e perpetuação da marginalização desses cidadãos.

## **5. O CASO DA CIDADE DE CURITIBA**

### **5.1. COMPANHIA DE HABITAÇÃO POPULAR DE CURITIBA (COHAB - CT)**

Em Curitiba, a principal responsável pelos projetos e políticas públicas voltadas para a área da habitação é a Companhia de Habitação Popular de Curitiba, COHAB-CT. Criada no mesmo período em que se regulamentava o Plano Diretor de Urbanismo da cidade, o seu objetivo era o de elaborar e gerenciar a implementação das políticas públicas habitacionais que favoreceriam a população de baixa renda. A Companhia, fundada em 1965, já atendeu mais de 165 mil famílias durante sua história.<sup>1</sup>

Até os anos de 1980, a COHAB era exclusivamente um agente financeiro e promotor do Sistema Financeiro de Habitação e, com o passar dos anos, assumiu também o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social. (CARVALHO; SUGAI, 2013, p. 5).

Hoje, ele atua em conjunto com outros órgãos da estrutura do município, vinculando o direito à moradia ao planejamento e às políticas de desenvolvimento social e urbano, integrando-se com o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba e com a Fundação de Ação Social, além das secretarias de Saúde e Educação.

As camadas mais carentes são prioritárias no atendimento da COHAB, que se dedica principalmente a projetos de urbanização de vilas, reassentamento de famílias em situação de risco ou insalubridade, regularização fundiária e construção de unidades habitacionais para famílias cadastradas em seus programas.

Dentre os projetos entregues pela COHAB, nos seus mais de 50 anos de história, estão a Vila Nossa Senhora da Luz, na região da CIC, o projeto Bairro Novo, no Sítio Cercado, e milhares de moradias populares no bairro Tatuquara.

Todos esses projetos têm em comum um ponto bastante explícito da política habitacional da cidade de Curitiba, que é a periferização das populações de baixa renda. Na

---

<sup>1</sup> Sobre a Cohab. Disponível em < <https://www.cohabct.com.br/?p=1873> >. Acesso em 03/01/2023.

época que foram realizados, todos os projetos se deram em áreas distantes, isoladas e desconexas do centro urbano da capital do estado. Os mais pobres foram empurrados para as bordas do Município. (ALBUQUERQUE, 2007, p. 113).

Curitiba, assim como qualquer outra grande cidade brasileira, apesar de ser considerada uma cidade-modelo no que diz respeito ao planejamento urbano, cresceu de maneira desigual, empurrando sua população mais pobre para as periferias, alocando-os em regiões distantes e menos urbanizadas.

A questão habitacional foi uma falha no processo de planejamento urbano da capital paranaense, além da periferação devido a dificuldade de acesso à terra urbana em meio a uma valorização das áreas centrais da cidade, a ausência de projetos para lidar com o crescimento populacional empurrou o problema habitacional de Curitiba para as bordas, afetando também toda a região metropolitana. (AULER, 2017, p. 81).

Pode-se dizer que, durante sua história, a COHAB - CT focou-se em três abordagens diferentes e graduais para a política habitacional de Curitiba. A primeira abordagem foi a de remoção das favelas, tendo ocorrido até o final da década de 1970, onde a principal política era de criação de conjuntos habitacionais destinados à eliminação das favelas. Essa primeira fase de iniciativas do município foi responsável pela criação da Vila Nossa Senhora da Luz, que no futuro tornou-se a Cidade Industrial de Curitiba. Outros núcleos habitacionais foram criados na época com o mesmo objetivo, contemplando os bairros Boqueirão, Barreirinha, Santa Amélia e Campo Alegre.

Essa política, contudo, não surtiu o efeito esperado. Isto porque apesar da política de desfavelamento ter alcançado cerca de 50% dos domicílios presentes em favelas quando o projeto iniciou, o crescimento no número de favelas não se estagnou, havendo um acréscimo de quase 2 mil domicílios irregulares na cidade. O problema habitacional não chegou nem perto de ter uma resolução. (ALBUQUERQUE, 2007, p. 77).

Já nos anos 80, a política de habitação na cidade de Curitiba foi outra. A segunda fase das políticas públicas tomadas pela COHAB na cidade consistiu na urbanização, regularização e produção de lotes. Nesse momento a política habitacional centrou-se maciçamente em produzir lotes urbanizados e regularizar favelas, além de criar o Fundo Municipal de Habitação e instituir parcerias público-privadas.

E na década de 1990 essas parcerias foram o mote da política pública de habitação da cidade, tendo em vista a falta de recursos no Sistema Financeiro de Habitação, o programa Parceria com a Iniciativa Privada foi responsável por mais de 33% dos lotes produzidos naquele período no Projeto Sítio Cercado. (*Ibid.*, p. 86)

Apesar de os lotes produzidos nessas parcerias serem vendidos pela empresa privada responsável pela construção, os lotes foram incorporados à produção habitacional da COHAB-CT por atenderem a fila de cadastrados da Companhia. A empresa privada e o morador cadastrado na fila firmam um contrato de compra e venda sem qualquer intermediação da COHAB. Na prática, a parceria se dava quando a COHAB oferecia às empresas privadas a fila de cadastrados.

Após 2007, o Fundo Municipal de Habitação passou por uma reformulação e se tornou o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS), atendendo a exigência para o acesso ao Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. Sua principal fonte de arrecadação é o mecanismo de solo criado, ou potencial construtivo. A COHAB é o agente operador, e tem representação no conselho que o administra, assim como outros órgãos responsáveis pelas políticas de planejamento urbano do município, setores públicos, privados e movimentos populares.

Para a gestão de 2021-2024 da COHAB, somando-se os projetos concluídos, suspensos, em execução, licitação e em fase inicial de estruturação, devem ser criadas 767 unidades habitacionais, além de obras de infraestrutura que devem beneficiar mais de 9 mil famílias<sup>2</sup>.

Contudo, apesar dos diversos empreendimentos em andamento, a fila da COHAB-CT soma mais de 40 mil famílias. Apesar de não faltarem habitações para esse montante de famílias, o principal problema encontrado é a oferta de empreendimentos para famílias de classes mais baixas, entre zero e dois salários mínimos.<sup>3</sup>

Alguns projetos da COHAB-CT em andamento chamam atenção no que diz respeito à garantia do direito à moradia digna e à cidade, principalmente pelo marco legal que os justifica. Atualmente, o maior projeto de habitação e urbanização da cidade é o Bairro Novo da Caximba.

## 5.2. DÉFICIT E INADEQUAÇÕES HABITACIONAIS NO MUNICÍPIO DE CURITIBA

Todavia, antes de analisar o projeto e seu impacto, é preciso entender a necessidade habitacional do município e de sua região metropolitana. Curitiba é uma das maiores capitais

---

<sup>2</sup> Ações e Programas. Disponível em: <<https://www.cohabct.com.br/?p=2588>>. Acesso em 03/01/2023.

<sup>3</sup> Falta de moradia é problema crônico de grandes cidades como Curitiba. RPC, Curitiba, 19 de janeiro de 2023. Disponível em: <<https://globoplay.globo.com/v/11293946/>>. Acesso em: 20/01/2023.

brasileiras em termos de população e é tida como um modelo de planejamento urbano, mas sabe-se que, apesar do esforço urbanístico, a cidade apresenta diversos problemas sociais, entre eles a efetivação do direito à moradia.

Segundo dados da Fundação João Pinheiro, obtidos através da Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios, Curitiba e Região Metropolitana registraram um déficit de 78.269 habitações no ano de 2016, sendo 75.756 na área urbana e 2.513 na área rural.

No ano de 2017 os números tiveram uma leve redução, registrando 77.816 habitações em déficit total, sendo 71.236 na área urbana e 6.580 na área rural. Contudo, no ano de 2018, os números voltaram a subir, somando-se área urbana e rural, o total do déficit foi de 84.596 habitações naquele ano. Houve um aumento significativo no déficit urbano, com 80.100 habitações, e uma redução na área rural, que registrou 4.497 habitações em situação de déficit.

Já em 2019, notou-se uma estabilização, foram 80.028 habitações em déficit na área urbana e 4.076 na área rural, somando 84.104 habitações em déficit no total.

Vale lembrar que, além do desfalque do número total de moradias disponíveis, para que se possa garantir a efetividade do direito à moradia digna, é necessário que essas unidades habitacionais estejam dentro de um padrão mínimo. Assim, faz-se essencial analisar também as moradias consideradas inadequadas para uma vida com civilidade.

Sabe-se que existem três tipos de inadequação dos domicílios: inadequação estrutural; inadequação edilícia; e inadequação fundiária.

Foram registrados 193.999 domicílios urbanos duráveis inadequados no ano de 2016 na cidade de Curitiba e região metropolitana, o que representou 17,18% dos domicílios totais. Desse número, 29.669 eram inadequados do ponto de vista fundiário, ou seja, se encontravam em terrenos impróprios. 40.636 domicílios possuíam infraestrutura inadequada, dentre eles mais de 30 mil domicílios não tinham acesso à abastecimento de água, cerca de 10 mil estavam fora da rede de esgotamento sanitário e quase 24 mil domicílios não estavam inseridos na rede elétrica. Quanto aos domicílios com inadequação edilícia, 135.175 foram totalizados, entre eles mais de 100 mil não tinham estrutura para armazenar água, 26.448 tinham cômodos servindo como dormitórios, mais de 15 mil tinham coberturas inadequadas e mais de mil não tinham banheiros.

O número de domicílios inadequados aumentou consideravelmente nos anos subsequentes. Em 2017 foram registrados 233.635 domicílios inadequados em Curitiba e região, representando 20,66% do total. Dentre eles, 58.899 estavam situados em terrenos inadequados. 54.547 apresentavam inadequação estrutural, sendo que 43.136 não possuíam acesso à abastecimento de água, 11.138 não estavam na rede de esgotamento sanitário, 2.264

não tinham acesso à coleta de lixo, e 23.831 não estavam na rede elétrica. Ainda, 149.584 domicílios apresentavam inadequações edilícias, destes: 123.416 não tinham armazenamento de água, 23.918 utilizavam cômodos como dormitórios, 16.086 tinham coberturas inadequadas e em 1.211 os banheiros estavam ausentes.

Já em 2018, 282.086 domicílios curitibanos eram inadequados, somando 24,86% do total. Entre eles, 95.690 apresentavam inadequações estruturais, sendo 69.954 relativos ao abastecimento de água, 11.184 ao esgotamento sanitário, 6.513 à coleta de lixo e 46.119 ao acesso à energia elétrica. Outros 157.782 apresentavam inadequações edilícias, 118.731 não tinham armazenamento de água, 37.104 tinham cômodos servindo de dormitórios, 12.994 tinham coberturas inadequadas e 521 não tinham banheiros. Ainda, 58.899 estavam em áreas impróprias.

Por fim, no ano de 2019 foram considerados inadequados 296.325 domicílios, representando 24,81%, mostrando que, apesar do aumento bruto, houve uma redução percentual relativamente ao total de domicílios da capital e região metropolitana. Foram 105.698 domicílios com inadequação estrutural, sendo que 77.517 não tinham abastecimento de água, 16.735 não tinham acesso ao esgotamento sanitário e 33.461 apresentavam inadequação relativa à rede elétrica. 169.302 domicílios possuíam inadequações edilícias, 137.343 relativas ao armazenamento de água, 18.481 a cômodos servindo de dormitórios, 19.281 à cobertura inadequada, 639 ao acesso de banheiros e 432 relativos a piso inadequado. Outros 59.228 domicílios apresentavam inadequações fundiárias.

Através dos números apresentados é possível ter um panorama do problema de moradias na cidade de Curitiba. Apesar de não estar entre as piores capitais do país, as moradias inadequadas na cidade e sua região metropolitana totalizam quase 25% do total e o déficit habitacional quantitativo também é bastante significativo. Ademais, com o Censo de 2022, que refletirá as consequências da pandemia de Covid-19, a tendência é de aumento no déficit e inadequações habitacionais.

### 5.3. O EXEMPLO DO BAIRRO NOVO DA CAXIMBA

Conforme o documento produzido pela Prefeitura de Curitiba, juntamente com a COHAB-CT e IPPUC, o Projeto Gestão de Risco Climático Bairro Novo do Caximba busca aumentar a resiliência urbana através da preservação, conservação, recuperação e melhoria ambiental da bacia hidrográfica dos rios Barigui e Iguaçu, promovendo também o

desenvolvimento social, econômico e de lazer da Vila 29 de Outubro e adjacentes. (CURITIBA, 2019, p. 16).

A Vila 29 de Outubro está consolidada e instalada em uma área de proteção ambiental. Além disso, a área sofre com alagações e inundações, e as habitações ali presentes são majoritariamente precárias e inadequadas para a vida com dignidade. A situação de habitabilidade dos cidadãos da região está ligada diretamente com a renda baixa com que as famílias vivem.

Diante do perfil dos moradores e da área ocupada irregularmente, a Prefeitura de Curitiba, em parceria com a Agência Francesa de Desenvolvimento, desenvolveu um projeto de intervenção, buscando, além de corrigir e minimizar os riscos ambientais, melhorar a urbanização, promovendo inclusão social, econômica e ambiental, assim como condições adequadas de moradia, infraestrutura urbana e serviços públicos.

O plano desenvolve-se em três principais etapas, sendo a macrodrenagem e recuperação ambiental, infraestrutura urbana e a infraestrutura social, havendo divisões internas na implementação dessas etapas no andamento do projeto, com previsão para finalização de todas as etapas até 2025.

A COHAB pretende retirar e reassentar 1.037 domicílios irregulares instalados em área de proteção permanente e sujeitos à inundações por se encontrarem às margens da bacia hidrográfica. Após a liberação dessa área, será realizada a implantação de bacias de espraçamento e contenção de cheias, e corredor ecológico, ao longo do Rio Barigui. Assim como a construção de um dique de contenção de cheias e um canal de macrodrenagem. Nessa área será construído um parque linear com equipamentos de bem-estar e lazer, como academias ao ar livre, quadras esportivas e um centro de capacitação e convívio para a comunidade.

O projeto promete a construção de 110 novas unidades habitacionais, além da titulação através de regularização fundiária de centenas de outras unidades, reassentado um total de 1.137 domicílios. Essa etapa também contará com a implementação de rede de saneamento básico, abastecimento de água e coleta de esgoto, todas realizadas pela Sanepar.

Durante as fases iniciais, foi realizado um mapeamento de todos os imóveis da região, totalizando 1.693, além disso, foi realizado também o cadastramento de 1.006 famílias moradoras da área. O levantamento dos dados dos moradores feito pela prefeitura mostra a situação de vulnerabilidade social dessas pessoas, visto que apenas 7,2% delas estavam inseridas no mercado de trabalho formal. A grande maioria das famílias têm renda bruta de

até R\$1.800,00, e, como se sabe, essas famílias normalmente não conseguem acessar o mercado imobiliário formal.

Considerando o tamanho da área que o projeto envolve, o projeto prevê que o aperfeiçoamento das estruturas de serviços públicos já presentes na região, que conta com Unidade de Saúde, Centro Municipal de Educação Infantil, Escola Municipal e Centro de Referência de Assistência Social. Os equipamentos já existentes serão reaproveitados, mas passarão por ampliações e reformas.

Para a implementação desse ambicioso projeto de urbanização, são utilizados como justificativa diversos instrumentos legais de gestão ambiental, desapropriação, regularização fundiária, reassentamento e trabalho social.

As leis federais nº 4.132/1962 e nº 9.785/1999, complementadas pelo Decreto-Lei Federal nº 3.365/1941, e os Decretos Municipais nºs 985 e 489, de 2019, viabilizam a desapropriação de áreas privadas pelo interesse social e utilidade pública.

Quanto às áreas de regularização fundiária, o marco legal utilizado pelo plano é a Lei Federal nº 13.465, de 2017, que instituiu a regularização fundiária urbana de interesse social - Reurb. A Prefeitura realizou o parcelamento do solo para fins de regularização fundiária por meio do Decreto Municipal nº 1.442, de 2005, e criou o setor especial de habitação de interesse social (SEHIS), conforme exige seu Plano Diretor, disposto na Lei Municipal nº 14.771, de 2015, através do Decreto Municipal nº 688 de 2018.

Com relação ao reassentamento, a Prefeitura utiliza os parâmetros dispostos na Portaria Federal nº 317, de 2013, que dispõe procedimentos e medidas a serem adotados em deslocamentos involuntários para a garantia do direito à moradia, criada com base na Resolução Recomendada nº127/2011, do Conselho Nacional das Cidades.

O projeto também prevê a participação da comunidade, promovendo a participação social da população que ali vive nos processos de decisão, implementação, manutenção e acompanhamento dos bens e serviços previstos na intervenção. Para isso, foram realizadas consultas à população e criada uma comissão de representantes, além da realização de reuniões, disponibilização de linhas de atendimento, oficinas, visitas domiciliares, palestras, etc.

O plano apresentado para o Novo Bairro do Caximba é bastante detalhado e traz diversas ações para solucionar o problema urbano e social da região, tendo embasamento legal abundante e propondo medidas para garantir não só um imóvel onde se possa morar, mas todo um ecossistema para a população da área, com serviços públicos e equipamentos necessários para a garantia do direito à moradia adequada e à cidade.

O orçamento inicial do projeto é de 38.1 milhões de euros, quase 210 milhões de reais, e o investimento virá por meio do financiamento feito com a Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD), e outros 52.3 milhões de reais serão disponibilizados pelo município.<sup>4</sup> Contudo, sabe-se que projetos públicos de grande impacto nem sempre cumprem o orçamento inicialmente previsto, havendo diversos gastos extras, e, por muitas vezes, desvios de verba. A conclusão do projeto, que está prevista para 2025, também pode levar mais tempo que o planejado, o que também é muito comum em obras públicas.

Estando o projeto ainda em fase inicial de implementação, é difícil prever se os planos apresentados pelos órgãos municipais se concretizaram de forma tão rápida e com os recursos já disponibilizados, somente o tempo dirá se o projeto será concluído dentro das diretrizes apontadas.

## 6. CONCLUSÃO

A crise habitacional brasileira tem origem desde muito antes da redemocratização e da inclusão do direito à moradia expressa na Constituição de 1988, e, infelizmente, não mostra sinais de diminuição, visto que os números mais atualizados demonstram uma crescente. Deduz-se que a próxima pesquisa nacional de amostra de domicílios terá números ainda mais alarmantes, dada a crise humanitária mundial causada pela pandemia, que fez com que muitas pessoas perdessem seus empregos e fonte de renda.

Demonstrou-se que, para ser considerada digna, a moradia deve ter a segurança da posse, disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura, economicidade, habitabilidade, acessibilidade, localização e adequação cultural, contudo, isso não é visto em um número significativo das moradias brasileiras.

As políticas públicas implementadas no âmbito da habitação não são suficientes para resolver o problema, principalmente quanto às camadas mais pobres, que sofrem mais fortemente com a falta de moradias e com moradias inadequadas, muitas vezes sem acesso à infraestrutura urbana básica e equipamentos estatais de garantia à cidadania.

Além de insuficientes, algumas políticas públicas adotadas no Brasil durante os anos provocaram outros problemas sociais em decorrência da periferização dessas populações, que foram afastadas dos centros urbanos para regiões periféricas, afastadas e menos urbanizadas.

---

<sup>4</sup> Comunidade celebra o início das obras do Bairro Novo do Caximba. Curitiba, 03 de outubro de 2022. Disponível em: <<https://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/comunidade-celebra-o-inicio-das-obras-do-bairro-novo-do-caximba/65617>>. Acesso em: 04/01/2023.

Outras iniciativas, todavia, mostram-se promissoras, como o caso da reurbanização e regularização fundiária do Bairro da Caximba, em Curitiba, especificamente a Vila 29 de Outubro, onde a Prefeitura da cidade e sua Companhia de Habitação Popular desenvolveram um projeto bastante completo que visa a garantia do direito à moradia e do direito à cidade.

O projeto prevê não só a regularização das ocupações irregulares, como a construção de habitações adequadas e em áreas seguras, parques, serviços e equipamentos públicos, integração da comunidade, oportunidades de capacitação e incentivo ao trabalho, além da importante iniciativa de proteção ambiental da bacia hidrográfica que percorre a área. As construções dessa grande iniciativa de promoção de direitos iniciou recentemente e, ao menos no papel, se mostra efetiva, apesar de ter um custo alto e estar numa área mais afastada do centro urbano.

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Aline Figueiredo de (2007). A questão habitacional em Curitiba: o enigma da cidade modelo. Dissertação de Mestrado em Arquitetura e Urbanismo. Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, SP.

AULER, Mariana Marques (2017). Tradição, planejamento estratégico e reforma urbana no plano diretor de Curitiba: uma análise das interseções entre direito e política na cidade. Dissertação de Mestrado em Direito. Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, PR.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 10/01/2023.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009. Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal; altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11952.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11952.htm)>. Acesso em 12/01/2023.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009 (PMCMV). Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm)>. Acesso em 08/01/2023.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm)>. Acesso em: 09/01/2023.

\_\_\_\_\_. MPV 759, de 22 de dezembro de 2016. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, e dá outras providências. Disponível em: <

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm)>. Acesso em: 01/02/2023.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Direito à moradia adequada. – Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013.

BONDUKI, Nabil Georges. Dos movimentos sociais e da luta pela reforma urbana na Constituinte ao Estatuto da Cidade (1981-2001). A luta pela reforma urbana no Brasil: do seminário de habitação e reforma urbana ao plano diretor de São Paulo. Tradução. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018.

CARVALHO, André de Souza; SUGAI, Maria Inês. A produção da cidade segregada: o caso de Curitiba. II Simpósio de Estudos Urbanos: A dinâmica das cidades e a produção do espaço, 2013.

CURITIBA. Câmara Municipal de Curitiba. Lei nº 14.771, de 17 de dezembro de 2015. Dispõe 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. Disponível em: <<https://legisladocexterno.curitiba.pr.gov.br/>>. Acesso em: 14/01/2023.

CURITIBA. Prefeitura Municipal de Curitiba. Plano de Ação para Reassentamento. Projeto de Gestão de Risco Climático Bairro Novo da Caximba, 2019. Disponível em: <[https://utag.ippuc.org.br/wp-content/uploads/novo-caximba-afd/D785\\_002\\_BR.pdf](https://utag.ippuc.org.br/wp-content/uploads/novo-caximba-afd/D785_002_BR.pdf)>. Acesso em 24/12/2022.

DIAS, Daniella Maria dos Santos. O direito à moradia digna e a eficácia dos direitos fundamentais sociais. Revista do Ministério Público do Estado do Pará, v. 5, n. 1, p. 65-76, 2010.

DIAS, Maria Tereza Fonseca; DE SOUZA, Clara Cirqueira. A regularização fundiária urbana na Lei nº 13.465/2017: análise da adequação de seus instrumentos à política urbana constitucional. Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade, 2019.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Metodologia do déficit habitacional e da inadequação de domicílios no Brasil – 2016-2019 / Fundação João Pinheiro. – Belo Horizonte: FJP, 2020.

\_\_\_\_\_. Déficit habitacional no Brasil – 2016-2019 / Fundação João Pinheiro. – Belo Horizonte: FJP, 2021.

\_\_\_\_\_. Déficit habitacional no Brasil 2015/ Fundação João Pinheiro, Diretoria de Estatística e Informações. - Belo Horizonte : FJP, 2018.

\_\_\_\_\_. Ensaios e discussões sobre o déficit habitacional no Brasil / organizado por Eleonora Cruz Santos. - Belo Horizonte : Fundação João Pinheiro, 2022.

MARÇAL, Thaís Boia (2015). O princípio da não remoção como concretizador do direito fundamental social à moradia digna. Monografia de Pós-Graduação *lato sensu* em Direito da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ.

NACIONES UNIDAS. Derechos humanos. Compilação de instrumentos internacionais de Direitos Humanos. Provedoria dos Direitos Humanos e Justiça, 1. ed, Timor Leste, 2011.

ONU - Organização das Nações Unidas. Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU. Disponível em: <<http://www.onu-brasil.org.br/documentos/direitos-humanos.php>>. Acesso em: 27 de julho de 2020.

PEREIRA, Anete Marília; PEREIRA, Raimara Gonçalves. Habitação de interesse social e os impactos para os serviços públicos. *Conhecimento & Diversidade*, v. 11, n. 25, p. 146-164, 2020.

PONTES, Daniele Regina (2012). Direito à moradia: entre o tempo e o espaço das apropriações. Tese de Doutorado em Direito. Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, PR.

SOTTO, Débora. Fontes de custeio da REURB: O papel dos municípios. In REURB: Regularização Fundiária Urbana: aspectos teóricos e práticos, orgs. Sílvia Cappelli, André Dickstein, Paulo Locatelli, Alexandre Gaio, 6-20. – Rio de Janeiro, RJ: MPRJ, IERBB, ABRAMPA, MPSC, 2021.

SANTANA, Rhaiana Bandeira (2020). Análise dos indicadores de déficit habitacional e inadequação de domicílios. Dissertação de Mestrado em Arquitetura e Urbanismo. Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília, Brasília, DF

SANTIN, Janaína Rigo; COMIRAN, Rafaela. Direito urbanístico e regularização fundiária. *Revista de Direito da Cidade*, v. 10, n. 3, p. 1595-1621, 2018

SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental à moradia aos vinte anos da Constituição Federal de 1988: notas a respeito da evolução em matéria jurisprudencial, com destaque para a atuação do Supremo Tribunal Federal. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*, Belo Horizonte, v. 2, n. 8, out. 2008.

SOARES, Christiane Júlia Ferreira (2016). Direito à moradia e políticas públicas habitacionais: uma crítica da atuação do Estado na efetivação do direito fundamental

.Dissertação de Mestrado em Direito. Pós-Graduação em Direito da Fundação Mineira de Educação e Cultura de Minas Gerais - FUMEC, Belo Horizonte, MG.

SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes De. Direito à Moradia e de Habitação: Análise comparativa e suas implicações teóricas e práticas com os direitos da personalidade. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

VALENÇA, Márcio Moraes. Anotações críticas acerca da política habitacional brasileira. Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar. Belo Horizonte: Fórum, p. 341-354, 2014.