



UNIVERSIDADE  
ESTADUAL DE LONDRINA

---

BRUNA CAROLINE LOPES BRUNO DA SILVA

**RESIDENCIAL VISTA BELA:  
O PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DE UM  
EMPREENDIMENTO HABITACIONAL**

---

Londrina  
2017

BRUNA CAROLINE LOPES BRUNO DA SILVA

**RESIDENCIAL VISTA BELA:**  
O PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DE UM  
EMPREENHIMENTO HABITACIONAL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política (Mestrado) da Universidade Estadual de Londrina, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Serviço Social.

Orientador: Prof. Dr. Wagner Roberto do Amaral

Londrina  
2017

BRUNA CAROLINE LOPES BRUNO DA SILVA

**RESIDENCIAL VISTA BELA:**  
O PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DE UM EMPREENDIMENTO  
HABITACIONAL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política (Mestrado) da Universidade Estadual de Londrina, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Serviço Social.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Orientador: Prof. Dr. Wagner Roberto do  
Amaral  
Universidade Estadual de Londrina - UEL

---

Prof. Dr. Márcia Pastor  
Universidade Estadual de Londrina - UEL

---

Prof. Dr. Sandra Maria Almeida Cordeiro  
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Londrina, 23 de fevereiro de 2017.

Dedico este trabalho ao meu amado esposo, que sempre me encorajou a continuar, mesmo quando a situação não estava favorável. Muito obrigada por permanecer ao meu lado!

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente à Deus, autor da vida, que permitiu meu ingresso nessa nova etapa acadêmica, proporcionando diversas aprendizagens, além de me cercar de pessoas que demonstraram amor e paciência durante todo esse processo.

Ao meu esposo Luciano, que sempre foi presente me auxiliando e encorajando a cada dia, seja nos dias em que eu estava empolgada ou ainda naqueles em que eu pensava em desistir! Obrigada pela paciência exercida, pelo amor, comprometimento e companheirismo. É muito bom poder te ter ao meu lado.

Aos meus pais e meu irmão, que sempre me ouviram quando eu precisei desabafar e nunca deixaram de acreditar que eu conseguiria.

A todos que de alguma forma contribuíram para o processo de construção deste trabalho, meu agradecimento.

SILVA, Bruna Caroline Lopes Bruno da. **Residencial Vista Bela**: o processo de implantação de um empreendimento habitacional. 2017. 129 f. Dissertação de Mestrado em Serviço Social (Programa de Pós Graduação em Serviço Social e Política Social) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2017.

## **RESUMO**

Esta dissertação de Mestrado apresenta os resultados dos estudos e pesquisa realizados acerca do processo de implantação de um empreendimento habitacional em Londrina-PR: o Residencial Vista Bela. Este empreendimento foi construído a partir de recursos do Programa Minha Casa Minha Vida, do Governo Federal. Para isso, aborda aspectos como as políticas sociais brasileiras e território, um aspecto que deveria ser levado em consideração para a implementação de empreendimentos deste segmento, além de abordar aspectos habitacionais da cidade de Londrina, para poder entender o contexto no qual este empreendimento foi inserido. O objetivo deste trabalho é analisar o processo de implantação do Residencial Vista Bela na lógica territorial, na compreensão do gestor municipal de habitação. Desse modo, foram realizadas entrevistas e estas foram analisadas através de categorias, sendo: reação entre política econômica e política social, territorialidade, patrimonialismo e interesses políticos e higienização das favelas.

**Palavras-chave:** Território. Políticas Sociais. Habitação. Residencial Vista Bela.

SILVA, Bruna Caroline Lopes Bruno da. **Residencial Vista Bela**: the process of setting up a housing development. 2017. 129 p. Master's Dissertation in Social Work (Post-Graduate Program in Social Work and Social Policy) - Londrina State University, Londrina, 2017.

### **ABSTRACT**

This dissertation presents the results of studies and research carried out on the implementation process of a housing project in Londrina-PR: the Vista Bela Residential. This project was built using resources from the Minha Casa Minha Vida Program of the Federal Government. To do so, it addresses aspects such as Brazilian social policies and territory, an aspect that should be taken into account for the implementation of enterprises in this segment, as well as addressing housing aspects of the city of Londrina, in order to understand the context in which this enterprise was inserted. The objective of this work is to analyze the implementation process of the Residencial Vista Bela in the territorial logic, in the understanding of the municipal housing manager. Thus, interviews were carried out and these were analyzed through categories, such as: relationship between economic policy and social policy, territoriality, patrimonialism and political interests, and sanitation of favelas.

**Keywords:** Territory. Social Policies. Housing. Residencial Vista Bela.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>Figura 1</b> – Dualismo na Habitação .....	33
<b>Figura 2</b> – Município de Londrina .....	64
<b>Figura 3</b> – Vista do Residencial Vista Bela.....	83
<b>Figura 4</b> – Localização do empreendimento em relação as regiões da cidade.....	84
<b>Figura 5</b> – Evolução Urbana nas Imediações do Residencial Vista Bela .....	85
<b>Figura 6</b> – Planta esquemática do projeto de loteamento do Residencial Vista Bela .....	88
<b>Figura 7</b> – Distribuição de projeto de loteamento do Residencial Vista Bela pelas empresas .....	90
<b>Figura 8</b> – Mapa do Residencial Vista Bela com os Equipamentos Comunitários .....	95
<b>Figura 9</b> – Mapa síntese dos dados socioeconômicos do Residencial Vista Bela .....	105

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1 –</b>	Empreendimentos entregues na década de 1970 .....	69
<b>Tabela 2 –</b>	Empreendimentos construídos e entregues na região norte no período de 1978 a 1979.....	70
<b>Tabela 3 –</b>	Tipos de ocupação.....	73
<b>Tabela 4 –</b>	Características dos empreendimentos habitacionais do Residencial Vista Bela em Londrina-PR: população por grupos de idade .....	98
<b>Tabela 5 –</b>	Características dos empreendimentos habitacionais do Residencial Vista Bela em Londrina-PR: famílias com menores de 18 anos .....	100
<b>Tabela 6 –</b>	Características dos empreendimentos habitacionais do Residencial Vista Bela em Londrina-PR: famílias com idosos acima de 60 anos.....	100
<b>Tabela 7</b>	Características dos empreendimentos habitacionais do Residencial Vista Bela em Londrina-PR: acesso à escola – que frequentam .....	101
<b>Tabela 8 –</b>	Características dos empreendimentos habitacionais do Residencial Vista Bela em Londrina-PR: acesso à escola – que frequentam.....	102
<b>Tabela 9 –</b>	Características dos empreendimentos habitacionais do Residencial Vista Bela em Londrina-PR: acesso à escola – que frequentam.....	102
<b>Tabela 10 -</b>	Características dos empreendimentos habitacionais do Residencial Vista Bela em Londrina-PR: renda domiciliar .....	103

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH	Banco Nacional da Habitação
CEF	Caixa Econômica Federal
CMEI	Centro Municipal de Educação Infantil
COHAB-Ld	Companhia de Habitação de Londrina
CONCIDADES	Conselho das Cidades
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CTNP	Companhia de Terras Norte do Paraná
ELETOBRÁS	Centrais Elétricas Brasileiras AS
ELUP	Espaços Livres de Uso Público
ESG	Escola Superior de Guerra
IBGE	Estados Unidos da América
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FAU-USP	Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo
FDS	Fundo de Desenvolvimento Social
FGHAB	Fundo Garantidor de Habitação Popular
FGTS	Fundo de garantia do Tempo de Serviço
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
GH	Gestor de Habitação
IAPs	Instituto de Aposentadorias e Pensões
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
JANGO	João Goulart
JK	Juscelino Kubitschek
LABHAB	Laboratório de Habitação e Assentamento Humanos
ONG	Organização Não Governamental
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
OXFAM	ONG Britânica de Assistência Social e Combate a Pobreza
PAR	Programa de Arrendamento Residencial
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PETROBRÁS	Petróleo Brasileiro SA
PGPD	Programa de Gestão a Política de Desenvolvimento

PLANHAB	Plano Nacional de Habitação
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PML	Prefeitura do Município de Londrina
PNH	Política Nacional de Habitação
PNHR	Programa Nacional de Habitação Rural
PNHU	Programa Nacional de Habitação Urbana
PR	Paraná
PROCAD	Programa Nacional de Cooperação Acadêmica
PUC-SP	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
SAL	Sociedade dos Amigos de Londrina
SALTE	Saúde/Alimentação/Transporte/Energia
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SINDUSCON	Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado do Paraná
SNH	Sistema Nacional de Habitação
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SNHM	Sistema Nacional de Habitação de Mercado
SRCPHBB	Saldos Residuais de Contratos de Programas HBB
UDN	União Democrática Nacional
UNE	União Nacional dos Estudantes
VARGAS	Getúlio Vargas

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	16
<b>1 CAPÍTULO 1 - POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL E TERRITÓRIO</b> .....	20
1.1 POLÍTICAS SOCIAIS.....	20
1.2 CONCEPÇÕES DE TERRITÓRIO.....	36
<b>2 CAPÍTULO 2 - POLÍTICA HABITACIONAL EM LONDRINA E ESPAÇOS URBANO</b> .....	47
2.1 CONTEXTUALIZANDO A URBANIZAÇÃO .....	47
2.2 ENTENDENDO A POLÍTICA DE HABITAÇÃO .....	51
2.3 POLÍTICA E SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO .....	55
2.4 PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA.....	58
2.5 POLÍTICA HABITACIONAL EM LONDRINA .....	63
<b>3 CAPÍTULO 3 - RESIDENCIAL VISTA BELA</b> .....	76
3.1 RESIDENCIAL VISTA BELA – UMA APROXIMAÇÃO.....	77
3.2 PERFIL DOS HABITANTES DO RESIDENCIAL VISTA BELA.....	98
<b>4 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	107
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	110
<b>APÊNDICES</b> .....	117
APÊNDICE A - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido .....	118
APÊNDICE B - Roteiro das Questões.....	119
<b>ANEXOS</b> .....	121
ANEXO A - Oito Pessoas tem a Mesma Riqueza Que Os 50% Mais Pobres, Diz OXFAM.....	122
ANEXO B - Minha Casa dá Origem a “Minicidade” em Londrina .....	124

ANEXO C - Força Tarefa Quer Fechar o Cerco Contra Famílias Irregulares	
No Vista Bela .....	126

## INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como objeto de estudo como se deu a implantação Residencial Vista Bela em Londrina – PR. Seu objetivo geral é analisar o processo de implantação do Residencial Vista Bela na lógica territorial, na compreensão do gestor municipal de habitação. Para tanto, os objetivos específicos são: resgatar a trajetória da política social brasileira com ênfase na habitação; discutir os diferentes conceitos de território e sua implicação no espaço urbano; caracterizar a política habitacional do município de Londrina; identificar a compreensão do gestor de habitação e analisar a operacionalização da implantação do Residencial Vista Bela pelo município.

Através da participação no Núcleo de Pesquisa e Estudos em Gestão de Políticas Sociais da Universidade Estadual de Londrina (UEL), a pesquisadora iniciou uma aproximação com o tema, ainda na graduação. O Núcleo de Pesquisa e Estudos em Gestão de Políticas Sociais existe na Universidade Estadual de Londrina há mais de dez anos e, durante os últimos quatro anos, pautou seus estudos na discussão da lógica territorial na gestão de políticas sociais, por meio do projeto de pesquisa “A lógica territorial na gestão das políticas sociais” desenvolvido por uma equipe de docentes e discentes de pós-graduação e de graduação, vinculados ao Programa de Pós-Graduação em Política Social e Serviço Social e ao Departamento de Serviço Social desta Universidade. O referido projeto de pesquisa é realizado em parceria com o Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), por meio do Programa PROCAD - Casadinho da Comissão de Aperfeiçoamento do Pessoal de Ensino Superior (CAPES), que tem a intenção de fortalecer os Programas de Pós-Graduação nas diferentes áreas.

Os estudos desenvolvidos pelo Núcleo em questão motivaram também a pesquisa realizada no trabalho de conclusão de curso, onde o objeto da pesquisa era a viração que os moradores do Residencial Vista Bela realizavam para dar conta da vida cotidiana, uma vez que ainda não existiam equipamentos sociais naquele território, mas somente as casas que foram construídas através do Programa Minha Casa Minha Vida, do Governo Federal.

A pesquisa torna-se central porque contribui para o aprofundamento dos estudos territoriais e as formas de gestão para os territórios, especificamente na

política de habitação. Desse modo, a relevância deste estudo é desvendar como foi o processo de implantação de um empreendimento residencial, financiado pelo governo federal, através do Programa Minha Casa Minha Vida.

A presente pesquisa é de natureza quanti-qualitativa e estudo de caso, sendo desenvolvida em três momentos metodológicos, a saber: revisão bibliográfica, levantamento documental e pesquisa de campo.

O primeiro momento foi realizado por meio da identificação e leituras de teses, dissertações, monografias de graduação afetas às temáticas refletidas nesse trabalho, bem como dos seminários, reuniões e eventos organizados pelo Núcleo de Pesquisa e Estudos em Gestão de Políticas Sociais

O segundo momento se destacou pela coleta e análise dos documentos oficiais referentes à política habitacional brasileira, as legislações vigentes e a história da habitação no município de Londrina.

O terceiro momento metodológico se constituiu da pesquisa de campo, realizada por meio de entrevista com o gestor municipal de habitação da época da implantação do empreendimento (maio/2009 até abril/2012), onde este relatou como foi o processo desde que ele ficou sabendo do Programa do governo federal, até a escolha das famílias e a entrega das casas. Foi a partir deste depoimento que foram analisados os dados colhidos na pesquisa. É importante ressaltar que este é um funcionário de carreira, e por isso não houve dificuldades para que a entrevista ocorresse.

Cabe destacar que as intenções iniciais da pesquisa eram de identificar, contactar e abordar os Secretários Municipais das políticas de educação, saúde, assistência social e de habitação de Londrina, afetas à investigação realizada pelo projeto de pesquisa desenvolvido pela equipe do Núcleo de Pesquisa e Estudos em Gestão de Políticas Sociais e também o Prefeito Municipal da época da negociação e implantação do residencial Vista Bela, assim como entrevistar os presidentes dos Conselhos Municipais de cada uma destas políticas, e realizar um levantamento nas atas para identificar como foi a discussão sobre a construção deste empreendimento. Contudo, após identificação e contato nominal com cada um desses dirigentes da época, apenas os gestores da política de assistência social e da habitação se dispuseram à entrevista. A negativa dos demais gestores demandou a avaliação do objeto e objetivos da pesquisa, sendo necessária e oportuna a alteração do foco da análise apenas no conteúdo do gestor da habitação. A

entrevista foi realizada através de um roteiro semiestruturado, com agendamento prévio, sendo gravada e com a devida autorização do entrevistado por meio de Termo de Consentimento Livre e Esclarecido. Devido ao apertado calendário, também foi descartada a intenção de entrevistar os presidentes dos conselhos municipais e encontrar nas atas as discussões a respeito deste tema.

Utilizou-se a técnica de Análise de Conteúdo para organizar e analisar os dados coletados na entrevista, categorizando-os e sistematizando-os. Segundo aponta Caregnato (2006), a análise de discurso pode ser quantitativa ou mesmo qualitativa.

Na abordagem quantitativa se traça uma frequência das características que se repetem no conteúdo do texto. Na abordagem qualitativa se considera a presença ou a ausência de uma dada característica de conteúdo ou conjunto de características num determinado fragmento da mensagem. (CAREGNATO, 2006, p. 682)

Desta forma, o primeiro capítulo trata sobre as políticas sociais, resgatando os aspectos da questão social e como esta foi desenvolvida historicamente pelos diferentes governos, desde o governo de Getúlio Vargas, passando pelo governo militar, pela redemocratização do país, a promulgação da Constituição Federal de 1988 e o avanço do neoliberalismo, que a partir dos anos de 1990 ganha forças no cenário nacional e internacional, levando em consideração a questão habitacional, que permeia a vida cotidiana. Neste capítulo, trata-se também sobre as diferentes abordagens territoriais, sendo que cada abordagem depende das diversas correntes metodológicas que cada autor defende. Entretanto, compreende-se o território como o chão das políticas sociais, o lugar onde a vida cotidiana acontece, baseando-se no pensamento de Milton Santos.

O segundo capítulo discorre sobre a política habitacional, resgatando os aspectos da industrialização e o crescimento desordenado das cidades, que foram as principais causas para o inchaço das cidades e o surgimento das favelas, onde a população de baixa renda se via obrigada a residir, uma vez que não tinham condições financeiras para ocupar os espaços centrais das cidades, ocupando, portanto, a periferia urbana. É nesse capítulo também será abordados e refletidos os aspectos do Sistema Habitacional Brasileiro, partindo da criação do Ministério das Cidades e chegando até o Programa Minha Casa Minha Vida, que fornece subsídios para a construção de moradias para famílias de baixa renda. E, por fim, far-se-á um

breve resgate histórico sobre a cidade de Londrina-Pr., que é o lugar onde a pesquisa foi realizada e, para isso, ver-se-á como a questão habitacional foi tratada aqui.

No terceiro capítulo, tratar-se-á da pesquisa de campo, que é de natureza quanti-qualitativa e estudo de caso, com o intuito de debater sobre a lógica territorial na gestão das políticas sociais, através de aspectos históricos da constituição do Residencial Vista Bela, como já foi discorrido anteriormente. Para isso, foram levantadas as seguintes categorias de análise: relação política econômica e política social; territorialidade; patrimonialismo e interesses políticos e higienização das favelas.

Por fim, apresentar-se-ão as considerações finais, onde serão abordados os aspectos relevantes da construção deste trabalho e as percepções obtidas como resultado deste.

## CAPÍTULO 1

### POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL E TERRITÓRIO

Ao longo da história do Brasil, as políticas sociais foram adotadas como um meio de controlar a população e de obter legitimidade para o Estado; geralmente ofertando o mínimo de benefícios diante das reivindicações da classe trabalhadora. Neste capítulo, será tratada a questão social e sua relação com as políticas sociais no Brasil, atravessando diversos momentos históricos, desde o governo de Getúlio Vargas até se chegar aos dias atuais.

Nesse cenário com diversas contradições, não se pode esquecer do território, compreendido aqui como o chão das políticas sociais, o lugar onde as relações sociais acontecem, onde ocorre a vida. Por isso, um tema tão importante a ser discutido juntamente com as políticas sociais, pois é a partir do território que as políticas sociais devem ser elaboradas e executadas.

#### 1.1 POLÍTICAS SOCIAIS

A Questão Social se apresenta na sociedade brasileira como algo que foge ao controle do setor estatal, pois observa-se um dualismo, onde de um lado, vive-se em um país com economia modernizada, com altos índices econômicos, a oitava economia do mundo ocidental; e de outro, tem-se um país com índices sociais semelhantes às mais atrasadas sociedades afro-asiáticas, com uma crescente desigualdade social, uma sociedade primária, conforme afirma Ianni (1991). Dessa forma, o poder estatal e também o setor privado passam a ver a Questão Social como fator ameaçador da ordem, pois faz com que se evidenciem as contradições entre capital e trabalho e colocam-se em cena os movimentos sociais, as reivindicações sociais. Enfim, trata-se de um tema que influencia o pensamento e permeia as relações entre sociedade e Estado.

Neste contexto é fundamental entender que a questão social emergiu e passou a caminhar lado a lado com o desenvolvimento da sociedade, como bem expressa IAMAMOTO (2013, p. 330):

A questão social é indissociável da sociabilidade da sociedade de classes e seus antagonismos constituintes, envolvendo uma arena de lutas políticas e culturais contra as desigualdades socialmente produzidas, com o selo das particularidades nacionais, presidida pelo desenvolvimento desigual e combinado, onde convivem coexistindo temporalidades históricas diversas.

Para Ianni (1991), no regime do trabalho escravo já havia uma Questão Social. O escravo era propriedade do senhor assim como a terra em que trabalhava, de forma que o senhor podia fazer tudo o que bem quisesse, pois tudo lhe pertencia. Entretanto, a convivência não era harmoniosa, pois, segundo Ianni (1991, p. 3), “a contrapartida, na perspectiva do escravo, era o suicídio, a tocaia contra o senhor e os membros da família deste e capatazes, rebelião na senzala, fuga, formação de quilombo, saque e expropriação”. Com a abolição, os escravos foram libertos, porém não houve a preocupação com o que eles fariam, pois foram libertos de um regime de escravidão, entretanto, viviam sem trabalho, moradia e condições dignas de vida.

Nesse momento, coloca-se de fato a Questão Social, pois “as diversidades e os antagonismos sociais começam a ser enfrentados como situações suscetíveis de debate, controle, mudança, solução ou negociação” (IANNI, 1991, p. 3), o que até este momento não era possível, pois no período da escravidão, as relações estavam postas e não havia qualquer possibilidade de negociação.

No Brasil, a entrada no século XX é marcada pelo início do processo de industrialização, que serviu para acirrar as desigualdades sociais, agravando ainda mais a questão social.

Inicialmente, a forma encontrada para responder à questão social foi a repressão, exercida tanto pelo poder estatal como do privado; porém, na cidade e no campo, os protestos sociais passam a tomar força, sugerindo a necessidade de reforma e também a possibilidade de revolução, conforme nos aponta Ianni (1991).

Durante as décadas de 1920 e 1930, diversos fatores deram lugar para o reconhecimento da Questão Social. Desse modo, a Questão Social ganha espaço no cenário político passando a ser vista pelas autoridades como um problema a ser superado pelas várias instâncias do Estado, sendo tratada como um problema político. Porém, é evidente que a repressão não foi totalmente superada. Nesse sentido, as manifestações sociais continuaram a ser tratadas com violência, mesmo com o entendimento político do que representava a Questão Social.

A Questão Social apresenta diferentes aspectos econômicos, políticos e culturais, e recebe também diferentes explicações do evolucionismo, darwinismo, positivismo, catolicismo, liberalismo, neoliberalismo, estruturalismo, marxismo, entre outros, conforme expõe Ianni (1991). Pode-se perceber que os setores dominantes da sociedade brasileira têm uma dificuldade frente às reivindicações culturais, econômicas e políticas das classes menos favorecidas, pois temem a perda de seus benefícios, “e reagem de forma extremamente intolerante, tanto em termos de repressão como de explicação” (IANNI, 1991, p. 5).

Mesmo depois de muito tempo da abolição, cerca de um século conforme afirma Ianni (1991), ainda permanecia a ideia de que a vítima é a culpada da situação, ou seja, essas pessoas que vivem na pobreza não se esforçam para sair dessa situação, preferindo continuar pobres e analfabetas. Ianni (1991, p. 6) nos aponta que:

Há estudos em que a “miséria”, a “pobreza” e a “ignorância” parecem estados de natureza, ou da responsabilidade do miserável, pobre, analfabeto. Não há empenho visível em revelar a trama das relações que produzem e reproduzem as desigualdades sociais.

Isso não reflete que a pobreza é constituída pela economia e vice-versa, pois os progressos econômicos são fundamentados da pauperização. Desse modo, há quem afirme que é fundamental qualificar trabalhadores para erradicar o exército de reserva de trabalhadores e inserir todos no âmbito social, pois embora existam uns excluídos do mercado de trabalho e outros participando de forma ativa, ambos estão conectados por relações e processos.

Mas cabe lembrar que a economia e a sociedade, a produção e as condições de produção, o capital e o trabalho, a mercadoria e o lucro, o pauperismo e a propriedade privada capitalista reproduzem-se reciprocamente. O pauperismo não se produz do nada, mas da pauperização. O desemprego e o subemprego são manifestações dos fluxos e refluxos dos ciclos dos negócios. A miséria, a pobreza e a ignorância, em geral, são ingredientes desses processos. O contingente de trabalhadores de reserva tem sido um elemento altamente conveniente para a empresa e a fazenda, no sentido de reduzir os custos da mão de obra para o comprador, além de facilitar a divisão da classe operária, enfraquecendo-a em seus sindicatos, partidos, movimentos sociais. (IANNI, 1991, p. 6)

Diante de um cenário repleto de problemas, segundo nos aponta Ianni (1991), uma parte prefere naturalizar a questão social, considerando-a como uma fatalidade ou uma herança. Dentre as explicações que pretendem naturalizar a questão social, encontram-se a que entende os problemas sociais como problemas de assistência social; mas também há outra proposição que defende que as manifestações da questão social devem ser tratadas como problema de segurança, ou seja, devem ser tratadas com repressão. Porém, o autor ressalta que

Muitas vezes o assistencialismo, a previdência, as medidas de segurança e repressão operam em conjunto. Os mesmos interesses dominantes acionam diferentes técnicas sociais, em distintas situações, ou no mesmo lugar. (IANNI, 1991, p. 7)

Quando se culpa e criminaliza o outro, fica mais fácil defender e reproduzir a ordem já existente. Seria necessário entender a questão social como reflexo de um amplo processo de carências e não como responsabilidade das pessoas que vivem em situação de pobreza, “pois ela é de todos os lugares e de todos os tempos” (IANNI, 1991, p. 8). Podemos observar em relação à habitação, por exemplo, é que, após a libertação dos escravos, não existiam lugares apropriados para que estes dessem continuidade à vida, obrigando-os, portanto, a habitar lugares inapropriados, sempre com a tendência a culpabilizar e criminalizar as ações efetuadas por estas pessoas.

Desde a década de 1930, no então governo de Getúlio Vargas, o Estado brasileiro priorizava o desenvolvimento econômico em detrimento do desenvolvimento social, de modo a negligenciar e tratar a questão social como um caso de polícia. Contudo, com o decorrer dos anos, a questão social começou a ser tratada como um caso de política, pois percebeu-se que se a população fosse atendida, ainda que minimamente, deixaria de criar oposições ao Estado, de maneira a colaborar para o desenvolvimento do país. Nesse sentido, as políticas sociais foram os instrumentos usados para atender a população, de maneira a garantir minimamente alguns direitos, enquanto tantos outros eram negligenciados.

Com o desenvolvimento constante do capitalismo no Brasil, as relações passam a ser inter-regionais, ou seja, trabalhadores migram do campo para a cidade, movem-se de região para região, atravessam nações em busca de trabalhos melhores, dessa forma as questões relacionadas à pobreza e desemprego acabam

se tornando uma realidade diária da maioria dos trabalhadores. Assim a Questão Social une aspectos de ordem racial, econômicos e social, levando os operários a organizarem-se em grupos, sindicatos e movimentos sociais em prol da luta por melhores condições de vida, divisão de terras, acesso à saúde, educação, transporte, entre outros, ocorrendo assim o início de uma luta onde se anseia a passagem de meros trabalhadores para cidadãos de fato. (IANNI, 1991).

Pode-se analisar que são os mesmos trabalhadores, que vivem sob os reflexos da Questão Social, que produzem os lucros e os altos índices econômicos da nação. Sendo assim, a sociedade brasileira se ancora na gama de trabalhadores explorados, expropriados e esquecidos para gerar riquezas para a economia. Ainda que haja organização e resistência dos trabalhadores, são eles que produzem as riquezas apropriadas pela classe dominante. Enfim, “enquanto a economia cresce e o poder estatal se fortalece, a massa dos trabalhadores padece”. (IANNI, 1991, p.3).

Todavia, cabe destacar que durante o governo de Getúlio Vargas foram criados os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), organizados por categorias profissionais com atribuições relacionadas às áreas de previdência social e assistência médica. “Porém, através do decreto nº 1.749, em 1937, os IAPs passaram a construir conjuntos habitacionais e financiar moradias populares exclusivamente aos associados, através de Cartas Prediais” (OLIVEIRA, 2012, p. 26). Essa nova frente de atuação possibilitou a construção de conjuntos habitacionais e o financiamento para a aquisição de moradias. Entretanto, apesar do direito à moradia ser uma das demandas das classes trabalhadoras, esta iniciativa era direcionada exclusivamente a algumas categorias de trabalhadores através dos IAPs. Sendo assim, não era o Estado que estava promovendo esse acesso à moradia, mas Institutos constituídos com a contribuição dos trabalhadores, patrões e com um reduzido percentual de recursos públicos.

Mesmo com a alternância de presidentes, a entrada e saída de ditaduras, a política social não era realmente efetivada pelo governo, mas utilizada como uma moeda de troca, para conter a insatisfação da população. Isso pode ser compreendido através dos governos que sucederam ao Governo de Vargas, como o de Eurico Gaspar Dutra, o segundo governo de Vargas, o de Juscelino Kubitschek, Jânio Quadros, João Goulart e os governos militares.

O governo de Eurico Gaspar Dutra, que contou o apoio de Getúlio Vargas para se eleger, teve como tônica de seu governo a repressão, com a qual combatia

os movimentos sociais, como a UNE, o movimento operário e as ligas camponesas. Também foram proibidas as greves nas “atividades essenciais”, o que abrangeu quase todos os ramos; e houve a cassação do Partido Comunista Brasileiro (PCB) e de seus deputados; contudo, os movimentos sociais não paravam de crescer. As forças armadas também eram contra o movimento operário e lutavam a favor da burguesia industrial e agrária. Neste momento, o mundo estava vivendo um período denominado Guerra Fria, logo após a II Guerra Mundial. Dutra posicionou-se ao lado dos Estados Unidos. Mesmo com toda essa repressão, na economia ele seguia o modelo liberal e acreditava que o que era bom para os EUA era bom para o Brasil. O Brasil havia economizado divisas durante a época da guerra, mas todas essas divisas foram esgotadas rapidamente, com a onda de importação de “bens de toda a espécie”, incluindo até mesmo chiclete, segundo aponta Fausto (2002). Depois dessa onda de importações, o governo estabeleceu um sistema de licenças e importava somente combustíveis, maquinaria e equipamentos; o que estimulou a industrialização brasileira, pois o que se produzia era para o consumo interno. Deste modo, não era mais somente a agricultura que trazia a riqueza para o Brasil, mas também a indústria.

Na área social, como resposta à questão social, além da repressão, foi criado o Plano SALTE: S – Saúde; AL – alimentação; T – transporte e E – energia. Esse plano só durou um ano e tinha por objetivo disciplinar e coordenar as despesas do governo.

Vale destacar a criação da Fundação Casa Popular, pois estava havendo um grande êxodo rural, devido à industrialização. Sobre este projeto, Cunha (2007, p. 24) afirma que foi

A primeira ação governamental voltada à habitação social no Brasil, destinada principalmente ao financiamento da construção das habitações e que previa estudos e publicação de catálogos com informações sobre barateamento de imóveis a fim de criar padrões de construção acessíveis.

Quando Vargas reassumiu a presidência, além de ser populista, ele também era nacionalista e buscava o desenvolvimentismo. O nacionalismo propunha que o Brasil deveria ser autossuficiente, depender cada vez menos das importações. O desenvolvimentismo, por meio da indústria nacional, buscava a industrialização e acreditava-se que através do desenvolvimento econômico, chegaríamos ao

desenvolvimento social. A industrialização traz mercado interno, comércio, êxodo rural, crescimento das classes médias, industrialização e empregos. Sendo assim, todas as pessoas deveriam estar engajadas na industrialização, no crescimento econômico. Aqueles que não estivessem representavam uma ameaça, eram vistas como sendo aquelas que não queriam o desenvolvimento e não eram nacionalistas.

Segundo Vieira (1987), desta vez o cenário da sociedade brasileira estava muito mais complexo e difícil de dominar, o que só aumentava as tensões sociais. Vargas promoveu a “Caminhada para o Oeste”, que expandia a urbanização por todo o país. Vargas acreditava e investia em uma economia mista, onde capital privado e estatal se aliavam para criar indústrias, e nesse momento é criada a PETROBRÁS, a ELETROBRÁS, entre outras indústrias nacionais. Vargas sabia controlar o capital estrangeiro, para que o lucro não fosse todo embora, mas fosse investido aqui.

Como pano de fundo deste momento, havia o Comunismo - uma ameaça à sociedade brasileira - e com as inquietações sociais, ou seja, com os movimentos populares, a repressão aumentava. Porém, mesmo com toda a repressão, as ligas camponesas, iniciadas no período do governo Dutra, se fortalecem, assim como o movimento operário. As inquietações sociais são perigosas à ordem pública, pois com as greves, as indústrias parariam e a economia também, comprometendo o desenvolvimento. E ainda as oligarquias e as burguesias exigiam ações repressivas àqueles que causavam a desordem. Entendia-se o Comunismo como inimigo externo; e como inimigo interno – as ideias comunistas. O desenvolvimento econômico era entendido como uma questão de segurança nacional, e para isso, a ESG (Escola Superior de Guerra), vai tentar impor um modelo econômico, que é o liberal; houve a criação do Plano Láfer, que visava o desenvolvimento dos seguintes setores: energia, transporte e indústrias de base. As tensões e a oposição contra Vargas não paravam de aumentar, além de ter ocorrido o atentado a Carlos Lacerda, seu principal opositor. Sofrendo pressão de todos os lados, Vargas prefere se suicidar à renunciar seu cargo de presidente.

Juscelino Kubitschek (JK) também era um populista, ou seja, personificava o poder. Ele queria a industrialização do país e esta foi orientada pelo Estado, porém, abriu as portas para as multinacionais, pois defendia o capital estrangeiro aliado ao capital nacional e, com isso, a classe média vai crescendo cada vez mais. A industrialização no governo de JK crescerá cinquenta anos em cinco. Nesse

momento, JK tinha que manobrar com dois grupos: os nacionalistas e os entreguistas. Nacionalistas eram aqueles que não queriam o capital estrangeiro, e entreguistas aqueles que o aceitavam.

De acordo com Benevides (1978, p. 210), JK criou também o Plano de Metas, que:

Consistia no planejamento de 31 metas distribuídas em seis grandes grupos:

- Energia (metas de 1 a 5: energia elétrica, nuclear, carvão, produção de petróleo, refinação de petróleo);
- Transportes (reequipamento de estradas de ferro, construção de estradas de ferro, pavimentação de estradas de rodagem, construção de estradas de rodagem, portos e barragens, marinha mercante, transportes aéreos – metas de 6 a 12);
- Alimentação (metas de 13 a 18: trigo, armazéns e silos, frigoríficos, matadouros, mecanização da agricultura, fertilizantes);
- Indústrias de base (metas de 19 a 29: aço, alumínio, metais não ferrosos, cimento, álcalis, papel e celulose, borracha, exportação de ferro, indústria de veículos motorizados, indústria de construção naval, maquinaria pesada e equipamento elétrico);
- Educação (meta 30);
- Construção de Brasília, a meta-síntese.

Entretanto a única voltada para a área social é a da educação, mas voltada para a industrialização. No mais, a área social não era prioridade. Realmente JK fez o país dar um salto em sua industrialização, concretizando-a; porém, teve alguns problemas como déficit na balança de pagamentos, inflação, pois os impostos já não davam mais conta, o que gerava mais greves e mobilização popular.

Observa-se, assim, que o governo de JK (Juscelino Kubitschek) priorizou o desenvolvimento econômico e industrial, investindo em estradas, indústrias de base e transportes, ou seja, componentes básicos para inflar a industrialização, acreditando que o desenvolvimento econômico traria consequentemente o desenvolvimento social. Ou seja, enquanto de um lado a força e a prosperidade do Estado estavam sendo construídas, de outro lado podemos observar a ruína de uma massa de trabalhadores marginalizados, vivendo e trabalhando em péssimas condições de infraestrutura e também de uma gama de trabalhadores rurais. Ambos são as principais vítimas dessa questão social que se expressa na fome, na miséria, na desnutrição, na falta de trabalho ou nas más condições deste, além das más condições de habitação, pois com a intensificação da industrialização, as migrações

do campo para a cidade também se intensificaram e o déficit habitacional não conseguia ser suprido pelo projeto criado no governo de Dutra (BOTEGA, 2008).

Já Jânio Quadros desagradou a todos os setores da sociedade, afrontando o Congresso Nacional e até os militares. Decidiu pagar a dívida externa, o que agradou os credores. Renunciou à presidência pensando que a população o queria de volta, o que não aconteceu, conforme explanação de FAUSTO (2002).

João Goulart (conhecido como Jango) só tomou posse depois que a população se mobilizou, pois a elite (UDN e Forças Armadas) não o queria, e foi implantado o sistema parlamentarista. Jango criou o Plano Trienal na economia, que buscava uma reforma em todos os setores e atingiu a toda a população com a inflação, tendo por finalidade pagar a dívida externa. Para isso, deixa de investir nas indústrias, que até o momento era onde se realizavam os investimentos para crescimento da economia.

Os movimentos sociais se fortalecem e Jango se aproxima deles, pois como os preços estavam altos e os salários baixos, as greves não paravam de aumentar. O país já estava industrializado, as cidades com um número maior de habitantes. Nesse período, o governo vive uma grave crise política e econômica, o que representou o fim de um período.

Os militares rompem com essa política e excluem os movimentos sociais de cena. Havia uma modernização conservadora, pois o que existia de mais retrógrado estava governando o país. Os dois inimigos: o comunismo e os movimentos sociais, que foram combatidos com grande repressão.

Existiam muitos aspectos em comum entre esses governos, como a forma de tratar os movimentos sociais, exceto nos governos militares, que eles tiveram que sair de cena, devido à forte repressão que sofriam, lembrando que nos outros governos também eram reprimidos, mas nada comparado ao que se passou na Ditadura Militar. O desenvolvimentismo esteve presente em quase todos eles, visando desenvolver a economia com a expectativa que o setor social também se desenvolvesse.

Com o desenvolvimento industrial, as cidades cresceram e também a demanda por moradias. No ano de 1964, o governo militar aprovou a criação de um Plano Nacional da Habitação, que instituía, dentre outros, o Banco Nacional da Habitação (BNH). Em seguida,

[...] foi instituído o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), que possibilitou a expansão e transformação da estrutura do BNH numa agência estimuladora do desenvolvimento urbano, através da incorporação de ações de saneamento básico, transporte público, infraestrutura urbana, além do financiamento de materiais de construção e fomento a pesquisas. (OLIVEIRA, 2012, p. 32)

Data deste período também a criação das Companhias de Habitação Popular (COHAB), que viabilizam a construção de conjuntos habitacionais, casas e apartamentos destinados à população de baixa de renda, especialmente nas periferias das grandes cidades (NASCIMENTO, 2012).

Desse modo, o país acabou desenvolvendo sua economia, deixando de ser um país apenas agrário e se industrializou, intensificou suas transações internacionais, qualificou parte de sua mão de obra, entrou e saiu de ditaduras, mas não se deteve nos investimentos com a área social se tornando, assim, um país marcado pelo dualismo, como demonstra IANNI (1991).

Pode-se compreender que o Estado brasileiro está inserido no modo de produção capitalista e, por este motivo, as desigualdades sociais são intensas, pois uns são os detentores dos meios de produção e da riqueza, enquanto os outros somente trabalham para produzir a riqueza que eles não terão acesso.

O desenvolvimento das políticas sociais no Brasil passou por momentos distintos que podem ser classificados em três períodos, conforme indica Vieira (1997): o primeiro período caracteriza-se pelo "controle da política", que corresponde ao governo de Getúlio Vargas. O segundo é chamado de período de "política do controle", que começa a partir da Ditadura Militar e vai até 1988. Nesses períodos a política social é fragmentada, setorial e emergencial, buscando sempre dar legitimidade ao governo, uma vez que este teve que ceder a algumas pressões sociais. O terceiro período é denominado de "política social sem direitos sociais", que acontece a partir de 1988. Isso ocorre porque até então, nenhuma Constituição Federal trazia consigo tantos direitos como esta, citando, por exemplo, o direito à Educação, Saúde, Assistência Social, Previdência Social, entre outros. Porém, o que acontece de fato é que poucos destes direitos são realmente efetivados, pois, segundo o autor, a partir de 1995 sofrem graves ataques dos dirigentes do Estado.

Esses ataques se dão em nome do neoliberalismo e se alimentam de falsas polêmicas, tais como foram apresentadas por Vieira (1997): a esquematização do

desenvolvimento capitalista, que traz uma crise estrutural, como o crescimento do desemprego. Outra falsa polêmica é entre o Estado de Bem Estar liberal e o Estado de Bem Estar socialdemocrata, sendo que este primeiro leva o nome de política social neoliberal e nega os direitos sociais, vinculando a vida diretamente ao mercado, transformando-a em mercadoria. VIEIRA (1997, p. 69) afirma que:

Tais análises maniqueístas, que confrontam o Estado de bem estar liberal com o Estado de bem estar socialdemocrata, ou então a política social neoliberal com a política social de cunho socialdemocrata, mostram o limite das possibilidades nelas contidas, reduzindo o futuro imediato da história à social democracia.

Contudo, existem algumas consequências do cancelamento dos direitos sociais, observadas por VIEIRA (1997, p. 72):

Tidas como naturais e independentes, as leis da economia lamentavelmente transmitem a impressão de que se extinguem as sociedades, sobrevivendo apenas os mercados e os grupos unidos a ele. Em consequência, arruinam-se as classes sociais, os movimentos sociais, as teorias e o próprio pensamento, no mundo em incontrolável mudança. O processo produtivo submete-se intensamente ao capitalismo financeiro: este acumula mais lucro com a especulação do que com a produção. Ao mesmo tempo, se internacionalizam a criação e a difusão das indústrias de comunicação, tornando a “globalização econômica” em crescente “americanização” da cultura de massa.

O importante é que em um tempo onde o desemprego e as privações não param de aumentar é necessário que o Estado intervenha para concretizar os direitos previstos pela Constituição Federal de 1988, de maneira a garantir a segurança social do país.

No contexto brasileiro da década de 1980, quando vivenciamos a crise do Estado ditatorial, emergem as lutas pela volta da democracia e também abre-se uma discussão a respeito das políticas sociais, pois, segundo Raichelis, essa é a

Chamada década perdida em função do aumento da pobreza e da miséria [...]. Este modelo põe em discussão não apenas o padrão histórico que tem caracterizado a realização das políticas sociais em nosso país - seletivo, fragmentado, excludente e setorizado - mas também a necessidade de democratização dos processos decisórios responsáveis pela definição de prioridades e modos de gestão de políticas e programas sociais (RAICHELIS, 2008, p. 77).

Os anos 1980 formam um cenário contraditório na história brasileira, pois ao mesmo tempo em que representa os avanços no que concerne à democracia - pois promulga-se a Constituição Federal de 1988 - há também o crescimento das desigualdades sociais, como já mencionado.

Somente a partir da Constituição Federal de 1988 que as políticas sociais avançaram, inclusive na sua normatização (como por exemplo com as Leis Orgânicas), sendo propiciado pela legislação vigente a ampliação do acesso da população, de acordo com critérios estabelecidos por cada política. Assim, tornou-se direito de todos os cidadãos o acesso à educação (no nível fundamental e médio), o acesso universal à saúde, o acesso universal (para quem dele necessitar) e sem contribuição prévia para a assistência social e o acesso através de contribuição prévia na previdência social

Contudo, quando o capitalismo começa a passar por uma crise no início da década de 1990, ganham forças no cenário mundial as teses neoliberalistas, que visam o desmonte do Estado no que se refere às políticas sociais, segundo nos afirma RAICHELIS (2008). Entretanto, é relevante considerar que:

As consequências da incorporação do ideário neoliberal nas sociedades que, como a brasileira, vivem os impasses da consolidação democrática, do frágil enraizamento da cidadania e das dificuldades históricas de sua universalização, expressam-se pelo acirramento das desigualdades sociais, encolhimento dos direitos sociais e trabalhistas, aprofundamento dos níveis de pobreza e exclusão social, aumento da violência urbana e da criminalidade, agravamento sem precedentes da crise social que, iniciada nos anos 80, aprofunda-se continuamente na primeira década do século XXI" (RAICHELIS, 2008, p. 76).

Segundo Ribeiro (2011) o processo de contrarreforma do Estado brasileiro teve o apoio dos presidentes Fernando Collor de Mello (1990-1992), que acabou sofrendo *impeachment*, o que interrompeu o seu governo; e de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), que governou o país por dois mandatos consecutivos. Assim, podemos dizer a respeito do presidente Collor que este:

Apresentou à população o propósito de combater a inflação, promover cortes nos gastos públicos, dar maior abertura ao mercado interno, reduzir a máquina estatal, incentivar as privatizações de empresas estatais e outras mudanças, expressas no seu denominado Plano Collor. Apesar da curta duração, esse governo pode ser considerado um marco na implantação do projeto neoliberal

no Brasil. Ele deu sustentação à chamada “reforma” do Estado brasileiro, com o desmantelamento do modelo nacional-desenvolvimentista e o desencadeamento do Estado mínimo na área social e o máximo para o capital, isto é, transferiu para a sociedade civil muitas das responsabilidades sociais afetas à esfera pública. (RIBEIRO, 2011, p. 81)

Como podemos verificar, esse processo pode ser considerado como uma contrarreforma, que “implicou um profundo retrocesso social, em benefício de poucos” (BEHRING, 2003, p. 22). Ou seja, os direitos sociais garantidos pela Constituição Federal de 1988 foram sucateados por uma política econômica mais eficiente.

Segundo BORGATO (2009) a contrarreforma do Estado:

Veio acompanhada da delimitação da responsabilidade do Estado, envolvendo a redução do seu âmbito institucional e a redefinição do seu papel, diminuindo intensamente a sua ação como Estado provedor das políticas sociais, o que rebete na diminuição dos recursos públicos na área social, abrindo espaço para o fortalecimento das ações de natureza privada, e para a proliferação das organizações públicas não estatais, e da responsabilidade civil do empresariado. (BORGATO, 2009, p. 2)

Assim, podemos compreender que o Estado está se tornando cada vez mais ausente no que diz respeito à efetivação das políticas sociais, deixando este espaço para ser preenchido por organizações do terceiro setor e pelas empresas privadas (através da responsabilidade social), transferindo sua responsabilidade para a sociedade civil, pois “o Estado tem negligenciado o atendimento das políticas públicas, abrindo espaço para a atuação das instituições privadas, as quais terminam por fazer o que o Estado não é capaz de realizar”. (BORGATO, 2009, p. 2)

Esta maneira de atuação pode ser reconhecida após o avanço do neoliberalismo, revelando “complexas transformações no âmbito político, social, econômico e cultural da sociedade brasileira” (BORGATO, 2009, p. 2), pois este modelo neoliberal busca a primazia da economia e do mercado, em detrimento dos demais setores da sociedade.

Desta forma, podemos perceber que o Estado Brasileiro teve avanços constitucionais, como por exemplo, a descentralização político-administrativa das políticas sociais, o controle social e a participação, que garantiam à população brasileira o acesso aos serviços e políticas sociais, mas estes acabaram sendo

negligenciados e sucateados devido as reformas econômicas. Isto não é uma novidade, pois, historicamente, a área econômica foi supervalorizada em detrimento da área social, o que reforça a tese de Ianni (1991) sobre o dualismo que marca este país.

Para exemplificar, podemos observar na Figura 1 esse dualismo que o autor trata, pois de um lado temos uma das favelas de São Paulo (Paraisópolis) enquanto no outro lado, temos um edifício construído na década de 1970, que tem seus terraços posicionados de modo que o sol possa chegar a todas as piscinas (a localização é na Zona Sul da cidade). O retrato foi feito pelo fotógrafo Tuca Vieira, no ano de 2004. Assim, podemos perceber que existe uma contradição inerente ao sistema, uma tensão, onde há uma classificação entre quem tem acesso aos meios de produção e quem tem que vender sua força de trabalho para a sobrevivência.

**Figura 1 – Dualismo na Habitação**



**Fonte:** Tuca Vieira, 2004. Disponível em <<http://www.tucavieira.com.br/A-foto-da-favela-de-Paraisopolis>>

Através desta retração do Estado, as organizações da sociedade civil ganham mais espaço para atuação frente às demandas sociais, o que acaba por causar ainda mais o sucateamento das políticas públicas, segundo Borgato (2009). Em algumas políticas sociais, como a educação e a assistência social, por exemplo,

ainda há efetividade as ações realizadas pelo terceiro setor, mas o mesmo não é viável para a política habitacional, que demanda grandes investimentos. No entanto, isto não significa que as desigualdades sociais estão sendo superadas ou ainda amenizadas mas, pelo contrário, elas não param de crescer. Com esse crescimento é que:

Houve a necessidade de expandir os trabalhos sociais por grupos da sociedade civil, inclusive empresários, buscando assim a defesa dos direitos de cidadania e assegurar mais oportunidades e melhores condições de vida a população menos favorecida. (BORGATO, 2009, p. 4)

Contudo, quando setores da sociedade civil organizada assumem o papel do Estado e sua responsabilidade, “acabam por impedir que as Políticas Sociais Públicas atendam na sua totalidade. Assim, retira o caráter universalista e emancipatório das políticas sociais.” (BORGATO, 2009, p. 4)

Com o avanço do neoliberalismo nos anos 1990, as políticas sociais além de serem sucateadas também se tornaram muito importantes para a manutenção do sistema. Pois somente através da ordem social estabelecida, ou seja, da alienação, que o sistema consegue se manter e para que isso aconteça, as políticas sociais têm um papel fundamental.

Devido as transformações que aconteceram no mundo do trabalho, onde se “reduziu drasticamente o tempo social médio de trabalho para a produção de mercadorias substituindo, em grande escala, a força de trabalho humano por novas tecnologias” (SOUSA, 2011, p.114), aumenta o número de pessoas sem trabalho formal, desempregados.

Com isso, na mesma proporção em que se expande o neoliberalismo pelo mundo, também se expande a desigualdade social.

Esse distanciamento entre ricos e pobres tem se manifestado inclusive nas sociedades do capitalismo central. Fenômenos, outrora, típicos das sociedades periféricas como o aumento do número de desabrigados, da criminalidade e a criação de ‘bolsões de miséria’ tornam-se cada vez mais recorrentes no centro do capitalismo. [...] Acompanhando esse contexto, temos observado a expansão da violência social urbana. Há uma inquestionável piora das condições de segurança nas principais cidades do mundo, resultado da combinação entre crise e contrarreforma do Estado, desemprego, empobrecimento e expansão das redes mafiosas. (SOUSA, 2011, p 115).

Nos governos dos presidentes Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016), os investimentos na área social aumentaram, e com isso:

O impacto econômico do avanço recente do Estado de bem-estar social no Brasil não tem sido geralmente muito bem percebido. Tanto assim que continua a reinar a visão liberal-conservadora que considera o gasto social como algo secundário, associado ao paternalismo de governantes e, por isso, passível de cortes. (POCHMANN, 2013, p. 151)

As políticas sociais de transferência de renda, por exemplo, cresceram muito neste período, gerando um grande impacto na vida da população de mais baixa renda. Segundo nos aponta POCHMANN (2013, p. 151):

Pode-se concluir a respeito do impacto sobre a pobreza das transferências previdenciárias e das assistências monetárias: sem elas, o Brasil teria, em 2008, 40,5 milhões de pessoas recebendo um rendimento de até 25% do salário-mínimo nacional. Com a complementação de renda pelas transferências, o Brasil registra 18,7 milhões de pessoas com até um quarto de salário-mínimo mensal. Resumidamente, são 21,8 milhões de pessoas que conseguiram ultrapassar a linha de pobreza extrema (até 25% do salário-mínimo per capita).

Esse movimento de mudança da perspectiva neoliberal, que era o que conduzia a economia e o Estado até este momento, não foi vencida facilmente, e tiveram quatro pressupostos para fundamentarem essa mudança, segundo infere Pochmann. O primeiro pressuposto a ser abandonado foi o de que os avanços sociais aconteceriam automaticamente após o crescimento econômico. O segundo pressuposto:

Se deu a partir da opção de conceder forte ênfase às políticas sociais. Isso implicou romper com a perspectiva dos governos neoliberais dos anos de 1990, quando predominou a versão de que o Brasil não poderia elevar o valor real do salário-mínimo, já que supostamente isso geraria mais informalidade e desemprego no mercado de trabalho, assim como o avanço nos programas sociais supostamente provocaria a quebra da Previdência Social e a desorganização das finanças públicas. (POCHMANN, 2016, p. 154).

O terceiro pressuposto foi a busca da maior governança interna da política econômica nacional e, por fim, o quarto e último foi o reposicionamento brasileiro frente ao estabelecimento da nova geopolítica mundial. Foram através desses pressupostos que tivemos avanços na área social nesse período de governo.

Nos governos Lula e Dilma, o Brasil tem conseguido, pela primeira vez, combinar maior ampliação da renda por habitante com redução no grau de desigualdade na distribuição pessoal da renda do trabalho. Recuperou-se também a participação do rendimento do trabalho na renda nacional e houve um quadro geral de melhora da situação do exercício do trabalho, com a diminuição do desemprego e o crescimento do emprego formal. (POCHMANN, 2013, p. 156).

Contudo, mesmo com estes avanços e com a saída de muitas pessoas da pobreza extrema, a desigualdade social ainda é grande. Podemos identificar este distanciamento profundo entre ricos e pobres através do relatório produzido e publicado pela Oxfam (ONG britânica de assistência social e combate à pobreza), por ocasião da realização do Fórum Econômico Mundial de Davos, em que demonstra que “oito empresários, todos eles do sexo masculino, acumulam a mesma riqueza que a metade mais pobre da população mundial, ou seja, 3,6 bilhões de pessoas” (REDAÇÃO UOL, 2017). Isso somente evidencia a dualidade retratada por IANNI (1991).

Como vimos, as políticas sociais e a questão social foram tratadas todos esses anos com certo descaso e não foram integralmente implementadas, como prevê nossa legislação. Mas é importante para continuar nossa discussão a concepção de território, pois é lá que as políticas sociais acontecem, é o chão da vida cotidiana e de todos os acontecimentos que destacamos. É no território que se materializam as políticas sociais.

## 1.2 CONCEPÇÕES DE TERRITÓRIO

O termo território não é exclusivo dos estudos feitos pelo Serviço Social, mas sim uma categoria utilizada por diversas áreas de conhecimento, tais como: a Geografia, a Antropologia, as Ciências Sociais, entre outras. Sendo assim, seu sentido pode ser compreendido de diversas maneiras, dependendo da área que o estuda e, por isso, torna-se necessário realizar um levantamento de algumas abordagens acerca desse conceito para fundamentar nossos estudos. Contudo, é importante ressaltar que a Geografia foi a primeira a fazer uso deste termo, que hoje é estudado por diversas áreas.

De acordo com RICETO e SILVA (2008, p. 147), HAESBART (2004) aponta que:

O geógrafo enfatiza a sua materialidade nas múltiplas dimensões, enquanto que a Ciência Política enfatiza uma construção a partir de relações de poder. Na Economia é visto como fator locacional ou como base da produção, enquanto a Antropologia enfatiza preferencialmente a sua dimensão simbólica.

Dessa forma, o território tem diversos sentidos e significados, de acordo com a área do conhecimento que dele se utiliza.

Rogério Haesbaert vai compreender o território a partir de três concepções, sendo:

1) jurídico-política, segundo a qual “o território é visto como um espaço delimitado e controlado sobre o qual se exerce um determinado poder, especialmente o de caráter estatal”; 2) cultural(ista), que “prioriza dimensões simbólicas e mais subjetivas, o território visto fundamentalmente como produto da apropriação feita através do imaginário e/ou identidade social sobre o espaço”; 3) econômica, “que destaca a desterritorialização em sua perspectiva material, como produto espacial do embate entre classes sociais e da relação capital-trabalho”. (HAESBAERT apud SPOSITO apud BORDO, 2004, p. 3).

Mesmo com o desenvolvimento destas três categorias de análise é importante o destaque feito por HAESBAERT (2002, p. 38), pois:

[...] esses três elementos não são mutuamente excludentes, mas integrados num mesmo conjunto de relações sócio-espaciais, ou seja, compõem efetivamente uma territorialidade ou uma espacialidade complexa, somente apreendida através da justaposição dessas três noções ou da construção de conceitos “híbridos” como o território-rede.

Claude Raffestin (1993) entende este a partir de uma ênfase político-administrativa, ou seja, o espaço físico onde se concentra uma nação, regida por poderes jurídicos e políticos. Para ele, a definição de território é:

[...] um espaço onde se projetou um trabalho, seja energia e informação, e que, por consequência, revela relações marcadas pelo poder. [...] o território se apoia no espaço, mas não é o espaço. É uma produção a partir do espaço. Ora, a produção, por causa de todas as relações que envolve, se inscreve num campo de poder (RAFFESTIN, 1993, p. 144)

O autor traz para o debate uma outra categoria importante que é o poder que, segundo ele, marca todas as relações que se dão no território e a partir dele.

Marcelo Lopes de Souza (2001) compreende o território a partir da questão cultural e política, pois, para ele, existem conflitos causados nas cidades devido às questões culturais. O autor também aponta que o poder exercido nas relações é a marca do território, sendo este um poder não exercido exclusivamente pelo Estado, mas presente nas demais relações, tomando o exemplo de que “todo espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder é um território, do quarteirão aterrorizado por uma gangue de jovens até o bloco constituído pelos países membros da OTAN” (SOUZA, 2001, p. 11).

Segundo Souza (2001), uma alternativa para o desenvolvimento do território seria a autonomia, mas esta é impossível em uma sociedade com o Estado, visto que este toma todo o poder para si. A autonomia seria o processo rumo à liberdade e redução das desigualdades. Segundo nos aponta Bordo (2004) a respeito de Souza (2001), o território não pode ser “ideologizado com um poder centralizador como o Estado-Nação, mas um território autônomo, onde as pessoas têm a liberdade de manifestar suas escolhas e potencialidades, gerando um espaço socialmente equitativo” (BORDO, 2004, p. 4).

É importante ressaltar que Souza (2001) identifica que o território não é um espaço único, pelo contrário, deve-se levar em consideração todas as suas vertentes, pois existem os territórios “da prostituição, do narcotráfico, dos homossexuais, das gangues e outros que podem ser temporários ou permanentes” (BORDO, 2004, p. 4). Assim, podemos identificar que existem outros tantos territórios dentro de um mesmo espaço, sendo que estes disputam pelo poder, tentando encontrar uma maneira para garantir sua sobrevivência.

Manuel Correia de Andrade (1995) faz sua análise do território a partir de uma perspectiva política e econômica, não perdendo de vista a questão do poder, que perpassa todas as relações.

O conceito de território não deve ser confundido com o de espaço ou de lugar, estando muito ligado à ideia de domínio ou de gestão de uma determinada área. Deste modo, o território está associado à ideia de poder, de controle, quer se faça referência ao poder público, estatal, quer ao poder das grandes empresas que estendem os seus tentáculos por grandes áreas territoriais, ignorando as fronteiras políticas. (ANDRADE, 1995, p. 19).

Conforme o autor aborda, existe uma diferenciação entre território e espaço e é necessário que estes conceitos não sejam confundidos. Para isso, BORDO (2004) baseia-se em ANDRADE (1995) para explicar que:

O território associa-se mais à ideia de integração nacional, de uma área efetivamente ocupada pela população, pela economia, a produção, o comércio, os transportes, a fiscalização etc. É no território que as relações capitalistas efetivamente se fazem presentes. Já o espaço é mais amplo que o território, englobando também as áreas vazias que ainda não se territorializaram, isto é, que ainda não sofreram uma ocupação humana efetiva. Assim, o espaço é mais amplo que o território, englobando-o. É uma área delimitada geograficamente e administrativamente pelas suas fronteiras. (BORDO, 2004, p. 6)

O geógrafo Milton Santos faz uma diferenciação entre paisagem e espaço. Para ele a paisagem é “o conjunto de formas que, num dado momento, exprimem as heranças que representam as sucessivas relações localizadas entre homem e natureza” (SANTOS, 2012, p. 103). Assim podemos compreender a paisagem apenas como as formas que exprimem a história de um dado lugar, apontando-nos as relações sociais e também a natureza que ali se realizaram. Contudo, o termo espaço para o autor “são essas formas mais a vida que as anima” (SANTOS, 2012, p. 103).

Um erro frequentemente cometido não somente pelos estudiosos, é confundir paisagem com configuração territorial. Santos (2012, p. 103) reflete que este é o “conjunto de elemento naturais e artificiais que fisicamente caracterizam uma área”. Assim, podemos entender que a configuração territorial vai além da paisagem, ou seja, além das formas que exprimem as heranças da relação entre os homens e a natureza.

Deste modo, o autor define que a paisagem é “transtemporal”, pois nos mostra tanto os objetos da ação humana no passado como também no presente, unindo-os. Já o espaço é somente o presente, nos mostrando como a sociedade se apropria da paisagem dando novas significações para esta. Assim, “a paisagem é, pois, um sistema material e, nessa condição, relativamente imutável: o espaço é um sistema de valores, que se transforma permanentemente” (SANTOS, 2012, p. 103). Assim, podemos pensar no espaço como sendo um fragmento da paisagem que a sociedade atribuiu determinado significado. Para visualizar melhor essa distinção entre espaço e paisagem, SANTOS nos traz um exemplo da Guerra Fria, onde:

Os laboratórios do Pentágono chegaram a cogitar da produção de um engenho, a bomba de nêutrons, capaz de aniquilar a vida humana de uma dada área, mas preservando todas as construções. O presidente Kennedy afinal renunciou a levar a cabo esse projeto. Senão, o que na véspera seria ainda o espaço, após a temida explosão seria apenas paisagem. (SANTOS, 2012, p. 106).

Podemos entender essa diferenciação realizada pelo autor, pois o espaço é habitado com vida e, sem esta, torna-se apenas uma paisagem, com sistemas materiais.

Os movimentos da sociedade, atribuindo novas funções às formas geográficas, transformam a organização do espaço, criam novas situações de equilíbrio e, ao mesmo tempo, novos pontos de partida para um novo movimento. Por adquirirem uma vida, sempre renovada pelo movimento social, as formas - tornadas assim formas-conteúdos - podem participar de uma dialética com a própria sociedade e assim fazer parte da própria evolução do espaço (SANTOS, 2012, p.106).

Desta forma, podemos perceber, que através da dialética da relação entre o homem e a natureza, novas significações vão sendo dadas à paisagem e criando assim, novas situações dentro dos territórios, de maneira a se apropriar daquilo que a própria natureza concedeu.

Segundo SANTOS, a definição de território é:

O lugar em que desembocam todas as ações, todas as paixões, todos os poderes, todas as forças, todas as fraquezas, isto é onde a história do homem plenamente se realiza a partir das manifestações da sua existência (SANTOS, 2002, p. 9)

A partir desta afirmação, podemos compreender que o território vai além da percepção puramente geográfica, mas se concretiza como elemento fundamental para que as relações descritas acima possam acontecer. Assim sendo, se torna o palco para a materialização destas relações, pois “não há como definir o indivíduo, o grupo, a comunidade, a sociedade sem ao mesmo inseri-los num determinado contexto geográfico, ‘territorial” (HAESBAERT, 2004, p. 20)

Como já foi dito, o território é um espaço de tensões, desigualdades e disputa pelo poder, o que nos leva a entender, segundo Fernandes (2009), que a classe dominante sempre tentará manter a ordem já instituída nestes, para que continue a reprodução da desigualdade.

Cada território apresenta características distintas, devido ao fato de que “as relações e classes sociais produzem diferentes territórios e espaços que as reproduzem em permanente conflitualidade” (FERNANDES, 2009, p. 3). Assim, podemos encontrar diferentes territórios dentro de um mesmo espaço, sendo que cada um deles possui suas próprias regras de convivência, que valem para todos os integrantes deste e, também, no que se refere à relação dos integrantes deste território com os demais. É importante ressaltar que sempre há a luta pelo poder, seja entre as pessoas e até entre as instituições, como também pelo Estado, o que o Fernandes (2009) denomina de “governança”, isso porque o território está em constante processo de disputa, sejam dos indivíduos como também das instituições. Dessa forma:

[...] temos, portanto, duas compreensões distintas: a do território compreendido apenas como espaço de governança, multidimensional e pluriescalar. É o território da nação, do país, dos estados, províncias, microrregiões, departamentos, municípios e outras unidades geográficas de divisão escalar dos espaços de governança. Outra compreensão é a que estamos propondo sobre a tipologia de territórios. Partimos do território como espaço de governança, mas reconhecemos os outros tipos de territórios fixos e fluxos, material e imaterial, formados pelas diferentes relações sociais e classes sociais. (FERNANDES, 2009, p.4)

Para que fique mais claro o que o autor pretende quando se refere a territórios fixos e fluxos, devemos levar em consideração a multiterritorialidade, ou seja, não existe somente um território, mas vários, que existem até mesmo dentro de um determinado território.

Os territórios fixos e fluxos são os espaços de governança, as propriedades privadas e os espaços relacionais, que possibilitam distinguir os territórios do Estado, os públicos e os particulares, constituídos a partir de diferentes relações sociais. A interdependência entre espaço de governança, propriedades e espaço relacional é compreendida pela indissociabilidade das condições físicas, relacionais e intencionais. [...] A ideia de fixo e fluxo está relacionada a todas as ordens e tipos de territórios. O primeiro e o segundo território são fixos ou são fluxos, já o terceiro território contém a qualidade de ser fixo e fluxo. (FERNANDES, 2009, p. 10)

Desse modo, o autor divide os territórios em três grandes blocos, sendo eles: o território de governança (Estado), as propriedades (setores privados) e, por último,

o espaço relacional (ou seja, as relações sociais). Como o próprio autor explica, somente o último, por ser fixo e fluxo, ou seja, ele apresenta as duas características, pois ao mesmo tempo em que se estabelece em algo, as suas relações nunca param de ser movimentadas e inovadas, ocasionando, portanto, essas características, diferentemente do primeiro e segundo, que apresentam somente uma destas. É importante ressaltar que estes três territórios apresentados não existem separadamente, todos são interdependentes e se relacionam entre si, sendo que esta separação foi realizada pelo autor apenas para estudo.

Para Mesquita (1995) o território é formado por sujeitos, assim, é impossível falar sobre território sem falar sobre os sujeitos que o constituem, da identidade destes para com o lugar onde vivem. Com base na afirmação de Mesquita (1995), Riceto (2008, p. 147) concorda que “o território é uma construção social e por sua vez inseparável da territorialidade”, corroborando para o entendimento de que a nossa identidade é colocada no território, a partir de seus relacionamentos.

O território é o que é próximo; é o mais próximo de nós. É o que nos liga ao mundo. Tem a ver com a proximidade tal como existe no espaço concreto, mas não se fixa a ordens de grandeza para estabelecer a sua dimensão ou o seu perímetro. É o espaço que tem significado individual e social. Por isso ele se estende até onde vai a territorialidade. Esta é aqui entendida como projeção de nossa identidade sobre o território... (MESQUITA, 1995, p. 83).

Conforme afirma Koga (2011) é no território que as relações sociais acontecem, onde as políticas públicas são concretizadas, onde a vida coletiva se concretiza.

O território também representa chão do exercício da cidadania, pois cidadania significa vida ativa no território, onde se concretizam as relações sociais, as relações de vizinhança e solidariedade, as relações de poder. É no território que as desigualdades sociais tornam-se evidentes entre os cidadãos, as condições de vida entre moradores de uma mesma cidade mostram-se diferenciadas, a presença/ausência dos serviços públicos se faz sentir e a qualidade destes mesmos serviços apresentam-se desiguais. (KOGA, 2011, p. 33)

A partir das reflexões trazidas pela autora em destaque, podemos perceber que o território não é um conceito, mas sim o seu uso, pois somente a partir da

relação do território com as pessoas que o utilizam é que podemos construir conceituações sobre o mesmo.

Quem também analisa o território a partir desta perspectiva é Di Méo (1996 *apud* Koga, 2011), que irá levantar os conceitos de espaço de vida e espaço vivido, sendo o espaço de vida:

Aquele onde se desenvolvem as práticas cotidianas dos sujeitos em torno de seus locais de moradia, de trabalho, como também de suas práticas episódicas, como lugares de lazer, férias etc. (KOGA, 2011, p. 37)

O espaço vivido “seria justamente o espaço ilimitado, reconstruído mentalmente pelos sujeitos ou representado pelo seu imaginário”. (KOGA, 2011, p. 37).

Assim podemos perceber que o território não é algo estático, mas sim dinâmico, até mesmo porque os sujeitos se movimentam dentro deste.

Territorializar é construir e reconstruir sem cessar pelo comportamento do ator social, materialmente e em suas representações: pelo indivíduo e seu grau de poder ou influência; para o indivíduo é uma alquimia entre o pessoal e o coletivo, onde nosso aparelho cognitivo não pode inventar tudo. (DI MÉO, 1996, p. 21 *apud* KOGA, 2011, p. 38).

Sobre essa questão, SANTOS (2000, p. 122) afirma que:

[...] na vida de todos os dias, a sociedade global vive apenas por intermédio das sociedades localmente enraizadas, interagindo com o seu próprio entorno, refazendo todos os dias essa relação e, também, sua dinâmica interna, na qual, e um modo ou de outro, todos agem sobre todos.

Com isso, podemos compreender que o território só tem sentido se for utilizado e, para isso, os sujeitos e suas relações são imprescindíveis para que o território possa ter um significado. Segundo KOGA (2011, p. 39):

A apropriação do território diz respeito ao aspecto interventivo realizado pelos homens, criando e recriando significados em torno dessa apropriação cotidiana. Neste sentido, utiliza-se também o termo territorialidade, como uma maneira singular de se apropriar, fazer uso da terra, do território.

Conforme Santos (2005, p. 252), se faz necessário que o “espaço geográfico, sinônimo de território usado seja assumido para a compreensão do funcionamento do mundo do presente, este mundo dominado pela globalização”. Somente a partir deste entendimento é que poderemos compreender as relações que acontecem dentro dos territórios e os influenciam, sendo o “território abrigo de todos os homens de todas as instituições e de todas as organizações” (SANTOS, 2005, p. 252). Esse mesmo autor (SANTOS, 2005, p. 253) considera que o “território usado é uma categoria integradora por excelência”, e que isto mostra a impossibilidade da existência da intersetorialidade, uma vez que o território está em constante transformação e mudança. Assim:

O território usado se constitui em uma categoria essencial para a elaboração sobre o futuro. O uso do território se dá pela dinâmica dos lugares. O lugar é proposto por ele como sendo o espaço do acontecer solidário. Estas solidariedades definem usos e geram valores de múltiplas naturezas: culturais, antropológicos, econômicos, sociais, financeiros, para citar alguns. Mas as solidariedades pressupõem coexistências, logo pressupõem o espaço geográfico. (SANTOS, 2005, p. 253).

A territorialidade é então o significado dado ao território a partir de seu uso pelos sujeitos sociais, que contém a dimensão subjetiva e concreta da vida desses atores.

Conforme Abreu (2015) indica, para compreendermos o território precisamos levar em consideração as contradições existentes nessa sociedade capitalista em que estamos inseridos.

Historicamente a questão do *território* está vinculada ao próprio processo de produção, a começar pelo processo de expansão territorial para exploração de novos mercados, desde a chamada fase mercantil. Foi o processo de ampliação mercantil que permitiu criar a força motriz do capital, consolidá-lo como modo de produção da sociedade industrial burguesa, garantindo a sua realização por meio da produção, circulação e consumo, bem como a garantia dos meios para a produção em oferta abundante, de modo a potencializar a produtividade do trabalho. O Estado-nação teve neste processo importância inigualável, pois garantiu o ordenamento e mecanismos importantes de reprodução. (ABREU, 2015, p. 65)

Sendo assim, podemos observar que existem diferentes espaços sociais dentro de um mesmo território, ou uma mesma cidade, pois estes são definidos para

atender uma demanda do capital e, por isso, alguns espaços são tão valorizados enquanto outros são discriminados.

O desenho da cidade acompanha a divisão sociotécnica do trabalho e se manifesta de forma evidente na segregação entre os bairros, nas construções, nos serviços, enfim, no *modus vivendi* do lugar. Este modelo da cidade capitalista molda a racionalidade sobre a organização espacial, permeada pela formação econômica, social, cultural e política do *território*. Este, numa escala reduzida, apresenta as diferenças e desigualdades entre os bairros, no acesso ao comércio, na produção de bens e serviços, nas formas e manifestações das identidades culturais, na hierarquia dos locais e grupos, nas formas de consumo e na atuação e influência dos grupos sociais, etc. (ABREU, 2015, p. 66)

Como podemos observar através do exposto por Abreu (2015), é devido ao sistema capitalista que as desigualdades e diferenças se apresentam nos territórios da cidade, pois estes tendem a atender a uma racionalidade sobre a organização espacial. Segundo nos aponta Harvey (2003, p. 267 *apud* ABREU, 2015, p. 67):

[...] quanto menos importantes as barreiras espaciais, tanto maior a sensibilidade do capital às variações do lugar dentro do espaço e tanto maior o incentivo para que os lugares se diferenciem de maneiras atrativas ao capital. O resultado tem sido a produção da fragmentação, da insegurança e do desenvolvimento desigual efêmero no interior de uma economia de fluxos de capital de espaço global altamente unificado.

Até o momento, podemos identificar que a divisão e as diferenças encontradas nos territórios são produto de um sistema vigente, que pretende expandir a qualquer custo sua acumulação, ou seja, seu capital. Dessa maneira:

O acesso ao território passa a ser propiciado pelo consumo e não por sua dimensão ontológica e social. Este parâmetro degradante de apropriação do espaço por parte do capital ameaça a vida e torna este modelo de "crescimento" insustentável ao real sentido da condição humana. Vide o fenômeno migratório provocado por conflitos, condições ambientais e econômicas presentes em todos os continentes do planeta nos últimos anos. Certamente, este fenômeno tem o recorte de classe, de raça, e de território. (ABREU, 2015, p. 68)

Destarte, percebemos que os territórios são o local onde a vida humana acontece, onde as relações sociais se dão, onde a vida cotidiana ocorre, que é o território o chão das políticas sociais; mas não podemos nos esquecer que também é o espaço onde as contradições e desigualdades geradas pelo sistema capitalista de apresentam, sendo esta a condição necessária para a perpetuação do ideário neoliberal.

O uso do Estado como instrumento de dominação de classe cria uma contradição adicional: a classe dirigente tem que exercer seu poder em seu próprio interesse de classe, enquanto afirma que suas ações são para o bem de todos (Marx e Engels, 1970: 106). Em parte, essa condição se resolve pelo emprego de duas estratégias. A primeira encarregada de expressar a vontade de domínio e as instituições pelas quais essa vontade se manifesta, deve parecer independente e autônoma em seu funcionamento. [...] A segunda estratégia para solucionar a contradição se baseia na conexão entre ideologia e Estado. Especificamente, os interesses de classes são capazes de ser transformados num “interesse geral ilusório”, pois a classe dirigente pode, com sucesso, universalizar suas ideias como “ideias dominantes”. [...] Contudo, se essas ideias têm de ganhar aceitação como representantes do “interesse comum”, precisam ser apresentadas como idealizações abstratas, como verdades universais. Assim, essas ideias devem ser apresentadas como se tivessem uma existência autônoma. As noções de “justiça”, “direito”, “liberdade” são apresentadas como se tivessem um significado independente de qualquer interesse de classe específico (HARVEY, 2006, p. 80-81 *apud* ABREU, 2015, p. 70)

A partir do exposto, demonstra-se que o território é uma categoria que possui várias vertentes para sua análise, mas no caso em questão, será levado em consideração que o território é o lugar onde as relações humanas acontecem, sejam elas sociais, familiares, econômicas, financeiras, políticas, entre outras. É nesse espaço que as políticas sociais são construídas e planejadas, é nesse lugar que todas as relações se dão. Entretanto, não podemos esquecer que esse mesmo território também é marcado pelas contradições e diferenças, pela busca de interesses distintos e pela desigualdade social. Assim, consiste em um espaço de lutas e de resistências.

## CAPÍTULO 2

### POLÍTICA HABITACIONAL EM LONDRINA E ESPAÇOS URBANOS

Não podemos discorrer sobre a habitação sem entender o processo de urbanização que traz marcas de segregação, exclusão e que são fundamentais para entendermos as diversas formas de ocupação do uso do solo, bem como a atuação do poder público no desenvolvimento e implementação da política de habitação.

Este capítulo se destina a abordar estes aspectos, retomando como foi a expansão das cidades a partir do desenvolvimento da industrialização e como a população, que migrava para as cidades buscando melhores condições de vida e de trabalho, lidavam com essa questão de moradia. Também trataremos aqui sobre o Sistema Habitacional Brasileiro, a partir do marco que foi a criação do Ministério das Cidades e o desenvolvimento do Programa Minha Casa Minha Vida, que tem como proposta a construção de empreendimentos imobiliários para famílias de baixa renda, sendo uma parte da construção subsidiada pelo governo federal. E, para terminar o capítulo, faremos um breve histórico da cidade de Londrina, que é o local onde se realizou a pesquisa.

#### 2.1 CONTEXTUALIZANDO A URBANIZAÇÃO

Nem sempre as cidades foram como conhecemos atualmente, cheia de pessoas, de carros, casas e apartamentos. Esse é um fenômeno que data da segunda metade do século XX (SILVA, 2009), e se deve a alguns fatores, tais como:

O êxodo rural, que, por sua vez, está ligado ao excedente de mão-de-obra do campo; a industrialização tardia e a modernização das atividades agrícolas, conjugadas à concentração de pessoas nas grandes cidades; o aumento do poder aquisitivo da população, favorecidos pela expansão do capital financeiro na economia; a inovação tecnológica e o aumento da produtividade das indústrias de bens de consumo, para suprirem as necessidades da vida urbana. (SILVA, 2009, p. 2)

É sabido que no início do século XX, a maior parte da população brasileira residia no campo, que naquele momento era o lugar onde a vida acontecia, onde as

peças pertenciam, mas com o início da industrialização no país, as cidades começaram a receber mais moradores. Isso não significa que anteriormente a isso ninguém habitava as cidades, mas o número de habitantes não era expressivo como o que temos atualmente. Somente no final do século XIX e começo do século XX é que começou a crescer o número de habitantes nas cidades e, com isso:

Realizavam-se obras de saneamento básico para a eliminação das epidemias, ao mesmo tempo em que se promovia o embelezamento paisagístico e eram implantadas as bases legais para um mercado imobiliário de corte capitalista. A população excluída desse processo era expulsa para os morros e franjas da cidade. Manaus, Belém, Porto Alegre, Curitiba, Santos, Recife, São Paulo e especialmente o Rio de Janeiro são cidades que passaram por mudanças que conjugaram saneamento ambiental, embelezamento e segregação territorial, nesse período. (MARICATO, 2001, p. 17 *apud* SILVA, 2009, p. 3)

Desse modo, já podemos compreender que as cidades não eram um lugar para todos, pois haviam espaços que não podiam ser habitados por quaisquer pessoas e estas, então, eram obrigadas a habitar as franjas das cidades, ou seja, os lugares distantes de onde a vida da cidade acontece. Segundo nos afirma Silva (2009) é somente a partir da década de 1930, que as cidades passam a ser cuidadas pelo Estado, que nesse momento se preocupa em melhorar a infraestrutura, pois era necessária para o desenvolvimento industrial. Mas, é na década de 1940 que a população urbana tem um grande salto, invertendo os números com a população que habitava no campo, como podemos observar no quadro que segue:

**Quadro 1 – População total e urbana no Brasil**

Ano do Censo	População Total	População Urbana	Índice de Urbanização	Índice de crescimento Populacional	Índice de crescimento Urbano
1900	17.438.434	-	-	-	-
1920	27.500.000	4.552.000	16,55 %	43,08 %	-
1940	41.326.000	10.891.000	26,35 %	33,46 %	37,19 %
1950	51.944.000	18.783.000	36,16 %	25,70 %	72,46 %
1960	70.191.000	31.956.000	45,52 %	35,13 %	70,13 %
1970	93.139.000	52.905.000	56,80 %	32,69 %	65,55 %

Fontes: Cadernos Cidades/Des. Urbano Política Nacional de Desenvolvimento Urbano 1, Brasília, Novembro de 2004; Ruben George Oliven, Urbanização e mudança social no Brasil, Vozes, Petrópolis, 1980, p. 69, tabela 1; IBGE, Censos de 1940-2000/ estimativa maio/2006.

Esse salto, que pode ser observado nos números apresentados pelo quadro, deve-se também ao fato das imigrações que o país recebeu, mormente de italianos, japoneses, entre outros, que vieram buscando melhores condições de vida e de trabalho. É a partir da década de 1950, segundo Silva (2009), que a indústria nacional passa a produzir bens duráveis e, com isso, a vida nas cidades também passa por uma transformação.

Com a massificação do consumo dos bens modernos, especialmente os eletro-eletrônicos, e também do automóvel, mudaram radicalmente o modo de vida, os valores, a cultura e o conjunto do ambiente construído. Da ocupação do solo urbano até o interior da moradia, a transformação foi profunda, o que não significa que tenha sido homoganeamente moderna. Ao contrário, os bens modernos passaram a integrar um cenário onde a pré-modernidade sempre foi muito marcante, especialmente na moradia ou no padrão de urbanização dos bairros da periferia (MARICATO, 2001, p. 19 apud SILVA, 2009, p. 5).

É importante ressaltar que esse crescimento das cidades também teve como fator influenciador a questão de uma elevada taxa de natalidade e uma taxa de mortalidade decrescente, devido a melhoria das condições de vida da população e os avanços na área sanitária (SILVA, 2009). Na década de 1960, mesmo sofrendo um golpe e a instalação de uma ditadura militar, foi um período importante para o desenvolvimento das cidades, pois:

A economia se desenvolve, seja para atender a um mercado consumidor em célere expansão, seja para responder a uma demanda exterior. O país se torna grande exportador tanto de produtos agrícolas não tradicionais (soja, cítricos) parcialmente beneficiados antes de se dirigirem ao estrangeiro, quanto de produtos industrializados. A modernização agrícola, aliás, atinge, também produções tradicionais como o café, o cacau, o algodão; alcança produtos como trigo, cujo volume plantado e colhido se multiplica; implantasse em muitos outros setores e se beneficia da expansão da classe média e das novas equações de um consumo popular intermitente, com o desenvolvimento da produção de frutas, verduras e hortaliças. A população aumenta, a classe média ampliada, a sedução dos pobres por um consumo diversificado e ajudado por sistemas extensivos de crédito, servem como impulso à expansão industrial. (SANTOS, 1993, p.36 apud SILVA, 2009, p. 6)

Com essas expansões no setor industrial e no campo, as cidades se transformam, sendo melhoradas para que a atividade industrial continue lucrativa, de

maneira a responder as demandas que surgem, até mesmo referente ao campo (SILVA, 2009).

Nossa urbanização constitui um fenômeno marcante, pois se fortalece a partir da segunda metade do século XX. Essa urbanização se caracterizará de um sistema de engenharia cada vez mais complexo e sofisticado, onde a configuração territorial é formada pelo conjunto de sistemas de engenharia que o homem vai superpondo à natureza, verdadeiras próteses, de maneira a permitir que se criem as condições de trabalho próprias de cada período histórico, de cada época. Um exemplo disso é o desenvolvimento cada vez mais rápido de transporte e do sistema de telecomunicações e da produção de energia. (SILVA, 2009, p. 7).

O inchaço das cidades leva ao crescimento desordenado, pois a chegada de muitas pessoas faz com que estas se instalem nas periferias – ou franjas das cidades –, vivendo em condições insalubres, sem infraestrutura urbana, através de ocupações, pois as áreas eram ocupadas de forma ilegal, sem títulos de propriedade que deveriam existir, mesmo assim, as políticas habitacionais que o governo investia eram insuficientes para tal demanda.

Esse crescimento desordenado acaba por criar, o que Silva (2009) chama de processo de favelização, onde as habitações acontecem em locais inadequados ou áreas de risco, sem investimentos do Estado em infraestrutura urbana, o que faz desses lugares “áreas pobres e marginalizadas” (SILVA, 2009, p. 10). E são nestas áreas que a população mais pobre vai residir, acentuando ainda mais as desigualdades sociais geradas pelo modo de produção capitalista. Conforme aponta Silva (2009), o número de habitantes das favelas cresceu mais nos últimos anos do que o número de habitantes no restante da cidade e, mesmo com as facilidades de crédito para adquirir a casa própria, a população que mora nas favelas ainda assim não consegue ter acesso a esse serviço. Isso leva ao fato de que as áreas habitadas irregularmente são áreas que deveriam ser protegidas ambientalmente, mas essa ainda não é uma preocupação do Estado.

## 2.2 ENTENDENDO A POLÍTICA DE HABITAÇÃO

Como já vimos, o processo de industrialização foi fundamental para a constituição das cidades, não somente as cidades brasileiras, mas todas as cidades, pois elas foram se desenvolvendo a partir da implantação de indústrias e, com a

chegada da população do campo, que vinha em busca de melhores oportunidades de trabalho e de vida. Contudo, é sabido também que a demanda por habitação não conseguia ser suprida, colocando a população em condições de moradia inadequadas e insalubres, o que favorecia a proliferação de doenças, não somente aqui no Brasil, como nos demais países.

Segundo Pinto (2004), se instalou um medo na burguesia, que temia pelas doenças que poderiam ser transmitidas como também pelas ideias revolucionárias, que poderiam afetar o exército industrial de reserva. Assim, a reação que a burguesia tem é:

Demolindo imóveis em nome de uma renovação urbana, o que provocou a criação de condições para a especulação imobiliária (altos aluguéis) e o deslocamento dos alojamentos precários dos trabalhadores. Ficava claro, segundo Engels, que a intenção da classe dominante não era resolver o problema habitacional e, sim, pressionar a classe trabalhadora para seguir vendendo sua força de trabalho, no caso para poder ter acesso à moradia, e também ter controle dessa força de trabalho, submetendo-a a moradias construídas pelo patronato. (PINTO, 2004, p. 93)

Essa foi a maneira encontrada pelos detentores do meio de produção para controlar a população, que necessitava não somente do trabalho, mas também de um local para residir com suas famílias, ainda que este local não fosse o ideal. Dessa maneira, a cidade passa a ser reorganizada a partir de diversos interesses, conforme nos aponta Pinto (2004, p. 94), sendo estes “o Estado, as empresas, as imobiliárias, os donos da terra urbana e a população trabalhadora”, pois a cidade se tornou fundamental para o desenvolvimento do capital. É importante ressaltar que Pinto (2004) está analisando a questão habitacional brasileira, mas entende como relevante a análise de Engels sobre a habitação na Inglaterra, que mesmo tendo acontecido a tantos anos, se repetia aqui.

Não podemos ser ingênuos sobre a questão habitacional, pensando somente que não existe moradia para todos devido ao crescimento desordenado das cidades e da grande migração das pessoas do campo para as cidades em desenvolvimento. Pelo contrário, a autora nos aponta que:

Há uma inter-relação estreita entre dois componentes da configuração capitalista que explica a inacessibilidade da maioria da classe trabalhadora à habitação urbana: a apropriação monopólica da terra e a superexploração da classe trabalhadora. (PINTO, 2004, p. 95)

Dessa forma, podemos identificar que a terra assume um papel importante tanto para o capital, onde tem um valor e pertence a alguns poucos, como também para a população trabalhadora, que precisa de um lugar para residir. PINTO (2004, p. 96) esclarece melhor ao analisar que:

Ainda que a terra tenda a assumir um lugar menos influente na definição do processo de produção social da ordem do capital, ela segue sendo necessária à expansão do ciclo do capital. No outro extremo, temos a superexploração da classe trabalhadora como uma expressão intrínseca da nova configuração capitalista, revelada de modo mais cruel na privação econômica, social, política e cultural a que está submetida a maioria da população, enquanto o desenvolvimento econômico, tecnológico e científico proporciona condições excelentes de bem-estar a poucos indivíduos.

Assim, a partir do exposto sobre essa inter-relação, podemos considerar que as relações sociais são marcadas cada vez mais pelas desigualdades sociais e pela necessidade de acumulação, que se sobrepõe a qualquer custo ou pessoa. Para isso, o papel do Estado é fundamental, uma vez que ele é o responsável não somente pelo incentivo à acumulação e à expansão econômica, mas também é ele quem retira os empecilhos para esta acumulação (PINTO, 2004). Isso também é evidente na questão habitacional, quando a autora nos mostra como age o Estado:

O papel do Estado vai ser facilmente visualizado na seletividade do investimento público (infraestrutura, equipamento coletivo, normatização e fiscalização do uso do solo) que encobre o “segredo” da valorização da terra. A intervenção do Estado acaba por estruturar a cidade e ordenar a questão habitacional em favor dos lucros da iniciativa privada. Partimos da constatação de que a questão habitacional, para ser resolvida, nos marcos do sistema capitalista, precisa enfrentar a propriedade privada da terra e os limites do mercado consumidor. Isso nos leva a concluir que a questão habitacional é intrínseca ao sistema e revela a profundidade da questão social no capitalismo. (PINTO, 2004, p. 98)

Considera-se, assim, que o capital é que controla também a questão habitacional, como já havíamos visto anteriormente e o aporte do Estado está em contribuir para a acumulação capitalista e expansão da economia, enquanto a população que necessita de políticas públicas fica à mercê de sua própria sorte. Não podemos nos iludir - é o capital que controla as políticas sociais e com a habitação, não é diferente.

A habitação guarda particularidades que a diferencia das outras mercadorias de consumo privado. Ela envolve produção e circulação e requer um investimento de capital e tempo que acaba por distanciar em muito o custo do valor dos salários de boa parte dos trabalhadores. Ela exige financiamento prévio, a produção e a comercialização, o que, para o capitalista, pode significar perda de capital ou, no mínimo, não-retorno em tempo hábil. Por conseguinte, há determinantes macroeconômicos – como o perfil de geração e distribuição de renda da sociedade e as relações de associação entre as instituições reguladoras do solo urbano e a produção de moradia – que delineiam a questão habitacional em um dado tempo e espaço. Na ordem estabelecida, a questão habitacional funde propriedade e capital, configurando uma expressão da seletividade e segregação social que se ampliam na organização da cidade. (PINTO, 2004, p. 98)

A questão do *déficit* habitacional não é decorrente da relação entre a oferta e a demanda, mas sim de questões como o uso da terra como uma mercadoria, que pertence a alguns poucos, enquanto os trabalhadores, além de venderem sua força de trabalho para o dono dos meios de produção, ainda precisam pagar para ter acesso à moradia, um item fundamental para a esfera do trabalho (PINTO, 2004).

É importante entendermos que a urbanização e o crescimento rápido e intenso das cidades não trouxeram somente problemas que antes não haviam (como a questão da falta de infraestrutura e as doenças que se espalhavam com facilidade), mas também foi fundamental para reduzir os custos dos “processos de produção, circulação e consumo de diferentes mercadorias”, pois havia uma “maior integração entre os agentes do processo produtivo” (PINTO, 2004, p. 100).

No Brasil o processo de industrialização pode ser chamado de tardio, pois no momento em que outros países se industrializavam, ainda estávamos vivendo a fase de agro exportação. Isso não significa que não existiam aqui cidades, mas elas não eram o polo do desenvolvimento como hoje a conhecemos e para esse desenvolvimento das cidades, o Estado teve um papel fundamental.

A industrialização no Brasil é basicamente urbana, com um abundante exército industrial de reserva, o que gera um perfil de cidade com crescimento do setor terciário e da economia informal, visto que a taxa de urbanização era superior ao que o processo de industrialização podia absorver. Nesse quadro, o papel do Estado não pode ser secundarizado, pois se configurou como articulador central do novo modelo de acumulação. Concentrou seus esforços e ações em regulamentar leis trabalhistas, favorecendo as relações entre capital e trabalho e a organização do mercado de trabalho. Atuou também como facilitador de transações comerciais e

financeiras entre frações da burguesia, solapando a economia agroexportadora., bem como passou a agir diretamente em setores produtivos, assumindo um papel de indutor do processo de acumulação do capital. (PINTO, 2004, p. 101)

É nesse contexto que a territorialização se dá, pois é através das desigualdades sociais, geradas pela acumulação desenfreada e crises do capitalismo, que a população luta por melhores condições de vida e de trabalho. Essa territorialização é fruto da apropriação desigual das riquezas socialmente produzidas. Como características dessas cidades com aglomerados de pessoas e também de capital financeiro, podemos identificar a:

Brutal concentração de renda e a segregação social, representadas pela espacialização das classes sociais na cidade. Elas são explicadas pela contradição entre aumento do desemprego e da informalidade e subcontratação no uso da mão-de-obra (força de trabalho), com redução salarial e queda vertiginosa da qualidade de vida, e o surgimento de um segmento de classe, uma elite transacional, que possui acesso ilimitado ao consumo e demanda um novo modo de vida, que inclui oferta de bens vinculados à indústria de turismo, às artes, a *shopping centers* etc. (PINTO, 2004, 105)

É nesse cenário que vão surgir novas configurações habitacionais, tais como:

- a) a instalação de conjuntos habitacionais (muitas vezes construídos com financiamentos do poder público) que, por sua vez, acabam por estimular o surgimento de serviços e comércio para o consumo (farmácia, salões de beleza, açougues, pequenos mercados, oficinas etc.);
- b) instalação em cidades na periferia das áreas metropolitanas, objetivando a desconcentração urbana e preços fundiários mais baixos;
- c) implementação de novos loteamentos para as classes média e alta (não raro em condomínios fechados e chácaras para moradia ou lazer), vendendo ideias como: “viver bem”, “segurança”, “verde”, “tranquilidade”;
- d) especialmente para as metrópoles dos países considerados em desenvolvimento [...] acrescentaríamos a proliferação de favelas e loteamentos irregulares (moradia daqueles que atualmente, além de negado o “direito à cidade”, também sofrem com a negação do “direito ao trabalho”, lugares onde equipamentos, serviços, infraestrutura e lazer estão ausentes ou são precários). (PINTO, 2004, p. 106)

Como já observamos, não é novidade que a habitação e as cidades vão se desenvolvendo conforme a necessidade do capital e não da população, que ocupa e

habita esses espaços. Assim, a demanda por moradia é grande, mas não significa que o capital queira investir nisso, pois os investimentos são para aumentar ainda mais a economia, de preferência em alternativas que dê um retorno rápido. Isso evidencia cada vez mais que as cidades se organizam através da desigualdade entre as classes.

### 2.3 POLÍTICA E SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO NO BRASIL

O governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010) criou, em 2003, o Ministério das Cidades, órgão coordenador, gestor e formulador da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e que inclui a Política Nacional de Habitação (PNH). Um ano após a criação do Ministério, foi aprovada pelo Conselho das Cidades a Política Nacional de Habitação (PNH), principal instrumento de orientação das estratégias e das ações a serem implementadas pelo governo federal. A PNH tem como objetivo promover as condições de acesso à moradia digna a todos os segmentos da população, especialmente o de baixa renda, contribuindo, assim, para a inclusão social. A PNH estabelece a estrutura conceitual, define as ações no campo da habitação e, conseqüentemente, relaciona os agentes que irão atuar na implementação da política; por fim, indica os componentes que estruturam a política e a complementam.

A PNH é regida por princípios norteadores, dentre eles, o direito à moradia, enquanto um direito individual e coletivo, previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos e na Constituição Federal Brasileira de 1988, ganhando destaque na elaboração de todos os planos, programas e ações. Outro princípio, que merece destaque, diz respeito à moradia digna como direito e vetor de inclusão social garantindo padrão mínimo de habitabilidade, infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade, transporte coletivo, equipamentos, serviços urbanos e sociais. Além disso, a PNH apresenta diversas diretrizes, que buscam balizar a elaboração dos planos e ações desenvolvidas em apoio a política de habitação. Uma das diretrizes é a promoção do atendimento à população de baixa renda, aproximando-a ao perfil do *déficit* qualitativo e quantitativo e com prioridade para a população com renda de até três salários mínimos.

A Política Nacional de Habitação prevê a organização de um Sistema Nacional de Habitação, de sigla SNH, como um aparelho de organização dos

agentes que atuam na área de habitação e como elo para articular os esforços dos governos e do mercado privado, além de cooperativas e associações populares que visam combater o *déficit* habitacional. Os principais agentes públicos do Sistema Nacional de Habitação são: Ministério das Cidades (responsável pelas diretrizes e a compatibilização da PNH com as demais políticas setoriais), Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (tem a competência específica de estabelecer diretrizes e critérios de alocação dos recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) de acordo com a PNH), Conselho das Cidades (fornece subsídios para a elaboração do Plano Nacional de Habitação), Caixa Econômica Federal (responsável pela operação dos programas habitacionais promovidos com recursos do FGTS e do FNHIS), Órgãos descentralizados (atribuições específicas de habitação no âmbito local), entre outros.

A PNH estabelece instâncias institucionalizadas que exerçam o controle social, sendo que a criação de instâncias congêneres nos estados e municípios tornou-se um dos condicionantes para o acesso aos recursos do FNHIS. Entre os agentes de controle social no SNH estão: o Conselho das Cidades e, no Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, o Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social.

O Conselho das Cidades (ConCidades) foi definido como instância nacional de participação e controle social da política urbana. O ConCidades foi empossado em abril de 2004 com objetivo de construir uma política de desenvolvimento urbano, fortalecendo a construção de políticas públicas comprometidas com o acesso a todos os cidadãos ao direito à cidade. Os membros do ConCidades são eleitos a partir da Conferência Nacional, sendo composto por quatro Câmaras Técnicas (ligadas às quatro secretarias nacionais do Ministério das Cidades). Os membros do ConCidades têm mandato de três anos, podendo ser reconduzidos. Este é o principal conselho no controle social do Sistema Nacional de Habitação.

O Plano Nacional de Habitação, de sigla PlanHab, caracteriza-se como um dos instrumentos estabelecidos para a implantação da nova Política Nacional de Habitação. O PlanHab tem como objetivo planejar as ações públicas e privadas, a médio e longo prazo, com o propósito de formular uma estratégia do Governo Federal para enfrentar as necessidades habitacionais do país, considerando o perfil do *déficit* habitacional, a demanda futura por moradia e a diversidade do território nacional. A elaboração do PlanHab teve início em julho de 2007 e foi finalizada em

dezembro de 2008, sob coordenação da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades e com a consultoria, contratada em processo licitatório, do Consórcio PlanHab, formado pelo Instituto Via Pública, LabHab/FAU-USP e Logos Engenharia. O PlanHab pode servir de referência para a elaboração dos Planos Locais de Habitação. O importante é compreender que o envolvimento e o engajamento da sociedade local, por meio das organizações atuantes na área habitacional e urbana, é essencial para garantir a pactuação de estratégias de ação e o comprometimento com as propostas que serão definidas nos Planos.

Os quatro eixos estratégicos do Plano Nacional de Habitação são: 1) Financiamentos e subsídios; 2) Arranjos e desenvolvimento institucional; 3) Cadeia Produtiva da Construção Civil e 4) Estratégias urbano-fundiárias. O objetivo do eixo 'Financiamentos e subsídios' é criar um novo modelo de financiamento e subsídios, capaz de garantir recursos para a urbanização de assentamentos precários e para uma produção massiva de unidades novas, com foco nas faixas de baixa renda onde se concentram as necessidades habitacionais. Já no eixo 'Arranjos e Desenvolvimento Institucional', o PlanHab tem como objetivo implementar o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e consolidar um modelo de política habitacional baseada na descentralização, articulação intergovernamental e intersetorial, participação e controle social. Para alcançar esse objetivo é essencial que as instituições públicas e os demais agentes privados operem sob uma mesma ótica, em torno de conceitos e focos de atuação comuns, por meio de programas e ações articuladas a partir de diretrizes nacionais. Com relação ao eixo 'Política Urbana e Fundiária', o PlanHab considera fundamental dar atenção especial à questão do acesso à terra urbanizada e à dinâmica urbana como um eixo estratégico para a implementação das propostas de política habitacional. Não poderia ser diferente, já que a questão da habitação é, fundamentalmente, um problema urbano. E, por fim, o eixo 'Cadeia Produtiva da Construção Civil' relaciona-se com medidas, que possibilitarão ampliar a produção e estimular a modernização da cadeia produtiva da construção civil voltada à produção de HIS e à habitação do mercado popular, buscando obter qualidade, menor custo, ganho de escala e agilidade na produção.

Dessa forma, pode-se concluir que os eixos estratégicos do Plano Nacional de Habitação estão intrinsecamente articulados e que não haverá alterações substanciais no quadro da política habitacional no país, se não houver ações nas

quatro frentes destacadas no parágrafo anterior. O processo de planejamento detalhado neste trabalho implica uma estratégia de longo prazo, com controle social a todo tempo durante sua implementação, definindo etapas com objetivos e ações prioritárias, em busca de efetividade.

#### 2.4 PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) é um programa do governo federal lançado em 2009, que tem como finalidade o incentivo à produção e aquisição de unidades habitacionais para famílias de baixa renda. É importante ressaltar que este programa não está vinculado à política de habitação nacional, sendo uma proposta do então governo com a finalidade de aquecer a economia. Além de proporcionar o acesso à casa própria para essas famílias, o programa também tem gerado empregos na construção civil. Essas unidades habitacionais podem ser urbanas ou mesmo rurais, para famílias com a renda exigida pelo programa. Sendo assim, ele compreende os seguintes subprogramas: Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR).

A implementação do PMCMV observará a disponibilidade financeira da União e:

- I - concederá subvenção econômica ao beneficiário pessoa física no ato da contratação de financiamento habitacional; (BRASIL, 2011, Art. 2º)
- II - participará do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), mediante integralização de cotas e transferirá recursos ao Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) de que tratam, respectivamente, a [Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001](#), e a [Lei nº 8.677, de 13 de julho de 1993](#); (BRASIL, 2012, Art. 2º)
- III - realizará oferta pública de recursos destinados à subvenção econômica ao beneficiário pessoa física de operações em Municípios com população de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes;
- IV - participará do Fundo Garantidor da Habitação Popular - FGHab;  
e
- V - concederá subvenção econômica por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, sob a modalidade de equalização de taxas de juros e outros encargos financeiros, especificamente nas operações de financiamento de linha especial para infraestrutura em projetos de habitação popular. (BRASIL, 2011, Art. 2)

Os beneficiários do PMCMV deverão observar os seguintes requisitos para a participação do programa:

I - comprovação de que o interessado integra família com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais);

II - faixas de renda definidas pelo Poder Executivo federal para cada uma das modalidades de operações;

III - prioridade de atendimento às famílias residentes em áreas de risco ou insalubres ou que tenham sido desabrigadas;

IV - prioridade de atendimento às famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar; e

V - prioridade de atendimento às famílias de que façam parte pessoas com deficiência. (BRASIL, 2011, Art. 3º).

É importante ressaltar, que a responsabilidade pela execução do trabalho técnico e social, após a ocupação do empreendimento, é dos Estados, Municípios e do Distrito Federal. Além disso, no que se refere aos valores para os parâmetros de renda familiar, deverão seguir os seguintes critérios:

I - quando o teto previsto no dispositivo for de R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais), o valor atualizado não poderá ultrapassar 10 (dez) salários mínimos;

II - quando o teto previsto no dispositivo for de R\$ 2.790,00 (dois mil, setecentos e noventa reais), o valor atualizado não poderá ultrapassar 6 (seis) salários mínimos;

III - quando o teto previsto no dispositivo for de R\$ 1.395,00 (mil, trezentos e noventa e cinco reais), o valor atualizado não poderá ultrapassar 3 (três) salários mínimos. (BRASIL, 2011, Art. 3º, § 6º)

Nesta pesquisa estamos tratando diretamente do Programa Nacional de Habitação Urbana e, por isso, deve-se levar em conta que para a implantação desse tipo de empreendimento é necessário a observação dos seguintes aspectos:

I - localização do terreno na malha urbana ou em área de expansão que atenda aos requisitos estabelecidos pelo Poder Executivo federal, observado o respectivo plano diretor, quando existente;

II - adequação ambiental do projeto;

III - infraestrutura básica que inclua vias de acesso, iluminação pública e solução de esgotamento sanitário e de drenagem de águas pluviais e permita ligações domiciliares de abastecimento de água e energia elétrica; e

IV - a existência ou compromisso do poder público local de instalação ou de ampliação dos equipamentos e serviços relacionados a educação, saúde, lazer e transporte público. (BRASIL, 2011, Art. 5º)

Com isso, podemos ter a clareza que não basta somente a construção e readequação de imóveis para famílias de baixa renda, mas é necessário também o compromisso do poder público local em construir ou ampliar os equipamentos e serviços para bem atender a essa população, afinal, garantia de direitos não se refere somente a ter um teto para morar, mas compreende outros tantos direitos que acabam por serem negligenciados.

As famílias que podem ser beneficiadas com empreendimentos e benefícios para adquirir imóveis com recursos do FAR e FDS são aquelas com renda mensal de até R\$ 1.395,00 (mil, trezentos e noventa e cinco reais), ficando condicionadas a:

- I- Exigência de participação financeira dos beneficiários, sob a forma de prestações mensais;
- II- Quitação da operação, em casos de morte ou invalidez permanente do beneficiário, sem cobrança de contribuição do beneficiário; e
- III- Cobertura de danos físicos ao imóvel, sem cobrança de contribuição do beneficiário. (BRASIL, 2011, Art. 6ºA)

É importante ressaltar, também, que a União é autorizada a transferir para o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) o valor máximo de R\$ 16.500.000.000,00 (dezesesseis bilhões e quinhentos milhões de reais) e para o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) o valor de R\$ 500.000.000,00 (quinhentos milhões de reais), conforme disposto no Art. 18 da Lei nº 12.424 de 2011, entretanto, a legislação não deixa claro a frequência com que essa transferência deva ser realizada.

Além disto, é necessário o conhecimento de que os contratos e registros do PMCMV serão formalizados no nome da mulher (preferencialmente, pois podemos observar que a maioria das famílias é chefiada por mulheres e por isso a necessidade do imóvel estar em seu nome para melhor funcionamento da vida), conforme nos aponta o documento. Nos casos em que o imóvel estiver no nome do homem, e havendo divórcio ou dissolução da união, o imóvel deverá ser transferido para o nome da mulher (independente do regime de bens adotado), se utilizados recursos da União (exceto nos casos de uso do Fundo de Garantia do Tempo de

Serviço (FGTS). Somente nos casos em que os filhos do casal ficarem sobre a guarda exclusiva do marido, o título do imóvel deve ser atribuído a ele. As moradias do PMCMV deverão apresentar nos seus contratos a proibição de rememoração dos imóveis, pelo prazo de 15 anos, a partir da data do contrato.

Lembrando que devem ser asseguradas as condições de acessibilidade, unidades adaptáveis para o uso de pessoas com deficiência e idosos, tecnologias novas e sustentabilidade, segundo disposto em lei. (BRASIL, 2009, Art. 73).

Para ser um beneficiário no PMCMV não basta estar dentro do que prevê a legislação nacional, mas também tem o processo de seleção local, realizado pelas prefeituras e, no caso específico de Londrina, realizado pela Companhia de Habitação de Londrina (Cohab-Ld). Esse processo é formado por cinco etapas, que são:

- a) Manifestação de Interesse por parte dos candidatos que residem no Setor do empreendimento;
- b) Recebimento e análise de documento dos interessados que atendem aos critérios do Programa;
- c) Consultas de Cadastro Único e demais sistemas;
- d) Visita social e/ou entrevista com todos os interessados para definição dos grupos, conforme portaria 595/2013 do Ministério das Cidades;
- e) Realização de sorteio de cada grupo. (LONDRINA, 2016)

Serão formados dois grupos para sorteio, sendo, portanto, as famílias interessadas divididas entre eles, a partir dos critérios locais e nacionais do PMCMV. O primeiro grupo ficará com as famílias que tem maior vulnerabilidade social e as demais famílias serão alocadas no segundo grupo. Os critérios são:

Critérios Nacionais:

- I-Famílias residentes em áreas de risco ou insalubres ou que tenham sido desabrigadas;
- II-Famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar;
- III-Famílias que façam parte pessoas com deficiência e idosos.

Critérios Locais<sup>1</sup>:

- I-Territorialidade – consiste nas famílias residentes próximas ao empreendimento<sup>2</sup>;
- II-Famílias que tenham residência fixa no Município de Londrina pelos últimos 5 (cinco) anos;
- III-Famílias em situação de vulnerabilidade social em acompanhamento das Políticas Públicas do Município de Londrina. (LONDRINA, 2016)

---

<sup>1</sup> Londrina optou por estabelecer critérios locais.

<sup>2</sup> A territorialidade deixou de ser um critério a partir de 2016, a partir da luta dos movimentos sociais.

A partir dessa seleção realizada entre as famílias é que serão escolhidos os beneficiários do empreendimento, sendo que estes aguardarão a conclusão das obras para se instalarem no novo imóvel. É importante ressaltar que, independentemente do tempo de inscrição no programa, o sujeito pode ser contemplado com a moradia, sendo, assim, o tempo de inscrição não é um critério a ser observado. A questão da territorialidade ainda não era um critério a ser observado no momento da implantação do empreendimento do Residencial Vista Bela e por isso várias famílias, de diversas regiões da cidade, foram selecionadas para serem beneficiadas com as casas e apartamentos.

Antes mesmo do lançamento do programa, alguns aspectos já estavam sendo apontados por especialistas, chamando a atenção para evitar problemas e garantir não somente o acesso à casa própria, mas também a vida da cidade. Amore (2015) aponta que um estudo realizado mostrou que o *déficit* habitacional na faixa de renda de até três salários mínimos era de 90%, entretanto, o programa se propunha a construir apenas 40% de suas unidades destinadas a esse público, de modo que os outros 60% das construções seriam utilizadas pelo setor imobiliário, aquecendo o mercado da construção civil. Outra questão que deveria ser observada era a produção periférica das habitações, segundo Amore (2015), pois estas seriam construídas em locais sem ou com mínima infraestrutura urbana. Desse modo:

A questão da terra, o nó da política urbana brasileira, e da segregação socioespacial eram enfim apontadas como o principal gargalo que o Minha Casa Minha Vida não enfrentava, com consequências ainda difíceis de serem previstas. (AMORE, 2015, p. 18)

Mesmo com estes apontamentos, o programa foi implementado e muitas famílias foram beneficiadas com a tão sonhada casa própria, mas os problemas vieram juntamente.

## 2.5 POLÍTICA HABITACIONAL EM LONDRINA

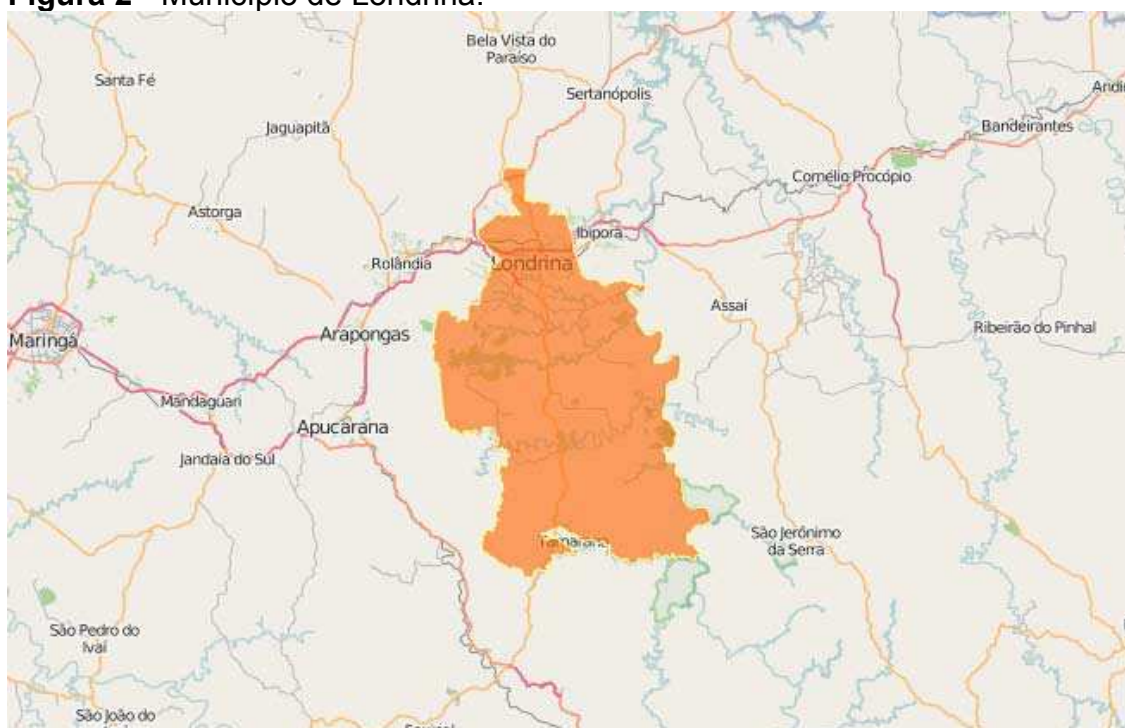
Londrina é uma cidade do interior do Estado do Paraná, localizada na região norte do Estado, mas se destaca como uma das mais importantes do ponto de vista demográfico e econômico, não só para o Estado, mas também para a região Sul do país, juntamente com Porto Alegre, Curitiba, Florianópolis e Joinville, conforme

indica o site da Prefeitura Municipal de Londrina. Atualmente, Londrina possui 506.701 habitantes, segundo o censo demográfico de 2010 realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

O nome da cidade é uma homenagem à Londres, dada pelo Dr. João Domingues Sampaio, um dos diretores da Companhia de Terras Norte do Paraná (CTNP), com sede na Inglaterra, sendo fundada no dia 21 de agosto de 1929. Foi o engenheiro Alexandre Razgulaeff que fincou o primeiro marco nas terras onde seria Londrina, sendo que na região havia imigrantes vindos principalmente de Minas Gerais e São Paulo. (site da Prefeitura Municipal de Londrina).

Na data de 10 de dezembro de 1934, Londrina é desmembrada do Município de Jataí, se tornando município, através do Decreto Estadual nº 2.519 de 03/12/1934. Depois de muitas divisões territoriais, hoje, o município é constituído por sete distritos, sendo: Guaravera, Irerê, Lerroville, Maravilha, Paiquerê, São Luís e Warta.

**Figura 2 - Município de Londrina.**



**Fonte:** IBGE

O desenvolvimento da população urbana de Londrina é bem alto, como podemos perceber através de comparações entre os dados do IBGE com relação ao Brasil:

Segundo o IBGE no ano de 1940, 31% da população vivia nas cidades, enquanto em Londrina, no ano de 1940, eram 36,90 % da população. Já no ano de 1990 eram 75% da população brasileira nas áreas urbanas, e 95% na cidade de Londrina. No ano de 2000, esse percentual passou para 81% e no ano de 2010 para 84,35% da população que vive em cidades. Em Londrina esse percentual de 96,94% passou para 97,40%. Destacamos aqui a evolução vertiginosa de Londrina, dos anos de 1960 a 2000 com índices de 57,40% para 96,94% de sua população urbana. (CORDEIRO, 2015, p. 20).

Entretanto, conforme afirma Cordeiro (2015), em Londrina há um grande *déficit* habitacional, onde estima-se uma fila de espera de 58 mil inscritos para realização do “sonho da casa própria”.

É sabido que o aumento significativo da população urbana tem uma relação com o aumento da industrialização, que trouxe cada vez mais as pessoas do campo para viverem nas cidades, ainda que essas cidades não estivessem preparadas para receber essa população, com a infraestrutura adequada. Em Londrina não foi diferente.

No caso da política habitacional de Londrina, durante principalmente os últimos anos da década 1970, sob uma administração municipal de caráter populista, iniciou-se, apoiada em política habitacional do governo federal, a formação de grandes conjuntos habitacionais populares que serviriam para habitação das camadas excluídas do mercado imobiliário. Esses conjuntos foram construídos em áreas distantes do centro da cidade, permitindo o surgimento de vazios urbanos na área intermediária entre a região central e os novos conjuntos, possibilitando a valorização fundiária, pois neles se alocaria uma infraestrutura que contribuiria para tal. A instalação da população nas áreas periféricas trouxe uma contradição bastante significativa, pois houve uma forte verticalização na área central da cidade, e, em contrapartida, um crescimento horizontal, também acelerado, em todas as direções do município. (CORDEIRO, 2015, p. 23)

O desenvolvimento da cidade de Londrina não foi descolado do desenvolvimento das outras cidades brasileiras, mas se deu de forma similar, onde o capitalismo foi o ponto principal. Assim, foram se criando mercadorias, tais como o solo e o espaço urbano. Nessa história ainda recente da cidade, já tivemos outras experiências de construção de habitações que distanciam a população da cidade,

deixando vazios urbanos que poderiam ser ocupados, mas não são por interesse da especulação imobiliária.

Analisamos como os atuais empreendimentos fornecem a casa, mas a cidade não vem junto; exemplo disso é o Residencial Vista Bela, entregue em 2010. (CORDEIRO, 2015, p. 120)

Para entendermos melhor como chegamos nessa atual situação, é necessário fazer um breve resgate histórico para analisarmos como foi a formação dessa cidade. Como já dissemos, Londrina é uma cidade situada no norte do Paraná. É importante ressaltar que existe uma distinção entre o norte pioneiro e o norte novo, sendo que Londrina se localiza no norte novo, conforme nos aponta CORDEIRO (2015) a partir da compreensão de Wachowicz (1987):

O primeiro foi uma colonização espontânea que, vinda de Minas Gerais e São Paulo, ao final do século XIX e início do XX, ocupou o norte de Tomazina, Ribeirão Claro e Jacarezinho, com grandes fazendas de café. O segundo foi fruto de ocupação induzida, iniciada ao final da década de 1920 e início da década de 1930, capitaneada por grandes companhias imobiliárias, sendo a principal delas a CTNP, que comprou 515 mil alqueires de terras do governo paranaense, loteando essa enorme região em pequenas e médias propriedades rurais. Londrina sediou o escritório da CTNP e foi o núcleo de onde esse projeto capitalista se irradiou por toda a região que ficou conhecida como norte novo do Paraná. (CORDEIRO, 2015, p. 121).

O grande interesse naquele momento (década de 1920 e início da década de 1930) era a produção de café, que atraía diversas pessoas para essa região, seja com o interesse de trabalhar nas plantações ou mesmo adquirir pequenas propriedades para o plantio. Ou seja, a chave para o desenvolvimento e para a imigração de pessoas para a região de Londrina e do Norte do Paraná foi o cultivo do café. Segundo Cordeiro (2015, p. 122), por ser uma região ainda sem exploração, as pessoas que imigraram para o cultivo do café viveram situações de dificuldade, onde se “teve de improvisar condições de moradia, alimentação, meios de cultivo da terra, transporte e escoamento da produção”.

O capital privado foi fundamental para o desenvolvimento da região, uma vez que o capital inglês, que foi o responsável para a implantação da ferrovia, máquinas, vagões, dormentes e locomotivas. Foi também esse mesmo grupo que foi o

responsável por também realizar a integração entre o campo e a cidade, através da construção das estradas e da ferrovia. (CORDEIRO, 2015).

Além da importância de Londrina como o centro da agricultura cafeeira, pois era aqui localizado o escritório da CTNP, os interesses do Governo do Estado do Paraná e da CTNP deram à cidade também um monopólio político, pois “Londrina iniciou em 1929 como primeiro posto avançado para comercialização dos lotes. A partir daí o município manteve um crescimento constante, consolidando como ponto de referência do norte do Paraná” (CORDEIRO, 2015, p. 124).

Cordeiro (2015, p. 125) nos afirma a partir da compreensão de Fresca (2000) que:

Como parte integrante do empreendimento levado a cabo pela Companhia de Terras Norte do Paraná [...] era fundamental para o sucesso do loteamento rural a presença de um núcleo urbano que garantisse condições mínimas aos pequenos proprietários rurais em termos de coleta, beneficiamento e transporte da produção, oferta de bens e serviços de atendimento às demandas básicas da população rural. Para tanto foi criada uma planta urbana previamente elaborada, constituída por cerca de 250 quadras de aproximadamente 10.000m<sup>2</sup> cada. A cidade foi implantada para abrigar 20.000 habitantes.

Sobre os valores dos lotes podemos afirmar que havia uma distinção entre eles, o que foi determinando a finalidade de cada um deles (residencial ou comercial). Conforme Cordeiro (2015), após a instalação da ferrovia e ao se tornar a sede municipal na Hierarquia Administrativa do Paraná, os lotes foram muito valorizados, pois a cidade estava crescendo, contudo, as pessoas menos favorecidas não tinham condições para adquirir tais lotes, sendo, portanto, vendido nesse momento “pequenas datas para construção, muitas delas cobertas pela lavoura cafeeira” (p. 126). A autora afirma também que estes foram os primeiros registros, que mostram as pessoas mais pobres sendo obrigadas a morar fora da cidade. Assim, podemos dizer de acordo com Prandini (1952, p. 66) que a primeira vila surgiu em 1936, chamada de Agari e, em 1939, a Vila Casoni. A expansão da cidade estava acontecendo tão rapidamente que “em quatro anos, após a CTNP ter iniciado seus trabalhos, a cidade de Londrina contava com 300 prédios e 1.600 habitantes e a partir de sete anos de formação a cidade contava com 2.400 prédios e 13.000 habitantes” (CORDEIRO *apud* ALVES, 2015, p. 126).

A cidade estava crescendo tão rapidamente e fugindo do que fora proposto inicialmente, que houve um momento em que chegou a ser proibido pelo poder municipal novos loteamentos e, mesmo assim, em 1949, a cidade já possuía 6.000 prédios e 35 mil habitantes, segundo CORDEIRO (2015).

Para acelerar ainda mais o crescimento da cidade foi fundada pela elite da época uma entidade, sem fins lucrativos, - a Sociedade dos Amigos de Londrina (SAL) -, que “tinha como objetivo a promoção de ações para acelerar o processo de desenvolvimento da cidade, sobretudo na área de obras, de infraestrutura e de urbanismo” (CORDEIRO, 2015, p. 126). Dessa forma, foi nos anos 1950 que Londrina apresentou seu maior crescimento populacional e territorial.

Nesse contexto Londrina ganhava maior dimensão, já cresciam os vazios urbanos, tornava-se mais acentuada a segregação urbana, maior parcela da população sujeitando-se a conquistar um lugar na periferia. (CORDEIRO, 2015, p. 128)

Ainda podemos destacar que:

O próprio leito ferroviário constituía um divisor de águas nesta segregação espacial; as vilas populares cresciam a partir deste leito, onde localizavam-se especialmente armazéns e indústrias de beneficiamento, comércio varejista expandia-se na direção norte da cidade, enquanto a área central ficava reservada para o comércio e os negócios e algumas avenidas e ruas privilegiadas, como reduto da classe A. Vazios urbanos, especulação, segregação espacial, expansão da periferia, entre outros problemas, fazia parte do repertório da cidade. (CORDEIRO, 2015 *apud* LINARDI, 1995, p. 184)

Foi com base nessa segregação espacial, segundo Cordeiro (2015), que surgiram as primeiras favelas da cidade, pois havia diversos vazios urbanos, mas devido ao seu elevado valor, não era possível pessoas com renda menores adquirirem. Segundo a autora, “havia quatro áreas ocupadas por favelas em Londrina, compostas pela população rural advindas de outras cidades do Paraná e de outros estados” (CORDEIRO, 2015, p. 128), sendo estas as favelas Pito Acesso, Vila do Grilo, Vila Esperança e Caixa Econômica/Nossa Senhora da Paz. Nesse período da década de 1950, o país vivia um tempo de desenvolvimentismo e as cidades cresciam desordenadamente com a população que migrava do campo e com Londrina não foi diferente. Foi na década de 1960 que a cidade de Londrina

passou a ter mais habitantes urbanos do que habitantes rurais, pois diversos fatores influenciaram para que essa migração se fortalecesse, como por exemplo, a concentração de terras para os grandes produtores além do início da decadência da produção do café. Com esse crescimento rápido que a cidade vivia, mais favelas foram sendo criadas pela população tais como: Cantinho do Céu/Jardim Paulista, Vila Ricardo/ Moinho de Trigo, Vila Marízia, uma vez que era o espaço onde se podia habitar.

Além da criação do Lago Igapó, foi também nessa década que foi criada a Companhia de Habitação de Londrina (COHAB-Ld), na instância municipal, com a responsabilidade de gerir a política habitacional e a construção de moradias, uma vez que foram criados também órgãos semelhantes tanto na esfera estadual como na esfera federal. A partir da criação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano para a cidade de Londrina no ano de 1965:

Observamos nesse período que é a apropriação pelo mercado privado de grande parte do subsídio para a habitação, beneficiando as classes médias em detrimento das classes de menor renda. Sachs (1999) aponta que, ao desviar os recursos a favor da classe média e classes altas, “sustentáculos do regime ditatorial”, segundo Maricato (1997), os diversos programas acabaram por criar privilégios e reproduzir as desigualdades, expressas na exclusão social e segregação socioespacial. (CORDEIRO, 2015, p. 134)

Sabemos que foi no período do Regime Militar no Brasil (1964-1984) que a política habitacional mais se desenvolveu, mas a questão a ser notada é que mesmo com esse desenvolvimento, a população com menor renda ainda não era contemplada em nenhuma ação, sendo, portanto, obrigada a ocupar espaços inapropriados, distantes das cidades ou ainda de proteção ambiental. Somente na década de 1970 foi que houve a construção dos primeiros empreendimentos financiados pelo Banco Nacional da Habitação (BNH) e o aumento da infraestrutura.

Com o constante crescimento da cidade e o aumento das favelas, essa passa a incomodar a administração pública, que pretende erradicá-la. A favela é vista somente como um problema que deveria ser eliminado e não se leva em conta a urbanização sem planejamento e nem os efeitos do capitalismo. É nesse panorama que são criados os primeiros empreendimentos da COHAB-Ld, localizados nas diversas regiões da cidade, a cerca de 6 km do centro, proporcionando não somente a moradia para quem necessitava, mas também a especulação imobiliária, uma vez

que esse vazão urbano seria valorizado monetariamente. Podemos observar, através da tabela que segue, os empreendimentos entregues na década de 1970 e também a sua localização.

**Tabela 1** – Empreendimentos entregues na década de 1970

ANO DE ENTREGA	NÚMERO DE UNIDADES	CONJUNTO HABITACIONAL	REGIÃO	METRAGEM (M <sup>2</sup> )
1970	132	Vitória Régia	Leste	42,62
1971	90	Conjunto das Flores	Sul	35,75
1971	139	Charrua	Norte	--
1971	34	Barravento	Leste	30,00
1972	116	Pindorama I	Leste	29,74
1973	105	São Pedro	Leste	42,35
1973	141	Jerumenha	Sul	37,95
1973	65	Gávea	Oeste	42,35
1976	53	Pindorama II	Leste	29,74
1976	92	Marumbi	Oeste	40,68
1976	75	Presidente	Oeste	40,68

Fonte: Perfil, 2014 / COHAB/LD

Conforme podemos observar, foram construídas somente 1.042 (mil e quarenta e duas) moradias, o que não atendeu todos os que necessitavam, pois a intenção era acabar com as favelas, mas devido ao grande número de pessoas que migravam para a cidade, essas moradias não foram suficientes. Nesse período, conforme afirma Cordeiro (2015), o número de favelas em Londrina já passava de dezessete.

Nesse crescente processo de urbanização presenciado nas cidades de porte médio e/ou médias, principalmente as aglomerações subnormais, desprovidas de serviços urbanos e infraestrutura básica, emergiram de maneira avassaladora. Assim, as formas de moradia precárias surgem como alternativas a essa parcela da população desempregada, como também no caso de migrantes (provenientes tanto do meio urbano quanto rural), que buscam nas cidades maiores, ou que apresentam perspectivas de crescimento, melhores condições de emprego e moradia. (CORDEIRO, 2015, p. 137).

Como o problema das favelas não foi sanado, o poder público local optou por, então, promover a urbanização das favelas, instalando a infraestrutura necessária e, nos casos onde isso não era possível, fez-se realocação da família para uma área mais segura. Mais uma vez então é a Cohab-Ld que constrói as moradias, escolhendo o lugar da realização do empreendimento e mais uma vez, o local escolhido se caracteriza pela distância do centro da cidade, abrindo margem novamente para especulação imobiliária, uma vez que os terrenos entre o centro da cidade e os novos empreendimentos sofriam uma enorme valorização. Como

podemos observar, desta vez todos os empreendimentos foram construídos na região norte da cidade, totalizando 6.637 (seis mil, seiscentos e trinta e sete) casas.

**Tabela 2** – Empreendimentos construídos e entregues na região norte de Londrina no período de 1978 à 1979

ANO DE ENTREGA	NUMERO DE UNIDADES	CONJUNTO HABITACIONAL	REGIÃO	METRAGEM (M <sup>2</sup> )
1978	740	Milton Gavetti	Norte	34,74
1978	1000	Aquiles Stenguel	Norte	34,36
1978	817	Semiramis	Norte	34,36
1978	287	Chefe Newton Guimaraes	Norte	32,61
1978	549	Ruy Virmond Camascialli	Norte	34,74
1979	1430	Parigot de Souza I, II e III	Norte	34,34
1979	814	João Paz	Norte	34,37
1979	1000	Vivi Xavier	Norte	--

Fonte: Perfil, 2014 / COHAB/LD.

A década de 1980 é marcada pelo crescimento ainda acelerado de Londrina e pela construção dos condomínios verticais, os quais tiveram diversos apoiadores. Os condomínios verticais não eram para acesso da população com 0 a 3 salários de renda, mas para a população com condições econômicas um pouco melhores. Essas moradias tinham um tamanho maior que as casas até então construídas e sua localização também era espalhada pela cidade, não se concentrando somente em uma determinada região.

A partir desses conjuntos habitacionais, sob a ação do Estado, houve a interferência na paisagem das cidades. Se a arquitetura de uma cidade traduz a história de seu povo, seus traços culturais e seu desenvolvimento, a história das cidades brasileiras ficou marcada por um traço extremamente massificante e imediatista – o “projeto de baixo custo”, ou seja, grandes conjuntos com unidades padronizadas extremamente adensados, distantes da malha urbana, sem estrutura suficiente, com paisagens áridas, implantados sem considerar o planejamento urbano, o passado e o presente cultural da cidade/região, formando guetos – os conhecidos conjuntos do BNH. (CORDEIRO, 2015, p. 141).

Houve um grande número de moradias construídas, sejam casas ou mesmo condomínios verticais, mas mesmo assim, a questão da moradia na cidade de Londrina não havia sido resolvida, pois ainda existiam muitas favelas e muitas famílias morando em lugares inapropriados, como ocupações irregulares e terrenos

particulares. Nesse momento, então, a questão social passa a ser tratada como caso de polícia, onde era usada a força para retirar essas famílias dos lugares onde elas haviam se instalado, conforme nos aponta CORDEIRO (2015).

O desejo e o direito de ter uma moradia ainda estava presente na população com menor renda, mas nenhum empreendimento abarcava essa população, que se viu obrigada a ocupar irregularmente os espaços urbanos (ou seja, os assentamentos) e a se instalar nesses assentamentos. Um exemplo desse período (década de 1980) é o Jardim União da Vitória, localizado na região sul da cidade, que foi ocupado e depois teve seus lotes regularizados pela Cohab-Ld, mas até hoje continua crescendo, tendo mais moradias do que eram previstas quando foi regularizado.

A expansão físico-territorial da cidade de Londrina foi resultado imediato da lógica dos interesses imobiliários e das práticas especulativas, da valorização do preço da terra urbana, do caráter cíclico do mercado imobiliário, da oferta de terrenos em novos loteamentos, da construção civil em geral, consoante a conjuntura econômica e financeira brasileira, e da ação do Estado ao localizar os conjuntos habitacionais em áreas desvalorizadas, proliferando áreas de afastamento socioespacial e vazios urbanos. (CORDEIRO, 2015, p. 145)

A partir da instituição do Plano Diretor e da Lei de Uso e Ocupação do Solo, o poder público passou a realizar ações de combate às ocupações irregulares, que eram comuns.

Ainda, em fins da década de 1990 e início da década de 2000, quando a expansão da malha urbana demandou, inclusive, a criação da Zona de Expansão Urbana, constante no Plano Diretor de 1988, a cidade teve seus limites alargados, sobretudo na área sudoeste, como uma resultante da valorização diferencial da terra urbana por conta da construção do Shopping Catuaí no início da década de 1990, seguida pela construção de vários loteamentos de condomínios fechados. Interessante demarcar aqui que nessa região não há nenhum conjunto habitacional, e sim vários condomínios fechados que surgiram após a criação da zona de expansão. (CORDEIRO, 2015, p. 146)

É importante ressaltar que após um levantamento realizado pelo poder público local, verificou-se que existiam vários imóveis desocupados na cidade, que atenderiam essa população moradora de áreas de risco e favelas, mas, devido aos interesses próprios, advindos do interesse capitalista (que intenciona a acumulação

dos lucros pela especulação imobiliária), essas moradias permaneceram sem ocupação.

Com a implementação da Política Nacional de Habitação, a partir dos anos de 1993, esta passou a ter Conselho e um fundo próprio. Contudo, a experiência de participação em Londrina não teve bons resultados e, por isso, o fundo acabou sendo extinto no ano de 1997, conforme nos aponta Cordeiro (2015). Segundo essa autora, no ano de 2002:

[...] o município viabilizou o Programa de Arrendamento Residencial – PAR. Tradicionalmente no Brasil, a questão habitacional é conduzida pela concepção de aquisição da casa própria, esse programa traz como proposta o conceito de arrendamento como solução para o acesso à moradia. O PAR foi operacionalizado pela Caixa Econômica Federal – CEF, e sua gestão coube ao Ministério das Cidades. O programa atendia exclusivamente às necessidades de moradia da população, que se enquadrava na renda familiar entre três a seis salários mínimos, que não possuía nenhum imóvel em seu nome e que tivesse o cadastro financeiro aprovado pela CEF. Em Londrina, desde a criação do programa, foram executados 17 empreendimentos: cinco deles entregaram casas na modalidade horizontal, e por 12, na modalidade vertical, ou seja, apartamentos que totalizam de 2.284 unidades habitacionais construídas. (CORDEIRO, 2015, p. 150)

Assim, podemos perceber que ainda eram construídos alguns empreendimentos, mesmo que em menor escala, se comparado à grande explosão de construções que teve nos anos anteriores. Como ponto positivo do PAR, pode-se destacar a ocupação de vazios urbanos, aproximando a população do centro da cidade. Entretanto, o número de famílias residindo em áreas impróprias ainda era significativo. Em 2007, Londrina contava com cerca de 69 assentamentos urbanos, conforme tabela que segue.

**Tabela 3 – Tipos de Ocupação**

TIPO DE OCUPAÇÃO	QUANTIDADE NÚMEROS ABSOLUTOS	QUANTIDADE NÚMEROS RELATIVOS
Favelas urbanizadas aptas à regularização	14	20,28%
Favelas urbanizadas regularizadas	3	4,34%
Assentamentos aptos à regularização	10	14,49%
Assentamentos regularizados	5	7,24%
Ocupações irregulares em áreas públicas	31	44,92%
Ocupações irregulares em áreas particulares	6	8,69%
<b>TOTAL</b>	<b>69</b>	<b>100%</b>

Fonte: COHAB-LD/ 2007

Havia ainda uma grande parcela da população que residia em locais impróprios, mas nesse momento os investimentos em habitação estavam menores, mas esse não foi o impedimento para que a Cohab-Ld fizesse os alinhamentos necessários para poder participar de programas habitacionais nacionais, conseguindo viabilizar então:

Os Programas Habitacionais, executados por meio do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) 2008 e 2009, Programa de Gestão da Política de Desenvolvimento (PGPD), Saldos Residuais de Contratos de Programas HBB (SRCPHBB), todos esses para atendimento a famílias com renda de zero a R\$ 1.395,00. (CORDEIRO, 2015, p. 156)

Nesses empreendimentos, foram construídas mais de 447 moradias destinados à população com a faixa de renda mais baixa.

Somente no ano de 2009, que a cidade buscou ingressar no Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), um programa do governo federal, com a construção de moradias para vários cortes de renda. Segundo Cordeiro (2015, p. 156), “foram viabilizadas duas formas de acesso: uma intermediada pela COHAB-Ld, que atende ao cadastro das demandas, e outra, as pessoas individualmente ou pequenas construtoras apresentam a proposta diretamente à Caixa Econômica Federal”. É também nesse mesmo ano que teve início a construção de um dos maiores empreendimentos do programa, o Residencial Vista Bela, localizado no município de Londrina – PR, sendo considerado um dos maiores canteiros de obras do país, qual se constitui em nosso objeto de estudo.

A grande polêmica deste empreendimento foi seu tamanho, uma vez que foram construídas 2.712 moradias, sendo casas e apartamentos, destacada pela falta de equipamentos públicos necessários ao cotidiano da população, tais como escolas públicas, centro municipal de educação infantil, unidade básica de saúde, entre outros. O empreendimento foi entregue, mas esses equipamentos sociais ainda demoraram a chegar, sendo que atualmente só existe no empreendimento um centro de educação infantil (entregue em 2013) e uma unidade básica de saúde (entregue em 2015), resultado de uma forte pressão dos moradores do local. Os equipamentos situados no entorno deste território absorveram parte da demanda, mas no caso específico da educação, a Prefeitura Municipal disponibilizou transporte escolar responsável pelo deslocamento de crianças e adolescentes para as escolas todos os dias. Podemos assim observar que esse processo:

É o mesmo processo de construção dos conjuntos habitacionais realizados na década de 1980, viabilizados sem a necessária infraestrutura, cada vez mais distante do centro da cidade, empurrando a população e com interesses políticos eleitoreiros que marcam a atuação da gestão na construção de quantidade de casas. (CORDEIRO, 2015, p. 158).

A partir da construção de empreendimentos distantes do centro da cidade, abrem-se vazios urbanos, que ficam à mercê da especulação imobiliária, tendo o valor dos imóveis aumentado conforme o passar dos anos. Podemos averiguar isso em dois casos recentes: dois vazios urbanos que ficaram muito tempo sem utilidade foram os lugares escolhidos para a construção de dois shoppings centers, sendo: Londrina Norte Shopping (construído na zona Norte da cidade) e o Boulevard Londrina Shopping (localizado na zona leste).

O segundo caso mostrou a predominância de poder do capital privado, pois, segundo Cordeiro (2015 *apud* Amorim, 2011, p. 161), essa área:

[...] anteriormente havia sido cogitada para receber um empreendimento habitacional, e a implantação de um terminal de ônibus para a cidade. No entanto, o grupo privado conduziu a mudança da reocupação da área, um grande vazio urbano com alto potencial de valorização e excelente localização.

A política de habitação tem sido usada como um instrumento para expandir os limites da cidade, sendo que deveria atender as reais necessidades da população,

que necessita não somente da moradia, mas também das demais políticas públicas, pois a vida não é compartimentalizada. Cordeiro (2015 *apud* Rolnik e Nakano, 2009, p. 166), afirma que a:

Produção de moradias populares para além dos limites da cidade tem consequências graves que acabam prejudicando a todos, pois encarece a extensão das infraestruturas urbanas, alcançando locais cada vez mais distantes. O afastamento dos locais de trabalho, os equipamentos urbanos, enfim, as moradias aprofundam as segregações socioespaciais e encarecem os custos da mobilidade urbana.

Sabemos que os empreendimentos habitacionais não dão conta de atender a toda a população que necessita, portanto, a construção de unidades habitacionais distantes da cidade, alargando as fronteiras do município, também aquece o mercado imobiliário, pois os terrenos vazios se valorizam, mas por outro lado, com essa insuficiência na construção de moradias, a fila de espera se torna muito grande e muitas famílias que não tem condições de pagar aluguel devido à baixa renda, acaba ocupando irregularmente espaços públicos ou privados, até que seja contemplada com sua casa própria.

### **CAPÍTULO 3**

#### **RESIDENCIAL VISTA BELA**

O objeto de estudo deste trabalho é pesquisar como se deu o processo de implantação do empreendimento Residencial Vista Bela, a partir da compreensão do Gestor de Habitação, tendo em vista a gestão territorial das políticas sociais. O Residencial Vista Bela é um empreendimento habitacional construído a partir de recursos do governo federal, mais especificamente do Programa Minha Casa Minha Vida. Para tanto, far-se-á uma aproximação deste território para entendê-lo um pouco mais e também para poder identificar sua população.

Para tal, as análises ora apresentadas se fundamentam nos documentos levantados e analisados, bem como nos relatos do Gestor de Habitação (GH) de Londrina, abordado por meio de entrevista com ele realizada.

Conforme apontamos, a realização da pesquisa se deu em três momentos distintos. Em um primeiro momento foi realizada uma revisão bibliográfica para a fundamentação teórica acerca dos temas território e políticas sociais no Brasil, além de uma aproximação acerca da história da cidade de Londrina e sobre a política de habitação no Brasil. Em um segundo momento foi realizado um levantamento documental acerca das legislações a respeito da política de Habitação e do Programa Minha Casa Minha Vida, que foi fundamental para a implantação do Residencial estudado. A pesquisa de campo foi realizada através de entrevistas semiestruturadas com os secretários das políticas de Habitação e Assistência Social da época de implantação do empreendimento. O secretário de Saúde não quis participar da entrevista, enquanto que o secretário de Educação não foi localizado. Contudo, a pesquisa com o secretário de Habitação teve muitos aspectos relevantes, e por isso optou-se por utilizar-se da outra entrevista somente como um complemento. Seria entrevistado o prefeito deste mesmo período, mas por problemas em sua agenda, não se conseguiu a realização desta entrevista. Também se pensou em entrevistar os presidentes dos respectivos conselhos municipais, mas por falta de tempo hábil, isso foi deixado para uma próxima pesquisa.

### 3.1 RESIDENCIAL VISTA BELA – UMA APROXIMAÇÃO

O Residencial Vista Bela é um empreendimento que se deu através do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), residencial este localizado na região norte da cidade de Londrina – PR. Esse empreendimento foi na época de sua construção o maior já realizado pelo programa e se desenvolveu em etapas, sendo que a primeira foi entregue no ano de 2011 e as demais no ano de 2012, em um total de 2.712 unidades habitacionais, distribuídas em 10 empreendimentos. Essas unidades habitacionais estão divididas entre 1.272 casas e 1.440 apartamentos, sendo que neles residem cerca de 10.000 pessoas.

O impacto da construção e habitação do residencial foi grande nos serviços e equipamentos sociais do seu entorno, pois eram cerca de 10 mil pessoas que necessitariam desses serviços. Se comparássemos o Residencial Vista Bela, como muitas das cidades que compõe o Estado do Paraná, ocuparia o lugar da 200ª maior cidade do Estado em número de habitantes, ficando à frente de cidades como Mauá da Serra (9.705 habitantes), Rondon (9.488 habitantes), Jardim Olinda (1.409 habitantes), ou seja, seria mais populosa que 199 municípios paranaenses.

Nessa perspectiva demarcamos aqui a produção do espaço urbano, que acontece pelo constante movimento dos diferentes sujeitos sociais, sendo esses que formam grupos com interesses específicos, sejam eles políticos, econômicos, culturais, dentre outros.

Nesse sentido, para Correa (1999), os agentes produtores do espaço, são os proprietários dos meios de produção, os proprietários fundiários, os promotores imobiliários, o Estado e os grupos sociais excluídos.

Já Santos (1981) destaca a ação de três sujeitos na periferia das cidades, que buscam de alguma forma materializar seus interesses sobre o espaço.

Três atores têm ação destacada nos dramas urbanos que se representam no palco das periferias: o Estado (instância ou instâncias do Poder Público influente(s) na escala local); o Capital (representado por empresas formalizadas grandes e pequenas ou mesmo por indivíduos); os Moradores (indivíduo-usuário ou grupos representativos de diversas ordens). Esses três atores, condicionados, é claro, por determinantes urbanos e econômicos maiores, vão compor de diversas formas para tirarem o máximo de partido das conjunturas que tiverem que enfrentar (SANTOS, 1981, p.28-29)

Assim, a paisagem da cidade reflete as ações desses diferentes sujeitos e como tais são movidas por interesses diversos, resultando em contradições, que vão se materializam no espaço. Em Londrina a produção desse espaço, produzido pelo Estado e pelo capital, dentre outras materialidades, se encontram bairros como o Vista Bela, um conjunto habitacional que surge e sobrevive da sua ação combinada do Estado e do capital.

Concordamos com Calvacanti (2001) quando diz que que “a produção do espaço urbano para fins de habitação

[...] obedece à lógica da produção econômica e é comandada por diferentes atores”, apenas acrescentando que a ela também obedece à lógica da necessidade e da luta de classes. No conjunto habitacional em questão, o Estado e os movimentos sociais, que algumas vezes agem de forma aliada aos interesses do capital, se destacam pela ação tríplice de produção do espaço, em grande parte, compartilhando interesses relacionados à produção de moradias, aparentemente conflitantes. (2001, p.13)

Neste sentido, dar-se-á ênfase a um desses sujeitos que ganha destaque na dinâmica espacial quando planejou o Residencial Vista Bela, demonstrado pela figura do Estado, aqui representado pelo Gestor de Habitação<sup>3</sup> (GH) e que traz indicativos de como se pensa a habitação em uma cidade como Londrina, que é considerada uma metrópole:

O prefeito falava de construir na administração dele cinco mil casas, então isso é discurso que é jogado numa eleição, e que muitas vezes dá certo, muitas vezes não, mas, é um desafio, que fazia anos que não se construía grande quantidade aqui em Londrina e eu assumi nessas condições aí, de ser alguém, que sou da área, tem experiência de trabalhar nessa área dentro da companhia. Assumi a presidência da companhia no período e ter alguém que tem esse objetivo de construção de unidades, então eu ia ter que mostrar serviço. E eu aceitei o desafio e fomos atrás. (G.H 2016)

Percebemos nessa fala o papel do Estado, na produção de moradia como atendimento da demanda como um instrumento político, usando como estratégia para assegurar seu controle sobre o espaço no caso como “barganha” do voto. E

---

<sup>3</sup> Entrevista concedida para essa pesquisa em maio/2016 com um funcionário, o qual ocupa um cargo de carreira na COHAB-LD e que na época (2009) do planejamento do Residencial ocupava o cargo de Diretor Presidente da Companhia.

reforçamos o PMCMV<sup>4</sup>, que nasce para atender o mercado da crise de 2008 e que reforça, portanto, esse pensamento da construção de milhões de moradias.

Demarca-se a presença de práticas clientelistas, ainda muito comum no cotidiano da gestão no campo da habitação. Quando o Governo Federal lançou o Programa Minha Casa Minha Vida, alguns estudiosos<sup>5</sup> já apontavam problemas, que poderiam se apresentar na execução deste. Contudo, aqui em Londrina o GH vislumbrou neste empreendimento uma oportunidade de cumprir as metas do governo eleito - que era a construção de um grande número de moradias -sendo que as primeiras unidades habitacionais deste empreendimento (um total de 27 unidades) saíram aqui na cidade. Como sabemos, a construção de moradias para pessoas com baixa renda não era o foco de nenhum governo, pois o retorno financeiro que se tem não é alto, e por isso o investimento é mínimo, a não ser que se construa em larga escala. Como nos aponta PINTO (2004):

Há uma inter-relação estreita entre dois componentes da configuração capitalista que explica a inacessibilidade da maioria da classe trabalhadora à habitação urbana: a apropriação monopólica da terra e a superexploração da classe trabalhadora. (PINTO, 2004, p. 95)

Segundo o GH, no momento em que o projeto foi apresentado para as empresas, não houve interessados, pois o retorno não era significativo.

Eu participei de uma reunião no Sinduscon<sup>6</sup>, com um grupo de engenharia, onde a Caixa Econômica fez uma apresentação de técnicos da Caixa do que seria o programa Minha Casa Minha Vida, como ia funcionar, como ia ser, já estava estabelecido que tipo de construção que ia ser, então ninguém inventou nada. Tinha um padrão de casa, era uma casa com 37m<sup>2</sup>, o terreno devia ter x metros quadrados, o custo máximo da construção e o terreno ia sair

---

<sup>4</sup> Enfim, somando a crise internacional que passa a influenciar a conjuntura econômica do país à decisão do Governo em combatê-la, privilegiando o setor da construção civil (dentre outros), temos o impulso necessário para a constituição do Programa "Minha Casa, Minha Vida"

<sup>5</sup> *Caio Santo Amore; Lúcia Zanin Shimbo; Maria Beatriz Cruz Rufino, entre outros.*

<sup>6</sup> Um dos primeiros sindicatos empresariais do Estado, o Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado do Paraná (Sinduscon-PR) foi fundado em 6 de junho de 1944. Ao longo de seis décadas, elegendo a ética como valor essencial para a sua atividade em defesa do mercado construtor, a entidade ganhou força e representatividade. A construção civil é reconhecida como poderosa alavanca para o desenvolvimento com repercussões econômicas e sociais importantes: gera produção, emprego, renda, qualidade de vida e inclusão social. Porta-voz de 4 mil empresas entre filiadas e associadas o Sinduscon-PR defende melhores condições de mercado para o setor em ações junto a organismos e autoridades municipais, regionais e federais. Ao lado da CBIC (Câmara Brasileira da Indústria da Construção), defende políticas públicas adequadas para a habitação, obras de infraestrutura e saneamento.

36 mil reais, então esse era o preço. Então quem quisesse fazer casa nesse programa Minha Casa Minha Vida a regra estava estabelecida ali pelo agente financeiro que era a Caixa Econômica Federal. Então quando apresentaram esse programa lá pros empresários, quase nenhum se interessou.

Pode-se mais uma vez identificar que o que controla as ações do Estado é o capital, pois desde o lançamento do PMCMV já estava estabelecido como seriam as casas: a metragem, o custo que estas teriam, independentemente da composição das famílias que as habitariam. Ou seja, o econômico é sempre levado em consideração enquanto o social é deixado de lado, como foi em toda a história desse país, desde o governo de Vargas. Nesta reunião foi apresentado que a meta de construções para Londrina e região era de seis mil unidades, entretanto, conforme afirma o GH, não existiu um planejamento com as demais políticas sociais que estariam envolvidas na construção de moradias para famílias baixa renda, pois o tempo não permitia, e “quem chega primeiro bebe água limpa”.

Aí já entra vamos dizer a experiência né? A minha experiência de conhecimento. Eu acreditei no projeto. E falei, pensei comigo se como ninguém está querendo, é aquele velho ditado “quem chega primeiro bebe água limpa”, então eu acreditei, falei então vamos tentar arrebatar o máximo de unidades para tentar construir o máximo possível. Mas nada, se eu falar pra você que eu planejei alguma coisa, que o prefeito da época planejou que ia construir o tanto de casa que nós construímos eu também estaria mentindo pra você.

O gestor da habitação aposta na sua experiência e desconhece ou anula todas outras instâncias para discussão e planejamento de um empreendimento que irá impactar na região e na vida das pessoas. A perspectiva da habitação na interface com a Política de Desenvolvimento Urbano é praticamente inexistente para esse gestor, pois a única coisa que ele quer garantir é a quantidade de casas que o gestor municipal se comprometeu com seus eleitores.

Continua o GH insistindo que por “mérito” seu conseguiu demonstrar vantagens para as construtoras que venderiam seus terrenos, ou seja mais uma vez percebemos a propriedade privada nas mãos de alguns que a detém e nessa lógica capitalista é que o espaço urbano, ou seja, a habitação se desenvolve.

O empresário ele não vai ganhar nada em cima do seu terreno, ele vai ganhar na construção da casa, você vai vender seu terreno pro FAR, que é o fundo de arrendamento residencial, porque o Minha Casa Minha Vida funciona assim: o Governo Federal disponibiliza o recurso, o recurso é direcionado para um empresário da construção civil, aí o empresário da construção civil apresenta um terreno e fala eu quero construir casas do minha casa minha vida nesse terreno, aí o que acontece, uma vez aprovado esse projeto pelo gestor técnico do Minha casa Minha Vida, no caso pela Caixa Econômica Federal aí o FAR, da qual a Caixa Econômica é o procurador dele, porque é a caixa que operacionaliza a aplicação desse recurso, então a Caixa autoriza a compra do terreno, ela paga o dono do terreno, vamos supor que você é a dona do terreno, a Caixa vem paga você eu sou o construtor e eu já entro no seu terreno e já começo a fazer as casas. Você recebe o dinheiro e cai fora e meu negócio agora é com a Caixa, ou seja, na prática é assim, no contrato a Caixa compra o terreno do proprietário e contrata o empresário pra fazer as casas do programa nos termos do programa Minha Casa Minha Vida, isso é o programa Minha Casa Minha Vida. (GH 2015).

Aqui demarcamos, além do Estado outros atores que são as Construtoras, a Caixa Econômica Federal, sendo perceptível nesta última o caráter gestor da centralização dos projetos e como os três juntos interferem no espaço urbano.

Para HARVEY:

[...] o poder dos proprietários de terras e recursos tem sido muito subestimado, assim como o papel dos valores dos ativos e rendas das terras e recursos na circulação global e na acumulação do capital. Essa arena de atividade movimenta 40% da atividade econômica em muitos dos países capitalistas avançados. (HARVEY, 2011, p. 149)

Para Amore (2015), o panorama do momento era a crise econômica, então a construção de moradias em massa daria um impulso na economia, movimentando vários setores da sociedade.

O contexto da crise econômica, junto com o enfraquecimento do Ministério das Cidades no seu papel de formulador e condutor da política urbana, levou o governo a acolher a proposta do setor da construção civil, apostando no potencial econômico da produção de habitação em massa. Prometia-se construir 1 milhão de casas, num primeiro momento sem prazo definido, investindo 34 bilhões de reais oriundos do orçamento da União e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), além de recursos para financiamento da infraestrutura e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), para financiamento da cadeia produtiva. Com essa iniciativa de caráter anticíclico, previa-se gerar empregos num setor da economia capaz de mobilizar diversos outros setores associados: desde a indústria extrativista e produtora dos materiais básicos da construção civil até a indústria moveleira e de eletrodomésticos, que é ativada no momento da entrega das chaves. (AMORE, 2015, p. 16)

Podemos compreender que esse programa, idealizado pelo governo federal, incentiva a iniciativa privada, que tem como objetivo maior arrecadação de lucros e capital, enquanto isso beneficia poucos com a habitação.

A gestão pública brasileira é marcada pela atuação de um Estado clientelista frente a uma imensa massa de desigualdades e injustiças sociais, apresentada historicamente por uma cultura política de benefícios e favores, questões que se expressam na dificuldade de ruptura com esta forma de condução política que parta para uma efetiva construção democrática e na regulação das ações, de forma com que se reconheça conforme os autores apontam o direito de todos à participação na vida pública.

A gestão pública estratégica é afetada por processos históricos e estruturais, tais como: a modernização conservadora, a recorrência de surtos autoritários, o clientelismo, a corrupção institucionalizada, um Estado precocemente atrofiado e multifacetado cujas ligações com os interesses sociais foram permeadas basicamente por duas orientações – uma racional-legal e outra patrimonialista -, e uma máquina administrativa desigual e desequilibrada que se caracteriza pelas tensões e dissociações entre a administração direta e indireta. (Raichelis e Wanderley, 2004, p. 19)

A gestão da COHAB-Ld deveria ter uma forma de gestão que atentasse e viabilizasse a participação de todos quando planeja um empreendimento. Na fala do GH a COHAB foi somente a fomentadora, a articuladora entre as partes.

A COHAB apenas foi uma fomentadora do programa. Só que eu tinha certo na minha cabeça, desde o primeiro momento que eu participei da primeira reunião lá no Sinduscon, que era uma questão de oportunidade, que quem chegasse na frente ia beber água limpa. E foi exatamente isso que aconteceu. E com essa visão eu fui conversando com vários. E fui, fomos liberando projetos aqui e ali. E nós fomos fazendo. E isso resultou numa quantidade expressiva de casas feitas pelo PMCMV. E o maior projeto de Londrina foi o Vista Bela, 2.712 unidades num único empreendimento. (GH 2016)

Analisamos uma gestão autoritária, pois vai abrindo portas, liberando projetos e, com expressão de contentamento se refere ao Vista Bela como o maior projeto de Londrina, como demonstrado pela figura 3.

**Figura 3 – Vista do Residencial Vista Bela**



**Fonte:** Procad, 2016, *apud* Protenge Engenharia, 2012

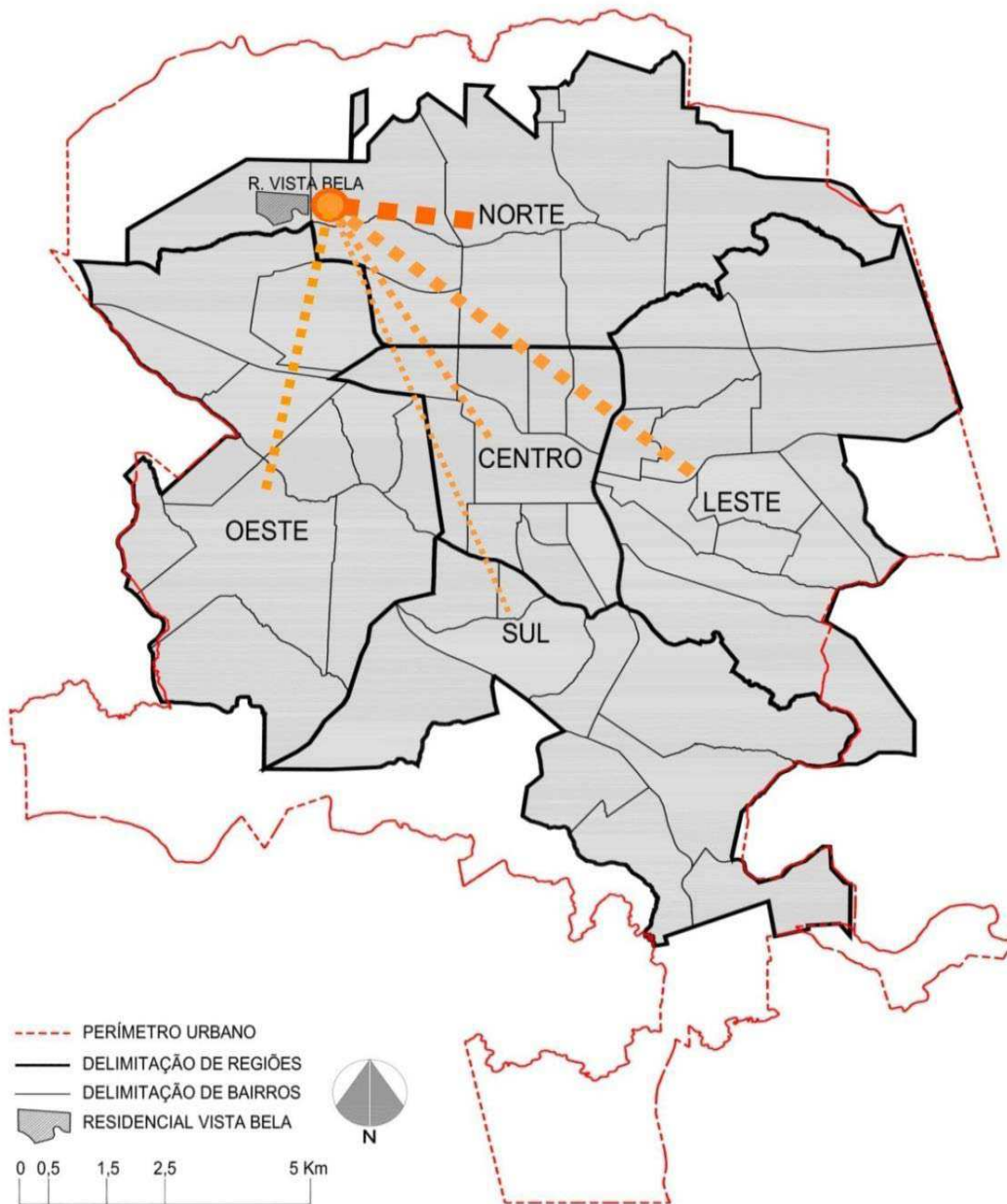
Essas imagens são referentes ao período de implantação do empreendimento a gleba de terras onde se localiza o residencial fazia divisa com plantações de soja. Segundo nos aponta ZANON (2016, p. 11)

A paisagem na região ainda é de cultivo agrícola, comum às áreas de expansão urbana. De modo geral, o relevo da região é favorável à urbanização em razão dos topos suaves e baixos percentuais de declividade, porém, no caso do Residencial Vista Bela, a porção inferior do terreno, onde está grande parte das casas geminadas, há incidência de áreas de declive mais acentuado, o que ocorre já nas proximidades com o fundo de vale do Córrego do Topo e Ribeirão Lindóia.

Observa-se na figura 4 as regiões da cidade e a localização do empreendimento, notando-se que a distância percorrida é considerável em relação ao centro da cidade (cerca de 10 Km).

Essa situação é retratada por Maricato quando diz que ocorre nos diferentes municípios brasileiros e, segundo ela, um empreendimento mal localizado gera desperdícios, pois a extensão das redes e equipamentos públicos para lugares não urbanizados impõe um alto preço ao conjunto da sociedade, que financia seus custos. (2011 p.11)

**Figura 4** – Localização do empreendimento em relação às regiões da cidade



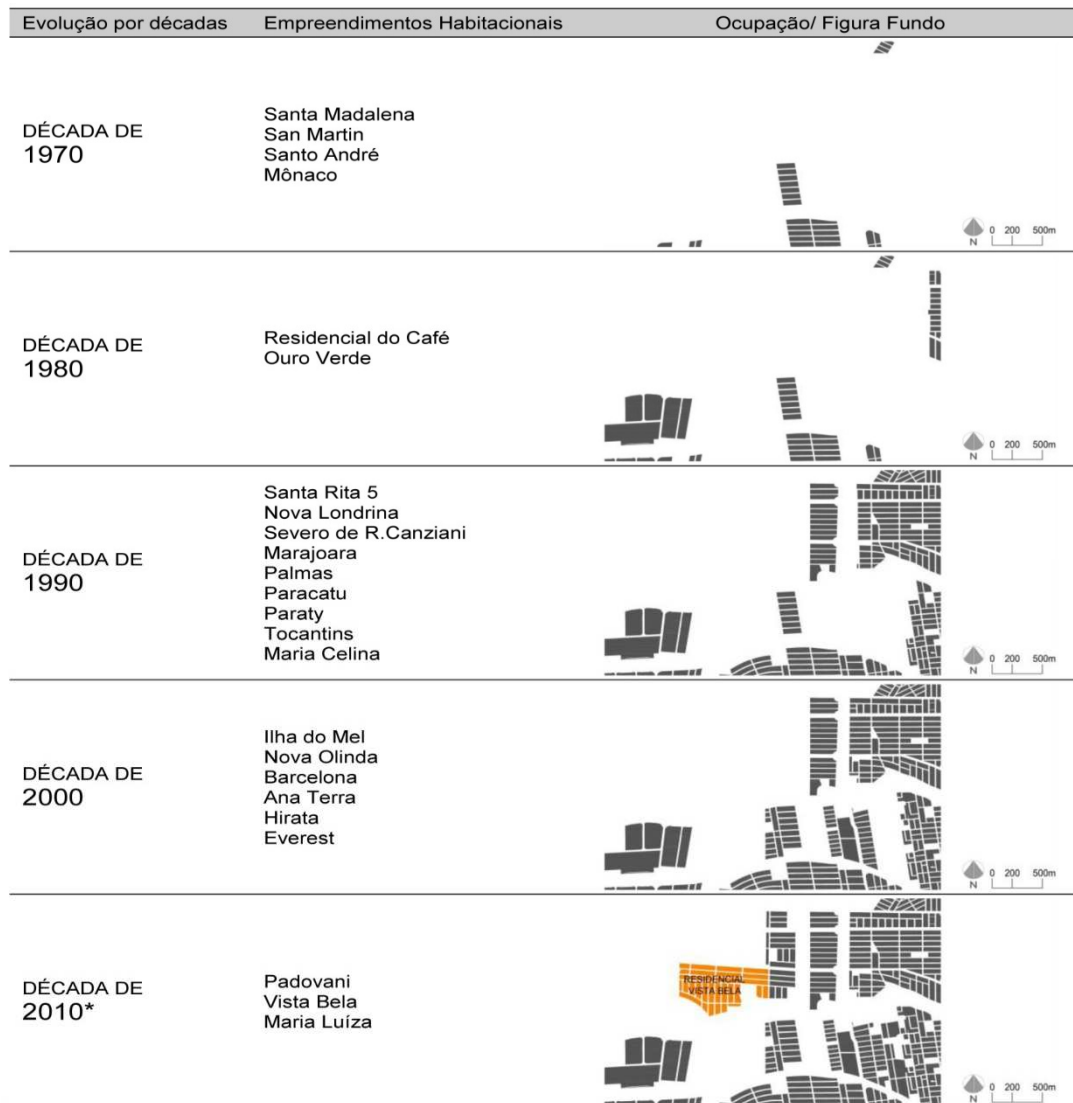
**Fonte:** Procad, 2016 *apud* Araújo Júnior, Cordeiro e Zanon, 2015, base de dados do IPPUL (Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina).

Como já vimos anteriormente, a década de 1970 foi marcada pela construção de diversos empreendimentos habitacionais, ao passo que enquanto por um lado temos a construção destes empreendimentos, por outro lado encontramos os vazios urbanos que aumentam com o intuito de aguardar o momento para especulação imobiliária. Nas imediações do Residencial Vista Bela não foi diferente, como podemos a figura 4 destaca essa evolução.

ZANON (2016, p. 14) destaca

Os vazios urbanos são prioritários de ocupação para que se cumpra com a função social da propriedade urbana, principalmente por estarem localizados em áreas com infraestrutura urbana e equipamentos comunitários, o que de certa forma, ampliam as possibilidades de acesso à terra urbana

**Figura 5** – Evolução urbana nas imediações do Residencial Vista Bela



**Fonte:** Procad, 2016 *apud* Araújo Júnior, Cordeiro e Zanon, 2015, base de dados do IPPUL.

O jogo de interesses do capital é demarcado pelos espaços vazios, que são utilizados a partir da valorização do preço da terra, através das construções no entorno. A falta de planejamento urbano identificado para a construção desses empreendimentos, onde não se leva em conta a ocupação desses vazios urbanos,

que são áreas desocupadas em regiões da cidade, que poderiam ser o local para a construção de moradias. Contudo esse não é o interesse do empresariado - o grande beneficiado pelo PMCMV - uma vez que ele é quem define os terrenos e executa a construção das casas. Mais uma vez, então, o capital que vai definir a localização dessas construções, conforme aponta fala do gestor da habitação.

Aí entra na questão igual eu falei da experiência política, na qual forjado aqui eu, sempre no trabalho que a gente desenvolveu na COHAB e por trabalhar na área pública eu sempre tive como ideia, é que a gente deve ocupar os vazios urbanos. Então porque empresário é o que eu falo pra você, quando você fala que se eu penso com a visão de empresário, eu vou construir aonde o terreno for mais barato, então eu não estou pensando aí se eu vou estar atendendo a comunidade, se eu vou estar construindo perto da comunidade, se eu estou construindo perto da onde já existe infraestrutura, se eu vou construir aqui ou ali, então normalmente quando é feito com essa linha de pensamento aí, é, vamos dizer assim, em nível empresarial as casas são construídas lá no fim do mundo, porque? Por que lá o terreno é mais barato, é o lugar que eu vou conseguir fazer, ou talvez consigo um lucro maior, porque é mais distante, o terreno é bem barato.

Isso pode ser compreendido através do que expõe Andrade (2015), quando aponta que não existe neutralidade quando o desenho urbano é usado para atender os interesses do capitalismo.

Vale enfatizar que não há neutralidade no desenho urbano, ou seja, as diferentes organizações físico-espaciais atendem necessariamente aos interesses de quem as determinam. Assim, a organização da cidade segundo funções – morar, circular, trabalhar, relaxar –, contida na base da proposta do PMCMV, ainda que seja uma concepção bastante deturpada, foi determinada pela hegemonia capitalista do início do século XX. (ANDRADE, 2015, p. 172)

Portanto, o interesse e atuação empresarial criam um padrão de expansão urbana desprovida de infraestrutura básica, o que agrava problemas de transporte e mobilidade urbana.

A desarticulação entre a política habitacional via PMCMV e demais políticas urbanas, a provisão de casas em série destinadas à população de baixa renda e largamente edificadas em áreas distantes dos grandes centros urbanos com mobilidade urbana precária são, entre outros fatores, impactos de como vem se dando a inserção do setor privado na produção de HIS

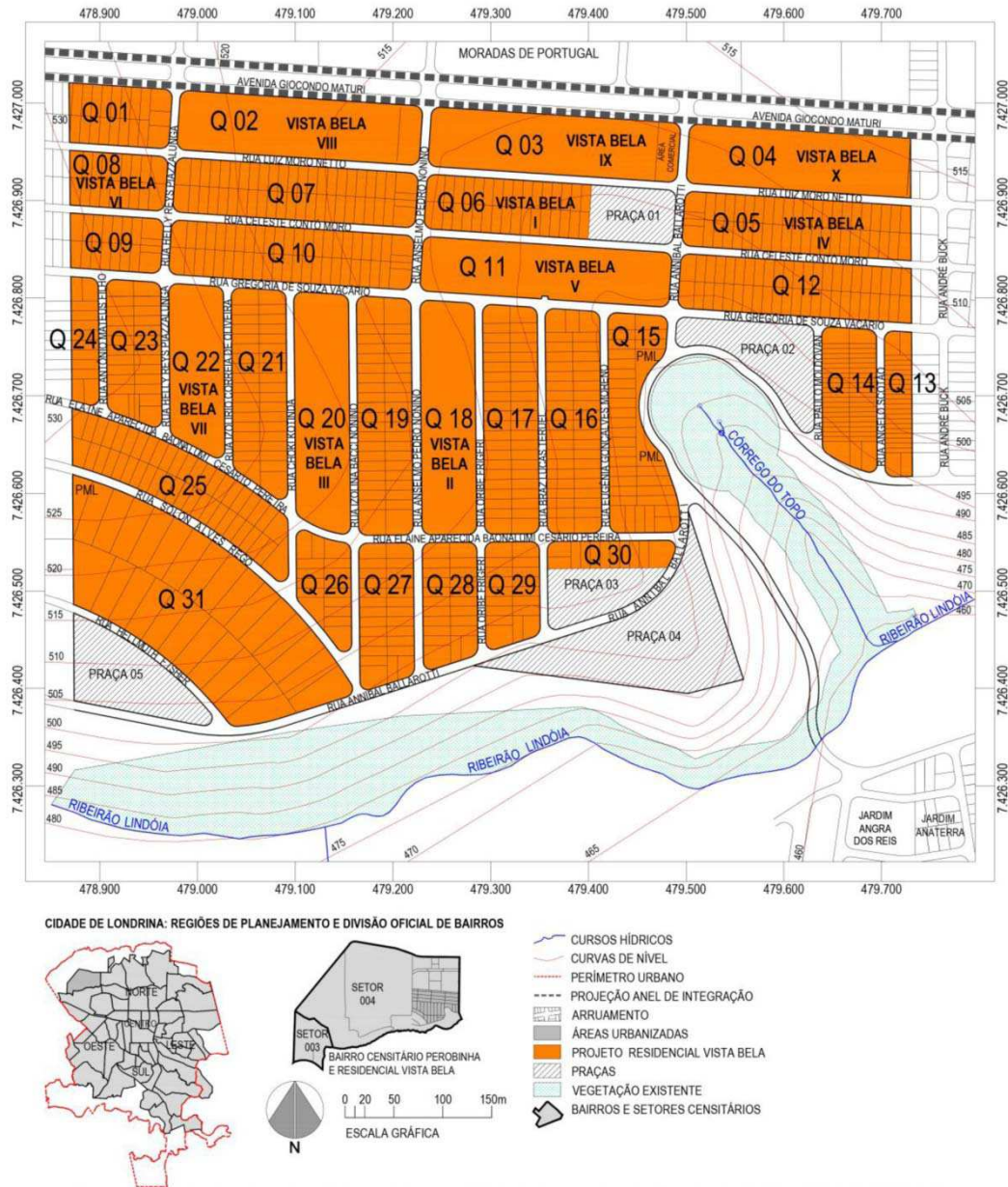
A produção em série que propõe o programa com a construção de unidades habitacionais é o que constatamos no Residencial Vista Bela, e destacamos aqui que é muito mais precarizada do que experiências vividas no período do antigo BNH. Até porque não se construía a modalidade do tipo vertical, tão presente nos projetos arquitetônicos do PMCMV. Vale lembrar que Residencial é composto por casas horizontais e verticais que são os apartamentos.

Segundo nos aponta ZANON (2016, p. 16):

De acordo com o projeto habitacional do Residencial Vista Bela (COHAB-LD, 2014), os dez empreendimentos estão distribuídos em 31 quadras com uma área total de 298.861,10 m<sup>2</sup>, sendo que as edificações de moradia social foram implantadas em 29 destas quadras. Originalmente, consta na planta do projeto a soma de 5 praças, numa área total de 39.787,90 m<sup>2</sup>, sendo que 4 destas estão próximas ao fundo de vale do Córrego do Topo e Ribeirão Lindóia, e também 6.506,38m<sup>2</sup> de Espaços Livres de Uso Público (E.L.U.P.) destinados às áreas permeáveis de canteiros, rotatórias e outros. Atualmente, a Praça 01, localizada na Quadra 6 do empreendimento Vista Bela I foi ocupada com um CMEI (Centro Municipal de Educação Infantil), desde o ano de 2013. Os terrenos de uso da Prefeitura Municipal de Londrina (PML) possuem uma área de 1.761,65 m<sup>2</sup>, localizados na Quadra 15 e Quadra 31.

Para facilitar o entendimento sobre as construções e quadras do Residencial Vista Bela, a figura a seguir ajuda a compreender como foi feita essa divisão, destacando outro impacto na vida desses moradores, ou seja, a questão da gestão condominial que são os apartamentos. Esses se constituem o Vista Bela II, III, V, VII, VIII, IX e X estão inseridos na figura abaixo. O restante são as unidades habitacionais.

**Figura 6 – Planta esquemática do projeto de loteamento do Residencial Vista Bela**



**Fonte:** Procad, 2016 *apud* Araújo Júnior, Cordeiro e Zanon, 2015, base de dados Cohab LD/IPPUL

O Plano de Habitação, segundo informações do Ministério das Cidades, reconhece a dificuldade de operacionalizar produtos habitacionais de menor custo em regiões metropolitanas, então passa a optar por uma parcela maior de unidades verticalizadas, que levariam a um acréscimo da necessidade de subsídio; com efeito, o MCMV estabelece valores diferenciados para UHs térreas e verticalizadas, e foi o que ocorreu em Londrina.

Sobre a escolha do local para a construção do empreendimento foi revelado que não houve um planejamento e, como o GH sinalizou, a COHAB não teve outra função no PMCMV a não ser fomentar para que a ideia saísse do papel, articulando os interesses dos empresários e construtores, alinhando-as com as promessas políticas de campanha. Assim, o GH afirma que:

Esse loteamento Vista Bela, foi um empreendimento privado, de uma loteadora que aprovou o loteamento na cidade. Já estava aprovado, e ele estava implementando o loteamento. Ele ia fazer as ruas e ia vender os lotes. Então não foi nós que inventamos isso, ele já estava lá aprovado, então o pessoal fala “ah, é que foi o prefeito que construiu as casa lá...” Isso aí já estava aprovado, loteamento já estava, já era urbano, já estava aprovado. Tanto é que o loteamento ao lado chama jardim Padovani e ele seria, o Vista Bela, seria a sequência do Padovani.

Assim são os planos que se têm quando pensa na habitação, “vamos aproveitar o terreno lá já está tudo aprovado”; é recorrente na habitação defender os interesses privados e foi assim que três construtoras apresentaram o projeto.

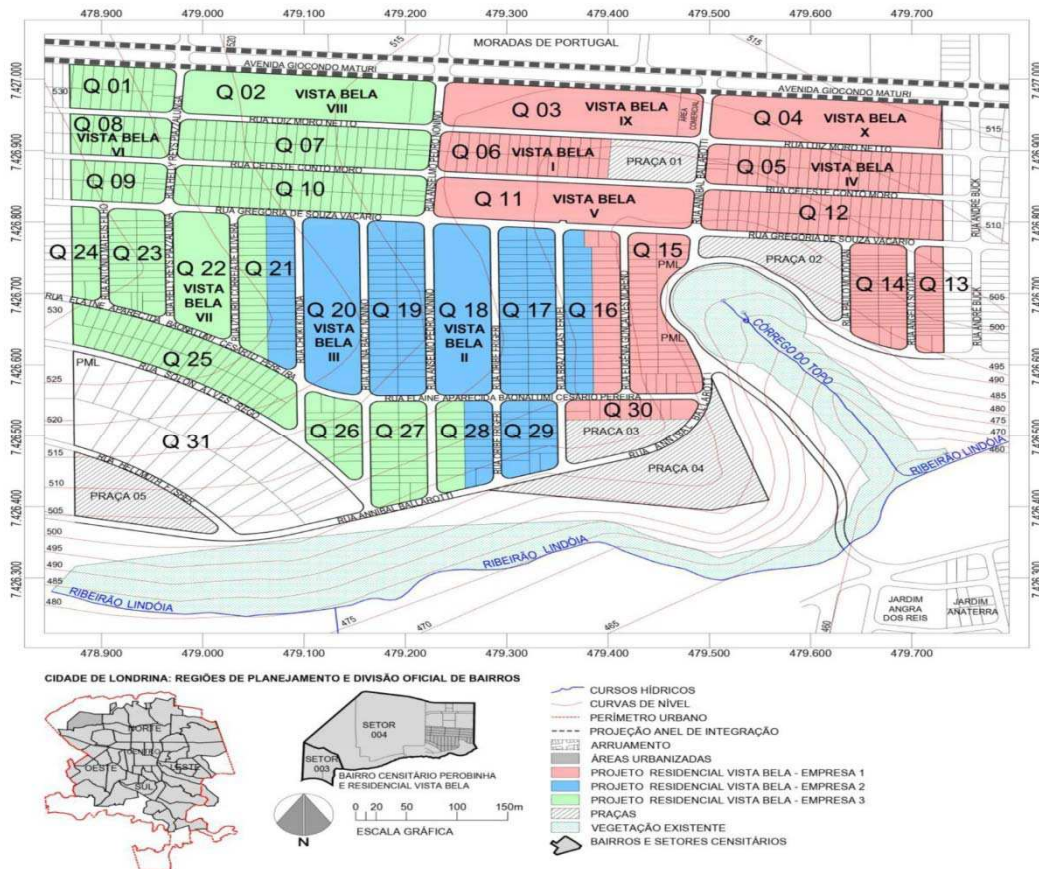
O empreendimento foi construído pelas construtoras: Artenge Construções, Terra Nova Engenharia e Protenge Engenharia, que formaram um consórcio e propuseram essa obra em etapas de entrega, as quais davam a entender que seriam construídos conjuntos menores, ou seja, cada etapa era um número de casas e apartamentos entregues.

Para evitar a edificação de conjuntos habitacionais de extensas dimensões, a exemplo do acontecido nos anos de 1980 com o extinto BNH, os quais produziam espaços segregados, qualidade urbana inferior e com baixo nível de habitabilidade para o perfil da demanda, o PMCMV define como limite máximo para cada empreendimento a construção de 500 unidades habitacionais ou condomínios segmentados em até 250 habitações. (CARDOSO; ARAGÃO 2013)

Porém, segundo os autores, este tipo de regra não impede a estratégia empresarial de formação de grandes glebas parceladas e novos conjuntos de grande extensão aprovados de forma fracionada. Desta forma, as construtoras definem uma planta genérica que se enquadre nas normativas da CEF, garantindo a aprovação de inúmeros projetos similares em diferentes terrenos.

Foi o que ocorreu em Londrina: três construtoras juntas idealizaram a proposta e esta foi aprovada por etapas.

**Figura 7 – Distribuição do projeto de loteamento do Residencial Vista Bela pelas empresas**



**Fonte:** Procad, 2016 *apud* Araújo Júnior, Cordeiro e Zanon, 2015, base de dados IPPUL.

Segundo o GH, o Residencial não foi planejado com todas essas unidades habitacionais, mas ainda existiam recursos disponíveis para a construção e construtoras interessadas em participar desse processo, por isso o empreendimento foi crescendo.

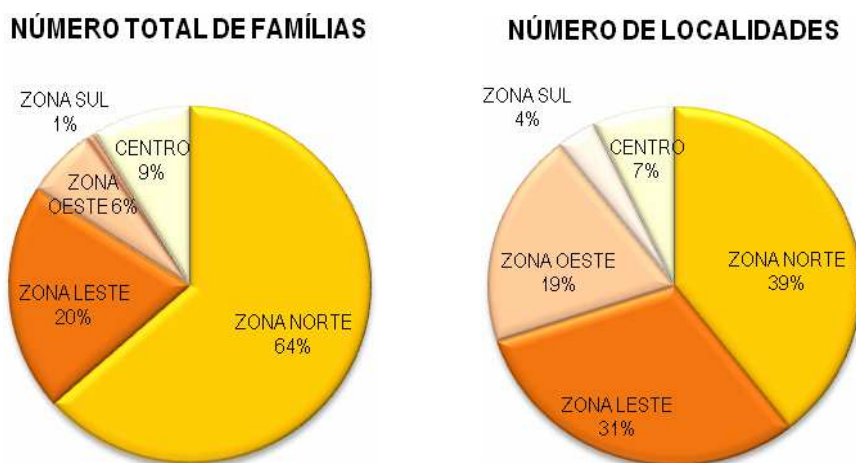
GH - Não que ele saiu com 2712 unidades, ele saiu com mil unidades e pouquinho e foi agregando, mas porque, porque o recurso estava lá disponível e não aparecia ninguém para pegar, então “ah, vamos fazendo mais tanto aqui e mais tanto aqui e pouquinho”, então foi assim que foi saindo, que foram saindo os empreendimentos.

Para atender as famílias que alí iriam residir o município criou uma lei em que o local onde a regularização fundiária não fosse possível, seriam prioritariamente atendidas essas famílias. Por isso o empreendimento apresentou uma particularidade, não havendo sorteio dos inscritos e sim priorização das famílias oriundas de assentamentos precários, advindos de áreas insalubres ou de risco

como determina a lei<sup>7</sup>. Essas famílias foram selecionadas de diferentes regiões da cidade. Conforme apresenta Zanon (2016, p. 21), estes foram “distribuídos em 90 blocos de apartamentos e o restante em residências térreas unifamiliares geminadas e isoladas”.

No gráfico abaixo, podemos observar as diferentes regiões de procedência das famílias contempladas para o novo Residencial e o percentual famílias de cada região que foi contemplada para o empreendimento.

**Gráfico 1** – Proporção na composição da procedência das famílias do Residencial Vista Bela em Londrina – PR.



**Fonte:** Procad, 2016 *apud* Araújo Júnior, Cordeiro e Zanon, 2015

As famílias que passaram a residir no Residencial Vista Bela são procedentes de diferentes bairros da cidade e, nesse sentido, muitas dessas apresentam diferentes vulnerabilidades. Quando foram transferidas para o residencial, aqui destacamos outro impacto para essa população, pois a diferença cultural e econômica geraram muitas dificuldades de adaptação, o que fez muitas elas abandonarem e retornarem aos seus lugares de origem.

Essa situação foi retratada, segundo reportagem<sup>8</sup> veiculada no jornal, onde destacou-se que as pessoas que desistiram das casas alegaram, dentre os vários motivos, foi devido a falta de estrutura no bairro, situações de violência, a não

<sup>7</sup> Lei 11.977/2009 no art.3, inciso III: Famílias residentes em áreas de risco ou insalubres ou que tenham sido desabrigadas.

<sup>8</sup> Reportagem veiculada na Folha de Londrina, no dia 21 de março de 2004, traz o título: *Mutuários desistem da casa*, e o subtítulo: *Moradores reclamam da falta de estrutura em bairros novos e dizem que preferem voltar a viver nos fundos de vale*.

adaptação ao novo local, dizendo que esses fatores levaram ao retorno do antigo local de suas moradias. Além da dificuldade de ocupar um novo espaço, ainda desconhecido, sem redes de solidariedade como se tinha anteriormente, ainda estiveram presentes os desafios oriundos da falta de planejamento entre as políticas sociais, uma vez que o empreendimento ainda não contava com nenhum equipamento social. Contudo, o GH informou que na hora de sortear as casas, eram respeitadas as redes de solidariedade, as amizades estabelecidas pela vizinhança, para haver maior identificação e permanência no local.

Até foi proposta da assistente social nossa aqui, que seria bom se as famílias que morassem num determinado lugar, mesmo que sendo favela, que eles conheçam os vizinhos, que eles pudessem viver, conviver num mesmo lugar, numa mudança que ia mudar, vamos dizer a vida deles, mas que se eles pudessem morar perto do lugar daquelas pessoas que eles já estão acostumados. Então foi um critério. Então nós selecionamos por setor dentro do Minha Casa Minha Vida, tem lá “da casa tal até a casa tal da quadra tal é do Rosa Branca, outro trecho é da Santa fé, da Santa Inês, o outro era do num sei da onde...” Então nós fomos levando as famílias. E tem mais um detalhe, aí nós temos os conflitos que tem em tudo quanto é nível social, mas na favela as vezes é mais pesado o conflito de brigas, e existe as amizades, as facilidades de relacionamento. Então a gente pegava cem casas prá sortear, mas já tinha quem eram as cem famílias selecionadas.

Contudo, naquele momento, o critério da territorialidade não havia sido definido, o que só veio a ser implantado no ano de 2015-2016 pelo Conselho Municipal de Habitação. Analisamos aqui um gestor que olha para os problemas apresentados pela falta da política de habitação e propõe uma higienização da cidade e limpeza das favelas, que eram ocupadas de modo irregular, como afirma o GH:

Tanto é que nesse período que nós construímos bastante casa, no período que eu fui presidente da COHAB, eu falo com orgulho, nós tiramos mais de mil e seiscentas famílias de área de risco, nós exterminamos favelas em muitos casos, favelas que jamais teria pensado que ia sair. Aparecidinha foi uma. Nossa Senhora Aparecida. Favela Monte Cristo ou do Carrapato. Nós eliminamos favelas do Marieta.

Ainda sobre a limpeza da cidade através da remoção de famílias das favelas, o GH aponta que essa foi uma oportunidade de acabar com as favelas de Londrina em um único empreendimento, pois a quantidade de casas e apartamentos que

seriam construídos era compatível com o número de famílias que viviam nesses locais considerados como áreas de risco.

Outra questão que surgiu na entrevista com o GH foi sobre o patrimonialismo, uma vez que se trata a coisa pública, de como fosse o dono, como acontece historicamente e ainda não foi superado. Pois segundo o GH, houveram atendimentos realizados a partir de ordens do então prefeito ou mesmo de vereadores, mas este indicou que não houve beneficiados que não estivessem dentro dos critérios estabelecidos pelo programa, ainda que esses atendimentos tenham acontecido, tampouco aborda quantos destes atendimentos ocorreram.

Quem foi atendido foi dentro dos critérios do programa, foi atendido de acordo com a ideia, a diretriz política e do meu entendimento de como deveria ser feito as coisas, não foi o prefeito que mandou falar “faz assim, faz assado...” O prefeito ele fazia o que? Ele atendia uma pessoa e falava “meu atende essa pessoa aqui”. Eu ia pegar e ver se a pessoa estava no perfil. Por que o atendimento político é feito queira ou num queria, vai um vereador e encaminha uma pessoa, mas a gente não atendia por causa disso, a gente atendia e “tchum”, um modo operante de fazer o atendimento aqui, a gente fazia as fichas, fazia as análises, tinha uma equipe técnica competente prá atender, que é a área social.

No início do ano de 2000 marca em Londrina o fim de um governo local populista<sup>9</sup> e o município inicia uma nova fase na implementação de mecanismos e de conhecimento de suas demandas. Um município (censo de 2010) em que 97% da sua população residia na área urbana, acumula sérios problemas habitacionais, dentre elas ocupações irregulares, favelas dentre outras. Mas analisamos na fala do gestor no ano de 2012 (ano em que era gestor da habitação) a repetição de fatos que levam a um governo clientelista, embora demarque que os critérios de seleção ao programa foram seguidos.

Pode-se perceber que a experiência desse residencial, assim como outros, o PMCMV pode estar mergulhado em problemas migratórios, urbanísticos, em especial de mobilidade, de acesso a equipamentos e serviços e, no caso de Londrina, na expansão do perímetro urbano, baseada exclusivamente na produção habitacional e não em um projeto de cidade.

---

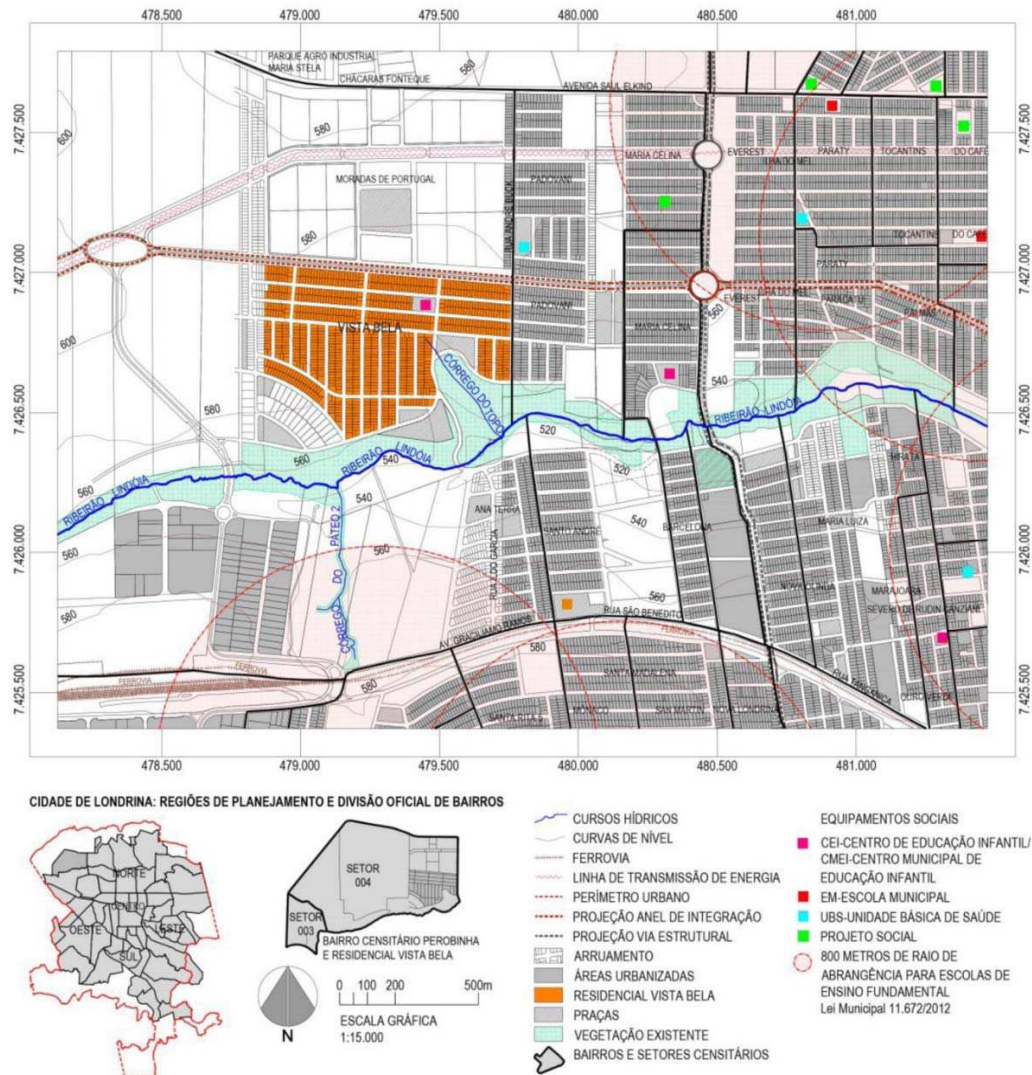
<sup>9</sup>Antônio Casemiro Belinati assumiu por três períodos a gestão do município de Londrina Primeira Gestão (1977/1982); Segunda Gestão (1989/1992); Terceira Gestão (1997/2000)

Em relação aos equipamentos e serviços públicos presentes no bairro, conforme a figura 8, foram desconsideradas todas as normativas e indicações que trata o programa. Na época, com o gestor municipal, foi realizado um termo de cooperação técnica entre o município e a União no compromisso da construção de Escolas, Centro de Educação Infantil, Unidade Básica de Saúde e outros serviços que a população necessitaria. Mas o único compromisso assumido e realizado pelo gestor municipal foi a construção do Centro de Educação Infantil, sendo esse resultado de luta da população deste território, mas ainda insuficiente para a demanda que essa população apresentava. Ainda sobre a educação, não há escolas dentro do empreendimento, o que dificulta aos moradores a investirem em suas vidas estudantis, uma vez que devem se deslocar para regiões distantes, o que muitas vezes não é possível.

Em relação à saúde, conta no próprio bairro, depois de reivindicação dos moradores, a Unidade Básica de Saúde que foi entregue no ano de 2016, sendo que seus moradores utilizaram esse atendimento nas UBSs dos bairros vizinhos. Quando necessitam do atendimento de média complexidade utilizam o Hospital Zona Norte, localizado na região norte do município.

Já na política de Assistência Social, o CRAS atende a região, e como grande parcela da população que reside neste bairro é público-alvo desta política, o CRAS atende dentro do território em dias e horários específicos, definidos pela equipe de atendimento.

**Figura 8 – Mapa do Residencial Vista Bela com os equipamentos comunitários**



**Fonte:** Procad, 2016 *apud* Araújo Júnior, Cordeiro e Zanon, 2015, base de dados do IPPUL

Segundo o GH diversos foram os fatores e principalmente aponta ele interesses políticos, que interferiram para que esse compromisso assumido não saísse do papel, e para apontar que o empreendimento foi um erro de administração, evidenciando portanto um descompromisso das gestões subsequentes em relação ao que já havia sido iniciado.

Não fez a escola estadual que tinha que fazer, não fez a padaria comunitária, não fez o centro comunitário, não fez uma série de coisas. Não fez o barracão de reciclagem, que é fundamental para aquela comunidade lá hoje. Se você for lá hoje você vai ver que as famílias reciclam dentro do quintal das casas lá. Tudo isso nós pensamos para não deixar acontecer. Nós temos parecer da secretária de assistência social, do secretário de saúde na época prá

viabilizar a construção desse barracão de reciclagem que nos idealizamos lá no fundo do Vista Bela, e já falando “olha tem que ter porque tem tantas famílias morando, é pra essas famílias que vai ser esse barracão, pra pessoa não trabalhar dentro de casa, trabalhar lá no local adequado”.

Continua reforçando que o gestor que assumiu após a construção do empreendimento não deu sequência àquilo que seria fundamental, segundo ele:

Por quê? Por questão política, planejamento político diferente. Então infelizmente a política é assim, um político assume, faz o trabalho e outros, muitas vezes, não dão sequência no trabalho do outro. Então é muito mais politicamente para grupos que não tem a mesma linha de pensamento queimar o empreendimento, para falar que aquilo não se deve fazer mais, aquilo foi errado.

Assistimos a não continuidade de governos descompromissados com a população, a falta de controle social, e assim podemos observar que o patrimonialismo ainda se faz presente até os dias de hoje no modo de governar. Destacamos o autor ABRUCIO que diz:

No que se refere ao aspecto democratizante, pode ocorrer a falta de controle social, devido à falta de mobilização política da população. Tal situação pode resultar em ações que visam atender a interesses particulares, além de favorecer práticas clientelistas e patrimonialistas (ABRUCIO, 2006, p. 106)

Cardoso e Ribeiro denunciam a face perversa do modelo de descentralização da política habitacional brasileira, baseado em ausência de regulação federal:

No quadro de uma ‘descentralização por ausência’ e de uma competição desenfreada entre os municípios pelo acesso a recursos escassos, apenas as administrações que já contam com maior capacidade financeira e com maior qualificação técnico-administrativa terão acesso às fontes de financiamento de nível federal e mesmo internacional. Fora isso, a opção é a reprodução de práticas clientelistas, através das famosas emendas ao orçamento da União. Reproduzem-se, assim, de forma ampliada, a desigualdade e o clientelismo (CARDOSO e RIBEIRO, 2000: 14).

Desse modo, o empreendimento levou a casa, mas não trouxe consigo os demais serviços tão necessários para essa população, o que fez com que muitas famílias deixassem o empreendimento e o sonho da casa própria e voltassem para

seu lugar de origem, conforme já destacamos neste estudo. Isso pode ser identificado através de reportagens locais, onde são apontadas denúncias, pois segundo estas, de 3.961 unidades habitacionais entregues pelo programa, 3,8% foram denunciadas por irregularidades. Conforme observação de PINTO:

Começa a ser criado um círculo desenhado pela seguinte ordenação: saída da favela – ida para o conjunto habitacional – volta à favela. A saída do conjunto se dava por vontade própria (sublocação ou cessão de direito do imóvel) (PINTO, 2004, p. 109)

Zanon (2016) demarca que o uso essencialmente Residencial do Vista Bela tornou a localidade com o custo muito alto para acesso:

[...] dos equipamentos sociais básicos como escolas, centros de educação infantil, unidades de saúde e até mesmo para atividades rotineiras ligadas ao comércio e serviços locais, fazendo com que a população dependesse de deslocamentos até mesmo para os afazeres diários, assim como a distância do emprego e outras atividades, tornou a localidade em um “bairro dormitório”. Além disso, a região não estava preparada para receber tamanha demanda, principalmente, dos serviços públicos que não conseguem minimamente atender as necessidades dos moradores. (ZANON, 2016, p. 23).

Moura (2013) destaca que o cenário projetado pelo Programa Minha Casa, Minha Vida (faixa 1) em regiões metropolitanas, implica no ordenamento urbano e no planejamento das ações locais, pois não são pensadas formas de garantir os equipamentos e infraestruturas da cidade, que cheguem a esses locais mais distantes. Reforça o autor que para amenizar os efeitos oriundos da construção de unidades habitacionais desconectadas do tecido urbano, observa-se a carência de transportes e serviços, o que vai impactar diretamente no cotidiano dos seus moradores, o que podemos constatar no Residencial Vista Bela em Londrina.

É importante demonstrar no próximo item o perfil socioeconômico dos moradores do residencial Vista Bela

### 3.2 PERFIL DOS HABITANTES DO RESIDENCIAL VISTA BELA

Como já vimos anteriormente, os moradores do Residencial Vista Bela vieram de diferentes regiões da cidade e, no último censo demográfico realizado pelo IBGE

(Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) (2010), o Residencial Vista Bela, ainda não existia. Contudo, para o levantamento dos dados, foi utilizada outra ferramenta (Relatório de Caracterização Familiar do Programa Minha Casa Minha Vida), conforme identifica ZANON (2016).

Devemos atentar ao fato de que os empreendimentos que possuem maior população são os que abrigam as casas geminadas. A partir da tabela que segue, podemos identificar a faixa etária da população de cada empreendimento.

**Tabela 4** – Características dos empreendimentos habitacionais do Residencial Vista Bela em Londrina-PR: população por grupos de idade

Empreendimentos Habitacionais	Total de Famílias	Total de Pessoas	Composição da população (distribuição de grupos de idade)									
			Crianças até 14 anos		Adolescentes de 15 a 17 anos		Jovens de 18 a 24 anos		Adultos de 25 a 60 anos		Idosos acima de 60 anos	
			N. Abs.	N. Rel. (%)	N. Abs.	N. Rel. (%)	N. Abs.	N. Rel. (%)	N. Abs.	N. Rel. (%)	N. Abs.	N. Rel. (%)
Vista Bela I (casas)	554	1.706	424	24,9	182	10,7	196	11,5	674	39,5	230	13,5
Vista Bela II	203	637	218	34,2	51	8,0	79	12,4	278	43,6	11	1,7
Vista Bela III	206	629	219	34,8	34	5,4	61	9,7	306	48,6	9	1,4
<b>Vista Bela IV (casas)</b>	<b>414</b>	<b>1.348</b>	<b>568</b>	<b>42,1</b>	<b>103</b>	<b>7,6</b>	<b>156</b>	<b>11,6</b>	<b>438</b>	<b>32,5</b>	<b>83</b>	<b>6,2</b>
Vista Bela V	220	623	239	38,4	27	4,3	70	11,2	258	41,4	29	4,7
<b>Vista Bela VI (casas)</b>	<b>518</b>	<b>1.701</b>	<b>768</b>	<b>45,1</b>	<b>122</b>	<b>7,2</b>	<b>175</b>	<b>10,3</b>	<b>567</b>	<b>33,3</b>	<b>69</b>	<b>4,1</b>
Vista Bela VII	141	414	159	38,4	28	6,8	38	9,2	174	42,0	15	3,6
Vista Bela VIII	204	615	243	39,5	39	6,3	67	10,9	246	40,0	20	3,3
<b>Vista Bela IX</b>	<b>209</b>	<b>621</b>	<b>258</b>	<b>41,5</b>	<b>51</b>	<b>8,2</b>	<b>70</b>	<b>11,3</b>	<b>217</b>	<b>34,9</b>	<b>25</b>	<b>4,0</b>
Vista Bela X	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.
<b>TOTAL</b>	<b>2.712</b>	<b>Aproximadamente 9.000 pessoas</b>										

**Fonte:** Procad, 2016 *apud* Caixa Econômica Federal, 2012. Dados compilados por Araújo Júnior, Cordeiro e Zanon, 2015.

Podemos analisar, segundo os dados da tabela 6, que no Vista Bela IV (casas), Vista Bela VI (casas) e Vista IX (apartamento), o público maior é caracterizado por crianças de até 14 anos o que representa 40% da população residente destes empreendimentos. O destaque é para o Vista Bela VIII, no qual reside 40% de crianças até 14 anos e 40% de adultos de 25 a 60 anos. Os Vista Bela II, III e VI configuram a maior população de adultos entre 25 e 60 anos, com destaque para o Vista Bela III em que este percentual chega a praticamente 50% desses na faixa de idade entre 25 e 60 anos. O empreendimento mais expressivo em proporção de quantidade de idosos (acima de 60 anos) é o Vista Bela I, demarcando aqui as casas de esquina que são maiores e adaptadas aos idosos e famílias que na sua composição possui pessoas com deficiência.

Em relação à distribuição das casas e apartamentos para as famílias contempladas a partir dos critérios estabelecidos, o GH indica que houve uma preocupação em relação às famílias que deveriam ser as que ocupariam os apartamentos, pois considerando a renda, não conseguiriam arcar com as despesas, pois o gasto é maior do que as casas. Sendo assim, podemos identificar que a seleção priorizou as rendas maiores para as famílias com renda de um a três salários, e que as que apresentavam renda de zero a um salário mínimo e as que residiam em fundo de vale, prioritariamente ocupariam as casas.

Resolvemos mesclar nas casas, as pessoas que moravam em fundo de vale, que já moravam em barracos e nos prédios, nós intercalamos com pessoas, com famílias que estavam na fila da COHAB, que estavam no perfil de faixa de um salário mínimo, com pessoas que não moravam em favela, que estavam na fila, e que atendessem todos os requisitos, mas que tinham, vamos dizer assim, melhores condições de morar num apartamento. Por que você pegar uma pessoa da favela e colocar num apartamento, tem condomínio tem uma série de coisas.

A partir dos dados da tabela 7 observa-se a proporção de famílias que tem em sua composição menores de 18 anos; esse percentual chega a 60% sendo expressivo o número de crianças até 6 anos de idade, sendo esses residentes no Vista Bela IV (casas), Vista Bela VI (casas), Vista Bela VIII e Vista Bela IX, o que configura praticamente a metade das famílias destes empreendimentos.

**Tabela 5** – Características dos empreendimentos habitacionais do Residencial Vista Bela em Londrina-PR: famílias com menores de 18 anos

Empreendimentos Habitacionais	Total de Famílias	Total de Famílias com menores de 18 anos	Perfil da Família com menores de 18 anos							
			Com crianças até 6 anos		Com crianças de 7 a 10 anos		Com crianças de 11 a 14 anos		Com adolescentes de 15 a 17 anos	
			N. Abs.	N. Rel.	N. Abs.	N. Rel.	N. Abs.	N. Rel.	N. Abs.	N. Rel.
Vista Bela I	554	359	98	17,7%	112	20,2%	171	30,9%	164	29,6%
Vista Bela II	203	169	77	37,9%	59	29,1%	67	33,0%	47	23,2%
Vista Bela III	206	173	90	43,7%	56	27,2%	54	26,2%	33	16,0%
<b>Vista Bela IV</b>	<b>414</b>	<b>294</b>	<b>208</b>	<b>50,2%</b>	<b>135</b>	<b>32,6%</b>	<b>126</b>	<b>30,4%</b>	<b>95</b>	<b>22,9%</b>
Vista Bela V	220	173	106	48,2%	56	25,5%	58	26,4%	25	11,4%
<b>Vista Bela VI</b>	<b>518</b>	<b>404</b>	<b>276</b>	<b>53,3%</b>	<b>184</b>	<b>35,5%</b>	<b>169</b>	<b>32,6%</b>	<b>109</b>	<b>21,0%</b>
Vista Bela VII	141	117	63	44,7%	41	29,1%	41	29,1%	25	17,7%
<b>Vista Bela VIII</b>	<b>204</b>	<b>165</b>	<b>103</b>	<b>50,5%</b>	<b>62</b>	<b>30,4%</b>	<b>54</b>	<b>26,5%</b>	<b>34</b>	<b>16,7%</b>
<b>Vista Bela IX</b>	<b>209</b>	<b>179</b>	<b>107</b>	<b>51,2%</b>	<b>66</b>	<b>31,6%</b>	<b>51</b>	<b>24,4%</b>	<b>45</b>	<b>21,5%</b>
Vista Bela X	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.
<b>TOTAL</b>	<b>2.712</b>									

**Fonte:** Procad, 2016 *apud* Caixa Econômica Federal, 2012. Dados compilados por Araújo Júnior, Cordeiro e Zanon, 2015.

Já as famílias que mantêm na sua composição de pessoas com mais de 60 anos são mais recorrentes nos empreendimentos do Vista Bela I, IV e VI, que são as construções de casas, que possuem moradias mais apropriadas para este segmento populacional. Na tabela que segue, podemos observar esses dados:

**Tabela 6** – Características dos empreendimentos habitacionais do Residencial Vista Bela em Londrina-PR: famílias com idosos acima de 60 anos

Empreendimentos Habitacionais	Total de Famílias	Famílias com idosos (acima de 60 anos)		Famílias sem idosos (acima de 60 anos)	
		N. Abs.	N. Rel.	N. Abs.	N. Rel.
<b>Vista Bela I (casas)</b>	<b>554</b>	<b>101</b>	<b>18,2%</b>	<b>453</b>	<b>81,8%</b>
Vista Bela II	203	8	3,9%	195	96,1%
Vista Bela III	206	8	3,9%	198	96,1%
<b>Vista Bela IV (casas)</b>	<b>414</b>	<b>69</b>	<b>16,7%</b>	<b>345</b>	<b>83,3%</b>
Vista Bela V	220	26	11,8%	194	88,2%
Vista Bela VI (casas)	518	59	11,4%	459	88,6%
Vista Bela VII	141	12	8,5%	129	91,5%
Vista Bela VIII	204	19	9,3%	185	90,7%
Vista Bela IX	209	20	9,6%	189	90,4%
Vista Bela X	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.
<b>TOTAL</b>	<b>2.712</b>				

**Fonte:** Procad, 2016 *apud* Caixa Econômica Federal, 2012. Dados compilados por Araújo Júnior, Cordeiro e Zanon, 2015.

O segmento dos moradores os idosos estão distribuídos em todos os Vista Bela, com destaque na maior proporção estão nos Vista Bela I, IV e VI, que são as

moradias na modalidade horizontal e que apresentam as adaptações necessárias ao melhor acolhimento destes.

No que se refere à educação, os dados demonstram a quantidade de crianças em idade escolar (cerca de 3.733), mas destas, somente 2.861 estão inseridas na escola, o que aponta também que há um número significativo de evasão escolar (cerca de 872 crianças e adolescentes).

**Tabela 7 – Características dos empreendimentos habitacionais do Residencial Vista Bela em Londrina-PR: acesso à escola – que frequentam**

Empreendimentos Habitacionais	Total de Famílias	Total de Pessoas	Crianças e adolescentes em idade escolar (0-17 anos)	Crianças e adolescentes que frequentam a escola	
				N. Abs.	N. Rel.
Vista Bela I (casas)	554	1.706	606	588	97,0%
Vista Bela II	203	637	269	222	82,5%
Vista Bela III	206	629	253	180	71,1%
Vista Bela IV (casas)	414	1.348	671	467	69,6%
Vista Bela V	220	623	266	197	74,1%
Vista Bela VI (casas)	518	1.701	890	621	69,8%
Vista Bela VII	141	414	187	146	78,1%
Vista Bela VIII	204	615	282	216	76,6%
Vista Bela IX	209	621	309	224	72,5%
Vista Bela X	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.
<b>TOTAL</b>	<b>2.712</b>				

**Fonte:** Procad, 2016 *apud* Caixa Econômica Federal, 2012. Dados compilados por Araújo Júnior, Cordeiro e Zanon, 2015.

Nesta próxima tabela, podemos ver detalhadamente o nível de educação que estas crianças frequentam:

**Tabela 8** – Características dos empreendimentos habitacionais do Residencial Vista Bela em Londrina-PR: acesso à escola – que frequentam

Empreendimentos Habitacionais	Total de Famílias	Total de Pessoas	Em idade escolar (0-17 anos)	Educação Infantil		Ensino Fundamental		Ensino Médio	
				N. Abs.	N. Rel.	N. Abs.	N. Rel.	N. Abs.	N. Rel.
Vista Bela I	554	1.706	606	34	5,6%	551	90,9%	3	0,5%
Vista Bela II	203	637	269	15	5,6%	206	76,6%	1	0,4%
Vista Bela III	206	629	253	23	9,1%	157	62,1%	0	0,0%
Vista Bela IV	414	1.348	671	70	10,4%	397	59,2%	0	0,0%
Vista Bela V	220	623	266	29	10,9%	167	62,8%	1	0,4%
Vista Bela VI	518	1.701	890	92	10,3%	529	59,4%	0	0,0%
Vista Bela VII	141	414	187	25	13,4%	121	64,7%	0	0,0%
Vista Bela VIII	204	615	282	41	14,5%	175	62,1%	0	0,0%
Vista Bela IX	209	621	309	38	12,3%	184	59,5%	2	0,6%
Vista Bela X	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.
<b>TOTAL</b>	<b>2.712</b>								

**Fonte:** Procad, 2016 *apud* Caixa Econômica Federal, 2012. Dados compilados por Araújo Junior, Cordeiro e Zanon, 2015.

Segundo nos expõe Zanon (2016, p. 41), nos dados fornecidos pela Caixa Econômica Federal não “consta exatamente a separação das crianças e adolescentes pelos níveis escolares, ocorrendo, neste caso, uma aproximação de idade pelos níveis escolares”. Isto pode ser observado na tabela abaixo:

**Tabela 9** - Características dos empreendimentos habitacionais do Residencial Vista Bela em Londrina-PR: acesso à escola – que frequentam

Empreendimentos Habitacionais	Total de Famílias	Total de Pessoas	Educação Infantil		Ensino Fundamental		Ensino Médio	
			Crianças até 6 anos	Que Frequentam a Escola	Crianças de 7 a 14 anos	Que Frequentam a Escola	Adolesc. De 15 a 17 anos	Que Frequentam a Escola
Vista Bela I	554	1.706	107	34	317	551	182	3
Vista Bela II	203	637	82	15	136	206	51	1
Vista Bela III	206	629	97	23	122	157	34	0
Vista Bela IV	414	1.348	244	70	324	397	103	0
Vista Bela V	220	623	113	29	126	167	27	1
Vista Bela VI	518	1.701	333	92	435	529	122	0
Vista Bela VII	141	414	68	25	91	121	28	0
Vista Bela VIII	204	615	111	41	132	175	39	0
Vista Bela IX	209	621	117	38	141	184	51	2
Vista Bela X	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.
<b>TOTAL</b>	<b>2.712</b>							

**Fonte:** Procad, 2016 *apud* Caixa Econômica Federal, 2012. Dados compilados por Araújo Júnior, Cordeiro e Zanon, 2015.

Sendo assim, não conseguimos ter uma clareza a respeito da informação de alunos matriculados por nível de ensino, pois o que pode acontecer é que estes estejam atrasados em relação à série em que deveriam estar, como nos indica a tabela acima, em que o ensino médio possui poucos alunos em relação à

quantidade de adolescentes moradores do bairro. Entretanto, não podemos nos esquecer da localização dos colégios, que são em outro território e, portanto, a distância da residência dos alunos até o colégio é grande, fazendo com que estes dependam do transporte coletivo, que nem sempre se adapta aos horários de trabalho desta parcela da população.

No que tange ao aspecto de renda familiar, podemos ver através da tabela abaixo:

**Tabela 10** – Características dos empreendimentos habitacionais do Residencial Vista Bela em Londrina-PR: renda domiciliar

Empreendimentos Habitacionais	Total de Famílias	Total de Pessoas	Renda Per Capita Média (R\$)	Renda Domiciliar					
				Renda Domiciliar (R\$)	Sem Renda	Até 1 (S.M.)	De 1 a 2 (S.M.)	De 2 a 3 (S.M.)	Acima de 3 (S.M.)
Vista Bela I (casas)	554	1.706	566,70	687,83	0	195	242	91	1
Vista Bela II	203	637	288,30	789,52	0	46	95	52	0
Vista Bela III	206	629	320,50	892,15	0	33	94	73	0
Vista Bela IV (casas)	414	1.348	190,80	472,26	0	200	132	28	0
Vista Bela V	220	623	273,00	663,75	0	74	106	31	0
Vista Bela VI (casas)	518	1.701	178,30	461,00	0	267	177	22	0
Vista Bela VII	141	414	299,20	781,63	0	28	70	36	0
Vista Bela VIII	204	615	290,50	767,25	0	52	97	49	0
Vista Bela IX	209	621	236,10	608,76	0	84	96	18	0
Vista Bela X	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.
<b>TOTAL</b>	<b>2.712</b>								

**Fonte:** Procad, 2016 *apud* Caixa econômica Federal, 2012. Dados compilados por Araújo Júnior, Cordeiro e Zanon, 2015.

Na tabela 12 identificamos que os Vista Bela IV e Vista Bela VI são os de que estão na faixa de renda variando de R\$472,26 a R\$461,00. Já os que apresentam a renda até R\$ 892,00 são os moradores do Vista Bela III. No comparativo das médias de renda *per capita*, os do Vista Bela IV e VI são os moradores que estão na faixa menor de renda, sendo o Vista Bela I os moradores que se mantêm mais próximo da renda domiciliar, possivelmente por se constituir as famílias com menor número de componentes.

Através dos dados analisamos que a renda desse segmento da população, que foi selecionado para este empreendimento habitacional, são os que estão na faixa de zero a três salários mínimos, o que permitiu que fossem contemplados com a habitação (pois o critério de renda está presente na seleção). Contudo, mesmo existindo esse critério da renda, podemos identificar que a renda dessas famílias é insuficiente para arcar com compromissos dentre eles além da parcela do

financiamento, a taxa do condomínio. Esse fato, atrelado a outros, interferem nas condições de vida, pois não basta ter o acesso à casa própria, mas existem outras necessidades que devem ser supridas. Para o GH, o papel da COHAB é proporcionar o acesso à moradia para pessoas de baixa renda e como podemos perceber através dos dados expostos, foi isso o que aconteceu com o Residencial Vista Bela.

A COHAB só tem, na minha maneira de ver, finalidade de existir se for para ela fomentar habitação de interesse social. Diferente disso tem que fechar as portas e vai fazer outra coisa. Porque para fazer na faixa acima não precisa ter COHAB, porque quem ganha mais que três salários mínimos vai lá no plantão de vendas da YTICON, da PLAENGE, da não sei que lá, e compra lá. Não precisa vir esperar na fila da COHAB aqui. Então a COHAB é para pobre, por isso que ela é pública, e por isso que ela tem que defender interesse público. Interesse público nesse caso a habitação popular e prá quem ganha pouco, baixa renda ou de 0 salário mínimo até não sei que [...]

]



distribuídos em dois quartos, banheiro, cozinha e sala conjuntas. Sem contar que não há a possibilidade de aumento de área, pois a modalidade desta construção é vertical. Já no caso das casas a área útil é de 37m<sup>2</sup> são dois quartos extremamente pequenos, banheiro, sala e cozinha.

Portanto analisamos que a população atende aos critérios do programa quando define, prioritariamente, o atendimento à população de zero (o) a R\$ 1.600,00, prioritariamente mulheres chefes de família, na sua composição constituídas com crianças e adolescentes, com um percentual de pessoas acima de 60 anos e pessoas portadoras de deficiência, o que demonstra que o programa atende em números e critérios.

Concordamos com Moura (2013) quando assegura que “morar” não significa apenas ocupar determinado espaço. É necessário que a moradia assegure uma condição de vivência, dotada de infraestrutura e acesso a equipamentos coletivos. O que se observa no Residencial Vista Bela empreendimento do PMCMV, é um afastamento da população de baixa renda das áreas centrais e de toda a sua infraestrutura, para as periferias, onde se evidencia a ausência de serviços públicos.

Sendo assim as unidades habitacionais construídas acabam por não garantir os direitos sociais à população lá instalada, potencializando uma série de problemas urbanos, que perpassam a luta pela habitação de qualidade e pelo acesso aos demais serviços públicos.

---

saneamento básico, energia para cozinhar, aquecimento, iluminação, armazenamento de alimentos ou coleta de lixo. Economicidade: a moradia não é adequada, se o seu custo ameaça ou compromete o exercício de outros direitos humanos dos ocupantes. Habitabilidade: a moradia não é adequada se não garantir a segurança física e estrutural proporcionando um espaço adequado, bem como proteção contra o frio, umidade, calor, chuva, vento, outras ameaças à saúde. Acessibilidade: a moradia não é adequada se as necessidades específicas dos grupos desfavorecidos e marginalizados não são levados em conta. Localização: a moradia não é adequada se for isolada de oportunidades de emprego, serviços de saúde, escolas, creches e outras instalações sociais ou, se localizados em áreas poluídas ou perigosas. Adequação cultural: a moradia não é adequada se não respeitar e levar em conta a expressão da identidade cultural. Brasília, 2013 p. 13

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento deste trabalho possibilitou o amadurecimento de ideias e a identificação de alguns aspectos, antes desconhecidos em relação à questão da habitação no Brasil.

Foi importante em um primeiro momento a aproximação com os temas estudados, como a Questão Social e as Políticas Sociais, através da história de nosso país, percebendo como estas foram acontecendo e sendo tratadas nos diversos governos, sejam os mais populistas ou até mesmo nos momentos em que vivemos ditaduras e intervenções militares. É importante ressaltar, que o que sempre comandou as políticas sociais foi o modo de produção capitalista, somente se importando com o acúmulo desenfreado.

Assim, quando tratamos sobre a questão habitacional no Brasil, precisamos analisar os aspectos históricos da origem das cidades, sua urbanização, que se deu através do processo de industrialização, culminando na migração de diversas famílias do campo para as cidades, que cresceram de maneira desordenada e incharam rapidamente, mas sem infraestrutura necessária para tal. Desse modo, a população trabalhadora se viu obrigada a ocupar as franjas da cidade, sua periferia, que era o que lhes restava, uma vez que os outros espaços já estavam ocupados ou eram demasiadamente caros para estas famílias. Assim, lembramos a análise de Pinto (2004), quando afirma que o *déficit* habitacional não é decorrente da relação entre oferta e demanda, mas sim de questões como o uso da terra como uma mercadoria, que pertence a alguns poucos, enquanto os trabalhadores, além de venderem sua força de trabalho para o dono dos meios de produção, ainda precisam pagar para ter acesso à moradia, que é um item fundamental para a esfera do trabalho. Silva (2009) também contribui quando explica que esse crescimento desordenado das cidades acaba por criar um processo de favelização.

Desse modo, entendemos que o território, que é o lugar onde a vida cotidiana acontece, não aparece com tanta relevância quanto deveria, pois é:

O lugar em que desembocam todas as ações, todas as paixões, todos os poderes, todas as forças, todas as fraquezas, isto é onde a história do homem plenamente se realiza a partir das manifestações da sua existência (SANTOS, 2002, p. 9)

É o chão onde se dá a vida, onde se criam relações, mas não é respeitado como tal, pois no momento em que há necessidade por parte do capital, se passa por cima de toda e qualquer territorialização feita pelos indivíduos, ou seja, não se leva em consideração os laços e relações estabelecidas entre os sujeitos e o território e um exemplo claro disso é a remoção das famílias para empreendimentos urbanos construídos para pessoas de baixa renda. Não é apresentada outra opção a não ser o aceite da nova residência, uma vez que a antiga será destruída ou demolida para a limpeza da cidade e o fim das favelas. Não se leva em consideração o histórico de que as favelas surgiram como resultado do perverso processo de urbanização, acompanhado do êxodo rural, das migrações e de um processo centralizado de planejamento urbano.

Desse modo, podemos perceber, através da pesquisa realizada, diversos pontos que nos chamam a atenção, como a relação entre a política econômica e a política social, a questão da territorialidade, o patrimonialismo e os interesses políticos e a higienização das favelas.

Sobre a relação entre política econômica e política social, podemos destacar que o mercado vence essa batalha, pois seus interesses são alcançados, enquanto para a área social não se observam grandes investimentos. Isso pode ser percebido pelo PMCMV, que apesar de ser um programa do governo federal, financiado com verba pública, acaba por ser um programa onde são as construtoras que desenvolvem todo o trabalho e ditam as regras, o local da construção, o material usado, etc. Assim, nessa relação de custo-benefício, o benefício é arrecadado pelo capital, enquanto a população passa a usufruir de moradias, mesmo tendo que mudar toda a sua rotina e seu cotidiano. Podemos identificar isso quando o GH relata que para a construção destes empreendimentos, por exemplo, se escolhe o terreno mais barato, mesmo que distante do centro da cidade, pois assim o lucro será maior.

Podemos perceber que no momento da construção e remoção das famílias para o empreendimento, não era um critério a ser observado a questão da territorialidade, dos vínculos da família com o lugar em que habitavam, com a unidade básica de saúde, com o agente comunitário, com a escola, etc. Assim, as famílias foram desterritorializadas e terão que se reterritorializar, segundo Haesbaert (2004). Mesquita (1995) afirma que quem dá identidade para o lugar onde vivem são

os sujeitos e por isso é fundamental entender que o território só é um território se for constituído por pessoas, antes disso, é apenas uma paisagem.

Outro aspecto que nos chama a atenção é o fato do patrimonialismo ainda não ter sido superado e continuar sendo utilizado como foi historicamente. Contudo, ainda precisamos enfrentar os interesses políticos, que se sobrepõe às necessidades da população, seja para marcar governos ou mesmo para derrubar governos. Isso não pode mais ser admitido. Conforme nos apontou o GH, não houve a construção de espaços necessários à vida dos moradores do Residencial Vista Bela por interesses políticos opostos e, enquanto isso, a população fica à mercê da própria sorte.

Além de ainda ouvirmos falar sobre a higienização da cidade, através da limpeza das favelas, como já discutimos anteriormente.

Através da realização desta pesquisa, podemos compreender que a questão habitacional no Brasil é permeada por um jogo de interesses, interesses pessoais, políticos, mercadológicos, dentre outros e que não vão ao encontro das necessidades da população, que além de vender sua força de trabalho e que ter diversos direitos garantidos em sua Constituição Federal, é minimamente atendida por este Estado, que na prática não executa e garante todos eles. Assim, o Estado se compromete com o mercado, enquanto a área social é deixada de lado, esperando o momento em que será o foco das iniciativas públicas para minimizar as desigualdades sociais.

## REFERÊNCIAS

ABREU, Maria Helena Elpidio. **Território política social e Serviço Social no contexto do social-liberalismo**. 2015. 313 f., Tese (Doutorado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, Centro de Ciências Sociais, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

ALVES, C. **Dinâmica espacial de produção e reprodução da força de trabalho em Londrina – os conjuntos habitacionais**. 1991. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Departamento de Geografia da FFLCH, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1991.

ALVES, J. M. **História da Assistência Social aos pobres em Londrina: 1940 – 1980** / Jolinda de Moraes Alves. Assis, 2002. 544f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Ciências e Letras de Assis – Universidade Estadual Paulista.

AMORE, Caio Santo. **Minha Casa. e a cidade?** Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. Organização Caio Santo Amore, Lúcia Zanin Shimbo, Maria Beatriz Cruz Rufino. - 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. 428 p.

AMORIM, W. V. **A produção social do espaço urbano em Londrina – PR: a valorização imobiliária e a reestruturação urbana**. 2011. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia/Unesp, Presidente Prudente.

ANDRADE, Manuel Correia. **A questão do território no Brasil**. São Paulo: Hucitec; Recife: IPESPE, 1995.

ANDRADE, Luciana da Silva. **Minha Casa... e a cidade?** Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. Organização Caio Santo Amore, Lúcia Zanin Shimbo, Maria Beatriz Cruz Rufino. - 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. 428 p.

ARAÚJO JUNIOR, Miguel Etinger de; CORDEIRO, Sandra Maria Almeida; ZANON, Elisa Roberta. **Direito à Moradia: aplicabilidade e efetividade dos instrumentos jurídicos na Região Metropolitana de Londrina/PR**. Londrina, 2015. (Projeto de Pesquisa n. 07951 pelo Departamento de Direito Público – CESA-PUB – Universidade Estadual de Londrina).

BERHING, Elaine. **A política social no Brasil contemporâneo: entre a inovação e o conservadorismo**. In: Política Social: fundamentos e história. São Paulo, Cortez Editora, 2007.

BENEVIDES, M. V. M.. **O governo Kubitschek: desenvolvimento econômico e estabilidade política**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

BORDO, Adilson Aparecido, et al. **As diferentes abordagens do conceito de território**. 2004. Disponível em:

<[http://dl.dropboxusercontent.com/u/59011717/Blog\\_PIBID/Artigos/54694861-As-Diferentes-Abordagens-do-Conceito-de-Territorio.pdf](http://dl.dropboxusercontent.com/u/59011717/Blog_PIBID/Artigos/54694861-As-Diferentes-Abordagens-do-Conceito-de-Territorio.pdf)> Acesso em: 22 fev. 2016.

BORGATO, Cássia Takazono; ALVES, Dolores Duarte; OLIVEIRA, Juliene Aglio de. **A gestão social na perspectiva democrática: o profissional de serviço social como gestor.** 2009. Disponível em: <<http://intertemas.unitoledo.br/revista/index.php/SeminarioIntegrado/article/viewFile/882/861>>.

BOTEGA, Leonardo da Rocha. **A política Habitacional no Brasil (1930-1990).** Periódico de Divulgação Científica da FALS Ano I - Nº 02- Março de 2008.

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

\_\_\_\_\_. **Estatuto da Cidade.** Lei Federal Nº 10.257 de 10 de julho de 2001.

\_\_\_\_\_. **Ministério das Cidades.** Secretaria Nacional de Habitação. *Política nacional de habitação.* Brasília, 2004.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 10.257,** de 10 de julho de 2001. Dispõe sobre o Estatuto da Cidade, regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União,** Brasília, DF, 11 jul. 2001. Seção 1, p. 1. (Eletrônico).

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.977/2009.** Brasília, 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm)>. Acesso em 28 de março de 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.424/2011.** Brasília, 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12424.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12424.htm#art1)>. Acesso em 28 de março de 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.173/2015.** Brasília, 2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13173.htm#art5](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13173.htm#art5)>. Acesso em 28 de março de 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.693/2012.** Brasília, 2012. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12693.htm#art3](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12693.htm#art3)>. Acesso em 28 de março de 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.249/2010.** Brasília, 2010. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/Lei/L12249.htm#art46](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Lei/L12249.htm#art46)>. Acesso em 28 de março de 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.161/2015.** Brasília, 2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13161.htm#art4](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13161.htm#art4)>. Acesso em 28 de março de 2016.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória nº 698/2015**. Brasília, 2015. Disponível em: <  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Mpv/mpv698.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Mpv/mpv698.htm#art1)>.  
 Acesso em 28 de março de 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.043/2014**. Brasília, 2014. Disponível em: <  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13043.htm#art60](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13043.htm#art60)>.  
 Acesso em 28 de março de 2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 8270/2014**. Brasília, 2014. Disponível em: <  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8270.htm#art8§3](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8270.htm#art8§3)>.  
 Acesso em 28 de março de 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.097/2015**. Brasília, 2015. Disponível em: <  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13097.htm#art60](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13097.htm#art60)>.  
 Acesso em 28 de março de 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.722/2012**. Brasília, 2012. Disponível em: <  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12722.htm#art15](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12722.htm#art15)>.  
 Acesso em 28 de março de 2016.

BRIGUET, P. Minha casa. E minha escola? **Jornal de Londrina**, Londrina, 11 dez. 2011. Caderno Habitação. Disponível em:  
 <http://www.jornaldelondrina.com.br/edicaoodia/conteudo.phtml?tl=1&id=1201629&tit=Minha-casa-E-minha-escola>. Acesso em: 5 jun. 2015.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Relatório de Caracterização Familiar - Programa Minha Casa Minha Vida**. Curitiba-PR: Caixa GI Programas Sociais, 2012.

CAREGNATO, Rita Catalina Aquino. **Pesquisa Qualitativa: análise de discurso versus análise de conteúdo**. Texto Contexto Enferm. Florianópolis, 2006.

CORDEIRO, Sandra Maria Almeida. **Obliterações do direito à moradia na política habitacional de interesse social do Município de Londrina – PR. 2015**. 292 p. Tese de Doutorado em Serviço Social (Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2015.

CUNHA, E. M. P. **Experiências em habitação de interesse social no Brasil** / organizadores, Egláisa Micheline Pontes Cunha, Ângelo Marcos Vieira de Arruda, Yara Medeiros. – Brasília: Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação, 2007. 219 p.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 10ª ed. São Paulo: Edusp, 2002.

FERNANDES, Dalvani. **Território e territorialidade: algumas contribuições de Raffestin**. Perspectivas em Políticas Públicas | Belo Horizonte | Vol. II | Nº 4 | P. 59-68 | jul/dez 2009.

FERNANDES, Bernardo Mançano. **Sobre a Tipologia de Territórios**. In: Saquet, Marco Aurélio; Sposito, Eliseu Saverio. (Org.). Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

FRESCA, Tânia Maria. **Transformações da rede urbana do Norte do Paraná: estudo comparativo de três centros**. 2000. Tese (Doutorado em Geografia) – Departamento de Geografia da FFLCH, Universidade de São Paulo, 2000.

HAESBAERT, Rogério. **A multiterritorialidade do mundo e o exemplo da Al Qaeda**. Terra Livre, São Paulo, v. 1, n. 18, jan. /jun. 2002, p.37- 46.

\_\_\_\_\_, Rogério. **O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

IAMAMOTO, MARILDA VILLELA. **O Brasil das desigualdades: “questão social”, trabalho e relações sociais**. IN: SER social, Brasília, v.15, n. 33, p 261-384, jul. / dez. 2013

IANNI, Octávio. **A questão social**. São Paulo em Perspectiva. Revista da Fundação SEADE, vol. 5 nº 1. Jan/Março de 1991.

INSTITUTO PÓLIS (org.). **Regularização da terra e moradia: o que é e como implementar**. São Paulo: Peres, 2002. 176 p.

KOGA, Dirce. **Medidas de cidades: entre territórios de vida e territórios vividos**. 2 Ed. São Paulo: Cortez, 2011.

LINARDI, C. **Pioneirismo e modernidade: a urbanização em Londrina – PR**. Tese de Doutorado em Geografia – USP São Paulo: 1995.

LONDRINA. Lei Municipal nº.10.637, de 24 de dezembro de 2008. Institui as diretrizes do Plano Diretor Participativo do Município de Londrina – PDPML. **Jornal Oficial [do] Município de Londrina**, Londrina, 29 dez. 2008.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.672, de 24 de julho de 2012. Dispõe sobre o parcelamento do solo para fins urbanos no Município de Londrina e dá outras providências. **Jornal Oficial do Município de Londrina**, Londrina, 27 jul. 2012. Ano XV, nº. 1928, p. 3-23.

\_\_\_\_\_. Perfil 2014 (Ano-Base 2013). **Rev. Perfil do Município de Londrina**. Londrina-PR: Prefeitura do Município de Londrina, 2014.

\_\_\_\_\_. **Perfil do Município de Londrina – 2015 (ano base 2014)**. Londrina-PR: Prefeitura do Município de Londrina, 2015.

MARICATO, Ermínia. **As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: Planejamento urbano no Brasil**. In: ARANTES, O; VAINER, C.; MARICATO, E. A. *A cidade do pensamento único*. Petrópolis, Vozes, 2009.

MESQUITA, Zilá. **Do território à consciência territorial**. In: MESQUITA, Zilá; BRANDÃO, Carlos Rodrigues (Org.). *Territórios do Cotidiano uma introdução a novos olhares e experiências*. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS – Ed. Universidade de Santa Cruz do Sul/UNISC, 1995. pp. 76 - 92

MOTA, Ana Elizabete. **O Mito da Assistência Social: ensaios sobre Estado, política e sociedade**. Ed. Universitária. Recife, 2006.

OLIVEIRA, Marcelo Nascimento de. **Gestão da Política Habitacional**: o processo de elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social do Município de Londrina-PR. 2012. 146 fls. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Política Social) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2012.

PEREIRA, A.P. POTYARA, SIQUEIRA, Marcos C. A. **Política Social e Direitos Humanos sob o jugo imperial dos Estados**. In Revista Serviço Social e Sociedade. Cortez Editora, julho-setembro 2014.

\_\_\_\_\_, A. P. POTYARA. **Desigualdades persistentes e violações sociais ampliadas**. SER SOCIAL, Brasília, v.16, p.13-29, jan-jun./2014.

\_\_\_\_\_, Potyara A. P. **Sobre a controvertida identificação da política social com o Welfare State**. IN: Política Social: Temas e questões. Cortez Editora, São Paulo, 2008.

PINTO, Marina Barbosa. **Questão Habitacional como expressão da questão social na sociedade brasileira**. Libertas, Juiz de Fora, v.4 e 5, n. especial, p.92 - 117, jan-dez / 2004, jan-dez / 2005.

POCHMANN, Marcio. **Políticas públicas e situação social na primeira década do século XXI**. 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma / Emir Sader (org.). - São Paulo, SP: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil 2013

PRANDINI, N. **Aspectos da geografia urbana de Londrina**. *Anais da Associação dos Geógrafos Brasileiros*. São Paulo, v. 6, 1951-1952.

PROCAD. Núcleo de Estudos e Pesquisas em Gestão de Políticas Sociais do Programa de Pós-graduação da UEL. Projeto de Pesquisa Integrado UEL/PUC/SP "A Lógica Territorial na Gestão das Políticas Sociais", Casadinho/PROCAD. Coordenado pela Profa. Dra. Jolinda de Moraes Alves.

RAICHELIS, Raquel. **Democratizar a gestão das políticas sociais**: Desafios a ser enfrentando pela sociedade civil. In MOTA, A. E. et. al. (org.). Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional. São Paulo: Cortez/OPAS/OMS/ABEPSS/Ministério da Saúde. (p. 73-87), 2008 – 3. Ed.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. Tradução de Maria Cecília França. São Paulo: Ática, 1993.

RIBEIRO, Eleusa Bilemjian. **O estágio no processo de formação dos assistentes sociais**. In: FORTE, V.; GUERRA, Y. (Org) Serviço Social: temas, textos e contextos. 2. Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

RICETO, Alisson. **O território como categoria de análise da geografia**. Caminhos de Geografia Revista On Line v. 9 n. 28. Uberlândia, dez/2008.

ROLNIK, R.; NAKANO, A. K.. **Direito à moradia ou salvação do setor?** Folha de São Paulo, São Paulo, p. A3 - A3, 14 mar. 2009.

ROLNIK, Raquel. **O que é cidade**. 4ª Edição. São Paulo: Editora Brasiliense, 2012.

ROSISCA, Anaeliza Barbosa. **O programa minha casa minha vida e o acesso a moradia como direito no município de Londrina** - PR. 2012. Trabalho de conclusão de curso de graduação - Universidade estadual de Londrina - UEL, Londrina. 2012.

SANCHS, C. **São Paulo**: Políticas Públicas e Habitação Popular. São Paulo Edusp, 1999.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço**. 4ª Ed. 7 reimpr - São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012.

\_\_\_\_\_, Milton. **O dinheiro e o território**. In: SANTOS, Milton; BECKER, Bertha; SILVA, Carlos Alberto Franco da; et alii. Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial. Niterói: Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal Fluminense; Associação dos Geógrafos Brasileiros, 2002.

\_\_\_\_\_, Milton. **O Retorno do território**. In: Debates: Territorios y movimiento sociales. OSAL, 2005. p. 249 – 261.

SILVA, Regina Celly Nogueira da. **Urbanização Brasileira. 2009**

SOUSA, Charles Toniolo. OLIVEIRA, Bruno José da Cruz. **Direitos Humanos e Serviço Social**: polêmicas, debates e embates. Ed. Lumen Juris. Rio de Janeiro, 2011.

SPING ANDERSEN. **As três esferas econômicas do Welfare State**. Revista Lua Nova nº 24- setembro 1991.

SPOSITO, Eliseu Savério. **Sobre o conceito de território**: um exercício metodológico para a leitura da formação territorial do sudoeste do Paraná. In: RIBAS, A. D.; SPOSITO, E. S.; SAQUET, M. A. Território e Desenvolvimento: diferentes abordagens. Francisco Beltrão: Unioeste, 2004.

SOUZA, Marcelo José Lopes de. **O território**: sobre espaço e poder. Autonomia e desenvolvimento. In CASTRO, I. E. de; GOMES, P. C. da C.; CORRÊA, R. L. (Orgs.). Geografia: conceitos e temas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001, p.77-116

TELLES, Vera S. **Direitos Sociais**: Afinal do que se trata? Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

VIANNA, M. Lucia T.W. **Welfare State e neocorporativismo: interfaces teóricas de uma concepção européia de bem-estar**. IN: A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil, estratégias de bem-estar e políticas públicas. Editora Revan, Rio de Janeiro, 1998.

VIEIRA, Evaldo. **As políticas Sociais e os direitos sociais no Brasil**: avanços e retrocessos. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, ano XVIII, n. 53, 1997.

VIEIRA, E. **Estado e miséria social no Brasil: de Getúlio a Geisel**. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 1987.

WACHOWICZ, R. C. **Obragero, mensus e colonos: História do Paraná**. Curitiba: Vicentina, 1987.

ZANON, E. Perfil Vista Bela – Londrina. 2016. Procad.

Sites:

<http://www.cidades.ibge.gov.br/painel/historico.php?lang=&codmun=411370>

[http://www1.londrina.pr.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=category&id=5&Itemid=4](http://www1.londrina.pr.gov.br/index.php?option=com_content&view=category&id=5&Itemid=4)

[http://www.londrina.pr.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3&Itemid=5](http://www.londrina.pr.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3&Itemid=5)

<http://economia.uol.com.br/noticias/efe/2017/01/15/oito-pessoas-tem-mesma-riqueza-que-50-mais-pobres-denuncia-oxfam.htm>

<http://www.gazetadopovo.com.br/economia/minha-casa-da-origem-a-minicidade-em-londrina-4y966aqv2uf15v0yfbsydyeku>

<http://www.bonde.com.br/bondenews/londrina/forca-tarefa-quer-fechar-o-cerco-contras-familias-irregulares-do-vista-bela-379092.html>

<http://vejasp.abril.com.br/cidades/foto-de-tuca-vieira-contrasta-paraisopolis-apartamentos-de-luxo/>

<http://www.tucavieira.com.br/A-foto-da-favela-de-Paraisopolis>

## APÊNDICES

## APÊNDICE A

## TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Prezado (a) Senhor (a): \_\_\_\_\_

Gostaríamos de convidá-lo (a) a participar da pesquisa de dissertação, cujo tema tratará sobre a “**Residencial Vista Bela: a compreensão dos gestores municipais sobre a gestão territorial das políticas sociais**”, realizada na Universidade Estadual de Londrina como requisito para o título de mestre em Serviço Social e Política Social.

O objetivo da pesquisa é identificar e analisar a concepção de gestão de políticas sociais que orientou o processo de implantação do Residencial Vista Bela.

Gostaríamos de ressaltar que a sua participação nesta pesquisa é completamente voluntária, podendo você recusar-se a participar, ou mesmo desistir a qualquer momento sem que isto acarrete qualquer ônus ou prejuízo à sua pessoa. Informamos ainda que as informações serão utilizadas somente para os fins desta pesquisa e serão tratadas com o mais absoluto sigilo e confidencialidade, de modo a preservar a sua identidade.

A sua participação contribuirá para esta pesquisa, sendo que ela se dará por meio de entrevista com um roteiro de perguntas pré-estabelecidas pelo pesquisador, a qual será gravada e depois transcrita para facilitar a sistematização das informações obtidas.

Em caso de dúvidas ou maiores esclarecimentos sobre a pesquisa, poderá entrar em contato através do telefone (43) 3371-4693.

Londrina \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2016.

Tendo sido esclarecido sobre os procedimentos da pesquisa acima descrita Eu, \_\_\_\_\_

concordo em participar voluntariamente desta pesquisa como sujeito entrevistado.

**Observação:** Este termo é constituído de duas vias, sendo que uma ficará com o participante do grupo focal e outra com a pesquisa.

## APÊNDICE B

### ROTEIRO DAS QUESTÕES

#### **Roteiro para gestores**

1. Como foi o processo de mobilização junto ao governo federal para que o empreendimento fosse construído?
2. Como se deu a obtenção dos recursos para a execução da construção do empreendimento? Qual participação (política e financeira) do Governo Federal nesse processo? Qual participação (política e financeira) do Governo Estadual nesse processo?
3. Como foi escolhido o local para a construção do empreendimento?
4. Como foi o processo de discussão com as lideranças comunitárias do entorno do terreno a ser ocupado pelo Residencial?
5. Como se deu o processo de discussão com as equipes dos equipamentos e serviços existentes do entorno do terreno a ser ocupado pelo Residencial?
6. Como foi o processo de escolha das famílias a serem contempladas?
7. Quais as particularidades desse empreendimento?
8. Quais foram as limitações encontradas no processo de constituição do Residencial Vista Bela?
9. Após a instalação do Residencial, quais aspectos avalia que deveriam ser mantidos ou alterados nesse processo?

#### **Roteiro para conselheiros**

1. Como se deu o processo dos gestores com o conselho para o planejamento do empreendimento?
2. Como foi a organização da política de Educação para a viabilização do empreendimento?

3. Como foi a organização da política de Assistência Social para a viabilização do empreendimento?
4. Como foi a organização da política de Habitação para a viabilização do empreendimento?
5. Como foi a organização da política de Saúde para a viabilização do empreendimento?
6. Como foi a organização das políticas sociais para assegurar a população o acesso aos serviços?
7. Qual foi a relação dos conselhos com o processo de planejamento do nosso empreendimento?
8. Quais as particularidades desse empreendimento?
9. Houve alguma dificuldade de negociação entre o conselho e a gestão acerca do novo empreendimento? Se sim, qual?

**ANEXOS**

## ANEXO A

Oito pessoas tem a mesma riqueza que os 50% mais pobres, diz OXFAM

Oito empresários, todos eles do sexo masculino, acumulam a mesma riqueza que a metade mais pobre da população mundial, ou seja, 3,6 bilhões de pessoas, disse neste domingo (15) a Oxfam, por ocasião da realização esta semana do Fórum Econômico Mundial de Davos, que reúne a elite política e empresarial. A Oxfam é uma ONG britânica de assistência social e combate à pobreza, que atua em 94 países.

Os oito bilionários são:

- Bill Gates, da Microsoft;
- Amancio Ortega, da Inditex (dono da Zara);
- Warren Buffett, maior acionista da Berkshire Hathaway;
- Carlos Slim, proprietário do Grupo Carso;
- Jeff Bezos, da Amazon;
- Mark Zuckerberg, do Facebook;
- Larry Ellison, da Oracle;
- Michael Bloomberg, da agência de informação de economia e finanças Bloomberg e ex-prefeito de Nova York.

A Oxfam publicou um relatório, intitulado "Uma economia para 99%", mostrando que os novos dados disponíveis, sobretudo da China e da Índia, permitem afirmar que "a lacuna entre ricos e pobres é muito maior do que se temia".

A diretora-executiva da Oxfam Internacional, Winnie Byanyima, afirmou em comunicado que, "quando uma de cada dez pessoas no mundo sobrevive com menos de US\$ 2 por dia, a imensa riqueza que acumulam apenas alguns poucos é obscena".

Acrescentou que muitos salários "se estagnam enquanto as remunerações dos presidentes e altos diretores de grandes empresas disparam, corta-se investimento em serviços básicos como saúde e educação enquanto grandes corporações e grandes fortunas conseguem reduzir ao mínimo sua contribuição fiscal".

## 'Trilionário'

De acordo com a organização, o ritmo no qual os mais ricos acumulam cada vez mais riqueza poderia dar lugar ao primeiro "trilionário" do mundo em apenas 25 anos.

"Com essa concentração de riqueza, esta pessoa necessitaria esbanjar um milhão de dólares por dia durante 2.738 anos para gastar toda sua fortuna", segundo a Oxfam.

Frente a isso, sete em cada dez pessoas vive em um país no qual a desigualdade aumentou nos últimos 30 anos, afirmou.

Entre 1988 e 2011, a renda dos 10% mais pobres da população mundial aumentou na média só US\$ 3 por ano, enquanto a do 1% mais rico cresceu 182 vezes mais, a um ritmo de US\$ 11.800 por ano.

## Desigualdade entre mulheres e homens

As mulheres sofrem maiores níveis de discriminação no âmbito do trabalho e assumem a maior parte das funções não remuneradas.

Segundo a Oxfam, ao ritmo atual, levará 170 anos para se conseguir a igualdade salarial entre homens e mulheres.

A organização propõe que os governos aumentem os impostos tanto das grandes fortunas como das rendas mais altas, que cooperem para garantir que os trabalhadores recebam um salário digno e que freiem a evasão e as artimanhas fiscais para reduzir ao mínimo o imposto de sociedades.

Além disso, recomenda que os governos apoiem as empresas que operam em benefício de seus trabalhadores e da sociedade e não só no interesse dos acionistas e que assegurem que as economias sirvam de maneira equitativa a mulheres e homens.

PARA BILIONÁRIO, DESIGUALDADE TEM DE DIMINUIR, SENÃO HAVERÁ REVOLUÇÃO

## ANEXO B

### Minha Casa dá origem a “minicidade” em Londrina

Considerado o maior canteiro de obras do programa de habitação popular Minha Casa, Minha Vida no país, o condomínio Vista Bela, localizado na região norte de Londrina (Norte do Paraná), vai abrigar, quando estiver concluído, uma “minicidade” com cerca de 10 mil pessoas. O megaprojeto, que está sendo erguido em uma área de 630 mil metros quadrados, chegou a empregar, em meados do ano passado, 1,5 mil trabalhadores, incluindo dez mestres de obra e dez engenheiros. Hoje trabalham nos canteiros cerca de 950 pessoas.

Serão ao todo 2.712 unidades habitacionais, entre casas e apartamentos, voltadas para famílias com renda de até três salários mínimos. O local terá 17 ruas, 31 quadras e 90 prédios.

O projeto está sendo erguido em um terreno antes ocupado pela agricultura, principalmente cultivo de soja e trigo. Quem percorre o canteiro de obras pode ver as plantações de soja e milho nas áreas vizinhas do empreendimento. “É incrível como isso aqui se transformou em pouco mais de um ano”, comenta Edvaner Consalter, um dos engenheiros que coordenam o empreendimento, que está sendo tocado pelas construtoras londrinenses Terra Nova, Artenge e Protenge. O Residencial Vista Bela fica nas proximidades da região dos Cinco Conjuntos, área de habitação popular que surgiu na década de 80.

Dentro de 30 dias, as primeiras famílias escolhidas pela Cohab devem começar a morar no primeiro lote que será entregue, de 178 casas. Ao todo, o projeto tem cinco etapas de entrega. Entre outubro e novembro, 41 prédios receberão os primeiros moradores.

Segundo o presidente do Sindicato da Indústria da Construção (Sinduscon) em Londrina, Gerson Guariente Júnior, mesmo após a conclusão da Vista Bela o déficit habitacional na cidade vai permanecer entre 5 mil e 6 mil unidades emergenciais.

### **Efeito multiplicador**

A demanda potencial da minicidade é tão grande que, mesmo antes de o projeto estar completo, empresas dos setores de comércio e serviços começam a se movimentar para atender as famílias que vão morar no empreendimento.

As três construtoras que tocam a obra estão investindo na construção de um centro comercial, que terá 25 lojas. Orçado em R\$ 5 milhões – incluindo o terreno –, o empreendimento terá supermercado, lotérica, farmácia, dentre outros, explica Consalter.

### **Cimento escasso**

Para se ter uma ideia do tamanho do projeto, a obra do MCMV em Londrina chegou a comprometer toda a produção de cimento e de tijolos da região. “A indústria não estava preparada para atender a essa explosão de demanda. Os nossos pedidos por mês equivaliam muitas vezes à produção de um ano dessas fabricantes”, lembra Haroldo Yamaguti, da Terra Nova Engenharia.

Outro problema foi a falta de mão de obra. A solução foi adotar novos métodos construtivos e comprar equipamentos para aumentar a produtividade da obra, além de treinar pessoal, inclusive mulheres, para trabalhar na área de acabamento.

O maior problema, no entanto, foi o fornecimento de cimento, principalmente durante o pico da obra, em meados do ano passado. Mas ainda hoje a situação não está normal. “Temos que comprar a granel. Catorze caminhões fazem esse trabalho, o que obviamente encarece nossos custos”, diz Yamaguti. Segundo ele, como o cimento é perecível – dura no máximo 30 dias –, as construtoras são obrigadas a manter um estoque regulador baixo, de 2 mil sacos de 50 quilos. A obra consome 20 mil sacos por mês, e a forte procura tem impacto nos preços. “Pagávamos R\$ 17 pelo saco e agora estamos pagando R\$ 22”, conta.

Cristina Rios, enviada especial - 12/06/2011 - Gazeta do Povo

## ANEXO C

### Força tarefa quer fechar o cerco contra famílias irregulares no Vista Bela

A Caixa Econômica Federal (CEF) e a Companhia Municipal de Habitação de Londrina (Cohab-Ld) pretendem agilizar os processos de reintegração de posse contra mutuários em situação irregular no Residencial Vista Bela, na Zona Norte de Londrina, construído com recursos do programa federal Minha Casa, Minha Vida (MCMV). O assunto foi discutido em reunião na tarde desta sexta-feira (24) na Câmara. O encontro foi coordenado pelo vereador Wilson Bittencourt(PSL).

A ideia, de acordo com o parlamentar, é corrigir possíveis injustiças. Enquanto milhares de famílias carentes ainda aguardam a oportunidade de adquirir a casa própria, há muitos casos de inadimplência por parte daquelas já contempladas por um imóvel e denúncias de que unidades estariam sendo repassadas para terceiros, o que é proibido pelas regras do programa federal. "Vamos unir forças para levantar os casos irregulares e, na medida do possível, atender aquelas famílias que estão na fila da casa própria", informou Wilson Bittencourt, ressaltando que a questão envolve um amplo processo jurídico, em que o mutuário tem direito à defesa.

A assistente social da Cohab-Ld, Edna Braun, informou que das 66 mil famílias inscritas na Companhia para receber um imóvel, cerca de 15 mil já foram atendidas. Das que restam, aproximadamente 15,5 mil vivem com renda de até um salário mínimo por mês. Ela informou ainda que das 3.961 unidades habitacionais entregues pelo programa MCMV em Londrina, 3,8% é alvo de denúncias de irregularidades. "Estabelecemos uma parceria com a Caixa para fazer vistorias nestes imóveis e dos 29 já visitados neste ano, oito apresentaram irregularidades", declarou a assistente social.

De acordo com o coordenador da Gerência de Habitação da Caixa, Fábio Castro Campana, as denúncias recebidas pela instituição financeira são repassadas à Cohab, que faz a checagem de sua veracidade. Depois de comprovada a irregularidade, são emitidos comunicados às famílias requerendo a regularização. Se a notificação não surtir efeito, é iniciado o processo de reintegração de posse por parte do da CEF.

Também participaram da reunião desta tarde o gerente regional e o coordenador da área de Governo da Caixa, respectivamente Olides Millezi Junior e Fernando Tolero; além de Samuel Dias Abreu, chefe da Defensoria Pública da União

em Londrina e Carlos Enrique Sant'ana, integrante do Movimento Nacional de Direitos Humanos.

Uma nova reunião na Câmara de Vereadores para discutir o assunto, desta vez com a presença de representantes do setor jurídico da CEF, deverá ser realizada no dia 21 de agosto, às 14 horas.

Portal Bonde 24/07/2015