



DISTRIBUIÇÃO ORÇAMENTÁRIA PARA FINS DE HABITAÇÃO EM CURITIBA ENTRE 2022 E 2025 (ST-7)

Eduardo Eidam Milian

UTFPR | eduardomilian@alunos.utfpr.edu.br

Simone Aparecida Polli

UTFPR | simonep@utfpr.edu.br

Sessão Temática 07: Política habitacional e direito à moradia

Resumo: A condução da política de habitação em Curitiba, historicamente e no período recente, tem sido criticada em função das dificuldades em alcançar a população que compõe a demanda por moradia, pelo descompasso na sua execução e pelo baixo percentual de orçamento dedicado a essa função. O orçamento é uma das expressões mais simbólicas e factíveis das prioridades de uma administração pública, posto que sua alocação reflete o projeto político em andamento na esfera de poder que é utilizado. Por esse motivo, para esse artigo, o objetivo foi compreender como a habitação entrou nas rubricas do orçamento no ciclo mais recente do orçamento (PPA 2022-2025). Para tanto, foram analisados os documentos orçamentários PPA 2022-2025, LOA 2022 a 2024 e PLOA 2025. As análises qualitativa e quantitativa permitiram identificar que neste ciclo PPA 2022-2025 não houve mudança significativa na forma de condução da política habitacional em Curitiba expressa pela alocação de recursos no orçamento municipal. Diante disso, permanece o reconhecimento que a repetição de estratégias não tem logrado êxito na mudança de paradigmas no enfrentamento ao déficit habitacional da capital paranaense.

Palavras-chave: Carências habitacionais; Orçamento; Moradia; Planejamento; Municípios.

BUDGET ALLOCATION FOR HOUSING IN CURITIBA OVER THE 2022-2025 PERIOD

Abstract: The management of housing policy in Curitiba has been historically and recently criticized due to difficulties in reaching the population that makes up the demand for housing, the mismatch in its execution, and the low percentage of the budget dedicated to this function. The budget is one of the most symbolic and feasible expressions of the priorities of a public administration, since its allocation reflects the ongoing political project in the sphere of power that is being used. For this reason, the objective of this article was to understand how housing entered the budget items in the most recent budget cycle (PPA 2022-2025). To this end, the budget documents PPA 2022-2025, LOA 2022 to 2024, and PLOA 2025 were analyzed. Qualitative and quantitative analyses allowed us to identify that in this PPA 2022-2025 cycle there was no significant change in the way housing policy was conducted in Curitiba as expressed by the allocation of resources in the municipal budget. In view of this, it remains recognized that the repetition of strategies has not been successful in changing paradigms in addressing the housing deficit in the capital of Paraná.

Keywords: Housing needs; Public Budget; Housing policy; Urban planning; Cities.

DISTRIBUCIÓN PRESUPUESTARIA PARA VIVIENDA EN CURITIBA DURANTE EL PERÍODO 2022-2025

Resumen: La conducción de la política de vivienda en Curitiba ha sido histórica y recientemente criticada debido a las dificultades para alcanzar a la población que compone la demanda de vivienda, el desajuste en su ejecución y el bajo porcentaje del presupuesto dedicado a esta función. El presupuesto es una de las expresiones más simbólicas y factibles de las prioridades de una administración pública, ya que su asignación refleja el proyecto político en curso en la esfera de poder que se está utilizando. Por esta razón, el objetivo de este artículo fue comprender cómo la vivienda entró en las partidas presupuestarias en el ciclo presupuestario más reciente (PPA 2022-2025). Con este fin, se analizaron los documentos presupuestarios PPA 2022-2025, LOA 2022 a 2024 y PLOA 2025. Los análisis cualitativos y cuantitativos permitieron identificar que en este ciclo PPA 2022-2025 no hubo un cambio significativo en la forma de conducir la política de vivienda en Curitiba expresada por la asignación de recursos en el presupuesto municipal. En vista de esto, persiste el reconocimiento de que la repetición de estrategias no ha logrado el éxito en el cambio de paradigmas en el abordaje del déficit de vivienda en la capital de Paraná.

Palabras clave: Necesidades de vivienda; Presupuesto; Vivienda; Planificación; Municipios.

INTRODUÇÃO

O papel dos municípios na produção de moradia se intensificou a partir da Constituição de 1988, com o fortalecimento do pacto federativo e a aplicação da descentralização administrativa (Gomide e Pires, 2014; Oliveira e Oliveira, 2025). O município é o responsável pela implementação local das políticas públicas nacionais e estaduais, decide sobre o uso e ocupação do solo e o acesso à terra urbanizada (Lima-Silva; Loureiro, 2021). A ausência do governo municipal no cumprimento das suas obrigações, pode levar ao surgimento de ocupações irregulares, formação de assentamentos precários, incentivo à autoconstrução e o desenvolvimento de um aparato paraestatal (Nunes da Silva, 2014).

Por esse motivo, se reconhece que a capacidade dos municípios para planejar e implementar a política de habitação é componente indispensável para o alcance dos objetivos de justiça social, equidade e inclusão. Em um sistema federativo, em que a competência da política de habitação é de natureza concorrente entre os três níveis de governo, sua produção ocorre por meio da transferência de recursos e pela arrecadação municipal (Ferreira, Silva e Ramelli, 2021). O que se observa, na prática, é que em função da diversidade de produção de riqueza há uma elevada desigualdade na capacidade estatal entre os municípios (Grin; Abrucio, 2018).

Curitiba é governada por Rafael Greca pela terceira vez (em um segundo mandato consecutivo) até 31 de dezembro de 2024, quando passa a ser substituído por seu atual vice-prefeito, Eduardo Pimentel, eleito no pleito municipal mais recente. Pimentel recebe como legado do seu antecessor o alinhamento com o governador do Estado, um capital político expressivo, o apoio da maioria dos vereadores eleitos e o último ano do PPA 2022-2025 para executar.

O novo prefeito recebe, também, um crescente déficit habitacional - conforme posição da própria prefeitura (Curitiba, 2021). Segundo levantamento da Companhia de Habitação do Paraná (Cohapar) existem, na cidade, quase 60 mil famílias interessadas em moradia no município, principalmente na faixa de até 3 salários mínimos (Cohapar, 2024). Atualmente existem 43.461 domicílios localizados em ocupações e favelas e cerca de 7.400 loteamentos irregulares (IBGE, 2024).

Em Curitiba, a política de habitação é conduzida pela Cohab-CT. Em contexto recente, mobilizações sociais apontam que os investimentos em habitação correspondem a menos de 1% do orçamento total do município e que, em razão da natureza jurídica da Cohab-CT há um descompasso entre os seus objetivos expressos e latentes (De Paula, 2024). Para os críticos da condução da política habitacional em Curitiba, para corrigir tais distorções essa política dever ser reorientada para população com renda de até três salários mínimos, oferta de regularização fundiária abrangente e gratuita, ampliação do espectro de instrumentos urbanísticos adotados e alocação de, no mínimo, 2% do orçamento municipal para habitação, especialmente, a de interesse social (De Paula, 2024).

Diante deste cenário, neste artigo pretende-se analisar a participação da função habitação no orçamento de Curitiba no ciclo do PPA 2022-2025, destacando o direcionamento planejado do orçamento para fins habitacionais. Por meio da análise do PPA, das LOAS 2022 a 2024 e do PLOA 2025, deseja-se evidenciar a prioridade que a habitação teve na administração municipal neste ciclo.

Este trabalho se organiza, essencialmente, em 6 seções, a contar com essa Introdução. Na próxima seção, o Referencial Teórico, são apresentados os fundamentos da literatura que dão sustentação aos argumentos defendidos neste trabalho. A Metodologia é a seção onde estão apresentados os métodos e procedimentos adotados na execução deste trabalho. Na próxima seção, Análise do orçamento de Curitiba no Ciclo do PPA 2022-2025, os principais instrumentos de planejamento orçamentário brasileiros são analisados, com ênfase na habitação. A seção de Resultados e Discussões propõe reflexões entre as definições da literatura e os resultados observados na capital paranaense e a seção Conclusões finaliza o debate para esse trabalho, mas não pretende encerrar o assunto em definitivo.

ORÇAMENTO PÚBLICO COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO

O orçamento público é, em função das suas características teóricas, formais e históricas, um instrumento de grande relevância para a análise das tomadas de decisão no âmbito das políticas públicas (Abreu e Câmara, 2015). O orçamento possui duas expressões reveladoras da sua condição de instrumento de planejamento: a econômica e a política. A econômica tem forte vínculo com a capacidade de arrecadar, repercutindo em arrochos no campo das políticas públicas, especialmente as de viés social, quando a expectativa é baixa. A expressão política se desdobra na capacidade de organizar os atores institucionais envolvidos para a execução de projeto de governo escolhido por meio do voto (Ferreira, Lima-Silva e Ramelli, 2021).

Abreu e Câmara (2015) entendem que a forte correlação da aplicação do orçamento com as ideias centrais de cada mandato influencia as possibilidades e o modo de agir de cada governo frente a um problema público e para além do seu campo específico. Portanto, as autoras reconhecem que o orçamento pode atuar como “vetor ou veto” das políticas públicas (Abreu e Câmara, 2015, p. 74).

Uma das atribuições do sistema orçamentário federal, prevista na Constituição de 1988, é definir as metas e prioridades da administração pública (BRASIL, 1988). Só a partir dessa afirmação, já se pode reconhecer que o orçamento exerce o papel de expressar as escolhas dos governantes e burocratas para sua esfera de governo. Porém, como defende Souza (2006) o orçamento é a expressão da capacidade estatal porque tem forte correlação com a concepção própria de cada linha político-ideológica. Portanto, ainda que essa atribuição não estivesse expressa, a tomada de decisões é carregada de percepções individuais da realidade.

A administração pública brasileira é regida, nas esferas municipal, estadual e federal, por normas gerais para elaboração e controle dos balanços e orçamentos. A lei máxima, a Constituição de 1988, define que o sistema orçamentário federal é composto por três leis de iniciativa do executivo: a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei Orçamentária Anual (LOA) e o Plano Plurianual (PPA) (Oliveira, Pisa e Augustinho, 2016). O PPA é o instrumento para planejamento estratégico das ações governamentais, com um horizonte temporal de 4 anos. A vigência do PPA é equivalente, mas não coincidente, à vigência de um mandato eletivo do executivo, ou seja, inicia no segundo ano de um mandato e encerra no primeiro ano do mandato subsequente (Oliveira, Pisa e Augustinho, 2016).

A LDO, por sua vez, pode ser entendida como um instrumento tático, pois atua como um desdobramento do PPA nas quatro LOAs que compõem o mesmo ciclo (Oliveira, Pisa e Augustinho, 2016). Portanto, a LOA é a representação operacional do sistema orçamentário, sendo composta pelo orçamento fiscal, orçamento da seguridade social e orçamento de investimentos (Oliveira, Pisa e Augustinho, 2016). É a LOA o instrumento que tem como função principal estimar a receita pública e fixar a despesa para o exercício seguinte (Oliveira, Pisa e Augustinho, 2016).

No âmbito das despesas públicas, são duas as categorias econômicas: despesas correntes e despesas de capital. A despesa corrente refere-se aos gastos de manutenção e funcionamento dos serviços públicos em geral e que não contribuem para a formação ou aquisição de um bem de capital. A despesa de capital, por outro lado, contribui para a formação ou aquisição de bens e serviços que passam a compor o patrimônio público, a exemplo das obras públicas e os investimentos (TCE-GO, 2024).

POLÍTICA PÚBLICA DE HABITAÇÃO

A competência sobre a política pública de habitação é de natureza concorrente entre os entes da União (governo federal, Estados e municípios). De acordo com Souza (2006), a produção de políticas públicas, em um sistema federativo, ocorre por meio da transferência de recursos e por arrecadação própria. Apesar disso, é recorrente a discussão sobre a incapacidade dos municípios efetivarem instrumentos para o enfrentamento deste problema localmente (Ferreira, Silva e Ramelli, 2021; Lima-Silva e Loureiro, 2021). Por esse motivo, Lima-Silva e Loureiro (2021, p. 472) entendem que os municípios tem o papel de implementar localmente as políticas públicas de habitação locais e/ou compartilhadas, “decidindo sobre o uso e ocupação do solo e, conseqüentemente, sobre o acesso à terra urbanizada.

A questão habitacional tem sido tratada desde o início da urbanização do país e ganha maior evidência a partir do êxodo para as cidades, momento em que as necessidades habitacionais se acentuam. Entre avanços e retrocessos, a moradia foi tratada por muito tempo pelo Estado brasileiro, ou como política econômica ou como política de assistência social, quase nunca como parte da política urbana. A temática ampliou sua evidência na virada do século XXI, a

partir de avanços institucionais que conferem robustez à forma como o Estado brasileiro reconhece o problema habitacional.

Para regulamentar o capítulo da política urbana da Constituição Federal de 1998, o Estatuto da Cidade (2001) estabeleceu as diretrizes sobre a função social da cidade e da propriedade, a partir de uma série de instrumentos urbanísticos (Maciel, 2013). Posteriormente, em 2003, foi criado o órgão de coordenação da política de desenvolvimento urbano em âmbito nacional, o Ministério das Cidades (Nascimento Neto et al., 2012). As próximas etapas desse ciclo virtuoso para a política habitacional incluem a definição do Plano Diretor Participativo como instrumento básico da política urbana, o estabelecimento da Política Nacional de Habitação em 2004, a criação do Sistema Nacional de Habitação e do Fundo Nacional de Habitação Social em 2005 e a definição da estratégia para enfrentamento das necessidades habitacionais por meio do Plano Nacional de Habitação em 2008 (Cardoso, 2013; Maciel, 2013; Bonduki, 2014).

Portanto, no Brasil, o Sistema Nacional de Habitação se organiza essencialmente a partir de um tripé: o plano (documento norteador), a secretaria (o órgão responsável pela condução) e o fundo (orçamento) (Cardoso, 2013; Bonduki, 2014). Em razão do pacto federativo e da adesão dos municípios ao sistema nacional, as práticas da instância federal reverberam nos governos estaduais e municipais, pulverizando as estratégias vigentes em diversos estatutos, leis, planos, diretrizes e instrumentos (Andrade, 2018). Apesar disso, até o momento, a maior parte dos municípios não foi capaz de diversificar suas estratégias de ação, com ênfase na produção de novas unidades como única forma para enfrentamento das carências habitacionais, sem considerar alternativas tais como as políticas de habitação social orientadas pelo PlanHab (Bonduki, 2014; Krause, Balbim & Neto, 2019; De Paula, 2024).

Em paralelo, mas fora do escopo do Ministério das Cidades e da estrutura de política urbana supracitada, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), a partir de 2007 e 2008, respectivamente, ampliaram os investimentos públicos no setor urbano, elevando o volume de recursos do Governo Federal destinados à habitação (Akaishi, 2011). Tanto o PAC quanto o PMCMV foram desenhados a partir de uma necessidade econômica e conduzidos como política de desenvolvimento econômico e geração de emprego e renda.

Essa nova conjuntura institucional colaborou para o aumento dos investimentos em programas habitacionais nas cidades brasileiras com recursos advindos do SNH (Nascimento Neto et al., 2012). Os investimentos foram realizados tanto nos subsistemas de habitação de mercado e de habitação de interesse social, o que demonstra que houve uma elevação considerável na disponibilidade de crédito e nos subsídios, favorecendo o acesso à moradia para os estratos populacionais de menor renda (Nascimento Neto et al., 2012).

Nessa etapa, houve uma grande expectativa entre os movimentos sociais e os pesquisadores do tema, como Bonduki (2008), de que a questão habitacional finalmente se tornasse uma centralidade no campo político e de que se o déficit habitacional não fosse solucionado, ao

menos seria minimizado. Se Bonduki (2008) delineava um cenário otimista, Rolnik e Nakano (2009), com maior austeridade, alertavam para os riscos de se produzir casas aos montes, sem qualquer estratégia urbanística ou fundiária.

Passados mais de quinze anos desde que toda a conjuntura institucional se estabeleceu, autores como Vasco (2018) analisaram o que funcionou e o que poderia ter sido melhor no desenrolar desse ciclo favorável à questão habitacional em âmbito nacional. Entre as oportunidades de melhoria, destacam-se a incompatibilidade entre o que foi executado pelo PMCMV e as necessidades habitacionais existentes, a falta de cuidado urbanístico e estrutural dos empreendimentos e a escassez de projetos orientados para a habitação de interesse social, com foco no subsistema da habitação de mercado.

No período que se seguiu houve um esvaziamento na condução da política de habitação em nível nacional, demandando atuação dos municípios. Atualmente, entre as capitais brasileiras, vinte apresentam em sua estrutura administrativa uma secretaria de habitação (ou correlata) responsável pela condução da política habitacional no município. No Distrito Federal, por não haver estrutura municipal, a responsabilidade pela questão habitacional é da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação.

Nas demais capitais, ou a política habitacional está mais abaixo no organograma da Prefeitura ou faz parte da administração indireta. Em Aracaju, a Diretoria da Gestão Social da Habitação faz parte da Secretaria de Assistência Social. Em Salvador, a Diretoria de Habitação e Regularização Fundiária faz parte da Secretaria Municipal de Infraestrutura e Obras Públicas. Em Campo Grande, a política habitacional é conduzida pela Agência Municipal de Habitação e Assuntos Fundiários, uma agência da administração direta. Em Boa Vista, a empresa pública municipal Empresa de Desenvolvimento Urbano e Habitacional é responsável pela execução da política habitacional. Por fim, em Belo Horizonte e Curitiba a responsabilidade pela política de habitação está a cargo de empresas de economia mista, a Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte e a Companhia de Habitação Popular de Curitiba.

Em Curitiba, o Plano Setorial de Habitação e Regularização Fundiária é o documento que tem como objetivo definir um marco referencial para a política de habitação em Curitiba, com princípios, diretrizes, objetivos específicos, ações e metas de curto, médio e longo prazo. Elaborado pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC) e pela Cohab-CT, dois dos responsáveis pela condução da política habitacional na capital paranaense (IPPUC, 2020). Trata-se de um documento robusto, com quase 400 páginas, que apresenta detalhes técnicos, jurídicos, administrativos e urbanísticos que caracterizam a situação da habitação e o diagnóstico de ações possíveis para redução do déficit habitacional na cidade.

A política habitacional em Curitiba tem sido considerada incapaz de alcançar objetivos de distribuição de renda, oportunidades de acesso e superação do déficit habitacional (Silva, Vasco, Teixeira, 2018). Furlan (2020) identifica que a existência de bairros periféricos adensados e com altos índices de precariedade em Curitiba é resultado da ação do Estado em articulação com os interesses do mercado. Em sentido semelhante, Bertol (2013) conclui que

a problemática da habitação em Curitiba pode ser condensada em quatro pontos: a escassez de terra, a especulação imobiliária, o preço ilógico da terra e o obscurecimento do real problema da terra na formulação da política pública. Além disso, a autora reconhece que tal obscurecimento tem sido a política vigente nos últimos anos, ou seja, não é um subproduto, mas o eixo condutor da ação municipal.

Tal é concreto e atual o apontamento de Bertol (2013), que em 2024 o Ministério Público do Paraná (MPPR) expediu recomendação administrativa ao Município de Curitiba para que adeque a sua norma de regularização fundiária (MPPR, 2024). O documento destaca como “crescente o déficit habitacional” na população com renda de até três salários-mínimos, o que representa mais de 83% do cadastro da COHAB-CT (MPPR, 2024, s.p.). O MPPR recomenda, também, que o Município confira maior imparcialidade, legitimidade, transparência, controle e participação nas decisões relacionadas à regularização fundiária, na escolha das áreas para regularização e na definição de critérios objetivos para acesso às áreas (MPPR, 2024).

Albuquerque (2007) aponta que em Curitiba a problemática habitacional nunca foi tratada como prioridade. Ao contrário, sempre esteve latente na agenda municipal, ainda que o discurso ideológico da cidade-modelo retrate para o mundo uma cidade que enfrenta com determinação seus problemas urbanos (Albuquerque, 2007). Propagada como um símbolo do planejamento urbano, a cidade historicamente ocultou a política habitacional dos planos para o desenvolvimento da cidade, ainda que conviva com uma das dez maiores necessidades habitacionais absolutas do país (FJP, 2024) e a maior do Estado (Cohapar, 2024). De Paula (2024) reconhece em sua pesquisa que a produção do espaço é desigual em Curitiba e isso se deve, entre outros motivos, pela orientação lucrativa da COHAB-PR, pela valorização desigual da terra e pela localização periférica dos empreendimentos de habitação social. A fragmentação da condução da política habitacional na capital paranaense, somada aos interesses rentistas e o baixo percentual do orçamento dedicado são, para este autor, agravantes da condição de precariedade habitacional enfrentadas pela população com renda de até 3 salários-mínimos (De Paula, 2024).

Conforme destaca Nunes da Silva (2014), o caso curitibano é marcado pela alta concentração populacional acompanhada pela escassez de oferta de moradia para a população de baixa renda e pela ausência de soluções alternativas para a garantia de acesso para todos. Complementam Nascimento Neto et al. (2012) que tem se tornado inviável a disponibilização de novas unidades de habitação de interesse social em razão da elevação do custo da terra urbanizada em Curitiba. A forma como a política habitacional de Curitiba é conduzida tem levado a distorções como o aprofundamento da informalidade, ocupações irregulares e especulação imobiliária.

Não há, portanto, carência na oferta de unidades habitacionais em relação à demanda interessada em ocupá-la. De fato, teoricamente o déficit habitacional sinalizado em Curitiba é inferior à quantidade de imóveis vazios na cidade. Por esse motivo, não há que se pensar em política habitacional apenas como a produção de novas casas, mas na diversificação de

alternativas para que os interessados tenham condições de concretizar o direito à moradia. Ainda que a produção de moradia seja o único caminho possível, Vasco (2018) aponta que a oferta às famílias tem se caracterizado, no período recente, por soluções padronizadas (com organização do espaço totalmente distinta da ocupação), localização inadequada e sem infraestrutura urbana, dissolução de laços de solidariedade e redes de apoio e padrão construtivo de baixa qualidade.

A sociedade civil, por meio de representações políticas, movimentos sociais, grupos organizados e frentes temáticas, sinaliza que a política pública de habitação em Curitiba é caracterizada pela baixa diversidade de ferramentas e instrumentos para o enfrentamento do déficit habitacional; que a produção municipal pela Cohab-CT é insuficiente para fazer frente às carências de moradia sinalizadas na capital paranaense; que a fatia do orçamento dedicada à habitação (0,42%) é incompatível com o porte da cidade e que a forma como o problema é enfrentado em Curitiba não é capaz de fornecer os resultados que se esperam para garantia do direito à moradia.

A temática da habitação tem sua competência compartilhada por ao menos 4 órgãos da administração pública municipal: a Secretaria de Obras Públicas, a Secretaria de Urbanismo, o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba e a Companhia de Habitação (Cohab-CT), ficando a cargo desta última a gestão da política habitacional. Por se tratar de uma empresa de economia mista, orientada à obtenção de lucros, a condução da política de habitação pela Cohab-CT é questionada pela sociedade civil e pela academia, em razão de uma suposta incompatibilidade de interesses. Para De Paula (2024), a impressão é de que há um descompasso entre o que é percebido nas ruas pelos moradores de Curitiba e o que é planejado na burocracia estatal da capital paranaense.

A hipótese é de que a dimensão financeira da capacidade estatal é um entrave para a execução da política habitacional em Curitiba. Na análise da dimensão financeira da capacidade estatal, observa-se que a alocação financeira e a execução orçamentária são dois aspectos que condicionam a capacidade de um governo agir em relação a uma política pública. No caso curitibano, Nascimento Neto et al. (2012) argumenta que tanto a alocação financeira é insuficiente quanto a execução é descoordenada, incapaz de atingir a raiz do problema e tem caráter apenas figurativo.

Existe também uma mobilização social que corrobora com essas afirmações, a partir da análise em profundidade do orçamento municipal de Curitiba, o movimento É urgente um orçamento para a habitação (UOH!). O UOH! é uma mobilização popular iniciada em 2020, a partir da união de forças entre organizações pela moradia, que entre outras reivindicações, contesta a condução da política habitacional em Curitiba e procura sensibilizar os gestores públicos quanto à urgência de um orçamento adequado para a habitação de interesse social.

Theis e Galvão (2012) apontam que as políticas públicas podem lograr maior efetividade se considerarem a dimensão territorial. De fato, é o que encontram em sua pesquisa, Marin e Almeida (2023), ao estudarem o orçamento regionalizado como forma de combate às

desigualdades socioespaciais a partir da experiência do Plano Plurianual 2022-2025 da cidade de São Paulo. Para Theis e Galvão (2012) isso se deve ao fato de que os problemas da cidade, quando analisados e referidos ao seu devido contexto geográfico, refletem as desigualdades sociais e espaciais que se acumularam ao longo do tempo. Portanto, se o orçamento continuamente conspirar em favor das classes dominantes, as situações de desigualdade não serão enfrentadas adequadamente e os grupos continuarão isolados no território.

METODOLOGIA

A metodologia adotada para essa pesquisa se caracteriza como exploratória, descritiva, qualitativa e quantitativa, em um estudo de caso do orçamento municipal de Curitiba para habitação no ciclo do PPA 2022-2025 (Marconi, Lakatos, 2021; Yin, 2017). Para alcançar os objetivos do artigo, será realizada pesquisa bibliográfica e documental e adotadas técnicas da análise de conteúdo e de tabulação de dados (Gil, 2022). A pesquisa bibliográfica é utilizada, principalmente, para a construção do referencial teórico, mas fundamenta toda a execução da pesquisa, assim como a pesquisa documental, que tem sua centralidade na análise do orçamento de Curitiba no ciclo PPA 2022-2025. Para a pesquisa documental serão utilizados o PPA 2022-2025, a LOA 2022, 2023 e 2024 e o PLOA 2025. Os dados serão coletados, tratados, compilados e tabulados para possibilitar análises e inferências.

Curitiba é a capital e maior cidade do Paraná, um dos três estados da região sul. É a cidade-polo da Região Metropolitana de Curitiba (RMC), o que a torna sensível a movimentos pendulares diários de pessoas que se deslocam para estudar, trabalhar e buscar oportunidades melhores para suas vidas. Possui uma área territorial equivalente a 434.892 km² e uma população estimada, em 2022, de 1.773.718 pessoas, o que representa uma densidade demográfica de aproximadamente 4.079 hab./km² (IBGE, 2024).

ANÁLISE DA FUNÇÃO HABITAÇÃO NO ORÇAMENTO DE CURITIBA NO CICLO PPA 2022-2025

A Lei nº 11.266/2004, que adequou o Plano Diretor de Curitiba ao Estatuto da Cidade, define que a responsabilidade de implementar a política municipal de habitação de interesse social será da Companhia de Habitação Popular de Curitiba - Cohab-CT (Curitiba, 2004). A Cohab-CT é uma sociedade de economia mista criada em 1965, cuja acionista majoritária é a Prefeitura Municipal de Curitiba. Desde sua criação, a Cohab-CT atua na produção de unidades habitacionais e na titulação de áreas antes irregulares (Cohab-CT, 2024a).

A partir da década de 2000, com uma nova orientação em âmbito nacional, a Cohab-CT se tornou responsável pela elaboração da política habitacional em Curitiba e gestora do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS), administrando recursos do Programa

Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). O Quadro 1 apresenta a Identidade Corporativa atual da COHAB-CT:

Quadro 1: Identidade Corporativa da COHAB-CT

Missão	Implementar a política habitacional de interesse social com qualidade e sustentabilidade, promovendo a cidadania.
Visão	Ser referência em regularização e habitação de interesse social.
Valores	Comprometimento com a COHAB e seus objetivos; Ética; Honestidade e Respeito; Responsabilidade Social; Trabalho Integrado entre as Equipes.
Atividades fundamentais	Desenvolvimento e/ou aplicação da política habitacional; Regularização fundiária; Acesso à moradia; Obtenção de recursos para intervenções; Trabalho Social.

Fonte: COHAB-CT (2024a).

A caracterização da Cohab-CT como uma sociedade de economia mista, enquanto pessoa jurídica do direito privado, destinada à exploração de atividade econômica, embora pautada no interesse coletivo, permite depreender que sua função é gerar lucro, a partir da redução dos custos e maximização dos lucros. Diante deste fato, amplia-se a percepção de que a ausência de uma secretaria de habitação em Curitiba contribui para o desinvestimento em habitação de interesse social no município, pois esta demandaria subsídios públicos e traria menores retornos para os investimentos.

Até a década de 1980, a Cohab-CT funcionava como agente financeiro e promotor do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), passando a assumir novas funções após esse período, como a gestão do Fundo Municipal de Habitação, transformado em Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS) em 2007 (Nunes da Silva et al., 2023). O FMHIS é um órgão auxiliar da política de habitação do município, administrado por um conselho gestor, que tem como principal forma de arrecadação o mecanismo do solo criado, conhecido como potencial construtivo (Cohab-CT, 2024a).

Compõem o Conselho Gestor do FMHIS (CGFMHIS), a Cohab-CT, o IPPUC, a Secretaria de Finanças, a Câmara Municipal, o Sindicato da Indústria da Construção Civil (Sinduscon-PR) e dois representantes dos movimentos populares (Cohab-CT, 2024a). De acordo com a Ata da 1ª reunião ordinária do CGFMHIS, em 2023 foi investido um montante pouco maior do que R\$5 milhões em quatorze projetos de obras e serviços, entre os quais, 34 unidades habitacionais construídas no município. O mesmo relatório informa que, entre 2009 e 2023, o FMHIS investiu R\$37,1 milhões, beneficiando 136.415 famílias - ou seja, em média, R\$272 por família beneficiada. A receita do Fundo em 2023 foi de quase R\$23 milhões e o resultado financeiro foi de quase R\$54 milhões em saldo bancário. Excluídos os restos a pagar, a disponibilidade orçamentária para o FMHIS em 31/12/2023 era de R\$51.460.498,10 (Cohab-CT, 2024b).

O PLANO PLURIANUAL (PPA 2022-2025)

O Plano Plurianual de Curitiba para o período 2022-2025, documento de 154 páginas, é um dos principais instrumentos que conduzem a aplicação de recursos na administração pública municipal. Compõem este documento, além do corpo da própria lei com as diretrizes orçamentárias para o período, os anexos que dispõem sobre os Eixos Estratégicos e Programas de Governo (I), as Operações Especiais e Reservas de Contingência (II) e as Consultas Públicas do Fala Curitiba (III).

A habitação está inserida no Plano Plurianual de Curitiba no escopo de um dos sete programas de governo, o Viva Curitiba Cidadã (0002), promovendo - de acordo com o documento - diversas alternativas para acesso à habitação regularizada. Entre essas alternativas, estão a produção de novas unidades, propriamente dita, a disponibilização de títulos de propriedade e o aluguel social. O grande projeto de atendimento no Bairro Novo da Caximba se consolida como o grande eixo de investimento em habitação neste ciclo, conforme é evidenciado neste PPA e nas LOAs que dele derivam.

De acordo com o PPA 2022-2025, o nó que movimenta a atuação municipal para a habitação é *"fazer frente ao crescente déficit habitacional"* e atender aos direitos básicos relacionados à moradia digna, inclusive acesso à água potável e energia elétrica. Adicionalmente, tem-se como horizonte fornecer soluções para a regularização fundiária, ainda que não esteja explícito se o objetivo é fornecer apoio urbanístico ou jurídico, ou ambos.

O programa de governo Viva Curitiba Cidadã tem como objetivo *"aprimorar políticas públicas, (...) melhorando a qualidade de vida do cidadão"* e tem aplicação prática nas áreas de habitação (COHAB-CT), Cultura (FCC), Educação (SME), Segurança Alimentar e Nutricional (SMSAN) e Esporte e Lazer (SMELJ). No âmbito da habitação, o objetivo apresentado pelo PPA 2022-2025 é implementar ações para fazer frente ao *crescente* déficit habitacional e atender a população com "moradia digna, dentro dos padrões de sustentabilidade, desempenho e segurança". Para tanto, são propostas parcerias com o governo do Estado e com cidades da região metropolitana, implementar um novo programa de reurbanização e a expansão da participação acionária da Prefeitura Municipal de Curitiba na COHAB-CT. Além disso, esta Lei prevê estudos para diversificar os instrumentos orientados ao cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana, como o IPTU progressivo no tempo e o PEUC (Parcelamento, edificação e utilização compulsórios) e implementar o Plano Setorial de Habitação e Regularização Fundiária, discutido e aprovado no Concitiba.

Os Indicadores de Programa são os descritores que auxiliam os tomadores de decisão a compreender as medidas que representem os resultados esperados. Para a habitação, o indicador de programa relacionado é Regularização e Produção Habitacional, conforme Quadro 2:

Quadro 2: Indicador de programa da habitação

Indicador	Regularização e produção habitacional
Descrição	Ações de regularização fundiária, regularização documental do imóvel e novas unidades habitacionais
Fórmula	Número de ações/ano
Fonte de dados e meios de verificação	AER/DCP/DT através do Relatório de Gestão e acompanhado pelo Plano de Governo.
Frequência de atualização	quadrimestral (PlanGov) e anual (Relatório de Gestão)
Órgão responsável pela aferição	COHAB-CT
Unidade de medida	ações
Valor inicial (V0)	zero
Data V0	janeiro/2021
Meta	chegar a 7.000 ações voltadas à regularização fundiária e documental do imóvel e novas unidades habitacionais

Fonte: Curitiba (2021).

Em resumo, a Lei que aprova o PPA 2022-2025 indica que a atuação municipal frente ao problema habitacional se organiza por meio da “aprovação de regularização fundiária, implantação de unidades habitacionais, disponibilização de títulos de propriedade e regularização de contratos” (Curitiba, 2021, s.p.). O documento também confere especial atenção às ações executadas no Bairro Novo da Caximba.

Como prioridades no âmbito habitacional, a Lei do PPA 2022-2025, define:

os projetos de parcelamento envolvidos no processo de produção habitacional, a regularização dos Termos de Uso e Concessão de Solo e parcelamento de solo de unidades habitacionais já implantadas; a disponibilização de títulos de propriedade, após a aprovação dos projetos; a construção de unidades habitacionais com soluções inovadoras e sustentáveis; o aluguel social (em caráter emergencial) implementado em áreas infra estruturadas; a ampliação de parcerias com Agentes Financeiros, Empresas de Construção Civil e Governo do Estado; o atendimento habitacional no Bairro Novo da Caximba estruturado (Curitiba, 2021).

O PPA 2022-2025 de Curitiba atribui três metas ao conjunto habitação, conforme Quadro 3:

Quadro 3: Metas para habitação no PPA 2022-2025

Meta 1	Reduzir em 1,25% ao ano a demanda habitacional do município mapeada pela COHAB-CT.
Meta 2	Alcançar o total de 1.440 unidades habitacionais entregues para famílias, mapeadas pela COHAB.
Meta 3	Implementar 100% do Projeto de Atendimento habitacional no Bairro Novo da Caximba.

Fonte: Curitiba (2021).

As ações orçamentárias são as ações propostas pelo Município de Curitiba para condução das políticas públicas no ciclo do plano plurianual que encerra em 2025. Neste caso, as ações orçamentárias em análise são aquelas atribuídas ao conjunto habitação no programa de governo Viva Curitiba Cidadã. Portanto, para esse recorte são reconhecidas como ações orçamentárias de habitação aquelas atribuídas pela própria lei do PPA 2022-2025 ao enfrentamento do *crescente* déficit habitacional. Vale ressaltar que não há consenso na

literatura sobre o que compõe, de fato, o orçamento da habitação, conforme demonstra De Paula (2024). O Quadro 4 descreve as ações orçamentárias referentes à habitação no PPA 2022-2025 de Curitiba:

Quadro 4: Ações orçamentárias da habitação

AÇÃO	DESCRIÇÃO	EXECUTOR	PPA
1030	Participação acionária em empresas de economia mista - COHAB	EGM	3.4.4
1031	Regularização fundiária, infraestrutura, urbanização, construção de casas e equipamentos comunitários e execução de projetos sociais ligados à habitação social - FMHIS	FMHIS	Objetivos setoriais 3.4.4 (habitação) e 3.8 (metas)
1032	Desapropriação e aquisição de áreas para projetos habitacionais - FMHIS	FMHIS	Objetivos setoriais 3.4.4 (habitação) e 3.8 (metas)
1034	Desapropriação de áreas para projetos habitacionais - SMOP	SMOP	Objetivos setoriais 3.4.4 (habitação)
1035	Urbanização de assentamentos precários - Vila Audi/União	SMOP	Objetivos setoriais 3.4.4 (habitação)
1037	Continuação da regularização fundiária, de obras de infraestrutura, de construção de casas e equipamentos comunitários e de recuperação ambiental	SMOP	Plano de ação 3.6 (resumo do plano de ação)
1042	Execução de obras de habitação e infraestrutura - Bacia do Ribeirão dos Padilhas	SMOP	Objetivos setoriais 3.4.4 (habitação)
1043	Execução de obras de habitação e infraestrutura - Bacia do Rio Formosa	SMOP	Objetivos setoriais 3.4.4 (habitação)
1044	Execução de infraestrutura, ações de desenvolvimento social e recuperação ambiental	SMOP	Objetivos setoriais 3.4.4 (habitação)
1061	Regularização fundiária, infraestrutura, urbanização, construção de casas e equipamentos comunitários e execução de projetos sociais ligados à habitação social - COHAB	COHAB-CT	Metas 3.8
1062	Aquisição de áreas para projetos habitacionais - COHAB	COHAB-CT	Metas 3.8
1199	Urbanização e regularização de assentamentos precários	SMOP	3.6
1227	Aquisição de computadores e softwares para elaboração de projetos de arquitetura e engenharia	FMHIS	Objetivos setoriais 3.4.4 (habitação)
2066	Manutenção e execução dos serviços técnicos, administrativos, jurídicos e sociais, para dar suporte aos projetos ligados às questões habitacionais	FMHIS	Objetivos setoriais 3.4.4 (habitação)
2233	Transferência de recursos para viabilizar projetos/aquisições de unidades habitacionais produzidas em programas de habitação social - FMHIS	FMHIS	Objetivos setoriais 3.4.4 (habitação)

Nota: A ação orçamentária 1227 é resultado de alteração legislativa proposta pela LDO 2024, Lei Municipal 16.185, de 29 de junho de 2023. Fonte: Curitiba (2021).

Os recursos do programa Viva Curitiba Cidadã são classificados em despesas correntes e despesas de capital. O documento da Lei que aprova o PPA 2022-2025 não faz menção especificamente a investimentos no anexo que dispõe sobre os Eixos Estratégicos e Programas de Governo. A Tabela 1 apresenta o resumo dos recursos totais do programa de governo Viva Curitiba Cidadã:

Tabela 1: Recursos totais do programa de governo Viva Curitiba Cidadã

Tipo/categoria econômica	Ano	
	2022 (em R\$)	2023 a 2025 (em R\$)
Despesas correntes	1.895.632.000,00	6.144.480.000,00
Despesas de capital	347.458.000,00	945.263.000,00
Valores globais do programa	9.332.833.000,00	

Fonte: Curitiba (2021).

Os desdobramentos do PPA são a LDO, documento tático e a LOA, documento operacional do sistema orçamentário. A LOA, portanto, é o documento que atribui os valores que serão anualmente disponibilizados para a execução de uma política pública. No tópico a seguir serão apresentados os valores dedicados à habitação nos anos 2022, 2023 e 2024 e na proposta de Lei Orçamentária Anual (PLOA) para o ano 2025 em Curitiba.

OS ORÇAMENTOS ANUAIS (LOAS)

As leis orçamentárias anuais operam no espaço-tempo de um exercício (um ano civil) e tem como objetivo guiar as prioridades governamentais no curto prazo. As prioridades, porém, devem refletir as definições consensuadas anteriormente, na LDO e no PPA. É por esse motivo que os ritos processuais devem ser seguidos, no âmbito dos municípios, pela prefeitura e pela câmara municipal rigorosamente no prazo. Para o caso em análise, do ciclo PPA 2022-2025 de Curitiba, a votação do projeto de Lei Orçamentária para 2025 ocorrerá entre os dias 17 e 18 de dezembro de 2024, em dois turnos, respectivamente, na Câmara de Vereadores de Curitiba. Destarte, para essa pesquisa, foi utilizado o texto do PLOA 2025 encaminhado pela prefeitura para apreciação da casa legislativa no dia 30 de setembro de 2024.

No Quadro 5 são apresentados, em resumo, os valores atribuídos para cada ação orçamentária prevista no PPA 2022-2025 para o conjunto Habitação em Curitiba nos anos 2022, 2023 e 2024 e propostos no PLOA para 2025:

Quadro 5: Orçamento atribuído às ações orçamentárias da habitação anualmente (x R\$ 1.000,00)

AÇÃO	DESCRIÇÃO	EXECUTOR	2022	2023	2024	PLOA 2025
1030	Participação acionária em empresas de economia mista - COHAB	EGM	5.000	15.400	17.750	17.750
1031	Regularização fundiária, infraestrutura, urbanização, construção de casas e equipamentos comunitários e execução de projetos sociais ligados à habitação social - FMHIS	FMHIS	9.940	7.066	13.200	22.978
1032	Desapropriação e aquisição de áreas para projetos habitacionais - FMHIS	FMHIS	280	7.800	7.800	7.000
1034	Desapropriação de áreas para projetos habitacionais - SMOP	SMOP	1.500	50	10	10
1035	Urbanização de assentamentos precários - Vila Audi/União	SMOP	2.383	383	4.508	2.005
1037	Continuação da regularização fundiária, de obras de infraestrutura, de construção de casas e equipamentos comunitários e de recuperação ambiental	SMOP	5.530	530	707	8.010
1042	Execução de obras de habitação e infraestrutura - Bacia do Ribeirão dos Padilhas	SMOP	1.585	585	512	2.510
1043	Execução de obras de habitação e infraestrutura - Bacia do Rio Formosa	SMOP	5.165	665	8.512	17
1044	Execução de infraestrutura, ações de desenvolvimento social e recuperação ambiental	SMOP	100	100	15	15
1061	Regularização fundiária, infraestrutura, urbanização, construção de casas e equipamentos comunitários e execução de projetos sociais ligados à habitação social - COHAB	COHAB-CT	4.000	14.400	14.250	12.750
1062	Aquisição de áreas para projetos habitacionais - COHAB	COHAB-CT	1.000	1.000	3.500	5.000
1199	Urbanização e regularização de assentamentos precários	SMOP	400	100	2.338	2.510
1227	Aquisição de computadores e softwares para elaboração de projetos de arquitetura e engenharia	FMHIS	-	-	1.000	10
2066	Manutenção e execução dos serviços técnicos, administrativos, jurídicos e sociais, para dar suporte aos projetos ligados às questões habitacionais	FMHIS	175	383	591	13.905
2233	Transferência de recursos para viabilizar projetos/aquisições de unidades habitacionais produzidas em programas de habitação social - FMHIS	FMHIS	5	80	10	10

Fonte: Curitiba (2021; 2022; 2023; 2024).

Na Tabela 2 são apresentados os valores totais condensados e o percentual do orçamento dedicado à habitação por ano no ciclo do PPA 2022-2025 em Curitiba:

Tabela 2: Valor total e percentual do orçamento dedicado à habitação

	Ano (em R\$ milhões)			
	2022	2023	2024	PLOA 2025
Habitação	37.063	48.542	74.703	94.480
Orçamento total	9.046.000	10.200.000	12.900.000	14.290.000
Percentual da habitação	0,41%	0,48%	0,58%	0,66%

Fonte: Curitiba (2021; 2022; 2023; 2024).

Na próxima seção os resultados apresentados serão discutidos à luz da literatura sobre a temática de habitação, apresentada no Referencial Teórico.

HABITAÇÃO VISTA A PARTIR DO ORÇAMENTO

A habitação pode ser analisada a partir de diversos prismas. Ao longo dos anos foi entendida, principalmente, como uma política de assistência social ou política com viés econômico. Durante a primeira fase do PMCMV, por exemplo, foi utilizada como política anticíclica para mitigar os impactos da crise econômica mundial no Brasil. Como política urbana e/ou como política social, a habitação poucas vezes foi, historicamente, uma centralidade para as administrações municipais.

Em Curitiba, trabalhos como o de Albuquerque (2007), Nascimento Neto *et al.* (2012), Nunes da Silva (2014), De Paula (2024) demonstram que a habitação nunca foi uma prioridade para a administração municipal e, que ao contrário, a forma de condução da política pública nesse âmbito serviu a propósitos outros que não a redução das desigualdades. Os trabalhos de autores como Vasco (2018) apontam, também, os problemas qualitativos na oferta de soluções habitacionais em Curitiba, como a localização dos empreendimentos e os padrões construtivos.

De Paula (2024) ao analisar a política de habitação de interesse social entre os anos 2017 e 2022 identifica que não houve avanços significativos na construção de alternativas para o enfrentamento do déficit habitacional em Curitiba. No presente trabalho, cujo ponto de partida corresponde ao último ano da análise de De Paula, identifica-se que o principal documento de planejamento orçamentário do ciclo, o PPA 2022-2025 não avançou, qualitativamente, na proposta de tais alternativas no âmbito da habitação. As mesmas soluções para os mesmos problemas não poderão causar resultados diferentes.

Do ponto de vista qualitativo, a Lei que aprova o PPA 2022-2025 demonstra pouco interesse em tratar a questão habitacional como prioridade, assim como ocorreu nos ciclos anteriores e apontado por Albuquerque (2007), Nascimento Neto *et al.* (2012), Nunes da Silva (2014), Vasco (2018) e De Paula (2024). Este trabalho não pretendeu analisar o conteúdo de todo o PPA 2022-2025, apenas o da habitação, portanto o que se observa, neste âmbito, é que os indicadores, metas e prioridades foram elaborados com pouca profundidade nas questões centrais da moradia. A discussão do falso problema da habitação de Gabriel Bolaffi ou do nó

da terra de Ermínia Maricato poderiam contribuir para a proposição de soluções mais efetivas para, nas palavras do Município, o "*crescente déficit habitacional*" de Curitiba.

Algo que causa estranheza é que o Plano Setorial de Habitação e Regularização Fundiária, co-elaborado com robustez pela Cohab-CT pouco tem influência na maneira como a habitação é apresentada no orçamento de Curitiba nos documentos deste ciclo do PPA 2022-2025. Este Plano apresenta um diagnóstico, metodologias e estratégias plurais para a ação municipal no âmbito da habitação, ao contrário do orçamento, que apresenta pouca complexidade e interesse em relação ao tema. Não se espera que ambos tenham o mesmo espectro de atuação, posto que possuem finalidades diferentes, mas a impressão é que ou que o orçamento foi definido sem a participação dos responsáveis pela condução da política de habitação ou que o orçamento é apenas pro-forma, sem relação com a sua execução.

O projeto Bairro Novo da Caximba foi o principal vetor da ação municipal neste ciclo. A precariedade habitacional na região tendo sido denunciada e escancarada na mídia nacional (Gazeta do Povo, 2018) expôs a fragilidade do *city marketing* de Curitiba e demonstrou que a cidade-modelo possui elementos de desigualdade e falta de condições de acesso incompatíveis com o discurso hegemônico. Diante disso, o projeto de intervenção urbanística socioambiental da área tornou-se elementar para a manutenção do qualificador de diferencial da cidade, agora ressaltando aspectos relacionados às temáticas sustentabilidade, economia circular e cidades inteligentes.

Para as outras rubricas, observa-se que o orçamento da habitação foi compartilhado entre a Cohab-CT e a secretaria de Obras Públicas e com aplicação do fundo municipal de habitação de interesse social (Quadro 5). Nos quatro anos em análise, a rubrica "Regularização fundiária, infraestrutura, urbanização, construção de casas e equipamentos comunitários e execução de projetos sociais ligados à habitação social" esteve entre os principais destinos dos recursos. A rubrica "participação acionária em empresas de economia mista – COHAB" recebe anualmente uma grande porção do orçamento municipal, provavelmente com relação à transferência de recursos da prefeitura para a empresa da qual é acionista majoritária, sem maior clareza, porém, de como isso repercute na política de habitação do município.

Em relação ao percentual do orçamento dedicado à habitação, em comparação com a totalidade dos recursos, observa-se que houve um gradual aumento ao longo deste ciclo (Tabela 2). Apesar de gradual, este aumento não significa substancial modificação na estrutura do orçamento, pois a participação da habitação no orçamento cresceu apenas 0,2 pontos percentuais. Por outro lado, observa-se que para a PLOA 2025 a expectativa é de que o orçamento dedicado à habitação seja 2,5 vezes o que foi dedicado em 2021, ao passo que o orçamento geral é apenas 58% maior. Os principais acréscimos neste período foram, respectivamente, nas rubricas 2066, 1031 e 1030.

Para o próximo ciclo do PPA, 2026 a 2029, a expectativa é de continuidade na condução da política pública de habitação e no percentual do orçamento dedicado à moradia, posto que o prefeito eleito, Eduardo Pimentel, é o atual vice-prefeito e herdeiro político da gestão atual

(Krüger e Leitões, 2024). Por outro lado, também há a expectativa de mudanças, ainda que modestas, pois Pimentel já foi o secretário de Estado das Cidades do Paraná, entre janeiro e setembro de 2023, podendo aplicar sua experiência na pasta à chefia do executivo municipal.

CONCLUSÕES

O planejamento urbano e, mais especificamente, a questão habitacional não têm sido tratados como prioridade na formulação de políticas públicas nas metrópoles brasileiras. Os motivos são muitos, como a falta de recursos, as competências compartilhadas nas diferentes esferas administrativas, o nó da terra (Maricato, 2008) e a necessidade de enfrentar as contradições da cidade capitalista.

A análise do orçamento aponta que não há uma diversidade nas tipologias nas políticas habitacionais propostas. Fala-se em três modalidades: regularização de títulos, fundiária e novas construções. Não estão previstas propostas na área de locação social, requalificação dos imóveis ociosos, utilização do PEUC, recuperação de áreas centrais, cuidado com habitações em área de risco ou áreas de fragilidade ambiental, tão importantes para diversificar e atender, de fato, as diversas demandas. O orçamento atua em poucas frentes, contabilizando entrega de títulos às famílias como parte política habitacional.

Ao longo deste artigo, foram apresentados alguns dos trabalhos que relatam essa situação em Curitiba e como as porcentagens do orçamento são baixas em relação ao orçamento geral do município. Obviamente, essas impressões não se restringem ao ambiente acadêmico, bastando uma simples observação da realidade para compreender as dificuldades de acesso à moradia digna na capital paranaense. A precariedade habitacional é um problema visível a olho nu.

Para esse artigo, o objetivo foi compreender como a habitação entrou nas rubricas do orçamento no ciclo mais recente do orçamento (PPA 2022-2025). Esse objetivo tem como ponto de partida o reconhecimento que até esse momento, a habitação não havia sido tratada como centralidade em nenhum outro momento histórico nesta capital. As análises qualitativa e quantitativa do PPA e das LOAS que compõem o mesmo ciclo do sistema orçamentário sugerem que não houve mudanças significativas na composição do orçamento que demonstrem que a habitação expandiu seu protagonismo em Curitiba.

Apesar do percentual dedicado à moradia ter aumentado a cada ano, de acordo com a análise quantitativa das LOAS, passando de 0,41% para 0,66% em 4 anos, não é possível afirmar que esse crescimento representa grandes mudanças na condução da política habitacional na cidade. Por outro lado, considerando-se apenas o valor nominal, o acréscimo de 57 milhões de reais pode significar grandes avanços na condução de alternativas da política habitacional que não passem necessariamente pela produção de novas unidades. Esse resultado reverbera com a posição de Vasco e Nunes da Silva (2024), que consideram que Curitiba tem conduzido a política habitacional com a repetição dos mesmos erros do passado.

Porém, o que se obtém dos documentos oficiais da prefeitura é que a condução da política de habitação em Curitiba não passou por esse tipo de alternativa. Em síntese, o que se extrai da análise qualitativa é que a baixa prioridade da política habitacional se retroalimenta, de forma que as propostas para a cidade não encontram lugar de partida nem de chegada. Se não se sabe onde está, não se sabe aonde quer chegar.

A baixa aderência dos instrumentos adotados ao problema habitacional se manifesta pela precariedade das soluções adotadas, com baixo relevo teórico e sem substância no instrumental adotado para sua coordenação. Há uma desconexão entre o Plano Setorial de Habitação e Regularização Fundiária e o que tem se produzido na cidade em termos de moradia nos últimos anos. O baixo percentual de orçamento aplicado é só uma das múltiplas expressões pelas quais o problema da moradia se manifesta em Curitiba.

Pelos motivos apresentados ao longo deste trabalho, sobretudo nestas considerações finais, as sugestões para trabalhos futuros é analisar em profundidade o orçamento municipal para habitação em Curitiba, propondo comparações históricas e com outras capitais, para identificar se há um orçamento compatível com o déficit habitacional sinalizado para a cidade. Desta forma, trabalhos que avancem nas propostas deste artigo podem contribuir para a proposição de alternativas para a capital paranaense, como orçamento regionalizado ou seccionado pelo perfil demográfico da demanda, por exemplo. Por fim, sugere-se que futuros trabalhos avancem na discussão sobre o que pode ser considerado um orçamento para habitação, se apenas os investimentos ou todas as categorias econômicas, inclusive a remuneração dos servidores.

REFERÊNCIAS

ABREU, Cilair; CÂMARA, Leonor. O orçamento público como instrumento de ação governamental: uma análise de suas redefinições no contexto da formulação de políticas públicas de infraestrutura. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 1, p. 73–90, 2015.

AKAISHI, Ana Gabriela. Desafios do planejamento urbano habitacional em pequenos municípios brasileiros. **Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo**. 2011.

ALBUQUERQUE, Aline. **A questão habitacional em Curitiba: o enigma da “cidade modelo”**. 140f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

BALBIM, Renato; KRAUSE, Cleandro; NETO, Vicente. Minha Casa Minha Vida, Nosso crescimento: como fica a política habitacional. **XV Encontro da Associação 265 Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em planejamento urbano e regional**, v.15, n.1, p. 1-17, 2018.

BERTOL, Laura. **Terra e habitação: o problema e o falso problema: as políticas de obscurecimento do preço da terra na política habitacional em Curitiba**. 160 f. Dissertação

(Mestrado – Área de Concentração Habitat) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

BONDUKI, Nabil. **Os pioneiros da Habitação Social**, v. 1. São Paulo: SESC São Paulo. Fundação Editora UNESP. p. 79-129, 2014.

CARDOSO, Adauto. **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

COHAPAR. **Plano Estadual de Habitação de Interesse Social do Paraná - Pesquisa de Necessidades Habitacionais do Paraná (2023)**. Cohapar, Curitiba, 2024.

DE PAULA, Alessandro. **Curitiba, cidade em disputa: tramas da política habitacional de interesse social (2017-2022)**. Dissertação (Mestrado – Área de Concentração Habitat) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo, Curitiba, 2024.

FERREIRA, Glenda; LIMA E SILVA, Fernanda; RAMELI, Felipe. Dimensão financeira da capacidade estatal e gestão municipal: uma análise da política de habitação em João Pessoa/PB no período recente. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**, v. 6, n. 3, 2021, p. 102-126.

FJP. **Déficit Habitacional – Estados e Regiões Metropolitanas (PnadC 2022) - Tabela de Dados do Déficit Habitacional – Estados e Regiões Metropolitanas**. Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2024.

FURLAN, Débora Luiza. **Os programas de lotes urbanizados para autoconstrução no Município de Curitiba: produção da cidade e da moradia pela COHAB-CT**. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2020.

GIL, Antonio Carlos. Como Elaborar **Projetos de Pesquisa**. 7. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2022.

GOMIDE, Alexandre; PIRES, Roberto. **Capacidades Estatais e Democracia**. 2014. *E-book*. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/capacidades_estatais_e_democracia_web.pdf.

GRIN, Eduardo; ABRUCIO, Fernando Luiz. O elo perdido da descentralização no Brasil: a promoção das capacidades estatais municipais pelo governo federal. **Revista de Sociologia e Política**, v. 29, n. 77, 2021.

LIMA-SILVA, Fernanda; LOUREIRO, Maria Rita. Capacidades administrativas dos municípios brasileiros e intervenções habitacionais: caracterização dos municípios e desafios analíticos. In: GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz (Org.). **Capacidades estatais municipais**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021, p. 471-509

MACIEL, Bruna. Habitação de Interesse Social e Regularização Fundiária: possibilidades e convergências dentro do atual marco institucional brasileiro. **Revista de Direito da ADVOCEF**, v. 8, n. 16, p. 69-90, 2013.

MARCONI, Marina; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 9ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2021.

NASCIMENTO NETO, Paulo; MOREIRA, Tomás Antonio; SCHUSSEL, Zulma das Graças Lucena Schussel. Conceitos divergentes para políticas convergentes: Descompassos entre a Política Nacional de Habitação e o Programa Minha Casa, Minha Vida. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 14, n. 1, 2012.

NUNES DA SILVA, Madianita. O processo de produção dos espaços informais de moradia na metrópole de Curitiba entre as décadas de 1990 e 2000. **urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana (Brazilian Journal of Urban Management)**, v. 6, n. 1, p. 89-108, 2014.

NUNES DA SILVA, Madianita; VASCO, Kelly; TEXEIRA, Ana Gabriela. O arcabouço institucional e normativo da política municipal de habitação e as contradições na execução do PAC em Curitiba. In: CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. (Org.). **Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018. p. 291-314.

OLIVEIRA, Antonio; PISA, Beatriz; AUGUSTINHO, Sonia Maria (Org.). **Gestão e Governança Pública: aspectos essenciais**. Curitiba: Ed. UTFPR, 2016.

OLIVEIRA, Débora; OLIVEIRA, Antônio. Índice de Sustentabilidade Financeira Municipal (ISFM): alternativa à frágil caracterização proposta na PEC do Pacto Federativo Brasileiro. **DADOS**, v. 68, n. 1, 2025.

ROLNIK, R.; NAKANO, K. As armadilhas do pacote habitacional. **Le Monde Diplomatique Brasil**, seção Moradia, 2009.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, n. 16, p. 20-45, 2006.

THEIS, Ivo Marcos; GALVÃO, Antônio Carlos. A formulação de políticas públicas e as concepções de espaço, território e região. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 14, n. 2, 2012.

VASCO, Kelly. **O Programa Minha Casa Minha Vida como ferramenta para intervenção nas favelas de Curitiba: o caso da Vila Santos Andrade**. 211 f. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba – Paraná, 2018.

YIN, Robert **Case Study Research and Applications: Design and Methods**. 6. ed. Thousand Oaks: SAGE Publications, 2017. *E-book*.