

ANÁLISE DOS PLANOS LOCAIS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL DE CURITIBA, FLORIANÓPOLIS E PORTO ALEGRE

ANALYSIS OF LOCAL PLANS FOR SOCIAL HOUSING IN CURITIBA, FLORIANÓPOLIS AND PORTO ALEGRE

Ricardo Felipe Nascimento Calixto Alves Machado¹
Rafael Kalinoski²

RESUMO

O trabalho aborda a temática da habitação na cena brasileira e as soluções adotadas pelas capitais do sul do país frente às demandas de habitação de interesse social. Para isso, com intuito de formar referencial teórico, inicia buscando compreender, sucintamente, quais são as funções de uma habitação. Segue abordando o dever legal do estado em proporcionar condições para que toda a sua população possa ter essa demanda suprida. Apresenta alguns aspectos históricos, tanto do mundo como do Brasil, que resultaram em uma extrema carência de habitação nos grandes centros urbanos e, notadamente, na população de menor renda. Passa então a abordar a Habitação de Interesse Social (HIS) no Brasil, a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e a análise dos planos locais de habitação de interesse social (PLHIS) das cidades de Curitiba, Florianópolis e Porto Alegre. É apresentada a metodologia utilizada, a fim de cumprir os objetivos, os resultados alcançados e as considerações finais.

Palavras-chave: habitação; desenvolvimento social; gestão.

ABSTRACT

To construct a theoretical framework, the study begins by examining the functions of housing in a succinct manner. It then addresses the state's legal obligation to provide conditions that ensure the housing needs of its entire population are met. The work presents historical aspects—both global and within Brazil—that have contributed to a severe housing shortage in major urban centers, particularly among low-income populations. The study subsequently evaluates Social Housing in Brazil, detailing the establishment of the National System of Social Housing (SNHIS) and analyzing the local social housing plans (PLHIS) of the cities of Curitiba, Florianópolis, and Porto Alegre. Finally, it outlines the methodology used to achieve the research objectives, presents the results obtained, and offers concluding observations.

Keywords: housing; social development; management.

¹ Administrador de empresas; especialista em Administração Pública, funcionário público municipal da Companhia de Habitação Popular de Curitiba (Cohab CT).

² Arquiteto e urbanista pela UFFS. Mestre em Planejamento Urbano pela UFPR. Doutor em Gestão Urbana pela PUCPR. Professor no Instituto Municipal de Administração Pública. Orientador do trabalho.

1 INTRODUÇÃO

Ao analisar a trajetória histórica da habitação, percebe-se uma clara transformação ao longo do tempo. Ciências como engenharia e arquitetura poderão abordar a questão sob a perspectiva da evolução de técnicas e materiais de construção, a fim de atender com maior assertividade uma determinada necessidade. Contudo, para o estudo aqui proposto, inicialmente será enfatizada sua função, ou seja, qual a razão de existir de uma habitação? A resposta a esse questionamento, bem como a consideração da função social do estado, ajudará a delimitar o tema do presente trabalho, qual seja: a habitação na cena brasileira e as soluções adotadas pelas capitais do sul do país frente às suas demandas.

Assim, ao se constatar as funções da habitação, e, desse modo, sua justificativa de existir, percebe-se a clara necessidade que todo indivíduo possui em sua relação. Ainda, continuando sob um viés histórico, considerando que desde os primórdios da humanidade sempre se viveu coletivamente, mesmo que, inicialmente, em pequenos grupos, em salto cronológico, ao organizarmos a sociedade sob a égide do Estado, este precisa oferecer condições para que cada membro possa ter suas necessidades habitacionais satisfeitas.

Dessa sorte, o objetivo geral é descrever sobre habitação e como a política de habitação de interesse social está estruturada no Brasil e o objetivo específico é analisar o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) de Curitiba, Florianópolis e Porto Alegre. Cabe destacar que não serão abordados posicionamentos políticos ideológicos, nem a análise de políticas de governo. O escopo será a análise da política pública: habitação.

2 METODOLOGIA DA PESQUISA

O estudo da habitação e suas funções representa um campo interdisciplinar, podendo ser abordado pela história, sociologia, antropologia, arquitetura, engenharia, entre outras. Cada disciplina apresenta uma leitura distinta, e/ou complementar, a fim de atender ao interesse a que se propõe. Ainda assim, sinteticamente, algumas dessas funções devem ser apresentadas para que se paviamente entendimento prévio, necessário à adequada compreensão do trabalho em âmbito geral.

Nesse sentido, enquanto Bonduki (1994, p. 35) considera a partir de uma perspectiva mais física, abrigo e proteção, autores como Kowaltowski (2006, p. 42), Rolnik (2015, p. 58) e Silva (2012, p. 90) enfocam os aspectos mais voltados às interações sociais; fortalecimento dos laços familiares, status social e identidade cultural, e expressão cultural e prática cerimonial, respectivamente. Ainda pela ótica humanística, Souza (2010, p. 47) enfatiza a importância do lar não apenas como um espaço físico, mas também como um elemento fundamental para o bem-estar emocional. Cabe observar as abordagens diversas, apresentadas por Maricato (2000, p. 73), “as habitações desempenham um papel econômico significativo, integrando-se a atividades produtivas e contribuindo para a economia local” e por Cardoso (2018, p. 102), “a integração de tecnologias avançadas nas habitações tem permitido o desenvolvimento de moradias mais sustentáveis e energeticamente eficientes”, refletindo, desse modo, ainda os aspectos econômicos e tecnológicos.

3 TEORIA DA INOVAÇÃO

Pode-se definir o Estado, por meio do conceito formulado pelo professor Dalmo de Abreu Dallari, em sua obra: Elementos de Teoria Geral do Estado (1998, p. 44) como uma

“ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território”.

Assim, em uma sociedade organizada, juridicamente, há que se buscar, por parte de seus governantes, atender às necessidades – ou seja, o bem comum – de seu povo. Considerando que a habitação é uma questão basilar, o direito à habitação, no Brasil, está garantido, ao menos, pela Constituição Federal³, pelo Estatuto das Cidades⁴ e pelas leis criadoras de ações e programas de políticas públicas⁵ que visam materializar a satisfação da demanda. Tornam-se, assim, legítimos tanto o direito à habitação, por parte do povo, quanto a obrigação de provimento, por parte do Estado.

Nesse sentido, cabe ressaltar que essa obrigação pode ser cumprida valendo-se de várias abordagens distintas, mas, ainda assim, complementares. Desse modo, pode o ente público agir no sentido de criar políticas de emprego e renda que possibilitem, ao indivíduo, a satisfação, por seus próprios recursos. Por outra, políticas de incentivo e facilidade ao financiamento habitacional, em que o ônus financeiro pode ser equilibrado, em maior ou menor grau, com o Estado. Ou, ainda, políticas de habitação de interesse social, em que o maior peso financeiro é arcado pelo Estado, exigindo-se do indivíduo uma corresponsabilidade pelo pagamento.

4 HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (HIS)

Conforme apontado, a habitação não só é uma necessidade humana, mas também uma obrigação do Estado enquanto ente social. Nesse sentido, o tema ganhou relevância, mundial, a partir da Revolução Industrial, momento em que o mundo experimentou uma afluência de pessoas migrando das áreas rurais para os grandes centros. Esse movimento alterou sobremaneira a dinâmica das cidades e, conforme Chiele e Edler (2019), ao citar Rappl (2015):

[...] a partir do Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM) que ocorreu em Frankfurt, 1929, é que a habitação econômica passou a ser objeto de estudo, as ideias concentraram-se na busca por moradia mínima que atendesse as necessidades básicas de famílias com menor poder aquisitivo e que se encontravam em condições insalubres.

Assim, podemos considerar esse episódio como um possível marco de nascimento da HIS.

4.1 O BRASILEA HIS

A Habitação de Interesse Social no Brasil seguiu caminho semelhante ao experimentado na Europa do século XIX, estando intimamente relacionado com a explosão demográfica vivenciada pelas cidades em virtude de seu desenvolvimento econômico. Além disso, pode-se considerar como peculiaridade a intensa imigração estrangeira ocorrida no país. Desse modo, cabe destacar breve cronologia relevante.

³ Artigo 6º, artigo 23, inciso IX e artigo 182.

⁴ Lei Federal nº 10.257 de 2001. Reforça os princípios do artigo 182 da Constituição, regulamentando a política urbana e o uso socialmente justo do solo urbano.

⁵ Tratados oportunamente no decorrer do trabalho.

Antes da criação do Banco Nacional da Habitação (BNH), a questão da moradia no Brasil seguia uma trajetória de pouco reconhecimento. Foi somente no século XIX, impulsionado por preocupações com a saúde pública, que o problema habitacional começou a ganhar importância, com o Estado agindo de maneira limitada e incentivando a iniciativa privada na criação de vilas operárias. Durante a Primeira República, o presidente Hermes da Fonseca realiza a primeira intervenção federal na habitação, no Rio de Janeiro, ao criar vilas e estabelecer uma Comissão de Construção que visava ordenar o crescimento urbano. Na década de 1930, sob o governo Vargas, a habitação passou a ser vista como um problema estatal, evidenciado pela promoção de casas unifamiliares nas periferias, estratégia para segregar classes e conter influências socialistas, bem como pelo congelamento dos aluguéis, o que, por sua vez, reduziu a oferta de imóveis para locação. Após esse período, observa-se que os Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs), executores da política habitacional, priorizavam a capitalização de seus recursos em detrimento da provisão efetiva de moradias para os trabalhadores de baixa renda, culminando, em 1946, na criação da Fundação da Casa Popular (FCP), o primeiro órgão nacional dedicado à habitação.

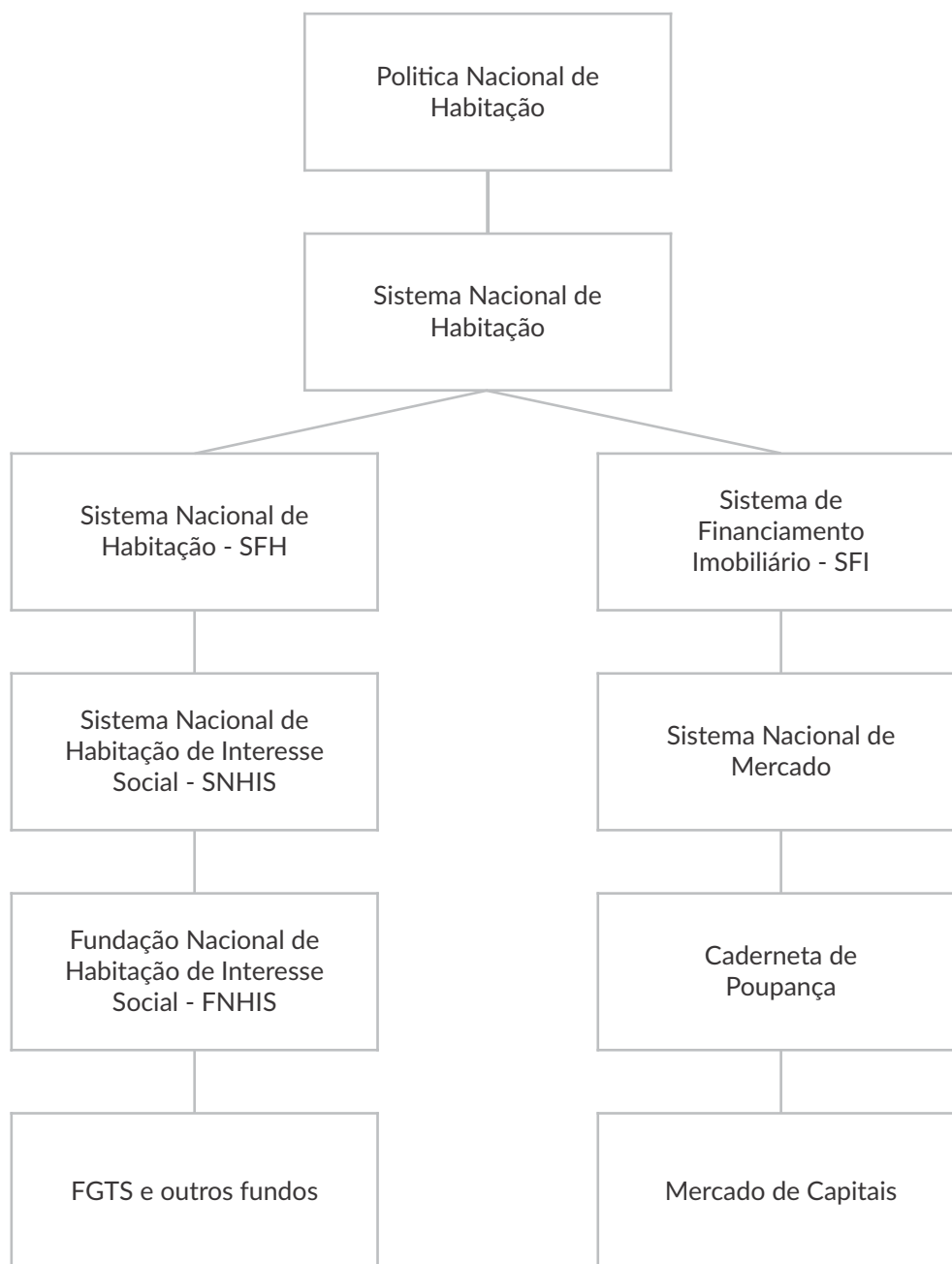
No período do regime militar em 1964, o panorama da política habitacional sofreu uma transformação significativa com a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH), pela Lei nº 4.380/1964. Esse novo instrumento institucional implantou uma política centralizada, concedendo certa autonomia aos entes subnacionais. Focava na construção da “casa própria” e acabou beneficiando o setor da construção civil, sem melhorar de forma eficaz as condições de moradia para a população de baixa renda. A partir de então, o sistema estruturado nos anos 60 permaneceu influente por décadas, com o BNH articulando uma complexa rede de mecanismos institucionais, administrativos e financeiros. Em tempos mais recentes, a criação, em 2005, do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) representou uma nova tentativa de coordenação das políticas habitacionais e de planejamento com maior participação popular.

5 O SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (SNHIS)

Em 2005, por meio da Lei nº 11.124, o governo federal instituiu o SNHIS, integrando à Política Nacional de Habitação. Trata-se de um sistema com a intenção de integrar todos os programas e projetos habitacionais, federais, estaduais e municipais. Para isso, conjuntamente, foi criado o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), para que os recursos orçamentários, provenientes da União, pudessem ser gerenciados de forma centralizada e, como órgão deliberativo, o Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (CGFNHIS). Esses recursos podem ser acessados por estados e municípios, a fim de dar suporte financeiro a seus projetos habitacionais locais. Para que tenham acesso a tais recursos, a lei determina que seja assinado um termo de adesão, que seja criado um Fundo Local – municipal ou estadual – de Habitação de Interesse Social, a fim de que exista uma contrapartida financeira e, ainda, que seja elaborado um Plano Local de Habitação de Interesse Social, para que a questão seja estudada e analisada de maneira regional.

A Figura 1 demonstra como o SNHIS está integrado à política nacional de habitação.

Figura 1: Organograma da Política Nacional de Habitação de Interesse Social



Fonte: Nota técnica nº 01/2024 – Confederação Nacional de Municípios (CNM).

Contudo, apesar de o SNHIS possibilitar aportes financeiros consideráveis e expressivos, segundo levantamento realizado pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM), utilizando dados de março de 2024, em que pese 97% dos municípios brasileiros (5.413) terem aderido ao SNHIS, apenas 24,4% (1.321) estão em situação regular, ou seja, 4.092 municípios não podem acessar os recursos do FNHIS por apresentarem situação de pendência. Agrava-se quando considerado o tempo decorrido, quase 20 anos, da criação do sistema e, ainda, o quase total suporte prestado pelo Ministério das Cidades para a confecção das peças necessárias aos municípios para a efetiva regularização da situação.

6 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa utiliza uma abordagem descritiva para o objetivo geral e qualitativa para o específico. Para o objetivo geral, descrever a situação da habitação e a estrutura da política de HIS no Brasil, foi realizada uma pesquisa bibliográfica por meio do Google Acadêmico, utilizando as palavras-chave “Habitação”, “Habitação de Interesse Social” e “Políticas Públicas”. Foram selecionados nove trabalhos relevantes que abordam o tema sob múltiplas perspectivas e fundamentam a análise teórica, complementada pelo principal conjunto legislativo federal (Lei nº 11.124/2005, Decreto nº 5.796/2006, Resolução nº 02/2006 e Instrução Normativa nº 04/2013).

Para o objetivo específico, analisar o PLHIS das capitais do sul do país, os dados de déficit habitacional, fornecidos pela Fundação João Pinheiro e estratificados em 147 municípios, permitiram a filtragem por capitais estaduais. Em seguida, as 26 capitais foram verificadas quanto a sua regularidade, perante o SNHIS, considerando levantamento realizado pelo Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação. Foram observadas 11 capitais irregulares, sendo desconsideradas do estudo, e as 15 regulares foram classificadas por seus percentuais de déficit habitacional. Dentro desse recorte, verificou-se que além de fazerem parte da mesma região, Curitiba, Florianópolis e Porto Alegre possuíam números homogêneos – 5,8%, 6,7% e 5,1%, respectivamente. Assim, pelo potencial que a pesquisa possui em contribuir, diretamente, para a melhoria das práticas adotadas por Curitiba, nossa cidade de domicílio, definiu-se por essa delimitação geográfica.

Em seguida, os planos foram examinados quanto aos seus aspectos formais (nome oficial, formato, tamanho do arquivo, quantidade de páginas e de tópicos), o que evidenciou o extenso volume de dados presentes⁶. Depois disso, para extrair e comparar os elementos essenciais, foram utilizadas duas ferramentas de Inteligência Artificial. A ferramenta Claude 3.7 Sonnet foi empregada para resumir os três planos, enquanto o Copilot realizava a comparação entre eles. Ambas foram programadas com comandos que refletiam a intenção científica do estudo. Foi configurada a metodologia de análise profunda, Think Deeper, para a obtenção de resultados ainda mais acurados. Para a elaboração do resumo dos planos locais, foi utilizado o seguinte prompt: “Elabore um resumo detalhado e preciso do documento anexo. Este resumo servirá como base para um estudo acadêmico. Assegure-se de captar os principais pontos, conclusões e dados relevantes do documento. Utilize uma linguagem clara e objetiva e inclua seções específicas sobre os aspectos mais impactantes para o propósito do estudo” e, para a comparação entre os documentos, o comando aplicado foi: “Analise os três documentos destacando semelhanças, diferenças e características de cada um”. Dessa forma, a combinação de uma verificação aprofundada e a programação criteriosa das ferramentas assegurou que a análise fosse realizada com rigor e robustez.

7 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS PLANOS LOCAIS (PLHIS)

O PLHIS, além de ser requisito obrigatório aos entes que desejarem aderir ao SNHIS, tem a função de abordar o assunto em âmbito regional. Assim, apesar de apresentarem muitos aspectos semelhantes, inerentes à questão central, evidentemente apresentam também aspectos divergentes. Não obstante, essas diferenças não resultam unicamente das características e peculiaridades locais; são também fruto da abordagem distinta adotada por cada administração e, nesse sentido, a comparação, entre cada um deles, apresenta o potencial de construção de novas e melhores soluções.

⁶ 21,7 MB, 807 páginas e 328 tópicos.

Dado o expressivo volume de informação, os planos locais foram resumidos aos seus elementos essenciais, e, a partir disso, iniciou-se a comparação entre eles, considerando suas semelhanças, diferenças e características individuais.

7.1 ANÁLISE COMPARATIVA

A análise comparativa dos planos habitacionais dos municípios de Curitiba, Florianópolis e Porto Alegre foca no que está posto, ou seja, em tudo aquilo que foi considerado e “colocado no papel”. Assim, revela, de forma abrangente, como cada cidade enfrenta o desafio de prover moradia digna para famílias de baixa renda, adaptando suas ações à sua própria realidade e trajetória histórica. Embora os documentos compartilhem o compromisso de reduzir o déficit habitacional e promover a moradia de interesse social, todos fundamentados em sólidos marcos legais, como o SNHIS ou normativas municipais, cada plano ressalta nuances específicas que refletem as condições locais.

De modo geral, todos os planos iniciam com um diagnóstico das necessidades habitacionais, examinando tanto o aspecto quantitativo (deficiência no número de moradias) quanto o qualitativo (inadequação das residências e deficiências na infraestrutura). Esse mapeamento, aliado a uma análise das condições socioeconômicas das populações vulneráveis, serve como alicerce para a definição e priorização das diversas atuações regionais. A regularização fundiária surge como elemento central em todas as propostas, imprescindível para assegurar a segurança na posse e promover a integração dos assentamentos irregulares ao tecido urbano formal. Ademais, a participação popular e a gestão democrática marcam presença por meio de oficinas, fóruns e, em um caso emblemático, do orçamento participativo em Porto Alegre, reconhecendo que a efetividade das políticas habitacionais depende da articulação com a comunidade e dos agentes sociais. Essa dimensão é complementada pela necessidade de articulação regional, ressaltando a importância de alinhar as políticas com as dinâmicas dos entornos metropolitanos e promover a cooperação entre municípios vizinhos.

Ainda que compartilhem diretrizes comuns, as diferenças emergem quando se considera o contexto histórico e a evolução urbana de cada cidade. Em Curitiba, o plano exalta uma recente trajetória de planejamento integrado, fundamentada em um modelo compacto de ocupação que privilegia a proximidade entre moradia, trabalho, comércio e lazer, os diagnósticos trazem indicadores estatísticos precisos que abordam desde favelas e comunidades urbanas até assentamentos irregulares. Florianópolis, ao reconhecer sua característica polinucleada, organiza seu plano em seis programas de ação, que consideram as nuances entre suas áreas insulares e continentais e articulam políticas com os municípios que compõem a Grande Florianópolis, projetando cenários demográficos até 2028. Em Porto Alegre, a narrativa capta a história, dos imigrantes açorianos e das origens das vilas e malocas à consolidação dos instrumentos institucionais modernos, enfatizando a evolução dos processos de regularização fundiária e destacando o papel transformador do orçamento participativo como instrumento de controle social.

O cenário socioeconômico e institucional também delineia caminhos distintos. Curitiba se destaca pela integração de dados quantitativos detalhados com ações de regularização e criação de novas habitações, operacionalizadas por entidades como a Companhia de Habitação Popular (Cohab) e o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC). Florianópolis estrutura seu plano por meio de metas claras e indicadores preestabelecidos, demonstrando um alinhamento rigoroso com o SNHIS e a demarcação de

Áreas Especiais de Interesse Social (Aeis). Já Porto Alegre foca na evolução histórica das políticas habitacionais, utilizando uma narrativa cronológica que enfatiza os marcos legais e a participação popular para impulsionar a transformação urbana, realçando a importância dos programas financiados pelo governo federal na consolidação das iniciativas de regularização e urbanização.

Em tempo, destaca-se a forma como os planos delineiam suas ações e seus programas. Em Curitiba, o documento apresenta um conjunto robusto de diretrizes, linhas de ação e simulações de custos que visam simultaneamente à regularização de áreas irregulares e à criação de novas unidades habitacionais, enfatizando a integração de diversas dimensões do planejamento urbano. Florianópolis organiza suas ações em programas, denominados de P1 a P6, que abrangem desde o planejamento de reassentamentos e estratégias de mobilização comunitária até o emprego de instrumentos de financiamento, como o Fundo Municipal de Integração Social (FMIS). Em Porto Alegre, mais uma vez, o aspecto histórico é ressaltado. Dessa vez, a partir da trajetória histórica da oferta habitacional, dando ênfase nas primeiras iniciativas, a consolidação de programas financiados pelo governo federal e a evolução dos instrumentos legais que possibilitam a regularização e urbanização das áreas irregulares, sempre reforçados por uma gestão participativa que legitima o processo.

Cada município possui ainda características individuais marcantes. Curitiba investe em um planejamento integrado que une moradia e infraestrutura urbana, com ênfase em proximidade dos residenciais aos centros de trabalho, comércio e lazer; seguido por uma abordagem técnica e participativa que utiliza indicadores estatísticos e simulações de custos. Florianópolis, por sua vez, organiza-se em programas de ação bem delineados, enfatizando a articulação intergovernamental e uma visão de longo prazo, com projeções demográficas que reforçam a necessidade de reassentamentos e regularização das áreas destinadas à habitação de interesse social. Porto Alegre destaca-se por sua narrativa histórica única, que vai desde os processos iniciais de ocupação irregular até a institucionalização de políticas modernas, apontando a relevância de instrumentos como o orçamento participativo para legitimar e orientar a transformação do cenário habitacional.

Em síntese, embora os três planos compartilhem objetivos comuns, cada cidade adapta suas ações de acordo com sua realidade local. Ainda, ao considerarmos as abordagens distintas adotadas por cada administração, bem como os direcionamentos políticos dados pelos dirigentes em exercício, percebem-se as diferenciações oriundas dessas peculiaridades. Os atributos gerais de cada plano podem ser apresentados de forma clara e concisa, por meio de uma análise SWOT⁷. Desse modo, o Quadro 1 sintetiza o panorama geral de cada PLHIS.

⁷ Trata-se de ferramenta que ajuda a compreender uma determinada situação a partir da identificação de fatores inerentes ao ambiente interno (forças e fraquezas) e fatores inerentes ao ambiente externo (oportunidades e ameaças). Ao se separar os diversos componentes da situação estudada, no caso os PLHIS de cada município, pode-se, a partir de rápido olhar, formar uma ideia geral do caso em tela.

Quadro 1 – Análise Swot PLHIS – Agrupado

	Ambiente Interno		Ambiente Externo	
	Strengths Forças	Weakness Fraquezas	Opportunities Oportunidades	Threats Ameaças
Curitiba	Diagnóstico detalhado da situação habitacional. Planejamento integrado com o Plano Diretor. Incentivo ao transporte público e modelo compacto de ocupação.	Dependência de recursos externos (federais e internacionais). Dificuldade em compatibilizar a regularização fundiária com preservação ambiental. Falta de detalhamento em cronogramas de execução.	Possibilidade de diversificar formas de acesso à habitação. Aproveitamento de lotes vagos e subutilizados identificados no diagnóstico. Revisão de leis para melhor integração setorial.	Crescimento populacional pode aumentar o déficit habitacional. Pressão por ocupação irregular em áreas ambientalmente frágeis. Recursos federais sujeitos a alterações políticas.
Florianópolis	Enfoque detalhado em programas de ação com metas, prazos e custos bem definidos. Alinhamento com o SNHIS e articulação em âmbito nacional. Criação da Secretária Municipal de Habitação e Saneamento Ambiente em 2005.	Desigualdades marcantes na urbanização entre áreas insulares e continentais. Projeções ambiciosas sem garantias claras de financiamento. Foco restrito em habitação multifamiliar.	Regularização fundiária priorizada em Áreas de Interesse Social (AIS). Disponibilidade de terras identificadas para atender à demanda até 2028. Fortalecimento do Fundo Municipal de Integração Social.	Dificuldade em equilibrar entre áreas insulares e continentais. Crescimento populacional pode sobrecarregar os recursos existentes. Vulnerabilidade às alterações em políticas habitacionais federais.
Porto Alegre	Histórico consolidado de políticas habitacionais desde os anos 1940. Envolvimento comunitário por meio do Orçamento Participativo. Experiência institucional consolidada com o DEMHAB.	Análise limitada sobre a oferta habitacional atual. Falta de integração clara entre passado e demandas contemporâneas. Forte dependência de programas federais para financiamento.	Ampla experiência em projetos habitacionais pode ser utilizada como referência. Possibilidade de expandir a participação comunitária. Marcos regulatórios bem estabelecidos para regularização fundiária	Déficit habitacional crescente e desafios para produção habitacional moderna. Possíveis cortes em repasses federais. Dificuldade em adaptar estratégias para demandas habitacionais atuais.

Fonte: Elaborado pelos autores (2025).

7.2 ANÁLISE CRÍTICA

Enquanto a análise comparativa focou nos aspectos abordados e efetivamente inseridos em cada plano habitacional, a análise crítica cuidará de observar o que faltou ser tratado. Não se vislumbra fazer juízo acerca dos motivos pelos quais os aspectos abordados não estão presentes, sendo o objetivo o de explicitar pontos nebulosos lançando luz a partir de algumas sugestões.

Isso posto, verifica-se que, embora muitos discursos soem inspiradores, eles frequentemente esbarram em desafios práticos e na falta de mecanismos de operacionalização eficientes. Nos documentos de Curitiba, a ideia de que “habitação e ambiente urbano são integrados e interdependentes” apresenta uma visão holística admirável, mas falta detalhar os instrumentos necessários para que essa articulação ocorra na prática. A promessa de coordenação entre secretarias de Transporte, Saúde, Urbanismo e outras áreas pode facilmente se transformar em um ideal distante se não houver sistemas robustos e intersetoriais que garantam essa interligação. Além disso, a ausência de indicadores claros dificulta a mensuração dos impactos e a responsabilização dos gestores, transformando o discurso em algo meramente retórico.

De forma análoga, quando se trata da participação comunitária por meio de oficinas, o discurso em favor do engajamento popular soa muito bem. A ideia de “capacitar a população para participar da revisão do Plano Diretor” evoca um cenário democrático ideal. No entanto, se esses encontros forem pontuais e não forem acompanhados de mecanismos contínuos de diálogo, como plataformas digitais permanentes ou conselhos que se mantenham ativos ao longo de todas as etapas do planejamento, a participação arrisca se limitar a um exercício simbólico, sem efetiva influência sobre as decisões executivas.

No que tange à sustentabilidade econômica e social dos projetos em Curitiba, a retórica aponta para uma visão de longo prazo. A menção à “sustentabilidade econômica e social”, sem apresentar planos de ação detalhados para a recuperação de custos ou a manutenção dos resultados, corre o risco de ser encarada apenas como um slogan. Sem mecanismos claros para assegurar a autossuficiência financeira, como previsão de retorno de investimento ou parcerias público-privadas, e sem indicadores precisos para acompanhar os impactos sociais, essa proposta permanece no campo das aspirações, sem se converter em ações concretas.

Em Florianópolis, o Plano Habitacional de Interesse Social enfatiza o alinhamento com o SNHIS como garantia de articulação. Embora esse alinhamento programe a integração das ações locais a um plano nacional robusto, na prática, ele esbarra na dependência de recursos externos e na rigidez dos financiamentos, que nem sempre favorecem a flexibilidade necessária para adaptar as diretrizes ao contexto local, especialmente considerando a peculiaridade geográfica da cidade, com suas dimensões insulares e continentais. De maneira similar, a demarcação de 2.128 hectares em Áreas Especiais de Interesse Social (Aeis), embora representativa em termos teóricos, carece de uma metodologia que assegure a transformação dessas áreas em territórios habitáveis por meio de urbanização, infraestrutura e regularização fundiária. Sem essa interface prática com o planejamento urbano, o potencial de mitigação do déficit habitacional pode ser comprometido. Adicionalmente, a estruturação dos programas de ação em seis blocos, com metas, prazos e indicadores, confere uma aparência de organização, contudo, sem um sistema efetivo de monitoramento e uma capacidade de adaptação dinâmica, esses programas podem se tornar itens burocráticos, em que os números não refletem melhorias reais no campo.

Já em Porto Alegre, a narrativa histórica que enfatiza a evolução e a irregularidade fundiária, somada ao legado do Departamento Municipal de Habitação (Demhab) e ao Orçamento Participativo, cria um discurso poderoso ao valorizar a tradição e a experiência acumulada. Entretanto, essa mesma ênfase no passado pode servir para justificar a continuidade de processos obsoletos, tornando-se um obstáculo para a inovação e a implantação de práticas contemporâneas de gestão. A promessa de regularização fundiária, combinada com urbanização e titulação, é tradicionalmente apresentada como um pilar transformador, porém, na prática, enfrenta barreiras jurídicas e administrativas complexas, como por exemplo: disputas de posse, questões ambientais e a rigidez de instrumentos legais que, sem cronogramas e mecanismos claros, mantêm essa promessa no plano retórico. Por fim, o destaque dado à participação popular por meio do Orçamento Participativo reforça a imagem de uma gestão democrática. Mas, se essa participação não estiver associada a uma estrutura operacional capaz de converter as demandas da população em ações concretas, ela tende a se tornar um ritual simbólico que, na prática, pode refletir apenas os interesses de grupos mais organizados e influentes, deixando de representar toda a diversidade das vozes vulneráveis.

Em suma, esses elementos apontam para a necessidade urgente de transformar discursos ambiciosos em planos de ação efetivos. Visão sistêmica, participação popular contínua e metas mensuráveis devem ser acompanhadas de sistemas robustos de governança, intersetoriais e adaptáveis, capazes de enfrentar os desafios atuais do planejamento urbano e da habitação de interesse social. A legitimidade conferida pelo embasamento histórico e legal deve caminhar lado a lado com a inovação, garantindo que as promessas retóricas se convertam em resultados práticos e duradouros para toda a população.

Esse cenário levanta questões adicionais sobre como incorporar tecnologia e métodos de gestão modernos aos processos tradicionais e como garantir que a diversidade de vozes na população realmente influencie as políticas públicas. A reflexão sobre esses aspectos pode abrir caminho para discussões mais amplas sobre a modernização da administração pública e a eficácia das parcerias entre setores frente aos desafios urbanos do futuro.

8 GESTÃO DA QUALIDADE

O resultado alcançado a partir das análises, comparativa e crítica, dos planos locais, inevitavelmente conduziu à aspiração de um plano habitacional ideal⁸. Nesse sentido, a proposta de um plano assim surge da integração das melhores práticas identificadas nos modelos de Curitiba, Florianópolis e Porto Alegre, com o objetivo de potencializar os pontos fortes de cada um e atenuar suas fragilidades. Essa proposta é fruto de um diagnóstico detalhado e de uma reflexão profunda sobre a necessidade de unir estratégias de participação popular, ações programáticas bem delineadas, diversificação das fontes de financiamento e a constante modernização dos processos, para atender de forma adaptada às especificidades locais⁹.

Assim, no início do processo, dever-se-ia adotar uma abordagem que una métodos quantitativos e qualitativos para oferecer uma visão abrangente do cenário habitacional. Uma base de dados robusta deverá ser construída, combinando informações estatísticas, como o

⁸ A ideia por detrás dessa prática é adotar os princípios formulados por Joseph Moses Juran acerca da gestão da qualidade. Estão alicerçadas, fundamentalmente, em uma trilogia que engloba: Planejamento da qualidade, Controle da qualidade e Melhoria da Qualidade.

⁹ Nesse ponto, adota-se o conceito de qualidade formulado pelo autor supracitado, a saber: Adequação ao uso.

crescimento dos domicílios, índices de aglomeração e condições de infraestrutura, com percepções qualitativas extraídas de oficinas, consultas públicas e análises históricas. Esse procedimento possibilita um diagnóstico histórico e localizado, conforme observado em Porto Alegre para compreender as raízes das irregularidades e o legado dos assentamentos, ao mesmo tempo em que se utiliza a expertise urbanística adotada por Curitiba para identificar barreiras físicas e desafios de ocupação, e as projeções territoriais como acontece em Florianópolis. Complementarmente, um sistema digital interativo (um dashboard dinâmico) seria implantado para atualizar continuamente os indicadores e tornar as informações acessíveis tanto aos gestores quanto à população, promovendo total transparência.

Com esse diagnóstico em mãos, o plano pode definir objetivos e metas ambiciosos, que buscam reduzir o déficit habitacional por meio da garantia de moradia digna para a população de baixa renda, regularizar áreas irregulares e integrá-las ao tecido urbano, promovendo, simultaneamente, a sustentabilidade econômica e social dos programas habitacionais. Esses objetivos podem ser traduzidos em metas quantificáveis, que estipulam a redução percentual do déficit, a regularização de um número específico de domicílios e a transformação de áreas subutilizadas em espaços urbanizados, sempre acompanhados de indicadores que mensuram a satisfação e a participação popular de forma periódica.

Para orientar esse processo, o plano deve se assentar em diretrizes fundamentais que visam a uma integração urbana completa, articulando moradia, transporte, infraestrutura e serviços, inspirada na visão inovadora de Curitiba. Essa integração seria complementada por um compromisso permanente com a participação popular, que vai muito além das oficinas pontuais, por meio da implementação de orçamentos participativos contínuos e plataformas digitais que garantam o fluxo de feedback dos cidadãos. Em paralelo, a proposta se alinharia aos marcos legais, como o SNHIS, e promoveria uma articulação intergovernamental que respeitasse a realidade local, tudo isso aliado a uma abordagem que privilegiaria a sustentabilidade e a flexibilidade, permitindo ajustes conforme ocorressem alterações no cenário econômico, demográfico e ambiental.

A operacionalização do plano dar-se-ia por meio de uma série de programas de ação, cada um inspirado em experiências bem-sucedidas e adaptado às necessidades específicas. No programa de Regularização Fundiária e Reassentamento, por exemplo, o foco seria identificar e priorizar núcleos informais para implementar processos integrados de titulação e urbanização, permitindo o reassentamento seguro dos moradores de áreas de risco, numa abordagem alinhada ao modelo de Porto Alegre. Já o programa de Provisão de Moradias e Infraestrutura Urbana buscaria ampliar a oferta de unidades habitacionais com infraestrutura básica, como rede de água e esgoto, rede de energia elétrica, transporte público, saúde e educação, conjugando o planejamento integrado de Curitiba com a demarcação territorial de Florianópolis, promovendo novos loteamentos, parcerias com a iniciativa privada e a diversificação de métodos de financiamento.

Outro eixo de atuação seria o programa de Desenvolvimento Institucional e Modernização Tecnológica, que visaria fortalecer a capacidade administrativa e incorporar tecnologias modernas para monitoramento contínuo e ajustes dinâmicos. Esse programa contemplaria a criação de uma central integrada de monitoramento, a capacitação técnica dos gestores e a adoção de plataformas de transparência que facilitassem o fluxo de feedback. Em complemento, o programa voltado à Participação Popular e Gestão Democrática consolidaria a cidadania, transformando práticas como o orçamento participativo, tradicional em Porto Alegre, em instrumentos permanentes de diálogo, por meio da criação de conselhos consultivos habitacionais e canais ágeis e acessíveis de comunicação.

Para finalizar a estruturação dos programas, o plano enfatizaria a importância da Coordenação Regional e da Articulação Intergovernamental, incentivando parcerias com municípios vizinhos e órgãos estaduais e/ou federais. Essa articulação propiciaria a otimização do uso dos recursos e a harmonização das políticas habitacionais regionais, aproveitando as experiências de integração intersecretarial, vista em Curitiba, e a ênfase no alinhamento regional registrada em Florianópolis.

A execução, o monitoramento e avaliação das ações se realizariam por meio de modernas práticas de gestão, fazendo uso de ferramentas digitais integradas dashboards online, que possibilitariam o acompanhamento em tempo real dos indicadores de resultado, associadas à metodologia de Marco Lógico, que garante ciclos regulares de avaliação e apresentação do atingimento de cada etapa. Esses mecanismos permitiriam revisões periódicas com ampla participação pública, ajustando metas e ações conforme surgissem mudanças e desafios inerentes ao cotidiano urbano.

No aspecto financeiro, o plano deveria destacar a diversificação das fontes de financiamento, buscando reduzir a dependência de linhas exclusivamente federais por meio de parcerias público-privadas, fundos complementares municipais e estaduais e incentivos fiscais, o que possibilitaria não só a alocação mais eficiente dos recursos, mas também a promoção da autossuficiência dos programas habitacionais, sempre pautada pela transparência por meio de auditorias e divulgação dos resultados.

A implementação do plano seria dividida em fases abrangendo o curto, médio e longo prazo, estabelecendo ações prioritárias iniciais, como a regularização fundiária e a criação de canais de participação, seguidas pelo desenvolvimento de novas unidades habitacionais e sistemas digitais de monitoramento, culminando na consolidação da autossuficiência dos programas e na formalização de parcerias intergovernamentais. Essa estrutura cronológica seria acompanhada de mecanismos de flexibilidade que permitissem adaptações constantes em resposta a transformações demográficas, urbanísticas e econômicas.

Em síntese, o Plano Habitacional Ideal representaria um compilado avançado dos melhores elementos dos modelos de Curitiba, Florianópolis e Porto Alegre, transformando promessas retóricas em ações práticas e mensuráveis. Ao integrar diagnósticos precisos, participação cidadã permanente, programas de ação estruturados, modernização tecnológica e uma estratégia de financiamento diversificada, o plano não só favorece a ampliação da oferta e regularização de habitações, como também fortalece a governança democrática e a sustentabilidade socioeconômica. Essa abordagem integrada se configura como um caminho promissor para a transformação urbana e para a melhoria efetiva da qualidade de vida dos cidadãos, ajustando-se de forma dinâmica aos desafios e oportunidades do cenário contemporâneo.

9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho abordou a temática da habitação de interesse social no Brasil, tendo como objetivo geral descrevê-la e explicitá-la em termos de política pública nacional. Propôs-se, ainda, a analisar, pormenorizadamente, os planos locais das capitais do sul do país. A

¹⁰Metodologia utilizada para planejar, gerenciar e avaliar projetos e programas de maneira estruturada e eficiente. Ajuda a definir objetivos claros, indicadores de sucesso e os meios necessários para atingir as metas estabelecidas. Bastante utilizada em formato de matriz (Matriz de Marco Lógico).

contribuição acadêmica reside na integração de abordagens distintas, não só conceitualmente, caso da descrição das funções da habitação, como também pelo enfoque dado pelos planos locais quando de suas concepções. Em tempo, considerando o inegável viés tecnológico inerente a uma cidade inteligente, e ricamente abordado pelo curso de Gestão de Cidades Inteligentes, que ora finda-se, ressalta-se a oportunidade e conveniência do uso inovador de ferramentas de Inteligência Artificial, mantendo consonância com o arcabouço científico metodológico.

Assim, no que se refere aos objetivos propostos, a pesquisa cumpriu tanto a missão de descrever o panorama da habitação e a estruturação das políticas de interesse social no Brasil, quanto o de analisar os planos selecionados. Fê-lo, tanto comparativamente, extraindo convergências, divergências e peculiaridades, quanto criticamente, apresentando pontos nebulosos e intentando clareá-los. Os resultados apontam que, embora os documentos contemplem diagnósticos precisos e metas ambiciosas, persistem entraves e lacunas na operacionalização, evidenciando a necessidade de reavaliações para o melhoramento contínuo.

Nesse sentido, contribui sugerindo um plano de habitação, concebido a partir da concatenação das melhores práticas observadas, e demais apontamentos, capazes de potencializar pontos fortes e atenuar fragilidades. Este possui não só o condão de suscitar o melhoramento futuro, mas também aumentar as garantias de atingimento do principal objetivo, por ele proposto, qual seja, moradia digna a quem precisa.

Por fim, considerando a vastidão e a relevância dessa demanda social, enfatiza-se a necessidade de que outros autores continuem explorando e aprofundando o tema, ampliando a investigação para diferentes regiões e contextos e integrando novas metodologias capazes de capturar as dinâmicas dos processos habitacionais de maneira ainda mais abrangente. Tal continuidade na pesquisa não só poderá confirmar os achados aqui apresentados, mas também impulsionará inovações que reforcem a efetividade e a sustentabilidade das políticas habitacionais, contribuindo para a construção de cidades mais inclusivas, justas e resilientes.

REFERÊNCIAS

- BONDUKI, N.G. **Origens da Habitação Social no Brasil**. 1. ed. São Paulo Estação Liberdade, 1994.
- BRASIL. **Lei Federal n. 11.124, de 16 de junho de 2005**. Dispõe sobre o SNHIS cria o FNHIS e institui o CGFNHIS. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm. Acesso em: 3 abr. 2025.
- BRASIL. **Decreto Federal n. 5.796, de 6 de junho de 2006**. Regulamenta a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5796.htm. Acesso em: 3 abr. 2025.
- BRASIL. **Resolução nº 2, de 24 de agosto de 2006**. Dispõe sobre o Termo de Adesão ao SNHIS. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=141&data=20/09/2006>. Acesso em: 3 abr. 2025.
- BRASIL. **Instrução Normativa nº 4, de 6 de fevereiro de 2013**. Dispõe sobre prazos e condições para adesão ao SNHIS e dá outras providências. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=07/02/2013&jornal=1&pagina=44&totalArquivos=140>. Acesso em: 3 abr. 2025.
- CARDOSO, A. **Tecnologias Sustentáveis em Habitações**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2018.
- CHIELE, G; EDLER, M. A. R. **Um Breve Histórico das Habitações de Interesse Social**. In: **XXIV Seminário Interinstitucional de Ensino, Pesquisa e Extensão**, 2019, Cruz Alta.
- DALLARI, D. de A. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

- KOWALTOWSKI, D. C. C. K. **Arquitetura e Urbanismo: Habitação**. Campinas: Editora Unicamp, 2006.
- MARICATO, E. **Habitação e Cidade: Políticas Públicas e Urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora Vozes, 2000.
- ROLNIK, R. **Guerra dos Lugares: A Colonização da Terra e da Moradia na Era das Finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.
- SILVA, M. **Cultura e Habitação: Práticas e Significados**. Brasília: Editora UnB, 2012.
- SOUZA, M. L. **Habitação e Bem-Estar psicológico**. Curitiba: Editora UFPR, 2010.
- RAPPL, K. **Políticas Públicas e Habitação de Interesse Social: similaridades e diferenças entre o caso Brasil e o Espanhol**. 2015. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas.