



UNIVERSIDADE
ESTADUAL DE LONDRINA

AIRTON LEITZKE

**POLÍTICA HABITACIONAL EM LONDRINA-PR:
CONJUNTOS HABITACIONAIS E REGULARIZAÇÃO
FUNDIÁRIA**

Londrina
2015

AIRTON LEITZKE

**POLÍTICA HABITACIONAL EM LONDRINA-PR:
CONJUNTOS HABITACIONAIS E REGULARIZAÇÃO
FUNDIÁRIA**

Dissertação apresentada ao Departamento de Geociências da Universidade Estadual de Londrina, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Geografia.

Orientadora: Profa. Dra. Tânia Maria Fresca

Londrina
2015

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UEL

Leitzke, Airton .

Política habitacional em Londrina-PR : conjuntos habitacionais e regularização fundiária / Airton Leitzke. - Londrina, 2015.
146 f. : il.

Orientador: Tânia Maria Fresca.

Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Estadual de Londrina, Centro de Ciências Exatas, Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2015.
Inclui bibliografia.

1. Habitação popular - Tese. 2. Geografia urbana - Tese. 3. Conjuntos habitacionais - Tese. I. Fresca, Tânia Maria . II. Universidade Estadual de Londrina. Centro de Ciências Exatas. Programa de Pós-Graduação em Geografia. III. Título.

AIRTON LEITZKE

**POLÍTICA HABITACIONAL EM LONDRINA-PR:
CONJUNTOS HABITACIONAIS E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA**

Dissertação apresentada ao Departamento de Geociências da Universidade Estadual de Londrina, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Geografia.

BANCA EXAMINADORA

Orientadora: Profa. Dra. Tânia Maria Fresca
Universidade Estadual de Londrina – UEL

Prof. Dr. Cláudio Roberto Bragueto
Universidade Estadual de Londrina – UEL

Prof. Dr. Paulo Adeildo Lopes
Universidade Estadual de Londrina – UEL

Londrina, 17 de Dezembro de 2015.

AGRADECIMENTOS

À minha esposa, Milene, pois sem ela não teria conseguido concluir essa etapa em minha vida. Esteve junto comigo em todos os momentos, sendo companheira, paciente, compreenssiva e me dando muita força.

Aos meus pais, Rolf e Avenilda, pelo apoio, força e amor incondicional.

À Profª Dra. Tânia, pois sem sua orientação eu jamais conseguiria ter finalizado o trabalho. Obrigado por acreditar em mim e ter assumido o trabalho já em andamento e cheio de problemas.

À minha irmã, Tatiane, pelo apoio e ajuda com as traduções para o inglês.

Ao Eduardo, pela importantíssima ajuda na produção dos mapas.

Ao Vinícius, pelas contribuições para realização dos mapas.

Ao Ivan, pelo trabalho excelente na revisão do texto.

Aos meus amigos Lucas e Pamela, pelo apoio, força e também por compartilhar a casa quando a minha estava impossibilitada de permanecer.

Aos meus amigos Diego e Camila, pelo apoio e ajuda naquilo que estava ao alcance deles.

À CAPES, pelo apoio financeiro.

Aos funcionários da Secretaria de Pós-Graduação do CCE da UEL, por realizarem suas funções da melhor maneira possível.

Aos professores do programa de Mestrado em Geografia da UEL, pelas contribuições dadas ao trabalho.

À coordenadora do programa de Mestrado em Geografia da UEL, Rosana, pelo apoio e por estar sempre solícita quando necessitei.

A todos os meus familiares, que compreenderam minhas ausências e me apoiaram nos momentos difíceis.

Ao meu amigo Marcos, pelos ensinamentos e vivências importantes na minha formação.

Ao meu amigo Jeremias (em memória), por ter me ensinado muitas coisas sobre a vida e por servir de inspiração para lutar com fé, calma e otimismo.

A todos meus amigos, que entenderam minha ausência e continuaram ao meu lado.

Aos colegas professores e funcionários do Colégio Estadual Sagrada Família, que escutaram minhas lamentações ao longo de 2015, e estiveram ao meu lado.

À pedagoga Fátima, pela compreensão das minhas falhas e pela postura exemplar e inspiradora.

E, por fim, agradeço aos amigos Edward e Diana, por me ajudarem em momentos cruciais da realização desse trabalho.

EITZKE, Airton. **Política Habitacional em Londrina-PR: conjuntos habitacionais e regularização fundiária.** 2015. 146f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2015.

RESUMO

Os problemas habitacionais estão presentes na maioria das cidades brasileiras. A dificuldade de acesso à moradia por meios legais e a formação de ocupações irregulares são alguns deles. A produção do espaço urbano no sistema capitalista e o processo de urbanização intensificaram esses problemas e tornaram o desafio de resolvê-los, ou minimizá-los, ainda maior. Diante disso, o papel do Estado e a elaboração de políticas públicas são essenciais para facilitar o acesso ao solo e à moradia, tanto por meio da construção de conjuntos habitacionais quanto pela realização da regularização fundiária, ou seja, as ações do poder público possibilitam alterar e minimizar a lógica excludente da reprodução capitalista nas cidades. Assim, este estudo objetiva entender a atuação do poder público municipal, através da Companhia de Habitação de Londrina-COHAB-LD, na produção de moradias para população de baixa renda, através dos conjuntos habitacionais e seu papel na realização da regularização fundiária na cidade. Para isso, foi feita a análise das políticas habitacionais brasileiras desde 1964 até 2014, dividindo-se em três períodos: de 1964 a 1986, de 1987 a 2002 e de 2003 até 2014. Além disso, buscou-se entender a relação das diferentes conjunturas políticas e econômicas com a questão habitacional e com as políticas públicas relacionadas, e se discutiu a questão do acesso ao solo urbano. Com relação à metodologia, o trabalho apoiou-se em levantamentos bibliográficos, leituras e discussões sobre o papel do Estado na elaboração e implantação de políticas públicas habitacionais, procurando entendê-las articuladamente com aspectos do processo de desenvolvimento econômico nacional; sobre a dinâmica da produção da cidade e como esta interfere na questão da moradia; sobre estes elementos e sua realização em Londrina. Levantou-se ainda informações sobre a produção de conjuntos habitacionais na cidade de Londrina junto à COHAB-LD em todo o período analisado, e também os dados que mostram o histórico das ocupações irregulares desde os anos de 1950 e a situação das mesmas atualmente (2015). Os resultados obtidos demonstram a importância de atuação do poder público na produção de conjuntos habitacionais e na realização da regularização fundiária, e evidenciam alguns pontos positivos e negativos dessa atuação em cada um dos períodos analisados.

Palavras-chave: Poder público. Conjunto habitacional. Regularização fundiária. Londrina-PR.

LEITZKE, Airton. **Housing Policies in Londrina-PR**: housing complexes and regularization of landholding. 2015. 146p. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2015.

ABSTRACT

Housing problems are present in most Brazilian cities. The difficulty of access to housing through legal means and the formation of irregularly occupied areas are some of them. The production of the urban space in the capitalist system and the urbanization process intensified these problems and made it more challenging to solve or minimize them. In such context, the role of the State and the elaboration of public policies are essential for the access to land and housing, both by means of creating housing complexes and by regularizing landholding, i.e. the actions of the public authorities make it possible to change and to minimize the excluding character of the capitalist reproduction in cities. Thus, this study aims to understand the way city authorities act (through the Companhia de Habitação de Londrina, i.e. the Housing Company of Londrina) in the production of houses for the low-income population, as well as the authorities' role in regularizing landholding in the city. In order to do that, an analysis of the Brazilian housing policies from 1964 to 2014 was undertaken. This analysis was divided into three periods: from 1964 to 1986, from 1987 to 2002 and from 2003 to 2014. Furthermore, there was an attempt to understand the relation among the different political and economic situations, the housing matter and the related public policies, as well as there was a discussion about the matter of access to public lands. In relation to methodology, this paper was based on bibliographical research, readings and discussions about: 1) the role of State in elaborating and implementing public housing policies, as an attempt to comprehend them in relation to the aspects of the national economic development process; 2) the dynamics of the production of the city and how it interferes in the housing matter; 3) these elements and their implementation in Londrina. Information about the production of housing complexes in the city of Londrina during the above mentioned period was gathered together with COHAB-LD. Additionally, data presenting the history of irregularly occupied areas since the 1950s was collected and their current situation (2015) was analyzed. The results obtained through this research show the importance of public authorities' actions in the production of housing complexes and in the regularization of landholding. These results also point out some positive and negative aspects of these actions in each of the analyzed periods.

Keywords: Public authorities. Housing complexes. Landholding regularization. Londrina-PR.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Conjuntos habitacionais entregues em Londrina no período de 1964- 2014	102
Figura 2 - Ocupações irregulares em Londrina – PR: de 1953 a 2014.....	124

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Exemplo hipotético de cálculo da prestação de uma unidade habitacional financiada, antes e após a instituição da correção monetária	23
---	----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Nº de Unidades Habitacionais (UHs) construídas com financiamento do FGTS e SBPE – Brasil (1966-1986).....	26
Tabela 2 - Programa de financiamentos até 3 SM* – Unidades Habitacionais (Uhs) construídas por período - números absolutos e percentuais no Brasil (1995-2002)	36
Tabela 3 - Déficit Habitacional por renda familiar no Brasil (em salários mínimos - SM) em 1991	37
Tabela 4 - Nº de Unidades Habitacionais (UHs) construídas com financiamento do FGTS e SBPE – Brasil (1987-2002)	38
Tabela 5 - Evolução do Déficit Habitacional calculado pela metodologia que considerava o total das famílias conviventes, por situação do domicílio – Brasil – 1991/2000/2004-2007	39
Tabela 6 - Nº de Unidades Habitacionais (UHs) construídas com financiamento do FGTS e SBPE – Brasil (2003-2014)	43
Tabela 7 - Nº de aquisição de imóveis residenciais novos e usados com financiamento do SBPE – Brasil (2003-2014)	44
Tabela 8 - Conjuntos Habitacionais construídos pela INOCOOP/COHABAN no Município de Londrina-PR	90
Tabela 9 - Conjuntos Habitacionais construídos pelo IPE no Município de Londrina-PR	90
Tabela 10 - Evolução da população total, urbana e rural de Londrina – 1940 a 2010	94
Tabela 11 - Conjuntos Habitacionais em Londrina entregues pela COHAB-LD: 1967-1986	99
Tabela 12 - Conjuntos Habitacionais em Londrina entregues pela COHAB-LD: 1987-2002	105
Tabela 13 - Conjuntos Habitacionais entregues pela COHAB-LD: 2003-2014.	111
Tabela 14 - Empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida para famílias com renda superior a 3 salários mínimos, em Londrina-PR	113

Tabela 15 - Histórico das ocupações irregulares em Londrina – PR e a situação atual com relação à regularização fundiária	117
Tabela 16 - Unidades habitacionais utilizadas para promover a desfavelização na cidade de Londrina: 1970-1991	122
Tabela 17 - Ocupações integralmente regularizadas pela COHAB-LD em Londrina – PR	127
Tabela 18 - Ocupações irregulares parcialmente regularizadas pela COHAB-LD em Londrina – PR.....	128
Tabela 19 - Ocupações irregulares em processo de regularização fundiária pela COHAB-LD em Londrina – PR.....	129
Tabela 20 - Ocupações irregulares presentes em Londrina em 2015.....	131

LISTA DE SIGLAS

APP's	Áreas de Preservação Permanente
BID	Banco Internacional de Desenvolvimento
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BNH	Banco Nacional de Habitação
CEF	Caixa Econômica Federal
COHABs	Companhias de Habitação
COOPAHAB's	Cooperativas Habitacionais –
DHB	Déficit habitacional brasileiro
EUA	Estados Unidos da América
FGTS	Fundo de Garantia de Tempo e Serviço
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPMF	Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira
IPTU	Imposto Predial Territorial Urbana
ONG's	Organizações não Governamentais
PAC	Programa de Aceleração ao Crescimento
PFL	Partido da Frente Liberal
PHB	Políticas Habitacionais Brasileiras
PIB	Produto Interno Bruto
PlanHab	Plano Nacional de Habitação
PLHIS	Plano Local de Habitação de Interesse Social
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PSDB	Partido Social Democrata Brasileiro
PSH	Programa de Subsídio Habitacional
PT	Partido dos Trabalhadores
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SFH	Sistema Federal de Habitação
SM	Salários Mínimos
SNH	Sistema Nacional de Habitação
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
UHs	Unidades Habitacionais

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
2	POLÍTICA HABITACIONAL E DESIGUALDADE SOCIOESPACIAL	19
2.1	A TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL ENTRE 1964 E 1986	20
2.2	O PERÍODO DE 1987-2002: A INEFICÁCIA DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS NA FASE NEOLIBERAL.....	30
2.3	O PERÍODO DE 2003-2014: A RETOMADA DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS	40
3	HABITAÇÃO E O SOLO URBANO COMO MERCADORIA NO SISTEMA CAPITALISTA	56
3.1	O ACESSO À TERRA NO SISTEMA CAPITALISTA	56
3.2	A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E O ESTATUTO DA CIDADE	64
3.3	REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA.....	79
4	A PRODUÇÃO DOS CONJUNTOS HABITACIONAIS NA CIDADE DE LONDRINA – PR	89
4.1	A PRODUÇÃO DE MORADIAS PELO PODER PÚBLICO EM LONDRINA ENTRE 1967 E 1986	91
4.2	A PRODUÇÃO DE MORADIAS PELO PODER PÚBLICO EM LONDRINA ENTRE 1987 E 2002	103
4.3	A PRODUÇÃO DE MORADIAS PELO PODER PÚBLICO EM LONDRINA ENTRE 2003 E 2014	109
5	A FORMAÇÃO DAS OCUPAÇÕES IRREGULARES E OS PROCESSOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM LONDRINA – PR	116
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	133
	REFERÊNCIAS	137

1 INTRODUÇÃO

Os problemas relacionados ao acesso à habitação sempre estiveram presentes nas cidades brasileiras. O problema de onde e como morar, a renda insuficiente para pagar por uma moradia digna, seja na forma de aluguel ou obtenção da casa própria vem sendo acirrado desde o século XX, bem como a formação de favelas no território brasileiro.

A ampliação do processo de urbanização a partir da metade do século XX transformou a realidade brasileira de forma geral. Mudou a divisão social e territorial do trabalho, provocou mudança bastante rápida na distribuição da população no território, contribuiu para o desenvolvimento industrial, entre outras. Além disso, também repercutiu na intensificação de alguns problemas, como a dificuldade do acesso a moradia digna por parte da população. Muitos trabalhadores recém-chegados às cidades pela migração forçada, não tinham rendimentos e, na procura por um emprego, ficavam sem possibilidades de pagar para morar.

Assim, pode-se dizer que, a urbanização no modo de produção capitalista no país, fez aumentar a dificuldade do acesso à mercadoria habitação. Uma resposta bastante comum para esses problemas de onde e como morar, foi a formação de favelas e ocupações irregulares nas cidades brasileiras. Essa alternativa encontrada pela população que não tem rendimento suficiente para comprar ou alugar uma casa nas áreas consideradas legais da cidade, acabou se tornando uma dinâmica comum na escala nacional, e em Londrina isso não é diferente.

A cidade de Londrina teve um crescimento populacional e urbano bastante elevado desde a sua criação, podendo ser considerada uma grande cidade a partir de sua população, baseado nos critérios estabelecidos pelo IBGE (acima de 500 mil habitantes), além de ser a cidade principal de sua região metropolitana.

O principal objetivo deste trabalho é entender a atuação do poder público municipal, através da Companhia de Habitação de Londrina – COHAB-LD, na produção de moradias para população de baixa renda através dos conjuntos habitacionais e seu papel na realização de regularização fundiária na cidade. Para atingir isso, se estabeleceu os seguintes objetivos específicos: analisar as políticas habitacionais brasileiras desde 1964 até 2014; entender a relação das diferentes conjunturas políticas e econômicas com a questão habitacional e com as políticas públicas relacionadas; discutir a questão do acesso ao solo urbano; discutir a

produção de conjuntos habitacionais pela COHAB-LD em Londrina; discutir o processo de regularização fundiária pelo poder público nessa cidade.

Nesse sentido, o papel do Estado e das políticas públicas é importante, pois a atuação do mesmo alterou o quadro habitacional brasileiro, seja em etapas de forte atuação com ampliação de políticas ofertadoras de moradias como em períodos de recrudescimento das mesmas.

O papel do Estado em seus diferentes níveis de atuação torna-se essencial, já que o mesmo tem a possibilidade de alterar e minimizar a lógica excludente da reprodução capitalista nas cidades, desenvolvendo ações cujos efeitos são positivos para a força de trabalho.

Diante disso, foi necessário realizar um retrospecto das políticas habitacionais brasileiras, discutindo o papel do poder público na escala federal mediante políticas para o setor, para provisão de habitações para a população, inclusas aquelas direcionadas para população de menor poder aquisitivo.

Para a realização desta discussão, estabeleceu-se uma periodização que levou em conta as características das políticas públicas habitacionais e as diferentes conjunturas político-econômicas ao longo do tempo. O ano inicial para as análises é 1964, quando teve início a atuação do Banco Nacional de Habitação - BNH e do Sistema Federal de Habitação - SFH, que fazem parte das políticas habitacionais consideradas como as primeiras de âmbito nacional e que tiveram grande expressão em todo território brasileiro e também em Londrina. O ano de término do primeiro período é 1986, justamente quando tem fim a atuação desses órgãos. As atividades do BNH e SFH, a partir de 1987, foram transferidas para a responsabilidade da Caixa Econômica Federal, e assim permaneceu até 2002. Ao longo desses anos houve instabilidade institucional com relação às políticas habitacionais, pois elas passaram pelo comando de diversas secretarias e ministérios. Os anos entre 1990 e 2002, quando os presidentes foram Fernando Collor de Mello, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, são caracterizados pela adoção de medidas neoliberais na política e na economia, com reflexos nas políticas habitacionais. Ou seja, a política do Estado mínimo fez com que houvesse quase ausência de políticas federais para produção e financiamento habitacional.

O terceiro e último período teve início em 2003, com a chegada de Luís Inácio Lula da Silva à Presidência da República, sendo também o ano de criação do Ministério das Cidades, e que tem a responsabilidade pela elaboração de políticas

habitacionais de escala nacional. Entre 2003 e 2014 (último ano do período aqui analisado) o Estado brasileiro passou a estar muito mais presente na produção de moradias, principalmente a partir de 2009, com a criação do Programa Minha Casa Minha Vida.

A criação de políticas que facilitam o acesso à moradia para parcela importante da população de menor poder aquisitivo foi ampliado, evidenciando um período de retomada de produção de conjuntos habitacionais.

Assim, observa-se que, o acesso a terra urbanizada tem dependido quase que exclusivamente de ações empreendidas pelo poder público através de políticas e programas habitacionais, evidenciando ainda o nível de exclusão de parcela da população à moradia.

Conforme já mencionado, a situação econômica, política e social serão importantes para entendimento da produção da moradia, tanto a realizada formalmente, através dos órgãos e instituições públicas, quanto a produção informal de moradias através da formação de ocupações irregulares e/ou favelas.

Com relação à regularização fundiária, ela possibilita minimizar ou até eliminar determinados problemas presentes em favelas e ocupações irregulares, como por exemplo, a falta de saneamento básico, a ausência de serviços públicos, a precariedade das moradias e a insegurança jurídica da posse do lote ou porção do solo ocupado.

A história da cidade de Londrina mostra que foi comum e, em alguns momentos até intenso, o processo de formação de favelas, mas também evidencia a atuação do poder público no enfrentamento dos problemas ligados à tal questão. Nesse sentido, houve períodos muito positivos e outros negativos em relação à atuação do poder público no provimento de conjuntos habitacionais e no processo de regularização fundiária.

Do ponto de vista metodológico, o trabalho apoiou-se em levantamentos bibliográficos, leituras e discussões sobre o papel do Estado na elaboração e implantação de políticas públicas habitacionais, procurando entendê-las articuladamente com aspectos do processo de desenvolvimento econômico nacional; sobre a dinâmica da produção da cidade e como esta interfere na questão da moradia; sobre estes elementos e sua realização em Londrina. Levantou ainda informações sobre a produção de conjuntos habitacionais na cidade de Londrina junto a COHAB-LD em todo o período analisado.

Quanto à regularização fundiária, os dados foram obtidos junto a COHAB-LD, e mostram o histórico das ocupações irregulares desde os anos de 1950, assim como a situação atual (2015) das mesmas. A partir deles, realizou-se a análise da atuação dessa companhia nesse processo e também evidenciou os desafios que ainda são necessários enfrentar com relação à irregularidade e precariedade da moradia na cidade em tela. A pesquisa ainda se apoiou em entrevista realizada junto à chefia da seção de regularização fundiária da COHAB-LD, e foi importante para a explicação de dúvidas e detalhes dos processos de regularização fundiária e da construção de moradias por tal companhia.

O primeiro capítulo dessa pesquisa traz um resgate histórico das políticas habitacionais a partir dos anos de 1960, com foco na produção de conjuntos habitacionais através do governo federal, e se dividiu em três períodos: de 1964 a 1986 (período positivo em relação à quantidade de moradias novas viabilizadas pelo poder público), de 1987 a 2002 (período de quase ausência do governo federal no financiamento de novas unidades habitacionais), e de 2003 até a atualidade (período da retomada dos investimentos e das políticas públicas federais ligadas à habitação).

No segundo capítulo, foram abordados alguns elementos e conceitos que subsidiam a análise da produção da cidade na sociedade capitalista, como por exemplo, valor de uso, valor de troca, valorização e especulação imobiliárias. O intuito foi entender como a produção do espaço urbano no modo de produção capitalista interfere na questão habitacional.

O terceiro capítulo abordou a questão da produção dos conjuntos habitacionais em Londrina pelo poder público municipal, mas tendo a clareza de sua articulação com o poder público de nível federal. Para isso, foram retomados alguns pontos importantes do histórico dessa cidade que ajudam a entender a dinâmica populacional e, portanto, a questão habitacional como um todo.

No quarto capítulo tem-se um breve histórico da formação das ocupações irregulares na cidade em questão, e verificou a atuação do poder público municipal, através da Companhia de Habitação de Londrina - COHAB-LD, no processo de regularização fundiária de interesse social.

Nas considerações finais, retomam-se discussões sobre o papel do poder público no enfrentamento dos problemas de acesso à moradia, através de políticas habitacionais para a produção de conjuntos habitacionais e regularização fundiária.

2 POLÍTICA HABITACIONAL E DESIGUALDADE SOCIOESPACIAL

O presente capítulo objetiva discutir as políticas habitacionais brasileiras, envolvendo aspectos do processo histórico, elementos da conjuntura econômica, e como essas políticas rebateram na complexa questão habitacional brasileira, com dados referentes à produção de moradia por meio dos financiamentos do Fundo de Garantia de Tempo e Serviço – FGTS e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo – SBPE.

Para tanto, divide-se a discussão em três momentos distintos, que abarcarão as trajetórias das políticas públicas no período de atuação do BNH e SNH, do fim do BNH e SNH até 2002 (ano anterior ao início do governo Lula), e, por último, o período de 2003 até os dias atuais.

Sendo assim, no intuito de entender aspectos do histórico sobre as políticas habitacionais brasileiras, serão feitas caracterizações considerando as seguintes periodizações: do ano de 1964, com a criação do Banco Nacional de Habitação - BNH - e o Sistema Nacional de Habitação – SNH - até 1986, com a extinção desses dois órgãos; de 1987 até 2002, quando a política habitacional passou a estar sob responsabilidade da Caixa Econômica Federal – CEF, período esse que envolve a transição do autoritarismo para a democracia, e vários governos, sendo a maioria deles marcado pela adoção de políticas neoliberais; e, por fim, de 2003 até a atualidade. Esses períodos foram assim estabelecidos em razão do predomínio e/ou ausência de políticas habitacionais pelo governo federal. Entre os três períodos citados, somente o que abarca os anos de 1987 a 2002 é marcado pela quase ausência do governo federal nas questões habitacionais. Os outros dois períodos são caracterizados pela forte presença do Estado na institucionalização de políticas habitacionais. Ou seja, tais períodos foram assim divididos a partir das características da atuação do setor público na área de habitação, considerando a vigência de políticas habitacionais específicas, como por exemplo as políticas realizadas a partir do SFH e BNH, e também levando em conta a conjuntura econômica e política do país.

Ferreira e Uemura (2008, p. 11) destacam que “[...] o problema habitacional no Brasil remonta o período da colonização e não pode ser separado da questão do acesso à propriedade da terra”. Com isso, deixa-se claro a noção de que a

conjuntura atual da questão habitacional é o resultado de um processo histórico e que envolve muitos aspectos relacionados à questão do acesso à terra no Brasil.

2.1 A TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL ENTRE 1964 E 1986

O período que corresponde aos anos entre 1964 e 1986 foi estabelecido considerando os anos de atuação do Banco Nacional de Habitação – BNH e o Sistema Federal de Habitação – SFH, ambos criados no primeiro ano da ditadura militar, em 1964, quando também foram instituídos o Plano Nacional de Habitação e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. Ou seja, foram os primeiros passos do governo com relação às políticas habitacionais brasileiras. Elas tinham dois grandes objetivos claros: atender à demanda habitacional da população de baixa renda e alavancar o crescimento econômico. Em outras palavras, “[...] a política habitacional emerge com o propósito de diminuir o déficit habitacional e gerar novos empregos com o aumento das construções” (RODRIGUES, 1988, p. 57). Pode-se afirmar, porém, que há ainda outros propósitos contidos na institucionalização dessas políticas. Bolaffi (1979) diz que a criação de um clima de “estabilidade social” e de “ordem” (condições para o desenvolvimento do capitalismo nacional), o desejo de legitimação do governo militar, a difusão da propriedade residencial e o aumento da oferta de emprego são alguns desses outros propósitos referidos.

De acordo com Arretche (1990, p. 33) “[...] o regime instaurado em 1964 conferiu à política habitacional um papel privilegiado, criando um conjunto de condições necessárias à produção residencial em escala”.

Na busca de atingir os objetivos propostos, foram criados no ano de 1966, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo – SBPE, possibilitando a formação de um sistema de crédito eficiente. Eles serviram como mecanismos de captação de recursos para empréstimos do BNH, como explicam Cardoso et al. (2013, p. 17) ao afirmar que:

O modelo de financiamento habitacional adotado no Brasil, a partir de 1966, baseou-se em dois instrumentos de captura de poupanças: o Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS) e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), ambos submetidos à regulação pública no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação.

Portanto, a partir de 1967, todas as empresas deveriam contribuir para o FGTS com o valor referente a 8% do salário de cada funcionário. Desse modo, veio

[...] oferecer uma alternativa ao tradicional sistema de legislação trabalhista brasileira, o qual assegurava aos trabalhadores demitidos com menos de dez anos de serviço uma indenização de tantos salários mínimos quantos tivessem sido os anos de permanência no emprego, e a estabilidade no emprego após dez anos. No novo sistema, que vem funcionando desde o início de 1967, cada empregado opta entre o antigo regime trabalhista (de indenização e estabilidade) e o regime do Fundo de Garantia. Em qualquer um dos casos, a empresa é obrigada a depositar 8% dos salários em conta bancária individual em nome do empregado. Essas contas são capitalizadas com correção monetária e juros, e os recursos correspondentes são administrados e aplicados pelo BNH (CHACEL; SIMONSEN; WALD, 1970, p. 128).

A correção monetária, supracitada, é um cálculo matemático que foi elaborado no intuito de “[...] tornar o processo inflacionário indiferente à arrecadação dos impostos e neutro em relação ao prestígio da vida pública [...]” (POSTALI, 2008, p. 51). Ou seja, foi um princípio matemático criado com a intenção de conviver com a inflação, e não tentar evitá-la, já que era um problema que não seria tão brevemente superado (RANGEL, 1985).

O SFH e o BNH adotaram a correção monetária na tentativa de dar proteção aos seus investimentos nos contratos imobiliários da aquisição da casa própria “[...] para dar sustentação e viabilidade ao mercado de intermediação financeira solucionando o problema dos créditos de longo prazo em uma economia inflacionária” (POSTALI, 2008, p. 51).

Sobre isso, Rangel, (1987, p. 109) acrescenta que o principal ponto positivo da correção monetária era a “[...] possibilidade de um cálculo econômico razoavelmente sério, sob cuja égide criamos, em brevíssimo prazo, um dos maiores sistemas de poupança no mundo”.

Podem-se resumir os objetivos básicos da correção monetária com as palavras de Chacel, Simonsen e Wald (1970, p. 124):

a) evitar que, com a inflação, os mutuários amortizassem seus financiamentos em moeda desvalorizada, beneficiando-se de taxas reais de juros fortemente negativas; b) tornar o mercado de crédito a longo prazo suficientemente atrativo para a captação de poupanças privadas; c) manter a capacidade de refinanciamento do sistema, pela defesa do poder aquisitivo das amortizações e juros por ele recebidos.

De acordo com Martins (2007, p. 34):

As vantagens da aplicação da correção monetária para o SFH/BNH eram: 1) fonte de arrecadação de recursos para o sistema; 2) fluxo de caixa e capital de giro, permitindo o reinvestimento em habitação; 3) a não desvalorização da moeda perante o processo inflacionário; 4) contribuição significativa no processo de construção de moradias para as populações menos privilegiadas por intermédio de conjuntos habitacionais.

No quadro 01 é possível observar um exemplo fictício das alterações provocadas no sistema financeiro habitacional após a criação do BNH/SFH e o início da vigência da correção monetária.

Sobre isso, Bastos (2001, p. 95) afirma que:

Essa política, estruturada sob o princípio da correção monetária, direcionava o financiamento para o produtor de moradias. Assim, dinamizou o setor da construção civil, privilegiou os grupos de elite formados pelos agentes financeiros, incorporadores e empreiteiros. As cidades, principalmente as capitais que dispunham de investimentos públicos, foram o alvo certo dos investimentos imobiliários e expansão urbana, que contribuíram para a instituição de regiões metropolitanas. As favelas situadas em regiões centrais foram sendo transferidas para conjuntos habitacionais nas regiões periféricas.

Portanto, a correção monetária se mostrou essencial para a formação e funcionamento de um sistema de crédito habitacional eficiente, sem o qual se inviabilizaria a produção de moradias na quantidade realizada entre 1964 e 1986. Antes desse período,

[...] a inflação ascendente, a inexistência de mecanismos de correção monetária e o limite de 12% à taxa nominal de juros no mercado financeiro dificultavam enormemente a realização de empréstimos que não fossem de curto prazo (ARRETCHE, 1990, p. 24).

Quadro 1 – Exemplo hipotético de cálculo da prestação de uma unidade habitacional financiada, antes e após a instituição da correção monetária.

CÁLCULO FINANCEIRO: EXEMPLO HIPOTÉTICO
<p>Até 1963 - Antes do SFH/BNH</p> <p>1 Unidade Residencial</p> <p>Equação = Valor do imóvel \$ (x) + Juros (y) = (x+y) / 25 anos</p> <p>Para adquirir uma unidade residencial (casa padrão + terreno), os mutuários pagariam o valor do imóvel construído (x) mais os juros do financiamento (y) em parcelas fixas, pelo prazo de 25 anos. Após determinado período, o valor das prestações estava completamente deflacionado, corroído pela inflação, e, portanto, o valor \$ do empréstimo que saía dos cofres públicos não retornava na mesma proporção.</p>
<p>Após 1964 – com a criação do SFH/BNH aplicando correção monetária</p> <p>1 Unidade Residencial</p> <p>Equação = Valor do imóvel \$ (x) + Juros (y) + Correção Monetária (z) = (x+y+z) / 25 anos</p> <p>Para adquirir uma unidade residencial (casa padrão + terreno), os mutuários pagariam o valor do imóvel construído (x), mais os juros do financiamento (y), mais a variável (z) referente à aplicação da correção monetária, pelo prazo de 25 anos, em parcelas reajustadas de acordo com as variações da inflação. Neste caso, o índice aplicado através da correção monetária não permitia que os valores fossem corroídos pela inflação e desta forma, gerava-se um sistema de retroalimentação dos recursos investidos, garantindo reinvestimentos no setor da habitação.</p>

Fonte: Martins (2007).

Desse modo, com a “[...] correção monetária ocorreu certo dinamismo na indústria da construção civil e nos setores a ela vinculados e, conseqüentemente na produção habitacional de cunho público e privado” (POSTALI, 2008, p. 54).

Esse êxito no sistema de crédito trazido pela correção monetária pode ser considerado também um aspecto importante na busca de melhorar o déficit habitacional brasileiro. Afirma-se isso ao considerar que a atrofia do mercado de crédito a longo prazo constituía-se como uma das causas do déficit habitacional brasileiro (VASCONCELOS; CANDIDO JÚNIOR, 1996).

O modelo implantado pelo BNH e SFH segmentava o mercado habitacional em dois grandes subsectores, um de renda média e alta e outro de baixa renda. O primeiro era operado por agentes privados (agentes financeiros, promotores e construtores privados), cabendo ao BNH à regulamentação dos mecanismos de

operação desses agentes, tendo como fonte de recursos para financiamento o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo. Já para o mercado habitacional de baixa renda, os agentes promotores eram estatais (agências especialmente constituídas para essa finalidade), as empresas construtoras eram privadas e os recursos para financiamento advinham do FGTS.

Sobre essas agências estatais é preciso dizer que eram fundamentalmente representadas pelas Companhias de Habitação – COHABs e Cooperativas Habitacionais - COOPAHAB's, apesar de também poder desempenhar o mesmo papel outros órgãos assemelhados (tanto em âmbito municipal, intermunicipal ou estadual), os governos municipais ou os governos estaduais. “Tais agências desempenharam as funções da promoção imobiliária, ocupando um espaço no processo produtivo que no SBPE era desempenhado pelo setor privado” (ARRETCHE, 1990, p. 28). Entretanto, a atividade de construção propriamente dita era cumprida por empreiteiras privadas contratadas mediante licitação para esse fim.

Dessa forma,

[...] o agente promotor do sistema FGTS (Cohabs ou prefeitura ou governo etc.) encaminhava um projeto ao BNH (na qualidade de intermediador financeiro do sistema). Uma vez aprovado o projeto, o BNH repassava os recursos àquele agente, o qual, por esse mecanismo, contraía um empréstimo junto ao BNH. A agência estatal produzia um conjunto de unidades residenciais, em associação com empresas privadas, selecionadas mediante licitação pública para cada projeto. Posteriormente, aquela agência realizava a comercialização do empreendimento (ARRETCHE, 1990, p. 28).

As mudanças realizadas na política habitacional a partir de 1964 podem ser resumidas com as palavras de Silva e Silva (1989, p. 52):

[...] a PHB passa da administração das caixas de pecúlio e órgãos previdenciários para ser administrada por um banco, os financiamentos a serem concedidos são protegidos da inflação, através da correção monetária; o Sistema se operacionaliza através da articulação do setor público, enquanto financiador e do setor privado, enquanto intermediário e executor final da política habitacional, o Sistema se efetiva por uma política de centralização normativa e descentralização executiva.

Em termos quantitativos, afirma-se o relativo sucesso das políticas habitacionais realizadas entre 1964 e 1986, pois, nesse período, foram construídas aproximadamente 4,44 milhões de novas moradias (CARMO, 2006), conforme

mostrado na tabela 01. Maricato (1987, p. 55-56) ressalva que “[...] os números e empreendimentos apresentados podem ser considerados positivos em si mesmos, mas nunca relacionados ao oceano da demanda habitacional popular no Brasil”.

A partir da referida tabela, nota-se que aproximadamente 2,5 milhões de moradias foram financiadas pelo FGTS, enquanto que aproximadamente 1,9 milhão de moradias foram financiadas pelo SBPE. Do total financiado pelos dois órgãos, aproximadamente 1,2 milhões de casas tiveram como agentes promotores as COHABs, o que representa 27,7% do total de casas construídas no mesmo período (considerando as duas fontes de financiamento) (MARICATO, 1987).

No entanto, esse número não corresponde em sua totalidade a habitações consideradas como de interesse social, mesmo estando no mercado de baixa renda operado por agentes estatais. Isso porque em 1974 o BNH alterou a faixa de renda para atuação das COHABs e COOPHABs. Para a primeira, a faixa mudou de 0 a 3 salários mínimos – SM - para 3 a 5 SM, e, para a segunda, de 3 a 5 SM para 5 a 10 SM.

Os dados são a partir de 1966, ano de criação do FGTS. Assim, considera-se que os anos de 1964 e 1965 serviram para criação e estruturação do BNH e SFH, e por isso são importantes, mas ainda não tinham resultados com relação ao financiamento habitacional e a construção de moradias.

Apesar de Maricato (1987), Bonduki (2008), entre outros, demonstrarem o privilégio dado pelo BNH para o financiamento habitacional às classes de renda mais alta, é preciso deixar claro que esse foi um processo geral, mas que não reflete a realidade de algumas cidades. Esse é o caso de Londrina, onde se verificou haver importante contribuição do BNH/SFH para a construção de moradias voltadas à população de baixa renda. É preciso destacar, portanto, que a tendência nacional se mostrou diferente da realidade local londrinense, e isso se deve, principalmente, à ação do poder público local, através da COHAB-Ld, em criar caminhos para a criação de conjuntos habitacionais.

Tabela 1 - Nº de Unidades Habitacionais (UHs) construídas com financiamento do FGTS e SBPE – Brasil (1966-1986)

Ano	Nº de UHs	
	FGTS	SBPE
1966-1969	290.214	138.106
1970	73.144	84.086
1971	59.059	58.531
1972	47.804	76.685
1973	61.178	96.623
1974	35.937	60.268
1975	77.417	64.512
1976	164.353	109.410
1977	209.709	58.004
1978	279.516	58.133
1979	274.238	108.985
1980	366.808	260.534
1981	198.514	266.884
1982	282.384	258.745
1983	32.685	44.562
1984	43.551	42.807
1985	25.005	34.652
1986	44.350	62.312
TOTAL	2.565.866	1.883.839
	4.449.705	

Fonte: Adaptado de Carmo (2006).

Outro fator a ser pensado em relação à atuação do BNH e SNH é a localização dos empreendimentos habitacionais por eles desenvolvidos. Serpa (1988) mostra que os terrenos comprados pelos órgãos citados, a fim de implementar os projetos habitacionais, eram quase sempre periféricos, distantes do centro e quase sempre não apresentavam disponibilidade de serviços básicos. Com relação a esses terrenos, Rodrigues (1988, p. 67) afirma que

[...] as aquisições eram feitas quase sempre de forma isolada, mais influenciadas pelas ofertas dos terrenos, e destacadamente por seus custos. Em consequência, os terrenos financiados encontravam-se cada vez mais distantes dos centros urbanos, em áreas nem sempre prioritárias para o crescimento físico das cidades, e que exigiam investimentos adicionais por parte do poder público, para o provimento dos serviços necessários.

No mesmo sentido, Rodrigues (1988, p. 125) mostra que a

Avaliação qualitativa da inserção urbana dos terrenos realizada no âmbito do próprio BNH em 1985 revelou que menos de 10% dos terrenos adquiridos para a construção de conjuntos habitacionais estavam situados dentro da malha urbana ou imediatamente contíguos a ela, dotados de acesso a transporte e servidos pelo menos por abastecimento de água e energia elétrica.

Assim, apesar do sucesso quantitativo, a população de menor rendimento poderia ter sido proporcionalmente melhor atendida, e a localização dos conjuntos habitacionais poderia ter sido mais adequada, de modo a evitar a especulação imobiliária.

É preciso dizer que a eficiência das políticas desse período sempre esteve intimamente relacionada com a conjuntura econômica do país e com os índices de emprego. Isso é ainda mais evidente para o mercado de baixa renda.

A articulação direta com fases econômicas expansivas e recessivas pode ajudar a entender algumas razões dos propósitos iniciais do BNH logo terem sido modificados. Ou seja, o objetivo de possibilitar acesso à moradia de interesse social foi gradualmente sendo alterado para privilegiar os mercados de média e alta renda. Apesar do ano de 1974 poder ser considerado um marco dessa mudança (com a alteração das faixas de renda atendidas pelas COHABs e COOPHABs), em verdade, a proporção dos recursos do BNH advindos do FGTS foi sempre diminuindo ao longo do tempo, representando 73,57% em 1967 (primeiro ano de utilização desse recurso), 61,36% em 1970, 43,21% em 1975, 38,23% em 1980 e somente 28,87% no ano de 1984 (BONDUKI, 2008). O restante dos recursos era oriundo das Cadernetas de Poupança e Letras Imobiliárias e eram destinados ao financiamento de casas para população de renda média e alta.

De acordo com Maricato (1987, p. 82),

[...] os fracassos sucessivos dos investimentos do BNH em habitação popular, o baixo poder aquisitivo da maior parte da população em contraposição à formação de uma classe média mais afluyente, beneficiada pela concentração de renda nos estratos mais privilegiados da sociedade (15%), a necessidade de buscar clientela em condições de responder aos juros e correção monetária dos financiamentos do BNH, o interesse da indústria da construção (subsetor edificações e subsetor construção pesada), a política financeira e a política nacional de grandes projetos levam o BNH a se afastar dos investimentos destinados à habitação popular.

Ou seja, o Brasil passou por uma mudança significativa da conjuntura econômica a partir dos anos de 1980, pois interrompeu um ciclo virtuoso de crescimento econômico, dando fim ao projeto que ficou conhecido como nacional-desenvolvimentismo. Desde os anos de 1950, com a implantação da indústria de base, a chegada da indústria automobilística, e “[...] com a instalação de importantes setores da indústria de bens de capital [...], impulsionando nosso desenvolvimento industrial [...] e agrícola” (JANUZZI; MATTOS, 2001, p. 113), o índice de crescimento econômico foi muito positivo, mesmo que para isso tenha aumentado a dívida externa. Além disso, o impulso dado na década de 1950, pelos governos desenvolvimentistas de Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek (IANNI, 1986) e também na década de 1960, já com os governos militares, por meio da criação ou ampliação do BNDE – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, da Petrobrás, do Ministério do Planejamento, entre outras empresas estatais, foi muito importante para o desenvolvimento da economia até a década de 1970, quando aconteceu o chamado “Milagre Econômico” (JANUZZI; MATTOS, 2001).

Essa década ficou assim conhecida, pois, a despeito da ocorrência dos dois choques do petróleo (1973 e 1979), o Brasil conseguiu manter altos índices de crescimento econômico e industrial. Além dos fatores já citados, destaca-se as grandes obras de infraestrutura realizadas nessa década (como por exemplo, a construção da Usina de Itaipu, portos, aeroportos e rodovias), que já tinham aprovação dos projetos e orçamento previsto antes da ocorrência das crises internacionais.

No entanto, apesar de tardios, os efeitos das crises internacionais chegaram ao Brasil na década de 1980, interrompendo o projeto desenvolvimentista, com reflexos diretos nas políticas habitacionais, apresentando declínio no número de moradias financiadas a partir do poder público.

Santana (2006, p. 159-160) afirma que:

O efeito da enorme elevação do preço efetivo médio do barril de petróleo significou forte revés para o projeto desenvolvimentista perseguido pelo regime militar, o qual dependia, de maneira assaz forte, de insumos energéticos importados.

Na década de 1980 o BNH entrou em crise e, em decorrência dela, foi extinto em 1986. Cardoso et al. (2011, p. 18), também pondera sobre os motivos da decadência e fim do BNH, que seria o:

[...] efeito combinado da política recessiva [...] e a inflação elevada do início da década de 80, causando aprofundamento da inadimplência dos financiamentos concedidos pelo sistema e também a redução na capacidade de arrecadação tanto do FGTS quanto do SBPE.

Ou seja,

A crise do modelo econômico implementado pelo regime militar, a partir do início dos anos 80, gerou recessão, inflação, desemprego e queda dos níveis salariais. Este processo teve enorme repercussão no Sistema Financeiro da Habitação (SFH), com a redução da sua capacidade de investimento, devido à retração dos saldos do FGTS e da poupança e forte aumento na inadimplência, gerado por um cada vez maior descompasso entre o aumento das prestações e a capacidade de pagamento dos mutuários. A partir de 1983 é visível a queda dos financiamentos tanto com recursos do FGTS como do SBPE (BONDUKI, 2008, p. 75).

A crise de que fala o autor, conforme já mencionado, na verdade é a crise do modelo nacional desenvolvimentista, iniciado na década de 1930, com o governo Getúlio Vargas e o processo de substituição industrial de importações.

Portanto, a recessão econômica do Brasil na década de 1980 está relacionada com as crises do petróleo ocorridas na década de 1970 e à cobrança de juros da dívida externa por parte dos Estados Unidos da América e bancos internacionais.

Assim, afirma-se que a conjuntura econômica e política devem ser consideradas como fatores essenciais para o declínio e extinção do BNH e SFH.

Com isso, ressalta-se que o período de 1964 a 1986 foi positivo para a questão habitacional brasileira, principalmente em relação ao número de novas moradias construídas com financiamento público federal, mesmo levando em conta os pontos negativos de tais políticas e as críticas que devem ser feitas a partir deles.

2.2O PERÍODO DE 1987-2002: A INEFICÁCIA DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS NA FASE NEOLIBERAL

Primeiramente, deixa-se claro que, apesar desse período ser denominado aqui como neoliberal, entre 1987 e 1989, não se pode, para o Brasil, afirmar que tenha sido estruturado o neoliberalismo. Isto ocorreu de modo evidente a partir da ascensão de Fernando Collor de Mello ao poder, em 1990.

O período de 1987 a 2002 se inicia com claro vazio institucional com relação à política habitacional, pois não houve substituição à altura, do modelo implantado pelo BNH/SFH, extintos em 1986, por mais que as críticas sejam importantes e necessárias. Isso quer dizer que

Embora a ação do BNH fosse falha em muitos pontos, com seu término, a ação pública federal no campo da moradia popular perdeu consistência e importância, passando por vários ministérios e secretarias, sem que se conseguisse definir claramente um padrão de política pública a ser implementado (CARDOSO, 2013, p. 105).

No mesmo sentido, Cardoso (2013, p. 108) afirma que o término de atuação do BNH criou um “[...] vácuo com relação às políticas habitacionais, [...] com fragmentação institucional, perda de capacidade decisória e redução significativa dos recursos disponibilizados para investimentos na área”.

Bonduki (2008) também afirma ter havido, justamente na redemocratização do país, um esvaziamento da política nacional de habitação.

Entre a extinção do BNH (1986) e a criação do Ministério das Cidades (2003), o setor do governo federal responsável pela gestão da política habitacional esteve subordinado a sete ministérios ou estruturas administrativas diferentes, caracterizando descontinuidade e ausência de estratégia para enfrentar o problema (BONDUKI, 2008, p. 75-76).

Pode-se afirmar, de forma geral, que a política habitacional instituída em nível federal entre os anos de 1987 e 2002 [...]

[...] mostrou fragilidade institucional e descontinuidade administrativa, com reduzido grau de planejamento e baixa integração às outras políticas urbanas. A seqüência de programas desconexos, com pouca perspectiva de continuidade, fortaleceu práticas tradicionais das administrações locais, em que predominaram ações pontuais, muitas vezes acompanhadas de

práticas clientelistas que não dialogavam com outras políticas de desenvolvimento urbano (CARDOSO et al., 2011, p. 2).

Portanto, o período que abrange a redemocratização do país e os anos seguintes, é marcado por uma ruptura com relação às políticas habitacionais, havendo forte queda na produção de casas financiadas pelo governo federal. Estes financiamentos estavam, a partir de então, sob responsabilidade da Caixa Econômica Federal.

No governo de Fernando Collor de Mello, o Estado passou a adotar medidas neoliberais, priorizando o corte de gastos públicos. Isso refletiu na política habitacional não somente pela escassez de recursos, mas também pela redução do Estado na participação do mercado de terras, pois “dificultou ainda mais o acesso das classes subalternas à habitação. A ausência do Estado acentuou-se cada vez mais, tendo em vista que o acesso à terra passou a ter como referência tão somente as leis de mercado” (RIBEIRO, 2007, p. 3).

Além disso, houve o confisco das cadernetas de poupança, acarretando estagnação na poupança e no FGTS, “[...] comprometendo severamente a política habitacional do Brasil” (RIBEIRO, 2007, p. 3).

Já na gestão de Itamar Franco (1992-1994), foram lançados o Programa Habitar Brasil e o Morar Município. O primeiro era voltado para os municípios com mais de 50 mil habitantes, e o segundo para os de menor porte (RIBEIRO, 2007). Tinham as mesmas fontes de recursos: “ambos dependiam de verbas orçamentárias ou de recursos advindos do Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF)” (RIBEIRO, 2007, p. 3).

Segundo Azevedo (1996, p. 88), “[...] do ponto de vista político, os programas apresentaram um avanço quanto à gestão da política habitacional através dos conselhos e a constituição de fundos específicos para a habitação”.

No entanto, “[...] do ponto de vista operacional, de redução do déficit habitacional, pouca efetividade” (RIBEIRO, 2007, p. 3), até porque boa parte dos recursos previstos para os programas não se efetivaram em função de prioridades do plano de estabilização econômica (AZEVEDO, 1996).

No entanto, a partir de 1995 com a chegada de Fernando Henrique Cardoso – FHC - ao poder, os números de financiamentos aprovados e, portanto, a construção de novas moradias via governo federal, despencaram.

Sobre o primeiro mandato de FHC, Maricato (1997, p. 6) afirma que,

[...] a política praticada em três anos e meio de governo está longe de constituir uma alternativa séria e eficaz para iniciar a solução de um problema de tão grandes proporções [...] A conformação do setor envolve interesses diversos, alguns deles inclusive com raízes com o quadro fundiário e o poder local. Enfrentá-los exige independência em relação a esses interesses, coisa que o governo FHC parece não ter.

Além disso,

Dos recursos do FGTS, principal fonte de execução da política habitacional, inicialmente destinadas às faixas de renda de 1 a 5 s.m. apenas 13% foram investidos. Dos recursos da mesma fonte, inicialmente previstos para investimentos na faixa de renda situada entre 5 a 12 s.m. foram investidos 107% (MARICATO, 1997, p. 7).

A tática colocada em prática pelo governo da época foi a de defender que o papel de agente promotor de habitação seria do governo municipal, absolvendo, desse modo, a responsabilidade dos governos Estadual e Federal (BASTOS, 2001).

De acordo com Cardoso e Aragão (2013, p. 24):

Entre 1994 e 2002, a ocorrência de crises financeiras internacionais atingiram a economia brasileira e levou o governo federal à adoção de medidas de austeridade fiscal [...] Isso teve como consequência forte restrição dos empréstimos do FGTS para a produção de moradias por Estados e Municípios.

No entanto, a explicação da restrição aos empréstimos e do fraco desempenho do governo da época na área da habitação, não deve se reduzir somente pela ocorrência de crises financeiras internacionais.

Soma-se a isso a estrutura político-econômica dos governos Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, todos iniciados na década de 1990, e apresentando características em comum.

A década de 1990, no Brasil, foi marcada pela adesão ao conjunto de medidas econômicas condizentes com o Consenso de Washington, ou seja, é a década de início das medidas neoliberais na economia e na política brasileiras, caracterizadas como

[...] um conjunto de políticas que visam promover a abertura comercial e financeira, privatizar as empresas públicas (quer sejam as estatais produtoras de bens ou as empresas geradoras de serviços públicos), desregulamentar os mercados de trabalho e enfatizar, como principal objetivo de política macroeconômica, o controle da inflação e dos indicadores fiscais, como forma de mostrar "bom comportamento" aos investidores externos e, assim, atrair (supostamente) crescentes aportes de investimentos estrangeiros (JANUZZI; MATTOS, 2001, p. 116).

Veltmeyer (2001) e Anderson (2000) caracterizam esse período (década de 1990) como sendo de abertura do mercado interno ao capital financeiro internacional e do começo das políticas neoliberais no Brasil.

Mas é preciso diferenciar o neoliberalismo do modelo econômico neoliberal periférico, realizado no Brasil (FILGUEIRAS, 2006). O primeiro é condizente com a doutrina político econômica, elaborada depois da Segunda Guerra Mundial, por Hayek e Friedman, entre outros, partindo da crítica ao Estado de Bem-Estar Social e por meio de uma atualização regressiva do liberalismo (ANDERSON, 1995). Já o modelo neoliberal periférico refere-se “[...] a forma como, concretamente, o neoliberalismo se expressou num programa político-econômico específico no Brasil” (FILGUEIRAS, 2006, p. 179). Para esse mesmo autor, “[...] o modelo econômico neoliberal periférico é resultado da forma como o projeto neoliberal se configurou, a partir da estrutura econômica anterior do país” (FILGUEIRAS, 2006, p. 179).

Para Filgueiras (2000, p. 83-84), foi com o início do governo Collor, em 1990, que “[...] o discurso neoliberal radical, combinado com a abertura da economia e processo de privatizações inauguram o que poderíamos chamar de ‘Era liberal’ no Brasil”.

Para a referida abertura econômica, uma das medidas foi a redução gradativa da alíquota média simples de importação, praticada desde o governo Collor, e também nos governos de Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso (JANUZZI; MATTOS, 2001). De acordo com esse mesmo autor, isso resultou em “rápida desestruturação de importantes elos da cadeia produtiva industrial” (JANUZZI; MATTOS, 2001, p. 116). Ou seja, a indústria nacional estava enfraquecida devido à baixa taxa de câmbio para importação posta em prática pelos governos da época. Isso desestimulava a concorrência da indústria nacional com os produtos importados.

Com a chegada de Fernando Henrique Cardoso à presidência da República, por meio de uma aliança de seu partido (PSDB) com “setores mais a direita (como o

PFL), o processo de liberalização e privatização realmente foi intensificado” (GENNARI, 2002, p. 38), além da desregulamentação financeira.

A partir disso, o Brasil recebeu um montante muito grande de Investimento Direto Estrangeiro. No entanto, “tais investimentos concentraram-se em aquisições de empresas públicas e privadas nacionais, sobretudo no setor de serviços” (GENNARI, 2002, p. 39). Esses investimentos concentraram-se majoritariamente no setor de energia elétrica, de telecomunicações e no setor financeiro (GENNARI, 2002).

Relacionado a isso, Tavares (2000) afirma que nos anos de 1990, os responsáveis pela política monetária deixaram entrar, sem controle, valores cada vez maiores de capitais estrangeiros de todos os tipos. Assim, a liberalização comercial e financeira resultou em um aumento enorme dos passivos externos do país.

Portanto, o discurso de que o mercado é o mais eficaz organizador da sociedade, e as políticas adotadas a partir disso, acabaram por reconfigurar as “bases da acumulação de capital no Brasil, de modo a criar um novo padrão de acumulação fundado num novo e mais profundo patamar de subordinação ao capital financeiro internacional” (GENNARI, 2002, p. 42).

De acordo com Tavares (2000), esse quadro resultou no aumento da vulnerabilidade externa do país. Além disso, Gennari (2002, p. 40) acrescenta que:

[...] a desregulamentação financeira e o processo de privatização foram e continuam sendo (até pelo menos 2001) fontes fundamentais de financiamento macroeconômico para a sustentação da estabilidade monetária e a garantia dos fluxos financeiros internacionais, vale dizer, da manutenção da remuneração do capital financeiro internacional, seja sob a forma produtiva (remessa de lucros), seja especulativa (juros, rendimento em portfólio).

Outras características apresentadas pelo Estado neoliberal no Brasil foram a diminuição dos gastos sociais e nas intervenções econômicas e a redução do poder de negociação dos sindicatos (GENNARI, 2002) e (JANUZZI; MATTOS, 2001). Essas características estão de acordo com o que Anderson (1995, p. 11) afirma ser a proposta neoliberal desde sua gênese:

[...] manter o Estado forte, sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais

e nas intervenções econômicas. A estabilidade monetária deveria ser a meta suprema de qualquer governo.

Assim, afirma-se que, na década de 1990, houve a mudança da estrutura denominada nacional-desenvolvimentista por outro tipo de configuração estrutural fundamentada quase que unicamente no capital financeiro internacional. Isso criou

[...] novas e profundas formas de subordinação, com uma substancial redução das margens de liberdade decisórias tanto no que tange à elaboração da política econômica (conjuntura), quanto no que se refere à políticas de fomento e desenvolvimento de mais amplo fôlego (reformas estruturais e planejamento do desenvolvimento) (ANDERSON, 1995, p.12).

Essa mudança acarretou amplas consequências na economia e na sociedade brasileira. Gennari (2002, p. 43) as resume com as seguintes palavras:

[...] 1) crescimento do desemprego estrutural e conjuntural [...] 2) eliminação de parcela considerável da indústria de capital nacional, via falências ou incorporações; 3) desarticulação ou destruição do chamado setor produtivo estatal via privatizações; 4) crescimento do déficit público a patamares comprometedores da própria estratégia; 5) crescimento da dependência externa em função do crescimento do déficit em contas correntes [...]; 6) manutenção das profundas desigualdades sociais e regionais, tais como níveis intolerantes de concentração da propriedade e da renda; 7) redução dos gastos sociais nas áreas prioritárias que atingem a maioria da população tais como saúde, educação, transporte urbano e moradia, em função do ajuste dos gastos públicos, que via de regra devem ser usados para o ajuste de rota em direção à propalada 'modernização' do parque produtivo como necessidade da nova agenda competitiva.

Nota-se que, entre essas consequências, está a redução dos gastos com moradia (conforme se evidenciará adiante por meio dos dados que mostram o baixo número de moradias construídas a partir de financiamentos do FGTS e do SBPE), principalmente para a população de baixa renda, mas também para as demais.

Isso também está relacionado com outras consequências do modelo neoliberal implantado no Brasil na década de 1990, que é o baixo crescimento do PIB (segundo Januzzi e Mattos (2001), o crescimento do PIB real da década de 1990 é ainda menor do que dos anos de 1980, que ficou conhecida como a década perdida), e a alta taxa de desemprego. De acordo com esses autores, baseando-se em dados da Pesquisa Mensal de Emprego do IBGE que "O emprego industrial caiu continuamente ao longo dos anos 1990". Para eles, os principais fatores que fizeram

o número de desempregados aumentar bastante foram a abertura econômica, o câmbio valorizado, a retração da atividade econômica e os juros elevadíssimos (JANUZZI; MATTOS, 2001).

Esses autores afirmam que “Em termos de crescimento econômico [...] os resultados dos anos 90 foram decepcionantes [...]”, e ainda que “O período de auge da atividade econômica dos anos 90 foi mais curto e menos pronunciado do que havia sido o auge dos anos 80” (JANUZZI; MATTOS, 2001, p. 117).

Essa conjuntura econômica, política e o quadro de alta taxa de desemprego, dificultam o financiamento habitacional a partir do FGTS, pois os saques tendem a ser maiores do que a arrecadação.

A história brasileira mostra que há uma relação direta entre crescimento econômico e a taxa de emprego com a produção de moradias via poder público. Isso é válido para a década de 1990 e, portanto, considera-se que um dos fatores explicativos do baixo número de moradias construídas a partir das ações do Estado é o não dinamismo da economia por que passou o país nessa época.

De fato, os dados mostram que o número de casas financiadas pelo governo federal para a população de baixa renda, entre 1995 e 2002 foi bastante baixo, apenas 656.401 (CARMO, 2006), incluindo todos os programas de habitação operantes na época (Pró-Moradia; Habitar Brasil, Habitar Brasil – BID; Incra-FGTS; Programa de Subsídio Habitacional - PSH e Morar Melhor), conforme mostra a tabela 02. Se considerarmos os oito anos de governo de FHC, tem-se uma média de menos de 100 mil casas para o público de menor renda, por ano.

Tabela 2 - Programa de financiamentos até 3 SM* – Unidades Habitacionais (Uhs) construídas por período - números absolutos e percentuais no Brasil (1995-2002).

Programa/ Período	Unidades (UHs)	Percentual
INCRA-FGTS (2000-2001)	67.134	10%
PSH (2002)	16.972	3%
Pro-Moradia (1995-2002)	156.508	24%
Habitar Brasil (1996-1999)	279.894	42%
Habitar-Brasil – BID (2000-2002)	26.741	4%
Morar Melhor (2000-2002)	109.152	17%
Total	656.401	100%

* Salários Mínimos

Fonte: CARMO, 2006.

Esse baixo número de moradias financiadas para a população de renda até três salários mínimos torna-se mais relevante ao considerar que a maior parcela do déficit habitacional brasileiro – DHB corresponde justamente a essa faixa de rendimento, conforme mostra a tabela 03.

Tabela 3 - Déficit Habitacional por renda familiar no Brasil (em salários mínimos - SM) em 1991

Renda Familiar	1991	
	Milhões de Unidades	Percentual
até 2 SM	2966	55%
de 2 a 5 SM	1564	29%
acima de 5 SM	844	16%
Total	5374	100%

Fonte: Fundação Jose Pinheiro, 2001.

Os dados da tabela 03 não revelam exatamente a proporção do déficit habitacional para a faixa de renda até três salários mínimos, mas os dados foram organizados pela Fundação João Pinheiro – FJP, na publicação da época, considerando a faixa de renda até dois salários mínimos (responsável por 55% do DHB em 1991). Mesmo assim é possível ter noção de que a concentração maior do déficit se encontra entre a população de menor rendimento.

Além disso, o número total de financiamentos habitacionais por meio do FGTS e do SBPE, para todas as faixas de renda, podem ser considerados baixos (conforme mostra a tabela 04) e, assim, contribuiu para o aumento do DHB entre os anos de 1991 e 2000, como é mostrado na tabela 05. Entre 1986 e 2002, foram 2.089.251 (dois milhões, oitenta e nova mil, duzentos e cinquenta e um) novas unidades habitacionais financiadas pelo FGTS, e 762.821 (setecentos e sessenta e dois mil, oitocentos e vinte e uma) novas unidades habitacionais financiadas pelo SBPE, totalizando 2.852.072 (dois milhões, oitocentos e cinquenta e dois mil e setenta e duas) novas unidades habitacionais para o período em tela.

A tabela 05 mostra o aumento absoluto do DHB em quase dois milhões de domicílios entre os anos de 1991 e 2000. Isso representou um aumento relativo aos domicílios particulares permanentes de aproximadamente 0,7% (de 15,4 em 1991 para 16,1 no ano 2000). Entre os anos abarcados na Tabela 05, somente entre 1991 e 2000 houve aumento do déficit habitacional relativo. Entre 2000 e 2004 houve

significativa melhora do percentual do déficit habitacional em relação aos domicílios particulares permanentes (de 16,1 para 15,1, respectivamente), e essa proporção continuou diminuindo até 2007, com destaque para o intervalo de 2006 para 2007, com melhora significativa do índice relativo (de 14,5 para 12,9, respectivamente), e também a diminuição do número absoluto do déficit (de aproximadamente 7,9 milhões para aproximadamente 7,3 milhões de moradias), algo único entre o intervalo de tempo contido na referida tabela.

Tabela 4 - Nº de Unidades Habitacionais (UHs) construídas com financiamento do FGTS e SBPE – Brasil (1987-2002)

Ano	Nº de UHs	
	FGTS	SBPE
1987	99.227	132.005
1988	98.249	181.834
1989	31.617	68.089
1990	165.617	74.993
1991	359.719	41.050
1992	43.801	64.869
1993	4.256	53.708
1994	-	61.384
1995	46.594	*
1996	30.023	*
1997	173.684	*
1998	205.008	22.104
1999	180.901	17.181
2000	269.107	19.873
2001	188.148	15.444
2002	193.300	10.287
TOTAL	2.089.251	762.821
TOTAL (FGTS+SBPE)	2.852.072	

* Dado não disponível.

Fonte: Adaptado de Carmo, 2006.

Tabela 5 - Evolução do Déficit Habitacional calculado pela metodologia que considerava o total das famílias conviventes, por situação do domicílio – Brasil – 1991/2000/2004-2007¹

ESPECIFICAÇÃO	DÉFICIT HABITACIONAL COMPATIBILIZADO*		PERCENTUAL EM RELAÇÃO AOS DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES	
	Total	Urbana	Total	Urbana
Brasil				
1991	5.374.380	3.743.594	15,4	13,8
2000	7.222.645	5.469.851	16,1	14,6
2004	7.804.619	6.340.292	15,1	14,5
2005	7.902.699	6.414.143	14,9	14,3
2006	7.934.719	6.543.469	14,5	14,1
2007	7.287.551	5.989.236	12,9	12,5

Fonte: Adaptado de Ministério das Cidades, 2007.

A descentralização política e a fraca atuação do governo federal fizeram com que os municípios dependessem de seus próprios esforços e recursos para lidar com a questão habitacional de maneira efetiva. Isso criou quadros bastante distintos entre os municípios brasileiros. Em algumas cidades, normalmente grandes, houve “[...] maior consistência ao constituir equipes técnicas de bom nível, capacidade administrativa e forte articulação com a sociedade, o que permitiu o desenvolvimento de vários programas e ações inovadoras” (CARDOSO et al., 2011, p. 2).

Diante disso, Arretche (1998) e Azevedo (1996) defendem ter havido uma “descentralização por ausência”, ou seja, o governo federal se ausentou da responsabilidade de criar políticas habitacionais efetivas que proporcionassem resultados significativos. Essa ausência do Estado, principalmente nas questões sociais, é típica de governos neoliberais e, aliado a outras medidas fundamentadas a partir dessa ideologia, como a “[...] liberalização comercial, o abandono da estratégia protecionista da substituição de importações e o programa de privatizações [...]” tiveram como resultado o “[...] esvaziamento da já comprometida capacidade de investimento dos municípios na política urbana [...]” (RIBEIRO, 2007, p. 5).

¹ Os dados foram compatibilizados para tornar possível a comparação entre anos diferentes, pois houve mudanças na metodologia do cálculo do déficit a partir de 2007.

Simionatto (1998, p. 29) afirma que a

[...] década de 1990 no Brasil foi marcada por uma série de transformações no papel do Estado em suas relações com a sociedade e com a economia, no âmbito do intenso processo de globalização financeira e produtiva internacional. Nos países do terceiro mundo, tal processo foi marcado por uma ideologia denominada de 'neoliberalismo' que prega a redução do papel do Estado, ao mínimo e a liberalização do mercado, ao máximo, provocando a redução da intervenção estatal nas políticas sociais, não sendo mais entendido como o provedor de serviços públicos, mas como promotor e regulador. O resultado desse processo foi chamado por muitos de 'reforma' e pelos mais críticos, de 'desmonte' do Estado de Bem Estar.

Portanto, destaca-se o período pós-BNH até o ano de 2002 como sendo muito negativo para o combate ao déficit habitacional e à dinâmica de favelização e formação de ocupações irregulares. Afirma-se isso diante do número irrisório de moradias viabilizadas pelo poder público federal, pela quase ausência do Estado na questão habitacional de forma geral. A ineficácia e ausência do governo federal na questão habitacional são características marcantes dessa fase neoliberal da política brasileira.

2.3 O PERÍODO DE 2003-2014: A RETOMADA DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS

O ano de 2003 marca o início de um novo governo federal, liderado pelo presidente Luís Inácio Lula da Silva. Esse governo foi responsável por várias mudanças nas políticas habitacionais em relação ao período anterior.

A intenção do presente texto é entender se as políticas habitacionais realizadas desde 2003 até o presente contribuíram, e em que medida, no acesso à moradia digna (a noção de moradia digna será abordada posteriormente na presente pesquisa) para a população de menor renda. Com isso, pretende-se analisar se a dinâmica de exclusão socioespacial e da formação de favelas e ocupações irregulares foi alterada.

No primeiro ano do governo Lula foi criado o Ministério das Cidades, sendo este organizado em quatro secretarias (Habitação, Saneamento, Transporte e Mobilidade e Programas Urbanos). Os processos de regularização fundiária e as ações na área de planejamento do território ficaram sob responsabilidade da Secretaria de Mobilidade e Programas Urbanos.

Também em 2003 foi convocada a Primeira Conferência Nacional de Cidades, “[...] que recebeu cerca de 2.500 delegados escolhidos através de conferências municipais, regionais e estaduais, chegando a mobilizar mais de 3 mil municípios” (CARDOSO et al., 2013, p. 29). Com isso, evidencia-se uma mudança significativa na elaboração e realização das políticas públicas habitacionais, que é a inclusão da participação social. Na Conferência citada foi aprovado “[...] os princípios gerais da política urbana do governo”, e também nela houve a proposição da “[...] criação e composição do Conselho Nacional das Cidades” (CARDOSO et al., 2013, p. 29), que acabaria sendo instalado em 2004.

A utilização do FGTS como recurso para financiamento habitacional também sofreu alterações (BONDUKI, 2009), passando a ser permitido seu saque em intervalo de quatro anos desde que fosse com a finalidade de “[...] aquisição de imóvel residencial ou na amortização de financiamento habitacional contraído anteriormente” (CARDOSO et al., 2013, p. 29). Entretanto, a principal medida adotada, relacionada ao FGTS, foi a Resolução 460 do Conselho Gestor do FGTS, de 14 de Dezembro de 2004, que entrou em vigência a partir de maio de 2005. De acordo com Royer (2009) essa medida se traduz em um sistema de descontos que, na verdade é um subsídio destinado diretamente às pessoas físicas, voltado para a população de baixa renda. Salienta-se sua extrema relevância ao expandir significativamente os subsídios habitacionais e assim possibilitar o aumento do atendimento da população de renda mais baixa. Essa medida ampliou os financiamentos com recursos do FGTS para famílias com renda até três salários mínimos, como mostram Bonduki (2009), Cardoso et al. (2013) e Royer (2009).

Como resultado, de todos os recursos do FGTS destinados ao financiamento habitacional, àqueles direcionados para a faixa de renda de 0 a 3 SM representavam 32% em 2002 e 26% em 2003, passando para 56% em 2006 e 65% em 2007 (BONDUKI, 2009, p. 10). Dessa forma, os recursos do FGTS atingem justamente a população que compõe quase a totalidade do déficit habitacional brasileiro (MARICATO, 2009).

Outra medida que visou atender a população de renda mais baixa foi a criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS (cuja criação tramitava no Congresso Nacional desde 1991), e do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, ambos em 2005, passando a funcionar efetivamente em 2006. O SNHIS “[...] tem como objetivo principal implementar políticas e

programas que promovam o acesso à moradia digna para a população de baixa renda [...]” e “[...] centraliza todos os programas e projetos destinados à habitação de interesse social [...]” (CIDADES, 2014).

Além disso, o SNHIS estabelece uma distribuição das atribuições entre os três níveis de governo, “[...] em que se estabelecia um papel fundamental para os municípios na implementação da política de habitação” (CARDOSO et al., 2013, p. 31). A estes caberiam a elaboração de um Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS, que deveria estipular as diretrizes e prioridades da política em nível local, além da criação, juntamente com os estados, de um fundo de habitação cuja gerência ficaria sob responsabilidade de um conselho com participação popular.

Entre os anos de 2007 e 2009 a Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades elaborou o Plano Nacional de Habitação – PlanHab, que tinha como objetivo “[...] planejar as ações públicas e privadas, em médio e longo prazo, para equacionar as necessidades habitacionais do país no prazo de quinze anos” (BONDUKI, 2009, p. 12). A elaboração desse plano passou por um amplo processo participativo e levou em conta a diversidade da questão habitacional em diferentes aspectos: “[...] as variadas categorias de municípios, as especificidades regionais e os diferentes olhares de cada segmento social” (BONDUKI, 2009, p. 12).

O PlanHab incluía ações paralelas em quatro eixos: financiamentos e subsídios; arranjos institucionais; cadeia produtiva da construção civil; estratégias urbano fundiárias (BONDUKI, 2009). Pode-se verificar que o PlanHab considera a extrema complexidade existente em se conseguir alterar substancialmente o quadro da política habitacional e diminuir o déficit habitacional, um de seus objetivos.

Todas essas alterações realizadas durante o governo Lula até o ano de 2009 se mostraram de certa forma lineares e complementares entre si, buscando de alguma forma, contribuir para redução do déficit habitacional no país e, conseqüentemente, alterar a dinâmica de formação de favelas e ocupações irregulares. Afinal, todas elas foram parte integrante da chamada nova Política Nacional de Habitação, elaborada entre 2003 e 2004 (BONDUKI, 2009).

A tabela 06 mostra o número de unidades atendidas pelo FGTS e SBPE. É preciso deixar claro que os dados do financiamento a partir do SBPE consideram somente a construção de novas moradias, não incluindo a aquisição de imóvel novo o usado.

Somando-se todas as unidades financiadas a partir desses dois mecanismos, chega-se ao resultado expressivo de aproximadamente 6,39 milhões de moradias em 12 anos.

Tabela 6 - Nº de Unidades Habitacionais (UHs) construídas com financiamento do FGTS e SBPE – Brasil (2003-2014)

Ano	Nº de UHs	
	FGTS	SBPE
2003	246.107	16.764
2004	267.362	24.960
2005	337.846	34.762
2006	407.901	45.433
2007	333.237	89.011
2008	285.446	162.299
2009	396.367	133.791
2010	665.885	196.728
2011	549.661	220.844
2012	515.342	163.353
2013	491.861	156.596
2014	486.229	162.937
TOTAL	4.983.244	1.407.478
TOTAL (FGTS+SBPE)	6.390.722	

Fonte: Adaptado de CBIC, 2015.

A partir desses números e também dos dados mostrados na tabela 05, é possível afirmar impacto positivo na redução do déficit habitacional do país ao longo dos doze anos em foco.

Na sequência, a tabela 07 mostra os dados referentes à aquisição de imóveis novos e usados a partir do SBPE.

Os dados mostram que os financiamentos de imóveis residenciais novos e usados foram sempre crescentes no período de 2003 a 2014, com exceção para a aquisição de imóveis novos entre os anos de 2004 e 2005, quando houve diminuição do número de financiamentos. Esse número sempre crescente dos financiamentos pode ser reflexo dos índices de emprego e renda. Os dados da tabela 07 também revelam que os números referentes a aquisição de imóveis usados a partir de financiamento do SBPE são bastante superiores em relação aos de aquisição de

imóveis novos (praticamente o dobro para o período). Não é possível comparar os dados dessa tabela com os outros períodos analisados devido a não disponibilidade de dados.

Tabela 7 - Nº de aquisição de imóveis residenciais novos e usados com financiamento do SBPE – Brasil (2003-2014)

ANO	Nº DE IMÓVEIS	
	NOVOS	USADOS
2003	7.023	12.593
2004	15.109	13.698
2005	8.093	18.182
2006	12.679	55.666
2007	21.148	85.596
2008	32.662	104.035
2009	41.664	121.984
2010	57.915	161.034
2011	91.446	172.880
2012	102.248	180.222
2013	121.680	212.685
2014	152.670	213.601
TOTAL	664.3337	1.352.176
TOTAL (NOVOS+USADOS)	2.016.513	

Fonte: Adaptado de CBIC, 2015

A criação do Programa de Aceleração ao Crescimento – PAC 1 - em 2007 trouxe novidades para a questão habitacional. Mesmo sendo um programa cujo objetivo é implantar grandes obras de infraestrutura, “[...] incluiu entre seus componentes um programa de caráter social, a Urbanização de Assentamentos Precários” (BONDUKI, 2009, p. 11). Para isso, inserido no conjunto de políticas do PAC 1, foi criado em 2009 o Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV 1. Seu funcionamento não seguiu a lógica criada pelas políticas anteriores, ou seja, ele não contemplou todos os eixos considerados indispensáveis no PlanHab, mas isso não significa negar sua importância. Na verdade, os pontos contraditórios entre o PlanHab e o PMCMV, encontrados neste último são “[...] ausência de instrumentos para enfrentar a questão fundiária; [...] os problemas de localização dos novos

empreendimentos; [...] a grande escala dos empreendimentos; [...] e a baixa qualidade arquitetônica e construtiva dos empreendimentos [...]” (CARDOSO et. al., 2013, p. 44). Além disso, o programa MCMV não considera a participação popular para realização dos projetos habitacionais e, de acordo com Neto, Moreira e Schussel (2012), há um notável descompasso entre a Política Nacional de Habitação e o PMCMV.

Também é possível ver críticas e análises dos pontos negativos do PMCMV em Krause, Balbim e Neto (2013), Romagnoli (2013) e Hirata (2009). Nestes, há certa concordância de que um dos principais (se não o principal) pontos negativos do programa referido é o reforço à segregação residencial devido à localização dos empreendimentos do programa ser normalmente distantes do centro e muitas vezes não contíguos com a malha urbana principal. No entanto, em Carvalho (2015, p. 150) há a opinião de que “[...] a associação direta entre o PMCMV e a fragmentação/periferização precisa ser relativizada [...]”. Tal autor afirma isso a partir de um estudo sobre o PMCMV que considerou uma amostra de análise e, entre outras questões, buscou responder à seguinte pergunta: “É possível afirmar que o PMCMV tem contribuído para acentuar o quadro de fragmentação/dispersão do contexto urbano das cidades brasileiras?” (CARVALHO, 2015, p. 150). Parte da resposta do autor para essa pergunta é de que

[...] Há variações de desempenho na amostra, mas não é possível reputar ao programa a piora de um quadro de descontinuidade urbana que vem sendo uma característica das cidades do país há décadas (CARVALHO, 2015, p. 150).

É preciso deixar claro que, no presente momento dessa pesquisa, o foco é entender e analisar os programas de habitação e não a execução dos mesmos nas cidades brasileiras. Assim, ao abordar o MCMV, por exemplo, o objetivo é analisar a concepção, as ideias e o projeto, e não os problemas de sua implementação, por exemplo, ou seja, os pontos positivos e negativos da execução do MCMV serão abordados em item específico e considerando o recorte espacial, que é a cidade de Londrina-PR. Sobre estudos da implantação de empreendimentos do MCMV em algumas cidades, ver Rolnik (2015), Cunha (2014), Araújo (2013) e Rodrigues (2015).

É indispensável entender a conjuntura econômica da época para explicar a falta de continuidade das políticas públicas e assim, compreender as razões das mudanças de objetivos do PMCMV em relação às políticas habitacionais anteriores, especialmente o PlanHab. É possível afirmar que, no período de 2003 a 2014, a política habitacional privilegiou majoritariamente a construção e aquisição de imóveis novos e usados.

Sem querer aprofundar a análise sobre a gestão dos presidentes Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff², interessa saber algumas características e resultados do período de governança por eles responsável.

Considera-se importante, para a pesquisa atual, destacar que os índices de emprego e o crescimento real do PIB se apresentam consideravelmente melhores nesses governos, em relação aos apresentados na década de 1990, além de ser positivo o aumento do poder de compra das camadas de população com renda mais baixa, resultado, entre outros fatores, da diminuição da desigualdade social. Esses fatores contribuíram para a efetivação de políticas habitacionais e para o aumento do número de moradias construídas a partir do poder público em relação ao período imediatamente anterior.

Isso foi resultado de uma política que, apesar de não romper exatamente com as estruturas vigentes até então, logrou êxito na diminuição da pobreza e da desigualdade. Ou seja, a chegada de Lula a Presidência da República não levou ao fim a relação de exploração e opressão capitalista, como alguns imaginavam acontecer partindo-se da análise da história do PT e de Lula, muito menos o Congresso Nacional e as demais instituições do Estado se alteraram (SINGER, 2012), sendo necessário o estabelecimento de alianças que buscaram conciliar os anseios de diferentes classes.

Assim, a política econômica foi competente em alterar as condições sociais de boa parte dos brasileiros, e ao mesmo tempo favoreceu a acumulação capitalista (MATTOSO, 2013). Para esse mesmo autor,

O conjunto de programas e ações do Estado, tais como os de garantia de renda (seguridade social e Bolsa Família, por exemplo), de garantia de bens e serviço (saúde, água, luz, entre outros) e de regulação (como o salário-mínimo), mesmo que ainda demandando melhor articulação, conformou

² Sobre críticas ao governo Lula, ver Boito Jr (2006), Gonçalves (2010), Marques e Mendes (2007), Morais e Saad-Filho (2011) e Krein, Santos e Nunes (2011).

uma maior mobilização de recursos fiscais e uma nova política social, capazes de enfrentar a pobreza e a desigualdades endêmicas e favorecer a ampla recuperação do mercado interno (MATTOSO, 2013, p. 115).

Portanto, mesmo não rompendo com as elites e, na verdade, contribuindo para seu *status* privilegiado, mantendo e favorecendo a acumulação capitalista com a exploração do trabalhador, as políticas de distribuição de renda, de seguridade social e de valorização do salário mínimo, principalmente, conseguiram fazer melhorar a situação da pobreza e desigualdade no país, e também recuperar amplamente o mercado interno, apresentando também melhores índices de aumento real do PIB e de taxa de desemprego, em relação à década de 1990. Isso foi conseguido, conforme já mencionado, por meio de um governo que logrou alianças estratégicas, conciliando interesses de classes.

De acordo com Visentini (2013, p. 112), “A campanha de combate à fome representa o elemento simbólico que sinalizou a construção de um modelo socioeconômico alternativo, respondendo a crise da globalização neoliberal” (VISENTINI, 2013, p. 112).

Esse conjunto de fatores resultou numa estrutura político-econômica denominada por Filgueiras (2006), Marcelino e Pereira (2011) e Sader (2011) como pós-neoliberal. De acordo com Filgueiras (2006, p. 179), “o neoliberalismo se expressou num programa político-econômico específico no Brasil”, não se enquadrando exatamente como neoliberal, mas não se afastando completamente dos preceitos deste, apresentando características tanto do Estado do bem-estar social, quanto do Estado minimizado.

Nesse sentido, de acordo com Singer (2012), ao mesmo tempo em que o governo de Lula apresenta características neoliberais, já que tem aceitação e sustentáculo das elites, e realiza projetos condizentes aos intentos de setores da classe dominante, concomitantemente, realiza políticas sociais e obtém êxito na diminuição dos índices das desigualdades, características essas comuns à social democracia. Para Singer (2012, p. 181), “[...] não há na história brasileira estatisticamente documentada desde 1960, nada similar a redução da desigualdade de renda observada”.

No mesmo sentido, Sader (2011, p. 125) afirma que

[...] a prioridade das políticas sociais ao invés da do ajuste fiscal e a prioridade dos processos de integração regional em lugar dos Tratados de Livre Comércio com os Estados Unidos. São essas as duas características comuns aos governos latino-americanos que podemos caracterizar como pós-neoliberais E o caso da Venezuela, do Brasil, da Argentina, do Uruguai, da Bolívia e do Equador [...] (SADER, 2011, p. 125).

Assim, Marcelino e Pereira (2011, p. 5) defendem que, para a realidade brasileira, é concebível usar o conceito “pós-neoliberal”, e justificam isso ao dizer que

[...] não é possível afirmar que Lula é mero continuísmo de FHC. Embora os princípios macroeconômicos que orientaram a política econômica anterior não tenham sido alterados, e na essência permaneçam os mesmos, e inegável que com Lula o Estado assume um novo papel na sua relação com as burguesias e com a sociedade civil dinamizando as contradições do capitalismo brasileiro e regional. O lulismo adota uma espécie de pós-neoliberalismo pro-capital construindo um novo pacto de classes em torno da gigantesca remuneração dos capitais financeiros, extenso favorecimento ao agronegócio, maior investimento dos setores de infraestrutura, mecanismos de renda mínima para a população mais pauperizada impulsionando o mercado interno e a meritocracia do consumo além de estimular a criação de diversos aparelhos privados de hegemonia das entidades autodenominadas ONG's suspendendo a politização dos conflitos sociais gerados pelas contradições desse capitalismo pós-neoliberal. Essa forma de pós-neoliberalismo não pode ser caracterizada nem como reformista. As reformas que ocorrem, como da Previdência Social, Serviço Florestal Brasileiro, ProUni e as Parcerias Público-Privado não privatizam completamente, mas estimulam o setor privado de novas maneiras. Além de não enfrentar o bloco dominante, o “pós-neoliberalismo lulista” representa uma saída com sucesso para o capital ao conseguir ampliar os espaços de financeirização, acumulação e expropriação das frações da burguesia com a crescente desmobilização política da sociedade civil pela inserção de camadas pauperizadas da população no mercado com o acréscimo do crédito e do consumo (MARCELINO e PEREIRA, 2011, p. 5).

O ano de 2008 marca o auge da crise financeira deflagrada nos EUA, mas que não teve maiores consequências negativas para o Brasil, principalmente devido às ações do governo federal. Uma dessas ações foi a criação do PMCMV, que não objetivou somente tratar ou refletir na questão habitacional, mas acelerar investimentos que representassem criação de empregos e dinamismo no setor da construção civil, ou seja, pode ser considerado uma “[...] ação emergencial anticíclica de apoio ao setor privado para evitar o desemprego” (BONDUKI, 2009, p. 12). No entanto, é muito simplista por parte do autor resumir tais políticas dessa forma, tratando-as como emergenciais, afinal de contas o número de novas moradias e os recursos investidos na questão habitacional é significativo. Isso atesta

a importância do PMCMV para o quadro habitacional brasileiro, mesmo considerando as críticas que se faz e seus pontos negativos.

O fato é que “[...] os objetivos de combater a crise, estimulando a economia, e os objetivos de combater o déficit habitacional” (CARDOSO; ARAGÃO, 2013, p. 44) se mostraram distintos entre si, de modo que, se o único objetivo fosse a questão da moradia (principalmente de interesse popular) os problemas diagnosticados pelo PlanHab e os objetivos traçados por ele, teriam sido levados mais em conta na criação do Programa Minha Casa Minha Vida. Assim, pode-se dizer que a criação do PMCMV buscou atingir dois objetivos distintos, um de atacar a problemática habitacional, e outro de reagir á crise econômica por meio da dinamização da indústria da construção civil.

De acordo com Santos e Duarte (2010, p. 15), esse programa “[...] passou a estar cada vez mais identificado com um plano de apoio a construção civil, com grande repercussão no setor e conseqüente incremento das relações negociais, resultando em aumento de oferta e de preços dos imóveis”.

Desta forma, pode-se dizer que os pontos negativos citados anteriormente poderiam ser evitados ou ao menos minimizados se as propostas do PlanHab tivessem sido adotadas no PMCMV. Com relação aos problemas de localização dos empreendimentos do PMCMV, Maricato (2009, p. 12) concorda e complementa dizendo que

Está de novo se pensando em coisas muito grandes, em megacojuntos – o formato preferido das construtoras e empresas imobiliárias, quando há tanto espaço vazio, mal-aproveitado ou passível de retrofit nas áreas centrais das grandes cidades [...] Todos esses investimentos – para lá de bem vindos – vão ser jogados na nossa cultura patrimonialista de administração do solo [...]

De acordo com Bonduki, (2009, p. 13), o PMCMV

[...] não adota o conjunto das estratégias que o PlanHab julgou indispensável para equacionar o problema habitacional, sobretudo nos eixos que não se relacionavam com aspectos financeiros; em consequência, aborda-o de maneira incompleta, incorrendo em grandes riscos, ainda mais porque precisa gerar obras rapidamente sem que se tenha preparado para isso.

Portanto, o mesmo governo que chegou a elaborar um Plano Nacional de Habitação considerado bastante completo (no sentido de conter diversos mecanismos de combate ao déficit habitacional e de possibilitar o acesso à moradia para todos) instituiu um programa que desconsiderou, inclusive, avanços históricos como a participação popular, na sua elaboração. Não se pode dizer, por exemplo, que não se sabia da extrema complexidade da questão habitacional ou então se queixar da não obtenção de resultados mais significativos com relação à diminuição do déficit habitacional. Com relação a isso, Cardoso et. al. (2013, p. 47) dizem que

A opção adotada no caso da política habitacional [...] parece ter sido mais pautada pela urgência em flexibilizar o acesso aos recursos, o que garantiria a sua eficácia dentro do ponto de vista dos efeitos econômicos anticíclicos pretendidos, do que pela necessidade de garantir sua eficácia especificamente do ponto de vista dos objetivos habitacionais.

O resultado disso é que a segregação espacial é mantida com a localização dos empreendimentos normalmente distante dos equipamentos coletivos, resultando em aumento do preço da terra, que pode significar a transferência do subsídio para especulação imobiliária (BONDUKI, 2009).

No entanto, essas críticas não desfazem os pontos positivos das políticas habitacionais institucionalizadas a partir de 2003, inclusive o PMCMV. No ano de 2011 o PAC e o PMCMV entram em sua segunda fase de implantação, sendo por isso, denominados PAC 2 e PMCMV 2.

Destacam-se resultados bastante expressivos destes programas, principalmente em termos quantitativos. Ao considerar as duas fases de implantação (PMCMV 1 e 2) até Dezembro de 2014, o PMCMV

[...] concluiu empreendimentos no valor de R\$ 449,7 bilhões, entregando 1,87 milhão de moradias. São mais de sete milhões de pessoas beneficiadas [...] As contratações somam, ao todo, 3,7 milhões de unidades, das quais 2,8 milhões de moradias contratadas no MCMV 2. (BALANÇO-PAC2, 2014, p. 192).

Também de acordo com o Balanço do PAC 2, “Os empreendimentos concluídos do Programa Minha, Casa Minha Vida foram responsáveis pela criação de 1,2 milhão de empregos diretos”, o que revela o êxito do objetivo de dinamizar a economia e gerar empregos

Nota-se que o número médio de unidades entregues por ano é superior a 300 mil, algo inédito na história do país. É preciso dizer também que o Sistema Nacional de Poupança e Empréstimo também foi responsável pelo financiamento de um grande número de moradias, inclusive ultrapassando o valor previsto entre 2011 e 2014, em 62%, para esse mesmo período (BRASIL, 2014, p. 160).

Conforme já mencionado, a Urbanização de Assentamentos Precários também é parte integrante das políticas em tela, e tem como principal objetivo

[...] apoiar estados, Distrito Federal e municípios nas intervenções necessárias à regularização fundiária, segurança, salubridade e habitabilidade de população localizada em área inadequada à moradia ou em situações de risco, visando a sua permanência ou realocação, por intermédio da execução de ações integradas de habitação, saneamento ambiental e inclusão social (BRASIL, 2014).

Entre 2007 e 2009, em Urbanização de Assentamentos Precários, foram contratados 3.151 empreendimentos, somando R\$ 20,5 bilhões (BRASIL, 2014).

Esses empreendimentos têm execução média de 65%. Foram concluídos 1.496 empreendimentos que beneficiam mais de 129 mil famílias. A partir de 2011, o PAC 2 contratou 432 novas ações em assentamentos precários, que totalizam investimentos de R\$ 12,6 bilhões, que beneficiarão 590 mil famílias, em 345 municípios de 26 estados (BRASIL, 2014, p. 160).

Portanto, apesar das críticas feitas aqui, que são necessárias e importantes, afirma-se que os resultados das políticas habitacionais institucionalizadas a partir de 2003 são bastante positivos, principalmente ao levar em conta os aspectos quantitativos. Nota-se grande montante de recursos investidos a fundo perdido, pela União e grande número de unidades entregues pelo governo federal, mesmo antes do PMCMC, mas especialmente depois da criação desse programa, além de um número alto de financiamentos pelo SBPE e também uma considerável quantidade de famílias beneficiadas pela urbanização de assentamentos precários. Com relação aos aspectos negativos, ressalta-se o não enfrentamento das questões fundiárias pelo PMCMV, a questão da localização dos conjuntos habitacionais, que mantém a lógica da segregação socioespacial e da especulação e valorização imobiliária.

Nesse contexto, é também importante abordar sobre o papel crucial que o crédito cumpre na economia, pois é fundamental ao financiamento do consumo das famílias e de investimento aos setores produtivos. Assim, é preciso diferenciar o

crédito para pessoas físicas e para pessoas jurídicas: o primeiro é direcionado para o consumo das famílias e o segundo para o investimento de empresas. Ambos são importantes, pois articulam-se diretamente com a dinâmica da economia tanto pelo crescimento do consumo, para investimentos que impulsionam um círculo virtuoso do desenvolvimento.

De acordo com DIEESE (2014), a ampliação do mercado de crédito pela qual passou o Brasil em período recente, é elemento importante para o entendimento do crescimento da economia. Nesse sentido, a relação crédito/PIB pode ser relevante para as mais diversas análises econômicas. Tal relação era de 23,8% em dezembro de 2002, subindo para 55,8% em fevereiro de 2014. Quando se verificam os dados apresentados pelo Dieese (2014), evidencia-se que em 2008, após eclosão da crise financeira mundial, a oferta de crédito no Brasil foi reduzida pelos bancos privados, passando a ser ampliada pelos bancos públicos, principalmente por meio dos financiamentos aos setores industrial, agrícola e habitacional. Isso foi parte integrante da estratégia do governo federal para enfrentar a crise econômica internacional (DIEESE, 2014).

Nesse contexto, o crescimento da relação crédito/PIB, aconteceu principalmente pela expansão do crédito direcionado (quando as instituições são obrigadas a aplicar o crédito em determinadas linhas, em função de leis ou regulamentações com taxas de juros subsidiadas). A proporção do PIB correspondente ao crédito com recursos livres passou de 23,76% em 2008, para 31,4% ao final de 2014. Já a porcentagem do PIB que corresponde ao crédito com recursos direcionados, teve significativa elevação, passando de 11,71% para 25,1% no mesmo período.

Entre os setores que foram alvos do crédito direcionado, destacam-se o imobiliário, rural e aqueles com recursos do BNDES (DIEESE, 2014). De acordo com esse órgão, “uma das modalidades que mais se expandiu nos últimos anos, tornando-se um dos pilares do crescimento do crédito no país, foi o crédito imobiliário” (DIEESE, 2014, p. 15).

É bastante relevante para as análises realizadas nessa pesquisa, o crescimento do crédito para aquisição e financiamento imobiliário. Segundo o (DIEESE, 2014, p. 15) “[...] o volume do saldo da carteira de crédito direcionado para aquisição e financiamento imobiliário cresceu 5,7 vezes (474,8%) entre 2008 e 2013, segundo dados do Banco Central”.

O DIEESE (2014, p. 16), ainda afirma que:

Vários fatores influenciaram esse crescimento substancial do crédito habitacional, como o aumento da renda das famílias, a estabilidade econômica, a entrada e maior atuação dos bancos privados nessa modalidade de crédito, uma vez que grande parte destes financiamentos era realizada pelos bancos públicos, principalmente a Caixa Econômica Federal, que detém atualmente 68,5% de participação no crédito imobiliário total, além do incentivo do governo aos programas de aquisição da casa própria, como o “Minha Casa, Minha Vida”. Vale ressaltar que o governo teve participação ativa na expansão do crédito imobiliário, sendo um dos principais agentes de fomento ao setor por meio do direcionamento do crédito a taxas de juros reguladas.

Com relação ao crédito imobiliário, o maior crescimento de sua oferta foi o destinado à pessoa jurídica, ou seja, para construtoras e incorporadoras responsáveis pela construção dos conjuntos habitacionais, principalmente, os integrantes do PMCMV.

Assim, em virtude do crescimento significativo do volume de crédito direcionado ao setor imobiliário, a relação Crédito Imobiliário/PIB também aumentou. Essa relação era de 1,84% em janeiro de 2008, passando para 2,32% em 2009 e alcançou expressivos 8,22% em dezembro de 2013 (DIEESE, 2014).

Considera-se que essa relação é positiva para o setor habitacional, mesmo com as críticas que se faz ao fato de boa parte dos recursos serem direcionados para as grandes empresas (principalmente da construção civil), conforme já abordado nessa pesquisa.

A partir desses dados, é possível notar que há concordância do período de expansão do crédito imobiliário com o período que se inicia com a criação do PMCMV.

Diante do que foi abordado nesse capítulo, entende-se ser necessário tratar sobre o papel do Estado na questão habitacional, principalmente em relação à produção dos conjuntos habitacionais.

Nesse sentido, afirma-se que a atuação do Estado é resultado dos interesses de diversas classes sociais (HARVEY, 1982). Isso é bastante evidente na produção dos conjuntos habitacionais, pois, ao mesmo tempo em que possibilita o acesso à moradia para a classe trabalhadora, corresponde aos anseios de incorporadoras, construtoras e do mercado imobiliário. Assim, a implantação dos conjuntos habitacionais evidencia um conflito básico, que é o “[...] o interesse daqueles que

precisam de uma moradia para viver e aqueles que lucram com sua provisão” (MARICATO, 2009, p. 36). Mas pode haver também outros interesses divergentes, como por exemplo, entre promotores e construtores, entre a força de trabalho e os construtores, entre todos os agentes que compõem o capital imobiliário e a política macroeconômica (MARICATO, 2009).

Assim, a atuação do Estado reflete a gama de interesses conflituosos e a disputa pela obtenção de salários, rendas, juros e lucros. “Essas lutas e conflitos definirão as mudanças ou não na estrutura de provisão da habitação” (MARICATO, 2009, p. 42). Isso é claro ao analisar a criação dos Planos Diretores Municipais, principalmente na forma que são elaborados atualmente, considerando a participação popular. Os diversos agentes produtores do espaço urbano buscam ao máximo terem seus anseios correspondidos e transformados em lei por meio desses planos. Neles, o poder público direciona a expansão urbana, define a lei de ocupação e uso do solo e assim define áreas de menor e maior valorização imobiliárias.

Ao implantar um conjunto habitacional, o Estado pode corresponder aos interesses de diversos grupos e em medidas diferentes. Se conjunto habitacional for localizado em área distante da malha urbana principal e, assim criar vazios urbanos, contribuirá para o aumento do preço da terra, o que é bom para os proprietários fundiários. Se a implantação de um conjunto habitacional é realizada com a construção das casas por empreiteiras, estas se beneficiam, pois a atuação do Estado possibilitou “[...] tornar solvável a produção de residências para satisfazer a demanda não solvável” (CORRÊA, 1989, p. 25). Em todos esses casos, está se facilitando o acesso á moradia para a classe trabalhadora, mas ao mesmo tempo pode contribuir para a segregação socioespacial e para o aumento do preço da terra que, por sua vez, acaba dificultando o acesso ao solo para a população de menor renda.

Essa atuação do Estado na produção dos conjuntos habitacionais pode ser considerada perversa, mas, conforme aponta Corrêa (1989, p. 26), “Sua atuação tem sido complexa e variável tanto no tempo como no espaço, refletindo a dinâmica da sociedade da qual é parte constituinte”.

Harvey (1982) aponta que os principais conflitos que emergem da produção do espaço urbano são:

[...] 1) uma facção do capital que procura a apropriação da renda, quer diretamente (como os proprietários de terra, as empresas imobiliárias, etc.) ou indiretamente (como os intermediários financeiros ou outros que investem em propriedades simplesmente visando uma taxa de retorno); 2) uma facção do capital procurando juros e lucro através da construção de novos elementos no meio construído (os interesses da construção); 3) o capital "em geral" que encara o ambiente construído como um dreno para o capital excedente e como pacote de valores de uso e com vistas ao estímulo da produção e acumulação de capital; 4) a força de trabalho que se utiliza do ambiente construído como um meio de consumo e como meio de sua própria reprodução" (Harvey, 1982, p. 6).

As possibilidades que o Estado tem em corresponder ou não, e em medidas diferentes, aos diversos interesses conflitantes expostos, por meio da construção de conjuntos habitacionais, são imensas. Ou seja,

O Estado pode participar diretamente na produção, como também pode financiar e contratar a construção. Ele é ainda, em geral, o agente regulador da terra, das relações trabalhistas, das regras do financiamento privado, além de poder promover a implantação da infraestrutura e abrir novos espaços para o investimento imobiliário privado em acordo com proprietários de terra. A construção de novas centralidades urbanas, como resultado de um pacto entre o capital imobiliário e a aplicação dos fundos públicos, tem também sua face simbólica, marcada pelo luxo e distinção, e ocorre em praticamente todas as grandes cidades.

Diante disso, torna-se bastante importante a análise do papel desempenhado pelo Estado na provisão de moradias, principalmente para a população de menor poder aquisitivo, não sendo correto estabelecer generalizações com relação ao espaço e ao tempo das ações desenvolvidas pelo poder público.

De acordo com Gomes (2005, p. 9),

É inegável [...] que a intervenção do Estado em termos de habitação de interesse social, possibilita algumas condições para a constituição de uma cidadania real, embora através dessa intervenção se reproduza a oposição entre dominantes e dominados de forma mais complexa, compreendendo uma participação subordinada dos dominados. [...] Todavia, a construção de moradias para os segmentos mais empobrecidos da população, ainda que não transforme sua condição social, lhes possibilita uma melhoria de vida.

Portanto, parece estar claro que a atuação do Estado dificilmente corresponderá a um só determinado interesse, ou será voltado para cumprir unicamente aos anseios de uma determinada classe. Isso é válido também para as ações do poder público na produção dos conjuntos habitacionais.

3 HABITAÇÃO E O SOLO URBANO COMO MERCADORIA NO SISTEMA CAPITALISTA

Neste capítulo busca-se discutir alguns aspectos que possibilitam entender razões do fracasso das políticas habitacionais brasileiras em prover moradia digna para a população, principalmente a de menor renda. No entanto, isso será feito não mais com o foco nas políticas públicas em si, abarcando também as relações entre o nível de renda da população e as crises econômicas com a questão da (falta de) moradia nas cidades. Ou seja, busca-se entender, à luz de referencial teórico sobre a produção da cidade no sistema capitalista, como o processo da urbanização brasileira criou/recriou desigualdades, reforçou a segregação social e contribuiu com a criação das favelas, loteamentos e ocupações irregulares. Isto significa que parcela da população não consegue atingir rendimento para ter acesso a uma moradia dos programas habitacionais oficiais.

3.1 O ACESSO À TERRA NO SISTEMA CAPITALISTA

É preciso considerar a extrema complexidade que envolve a análise da produção da cidade, e nesta a questão do solo urbano ser propriedade privada e de seu acesso ser dependente de compra e venda ou pagamento de aluguel periódico.

Sabe-se, no entanto, que o sistema capitalista não possibilita que todas as pessoas possuam renda monetária suficiente para garantir o acesso a moradia. Na verdade, o contrário é verdadeiro: o próprio desenvolvimento da economia nesse sistema “[...] tende a manter uma parte da força de trabalho em reserva, o que significa que uma parte correspondente da população não tem meios para pagar pelo direito de ocupar um pedaço do solo urbano” (SINGER, 1985, p. 27). Assim sendo, a propriedade privada da terra é tratada como sendo “[...] um entrave por excelência aos movimentos e desenvolvimento da sociedade urbana” (LEFEBVRE, 1999, p. 152).

Acresce-se a isso o fato de que essa propriedade privada do solo pressupõe a trocabilidade ou permutabilidade, e que possui, portanto, um valor de troca (para além do valor de uso), que se traduz em preço, e como mercadoria, está sujeita às oscilações do mercado imobiliário (SINGER, 1985).

O fato de a terra urbana ser uma mercadoria faz dela possuidora de um valor de uso e um valor de troca, mas é preciso salientar que tal mercadoria possui distinções em relação às demais (RODRIGUES, 1988; TOPALOV, 1979 e SINGER, 1985), afinal, o solo não é fruto do trabalho e também não é reprodutível, ou seja, não se cria nem se reproduz terra a partir do trabalho. Rodrigues (1988, p. 75), afirma que “[...] a terra urbana não é reproduzível. Cada lugar é único e pode ter vários usos, mas não se pode criar um novo pedaço de terra³ (RODRIGUES, 1988, p. 75). Além disso, soma-se o fato de que o uso dessa mercadoria na cidade não a envelhece, não desgasta e não desvaloriza⁴. “Com o passar do tempo a terra não diminui o seu preço, pelo contrário, seu preço é sempre maior. É, sem dúvida, uma especificidade ser uma mercadoria que não envelhece, que não acaba” (RODRIGUES, 1988, p. 72).

É claro que essa afirmação é pensada em termos gerais e não condiz, por exemplo, em situações de catástrofes naturais como em alagamentos onde o valor de determinada área desaparece diante da impossibilidade de uso da mesma. Esse caráter permanente do solo se mostra importante “[...] a tal ponto que é possível comprar-se um terreno com edificação e destruí-la, pois é, muitas vezes, um terreno caro sobre uma edificação barata, - pagou-se pelo terreno que nunca se estraga” (RODRIGUES, 1988, p. 73).

Há ainda outra especificidade do solo urbano enquanto mercadoria, que é o fato dela não circular, ou seja, é uma mercadoria fixa. O que circula é somente o título de propriedade privada referente a ela. Essa característica torna a questão da localização extremamente importante, pois cada terreno possui uma localização diferente de qualquer outro, o que “[...] confere privilégios de monopólio a quem tem o direito de determinar o uso nessa localização” (HARVEY, 1980, p. 130).

Sendo uma mercadoria, mesmo com suas especificidades, torna-se importante analisar a terra urbana enquanto possuidora de um valor de uso e um valor de troca. De acordo com Harvey (1980, p. 135), esses conceitos “[...] assumem significado mais que especial” sendo tema de diversas considerações para os economistas políticos desde o século XIX, prosseguindo até os dias atuais.

³ Salvo as discussões sobre a “criação” de solo a partir dos projetos de aterro, desmonte, etc., como por exemplo, o caso do aterro do Flamengo-RJ e a Baía Sul em Florianópolis-SC.

⁴ Aqui é preciso considerar que a discussão sobre a desvalorização da terra é relativa. A autora está fazendo consideração *sui generis* sobre o preço da terra/solo. Mas, na discussão sobre o preço desta mercadoria no mercado imobiliário, verifica-se que a mesma pode ter seu preço reduzido em razão de elementos como vizinhança, implantação de indústrias, etc.

De acordo com Harvey (1980, p. 131), o valor de uso expressa a “[...] utilidade de algum objeto particular”, enquanto que o valor de troca expressa o “[...] poder de compra de outros bens que a posse daquele objeto transmite”. Ou seja, o valor de uso está relacionado à importância da mercadoria com relação ao seu uso, suas utilidades. Destaca-se no presente trabalho o uso do solo urbano para fins de moradia, afinal “[...] a moradia, em qualquer período histórico, é considerada uma necessidade vital” (RODRIGUES, 1988, p. 49) e “[...] não se pode viver sem ocupar espaço” (RODRIGUES, 1988, p. 65). Portanto, concorda-se que:

Na ótica deste trabalho, a apropriação do espaço urbano é lugar de moradia, necessidade biológica e necessidade social. É a terra e a habitação onde alguns ainda obtêm renda, juros, lucro e outros – a maioria – despedem esforços e dinheiro para obter um abrigo (RODRIGUES, 1988, p. 48).

O valor de troca está relacionado ao valor monetário, ao preço que determinada mercadoria possui. É importante não pensarmos os dois conceitos separadamente, pois na realidade os dois compõem a mercadoria e não fariam sentido um sem o outro. Como diz Harvey (1982, p. 137):

[...] o método marxista de colocar o valor-de-uso e o valor-de-troca em relação dialética entre si merece consideração porque favorece o duplo propósito de soprar vida nova nos estudos geográficos e sociológicos do uso do solo, e de construir uma ponte entre as abordagens espaciais e econômicas dos problemas de uso do solo.

Apoiado em Marx, Harvey (1980, p. 133) reafirma o entendimento de que a mercadoria “[...] é a unidade direta do valor de uso e do valor de troca, e ao mesmo tempo é mercadoria somente em relação a outras mercadorias. O processo de troca de mercadorias é a relação real que existe entre elas”.

Alguns poderão dizer que, para aqueles que possuem somente o lote onde mora, somente se faz presente o valor de uso. Porém, acredita-se que pensar dessa forma seria negar as características da mercadoria no modo de produção capitalista. Mesmo para os possuidores de pequenos lotes, o título de propriedade privada lhes confere a possibilidade de apropriar-se de uma renda, ou seja, “embora os proprietários que tenham uma única casa para moradia, tenham a propriedade como um bem de consumo, esta propriedade também tem em si um valor de troca, que

poderá concretizar-se no momento de venda no mercado” (RODRIGUES, 1988, p. 53).

Ao considerar a produção da cidade como uma produção social e, portanto, resultado do trabalho, Villaça (2001) enfatiza que dois valores são criados: o dos “[...] produtos em si – os edifícios, as ruas, as praças, as infra-estruturas [...]”, e o outro “[...] é o valor produzido pela aglomeração. Esse valor é dado pela *localização* dos edifícios, ruas e praças, pois é essa localização que os insere na aglomeração” (VILLAÇA, 2001, p. 72). Nesse sentido, o autor citado entende a *localização* como um valor de uso da terra, “[...] dos lotes, das ruas, das praças, das praias – valor que, no mercado, se traduz em preço da terra” (VILLAÇA, 2001, p. 72).

Nesse sentido, a localização é capaz de determinar um valor diferenciado a duas áreas parecidas ou idênticas enquanto produtos em si. Destaca-se que o valor de troca, traduzido em preço no mercado, não é determinado somente pela questão da localização, pois “[...] tal como qualquer valor, o da localização também é dado pelo tempo de trabalho socialmente necessário pra produzi-la, ou seja, para produzir a cidade inteira da qual a localização é parte” (VILLAÇA, 2001, p. 72).

Sendo assim, os preços no mercado imobiliário normalmente são determinados pelo que a demanda se dispuser a pagar, e como

[...] a demanda por solo urbano muda frequentemente, dependendo, em última análise, do próprio processo de ocupação do espaço pela expansão do tecido urbano, o preço de determinada área deste espaço está sujeito à oscilações violentas, o que torna o mercado imobiliário essencialmente especulativo (SINGER, 1985, p. 23).

Desse modo, a especulação imobiliária, comum na cidade capitalista, consiste basicamente em deixar determinado terreno ocioso, aguardando a expansão da cidade e o conseqüente aumento da demanda por terras urbanas para auferir maior renda sobre ele, seja mediante aluguel ou com a venda do mesmo. Donos de grandes parcelas da área urbana (contínuas ou não) possuem então o poder de direcionar a expansão da cidade de acordo com seus interesses. Normalmente isso é feito possibilitando ou facilitando a construção de conjuntos habitacionais em áreas mais afastadas da cidade, e mantendo reservas de áreas entre o núcleo principal e esta nova área construída.

Dessa forma, a população que ali foi residir passa a exercer pressão sobre o poder público para a construção e disponibilização de acesso a serviços públicos⁵. Quando isso ocorre, as áreas mantidas em reserva passam a ter seu valor aumentado muitas vezes, pois o preço a que muitos vão se dispor a pagar é bem maior. Ou seja, criam-se vantagens locacionais em determinadas áreas de interesse e a partir daí, consegue-se auferir maior renda da terra.

Com relação a isso, Singer (1985) afirma que “a demanda de solo para fins de habitação também distingue vantagens locacionais, determinadas principalmente pelo maior ou menor acesso à serviços urbanos, tais como transporte, serviços de água e esgoto, escolas, comércio, telefone, etc.” (SINGER, 1985, p. 27). A prática de especulação imobiliária aqui colocada é apenas uma entre muitas formas que os proprietários de terras encontram para conseguir aumentar a renda ou o lucro sobre sua propriedade e foi ilustrada aqui de forma a exemplificar uma das consequências do *status* de mercadoria que a terra urbana/propriedade privada possui no contexto do desenvolvimento da cidade capitalista.

As vantagens locacionais citadas acima (serviços públicos e infraestrutura urbana) não são as únicas capazes de fazer com que muitas pessoas se disponham a pagar muito mais por alguns terrenos em detrimento de outros que, em si, parecem ser idênticos, mas não o são justamente por estarem *num* e não *noutro* lugar da cidade. O “[...] prestígio social da vizinhança” (SINGER, 1985, p. 27) é exemplo disso e, de acordo com esse autor, “[...] decorre da tendência de grupos mais ricos de se segregar do resto da sociedade e da aspiração dos membros da classe média de ascender socialmente” (SINGER, 1985, p. 27).

O acesso a serviços urbanos tende a privilegiar determinadas localizações em medida tanto maior quanto mais escassos forem os serviços em relação à demanda. Em muitas cidades, a rápida expansão do número de seus habitantes leva esta escassez a nível crítico, o que exacerba a valorização das poucas áreas bem servidas. O funcionamento do mercado imobiliário faz com que a ocupação destas áreas seja privilégio das camadas de renda mais elevada, capaz de pagar um preço alto pelo direito de morar. A população mais pobre fica relegada às zonas pior servidas e que, por isso, são mais baratas (SINGER, 1985, p. 27).

⁵ A infraestrutura que era elemento de grandes movimentos sociais para sua implantação em periferia de baixo *status*, tem sido minimamente implantada, a partir de maior rigor na legislação e na fiscalização para aprovação de projetos de loteamentos e/ou conjuntos habitacionais.

Mediante a falta de serviços coletivos e infraestrutura urbana em muitas áreas da cidade, as que possuem essas qualidades adquirem vantagens em relação à localização e, portanto, tem seus preços elevados no mercado. Ao elevar os preços dessas áreas privilegiadas, dificulta-se o acesso ou a permanência da população de menor renda. O “[...] resultado tem sido que a parte da população mais carente de condições adequadas de habitação não é atendida” (SINGER, 1985, p. 28).

Por isso, “[...] as transformações no preço do solo acarretadas pela ação do Estado são aproveitadas pelos especuladores” (SINGER, 1985, p. 34). Isso também não quer dizer que o Estado não tenha responsabilidade na elevação dos preços do solo urbano ou na ineficácia em garantir acesso à moradia para toda população. Apenas afirma-se a relação dialética entre as ações do poder público e a sociedade de mercado, afinal, o Estado “[...] desempenha importante papel na determinação das demandas pelo uso de cada área específica do solo e, portanto, do seu preço” (SINGER, 1985, p. 34). Com isto, retoma-se algo que já foi abordado no presente texto no que diz respeito às políticas públicas do Estado relacionadas à habitação. As políticas habitacionais brasileiras, em geral, foram realizadas de forma que a instalação de equipamentos coletivos não acompanhou o aumento da oferta de novas casas, ou seja, o Estado subsidiou a reprodução da força de trabalho através de planos de habitação popular, porém,

[...] na medida em que tais planos aumentam a demanda solvável pelo espaço para morar sem que a oferta de serviços urbanos cresça na mesma proporção, o preço do solo aumenta, frustrando os objetivos inicialmente propostos (SINGER, 1985, p. 28).

Portanto, a elevação dos preços das áreas da cidade melhor servidas pelos equipamentos coletivos impossibilita seu acesso à uma parte considerável da população. O acesso à moradia nessas áreas depende da renda e do lugar que cada um ocupa na divisão social do trabalho. Isso é o que define o lugar do morador na cidade (RODRIGUES, 1988). “Em última análise, a cidade capitalista não tem lugar para os pobres” (SINGER, 1985, p. 33).

Com isso, nota-se que “[...] o espaço necessário para moradia também conflita com diferentes usos urbanos” (RODRIGUES, 1988, p. 48), ou seja, há uma “[...] concorrência entre as diferentes ‘necessidades’ de moradia, e entre as

necessidades de reprodução do capital e de reprodução da força de trabalho” (RODRIGUES, 1988, p. 48).

Portanto, para se ter o entendimento da questão habitacional é preciso considerar os determinantes do preço da moradia e seus componentes: “[...] a terra e a obtenção de renda, a edificação e a obtenção de lucros, os empréstimos e a obtenção dos juros, os salários pagos aos trabalhadores; a produção social da cidade e da moradia e a apropriação individual (RODRIGUES, 1988, p. 65). Acrescenta-se ainda ação do poder público em oferecer infraestrutura urbana e equipamentos públicos coletivos e a questão da localização.

De acordo com Harvey (1982, p. 32), “O modo de produção capitalista força uma separação entre o trabalhar e o viver ao mesmo tempo que os reintegra de maneira complexa”. Essa complexidade advém justamente do conflito de interesses relacionados ao solo urbano e ao seu uso, e é também evidenciado de forma clara quando:

As lutas em torno do fundo de consumo para o trabalhador, emergem das tensões inevitáveis entre os apropriadores (procurando renda), os construtores (procurando lucro), os financistas (procurando juros) e o trabalho (procurando se opor às formas secundárias de exploração que ocorrem no local de vida) (HARVEY, 1982, p. 41).

Assim, a luta pela moradia é um processo bastante complexo e possibilita “[...] analisar a produção e o consumo do espaço urbano, notadamente porque a produção é social, mas é imputado ao indivíduo a resolução da questão do onde e como morar” (RODRIGUES, 1988, p. 48).

A solução ou a remediação desse problema de onde e como morar, por parte do indivíduo, é muitas vezes, a ocupação. Ou seja, parcela da população que não possui rendimento suficiente para ter acesso à moradia por meios considerados legais, acaba

[...] morando em lugares que, por alguma razão, os direitos de propriedade privada não vigoram: áreas de propriedade pública, terrenos em inventário, glebas mantidas vazias com fins especulativos [...] formando as famosas invasões, favelas, mocambos [...] (SINGER, 1985, p. 33).

Em outras palavras, “[...] quando a compra não é possível, também ocupam-se edifícios ou ocupam-se terras, onde constroem-se barracos – as favelas e as ocupações coletivas” (RODRIGUES, 1988, p. 56).

A especulação imobiliária reforça a dinâmica de segregação e evidencia, ao considerar a propriedade privada da terra, uma grande contradição, pois

Para esta população, que vegeta em favelas ou em vilas operárias, os sistemas de transporte, de comunicações, de saneamento, etc., são inacessíveis em maior ou menor grau, ao passo que áreas vagas, que facilitaríamos este acesso, lhe são vedadas pela barreira da propriedade privada do solo urbano (SINGER, 1985, p. 35).

Portanto, “[...] a despeito da especulação imobiliária, as favelas se revelam, pelo menos por enquanto, um relevante meio de acesso à moradia para as camadas mais desfavorecidas das metrópoles brasileiras” (GONÇALVES, 2009, p. 239).

Em verdade, essa realidade pode ser vista em todo território nacional, não sendo caso específico das grandes cidades. Nesse sentido, Rolnik (2006, p. 199) diz que “[...] a ilegalidade [...] é uma das marcas da cidade brasileira, para além das metrópoles”, ou seja, o processo de formação de ocupações e loteamentos irregulares não é uma exclusividade das metrópoles ou das grandes cidades. Este fato é evidenciado com a pesquisa Perfil Municipal (IBGE, 2001), que mostra que os assentamentos irregulares estão presentes em quase 100% das cidades com mais de 500 mil habitantes e em 80% das cidades entre 100 mil e 500 mil, além de estarem presentes também em 30% daquelas com menos de 20 mil habitantes.

Essa dinâmica não é recente, e o processo de formação de favelas e ocupações irregulares, de forma geral, faz parte do processo de urbanização brasileira. Ou seja,

No Brasil, onde jamais o salário foi regulado pelo preço da moradia, mesmo no período desenvolvimentista, a favela ou o lote ilegal combinado à autoconstrução foram parte integrante do crescimento urbano. O consumo da mercadoria habitação se deu, portanto, em grande parte, fora do mercado marcado pelas relações capitalistas de produção (MARICATO, 1995, p. 3).

Diante do quadro e da dinâmica referente à questão habitacional colocada até aqui, é preciso dispor de mecanismos e de formas para se lidar com isso. A regularização fundiária urbana é uma dessas formas e apresenta bastante variedade

nos processos realizados. E é justamente sobre ela que tratará o item 3.3. Antes dele, a próxima parte do texto tratará da questão da função social da propriedade urbana e a legislação relacionada á ela.

3.2 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E O ESTATUTO DA CIDADE

No âmbito jurídico, houve grandes avanços no que diz respeito a função social da propriedade urbana e ao direito á cidade. No entanto, conforme se pretende evidenciar, esse avanço da legislação brasileira não se efetivou na prática, ou seja, a função social da propriedade não está sendo cumprida e o direito à cidade também não. Há algumas explicações para isso ocorrer. Explorar isso é um dos objetivos da presente pesquisa, no intuito de buscar entender motivos de ainda haver a formação de ocupações irregulares e favelização nas cidades e, conseqüentemente, ser necessária a efetivação de processos de regularização fundiária.

Desde a constituição de 1988, está previsto o cumprimento da função social da propriedade urbana, estabelecendo, no art. 182, § 2º, que “A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor” (BRASIL,1988). Nota-se que o texto não especifica exatamente o que seria a ordenação da cidade, mas delega ao plano diretor municipal realizar essa definição. Assim, o direito á propriedade imobiliária é garantido desde que cumprida sua função social “que por sua vez é aquela determinada pela legislação urbanística, sobretudo no contexto municipal” (FERNANDES, 2002, p.11). Assim, apesar de “exigir da propriedade urbana, e da própria cidade, o cumprimento de sua “função social”, o texto constitucional elegeu o plano diretor municipal “como paradigma dessa obrigação” e, com isso, “represou sua eficácia ao remeter a aplicação das penalidades instituídas à regulamentação em lei federal” (BASSUL, 2002, p.20).

Somente em 2001, com a promulgação do Estatuto da Cidade, que o artigo da constituição citado anteriormente, e também o art. 183 (que versa sobre o mesmo assunto), são regulamentados. Portanto, a Lei 10.257/01, conhecida como Estatuto da Cidade, “estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (Cap. I, art. 1º, par. único), além de

dispor que “a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno funcionamento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana [...]” (BRASIL, 2001, art. 2º).

Há pontos positivos e negativos a serem destacados em tal legislação, conforme apontam Rodrigues (2010), Stefaniak e Stefaniak (2011), Maricato (2013) e Rolnik (2001). No entanto, desde já se salienta que o não cumprimento da função social da propriedade não está relacionado exclusivamente a esses pontos, mas de outras questões externas à legislação, conforme defendem Harvey (2008; 2013), Maricato (2013), Kapp (2012), e por isso o objetivo central da presente análise não é somente a legislação em si, mas essas questões externas à ela que impedem, até o momento, o seu cumprimento pleno.

Como já mencionado, já na Constituição Federal de 1988 é previsto o cumprimento da função social da propriedade como requisito para sua legitimação. No entanto, esse ponto, assim como todo o capítulo de política urbana inserido na constituição, é visto por Rodrigues e Stefaniak e Stefaniak como meramente programáticos, pois não propiciaram efetiva aplicação. Esses autores também concordam sobre as alterações trazidas pela promulgação do Estatuto da Cidade no sentido de que essa lei proporcionou maior aplicabilidade e efetividade dos direitos previstos na Constituição Federal de 1988, ao regulamentar seus artigos 182 e 183.

Logo em seu artigo inicial, o Estatuto da Cidade dispõe o seguinte: “serão estabelecidas normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e de bem estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (BRASIL, 2001). A partir disso, Stefaniak e Stefaniak afirmam que

[...] a principal função do Estatuto da Cidade é estabelecer as linhas mestras e as regras jurídicas mais gerais da política urbana de caráter nacional e que possam ser aplicadas uniformemente por todos os entes públicos, não podendo violar a autonomia dos Municípios e, também dos Estados, que tem competência material e legislativa sobre questões relacionadas ao desenvolvimento urbano das regiões metropolitanas.

Em seu artigo 2º, a lei em tela estabelece o objetivo geral da política urbana, que é “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana” (BRASIL, 2001), e estabelece algumas diretrizes gerais para realização deste objetivo. Nessas diretrizes, estão incluídos

[...] a garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer [...] **ordenação e controle do uso do solo** [...] justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização [...] adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais; [...] **regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;** [...] simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais [...] (BRASIL, 2001, grifo nosso).

Portanto, a partir das diretrizes mostradas aqui, e das demais, inclusas em tal legislação, é possível vislumbrar o objetivo de alterar a dinâmica excludente da produção do espaço urbano nas cidades brasileiras. De acordo com Stefaniak e Stefaniak e Stefaniak (2011, p. 17), as diretrizes gerais estabelecidas no Estatuto da Cidade

[...] são balizadas pelos princípios constitucionais da função social da cidade e da propriedade urbana, princípio do acesso justiça e a regularização fundiária, do direito a sustentabilidade ambiental e bem estar social, da gestão democrática e participativa do Estado, do princípio da igualdade e ao princípio fundante da ordem jurídica e social da república, o da dignidade humana.

É a partir dessas diretrizes que tal legislação criou/definiu alguns instrumentos jurídicos e regulamentou outros que já estavam presentes no texto constitucional de 1988, como por exemplo, a desapropriação de interesse social e a tributação progressiva de caráter extrafiscal.

De fato, as principais inovações trazidas pelo Estatuto da Cidade são as regulamentações dos instrumentos já contidos anteriormente na legislação e a criação de outros, com vista a combater a especulação imobiliária e promover/facilitar a regularização fundiária urbana.

No entanto, conforme apontam Stefaniak e Stefaniak (2011, p. 18),

[...] do ponto de vista textual a questão do acesso à moradia não integra nenhum dispositivo específico deste diploma legal, bem como inexistem instrumentos previstos que diretamente impliquem na execução de programas habitacionais que busca suprir o déficit habitacional dos municípios.

Isso se deve, principalmente, ao fato de que “a política habitacional está descolada da política urbana” (STEFANIAK; STEFANIAK, 2011, p. 18), pois, ao mesmo tempo em que a responsabilidade de execução das políticas de desenvolvimento urbano é do município (segundo o artigo 182 da Constituição de 1988), no que diz respeito à jurisdição específica da política habitacional, a incumbência é dos entes federativos, “sendo que neste aspecto, a prevalência dos programas patrocinados pela União, quase sempre dissonante com as diretrizes previstas no Estatuto da Cidade [...]” acaba por implicar “[...] em uma divergência concreta entre a política de desenvolvimento urbano e a política habitacional, em especial no que concerne a oferta de moradias para as populações de baixa renda” (STEFANIAK; STEFANIAK, 2011, p. 18-19).

Portanto, apesar de conter avanços importantes, o Estatuto da Cidade não contém mecanismo específico que implique na execução de programas habitacionais. Mas isso não quer dizer que os instrumentos inseridos em tal legislação não contribuam para o acesso à moradia digna, que,

[...] a luz do Estatuto da Cidade, deve ser compreendida sob dois aspectos que vão atacar diretamente as causas do desenvolvimento urbano excludente: o mercado imobiliário especulativo e a regularização fundiária urbana (STEFANIAK; STEFANIAK, 2011, p. 19).

Com isso, esses autores querem dizer que os instrumentos “Do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios”, “Do IPTU progressivo no tempo” e “Da desapropriação com pagamento em títulos” (para fins de interesse social) (BRASIL, 2001), todos criados ou regulamentados pelo Estatuto da Cidade, possibilitam combater a especulação imobiliária e, assim, podem facilitar o acesso à terra e à moradia e também a realização de processos de regularização fundiária (ROLNIK, 2001), (STEFANIAK; STEFANIAK, 2011) e (SAULE JÚNIOR, 2001).

Já com relação à regularização fundiária, especificamente, considera-se que os avanços trazidos pelo Estatuto da Cidade seriam, principalmente, os instrumentos “Da usucapião especial de imóvel urbano” e “Da concessão de uso especial para fins de moradia”, este último acabou sendo vetado no Estatuto da Cidade e regulamentado, posteriormente, pela Lei Federal 2.220, também de 2001 (STEFANIAK; STEFANIAK, 2011), mas estes não são os únicos relacionados à essa questão. Além desses, Saule Júnior e Rolnik (2001) indica os seguintes

instrumentos que podem ser utilizados para a promoção da regularização fundiária: “zonas especiais de interesse social”, “direito de superfície”, “direito de preempção” e “operações urbanas consorciadas”, todos inseridos no inciso V do Art. 4º da Lei 10.257 de 2001.

Relacionado a isso, Rolnik (2001, p. 5) afirma que

As inovações contidas no Estatuto situam-se em três campos: um conjunto de novos instrumentos de natureza urbanística voltados para induzir - mais do que normatizar - as formas de uso ocupação do solo; uma nova estratégia de gestão que incorpora a idéia de participação direta do cidadão em processos decisórios sobre o destino da cidade e a ampliação das possibilidades de regularização das posses urbanas, até hoje situadas na ambígua fronteira entre o legal e o ilegal.

Sobre esses três campos que contém as novidades trazidas pelo Estatuto da Cidade, o presente trabalho abordará somente dois, deixando ausente do texto os aspectos relacionados á questão da participação popular nos processos decisórios da cidade.

A aplicação do instrumento do Parcelamento, edificação ou parcelamento compulsórios poderá ocorrer somente em áreas estabelecidas pelo Plano Diretor Municipal. Tal instrumento consiste em fazer com que “[...] o proprietário de área urbana não edificada, não utilizada ou subutilizada” seja, de forma compulsória, “[...] induzido a edificar ou utilizar e parcelar os terrenos de maior dimensão” (STEFANIAK; STEFANIAK, 2011, p. 22). Assim os proprietários de imóveis ou residências vazias teriam “[...] um prazo de três anos para cumprirem a função social de suas propriedades” (STEFANIAK; STEFANIAK, 2011, p. 22). É preciso explicar que é responsabilidade de lei municipal específica “[...] que se caracteriza como um plano urbanístico local conter os critérios específicos de uso e ocupação do solo para a área urbana incluída no Plano Diretor” (SAULE JÚNIOR; ROLNIK, 2001, p. 20). Ou seja,

A lei municipal específica na qualidade de um plano urbanístico local deve dispor sobre as exigências concretas para a propriedade urbana atender sua função social, bem como sobre o procedimento e o prazo para o cumprimento da obrigação de parcelar ou edificar, ou de utilizar pelo proprietário de imóvel urbano considerado não edificado, subutilizado ou não utilizado como base nos exigências fundamentais de ordenação da cidade definidos no Plano Diretor (SAULE JÚNIOR; ROLNIK, 2001, p. 20).

Portanto, tal instrumento, assim como o do IPTU progressivo e da desapropriação com pagamento em títulos, depende de leis municipais específicas ou dos conteúdos inseridos no Plano Diretor Municipal para regular e efetivar sua aplicação. Essa dependência do poder público local acarreta problemas que serão abordados posteriormente na presente pesquisa.

Caso a obrigação de edificar, utilizar ou parcelar determinada área, de acordo com as condições estabelecidas na lei, não seja cumprida, o Município poderá aplicar o IPTU progressivo no tempo.

Tal instrumento estabelece que as áreas vazias ou subutilizadas de uma cidade poderão ter seus impostos aumentados a cada ano. A lei referente a esse instrumento prevê que, mediante aviso prévio do poder público ao proprietário de uma área vazia ou subutilizada, o valor do IPTU possa até ser dobrado a cada ano, com alíquota máxima de quinze por cento. O objetivo é fazer com que essas áreas passem a cumprir sua função social, e não o aumento da arrecadação de impostos. Os critérios referentes às zonas ou regiões da cidade onde será aplicado tal instrumento, assim como a definição do que seria uma área subutilizada (que não cumpre sua função social) dependem do Plano Diretor Municipal.

Assim, “afirma-se que o proprietário tem o dever de exercer o direito de propriedade de acordo com os interesses da coletividade, cabendo-lhe apenas direcionar-lhe o exercício [...]” de acordo com “[...] as orientações da política social do município” (RIBEIRO, 2002, p. 3).

De acordo com Franzese (2005), o maior obstáculo para efetivação do instrumento do IPTU progressivo será de ordem política, pois “muitas pessoas ainda acreditam que a propriedade é um direito absoluto e que podem dar a destinação que quiserem a seu imóvel, independentemente de sua postura prejudicar o município como um todo” (FRANZESE, 2005, p. 2).

Além disso, é preciso considerar “que o poder público não se defrontará com um proprietário isoladamente”, afinal “O setor imobiliário e os grandes proprietários estão normalmente organizados e, inclusive articulados com pessoas que ocupam posições estratégicas nos órgãos públicos” (FRANZESE, 2005, p. 2). De acordo com a mesma autora, é preciso estar “preparado para disputas internas ao próprio Executivo” e também “para a representação dos interesses desse setor também no Legislativo, por meio de vereadores eleitos” (FRANZESE, 2005, p. 2). Assim, tal dificuldade pode aparecer na aprovação de legislação municipal necessária á

efetivação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade e também no cumprimento dessa legislação.

Se determinado imóvel continue a não cumprir sua função social após cinco anos de cobrança do IPTU progressivo, o município poderá aplicar o instrumento jurídico da desapropriação com pagamentos da dívida pública, sendo que, conforme o parágrafo primeiro do Art. 8º do Estatuto da Cidade,

Os títulos da dívida pública terão prévia aprovação pelo Senado Federal e serão resgatados no prazo de até dez anos, em prestações anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais de seis por cento ao ano (BRASIL, 2001, art. 8º).

Além disso, conforme consta no parágrafo segundo do mesmo artigo,

O valor real da indenização: I – refletirá o valor da base de cálculo do IPTU, descontado o montante incorporado em função de obras realizadas pelo Poder Público na área onde o mesmo se localiza após a notificação de que trata o § 2º do art. 5º desta Lei; II – não computará expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios.

De acordo com Saule Júnior e Rolnik (2001, p. 25-26),

Pela forma como está prevista no texto constitucional, essa desapropriação é um instrumento urbanístico que possibilita o poder público aplicar uma sanção ao proprietário de imóvel urbano, por não respeitar o princípio da função social da propriedade, nos termos do Plano Diretor e do plano urbanístico local.

Assim, o objetivo é que “[...] a evidente interação entre regulação urbana e a lógica de formação de preços no mercado imobiliário [...]” seja “[...] enfrentada através de dispositivos que procuram coibir a retenção especulativa de terrenos” (ROLNIK, 2001, p. 5). De acordo com a mesma autora, “A adoção deste instrumento pode representar uma luz no fim do túnel para as cidades que tentam - em vão - enfrentar a expansão horizontal ilimitada” [...] (ROLNIK, 2001, p. 5).

No mesmo sentido, Stefaniak e Stefaniak (2011, p. 22) afirmam que “A aplicação efetiva destes instrumentos certamente diminuiria a prática especulativa”. A inviabilização da prática especulativa iria, assim, aumentar a oferta de imóveis, “[...] de forma que parte da população atualmente excluída do mercado poderia ter

acesso ao financiamento imobiliário em virtude da diminuição do valor de venda” (STEFANIAK; STEFANIAK, 2011, p. 22). Além disso,

[...] o próprio Estado teria melhores condições para aquisição de imóveis destinados a construção de moradias destinadas às populações de baixa renda, sendo que as cidades viveriam um período de aumento da densidade populacional decorrente de uma internalização do crescimento urbano, o que representaria uma significativa economia nos gastos públicos destinados ao financiamento dos extensores urbanos (STEFANIAK; STEFANIAK, 2011, p. 22).

Entende-se não ser possível anular completamente o cunho especulativo do mercado imobiliário capitalista, pois se acredita que isso “[...] é da sua própria essência [...]”. No entanto, “[...] a aplicação efetiva dos instrumentos urbanísticos, poderia atenuar seus aspectos mais nocivos e perversos, ou seja, de impedir que significativa parcela da população tenha acesso à propriedade do solo urbano [...]”, e, conseqüentemente ao direito de moradia digna (STEFANIAK; STEFANIAK, 2011, p. 22-23).

Também sobre as conseqüências que podem advir do Estatuto da Cidade, Rolnik (2001) considera a possibilidade de haver mudanças positivas na dinâmica de produção das cidades, mas que isso depende, basicamente, de como o poder público dos municípios vão usar tal legislação. De acordo com ela,

O Estatuto abre uma nova possibilidade de prática, apresentando uma nova concepção de planejamento urbano, mas depende fundamentalmente do uso que dele fizerem as cidades. Boa parte dos instrumentos - sobretudo os urbanísticos - depende dos Planos Diretores; outros de legislação municipal específica que aplique o dispositivo na cidade. Os cidadãos têm, entretanto, o direito e o dever de exigir que seus governantes encarem o desafio de intervir, concretamente, sobre o território, na perspectiva de construir cidades mais justas e belas (ROLNIK, 2001, p. 9).

Assim, a participação popular nessa perspectiva, seria ponto chave para definição de como as cidades vão utilizar a legislação vigente, podendo fazer com que essa utilização vá ao encontro dos anseios da população em geral ou da classe que faz uso do espaço urbano como forma de obtenção de renda e lucro.

Antes de continuar a abordagem sobre os instrumentos jurídicos inseridos no Estatuto da Cidade, entende-se ser necessário esclarecer o que seja uma moradia digna, já que essa noção aparece constantemente na presente pesquisa.

Para a definição de moradia digna, deve-se levar em conta as características físicas do imóvel, “[...] que contribuem para a sensação de bem-estar”, e também o “[...] conjunto de equipamentos e serviços aos quais se tem acesso a partir dele” (LIMA e ARAÚJO, 2010, p. 3). Assim, “Pode-se dizer que a qualidade da moradia é definida pelas condições de habitabilidade e, ainda, pelo acesso as infraestruturas, além dos equipamentos e serviços urbanos” (LIMA; ARAÚJO, 2010, p. 3).

A partir dessa perspectiva, “[...] o conceito de moradia digna vai além do aspecto construtivo”, incluindo também o “[...] entorno da unidade habitacional, que deve ser dotado de condições urbanísticas favoráveis ao desenvolvimento da cidadania [...]” (LIMA; ARAÚJO, 2010, p. 13).

Entre as condições que caracterizam uma moradia como digna, estão alguns elementos: “espaço e privacidade; terra urbanizada, titulada, saneada e com infraestruturas; trânsito seguro; equipamentos de convivência; lazer; cultura; escola; saúde” e acessibilidade ao trabalho (LIMA; ARAÚJO, 2010, p. 13).

Essas definições vão ao encontro do que está presente em documentos internacionais, como por exemplo, a Agenda Habitat, da ONU, que, em seu parágrafo 60, define o que seria uma moradia adequada. Abaixo segue essa definição, já traduzida para o português por IPEA (2006):

Moradia adequada significa mais do que ter um teto sobre a cabeça. Significa também privacidade adequada; espaço adequado; acessibilidade física; segurança adequada; segurança da posse; estabilidade e durabilidade estrutural; iluminação, calefação e ventilação adequadas; infraestrutura básica adequada tal como serviços de abastecimento de água, esgoto e coleta de lixo, qualidade ambiental e fatores relacionadas à saúde apropriados; e localização adequada no que diz respeito ao local de trabalho e aos equipamentos urbanos: os quais devem estar disponíveis a um custo razoável (...) Fatores relacionados ao gênero e à idade (...) devem ser considerados (IPEA, 2006, p. 234).

Com isso, fica claro que uma moradia digna ou adequada não é somente aquela que é construída com material de qualidade, possui área adequada para seus moradores e possibilita segurança a eles (entre outros aspectos físicos), mas também depende de sua localização e da infraestrutura de equipamentos urbanos e coletivos acessíveis aos moradores e também a acessibilidade ao trabalho (a preços razoáveis). Outro ponto considerado importante, e que está incluso na definição da Agenda Habitat, da ONU, é a segurança da posse. Isso é também revelador da

complexidade que envolve a busca de garantir moradia digna à população por parte do poder público, mas é um direito garantido a todos pela constituição.

Em outro documento da ONU (Comitê da ONU sobre os Direitos Econômicos e Sociais no *General Comment no. 4 on the Right to Adequate Housing*), de 1991, são identificados sete componentes para que uma moradia seja minimamente adequada. Novamente, para citar tais componentes, recorre-se à Moraes, Guia e Paula (2006, p. 234):

i) segurança nos direitos de propriedade, que garanta a proteção contra os despejos forçados; *ii) disponibilidade de serviços, equipamentos e infraestrutura*, tais como água, esgoto, coleta de resíduos sólidos, energia para cocção, iluminação, dentre outros; *iii) disponibilidade a preços acessíveis*, para que o preço da moradia seja compatível com o nível de renda da população e não comprometa a satisfação de outras necessidades básicas das famílias; *iv) habitabilidade*, no sentido de fornecer aos seus moradores espaço adequado, protegendo-os de fatores climáticos e garantindo a sua segurança física; *v) acessibilidade* a todos os grupos sociais, levando em conta as necessidades habitacionais específicas de idosos, crianças, deficientes físicos, moradores de rua, população de baixa renda etc.; *vi) localização* que possibilite o acesso ao emprego, a serviços de saúde e outros equipamentos sociais; e *vii) adequação cultural*, de modo a permitir a expressão das identidades culturais (grifos do autor).

Todas essas definições, que são complementares e não antagônicas entre si, evidenciam a dificuldade em atingir o cumprimento do direito à moradia digna para a população, previsto no texto constitucional brasileiro de 1988 e reafirmado pelo Estatuto da Cidade em 2001, pois os aspectos que a definem como tal são multidimensionais, ou seja, se referem às características internas à moradia e também externas à ela e, dessa forma, dependem da construção e da produção da cidade como um todo, da disponibilização de serviços públicos e equipamentos urbanos a todos, e não somente da produção adequada de moradias ou de conjuntos habitacionais, em si.

Apesar de todos os avanços jurídicos mostrados aqui, mesmo com seus pontos positivos e negativos, a função social da propriedade e o direito à cidade não estão sendo efetivamente cumpridos, e isso não acontece somente devido aos pontos frágeis da legislação, mas a aspectos externos a ela, conforme já mencionado anteriormente. A seguir, serão explorados esses aspectos não relacionados diretamente ao âmbito jurídico, que dificultam ou impedem o cumprimento da função social da propriedade e do direito à cidade.

Harvey (2013) afirma que, em nossa sociedade, os direitos de propriedade privada e a taxa de lucro estão acima de todos os outros direitos. No mesmo sentido, Maricato (2013), ao abordar sobre os sujeitos que produzem o espaço urbano, conclui que a primazia é do capital especulativo, além do mercado imobiliário, das empreiteiras e da indústria automobilística. Ou seja, o poder do capital tem a capacidade de influenciar a produção do espaço urbano de acordo com seus interesses, e essa influência se mostra, em inúmeras vezes, mais forte do que a própria legislação referente às questões urbanas.

Soma-se a isso o modo de atuação do Estado no sistema capitalista, pois, de acordo com Corrêa (1989, p. 26), ele se faz

[...] fundamentalmente e em última análise, visando criar condições de realização e reprodução da cidade capitalista, isto é, condições que viabilizem o processo de acumulação e a reprodução das classes sociais e suas frações.

Uma das formas dessa atuação é a implementação de equipamentos e infraestrutura urbana de maneira diferenciada com relação às diferentes regiões da cidade. Para Stefaniak e Stefaniak (2011, p. 21),

O Estado capitalista adota critérios discriminatórios no incremento de equipamentos e instrumentos urbanísticos, que levam em conta os padrões de desenvolvimento urbano estabelecido através do planejamento urbanístico, que reproduzem de forma explícita o processo de segregação espacial anteriormente referido.

No mesmo sentido, de acordo com Corrêa (1989, p. 25-26), a atuação do poder público “espacialmente desigual enquanto provedor de serviços públicos, especialmente aqueles que servem à população” é marcada pelos “conflitos de interesses dos diferentes membros da sociedade de classe, bem como das alianças entre eles”, e “Tende a privilegiar os interesses daquele segmento ou segmentos da classe dominante que, a cada momento, estão no poder”.

De acordo com Villaça (2001, p. 329), “as classes sociais disputam domínio e as burguesias são as classes que mais conseguem exercê-lo”. Isso acontece porque, “[...] na produção do espaço urbano, os indivíduos se organizam segundo seus interesses e a burguesia tem melhores condições econômicas para tanto” e,

assim, realiza seu domínio por meio da maior apropriação de bens e recursos advindos do desenvolvimento da produção do espaço urbano.

No entendimento de Villaça (2001, p. 328),

Entende-se por dominação por meio do espaço urbano o processo segundo o qual a classe dominante comanda a apropriação diferenciada dos frutos, das vantagens e dos recursos do espaço urbano. Dentre essas vantagens, a mais decisiva é a otimização dos gastos de tempo despendidos no deslocamento nos deslocamentos dos seres humanos, ou seja, a acessibilidade às diversas localizações urbanas, especialmente aos centros urbanos.

Diante disso, a atuação do Estado privilegia a classe dos proprietários fundiários e donos dos meios de produção, e afirma-se que o direito à cidade, previsto na legislação brasileira, está muito longe de se aproximar do direito à cidade na concepção lefebvriana (LEFEBVRE, 1969). Primeiramente, porque o uso dessa noção de direito à cidade não é fundamentado nas ideias desse autor, mas sim a partir de certa banalização, ou seja, essa noção é utilizada como mera analogia ou “somatório do acesso ampliado a serviços e equipamentos de habitação, saúde, educação, transporte e lazer” (KAPP, 2012, p. 465). Além disso, a legislação brasileira não está sendo cumprida de modo que garanta o acesso ampliado aos equipamentos citados, conforme já afirmado aqui.

Para Lefebvre,

O direito à cidade se manifesta como forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar. O direito à obra (à atividade participante) e o direito à apropriação (bem distinto do direito à propriedade) estão implicados no direito à cidade. (LEFEBVRE, 2001 [1968], p. 135)

Baseando-se nessas ideias, Harvey (2013) defende que o direito à cidade não é individual, mas coletivo, pois está sujeito ao exercício de um poder coletivo para modificar os processos de urbanização.

Com isso, afirma-se que o direito à cidade tem um caráter emancipatório, trata-se “do exercício de um poder coletivo de dar uma nova forma ao processo de urbanização” (Harvey, 2008, p. 7), e isso está muito além da realidade presente, apesar do Estatuto da Cidade prever a participação popular, pois há “[...] uma fragilidade fundamental do Estatuto [...]” que é “[...] o papel acessório que nele se

atribui à participação popular” (KAPP, 2012, p. 467). Ou seja, “[...] a participação não é apenas uma entre outras ideias relacionadas ao direito à cidade. Ela é seu cerne” (KAPP, 2012, p. 467).

Para Purcell (2002),

[...] o direito à cidade de Lefebvre é um argumento para mudar profundamente tanto as relações sociais do capitalismo quanto as estruturas vigentes de cidadania democrático-liberal. Seu direito à cidade não é uma sugestão de reforma, nem visa a uma resistência fragmentada, tática, passo-a-passo. Sua ideia é em vez disso uma convocação para uma reestruturação radical de relações sociais, políticas e econômicas na cidade e para além dela (PURCELL, 2002, p. 101).

Parece estar claro que a mudança nas relações sociais do capitalismo e nas estruturas vigentes de cidadania democrático-liberal não está acontecendo no presente momento e também não parece haver indícios de que a legislação vigente propiciará tal mudança.

De acordo com Kapp (2012), a incorporação formal do direito à cidade no sistema legal brasileiro, em si, já pode ser considerada contraditória na “[...] perspectiva de transformação radical, aberta e imprevisível que Lefebvre levanta [...]” (KAPP, 2012, p. 466).

Portanto, entende-se estar evidente o enorme distanciamento entre o direito à cidade na concepção do criador dessa noção com o que diz a legislação brasileira e, principalmente, com a realidade vigente, podendo-se inferir que o direito à cidade, a partir de Lefebvre (1969), é ainda uma utopia.

Porém, conforme já mencionado, não só o direito à cidade, de forma geral, mas também a função social da propriedade, prevista em lei, não estão sendo cumpridos de fato.

Sobre isso, Kapp (2012) afirma que

A disputa dos capitais por localização e pelo valor de uso complexo das cidades, a indústria imobiliária e as operações especulativas continuam muito mais determinantes na produção do espaço urbano do que qualquer participação popular nas decisões do Estado ou qualquer função social da propriedade.

Isso vai ao encontro e se aproxima bastante, apesar da distância temporal, do que Engels, em 1872 já afirmava:

Na realidade, a burguesia tem apenas um método de resolver o problema da habitação à sua maneira – isto é, resolvê-lo de tal forma que a solução reproduz, continuamente, o mesmo problema [...] Por mais diferentes que sejam as razões, o resultado é sempre o mesmo; as vielas e becos desaparecem, o que é seguido de pródigos autoelogios da burguesia por esse tremendo sucesso, mas eles aparecem de novo imediatamente em outro lugar [...] A mesma necessidade econômica que os produziu vai produzi-los no lugar seguinte (ENGELS apud HARVEY, 2013, p. 6).

Desde Engels, quando este comenta sobre o problema habitacional relacionado ao contexto da época, e, atualmente, fundamentando-se em Kapp (2012), Harvey (2013) e Maricato (2013), pode-se afirmar que, diante dos interesses dos diversos agentes que produzem a cidade, a classe social dominante parece obter êxito e, assim, a lógica da produção do espaço urbano, via de regra, favorece a reprodução do capital e a lógica do mercado, e não os anseios da população como um todo.

Harvey (2013), utilizando-se de fatos históricos acontecidos em Paris no séc. XIX (a partir da reforma executada a partir do planejamento de Georges-Eugène Haussmann), em Nova York no período pós-segunda guerra mundial (a partir da atuação de Robert Moses, inspirada em Haussmann), e em outros exemplos explorados pelo autor, afirma que a urbanização possui papel essencial da realocação de capitais.

A urbanização, podemos concluir, vem desempenhando um papel fundamental no reinvestimento dos lucros, a uma escala geográfica crescente, mas ao preço de criar fortes processos de destruição criativa que espoliaram as massas de qualquer direito à cidade. O planeta como canteiro de obras se choca com o 'planeta das favelas' (HARVEY, 2013, p. 4 – tradução do autor).

A partir disso, nota-se a importância que o processo de criação e reprodução do espaço urbano tem para a reprodução do capital e a reprodução do modo capitalista de produção.

Outro ponto que dificulta o cumprimento social da propriedade é o fato de o Estatuto da Cidade tornar sua aplicação totalmente dependente das instâncias legislativas e executivas municipais “[...] e aos agentes privados capazes de influenciá-las localmente [...] dando-lhes poder suficiente para procrastinar tal aplicação por mais algumas décadas” (KAPP, 2012, p. 467). Ou seja, para esse autor (e ver se tem mais alguém que concorda com ele), a dependência da

aplicação da função social da propriedade (através dos instrumentos previstos no Estatuto) pelo poder local/municipal, facilita a influência da elite local e de sujeitos interessados na manutenção do direito à propriedade, mesmo que esta não cumpra sua função social.

Em Purcell (2006) há críticas contundentes sobre a crença de que a escala local apresentaria vantagens para a realização da justiça socioespacial, denominando-a de “armadilha local” (*local trap*), ou seja, ele critica a convicção de que a escala local “teria uma virtude inerente e seria sempre e necessariamente mais propícia à justiça social [...] do que a grande escala” (KAPP, 2012, p. 470).

A armadilha local [local trap] na literatura sobre a democracia urbana está na pressuposição de que a restituição da autoridade produzirá maior democracia. Assume-se que quanto mais localizadas as instituições de governo, mais democráticas serão. Mais especificamente, o pressuposto é que quanto mais autonomia a população local tiver sobre sua área urbana, mais democráticas e justas serão as decisões sobre aquele espaço (PURCELL, 2006, p. 1925).

Kapp (2012) explica os argumentos que sustentam a ideia de que a escala local não favorece a realização da justiça social ou socioespacial. Para ele, a escala local “[...] abre mão de outras articulações, sem nem mesmo examiná-las, e assim abre mão também da constituição democrática de coletividades amplas, organizadas, por exemplo, em redes [...]”, e isso tudo acaba favorecendo as “[...] agendas às quais o “localismo” pretende se contrapor, já que em escala regional, nacional ou global deixa de lhes fazer qualquer oposição” (KAPP, 2012, p. 470). Esse mesmo autor corrobora para tal entendimento com suas considerações acerca da realidade da Região Metropolitana de Belo Horizonte - RMBH, pesquisada por ele, dizendo que

Muitos técnicos municipais estão convencidos de que quaisquer instrumentos que atacam o direito de propriedade privada são inviáveis na prática. Assim, o Direito de Superfície e a Outorga Onerosa são considerados aplicáveis, mas medidas como o IPTU progressivo e outras que alterariam a lógica de especulação, gentrificação, vacância e irregularidade são descartadas. Segundo os técnicos, gerariam conflitos políticos e econômicos que as administrações não estão dispostas a enfrentar (KAPP, 2012, p. 470).

Rolnik (1997) tem um entendimento mais otimista acerca da dependência do poder local em aplicar os instrumentos necessários ao cumprimento da função social

da propriedade, afirmando que os planos diretores municipais seriam a “chave” para abrir a “caixa de ferramentas” que, em sua analogia, seria o Estatuto da Cidade (ROLNIK, 1997). De acordo com o entendimento dessa autora, evidenciado por Bassul (2002), o Plano Diretor Municipal

[...] passou a constituir referência para o cumprimento da função social da propriedade urbana e agora, nos termos do art. 40, § 1º, do Estatuto da Cidade, para a elaboração das leis orçamentárias municipais; o que dá a medida de sua importância para a gestão das cidades (BASSUL, 2002, p. 19).

Enfim, reconhece-se a dificuldade e os impecílios para o cumprimento da função social da propriedade e do direito à moradia digna, e, com relação à legislação vigente, há instrumentos que possibilitam vislumbrar o alcance de tais direitos, mas, como visto, não são suficientes para alterar a lógica de produção do espaço urbano nos moldes do sistema capitalista.

Além disso, entende-se ser muito importante a inclusão de assentamentos ilegais à legalidade e ordem urbanas para efetividade do direito à moradia, ou seja, “A efetividade do direito à moradia passa necessariamente pelo de inclusão [...]” dos “[...] assentamentos ilegais dentro da ordem urbanística oficial” (STEFANIAK; STEFANIAK, 2011, p. 6). É sobre essa inclusão, realizada a partir de processos de regularização fundiária, que versa o próximo item da presente pesquisa.

3.3 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Voltando-se novamente para a questão dos instrumentos jurídicos instituídos no sistema legal brasileiro, falta abordar aqueles relacionados diretamente a regularização fundiária.

Entre eles, o instrumento da “usucapião especial urbana”, que já estava prevista no texto constitucional de 1988, e, conforme aposta Fachin (1988, p. 97), a “[...] concretiza a função social da posse à medida que penaliza o proprietário que não cumpre a função social da sua propriedade”. No entanto, tinha sua aplicação limitada, pois atingia somente a posse individual, ou seja, não havia ainda a possibilidade da usucapião coletiva, “[...] sendo que em face da dimensão

demográfica da cidade ilegal [...]” a usucapião individual “[...] torna-se pouco viável a sua utilização em larga escala” (STEFANIAK; STEFANIAK, 2011, p. 25-26).

Portanto, a novidade trazida pelo Estatuto da Cidade com relação a esse instrumento, é a sua regulamentação e a inclusão da possibilidade da usucapião coletiva. Sobre esse instrumento, Stefaniak (2010, p. 157) escreve que

A usucapião é forma de aquisição originária da propriedade, permitindo que o possuidor de área particular, que cumpriu requisitos estabelecidos por lei, tais como posse mansa, pacífica, sem oposição e com a intenção de obter domínio, que também não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural, que ainda utilize a área para sua moradia ou de sua família, requeira em juízo, após 5 anos a declaração de propriedade, cuja sentença será levada a registro no Cartório de Registro de Imóveis, transformando os assentamentos irregulares em assentamentos legais, permitindo que seus moradores, possa numa etapa posterior, organizados, exigir do poder público, ações no sentido de disponibilizar equipamentos urbanos para atendimento desta população.

A limitação desse instrumento é que ele é válido somente para terrenos privados. Para as áreas públicas o instrumento a ser utilizado deve ser o da concessão de uso, previsto na constituição de 1988 e regulamentado pela Lei Federal 2.220/01, já que a regulamentação realizada no Estatuto da Cidade com nome um pouco diferente: “Concessão especial para fins de moradia”, foi vetada pela Presidência da República da época (Fernando Henrique Cardoso).

Tanto a usucapião quanto a concessão de uso dependem de o Plano Diretor Municipal definir áreas da cidade onde serão aplicados esses instrumentos. Ou seja, a aplicação de tais instrumentos só pode ocorrer em terrenos que estão em áreas delimitadas e destinadas pelo Plano Diretor como para esse fim.

De acordo com Stefaniak (2011), historicamente, a ordem jurídica do Estado inclinou-se a proteger a propriedade privada em detrimento da posse. Isso é considerado um entrave na efetivação da função social da propriedade e da cidade, conforme apontam também Rodrigues (2010). De acordo com essa autora, há ainda a

[...] compreensão corrente entre nós de que o direito de propriedade não comporta inflexões, ou seja, a compreensão de que inexiste limite ao seu exercício, a despeito de nossa Carta Magna atribuir-lhe uma necessária função no contexto do desenvolvimento urbano da cidade (RODRIGUES, 2010, p. 128).

Isso acontece, segundo essa autora, pois

[...] não é fácil em um país marcado por imensas desigualdades sociais e incontáveis assimetrias de oportunidades gerar um amplo (e rápido) convencimento social de que o mais protegido dos direitos fundamentais – precisamente o direito de propriedade, deve sujeitar-se às injunções e às necessidades da ordem urbanística (RODRIGUES, 2010, p. 129).

No mesmo sentido, Stefaniak (2011, p. 25), afirma que sempre existiu “[...] total inclinação da ordem jurídica estatal de proteger os proprietários fundiários, que integram em sua maioria a classe hegemônica dos proprietários dos meios de produção”.

Nesse contexto é que emerge a importância da regulamentação dos instrumentos voltados à regularização fundiária, pois eles possibilitam dar segurança legal às ocupações irregulares e também o enfrentamento do privilégio historicamente dado aos proprietários fundiários em detrimento de quem exerce a posse para fins de moradia. Em outras palavras, Stefaniak (2011, p. 25) escreve que, “Neste contexto, de dar segurança jurídica a posse das áreas ocupadas por favelas e outros assentamentos informais, é que emerge a função social da regularização fundiária”. O mesmo autor afirma ainda que, nesse sentido,

[...] o Estatuto da Cidade é prodigioso, pois além de incluir em suas diretrizes a regularização fundiária de imóveis urbanos ocupados pela população espacialmente excluída da chamada cidade legal, estabelece instrumentos destinados a este fim [...] (STEFANIAK; STEFANIAK, 2011, p. 25).

Além dos instrumentos regulamentados e/ou criados pelo Estatuto da Cidade, em 2001, houve ainda outro avanço importante na legislação brasileira, com relação às possibilidades de realização da regularização fundiária urbana, que é a Lei Federal 11.977, de 2009, que será ainda abordada no presente texto.

O termo regularização fundiária, para além do debate teórico/conceitual, tem sido utilizado em diferentes situações e para designar diversas políticas e intervenções públicas, como afirmam Fernandes (2006, p. 19) e Alfonsin (2006, p. 57). No caso de Londrina isso é facilmente observável, pois projetos de construção de novas moradias muitas vezes são tratados dentro do programa de regularização e tem seu andamento/desenvolvimento como se fosse um projeto de regularização

fundiária, ou seja, projetos de construção de novos conjuntos habitacionais em áreas antes não ocupadas são incluídos nos programas de regularização fundiária da Prefeitura Municipal.

A regularização fundiária pode ser inicialmente entendida como um processo que “[...] consiste em regularizar a posse dos habitantes e promover a urbanização do local sem recorrer à remoção da população para outras localidades” (GONÇALVES, 2009, p. 238). Em outras palavras, um “[...] processo que visa garantir a segurança jurídica do uso do solo a quem de fato o ocupa, adequando-o urbanisticamente” (BALBIM, 2010, p. 293). Logo, o processo de regularização fundiária tem como alvo áreas não inseridas no contexto legal das cidades, podendo ser ocupações irregulares, favelas consolidadas, loteamentos irregulares ou qualquer outra forma de ocupação considerada irregular perante a legislação vigente. Para que isso seja possível, muitas vezes, são necessárias intervenções de caráter ambiental, social, urbanístico e também jurídico.

Outra definição sobre a regularização fundiária disponível em documento do Ministério das Cidades, diz que é um processo que “[...] inclui medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais com a finalidade de integrar assentamentos irregulares ao contexto legal das cidades e garantir o direito social à moradia de seus ocupantes” (BRASIL, 2013, p. 16).

No documento que contém a definição acima há a explicação sobre as medidas a que se refere, colocando que

[...] a dimensão jurídica da regularização fundiária visa enfrentar o problema da irregularidade dominial, referente às situações em que o possuidor ocupa uma terra pública ou privada sem um título que lhe dê segurança jurídica sobre essa posse. As dimensões urbanística e ambiental objetivam superar o problema dos assentamentos implantados sem o devido licenciamento e em desacordo com a legislação urbana e de proteção ao meio ambiente. A dimensão social, por sua vez, é especialmente importante nas ocupações de baixa renda, de forma a ampliar o direito à cidade, o exercício da cidadania e assegurar sustentabilidade a todo o processo de regularização fundiária. ((BRASIL, 2015)

Salienta-se que essas explicações estão no plano teórico, havendo casos denominados de regularização fundiária, na qual somente a regularização jurídica se efetiva. “A regularização fundiária é frequentemente limitada à transferência de títulos fundiários, sobretudo os de propriedade privada” (GONÇALVES, 2009, p. 238).

Considera-se importante esclarecer o uso de algumas nomenclaturas e definições a serem utilizadas na pesquisa. São noções e termos que tratam de realidades por vezes similares, mas que revelam teorias, correntes ou ideologias distintas. O IBGE substituiu o termo favela por aglomerados subnormais, definindo-o como:

[...] um conjunto constituído por no mínimo 51 domicílios, ocupando ou tendo ocupado até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) dispostos em geral, de forma desordenada e densa, e carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais (COSTA e NASCIMENTO, 2005, p. 3800).

Embora vários autores utilizem “cidade ilegal” para se referir às áreas ocupadas em terras não urbanizadas ou de terceiros, não coadunamos com tal expressão, tendo em vista que ela passa a conotação de exclusão e de não reconhecimento do direito à moradia. Ele parece privilegiar o direito à propriedade em detrimento do direito de morar, dando a ideia de que as pessoas que vivem nessas áreas estão, antes de mais nada, cometendo um crime, e não lutando por seus direitos. Entende-se o fundamento jurídico ao se usar tal expressão, mas acredita-se que a palavra “ilegal” carrega conotações que vão contra aquilo que será defendido no presente trabalho. Há ainda outras expressões como ocupações irregulares, loteamentos irregulares, assentamentos precários, assentamentos subnormais, dentre outros. Eles se referem à realidades distintas e também possuem significados diferentes dependendo da bibliografia utilizada

No entanto, verifica-se a “[...] inexistência de levantamentos censitários específicos sobre as irregularidades urbanas” (BALBIM, 2010, p. 291). Diante disso, encontra-se dificuldade em conhecer a realidade urbana brasileira, pelo menos no tocante às irregularidades urbanísticas. De acordo com Balbim (2010, p. 191), essa falta de estatísticas acerca desse tema pode estar ligado à diversos fatores, a saber: a abrangência acerca do entendimento do termo irregular; o fato da discussão institucional do tema ser recente; podendo ainda “[...] especular também acerca da utilidade do desconhecimento; afinal, reconhecer a questão acarretaria a necessidade de efetivamente enfrentá-lo”, e isso não é fácil diante da extrema complexidade do tema.

Adianta-se, no presente momento, o esclarecimento de que os termos relacionados às irregularidades urbanas adotados nessa pesquisa, principalmente

para tratar da realidade londrinense, são advindos da Companhia Habitacional de Londrina – COHAB-LD. Justifica-se esse uso devido aos dados estatísticos da cidade em tela estarem fundamentados e organizados a partir deles. São três conceitos utilizados para isso: assentamento precário, ocupações irregulares e loteamentos irregulares, definidos, respectivamente, como

[...] agrupamentos ou núcleos habitacionais que trazem precariedade ou ausência de infraestrutura urbana, problemas de regularização fundiária e sofrem com riscos de segurança e saúde, mas podem ser regularizados de acordo com critérios adotados pelo poder público; são agrupamentos ou núcleos habitacionais que trazem precariedade ou ausência de infraestrutura urbana, problemas de regularização fundiária e sofrem com riscos de segurança e saúde, mas podem ser regularizados de acordo com critérios adotados pelo poder público; são aglomerados localizados em áreas proibidas legalmente por questões ambientais ou geomorfológicas: Fundos de Vale, APPs e Encostas Íngremes, que expõe a população a riscos humanos e ambientais; os loteamentos são considerados irregulares quando apresentam problemas de legalidade fundiária documentação de posse e registro respectivo), não cumprimento das normas e critérios urbanísticos junto ao poder público. Em alguns casos são lotes comercializados em outros, invadidos (COHAB, 2010, p. 300-301).

Nesse sentido, a regularização fundiária somente é considerada plena quando a regularização jurídica é acompanhada de regularização urbanística, ambiental e da disponibilização dos equipamentos coletivos urbanos e infraestrutura. Diante disso, afirma-se que:

[...] para que a regularização fundiária seja plena, a regularização patrimonial deve ser articulada à regularização urbanística, o que implica a execução de obras de urbanização e implantação de serviços públicos e equipamentos comunitários. Além disso, a regularização fundiária deve propiciar a compatibilização do direito à moradia com a recuperação de áreas degradadas e com a preservação ambiental (BRASIL, 2015)

Gonçalves (2009, p. 239) explica que as intervenções de ordem urbanística se dão “[...] a fim de suprimir possíveis situações que apresentem riscos às populações faveladas e permitir ulteriormente a instalação e/ou a melhoria dos serviços públicos nesses espaços”, apresentando ainda uma considerável questão administrativa de gestão da cidade,

[...] por meio das medidas voltadas para o endereçamento do bairro, o reconhecimento administrativo das ruas, a identificação dos habitantes e das construções no cadastro fiscal do município, a elaboração e o registro do Plano de Alinhamento (PAL) na prefeitura e no registro de imóveis, assim

como, finalmente, a promulgação de normas urbanísticas referentes ao uso do solo (GONÇALVES, 2009, p. 239-240).

Poder-se-ia resumir, assim, a conceituação da regularização fundiária e o entendimento sobre os aspectos que ela envolve:

Regularização fundiária é o processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídicos, físico e social, que objetiva a permanência das populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando acessoriamente melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária (ALFONSIN, 1997, p. 22).

A partir disso, pode-se entender sobre a importância e possíveis consequências positivas da realização dos processos de regularização fundiária, assim como evidencia Gonçalves (2009), Alfonsin (1997), Balbim (2010), Rolnik (2006), além de AMAVI (2007) e BRASIL (2012).

A importância referida acima e as possíveis melhorias advindas da regularização fundiária estão relacionadas a diversos aspectos e atingem não só os moradores alvo do processo, mas toda a cidade.

Nesse sentido, afirma-se que a regularização fundiária desempenha papel essencial na concretização do direito à moradia, “[...] integrando, aliás, esse direito específico ao leque de direitos que constitui o direito à cidade” (GONÇALVES, 2009, p. 239), pois,

[...] a legalização da moradia garante, de fato, direitos sociopolíticos às populações das favelas que adquirem recursos jurídicos indispensáveis para enfrentar os diferentes conflitos de ordem fundiária/imobiliária, seja entre vizinhos, seja ante os pretensos proprietários dos terrenos ocupados pela favela, ou mesmo ante as autoridades públicas (GONÇALVES, 2009, p. 239).

A regularização fundiária constitui fator essencial para a democratização das relações sociais, por isso mesmo, desempenha uma função decisiva na conquista da cidadania e, em decorrência, na diminuição da exclusão social mediante acesso à moradia (AMAVI, 2006). Ressalta-se mais uma vez que essas afirmações são teóricas, já que nem todos os casos onde foi realizada a R.F apresenta todas as melhorias e consequências positivas esperadas. Afirma-se então a possibilidade que a R.F tem em acarretar melhorias nas condições de vida na cidade, podendo

também desempenhar relevante papel na planificação urbana. Isso acontece através “[...] da imposição de regras urbanísticas às construções e ao uso do solo nas favelas” (GONÇALVES, 2009, p. 239). De acordo com o autor, a regularização fundiária “[...] pode até mesmo contribuir ativamente para a gestão do fundiário, limitando tanto a excessiva valorização do solo quanto o aumento da exclusão espacial no interior das metrópoles” (GONÇALVES, 2009, p. 239). Isso dependeria, segundo ele, da “natureza do título outorgado aos habitantes” (GONÇALVES, 2009, p. 239).

Diante disso, afirma-se o entendimento de que a regularização fundiária não deve ser encarada somente como um recurso para suprimir o *status* fundiário ilegal que algumas áreas da cidade assumem, “[...] mas sobretudo como um meio de garantir a inclusão socioespacial das populações faveladas no tecido urbano” (GONÇALVES, 2009, p. 243).

Outra maneira de entender a importância da regularização fundiária é analisar as implicações da existência das áreas irregulares na cidade, tanto para os moradores que ali vivem quanto para a cidade como um todo. Ou seja, tem-se a clareza de que a situação irregular ou ilegal em que muitos brasileiros vivem, não é apenas consequência de toda essa conjuntura brasileira mostrada aqui, mas também é, em si, um fator determinante para a exclusão e segregação espacial nas cidades. Além de ser uma expressão das desigualdades sociais, é elemento de reprodução dessa desigualdade.

Em uma cidade dividida entre a porção legal, rica e com infraestrutura, e a ilegal, pobre e precária, a população que está em situação desfavorável acaba tendo muito pouco acesso a oportunidades de trabalho, cultura e lazer. Simetricamente, as oportunidades de crescimento circulam no meio daqueles que vivem melhor, pois a sobreposição das diversas dimensões da exclusão incidindo sobre a mesma população fazem com que a permeabilidade entre as duas partes seja muito pequena (ROLNIK, 2006, p. 200).

Portanto, deve-se entender que a existência dessa grande quantidade de assentamentos inseridos “[...] de forma ambígua na cidade é uma das mais poderosas engrenagens da máquina de exclusão territorial que bloqueia o acesso aos mais pobres às oportunidades econômicas e de desenvolvimento humano que as cidades oferecem” (ROLNIK, 2006, p. 9).

Outra consequência dessa condição é a formação e manutenção de relações políticas “[...] marcadas pela troca de favores e manutenção de clientelas, limitando o pleno desenvolvimento de uma democracia incluyente” (ROLNIK, 2006, p. 9). Essa situação é aquela onde, devido à falta de infraestrutura e equipamentos coletivos nas áreas irregulares, políticos aproveitam-se para fazer promessas de melhorias para conseguir voto. Quando eleitos, algumas vezes realizam obras pontuais, que por sua vez geram melhorias pontuais (que estão longe de verdadeiramente garantir os direitos básicos do cidadão), mas que funcionam no sentido de manter ou conquistar novos votos das pessoas que foram beneficiadas por tais melhorias.

Cabe ainda lembrar os efeitos que muitas favelas e ocupações têm nas condições ambientais da cidade, pois muitas dessas áreas localizam-se em Áreas de Preservação Permanente – APP’s, em fundos de vale, em áreas de encostas íngremes ou em áreas de riscos. De acordo com Rolnik (2010), esse modelo de cidade no qual faz parte a existência das favelas e ocupações irregulares “[...] condena a cidade como um todo, a um padrão insustentável, do ponto de vista ambiental e econômico, já que impõe perdas ambientais e externalidades para o conjunto da cidade muito difíceis de recuperar” (ROLNIK, 2006, p. 9).

Outra contribuição é a de Gonçalves (2009), que analisa aspectos contraditórios em relação às consequências de morar/estar na informalidade. Essa contradição acontece, pois, apesar de afirmar o lado negativo dessa informalidade, onde o cidadão está “aparentemente excluído dos diferentes recursos que a legalidade oferece”, ele afirma que tal situação “[...] permite reduzir os custos inerentes à formalidade imobiliária (taxas, impostos...), contribuindo, assim, paradoxalmente, para a integração socioespacial dos favelados” (GONÇALVES, 2009, p. 245). Claro que mesmo a aparente contribuição para integração socioespacial acontece de forma perversa, pois

[...] a tolerância às favelas – consideradas, nesse sentido, como espaços extralegais no seio das cidades – consolida, enfim, um tipo perverso de integração que dificulta, aos favelados, um exercício pleno da cidadania, pautado pela conquista de direitos (GONÇALVES, 2009, p. 245).

A fragilidade jurídica e a insegurança fundiária nas favelas e ocupações irregulares podem apresentar, segundo esse autor, como justificativa para expulsões arbitrárias e “[...] ausência de serviços públicos adequados nesses espaço”

(GONÇALVES, 2009, p. 239), além de fazer com que os moradores limitem seus investimentos nas casas e nos bairros. Por esses motivos, o referido autor defende que:

Nesse contexto, a regularização fundiária deve-se concentrar menos sobre uma lógica mercadológica de fluidificação das transações imobiliárias e de alargamento da base fundiária fiscal do município do que sobre a redução da insegurança que afeta as relações fundiárias, como aliás já destacou a campanha pela segurança da posse, promovida pela UN-Habitat, desde 1997 (GONÇALVES, 2009, p. 239).

Além disso,

[...] certos custos sociais desse tipo de inclusão (equipamentos públicos deficientes, falta de segurança pública, condições precárias de certos lares, ambientes ecologicamente frágeis...) são extremamente mais altos do que nos demais bairros da cidade (GONÇALVES, 2009, p. 245).

Dessa forma, pode-se afirmar que as consequências de se morar de forma irregular não incidem somente sobre a população nessa situação, mas acaba por prejudicar e, como visto, gera custos a toda sociedade. Portanto, “[...] a irregularidade fundiária em meio urbano, e o modelo de produção correspondente de cidades correspondente, é prejudicial a todos, gerando deseconomias em escala” (BALBIM, 2010, p. 295). Ter clareza disso é essencial para o entendimento da importância da regularização fundiária.

Por fim, reafirma-se que “[...] a regularização fundiária se manifesta, assim, como um elemento imprescindível para se materializar o direito à moradia, integrando, aliás, esse direito específico ao leque de direitos que constitui o direito à cidade” (GONÇALVES, 2009, p. 239).

Devido a isso, afirma-se a importância dos estudos sobre os processos de regularização fundiária nas cidades brasileiras. Entende-se que o melhor entendimento desses processos possibilita seu aprimoramento. Nesse sentido, o capítulo 5 se voltará para o histórico de atuação do poder público municipal na regularização fundiária em Londrina-PR, incluindo a explicação de como e onde esses processos foram realizados na área urbana dessa cidade.

4 A PRODUÇÃO DOS CONJUNTOS HABITACIONAIS NA CIDADE DE LONDRINA- PR

O objetivo no presente capítulo é entender a dinâmica da produção de moradias em Londrina, especificamente as viabilizadas pelo poder público municipal, através da Companhia Habitacional de Londrina - COHAB-LD.

A cidade de Londrina apresenta elevado número de conjuntos habitacionais produzidos pelo poder público desde o final dos anos de 1960. Discutir a produção dessa forma de moradia é fundamental tendo em vista tratar-se do atendimento à demanda de parcela importante da população com menor poder aquisitivo.

O principal órgão atuante na construção dos conjuntos habitacionais é a COHAB-LD, criada em 1964 e atuante nos dias atuais, mas também houve alguns construídos pela COHAPAR. A criação de tais companhias decorreu da institucionalização das políticas habitacionais brasileiras nos anos de 1960, com a criação do BNH e do SFH, conforme abordado no capítulo 1. Antes desse período, a construção de conjuntos habitacionais a partir do poder público acontecia a partir da Fundação Casa Popular – FCP, criada pelo governo federal em 1946, durante o governo de Gaspar Dutra, e, portanto, atuava em âmbito nacional.

É necessário explicar que houve, em Londrina-PR, a construção de conjuntos habitacionais a partir de órgãos ou instituições públicas entre os anos de 1975 e 1989, mas que não contaram com quaisquer ações da COHAB-LD, e por isso, não fazem parte do recorte da presente pesquisa. Nas tabelas a seguir estão contidos os conjuntos habitacionais construídos pelo INCOOP/COHABAN (Instituto de Orientação às Cooperativas e Cooperativa Habitacional Bandeirantes de Londrina, respectivamente) e IPE - Instituto de Previdência do Estado do Paraná. Apesar de não serem foco de análise, estes conjuntos são mostrados aqui, pois se considera que são informações úteis para os interlocutores desse trabalho e interessados no tema.

Tabela 8 - Conjuntos Habitacionais construídos pela INOCOOP/COHABAN no Município de Londrina-PR

Ano de entrega	Conjunto Habitacional	Localização na Cidade	Número de Unidades
1975	Santos Dumont	Leste	60
1976	Orion	Oeste	231
1978	Antares	Leste	340
1979	Lindóia	Norte	588
1981	Igapó	Sul	105
1983	Santa Rita I	Oeste	245
1985	Santa Rita II	Oeste	223
1987	Água Verde	Sul	144
1988	Novo Horizonte	Oeste	144
1989	Santa Rita III	Oeste	144
1990	Ana Carolina	Oeste	80
1991	Santa Rita IV	Oeste	298
1992	Daniella	Oeste	80
1996	Santos Dumont	Leste	486
TOTAL	14	-	3.168

Fonte: LONDRINA, 2014.

Tabela 9 - Conjuntos Habitacionais construídos pelo IPE no Município de Londrina-PR

Ano de entrega	Conjunto Habitacional	Localização na Cidade	Número de Unidades
1988	Residencial Margens do Igapó	Sul	210
1988	Residencial Nova Era	Centro	96
1988	Residencial Interlagos	Leste	96
1988	Residencial Tietê	Oeste	300
1989	Residencial Arthur Thomas	Oeste	92
TOTAL	5	-	794

Fonte: LONDRINA, 2014.

Assim, são 19 conjuntos habitacionais construídos em Londrina, ao longo do recorte temporal dessa pesquisa e que não estavam vinculados às ações da COHAB-LD ou COHAPAR. Eles correspondem a 3.962 unidades habitacionais (apartamentos e casas).

Mesmo com a criação da COHAB-LD em 1964, somente a COHAPAR teve atuação efetiva na construção de moradias populares em Londrina durante a década de 1960, pois a inscrição da referida companhia londrinense se efetivou somente em 1969, conforme será mostrado a seguir.

4.1 A PRODUÇÃO DE MORADIAS PELO PODER PÚBLICO EM LONDRINA ENTRE 1967 E 1986

A inscrição e integração da COHAB-Ld junto ao SFH e BNH ocorreu somente em 1969, “[...] através de esforços pessoais do então presidente da COHAB-Ld, Nelson Gavetti [...]” (MARTINS, 2007, p. 88). O BNH impunha várias exigências á COHAB-Ld para poder efetivar sua inscrição, incluindo a elaboração de relatórios sobre a cidade. No entanto, mesmo com o cumprimento de todas as exigências, Nelson Gavetti, em entrevista concedida a Martins (2007), afirmou encontrar muita dificuldade para inscrever tal companhia junto ao BNH. O principal motivo dessa dificuldade seria político, pois o Prefeito de Londrina na época, Dalton Fonseca Paranaguá, era do partido MDB, enquanto que o BNH era essencialmente ARENA. Nelson Gavetti, presidente da COHAB-Ld, não era filiado a nenhum partido político.

No dia 20 de Agosto de 1969, ao receber resposta negativa do pedido de integração da COHAB-LD junto ao BNH, Gavetti

[...] referenciou suas inúmeras estadas no órgão, os documentos exigidos e apresentados, os aspectos legais que davam a cidade de Londrina o direito de resolver seus problemas habitacionais com o apoio dos dirigentes municipais, no entanto, aceitou a decisão do BNH de não credenciar a Cohab-Ld, mas, solicitou que fosse emitido um documento informando da decisão. Comenta Gavetti (1988) que se o BNH tivesse emitido o ofício ele iria denunciar o autoritarismo do banco para a imprensa, e iria até a capital federal solicitar uma audiência com o então Presidente General Emílio Garrastazu Médici denunciando o histórico (MARTINS, 2007, p. 89).

Diante de tal pedido, após algumas horas, um homem, sem dizer uma palavra, entrega um ofício ao então presidente da COHAB-Ld. Este ofício finalmente regulamentava a inscrição da Companhia de Habitação de Londrina no BNH, recebendo o registro de nº 00037 (MARTINS, 2007).

É a partir dessa data que a COHAB-LD começa a atuar efetiva e intensamente na viabilização da implantação de novos conjuntos habitacionais nessa cidade e também nos municípios do entorno.

Apesar da ainda fraca atuação do poder público no provimento de novas moradias, houve grande expansão urbana entre os anos de 1960 e 1970. A superfície urbana nesse período passou de 1.344 hectares para 3.179 hectares, e o número de novos loteamentos aprovados nesse intervalo foi de 125 (FRESCA, 2002), sendo predominante ainda a construção das moradias pelas próprias famílias.

As grandes transformações agrárias ocorridas nas décadas de 1960 e 1970 provocaram a expulsão da população rural para as cidades, e estão intimamente ligadas ao papel exercido pelo governo da época. O incentivo à mecanização da agricultura, através da abertura de linhas de crédito específicos para aquisição de máquinas agrícolas, fertilizantes, herbicidas e equipamentos em geral, foi essencial para que tais mudanças na estrutura agrária ocorressem, propiciando excelente mercado para a indústria (BRAGUETO, 1996).

No mesmo sentido, Linardi (1995, p. 201) defende que

[...] ao iniciar a década de 60 definia-se também um novo período, determinado mais do que um simples efeito de superprodução cafeeira, representava este momento a convergência entre vários níveis de mudanças, política, econômica e sociais, refletindo, por assim dizer, um novo arranjo dentro do espectro de variáveis tanto na esfera local quanto internacional. Definia-se em Londrina, igualmente um novo momento para o seu desenvolvimento urbano.

A mudança de cultura do café (que fixava a população no campo) para o binômio soja e trigo e por pastagens, além da mecanização crescente no campo, ajudam a explicar o processo de êxodo rural. Bragueto (1996) afirma que a desestruturação da atividade cafeeira não decorreu somente da decadência dessa atividade, mas da alteração observada no padrão de acumulação sob o comando do capital industrial. Ou seja, estava ocorrendo mudança importante na estrutura econômica, passando a aumentar cada vez mais a importância da atividade industrial em relação às atividades agropecuárias.

Apesar da referida desestruturação da atividade cafeeira no campo, em Londrina houve a industrialização do café a partir do início da década de 1960, apresentando elevada produção. Linardi (1995) mostra que a cidade de Londrina chegou a produzir quase a metade de toda produção nacional de café solúvel nos anos de 1969, 1970 e 1971, tendo destaque a Companhia Cacique de Café Solúvel. Assim, a atividade de industrialização de produtos agropecuários começava a

ganhar força e importância “[...] conferindo-lhe projeção não apenas dentro do país, como no exterior” (LINARDI, 1995, p. 223).

Convém destacar que na década em questão, se ampliou as atividades do comércio varejista e atacadista, não só em relação aos produtos mais básicos “[...] como de produtos mais caros pelos quais se fazia uma atuação muito mais abrangente” (FRESCA, 2000, p. 94).

A cidade de Londrina passou a ser a primeira em número de estabelecimentos industriais no norte do Paraná e também passou a se destacar tanto em quantidade quanto em qualidade no que diz respeito à prestação de serviços na área médica e hospitalar, na administração em nível jurídico e na advocacia em geral, na área da odontologia, além de serviços ligados à assessoria técnica e educacional, tanto em nível médio quanto superior, conforme aponta Tavares (2001). Com relação ao ensino superior, houve na década de 1960, a instalação da Faculdade Estadual de Odontologia, a Faculdade em Ciências Econômicas e a Faculdade de Medicina do Norte do Paraná (MAGALHÃES, 2004).

Portanto, levando-se em conta diversas características, a década de 1960 marcou o início de um prolongado processo de transformações gerais que repercutiram não só em Londrina, mas em todo o norte paranaense. Se até esse período o Paraná, mas especialmente a região Norte, consistia numa área de expansão da frente pioneira, e, assim incorporando novas terras à produção agropecuária, com elevada produção cafeeira, sustentada em uma estrutura de pequenos estabelecimentos rurais e com força de trabalho familiar predominante, daquela época em diante essas estruturas e relações sociais foram alteradas (FRESCA, 2003).

A dinâmica populacional resultante de todas essas mudanças ocorridas a partir da década de 1960 em Londrina é mostrada na tabela 10.

Os dados do IBGE presentes nessa tabela revelam uma brusca queda da população rural de Londrina entre os anos de 1970 e 1980, e grande aumento da população urbana (incremento de quase 100 mil habitantes). Ou seja, evidencia-se o auge do processo de êxodo rural refletido em Londrina. De acordo com Fresca (2002), foi nos anos de 1970 que todo o Norte do Paraná sentiu de forma mais intensa a aceleração do processo de urbanização.

Isso é muito relevante para as análises da presente pesquisa, pois o aumento rápido da população urbana significa também que a demanda por moradias cresce

no mesmo ritmo. Assim, a conjuntura econômica de Londrina nas décadas de 1960, 1970 e também nos anos de 1980 permitem explicar o aumento expressivo da população urbana e, junto com isso, o aumento da demanda por moradias.

Tabela 10 - Evolução da população total, urbana e rural de Londrina – 1940 a 2010

Ano	População Total	População Urbana	População Rural
1940	30.278	11.175	19.103
1950	71.412	34.230	37.182
1960	134.821	77.382	57.439
1970	228.101	163.528	64.573
1980	301.711	266.940	34.771
1991	390.100	366.676	233.424
2000	447.065	433.369	13.696
2010	506.701	493.520	13.181

Fonte: Censos Demográficos do IBGE 1950, 1960 e 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010.

Cabe esclarecer que, entre os censos de 1991 e 2000, mesmo havendo o aumento da população, é preciso considerar o desmembramento do distrito de Tamarana, ocorrido em 1995, através da Lei Estadual nº 11.224, de 13/12/1995. Isso fez com que o referido aumento não fosse mais expressivo.

Nos anos de 1970 foi implantado em Londrina o projeto CURA – Comunidade Urbana de Recuperação Acelerada, vinculado às políticas habitacionais da época. Tal projeto foi pensado no intuito de combater alguns problemas, entre eles: i) o crescimento desordenado das cidades brasileiras; ii) planejamentos urbanos que nem sempre atendiam as especificações satisfatórias da população; iii) direitos da população e melhorias no padrão de infraestrutura; iv) encarecimento dos terrenos das zonas urbanas; v) especulação imobiliária; e vi) injustiça dos benefícios do governo à aqueles que aguardavam valorização de seus terrenos, cujo custo era pago por toda população (BATISTA FILHO, 1985).

Batista Filho (1985) cita que a implantação do referido projeto correspondeu a duas etapas: a) físico urbanística e b) pesquisa socioeconômica. A primeira esteve ligada a avaliações sobre a infraestrutura e aos equipamentos de supraestrutura dos locais. Já a pesquisa socioeconômica se responsabilizou por captar informações sobre a comunidade residente.

Isto posto, nota-se que os objetivos do CURA centraram-se na perspectiva de elaborar planos urbanísticos que pudessem melhorar as condições ambientais dos locais requeridos; executar de maneira integrada obras de infraestrutura e equipamentos urbanos e comunitários; eliminar a capacidade ociosa dos investimentos urbanos, por meio da utilização de áreas vazias e de loteamentos semi-ocupados; eliminar os efeitos negativos da especulação imobiliária, otimizando assim a terra urbana; “[...] racionalizar o crescimento desordenado da cidade [...]”; além de “[...] melhorar condições de vida da população [...]” e “[...] racionalizar o uso do solo urbano” (BATISTA FILHO, 1985, p. 39).

Na cidade de Londrina a implantação do projeto envolveu uma série de contradições e complexidade. Isso pode ser evidenciado especialmente no bairro Guanabara, como mostra a pesquisa realizada por Batista Filho (1985). O autor apresenta que o CURA foi aplicado em 3 áreas da cidade: o Parque Guanabara, a Vila Higienópolis e o Jardim Quebec, sendo estas divididas em subáreas.

Batista Filho (1985) esclarece que, a partir de sua pesquisa, pode-se verificar que as decisões sobre a implantação do CURA não tiveram participação da comunidade do Parque Guanabara, pois estes não haviam sido consultados. Diante disso, notou-se que a responsabilidade pela aplicação do projeto no bairro foi exclusivamente da gestão municipal, cujo prefeito era José Richa.

Os moradores do local que não tinham condições financeiras para pagar o financiamento dos melhoramentos citados, foram expulsos de suas casas. Isso demonstra que a população não teve nenhum tipo de participação nas decisões sobre o projeto e sobre sua aplicação. Apesar de ter gerado mudanças significativas na região, ao realizar os melhoramentos urbanísticos o projeto Cura no Parque Guanabara beneficiou em grande parte aqueles que tinham recursos financeiros para adquirir os espaços ofertados, pois os que não dispunham de dinheiro para isso não permaneceram no bairro (BATISTA FILHO, 1985).

Por esse motivo, esse autor acredita que os benefícios que o Cura traria para Londrina já estavam planejados e organizados no sentido de melhorar a região e não favorecer a população de baixa renda que habitava no local. Para o autor “a expectativa para o contorno do lago [...]”, região do Parque Guanabara, “[...] tinha só uma questão: a retirada dos pobres” (BATISTA FILHO, 1985, p. 186).

A maioria dos moradores do bairro era de origem humilde, vindos da zona rural, que não tinham qualificação profissional, e grande parte deles também não tinham empregos (BATISTA FILHO, 1985).

O autor demonstra que um grande número de pessoas se concentrava nessa área porque esta seria uma ótima localização para ter acesso a serviços urbanos e também por conta do preço reduzido da moradia. Conquanto, relata que com o passar dos anos, após a implantação do CURA, grande parte dos moradores já não se sentiam mais em suas casas. Os melhoramentos urbanos realizados no local não favoreciam suas condições financeiras. Eles já não mais podiam pagar pelos serviços oferecidos na área habitada. Os dados da Secretaria de Planejamento demonstram que praticamente 70% dos moradores que se beneficiaram com o projeto eram moradores oriundos de áreas nobres da cidade, que migraram para o local (BATISTA FILHO, 1985).

Dessa forma, os antigos moradores do Guanabara foram forçados a sair de onde estavam, muitas vezes contra vontade (BATISTA JUNIOR, 1985), pois não tinham mais condições de pagar o preço da infraestrutura e do IPTU para habitar no local (BORTOLO, 2010). Essa realidade denota uma das contradições existentes no projeto CURA, assim como demonstra ter favorecido o aumento da segregação socioespacial na cidade. Uma política estatal que tinha como objetivo o melhoramento das áreas urbanas e o cuidado com a qualidade de vida da população, acabou resultando na intensificação da desigualdade social.

Sobre os anos de 1970, Linardi (1995) afirma que, apesar de ter sentido as altas do preço do petróleo e sofrido com as geadas, Londrina não perdeu o ritmo de crescimento. Isso é possível evidenciar com a instalação de novas agências bancárias na cidade, como o Banco Real S/A, Banco Bamerindus S/A, Banco Safra, Banco da Amazônia e Banco Econômico. Já com relação à educação, Magalhães (2004) lembra que, na década de 1970, foram criadas a UEL - Universidade Estadual de Londrina, a CESULON – Centro de Estudos Superiores de Londrina (atual UNIFIL – Centro Universitário Filadélfia) e a UNOPAR – Universidade do Norte do Paraná. Também é desta década a inauguração do primeiro shopping da cidade e terceiro do país, o Com-Tour, fruto de investimentos do capital local (POSTALI, 2008).

Castelnuovo Neto (2002) afirma que a cidade de Londrina, ao longo da década de 1970, já possuía cinquenta e duas agências bancárias, o expressivo número de

duzentos e setenta e três estabelecimentos de ensino (250 do nível fundamental, 17 do nível médio e 6 de ensino superior - apresentando 43 cursos de graduação), vinte e quatro postos de serviços, quatorze hospitais e quarenta e dois postos de saúde, além de treze emissoras de rádio, duas emissoras de televisão, um jornal e cento e cinquenta e duas bibliotecas.

A superfície urbana teve acréscimo de 2.595 ha nos 10 anos em tela, atingindo o total de 5.744 ha. de acordo com Fresca (2002). Segundo Postali (2008), tal expansão se concentrou na porção norte, mesmo havendo disponibilidade de terras em outras áreas, seguindo “[...] estratégias fundiárias específicas do Poder Público local em implantar conjuntos habitacionais naquela área bastante distante do centro da cidade e com enormes áreas vazias entre os conjuntos populares e a então malha urbana” (POSTALI, 2008, p. 114).

É justamente nessa época de grande aumento da demanda por novas moradias, que o poder público, através da COHAB-LD articulada com as políticas habitacionais brasileiras, implanta um grande número de conjuntos habitacionais. Conforme já mencionado, nos anos finais da década de 1960, a COHAPAR entregou quatro conjuntos habitacionais na área urbana de Londrina-PR, somando 295 unidades habitacionais. Entre os anos de 1970 e 1980 foram entregues 27 deles pela COHAB-LD (todos com recursos do BNH), totalizando 10.597 novas unidades habitacionais (COHAB, 2014). Evidencia-se o efeito quantitativo das políticas habitacionais brasileiras dessa época refletido nessa cidade.

Durante os anos de 1970, a COHAB-LD liderava em âmbito nacional a “[...] construção de casas populares, [...] muitos estados do país construíam menos conjuntos habitacionais do que Londrina, atestando a operacionalidade da Cohab-Ld” (MASCHIO; ELIAS, 1981, p. 17).

Mesmo o grande número de novas casas entregues pela COHAB-LD desde sua criação até 1986 (os dados serão apresentados adiante), não foi suficiente para abrigar a grande quantidade de pessoas recém-chegadas do campo e do próprio crescimento demográfico.

O núcleo urbano de Londrina teve sua população aumentada em mais de 100 mil habitantes nessa década. Parte desse contingente era composto de trabalhadores de baixo poder aquisitivo e de mão-de-obra desqualificada, tornando um desafio gerar emprego para todos. Além disso, dificultou o enfrentamento dos

problemas habitacionais pelo poder público. Sobre isso, Martins (2007, p. 85) diz que

A dissolução do sistema agrícola tradicional empurrou para as cidades, de um modo geral, uma população sem posses, arruinados, a favela os acolhe e desempenha o papel de mediador (insuficiente) entre o campo e a cidade, entre a produção agrícola e a indústria; freqüentemente, a favela se consolida oferecendo uma vida urbana miserável aos seus habitantes.

Ou seja, o intenso êxodo rural que acontecia na época fez aumentar o desafio de prover habitação para toda população urbana, pois o ritmo de chegada de novos habitantes na cidade foi bastante acelerado.

Os primeiros conjuntos habitacionais implantados pela COHAB-Ld podem ser considerados positivos qualitativamente quando comparados aos dias atuais ou mesmo com os conjuntos entregues depois de 1977, pois foram localizados em vazios urbanos da então malha urbana, com o objetivo de atacar a especulação imobiliária, além de facilitar o acesso á bens e serviços e evitar maiores custos de implantação de infraestrutura urbana. Para isso, até 1976, o número de unidades por conjunto não ultrapassava 150, com exceção do Café (228 unidades), (ver tabela 09). Isso facilitava a ocupação dos vazios urbanos. Além disso, alguns deles foram destinados ao processo de desfavelização (conforme será mostrado no capítulo 5).

No entanto, a partir de 1977 os objetivos quantitativos foram colocados em primeiro plano, tendo início a construção de grandes conjuntos: Milton Gavetti, entregue em 1977 com 740 unidades; Engenheiro Aquiles Stenghel com 1000 unidades; Parigot de Souza I e II com 1430 unidades; Vivi Xavier I com 1000 unidades. Os três últimos foram entregues em 1979 e 1980. Todos eles estão localizados na região norte da cidade, conforme mostra a tabela 11.

Juntamente com o primeiro grande conjunto da década de 1970 (Milton Gavetti), outros quatro grandes formaram o que acabou ficando conhecido como “Cinco Conjuntos”. Além do já citado, são eles: Ruy Virmond Carnascialli I e II (entregue em 1978 com 722 unidades), Semiramis de Barro Braga e Parigot de Souza I e II (ambos entregues em 1979, com 871 e 1430 unidades, respectivamente), e Engenheiro João Paz (entregue em 1980 com 814 unidades), somando 4.577 unidades habitacionais. Na realidade, uma porção da Zona Norte que congrega, além desses cinco conjuntos, outros conjuntos habitacionais e loteamentos implantados pela iniciativa privada, acabou recebendo a denominação

genérica de “Cinco Conjuntos” (FRESCA, 2002). A construção desses conjuntos é o marco inicial da ocupação dessa região da cidade, que passou a ser um dos eixos principais da expansão urbana.

Tabela 11 - Conjuntos Habitacionais em Londrina entregues pela COHAB-LD: 1967-1986

Ano de entrega	Conjunto Habitacional	Localização na Cidade	Número de Unidades	Recursos
1967	Novo Aeroporto	Leste	47	COHAPAR
1968	Três Marcos	Sul	20	COHAPAR
1968	Café	Leste	228	COHAPAR
1970	Vitória Régia	Leste	134	BNH/FGTS
1970	Conjunto das Flores	Sul	90	BNH/FGTS
1971	Barravento	Leste	34	BNH/FGTS
1971	Charrua	Oeste	139	BNH/FGTS
1972	Pindorama I	Leste	116	BNH/FGTS
1973	São José I	Leste	12	BNH/FGTS
1973	São Pedro	Leste	105	BNH/FGTS
1973	Jerumenha	Sul	145	BNH/FGTS
1973	Gávea	Oeste	65	BNH/FGTS
1976	Pindorama II	Leste	53	BNH/FGTS
1976	Presidente	Oeste	75	BNH/FGTS
1976	Marumbi	Oeste	92	BNH/FGTS
1977	São José II	Leste	68	BNH/FGTS
1977	Parque das Indústrias	Sul	74	BNH/FGTS
1977	Bandeirantes	Oeste	124	BNH/FGTS
1977	Engenheiro Milton Gavetti	Norte	740	BNH/FGTS
1978	Ruy Virmond Carnascialli I e II	Norte	722	BNH/FGTS
1979	Semíramis de Barros Braga	Norte	871	BNH/FGTS
1979	Parigot de Souza I e II	Norte	1430	BNH/FGTS
1979	Vivi Xavier I	Norte	1000	BNH/FGTS
1980	Engenheiro Aquiles Stenghel	Norte	1000	BNH/FGTS
1979	São Lourenço	Sul	687	BNH/FGTS
1980	Engenheiro João Paz	Norte	814	BNH/FGTS
1980	Sebastião de M. César	Norte	350	BNH/FGTS
1980	Novo Amparo I	Norte	370	BNH/FGTS
1980	Chefe Newton Guimarães	Norte	287	BNH/FGTS

Tabela 11 - Conjuntos Habitacionais em Londrina entregues pela COHAB-LD: 1967-1986. (cont.)

1980	Engenheiro Luiz de Sá	Norte	1000	BNH/FGTS
1981	Ernani Moura Lima I	Norte	610	BNH/FGTS
1981	Avelino Antônio Vieira	Oeste	600	BNH/FGTS
1981	Barravento	Norte	34	BNH/FGTS
1981	Cafezal I	Sul	660	BNH/FGTS
1981	Mister Arthur Thomas	Nordeste	600	BNH/FGTS
1981	Ernani Moura Lima II	Leste	200	BNH/FGTS
1981	Saltinho	Sul	440	BNH/FGTS
1982	Nossa Senhora da paz	Oeste	47	BNH/FGTS
1982	Almirante Nubar Boghossian - Semíramis II	Norte	366	BNH/FGTS
1982	Jácomo Violim	Norte	1536	BNH/FGTS
1982	Vivi Xavier II	Norte	215	BNH/FGTS
1983	Maria Cecília S. de Oliveira	Norte	1978	BNH/FGTS
1983	Cafezal II	Sul	720	BNH/FGTS
1983	Roseira	Sul	402	BNH/FGTS
1983	Guilherme Braga de Abreu Pires	Leste	210	BNH/FGTS
1985	Novo Amparo II	Norte	26	BNH/FGTS
1985	Três Marcos	Sul	4	BNH/FGTS
1985	Jardim União da Vitória I	Sul	478	BNH/FGTS
1985	Jardim União da Vitória II, III e IV	Sul	1573	BNH/FGTS
1986	Evaldina A. Silva (Vila Ricardo IV)	Leste	32	BNH/FGTS
1986	Lupércio Luppi (São Gabriel)	Leste	32	BNH/FGTS
1986	Ouro Verde I	Norte	24	BNH/FGTS
1986	Ouro Verde II	Norte	40	BNH/FGTS
1986	Wladir Farias (Charrua II)	Noroeste	40	BNH/FGTS
TOTAL	55	-	21.759	-

Fonte: LONDRINA, 2014.

Pode-se notar que a tendência de grandes conjuntos, iniciada na segunda metade da década de 1970, continuou na de 1980. Merecem destaque o conjunto habitacional Luis de Sá com 1000 unidades, o Jácomo Violim com 1.536 unidades e o Maria Cecília S. De Oliveira com 1.978 unidades, que foi o último dos grandes conjuntos. Depois dele, entregue em 1983, somente dois conjuntos atingiram 500

unidades: o Parigot de Souza, entregue em 1988 com 541 unidades e o Alexandre Urbanas, entregue em 1991 com 500 unidades.

No entanto, todos os grandes conjuntos da zona Norte foram implantados em áreas bastante distantes da área central, formando imensos vazios urbanos entre esta e a área de localização dos conjuntos. Além de a grande distância favorecer a especulação e valorização imobiliárias, dificultou bastante o acesso a bens e serviços da população que foi morar nesses conjuntos, pois neles não havia qualquer tipo de comércio. Também ficou prejudicado o acesso dessa população aos serviços públicos básicos, como por exemplo educação e saúde, pois não foram implantados juntamente com a construção das casas. No ato de entrega dos conjuntos também não havia saneamento básico e asfaltamento (BEIDACK; FRESCA, 2011).

A prática de construir os conjuntos sem um mínimo de infraestrutura e sem disponibilizar serviços públicos essenciais permaneceu também na década de 1980, conforme mostra Beidack e Fresca (2011, p. 151):

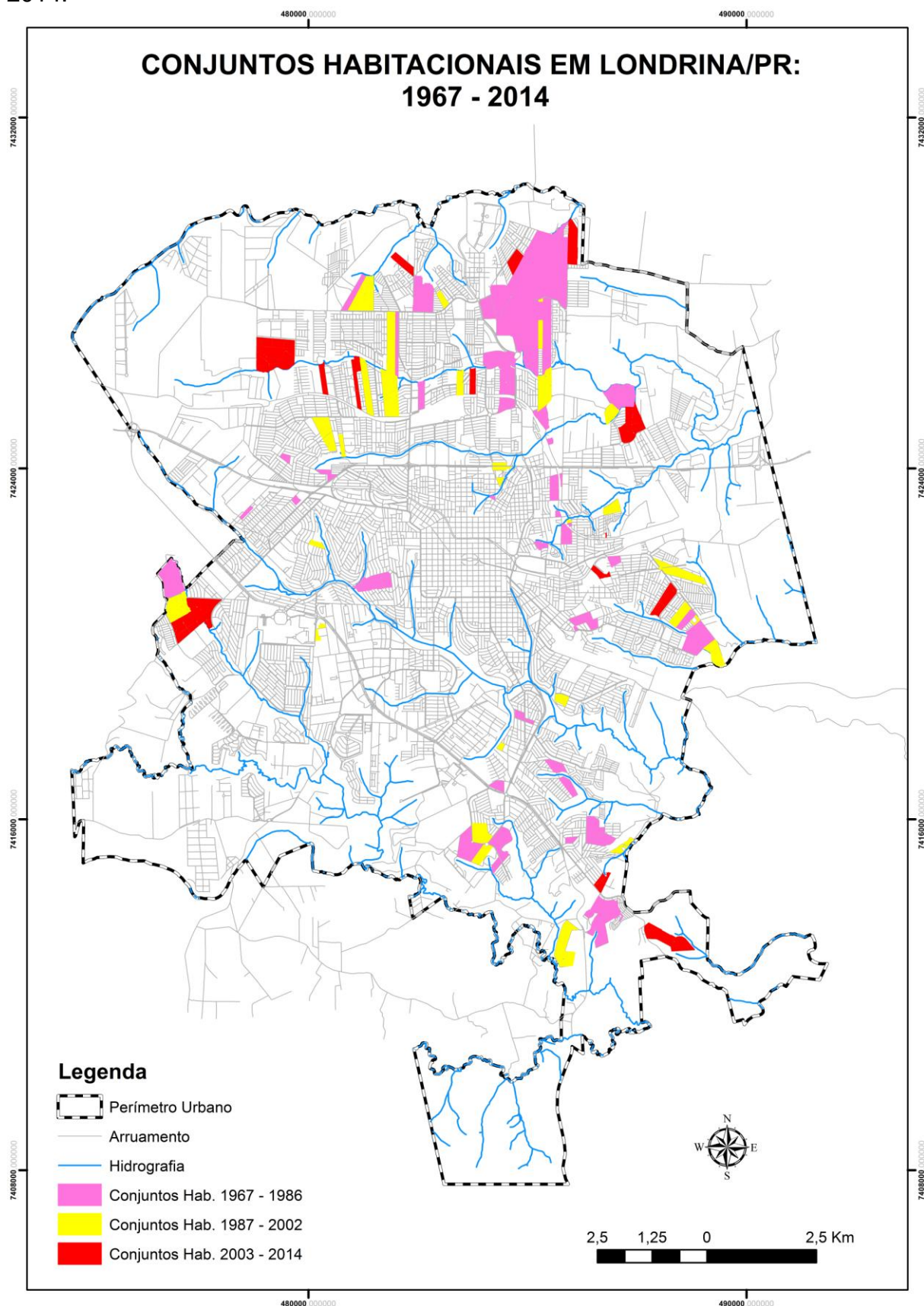
No momento da entrega dos conjuntos habitacionais nos anos de 1970 e 1980, era marcante a carência de infraestrutura, obrigando seus moradores a se organizarem em associações de bairros para conquistar do poder público as melhorias básicas.

Assim, conforme mostram as autoras, foi preciso a mobilização dos moradores, cobrando o poder público, para que as melhorias fossem realizadas e a população passasse a ter condições dignas de moradia.

Destaca-se, no entanto, que a falta de saneamento básico não é algo que ocorreu somente nos conjuntos habitacionais populares, mas também em loteamentos fechados considerados de alto padrão, conforme evidencia Lopes (2009), em sua pesquisa acerca desses tipos de empreendimentos na cidade de Londrina-PR.

A figura 01 mostra a localização dos conjuntos habitacionais entregues pela COHAB-LD em Londrina entre os anos de 1967 a 2014.

Figura 1 - Conjuntos habitacionais entregues em Londrina no período de 1967-2014.



Fonte: LONDRINA, 2014.

Entre 1969 (ano de início da atuação da COHAB-LD, vinculada ao BNH e SFH) e 1986 (marco temporal desta fase das políticas habitacionais), foram financiadas e construídas, em Londrina, 21.759 novas moradias, dispostas em 55 conjuntos habitacionais. Deste total, 03 conjuntos contaram com recursos da COHAPAR (295 unidades). Os outros 52 conjuntos (21.464 unidades habitacionais) foram entregues pela COHAB-LD e contaram com financiamentos do BNH. Pode-se considerar que, com relação aos anos de atuação do BNH e SFH, a cidade de Londrina logrou resultados bastante positivos no que diz respeito ao número de novas moradias construídas a partir do poder público. Além disso, ressalta-se que, diferentemente da dinâmica nacional, a maioria das moradias financiadas pelo BNH em Londrina foi para a população de baixa renda (POSTALI, 2008). Isso resultou da eficácia do sistema de crédito estabelecido pelo SFH/BNH juntamente com a forte operacionalidade da COHAB-LD, especialmente nas gestões cujos prefeitos tinham melhores relações políticas com o governo federal.

Conforme já mencionado aqui, os pontos negativos das políticas desse período foram, principalmente, a enorme distância entre a localização dos novos conjuntos e área central da cidade, criando imensos vazios urbanos, favorecendo a valorização e especulação imobiliárias; a ausência de infraestrutura básica e serviços públicos essenciais e, assim, um gasto maior quando da implantação dos mesmos.

Apesar de findado em 1986, os anos seguintes ao término de atuação do BNH ainda apresentaram números positivos com relação ao número de moradias financiadas e construídas pelo poder público, conforme será mostrado na próxima parte do presente texto.

4.2 A PRODUÇÃO DE MORADIAS PELO PODER PÚBLICO EM LONDRINA ENTRE 1987 E 2002

Os dados da COHAB-LD mostram que nos primeiros anos após a extinção do BNH e transferência de suas atividades para a Caixa Econômica Federal, o número de moradias construídas em Londrina a partir de financiamento público continuou. Isso se explica pelo fato de haver um intervalo de tempo entre a contratação e aprovação de um conjunto habitacional e a sua entrega. Assim, nos anos de 1987, 1988 e 1989 foram vários os conjuntos entregues com recursos do BNF. Há ainda o José Belinati, entregue em 1991, que também contou com recursos desse órgão.

Os três primeiros anos do período em tela concentraram a maior parte dos conjuntos habitacionais construídos a partir de órgãos federais, ou seja, nos anos seguintes houve predomínio de conjuntos habitacionais construídos com recursos da COHAB-LD e da COHAPAR.

O total de conjuntos e unidades habitacionais para o período de 1987 a 2002 não é considerado baixo. Foram 56 conjuntos, somando 10.341 domicílios, conforme mostra a tabela 12. O número de conjuntos é até maior do que para o período de atuação do BNH (1964-1986), mas o número de unidades habitacionais é bastante inferior (praticamente a metade), pois o tamanho médio dos mesmos diminuiu.

Porém, é preciso entender que, do total de unidades habitacionais entregues no período de 1987 a 2002, boa parte não resultou de financiamento público federal, mas municipal e estadual. Além das 1.207 unidades construídas com financiamento do BNH (dispostas em 8 conjuntos), ao somar somente os conjuntos que obtiveram recursos da Caixa Econômica Federal, do Programa de Habitação Popular - PROHAP⁶, e do Plano de ação imediata para Habitação - PAIH⁷, todos de âmbito federal, o número de unidades habitacionais é de 4.653, dispostos em 21 conjuntos habitacionais. O restante dos conjuntos do período obtiveram financiamentos a partir de recursos da COHAB-LD e da COHAPAR, e, portanto, são resultados das ações do poder público municipal e estadual, respectivamente. Com financiamento da COHAB-LD, foram entregues 21 conjuntos habitacionais, correspondendo a 3.241 unidades de habitação, e, a partir dos recursos da COHAPAR, foram entregues seis conjuntos, somando 1.240 domicílios.

Portanto, o número de moradias construídas em Londrina a partir do governo federal baixou consideravelmente em relação ao período anterior. Isso corresponde com a realidade nacional, conforme mostrado no capítulo 2.

⁶ Criado em 1991, tinha como fonte de recursos o FGTS e previa financiamento para faixas de renda de 0 até 12 salários mínimos.

⁷ Criado por Collor, em 1990, tinha como fonte de recursos para financiamento o FGTS, voltado para famílias de até cinco salários mínimos

Tabela 12 - Conjuntos Habitacionais em Londrina entregues pela COHAB-Ld: 1987-2002.

Ano de entrega	Conjunto Habitacional	Localização na Cidade	Número de Unidades	Recursos
1987	Jardim Novo Perobal	Sul	209	COHAB
1987	Carlos C. Moreira (Vila Ricardo III)	Leste	32	BNH/FGTS
1988	Jardim União da Vitória I	Sul	30	COHAB
1988	Vivi Xavier III	Norte	94	CEF/FGTS
1988	Jardim Santiago I	Oeste	38	BNH/FGTS
1988	Manoel Gonçalves II	Norte	94	BNH/FGTS
1988	Eucaliptos I	Leste	122	BNH/FGTS
1988	Parigot de Souza III	Norte	314	BNH/FGTS
1988	Cafezal III	Sul	264	CEF/FGTS
1988	Residencial Agenor Garuti (Itaocá I)	Oeste	32	CEF/FGTS
1988	Itaocá II (Jardim Jamaica B2)	Oeste	48	CEF/FGTS
1988	Itaocá III (Jardim Jamaica B3)	Oeste	48	CEF/FGTS
1988	Itaocá IV (Jardim Jamaica A)	Oeste	64	CEF/FGTS
1989	Parigot de Souza III	Norte	281	CEF/FGTS
1989	Jardim Vila Rica	Oeste	5	BNH/FGTS
1989	Eucaliptos II	Leste	469	BNH/FGTS
1989	Aimará I	Oeste	96	CAAPSMI*
1989	Aimará I I	Oeste	96	CAAPSMI*
1989	Residencial Cambezinho I	Sudeste	96	CAAPSMI*
1989	Residencial Cambezinho II	Sudeste	90	CAAPSMI*
1989	Residencial Cambezinho III	Sudeste	90	CAAPSMI*
1989	Eucaliptos III	Leste	77	CEF/FGTS
1989	Residencial Tucanos	Sul	96	CAAPSMI*
1990	Antônio M. Nogueira (Cafezal IV)	Sul	320	CEF/FGTS
1991	Giovanni Lunardelli	Leste	229	CEF/FGTS
1991	Amazonas I	Leste	33	CEF/FGTS
1991	Amazonas II	Leste	10	CEF/FGTS
1991	Armindo Guazzi	Leste	304	CEF/FGTS
1991	José Bonifácio e Silva	Leste	188	CEF/FGTS
1991	V. Antônio B. Vicentini	Norte	195	CEF/FGTS
1991	Alexandre Urbanas	Sudeste	500	PAIH
1991	Farid Libos	Norte	474	PAIH
1991	Jesualdo Garcia Pessoa	Leste	151	PAIH
1991	José Belinatti	Norte	133	BNH/FGTS

Tabela 12 - Conjuntos Habitacionais em Londrina entregues pela COHAB-Ld: 1987-2002. (cont.)

1992	Jardim Santa Fé	Leste	363	COHAB
1992	Santiago II	Oeste	217	PROHAP
1992	Hilda Mandarinó I e II	Norte	731	PAIH
1992	Jardim Olímpico – seção A	Oeste	74	COHAB
1993	Jardim Quati	Norte	39	COHAB
1993	Jardim Marízia	Leste	33	COHAB
1993	Jamile Dequech	Sul	393	PAIH
1994	Parigot de Souza III (recursos próprios)	Norte	5	COHAB
1996	Jardim Morar Melhor	Sul	58	COHAB
1996	José Giordano	Norte	524	COHAPAR
1997	Jardim São Marcos	Sul	160	COHAB
1997	Hilda Mandarinó	Norte	12	COHAB
1998	Moradias Cabo Frio I, II, III, IV, V e XXV	Norte	116	COHAPAR
1999	Moradias Cabo Frio VI, VII, VIII, XVI, XVII, XVIII e XIX	Norte	325	COHAPAR
1999	Moradias Tibagi	Norte	197	COHAPAR
1999	Jardim São Jorge	Norte	752	COHAB
1999	Jardim Kobayashi	Sul	34	COHAB
2000	Moradias Cabo Frio XX, XXI e XXII	Norte	51	COHAPAR
2000	Moradias Ribeirão do Pinhal	Norte	27	COHAPAR
2000	Residencial Ilha Bela	Leste	360	COHAB
2001	Aurora Tropical	Oeste	204	COHAB
2001	Horizonte	Norte	344	COHAB
TOTAL	56	-	10.341	-

* Os recursos foram da CAAPSMML - Caixa de Assistência, Aposentadoria e Pensões de Servidores Municipais de Londrina, mas tiveram como agente financeiro a COHAB-LD.

Fonte: LONDRINA, 2014.

Assim, não fosse a positiva atuação do poder público municipal, através da COHAB-LD, e também das ações do estado do Paraná, através da COHAPAR, a quantidade de conjuntos habitacionais entregues em Londrina no período de 1987 a 2002 seria bastante baixa.

Nota-se que, a partir de 1992, somente dois conjuntos contaram com recursos federais: o Santiago II (com 217 unidades, entregue em 1992 com recursos do PROHAP) e o Jamile Dequech (com 393 unidades, entregue em 1993 com recursos do PAIH). Assim, de 1994 a 2002 não houve conjuntos financiados por programas

de habitação federal, nem pela CEF. Assim, pode-se afirmar que as medidas neoliberais e a ineficiência do Estado, principalmente nos mandatos de Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, tiveram efeitos perversos também nas políticas habitacionais, principalmente pela quase ausência dos mesmos, e isso se refletiu na cidade de Londrina.

Isso vai ao encontro do que foi afirmado por Postali (2008, p. 143-144):

[...] a partir do início dos anos de 1990 a população mais carente da cidade de Londrina ficou desprovida de praticamente todas as possibilidades legais de acesso à moradia, desencadeando, conseqüentemente um significativo aumento no número de ocupações irregulares na cidade de Londrina.

A mesma autora complementa ainda que

[...] a política econômica adotada nos anos de 1990, a insolubilidade de programas habitacionais direcionados à população carente e a não rentabilidade da produção da casa própria podem ser considerados como outros agravantes para o processo proliferação das ocupações irregulares na cidade de Londrina (POSTALI, 2008, p. 144).

Cabe dizer que, entre os anos de 1993 e 1996, durante a administração do prefeito Luiz Eduardo Cheida “[...] houve um avanço no sentido de urbanizar áreas de ocupações irregulares no município de Londrina, acompanhando as estratégias do governo federal de Itamar Franco 1992-1994” (MARTINS, 2007, p. 114). Porém, como já colocado, os processos de regularização fundiária e desfavelização terão atenção no capítulo seguinte.

A localização majoritária desses conjuntos, assim como no período anterior, foi na porção norte da cidade. Entre 1987 e 2002, 45,5% dos conjuntos habitacionais entregues em Londrina se localizaram na região norte, 22,9% na região leste, 15,12% na região sul, 8,9% na região oeste e 7,5% na região sudeste dessa cidade.

Com relação às atividades econômicas, pode-se dizer que Londrina passou por momento de forte crescimento industrial ao longo da década de 1990. As indústrias paulistas Atlas Schindler Elevadores e Bemis Company, anteriormente chamada Dixie Toga, se transferiram para a cidade de Londrina em 1997 e 1998, respectivamente, aquecendo o mercado imobiliário local (FRESCA, 2000).

Há ainda o fortalecimento do setor terciário superior, sustentado por instituições como a UEL – Universidade Estadual de Londrina (que reuniu as

Faculdades Estaduais já existentes na cidade), o IAPAR – Instituto Agrônômico do Paraná, a EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, entre outras, conforme mostra Tavares (2001).

No ano de 1991 foi inaugurado o Shopping Catuaí, em uma área distante da malha urbana da cidade. Evidencia-se os interesses de valorização fundiária em áreas do entorno da cidade ainda não ocupadas. Pode-se observar a criação de loteamentos horizontais fechados de alto padrão nas proximidades desse shopping. Tavares (2000) afirma terem trabalhado na construção desse empreendimento cerca de dois mil operários ao longo de dezoito meses, sendo que o valor dos investimentos chegou a somar 30 milhões de dólares. O Catuaí na época da inauguração, contava com 185 lojas, 10 lanchonetes *fast food*, 05 salas de cinema, 02 restaurantes, além de outras áreas de lazer (POSTALI, 2008).

De acordo com Arias (1992), esse empreendimento valorizou não somente as áreas desocupadas, mas também os loteamentos situados nas imediações da Avenida Harry Prochet e as chácaras e sítio em seu entorno.

Fresca (2000, p. 256) afirma que “[...] são nos serviços que Londrina alcança posição de maior destaque, a começar pelo Sercomtel S.A. Telecomunicações que congrega a telefonia fixa e outros serviços como a Sercomtel Celular S.A. [...]”.

Na área de pesquisas, a Embrapa, que em Londrina é a Embrapa – Soja, se estabelece como “centro nacional de pesquisa da cultura, além de pesquisas de outros produtos” (FRESCA, 2000, p. 256).

Além disso,

[...] igualmente o IAPAR tem sua sede na cidade em tela, desenvolvendo projetos e pesquisas com a Universidade Estadual de Londrina e a Unopar. [...] Londrina sedia ainda um núcleo da Softex 2000, programa nacional de estímulo à geração de software. Com uma infra-estrutura qualitativa em diferentes áreas, tem na saúde e na educação abrangência ampla alcançando o oeste paulista, sul do Mato Grosso do Sul, além dos municípios da rede urbana do norte do Paraná. Com comércio diversificado, incluindo o maior shopping center da rede urbana e o terceiro inaugurado em 1999, Londrina ocupava a segunda posição estadual financeira com 56 agências bancárias [...] entre privados nacionais e estrangeiros e estatais, o segundo lugar em volume de cheques compensados no Paraná, o segundo lugar em volume de cheques compensados no Paraná, seguida por Maringá e Cascavel [...] e a segunda cidade do Estado com sedes de superintendências regionais de bancos estatais e privados FRESCA, 2000, p. 256).

Com isso,

A posição ocupada pela cidade de Londrina, proporcionou que a mesma assumisse o papel de principal centro urbano da região. Assim, a cidade criou riqueza, mas também pobreza, pois tornou-se foco de atração de uma população carente que buscou – e ainda busca – na cidade a solução dos problemas vinculados ao desemprego, educação, saúde e principalmente à habitação (POSTALI, 2008, p. 124).

Apoiada em Fresca (2002), afirma-se que, na década de 2000, a Prefeitura Municipal de Londrina realizou forte investimento em obras nas áreas voltadas à população de renda mais alta, valorizando-as, como por exemplo, a extensão da Avenida Maringá e a revitalização do Lago Igapó, que repercutiram em valorização dos lotes da Gleba Palhano, nas proximidades do Catuaí Shopping Center.

Dessa forma pode-se afirmar que, assim como aconteceu para o período anterior, as ações do poder público (em todos os níveis) no período de 1987 a 2002, mesmo sendo importantes para atender a demanda por moradias da classe de renda mais baixa, acabou reforçando a segregação socioespacial, tanto devido à localização dos conjuntos, a falta de infraestrutura e serviços públicos básicos, quanto no investimento em áreas mais nobres da cidade. Essas políticas reforçam a valorização de certas áreas em detrimento de outras, cabendo aos mais pobres morar nas áreas mais distantes e mais carentes de infraestrutura, pois são as mais baratas.

4.3 A PRODUÇÃO DE MORADIAS PELO PODER PÚBLICO EM LONDRINA ENTRE 2003 E 2014

A partir de 2003, com a chegada de Luís Inácio Lula da Silva à Presidência da República, as políticas habitacionais brasileiras são retomadas e a produção de moradias a partir de do governo federal voltou a crescer. Isso repercutiu na cidade de Londrina, conforme mostra a Tabela 13.

É necessário considerar novamente o tempo entre a contratação e a entrega dos conjuntos habitacionais para realizar as análises. Assim, deduz-se que aqueles que foram entregues nos dois primeiros anos do governo Lula provavelmente foram contratados nos últimos anos do governo anterior, de Fernando Henrique Cardoso. No entanto, não há dados que mostram o ano de contratação dos conjuntos, mas apenas o ano de entrega dos mesmos.

A referida tabela mostra o período de 2003 até 2014, sendo que, de 2003 até 2009, as principais fontes de recursos para a produção de moradias eram do PAR – Programa de Arrendamento Residencial, e do PSH – Programa de Subsídio a Habitação de Interesse Social. A partir de 2009, com a criação do PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida, cessou a construção de novos empreendimentos pelo PAR, que era o programa com maior número de moradias entregues até então na cidade de Londrina.

A institucionalização das políticas habitacionais direcionadas pelo Plano Nacional de Habitação – PNH exigiu que os municípios mudassem sua forma de atuar, obrigando-os a elaborar um Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS, para poderem usufruir dos recursos federais para habitação e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS. Tendo cumprido com essas novas exigências, a cidade de Londrina contou com recursos do FNHIS para a realização do Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários do Ministério das Cidades. Os dados presentes em COHAB (2010) mostram que foram executados 04 empreendimentos inseridos nesse programa, na cidade de Londrina. Esses empreendimentos totalizaram 410 novas unidades habitacionais, e receberam famílias oriundas de 10 ocupações irregulares existentes na porção Norte, Leste e Sul de Londrina.

Todos os conjuntos mostrados na tabela 13 foram destinados à população com renda até três salários mínimos. Os conjuntos entregues a partir do Programa de Subsídio Habitacional – PSH e do Programa de Arrendamento Residencial – PAR, em Londrina, foram todos para a referida faixa de renda. Sobre o PMCMV, os conjuntos destinados à população com renda maior que três salários mínimos estão inseridos na tabela 14.

Considera-se positivo o fato do PMCMV ter contribuído para a construção de 3.649 unidades habitacionais de interesse social, dando prioridade a faixa de renda que representa a maior parte do déficit habitacional brasileiro.

Destaca-se ainda a implantação do Residencial Vista Bela, o maior empreendimento habitacional realizado pelo Programa Minha Casa Minha Vida em todo território nacional, até 2012 (SANTIN, 2015). Esse residencial é composto por 2.712 unidades habitacionais, sendo 1.272 casas geminadas de 35 m² cada, e 1.440 apartamentos de 42 m² (COHAB, 2015).

Tabela 13 - Conjuntos Habitacionais entregues pela COHAB-LD: 2003-2014.

Ano de entrega	Conjunto Habitacional	Localização na Cidade	Número de Unidades	Recursos/ Programa
2003	Jamile Dequech (IV)	Sul	264	PSH
2003	Jerônimo Nogueira de Figueiredo	Norte	127	PAR
2004	Jardim Hirata	Norte	46	PAR
2004	Projeto Onde Moras	Norte	31	PSH
2004	São Vicente Palotti I, II e III	Norte	342	PAR
2004	Residencial Piazza Toscana	Norte	80	PAR
2005	Jardim Maracanã	Oeste	287	HBB
2005	Felicidade	Norte	108	PSH
2005	Primavera	Norte	53	OGU
2005	Barcelona	Norte	7	COHAB
2005	Residencial Lindóia	Leste	174	PAR
2005	Pioneiros	Leste	176	PAR
2005	Parque Residencial Ilha do Mel	Leste	42	PAR
2006	Jardim Monte Cristo	Leste	177	OGU
2006	Jardim Monte Cristo	Leste	471	COHAPAR
2007	Jardim Campos Verdes	Norte	6	COHAB
2007	Residencial Padre Carmel Bezzina I	Norte	84	PAR
2007	Residencial Padre Carmel Bezzina II	Norte	48	PAR
2007	Residencial Anselmo Vedoato	Noroeste	256	PAR
2007	Residencial Abel Chimentão	Noroeste	244	PAR
2009	Jardim Nova Esperança	Sul	28	COHAB
2008	Moradias Cabo Frio XXI	Norte	13	COHAPAR
2008	Moradias Tibagi II	Norte	34	COHAPAR
2008	Jardim Felicidade	Norte	108	COHAPAR
2008	Residencial Carlos Machado	Noroeste	192	PAR
2009	Residencial Guilherme Viscardi	Noroeste	240	PAR
2009	Vila Residencial Cancun I	Norte	116	PAR
2009	Vila Residencial Cancun III	Norte	64	PAR
2009	Vila Residencial Cancun IV	Norte	64	PAR
2009	Parque Residencial Elizabeth/Nova Aliança	Sul	32	MCMV
2010	Jardim Nova Esperança	Sul	100	MCMV

Tabela 13 - Conjuntos Habitacionais entregues pela COHAB-LD: 2003-2014. (cont.)

2010	Jardim Ana Terra	Norte	85	MCMV
2011	Residencial Vista Bela I, II, III e IX	Norte	958	MCMV
2011	Residencial Vista Bela IV, V e X	Norte	863	MCMV
2011 - 2012	Residencial Vista Bela VI, VII e VIII	Norte	904	MCMV
*	Residencial Marajoara I	Norte	48	MCMV
*	Residencial Marajoara II	Norte	48	MCMV
*	Residencial Marajoara III	Norte	22	MCMV
*	Residencial Marajoara IV	Norte	27	MCMV
2013	Residencial Cristal I	Sul	228	MCMV
2013	Residencial Cristal II	Sul	253	MCMV
2012	Residencial Maravilha	Sul	60	MCMV
	Residencial Columbia I	Oeste	21	MCMV
Total	43	-	6.395	-

* Dado não disponível.

Fonte: LONDRINA, 2014.

De acordo com a COHAB (2010), o Residencial Vista Bela possui uma população de aproximadamente 8.395 habitantes, sendo maior em população do que 242 municípios, dos 399 paranaenses.

Tal empreendimento conta com rede de esgoto, água encanada, iluminação elétrica e aquecedor solar para chuveiro. Portanto, inclui infraestrutura básica. Há ainda 46 unidades habitacionais para idosos e 20 unidades adaptadas para cadeirantes (PAGANI, 2013). Porém, com relação ao acesso á serviços públicos essenciais, a população residente do Vista Bela possui imensa dificuldade, pois,

Destaca-se a ausência de serviços públicos essenciais, como Centros de Educação Infantil (CEI), Escolas, Unidades Básicas de Saúde (UBS), espaços de lazer e de práticas esportivas, arborização, dentre outros, com o agravante da ausência de terrenos públicos para construção de tais equipamentos sociais. Os serviços mais próximos estão a dois quilômetros de distância.

O PMCMV determina que a responsabilidade de implantação desses serviços públicos é do município, como forma de contrapartida á construção do conjunto pelo governo federal. No entanto, o poder público municipal da época, cujo Prefeito era

Homero Barbosa Neto, descumpriu o regulamento do referido programa habitacional, e não implantou os serviços públicos junto com a entrega do conjunto.

Assim, apesar de ser positiva a quantidade de famílias beneficiadas, destaca-se como pontos negativos a ausência de serviços públicos básicos e o tamanho pequeno das moradias. Nota-se que, assim como em outros momentos históricos e políticas habitacionais, a garantia do direito à moradia se realiza concomitantemente com a privação de outros direitos.

A expansão do crédito para consumo (tanto para pessoas físicas quanto para pessoas jurídicas), ocorrida em escala nacional entre os anos de 2008 e 2014 conforme mostrado no capítulo 2 (item 2.3), também se realizou em Londrina, mas de modo particular, como é possível notar com a construção dos conjuntos habitacionais Jardim Nova Esperança, Residencial Guilherme Viscardi, Vila Residencial Cancun I, III e IV, Parque Residencial Elizabeth/Nova Aliança, Jardim Ana Terra, Residencial Vista Bela (I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, XIX e X), Residencial Cristal I e II e Residencial Maravilha.

Na sequência, a tabela 14 mostra os empreendimentos do MCMV para a faixa de renda superior a três salários mínimos.

Tabela 14 - Empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida para famílias com renda superior a 3 salários mínimos, em Londrina-PR

Conjunto Habitacional	Localização	Nº de UHs
Residencial Las Vegas	Sul	160
Residencial Spazio Lumiere	Centro	136
Residencial Spazio Libertá	Centro	168
Residencial Itamarati	Norte	24
Residencial Solar dos Tucanos	Sul	96
Residencial Marajoara	Norte	29
Condomínio Horizontal Terra Nova	Norte	384
Residencial Marco dos Pioneiros	Leste	380
Total de unidades habitacionais		1.377

Fonte: LONDRINA, 2014.

Assim, somando as moradias construídas a partir do poder público para todas as faixas de renda, no período de 2003 a 2014, chega-se ao número de 7.772 unidades habitacionais.

No período de 2003 até 2014, contabilizou-se o número de 6.395 novas moradias construídas em Londrina somente para a população com renda até três salários mínimos, além de 1.337 unidades habitacionais voltadas para o público que possui renda maior que três salários mínimos. Além disso, há outros dois empreendimentos do PMCMV em andamento na cidade, o Residencial Jardim Flores do Campo, que irá conter 1.218 novos apartamentos e o Alegro Villaggio (144 apartamentos), ambos estão em construção e tem previsão de entrega para 2016.

Nota-se a partir dos dados mostrados anteriormente que, em relação à proporção de moradias consideradas de interesse social, a realidade de Londrina mais uma vez se mostra diferente da nacional. Assim como na época do BNH, no período de 2003 até 2014, a proporção de casas construídas e financiadas direcionadas à população com renda até três salários mínimos, em relação ao total de novas moradias para todas as faixas de renda, é bem maior do que para o território nacional.

No entanto, ao considerar o primeiro período analisado nessa pesquisa (1969-1986), que foi o de atuação do BNH e SFH, o número de moradias construídas e financiadas em Londrina a partir de financiamento público foi muito mais expressivo. Como já mencionado, foram 21.759 novas unidades habitacionais para o período, o que corresponde a uma média de quase 1.100 unidades habitacionais por ano. Para o período de 1987 a 2002, essa média foi de aproximadamente 646 unidades por ano. No entanto, isso resultou, em boa parte, das ações do poder público municipal, diferentemente dos outros dois períodos em que quase todos os conjuntos contaram com recursos de programas habitacionais federais ou da CEF. Ou seja, não fossem os conjuntos financiados com recursos da COHAB-LD, a média de moradias por ano seria de apenas 366. Para o período de 2003 a 2014, a média é de aproximadamente 647 novas unidades habitacionais ao ano.

Os problemas relacionados às políticas dos três períodos são parecidos. Ou seja, em todos eles praticamente não houve o enfrentamento à especulação e valorização imobiliárias, devido à não utilização de áreas já urbanizadas, sendo os conjuntos habitacionais normalmente localizados nos limites do perímetro urbano,

em áreas carentes de infraestrutura e equipamentos públicos. As consequências disso incluem a dificuldade de acesso á serviços públicos e ao emprego, o gasto excessivo de tempo e dinheiro com transporte público e a segregação socioespacial, dificultando, de maneira geral, a vida das pessoas que moram nesses conjuntos, que são justamente as que possuem menor renda.

Considera-se importante a atuação do poder público em prover habitação para a população, principalmente à de baixo poder aquisitivo. Como visto no capítulo 3, a produção e desenvolvimento das cidades a partir do modo de produção capitalista não assegura que os direitos previstos na constituição sejam alcançados por todos, mas, na verdade, o oposto é verdadeiro: a reprodução das desigualdades e da pobreza é inerente ao desenvolvimento desse sistema.

Diante disso, o papel do poder público é essencial para buscar o cumprimento do direito á moradia. Não fosse a atuação do Estado (em seus diferentes níveis) parte da população estaria morando em condições piores do que atualmente estão, mesmo que ainda não seja o ideal.

A análise das políticas habitacionais ao longo da história brasileira e, especificamente da cidade de Londrina, evidencia diversos problemas. Primeiramente porque a constituição não prevê somente o direito de morar, mas de morar dignamente, e isso dificilmente é cumprido, pois em poucos casos a construção dos conjuntos habitacionais aconteceu concomitantemente á disponibilização de toda infraestrutura urbana e dos serviços públicos essenciais. Normalmente a distância desses conjuntos também dificulta o acesso dos moradores ao lazer e ao trabalho. Como resultado desses problemas aparece outro: a valorização desigual das diferentes regiões da cidade de acordo com sua localização, infraestrutura e facilidade no acesso aos serviços públicos, e isso reforça a segregação socioespacial.

Apesar da atuação histórica da Companhia de Habitação de Londrina e de alguns períodos considerados positivos com relação ás políticas habitacionais do governo federal (mesmo com os pontos negativos), o problema da moradia está longe de ser resolvido.

5 A FORMAÇÃO DAS OCUPAÇÕES IRREGULARES E OS PROCESSOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM LONDRINA – PR

Neste capítulo será discutido o histórico da formação das ocupações irregulares em Londrina – PR, e também a situação atual dos processos de regularização fundiária. Ele tratará da dinâmica de formação das ocupações irregulares e dos processos de regularização fundiária realizados pela Companhia de Habitação da mesma cidade. O foco é entender a atuação histórica do poder público municipal através dessa companhia e sua importância para a cidade.

O histórico da formação das ocupações respeita a mesma periodização utilizada nos capítulos anteriores (de 1964 a 1986; de 1987 a 2002 e de 2003 a 2014), para ser possível estabelecer análises e correlações com os dados apresentados anteriormente. Com relação à situação atual das ocupações irregulares e dos processos de regularização fundiária, os dados são de Setembro de 2015 e foram obtidos junto a COHAB – LD, conforme tabela 15, e evidenciam quatro realidades distintas: ocupações irregulares que já foram totalmente regularizadas; ocupações irregulares que foram parcialmente regularizadas (nesse caso será mostrado o número de lotes já regularizados e o número de lotes a serem ainda regularizados); ocupações que estão em processos de regularização (ainda não tiveram lotes regularizados, mas o processo está em andamento, seja no levantamento de informações, na urbanização ou já na escrituração); e, por último, as ocupações irregulares existentes que não possuem intervenção do poder público.

São considerados como lotes regularizados aqueles que foram urbanizados de acordo com a legislação vigente (tenham recebido asfaltamento, saneamento básico, água encanada, energia elétrica) que já tenham sido escriturados, e que a escritura entregue ao morador.

Buscar-se-á relacionar as políticas colocadas em prática pela administração municipal com as políticas habitacionais brasileiras de forma geral, e com a legislação vigente, levando em conta os instrumentos criados e que tem sido utilizado para realizar a regularização fundiária na cidade em tela.

Tabela 15 - Histórico das ocupações irregulares em Londrina – PR e a situação atual com relação à regularização fundiária

Ano da Ocupação	Nome da Ocupação Irregular ¹	Localização na cidade	Nº de domicílios no ato da ocupação ¹	Nº de domicílios em 2015 ²	Ocupações totalmente regularizadas ²	Ocupações parcialmente regularizadas ²	Em processo de regularização ²	Ocupações irregulares ²
1953	Pito Aceso	Sul	15	-	X			
1958	Vila Esperança		*	-	X			
1959	Vila do Grilo (Jd. Nossa Sra. Da Paz)	Oeste	*	-	X			
1961	Fundo de Vale do Jd. Paulista (cantinho do céu)	Norte	63	6				X
1964	Jardim Leste-Oeste (antiga favela Vila Rica)	Oeste	165	86		X		
1968	Vila Marízia II	Centro	68	68			X	
SUBTOTAL: 1934 - 1969	6		311	160				
1972	Jardim Rosa Branca I	Leste	140	140			X	
1973	Jardim Sérgio Antônio	Leste	24	-	X			
1973	Fundo de Vale do Jd. Sérgio Antônio	Leste	59	36				X
1973	Jardim Nova Conquista	Leste	*	-	X			
1975	Fundo de Vale da Rua Zircônio	Leste	22	5				X
1975	Fundo de Vale da Rua Bélgica	Sul	55	-	X			
1975	Favela Colosso	Oeste	51	80				X
1976	Jardim Santa Inês	Leste	35	-	X			
1977	Jardim Cristal (Fundo de Vale + quadra 10F)	Sul	56	42			X	
1978	Jardim Franciscato I	Sul	132	31		X		
1978	Jardim Franciscato II	Sul	142	71		X		
1983	Jardim Rosa Branca II	Leste	19	-	X			
1985	Triângulo Santa Inês - "Jd. Santa Mônica	Leste	39	32				X
1985	União da Vitória V - Área Verde	Sul	33	33				X
1985	Jd. União da Vitória V - Rua dos Médicos	Sul	70	70				X
1985 a 1986	Jardim União da Vitória I, II, III e IV	Sul	1956	743		X		

Tabela 15 - Histórico das ocupações irregulares em Londrina – PR e a situação atual com relação à regularização fundiária (cont.)

1986	Jardim Santa Mônica	Norte	32	-	X			
1986	Jardim Novo Perobal	Sul	209	159		X		
SUBTOTAL: 1970 - 1986	18		3.074	1.442				
1987	C.H. Santa Luzia	Leste	18	13		X	X	
1988	Fundo de Vale do Conjunto José Belinati	Norte	*	-	X			
1989	Fundo de Vale do Jd. Paraíso - Rua Patativa	Norte	16	10				X
1989	Fundo da Rua Café Arábica	Norte	54	4				X
1989	Fundo de Vale do Jd. Beleville	Norte	19	-	X			
1989	Fundo de Vale do Jd. Santa Mônica	Norte	82	8				X
1990	Cilo III	Oeste	81	22				X
1990	Fundo de Vale do Jd. Alto da Boa Vista I	Norte	49	5			X	X
1992	Jardim Santa Fé	Leste	356	134		X		
1992	Fundo de Vale do Jd. Vila Ricardo – escola	Leste	21	12				X
1992	Lixão Esquina da Av. Teodoro Vitorelli/ R. Caja/R. Rosa Branca	Leste	8	6				X
1992	Jardim Jamile Dequech	Sul	10	-	X			
1993	Fundo de Vele da Rua Renato Fabrete	Sudoeste	10	10				X
1993	Jardim Quati	Norte	39	10		X		
1993	Área do DER	Sul	4	-	X			
1994	Área do Centro Comunitário do Jd. Santa Fé	Leste	20	20				X
1994	Rua do Latão	Leste	16	5				X
1994	Fundo de Vale do Jd. Santa Fé – Horta	Leste	80	22				X
1994	Jardim das Bananeiras	Leste	29	-	X			
1994	Jardim Kobayashi	Leste	34	41			X	
1994	Fundo do CH Cafezal 2 e 3	Sul	23	23				X
1995	Fundo de Vale Nabur Borghossian	Norte	19	-	X			
1995	Fundo de Vale da Favela Marízia	Centro	38	33				X
1996	Jardim Primavera	Norte	53	-	X			

Tabela 15 - Histórico das ocupações irregulares em Londrina – PR e a situação atual com relação à regularização fundiária (cont.)

1996	Jardim Monte Cristo	Leste	454	124		X	X	
1996	Fundo da Rua Ana Piacentini	Norte	152	-		X		
1996	Jardim João Turquino	Sudoeste	592	53		X		
1996	Jardim São Marcos	Sul	160	51		X		
1996	Fundo de Vale do Jd. Primavera	Norte	110	-	X			
1996	Jd. Morar Melhor	Leste	70	28		X		
1996	Jardim dos Campos	Norte	85	9		X		
1996	Vielas Santa Mônica	Leste	10	10				X
1996	Heron Domingues	Leste	21	21				X
1996	Fundo de Vale Mangaba/ Rosa Branca	Leste	29	29				X
1996	Fundo de Vale da Avenida Santa Mônica	Leste	12	4				X
1996	Fundo de Vale do Jd. Das Bananeiras	Leste	12	1				X
1996	Fundo de Vale do Jd. Monte Cristo	Leste	42	10				X
1996	Fundo de Vale do Jd. Santa Inês	Leste	48	26				X
1997	Fundo de Vale do Jd. Cristal	Sul	27	10				X
1997	Fundo de Vale do Jd. Novo Franciscato	Sul	14	-	X			
1997	Jardim São Jorge	Norte	751	52		X		
1997	Fundo de Vale do Conjunto Hilda Mandarin	Norte	51	1				X
1997	Fundo de Vale da Fazenda Refúgio	Sul	33	-	X			
1997	União da Vitória V	Sul	100	-	X			
1997	Jardim Itapoã	Sul	3	-	X			
1998	Jardim Felicidade	Norte	161	-	X			
1998	União da Vitória (área da praça)	Sul	54	54				X
1998	Jd. União da Vitória VI - Rua dos Oleiros	Sul	330	330				X
1998	Fundo de Vale do Jd. São Rafael	Leste	13	13				X
1998	Jardim São Rafael	Leste	108	106			X	
1998	Jardim Novo Perobal (área da Sanepar)	Sul	26	26			X	
1998	Jardim Maracanã I e II	Sudoeste	639	36		X		

Tabela 15 - Histórico das ocupações irregulares em Londrina – PR e a situação atual com relação à regularização fundiária (cont.)

1998	Remanescente do Conjunto Vivi Xavier - quadras 25,26 e 27	Norte	79	79			X	
1998	Jardim Londreville	Sudoeste	*	*				X
1998	Fundo de Vale do Jd. Novo Perobal	Sul	39	*				X
1999	Vila Amaral	Leste	18	18			X	
1999	Fundo de Vale do Jd. Alto da Boa Vista II	Norte	8	1				X
1999	Fundo de Vale do Jd. Quadra Norte	Norte	20	1				X
1999	Jardim Novo Horizonte	Norte	10	-	X			
2000	Jardim Novo Amparo II	Norte	*	-	X			
2000	Fundo de Vale do Jardim dos Campos	Norte	*	-	X			
2000	Fundo de Vale do Jardim Rosa Branca I	Leste	19	19				X
2001	Vila Feliz (Fundo de Vale do Jardim Abussafi)	Sul	74	22				X
2001	Nossa Senhora Aparecida	Norte	205	-	X			
2002	Fundo do conj. hab. Manoel Gonçalves II/ Comunidade Shekinah	Norte	93	92			X	
2002	Jd. Morar melhor (área institucional)	Leste	41	21			X	
2002	Fundo de Vale do Jardim Marieta	Norte	101	46				X
SUBTOTAL: 1987 - 2002	67	-	3.679	1.537				
2007	Morro do Carrapato	Leste	133	44				X
2012	Vila Romana	Leste	18	-	X			
2014	Fundo de Vale do Córrego Sem Dúvidas	Norte	180	132				X
2014	Invasão ao lado do São Jorge - área particular	Norte	248	248				X
SUBTOTAL: 2003- 2014	4	-	579	424				
TOTAL	95		7.643	3.697				

* Dados não disponíveis.

Fonte: ¹Adaptado de COHAB-LD (2010); ²Adaptado de COHAB-LD (2015).

A Tabela 15 mostra as ocupações irregulares para as quais existem informações, ao longo da história de Londrina. As primeiras seis ocupações de Londrina antecedem o período enfatizado nessa pesquisa. Elas são mostradas na referida tabela para evidenciar a situação atual de cada uma delas. Assim, as três primeiras ocupações da cidade foram totalmente regularizadas (Pito Aceso, Vila Esperança e Vila do Grilo) e as outras três estão, cada uma, em uma situação diferente. A ocupação do fundo de vale do Jd. Paulista ainda encontra-se irregular, o Jardim Leste-Oeste encontra-se parcialmente regularizado e a Vila Marízia II está em processo de regularização. Dessa forma, dos 311 domicílios irregulares localizados nessas seis ocupações, 161 ainda estão aguardando a regularização.

Observa-se que a diminuição do número de domicílios irregulares numa mesma ocupação (entre o ato de ocupação e a situação atual) não é explicada somente pela efetivação de processo de regularização fundiária específico para cada uma dessas ocupações, mas outros fatores interferem nisso. O principal fator que explica essa redução é a construção de conjuntos habitacionais nos quais foram beneficiadas famílias das ocupações irregulares.

A tabela 16 mostra os conjuntos habitacionais utilizados para essa finalidade entre os anos de 1970 e 1991. Não há dados que mostram exatamente quantas famílias e de quais ocupações elas eram, e que foram beneficiadas pela construção de conjuntos habitacionais. No entanto, ao comparar os dados sobre a construção de moradias a partir do poder público com a dinâmica das ocupações irregulares e com o número de famílias nelas inseridas, é possível elaborar a hipótese de que esses dois processos estão intimamente ligados.

Conforme já explicado no capítulo anterior, a quase totalidade dos conjuntos habitacionais entregues entre 1993 e 2002 pela COHAB-LD, contaram com recursos próprios, ou seja, não foram construídos a partir das ações do governo federal, mas do poder público municipal através dessa companhia. Apesar de não haver detalhamento na fonte de dados utilizada nessa pesquisa, boa parte desses conjuntos e das casas construídas foi destinada a famílias que estavam em ocupações irregulares. Afirma-se isso a partir de entrevista realizada com a chefia da sessão de regularização fundiária da COHAB-LD, Sr. Antônio Lucimar Ferreira Luiz. Ele explicou que a maior parte dos conjuntos entregues pela COHAB-LD com recursos próprios sempre procurou atender a demanda de menor poder aquisitivo, especialmente as famílias que se encontravam em situação de vulnerabilidade ou

em risco, como por exemplo, moradores de fundos de vale e encostas íngremes. De acordo com ele, o Jardim Santa Fé (de 1992, com 363 unidades), o Jardim Quati (de 1993, com 39 unidades), o Jardim Morar Melhor (de 1996, com 58 unidades), o Jardim São Marcos (de 1997, com 160 unidades), o Jardim São Jorge (de 1999, com 752 unidades) e o Jardim Kobayashi (de 1999, com 34 unidades), foram integralmente direcionados a famílias que estavam em ocupações irregulares nas áreas próximas de onde foram instalados esses conjuntos. Ou seja, esses conjuntos foram construídos com essa finalidade, sendo, inclusive, considerado por esse servidor como um empreendimento de regularização fundiária, e não como um conjunto habitacional que acabou recebendo moradores de ocupações irregulares.

Nesse sentido, a atuação do poder público na construção de conjuntos habitacionais se mostra importante no combate à situação irregular de muitos domicílios.

Tabela 16 - Unidades habitacionais utilizadas para promover a desfavelização na cidade de Londrina: 1970-1991.

Nome dos Conjuntos Habitacionais	Ano de entrega	Total de unidades	Nº de unidades destinadas à desfavelização	Localização
Barra Vento	1971	34	34	Vila Portuguesa
Pindorama I	1972	116	116	Vila Fraternidade
Pindorama II	1976	53	53	Vila Fraternidade
Novo Amparo	1980	369	369	Atrás da EPESML
Santiago I	1988	38	38	Procedentes da favela Vila Rica
José Belinati	1991	133	133	Entre o CH João Paz e CH Semiramis

Fonte: Ippul (1996); Martins (2007).

Apesar de ser atuante na regularização fundiária desde 1971, no ano de 2005 houve um esforço, por parte do poder público municipal, em possibilitar melhor eficiência nesses processos. Para isso, foi criada e aprovada a Lei Municipal 9.866/2005, que em seu Art. 10 diz que:

Fica instituído o Programa de Reciclagem de Ativos, visando à regularização fundiária de assentamentos urbanos no Município de Londrina e à renegociação contratual de todos os mutuários da Companhia de Habitação de Londrina – Cohab-Ld, compreendendo os financiamentos no

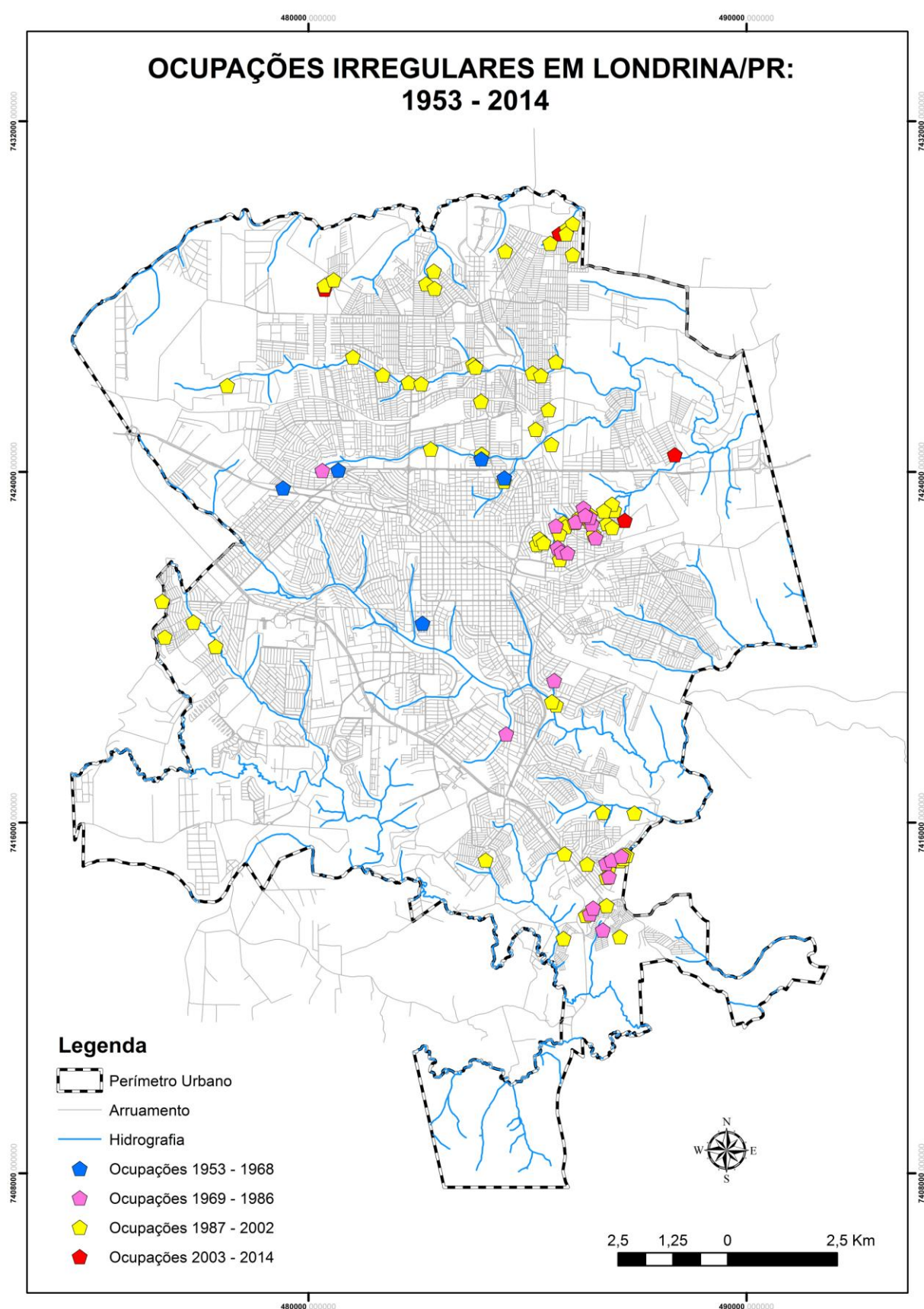
âmbito do SFH - Sistema Financeiro da Habitação e Recursos Próprios da Cohab-LD (LONDRINA, 2005).

Assim, essa Lei criou o chamado Programa de Regularização Fundiária, vigente até hoje, sofreu várias alterações ao longo do tempo. A última dessas alterações foi por meio da promulgação da Lei Municipal 12.215 de 2014. A Lei original de criação do Programa de Regularização Fundiária e as que serviram para alterá-la foram criadas para permitir e facilitar a atuação da COHAB-LD na regularização fundiária, dando maior autonomia, respaldo jurídico e aumentando a operacionalização dos processos de regularização fundiária à COHAB-LD, conforme aponta Sr. Antônio L. F. Luiz. Ou seja, o intuito da promulgação dessas leis é facilitar e acelerar a efetivação de regularização fundiária, ao atribuir algumas funções específicas à COHAB-LD.

Ao analisar a formação das ocupações irregulares em relação aos períodos aqui utilizados, nota-se que, entre os anos de 1987 e 2002, aconteceu a formação da grande maioria das ocupações irregulares na cidade em tela. Foram 67 novas ocupações formadas ao longo desses 16 anos, somando 3.679 domicílios. Esse número é maior do que para o período anterior (1969-1986). Assim, no período que corresponde à atuação da COHAB-LD em parceria com o BNH e SFH, foram formadas 18 ocupações irregulares, sendo que estas continham o número de 3.074 domicílios.

Sabe-se que o ritmo de crescimento urbano e, a partir disso, o ritmo de crescimento da demanda por novas moradias interfere na dinâmica de formação das ocupações irregulares. Mesmo que o período de 1964 a 1986 tenha apresentado maior crescimento populacional e urbano, o número de ocupações formadas foi menor do que no período de 1987 a 2002. Isso provavelmente se deve a maior oferta de moradias pelo poder público no primeiro período considerado.

Figura 2 – Ocupações irregulares em Londrina – PR: de 1953 a 2014.



Fonte: COHAB-LD (2010); COHAB-LD (2015).

A figura 02 mostra a localização das ocupações irregulares presentes em Londrina. A partir dessa figura, é possível notar a grande concentração das ocupações da porção Leste da malha urbana, relativamente próxima à área central. Praticamente todas as ocupações irregulares dessa porção, estão localizadas bem próximas entre si, em áreas de fundos de vales ou de preservação permanente (COHAB, 2010).

Com relação às regiões de Londrina, a maior concentração de ocupações irregulares está na zona leste, com 33 ocupações (35,1%), seguida da zona norte, com 28 ocupações (29,8%) e da zona sul, com 23 ocupações (24,4%), restando 4 ocupações na zona oeste (4,2%), 4 na zona sudoeste e 2 ocupações no centro da cidade (2,1%). Na zona norte, as ocupações estão mais dispersas e coincidem relativamente com os fundos de vales. Na zona sudeste há relativa concentração de ocupações irregulares nas áreas próximas ao fim do perímetro urbano. Uma dessas ocupações é a maior da cidade (União da Vitória, com 1956 unidades). Notar que, no sudoeste da malha urbana há poucas ocupações, o que em parte, se vincula aos processos de ocupação daquela porção com loteamentos fechados e reservas de terras para continuidade da expansão via verticalização, conforme interesses de incorporadoras e construtoras, e expresso no Plano Diretor de Londrina de 2013.

O período de 2003 a 2014 é que apresentou o menor número de novas ocupações irregulares. Acredita-se que o ritmo de expansão urbana menor (quando comparado aos outros períodos) e a atuação do poder público na construção de um número considerável de novas moradias voltadas especificamente para a população de menor renda, ajudam a explicar o baixo número de novas ocupações irregulares entre 2013 e 2014 (foram somente 4, somando 579 domicílios), além dos índices de emprego serem mais positivos em relação ao período anterior.

Assim, evidencia-se que, desde a gênese da cidade, houve a formação de 95 ocupações irregulares. Ao somar os domicílios de cada uma delas no ato de ocupação, chega-se a 7.643 domicílios. Atualmente, o número de domicílios em ocupações irregulares é de 3.697. Essa redução, conforme já mencionado, não se deve somente à regularização fundiária, também pela remoção de famílias que tiveram financiamento habitacional concedido em algum conjunto, pela remoção judicial de famílias em algumas áreas, como por exemplo, o fundo de vale da Rua Bélgica que, de acordo com o Sr. Antônio L. F. Luiz, era ocupado por famílias cuja renda era bastante diversificada, incluindo também a ocupação de um proprietário

de máquinas que ali as deixava estacionadas. No caso da remoção judicial das famílias, a COHAB-LD e a presente pesquisa considera como sendo uma área regularizada.

É preciso explicar também que algumas áreas que tiveram as famílias removidas e destinadas á conjuntos habitacionais implantados em áreas próximas (não no mesmo local das ocupações), também são consideradas regularizadas, mesmo que isso não corresponda com a definição teórica de regularização fundiária a partir de alguns autores, conforme visto no capítulo 3.

Também é importante esclarecer que, ao longo da existência de uma ocupação, muitas famílias chegavam, enquanto que outras saíam. Quer se dizer que, apesar da maioria das ocupações apresentarem um número menor de domicílios atualmente, em relação ao ato de ocupação, não significa que o número de famílias foi constantemente diminuindo. É possível que, em algumas delas, o número de famílias e de domicílios tenha chegado a ser bastante superior ao ato de ocupação. Também é possível que ocupações tenham sido formadas e extintas sem, no entanto, aparecerem listadas nas fontes de dados atuais. Isso revela que o número de domicílios e de famílias que foram desfavelizadas ou foram alvo da regularização fundiária é bem maior do que os dados aparentam. Assim, não seria correto afirmar, por exemplo, que o número total de domicílios regularizados pela COHAB-LD ao longo do tempo, é a diferença entre os que existiam no ato de ocupação (7.643) com os que existem atualmente (3.697).

Sobre a quantidade de regularizações já realizadas, os dados disponíveis e inseridos na tabela 17, mostram que, na área urbana de Londrina-PR, houve a regularização fundiária integral de 27 ocupações irregulares. Ou seja, são as que, além da urbanização, tiveram 100% dos lotes regularizados e escriturados, e a escritura foi entregue ao respectivo morador.

Salienta-se que o número de 839 domicílios regularizados não corresponde totalmente com a realidade devido á ausência de dados sobre o número de domicílios para todas as ocupações, conforme tabela 15. Com relação aos anos de urbanização e regularização, também não há dados disponíveis para todas as ocupações. Diante do pedido de tal informação à COHAB-LD, a resposta foi que, para se conseguir fazer o levantamento nos documentos históricos arquivados na companhia (que não estão organizados), teria que haver disponibilidade de um dos funcionários em período integral ao longo de meses, e isso não seria possível.

Tabela 17 - Ocupações integralmente regularizadas pela COHAB-LD em Londrina - PR

Ano da Ocupação	Nome da Ocupação Irregular	Região	Nº de domicílios no ato da ocupação	Ano da urbanização	Ano da Regularização Fundiária
1953	Pito Aceso	Sul	15	*	*
1958	Vila Esperança	*	*	*	1996
1959	Vila do Grilo (Jd. Nossa Sra. Da Paz)	Oeste	*	*	1979
1973	Jardim Sérgio Antônio	Leste	24	1987 a 1993	*
1973	Jardim Nova Conquista	Leste	*	*	1989
1975	Fundo de Vale da Rua Bélgica	Sul	55	*	*
1976	Jardim Santa Inês	Leste	35	1992	*
1983	Jardim Rosa Branca II	Leste	19	1992	*
1986	Jardim Santa Mônica	Norte	32	1991 - 1995	*
1988	Fundo de Vale do Conjunto José Belinati	Norte	*	*	*
1989	Fundo de Vale do Jd. Beleville	Norte	19	*	*
1992	Jardim Jamile Dequech	Sul	10	*	2004
1993	Área do DER	Sul	4	*	*
1994	Jardim das Bananeiras	Leste	29	1995 - 1996	-
1995	Fundo de Vale Nabur Borghossian	Norte	19	*	*
1996	Jardim Primavera	Norte	53	*	*
1996	Fundo de Vale do Jd. Primavera	Norte	110	2005	2005
1997	Fundo de Vale do Jd. Novo Franciscato	Sul	14	*	*
1997	Fundo de Vale da Fazenda Refúgio	Sul	33	*	*
1997	União da Vitória V	Sul	100	1998	*
1997	Jardim Itapoã	Sul	3	*	1997
1998	Jardim Felicidade	Norte	161	*	1998 a 2003
1999	Jardim Novo Horizonte	Norte	10	*	1999
2000	Jardim Novo Amparo II	Norte	*	*	*
2000	Fundo de Vale do Jardim dos Campos	Norte	*	*	*
2001	Nossa Senhora Aparecida	Norte	205	*	*
2012	Vila Romana	Leste	18	*	2012
TOTAL	28	-	839		

* Dados não disponíveis.

Fonte: Adaptado de COHAB-LD (2010).

Na tabela seguinte, estão as ocupações que foram urbanizadas e parcialmente regularizadas. Isso quer dizer que nem todos os lotes foram escriturados, mas a maior parte das escrituras foi entregue às famílias. São 15 ocupações parcialmente regularizadas, sendo que, do total de 3.853 domicílios, 2.996 já tiveram escrituração entregue, restando ainda 857.

Tabela 18 - Ocupações irregulares parcialmente regularizadas pela COHAB-LD em Londrina - PR

Ano da Ocupação	Nome da Ocupação Irregular	Região	Nº de domicílios no ato da ocupação	Nº de domicílios atualmente	Ano de urbanização	Ano de início da RF
1964	Jardim Leste-Oeste (antiga favela Vila Rica)	Oeste	165	86	1988 - 1993	*
1978	Jardim Franciscato I	Sul	132	31	1985 - 1988	2011
1978	Jardim Franciscato II	Sul	142	71	1985 - 1988	2011
1985 a 1986	Jardim União da Vitória I, II, III e IV	Sul	1956	743	*	*
1986	Jardim Novo Perobal	Sul	209	159	1988 - 1995	1995
1987	C.H. Santa Luzia	Leste	18	13	1999	
1992	Jardim Santa Fé	Leste	356	134	1992	1992
1993	Jardim Quati	Norte	39	10	*	1995
1996	Jardim Monte Cristo	Leste	454	124	2005	2005
1996	Fundo da Rua Ana Piacentini	Norte	152	-	*	*
1996	Jardim João Turquino	Sudoeste	592	53	*	1998
1996	Jardim São Marcos	Sul	160	51	1997 a 1998	*
1996	Jd. Morar Melhor	Leste	70	28	1996 a 1997	*
1996	Jardim dos Campos	Norte	85	9	1997	2005
1997	Jardim São Jorge	Norte	751	52	1998	1999
1998	Jardim Maracanã I e II	Sudoeste	639	36	2000	2002
TOTAL	15	-	3.853	1.600	-	-

* Dados não disponíveis.

Fonte: Adaptado de COHAB-LD (2015)

Assim, o número de domicílios regularizados pela COHAB-LD, a partir dos dados disponíveis, é de 3.092. Essa quantia é o resultado da soma dos 839 domicílios das ocupações integralmente regularizadas com os 2.253 domicílios das ocupações parcialmente regularizadas. Dessa forma, entre as ocupações que já foram parcialmente regularizadas, restam ainda 857 domicílios receberem a respectiva escritura. Alguns problemas travam a escrituração de determinados imóveis, como por exemplo, casos em que as famílias originalmente beneficiadas pela regularização venderam seus lotes ilegalmente, ou então devido à demora na entrega de documentos do beneficiário à COHAB-LD.

Na atualidade (os dados são de Setembro de 2015), há 14 ocupações irregulares em processo de regularização, conforme mostra a tabela 19. As etapas do processo são distintas para cada uma delas. As ocupações do Jardim Kobayashi, Jardim Rosa Branca I e Jardim Novo Perobal (área remanescente), já foram urbanizadas, possuem infraestrutura (água encanada, energia elétrica, arruamento),

e assim, são consideradas pela COHAB-LD como áreas prontas para terem seus lotes escriturados e entregues à população. As outras 11 ocupações ainda não possuem toda infraestrutura, e estão, cada uma em um estágio diferente (COHAB, 2015).

Tabela 19 - Ocupações irregulares em processo de regularização fundiária pela COHAB-LD em Londrina - PR

Ano da Ocupação	Nome da Ocupação Irregular	Região	Nº de domicílios no ato da ocupação	Nº de domicílios atualmente	Ano de urbanização
1968	Vila Marízia II	Centro	68	68	1994 - 1997
1972	Jardim Rosa Branca I	Leste	140	140	1992 - 1996
1977	Jardim Cristal (Fundo de Vale + quadra 10F)	Sul	56	42	*
1987	C.H. Santa Luzia	Leste	18	13	*
1990	Fundo de Vale do Jd. Alto da Boa Vista I	Norte	49	5	1998
1994	Jardim Kobayashi	Leste	34	41	1999
1996	Jardim Monte Cristo	Leste	454	124	*
1998	Jardim São Rafael	Leste	108	106	2003
1998	Jardim Novo Perobal (área da Sanepar)	Sul	26	26	1998 - 1999
1998	Remanescente do Conjunto Vivi Xavier - quadras 25,26 e 27	Norte	79	79	1998 - 1999
1999	Vila Amaral	Leste	18	18	2003 - 2004
2002	Fundo do conj. hab. Manoel Gonçalves II/ Comunidade Shekinah	Norte	93	92	2004
2002	Jd. Morar melhor (área institucional)	Leste	41	21	*
TOTAL	14	-	1.166	775	-

* Dados não disponíveis.

Fonte: Adaptado de COHAB-LD (2015)

Em algumas ocupações, por exemplo, falta o levantamento topográfico ou o desenvolvimento de projeto urbanístico. Em três delas (Remanescente do Conjunto Vivi Xavier, Vila Marízia II e Jardim Monte Cristo), as áreas ocupadas ainda pertencem à Prefeitura Municipal de Londrina e, assim, ainda dependem de aprovação de doação dos terrenos à COHAB-LD. Todas as outras áreas que estão em processo de regularização são de domínio da COHAB-LD, ou porque já pertenciam à essa companhia no ato de ocupação, ou foram doadas à mesma, ou ainda porque foram adquiridas por meio de compra. Assim, nesses diferentes estágios, são 775 domicílios que estão em processo regularização.

Considera-se ser bastante importante a realização de processos de regularização fundiária, pois possibilita o acesso à moradia digna justamente para parte da população que não tem condições de pagar para morar nas áreas consideradas legais da cidade. Ou seja, a regularização fundiária permite que as famílias antes inseridas em ocupações irregulares, saiam de situação de vulnerabilidade ambiental, disponham de infraestrutura, como água encanada, energia elétrica e arruamento, tenham segurança jurídica da posse ou da propriedade do imóvel e, assim, possibilite acesso a financiamentos e recursos que, inclusive, pode ser usado para promover melhorias na habitação. Enfim, conforme abordado no capítulo 3, a regularização fundiária é vista como essencial para garantia do direito à moradia digna. Além disso, a regularização fundiária se faz importante quando garante que os serviços públicos atendam as áreas regularizadas. A realização da coleta de lixo, por exemplo, trás benefícios não só aos moradores das áreas regularizadas, mas também à toda sociedade, na medida em que pode evitar o acúmulo de lixo e o despejo em áreas inadequadas, como por exemplo, nos rios ou em áreas próximas a eles.

Mesmo com a atuação da COHAB-LD, ainda é grande o número de ocupações irregulares em Londrina. A tabela 20 mostra que há, atualmente, 41 ocupações, com 1.464 domicílios.

Apesar de estarem ainda irregulares, é possível notar o reflexo da atuação do poder público municipal, ao verificar a diminuição do número de domicílios presentes nessas ocupações em relação ao ato de ocupação. É provável que tal diminuição decorra da concessão de financiamento habitacional a algumas famílias dessas ocupações, conforme aponta o Sr. Antônio L. F. Luiz, mas pode ser ainda devido à melhoria na renda de algumas famílias, entre outros motivos.

Somente a Favela Colosso, na região Oeste, apresenta aumento no número de domicílios em relação ao ato de ocupação (eram 51 e atualmente são 80). O restante das ocupações teve diminuição de domicílios ao longo do tempo ou permanecem com a mesma quantidade deles.

Tabela 20 - Ocupações irregulares presentes em Londrina em 2015

Ano da Ocupação	Nome da Ocupação Irregular	Região	Nº de domicílios no ato da ocupação	Nº de domicílios atualmente
1961	Fundo de Vale do Jd. Paulista (cantinho do céu)	Norte	63	6
1973	Fundo de Vale do Jd. Sérgio Antônio	Leste	59	36
1975	Fundo de Vale da Rua Zircônio	Leste	22	5
1975	Favela Colosso	Oeste	51	80
1985	Triângulo Santa Inês - "Jd. Santa Mônica"	Leste	39	32
1985	União da Vitória V - Área Verde	Sul	33	33
1985	Jd. União da Vitória V - Rua dos Médicos	Sul	70	70
1989	Fundo de Vale do Jd. Paraíso - Rua Patativa	Norte	16	10
1989	Fundo da Rua Café Árábica	Norte	54	4
1989	Fundo de Vale do Jd. Santa Mônica	Norte	82	8
1990	Cilo III	Oeste	81	22
1990	Fundo de Vale do Jd. Alto da Boa Vista I	Norte	49	5
1992	Fundo de Vale do Jd. Vila Ricardo – escola	Leste	21	12
1992	Lixão Esquina da Av. Teodoro Vitorelli/ R. Caja/R. Rosa Branca	Leste	8	6
1993	Fundo de Vale da Rua Renato Fabrete	Sudoeste	10	10
1994	Rua do Latão	Leste	16	5
1994	Área do Centro Comunitário do Jd. Santa Fé	Leste	20	20
1994	Fundo de Vale do Jd. Santa Fé – Horta	Leste	80	22
1994	Fundo do CH Cafezal 2 e 3	Sul	23	23
1995	Fundo de Vale da Vila Marízia	Centro	38	33
1996	Vielha Santa Mônica	Leste	10	10
1996	Heron Domingues	Leste	21	21
1996	Fundo de Vale Mangaba/ Rosa Branca	Leste	29	29
1996	Fundo de Vale da Avenida Santa Mônica	Leste	12	4
1996	Fundo de Vale do Jd. Das Bananeiras	Leste	12	1
1996	Fundo de Vale do Jd. Monte Cristo	Leste	42	10
1996	Fundo de Vale do Jd. Santa Inês	Leste	48	26
1997	Fundo de Vale do Jd. Cristal	Sul	27	10
1997	Fundo de Vale do Conjunto Hilda Mandarinino	Norte	51	1
1998	União da Vitória (área da praça)	Sul	54	54
1998	Jd. União da Vitória VI - Rua dos Oleiros	Sul	330	330
1998	Fundo de Vale do Jd. São Rafael	Leste	13	13
1998	Jardim Londreville	Sudoeste	*	*
1998	Fundo de Vale do Jd. Novo Perobal	Sul	39	*
1999	Fundo de Vale do Jd. Alto da Boa Vista II	Norte	8	1
1999	Fundo de Vale do Jd. Quadra Norte	Norte	20	1

Tabela 20 - Ocupações irregulares presentes em Londrina em 2015 (cont.)

2000	Fundo de Vale do Jardim Rosa Branca I	Leste	19	19
2001	Vila Feliz (Fundo de Vale do Jardim Abussafi)	Sul	74	22
2002	Fundo de Vale do Jardim Marieta	Norte	101	46
2007	Morro do Carrapato	Leste	133	44
2014	Fundo de Vale do Córrego Sem Dúvidas	Norte	180	132
2014	Invasão ao lado do São Jorge - área particular	Norte	248	248
TOTAL	41		2.268	1.464

* Dado não disponível.

Fonte: Adaptado de COHAB-LD (2015).

A zona leste é a que tem o maior número de ocupações (18), seguidas pela zona norte, com 11 e pela zona sul com 8, restando ainda duas ocupações na zona oeste, duas na porção sudoeste e uma no centro da cidade.

A existência de ocupações irregulares formadas há muito tempo e ainda presentes na atualidade, como por exemplo, o fundo de vale do Jardim Paulista de 1961, o fundo de vale do Jardim Sérgio Antônio de 1973 e o fundo de vale da Rua Zircônio de 1975, evidencia a dificuldade e complexidade que envolve a realização da regularização fundiária. A não possibilidade de regularização em algumas áreas ocorre, principalmente, devido às características da mesma, ou seja, são áreas onde medidas ambientais e urbanísticas não podem ser realizadas, tornando o problema difícil de resolver, até porque algumas famílias ocupam essas áreas há muito tempo, e ainda não conseguiram ter acesso legal à moradia em outras áreas da cidade.

O papel desempenhado pela COHAB-LD na realização de regularizações fundiárias ao longo do tempo foi essencial para que o número de domicílios em ocupações irregulares seja de 3.697, uma quantia relativamente baixa considerando se tratar de uma cidade com mais de quinhentos mil habitantes (IBGE, 2010), e 164.917 domicílios particulares permanentes (LONDRINA, 2014). Além disso, dessa quantia, 1.600 domicílios estão em áreas regularizadas, mas faltam receber a escrituração, e aproximadamente 775 domicílios estão em ocupações em processo de regularização. Assim, são 2.268 domicílios em ocupações irregulares que ainda não têm intervenção do poder público municipal.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A compreensão da atuação do poder público na questão habitacional têm grande importância, porque no Brasil, as políticas habitacionais foram e são responsáveis por criarem caminhos para produção e financiamento de elevado número de moradias, em condições mais vantajosas para seus compradores, do que as ofertadas pelo mercado imobiliário. Com todas as críticas necessárias a atuação do poder público, referente às políticas habitacionais, necessário reconhecer que sem elas e, principalmente, sem a construção dos conjuntos habitacionais, parcela importante de famílias brasileiras não teria acesso legal à moradia.

Mas, para uma parcela da população, o espaço ocupado não lhes pertence legalmente. Isso ocorre pela existência de vários entraves ao acesso a terra no sistema capitalista. Um deles é o fato de ser necessário dispor de quantia razoável de dinheiro para que isso se realize, pois a terra é mercadoria e garantida pela propriedade privada. Nesse sentido, o controle de terras exercido pelos proprietários fundiários e pelo mercado imobiliário por meio de construtoras, incorporadoras e loteadoras, é um dos mecanismos de garantir que cada parcela das mesmas e o imóvel (a ser construído), lhes proporcione o máximo de renda e lucro possível, limitando seu acesso àqueles de mais baixo poder aquisitivo.

Em alguma medida, a própria atuação do poder público aumenta a dificuldade de acesso a terra, quando este cria valorização de algumas áreas em detrimento de outras, não implantando equipamentos urbanos e serviços coletivos de maneira equitativa em toda a malha urbana, bem como a presença de infraestrutura em todas as áreas, sejam aquelas criadas pelas loteadoras conforme legislação obrigatória ou aquelas dotadas em certas áreas pelo poder público.

Esse é um dos aspectos perversos da atuação do Estado, pois, ao mesmo tempo em que constrói conjuntos habitacionais e facilita o acesso a moradia para da população, muitas vezes acaba contribuindo para a especulação imobiliária, principalmente quando a localização desses conjuntos cria vazios urbanos entre estes e a malha urbana principal. Isso acaba, contraditoriamente aos objetivos da implantação dos conjuntos, dificultando o acesso a terra, mediante maior valorização da mesma. Sabe-se da dificuldade que o Estado tem em construir moradias em quantidade considerável sem gerar especulação ou valorização imobiliária e sem

contribuir para a segregação espacial, principalmente devido aos custos monetários que seriam necessários para isso, pois os terrenos mais próximos do centro são consideravelmente mais caros e normalmente menores.

Outro aspecto que pode ser visto como contraditório na atuação do Estado está no beneficiamento de grandes construtoras e incorporadoras, por diversos caminhos. Um deles é a produção de conjuntos habitacionais a partir de recursos públicos, que normalmente é realizada por estes agentes produtores do espaço urbano, que auferem rendas e lucros por mecanismos diversos, conforme nos apontam, dentre outros, Corrêa (1989).

Há legislação que proíbe a manutenção de terrenos vazios no sentido de não edificados, prevista desde a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), para que a se cumpra a função social. Há ainda a regulamentação dos artigos constitucionais que versam sobre esta matéria, conhecida como Estatuto das Cidades (BRASIL, 2001).

Muito positivo tais legislações, no entanto, a prática de retenção de terras e a propriedade da mesma fortemente concentrada, raramente são combatidas pelo poder público (MARICATO, 2009). Eis outro ponto contraditório em relação a atuação do poder público. Em realidade, esses fatos são em parte, resultado de interesses de classes sociais em cada município (CORRÊA, 1989). Claro está que a representação política dos proprietários fundiários construtoras, incorporadoras, em todos os níveis do governo e a influência das classes dominantes no setor público é bem maior do que a da classe trabalhadora (GOMES, 2005). Mas isso não significa que alguns anseios e necessidades desta classe não se transformem em políticas públicas. Assim, evidencia-se a luta de classes nas ações do Estado, tanto em relação a implantação de políticas públicas quanto na criação de leis (HARVEY, 1982).

Além destes, ponto importante para tal análise, é a conjuntura econômica apresentada em cada momento histórico, conforme se evidenciou na pesquisa. Nesse sentido, houve momentos mais positivos na história brasileira e também na cidade de Londrina. No período de 1964 a 1986, a construção de conjuntos habitacionais nessa cidade a partir das políticas habitacionais de âmbito nacional foi bastante grande. Já no momento seguinte (1987-2002) o poder público municipal, por meio da Companhia de Habitação de Londrina, foi o mais atuante na construção desses conjuntos, justamente numa época em que o governo federal teve atuação

bastante fraca na produção de moradias, principalmente as voltadas para a população de menor poder aquisitivo. No período mais recente, o governo federal avançou novamente na criação de políticas habitacionais e passou a dispender maiores quantias monetárias para isso. Isso refletiu na maior produção de moradias em Londrina, a partir desta política, mas não aconteceu por intermédio da COHAB-LD. Isto porque os conjuntos produzidos a partir do Programa Minha Casa Minha Vida passaram a ser coordenados pela Caixa Econômica Federal, sendo mais efetiva a atuação da COHAB-LD nos processos de regularização fundiária. Com relação aos empreendimentos do MCMV, a COHAB-LD foi responsável pela definição das famílias beneficiárias, a partir do cadastro de demanda habitacional organizado pela própria companhia.

Os principais pontos negativos em relação à construção dos conjuntos habitacionais na época do BNH, são os mesmos apresentados nos primeiros anos do período de 1987 a 2002, são eles: a localização normalmente distante das áreas centrais e a criação de vazios urbanos a partir disso, a falta de pavimentação, meio fio, energia elétrica, e saneamento básico, e a precariedade no acesso aos serviços públicos essenciais, como por exemplo, saúde e educação. Após os primeiros anos do período de 1987 a 2002, praticamente cessou, em Londrina, a construção de moradias a partir do poder público federal. Assim, a partir de 1993 até 2002, o principal ponto negativo é a ausência do governo federal na construção de conjuntos habitacionais. A quase totalidade dos conjuntos entregues ao longo desses anos (1993-2002) foram com recursos da COHAB-LD e, majoritariamente, se localizaram junto às ocupações irregulares de onde vieram seus moradores, ou seja, serviram para a desfavelização, e já continham a infraestrutura básica no ato da entrega. Com relação ao período de 2003 a 2014, a localização dos novos conjuntos não criou vazios urbanos, pois foram implantados em áreas disponíveis logo ao lado dos conjuntos já existentes, e foram entregues com a infraestrutura pronta (pavimentação, meio fio, energia elétrica e saneamento básico). No entanto, o problema da precariedade no acesso aos serviços básicos continua existindo. Isso ocorre principalmente por depender das ações do poder público de nível municipal e suas articulações com os outros níveis do governo, ou seja, os responsáveis pela construção dos conjuntos não são os mesmos responsáveis pela implantação dos serviços públicos, facilitando o descumprimento da entrega desses serviços juntamente com a entrega das casas.

Os outros pontos negativos relacionados à construção dos conjuntos habitacionais são comuns a todos os períodos, são eles: a ausência de medidas que busquem reduzir a concentração fundiária; o privilégio dado ao mercado imobiliário, pagando valor de mercado por algumas áreas em vez de utilizar outros meios legais para obtenção de terras; e o grande montante de dinheiro direcionado à grandes empreiteiras em vez de utilizar-se de outras estratégias para construção das habitações (como por exemplo, a criação de cooperativas habitacionais ou na gestão participativa por meio de mutirão). Ressalta-se também que, após a promulgação do Estatuto da Cidade, os governos municipais de Londrina falharam ao não explorar o potencial dos instrumentos criados por tal legislação.

A realização dos processos de regularização fundiária mostrou ser essencial na cidade de Londrina. Um grande número de famílias estaria vivendo em condições mais precárias não fossem esses processos. As condições da moradia e do entorno, a acessibilidade aos serviços e ao emprego, normalmente são melhorados a partir de regularização fundiária, além de ser extremamente importante para as famílias a segurança jurídica da propriedade do terreno onde moram, pois permite realizar melhorias na habitação, além da maior possibilidade de obtenção de recursos e financiamentos para realização de tais melhorias.

Como indicativo para o avanço de futuras pesquisas sugere-se: realização de trabalhos de campo em algumas das ocupações irregulares presentes na cidade de Londrina e aplicação de questionários e/ou entrevistas com moradores das mesmas, tendo em vista conhecer melhor a realidade dessas pessoas, seus anseios e necessidades; realização de trabalhos de campo e aplicação de questionários e/ou entrevistas em áreas regularizadas em diferentes períodos (anteriores e mais recentemente), com vistas a obter parâmetros de comparação entre as políticas públicas implementadas em diferentes períodos e gestões e também entender melhor os resultados (pontos positivos, negativos e problemas enfrentados) da realização da regularização fundiária na vida dos moradores a partir do contato direto com os mesmos.

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, B. **Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 3-23.

AMAVI. **Regularização Fundiária** – Guia de Orientação para áreas de ocupação consolidadas. Abril, 2007. Disponível em: <http://www.amavi.org.br/sistemas/pagina/setores/planejamentoterritorial/arquivos/2013/Cartilha_Regularizacao_Fundiaria.pdf>. Acesso em: Setembro de 2015.

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E. **Pós- Neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo, in SADER, E e GENTILI, P. **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
ARAÚJO, Ana Cristina da Silva. Programa Minha Casa Minha Vida: antigos e novos dilemas da habitação de interesse social e o caso de Marília/SP. São Carlos, 2013.

ARIAS, C. **Os “vazios” urbanos da zona Sul de Londrina**: estratégia de especulação imobiliária. Monografia (Bacharelado em Geografia) – UEL, Londrina, 1992.

ARRETCHE, M. T. S. **Estado e mercado na provisão habitacional**: três modelos de políticas. Campinas, mimeo. Dissertação de Mestrado, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, 1990.

ARRETCHE, M. T. S. **Federalismo no Brasil**: Descentralização das Políticas Sociais no Estado de São Paulo. Edições Fundap. São Paulo, 1998.

ARRETCHE, M. T. S. Política Habitacional Entre 1986 e 1994 in RODRIGUEZ, V.;

AZEVEDO, S. de. A crise da política habitacional: dilemas e perspectivas para o final dos anos 90. In: RIBEIRO, L. C. de Q. e AZEVEDO, S. de. (Org.). **A crise da moradia nas grandes cidades**: da questão da habitação à reforma urbana. Rio de Janeiro: UFRJ, 1996.

BALANÇO-PAC2. **Ministério do Planejamento**, Orçamento e Gestão, 2014. Disponível em: <http://planejamento.gov.br/migracao-151.15/pac/programa-de-aceleracao-do-crescimento/balancos/11o-balanco-do-pac>. Acesso em: Outubro de 2015.

BALBIM, R. **Avanços Recentes no Quadro Normativo Federal da Regularização Fundiária**. 2010. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/176/189>>. Acesso em: Mar. 2013.

BASSUL, J. R. **Reforma Urbana e Estatuto da Cidade**. EURE (Santiago) v.28 n.84 Santiago sep. 2002

BASTOS, N. S. M. A moradia possível: a trajetória das políticas habitacionais no Brasil. In: **Sociedade e Território**, Natal, v.15, n.2, p. 81-106, jul./dez. 2001.

BATISTA FILHO, J. **Alguns aspectos do estudo do projeto cura em Londrina**. Londrina, sua fisionomia reproduz sua história. Boletim CCH UEL. v 6, p. 75-86. Londrina, 1985.

BATISTA FILHO, J. O Projeto CURA no Parque Guanabara: uma política-programa de renovação urbana em Londrina. 1985. 303 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo. São Paulo, 1985.

BEIDACK, A. R. S.; FRESCA, T. M. **Reestruturação urbana e novas centralidades**: um estudo sobre a zona norte de Londrina – PR. Bol. geogr., Maringá, v. 29, n. 2, p. 147-163, 2011

BOITO JR, Armando. A burguesia no Governo Lula. En publicación: Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales. Basualdo, Eduardo M.; Arceo, Enrique. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. Agosto 2006. ISBN: 987-1183-56-9

BOLAFFI, G. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. In: MARICATO, E. (Org.). **A produção capitalista de casa (e da cidade) no Brasil Industrial**. São Paulo: Alfa- Omega, 1979.

BONDUKI, N. G. **Do Projeto Moradia ao programa Minha Casa, Minha Vida**. Teoria e Debate, nº 82, maio/junho. 2009.

BONDUKI, N. G. **Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula**. In: <http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf>. Acesso em setembro de 2013. (Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo ISSN 1984-5766 | Nº1-2008 www.usjt.br/arq.urb/)

BORTOLO, C. A. Produção e Apropriação de Espaço Livre Público : O Lago Igapó- Londrina-PR . Dissertação de Mestrado em Geografia Dinâmica Espaço Ambiental. Londrina, 2010. 210 f.

BRAGUETO, C. R. **A inserção da microrregião geográfica de Londrina na divisão territorial do trabalho**. Dissertação (Mestrado em Geografia) – USP, São Paulo, 1996.

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

BRASIL. Lei nº. 10.257/01, de 10 de Julho de 2001. **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 República Federativa do Brasil, Brasília, 2001.

BRASIL. Ministério das Cidades. 2014. Site Oficial. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/www/index.php/minha-casa-minha-vida>. [acesso em Dezembro de 2015]

BRASIL. Ministério das Cidades. Regularização Fundiária Urbana: como aplicar a Lei Federal nº 11.977/2009 – Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação e Secretaria Nacional de Programas Urbanos. Brasília, 2010. Disponível em [http://www.sst.sc.gov.br/arquivos/id_submenu/230/cartilha de regularizacao fundiaria 2. pdf](http://www.sst.sc.gov.br/arquivos/id_submenu/230/cartilha_de_regularizacao_fundiaria_2.pdf)> Acesso em Dezembro, 2015.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, A. L. (org.). **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013, p. 17-65.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A.; ARAÚJO, F. de S. Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. In: **Encontro Nacional da ANPUR**, 14, 2011, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: ANPUR, 2011.

CARMO, E. C. **A Política Habitacional no Brasil Pós Plano Real (1995-2002) Diretriz, Princípios, Produção e Financiamento**: Uma análise entrada na atuação da Caixa Econômica Federal. Tese de doutorado. Economia Aplicada. Unicamp, 2006.

CARVALHO, Alice A. V. Da Moradia à Colcha de Retalhos: O Processo de Construção de Cidades à Luz do Programa Minha Casa, Minha Vida. Dissertação apresentada como requisito para a obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pesquisa e Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília. ANO, 2015. DISPONÍVEL EM: <file:///C:/Users/Milene/Downloads/2015_AlicedeAlmeidaVasconcellosCarvalho.pdf>. Acesso em: Dezembro de 2015.

CASTELNOU NETO, Antônio M. N. A Arquitetura londrinense: expressões de intenção pioneira. Londrina: Atrito Art, 2002.

CBIC - **Câmara Brasileira da Indústria da Construção**. Disponível em: <http://www.cbicdados.com.br/menu/financiamento-habitacional/> Acesso em set. 2015.

CHACEL, J., SIMONSEN, M. H.; WALD, A. **A correção monetária**. Rio de Janeiro: APEC, 1970.

COHAB-LD, Companhia de Habitação de Londrina. Cronograma de Regularização Fundiária Integrado (documento obtido na sessão de regularização fundiária da Companhia de Habitação de Londrina). 2015

COHAB-LD, Companhia de Habitação de Londrina. **Plano local de habitação de Interesse social**. Londrina, 2010.

COHAB-LD, Companhia de Habitação de Londrina. **Programa de Regularização Fundiária.** Ano, 2014. Disponível em: <http://www2.londrina.pr.gov.br/cohab/index.php/regularização-fundiaria>. Acesso em Dezembro de 2015.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O Espaço Urbano.** São Paulo: Editora Ática, 1989.

COSTA, V. G.; NASCIMENTO, J. A. S. do. O conceito de favelas e assemelhados sob o olhar do IBGE, das prefeituras do Brasil e da ONU. In: **Encontro de Geógrafos da América Latina**, X., 2005, São Paulo. Anais... São Paulo: USP/Departamento de Geografia, 2005. p. 3794-3808.

DIEESE – Nota Técnica – A Evolução do Crédito na Economia Brasileira. 2008-2013. Ano, 2014.

FACHIN, L. E. **A função social da posse e a propriedade contemporânea:** uma perspectiva da usucapião rural. Porto Alegre: Fabris, 1988.

FERNANDES, E. Do Código Civil de 1916 ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do Direito Urbanístico no Brasil. In: MATTOS, L. P. de (Org.). **Estatuto da Cidade Comentado.** Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

FERNANDES, E. Regularização de assentamentos informais: o grande desafio dos municípios, da sociedade e dos juristas brasileiros. In: ROLNIK, R. et al. **Regularização fundiária de assentamentos informais urbanos.** Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006, p. 17-28.

FERREIRA, J.S.W.; UEMURA, M. M. Política Urbana. In: **Ações Integradas de Urbanização e Assentamentos Precários. Curso à Distância.** Módulo I. Disciplina I. Brasília: Ministério das Cidades, 2008.

FILGUEIRAS, L. **A história do Plano Real:** fundamentos, impactos e contradições. São Paulo: Boitempo, 2000.

FILGUEIRAS, L. O Neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do Modelo Econômico. In: MASUALDO, B.; ARCEO, E. (Org.) **Neoliberalismo y sectores dominantes** – tendências globales y experiências nacionales, Buenos Aires: CLACSO, 2006a, p. 179-206. (Colección Grupos de Trabajo).

FRANZESE, Cibele. IPTU Progressivo no Tempo. Instituto Polis – Ideias para ação municipal. **Revista Ação Administrativa**, nº 22, 2005.

FRESCA, T. M. Crise urbana e serviços públicos: a proposta de Ignácio Rangel. I **ENCONTRO SUL BRASILEIRO DE GEOGRAFIA.** Mudanças políticas e a superação da crise. Contribuições científicas. Anais. v 1, Curitiba, 2003.

FRESCA, T. M. **Mudanças recentes na expansão físico-territorial de Londrina.** Geografia, Londrina, v. 11, n. 2, jul. /dez, p. 241-264, 2002.

FRESCA, T. M. **Transformações na rede urbana no norte do Paraná:** estudo comparativo de três centros. Tese (Doutorado em Geografia) USP, São Paulo, 2000.

GENNARI, A. M. Globalização, neoliberalismo e abertura econômica no Brasil nos anos 90. Pesquisa e Debate. **Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política da PUC-SP**. ISSN 1806-9029. V. 13, n. 1, 2002.

GOMES, M. F. C. M. Habitação Questão Social - Análise do caso brasileiro. Scripta Nova. **REVISTA ELECTRÓNICA DE GEOGRAFÍA Y CIENCIAS SOCIALES**. Barcelona: Universidad de Barcelona, Vol. IX, núm. 194 (26), 1 de agosto de 2005. Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-117.htm>>. Acesso em Fev. 2008. ISSN: 1138-9788.

GONÇALVES, R. S. Repensar a regularização fundiária como política de integração socioespacial. São Paulo: **Estudos avançados**, vol. 23, no 66, 2009.

GONÇALVES, Reinaldo. Desempenho macroeconômico em perspectiva histórica: Governo Lula (2003-2010). In: CORECON-RJ. Os Anos Lula: Contribuições para um Balanço Crítico 2003-2010. Rio de Janeiro, Garamond, p. 161-180, 2010.

HARVEY, D. **A justiça social e a cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.

HARVEY, D. **Ciudades rebeldes**. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana. Madrid: Akal, 2013.

HARVEY, D. O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas. **Revista Espaço e Debates**. São Paulo, Cortez, n. 6, jun./set, 1982.

HARVEY, D. **París, capital de la modernidad**. Madrid: Akal, 2008.

HARVEY, D. Temas Urbanos e Regionais: O Trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas. **Revista Espaço & Debates**, 1982.

HARVEY, David. “O direito à cidade” in **Revista Piauí**, São Paulo, Ed. 82, pgs. 38 – 42, julho de 2013.

HIRATA, Francini. ‘Minha casa, minha vida’: política habitacional e de geração de emprego ou aprofundamento da segregação urbana? Revista Aurora n. 4, Unesp, 2009.

IANNI, O. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. **Censo Demográfico 2001**. Disponível em: <www.ibge.org.br> Acesso em abril de 2015.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/população2010/default.shtm> Acesso em Outubro de 2015.

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. A Iniciativa Privada e o Espírito Público. A Evolução da Ação Social das Empresas Privadas no Brasil. julho de 20016.

IUPEA-INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – 1988 - Direito à Moradia. **As Políticas Públicas Setoriais Urbanas à Luz da Constituição de 1988.** Disponível em: <http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/CF88SetoriaisUrbanas.pdf>. Acesso em: Outubro de 2015.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA 2013 Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990- ISSN 1415-4765 1.Brasil. 2.Aspectos Econômicos. 3.Aspectos Sociais. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

IPPUL – **Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina.** Acervo PML. PIno Diretor. PML, 1996.

JANUZZI, P. M.; MATTOS F. A. M. **Duas Décadas de conjuntura econômica, de (des)emprego industrial e de inserção dos profissionais da informação no mercado de trabalho.** Campinas, Transinformação, v.13, n.2, p. 111-129, 2001.

KAAP, S. Direito ao espaço cotidiano: moradia e autonomia no plano de uma metrópole. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 14, n. 28, pp. 463-483, jul/dez 2012.

KRAUSE, C.; BALBIM, R. e LIMA NETO, V. C. (2013). Minha Casa Minha Vida, Nosso Crescimento: onde fica a Política Habitacional? Texto para discussão 1853. Rio de Janeiro, IPEA, ago. 2013.

LEFEBVRE, H. **A Cidade do Capital.** Rio de Janeiro: DP& A, 1999.

LEFEBVRE, H. O direito à cidade. São Paulo, Documentos, 1969. In **Espacio y Política.** Provenza, Barcelona, Edições Península, 1976.

LIMA, L. M.; ARAÚJO, M. M. ABEP – **Associação Brasileira de Estudos Populacionais.** Disponível em: <http://www.abep.org.br/?q=publicacoes/anais-encontro-nacional-de-estudos-populacionais-2010>. Acessado em: Agosto de 2015.

LINARDI, M. C. N. **Pioneirismo e Modernidade:** a urbanização de Londrina – PR. Tese (Doutorado em Geografia) – USP, São Paulo, 1995.

LONDRINA. Lei nº 9.866/2005, de 20 de Dezembro de 2005. **Programa de Regularização Fundiária:** institui o Programa de Reciclagem de Ativos do Sistema Financeiro da Habitação - SFH e de regularização fundiária de assentamentos urbanos e dá outras providencias. Jornal Oficial nº 708, Londrina, 2005.

LONDRINA. **Perfil do Município de Londrina 2014.** 2014.

MGALHÃES, I. Escrita e Entidades.VIII Congresso Luso-Africano de Ciências Sociais, na Universidade de Coimbra, Portugal, em setembro de 2004. Disponível emfile:///C:/Users/Milene/Downloads/ARTIGO Escrtialdentidades.pdf Acesso em Dez de 2014.

LOPES, P. A. Condomínios horizontais e loteamentos fechados: uma metodologia de avaliação de desempenho de ambientes coletivos, a partir do caso de Londrina-PR. Tese de doutorado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Ano 2009. Disponível em <http://www.teses.usp.br/disponveis/16/16132/tde-15062010-110209/pt-br.php> Acesso em Dez de 2015.

MAGALHÃES, J. B. **Vila Casoni**: permanência e resistência. Monografia (Geografia) – UEL, Londrina, 2004.

MARCELINO, F, PEREIRA, M. S. Contradições das experiências pós- neoliberais na América Latina: o caso do Lulismo. **Seminário Nacional – Sociologia e Política pensando desigualdades em novos contextos**. Anais do Evento, vol. 07 Grupo que discutiu o tema: Pesquisando a política na América Latina, UFPR, Curitiba-PR, 2011. Disponível em: http://www.seminariosociologiapolitica.ufpr.br/anais2011/7_207.pdf). Acesso em setembro de 2015.

MARICATO, E. **A política habitacional do regime militar**. Petrópolis, Vozes, 1987.

MARICATO, E. et al. **Cidades rebeldes**: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo e Carta Maior, 2013.

MARICATO, E. **Habitação e cidade**. São Paulo: Atual, 1997.

MARICATO, E. **Política urbana, exclusão social e violência**. Revista Caramelo, São Paulo: GFAUUSP, n.8, p.165-171, 1995

MARICATO, E. Por um novo enfoque teórico na pesquisa sobre habitação. In: **Cadernos Metrôpole**, n.21, p. 33-52, 2009.

Marques e Mendes (2007), Moraes e SAAD-FILHO (2011)

MARTINS, V. H. T. **Habitação, infra-estrutura e serviços públicos**: conjuntos habitacionais e suas temporalidades em Londrina – PR. Dissertação (Mestrado em Geografia) – UEL, Londrina, 2007

MASCHIO, E.; ELIAS, J. **Documentário de Londrina**. V. 4. Londrina, 1981.

MATTOSO, J. Dez anos depois. In: SADER, E. Lula e Dilma: **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil**. São Paulo: Boitempo. Rio de Janeiro: FLASCO Brasil, 2013.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Informações do Ministério das Cidades para o observatório da Equidade. **Secretaria Nacional da Habitação**, Junho de 2007.

MORAIS, Lecio; SAAD-FILHO, Alfredo. Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. Revista de Economia Política, vol. 31, Nº 4 (124), p. 507-527, outubro-dezembro 2011.

MORAIS, M. P.; GUIA, G. A. da. PAULA, R. **Monitorando o direito a moradia no Brasil (1992-2004)**. Políticas sociais - acompanhamento e análise. IPEA, 2006. p.

230- 240. Disponível em: < http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_12/ensaio4_monitorando.pdf>. Acesso em: setembro de 2015.

NETO, Paulo N.; Moreira, Tomás A. Schussel, Zulma das G. L. **Conceitos divergentes para políticas convergentes:** Descompassos entre a política nacional de habitação e o programa minha casa, minha vida. R. B Estudos Urbanos e regionais, V. 4. N. 1. Maio de 2012.

PAGAMUNICI, A. **Discurso, prática e poder: análise de política de habitação social na cidade de Paranavaí – PR.** Dissertação de Mestrado, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes. Programa de Pós-Graduação em Geografia. Universidade Estadual de Maringá, 2015.

PAGANI, E. B. S. Território, desigualdade e cidadania: o Programa Minha Casa, Minha Vida em Londrina. **Serviço Social em Revista.** v. 16, n. 1, 2013.

POSTALI, V. B. **Autoconstrução e circuito interior da economia:** uma análise da produção habitacional em Londrina/PR – Estudo de caso dos Jardins São Jorge e San Rafael. Dissertação (Mestrado em Geografia) – UEL, Londrina, 2008.

PURCELL, M. (2002). Excavating Lefebvre: the right to the city and its urban politics of the inhabitant. **GeoJournal**, n. 58, pp. 99-108.

RANGEL, I. M. **Economia brasileira contemporânea.** São Paulo: Bial, 1987.

RANGEL, I. M. **Economia:** milagre e anti-milagre. Rio de Janeiro: Zahar, 1985.
Rev. Katál. Florianópolis v. 10 n. 1 p. 15-23 jan./jun. 2007

RIBEIRO, E. M. A política de habitação popular no Brasil em tempos de globalização neoliberal. **III Jornada Internacional de Políticas Públicas.** São Luís – MA, 28 a 30 de agosto 2007

RIBEIRO, M. F. O IPTU como instrumento de intervenção no uso e ocupação do solo urbano conforme disposições do estatuto da cidade. **Scientia Iuris**, Londrina, v.5/6, 2001/2002

RODRIGUES, A. M. **Na procura do lugar o encontro da identidade:** um estudo do processo de ocupação de terras-Osasco. 1988. Tese (Doutorado em Geografia) - Faculdade Filosofia Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1988.

RODRIGUES, F. Cidades e Plano Diretor: considerações sobre a função social da cidade e da propriedade. In. **População e Cidades** – Subsídios para o Planejamento e para as políticas sociais. Org. BAENINGER, Rosana. Campinas: Núcleo de Estudos de população – NEPO/UNICAMP; Brasília: UNFPA, 2010.

ROLNIK, R. et al. O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação. Cadernos

Metrópole, São Paulo, v. 17, n. 33, p. 127-154, maio 2015. Disponível em: . Acesso em: 17 jul. 2015.

ROLNIK, R. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise, Brasília, n. 12, fev. 2006.

ROLNIK, R. Estatuto da Cidade: Novas Perspectivas para a Reforma Urbana. São Paulo, Polis, 2001.

ROMAGNOLI, Alexandre J. O programa “Minha Casa, Minha Vida”: continuidades, inovações e retrocessos. In: Temas de Administração Pública. Edição Especial, v. 4, n. 7 287 (2012). Disponível em: <http://seer.fclar.unesp.br/temasadm/article/view/6181>. Acesso em: 4dezembro de 2013.

Rosa Maria Marques, Áquilas Mendes

ROYER, L. O. **Financeirização da Política habitacional**: Limites e perspectivas. Tese de doutorado apresentada ao programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Área de Concentração do Habitat da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009.

SADER, E. **Neoliberalismo versus pós-neoliberalismo**: a disputa estratégica contemporânea. Margem Esquerda. São Paulo: Boitempo , 2011, n. 16.

SANTANA, C. R. **O aprofundamento das relações do Brasil com os países do Oriente Médio durante os dois choques do petróleo da década de 1970**: um exemplo de ação pragmática. Ver. Bras. Plít. Int 49 (2): 157-177 [2006]. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v49n2/a09v49n2.pdf>>. Acesso em setembro de 2013.

SANTIN, W. **Minha casa, minha vida constrói minicidade isolada no PR**. Disponível em: <<http://tvuol.uol.com.br/assistir.htm?&tagIds=1793&time=all&orderBy=maisrecentes&edFilter=editorial&video=minha-casa-minha-vida-constro-i-minicidade-isoladano-pr-04028C18326EE4993326>> Acesso em: outubro de 2015.

SANTIN, W. **Minha casa, minha vida constrói minicidade isolada**. Folha de São Paulo, São Paulo, 21 out. 2012b. Disponível em: dez. 2015.

SANTOS, A. M. S. P.; DUARTE, S. M. Política habitacional no Brasil: uma nova abordagem para um velho problema. **RFD- Revista da Faculdade de Direito da UERJ**. Nº 18, Edição: 2010.

SAULE JÚNIOR, N.; ROLNIK, R. Estatuto da Cidade: novos horizontes para a reforma urbana. **Cadernos Pólis**, 4. São Paulo, Pólis, 2001.

SERPA LOPES, Miguel Maria. **Curso de Direito Civil**. Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 1988. v. I.

Servindo a dois senhores: as políticas sociais no governo Lula

SILVA E SILVA, M. O. da. **Política Habitacional Brasileira: Verso e Reverso**. São Paulo: Cortez, 1989.

SIMIONATTO, I. Universidade Federal de Santa Catarina. **A mobilização no planejamento estratégico participativo municipal**. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio-Econômico. Florianópolis, 1998.

SINGER, A. Os Sentidos do Lulismo: Reforma Gradual e Pacto Conservador. São Paulo. Cia das Letras, 2012.

SINGER, P. **Economia política da urbanização**. São Paulo: Brasiliense, 1985.

STEFANIAK, J. L.; STEFANIAK, J. N. **A cidade ilegal e o estatuto da cidade: análise da efetividade dos instrumentos de regularização fundiária**. Revista da Faculdade Mineira de Direito, v.14, n. 28, jul./dez. 2011.

STEFANIAK, J. N. A busca da cidadania através do acesso à moradia. In: **Espaços e suas ocupações: debates sobre a moradia e a propriedade no Brasil contemporâneo**. Campinas: Russel, 2010.

TAVARES, J. H. **Aglomeración urbana de Londrina: integração territorial e intensificação de fluxos**. Dissertação (Mestrado em Geografia) – UNESP, Presidente Prudente, 2001

TAVARES, M. C. “Desnacionalização e vulnerabilidade externa”, **Folha de São Paulo**, Lições Contemporâneas, 03.dez.2000.

TOPALOV, Christian. **La urbanización capitalista: algunos elementos para su análisis**. México. Edicol, 1979.

VASCONCELOS, J. R. e CÂNDIDO JÚNIOR, J. O. **O problema habitacional no Brasil: déficit, financiamentos e perspectivas**. Brasília: IPEA, abr. 1996.

VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo, Studio Nobel/Fapesp. 2001.

VISENTINI, P. F. **Projeção internacional do Brasil: 1930-2012**. Rio de Janeiro, Elsevier, 2013.