



UNIVERSIDADE
ESTADUAL DE LONDRINA

SANDRA MARIA ALMEIDA CORDEIRO

**OBLITERAÇÕES DO DIREITO À MORADIA NA POLÍTICA
HABITACIONAL DE INTERESSE SOCIAL DO MUNICÍPIO DE
LONDRINA – PR**

Londrina
2015

SANDRA MARIA ALMEIDA CORDEIRO

**OBLITERAÇÕES DO DIREITO À MORADIA NA POLÍTICA
HABITACIONAL DE INTERESSE SOCIAL DO MUNICÍPIO DE
LONDRINA – PR**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Departamento de Serviço Social da Universidade Estadual de Londrina, como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Serviço Social.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Jolinda de Moraes
Alves

Coorientador: Prof. Miguel Etinger de Araujo Jr.

Londrina
2015

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

Cordeiro, Sandra Maria Almeida .

Obliterações do direito à moradia na política habitacional de interesse social do município de Londrina - PR / Sandra Maria Almeida Cordeiro. - Londrina, 2015.
292 f. : il.

Orientador: Jolinda de Moraes Alves.

Tese (Doutorado em Serviço Social e Política Social) - Universidade Estadual de Londrina, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social, 2015.

Inclui bibliografia.

1. Serviço social - Tese. 2. Política habitacional - Tese. 3. Direito à moradia - Tese. I. Alves, Jolinda de Moraes . II. Universidade Estadual de Londrina. Centro de Estudos Sociais Aplicados. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social. III. Título.

SANDRA MARIA ALMEIDA CORDEIRO

**OBLITERAÇÕES DO DIREITO À MORADIA NA POLÍTICA
HABITACIONAL DE INTERESSE SOCIAL DO MUNICÍPIO DE
LONDRINA – PR**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Departamento de Serviço Social da Universidade Estadual de Londrina, como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Serviço Social.

BANCA EXAMINADORA

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Jolinda de Moraes
Alves
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Prof.^a Dr.^a Ana Cleide Chiarotti Cesário
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Prof. Dr. Nilson Fraga
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Prof. Dr. Vinicius Mancini Guedes
Universidade Estadual de São Paulo - USP

Prof.^a Dra. Rosangela Dias Oliveira da Paz
Pontifícia Universidade Católica – PUCS

Londrina, 30 de Setembro de 2015.

Dedico este trabalho à memória do meu amado e companheiro Ricardo, fiel, amoroso, que nas horas em que estava debruçada sobre essa tese, soube compreender minhas ausências. E nesse momento como sinto sua ausência...

Aos meus filhos Ricardo, Isabelle e Francielle, amores da minha vida, e aos meus netos João Vítor, Bruno e Isabel, bênçãos do SENHOR.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a DEUS pelos dias que me concedeu para realização deste trabalho. A ELE toda honra e toda a glória!

Ao meu esposo, companheiro inseparável e incondicional, que sempre esteve ao meu lado, mas que no meio da construção desta tese se foi e está nos braços do PAI. Segundo Eclesiastes (cap. 3): há tempo para tudo debaixo do céu, tempo determinado: *Há tempo para nascer, há tempo para morrer, tempo de ficar triste e tempo de se alegrar; tempo de abraçar e tempo de afastar*. Esse foi o tempo de me afastar temporariamente do meu amado.

Aos meus queridos e amados filhos: Ricardo, apesar de estar distante, sempre me apoiou e torceu pelo final deste trabalho. Meu filho, como você é importante na minha vida. Minha filha Isabelle, sempre ao meu lado, auxiliando e se dedicando à sua mãe. Francielle, a minha amada caçula, que neste momento está na condição de doutoranda, me diz: *Continue firme. O seu filho mais novo (a sua tese) já vai nascer e você vai colher os frutos do seu trabalho*. Filhos, vocês são os motivadores da concretização deste trabalho. Ao meu genro Cilmar e à minha nora Elaine, o meu agradecimento por tomarem conta destes meus filhos queridos. O Guilherme, que chegou quase no final desta tese, mas que muito ajudou, pois cuidou como ninguém da minha querida Fran. O meu neto amado João Vitor, que entrava no meu quarto e perguntava: *Vó, você já chegou? Ou então: Vó, você estava aí, estudando?* O Bruno, neto carinhoso, que elogiava todas as vezes que sentava à mesa para nossas refeições: *Que comida gostosa, vú;* ou então quando estava no meio dos estudos, ele vinha: *Vó, faz uma vitamina, estou com fome...* A Isabel, a minha princesinha amada, que mandava mensagens de Campo Grande e uma delas dizia: *Vovó, você está no meu coração e eu estou no seu coração, eu te amo*. Ah, queridos! Como aprendo com vocês. Eu também os amo muito!

Como minha família é importante, a minha mãe sempre foi meu exemplo de vida. À minha irmã Solange, caçula que tenho como uma filha, que sempre torceu por minhas vitórias. Ao meu irmão Wanderley, o mais velho, sempre preocupado, juntamente com minha cunhada Flaveli, que durante essa construção, mesmo acometida por uma doença, sempre me encorajou e me deu forças. Obrigada, Fla, você já é uma vitoriosa. Ao meu irmão Paulo Roberto, que me deu um grande susto, no final desta tese: foi submetido de urgência a uma cirurgia grande e delicada, mais

com fé, coragem e determinação, nos deu uma grande lição. E o Edson, falar o que desse irmão tão especial, as lágrimas rolam, pois pessoas especiais são tão difíceis de encontrar, mas existem e uma dessas é o meu querido e amado irmão. Minha cunhada Ana Paula, exemplo de dedicação e amor. Aos meus cunhados e cunhadas, Junot, Angela, Alexandre, Ivelize e Alcione, da família Cordeiro, da qual tive o privilégio de fazer parte, e hoje sou conhecida por esse sobrenome. Obrigada, família querida, não sei viver sem vocês.

Por alguns instantes pensei como demonstrar gratidão por pessoas tão especiais que fazem parte da minha vida. A gratidão é uma “emoção” que envolve um sentimento de dívida emotiva em direção a outra pessoa; portanto, escrever esses agradecimentos demonstram o meu sentimento por vocês.

Minha gratidão de forma especial à minha orientadora querida, Prof.^a Jolinda, pelo carinho, atenção e paciência na condução do meu processo de construção do conhecimento, pois sugeriram várias situações adversas e pensei que não fosse dar conta, mas sempre tinha uma palavra de ânimo e encorajamento.

Ao Prof. Miguel, meu coorientador, parceiro de pesquisa, tenho aprendido tanto... *esse pessoal do direito!* Elisa Zanon, companheira de pesquisa, como você é importante e como tenho aprendido com você. Nos últimos instantes da entrega deste trabalho estava formatando e me auxiliando.

À Prof.^a Ana Cleide. Pessoas como você sempre nos trazem alentos e nos fazem acreditar que existem. Você é muito especial. Obrigada pelas sugestões feitas na Banca de Qualificação e nos atendimentos que reservou, mesmo ocupada com o seu pai. Foram valiosas as suas contribuições no encaminhamento deste trabalho. Ao Prof. Nilson. Como descrevê-lo? Tive a oportunidade de participar de suas aulas e aquela viagem ao Contestado, que marcou minha vida e, hoje, o tenho como um colega estimado e competente ao meu lado.

Ao Prof. Vinícius, que gentilmente veio de São Paulo com recursos próprios para participar e pelas contribuições que deu no Exame de Qualificação. Obrigada, professor. Espero um dia poder retribuir. Ter o prazer de contar com a Prof.^a Rosangela na minha banca de defesa é se sentir importante e estimada.

À Prof.^a Eliane Campos, minha eterna amiga. Quantas saudades senti de você durante essa construção, pois muitas vezes me sentia sozinha e solitária e percebi o quanto você é importante para os meus desabafos e indignações. Alguns

anos depois chegou de mansinho a Liria, depois Mabel... Obrigada, colegas, vocês fazem parte da minha vida.

Aos meus colegas professores(as) do Casadinho Procad, Maria Luiza, Marcia Pastor, Denise, Evelyn, Wagner, e os alunos colegas de mestrado e doutorado. Quantas reuniões, viagens e momentos de estudo, discussão, como também de descontração e alegrias.

À querida amiga Eliane Pagani, com quem compartilhei horas de viagens, leituras e escritas de artigos. Obrigada pelo carinho, incentivo, confiança e alegria, mesmo em momentos de tristeza profunda em que me encontrava. Lembra naquele restaurante em Vitória, Espírito Santo? O garçom chegou e comentou: *Quanta tristeza nesse olhar?* Eu disse a você: *Ele não tem noção do que estou sentindo...*

Aos meus colegas de departamento, os quais aprendi a respeitar e admirar, e que, gentilmente, colaboraram com minha saída para esse estudo. Obrigada, colegas. Foi um tempo importante na minha vida profissional e pessoal, pois sem essa licença não teria chegado até aqui, vocês sabem disso. Não poderia deixar de fazer um agradecimento especial para Silvia Alapanian, com quem tudo começou e me levou a estudar e, hoje, estar aqui na defesa de uma tese. Foi em 1988, convidada por ela para fazer parte de um projeto de extensão em parceria com a Caixa Econômica, que tudo começou, e hoje estou aqui aprofundando esse tema. Raquel, amiga da Caixa Econômica, não tenho palavras para agradecê-la.

Quero registrar ainda o meu agradecimento aos meus irmãos na fé, pelo nosso proveitoso convívio e palavras de incentivo nos momentos tão difíceis por que passei. Marlene, Neuza Boni e Tavares, Gabriela, Rosemeire, Idione, Bia, só posso dizer muito obrigada e Deus as recompensará.

Agradeço à UEL, instituição da qual faço parte, que permitiu a licença para a concretização deste trabalho.

E, por fim, aos meus entrevistados, que mergulharam no seu próprio universo, proporcionando as histórias, seus dramas, suas inquietações retratadas aqui neste trabalho.

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

RESUMO

Esta tese de doutorado apresenta os resultados da investigação sobre a Política de Habitação de Interesse Social desenvolvida no município de Londrina – PR, analisada a partir do princípio constitucional que assegura o direito à moradia, explicitado na Constituição Federal de 1988, na Emenda Constitucional 26/2000, no Estatuto das Cidades, no Plano Diretor e no Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS. Aborda a reprodução social e a apropriação do espaço urbano, característicos do modo de produção capitalista, para explicar como se deu o processo de urbanização no Brasil, pondo em questão a função social da propriedade. Aponta a importância dos municípios na formação sociopolítica e socioespacial brasileira e as novas formas de ocupação do solo e conflitos urbanos, que passam a exigir políticas de habitação de interesse social. A Política Nacional de Habitação, aprovada em 2004, define como dever do Estado efetivar esse direito por meio de políticas urbanas e habitacionais, pensadas para além do ponto de vista das edificações, mas também os territórios onde se inserem a subjetivação e o significado que a moradia tem para os sujeitos desse direito. No município de Londrina, o PLHIS foi elaborado em 2011, como condição para sua adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS. Com isso, o objetivo desta tese é analisar se o direito à moradia se constitui um direito social a partir da operacionalização de programas habitacionais implementados no município de Londrina. A metodologia de investigação consistiu em Revisão Bibliográfica sobre o objeto de estudo, Pesquisa Documental, tendo como fonte principal o PLHIS e Pesquisa de Campo mediante da técnica de História de Vida Tópica, tendo sido entrevistados três sujeitos moradores de diferentes programas que compõe a Política Municipal de Habitação. O método de análise, tanto dos documentos quanto dos dados coletados nas entrevistas, foi a AD – Análise de Discurso. Como resultados, a análise do PLHIS demonstrou que o discurso evidenciado nos documentos oficiais obscurece a política enquanto espaço público, enfatizando um discurso jurídico e normativo que privilegia a administração e a organização, silenciando os atores, isto é, os moradores que estão em situação de precariedade habitacional tanto na cidade formal como na informal. Dessa forma, os programas habitacionais desconsideram a questão cultural e identitária dos sujeitos, fazendo com que estes não se sintam territorializados e ambientalizados nos próprios espaços a que foram submetidos.

Palavras-chave: Moradia de interesse social. Território. Gestão pública. Planejamento habitacional. Direito social.

CORDEIRO, Sandra Maria Almeida. **Resignation of the right to housing in the Social Housing Policy in Londrina - PR** 292p. Tese de Doutorado em Serviço Social (Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2015.

ABSTRACT

This doctoral thesis presents the results of research on the social housing policy developed in the city of Londrina - PR, analyzed from the constitutional principle that guarantees the right to housing, stated in the Federal Constitution of 1988, the Constitutional Amendment 26 / 2000, the Statute of Cities, the Master Plan and the Plan Social Housing Local - PLHIS. It addresses the social reproduction and appropriation of urban space, characteristics of the capitalist mode of production, to explain how was the process of urbanization in Brazil, questioning the social function of property. It points out the importance of the municipalities in Brazilian socio-political and socio-spatial formation and new forms of land use and urban conflicts, which will demand social housing policy. The National Housing Policy, adopted in 2004, defines as State's duty to effect this right by means of urban and housing policies, thought beyond the point of view of the buildings, but also the territories where they are located, the subjectivity and meaning that housing has for the subjects of this right. In Londrina, the PLHIS was developed in 2011 as a condition for its accession to the National System for Social Housing - SNHIS. Therefore, the aim of this thesis is to analyze if the right to housing constitutes a social right from the implementation of housing programs implemented in Londrina. The research methodology consisted of Literature Review on the object of study, Documental Search, having the PLHIS as the main source, and Field Research by History Topical Life technique, with three residents of different programs that make up the Municipal Housing Policy. The method of analysis of both documents and the data collected in the interviews was the AD - Discourse Analysis. As a result, the analysis of PLHIS demonstrated that the speech revealed in official documents obscures politics as public space, emphasizing a legal and normative discourse that privileges the administration and organization, silencing the actors, who are the residents in a position to housing insecurity both in the formal city and the informal. Thus, the housing programs disregard the culture and identity of the subject, so they do not feel territorialized in the spaces that they have undergone.

Keywords: Social housing. Territory. Policy public management. Housing planning. Social rights.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 –	Destruição dos barracos	55
Figura 2 –	Limpeza dos terrenos da ocupação da zona norte	55
Figura 3 –	Imagens do Lago Igapó em Londrina.....	129
Figura 4 –	Subdivisão do Lago Igapó.....	130
Figura 5 –	Favela “Esperança” Oliveira Rocha - 1965	131
Figura 6 –	Reportagem sobre a desocupação do União da Vitória.....	142
Figura 7 –	Delimitação do bairro União da Vitória.....	144
Figura 8 –	União da Vitória.....	145
Figura 9 –	Residencial Cancun III	152
Figura 10 –	Logo da Caixa Econômica Federal	176
Figura 11 –	Logo da República Federativa do Brasil.....	176
Figura 12 –	Logo da Prefeitura Municipal de Londrina.....	176
Figura 13 –	Logo da Companhia de Habitação de Londrina	177
Figura 14 –	Residencial Cancun III – PAR, na zona Norte de Londrina.....	210
Figura 15 –	Procedência das famílias residentes no Residencial Vista Bela.	228
Figura 16 –	Barracos novos na zona leste.....	230
Figura 17 –	Fundo de Vale Hilda Mandarinô	243
Figura 18 –	Fundo de Vale do Hilda Mandarinô.....	258

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	– Evolução da população de Londrina – 1940-1960	131
Tabela 2	– População residente no município de Londrina no censo de 1970.	135
Tabela 3	– Empreendimentos habitacionais entregues na década de 1970.....	136
Tabela 4	– Empreendimentos habitacionais em Londrina na década de 1970.	138
Tabela 5	– Empreendimentos habitacionais verticais em Londrina da década de 1980 viabilizados pela COHAB-LD.	140
Tabela 6	– População no Município de Londrina nos censos de 2000 e 2010.	148
Tabela 7	– Tipos de assentamentos precários e carência habitacional	149
Tabela 8	– Empreendimentos do PAR em Londrina.....	151
Tabela 9	– Empreendimentos habitacionais em Londrina na década de 2000.	153
Tabela 10	– Tipos de ocupação/ assentamentos precários	154
Tabela 11	– Tipos de ocupação irregular/ assentamentos precários.....	155
Tabela 12	– Empreendimentos executados em Londrina FNHIS.	156
Tabela 13	– Síntese dos dados habitacionais quanto aos empreendimentos executados entre os anos de 2003 e 2013 no município de Londrina.	162
Tabela 14	– Empreendimentos e número de unidades habitacionais executados no município de Londrina entre os anos de 2003 e 2013.	163
Tabela 15	– Síntese das ocupações recentes de Londrina	169

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Situação de regularidade dos assentamentos por região da área urbana de Londrina.....	155
Gráfico 2 – Relação entre o número de unidades habitacionais produzidas no município por tipo de programa habitacional no período de 2003 a 2013.	162
Gráfico 3 – Produção habitacional no município de Londrina no período de 2002 a 2013, sendo (A) o número de unidades habitacionais produzidas e (B) quantidade de empreendimentos.....	164
Gráfico 4 – Relação entre o número de inscritos para aquisição de moradia e número de contemplados pelos programas habitacionais entre os anos de 2008 e 2014.....	171
Gráfico 5 – Proporção na composição da procedência das famílias do Residencial Vista Bela em Londrina – PR.....	229

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABRASCE	Associação Brasileira de Shopping Centers
AD	Análise de Discurso
AIEs	Aparelhos Ideológicos do Estado
APA	Áreas de Preservação Ambiental
APM	Áreas de Proteção dos Mananciais
APP	Área de Preservação Permanente
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH	Banco Nacional da Habitação
BIRD	Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
BOVESPA	Bolsa de Valores de São Paulo
CAAPSML	Caixa de Aposentadoria e Previdência da Prefeitura Municipal de Londrina
CDESC	Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais,
CEM	Centro de estudos Migratórios
CEU	Conselho Europeu de Urbanistas
CFP	Conselho Federal de Psicologia
CIAM	Congressos Internacional de Arquitetura Modernista
CMH	Conselho Municipal de Habitação
CMTU	Companhia Municipal de Trânsito e Urbanização de Londrina
CNDU	Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano
CNPU	Comissão Nacional de Política Urbana
CODEM	Comissão de Desenvolvimento Municipal
COHABAN	Cooperativa Habitacional Bandeirantes
COHAB- LD	Companhia de Habitação de Londrina
COPEL	Companhia Paranaense de Energia
CRIs	Certificados de Recebíveis Imobiliários
CTNP	Companhia de Terras Norte do Paraná
DATM	Departamento de Assistência Técnica aos Municípios
DDR	DevelopersDiversifiedRealty
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FCP	Fundação casa popular
FDS	Fundo de Desenvolvimento Social

FED	Federal Reserve System– Banco Central Americano
EC	Estatuto da Cidade
ED	Federal Reserve System, Banco central Americano
FD	Formação Discursiva
FDA	Formação Discursiva Administrativa
FDE	Formação Discursiva Econômica
FDJ	Formação Discursiva Jurídica-Normativa
FDS	Formação Discursiva Social
FDTR	Formação Discursiva Técnico-Racionalizador
FGTS	Fundo de garantia por tempo de serviço
FII	Fundos de Investimentos Imobiliários
FJP	Fundação João Pinheiro
FNHIS	Programa de Reurbanização de Assentamentos Precários
GAZEIS	Grupo de Acompanhamento da ZEIS
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IF	Instituto Fazer de Desenvolvimento Econômico e Social
INOCOOP-PR	Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais do Paraná
IPEA	Instituto de Pesquisas Aplicadas
IPE	Instituto de Previdência do Estado
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei de Orçamento Anual
MCMV	Minha Casa Minha Vida
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OGU	Orçamento Geral da União
ONU	Organização das Nações Unidas
OPA	Oferta pública de ações
PAC	Plano de Aceleração do Crescimento
PAEG	Plano de ação econômica do governo Castelo Branco
PAR	Programa de Arrendamento Residencial
PDDU	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano
PDL	Plano de Desenvolvimento Local
PDP	Plano de Diretor Participativo
PEHIS	Plano Estadual de Habitação de Interesse Social do Paraná

PGPD	Programa de Gestão da Política de Desenvolvimento
PEMAS	Plano Estratégico Municipal para Assentamentos
PFDC	Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão
PIDCP	Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos
PIDESC	Pacto Internacional de Direitos Econômicos e Culturais
PLHIS	Plano Local de Habitação de Interesse Social no Município de Londrina.
PLANHAB	Plano Nacional de Habitação
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PMHL	Política Municipal de Habitação de Londrina
PML	Prefeitura do Município de Londrina
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNH	Política Nacional da Habitação
PSH	Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social
PPA	Plano Plurianual de Ação
RM	Região Metropolitana
SAL	Sociedade dos Amigos de Londrina
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SFH	Sistema financeiro de habitação
SDI	Subprograma de Desenvolvimento Institucional
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SRCPHBB	Saldos Residuais de Contratos de Programas HBB
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	18
2	A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NO BRASIL E O DIREITO À MORADIA	34
2.1	A Função Social da Propriedade	35
2.2	O Direito à Moradia Na Sociedade Capitalista	44
2.3	Estado Democrático de Direito	49
2.4	Moradia Como Direito Social e as Garantias da Legislação.....	57
2.5	Processo De Urbanização No Brasil – Destituição Do Direito À Moradia	63
3	APROPRIAÇÃO DO ESPAÇO URBANO E ESPECULAÇÃO IMOBILIÁRIA	68
3.1	O Modo de Produção Capitalista, Reprodução Social e Apropriação do Espaço Urbano	68
3.2	Terra Urbana Como Mercadoria e Especulação Imobiliária	79
3.3	Financeirização da Economia e os Novos Instrumentos Regulatórios do Mercado Imobiliário	86
4	GESTÃO DAS CIDADES NO BRASIL E A POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL	92
4.1	A Cidade e Suas Funções Social	92
4.2	Desafios da Gestão das Cidades e do Planejamento Urbano no Brasil	100
4.3	Estatuto da Cidade e o Plano Diretor: Instrumentos de Gestão das Cidades	104
4.4	Política Habitacional e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social.....	110

5	POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL OPERACIONALIZADA NO MUNICÍPIO DE LONDRINA – PR – A PRECARIEDADE HABITACIONAL, O DISCURSO OFICIAL E O SENTIDO ATRIBUÍDO PELO SUJEITO.....	119
5.1	A Gênese do Território: do Café à Cidade	120
5.1.1	Plano Local de Habitação de Interesse Social PLHIS de Londrina: O Processo de Interpretação.....	171
5.1.2	Condições de Produção do PLHIS.....	174
5.1.3	As condições de produção do PLHIS inibiram a participação social na sua construção.	185
5.1.4	A produção de sentidos em torno do déficit habitacional	190
5.1.5	A produção de sentidos em torno da precariedade habitacional.....	194
5.1.6.	A produção de sentidos sobre a capacidade de gestão municipal.....	199
5.1.7	Articulação Entre a Política Habitacional e a Urbana	203
5.2.	Obliterações de vida: Famílias que retratam a realidade da habitação de interesse social de Londrina	207
5.2.1	O PAR e a lógica capitalista: a história de Carlos	209
5.2.2	O Programa Minha Casa Minha Vida: Residencial Vista Bela, do sonho ao pesadelo. A história de Vilma	225
5.2.3	O remanejamento para um território imposto: A resistência de Alice ao remanejamento.....	241
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	263
	REFERÊNCIAS.....	272

1. INTRODUÇÃO

Quando morar é um privilégio ocupar é um direito...

Expressão estampada nos muros da cidade de Porto Alegre, inscrita pelos Movimentos Sociais que atuam nas questões afetas ao cotidiano da política de habitação, repetida pela Professora Dra. Betânia Alfonsin durante a palestra “Direito à Moradia e Movimentos Sociais”, proferida em 2012, na Universidade Estadual de Londrina. Desde aquela época percebi o sentido profundo que essa pequena frase produz quando afirma que morar se torna um privilégio na cidade capitalista.

Analisar o direito à moradia e constatar que os programas de habitação de interesse social não asseguram tal direito, mas, pelo contrário, causam frustrações e destruição do sonho da casa própria aos sujeitos contemplados, tornou-se um grande desafio na minha trajetória acadêmica.

A dinâmica urbana, mais especificamente a política de habitação, constitui uma temática que suscita o debate teórico e desperta minha atenção há muito tempo. Considerando a importância dos municípios na formação sociopolítica e socioespacial brasileira, as novas formas de ocupação do solo, conflitos urbanos, habitação de interesse social entre outros, foram temas instigantes que me acompanharam desde o início da atuação profissional (1999) em programas habitacionais e decisivos para o meu ingresso na academia (2002).

A participação em espaços e discussões sobre as questões urbanas e a habitação de interesse social, bem como ao vivenciar angústias e sofrimentos de pessoas sem teto, sem moradia, foram grandes motivadores que me levaram a continuar a estudar e refletir sobre o tema, buscando respostas e soluções para as questões surgidas no cotidiano de gestores e usuários dos programas habitacionais.

No município de Londrina, ao acompanhar as discussões sobre o Plano Diretor, a formação do Conselho Municipal de Habitação e a elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS (que têm reflexos diretos para a população-alvo da habitação de interesse social), pude perceber certo distanciamento do poder público para com as reais necessidades e anseios da

população que vive à margem da cidade (in)formal e que cria seus próprios mecanismos de sobrevivência em relação à moradia.

O aprofundamento sobre o tema teve início na pós-graduação, mestrado¹, quando atuava como assistente social no Programa Habitar Brasil/BID, desenvolvido na zona oeste de Londrina, mas precisamente nos assentamentos João Turquino e Maracanã, e, a partir dessa valiosa experiência profissional, iniciei a dissertação de mestrado, tendo como questão o significado da moradia para a população de baixa renda, a partir da implementação desse programa. Com o meu ingresso na academia como docente do Departamento de Serviço Social da UEL, o tema continuou a ser objeto de meus estudos, tornando-se permanente por meio da coordenação e participação em vários projetos, sendo o primeiro de Extensão². Atendia a população de 0 a 03 salários mínimos que buscava por uma orientação técnica no desenvolvimento de projeto arquitetônico para construção da casa própria. Nessa época fazia a seleção das famílias que procuravam esse atendimento e já me instigava o quanto eram desfavorecidas e o quanto o poder público as deixava de fora desse contexto, pois tinham de adquirir um terreno via mercado e não via poder público por meio de loteamentos populares. Em seguida ingressei como membro do projeto de Pesquisa³, que analisou o acesso à casa própria a partir do Programa de Arrendamento Residencial e do Programa Casa Fácil, projeto de extensão citado anteriormente. A partir da experiência que acumulava fui convidada pelo então coorientador dessa tese a fazer parte da sua Pesquisa⁴ sobre o direito à moradia. Nessa pesquisa que contava com alunos do Direito e do Serviço Social tivemos momentos decisivos, importantes, nos quais aprofundamos os assuntos pertinentes à moradia e suas implicações no contexto nacional, estadual e

¹ Pós-graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina – 2004 a 2006.

² Projeto de Extensão: Programa Casa Fácil – Coordenação do Projeto Estudo e Triagem/UEL 2008 a 2011. O Projeto Casa Fácil- Estudo e Triagem através do Serviço Social seleciona famílias que buscam o projeto arquitetônico para construção de unidades habitacionais até 70 m² que possuem um lote parcelado no município de Londrina.

³ Projeto de Pesquisa: O acesso à casa própria: a possibilidade de melhoria da qualidade de vida para a população de baixa renda na cidade de Londrina/PR. Projeto coordenado pela Profa. Eliane C. Campos – Departamento de Serviço Social da Universidade Estadual de Londrina.

⁴ Projeto de Pesquisa: Direito à moradia: aplicabilidade e efetividade dos instrumentos jurídicos na região metropolitana de Londrina/PR. Projeto nº 07951 coordenado pelo Professor Doutor Miguel Etinger de Araújo Jr. – Departamento de Direito Público do CESA (Centro de Estudos Sociais Aplicados) da Universidade Estadual de Londrina. A autora dessa tese é colaboradora no projeto.

municipal, tanto de Londrina como de Cambé. Realizamos pesquisa de campo nos dois municípios, por meio da aplicação de um formulário, junto aos moradores dos Programas Habitacionais viabilizados pelo Programa Minha Casa Minha Vida. Grande parte desse acúmulo descrito e analisado neste trabalho surge dessa importante participação. Outro importante espaço foi como estudante da pós-graduação, participando do Núcleo de Pesquisa em Gestão de Política Social e no Projeto⁵ sobre a Lógica Territorial, que discute o território e a gestão das políticas sociais de assistência, saúde, educação e habitação. Esse espaço proporcionou o aprofundamento do tema território, da gestão das políticas sociais, com destaque na habitação. Muitos foram os momentos de discussão teórica, por meio de participação em eventos científicos com apresentação de vários trabalhos já originários desta tese. Portanto aprofundando os conhecimentos adquiridos nesse período como pesquisadora e como aluna, esta pesquisa é a concretização deste trabalho acumulado.

Trata-se de pressuposto que para tratar do direito a moradia precisamos compreender a urbanização das cidades brasileiras, associada, ao processo de industrialização que, via de regra, trouxe um padrão de desenvolvimento excludente e promotor de desigualdades regionais e segregação socioespacial em nosso país.

Para exemplificar tal padrão, cumpre observar seus impactos na taxa de urbanização que, segundo o IBGE no ano de 1940 31% da população vivia nas cidades, enquanto em Londrina, no ano de 1940, eram 36,90 % da população. Já no ano de 1990 eram 75% da população brasileira nas áreas urbanas, e 95% na cidade de Londrina. No ano de 2000, esse percentual passou para 81% e no ano de 2010 para 84,35% da população que vive em cidades. Em Londrina esse percentual de 96,94% passou para 97,40%. Destacamos aqui a evolução vertiginosa de Londrina, dos anos de 1960 a 2000 com índices de 57,40% para 96,94% de sua população urbana.

Portanto o Brasil é considerado um país predominantemente urbano e Londrina já apresentava essa tendência de cidade urbana, desde o início, contrariando a sua formação que foi a partir de um ambicioso projeto imobiliário

⁵ Núcleo de Estudos e Pesquisas em Gestão de Políticas Sociais do Programa de Pós-graduação da UEL. Projeto de Pesquisa Integrado UEL/PUC/SP "A Lógica Territorial na Gestão das Políticas Sociais", Casadinho/PROCAD. Coordenado pela Profa. Dra. Jolinda de Moraes Alves.

voltado para a venda de lotes rurais atraindo compradores do país e do exterior para a região. Dentre os problemas acumulados, destacamos aqui o enorme déficit habitacional que, hoje, não é apenas urbano, mas também rural, estimado em 7,9 milhões de unidades habitacionais, bem como um número significativo de assentamentos precários, onde se alojam cerca de 3,2 milhões de famílias distribuídas no território nacional. Em Londrina, o déficit habitacional é estimado em um fila de espera por moradia em 58 mil inscritos (2013) na COHAB/LD, dentre essas 15.500 famílias com renda de até 1,5 salário mínimo, que vivem em assentamentos precários, casa cedida, ou convivente.

Londrina foi fundada em 21 de agosto de 1929, tendo sido elevada à condição de município em 10 de dezembro de 1934. Embora considerado um município jovem, teve um crescimento populacional rápido, atingindo no ano de 2010, segundo dados do Censo Demográfico (IBGE), o total de 506.701 habitantes, sendo considerado um dos principais municípios do sul do Brasil em importância econômica e em população.

Com base nos percentuais populacionais brasileiros, Maricato (2001), afirma que os reflexos desta mudança no cotidiano das cidades brasileiras, que se conformaram em pouquíssimo tempo, sem planejamento urbano, e que são dominadas pelo favorecimento dos interesses das elites, acaba por ocasionar altas taxas de segregação socioespacial:

Este crescimento se mostra mais impressionante ainda se lembrar os números absolutos: em 1940, a população que residia em cidades era de 18,8 milhões de habitantes e em 2000 é aproximadamente 138 milhões. Constatamos, portanto, que em 60 anos, principalmente a partir de 1950 os assentamentos urbanos foram ampliados de forma a abrigar mais de 125 milhões de pessoas. Considerando apenas a última década do século XX, as cidades brasileiras aumentaram em 22.718.968 pessoas. (MARICATO, 2001, p. 16).

Atualmente, do montante da população brasileira, cerca de 60% vêm se concentrando em áreas urbanas localizadas em 224 municípios, sendo que 94 destes fazem parte de regiões metropolitanas (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2007). Em contrapartida, as cidades se mostram despreparadas, sem infraestrutura, sem oferta habitacional adequada, contraditoriamente ao que estabelece a Constituição de 1988, que dedica um capítulo específico à política urbana (capítulo II, título VII),

estabelecendo princípios que possibilitam relacionar as questões habitacionais à urbanização, mediadas pela definição de mecanismos de regulação urbana⁶.

Cumprir registrar que o processo de mudança da população do campo para a cidade, não somente no Brasil como na maioria dos países, caminhou, sobretudo na sua origem, lado a lado com a industrialização (LEFEBVRE, 1999).

Após o fortalecimento do setor industrial que se deu de 1930 a 1970, mudanças se deram no processo de urbanização, a população duplicou em números, sendo uma das razões o maciço investimento, priorizando a industrialização por parte do Estado e da burguesia emergente no país, em contraposição aos problemas do campo que ficaram esquecidos, incentivando a saída em massa dos trabalhadores, sem que eles recebessem a devida contrapartida na cidade.

A partir da década de 1960, o Brasil vive uma explosão urbana, que levou um grande número de trabalhadores rurais, sem alternativa no campo, a viver e morar nas periferias e favelas das cidades, com baixos salários e péssimas condições de vida. Nos anos 1970, a intensificação da urbanização ficou marcada pela periferização das cidades de médio e grande porte. Crescem as favelas, os cortiços e todas as formas de habitação precária. Entretanto, os governos militares orientaram suas políticas para a consolidação das atividades produtivas, concentrando a renda na mão de poucos, mantendo baixos os salários, negligenciando as necessidades sociais das maiorias. Nesse período, as respostas do Estado ditatorial às novas configurações da questão social, se dão pela repressão a toda e qualquer forma de questionamento e resistência, mas também por meio de políticas sociais de caráter assistencial, implantadas de forma centralizada, autoritária e burocrática. Ferreira e Uemura (2008 p. 6) destacam que o Estado brasileiro, marcado pelo patrimonialismo, aperfeiçoou-se como um

⁶ Os termos constitucionais firmados resultaram do embate entre forças mais conservadoras, para as quais o direito de propriedade privada é inviolável, e os segmentos que propunham um tratamento mais agressivo da questão urbana na direção da reforma urbana, como o Movimento Nacional pela Reforma Urbana. Este movimento organizou-se pela reunião de associações profissionais, movimentos populares, organizações não-governamentais e pessoas físicas para participação nos debates constituintes, apresentando, em 1987, ao Congresso constituinte a emenda popular pela reforma urbana, com 160 mil assinaturas, que advogava uma concepção de cidade global e integrada. (CARVALHO, 2010, p. 114)

instrumento sob o controle das elites, no qual suas ações não tiveram o sentido público.

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

Para Wanderley (2009), os anos 80 e 90 no século XX foram marcados pela concentração da pobreza urbana, aumento do número de favelas, de loteamentos irregulares, ilegalidade na ocupação do solo, agressões ao meio ambiente, aumento da violência urbana, recuo dos investimentos públicos em saneamento e políticas urbanas.

Segundo Kowarick (2000), a produção do espaço acabou gerando zonas destinadas, principalmente em relação ao preço, à população de maior poder aquisitivo, considerando os elementos custo alto e ônus social, medidos em termos de infraestrutura e serviços públicos. Em contrapartida, nas outras zonas, onde a população de baixa renda tem maior acesso, o custo econômico é baixo, mas o ônus social extremamente alto.

Por outro lado, segundo Wanderley (2009), essas décadas são significativas para a politização da questão urbana, pois surgem nas cidades, os movimentos sociais que lutam por moradia, regularização fundiária, políticas públicas, recursos para a habitação, organizações profissionais e, com destaque, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, responsável pela mobilização de diversos setores populares, profissionais e acadêmicos pela aprovação da Emenda Popular da Reforma Urbana durante o período da Assembleia Constituinte.

Desse modo, a cidade deve ser compreendida como forma espacial e lugar de concentração da produção, circulação, edificações, população, consumo de bens e serviços. “A cidade, que concentra e difunde o urbano, é um centro de decisão política” (RODRIGUES, 2007, p. 79).

Em pleno século XXI, comandado pela globalização, pelas mudanças estruturais no capitalismo, pela precarização das relações trabalhistas e pela revolução tecnológica e informacional, a cidade se associa diretamente ao significado da vida no espaço urbano, pelas relações que se estabelecem nos territórios.

Harvey afirma que a urbanização influencia a reprodução social,

[...] a urbanização (...) deveria ser considerada como um processo social que ocorre no espaço, no qual uma ampla gama de diferentes atores com objetivos e agendas bastante diversos interagem através de uma configuração específica de práticas espaciais interligadas (HARVEY, 1996, p. 51).

Para o autor, ela apropria-se principalmente do espaço, o que lhe confere o estatuto de produto, meio e condição da reprodução social. Nesse sentido, a urbanização não é apenas um processo social que ocorre no espaço, é também a transformação desse espaço. Segundo ele, é nessa condição entranhada que o espaço, produto do processo social, também reproduz as relações sociais que o produziram, e em uma sociedade definida pela reprodução capitalista caracterizada por classes sociais antagônicas, o espaço produzido só pode ser desigual, estratificado e segregado.

Silva diz que é importante pensar o espaço para entender as relações dialéticas entre o social e o material, com variações e singularidades, o espaço e tempo. “Utilizando o conceito das formações socioespaciais, consegue evidenciar como as formas geográficas são capazes de difundir o capital e modificar as estruturas sociais, enquanto elementos importantes no processo de diferenciação espacial” (SILVA, 2006, 72).

Nas cidades, a circulação do capital encontra sua forma excelente de se produzir e reproduzir e, para tal tem a capacidade de destruir e reconstruir novas paisagens a partir da lógica e dos valores capitalistas. O território é determinado

pelo capital, a especulação imobiliária é uma das formas que o capital financeiro encontra para acelerar o processo de acumulação, utilizando-se do território para esse processo acelerado. São inúmeras as estratégias encontradas pelo capital para se tornar cada vez mais hegemônico, as cidades dentro da economia globalizada passam a ser vistas como grandes empresas que incorporam processos de divisão de trabalho e diversificações de funções e de estilo de vida e valores.

O quadro é revelador das diferenças, das desigualdades sociais e do modelo concentrador de riqueza e poder que fazem parte da formação histórica do país e estão presentes nas cidades brasileiras. O Brasil apresenta um dos maiores índices de desigualdade social do mundo. O Instituto de Pesquisas Aplicadas (IPEA) tem revelado em seus estudos (2008) que há uma tendência de redução da pobreza no Brasil maior do que a queda da desigualdade social, permanecendo uma forte concentração de renda, na qual os 40% mais pobres vivem com 10% da renda nacional, os 10% mais ricos vivem com mais de 40%.

A dificuldade em combater a desigualdade social no Brasil está na raiz de sua Constituição: ela é estrutural e histórica, alicerçada no modelo adotado de capitalismo dependente. A repartição desigual de capital e trabalho está na origem das grandes diferenças sociais brasileiras. A desigualdade social é balizada pela visão conservadora de que essa distribuição desigual é um fato natural, como resultado do fracasso individual de muitos e sucesso individual de poucos, e não como produto da forma como se organiza a sociedade e pelo modelo de exclusão social.

Nabil Bonduki (1998, p. 11) aponta que a desigualdade social das cidades brasileiras tem suas causas nas formas como se organizou a sociedade, em particular, na maneira como se construiu o Estado Brasileiro, marcado pelo patrimonialismo, no qual se confundem o interesse público e o privado, nas dinâmicas de exploração do trabalho impostas pelas elites dominantes desde a colônia e, principalmente, no controle absoluto dessas sobre o processo de acesso à terra, tanto rural quanto urbana.

Portanto, assim como as demais cidades brasileiras, Londrina nasceu e se desenvolve de forma tipicamente capitalista, ou seja, sob a égide do mecanismo de mercado, onde imperam as transações imobiliárias, segregação socioespacial e a

exclusão de uma parcela significativa da população do acesso aos meios de consumo coletivo e moradias, fato este que se intensificou a partir do último século.

Nesse sentido, esta pesquisa foi desenvolvida com o objetivo de analisar a política habitacional de interesse social operacionalizada no município de Londrina a partir da Constituição de 1988 à luz dos instrumentos oficiais, bem como da fala dos sujeitos, demonstrando o quanto as políticas públicas, ainda divergem das reais necessidades dos cidadãos, trazendo conflitos entre as partes envolvidas no processo.

Sabe-se que é de responsabilidade do poder público atuar diretamente em segmentos essenciais como: saúde educação, habitação, transporte, segurança, meio ambiente, entre outros. Ademais, considerando a escassez de recursos e a necessidade de investimentos a serem realizados, são exigidas do gestor público competência e transparência na aplicação dos recursos governamentais.

Diante do exposto, a questão norteadora desse trabalho está configurada da seguinte forma: a habitação de interesse social se constitui um direito à moradia no município de Londrina da forma como está estruturada, tendo como parâmetros os instrumentos legais, dentre eles o PLHIS? Dela decorrem outros questionamentos:

Como o Estado se organizou na atualidade no que diz respeito à habitação de interesse social e em que contexto se encontram as políticas sociais, em especial a da habitação?

Como se deu a gestão dos programas habitacionais e quais as suas implicações na construção da política municipal de interesse social no município de Londrina?

Como se organiza a gestão desenvolvida no município? Restringe às exigências burocráticas definidas pelos órgãos centrais de governo, ou seu processo de construção e implementação viabilizam a Política Municipal de Habitação de Interesse Social?

Até que ponto é viabilizada a participação da sociedade civil organizada na gestão da PHIS e como se reflete no sujeito?

Quais os sentidos implícitos no PLHIS referentes à moradia como direito social, a partir da fala dos gestores da política pública?

Para compreender onde e como se insere a questão do direito à moradia, nossa reflexão teórica fundamenta-se no quadro conceitual de conhecimento crítico da realidade social contemporânea, contextualizada no modo de produção e reprodução capitalista, que tem como agente determinante da reprodução do espaço urbano o capital financeiro, atravessando as tramas mais finas da organização da vida cotidiana através da financeirização das relações sociais. Cabe igualmente, interpretar as interfaces entre o capital financeiro, a terra e a propriedade privada, o uso e ocupação do solo e a habitação de interesse social.

Adotamos o método dialético-crítico para explicar como essas relações se particularizam no município de Londrina. Este método, segundo Lefebvre (1999), parte do universo concreto que incide na relação dinâmica entre o sujeito e o objeto, no processo de conhecimento. A escolha deste referencial se deve ao fato de privilegiar, além das experiências vividas e das significações subjetivas, a contradição dinâmica do fato observado e sua relação com o contexto histórico-social no qual está inserido.

[...] proporciona apenas um guia, um quadro geral, uma orientação para o conhecimento de cada realidade [...], salientando que a forma lógica do método deve subordinar-se ao conteúdo, ao objeto, à matéria estudada. (LEFEBVRE 1999, p. 35)

Assim sendo, esta pesquisa combinou dados quantitativos e qualitativos, concernentes aos dados oficiais sobre a urbanização e o déficit habitacional, aos conflitos pelo uso e ocupação do solo urbano, ao processo de construção do PLHIS e às condições de vida dos sujeitos de direito da habitação de interesse social do município de Londrina.

Como procedimentos metodológicos para coleta de dados, utilizamos a revisão bibliográfica, seguida de pesquisa documental, complementada por história de vida tópica com moradores de diferentes programas de habitação de interesse social desenvolvidos em Londrina.

A revisão bibliográfica, com análise crítica e respectivo aprofundamento teórico e metodológico, objetivou um embasamento consistente e coerente que fosse capaz de propiciar o desenvolvimento da pesquisa e da produção do

conhecimento. Organizamos um banco de informações, seguido da compilação e análise da literatura sobre a temática referente ao objeto de estudos constando de:

- livros, que tratam de temas como direito, moradia, habitação de interesse social, especulação imobiliária dentre outros;
- teses, dissertações, monografias; e
- artigos em periódicos.

O caminho teórico percorrido teve como fundamento a análise do processo de urbanização das cidades, suas implicações na vida das pessoas, no mercado e na organização do Estado, com foco na gestão de políticas públicas, em especial a gestão da política de habitação de interesse social na ótica dos sujeitos.

Posteriormente, realizamos a pesquisa documental sobre a política habitacional de interesse social, tendo como principal fonte o PLHIS - Plano Local de Habitação de Interesse Social, sendo ela complementada por fontes secundárias:

- documentos oficiais (políticas, planos, programas e projetos realizados a partir da década de 2000, referentes às política de habitação de interesse social);
- base de dados eletrônica do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com pesquisas sobre habitação , e temas afins;
- base de dados da COHAB/LD, que disponibiliza informações sobre a política habitacional, PEMAS (2002), ZEIS (2007), PLHIS (2011) dentre outros dados utilizados nessa pesquisa;
- site da COHAPAR que disponibiliza o PEHIS (2011);
- Plano Diretor (2008), disponibilizado pela Câmara de Vereadores;
- jornais regionais e locais, *Jornal de Londrina e Folha de Londrina*, os quais publicaram várias reportagens sobre a habitação, as ocupações no município de Londrina, dentre outras nos anos de 2011 a 2015.
- site do Ministério das Cidades que disponibiliza os PLHIS de cidades brasileiras

Desse modo, procuramos apontar e analisar como se organiza a habitação de interesse social nos três entes federativos a partir da Constituição de 1988, com base no Estatuto das Cidades, Plano Diretor e PLHIS. Investigamos como a política de habitação de interesse social foi planejada para o município de Londrina,

averiguando os espaços representativos de organização e controle social relativos à habitação de interesse social no município. Procuramos caracterizar o Plano Local de Habitação e Interesse Social – PLHIS, evidenciando seus determinantes na implementação da política habitacional, com o propósito de questionar se os programas habitacionais de interesse social têm atendido às determinações legais e a demanda por se constituírem direito à moradia nesse município.

Por fim, conhecendo *a priori* a forma pela qual são construídos os empreendimentos habitacionais, sentimos necessidade de realizar uma pesquisa de campo, de natureza qualitativa, mediante a técnica de História de Vida Tópica⁷, com três sujeitos-alvo dos programas implementados no município a partir dos anos de 2000, sendo o Programa de Arrendamento Residencial – PAR, o Programa Minha Casa Minha Vida e o Programa de Reurbanização de Assentamentos Precários – FNHIS. Nosso conhecimento empírico nos leva a afirmar a tese de que tais programas não se efetivam no sentido da garantia do direito à moradia cumprindo as funções sociais da cidade, mas, pelo contrário, atendem diretamente aos interesses dos agentes imobiliários. Como consequência, seus empreendimentos assumem uma lógica economicista passando a ser apenas empresas capitalistas distribuidoras de casas aos destinatários, desconsiderando os aspectos socioculturais que decorrem do território anteriormente vivido como lugar de relações de pertencimento construídas historicamente. Assim causam obliterações na vida dos sujeitos, uma vez que para esses empreendedores, as moradias não tem o significado do interesse social, tampouco a consideram como condição do direito à cidade

Para análise dos dados, tanto do Documento do PLHIS quanto das falas dos sujeitos, utilizamos como fundamentação teórico-metodológica a Análise de Discurso (AD), mais especificamente à maneira das formulações de Orlandi (2001). Trata-se de um trabalho analítico que considera os textos documentais e a fala dos sujeitos enquanto materialidades discursivas. Buscamos compreender essa materialidade, enquanto espaço de produção de sentidos, de gestos de interpretação, de rupturas e silêncios quando falaram de sua participação nos

⁷ A história de vida tópica, conforme Denzin (1973), apresenta as experiências e as definições vividas por uma pessoa, um grupo, ou uma organização e como estes interpretam sua experiência. Utilizamos a história de vida tópica, pois focaliza uma etapa da vida da pessoa relacionada à questão da moradia. Na presente pesquisa, a opção pela história de vida tópica, já que se limitou ao recorte, particularmente da fase em que o indivíduo foi atendido por um programa habitacional.

programas e sobre o acesso à moradia. Consideramos que a produção dos sentidos, presente na fala dos sujeitos, é determinante como fator de compreensão acerca da sua inserção na sociedade capitalista.

As falas dos três entrevistados foram analisadas na perspectiva da AD, a partir de três pressupostos metodológicos: a posição desse cidadão, de onde fala, e como produz sentidos à sua participação sociopolítica; a crítica e os sentidos atribuídos à política pública e aos programas desenvolvidos; como interpretam o direito e a cidadania relacionados à habitação, questões que os constituem enquanto sujeitos históricos.

Orlandi (2001a, p. 9) diz que o homem “tem seu corpo atado ao corpo dos sentidos. Sujeito e sentido [...] têm sua corporalidade articulada no encontro da materialidade da língua com a materialidade da história. [...] confronto do simbólico com o político”. Essa constatação nos aproxima da compreensão de como se realizam os processos de subjetivação do público alvo da habitação de interesse social.

Desmistificar seus processos de subjetivação, sob o olhar teórico da AD, significa levar em conta que, por injunção teórica, esses processos se dão em relação a posições de sujeito, delimitadas pelas formações discursivas, que, por sua vez, recortam o interdiscurso. E é no interdiscurso, “conjunto do dizível histórica e linguisticamente definido”, segundo Orlandi (1992, p. 89), que vamos encontrar as discursividades na fala dos sujeitos, funcionando como dispositivos de subjetivação, na medida em que se efetivam ou não os processos de identificação com as posições aí configuradas. O se constituir sujeito é resultado das relações de identificação estabelecidas com as posições que o sujeito ocupa na discursividade.

Para Orlandi (1995), o lugar do silêncio é o lugar do sentido. O silêncio não é o nada de significação, não é o vazio, não é o sem-sentido, mas sim a trajetória de invisibilidade desse sujeito.

Fraga (2011, p. 77) considera que o silêncio pode vir do Estado, que o impõe e faz o território invisível, o espaço um ambiente apenas natural que poderá, no futuro, ser ocupado, ou territorializado.

Portanto, a partir dessas considerações, nas análises do PLHIS, foram buscados os sentidos atribuídos pelos agentes institucionais ou oficiais à moradia

como direito social, destacando as condições de produção do referido documento, a estrutura do texto e a aproximação com outros documentos oficiais que perpassam a sua construção, sendo eles: Estatuto das Cidades, Plano Diretor Participativo, Plano Estadual de Habitação de Interesse Social (PEHIS), Plano Estratégico Municipal (PEMAS) para Assentamentos e a própria Constituição brasileira de 1988.

A partir do fundamento do direito à moradia foram analisadas, nos documentos, as diretrizes que orientam o planejamento do município, a aplicação dos instrumentos e institutos que estão previstos para habitação, e se o município de Londrina assim o considera. Além dessas diretrizes o Estatuto da Cidade elencou os princípios da função social da propriedade, das funções da cidade e da gestão democrática, como base no planejamento e na execução da política urbana e habitacional, sendo todos eles temas de interesse para esta pesquisa. Por último, interpretamos como o PLHIS foi pensado e construído a partir dessas diretrizes.

Os resultados dos estudos e pesquisas desenvolvidos são apresentados nesta tese de acordo com a evolução e desenvolvimento do tema, que se estrutura em quatro capítulos.

O primeiro capítulo trata da lógica capitalista movida pela busca pelo lucro, procurando compreender as mudanças na dinâmica desse sistema. Nesse processo de compreensão, destacamos as questões afetas ao trabalho, como: urbanização, espaço urbano, cidade e reprodução social. Em relação ao lucro, as cidades foram consideradas como um lugar produzido sob a lógica do modo de produção capitalista e a terra urbana assumindo a condição de mercadoria; portanto, indispensável à exploração imobiliária, um tipo de mercadoria peculiar (HARVEY 1982). Destacamos, de acordo com Villaça (2012), o conceito de terra-localização, que teria o preço: primeiro componente oriundo da renda absoluta, o segundo oriundo do valor da terra localização, ou seja, a expressão monetária do tempo de trabalho socialmente necessário para produzi-la, e o terceiro componente que exprime um preço de monopólio. Destaca também a transformação de bens imóveis em títulos imobiliários, dentre outros instrumentos que dinamizaram as bases da financeirização e securitização do setor e sua articulação ao mercado financeiro.

Já o segundo capítulo discute a função social da propriedade, destacando o direito na sociedade capitalista, bem como o papel do Estado nessa perspectiva; a moradia como direito social, bem como as legislações que a embasam.

Contextualiza o termo função social como elemento determinante no estabelecimento do grau de proteção constitucional ao direito à propriedade. Destaca o Direito na sociedade, ressaltando as noções de Pachukanis (1989) sobre a questão como referencial teórico para compreendermos o direito à sociedade capitalista. Aborda ainda a dificuldade da aplicação das conquistas legais no que se refere aos direitos sociais. Apontando o favorecimento da classe que domina, detendo o poder do Estado capitalista, segundo Naves (2000), em sua crítica ao Direito, destaca o equívoco dos que acreditam na ideologia jurídica. Traz ainda o processo de urbanização no Brasil e a destituição do direito à moradia. Este capítulo aborda a especificidade do espaço urbano como resultante das relações entre os elementos da estrutura social, no interior de uma unidade definida nas instâncias dessa estrutura. Interpreta, ainda, o Estado Democrático de Direito por meio de três exemplos reais de conflitos, com dados e relatos do caso da desocupação do Pinheirinho (2012) São José dos campos - SP, da desocupação do bairro Santa Quitéria, em Curitiba (2013) Paraná e da desocupação da Rua Bélgica, em Londrina (2013) Paraná . Por último, destaca a moradia como Direito Social e as garantias de sua legislação, apresentando os documentos de forma cronológica e destacando o processo de identificação da moradia como um elemento relevante na dignidade da pessoa humana, a sua consolidação internacional como direito social e sua posterior adoção no âmbito nacional.

O terceiro capítulo apresenta a Habitação de Interesse Social e seus instrumentos de gestão, indicando a habitação de interesse social, com destaque às funções sociais da cidade. O planejamento é mostrado como instrumento de gestão que pode auxiliar no ordenamento dessas funções, garantindo a promoção da justiça social urbana, a melhoria da qualidade de vida de seus habitantes, proporcionando a estes o seu bem-estar. O Estatuto da Cidade, outro item que é apresentado neste capítulo como promotor do planejamento e um dos principais instrumentos da política urbana. É assim que, no âmbito do município, o Planejamento Territorial, Econômico e Social – tendo como principal instrumento o Plano Diretor – surge como instrumento que deve disciplinar o parcelamento e o uso e a ocupação do solo, o zoneamento ambiental. É assim que a função de planejamento da cidade torna-se elemento determinante para a construção de documentos-base na implementação de políticas públicas de habitação, sendo eles: Plano Plurianual, as

Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual. A Política Nacional de Habitação de Interesse Social é apresentada pela ótica do seu desenho institucional, que reforça o papel das administrações locais, condição necessária à criação dos fundos e conselhos específicos, bem como de elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS).

Já o quarto capítulo se refere à formação do território de Londrina, descrito por décadas e, em cada uma dessas, destaca-se a produção habitacional executada pelo município. Destaca a década dos anos 2000 como marco da implementação da habitação de interesse social no município, através da instituição dos novos mecanismos, incluindo a elaboração do PLHIS e o seu processo de interpretação. Elencamos quatro elementos a serem considerados e destacados na análise, sendo esses: participação social no processo do planejamento habitacional local; questões técnicas e metodológicas para dimensionamento da precariedade; reconhecimento da precariedade habitacional; capacidade de gestão municipal e articulação entre a política habitacional e urbana.

Ainda neste mesmo capítulo analisamos as histórias de vida de três famílias, sob a ótica da narrativa de um de seus membros, sobre a realidade da habitação considerada de interesse social no município.

Considerando essas vivências e as questões apontadas neste trabalho, há fortes indícios de que as políticas públicas por meio da implementação dos programas habitacionais não têm garantido o direito pleno à moradia no município de Londrina, e que tais políticas, em tese, que deveriam instituir o direito à moradia ao cidadão, estariam na contramão desse processo, pois desconsideram os aspectos culturais e identitários que permeiam o território urbano e a participação dos cidadãos enquanto sujeitos desse processo em construção.

2. A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NO BRASIL E O DIREITO À MORADIA

Importante se faz contextualizar o termo função social para o entendermos como elemento determinante, que estabelece o grau de proteção constitucional ao direito à propriedade. Faremos, neste capítulo, algumas considerações sobre esse tema, mas o nosso foco será a partir da Constituição de 1988.

A Constituição Cidadã fixou novos contornos para o direito de propriedade, pois, segundo Meirelles (2005, p. 28), evoluímos, assim da propriedade-direito para a propriedade função. Tanto o direito de propriedade quanto a sua função social foram incluídos entre as garantias de direitos fundamentais.

A função social da cidade e a função social da propriedade se concretizam por meio do exercício do direito de propriedade de forma sustentável e em prol do bem-estar coletivo. O direito social à moradia, por sua vez, se efetiva quando a propriedade e a cidade cumprem sua função social. Para isso, é imprescindível a atuação do Estado, seja por meio da regulação e aplicação dos institutos previstos no Estatuto da Cidade, seja por meio do estabelecimento de políticas voltadas à ampliação da infraestrutura e dos serviços urbanos, assim como de políticas relativas a projetos habitacionais e de regularização fundiária.

A propriedade privada faz parte do capitalismo; assim, entender e analisar esse contexto nos fazem debruçar sobre a obra de Pachukanis (1989), que se pautou em Marx, e, a partir daí, transformou a curta lógica jurídica esboçada em O Capital em um estudo sobre direito e marxismo. A visão marxista do direito parte da situação concreta e real da exploração capitalista, razão pela qual o autor tenta entender estes institutos pela própria estrutura econômica do capitalismo.

Para fechar o tema, apresentamos um recorte sobre o Estado e a teoria marxista para compreendermos essa articulação e como se dá a produção do espaço urbano, incluindo exemplos de desocupações em terrenos públicos e privados, demonstrando os conflitos existentes na atualidade.

2.1 A Função Social da Propriedade

Contextualizaremos o surgimento do termo propriedade e função social no âmbito internacional e nacional. Não se trata aqui de aprofundar, mas trazer contribuições para o entendimento da função social da propriedade.

Moraes (1999) atribui o surgimento da função social da propriedade a duas concepções distintas, sendo a primeira a doutrina clássica do direito natural da Igreja Católica, e a segunda, a contribuição dos positivistas no século passado⁸.

Segundo ele, a afirmação da função social da propriedade é relativamente recente, porém a ideia em si é antiga, pois já era básica nas concepções cristãs, como as de São Tomás de Aquino, que sempre destacou o sentido da função social da propriedade privada.

Para o autor, foi na Alemanha, em 1889, que pela primeira vez proclamaram que deveriam ser impostos deveres sociais à propriedade e que esta não deveria servir apenas ao interesse egoístico do proprietário, mas que deveria, sim, ser ordenada no interesse de todos.

Mas a expressão função social da propriedade se popularizou com Leon Duguit, que dizia que todo indivíduo tem na sociedade uma certa função a cumprir e a executar. Após Duguit, o princípio da função social da propriedade foi consagrado na Constituição de Weimar em 1919, sendo o primeiro diploma constitucional a reconhecer a propriedade como um dever fundamental (MORAES, 1999, p. 94).

No Brasil, a evolução do conceito jurídico de propriedade tem início com a exploração da atividade rural, levando-se em conta que o território brasileiro era considerado colônia pertencente a Portugal.

Segundo Meirelles (1989), historicamente a origem do solo brasileiro é de natureza pública, pois, primeiramente, foi pertencente à Coroa Portuguesa e, posteriormente, incorporado ao Império e à República. A primeira forma de

⁸ Auguste Comte, fundador do positivismo, foi um dos primeiros autores a pôr em relevo a ideia da propriedade como função social, estabelecendo as bases teóricas sobre as quais havia de descansar a ideia da função social em contraposição à teoria clássica da propriedade, como um direito natural e individual. Comte, em 1850, chegou a afirmar que: “Em todo estado normal da humanidade, todo cidadão, qualquer que seja, constitui realmente um funcionário público, cujas atribuições, mais ou menos definidas, determinam ao mesmo tempo obrigações e pretensões” (MORAES, 1999, p. 93).

transferência de domínio das terras públicas a particulares se deu por meio das concessões de sesmaria⁹, cujo objetivo era a doação de extensas áreas para cultivo, exploração da terra e colonização. Esse sistema de concessão de terras constituía-se num estímulo à fixação de população e estava ligado aos interesses da política de ocupação do território, de produção agrícola e aos de consolidação dos núcleos urbanos.

Souza (2013) diz que antes da 1ª Constituição Imperial brasileira de 1824 houve dois fatos históricos que foram decisivos para o ciclo constitucional, visto que contribuíram para demonstrar que o modelo institucional desse período visava, exclusivamente, ao regime da propriedade privada. O primeiro relaciona-se à Revolução Pernambucana de 1817, marcada pelo período republicano que não prosperou, e o segundo fato histórico relaciona-se à Constituição portuguesa de 1822.

[...] a concepção vigente acerca da propriedade daquele tempo, não obstante existisse certa precariedade de sua eficácia e aplicabilidade em decorrência da independência já declarada unilateralmente. Até então não havia qualquer menção ao direito à moradia ou ao princípio da função social da propriedade, pois a Constituição de 1891¹⁰ não apresentava qualquer consideração quanto a esse aspecto e quanto à realização do interesse social. SOUZA (2013, p. 88)

⁹ Sesmarias - Iniciadas e incluídas a partir do capitão-donatário de uma capitania, as sesmarias eram lotes de terra menor, que eram doados a um sesmeiro com o intuito de, principalmente, tornar a terra produtiva. O sesmeiro tinha então, a partir do recebimento do lote, a obrigação de cultivar a terra por um prazo de cinco anos, tornando-a produtiva e pagando os devidos impostos à Coroa. O sistema de distribuição de terras por sesmarias perdurou até 1822, quando a resolução de 76 pôs fim a esta modalidade de apropriação de terras. O sistema sesmaria poucas vezes satisfez as expectativas iniciais de produção. Isto porque, ou pelas grandes dimensões territoriais ou pela má administração e fiscalização, raramente as terras tornavam-se produtivas. Os *homens livres* que pretendiam se instalar e exercer seus ofícios nas vilas e cidades podiam obter datas de terra ou aforamentos nos *rossios* municipais ou nos patrimônios das igrejas. O sistema urbano de distribuição de terras se assemelhava ao das terras rurais, em que o responsável pela capitania podia ceder a terra na forma de sesmarias àqueles que pretendessem cultivar e demonstrassem ter meios para fazê-lo.

¹⁰ Na Constituição de 1891 ocorreu uma verdadeira ampliação do liberalismo trazendo uma diminuição da limitação desse direito. Dessa forma, essa Constituição foi marcada pela forte influência da concepção liberalista norte-americana sobre a propriedade individual. O enquadramento da propriedade a essa modalidade jurídica, denotando um caráter de direito absoluto e inalienável da pessoa humana, veio por meio do Ato de Proclamação do Governo Provisório, no dia 15.11.1889, quando da Proclamação da República. (SOUZA, 2013 p. 88-89)

O enfoque para o autor, nesse período, era percebido no que concerne aos direitos individuais, e o direito de propriedade era visto sob a ênfase do direito individual, segundo o autor, sem nenhuma preocupação com o interesse social.

Surgiu, então, a primeira sistematização da matéria, com a Lei Imperial de 1850, denominada Lei de Terras¹¹, que instituiu a modalidade de compra e venda como forma de aquisição da propriedade que, para Rolnik (1997), vem marcar definitivamente o papel do uso da terra no desenvolvimento das cidades, determinando de imediato a “absolutização da propriedade, ou seja, o reconhecimento do direito de acesso se desvincula da condição de efetiva ocupação” e dá início ao processo de tornar definitivamente a terra um produto ou uma mercadoria, por meio da sua monetarização. Quando muitas das mais importantes cidades brasileiras nasceram, a terra urbana ainda não era uma mercadoria.

Essa lei possibilitou identificar com precisão as chamadas terras devolutas como sendo:

- 1) as que não se achavam no domínio particular por qualquer título legítimo, nem forem havidas por sesmarias ou outras concessões do governo geral ou provincial, não incursos em comisso, por falta de cumprimento das condições de mediação, confirmação e cultura; 2) as que não se acharem dadas por sesmarias ou por outras concessões de governo, que, apesar de incursas, forem revalidadas pela lei; 3) as que não se acharem ocupadas por posse, que, apesar de não se fundirem em título legal, forem legitimadas pela lei; 4) as que não se encontrarem aplicadas a algum uso público nacional, provincial ou municipal, (art. 3) (LIMA, 1990, p. 70).

Segundo Lima, pelas disposições dessa lei já se notava a preocupação com interesse público. Embora considerada futurista, a lei não alcançou o efeito desejado, foi então que se encomendou um anteprojeto, com vistas a reformular a lei, e o relatório foi apresentado em 1879 e resultou no projeto n.121-A de setembro de 1880, que, no entanto, não logrou aprovação.

¹¹ Lei n. 601, de setembro de 1850. Posteriormente regulada pelo Decreto Imperial 1.318, de 30/11/1854. A Lei de Terras é do mesmo ano que a Lei de Cessação do Tráfico de Escravos e coincide com o crescimento da imigração estrangeira para a agricultura. Ela vem deixar as regras claras sobre terras devolutas, sesmarias, colônias nacionais e estrangeiras.

Para análise do instituto da propriedade, Canuto (2008), nos primórdios do constitucionalismo, demonstra que a propriedade teve destaque nos textos fundamentais por se constituir um dos pontos principais do sistema jurídico burguês.

Alguns autores¹² apontam que foi na Constituição Brasileira de 1934 que se introduziu a ideia de que a propriedade deveria cumprir com sua função social. Para Souza (2013), foi nessa Constituição¹³ que teve início um processo de conceituação do direito à propriedade. O interesse passou a ser transferido do indivíduo como centro para o coletivo, buscando-se uma reflexão na produção de um benefício social.

O autor diz que o princípio inaugurado pela Constituição de 1934 se manteve nas constituições de 1937 e na Constituição de 1946, conforme evidenciada pelo §16 dos arts. 141 e 147 da referida Constituição que assim dizia:

(...) é garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro.

(...) o uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social.

Para o autor, houve então a preocupação social com o exercício do direito à propriedade. Foi então que o Estatuto da Terra, aprovado pela EC n. 10 de 9 de novembro de 1964, considerou-a como sendo um conjunto de medidas que visem a promover uma melhor distribuição das terras, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento da produtividade (Art.1, §1). Ainda nos arts. 9 e 10 do E.T., as terras públicas da União que não tenham destinação específica, entre elas as devolutas e até mesmo as dos estados, deverão ser aplicadas nos programas de distribuição e redistribuição das terras.

¹² FERNANDES, 2001; MELLO, 1987

¹³ Constituição de 1934 – em razão da evolução ocorrida com os institutos jurídicos que contribuíram para o conjunto de edificação do modelo de Estado Social surgido aqui a partir de 1930, passou a dar uma razão do sentido social do direito na conformação do seu conteúdo, como esclareceram autores da época, dentre eles Afonso Arinos de Melo. No texto constitucional, o princípio da função social da propriedade é manifestado desde o projeto enviado pelo Governo Provisório à Assembleia Constituinte de 1933, que demonstra claramente que veio a surgir na avalanche de um contexto revolucionário. (SOUZA, 2013, p. 89)

Foi então que a lei que dispõe sobre o Estatuto da Terra tratou da função social da propriedade rural, e criado para fins de execução da Reforma Agrária e Promoção da Política Agrícola, no governo militar .

Segundo Menezes (2009), a lei estabelece que a desapropriação por interesse social tem por fim, entre outros, condicionar o uso da terra à sua função social e promover a justa e adequada distribuição da propriedade, e que o acesso à propriedade rústica se dá mediante a redistribuição das terras, pela execução de medidas como a desapropriação de interesse social.

A Constituição brasileira, positivada por outorga de 1967, marcou o direito de propriedade sob dois interesses: o individual e o social. Nessa consagrou expressamente o princípio da função social. A reforma constitucional apresenta algumas modificações no texto legal, garantindo o direito de propriedade com significativo avanço, explicitamente incorporado o princípio da função social da propriedade¹⁴.

Segundo Souza (2013, p. 90), o encontro dos interesses individuais e sociais não se deu só sob o enfoque constitucional, pois ele ocorreu com o Estatuto da Terra, que exerceu, como lei ordinária, papel fundamental de integrar a eficácia da norma constitucional com relação ao conteúdo positivo do direito de propriedade, destacando a sua função social.

O Estatuto da Terra no art. 2, §1, assinalou que a propriedade rural desempenharia a sua função social na medida em que, durante o exercício da relação do domínio, fossem observadas questões como: favorecimento ao bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores; manutenção de níveis satisfatórios de produtividade; conservação dos recursos naturais; disposições legais e reguladoras das justas relações de trabalho entre os possuidores e os cultivadores da terra.

Para Souza (2013), essas condições objetivas dando cumprimento à norma traduziram a função social da terra e demarcaram o compromisso da propriedade rural com o interesse econômico e social. Assim, o descumprimento das questões

¹⁴ Art. 157 - A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios: ... III - função social da propriedade; a Constituição Federal de 1967 destacou o tema da "função social da propriedade", mantida inclusive na Emenda Constitucional de 1969, permanecendo o direito de propriedade sob os dois aspectos (social e individual).

acima destacadas daria o ensejo da desapropriação da propriedade por interesse social em face do descumprimento do princípio da função social.

Segundo o autor, nesse contexto de valoração da propriedade, é que se relaciona uma vez ou outra com o direito à moradia. Por isso surgiu por lei infraconstitucional o sistema implantado para facilitar a aquisição da casa própria, envolvendo o direito à moradia, caracterizado como interesse social¹⁵.

A Constituição Federal de 1988 assevera, no inciso XXII do mesmo artigo 5º, que “é *garantido o direito de propriedade*”, mas condiciona sua utilização por meio do inciso XXIII, em que preceitua que “*a propriedade atenderá a sua função social*”. Esse mesmo princípio é reafirmado no art. 170, inciso III, do capítulo da Ordem Econômica e Financeira. Portanto, o princípio da função social da propriedade possui, dentro da Constituição Federal de 1988, *status* de garantia fundamental e de princípio da ordem econômica.

A Constituição determina que as terras que não cumprem sua função social devem ser desapropriadas para fins de reforma agrária ou urbana. O direito subjetivo à propriedade não mais é justificado exclusivamente pela sua origem, pelo título que a originou, mas principalmente pelo exercício deste direito de modo compatível com a utilidade social.

O individualismo da propriedade é superado pela sua função social, legitimando valores éticos e sociais do Estado e da sociedade. Segundo Pereira (2003, p.15), a análise sistêmica da Constituição Federal mostra que o direito à propriedade textualizado pelo legislador só será pleno se a propriedade estiver cumprindo sua função social, sob a forma de bom uso da propriedade privada em prol da coletividade.

¹⁵ No capítulo III da Lei 4.380, de 21.08.1964, sob o subtítulo *Do Sistema Financeiro da Habitação de Interesse Social*, assinalava o fim objetivado pela norma jurídica e o alcance que queria dar à implantação do Sistema Financeiro de Habitação. O art. 8 assim dizia: o Sistema Financeiro da Habitação, destinado a facilitar e promover a construção e a aquisição da casa própria ou moradia, especialmente pelas classes de menor renda da população, será integrado (...) no art. 9 “Todas as aplicações do Sistema terão por objeto, fundamentalmente, a aquisição de casa para residência do adquirente, sua família e seus dependentes, vedadas quaisquer aplicações em terrenos não construídos, salvo como parte de operação financeira destinada à construção da mesma”. (SOUZA 2013, p. 91)

O Código Florestal, Lei 12.651/2012, no art. 3, § IX, “d”, determina como sendo de interesse social a regularização fundiária de assentamentos humanos ocupados predominantemente por população de baixa renda em áreas consolidadas, desde que observadas as condições da Lei 11.997/2009.

A função social da propriedade está ligada à função social da cidade, e ambas, à dignidade da pessoa humana. Segundo Matos (2003, p. 42), a função social da propriedade humana é um princípio plasmado no ordenamento jurídico, cuja matriz juspositiva encontra-se no texto constitucional. Segundo o autor, pode-se dizer que o princípio da função social da propriedade é o ponto de convergência de todas as gradativas evoluções alcançadas pelo conceito de propriedade ao longo do tempo.

Para Mattos (2003, p. 47), a dignidade da pessoa humana é a norma causal para as demais, e como vetor-chave para o ordenamento jurídico e fundamento para todo o texto fundamental em vigor, é patente a sua vinculação ao princípio da função social da propriedade e ao direito humano à moradia do que se extrai – a dignidade da pessoa humana – o fundamento do princípio da função social da propriedade.

O resgate da função social da propriedade urbana é também uma exigência do Estatuto da Cidade que, no seu artigo 1, estabelece normas de ordem pública e de interesse social, regulando o uso da propriedade em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos e equilíbrio ambiental.

No seu artigo 2, o Estatuto da Cidade estabelece que política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana mediante as seguintes diretrizes gerais: XII (...) desapropriação, portanto a política urbana no EC prevê a desapropriação.

No capítulo da Política Urbana (art. 182, § 20), a Constituição conceitua que: “A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor”.

Santana (2008) aponta que a política fundiária será

[...] a contradição entre a forma mercadoria assumida pela terra e determinados mecanismos político-jurídicos de planejamento territorial e política habitacional, arquitetados no sentido de fazer prevalecer a função social da propriedade urbana e as dificuldades para efetivá-la. E as reais possibilidades de que o princípio da função social da propriedade inaugure e sustente processos políticos, onde a forma mercadoria assumida pela terra e as lutas pelo direito à moradia sejam superados, ou, no limite, substantivamente reduzidos (SANTANA, 2008, p. 20).

A produção de estratégias para a administração e transformação dos circuitos de reprodução da informalidade nos cenários urbanos brasileiros no novo século está tingida de expectativas pela aprovação do Estatuto da Cidade (EC). A criação de novos instrumentos urbanísticos para viabilizar-se a regularização fundiária e fazer-se cumprir a função social da propriedade representa o começo de um novo ciclo sob um novo paradigma jurídico-urbanístico (FERNANDES, 2004).

O autor alerta que não estamos ainda diante de uma reforma urbana nem agrária. Para ele, o liberalismo jurídico clássico entende-se como uma dimensão da propriedade: o seu valor de troca. O valor de uso e as obrigações sociais derivadas da propriedade são postas em cena como resultado de disputas político-ideológicas travadas em todos os âmbitos, o que não significa dizer que prevaleçam ou que consigam reorientar a ação da sociedade.

Canuto (2008) diz que a propriedade privada foi concebida, desde o constitucionalismo moderno, como um direito humano para garantir a subsistência e a liberdade individual às intrusões do poder público. Eram então reconhecidos um direito de propriedade e um direito à propriedade, exercido nos interesses exclusivo de seu proprietário, desprezando-se o bem comum.

Para Altavila (1989, p. 11) os direitos sempre foram espelhos da época; e assim, a propriedade, antes considerada absoluta em razão do retrato jurídico da época, passou por evolução em seu conceito e alcançou o *status* de direito individual, cujo exercício se sujeita à função social, prevista constitucionalmente.

A terra como objeto de direito de propriedade de produção ou uso é criação do capitalismo para Marés. Ela não era objeto de propriedade excludente, mas sim as coisas produzidas pelo ser humano ou por eles escolhidas.

A modernidade capitalista transformou a terra em mercadoria quando a fez propriedade privada individual e transferível a quem não a usa. Antes da invenção moderna da propriedade individual da terra, seu uso era determinante. Quer dizer, para que alguém se considerasse proprietário, ou, pelo menos, com direito à terra tinha que usá-la. E usá-la, no conceito da época, era lavrá-la, fazê-la produzir bens consumíveis que para o capitalismo se chamaria mercadoria. (MARÉS 2003, p. 182)

Para o jurista, a cultura que confunde a terra e sua função humana, social, com o direito abstrato de propriedade exclusivo e excludente, faz uma opção contra a vida. Quem cumpre uma função social não é a propriedade, mas a terra e a ação humana ao intervir sobre ela. Independentemente do título de propriedade que o direito ou o Estado lhe outorgue, a função social é relativa ao bem e seu uso e não ao direito.

Duguit (1999) entende que a propriedade é instituição jurídica que se formou para responder a uma necessidade econômica, como todas as instituições jurídicas, e ela evoluciona no mesmo ritmo das necessidades econômicas, e estas necessidades, transformando-se em necessidades sociais. O autor foi o primeiro jurista a combater a concepção de propriedade como direito absoluto¹⁶.

Assim a propriedade individual deixa de ser um direito do indivíduo, direito subjetivo, para converter-se em função social. Duguit diz que essa interdependência, que cria novas necessidades econômicas, implica necessidade de afetar certas riquezas a fins individuais e coletivos determinados, e, por conseguinte, a necessidade de garantir e de proteger socialmente essa afetação.

Grau (1997) diz que a introdução do conceito de função social no sistema que reconhece e garante a propriedade privada implica a superação da contraposição entre direito público e privado, isto é, implica a evolução da propriedade em sentido social, uma verdadeira metamorfose qualitativa do direito na sua realização concreta, destinada à satisfação de exigência de caráter social.

Moraes (1999) afirma que a função social não se impõe por obra do legislador; é uma imposição das condições sociais dos tempos atuais em relação à propriedade privada.

¹⁶ Para os romanos, o direito de propriedade era absoluto, ilimitado. O titular poderia dispor dele da maneira que fosse de seu interesse. O proprietário não estava limitado por normas ao seu direito. Este conceito foi acentuado durante a ascensão da burguesia com a Revolução Francesa que inaugurou o período liberal, em que o proprietário possuía direito quase que absoluto sobre seus bens. A propriedade foi considerada como um direito sagrado, inviolável, estabelecido na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão. O artigo 17, da Declaração do Homem e do Cidadão, assim se refere a este direito: As propriedades são um direito inviolável e sagrado, ninguém pode ser privado das mesmas, a não ser por necessidade pública, legalmente constatada e evidentemente exigida sob a condição de uma justa e prévia indenização. O direito sagrado à propriedade vinha sendo defendido desde o final da Idade Média por São Tomás de Aquino, que pregara como direito natural ao homem o apossamento de bens materiais, como forma de garantir a sua liberdade.

A partir das considerações sobre o princípio da função social da propriedade, e que este vem sendo tratado nas constituições brasileiras, necessário se faz contextualizar o direito na sociedade capitalista.

2.2 O Direito à Moradia Na Sociedade Capitalista

No Brasil, embora a Constituição Federal de 1988 estabeleça os direitos sociais no artigo 6, foi necessária uma emenda constitucional¹⁷ para incluir, no rol daqueles direitos, a moradia. Portanto, a moradia constitui-se um direito social reconhecido pelo Estado e, além disso, garantido formalmente por diversas regulamentações e pactos internacionais¹⁸ internalizados pelo Brasil.

O fundamento do direito constitucional à moradia é, portanto, uma realidade e, antes mesmo que fosse acrescido ao rol dos direitos sociais, o texto constitucional já havia determinado que é competência comum da União, dos estados e Distrito Federal e dos municípios promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico¹⁹. O dever do poder público em gerir meios para garantir o direito à moradia a tantos quantos dela necessitem já estava evidenciado, porém os desafios a respeito da concretização desse são muitos.

Para melhor compreendermos essa concretização, necessária se faz a realização do estudo dos direitos que o Estado deve efetivar, já que, pelo sistema jurídico, é este que regulamenta e tem a responsabilidade de executar essas leis.

Saule Junior (2001) diz que o Estado brasileiro, no que tange à política habitacional, tem a obrigação de instituir mecanismos, constituir uma legislação,

¹⁷ 26/2000 – 15/02/2000 - art. 6. São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta constituição-redação dada pela Emenda Constitucional n. 26 de 2000.

¹⁸ Declaração Universal dos Direitos Humanos – DUDH – art. 25, paragrafo 1 – Pacto Internacional de Direitos Econômicos e Sociais – PIDCP, art. 11 paragrafo. 1 – Pacto Internacional de Direitos Econômicos Sociais e Culturais – PIDESC – detalharemos em outro item deste trabalho.

¹⁹ Constituição Federal de 1988, art. 21. Compete à União: XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos; art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

programas, planos de ação e instrumentos que garantam esse direito para os cidadãos.

Sabemos que apenas a previsão legal não é solução para o problema habitacional, muito embora a sua compreensão e significado estejam presentes na sociedade brasileira; porém faltam políticas públicas que efetivem o direito à moradia.

Em relação à dificuldade de efetivação dos direitos sociais, tanto em plano internacional quanto nacional, Bobbio (1992) afirma que poderiam se multiplicar os exemplos de contrastes entre as declarações e sua consecução, entre a grandiosidade das promessas e a miséria das realizações.

Marx e Engels nos apresentam o direito como um reflexo das concepções, das necessidades e dos interesses da classe social dominante, sendo esse produzido pelo desenvolvimento das forças produtivas e das relações de produção, e, portanto, parte da superestrutura.

Na produção social da sua vida os homens contraem determinadas relações necessárias e independentes de sua vontade, relações de produção que correspondem a uma determinada fase de desenvolvimento das suas forças produtivas materiais. O conjunto destas relações de produção forma a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se levanta a superestrutura jurídica e política e à qual correspondem determinadas formas de consciência social. O modo de produção da vida material condiciona o processo da vida social, política e espiritual em geral. Não é a consciência do homem que determina o seu ser, mas pelo contrário, o seu ser é que determina a sua consciência. Ao chegar a uma determinada fase de desenvolvimento, as forças produtivas materiais da sociedade se chocam com as relações de produção existentes, ou, o que não é senão a sua expressão jurídica, com as relações de propriedade dentro das quais se desenvolveram até ali. De formas de desenvolvimento das forças produtivas, estas relações se convertem em obstáculos a elas. E se abre, assim, uma época de revolução social. Ao mudar a base econômica, revoluciona-se, mais ou menos rapidamente, toda a imensa superestrutura erigida sobre ela. Quando se estudam as revoluções, é preciso distinguir sempre entre as mudanças materiais ocorridas nas condições econômicas de produção e que podem ser apreciadas com a exatidão própria das ciências naturais, e as formas jurídicas, políticas, religiosas, artísticas ou filosóficas, numa palavra, as formas ideológicas em que os

homens adquirem consciência desse conflito e lutam para resolvê-lo.
(MARX²⁰, [19], v.1, p. 301)

A visão mais difundida no meio marxista acerca do direito o toma como mero reflexo das relações econômicas da sociedade, por ser ele parte da superestrutura. O modo de produção da vida material condiciona a vida social e política, sendo, em última instância, o determinante absoluto do direito.

Dentro do universo de pensadores marxistas do direito, faz-se aqui um recorte à obra de Evgeni Pachukanis²¹, importante jurista que recorre fiel à leitura dos textos originais de Marx.

Naves (2000) diz que Pachukanis parte de uma análise teórica da forma jurídica enquanto forma histórica, permitindo compreender o direito como fenômeno real.

Pachukanis (1989, p. 29) afirma que um conceito tão complexo como o de direito não pode ser explicitado exhaustivamente por uma definição feita segundo as regras da lógica escolástica.

O jurista baseia-se no princípio metodológico marxista, segundo o qual o movimento (histórico-social) vai do abstrato ao concreto e do simples ao complexo, de modo que devemos começar pela análise da forma jurídica na sua figura mais abstrata e pura, para passar depois pelo caminho de uma gradual complexidade até a concretização histórica. A história do direito e suas abstrações não se dá a partir de um sistema de ideias, mas sim do desenvolvimento social.

[...], o desenvolvimento dialético dos conceitos jurídicos fundamentais não nos oferece apenas a forma jurídica em seu pleno desenvolvimento e em todas as suas articulações, mas reflete igualmente o processo real da evolução histórica (p. 23).

Pachukanis mostra que o direito é uma forma que reproduz a equivalência,

²⁰ Texto extraído do prefácio da *Contribuição à Crítica da Economia Política*.

²¹ Importante jurista, sua obra foi debatida nos primeiros anos da Revolução Russa de 1917 e exerceu grande influência entre intelectuais de esquerda, pela profundidade teórica do tratamento do tema numa perspectiva marxista.

[...] e que “a mercadoria é a forma social que necessariamente deve tomar o produto quando realizado por trabalhos privados independentes entre si, e só por meio da troca realizam o seu caráter social” (1989 p. 57).

Segundo Naves, o processo de troca,

[...], demanda, para que se efetive um circuito de trocas mercantis, um equivalente geral, um padrão que permita ‘medir’ o *quantum* de trabalho abstrato que está contido na mercadoria (2000, p. 8).

Para o autor, o fenômeno do direito, necessariamente, está ligado à existência de uma sociedade, que exige a mediação de um equivalente geral, para que os diversos trabalhos privados independentes se tornem trabalho social.

Para Pachukanis, não se interdita a compreensão da forma jurídica nas formações sociais pré-burguesas, mas é no capitalismo que se verifica a mercantilização dos produtos do trabalho, não só porque praticamente todos os produtos são mercadorias, mas pela própria força de o trabalho se constituir mercadoria.

O rompimento implica, dessa forma, na destruição do poder político da classe operária e do campesinato, propiciando as condições para um processo capitalista de desenvolvimento das forças produtivas, que conduz à reprodução alargada da burguesia de Estado e do capitalismo de Estado.

Instala-se uma forma muito específica de capitalismo – no qual a acumulação se dá por conta da centralização estatal da mais-valia e dos produtos sobre trabalho.

Tal centralização sobrepesa largamente o fetichismo do Estado, o qual parece ser dotado de um “poder sobrenatural”, combinado com outras formas de fetichismo da mercadoria, da moeda, do crédito, e o fetichismo do Estado é de extrema importância para o entendimento da ideologia staliniana²². Decorre, então, uma concentração extrema do poder estatal na classe burocrática. Por causa dessa

²² Charles Bettelheim e Bernard Chavance expõem que “o stalinismo é uma formação ideológica, produto de uma transformação da formação ideológica bolchevique, que leva à negação do conteúdo revolucionário do marxismo. BETTELHEIM, Charles. O stalinismo como ideologia de Estado. In: NAVES, Márcio Bilharinho. (Org.). Análise marxista e sociedade de transição. 1. ed. São Paulo: Editora Unicamp, 2005, p. 75 e 76.

concentração, a fração hegemônica da burguesia de Estado é constituída por aqueles que se encontram no cume dos aparelhos do partido e do Estado, e que controlam a utilização dos meios de produção e da mais-valia.

Para o autor, contraditoriamente ao fetichismo de Estado, existe uma identificação entre reforço do Estado e reforço do socialismo, fazendo entender o gradual desaparecimento do Estado. Trata-se, rigorosamente, da dissimulação entre contradições sociais por meio da apologia direta do aparelho da ditadura.

É possível associar a crítica de Pachukanis à legalidade com a questão do capitalismo de Estado. Este entendia ser a própria forma jurídica, em si, conservadora, sendo o direito, intrinsecamente, um instrumento de dominação da classe burguesa, não por conta apenas do seu conteúdo, mas também por conta de sua forma.

Assim, havendo um vínculo indissolúvel entre forma jurídica e forma da mercadoria, Pachukanis procurou demonstrar que o próprio direito, em sua forma, possui uma natureza burguesa.

Naves (2000) avalia que a teoria marxista científica foi capaz de superar a teoria da ideologia jurídica burguesa, demonstrando o vínculo essencial entre a forma jurídica e a forma da mercadoria, revelando a natureza burguesa de todo direito.

Santos (2009) analisa o direito como uma expressão de ideais abstratos, tais como igualdade, liberdade; acaba sendo um pressuposto do Estado burguês, que tem a finalidade de manter as desigualdades sociais, sendo orientado pelas relações econômicas.

Com as considerações acerca do direito, percebemos a dificuldade da aplicação das conquistas legais que se referem aos direitos sociais, para grande parte da população (não só a classe trabalhadora). Apontam o favorecimento da classe que domina, detendo o poder do Estado capitalista. Naves (2000), em sua crítica sobre o direito, destaca a perseverança falida dos que acreditam na ideologia jurídica.

Vieira (1997), ao relacionar esta concepção de direito à atuação do Estado no capitalismo, reforça que as políticas sociais e os direitos sociais no Brasil mudam ao

sabor e ao ritmo das mudanças constitucionais, prática política subordinada às classes dirigentes, regidas pelos interesses externos.

No próximo item faremos um recorte sobre o Estado e a teoria marxista, para compreendermos essa articulação e como se dá a produção do espaço urbano, incluindo a habitação.

2.3 Estado Democrático de Direito

Segundo David Harvey (2005), Marx difundiu as concepções de Estado em todos os seus textos e com a ajuda dos trabalhos de Engels.

Engels (1970) destaca que o Estado se origina da contradição entre os interesses particulares e os da comunidade, e como esse tem que assumir uma existência independente, para garantir o interesse comum, torna-se o lugar de um poder alienígena, por meio do qual pode dominar os indivíduos e os grupos (Marx e Engels, 1970: 54). Engels resume o ponto de vista de Marx dizendo:

[...] que o uso do Estado como instrumento de dominação de classe cria uma contradição adicional: a classe dirigente tem que exercer seu poder em seu próprio interesse de classe, enquanto afirma que suas ações são para atender o bem de todos. (MARX E ENGELS, 1970, p.106)

Para Harvey²³, essa contradição se resolve pelo emprego de duas estratégias: a primeira encarregada de expressar a vontade de domínio e as instituições pelas quais essa vontade se expressa, e a segunda se baseia na contradição entre ideologia e Estado.

Marx e Engels (1970) sustentam que a classe dirigente domina também como pensadora, produtora de ideias, regula a produção e distribuição de ideias dominantes da época. Segundo ele, essas ideias devem ser apresentadas como se tivessem uma existência autônoma.

Harvey (2005) diz que as noções de justiça, direito, liberdade são apresentadas como se tivessem um significado independente de qualquer interesse

²³ David Harvey, seu livro: Para entender o capital – 2013.

de classe específico, e a classe dirigente se torna opaca por uma separação e uma idealização que, por sua vez, apresenta a possibilidade de criar uma contradição adicional.

Segundo Marx e Engels (1974), depois que a moralidade se universaliza como verdade absoluta, é possível para o Estado, e ao mesmo tempo para todo o modo de produção, ser julgado imoral.

Harvey complementa dizendo que se o Estado pode ser representado como idealização abstrata do interesse comum, ele, o próprio Estado, pode se tornar encarnação abstrata do princípio moral²⁴.

Segundo Marx, o Estado é um organismo de opressão de uma classe por outra; é a criação de uma “ordem” que legaliza e fortalece esta opressão diminuindo o conflito das classes. Para exercer este poder, os estudos de Engels²⁵ diz que o Estado se apodera da força pública, poder que tem origem na sociedade, mas que se coloca acima dela e o torna cada vez mais estranho a ela.

Portanto, o Estado, nascido na luta das classes, é o representante daquela classe dominante, com domínio dos meios de produção, e é economicamente dominante. Por meio dele, essa classe adquire também os instrumentos da dominação política, cria uma determinada ordem que consolida a submissão de uma classe por outra.

Vieira critica a oscilação das legislações do Brasil atendendo aos interesses da classe dominante burguesa; denuncia a adequação das leis em que a classe dirigente exige sempre outras regras, diferentes daquelas que lhe eram aceitáveis ou favoráveis há pouco tempo, justificando-se com a necessidade de manter a estabilidade ou o crescimento do País (VIEIRA, 1997, p. 13)

Para Rodrigues (1991), os interesses representados nas cartas constitucionais afirmam que teoricamente a propriedade privada deveria ser subordinada "ao interesse social e coletivo" (Constituição de 1934) ou ao "bem-estar

²⁴ nacionalismo, patriotismo, fascismo.

²⁵ Obra de Friedrich Engels: “A origem da família da propriedade privada e do estado”. Para ele, Estado é um produto da sociedade num estágio determinado de desenvolvimento; ele é a confissão de que esta sociedade está envolvida numa insolúvel contradição consigo mesma, “tendo-se cindido em oposições inconciliáveis que ela não pode conjurar” (LENIN, 1961).

social" (Constituição de 1946) ou à "função social" (Constituição de 1969). Para o autor, são abordagens genéricas da garantia do direito de propriedade.

A reposição do estado democrático de direitos, após o fim da ditadura militar, não significa a abolição das relações sociais baseadas na divisão de classes e nem sequer altera a vinculação do direito, enquanto conjunto de leis, com o estado de classes.

Vemos assim que a contradição apontada não é mais do que a contradição do modo de produção capitalista, em que a crise de habitação aparece como um problema isolado, mas não é mais do que consequência desta contradição. A chamada crise de habitação fica sem sentido quando analisamos a quantidade de moradias fechadas, de um lado, e de outro, grande parcela da população morando mal, ou não morando.

Para Lehfeld (1988), não expropriará a propriedade privada, pois existe para garanti-la. O Estado somente irá intervir visando diminuir o estrangulamento que possa exigir na reprodução da força do trabalho. Sendo assim, respeita as regras do sistema econômico vigente, ou seja, as regras do mercado, regularizando-as.

Segundo o autor, a propriedade é um direito absoluto, perpétuo e exclusivo do cidadão, sob as limitações da lei, na sociedade capitalista, e é regulada pela constituição e pelo código civil. O choque com o direito da propriedade privada da terra e dos meios de produção é, assim, o obstáculo fundamental para a concretização dos direitos a todos os homens. Para ele, a habitação é uma das bases para motivar e despertar o sentido de propriedade- alicerce do regime democrático. O Estado preocupa-se muito mais com a propriedade do que com a moradia.

Vários foram os episódios que demonstraram essa questão do Estado com a propriedade. Um exemplo foi a desocupação do Pinheirinho²⁶, uma operação de reintegração de posse realizada em janeiro de 2012. O local era uma ocupação irregular localizada no município de São José dos Campos, ocupado há 8 anos, e contava com 1.500 famílias. Essa área estava abandonada desde 2004 e pertence a uma massa falida da Selecta S.A., que tem como proprietário Naji Nahas. No dia 22 de janeiro de 2012, a desocupação contou com conflitos entre moradores e

²⁶ Massacre do Pinheirinho causa revolta e comoção no país notícia – postada em 24 de janeiro de 2012 em <http://pt.globalvoicesonline.org/2012/01/24/brasil-pinheirinho-massacre> – acesso em 25 de julho de 2014.

autoridades. A decisão de reintegração de posse foi tomada em meio a um imbrólio jurídico, tendo a justiça federal suspenso a ação, e a justiça estadual, ignorado tal suspensão. A legitimidade e a validade jurídica da determinação estadual foram questionadas pela OAB, pela Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão e pelo Conselho Federal de Psicologia. No entanto, o STJ validou a desocupação por meio de uma liminar emergencial, que só foi anunciada horas após o começo da operação. Mais tarde, foi requisitado que o STF julgasse a competência da justiça federal, no caso, mas o presidente do tribunal, negou-se a acatar esse pedido por motivos técnicos.

Na ocasião, a urbanista Raquel Rolnick (2012) narrou o fato de grande repercussão nacional e internacional:

Milhares de homens, mulheres, crianças e idosos moradores da ocupação Pinheirinho são surpreendidos por um cerco formado por helicópteros, carros blindados e mais de 1.800 homens armados da Polícia Militar. Além de terem sido interditadas as saídas da ocupação, foram cortadas água, luz e telefone, e a ordem era que famílias se recolhessem para dar início aos processos de retirada. Determinados a resistir – já que a integração de posse havia sido suspensa na sexta-feira – os moradores não aceitaram o comando, dando início a uma situação dramaticamente violenta que se prolongou durante todo o dia e que teve como resultado famílias desabrigadas, pessoas feridas, detenções e rumores, inclusive, sobre a existência de mortos.

Outro episódio foi a ação de reintegração de posse impetrada pela Prefeitura de Curitiba, da ocupação ocorrida há 25 anos no bairro Santa Quitéria²⁷. Os moradores reivindicavam o remanejamento para outros locais e a indenização das melhorias efetuadas no terreno.

No dia 25 de junho de 2013, a polícia militar iniciou a operação de desocupação. Por volta das 5 horas da manhã, entraram no local. Às 7 horas da manhã, um oficial de Justiça chegou para intimar os moradores para desocupação e estes resistiram ao despejo. Havia um acordo inicial com os moradores que estes teriam 45 dias até que fossem remanejados.

²⁷<<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/justica-determina-desocupacao-de-area-invadida-no-bairro-santa-quiteria>>, 2013.

O acordo firmado entre os moradores e os órgãos públicos foi quebrado em três semanas. Os pertences dos moradores foram levados para uma fazenda da Prefeitura e as pessoas foram realocadas em um albergue, que não se configura como moradia. Percebemos aqui mais uma violação do direito à moradia e da dignidade humana.

Em Londrina, o episódio ocorreu no Vale dos Tucanos²⁸, em que a justiça autorizou a reintegração de posse, ou seja, a desocupação do local pelos moradores.

A Prefeitura de Londrina informou em 2011, por meio de nota, que o juiz da 2ª Vara da Fazenda Pública decidiu pela execução da liminar de reintegração de posse em sua totalidade a favor do município, nos terrenos do fundo de vale da rua Bélgica, no córrego dos Tucanos, zona sul da cidade.

O cumprimento da liminar é uma ação integrada entre as Secretarias Municipais de Ambiente (Sema), Governo, Obras e Pavimentação, Defesa Social, Companhia de Habitação (COHAB/LD), Guarda Municipal, Companhia Municipal de Trânsito e Urbanização (CMTU) e Procuradoria do Município. No entanto, naquele mesmo dia, nove famílias conseguiram na justiça o direito de permanecerem em suas casas. A decisão foi dada depois que um dos imóveis já havia sido demolido. A procuradora do município da época se pronunciou dizendo que as nove famílias que entraram na justiça para tentar reverter a ação da Prefeitura alegaram que a área onde residem é particular. Segundo ela, comprovadamente na contestação demonstramos ser uma área pública.

Já o então advogado das famílias dizia que esses moradores estavam sendo coagidos e que a sua alegação para suspender a reintegração é de que grande parte daquela área tem origem em uma propriedade particular, sendo uma antiga fazenda. E segundo ele, se o local é um Fundo de Vale, há de se considerar os dois lados do córrego. Está se referindo às propriedades edificadas às margens do lago Igapó e reforça que todas têm matrícula, são registradas como propriedades particulares sem nem sequer manterem área de preservação permanente. Disse ainda que pesquisou na Prefeitura e na Câmara e não encontrou documento que comprovasse ser área pública.

Em seu depoimento, um dos moradores, que residia há 22 anos no local, diz ter sido jogado na rua com a família como um cachorro:

²⁸ <<http://www.jornaldelondrina.com.br/londrina/conteudo.phtml?Justica-autoriza-reintegracao>>, 2011.

Vieram aí, com polícia, guarda municipal, e extrapolaram. Botaram a casinha abaixo. As crianças, que estudavam aqui perto, agora têm que andar seis quilômetros para vir à escola em um caminho perigoso. Morador da ocupação da Rua Bélgica (2013)

Ressalta ainda que, depois do despejo, a esposa perdeu o emprego, e que arrumou uma casa no Conjunto Maravilha.

Mas lá não vira. Tenho uma aposentadoria de R\$ 724. Não dá. Aqui a gente criava e vendia galinha e ovos. Tirava da terra o dinheiro para as crianças estudarem e no futuro colocar em uma faculdade. Lá onde estamos, até os filhos estão ficando muito rebeldes e aqui não eram. O despejo desagregou tudo, inclusive a saúde, deprimiu a família. A gente vivia feliz aqui e queremos voltar. Morador da ocupação da Rua Bélgica (2013)

O profissional contratado por 15 famílias entrou com uma ação de manutenção de posse, tornada nula em seguida em primeira instância. O Tribunal de Justiça do Paraná (TJ) cassou a sentença de nulidade, devolvendo aos despejados o direito de lutarem para voltar às suas terras.

A área foi totalmente desocupada, encontra-se cercada e totalmente abandonada, segundo os moradores²⁹ da região.

Nada foi feito, o abandono é total. O mato tomou conta de tudo. É um Parque Antiecológico cheio de sujeira, frequentado por pessoas estranhas, esconderijos de ladrões e drogados. O matagal está mais alto do que a cerca feita do Prometido Parque Ecológico, cujo projeto foi divulgado na “Revitalização do Vale dos Tucanos”. Este local pode ser o paraíso do mosquito da dengue. Nós, moradores desta região, pedimos providências urgentes para a solução do caso. Morador da ocupação da Rua Bélgica (2013)

A mais recente ação dessa natureza ocorreu em 2014, em uma ação de reintegração de posse³⁰ em uma ocupação recente (janeiro de 2014) em terreno de

²⁹ <<http://comunicandopararefletir.blogspot.com.br/2013/04/abandonaram-o-vale-dos-tucanos.htm>>. Acesso em 15 de agosto de 2014.

³⁰ <<http://www.jornaldelondrina.com.br/londrina/conteudo.phtml?tl=1&id=1476153&tit=Tensao-marca-reintegracao-de-posse-de-terreno-na-zona-norte->>>. Acesso em: 15 ago. 2014.

40 mil metros quadrados, pertencente à COHAB/LD. Havia no local aproximadamente noventa barraco.

Figura 1 – Destruição dos barracos



Foto: José Valcir Marun/JL, 2014

A reintegração de posse do terreno foi em clima de tensão e revolta, pois a ação foi cumprida por cerca de 300 homens. Toda a área foi isolada pela Polícia Militar e Guarda Municipal. Servidores da Companhia Municipal de Trânsito e Urbanização de Londrina (CMTU), Corpo de Bombeiros, Copel e Companhia de Habitação (Cohab) apoiaram a operação. A ordem era para que todos os barracos fossem demolidos, sendo usados caminhões e tratores, conforme figura abaixo.

Figura 2 – Limpeza dos terrenos da ocupação da zona norte



Foto: José Valcir Marun/JL 2014

Revoltados com o despejo, os próprios moradores atearam fogo aos barracos, sendo atingido pelo menos oito. Uma pessoa foi responsabilizada pelos incêndios e detida pela polícia, e outra foi presa por desacato à autoridade.

A reportagem traz a fala de uma das moradoras: *Estão nos tirando daqui como se a gente fosse cachorro. Não precisa esse tanto de policiais, aqui não tem bandido.*

Outra moradora se referiu à sua condição anterior:

[...] eu morava de aluguel, mas eu e meu companheiro ficamos desempregados e não dava para sustentar uma casa com renda de R\$ 400. Eu, pelo menos, tenho a casa de uma cunhada para ir, mas tem muita gente aqui que não tem onde dormir. Morador da ocupação (2014)

Segundo o presidente da Companhia, nenhuma das pessoas retiradas do terreno na zona norte de Londrina aceitou ser encaminhada para o abrigo municipal e ressaltou:

É importante lembrar, mais uma vez, que alguém que deseja ser beneficiado por uma moradia popular em Londrina não precisa participar dessas invasões. Isso não ajuda em nada, ao contrário. Para ter acesso à moradia popular é preciso se cadastrar nos programas da Cohab. Representante da COHAB-LD (2014)

Strozake (2002, p. 87-89) diz que o judiciário incorre em erro quando considera esses casos de polícia, vendo ilegalidades sob a angulação da lei, conflitos informados pela questão social, não enfrentada ao nível das políticas públicas, sendo elas reforma agrária, reforma urbana, planos de assentamento rural e habitacional, como tem ocorrido com frequência nas ocupações de áreas que não cumprem a função social por movimentos dos sem-terra, sem-teto. Segundo o autor sob o capitalismo, o ordenamento jurídico contém dispositivos tendentes à proteção da propriedade privada, base do sistema, mas como contraponto à concentração da renda e de propriedade, que evidenciaram uma sociedade gradativamente mais injusta, foi criada a função social da propriedade.

Analisando os acontecimentos, todos os chamados direitos são de fato subordinados ao direito da propriedade privada, logo o direito à moradia é refém dessa situação. Percebemos como a propriedade privada, seus mecanismos de criação de valor e riqueza, interferem na possibilidade de garantir o direito à moradia a todos.

2.4 Moradia Como Direito Social e as Garantias da Legislação

O direito à moradia, em âmbito internacional, é reconhecido e protegido em diversos documentos internacionais, e tem como fundamento o direito a toda pessoa manter um nível adequado de vida, com dignidade, como prevê a Declaração Universal dos Direitos Humanos 1948:

Toda pessoa tem direito a um padrão de vida adequado para saúde e o bem-estar próprios e de sua família, incluindo alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e serviços sociais necessários... (art. 25,10)

No contexto subjetivo, esse direito fundamental legitima a pretensão do seu titular, individualmente, protegendo-o no caso de uma restrição. No contexto objetivo, esse direito fundamental representa uma garantia social coletiva, o que implica proibir restrições à sua eficácia. Nesse sentido, a proteção desse direito implica, também, em ações estatais que fomentem sua realização.

Osório (2014) traz que o direito à moradia encontra substância legal em muitos textos internacionais de direitos humanos e tem sido reafirmado em diversos instrumentos declaratórios e de orientação das políticas.

O direito à moradia adequada pertence a ambos os lados da divisão imaginária entre direitos civis e políticos e direitos econômicos e sociais. (OSÓRIO, 2014, p. 41)

O direito à moradia é reconhecido em uma série de declarações e recomendações internacionais³¹, e um dos instrumentos internacionais e direitos humanos mais relevantes para a moradia, segundo Osório (2014), é o Pacto dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais (PIDESC), dotado pela Resolução nº 2200 (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 16 de dezembro de 1966, e ratificado pelo Brasil em 24 de janeiro de 1992, que estabelece no artigo 11,1:

Os Estados-partes ao presente Pacto reconhecem o direito de todos a um padrão de vida adequado para si e para sua família, inclusive alimentação. Os Estados-partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a concretização deste direito reconhecendo nesse sentido, a importância essencial de uma cooperação internacional fundada no livre convencimento. (OSÓRIO, 2014, p. 42)

O Brasil referendou o citado Pacto após vinte e seis anos de sua adoção por parcela substancial dos países internacionais. Dessa forma, a moradia deveria ser concebida como um direito de todo homem, devendo o Estado tutelá-la de forma efetiva.

O direito à moradia propõe um conteúdo, o comentário geral n. 4 do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, CDESC³², detalhando o conceito de

³¹ Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados adotado em 28 de julho de 1951; Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (art. 5,"e","iii"), adotada em 21 de dezembro de 1965; O Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (PIDCP), art. 17,1; e o Pacto sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), art. 11,1, ambos adotados em 16 de dezembro de 1966; a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, art. 14, 2"h", adotado em 19 de dezembro de 1979; Convenção Internacional sobre o Direito das Crianças, art.27,3, adotado em 20 de novembro de 1989; Convenção Internacional sobre Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas famílias, art.43,1."d", adotado pela Resolução n. 45/158 da Assembleia Geral de 18 de dezembro de 1990. (OSÓRIO, 2014, p. 41-42)

³² Comentário Geral n. 4 (1991) UN Doc. E/1992/23 – apud Osório (2014, p. 43).

habitação adequada. Para Osório (2014), a norma deve ser interpretada como o direito de viver em algum lugar em segurança, paz e dignidade, e não simplesmente equiparado com o dever do Estado de fornecer uma casa a qualquer cidadão que a demande. Reforça ainda o comentário do referido documento que a moradia é integralmente ligada aos outros direitos e princípios fundamentais com os quais o Pacto tem premissa³³:

[...] a dignidade [é] inerente e dos direitos iguais e inalienáveis de todos os membros da família humana [e] é o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo [e que] estes direitos derivam da dignidade inerente à pessoa humana...

O sentido do Comentário, entendendo que o direito à habitação não deve ser interpretado num sentido limitado ou restrito, equiparando-o a apenas um abrigo ou teto ou a uma mercadoria, é de que a moradia adequada deve ser estabelecida para viver com segurança, paz e dignidade. Esse sentido é de que, em primeiro lugar, o direito à habitação está diretamente ligado a outros direitos humanos e aos princípios fundamentais subjacentes às premissas do Pacto. Essa dignidade inerente à pessoa humana exige que o termo habitação seja interpretado de forma a ter em conta, acima de tudo, que o direito à moradia deve ser garantido a todas as pessoas, independentemente dos seus rendimentos ou acesso a recursos económicos. Em segundo lugar, a referência no artigo 11 do PIDESC deve ser interpretada e aplicada não só à moradia, mas à moradia adequada. Desse modo, a Comissão sobre os Assentamento Humanos adotou como estratégia mundial de comunicação a seguinte afirmativa: a habitação condigna significa privacidade, espaço, segurança, iluminação, ventilação e infraestruturas básicas adequadas, localização adequada em relação ao local de trabalho e facilidades básicas e a um preço razoável.

Nessa perspectiva, o Comentário Geral nº 4 traçou, então, aspectos que identificam a moradia adequada que incluem: garantia legal da ocupação; disponibilidade de serviços, materiais, facilidades, e infraestrutura; custo compatível; habitabilidade; acessibilidade; localização; e adequação cultural.

³³ CG, n. 4, para 7 – apud Osório (2014, p. 43)

Ao final do Comentário, o Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais reconhece os estados que estabelecem o direito à moradia em seus textos constitucionais, dispondo-se a conhecer o significado jurídico e prático desta abordagem legal³⁴.

Assim, o direito à moradia, concebido como direito humano, definido nas declarações, pactos e convenções internacionais, estabelece, conforme dispõe § 24 da Agenda *Habitat*, que o direito à moradia compreende a habitação adequada, sadia, segura, protegida, acessível e disponível, e esta inclui serviços básicos, facilidades e o gozo de liberdade frente a disseminações de moradia e à segurança legal de posse.

O direito à moradia, se incorporado como fator objetivo de sobrevivência humana, segundo Paz (2002), é uma necessidade humana básica de abrigo, proteção, segurança, privacidade, saúde e conforto, afirmando-se como um direito social.

Para Inácio (2002), acaba por ser objetivo do país partindo do postulado constitucional do direito à moradia, caracterizando como um dos objetivos fundamentais da república, imbricado no direito à vida, evidenciando que a moradia, necessidade básica, integra o direito à subsistência do ser humano.

O termo moradia, assim, segundo Paz (2002), admite um sentido mais amplo do que um teto para abrigar; envolve bens e serviços habitacionais que devem satisfazer as necessidades humanas e também o acesso a serviços urbanos e social.

O avanço no reconhecimento dos direitos sociais formulados em legislação internacional serviu de suporte para o desenvolvimento da legislação nacional em respeito ao tema da habitação. Assim, existe em grande parte dos países o registro constitucional do direito à moradia como um direito social, além do Brasil alcançando no ano 2000 a garantia desse reconhecimento formal.

³⁴OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. Geneva, Switzerland, 13 dez. 1991. The right to adequate housing (Art. 11, 1). CESCR General Comment 4 (General Comments). Disponível em: <[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/469f4d91a9378221c12563ed0053547e?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/469f4d91a9378221c12563ed0053547e?Opendocument)>. Acesso em: 18 mar. 2015.

Por derradeiro, vislumbramos agora a inclusão do direito à moradia no rol dos direitos sociais, no Capítulo II - art. 6º da Constituição Federal, através da Emenda n.º 26, de 14 de fevereiro de 2000, que substanciou efetivamente o referido direito como pertencente ao homem, consolidando o direito à moradia como parte integrante dos direitos fundamentais.

É, portando, dever indeclinável do Estado – por força da Emenda n.º 26 e também dos tratados internacionais, dos quais o Brasil é signatário –, no que diz respeito a esse direito, constituir legislação, criar instrumentos, elaborar programas e planos de ações sobre política habitacional, de modo a garantir, progressivamente, o direito à moradia a todos os indivíduos.

Para ter eficácia jurídica e social, pressupõe a ação positiva do Estado por meio da execução das Políticas Públicas, no caso, em especial da promoção da política urbana e habitacional. Dois aspectos se destacam nessa obrigação, segundo consta no EC.

O primeiro, o caráter imediato que visa impedir a regressividade do direito a moradia, como também o impedimento de medidas e ações que igualmente dificultam ou impossibilitam o exercício do direito à moradia, como, por exemplo, um sistema e uma política habitacional que acarretem a exclusão ou medidas discriminatórias de impedimento de acesso ao direito à moradia para uma grande parcela da população. (ESTATUTO DA CIDADE, 2001, p. 26)

O segundo aspecto de promover e proteger o direito à moradia refere-se à intervenção e regulamentação das atividades do setor privado sobre a política habitacional, como a regulamentação do uso e acesso à propriedade imobiliária, em especial, a urbana, de modo a atender à sua função social, regulamentar o mercado de terra, dispor sobre sistemas de financiamento de habitação de interesse social e promover programas de urbanização e regularização fundiária nos assentamentos informais. Neste caso, contribuindo para a integração social e territorial das comunidades carentes que vivem em assentamentos. (ESTATUTO DA CIDADE, 2001, p. 26)

O direito à moradia e o direito a cidades sustentáveis, reconhecidas como direitos humanos, são os fundamentos para a promoção de uma política urbana que prioriza a urbanização e regularização dos assentamentos precários, visando

melhorar as condições de vida, tanto no aspecto da moradia como no aspecto ambiental. Essa política urbana deve ter como meta a regularização fundiária, visando conferir a segurança jurídica à população moradora dos assentamentos.

Segundo Osório (2014), os estados devem proteger os indivíduos e grupos contra despejos e deslocamentos forçados, respeitando o direito à moradia adequada. Deve adotar medidas para realizar os direitos à terra e à segurança da posse mediante políticas e programas públicos de moradia, acesso à terra e regularização fundiária.

A Agenda Habitat (1996)³⁵ estabeleceu que todos os países signatários responsabilizam-se por proteger todos os grupos e indivíduos contra despejos arbitrários, assegurando-lhes proteção e remediação legal, levando em consideração os direitos humanos. Os estados signatários da Agenda Habitat comprometeram-se com seus princípios e metas, dentre eles o de

[...] melhorar as condições de vida e trabalho em uma base equitativa e sustentável de forma que todos tenham moradia adequada e saudável, segura, acessível e que inclua os serviços sociais básicos, infraestrutura e facilidades, que possam desfrutar a moradia e a segurança da posse sem discriminação. (OSÓRIO, 2014, p. 61)

Esse objetivo deve ser implementado e promovido de maneira plenamente consistente com os padrões dos direitos humanos.

O Comitê observou, no caso do Brasil, que 42% das famílias vivem atualmente em condições inadequadas de moradia, sem abastecimento de água potável, sem dispositivos de coleta e retirada do lixo. Apontou que 50% da

³⁵ A Agenda Habitat oferece, dentro de uma estrutura de metas, princípios e compromissos, uma versão positiva e sustentável dos assentamentos humanos, onde todos tenham uma moradia adequada, um ambiente sadio e seguro, serviços básicos, e escolhas livres e produtivas de emprego. Outras conferências mundiais adotaram resoluções e programas dirigidos a evitar, monitorar, compensar e solucionar despejos forçados – Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos – 1976; Agenda 21 da Conferência Mundial do Meio Ambiente e Desenvolvimento – 1992; Conferência de Viena sobre Direitos Humanos – 1993; Programa de Ação de Copenhague da Conferência Mundial de Desenvolvimento Social – 1995, e Resolução Geral n. 43/181 da Estratégia Global das Nações Unidas para Abrigo – 2000.

população das principais áreas urbanas vivem em assentamentos ilegais. (OSÓRIO, 2014, p. 66)

A força normativa do direito fundamental à moradia é notável, mas o fato de esse direito envolver o acesso à terra e à propriedade faz de sua exigibilidade e controle de acesso uma tarefa quase impossível.

Para além do direito individual, o direito coletivo à moradia remete o direito à cidade com maior intensidade, eis que o seu déficit não é medido apenas quantitativamente, mas qualitativamente, ou seja, a inobservância do direito à cidade pode ser medida pela ausência de regularização fundiária e urbanística de muitos de seus assentamentos, assim como a falta de infraestrutura urbana e mobilidade.

2.5 Processo De Urbanização No Brasil – Destituição Do Direito À Moradia

Discorrer sobre a questão da moradia nos remete, necessariamente, a compreender os fundamentos que dão base a essa problemática, tida como uma das expressões da questão social, e que encontra sua gênese em Marx³⁶.

O autor discute como se deu o processo de separação do trabalhador e seus meios de produção e, a partir disso, como se desdobra todo o processo de expulsão dos trabalhadores das suas terras, moradias e trabalho, restando-lhes apenas vender sua força de trabalho para o capital.

Segundo ele, no início do processo de acumulação do capital, o que serve de base para a formação da classe capitalista diz respeito à saída dos trabalhadores do campo para as cidades, afirmando que grandes massas humanas foram arrancadas violentamente de seus meios de subsistência e lançadas ao mercado de trabalho como proletários.

O problema da habitação não mais no campo, mas nas cidades, remonta ao século XVII, início da industrialização e já polemizado por Engels (1887) na Alemanha em 1872 como fatos decorrentes da industrialização do século XVIII, que

³⁶ No seu livro o Capital, no capítulo XXIV, denominado “A Assim Chamada Acumulação Primitiva”.

resultava no crescimento urbano expandindo as cidades e afetando principalmente a classe trabalhadora.

A chamada crise da habitação, que ocupa hoje um lugar tão destacado na imprensa, não consiste em que a classe operária em geral vive em más habitações, superpovoadas e insalubres. Esta falta de habitação não é própria do momento presente, ela não é sequer um destes sofrimentos próprios do proletariado moderno. (...) ela atinge de uma forma bastante parecida com todas as classes oprimidas de todos os tempos. (...) Aquilo que hoje se entende por falta de habitação é o agravamento particular das más condições de habitação dos trabalhadores que resultaram da repentina afluência da população às grandes cidades. (ENGELS, 1988, p. 16)

Segundo ele, os trabalhadores na Alemanha desde o século XVIII, ganhavam baixos salários e viviam em condições precárias de moradia; com a aglomeração de pessoas nas cidades em condições insalubres de sobrevivência, surgiram diversas epidemias agravando ainda mais a crise da habitação. Somente diante desse agravante foi que surgiram algumas manifestações para controle da crise, porém, devido às epidemias, foram ações voltadas para a questão sanitária e não para o problema da habitação.

Desse modo, concordamos com o autor, quando enfatiza que a falta de habitação é necessariamente produzida pela forma burguesa de sociedade, pois

[...] uma sociedade não pode existir sem crise habitacional, quando a grande massa dos trabalhadores só dispõe exclusivamente de seu salário, quer dizer, da soma dos meios indispensáveis à sua subsistência e a sua reprodução; quando as novas melhorias mecânicas retiram o trabalho das massas de operários; quando crises industriais violentas e cíclicas determinam, por um lado, a existência de um verdadeiro exército de reserva de desempregados e, por outro lado, jogam momentaneamente na rua a grande massa de trabalhadores; quando estes estão amontoados nas grandes cidades e isto, num ritmo mais rápido nas circunstâncias atuais e que, por mais ignóbeis que sejam os pardieiros, sempre se encontram locatários para eles: quando, enfim, o proprietário de uma casa, sem escrúpulos, os alugueis mais altos. Neste tipo de sociedade, a crise de moradia não é um acaso, é uma instituição necessária; ela não pode ser eliminada, bem como suas repercussões sobre a saúde, etc., a não ser que a ordem social por inteiro, de onde ela decorre, transforme-se completamente. (ENGELS, 1953, p. 38 - 39)

A crise habitacional é uma estratégia dessa sociedade, que tem como premissa básica o lucro incessante, para tanto se utiliza de todos os subterfúgios possíveis para continuar com sua lógica, não sendo diferente com a habitação.

Em seu livro *O capital*³⁷ (expropriação dos camponeses), Marx explica a demolição em massa das habitações dos camponeses e as choupanas dos trabalhadores, com o florescimento da manufatura de lãs, na Inglaterra, no século XVI.

É possível perceber, segundo Marx e Engels, e transportando a realidade atual, que a concentração de renda e riqueza inerente ao capitalismo tem mantido a sua lógica perversa, passo que tem relegado uma parte significativa da população a viver em condições subumanas, ocupando áreas, formando os aglomerados, favelas, assentamentos que são construídos nos entornos das grandes cidades.

Milhões de pessoas estão excluídas de uma moradia em condições de habitabilidade, o que não se coaduna com o texto constitucional, pois o direito à moradia não só envolve ocupar uma habitação, esta exige dimensões adequadas, com condições de higiene e conforto, preservando privacidade familiar, dentre outros elementos, como localização, mobilidade urbana, equipamentos sociais e infraestrutura adequada.

A questão da moradia emerge, portanto, numa conjuntura marcada por grandes transformações; a manufatura é destruída, a indústria se desenvolve, gerando de um lado um intenso fluxo migratório³⁸ e, conforme Ribeiro e Pechmam (1985), diante dessa intensa migração para as cidades, muitos centros urbanos cresceram de forma desordenada, sem planejamento e resultaram em caos urbano.

³⁷ A chamada acumulação primitiva, estudo presente desse livro, Marx comenta sobre a violência da acumulação do capital expulsando os camponeses para a cidade. Segundo ele, o processo iniciado em fins do século XV descreve a usurpação pela força, na maior parte das vezes acompanhada pela transformação da terra de cultivo em pastagem. O roubo das propriedades da Igreja, a alienação fraudulenta dos domínios do Estado, o roubo da propriedade comunal, a transformação, usurpatória e executada com um terrorismo sem cerimônia, da propriedade feudal e do clã em propriedade privada moderna, foram outros tantos métodos idílicos da acumulação original. Eles conquistaram o campo para a agricultura capitalista, anexaram a terra ao capital e criaram para a indústria citadina o necessário.

³⁸ Observamos as cidades como pontos de convergência de fluxos migratórios do campo para os centros urbanos mais prósperos e próximos em virtude da expansão e penetração do capitalismo no campo (ver mais na dissertação de mestrado **A busca por moradia: a trajetória de famílias moradoras em áreas irregulares** – Cordeiro, 2006.

Outros elementos estão presentes nesse contexto e não podemos analisar a moradia em um contexto isolado. Há toda uma conjuntura que provoca e resulta a questão da moradia. O fato é que a relação entre habitação e condições de vida permeiam as discussões, principalmente na área acadêmica. No Brasil, essa relação apareceu com destaque a partir do processo de industrialização.

As transformações socioeconômicas no Brasil, principalmente o desenvolvimento industrial associado à modernização da agricultura, proporcionaram não apenas o progresso para o país, mas também provocaram o aumento da miséria dos trabalhadores desprovidos de seus meios de produção e que foram obrigados a se deslocar para outras áreas em busca de sobrevivência, contribuindo para a intensa urbanização. Esse fator leva ao crescimento e degradação dos centros urbanos, diante da demanda populacional. Assim, surgem as primeiras expressões da exclusão social, já que essa população torna-se vítima “de um sistema que impede a fixação do homem na terra e impede que este mesmo homem encontre condições dignas de trabalho, de moradia e de vida na cidade” (CEM, 1986, p. 11).

Mudanças estruturais na economia, presenciadas nos últimos anos, e que transformam as relações de trabalho, principalmente no setor agrícola, aconteceram de maneira repentina, atingindo milhares de pessoas, que tiveram de abandonar suas terras e atividades e migrar para outras localidades (ALEGRE, 2002). Muitos migrantes, não só os que deixaram o campo, mas também os que deixaram outras cidades e foram para outras áreas rurais, tiveram como alternativa dirigir-se para as cidades e sujeitar-se a morar nas periferias, na qualidade de boia-fria, trabalhador informal e/ou desempregado, tornando-se, assim, marginalizados perante a sociedade em que se inserem. A consequência desse deslocamento foi o aumento da dificuldade de integração social e isso levou as classes menos favorecidas a situações de extrema pobreza. A miséria seria, portanto, um dos resultados dessa nova “civilização moderna industrial” (RAMIRES e SANTOS, 2001).

Segundo o autor, considerando-se que as indústrias passaram a absorver cada vez menos mão de obra e que o setor terciário se modernizou de tal forma que passou a exigir empregados qualificados, a consequência é que a urbanização brasileira esteja caminhando lado a lado com o aumento da pobreza e a

deterioração crescente das possibilidades de vida digna dos novos cidadãos urbanos.

Para ele, a intensa urbanização brasileira, vista como consequência do processo migratório, associada a outros fatores, como a especulação imobiliária, acaba sendo acompanhada por diversos problemas sociais, entre os quais a carência de habitações dignas para a demanda populacional, o que vem multiplicando as habitações subnormais, como as ocupações irregulares, as favelas e os assentamentos urbanos, visto que a submoradia passou a ser a alternativa dos que chegam à cidade.

A população recém-chegada aloja-se nos centros urbanos, em locais inadequados (fundo de vales, áreas de preservação permanente, propriedades públicas e/ou privadas), buscando suas próprias soluções de sobrevivência, diante das condições que encontram, já que os governos federal, estadual e municipal não fornecem subsídios necessários para atender a essa demanda.

Portanto, a questão da habitação popular pode ser apreendida à luz do desenvolvimento capitalista, que materializa no espaço da cidade os processos de trabalho. Ferreira e Uemura (2008) destacam que o problema habitacional no Brasil remonta ao período da colonização e não pode ser separado da questão do acesso à propriedade da terra. Os autores analisam que, no período republicano, as legislações sobre a propriedade da terra foram muito vagas, exageradas nos procedimentos de venda e imprecisas na sua demarcação, tornando assim a questão da regularização especialmente complexa e sujeita a fraudes e falsificações, tornando a posse ilegal um procedimento generalizado de apropriação da terra pelos mais poderosos.

Nesse pensamento, o problema da moradia foi vivenciado pelos trabalhadores, desde os primórdios da acumulação capitalista, quando a busca pelos lucros e pelos capitalistas fez com que esses trabalhadores fossem expulsos de suas terras, dos seus meios de produção e da sua moradia, sendo obrigados a abandonar o campo e procurar refúgio nos centros urbanos, sendo submetidos a todo tipo de privação, dentre eles: trabalho, educação, saúde e moradia.

Pensar na especificidade do espaço urbano é o pensar nas relações entre os elementos da estrutura social, no interior de uma unidade definida das instâncias

dessa estrutura. A delimitação do urbano conota uma unidade definida, seja na instância ideológica, seja na instância política jurídica, seja na econômica³⁹.

A essência da análise sociológica da questão urbana está no estudo da política urbana, da articulação específica dos processos designados como urbanos no campo da luta de classes e, por conseguinte, na intervenção da instância política, o aparelho do estado, objeto-centro e mecanismo da luta política. Assim a política urbana se estruturou a partir de uma necessidade própria a qualquer análise do social em profundidade, bem como da evolução histórica recente nas sociedades capitalistas industriais.

3. APROPRIAÇÃO DO ESPAÇO URBANO E ESPECULAÇÃO IMOBILIÁRIA

As cidades são reflexos de desigualdades sociais, econômicas e, quando olhamos para elas, nos deparamos com uma paisagem que abriga diversos modos de morar, explicitando desde condições econômicas privilegiadas até as mais miseráveis e degradadas condições de vida da população. Segundo Nascimento & Braga (2009), por um lado, o privilégio incorporado pelas infraestruturas urbanas necessárias; por outro, a pobreza manifesta nas ocupações informais.

Baseando-se nessas contradições, a habitação é um bem cuja enorme parcela da população não tem acesso, pois na maioria das vezes não possui renda suficiente para arcar com o pagamento de aluguel de uma moradia decente e, muito menos, adquirir ou comprar um imóvel.

Para melhor compreender esse contexto, discorreremos neste capítulo a lógica capitalista, a sua formação, bem como os mecanismos de sua atuação.

3.1 O Modo de Produção Capitalista, Reprodução Social e Apropriação do Espaço Urbano

³⁹ Instância ideologia – a cidade como forma específica de civilizações – instância política jurídica – o fundamento da existência da cidade- econômica – esse espaço urbano pode corresponder ao conjunto de processo de trabalho ou a um de seus elementos.

Para compreender as mudanças na dinâmica do capitalismo, é necessário reconhecer o significado histórico das crises no seu desenvolvimento.

Sejam elas qualificadas como crises econômicas⁴⁰ são inelimináveis e indicam o quanto é instável o desenvolvimento capitalista.

Faremos aqui um recorte nos propondo a refletir sobre o fenômeno urbano a partir do século XX e a forma predominantemente assumida pela reprodução social do espaço. O século XX consolidou o processo já em curso da urbanização da sociedade, e se constituiu em uma das formas de recuperação da crise econômica mundial ocorrida. Para Harvey,

[...] a urbanização [...] deveria ser considerada como um processo social que ocorre no espaço, no qual uma ampla gama de diferentes atores com objetivos e agendas bastante diversos interage através de uma configuração específica de práticas espaciais interligadas. (HARVEY, 1996, p. 51)

Segundo o autor, ela se apropria, principalmente, do espaço, o que lhe confere o estatuto de produto, meio e condição da reprodução social. Nesse sentido, a urbanização não é apenas um processo social que ocorre no espaço, é também a transformação desse espaço. É nessa condição entranhada que o espaço, produto do processo social, também reproduz as relações sociais que o produziram, e em uma sociedade definida pela reprodução capitalista caracterizada por classes sociais antagônicas, o espaço produzido só pode ser desigual, estratificado e segregado (idem, p. 51).

No bojo da crise de 1929⁴¹ foi que a produção do espaço revelou-se como uma estratégia exitosa de recuperação das condições de valorização, isso porque os

⁴⁰ A explicação das crises para (Marx) está relacionada com a lei tendencial da queda das taxas de lucro, expressão concreta das contradições do modo capitalista de produção e cuja equação pode ser sinteticamente resumida nos seguintes termos: a produção da mais-valia e cuja quantidade de trabalho excedente materializado em mercadorias e extorquido no processo de trabalho. É apenas o primeiro ato do processo produtivo. O segundo ato é a venda dessas mercadorias que contem mais-valia. Como não são idênticas as condições de produção da mais-valia como as da sua realização, a possibilidade de descompassos entre esses dois momentos cria as bases objetivas para o surgimento de crises. Karl Marx no livro *A origem do Capital* – 2005

⁴¹ A crise de superprodução e subconsumo ocorrida em 1929 expôs de maneira dramática os limites de reprodução ampliada do capital e sua incapacidade de manutenção e/ou elevação das taxas de lucro médio dentro dos termos e normas então vigentes na sociedade

excedentes simultâneos de capital e de força de trabalho, mobilizados e mediados pelo Estado, foram utilizados para a produção de uma infraestrutura cujo caráter central foi o de ordenamento territorial como forma de superação das barreiras impostas pelo espaço ao tempo de circulação do capital.

Ao iniciar o processo de produção dos grandes eixos viários, o Estado garantiu não só o emprego da força de trabalho excedente, mas pôde fazê-lo sob condições extremamente desfavoráveis aos trabalhadores. Além disso, sob a garantia do Estado, o capital excedente encontrou nessa produção novas formas favoráveis à sua valorização.

Essas estratégias só lograram êxito após o exercício geopolítico de redefinição/centralização de controle sobre os territórios e que permitiu a destruição produtiva de capital fixo a partir e durante a Segunda Guerra Mundial.

A partir do século XX e no curso de uma reprodução social⁴², que passava a ser orientada pelos termos da urbanização, a subordinação do campo ao espaço urbano se consolidou e generalizou em âmbito mundial.

Lefebvre (2001) diz que essa subordinação foi condição para a industrialização, pois, ao se tornar o núcleo central da produção e acumulação da riqueza, o capital, que se reproduzia principalmente sob a forma industrial, apoderou-se da riqueza até então acumulada no campo e vinculada à atividade agrícola, redefinindo e os inserindo-os como fundamento da acumulação originária fundamental à reprodução do capital. E foi como ambiente construído que este se apoderou da cidade como modo de produção, submetendo-a, redefinindo-a,

capitalista. Assim, evidenciou a necessidade de adoção de novas medidas capazes de promover a recuperação das taxas de lucro em declínio. Dentre as muitas ações adotadas na década de 1930, destacam-se os investimentos estatais para a promoção de infraestrutura urbana e a indução dos fluxos populacionais em direção às cidades.

⁴² Na teoria social crítica é entendida como reprodução desta sociedade em seu movimento e em suas contradições: a reprodução de um modo de vida e de trabalho que envolve o cotidiano da vida social. O processo de reprodução das relações sociais não se reduz, pois, à reprodução da força viva de trabalho e dos meios materiais de produção, ainda que os abarque. Ele refere-se à reprodução das forças produtivas sociais do trabalho e das relações de produção na sua globalidade, envolvendo sujeitos e suas lutas sociais, as relações de poder e os antagonismos de classes. Envolve a reprodução da vida material e da vida espiritual, isto é, das formas de consciência social – jurídicas, religiosas, artísticas, filosóficas e científicas –, por meio das quais os homens tomam consciência das mudanças ocorridas nas condições materiais de produção de vida material, pensam e se posicionam na sociedade. (IAMAMOTO 2009, p. 23)

transformando-a em capital fixo e, assim, em imensa força produtiva que antecedeu o capitalismo como modo de produção, conforme reflexão de Lefebvre, a partir de elaborações marxianas.

Quando o capital apropriou-se do espaço urbano, tiveram início diversas contradições que se acumularam no interior de sua reprodução e que revelaram o antagonismo entre classes. A classe dominante buscava reproduzir as condições de subordinação da classe dominada como fundamento da reprodução ampliada da riqueza monetária, o que exigiu a subordinação do social e do político, já que era necessário destituir a imensa maioria da sua autonomia individual e coletiva. Por um longo período, essas contradições permaneceram latentes ou puderam ser controladas, pelo exercício do poder, pelo exercício da força.

Foucault, (1987) ao explicitar os elementos que compõem um poder que se realiza no âmbito das relações interpessoais, diz que poder é, essencialmente, o que se exerce, o que se legitima, pois, fora dessa condição, é a utilização explícita da força, cuja imposição revela a impossibilidade do exercício do poder.

Todavia, ao apoderar-se do ambiente urbano construído⁴³, BIHR (1998, p. 145) diz que o capital também o fez no sentido de redefini-lo para adequá-lo às melhores condições de exercício de dominação (pelo exercício do poder e/ou pela utilização da força), propiciando sua reprodução ampliada. Foi esse assenhoreamento que impôs ao espaço urbano uma condição funcionalizada, ao mesmo tempo em que diminuiu as possibilidades de apropriação pela reprodução social mais ampla. Redução que, no entanto, não significa eliminação, já que, embora opere nesse sentido, o capital não alcança plenamente os termos da determinação da reprodução social, pois há sempre o que escapa a essa determinação.

⁴³ “El ambiente construido comprende multitud de elementos diversos: fábricas, presas, oficinas, tiendas, bodegas, carreteras, ferrocarriles, muelles, centrales de fuerza motriz, sistemas para el abastecimiento de agua y para su eliminación mediante el drenaje, escuelas, hospitales, parques, cines, restaurantes, etc.; la lista es interminable. Muchos elementos, como los templos, las casas, los sistemas de drenaje, etc. son legados de actividades realizadas bajo relaciones de producción no capitalistas. En cualquier momento el ambiente construido aparece como un palimpsesto de paisajes diseñados de acuerdo con los dictados de los diferentes modos de producción en diferentes etapas de su desarrollo histórico. Sin embargo, bajo las relaciones del capitalismo, todos los elementos asumen la forma de mercancías”. HARVEY, D. *Los límites del capitalismo y la teoría marxista*. México: Fondo de Cultura Económica, 1990.

O processo de concentração e centralização do capital materializou-se no espaço através da concentração de atividades industriais e também de serviços em alguns pontos do território. A cidade, dotada de infraestrutura, mercado consumidor, trabalho e matérias-primas, tornou-se o local privilegiado para dar concretude a esses processos. Segundo Lefebvre, a cidade reúne:

[...] todos os mercados (inventário que já fizemos: o mercado dos produtos da agricultura e da indústria – os mercados locais, regionais, nacionais, mundiais – o mercado dos capitais, o do trabalho, o do próprio solo, o dos signos e símbolos). A cidade atrai para si tudo o que nasce da natureza e do trabalho, noutros lugares: frutos e objetos, produtos e produtores, obras e criações, atividades e situações. O que ela cria? Nada. Ela centraliza as criações. E, no entanto, ela cria tudo. Nada existe sem troca, sem aproximação, sem proximidade, isto é, sem relações. Ela cria uma situação, a situação urbana, onde as coisas diferentes advêm umas das outras, e não existem separadamente, mas segundo as diferenças (2002, p. 110-111).

A produção do espaço ascendeu ao “setor” principal da reprodução do capital, tornou-se necessário o amplo controle sobre os termos de sua produção, cujo intuito é o de garantir a reposição das relações de produção que dão sustentação à valorização do valor. É nesse sentido que o Estado, como mediador da relação capital-trabalho, torna-se central como garantidor das condições necessárias. Após o declínio da taxa de acumulação sob o regime de acumulação fordista, o Estado assumiu a condição de viabilizador dos novos termos da acumulação, rompendo com os compromissos assumidos sob o pacto fordista, principalmente no que se referia aos interesses dos trabalhadores, no caso dos países centrais. E, para o caso dos países periféricos, como as ditas “políticas” de ajuste fiscal, foi a condição da viabilização das novas condições de reprodução ampliada do capital.

O objetivo explícito foi o de garantir a condição de solvência aos Estados periféricos, o que lhes permitiria contrair novos empréstimos (inclusive para o arrolamento das dívidas). Já o objetivo implícito, embora claramente perceptível, foi a instrumentalização desse arrolamento como fundamento da ingerência sobre os Estados devedores por meio da imposição de condições para autorização dos empréstimos advindos das agências ditas multilaterais.

No *Colóquio de Orleans*, realizado em 1985, em que, no âmbito do Estado, debatiam-se os termos da ação estatal para a recuperação econômica, a escolhida foi a que os governos deveriam “*se ater à provisão da infra-estrutura, de projetos de caráter local, incentivos fiscais e atrações culturais e sociais que remodelariam antigas formas de atividade econômica e atrairiam novas* (Harvey, 1995 p.166).

Essa tomada de posição para Harvey é um caso

sintomático de uma reorientação das atitudes em relação à administração urbana ocorrida nas últimas décadas nos países capitalistas avançados. Mais diretamente, a abordagem do gerenciamento, tão típica dos anos sessenta, deu prontamente lugar a formas de ação de empresariamento nos anos setenta e oitenta. Particularmente, nos últimos anos, parece ter surgido um consenso geral em todo o mundo capitalista avançado de que benefícios positivos têm que ser obtidos por cidades que assumem um comportamento empresarial em relação ao desenvolvimento econômico (HARVEY, 1995 p. 49).

Esse debate ocorreu a partir dos anos 1970, no contexto do esgotamento do regime de acumulação fordista, quando, segundo Harvey, os governos locais buscaram condições de oferecer “*sua própria forma de empresariamento para fazer face à enorme mudança social e econômica acarretada pela reestruturação tecnológica e industrial*”, o que explicita que “há uma concordância generalizada de que a mudança tem algo a ver com as dificuldades que atingiram as economias capitalistas desde a recessão de 1973”.

Vainer (2000) destaca que a cidade, ao mesmo tempo em que é depositária de uma determinada riqueza, também a (re)produz. Nesse sentido, a produção da cidade, a partir das diversas instâncias, está envolvida em um contexto de disputa dessa riqueza, pois

[...] a cidade é também, nela mesma, um poderoso mecanismo de geração e apropriação de riqueza que não está inscrito nem totalmente determinado na estrutura social. Que alguns poucos promotores imobiliários capturem imensos valores – mais-valias imobiliárias – graças a investimentos públicos que poderiam estar sendo consagrados à redução das desigualdades estritamente urbanas, eis algo que não nos é imposto por nenhuma lei de mercado; ao contrário, é pura e simples apropriação privada de

recursos públicos. Esta lei do mais forte que se institucionaliza – ao mesmo tempo em que se traveste de lei do mercado – manifesta, de maneira plena, a estreita solidariedade entre o poder econômico e o poder político [Estado] que configura, simultânea e combinadamente, a economia e a política urbana (VAINER, 2000, p. 27).

Segundo o autor, há um acentuado direcionamento dos recursos públicos para a promoção de empreendimentos urbanos cujo sentido é o de permitir a (re)valorização urbana de determinados setores da cidade, cuja escolha não é aleatória.

Para Harvey (1996, p. 58), se o direcionamento desses recursos beneficia apenas determinados espaços pela valorização imobiliária correspondente, os efeitos perversos tendem a alcançar os sujeitos que estão inseridos em espaços que ficam à margem dessa revalorização. Isso porque, ao mesmo tempo em que os subsídios locais para o capital provavelmente irão aumentar, a provisão local para os menos privilegiados irá diminuir, produzindo uma maior polarização na distribuição social da renda real.

Segundo Lefebvre, o sistema, imobiliário, se anteriormente secundário, dentro da economia política do espaço foi alçado à condição central na reprodução capitalista, na medida em que se torna uma extensão do capitalismo financeiro

[...] a mobilização das riquezas fundiária e imobiliária deve ser compreendida como uma das grandes extensões do capitalismo financeiro, desde um certo número de anos; a entrada da construção no circuito industrial, bancário e financeiro foi um dos objetivos estratégicos durante o último decênio. Isso é completamente lógico, completamente coerente na sociedade tal como ela é. Mais exatamente, esse circuito do imobiliário foi, durante muito tempo, um setor subordinado, subsidiário; pouco a pouco se tornou um setor paralelo, destinado à inserção no circuito normal da produção-consumo. Embora ele seja normalmente um setor compensatório, pode até tornar-se um setor principal se o circuito normal “produção-consumo” arrefecer, se houver recessão (LEFEBVRE 2008. p. 71).

Ainda, segundo o autor, o capital encontra no imobiliário uma espécie de refúgio, mas que, em geral, não dura muito, sendo assim “um fenômeno ‘malsão’⁴⁴, talvez resida aí um elemento novo trazido pelo ajuste espacial, essa designação. As diversas “bolhas imobiliárias” que “estouraram” nos últimos anos, como ocorrido nos

⁴⁴ fenômeno malsão deve-se ao caráter especulativo, o que em longo prazo não se sustenta.

Estados Unidos⁴⁵ (2008), corroboram a afirmação do autor, no sentido de que uma crise de acumulação associa-se a esse fenômeno em médio e longo prazo.

Marx afirmava que a contradição do capitalismo é o inevitável aparecimento das crises. A produção da riqueza, gerada pelas forças produtivas e a forma de apropriação privada, se torna o eixo fundamental da crise do modo de produção capitalista. A contradição, segundo o autor, se materializa no fato de que a própria relação de produção contraditória burguesa fornece os meios para seu fim.

Analisando as crises econômicas mais recentes, a partir da década de 1980, a economia norte-americana passa a conviver com crises bancárias repetidas, além de um Crack da bolsa (outubro/1987) e de crise imobiliária ao final do século XX, e que vem a se repetir em 2008. (SALVADOR, 2010)

No Brasil, Fix (2011) afirma que as políticas de abertura comercial, estabilidade monetária, reformas estruturais, privatizações e desregulamentação financeira, iniciadas no final dos anos 1980, nos governos Sarney⁴⁶ e Collor⁴⁷ e, em grande medida, continuadas nos governos FHC⁴⁸ e Lula⁴⁹, inseriram o nosso país na mundialização financeira⁵⁰.

O Brasil foi estimulado pelos EUA a se incorporar no mercado financeiro; foi divulgado, portanto, o modelo norte-americano de hipotecas. A criação, nos anos 90, do Sistema Financeiro Imobiliário que, embora tivesse o objetivo de integrar o crédito imobiliário com o mercado de capitais, ainda tinha a caderneta de poupança e o FGTS como base importante para suas operações.

⁴⁵ A crise de 2008 nos EUA, explica o economista Mario Jorge, ocorreu, sobretudo, por duas questões: longo período de juros baixos e um mercado pressionado para oferecer crédito à baixa renda com menores exigências. “O número desses contratos mais que dobrou entre 2001 e 2004. O castelo de cartas começou a desmoronar com o retorno da inflação”. Na época, os juros americanos saltaram de 1% ao ano, em 2004, para 5,25% ao ano, em 2006. Bolha imobiliária: um debate interminável.

⁴⁶ José Sarney, mandato 1985-1990

⁴⁷ Fernando Affonso Collor de Mello, mandato 1990-1992

⁴⁸ Fernando Henrique Cardoso – dois mandatos – 1995- 2002

⁴⁹ Luiz Inácio Lula da Silva – dois mandatos – 2003- 2011

⁵⁰ A experiência norte-americana no mercado de crédito imobiliário, especificamente as operações de securitização imobiliária e sua política de desenvolvimento do setor habitacional – ler mais sobre o assunto em Carneiro & Goldfajn (2004), e Morais (2008). Segundo Morais (2008), a securitização de recebíveis imobiliários é a principal forma de captação do mercado imobiliário, ou mercado de hipotecas, dos Estados Unidos, considerando o mais atrativo e desenvolvido em todo mundo.

No início do governo Lula o tamanho do problema urbano exigiu uma resposta complexa e coordenada, que motivou a criação do Ministério das Cidades. As medidas adotadas pelo Ministério ampliaram o mercado e abaixaram a linha de exclusão ao crédito habitacional e à moradia. (FIX, 2011, p. 80)

Neste atual contexto de crise econômica na qual se envolveu o capitalismo mundial, Behring (2010) esclarece, então, que esta crise não é uma disfunção ou um problema de regulação, mas é parte constitutiva do movimento contraditório do capital.

O processo de desregulamentação permitiu nos últimos anos, com o acesso dos neoliberais, a presença de investidores gananciosos e inescrupulosos, exponenciando o capital fictício e a concessão irresponsável de créditos, em especial os empréstimos subprime – para casa própria de assalariados de baixa renda: as chamadas hipotecas tóxicas. Então, nessa perspectiva, a crise seria de excesso de crédito sem escopo por parte dos devedores, gerando inadimplência e incapacidade dos bancos e instituições financeiras de sustentar essa grande oferta em condições de inadimplência. (BEHRING, 2010, p. 27).

Fix (2011) alerta que as taxas de juros baixas teriam resultado de uma ação deliberada do FED (Federal Reserve System – Banco Central Americano) para empurrar a economia por meio do efeito riqueza. Isso incentivou as pessoas a buscarem empréstimos e financiamentos, o que conseqüentemente dá rendimento aos juros, forma de valorização especulativa do capital no período monopolista atual.

Esses incentivos se expandiram a partir do ano de 2001, mas alerta que, desde o início dos anos 90, o crescimento dos preços do mercado imobiliário foi detonado quando os acionistas acumularam riqueza por meio do rápido crescimento do mercado de ações e a demanda por casas teria crescido mais do que a produção, gerando o aumento de preços. Como os preços das casas subiram, os proprietários podiam pagar somas crescentes, na expectativa de que os preços continuariam a subir do mesmo modo como ocorria com as ações. Quando o mercado de ações quebrou e o *boom* da Nova Economia terminou, ocorreu uma transferência maciça de fundos de ações para o mercado imobiliário (FIX, 2011, p. 40).

Ao financiarem a incorporação com recursos advindos dos consumidores finais, as empresas que atuam na produção do imobiliário tendem a reunir condições

mais favoráveis de reposição para sua atuação. Por exemplo, pela conformação de um estoque de terras que permita repor as condições sem que, no entanto, tal estratégia signifique ou possa ser reduzida à mera condição de especulação imobiliária.

O fenômeno que se materializa na atualidade, já indicado por Henri Lefebvre (2008) e estudado por David Harvey (2005), demonstra que o capital encontrou na financeirização da mercadoria imóvel um novo caminho para a captura da mais-valia na forma de juros que remuneram o capital financeiro. De fato, estamos diante de um momento caracterizado pelo aprofundamento da monetarização das relações sociais, o que exige da reflexão sobre o fenômeno urbano a consideração da atuação do capital financeiro:

[...] o capital fictício, no entanto, é uma demanda sobre o trabalho futuro. Para a realização do seu valor, o trabalho futuro deve ser organizado de tal modo a assegurar uma taxa de retorno sobre o investimento inicial. De fato, o que acontece é que os problemas presentes são absorvidos mediante a contratação de obrigações futuras. Até o ponto em que o problema seja absorvido e não eliminado, o equilíbrio dinâmico representa deslocamento temporal contínuo por meio da formação acelerada de capital fictício. O volume de dívidas cresce e o trabalho futuro fica cada vez mais preso dentro de uma moldura de obrigações contratuais. (...) Em algum momento, as dívidas têm que ser pagas. O momento exato depende do tempo de rotação do capital distribuído em infraestruturas físicas e sociais específicas. No entanto, a formação acelerada de capital fictício – a verdadeira essência da espiral do desenvolvimento – significa que mais e mais trabalho vivo da produção corrente precisa ser entregue para saldar obrigações passadas. (2005, p. 139)

Henri Lefebvre, ao refletir sobre a ação insidiosa do capital na vida cotidiana, capturando-a e inscrevendo-a em seus circuitos de reprodução, explicita o papel da publicidade na construção de necessidades e na manipulação dos desejos como forma de reprodução. Segundo ele,

[...] enquanto forma, a mercadoria tem uma *lógica*. Sendo produto do trabalho, ela produz encadeamentos, atos inteligentemente ligados. Ela é ao mesmo tempo coisa social e mental. Essa forma se apodera também da linguagem que existe antes dela. Ela molda essa linguagem à sua maneira. Ela constituiria mais que uma simples linguagem de conotações (embora um determinado grupo, como o grupo dos comerciantes, possa possuir semelhante sistema

semiótico). Não sem algumas resistências enfiadas e talvez irreduzíveis, do lado do passado e das nostalgias, como do lado das possibilidades revolucionárias, a mercadoria tende a constituir um 'mundo' (ou se prefere, um 'sistema' que tem o seu nome: o capitalismo), mas nunca o constitui completamente. A publicidade? Ela descreve, de modo a excitar o comprador ao ato da compra, os objetos destinados a um determinado uso e dotados de um valor de troca, como cotação no mercado. [...] na segunda metade do século XX, na Europa e na França, *nada* (um objeto, um indivíduo, um grupo social) *vale*, a não ser através da sua duplicata: a imagem publicitária que o aureola. Essa imagem *duplica* não apenas a materialidade sensível do objeto, mas o desejo, o prazer. Ao mesmo tempo, ela torna fictícios o desejo e o prazer, situa-os no imaginário. É ela que traz 'felicidade', isto é, satisfação ao estado de consumidor. (LEFEBVRE, 1991. p. 115)

Contudo, o espaço sob o domínio do capitalismo é produzido e reproduzido como condição para a realização da mercadoria. E a formação e o aprofundamento desse fenômeno contribuem para a relação de estranhamento entre o sujeito e seu espaço. A produção do espaço como mercadoria aprofunda a alienação do homem de si, da natureza, enfim, da sociedade que integra, na medida em que não se reconhece em si mesmo, no outro, no seu trabalho, sendo essa a alienação do trabalho, a raiz causal de todo o complexo de alienações (MESZÁROS, 2006, p. 20-21).

Henri Lefebvre (2002), em a "Revolução urbana", apontou como fundamental: o engendramento de estratégias que permitam arrancar o espaço – a reprodução do espaço – das garras da reprodução do capital, garantindo que a sua reprodução se dê em função das necessidades de reprodução e de realização da vida.

Para ele, a vida cotidiana no mundo moderno deve ser considerada porque é nela que se realiza o âmbito do vivido e porque nela o capital encontrou, em sua colonização, um novo fôlego para sua reprodução.

Segundo ele, a compreensão acerca da reprodução social contemporânea só pode ser alcançada a partir da reflexão sobre as estratégias do capital em busca da ampliação de sua acumulação que, contemporaneamente, envolveu, colonizou e inseriu a vida cotidiana em seus circuitos de reprodução, o que torna sua consideração fundamental, mas também porque é no nível do vivido que reside aquilo que escapa ao capital em seu movimento de reprodução e que, portanto, permanece como residual. E ainda que o resíduo não reúna as condições efetivas

de resistência a esse movimento de reprodução avassalador, ele permanece e contém suas potencialidades.

O espaço urbano capitalista, para Corrêa, constitui-se como: fragmentado, articulado, reflexo, condicionante social, cheio de símbolos e campo de lutas,

[...] é um produto social, resultado de ações acumuladas através do tempo, engendradas por agentes que produzem e consomem espaço. São agentes sociais concretos, e não um mercado invisível ou processos aleatórios atuando sobre um espaço abstrato. A ação destes agentes é complexa, derivando da dinâmica de acumulação de capital, das necessidades mutáveis de reprodução das relações de produção, e dos conflitos de classe que dela emergem. A complexidade da ação dos agentes sociais inclui práticas que levam a um constante processo de reorganização espacial que se faz via incorporação de novas áreas ao espaço urbano, densificação do uso do solo, deterioração de certas áreas, renovação urbana, relocação diferenciada da infraestrutura e mudança, coercitiva ou não, do conteúdo social e econômico de determinadas áreas da cidade (1989, p. 11).

Para o autor, o processo de fragmentação do espaço deriva da atuação dos diferentes agentes produtores e consumidores do espaço, os quais seguem uma lógica que é, ao mesmo tempo, própria e geral e cujos fragmentos diversos compõem o mosaico urbano.

3.2 Terra Urbana Como Mercadoria e Especulação Imobiliária

Nas cidades produzidas sob a lógica do modo de produção capitalista, a terra urbana assume a condição de mercadoria e torna-se indispensável para a produção imobiliária. Para Harvey, o solo urbano, juntamente com suas benfeitorias, configura-se numa mercadoria peculiar, uma vez que:

[...] apresenta uma localização absoluta, ou seja, não pode se deslocar livremente; é uma mercadoria indispensável à reprodução da força de trabalho e à produção de bens, enfim de reprodução da própria sociedade; apresenta menor rotatividade, quando comparado com outras mercadorias, consistindo, assim, em um bem mais duradouro; se constitui em algo permanente e na economia capitalista, apresenta-se como valor de uso presente e valor de troca potencial, característica frequentemente relacionada à compra de imóveis como investimento seguro e “imune” a desvalorizações em

épocas de crise; seu uso se estende por um longo período de tempo; apresenta ainda usos diferenciados, numerosos e não necessariamente excludentes entre si. (HARVEY, 1980, p. 135-136)

Maricato (2008) aponta que, na perspectiva da Economia Política da Urbanização, a renda fundiária corresponde ao “sobrelucro espacial apropriado pelos proprietários da terra: terras e/ou imóveis mais férteis, melhor localizados e que dispõem de melhor infraestrutura, possibilitam maior renda fundiária” (p. 119).

A produção imobiliária é o único setor para o qual cada processo produtivo implica o uso de um novo solo: ao terminar cada obra, a empresa construtora deve dispor de um novo terreno.

[...] o capital industrial de edificação encara uma das condições da produção, o solo, como um obstáculo recorrente, que reaparece ao começo de cada ciclo produtivo. (TOPALOV, 1979, p. 117)

Paul Singer (1982) explica que a propriedade privada proporciona renda e, conseqüentemente, é assemelhada ao capital. Para ele, não é um meio de produção emanado do trabalho humano, a propriedade privada não é essencial para o capitalismo, e conclui dizendo que, se a propriedade privada dos meios de produção fosse abolida, o capitalismo desapareceria.

Para o autor, se a propriedade do solo fosse socializada, desapareceria a dedução do lucro representada pela renda da terra, mas o capitalismo não só continuaria existindo, mas inclusive se fortaleceria, pois o lucro assim incrementado intensificaria a acumulação de capital. O capital imobiliário é um falso capital.

O “valor” não passa de renda capitalizada a determinada taxa de juros. Preços no mercado não têm a ver com a taxa de lucro média sobre o capital investido (soma dos custos de produção e da margem de lucro sobre o capital investido); mas com o que a demanda estiver disposta a pagar. (SINGER, 1982, p. 21)

Segundo Singer, a renda absoluta existe pela simples propriedade privada da terra; a renda diferencial, nos mercados competitivos; a renda de monopólio, nos mercados não competitivos.

Para compreendermos melhor essa citação, destacamos Villaça que desenvolve o conceito de terra-localização, que teria o preço, primeiro componente oriundo da renda absoluta, o segundo oriundo do valor da terra localização, ou seja, a expressão monetária do tempo de trabalho socialmente necessário para produzi-la, e o terceiro componente que exprime um preço de monopólio. Para o autor, os dois últimos pesam mais na terra urbana (VILLAÇA, 1985, p. 85).

Segundo ele, a exploração do conceito de terra-localização ajudaria a compreender a transformação da terra em mercadoria, o desaparecimento dos proprietários enquanto classe (mas não como indivíduos) e a manutenção da propriedade privada pelo capitalismo. O trabalho que produz não é na terra ou sobre ela, mas fora dela.

Isso explica também que a terra se valorize independentemente da demanda, como no caso do lote vazio. Entre os elementos definidores do valor da localização, distingue-se o que é reproduzível e o que não é (VILLAÇA, 1985, p. 86); o menos reproduzível é a acessibilidade aos pontos valorizados pelas camadas de alta renda.

Para Rangel (2004, p.139), ao considerar que a terra não é um produto, mas tem um preço, esse preço tende a variar diretamente como função da renda territorial e inversamente, como função da taxa de lucro vigente no mercado capitalista. Para ele, o preço da terra se relaciona ao valor do capital que produza um lucro igual à sua renda, pois o preço da terra varia diretamente como função da renda territorial e inversamente como função da taxa de lucro vigente no mercado capitalista. A renda territorial é dividida em renda diferencial I, renda diferencial II e renda absoluta.

Para Singer (1979), a terra urbana não é uma mercadoria simples, pois sua localização fixa dá ao proprietário o monopólio da mesma, obtendo uma renda territorial. A renda absoluta está relacionada à propriedade da terra, onde se cobra pelo direito de sua utilização que, no caso das cidades, está relacionada ao aluguel dos imóveis. Em relação à renda diferencial, consideram-se as qualidades específicas de cada lugar, tanto naturais quanto as agregadas pelo trabalho

humano. Além disso, a renda diferencial está ligada às vantagens locacionais e aos custos pagos pelo uso do solo. A renda diferencial I diz respeito aos mesmos recursos, como melhorias urbanas, porém aplicados em partes distintas da cidade e que, por essa razão, podem agregar valor de forma diferenciada. A renda diferencial II se relaciona aos investimentos capitalistas na terra urbana.

De acordo com Lojkine (1997), a renda diferencial I tem relação com o potencial de construção de uma dada área, o que se relaciona com as características físicas da área. Já a renda diferencial II diz respeito aos investimentos capitalistas e localização da terra em relação aos centros comerciais e imóveis para escritório. A renda diferencial revela o motivo pelo qual ocorrem investimentos e desinvestimentos nas áreas urbanas que estimulam a especulação imobiliária, financeira e corporativa.

Rangel (2004) observa que, no século XX, a oferta de terras no Brasil aumentava em consequência das melhorias técnicas e a utilização de terras até então não usadas. Ele entendeu existir a quarta renda:

A Quarta Renda [...] opera como se de fato fosse uma renda territorial, até porque perde-se a consciência de sua verdadeira etiologia. Assim, mesmo a terra não utilizada – a qual, conseqüentemente, não produz nenhuma verdadeira renda territorial – produz Quarta Renda, a qual se soma às outras, caso existam e, dado que o preço da terra é função direta da renda total, dito preço pode distanciar-se grandemente do que resultaria da capitalização da renda *stricto sensu*. (RANGEL, 2004, p. 140)

Assim, conforme o autor, a quarta renda seria uma renda territorial, mas que efetivamente não produz, pois se trata de uma expectativa, que se soma às outras, levando a um preço da terra, relacionado à renda total. A quarta renda é aplicável ao solo urbano, como em construções, tornando esses independentes dos respectivos custos de produção.

Nessa perspectiva, a quarta renda é algo presente no cotidiano das cidades, pois há a especulação imobiliária, através daquele proprietário que possui lotes e aguarda a valorização do local para colocar à venda. O caso do lote que espera a valorização se torna altamente negativo à cidade, pois contribuirá para a expansão

urbana e, principalmente, deixará os vazios na cidade, que pouco, ou quase nada, são coibidos pelo poder público, pelo Estatuto da Cidade.

Kovarick (1980) diz que a especulação imobiliária adotou um método próprio para parcelar o solo da cidade; o novo loteamento nunca é idealizado para continuidade de outro, ao contrário, entre o novo e o último já equipado deixa-se uma área de terra vazia aguardando um momento para sua valorização. Os vazios urbanos que passaram a existir entre a malha urbana e a área de localização desses conjuntos são fortemente valorizados, contribuindo ainda mais para a especulação imobiliária e interesses privados.

O autor afirma que a acumulação e especulação andam juntas; a localização da classe trabalhadora passou a seguir os fluxos dos interesses imobiliários. Segundo ele, no contexto explosivo do crescimento das grandes cidades, o poder público só se muniu tardiamente de instrumentos legais para tentar minimizar a ordenação e o uso do solo; no entanto, essa iniciativa ocorre em um período em que o desenho urbano já está em grande parte traçado por grupos privados.

Percebemos que a ação dos gestores restringe os núcleos de ocupação criados pela iniciativa privada e os investimentos públicos estão a serviço da dinâmica da valorização *versus* especulação do sistema imobiliário.

Destacamos Melazzo (1993), quando este observa que as empresas responsáveis pelas transações imobiliárias podem ser tomadas como empresas que realizam mudanças no uso do solo, agentes capitalistas que organizam a produção privada do espaço urbano, agentes que realizam o acesso ao solo urbano, buscando a transformação do espaço como instrumento de valorização de seus capitais.

Singer (1982) relaciona a questão da terra como uma mercadoria do modo de produção capitalista, pois, sendo a cidade uma imensa concentração de pessoas que exercem diferentes atividades, o solo urbano será disputado para inúmeros usos. E, nesta disputa, se pautarão pelas regras capitalistas, que se fundamentam na propriedade privada do solo.

Diferenciando-se da lucratividade do capital, o autor explica que o capital gera lucro, na medida em que preside, orienta e domina o processo social de produção. Porém o mercado imobiliário não entra nesse processo, pois seu espaço é apenas

uma condição necessária à realização de qualquer atividade, também da produção, mas não é meio de produção⁵¹.

Para Singer, o que valoriza este falso capital é a monopolização do acesso, para esta a atividade produtiva⁵². A propriedade imobiliária, segundo ele, nem sempre aparece de forma explícita, vem dotada de benfeitorias como construções, asfaltamento, o que dá a impressão de que o seu valor resulta dessas benfeitorias. São inversões sobre o valor do imóvel e se alteram quando lembrarmos o exemplo de que os mesmos imóveis, com as mesmas benfeitorias, podem ter preços diversificados conforme sua localização.

Fix (2011) afirma que a vinculação do mercado de terras ao mercado de capitais é uma característica do capitalismo avançado em vários países. Para ela, o certificado de propriedade da terra é potencialmente uma forma de capital fictício, um título jurídico que dá direito a seu detentor de se apropriar de uma parte da riqueza social.

A diferença entre o preço de um lote ou imóvel antes ou depois da realização de uma obra pública, custeada socialmente, é capturada pelo proprietário na forma de renda da terra, por exemplo. O aluguel, por sua vez, propicia um fluxo de rendimentos a quem detém o título de propriedade. (FIX, 2011, p. 3)

A habitação, então, é considerada como mercadoria, além da unidade de valor de uso e de valor de troca, para as classes dominantes que vão consumir a habitação como forma de obtenção de renda (LEHFELD, 1988, p. 19).

Os incorporadores imobiliários conseguiram obter enormes lucros fundiários, sem intervenção expressa do Estado na sua eventual contradição com os proprietários de terrenos. O preço da terra em alguns casos não pode ser

⁵¹ A posse do meio de produção é condição necessária e suficiente para a exploração do trabalho produtivo, ao passo que a ocupação do solo é apenas uma contingência que o seu estatuto de propriedade privada torna fonte de renda para quem o detém (SINGER, 1982, p. 21).

⁵² O autor explica que, se a propriedade privada dos meios de produção fosse abolida, o capitalismo desapareceria. Mas, se a propriedade do solo fosse socializada, desapareceria a dedução do lucro representado pela renda da terra, mas o capitalismo não só continuaria existindo, mas inclusive se fortaleceria, pois o lucro assim incrementado intensificaria a acumulação de capital – ver mais em Singer (1982).

considerado “dedução do lucro”, mas fator de lucratividade (VARGAS, 1979). Essa lucratividade foi facilitada pelo descontrole público sobre os valores de terrenos nos financiamentos, pelo descontrole dos valores máximos de financiamento, e pelas normas municipais de transformação do espaço urbano.

Para Rodrigues (1988), a terra é uma mercadoria do modo de produção capitalista e que, por isso, possui um preço só acessível a uma determinada classe. O uso do solo na economia capitalista é regulado pelo mecanismo de mercado, no qual se forma o preço desta mercadoria *sui generis*, que é o acesso à utilização do espaço. Este acesso pode ser ganho mediante a compra de um direito de propriedade ou mediante o pagamento de um aluguel periódico.

Singer (1982) considera que,

Ao contrário dos mercados de produtos do trabalho humano, em que os preços giram ao redor de uma média constituída pela soma dos custos de produção e da margem de lucro capaz de proporcionar a taxa de lucro média sobre o capital investido, os preços no mercado imobiliário tendem a ser determinados pelo que a demandar estiver disposta a pagar. Nos mercados de produtos, se o preço corrente se mantiver por bastante tempo abaixo da média representada pelo preço de produção (custos mais margem de lucro), a oferta inevitavelmente se contrai até que o preço de mercado suba pelo menos ao nível do preço de produção. No mercado imobiliário, a oferta de espaço não depende do preço corrente, mas de outras circunstâncias. A produção de espaço urbano se dá, em geral, pela incorporação de glebas que antes tinham uso agrícola. O seu “custo de produção” é, nestes casos, equivalente à renda (agrícola) da terra que deixa de auferir. Mas não há uma relação necessária entre este “custo” e o preço corrente no mercado imobiliário urbano. (SINGER, 1982, p. 23)

Singer explica que, como a demanda por solo urbano muda a todo o momento, dependendo, em última análise, do processo de ocupação do espaço pela expansão do tecido urbano, o preço de determinada área desse espaço está sujeito a oscilações grandes, o que torna o mercado imobiliário fundamentalmente especulativo. Esta se torna a explicação pela valorização antecipada, em que os promotores imobiliários assumem por áreas ainda nem agregadas ao espaço urbano.

Para Fix (2011), as empresas de incorporação e construtoras levam vantagem na compra de terrenos de baixo valor para se apropriarem do ganho futuro da valorização:

A compra do terreno a preço baixo é fundamental, ou a obtenção da terra mediante doação da prefeitura, modalidade estimulada pelo Governo Federal. As boas relações com o setor público são, assim, atributo importante para essas empresas. Muitas pressionam as prefeituras para mudar a legislação urbanística de modo a viabilizar o projeto ou ampliar seus ganhos. (FIX, 2011, p. 189)

Para Santana (2003), sobre a lógica excludente das cidades percebe-se a correlação entre o enriquecimento dos proprietários fundiários que ilegitimamente extraem mais-valias, o encarecimento dos preços de solo e habitações e a segregação espacial. Nessa lógica, identificamos os movimentos do mercado do solo e as decisões especulativas, ora comandados pelo mercado, ora pelas próprias políticas dos Estados, ora por agentes diversos, ora pela ação ou omissão no que diz respeito à expectativa de ganhos.

O espaço urbano é desenhado e fragmentado por essa diversidade e complexidade de interesses individuais e coletivos. Como resultado tem a sua em fragmentação que implica desigualdade, exclusão, segregação⁵³.

Ramos (2002, p.138) diz que, no cenário brasileiro, a segregação socioespacial é identificada com o fenômeno de exclusão social, enquanto o acesso desigual aos meios de produção, circulação e troca da riqueza social, assim como aos equipamentos e serviços coletivos, isto com base no direito natural e inalienável da propriedade privada, assunto esse que trataremos mais nos próximos itens desse trabalho.

⁵³ Lojkine (1981) distingue (analisando o cenário parisiense) na categoria de segregação urbana, a oposição entre o centro e a periferia; as zonas de moradia popular e privilegiada; as zonas especializadas (zoneamento). A segregação enquanto estratificação urbana está determinada, contudo, por uma segregação social – que seria a forma atualmente determinante de relação das diferentes classes sociais com valores de uso urbanos – e espacial (em três níveis: habitação, equipamentos coletivos, transporte domicílio-trabalho) (LOJKINE, 1981, p. 222). Hierarquizações determinadas em última instância, segundo o autor, pela divisão monopolista do trabalho, pelo vínculo mais ou menos direto com a contradição social entre o uso monopolista ou uso não monopolista do solo (estratos de consumidores) que opõe fração monopolista do capital e as camadas não monopolistas, tanto capitalistas como assalariadas, excluídas desse uso social e, também, opostas entre si pelo acesso desigual aos meios de consumo coletivos.

3.3 Financeirização da Economia e os Novos Instrumentos Regulatórios do Mercado Imobiliário

O capitalismo contemporâneo tem sido marcado pela lógica das finanças centralizadas e concentradas em poucos grupos e investidores, dominando e conduzindo as decisões da esfera produtiva.

Carlos (2005) aponta para um fenômeno importante, ligado a determinadas frações do capital, que se realiza atualmente por meio da produção do espaço como exigência da acumulação continuada do capital.

Rodrigues (1991) destaca que a indústria da construção civil é componente essencial do mercado imobiliário, sendo um poderoso agente produtor da habitação que se favorece com os mecanismos de valorização da terra. Relaciona este procedimento dentro do processo de construção da cidade, desde as pequenas empreiteiras que se dedicam a pinturas, reformas, manutenção de edifícios, até as grandes empresas de construção de hidrelétricas, rodovias, aeroportos – são componentes da grande indústria da construção.

Para Magalhães, Tonucci Filho e Silva (2011, p. 29), a oferta dos bens imobiliários depende do ritmo de novas construções e da expansão do estoque, que ocorre naturalmente, de forma mais lenta que a expansão da demanda, o que contribui para causar valorizações abruptas no mercado imobiliário. Assim, a conjuntura demográfica e econômica do país⁵⁴, com aumento da população economicamente ativa e reorganização do perfil de famílias e domicílios brasileiros, além do aumento das linhas de crédito e aumento da demanda por bens imobiliários, interferiu no comportamento dos preços e de tipologias habitacionais e favoreceu a atuação de especuladores e investidores nesse mercado.

Amorim (2011) diz que as mudanças institucionais e jurídicas já apontavam na direção da dinamização do mercado privado, desde fins da década passada, sendo pelo poder de intervenção das proponentes políticas setoriais ou pelo

⁵⁴ Alguns dados do IBGE revelaram que o Brasil apresentou, nos anos iniciais do século XXI, uma média anual da taxa de crescimento de 4,4%, superior à média de 2,4% dos dois decênios anteriores, fato que deve ser atrelado ao aumento da renda real disponível, diminuição do desemprego urbano e aumento da demanda por bens, inclusive duráveis, por parcelas da população que se tornam consumidoras em potencial do mercado imobiliário (MAGALHÃES; TONUCCI FILHO; SILVA, 2011, p. 29).

pressuposto de que um mercado privado de maior abrangência reduziria a apropriação e/ou destinação de recursos públicos, ou mesmo do FGTS, por uma demanda mais capacitada e com maior potencial de atendimento dentro do próprio setor privado.

A dinâmica econômica e financeira, nos anos 90, trouxe um conjunto de novos instrumentos regulatórios do mercado mobiliário e financeiro no Brasil, como, por exemplo, os Fundos de Investimento Imobiliários (FIIs)⁵⁵ e os Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRIs), associados à potencialidade da propriedade privada como garantia de liquidez, têm produzido uma expansão e transformação do setor imobiliário do país, com a construção não só de shopping centers, edifícios corporativos, mas principalmente a produção de habitação.

Para Sousa (2007, p. 28), o SFI foi criado a partir dos sinais de esgotamento do SFH ante os interesses daquela sociedade de crédito e das classes de renda média e alta. Destaca a transformação de bens imóveis em títulos imobiliários, dentre outros instrumentos que dinamizaram as bases da financeirização e securitização do setor e sua articulação ao mercado financeiro, com a consequente desintermediação bancária e ganhos financeiros aos investidores institucionais e de fundos de pensão junto às bolsas de valores e o aceleração do giro de capital entre empresas, bem como do capital imobilizado na produção, que puderam ser reinvestidos mediante a securitização desses ativos em outras praças, o que, desse modo, acelerou a liquidez e assegurou, ao menos teoricamente, de acordo com Botelho (2005), os custos e riscos da captação de recursos e do acesso aos créditos pelas incorporadoras e construtoras.

Rodrigues (2013) retrata que não se trata de uma simples expansão do crédito para o setor habitacional⁵⁶, mas da possibilidade de colocação da propriedade imobiliária como ativo no mercado financeiro.

⁵⁵ Um marco para a expansão da produção imobiliária habitacional foi a criação, em 1997, do Sistema de Financiamento Imobiliário. Entre as possibilidades apontadas pela lei, está a alienação fiduciária dos imóveis, na qual o comprador só se torna o dono efetivo do imóvel quando cumprir todos os pagamentos relativos ao seu financiamento, o que, para as instituições financiadoras, representou uma garantia de liquidez e baixa inadimplência (RODRIGUES, 2013, p. 70).

⁵⁶ A obrigatoriedade dada pela Resolução 3.347/2006, posteriormente modificada pela Resolução 3932/2010, do Conselho Monetário Nacional, determinando que os bancos destinem 65% dos recursos captados em poupança para o financiamento imobiliário, impulsionou também as operações de construção e venda financiada no setor (idem).

Por meio do crédito habitacional, agora disponível, esse processo, se de um lado amplia a oferta de imóveis, de outro se apresenta como instrumento de aprofundamento do processo de fragmentação e hierarquização do espaço.

Destacamos a grande movimentação do mercado financeiro com o estímulo à construção de moradias, o atendimento à demanda; quem sai no lucro são as construtoras que ganham com a execução dos empreendimentos e se beneficiam com as consequências dela.

Ressaltamos assim o poder que possuem as empresas da construção civil e a força que o Estado exerce na garantia da política de habitação, favorecendo a exclusão da maioria da população ao acesso à moradia, garantindo sim a permanência do modo de produção capitalista. Percebemos a localização e valorização imobiliária como crescimento do mercado privado e as desvantagens dos moradores das áreas periféricas.

Na visão de Magalhães, Tonucci Filho e Silva (2011), capitais imobiliários atuam nos fatores que determinam a valorização fundiária, como decisões sobre os investimentos em infraestrutura, parcelamentos de terras em áreas mais distantes, como nas franjas da mancha urbana, produção social de valor simbólico, vinculada a novas morfologias urbanas, como loteamentos fechados e centros comerciais, além de direcionamento político em questões que versam sobre alterações de parâmetros urbanísticos e de uso e ocupação do solo, de modo a atender interesses imobiliários.

De acordo com Biderman, Smolka e Sant'Anna (2009), a regulação do uso do solo e as normas de construção podem reforçar outros fatores que contribuam com a ocupação informal e irregular do solo urbano, vitimando as famílias de baixa renda, já muito afetadas pela própria dinâmica do mercado. Para eles, a regulação urbana beneficia as políticas de moradia porque soluciona um problema de direitos de propriedade.

Algumas formas de regulação, como as leis de zoneamento, podem dar lugar a uma segregação socioeconômica ao estabelecerem níveis mínimos de preços ao acesso à terra urbana.

Alguns autores⁵⁷ destacam que, no final da década de 1980, as normas e as regulações urbanísticas estavam aumentando os custos da urbanização e afetando principalmente as moradias sociais, desfavorecendo, por uma série de restrições urbanísticas, o aumento da oferta dessas moradias a preços acessíveis.

Um importante instrumento de regularização das áreas ocupadas irregularmente, as chamadas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) – previsto na Lei 10.257 de julho de 2001, o Estatuto da Cidade –, veio flexibilizar as regulamentações, visando regularizar ocupações não regulares.

As alterações no perfil da demanda dos programas habitacionais financiados com recursos do FGTS têm ocorrido lentamente, de maneira ainda muito restrita. Desde 2005, as mudanças começaram a se observar a partir da criação de um subsistema de mercado da habitação de interesse social, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), antiga reivindicação e pedra fundamental do Projeto Moradia, segundo Bonduki (2008b, p. 98).

Apesar do reconhecimento da faixa da população de baixa renda historicamente não atendida, ainda continua insipiente nos pacotes atuais do governo federal. Observamos que os investimentos dirigidos de um modo geral à população com mais de três salários mínimos têm sido incrementados, com ampliação dos subsídios, destinação crescente de recursos do FGTS e ampla captação de recursos de mercado, acarretando um verdadeiro aumento no setor imobiliário, que também, e sobretudo, atende às reivindicações dos setores empresariais da construção civil. Fato que bem atesta esta motivação foi a aprovação de leis e resoluções com o escopo de dar maior segurança jurídica e garantias ao financiamento e à produção de mercado, estimulando a destinação de recursos ociosos do SBPE e a dinamização do mercado privado, que, até então, limitava-se à abrangência de menos de 30% da população num mercado de luxo altamente segmentado, enquanto a classe média se apropriava de recursos subsidiados pela promoção pública de moradia.

Amorim (2011) diz que a propriedade privada da terra, sobretudo urbana, fonte de crises no capitalismo, obstáculo e, ao mesmo tempo, fundamento do modo

⁵⁷ Biderman, Smolka e Sant'Anna (2009, p. 8).

capitalista de produção, vem, por um lado, nos liames com a financeirização contemporânea de quase tudo, transmutando-se, ou, à imagem e semelhança do capitalismo, assumindo conotações, talvez, descoladas de sua própria materialidade, mas não de sua essência (especulação), que é aquela de transformar dinheiro em dinheiro aumentado, sem, antes, passar pela produção da mercadoria.

4. GESTÃO DAS CIDADES NO BRASIL E A POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

Para discorrermos sobre habitação de interesse social, necessário se faz destacarmos as funções sociais da cidade, o planejamento enquanto instrumento de gestão que pode auxiliar no ordenamento dessas funções, garantindo a promoção da justiça social urbana, a melhoria da qualidade de vida de seus habitantes, proporcionando a estes o seu bem-estar.

Ao inserir no texto da Constituição que o desenvolvimento urbano deve ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, o legislador constitucional não definiu claramente quais seriam estas funções, o que torna uma tarefa árdua, a ser construída ao longo do tempo e à medida que novos conceitos vão se agregando à visão da cidade.

Destacamos o Estatuto da Cidade, que coloca a promoção do planejamento como um dos principais instrumentos da política urbana, e no âmbito do município, o Planejamento Territorial, Econômico e Social, tendo como principal instrumento o Plano Diretor, que deve disciplinar o parcelamento e o uso e a ocupação do solo, o zoneamento ambiental e orientar a construção de documentos-bases para implementação desse processo, sendo eles: Plano Plurianual, as Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual.

Apresentamos a Política Nacional de Habitação e o desenho institucional que reforça o papel das administrações locais, a sua articulação institucional e financeira com outros níveis de governo, no âmbito do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS. Para que os estados e municípios integrem o novo sistema, criam-se os fundos, conselhos e se elaborou o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS).

4.1 A Cidade e Suas Funções Social

A cidade é ao mesmo tempo território e população, quadro material e unidade da vida coletiva, configuração de objetos físicos e relações entre sujeitos sociais.

Segundo Carvalho (2005), a cidade é o conjunto de suas partes, agenciam-se atividades e grupos humanos que não são somente justapostos, mas interdependentes. O fenômeno urbano sempre coloca em jogo processos complexos e conflituosos. Assim, pensar no processo urbano segundo a autora é não esquecer que ele é ligado à figura da centralidade. Centralidade essa ligada ao mercado que permite e regula as trocas econômicas, centralidade do poder público que institui, controla e redistribui as regras de coexistência entre os grupos sociais, centralidade dos dispositivos que organizam a divisão técnica e social do trabalho, centralidade também dos lugares da religião, do lazer e de todos os serviços oferecidos pela cidade.

Nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, consta que a política de desenvolvimento urbano tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, remetendo aos planos diretores municipais a aplicação dos seus preceitos. Em 2001, com a aprovação do Estatuto da Cidade, foram regulamentados os artigos da Constituição sobre a função social da propriedade e da cidade.

Os princípios do Estatuto propiciam desvendar conflitos relacionados ao planejamento, à apropriação, à propriedade, à gestão e ao uso do solo nas áreas urbanas.

O Estatuto não resolve nem elimina os conflitos, mas os retira da sombra, mostrando que a sociedade é desigualmente constituída. Reconhece, também, o predomínio da população urbana e a falta de acesso da maioria aos padrões de urbanidade vigentes. O Estatuto inova ao reconhecer a cidade real, a necessidade de legitimar, legalizar as áreas ocupadas por moradias. Estabelece novos critérios para parcelamento do solo, inclui a obrigatoriedade de participação da sociedade civil na elaboração do Plano Diretor Municipal, tido como propulsor de gestão coletiva. Considera o Município como unidade de planejamento do seu espaço territorial. (RODRIGUES, 2004, p. 12)

A autora destaca que é necessário, para que a cidade cumpra sua função social, que a propriedade individual seja, no mínimo, relativizada, para garantir o acesso a todos os moradores à cidade. Essa relativização é expressa no Estatuto,

em especial nos artigos que reconhecem o direito de usucapião urbano e, assim, indicam limites à especulação imobiliária.

Segundo Cavallazi (2006), a função social do direito de propriedade imposta a partir da Constituição de 1988 exige mais do que as limitações aos atributos inerentes à propriedade. Mas impõe o exercício do direito de propriedade, seja pública, seja privada, segundo os interesses da coletividade, de forma condizente com as determinações do Plano Diretor da Cidade, referência fundamental para atender às exigências da função social da cidade.

Desse modo, a função social do direito de propriedade exige que o titular do domínio submeta a propriedade de modo a condicionar o seu direito às funções sociais da cidade. A função social é uma norma programática que visa ao atendimento das necessidades individuais e coletivas e oferecimento de melhores condições de vida aos habitantes da cidade. A cidade é um espaço historicamente construído e inserido em um contexto social; assim, o titular do solo deve exercer seu direito de propriedade em benefício próprio, mas, sobretudo, em benefício da sociedade. E a realização da função social da cidade é a garantia do direito à cidade sustentável, este entendido, nos termos do art. 2º do Estatuto da Cidade, como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações, visando atender às necessidades coletivas, preservação do meio ambiente e a efetividade de princípios constitucionais, tal como o princípio constitucional da participação popular.

A paisagem das cidades na perspectiva geográfica liga-se à produção do espaço, como consequência das atividades da sociedade urbana por meio de suas forças produtivas e políticas, não se dissocia da história do homem na sua concepção de moradia, saúde, educação, trabalho, lazer, marcados pelos diversos significados que o lugar deixa na memória de cada qual. Nessa conjunção tem-se a cidade como palco de vidas que sonham, trabalham, realizam, sofrem deixando suas marcas no tempo-espaço que ocupam ou ocuparam.

Portanto, impossível pensar as cidades unicamente como um pertence ao Poder público que traça movimentos e modificações, que entende serem adequados para concretização das metas do seu plano de governo, esquecendo-se do que a

sua população deseja e, além do cumprimento dos direitos constitucionais, resguardando a memória do seu tempo, espaço e sua história.

A Constituição Federal define que a política de desenvolvimento urbano tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, mas nos deixa uma indagação: quais seriam essas funções sociais da cidade? Buscamos essa compreensão reportando-nos, a princípio, às Cartas de Atenas, de 1933, 1998 e 2003.

Segundo Meirelles (1993, p. 377), a Carta de Atenas⁵⁸, afirma que as funções sociais da cidade são: habitação, trabalho, circulação e recreação. Esse foi o modelo que influenciou a cidade moderna, planejada, com funções delimitadas em seu espaço físico-territorial por muitos anos, o modelo da cidade capitalista.

A publicação da Carta de Atenas, derivada principalmente das teses apresentadas durante o IV CIAM de 1933, segundo Souza (2005), representou um importante marco teórico para a discussão acerca do papel do urbanismo e do planejamento na configuração das cidades no momento do pós-guerra. Para o autor, suas críticas e as falhas das medidas e dos planos resultantes de sua aplicação são por demais conhecidas e alvo de intensos debates ao longo da segunda metade do século XX. De qualquer forma, não podemos deixar de reconhecer a sua influência e, de certo modo, o vácuo deixado pelo abandono que ela propiciou à causa do planejamento urbano.

Souza destaca que a Carta de Atenas foi elaborada, principalmente, a partir da visão tecnicista dos arquitetos, cuja centralidade foi a figura do arquiteto Le Corbusier. Pode e foi considerada muito mais um manifesto ou uma declaração de princípios sobre os "males" das cidades industriais daquele determinado momento e contexto histórico, do que propriamente uma teoria urbanística.

Uma das principais críticas à Carta de Atenas (CHOAY, 1999) se refere ao fato de ela não ter dispensado uma atenção maior para com os fenômenos sociais, econômicos e políticos, centrando sua preocupação básica somente no desenho urbano e nos aspectos físicos da cidade.

⁵⁸ A Carta de Atenas foi um documento elaborado a partir dos Congressos Internacional de Arquitetura Modernista – CIAM (de 1928 a 1933), que definia os princípios urbanísticos que deveriam ser adotados pelo planejamento nas cidades do futuro. Foi publicada, no entanto, somente em 1943 por Le Corbusier.

A partir de 1998 o Conselho Europeu de Urbanistas (CEU), que reúne várias associações de urbanistas de países europeus, propôs uma Nova Carta de Atenas (2003), na qual analisa a cidade contemporânea, suas funções, e faz propostas para o futuro das cidades no século XXI.

A nova Carta de Atenas⁵⁹ (2003) propõe uma rede de cidades que deseje conservar a riqueza cultural e diversidade e esforçar-se para a colaboração e cooperação, contribuindo assim para o bem-estar de seus habitantes.

Numa tentativa de correção histórica de rumo, a Nova Carta defendeu que seus ideais estão agora centrados nos habitantes, isto é, nos sujeitos utilizadores da cidade e nas necessidades geradas pelas mudanças ocorridas no mundo no último século, e não mais no seu objeto. De qualquer forma, sua pretensão de instituir um “pensamento único” continua, pois se autointitula como sendo “*A Visão do Conselho Europeu de Urbanistas sobre as Cidades do Século XXI*”.

A visão dessa nova Carta é de uma cidade conectada, instantânea, além de propor o equilíbrio social envolvendo não apenas as pessoas, mas também as comunidades, para solucionar os problemas de acessibilidade à educação, saúde e a outros bens sociais. Prega novas estruturas sociais e econômicas que possibilitem reduzir a ruptura social causada pela exclusão, pobreza, desemprego e criminalidade.

A cidade produtiva que potencializa a competitividade, gerando postos de trabalho e pequenos negócios, fortalecendo a economia local, e melhorando o nível dos cidadãos por meio da educação e a formação profissional. Também a cidade deve ser inovadora, utilizando tecnologias de informação e comunicação, e permitindo o acesso dessas tecnologias a todos. Desta forma, desenvolvendo redes policêntricas, cidades multifacetárias comprometidas com os processos de governo e gestão.

Outras funções da cidade são os movimentos racionais e a acessibilidade, que vinculam o planejamento à estratégia de transporte de forma integrada. Com isso, melhorando as interconexões, o transporte público, ampliando as ruas livres de carros e promovendo a caminhada e o uso da bicicleta. A cidade ecológica, conceito

⁵⁹ Nova Carta de Atenas, acessar o site do CEU: www.ceu-ectp.org.

da nova Carta de Atenas 2003, com a sustentabilidade constituindo num processo de planejamento conectado ao processo de participação social, constituindo-se em princípios do desenvolvimento sustentável.

E, por fim, as duas últimas funções das cidades contemporâneas são a cidade cultural e a cidade de caráter contínuo. A primeira diz respeito ao comprometimento com os aspectos sociais e culturais do meio urbano, objetivando enriquecê-lo e diversificar a malha urbana com os espaços públicos, integrando trabalho, moradia, transporte e lazer para proporcionar bem-estar e melhor qualidade de vida. A outra observa a cidade como hospedeira da civilização, devendo proteger os elementos tradicionais, a memória, a identidade do meio ambiente urbano, incluindo as tradições locais, o patrimônio edificado, métodos construtivos, bairros históricos, espaços abertos e verdes.

Souza (2005) diz que a valorização do planejamento urbano e do urbanismo como ferramentas indispensáveis na construção desses objetivos ressurgem ante a deterioração crescente das condições físicas de nossas cidades: o planejamento do território e o urbanismo continuarão a ser as ferramentas eficazes para conseguir-se a proteção desses elementos do patrimônio natural e cultural, bem como o veículo para a criação de novos espaços livres que darão coerência aos tecidos urbanos.

A Nova Carta de Atenas apresenta também recomendações do ponto de vista do desenho urbano, com o discurso através dele, para que se possa atingir uma melhor qualidade de vida.

Compreender ou mesmo aceitar cada um desses objetivos só é possível considerando-se a inserção e o contexto da rede urbana europeia. O respeito às suas particularidades e aos processos históricos de formação das suas cidades pode explicar, até certo ponto, o conteúdo formal da Nova Carta, mas não o bastante para produzir ou desencadear mudanças efetivas na forma de planejamento e de gestão das cidades nesse novo milênio. Diversos e novos desafios se multiplicam a cada dia, o que torna complexo aceitar novamente um receituário para a salvação das cidades. Um dos grandes dilemas ainda não pacífico na práxis urbana brasileira trata da questão do direito de propriedade e do polêmico debate em torno de sua função social, tema que há muito tempo encontra-se plenamente resolvido na grande maioria dos países europeus, por exemplo.

No caso brasileiro, a luta travada pela aprovação e pela implementação dos instrumentos jurídicos e urbanísticos previstos na Lei Federal nº 10.257/2001 (FERNANDES, 2001) se reveste desta ambiciosa tarefa social. Ao mesmo tempo, se tem a compreensão de que o Estatuto da Cidade não pode ser um instrumento suficiente *per sí*, capaz de provocar mudanças paradigmáticas desse nível.

A Política de Desenvolvimento Urbano no Brasil deve ser executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei; este é considerado unidade constitutiva da Federação Brasileira (art. 1º CF) que exerce o Poder Político em nível local, com autonomia. O município é caracterizado por um núcleo urbanizado, o perímetro urbano, que pode, em algumas unidades, abranger todo o território municipal, mas que, via de regra, é constituído por uma sede municipal, a cidade, e o restante do território possui caráter rural.

As diretrizes gerais que determinam quais os objetivos desta política para todo o país foram fixadas em lei – o Estatuto da Cidade – que estabelece princípios que norteiam a política de desenvolvimento urbano para todos os municípios brasileiros, e também os instrumentos que estão à disposição para que ela seja implementada.

Sendo os municípios responsáveis pelo desenvolvimento urbano, a questão é que deveriam estar mais explícitas as funções sociais da cidade, uma vez que a Constituição não define, não explica e não esclarece essas funções.

Para Fiorillo (2005), o desenvolvimento das funções sociais da cidade determina a participação municipal não só em decorrência do art. 30, VIII, da CF, a qual estabelece competência aos municípios para promover adequado ordenamento territorial mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

Cabe destaque para o Estatuto da Cidade no artigo 2, I, ao estabelecer as diretrizes gerais para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Poderíamos elencar algumas das funções sociais da cidade, sendo elas: “garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”.

Analisando nossas cidades, procurando desmistificar e entender as funções sociais e de acordo com a descrição acima, podemos dizer que, enquanto a população não tiver acesso à moradia, transporte público, saneamento, cultura, lazer, segurança, educação, saúde, não haverá como dizer que a cidade esteja atendendo à sua função social.

Para Bernardi (2006), o ordenamento das funções sociais da cidade constitui-se na materialização dos direitos fundamentais por meio de uma política de desenvolvimento urbano com o objetivo de proporcionar o bem-estar de seus habitantes através da melhoria da qualidade de vida a todos aqueles que nela habitam ou dela usufruem.

O autor apresenta as funções sociais da cidade divididas em três grupos, sendo elas: funções urbanísticas, funções de cidadania e funções de gestão.

As funções urbanísticas dão destaque à habitação, ao trabalho, ao lazer e à mobilidade. Já as de cidadania constituem-se em: educação, saúde, proteção e segurança; e por último as de gestão, que são: prestação de serviços, planejamento, preservação do patrimônio cultural e natural, e sustentabilidade urbana.

Meirelles (1977) diz que a finalidade maior do urbanismo é “propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade”. Pode-se julgar que as cidades têm uma função social, exatamente para garantir o bem-estar de seus habitantes.

Saule (1998) assegura que, enquanto a população não tiver acesso à moradia, ao transporte público, saneamento, à cultura, ao lazer, à segurança, educação e saúde, não haverá como postular a defesa de que a cidade esteja atendendo à sua função social. Segundo ele, o alcance da função social da cidade é a formulação de uma nova ética urbana voltada à valorização do ambiente, cultura, cidadania e direitos humanos.

Segundo esse conceito, a função social da cidade envolve a plenitude do direito à cidade – combatendo as causas da pobreza e protegendo o meio ambiente e os direitos humanos, de forma a reduzir a desigualdade social e melhorar a qualidade de vida. Sendo assim, o desenvolvimento pleno das funções sociais da cidade supõe a realização do direito a cidades sustentáveis, assegurando o atendimento das necessidades do cidadão quanto à qualidade de vida, à justiça

social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, para as presentes e futuras gerações.

O que vemos nas cidades e que não parece sustentável são imóveis vazios e sem uso, localizados em área dotada de infraestrutura, transporte e equipamentos sociais e públicos, como escolas, postos de saúde, enquanto a população mora cada vez mais distante nas periferias da cidade.

Paviani (2009), ao se reportar aos vazios urbanos, faz um alerta que se trata de áreas vulneráveis a ataques de agentes econômicos, interessados em auferir lucros com suas terras valorizadas. Por isso, nem sempre os espaços urbanos são objetos de políticas públicas abrangentes, porque a ação capaz de modificar os aglomerados urbanos ocorre a partir de uma conjunção de forças.

Se as funções aqui elencadas não forem ordenadas no sentido da promoção da justiça social urbana, da melhoria da qualidade de vida de seus habitantes, proporcionando a estes o bem-estar, essas funções não podem receber o qualificativo de sociais. Serão apenas funções ou conceitos da cidade. A seguir apresentamos o planejamento enquanto instrumento de gestão, podendo ou não, dependendo de como é utilizado, auxiliar no ordenamento dessas funções.

4.2 Desafios da Gestão das Cidades e do Planejamento Urbano no Brasil

A Constituição Federal de 1988, no seu artigo 18, preconiza que “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”, elevando os municípios à condição de entes da Federação, tal como a União, os Estados e o Distrito Federal. Essa condição trouxe aos municípios autonomia política, financeira, administrativa e legislativa no âmbito das competências delegadas, permitindo que os assuntos de interesse local sejam tratados de forma a atender adequadamente às necessidades e características de cada município. Tendo como princípio a gestão descentralizada, uma parte das competências e responsabilidades, que antes eram dos Estados e da União, foi transferida aos municípios, à prestação dos serviços públicos e aplicação dos respectivos recursos financeiros. Dessa forma, foi ampliada a participação dos

municípios na receita tributária do País. Elevados à condição de entes federados, os municípios passam a ter, expressamente definidas, a sua forma de organização e as suas competências. As competências dos municípios nas matérias de interesse local abrangem três aspectos: político, na composição de governo e edição de normas locais; administrativo, na organização e execução dos serviços locais; e financeiro, na decretação, arrecadação e aplicação dos tributos municipais, as quais estão asseguradas e limitadas no âmbito do artigo 30⁶⁰, destacando aqui o que se refere à política urbana – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

A regulamentação do uso e ocupação do solo e do zoneamento urbano são os principais instrumentos legais que permitem ao executivo municipal o planejamento do desenvolvimento do território da cidade que irá ordenar de forma a permitir a distribuição racional das atividades e da população no espaço urbano, visando ao acesso da população aos serviços públicos e privados e garantindo o desenvolvimento local de acordo com a forma desejada e planejada e com a participação da comunidade em todas as fases do processo.

O arcabouço legal que dá sustentação e instrumentaliza a gestão municipal foi complementado pelo Estatuto da Cidade, que disponibiliza ao executivo municipal um conjunto de instrumentos legais para o planejamento e gestão da cidade.

A gestão das cidades tem se tornado a cada dia um desafio para os administradores públicos municipais, pois a aceleração do crescimento populacional nas últimas décadas, associado à pobreza, desenfreou e levou à ocupação

⁶⁰ No Capítulo IV, do Título III, Da Organização do Estado da Constituição Federal I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental; VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população; VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

desordenada, intensificando o processo de favelização nas grandes e médias cidades, destacando as regiões metropolitanas, o que tem ocasionado graves problemas sociais, ambientais, entre outros.

Ressaltando aqui, o alto custo da terra nas áreas centrais e a especulação imobiliária levam a população de baixa renda a procurar alternativas de moradia nas áreas periféricas, geralmente de uso restritivo, de proteção de mananciais, áreas ribeirinhas e áreas de risco, na sua maioria irregular quanto ao aspecto fundiário, comprometendo o equilíbrio ambiental e colocando em risco a vida das pessoas. A migração dessa população, além de provocar a exclusão social, impõe maiores gastos públicos na implantação de infraestrutura urbana e serviços públicos, os quais necessitam de provisão nos respectivos orçamentos municipais, cujas receitas são geralmente insuficientes para fazer frente às despesas necessárias.

Os planos urbanísticos brasileiros são, ainda, fortemente norteados pela racionalidade técnica, apesar de teoria urbana sempre conter ideais de justiça social. A predominância da racionalidade técnica no campo do urbanismo, ao mesmo tempo conjugada com a visão positivista do direito, tornou-se assim um dos principais entraves à prática do planejamento urbano e, conseqüentemente, na busca de uma maior justiça social e territorial. Segundo Harvey,

[...] o princípio de justiça social parte do conceito básico de que uma distribuição justa é aquela a que se pode chegar justamente e a justiça social territorial deve ter como princípios: 1) a distribuição dos investimentos deve ser tal que a) sejam cobertas as necessidades da população dentro de cada território; b) sejam assegurados recursos a fim de maximizar os efeitos multiplicadores inter-regionais, e c) sejam investidos recursos suplementares para contribuir a superar dificuldades especiais provenientes do meio físico e social. 2) Os mecanismos institucionais, administrativos, políticos e econômicos devem ser tais que as perspectivas dos territórios menos avantajados sejam os mais favoráveis possíveis. (HARVEY,1980: 119).

Segundo Villaça (1999), a ideologia que ainda predomina no planejamento urbano não se tem utilizado, ou ao menos reconhecido, a necessidade de adoção de princípios de natureza social e a incorporação de novos instrumentos jurídicos e urbanistas em seus planos urbano. Prevalece a cultura tecnicista que remonta ao período dominado pelo pensamento modernista funcionalista corbusiano e, segundo

o autor, precisa sofrer uma transposição paradigmática a ser alçada a um novo patamar não só do pensamento, mas de prática urbanística. Para o autor, a ideologia do planejamento urbano se apoiou historicamente em conceitos e práticas que somente contribuíram para manter o “status quo” social e econômico.

A tradição brasileira no campo de planejamento urbano encontra-se historicamente atrelada ao império do pretense racionalismo. Segundo Souza (2000 p. 60),

No âmbito dos problemas urbanos de natureza urbana, vivenciamos uma constante busca pelos seus estudiosos, de aplicar a teoria da racionalidade técnica, como forma de solucionar seus conflitos. Essa falsa sensação do poder da técnica em transformar as relações socioespaciais contribui em muito não só para o agravamento dos problemas de natureza urbana, como também para aumentar o descrédito no planejamento.

A partir da Constituição de 1988 reaparece a noção sobre a função social da propriedade como eixo central e norteador das políticas públicas de planejamento urbano.

As políticas públicas municipais na sua formulação e execução devem observar com prioridade o planejamento urbano e o modelo de gestão da cidade. Para Spósito (2001, p. 304), ao se discutirem políticas públicas é preciso ser lembrado o papel do planejamento como atividade de organização de ações de sua implantação.

Os objetivos a serem atingidos por meio da gestão das cidades buscando o desenvolvimento urbano devem levar à melhoria da qualidade de vida, mediante: a) adequada distribuição espacial da população e das atividades econômicas; b) integração e complementaridade das atividades urbanas e rurais; e c) disponibilidade de equipamentos urbanos e comunitários (MOTTA, 2001, p. 19).

Segundo o autor, além dessas questões, é fundamental ressaltar que o planejamento no desenvolvimento urbano deve criar as condições para o crescimento econômico do município e da cidade, de modo a proporcionar emprego e renda para a população e recursos financeiros para o financiamento da infraestrutura pública e social de responsabilidade do poder público. Assim, é

competência legal dos governantes municipais o planejamento do desenvolvimento do município, que pode ser entendido como a base para a execução das ações de governo em um determinado período de tempo.

Com a aprovação do Estatuto da Cidade e a possibilidade da utilização de novos instrumentos de regularização fundiária, retomou-se a discussão sobre essas questões, segundo Souza (2000, p. 68), com mais profundidade e consistência jurídica. No art. 39 o texto da lei⁶¹ defende que

A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação das cidades expressa no Plano Diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2 desta Lei.

A partir da Constituição Federal de 1988, foi imposto aos municípios maiores de 20.000 habitantes elaborarem ou revisarem seus planos diretores; houve um movimento e preocupações no sentido de dotar a maioria de um frágil aparato instrumental, na figura de um plano diretor. As avaliações realizadas no conteúdo desses planos seriam suficientes para se perceber que grande parte não passa de reunião desarticulada de códigos urbanísticos ou de leis esparsas que pretendem regulamentar itens relacionados ao uso e ocupação do solo, reforçando a prática da visão fragmentada da cidade.

Para Abramo (2003), grande parte dos municípios não possui condições estruturais, seja de recursos humanos, seja de recursos materiais, para conceber e praticar uma legislação urbanística que possa garantir um mínimo de controle no âmbito do planejamento urbano. Para ele, essa velha e, talvez, permanente realidade de cada vez mais termos que administrar a cidade da informalidade se constitui um dos desafios da nova era urbana.

Portanto, Villaça (1999) diz que o papel do Estado, por meio de suas estruturas funcionais, deve ser visto pelas suas ações e omissões nessa construção

⁶¹ Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo diretrizes gerais da Política Urbana e dá outras providências.

que, a partir da chamada crise que atingiu a credibilidade do planejamento urbano, supostamente contribuiu para uma crescente onda de desobediência das leis urbanísticas nas cidades brasileiras.

A seguir, destacaremos o Estatuto das Cidades e o Plano Diretor como sendo instrumentos legais relevantes para o processo de planejamento territorial.

4.3 Estatuto da Cidade e o Plano Diretor: Instrumentos de Gestão das Cidades

O Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257, de 2001) regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo as diretrizes gerais de política urbana *para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana*, buscando democratizar a gestão das cidades:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

O Estatuto da Cidade é a expressão legal da política urbana, que cria um sistema interagindo com os diversos agentes construtores da cidade, reconhecendo o espaço urbano como um local plural, no qual a irregularidade não está à margem da lei, mas está reconhecida como matéria a ser enfrentada por aqueles que constroem a cidade.

Para Saule (2004, p. 209)⁶², o Estatuto da Cidade

[...] é uma lei inovadora que abre possibilidades para o desenvolvimento de uma política urbana que considere tanto os aspectos urbanos quanto os sociais e políticos de nossas cidades.

⁶² SAULE JR., Nelson. A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2004, p. 209.

[...] é uma lei madura que contempla conjunto de medidas legais urbanísticas essenciais para a implementação da reforma urbana em nossas cidades.

O Estatuto da Cidade foi o resultado de um amplo processo democrático de discussão pública em torno da regulação da cidade.

Saule (2004)⁶³ diz que a participação no processo legislativo dos movimentos populares, sindicatos, entidades privadas sem fins lucrativos, contribuiu, para que a regulamentação do capítulo da política urbana da Constituição incorporasse as experiências democráticas de promoção da política urbana no texto da lei, como, por exemplo, a gestão orçamentária participativa, e o fato de as diretrizes e instrumentos da política urbana terem sido regulamentados com base nas experiências de política urbana, habitacional e de regularização fundiária e de participação popular, vivenciadas em diversas cidades brasileiras na década de 90.

Além da questão do solo urbano (instrumentos de controle do uso e ocupação), o Estatuto trata também sobre diretrizes de planos, gestão urbana e regulação estatal, fiscal e jurídica, regularização fundiária, participação social, orçamentos, parcerias público-privadas e outros temas.

Ferreira (2009) corrobora dizendo que as inovações do Estatuto da Cidade estão em regulamentar e apresentar uma série de instrumentos de natureza jurídica e urbanística voltados a instituir formas de uso e ocupação do solo, bem como possibilitar a regularização de posses urbanas por áreas ocupadas para fins de moradia e de instituir formas de controle e participação direta do cidadão na elaboração dos planos diretores.

Segundo Rolnik (2001)⁶⁴, as inovações contidas no Estatuto da Cidade situam-se em três campos, a saber:

[...] um conjunto de novos instrumentos urbanísticos voltados para induzir – mais do que normatizar – as formas de uso ocupação do solo; uma nova estratégia de gestão que incorpora a ideia de participação direta do cidadão em processos decisórios sobre o destino da cidade, e a ampliação das possibilidades de regularização

⁶³ SAULE JR., Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2004, p. 208.

⁶⁴ ROLNIK, Raquel. Estatuto da Cidade: instrumentos para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza. In: SAULE JR., Nelson; ROLNIK, Raquel. **Estatuto da Cidade**: novas perspectivas para a reforma urbana, São Paulo: Caderno Pólis 4, 2001, p. 5

das posses urbanas, até hoje situadas na ambígua fronteira entre o legal e o ilegal (2001, p. 5).

O Estatuto da Cidade prevê instrumentos que devem ser utilizados a fim de viabilizar e garantir a gestão democrática da Cidade, como: debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano, programas e projetos de desenvolvimento urbano e iniciativa popular de projetos e planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (art. 43 do Estatuto da Cidade).

Paralelamente, o artigo 4º da referida lei estabelece uma série de instrumentos para atender à finalidade prevista no *caput* do artigo 2º, 11: Os planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; e o planejamento municipal, institutos jurídicos e políticos , como desapropriação; direito de superfície, transferência do direito de construir e operações urbanas consorciadas. E o mesmo artigo, em seu §3º, subordina todos esses instrumentos ao controle e participação social.

No artigo 41 do Estatuto da Cidade é definida a obrigatoriedade da elaboração do Plano Diretor para grande parte dos municípios brasileiros e estabeleceu prazo de cinco anos para sua elaboração, tendo esse prazo vencido em 2005.

O Plano Diretor é o instrumento de planejamento que tem por objetivo definir a atuação do governo, num horizonte de tempo, visando implementar ações integradas e orientadas para o desenvolvimento do município, com foco na questão físico-territorial, de forma que a ocupação do território urbano induza o desenvolvimento econômico e proporcione o bem-estar da população local.

Trata-se de uma lei, referendada pela população em audiência pública e aprovada pela Câmara Municipal, que estabelece as diretrizes da política pública municipal em diversas áreas – econômica, territorial, transportes, meio ambiente e outras –, com o intuito de promover a integração das ações públicas e privadas e em seu conjunto atender às funções sociais da cidade.

Os planos diretores devem incorporar as diretrizes e instrumentos contidos no Estatuto, adequados à realidade de cada município, ampliando a oferta de terrenos para fins de moradia de interesse social, buscando combater a retenção especulativa do solo urbano e dotando o poder público de maior controle sobre a

formação do preço da terra. Entre os instrumentos a serem incorporados no Plano Diretor, com a finalidade de ampliar o acesso à terra urbanizada, estão a Concessão de Direito Real de Uso, Usucapião Especial de Imóvel Urbano, Concessão de uso Especial para fins de Moradia, Direito de Superfície, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios, Outorga Onerosa, Direito de Preempção, entre outros.

As diretrizes gerais contidas no Estatuto da Cidade devem ser observadas e desdobradas no âmbito dos respectivos planos diretores urbanos, os quais devem balizar a elaboração e implantação dos demais instrumentos, tais como o Plano Plurianual de Ação – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, e o Orçamento Anual – LOA. Além destes, podem-se citar outros instrumentos legais⁶⁵, ambientais e urbanísticos de caráter específico, que tratam e detalham questões relacionadas e que devem guardar consonância com o Plano Diretor.

No artigo 4º, parágrafo 3º, do EC, é determinada a obrigatoriedade da participação popular durante todo o processo de elaboração e execução do Plano Diretor, como forma de garantir que as necessidades e os anseios da comunidade local sejam ouvidos e considerados. O referido artigo diz, textualmente: *Art. 4º. §3º - Os instrumentos previstos neste artigo que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil.*

A participação popular no planejamento local é uma das formas de controle social das políticas públicas locais, assim como das políticas do estado e do governo federal, que são executadas no espaço territorial dos municípios. Ressalta-se que uma das conquistas da redemocratização do país foi a participação da sociedade na formulação e execução das políticas públicas, condição para a sua efetividade e legitimidade, e que pode garantir que os recursos serão alocados de acordo com o interesse público.

⁶⁵ São eles: Lei do Perímetro Urbano, Lei de Zoneamento, Lei de Uso e Ocupação do Solo, Lei de Parcelamento do Solo Urbano, Código de Obras e Edificações, Código de Postura, Lei de Tombamento, Leis ambientais. Tal é a importância do Plano Diretor que os dirigentes municipais que não adotarem as medidas necessárias para a sua elaboração, cumprindo os prazos para aprovação e revisões obrigatórias, estarão sujeitos ao enquadramento na Lei 8.429, de 2 de junho de 1992 – Lei da Improbidade Administrativa, por caracterizar prática de ação contrária aos princípios da administração pública. Estarão sujeitos ainda a outras sanções, como perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, pagamento de multa civil, dentre outras.

Um dos avanços do Estatuto da Cidade consiste na adoção do conceito de gestão democrática da cidade, enfatizado em um capítulo especial da lei, no qual são apresentados instrumentos que contribuem para a construção de um Plano Diretor Participativo, com ampla discussão dos problemas e das soluções pela população do município, de forma institucionalizada e organizada.

Os instrumentos urbanísticos são dispositivos legais dos quais o Poder Público pode se valer para realizar uma intervenção visando a modificar uma situação ou evitar que o crescimento da cidade tome um rumo indesejado. São importantes no combate à especulação imobiliária, à ordenação e distribuição espacial da população e das atividades econômicas no território e à otimização da utilização da infraestrutura.

Para Souza (2005), a necessidade do repensar a ideologia e a prática do planejamento urbano continua sendo uma questão não só de sobrevivência para as cidades, de médio e grande porte, mas, principalmente, para o futuro da democracia. O que está em jogo é muito mais que uma mera discussão acadêmica. O amanhã de nossas cidades e a perspectiva de melhoria do nível de vida de nossos cidadãos passam necessariamente por mudanças na concepção dos planos e na implementação de novos métodos participativos nos processos de tomadas de decisão.

Para o autor, a tradicional influência da racionalidade técnico-normativa no âmbito do planejamento urbano tem ao longo desses anos se mostrado insuficiente. A exigência de uma nova postura do poder público em assumir de fato o papel de agente articulador do processo de planejamento é inevitável. Para tanto, faz-se necessário romper com a velha prática imediatista e eleitoreira que cultua a práxis da maioria de nossos administradores que só consegue enxergar (e mal administrar) as cidades casuisticamente num horizonte máximo de quatro em quatro anos.

Assim, continua o autor, o plano urbano deve ser construído, entre diversas instituições e instâncias, onde a sua tradicional racionalidade técnico-jurídica possa ser substituída por princípios que privilegiem a razoabilidade econômica, a justiça social e a busca por uma justiça territorial, instrumentalizada por ações que visem à inserção social e à integração física da cidade. A busca pela pretensa racionalidade normativa que permeia o processo de concepção e de legitimação dos planos

urbanos é uma das principais causas do descrédito por que passam hoje as práticas do planejamento urbano e que atingem diretamente a credibilidade do seu principal instrumento, o plano urbano.

Essa questão passa a ser um dos grandes desafios que precisa ser vencido nas diversas instâncias do poder público e, ainda, como forma de compreender como as cidades podem, por meio de novas práticas de planejamento urbano, ajudar a superar seus problemas de ordem territorial.

A seguir demonstraremos como se organiza a política de habitação e o desenho contemporâneo do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, organização essa que dá sustentação para construção da política municipal de habitação de interesse social.

4.4 Política Habitacional e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

O recorte dessa pesquisa trata da habitação de interesse social a partir da Constituição Federal de 1988, mas não podemos deixar de fazer breves considerações sobre a habitação desde que esta se inicia como uma política e que destaca o termo interesse social.

No Brasil, a partir da intervenção estatal do governo Vargas⁶⁶, é que se formula o conceito de habitação social, sendo para Bonduchi (1998) a habitação

⁶⁶ Getúlio Dornelles Vargas foi presidente do Brasil em dois períodos. O primeiro período foi de 15 anos ininterruptos, de 1930 até 1945, e dividiu-se em três fases: de 1930 a 1934, como chefe do "Governo Provisório"; de 1934 até 1937, como presidente da República do Governo Constitucional, tendo sido eleito presidente da República pela Assembleia Nacional Constituinte de 1934; e, de 1937 a 1945, como presidente-ditador, durante o Estado Novo implantado após um golpe de estado. No segundo período, em que foi eleito por voto direto, Getúlio governou o Brasil como presidente da república por três anos e meio: de 31 de janeiro de 1951 até 24 de agosto de 1954, quando se suicidou.

O início, em larga escala, da produção de conjuntos habitacionais pelo Estado, cujo marco foi a criação, em 1937, das carteiras prediais dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), seguida pela instituição da Fundação da Casa Popular, em 1946, que foi outra iniciativa relevante dos governos populistas no sentido da habitação social. A produção estatal de moradias para os trabalhadores representa o reconhecimento oficial de que a questão habitacional não seria equacionada apenas por investimento privado, requerendo, necessariamente, intervenção do poder público. Ao contrário do que ocorria antes de 30, quando a participação estatal na produção de moradia era considerada uma concorrência desleal à iniciativa privada, a partir do governo Vargas forma-se uma forte corrente de opinião, segundo a qual se torna indispensável a intervenção do Estado. Assim, ninguém

produzida e financiada pelo Estado para população de baixa renda. Observamos diferentes nomes atribuídos a esse segmento como popular, econômico e social e que, atualmente, foram apropriados pelo mercado como segmento popular, segmento econômico e segmento social, que designa o novo nicho de mercado.

Para Abiko (1995), a Habitação de Interesse Social ou HIS define uma série de soluções voltadas à população de baixa renda. Este termo vem sendo utilizado por várias instituições e agências, e tem prevalecido nos estudos sobre gestão habitacional. As HIS se referem: à Habitação de Baixo Custo, termo utilizado para designar habitação de baixo custo, sem necessariamente significar habitação de baixa renda; à Habitação para População de Baixa Renda, termo mais adequado do que o anterior, tendo a mesma conotação que habitação de interesse social, no entanto, trazem a necessidade de se definir a renda máxima das pessoas nessa faixa de atendimento; e à Habitação Popular, que é um termo genérico que engloba as soluções destinadas ao atendimento das necessidades habitacionais.

Portanto, habitação de interesse social é um nome técnico, utilizado para produção de moradias referencialmente à população de baixa renda que necessita de subsídios governamentais e que tem o Estado como seu agente promotor principal.

No início dos anos de 1960, a produção habitacional estava praticamente parada, foi então que, com a criação do BNH, segundo Melo (1988), a indústria da construção abandonou o formato contratista, de pequena escala, para operar em massa; a indústria de materiais pode se capitalizar com as diversas linhas de financiamento.

Para Arretche (1990), desde a época do Banco Nacional de Habitação BNH (1964-1985) que se constitui a partir do padrão de intervenção e de centralização estatal no setor habitacional, havia a segmentação da casa própria por dois mercados distintos: um voltado para a população de renda média e alta, com financiamentos e promoção privada, e outros para setores de baixa renda, a partir da promoção pública. Esse modelo se perpetuou e jamais deixou de existir a relação de política pública habitacional e produção privada de moradias.

contesta, em tese, esta ingerência do governo num setor de produção até então praticamente cativo da iniciativa privada. (BONDUKI, 1998, p.14)

Em meados de 1980 não foi proposta uma reestruturação no BNH, com todas as críticas a ele destinadas. Ao contrário, segundo Castro (1999), foram tomadas medidas de caráter assistencialistas e clientelistas. A produção de moradias promovida diretamente pelo Estado se retraiu atingindo principalmente as COHABs e se iniciou a canalização dos recursos públicos para promotores e agentes financeiros privados.

A incorporação das atividades do BNH para a Caixa Econômica Federal evidenciou a ausência de uma proposta clara para o setor habitacional, interferindo diretamente na produção de habitação de interesse social.

Segundo Azevedo (2007), a transferência do problema da habitação a uma agência financeira de vocação social, mas que não deixa de lado os paradigmas institucionais de um banco comercial, reforçou o tratamento setorial do problema e dificultou a implementação dos programas habitacionais destinados aos setores de menor renda.

Alguns autores⁶⁷ partem da ideia de que uma política federal de habitação não se estruturou nesse período. Após dez anos, com o fim do BNH, segundo Arretche (2002), é que se alterou o paradigma da política habitacional, quando se introduziu claramente princípios de mercado na provisão de habitação. Além de se ampliar a participação do setor privado, o novo paradigma previa a descentralização da alocação dos recursos federais e a introdução de uma política para o mutuário.

Castro (1999) destaca que, no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, não foi realizada uma reforma profunda, mas destaca o princípio da função social da cidade, que convergia para uma política fundiária urbana. Maricato (1998) diz que houve alguns avanços na proposta como o reconhecimento da cidade informal; novo conceito de déficit habitacional incorporando as precariedades habitacionais; descentralização operacional e diversidade de programas; reconhecimento da produção privada não lucrativa, entre eles Carta de Crédito Associativo.

Para Arretche (2002), nesse contexto os programas de habitação social voltados para o segmento da população de baixa renda seguiram duas vertentes,

⁶⁷ Valença (2001) e Arretche (2002)

sendo a primeira a continuidade do modelo anterior, baseada na promoção pública. Já o desenho institucional da segunda vertente rompia com o modelo anterior e instaurava-se a linha de financiamento direta com o mutuário final.

E aqui destacamos o Programa de Arrendamento Residencial – PAR, criado em 1999, que previa o atendimento a famílias com renda mensal de três a seis salários mínimos. O PAR desenhava uma nova forma jurídica ao financiamento habitacional baseado no arrendamento e não na aquisição do imóvel, apesar de existir a possibilidade de compra por parte do arrendatário, bem como a possibilidade de retomada do imóvel pela inadimplência. Já no final do governo FHC foi proposto o Programa de Subsídio de Habitação de Interesse Social (PSH), que finalmente abrangeria a população que se enquadrava na renda de até três salários mínimos.

O balanço habitacional nos dois governos de FHC, conforme destaca Valença (2001), demonstrava que a ênfase na produção de habitação cedia lugar ao consumo da habitação. Para o autor, o governo Collor plantou as sementes de um mercado aberto e FHC fez florescer. Segundo Bonduki, o governo FHC legitimou a visão bancária do financiamento habitacional que não se diferenciava do BNH.

Destacamos que foi nesse governo de FHC, segundo Valença (2001) que 85% do problema habitacional estava concentrado na faixa de renda que não tinha condições de adquirir um imóvel via mercado, havendo, portanto, a necessidade de concessão de subsídio. Segundo o autor, pouco foi feito nesse sentido; ao contrário, houve aumento da faixa de renda da população-alvo de programas de 12 para 20 salários mínimos.

No âmbito da reforma urbana, em 2003 criou-se o Ministério da Cidade, órgão gestor coordenador da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU – destaca-se aqui a importância da criação desse órgão incluindo a habitação nesse contexto urbano, pois, segundo Maricato (2006), o Ministério veio ocupar um vazio institucional. Segundo Bonduki (2008), a criação do Ministério é histórica, pois é responsável pelo problema da moradia desde a extinção do BNH, bem como pela concepção que pressupõe um tratamento integrado da questão urbana e o avanço em relação à fragmentação que tem sido regra na gestão pública.

Porém, para Shimbo (2010), o Ministério, sendo gestor da política habitacional, perdia força operacional diante da manutenção da Caixa Econômica Federal, que é subordinada ao Ministério da Fazenda, que continuou a exercer enorme poder na execução da política habitacional como agente operacionalizador de programas e principal agente financeiro dos recursos do FGTS.

Mesmo com essa limitação, a estruturação do Ministério das Cidades repercutiu numa articulação em torno da Política Nacional de Habitação – PNH⁶⁸, discutida em conferências municipais, estaduais e nacional ao longo do ano de 2004.

De acordo com Maricato (2006), a PNH depende de três eixos: política fundiária, política financeira e estrutura institucional. Para Bonduki (2008), essa PNH deve articular e qualificar os diferentes entes federativos para planejar estratégias em âmbito nacional, minimizando a problemática urbana.

Segundo Shimbo (2010), no que diz respeito à produção de habitação, buscando ampliar o estoque de moradias e visando reduzir o déficit habitacional, na nova política, destacava a necessidade de participação do setor privado no atendimento à população com renda superior a cinco salários mínimos. Outro destaque é para necessidade de estimular a produção empresarial para setores de renda média.

Além de apresentar uma instância de gestão e controle, em julho de 2005 regulamentou-se o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social SNHIS⁶⁹ e

⁶⁸ A PNH tem como objetivo central criar condições para o acesso à moradia digna a todos os segmentos da população e, para tanto, está organizada em três eixos: política fundiária, política financeira e estrutura institucional. Tem como princípios o direito à moradia; o acesso à moradia digna acompanhada do padrão mínimo de habitabilidade (infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade, transporte coletivo, equipamentos, serviços urbanos e sociais), como direito e vetor da inclusão social; o cumprimento da função social da propriedade como forma de ordenamento e controle do solo, combate à especulação fundiária e promoção do acesso à terra urbanizada; a questão habitacional como política de Estado, duradoura e socialmente pactuada, gerida democraticamente (através do controle social e transparência); e, por fim, a articulação da política urbana com as demais políticas sociais e ambientais. A PNH busca ainda o barateamento de custos da produção habitacional através da combinação de recursos onerosos e não onerosos, adequados para cada classe de renda a ser atendida pelos programas habitacionais. (PNH, 2004)

⁶⁹ Criado pela Lei Federal nº 11.124/2005, é composto pelos fundos: Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) e Fundo de Arrendamento Residencial (FAR). O SNHIS é formado pelo Ministério da Cidade, pelo Conselho Gestor do FNHIS, por agentes financeiros e agentes descentralizados, sendo que devem realizar adesão ao SNHIS para ter acesso aos programas de HIS.

criou-se o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, sendo esse sistema voltado para o segmento da população com renda de até três salários mínimos.

Esse sistema se desenhou em dois subsistemas: o subsistema de habitação de interesse social e o subsistema de mercado, separados conforme perfil da demanda e cada um com suas fontes de recursos específicos. Além disso, visava ampliar massivamente os recursos do FGTS e SBPE para os financiamentos habitacionais e arregimentar fundos para esse fim, na perspectiva de aumentar a produção subsidiada de habitação para a população de baixa renda e fomentar o mercado privado de habitação. O primeiro subsistema visava garantir exclusivamente o subsídio para o segmento da população até três salários mínimos, e o segundo procurava reorganizar o mercado privado de habitação.

Tais instrumentos foram paulatinamente se implantando na nova política, e os agentes privados souberam atuar na liminaridade entre a habitação de interesse social e a de mercado.

O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social previa a centralização de todos os programas e projetos destinados à urbanização de assentamentos subnormais e habitação de interesse social apoiados pelo Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social FNHIS. Segundo Maricato (2005), esse foi o primeiro projeto de iniciativa de lei popular que aguardou quase treze anos pela sua tramitação.

Os estados e municípios, ao aderiam ao novo sistema, se comprometiam a cumprir os requisitos previstos na lei, entre eles o de criar o Fundo Local de Habitação de Interesse Social e seu Conselho Gestor, além de elaborar o Plano Local de Habitação de Interesse Social PLHIS, que definia

[...] um conjunto de objetivos, metas, diretrizes e instrumentos de ação de intervenção que expressam o entendimento dos governos locais e dos agentes sociais e institucionais quanto à orientação do planejamento local do setor habitacional, especialmente à habitação de interesse social, tendo por base o entendimento dos principais problemas habitacionais identificados na localidade. (PLANHAB, 2009, p. 59)

A política previa cada tipo de recurso oneroso e não oneroso e teria um destino específico no Subsistema de Habitação de Interesse Social; os recursos do FGTS seriam destinados tanto para financiamentos onerosos, aos menores juros possíveis que assegurassem o equilíbrio do Fundo, como para financiamentos subsidiados, combinados com outros fundos. Os recursos não onerosos fornecidos pelo FNHIS seriam repassados para os agentes promotores públicos (estados, municípios e empresas locais). Outros fundos como FDS, FAR, FAT seriam destinados a programas já existentes, como o PAR, e a programas criados, como o Crédito Solidário.

O Ministério das Cidades manteve e reformulou alguns programas já existentes, tais como o PAR, Carta de Crédito Associativo, Habitar Brasil/BID, o Pro-Moradia o PSH e o Apoio à Produção, e criou o Programa Crédito Solidário. Nos anos de 2005 a 2008 foram criados novos programas ligados que movimentavam o FNHIS, sendo: Programa da Ação Provisão Habitacional de Interesse Social; Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos, e Apoio à Produção Social da Moradia. Todos esses programas destinados à população de renda de até três salários mínimos mensais.

Para Shimbo (2010), existe a contradição no próprio Subsistema de Habitação Interesse Social, pois abre caminhos para entrada de agentes privados nas linhas de financiamento alimentados pelos recursos onerosos do FGTS. Dessa forma, para a autora, a segmentação das fontes de recursos, anunciada na proposta da PNH, se dilui, obscurecendo os limites entre os dois sistemas idealizados.

Para a autora, houve um aumento exponencial nos valores de financiamento habitacional contratados pelo sistema FGTS-SBPE. Em 2003, esse volume era de cinco bilhões; já em 2008, na metade do segundo mandato do governo Lula, esse valor excedeu a quarenta bilhões de reais. Segundo a autora, um conjunto de grandes empresas construtoras e incorporadoras se aproximou do mercado de capitais pela captação direta de recursos via “oferta pública de ações” (OPA), na Bolsa de Valores de São Paulo (Bovespa). Até 2008 as vinte e cinco empresas no segmento da construção civil da Bovespa haviam captado mais de vinte bilhões de dólares.

Nesse contexto, em março de 2007, criou-se o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, com caráter de ações emergenciais que nasce com a

expectativa de acelerar o crescimento econômico, o aumento de empregos diretos e indiretos e a melhoria das condições de vida da população.

O Programa de Aceleração do Crescimento – PAC⁷⁰ não está diretamente vinculado ao SNHIS, porém é financiado em grande parte com recursos do Orçamento Geral da União e abrange entre as áreas estratégicas de desenvolvimento, o saneamento e a habitação.

Maricato (2011) destaca o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 1) em 2007 pelo governo federal⁷¹, que mantinha um diálogo com o desenvolvimento urbano, sendo destinado recursos para ações de urbanização de favelas.

Dois anos depois (2009), o governo federal lança o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), calcado na produção de grande número de moradias, ignorando os eixos estratégicos pensados no âmbito do PlanHab, sobretudo no que diz respeito às estratégias urbano-fundiárias. Desta forma, emerge a preocupação com o fator locacional da produção habitacional pelo PMCMV, uma vez que a localização passa a ser, muitas vezes, definida pelos agentes do mercado imobiliário, seguindo a sua própria lógica de otimização dos recursos e não a do direito à cidade. Em pouco tempo do programa tem sido inúmeros os exemplos de comparação entre o PMCMV e a política habitacional executada pelo Banco Nacional de Habitação (BNH). O Programa tem reproduzido a lógica dos grandes conjuntos habitacionais em áreas distantes do centro da cidade, promovendo assim a segregação socioespacial.

O lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida, no início de 2009, ao alavancar a construção de moradias em grande escala “respondeu a essas dificuldades e garantiu a continuidade de um

⁷⁰ O Programa de Aceleração do Crescimento foi lançado com prazo de atuação de 2007 a 2010. Em março de 2010, foi lançado o PAC 2 para o biênio 2010-2011, selecionando propostas, entre outras, para projetos e obras de urbanização de assentamentos precários, saneamento, pavimentação e prevenção de riscos.

⁷¹ Criado em 2007, o Programa de Aceleração e Crescimento – PAC é uma política pública criada pelo governo federal, no segundo mandato do presidente Lula, com o intuito de promover a recuperação do planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país. Programa do governo se propõe acelerar o crescimento econômico, o aumento do emprego e a melhoria das condições de vida da população brasileira.

novo patamar de acumulação na produção imobiliária residencial no Brasil". (MARICATO, 2011, p. 63)

Segundo autores⁷², o MCMV, justificado para atender a imperativos econômicos e sociais, por um lado a criação de empregos no setor da construção e, por outro, a provisão de moradias; o programa vem corroborar a ampliação do mercado para o atendimento da demanda habitacional para população de baixa renda. Para Fix e Arantes (2009), se as "classes C e D" já haviam sido descobertas por quase todas as empresas nos últimos anos, mais ainda havia limites para efetivação desse mercado, os quais o pacote pretende, a princípio, superar por meio do apoio decisivo de fundos públicos e semipúblicos.

Segundo os autores, 97% do subsídio disponibilizado pelos recursos públicos da União e do FGTS são destinados a ofertas e produção direta por construtoras privadas, e apenas 3% a entidades sem fins lucrativos, como cooperativas e os movimentos sociais.

A habitação de interesse social, e suas variáveis, portanto, interage com uma série de fatores econômicos, sociais, e é garantida constitucionalmente como direito e condição de cidadania à população de quem dela necessita. Inúmeros desafios e obstáculos necessitam ser superados para concretização desse direito, principalmente quando relacionamos a questão habitacional como fruto de uma cadeia de fatos históricos que modelaram sua situação atual.

⁷² Pedro Arantes, Mariana Fix, Raquel Rolnick e Kasuo Nakano publicaram artigo no *Le Monde Diplomatique Brasil*, cf ARANTES; FIX, 2009; ROLNICK; NAKANO, 2009.

5. POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL OPERACIONALIZADA NO MUNICÍPIO DE LONDRINA – PR – A PRECARIIDADE HABITACIONAL, O DISCURSO OFICIAL E O SENTIDO ATRIBUÍDO PELO SUJEITO.

Para entendimento da gênese, crescimento e expansão de Londrina, situamos primeiramente o município no contexto do norte do Paraná. No contexto da formação social econômica e espacial do norte paranaense, foi criada Londrina como fruto de um projeto de colonização iniciado na década de 1920 pela Companhia de Terras do Norte do Paraná – CTNP.

Uma cidade que, a princípio, foi projetada para atender 20.000 habitantes, atualmente abriga mais de meio milhão, a sua rápida expansão urbana reflete a forma acelerada e desorganizada de crescimento da cidade, onde as relações econômicas se desenvolveram em detrimento das sociais, gerando ambiente urbano, onde se torna difícil a realização plena das atividades da sua população.

Nesse capítulo será examinada a Política de Habitação de Interesse Social de Londrina, demarcando desde sua fundação até os dias atuais, procurando demonstrar a produção habitacional de interesse social e seus principais reflexos no contexto urbano.

Ao longo dos anos de 1950 foi que o município apresentou a maior expansão econômica populacional e físico-territorial de sua recente história. Nesse contexto, Londrina ganhava maior dimensão, já cresciam os vazios urbanos, tornava mais acentuada a segregação urbana, maior parcela da população sujeitando-se a conquistar um lugar na periferia. Foi daí que surgiram as primeiras favelas da cidade.

A maior expansão da área urbana de Londrina desde a década de 1950 foi vinculada à construção dos vários conjuntos habitacionais populares localizados na porção norte da cidade, e a sua maioria implementada após 1975, distando esses cerca de 6 km e do centro da cidade. Assim, por décadas, demonstramos os projetos habitacionais implementados no município, como forma de enfrentar o déficit habitacional que persiste na atualidade.

Demonstramos, nesse contexto, os instrumentos do planejamento urbano, como Plano Diretor (1988) de Londrina, a lei de Uso e Ocupação do Solo, a Política

Municipal de Habitação. Na década de 2000, apresentamos os principais programas executados, dentre eles o Habitar Brasil/BID, PAR, FNHIS, PMCMV, sendo esses sempre na lógica da especulação imobiliária e da segregação socioespacial. Analisamos como os atuais empreendimentos fornecem a casa, mas a cidade não vem junto; exemplo disso é o Residencial Vista Bela, entregue em 2010.

Apontamos, por meio de dados de reportagens jornalísticas dos anos de 2014 e 2015, o processo de ocupações irregulares que persiste e se intensifica no município.

Em um segundo momento do capítulo, utilizaremos a Análise de Discurso (AD) para contrapor ou comparar o sentido dado ao Plano Local de Habitação de Interesse Social PLHIS, construído em 2011. A AD utiliza-se de alguns conceitos que procuramos destacar no documento, sendo eles: texto, discurso, produção do sentido, sujeito e ideologia, formação discursiva, formação ideológica.

A seguir, apresentamos e analisamos as histórias de vida dos sujeitos contemplados pelos programas habitacionais nos anos de 2000 a 2014 e que explicitam os processos de obliterações de vida.

5.1 A Gênese do Território: do Café à Cidade

Localizar Londrina no contexto geográfico do Estado do Paraná se faz necessário para entendermos um pouco da história, da formação dessa cidade.

Segundo Fresca (2007)⁷³, a década de 1920 marca um momento de grandes alterações para o entendimento do desenvolvimento brasileiro, que traz implicações para a compreensão da gênese de Londrina. Isso porque sua formação, bem como dos processos que permitiram a ocupação da maior parte das terras do norte do Paraná, foi no contexto de uma fase recessiva do desenvolvimento capitalista brasileiro e mundial, cujos marcos temporais se deram pela crise de 1929 e pela Revolução de 1930 no Brasil.

Nesse contexto, a região do Norte do Paraná foi ocupada principalmente por migrantes de Minas Gerais, e até o início do século XX, tinha predomínio na

⁷³ FRESCA, Tânia, M. *A área central de Londrina: uma análise geográfica*. Geografia - v. 16, n. 2, jul./dez. 2007 – Universidade Estadual de Londrina, Departamento de Geociências.

agricultura de subsistência. Segundo Wachowicz (1987), a ocupação e colonização do norte do Paraná iniciaram-se antes da província do Paraná, e isso por dois motivos segundo o mesmo autor:

Pelo caminho terrestre – fluvial do Tibagi-Paranapanema por iniciativa do barão de Antonina, com a finalidade de ligar o litoral Atlântico com a Província de Mato Grosso e pelo leste por iniciativa dos tropeiros e latifundiários mineiros que começaram a “possessar” a região. (WACHOWICZ, 1987, p. 6)

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

O desenvolvimento do norte do Paraná⁷⁴ foi resultante da implantação de um projeto capitalista de produção agrícola que, incentivando a cultura do café, foi responsável pela migração de um grande contingente de trabalhadores rurais para a região, seja como colonos empregados das grandes fazendas, seja como pequenos proprietários, por aquisição de lotes de terras vendidos pela CTNP⁷⁵.

⁷⁴ Como toda a nação brasileira, as terras paranaenses eram habitadas por nativos, antes de serem ocupadas pela civilização branca de origem portuguesa ou espanhola. Desde o descobrimento do Brasil, a região onde hoje se situa o Estado do Paraná era habitada por povos indígenas, provenientes do tronco mongoloide da Ásia. Tratava-se de uma população indígena pré-cabralina relativamente das mais densas, pertencentes às mais variadas tribos, em sua maioria a duas grandes famílias: tupi-guarani e gê-botocuda. A região norte do Paraná era povoada, principalmente, pelos Kaingang. (ALVES, 2002)

⁷⁵ Companhia de Terras Norte do Paraná – CTNP, responsável maior pela colonização do norte do Paraná, dividiu as terras em lotes grandes e pequenos, vendidos a colonos nacionais e estrangeiros interessados na cultura do café. A CTNP - Companhia de Terras Norte do Paraná, subsidiária da Paraná Plantations Ltda., com sede em Londres, adquiriu entre os anos de 1925 e 1927 uma área de 515.000 alqueires de terras e, em 1928, a Companhia Ferroviária São Paulo-Paraná, que ligava Cambará a Ourinhos. Lord Lovad esteve no Brasil como integrante da Missão Inglesa Montagu em 1924 e teve a incumbência de avaliar as terras do norte paranaense, pelas quais se interessou

Segundo Alves (2002), a colonização do norte do Paraná assumiu duas formas simultâneas, sendo a primeira a aquisição de terras por grandes proprietários, originando as grandes fazendas de café – assim migravam colonos para trabalhar no cultivo do café; e a segunda, as concessões de extensos lotes de terras do Estado às grandes companhias colonizadoras estrangeiras.

A região norte do Estado do Paraná se desenvolveu a partir do Ciclo do Café, e a cidade de Londrina foi criada para ser o centro das atividades comerciais dessa cultura. A população que migrou para Londrina, em busca de melhores condições de vida enfrentou muita dificuldade para sobreviver numa região ainda inexplorada, onde teve de improvisar condições de moradia, alimentação, meios de cultivo da terra, transporte e escoamento da produção.

Alves (2002) relata que, nos fins dos anos vinte e início dos anos trinta do século XX, a região onde se localiza a cidade de Londrina foi ocupada e explorada por várias empresas privadas, que adquiriram terras do Governo do Estado do Paraná por concessões de compra, com intuito aparente de colonizá-las, empreendendo a fixação de pequenos agricultores.

Segundo Alves (2002), da Inglaterra veio o capital para aquisição de terras, e para a implantação da ferrovia, máquinas, vagões, dormentes e locomotivas. O grupo inglês, detendo o monopólio da sua área territorial, organizou o projeto imobiliário, integrando campos e cidades, através da ferrovia e de estradas. Sua ocupação intensa e dirigida deu-se por meio de um grande empreendimento imobiliário de capital inglês.

Destacamos aqui a ideia dos territórios-rede, que, segundo Haesbaert (1997, p. 94), sugere o seguinte entendimento para a relação entre rede e território:

[...] o território sempre foi constituído de redes. Poderíamos mesmo afirmar que elas passaram de elemento constituinte, na territorialidade mais tradicional e fechada, a elemento constituidor, malha cada vez mais globalizante dentro da qual os territórios podem se tornar meros pontos, ou seja, momentos ou parcelas elementares da rede. Muitos territórios têm o controle e a identidade internos garantidos por redes hierárquicas (geralmente com o papel de dominação) ou complementares (muitas vezes 'de solidariedade'). E

particularmente, fundando a Cia. de Terras Norte do Paraná, que adquiriu mais de 500 mil alqueires de terras devolutas do Estado do Paraná (Idem).

vice-versa: territórios podem servir como patamar para articulação de redes que cooptem, hierarquicamente, outros territórios. O que distingue uma dinâmica da outra é fundamentalmente a extroversão e a introversão dominante em cada processo constituidor ou, em outras palavras, o domínio de dinâmicas centrífugas ou centrípetas.

No raciocínio do autor duas possibilidades podem ser depreendidas, sendo a primeira que aponta uma mudança na natureza da relação entre redes e territórios, já que as primeiras não estariam mais reduzidas apenas à condição de componente do território, passando a exercer um papel importante na construção dos territórios; e a segunda, destacando uma relação de reciprocidade, na medida em que concebe também o território como elemento que compõe e permite articular redes.

Isso nos remete à discussão da ideia de cidades planejadas que se desenvolviam na Europa, a qual se fundamentava num discurso que enfocava as relações entre cidade e campo de maneira nova e apresentava um modelo de estruturação espacial do território que apontava para uma situação de equilíbrio nessa relação como uma resposta teórica⁷⁶ dos problemas advindos do processo de urbanização acelerada e suas consequências, produto das transformações no modo de produção capitalista, com a possibilidade de organização do território de forma a corrigir o problema da densidade exagerada das primeiras cidades industriais, estabelecendo uma situação que canalizasse de maneira desejável os afluxos de população rural. Pela observação da topografia e da rede fluvial, sobre a qual se estenderia a rede de cidades, bem como pela ponderação cuidadosa na maneira de penetrar no local, ele conclui que a colonização ocorreu segundo um projeto de espacialização predeterminado. O estabelecimento de rede de cidades principais ao longo das vias de comunicação, à distância mais ou menos constante uma das outras, a par da distribuição de patrimônios ao redor desses núcleos maiores, faz parte de um projeto de apropriação do espaço natural que prevê definida relação entre o urbano e o rural.

Barnabé (1989, p. 44-52) considera que a Companhia de Terras Norte do Paraná adotou diretrizes bem definidas. As cidades destinadas a se tornarem núcleos econômicos de maior importância seriam demarcadas de cem em cem quilômetros,

⁷⁶ O autor defende a tese da construção da cidade-jardim, na qual a sociedade humana e a beleza da natureza são compatíveis e podem ser desfrutadas juntas... o campo e a cidade devem estar casados e desta união ditosa nascerá uma nova esperança, uma nova vida, uma nova civilização.

aproximadamente. Entre essas, distanciados de 10 a 15 km um do outro, seriam fundados os patrimônios, centros comerciais e abastecedores intermediários.

No período dos anos trinta, o norte do Paraná constituiu-se uma região caracterizada, em primeiro lugar, pela vinculação ao polo dinâmico do capitalismo nacional e internacional sediado em São Paulo e Londres. A dimensão política da região foi construída a partir da existência de uma comunhão de interesses existentes entre a CTNP e o Governo do Estado do Paraná, o que garantiu o monopólio político no município de Londrina. Esse monopólio garantiu também a implantação de uma determinada organização espacial rural e urbana, elaborada pelos técnicos da CTNP, cujos pressupostos eram dados pelas noções de ordem e progresso no presente e no futuro expressados pela ideia de um plano nacional de colonização.

Londrina iniciou em 1929⁷⁷ como primeiro posto avançado para comercialização dos lotes. A partir daí o município manteve um crescimento constante, consolidando como ponto de referência do norte do Paraná.

A crise de superprodução e subconsumo ocorrida em 1929 expôs de maneira dramática os limites de reprodução ampliada do capital e sua incapacidade de manutenção e/ou elevação das taxas de lucro médio dentro dos termos e normas então vigentes na sociedade capitalista. Assim, evidenciou a necessidade de adoção de novas medidas capazes de promover a recuperação das taxas de lucro em declínio.

A cidade de Londrina desenvolveu-se sob um processo de colonização planejado por investidores ingleses que adquiriram a concessão da estrada de ferro, além de grandes áreas de terras férteis, a fim de loteá-las e revendê-las; o governo do Estado, que colocou à venda as terras devolutas com o propósito de desenvolver o norte do Paraná; grandes proprietários de terras provenientes dos estados de São Paulo e Minas Gerais, interessados em expandir a cultura do café e do algodão; e

⁷⁷ Fundada em 1929, Londrina, “a Pequena Londres” foi elevada a município por decreto estadual de 3 de dezembro de 1934 e instalada no dia 10 do mesmo mês e ano. Pelo decreto n.º 6.213 de 18 de janeiro de 1938, foi criada a comarca de Londrina, dando-se a instalação a 27 do mesmo mês e ano. A escolha do nome *sonoro, eufônico, sugestivo e adequado*, segundo PUPO⁷⁷, *deu-se em virtude de ser uma cidade filha de Londres, onde sob orientação de Lord Lovad se elaboraram planos de colonização das terras da grande empresa* (ALVES, 2002).

pequenos proprietários nacionais e estrangeiros atraídos pelas propagandas da venda dos lotes pela Companhia de Terras Norte do Paraná⁷⁸.

Como parte integrante do empreendimento levado a cabo pela Companhia de Terras Norte do Paraná, segundo Fresca (2000), era fundamental para o sucesso do loteamento rural a presença de um núcleo urbano que garantisse condições mínimas aos pequenos proprietários rurais em termos de coleta, beneficiamento e transporte da produção, oferta de bens e serviços de atendimento às demandas básicas da população rural. Para tanto foi criada uma planta urbana previamente elaborada, constituída por cerca de 250 quadras de aproximadamente 10.000m² cada. A cidade foi implantada para abrigar 20.000 habitantes.

Pode-se perceber que o primeiro planejamento realizado para a cidade foi o desenho original da sua malha urbana. Em 1932, Alexandre Rasgulaeff, desenhista, diz que a cidade foi mal projetada, mas não por sua culpa, e sim pelas ordens superiores da empresa colonizadora, referindo-se às larguras das vias, que tiveram significativas reduções.

Para Linardi (1995, p.129), o projeto urbanístico de Londrina definia certa especialização das áreas, manifestando-se concomitantemente a sua criação, as primeiras evidências de segregação urbana. Para o autor, ao serem implantados o plano e a venda, foi estabelecida uma distinção de valores, gerando uma distinção de usos e padrões que, para Muller (1956, p. 89), ressaltava as diferentes áreas ocupadas pelo comércio atacadista, residencial; esse zoneamento, segundo ele, foi indiretamente orientado pela Companhia de Terras do Norte do Paraná, devido à diferença de preços.

Na década de 1930, a cidade estava em construção, desmatamentos em cursos, ruas sendo abertas, casas sendo construídas, rapidamente sobrepujou seu plano inicial, mediante a dinâmica da pequena produção mercantil, muito embora liderada pelo café e os negócios com as terras.

⁷⁸ A CTNP adquiriu do Governo do Estado, terras devolutas a baixo preço, 20 mil réis por alqueire paulista de 24.200 metros quadrados, fato justificado pela falta de vias de acesso na região. Além disso, segundo Netto (1993, p. 83), *na área existiam muitos posseiros, grileiros e safristas, portadores de títulos inválidos, que se viram transformados em invasores*. Para garantir o absoluto direito à propriedade, a CTNP teria comprado novamente esses títulos, tendo pago duas vezes pela mesma terra.

Em 1934, passou à condição de sede municipal na hierarquia administrativa do Paraná e da chegada da ferrovia em 1935, rapidamente a cidade foi expandida. Segundo Prandini (1952), os lotes eram muito valorizados, mas, por outro lado, começaram a ser vendidas pequenas datas para construção, muitas delas cobertas pela lavoura cafeeira, que, segundo o autor, foram se construindo em vilas. Esses são os primeiros registros da população de menor poder aquisitivo, sendo obrigados a residir fora da cidade.

Segundo Prandini (1952, p. 66), em 1936 foi criada a primeira vila, a Agari, e a Vila Casoni⁷⁹, em 1939. A partir de então se sucederam vários novos loteamentos, quase todos ao norte e a leste da cidade.

Alves (2002) destacou que, em quatro anos, após a CTNP ter iniciado seus trabalhos, a cidade de Londrina contava com 300 prédios e 1.600 habitantes, e a partir de sete anos de formação a cidade contava com 2.400 prédios e 13.000 habitantes.

Prandini (1952) diz que a expansão ocorria de modo rápido e desordenado, já que não seguia as linhas originais de plano, e tão intensa se tornava a comercialização de novos lotes e a criação de vilas, que o poder público local proibiu, em 1948, novos loteamentos nas adjacências da cidade. Em 1949 a cidade se apresentava com 6.000 prédios e 35.000 habitantes.

Nesse período, destacamos a criação da Sociedade dos Amigos de Londrina, criada em 1946 (SAL)⁸⁰, entidade sem fins lucrativos, formada pela elite cultural e econômica londrinense, composta por profissionais liberais, comerciantes, funcionários e, principalmente, fazendeiros, que se denominavam sem compromissos partidários (Oura, 2006). Segundo o autor, esse grupo comandava a maioria dos empreendimentos executados em Londrina, e tinha como objetivo a promoção de ações para acelerar o processo de desenvolvimento da cidade,

⁷⁹ Originalmente projetada para ser uma granja, a gleba deu espaço ao bairro, transformando-se em loteamento, e mantém a arquitetura dos anos 30 e 40. A Vila Casoni é um dos bairros mais antigos de Londrina.

⁸⁰ Era composta por 136 sócios na sua fundação, e durou 15 anos (OURA, 2006). A SAL estava dividida em quatro comissões temáticas (de melhoramentos urbanos, de assistência social, de cultura e de educação). Oura (2006) assimila ainda que essa entidade influenciou na eleição do candidato a prefeito, que se propôs ser mais um administrador, sem a influência de partidos de coligação que o elegeu. Em 1947, foram eleitos vários vereadores, associados da SAL, juntamente com Hugo Cabral para a prefeitura do município.

sobretudo na área de obras, de infraestrutura e de urbanismo. Percebe-se aqui a primeira relação monopolista da cidade, a elite local se unindo para influenciar os planos urbanísticos e, conseqüentemente, deter o controle do espaço urbano londrinense.

Segundo Correa, a legislação garante à municipalidade muitos poderes sobre o espaço urbano, poderes que advêm de uma longa tradição reforçada pelo fato de que, numa economia cada vez mais monopolista, os setores fundiário e imobiliário, menos concentrados, constituem-se em fértil campo de atuação para as elites locais. (CORREA, 2005 p. 26)

Segundo Fresca (2002), ao longo dos anos de 1950 foi que o município apresentou a maior expansão econômica populacional e físico-territorial de sua recente história.

Cabe destacar aqui que, em 1951, foi criado pela lei o primeiro Plano Urbanístico⁸¹ da cidade de Londrina, que buscava regulamentar e ordenar o crescimento da cidade, e teve a função de proporcionar a modernização e o embelezamento, ao determinar, em seus artigos, normas para o arruamento, estética das construções e as fachadas comerciais e industriais (CANDOTTI, 1997).

Destacamos aqui as origens dessa primeira legislação urbana de Londrina. Podemos observar que a cidade adota o urbanismo segmentado, o qual a elite dirigente o coordena, baseado nos princípios do urbanismo paulistano, que, por sua vez, teve como origem o *zoning* americano⁸². Há uma reprodução e, conseqüentemente, uma atualização na elaboração das leis.

⁸¹ A SAL incentivou, no início da década de 1950, o contrato de Prestes Maia para elaborar o plano urbanístico da cidade. Prestes Maia, ex-prefeito da cidade de São Paulo (interventor do Estado Novo), atendendo à premência de seu correligionário (UDN), entregou no mesmo ano o plano que continha um plano viário e um anteprojeto da legislação urbana sobre o loteamento, o arruamento e o zoneamento (OURA, 2006). A cidade tem tradicionalmente a influência do poder público sobre diversos aspectos, entre eles, o planejamento urbano. Na afirmação de Oura (2006), o prefeito, ainda em exercício Hugo Cabral conseguiu, com o apoio da SAL, eleger seu sucessor, Milton Ribeiro de Menezes, e aprovar a legislação urbana em 07/12/1952, conhecida como Lei n.º 133/51.

⁸² Os efeitos da prática do *zoning* americano a partir da primeira lei geral aprovada em 1916, em Nova York, são discutidos em vários trabalhos publicados nos anos de 1920 1930 e 1940 nos Estados Unidos por urbanistas preocupados com a questão da habitação social, entre os quais Charles Harris Whitaker, Werner Hegemann. Esses estudos partem principalmente dos arquitetos vinculados à Regional Planning Association off América (RPAA), que avaliam o *zoning* desenvolvido nos Estados Unidos como instrumento de especulação que tende apenas a confirmar e elevar os valores imobiliários, como também a incentivar as dinâmicas de mercado nas áreas congestionadas,

Fresca (2002) destaca aspectos que representaram e levaram os fortes investimentos econômicos em Londrina, sendo a expansão das atividades do setor secundário e do setor terciário vinculada também à forte retomada da produção e da exportação do café no Pós-Segunda Guerra Mundial.

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

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

Prandini (1952) afirmava que, em 1952, cerca de 30% da área urbana de Londrina eram vazios, pois seus preços eram mais elevados.

É nesse contexto que surgem as primeiras favelas de Londrina, segundo estudos do IPPUL (1996). No entanto, não houve políticas públicas no sentido de tratar de forma adequada a questão da moradia.

Segundo Martins (2007), havia quatro áreas ocupadas por favelas⁸³ em Londrina, compostas pela população rural advindas de outras cidades do Paraná e de outros estados.

O desenvolvimento econômico dessa época aconteceu em todo o país e foi acompanhado de uma grande migração para a qual as cidades não estavam preparadas. O acelerado processo de urbanização não ocorreu somente em Londrina, mas no entorno de Curitiba, Maringá, Cascavel e Foz do Iguaçu.

Migrantes oriundos dos campos ou de pequenos municípios deixaram seu modo de vida tipicamente agrário ou peculiar de

alimentando processos inflacionários. Planejamento e Zoneamento- 1942-1972 – Sarah Feldmam, p. 116.

⁸³ Favelas: Pito Acesso, Vila do Grilo, Vila Esperança e Caixa Econômica / Nossa Senhora da Paz.

pequenas vilas para se somarem aos habitantes urbanos na acirrada disputa ao trabalho, bens e serviços, ao acesso ao solo e à cidade. Se nas cidades as contradições sociais já se faziam presentes, a urbanização, em tal intensidade, ampliou as malhas construídas, fazendo surgir novos loteamentos, diversificando os bairros existentes, verticalizando edifícios e agudizando os conflitos e a segregação socioespacial ao criar áreas servidas e equipadas, ao lado de favelas e periferias carentes. (MOURA, 2004, p. 36)

Na cidade de Londrina, assim como nos outros municípios citados, o processo de ocupação seguiu a lógica da mercantilização da terra e da moradia, abrindo espaço para o mercado informal da habitação.

A década de 1960 é marcada pela construção do Lago Igapó⁸⁴, pela construção de conjuntos habitacionais no norte da cidade, pela introdução da lei de zoneamento, entre outras. A área de expansão da frente pioneira significava incorporação de novas terras à produção agropecuária, forte crescimento demográfico vinculado à chegada de novos habitantes, forte produção cafeeira apoiada numa estrutura dimensional de pequenos estabelecimentos rurais, e predomínio da força de trabalho familiar.

Figura 3 – Imagens do Lago Igapó em Londrina.



Fonte: www.londrina.pr.gov.br/images/stories/turismo/pontos_turistico

⁸⁴ Lago Igapó, na língua tupi, significa transvazamento de rios. O Lago foi projetado em 1957, na gestão de Antonio F. Sobrinho, como uma solução para o problema da drenagem do ribeirão Cambezinho, dificultada por uma barragem natural de pedra. O Igapó foi inaugurado em 10 de dezembro de 1959, dia do Jubileu de Prata de Londrina, juntamente com a estação de saneamento. Na década de 1970, o governo chegou a dar incentivos para famílias pobres ocuparem a região Sul, perto do lago 2. Muita gente que veio do campo foi morar naquela área e havia, inclusive, ocupações irregulares no local. http://www.londrina.pr.gov.br/images/stories/turismo/pontos_turisticos/

Tabela 1 – Evolução da população de Londrina – 1940-1960

EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO RESIDENTE DO MUNICÍPIO DE LONDRINA						
Censos	População Urbana		População Rural		População Total	
	N. Absolutos	%	N. Absolutos	%	N. Absolutos	%
1940	1.175	36,90	19.103	63,09	30.278	100,00
1950	34.230	47,93	37.182	52,07	71.412	100,00
1960	77.382	57,40	57.439	42,60	134.821	100,00

Fonte: Perfil, 2014.

Segundo Linardi (1995,p.213), a partir de então, a cidade acentuou seu papel de grande receptora de migrantes expulsos do campo, sendo uma das características a espantosa expansão da periferia superando o momento anterior. Para o autor, essa expansão não correspondia às necessidades reais da cidade; refletia a lógica dos interesses da especulação imobiliária que tinham na venda de lotes grande fonte de rendimentos.

Nessa década há registros de mais três favelas⁸⁸, localizando-se uma delas na área central da cidade, sendo a ordenação de sua ocupação pela população que assim chegava à cidade, proveniente tanto da zona rural como urbana, que via em Londrina a imagem de uma cidade de progresso.

Figura 5 – Favela “Esperança” Oliveira Rocha - 1965

Fonte: PLHIS, 2011

⁸⁸ Cantinho do Céu/ Jardim Paulista, Vila Ricardo/ Moinho de Trigo, Vila Marizia.

Já em 1963 foi estabelecida a lei de zoneamento⁸⁹, que detalhava a divisão da cidade em zonas diversas, comércio local, regional, residencial individual, coletiva e zona industrial que, de acordo com Oura (2006), era bastante simplificada em relação à lei anterior 133/51.

Essa inversão acarretou problemas relacionados à habitação, e foi então que no Governo Militar criou o BNH – Banco Nacional de Habitação e o SFH – Sistema Financeiro da Habitação, sistema esse estruturado por agentes em cada Estado e nos municípios (BORTOLOTTI, 2007). No Estado do Paraná foi criada a COHAPAR – Companhia de Habitação do Paraná, para atender à questão habitacional do Estado. Na esfera municipal foi criada a COHAB – Companhia de Habitação, para atender os municípios que fossem interessados em desenvolver políticas habitacionais e a construção de casas. Foi então que em Londrina a COHAB-LD foi criada⁹⁰ (BORTOLOTTI, 2007).

No final da década de 1960, tivemos a apresentação de um grande Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU⁹¹ (1968) (nota de rodapé), para a cidade de Londrina. A elaboração deste plano teve início no ano de 1965, pela iniciativa do governo estadual e local, por meio do Departamento de Assistência Técnica aos Municípios – DATM e da Comissão de Desenvolvimento Municipal – CODEM.

⁸⁹ Em 1963, surge a primeira lei de zoneamento de Londrina, denominada Lei n.º 788/63. A Lei n.º 788/63 dividiu a cidade nas seguintes zonas: Zona de Comércio Principal (ZCP); Zona de Comércio Regional (ZCR); Zona de Comércio Local (ZCL); Zona Residencial Coletiva Um (ZRC-1); Zona Residencial Coletiva Dois (ZRC-2); Zona Residencial Individual Um (ZRI-1); Zona Residencial Individual Dois (ZRI-2); Zona Industrial (ZI).

⁹⁰ COHAB/LD, criada pela Lei Municipal nº 1.008, de 26 de agosto de 1965, de acordo com as diretrizes e normas da Lei Federal nº 4.380 de 21 de agosto de 1964.

⁹¹ O PDDU de Londrina foi elaborado a partir de três etapas, sendo elas: a primeira, o levantamento das condições socioeconômicas e urbanística de Londrina, a cargo de uma equipe formada pela própria CODEM; a segunda foi a seleção de um plano preliminar com a entrega dos resultados da 1ª fase apresentada por empresas e arquitetos e o julgamento da melhor proposta urbanística; e a terceira, a elaboração e continuidade do Plano Diretor por uma estrutura local (equipe técnica da Prefeitura) orientada pela empresa vencedora. (BORTOLOTTI, 2007, p.111). A primeira fase da elaboração do PDDU de Londrina foi apresentada em setembro de 1966, ficando conhecida como “Londrina a Situação 66”. Este documento enfatizou os problemas relacionados ao crescimento urbano da cidade, a partir da indicação feita pelos habitantes quando da análise e do diagnóstico dos setores mais problemáticos da cidade (LONDRINA, 1966). Em 1967 ocorreu a seleção da empresa que elaboraria o PDDU por meio de um concurso em nível nacional. A empresa vencedora foi a ASPLAN – Assessoria de Planejamento, com sede em São Paulo, tendo em seu quadro de funcionários e colaboradores, profissionais de diversas áreas que eram referência no planejamento urbano das metrópoles paulista e carioca.

A primeira etapa do Plano, segundo Bortolotti (2007), ficou conhecida como “Londrina: A situação de 66”, por este ter sido concluído em 1966. Nesse documento, destacaram-se a tendência de conurbação de Londrina em relação a Cambé, e a ocupação ao longo da BR-369 até a cidade de Ibitiporã. No plano, abordou-se rapidamente a paisagem urbana de Londrina:

A cidade, caracterizada pelas residências em sua periferia, modifica subitamente o seu perfil na parte central, onde a concentração de prédios altos, no entorno de suas áreas topograficamente mais elevadas identifica a paisagem urbana de Londrina. Essa concentração, em nada difere da que ocorre em outras cidades (...). Algumas características, contudo, acentuam uma tendência para a formação de uma paisagem típica: é o traçado de sua via principal, avenida Paraná, margeando o espigão que delimita seu centro, espécie de plataforma inclinada onde se situam a praça principal, a catedral e toda a grande concentração urbana de Londrina. (LONDRINA, 1966, p. 171)

O plano⁹² complementa que essas características permitem estabelecer uma paisagem urbana própria, “que deveria levar em conta o perfil típico de Londrina, formando uma espécie de envoltório hiperbólico que delimitasse as visuais no

⁹² Deste modo, deliberaram-se as tendências dos primeiros usos do solo ao longo do sistema viário da cidade. Enfatizando que a lei de zoneamento foi a única aprovada pelo Executivo/Legislativo municipal, após sancionar a Lei 1.444 que instituiu o Plano Diretor. Essa medida proporcionou que o PDDU de 1968 definisse as áreas de zoneamento urbano de Londrina, promovendo, em linhas gerais, uma proposta de macrozoneamento, estabelecendo zonas residenciais, industriais e comerciais. Assim, as indústrias foram alocadas em áreas periféricas ao norte da cidade, nas imediações da BR-369, abandonando as localizações da área central. Quanto às zonas residenciais, o plano perpetuou a segregação socioespacial, sustentando as áreas populares à periferia e, em contraproposta, privilegiando as áreas destinadas à população de médio e alto poder aquisitivo aos espaços com melhores equipamentos urbanos. Portanto, as áreas do zoneamento industrial foram definidas ao norte do centro, garantindo a algumas áreas da vizinhança do zoneamento operarem como amplo entreposto atacadista de comercialização de mercadorias devido às funções regionais e agrícolas da cidade. Atualmente, aquele espaço urbano suporta uma vasta quantidade de indústrias leves, bem como um grande ajuntamento de loteamentos e conjuntos habitacionais destinados a uma parcela da população de menor poder aquisitivo. Com relação ao zoneamento comercial, o plano selecionou a área central como a fundamental e mais importante zona de Londrina. Porém, devido ao crescimento demográfico e à expansão urbana deflagrados, estabeleceram três tipos de zonas comerciais para a cidade, além da área central. Assim, duas zonas foram reservadas ao comércio, atacadista e geral; uma localizada no perímetro da área central e outra situada nos limites da área urbana, coincidindo com a rodovia BR-369. Outra zona comercial destinou-se ao comércio local, situadas nos bairros residenciais. (LONDRINA, 1968) [...] Os comércios que relevam alto grau de transportes, alimentando e alimentados pelo comércio regional [...] foram alocados ao Norte do Centro da cidade e nas proximidades da principal via da região, a Mello Peixoto (BR-369), hoje também conhecida como avenida Brasília. Aqueles comércios influenciaram-se também pela presença da ferrovia da Rede Ferroviária Federal S/A, linha de transporte que, na época, era importantíssima para a definição dos posicionamentos urbanos daquelas atividades regionais (ALBUQUERQUE, 2005, p. 25-26).

sentido do centro” (LONDRINA, 1966, p. 171), restringindo-se a não ultrapassagem desses limites. Do lado oposto, ou no sentido inverso, o limite seria o Lago Igapó, para que “o lago venha a se integrar à cidade não somente sob o ponto de vista da ocupação, mas também visualmente” (LONDRINA, 1966, p. 172). Esses limites, estabelecidos pelo planejamento do poder público, delinea onde se pode construir verticalmente.

Segundo Lefebvre (1973), “(...) o espaço é cada vez mais o meio e a parada duma estratégia cada vez mais consciente e pérfida, que o hierarquiza (...) em zonas mais ou menos favorecidas, destinadas, umas, a um grande futuro (...) urbano e, outras, pelo contrário, voltadas ao declínio” (LEFEBVRE, 1973, p. 100).

Nesta década, verifica-se que o projeto de lei de zoneamento⁹³, estipulado pelo plano diretor, foi implementado, em 1969, como único resultado realmente aplicável do respectivo plano. Segundo Oura (2006), essa lei entrou em vigor na tentativa de imprimir uma diferencial funcional bem caracterizada e um critério rígido de aproveitamento dos lotes. O autor aponta que “com a lógica do novo agente atuando no mercado, “o incorporador”, a alteração da lei baseou-se numa articulação com o mercado imobiliário e seguiu sua lógica de maximizar lucros” (OURA, 2006, p. 88).

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

Segundo Bolaffi (1982, p. 54), ao delegar para a iniciativa privada as decisões sobre a localização e a construção das habitações que financia, o BNH tem consentido na cadeia de negociatas inescrupulosas. Ainda segundo ele, isso se inicia com a utilização de terrenos inadequados e mal localizados e prossegue na construção de edificações imprestáveis e ainda na venda de casa a quem não pode pagá-la, por preços frequentemente superiores ao valor de mercado.

⁹³ Essa lei vigorou como nova Lei de Zoneamento n.º 1.635/69, aprovada em 30/12/1969.

Maricato (2009, p. 138) afirma que foi no regime militar que a atividade de planejamento urbano mais se desenvolveu no país, sendo um período de abundante reflexão e produção de trabalhos. Apesar disso, foi neste mesmo momento, de grande fertilidade acadêmica, que se deu o maior crescimento das grandes cidades brasileiras fora dos marcos da cidade legal. A ausência de uma oferta significativa de moradia subsidiada levou o trabalhador urbano a comprar ou ocupar terrenos irregulares, na periferia distante, em áreas de risco ou de proteção ambiental.

Em Londrina não foi diferente, demonstramos acima com a criação da SAL, a primeira lei de zoneamento, e com a elaboração do PDDU (1996) foram incorporando a preocupação com o crescimento da cidade.

A década de 1970, sob a vigência dessa lei, apresentou significativo processo de desenvolvimento urbano. Houve forte crescimento da população total e urbana, oriunda do intenso processo de êxodo rural; segundo Perfil (2000), a população era de 228.101 habitantes e representava 71,69% da população urbana. Por parte do poder público, houve a expansão da infraestrutura, bem como a construção dos primeiros conjuntos habitacionais com recursos do BNH.

Tabela 2 – População residente no município de Londrina no censo de 1970.

EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO RESIDENTE DO MUNICÍPIO DE LONDRINA 1970						
Censo	População Urbana		População Rural		População Total	
	N. Absolutos	%	N. Absolutos	%	N. Absolutos	%
1970	163.528	71,69	64.573	28,31	228.101	100,00

Fonte: Perfil, 2014

Dores (2005) destaca que, nessa década, as moradias irregulares, principalmente a favela, passaram a se constituir em um elemento de preocupação para a administração pública, dado o valor que os terrenos ocupados adquiriram no mercado imobiliário, diante do crescimento da cidade. Deixando de lado as razões de seu surgimento, que evidenciam as contradições do sistema capitalista, as favelas passam a ser vistas, então, como *disfunção do sistema*, devendo assim ser erradicadas (IPPUL, 1996). Conforme a autora, nota-se no discurso oficial certa escamoteação do caráter conflituoso representado pelas favelas, embora o objetivo a ser atingido pelo poder público acabe sendo revelado – *erradicação*.

Surge, então, a construção dos primeiros conjuntos habitacionais de Londrina pela COHAB/LD, distando mais de 6 km do centro da cidade. Castelnou (2002)

coloca que a ocupação da Região Norte de Londrina durou até o momento em que se compensava, espalhando-se, depois, por todo o espaço urbano. A distância em relação ao centro gerou a especulação imobiliária. A cidade ficou caracterizada nessa década pelo crescimento desordenado.

Tabela 3 – Empreendimentos habitacionais entregues na década de 1970.

ANO DE ENTREGA	NÚMERO DE UNIDADES	CONJUNTO HABITACIONAL	REGIÃO	METRAGEM (M ²)
1970	132	Vitória Régia	Leste	42,62
1971	90	Conjunto das Flores	Sul	35,75
1971	139	Charrua	Norte	--
1971	34	Barravento	Leste	30,00
1972	116	Pindorama I	Leste	29,74
1973	105	São Pedro	Leste	42,35
1973	141	Jerumenha	Sul	37,95
1973	65	Gávea	Oeste	42,35
1976	53	Pindorama II	Leste	29,74
1976	92	Marumbi	Oeste	40,66
1976	75	Presidente	Oeste	40,66

Fonte: Perfil, 2014 / COHAB/LD

A população que chegava a Londrina acabou sendo, em alguns casos, levadas pelo Estado a conjuntos habitacionais que foram construídos como parte do processo de desfavelização, adotado pela COHAB/LD em sua primeira fase; no entanto, não foram suficientes em decorrência da demanda crescente dessa população. Logo a seguir, para ter acesso a uma casa de um conjunto habitacional, deveria ser comprovada renda de três salários mínimos, medida essa totalmente excludente.

Alves (1991) destaca que os conjuntos habitacionais inserem-se, num primeiro momento, durante a década de 1970, numa política de erradicação das favelas na cidade de Londrina, bem como de amenização do problema habitacional de grande parcela da população carente.

Nessa década, já se espalha o número de favelas em toda a cidade – no total mais de dezessete – e, nesse momento, segundo IPPUL (1996), a sua formação era composta por população rural e urbana do próprio município, ou seja, havia uma migração intraurbana.

Enquanto a cidade contava com expressivos prédios modernos, parte da população morava em péssimas condições. Segundo Batista (1983), a cidade retratava as contradições e mesmo assim nada foi feito para melhorar a qualidade

de vida dessa população, pois não constava nas prioridades do Estado, nem das classes mais privilegiadas.

Nesse crescente processo de urbanização presenciado nas cidades de porte médio e/ou médias, principalmente as aglomerações subnormais, desprovidas de serviços urbanos e infraestrutura básica, emergiram de maneira avassaladora. Assim, as formas de moradia precárias surgem como alternativas a essa parcela da população desempregada, como também no caso de migrantes (provenientes tanto do meio urbano quanto rural), que buscam nas cidades maiores, ou que apresentam perspectivas de crescimento, melhores condições de emprego e moradia. As aglomerações subnormais acabam, dessa forma, perpetuando as desigualdades sociais no espaço intraurbano (PNH, 2004, p. 20).

Segundo COHAB-LD (2002), frente a essa situação, cria-se neste período, no município, alguns programas que objetivam o enfrentamento da erradicação, seja *urbanizando* as favelas através da regularização das áreas onde estas se encontram e instalando a infraestrutura necessária, seja deslocando o problema, isto é, transferindo as famílias para outra área, nos casos em que essas não apresentam condições aptas para a regularização, constituindo os chamados conjuntos habitacionais (década de 1970).

O Poder Público local (município) busca simultaneamente neutralizar os problemas decorrentes da presença de favelas para o restante da cidade e suprir as necessidades dos moradores das favelas com o mínimo de organização (abertura de ruas e divisão dos lotes), implantando infraestrutura básica (água e luz) no mesmo local da ocupação e/ou em outra área, dependendo da situação de legalidade da terra (propriedade). Esse processo envolve a regularização do terreno onde estão localizadas as favelas, ou a remoção das famílias que se encontram em situação de risco, para outras áreas da cidade – os assentamentos urbanos. Áreas estas também pertencentes ao poder público, neste caso, a COHAB-LD (IPPUL – 2001).

Foi então que os conjuntos habitacionais do município foram construídos com recursos do BNH, localizados na zona norte de Londrina, sendo essa uma estratégia do poder público para resolver o problema da moradia, demarcada pela construção de núcleos gigantescos, compostos por grandes unidades habitacionais e todos na região Norte, conforme tabela 4 demonstra.

Tabela 4 – Empreendimentos habitacionais em Londrina na década de 1970.

ANO DE ENTREGA	NÚMERO DE UNIDADES	CONJUNTO HABITACIONAL	REGIÃO	METRAGEM (M²)
1978	740	Milton Gavetti	Norte	34,74
1978	1000	Aquiles Stenguel	Norte	34,36
1978	817	Semiramis	Norte	34,36
1978	287	Chefe Newton Guimaraes	Norte	32,61
1978	549	Ruy Virmond Carnascialli	Norte	34,74
1979	1430	Parigot de Souza I, II e III	Norte	34,34
1979	814	João Paz	Norte	34,37
1979	1000	Vivi Xavier	Norte	--

Fonte: Perfil, 2014 / COHAB/LD.

Percebemos claramente por meio desses dados a demanda por habitação e um direcionamento da expansão que foi em sentido norte da cidade. Tal direcionamento, segundo Alves (1991), não se deu em razão da falta de áreas para edificação ou implantação de conjuntos habitacionais e loteamentos, mas uma estratégia específica do poder público local em localizar os conjuntos habitacionais naquela área, bastante distante do centro da cidade e com enormes áreas vazias entre os conjuntos e a então malha urbana. Os vazios urbanos que passaram a existir entre a malha urbana e a área de localização desses conjuntos passaram a ser fortemente valorizados, contribuindo ainda mais para a especulação imobiliária e interesses privados.

Para a autora, no período entre 1970 e 1980, os interesses dos agentes imobiliários estavam direcionados para outras regiões da cidade, principalmente a zona sul. Com isso a área escolhida para abrigar os conjuntos habitacionais foram as que se localizavam na zona norte do município e a razão é dita pelo próprio prefeito⁹⁴ à época da construção.

⁹⁴ Antônio Belinati, em entrevista concedida a Alves em dezembro de 1989. Nas palavras do ex-prefeito: Foi escolhida a zona norte de Londrina para construir os conjuntos, primeiro porque tinha uma área boa e disponível, e o preço do terreno também era muito mais barato. [...] um projeto habitacional tem o custo do terreno, o custo da construção, soma tudo, divide para o cidadão pagarem 10,15, 20 no máximo 25 anos. [...] A zona norte era o preço mais barato [...] (ALVES, 1991, p. 94-95).

A primeira favela a ser urbanizada ocorreu nessa década, no ano de 1979, sendo ela a Nossa Senhora da Paz, da região oeste do município, tendo sido construído o Conjunto Paranoá com 280 unidades.

A década de 1980 foi caracterizada pelo intenso desenvolvimento londrinense, tanto no que tange à expansão físico-territorial, quanto na construção civil, com destaque para o processo de verticalização, sendo a fase que se representou o maior número de edifícios populares construídos em Londrina.

Mais uma vez se percebe a atuação do Estado como organizador do espaço, pois entraram em cena o sistema de condomínios a preço de custo. A forte atuação do Estado, não na esfera da elaboração da lei, mas na produção do espaço, direta ou indiretamente, por meio da construção de conjuntos habitacionais verticais, é o que destacamos na tabela 5, onde a COHAB/LD (Companhia de Habitação de Londrina) oferece à população mais uma modalidade de empreendimentos. Nessa época, em Londrina houve outros institutos, como o INOCOOP-PR (Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais do Paraná), IPE (Instituto de Previdência do Estado), CAAPSML (Caixa de Aposentadoria e Previdência da Prefeitura Municipal de Londrina) e COHABAN (Cooperativa Habitacional Bandeirantes) (CASARIL, 2007, p. 151) que viabilizaram outros empreendimentos verticais.

Para Corrêa (1999), o Estado atua também por meio de investimentos públicos na produção do espaço, tanto na produção da habitação vertical como de conjuntos habitacionais, com a ocupação que demonstramos na zona norte da cidade.

Tabela 5 – Empreendimentos habitacionais verticais em Londrina da década de 1980 viabilizados pela COHAB-LD.

ANO DE ENTREGA	NÚMERO DE APARTAMENTOS	CONJUNTO HABITACIONAL	REGIÃO	METRAGEM (M ²)
1986	24	Eugenio Manuel Vasques	Norte	49,83
1986	40	Jose Osorio Galo	Norte	49,83
1986	32	Evaldina Almeida Silva	Leste	50,39
1986	32	Lupercio Lupi	Leste	49,83
1987	32	Carlos Clementino Moreira	Leste	50,39
1988	192	Itaoca I, II, III e IV	Oeste	59,82
1989	192	Aimará I e II	Oeste	55,70
1989	276	Cambezinho I,II e III		50,39

Fonte: Site da COHAB/LD. Elaborado pela autora 2015

Os apartamentos construídos para a população nessa década não eram disponibilizados para população de zero a três salários mínimos. Analisando as metragens desses apartamentos em relação às casas há diferenças consideráveis. A distribuição se dá nas diferentes regiões da cidade, o que não ocorreu com os conjuntos habitacionais; percebemos a disponibilidade de terrenos, mas a opção pela modalidade vertical já denota o encarecimento das terras e do poder dos agentes imobiliários.

Cardoso (1986) destaca bem quando diz que o papel do capital imobiliário por meio das empresas de construção civil foi marcante na medida em que unia vários proprietários fundiários, diversos bancos, empresas comerciais, empresas imobiliárias com interesses em valorização fundiária e imobiliária. Segundo ele, por uma teia de inter-relações uniam-se proprietários fundiários, bancos, empresas comerciais, promotores imobiliários, que, auxiliados pelo Estado, transformavam efetivamente a cidade em objeto de lucro.

Complexas são as análises na medida em que mostram as intrincadas relações de poder desde a compra do terreno para a localização dos mesmos, as negociações com os proprietários fundiários, como também a contratação das empresas que realizam as construções, a oferta de infraestrutura que, na maioria das vezes, só ocorre mediante as pressões populares, os mecanismos e prática do

poder público que geram supervalorização da terra em áreas subjacentes aos conjuntos habitacionais.

A partir desses conjuntos habitacionais, sob a ação do Estado, houve a interferência na paisagem das cidades. Se a arquitetura de uma cidade traduz a história de seu povo, seus traços culturais e seu desenvolvimento, a história das cidades brasileiras ficou marcada por um traço extremamente massificante e imediatista – o “projeto de baixo custo”, ou seja, grandes conjuntos com unidades padronizadas extremamente adensados, distantes da malha urbana, sem estrutura suficiente, com paisagens áridas, implantados sem considerar o planejamento urbano, o passado e o presente cultural da cidade/região, formando guetos – os conhecidos conjuntos do BNH. No Paraná, os conjuntos são chamados pela população de “COHAPAR” e em Londrina, de COHAB. (PEHIS/PR, 2012, p. 46-47)

Embora nessa década (1980) percebamos uma oferta maior de moradias, por outro lado, destaca-se um acirramento dos conflitos sociais para uma parcela da população que não tinha acesso a uma casa dentro dessas modalidades que o poder público oferecia. Foi então que outra modalidade de moradia passou a existir em Londrina, sendo esses os assentamentos urbanos, caracterizados por um conjunto de moradias de pequenas dimensões construídas de material improvisado e/ou sobras de construção, seus lotes definidos pelos próprios moradores, abertura de ruas, instalação de água, energia elétrica.

Em relação às políticas habitacionais, estas não priorizaram o atendimento dos que mais necessitavam dessas, tampouco interferiram no processo de favelização nas grandes cidades. Essa exclusão foi ignorada durante anos, e quando os sujeitos se tornaram visíveis nas ruas, nas ocupações irregulares, isso passou ser caso de polícia, conforme figura abaixo.

Figura 6 – Reportagem sobre a desocupação do União da Vitória.



Fonte: Museu de Londrina

A segunda favela urbanizada em Londrina se deu no ano de 1989, o Jardim Nova Conquista, localizada na zona sul de Londrina. A partir de então, sob o comando de um gestor municipal marcado por ações populistas, assistencialistas, iniciou a transferência de famílias e propiciou a denominada urbanização do bairro União da Vitória.

Foi então que surgiu o primeiro assentamento urbano de Londrina, sendo esse o União da Vitória⁹⁵. De acordo com Dores (2005), a área que constitui o União da Vitória foi adquirida pela COHAB/LD em 14 de dezembro de 1977, formando o primeiro bairro a ser denominado assentamento urbano e servindo de local para a remoção de famílias que se encontravam em situação de risco ambiental e socioeconômico, que residiam em locais degradados e em lotes ilegais.

Porém, as primeiras manifestações de ocupação deste local ocorreram somente em meados de 1985 com a chegada de algumas famílias formadas por trabalhadores rurais e famílias desempregadas provenientes de outras cidades e de outros bairros da própria cidade de Londrina, que tinham por objetivo utilizar o terreno para o uso agrícola. Além disso, a área foi ocupada também por moradores da

⁹⁵ O União da Vitória, localizado na porção sul de Londrina, entre a Rodovia PR-445 (que liga Londrina a Curitiba) e a estrada de acesso ao distrito de Maravilha, originado em 1985 com a vinda de "30 famílias invadindo área de cerca de 46 alqueires" (FRESCA, 2002).

Favela OK (atual Nova Conquista) que foram desalojados deste local e transferidos para o União da Vitória. (DORES, 2005, p. 28)

Segundo reportagem⁹⁶ veiculada em 2014, sobre o processo de ocupação que vinha ocorrendo no município durante esse ano, destacamos um depoimento de uma moradora, que relata ser uma das primeiras famílias a ocupar o União da Vitória. Relata que construiu uma casa após conquistar um terreno no local, que, na época, há 25 anos, a COHAB/LD regularizou. Diz que se mudou para o local com o marido e dois filhos para fugir do aluguel que consumia quase toda renda da família. Informa ainda que os primeiros a chegar no União da Vitória foi um grupo de trabalhadores sem terra. Já naquela época, segundo ela, tinha em mente que a “invasão” do terreno era o jeito mais fácil de conseguir a casa própria. A COHAB/LD loteou a área e doou a madeira para construção, e diz que pagou em 40 parcelas. E continuou assim, o povo “invadia”, a COHAB/LD loteava. Para ela a pressão resolve.

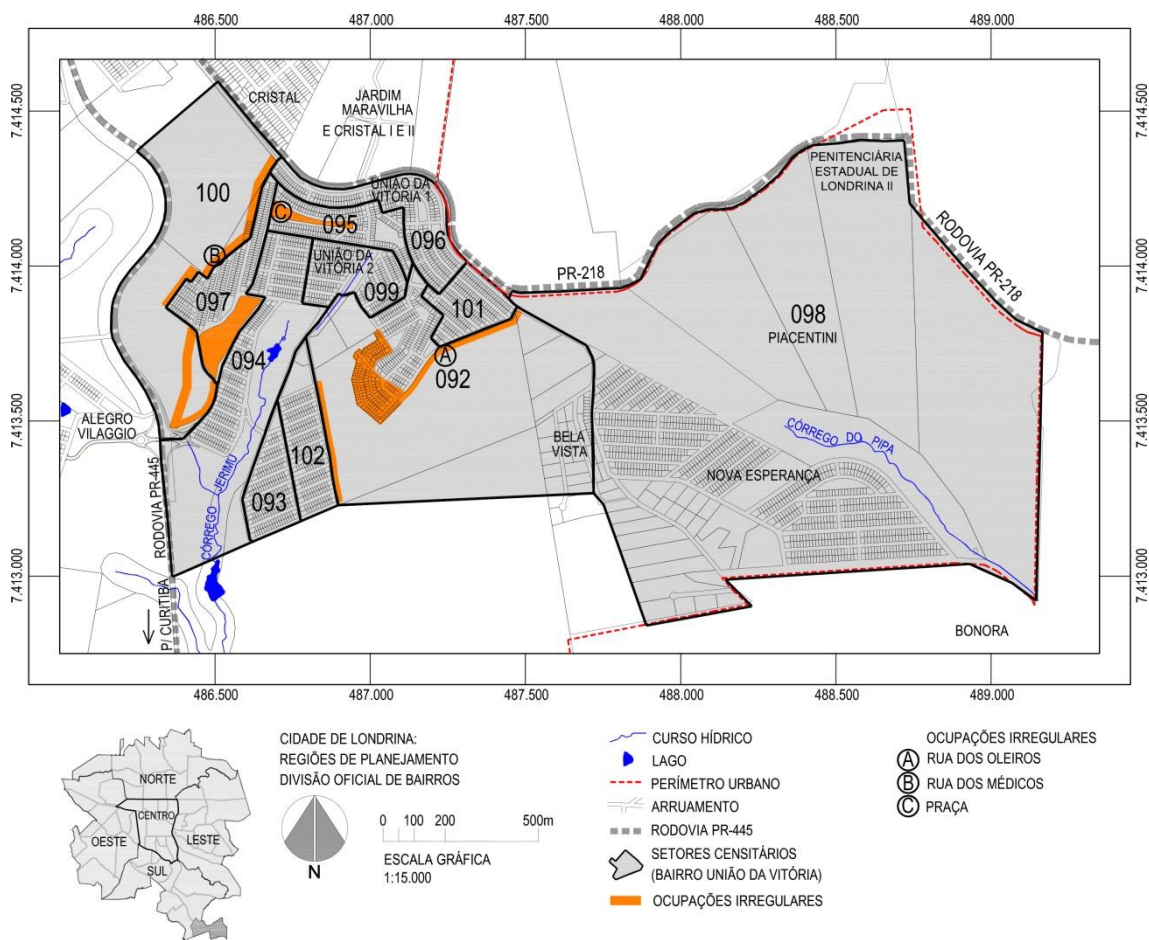
Percebemos aqui, na década de 1980, a migração do campo, bem como o deslocamento intraurbano, contribuiu para a formação deste assentamento.

A organização interna do O bairro, no tocante à organização interna relativa à estruturação das unidades habitacionais e formas de ocupação do local, atualmente está dividido em seis setores⁹⁷, considerando a evolução histórica da ocupação dessas áreas, bem como estrutura das moradias e instalação de serviços públicos.

⁹⁶ Reportagem veiculada na Folha de Londrina no dia 09 de fevereiro de 2014 com o título “Cidas representam ocupantes das invasões”. Abaixo dessa reportagem havia o relato de histórias dessas mulheres e o título era: O povo invadia e a COHAB loteava.

⁹⁷ Setor 1- localizado na porção norte do bairro, ocupando uma área com 21 quadras, em 461 lotes. É o que possui melhor infraestrutura, as casas são de alvenaria, possui água encanada, iluminação pública, demarcação de ruas, serviços de educação, além de estabelecimentos comerciais; Setor 2 - é composto por 26 quadras e 610 lotes. Caracteriza-se por unidades habitacionais mistas e irregulares, algumas ruas não foram demarcadas por estar localizado em terreno íngreme; Setor 3 - possui 10 quadras e 192 lotes, os quais foram legalizados pela COHAB-LD em 1990. Possui topografia suave e habitações com melhor padrão de construção e boa infraestrutura, como asfalto, água encanada, iluminação pública; Setor 4 - possui 16 quadras com 432 lotes também legalizados pela COHAB-LD em 1990, porém não possui boa infraestrutura, por estar localizado em área de várzea, local onde se encontra a Unidade Básica de Saúde. Setor 5 - possui 10 quadras nas quais foram demarcados 205 lotes reconhecidos pela COHAB-LD, tendo ruas estreitas que não permite o acesso de transporte coletivo. Áreas que abrigam famílias mais recentes no bairro para onde foram transferidas famílias com base na política de desfavelamento. Setor 6 - foi formado entre 1997 e 1999, possui 5 quadras e 122 lotes, nem todos demarcados devido à constante construção de novas moradias nas encostas. Apresenta precária condição de infraestrutura, não tendo asfalto, rede de esgoto, água encanada, energia elétrica e iluminação pública. (DORES, 2005, p. 30)

Figura 7 – Delimitação do bairro União da Vitória.



Fonte: PROCAD/CASADINHO/ UEL, 2015.

O União da Vitória é o mais antigo dos assentamentos, por isso apresenta um grau de urbanização com dotada infraestrutura, contando com energia elétrica, asfalto, água encanada, equipamentos públicos e sociais presentes no bairro e seu entorno.

Em relação à regularização fundiária, ou seja, o instrumento implantado no União da Vitória foi a modalidade de Concessão do Direito Real de Uso e um contrato de compra e venda. Essas medidas adotadas pelo poder público se deram em razão das reivindicações e tensionamento de seus moradores.

Contudo, analisando as ações do poder público, no União da Vitória, essas não foram suficientes para evitar que novas famílias se vissem diante da alternativa de ocupar os espaços de forma não regular, bem como a situação de várias famílias

desse local que ainda não tiveram esse direito assegurado, ou seja, a regularização fundiária. Segundo informações da Companhia, o local se constitui em um terreno com topografia bastante acidentada e a dificuldade em implantação de moradias em decorrência das formações de depressões, elevações e muita pedra.

Segundo dados da COHAB (2014), o União da Vitória I e II somam 2.052 lotes, o que expressa um crescimento de 52,19% em relação à sua origem. Destes, 730 lotes não são escriturados, o que significa que 35,57% de famílias ainda aguardam a regularização e legalização de sua moradia.

Figura 8 – União da Vitória



Fonte: PROCAD/CASADINHO/ UEL, 2015.

Botelho (2007, p. 121) diz que a trajetória seguida na política habitacional pós-1986 demonstra uma clara opção pela privatização, com a consequente exclusão da população de baixa renda do acesso à moradia. Durante a década de 1990, o que se observou foi uma diversidade de programas governamentais e uma tendência à municipalização das políticas habitacionais e à implantação de programas locais mais voltados às obras de “urbanização” e intervenção em ocupações irregulares que proliferaram na maioria das cidades brasileiras, haja vista a banalização da política habitacional e o fato de que ela excluía a população de baixa renda, incitando práticas ilegais de ocupação ou por meio do mercado informal de acesso à moradia e aos lotes urbanos.

A expansão físico-territorial da cidade de Londrina foi resultado imediato da lógica dos interesses imobiliários e das práticas especulativas, da valorização do

preço da terra urbana, do caráter cíclico do mercado imobiliário, da oferta de terrenos em novos loteamentos, da construção civil em geral, consoante a conjuntura econômica e financeira brasileira, e da ação do Estado ao localizar os conjuntos habitacionais em áreas desvalorizadas, proliferando áreas de afastamento socioespacial e vazios urbanos.

Os loteamentos, formas importantes por meio das quais se realiza o processo de expansão da cidade, mantêm íntimas relações com as redefinições da forma urbana, tendo seus agentes de ponta (proprietários, incorporadores, construtores, corretores etc.) como um elo entre a ordem próxima e a ordem distante, para as quais a cidade se constitui numa mediação, pois a produção de loteamentos mantêm uma estreita relação com as conjunturas específicas e com as estruturas e formas herdadas (FRESCA e OLIVEIRA, 2005, p. 55).

No ano de 1988 instituiu-se o Plano Diretor⁹⁸ de Londrina, bem como a lei⁹⁹ de Uso e Ocupação do Solo. Como forma de garantir a aplicabilidade desses instrumentos, o município passou a ordenar a função social, empreendendo ações no combate às ocupações irregulares que ocorriam em áreas de preservação permanente e fundos de vales.

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

Para Harvey (1995), entretanto,

[...] se o direcionamento desses recursos beneficia apenas determinados espaços pela valorização imobiliária correspondente,

⁹⁸ Lei nº 7482 de 20 de julho de 1998 – Plano Diretor de Londrina

⁹⁹ Lei 7.485, de 20 de julho de 1998 - Dispõe sobre o Uso e a Ocupação do Solo na Zona Urbana e de Expansão Urbana de Londrina, e dá outras providências.

os efeitos perversos tendem a alcançar os sujeitos que estão inseridos em espaços que ficam à margem dessa revalorização. Isso porque, “ao mesmo tempo em que os subsídios locais para o capital provavelmente irão aumentar, a provisão local para os menos privilegiados irá diminuir, produzindo uma maior polarização na distribuição social da renda real”. (HARVEY, 1995, p. 58)

A produção de loteamentos, segundo Fresca e Oliveira (2002, p. 55-58), constitui-se num importante ramo do setor imobiliário pelo papel significativo que desempenha no contexto da formação econômico-social capitalista, pois, além de contribuir no combate à baixa tendencial da taxa de lucro, compreende a valorização do solo urbano ao envolver transformações no seu uso a mudanças na esfera das localizações, provenientes da adição do trabalho social ao solo. Em Londrina, esse processo é tanto um resultado como um fator de exacerbação da segregação socioespacial e do processo de valorização-especulação do solo urbano.

No ano de 1993, em Londrina, foi editada a lei¹⁰⁰ criando o Conselho Municipal da Habitação e o Fundo Municipal de Habitação. A constituição desse fundo tinha como objetivo propiciar o apoio e o suporte financeiro para programas habitacionais voltados ao segmento da população que se enquadrava na faixa de zero a três salários mínimos. Esses instrumentos, que são de controle social, não tiveram êxito, e o Fundo Municipal de Habitação foi extinto através de lei¹⁰¹ no ano de 1997.

Bonduki (2008) diz que, ao invés de uma transformação pela redemocratização, ocorreu um esvaziamento, razão pela qual deixa de existir verdadeiramente uma política habitacional, que da extinção do BNH até a criação do Ministério das Cidades, em 2003, ficou subordinada a sete ministérios do governo e às suas respectivas estruturas administrativas, caracterizando total descontinuidade e falta de estratégias para enfrentar o problema. O autor diz (p. 86) que o estoque de domicílios vagos no país (para o ano 2000) seria o suficiente para sanar 83% do déficit nacional de unidades urbanas, uma vez que em algumas áreas metropolitanas o número de domicílios chega a ultrapassar o déficit

¹⁰⁰ Lei municipal 5.526 de 06 de setembro de 1993.

¹⁰¹ Lei municipal 7.153 de 15 de setembro de 1997 tornou extinto o Fundo Municipal de Habitação na administração do então prefeito Sr. Antonio Casemiro Belinati, na sua terceira gestão (1997-2000).

habitacional. Em Londrina, para os mais de 144.091 domicílios existentes na área urbana no ano de 2000, foi identificado um total de 19.629 domicílios não ocupados. Destes, 4.247 de uso ocasional, 1.240 fechados, e 14.142 vagos (IPARDES, 2009, p. 8).

Percebemos que as experiências no campo habitacional ocorridas no município neste período estão diretamente vinculadas à execução das políticas de intervenção em assentamentos precários, a partir do reconhecimento, por parte da administração municipal, das favelas como resultado da falta de alternativas habitacionais para a população de baixa renda.

No início do ano de 2000 marca o fim de um governo local populista e o município inicia uma nova fase na implementação de mecanismos e de conhecimento de suas demandas. Um município em que 97% da sua população reside na área urbana acumula sérios problemas habitacionais.

Tabela 6 – População no Município de Londrina nos censos de 2000 e 2010.

Censos	EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO RESIDENTE DO MUNICÍPIO DE LONDRINA					
	População Urbana		População Rural		População Total	
	N. Absolutos	%	N. Absolutos	%	N. Absolutos	%
2000	433.369	96,94	13.696	3,06	447.065	100,00
2010	493.520	97,40	13.181	2,60	506.701	100,00

Fonte: Perfil, 2014.

Foi então que, como parte das ações previstas no desenvolvimento do Plano Estratégico Municipal de Assentamentos Subnormais (PEMAS), documento parte do Subprograma de Desenvolvimento Institucional (DI), foi realizado pelo poder público local, em 2001, um levantamento da real situação das áreas subnormais urbanas, representadas pelas favelas, assentamentos e ocupações irregulares do município.

O levantamento identificou 57 núcleos subnormais e mais dois que estavam situados no município de Cambé, em áreas conurbadas com Londrina. As ocupações informais foram identificadas como núcleos de favelas, intervenções da COHAB-LD com assentamentos e ocupações irregulares de áreas inadequadas e de preservação ambiental.

Tabela 7 – Tipos de assentamentos precários e carência habitacional

TIPO DE OCUPAÇÃO	QUANTIDADE	Nº. DE FAMÍLIAS	Nº. DE PESSOAS
Favelas urbanizadas aptas à regularização	12	1.085	5.425
Favelas urbanizadas regularizadas	3	677	3.385
Assentamentos aptos à regularização	10	1.854	9.270
Assentamentos regularizados	4	3.209	16.091
Ocupações irregulares em áreas públicas	23	1.483	7.415
Ocupações irregulares em áreas particulares	5	836	4.180
TOTAL	57	9.144	45.766

Fonte: PEMAS - Londrina/ 2002

Segundo informações da COHAB-LD, esses 57 aglomerados são divididos em sete favelas urbanizadas, 22 assentamentos urbanos que estavam aptos à regularização, 22 ocupações irregulares em áreas públicas e seis ocupações irregulares em áreas particulares, o que correspondia a 9.423 unidades habitacionais, abrigando aproximadamente 47.115 pessoas nestas áreas, o equivalente a mais de 10% da população total e urbana de Londrina, constituindo os bolsões de pobreza¹⁰²(D.I., 2002,p. 32).

No processo de hierarquização, tendo por base modelos adotados em outros municípios, bem como as emergências detectadas no levantamento, levantaram-se as questões relativas à:

Urgência em implantar medidas de contenção à expansão da ocupação sobre as nascentes e margens de mananciais de abastecimento (APP); Redução de risco social; Menor renda, respeitando a variação de 0 a 3 s.m., como população beneficiada; Necessidade de implantar medidas mitigadoras de impacto ambiental; Possibilidade de legalização fundiária; Engajamento da comunidade na discussão das questões coletivas, para facilitar as ações por parte do poder público; (D.I., 2002, p. 52).

¹⁰² No caso de Londrina, a expressão bolsões de pobreza foi utilizada para indicar um aglomerado de pessoas identificadas como sendo de baixa renda e carentes, levando em conta alguns dos indicadores de pobreza (desnutrição, condições de saúde precária). Com isso, foram registrados em Londrina, em 1995 (FERREIRA, 1999), três grandes bolsões de pobreza (A, B, C).

Nessa perspectiva, identificando as reais necessidades, destacando aqui as ocupações irregulares que cresciam no município, no ano de 2002, o poder público local estabeleceu uma parceria com o governo federal por meio do Programa Habitar Brasil BID, elaborando projetos integrados¹⁰³ e implementando ações para essa população.

Foi também nesse ano de 2002 que o município viabilizou o Programa de Arrendamento Residencial – PAR¹⁰⁴. Tradicionalmente no Brasil, a questão habitacional é conduzida pela concepção de aquisição da casa própria, esse programa traz como proposta o conceito de arrendamento como solução para o acesso à moradia. O PAR foi operacionalizado pela Caixa Econômica Federal – CEF, e sua gestão coube ao Ministério das Cidades. O programa atendia exclusivamente às necessidades de moradia da população, que se enquadrava na renda familiar entre três a seis salários mínimos, que não possuía nenhum imóvel em seu nome e que tivesse o cadastro financeiro aprovado pela CEF. Em Londrina, desde a criação do programa, foram executados 17 empreendimentos: cinco deles entregaram casas na modalidade horizontal, e por 12, na modalidade vertical, ou seja, apartamentos que totalizam de 2.284 unidades habitacionais construídas, conforme demonstra a tabela 8.

¹⁰³ Foram elaborados e executados dois projetos, o primeiro no ano de 2004, denominado Projeto Integrado Poligonal Turquino/Maracanã na região Oeste do município e outro em 2006, na Poligonal Primavera, região Norte, sendo as duas intervenções em assentamentos urbanos.

¹⁰⁴ O PAR foi criado em 1999 para atender à necessidade de moradia mediante contrato de arrendamento residencial com opção de compra ao fim do período. O governo federal institucionalizou o PAR em 2001, através da Lei nº 10.188¹⁰⁴, enquanto programa de moradia direcionada para a população de baixa renda dos grandes centros urbanos, a fim de garantir a acessibilidade ao direito à casa própria. Conta com sistema de financiamento de 15 anos no formato *leasing*, com possibilidade de compra ao final do período. Conforme disponível no site da CEF, o reajuste da taxa de arrendamento é anual e calculado pelo índice de atualização aplicado aos depósitos do FGTS, na data de aniversário do contrato. Em caso de desistência, as regras funcionam como no aluguel convencional: a pessoa desocupa o imóvel e não lhe são ressarcidos valores pagos. Durante o período de arrendamento, os imóveis não podem ser vendidos ou sublocados.

Tabela 8 – Empreendimentos do PAR em Londrina.

Empreendimentos do PAR	Tipo de unidade habitacional	Quantidade de unidades	Região da cidade de Londrina
Jd. Jerônimo Nogueira de Figueiredo	Casa	127	NORTE
Jardim Hirata	Casa	46	NOROESTE
Residencial São Vicente Palotti II	Casa	158	LESTE
Residencial São Vicente Palotti III	Casa	173	LESTE
Residencial Ilha do Mel	Apartamento	42	LESTE
Residencial Piazza Toscana	Apartamento	80	NORTE
Residencial Pioneiros	Apartamento	176	LESTE
Residencial Lindóia	Apartamento	174	LESTE
Residencial Padre Carmel Bezzina I	Apartamento	84	NORTE
Residencial Padre Carmel Bezzina II	Apartamento	48	NORTE
Residencial Anselmo Vedoato	Apartamento	256	NOROESTE
Residencial Abel Chimentão	Apartamento	244	NOROESTE
Vila Residencial Cancun I	Casa	116	NORTE
Residencial Carlos Machado	Apartamento	192	NOROESTE
Residencial Guilherme Viscardi	Apartamento	240	NOROESTE
Vila Residencial Cancun III	Apartamento	64	NORTE
Vila Residencial Cancun IV	Apartamento	64	NORTE

Fonte: base COHAB-LD, 2015/ Dados trabalhados pela autora.

Segundo diretrizes do Programa, esse representou um avanço sobre os anteriores, superando algumas das principais críticas que eram dirigidas aos modelos desenvolvidos pelo antigo BNH. Introduziu, por exemplo, a inserção do conjunto habitacional na malha urbana, com infraestrutura básica (água, esgoto, energia elétrica, vias de acesso, transporte público) e dando preferência para a utilização de vazios urbanos, além da facilidade de acesso a polos geradores de emprego e renda e viabilidade de aproveitamento de terrenos públicos. Na experiência de Londrina esses quesitos não foram considerados, e alguns deles estão distantes cada vez mais do centro da cidade e de equipamentos sociais e públicos.

Figura 9 – Residencial Cancun III



Fonte: CORDEIRO, 2011. PAR Londrina

Damé (2008) afirma que o PAR assume uma grave característica, comum aos programas de provimento habitacional: a produção em larga escala que estimula a repetição desenfreada de tipologias e tipos

Como a “padronização” não leva em consideração o perfil familiar do usuário, os aspectos culturais e regionais do local de implantação, resultam em espaços comuns e o resultado pode ser considerado como bastante negativo (p. 27).

Essa situação será retratada neste trabalho, pela história de vida de um dos moradores desse programa.

Além desses, programas Habitar Brasil BID e PAR, o município implementou outros por meio de financiamentos via Caixa Econômica Federal e três com recursos próprios, sendo esses empreendimentos com um número pequeno de unidades.

Tabela 9 – Empreendimentos habitacionais em Londrina na década de 2000.

ANO DE ENTREGA	NÚMERO DE UNIDADES	CONJUNTO HABITACIONAL	REGIÃO	METRAGEM (M²)
2000	360	Condomínio Residencial Ilha Bela	Leste	25,2
2001	204	Condomínio Residencial Aurora Tropical	Oeste	57,86
2001	344	Residencial Horizonte	Norte	--
2003	264	Jamile Dequech IV	Sul	--
2004	11	Residencial São Vicente Palotti	Leste	--
2006	7	Jardim Barcelona	Norte	--
2006	177	Jardim Monte Cristo	Leste	29,05
2007	6	Jardim Campos Verdes	Norte	--
2007	20	Jardim Taquara II	Maravilha	--
2007	4	Vila Romana (lotes)	Norte	--

Fonte: Perfil, 2014 / COHAB/LD

Bonduki (1996) diz que, entre 1986 e 2003, a política habitacional em nível federal mostrou fragilidade institucional e descontinuidade administrativa, com reduzido grau de planejamento e baixa integração às outras políticas urbanas. A sequência 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. Confirmamos essa situação, no município de Londrina, por meio dos dados que demonstramos no decorrer deste trabalho.

No ano de 2006 realiza-se a primeira Conferência Municipal de Habitação e desta resulta três documentos: a Política Municipal de Habitação, a minuta do projeto de criação do Conselho Municipal de Habitação¹⁰⁵ e instituição do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social. Nessa conferência foi deliberado¹⁰⁶ pela integração da Política habitacional e a Política Urbana; Gestão Municipal da

¹⁰⁵ Em julho de 2008, o projeto de lei 110/2007, que instituiu o Conselho Municipal de Habitação, foi submetido à Câmara de Vereadores, sendo aprovado e convertido na lei 10.278 de julho de 2007. Modificada por quatro emendas do Legislativo, a referida lei foi atualizada pela lei 10.313 de dezembro de 2008.

¹⁰⁶ Esses princípios e diretrizes foram traduzidos no conteúdo dos Arts. 41 e 42 da lei municipal n. 10.637/2008 - Lei Geral do Plano Diretor Participativo de Londrina.

Política de Habitação – COHAB/LD; Gestão Participativa com foco no Conselho e FMH.

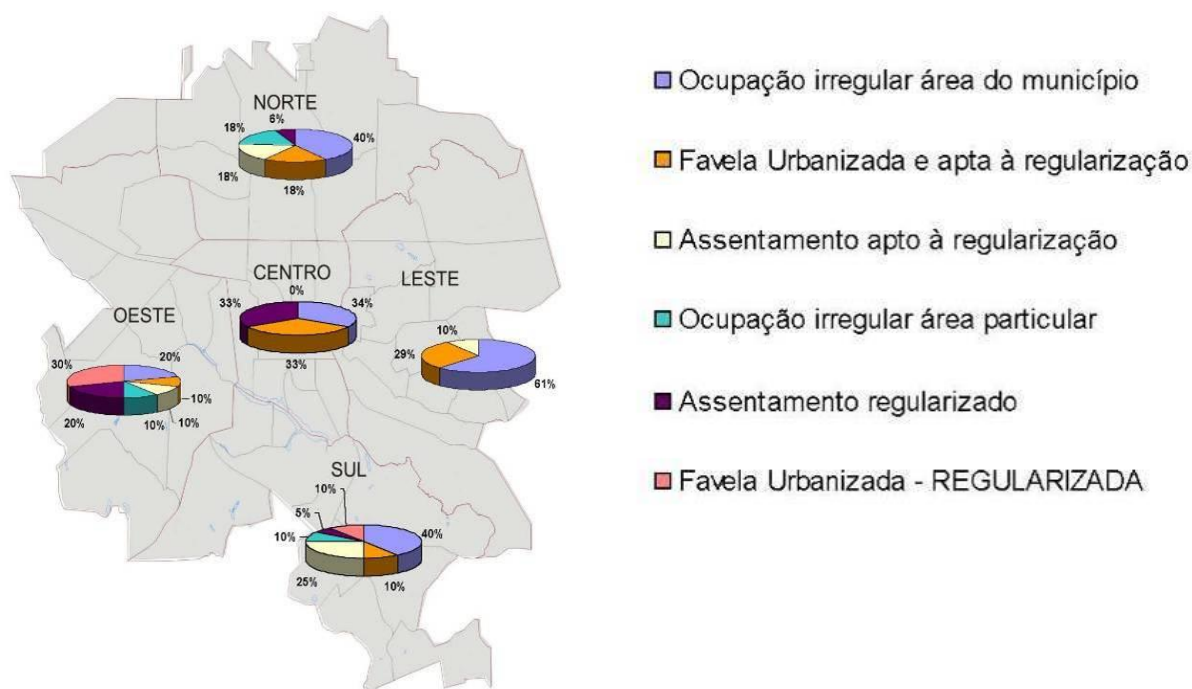
Os desafios se apresentavam cada vez maiores; no ano de 2007, o número de assentamentos precários de Londrina aumentou de 57 para 69, e dois ainda estavam em áreas conurbadas entre Londrina e Cambé, o que totalizava 71. Desses 69 assentamentos, 31 estavam em áreas públicas, sendo estas institucionais e fundos de vale. As tabelas 10 e 11 e o mapa abaixo demonstram esses assentamentos e sua localização.

Tabela 10 – Tipos de ocupação/ assentamentos precários

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

Fonte: COHAB-LD/ 2007

Gráfico 1 – Situação de regularidade dos assentamentos por região da área urbana de Londrina.



Dados COHAB-LD, 2007

Tabela 11 – Tipos de ocupação irregular/ assentamentos precários

REGIÃO	QUANTIDADE DE ASSENTAMENTOS	NÚMERO DE FAMÍLIAS
SUL	20	4208
OESTE	8	2338
NORTE	17	2236
LESTE	21	1534
CENTRO	3	208
TOTAL	69	10.524

Fonte: COHAB-LD/ 2007

Os investimentos em empreendimentos continuaram, porém com menos intensidade, pois o governo federal estabelecia adesão aos municípios que desejavam implementar seus programas, e, diante do quadro das ocupações que se alastravam em Londrina a cada ano, o município buscou no governo federal as adequações em face do processo de adequação às exigências do SNHIS. O município, então, deveria elaborar seus projetos, através dos programas e ações que eram referências e segundo perfil específico da população a ser atendida.

Foi então que a COHAB-LD viabilizou os Programas Habitacionais, executados por meio do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) 2008 e 2009, Programa de Gestão da Política de Desenvolvimento (PGPD), Saldos Residuais de Contratos de Programas HBB (SRCPHBB), todos esses para atendimento a famílias com renda de zero a R\$ 1.395,00, demonstrados na tabela 12.

Tabela 12 – Empreendimentos executados em Londrina FNHIS.

Área de Intervenção	Local de Remoção	Área de Reassentamento	Local de Realocação	Total de Novas Unidades
REGIÃO NORTE	- Nubar Boghossiam - Jardim Beleville	REGIÃO NORTE	- Jd. Felicidade	117
REGIÃO SUL	- Fundo de Vale Jd. Novo Perobal - Novo Franciscato Fazenda Refúgio	REGIÃO SUL	- Residencial Jamile Dequech - Jd. Nova Esperança	
REGIÃO NORTE	- Hilda Mandarino - Café Arábica - Nossa Senhora Aparecida	REGIÃO NORTE	- Residencial Horizonte II	293
	Fundos de vale do Jardim Rosa Branca	Vila Romana	Residencial Vila Romana	18
	Polígono Sul, Jardim Monte Cristo, Jardim Marieta, Vivi Xavier e Polígono Primavera.		Jardim Monte Cristo, Jardim santa Joana e Residencial Vila Romana.	19

Fonte: Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários do Ministério das Cidades. PLHIS 2011 – autora

Em 2009, realiza-se a II Conferência Municipal de Habitação, com o tema Moradia Digna e Legal. As discussões recaíram sobre a regularização fundiária e legislação urbanista adequada à realidade do município. O Conselho, de fato, passou a sua efetiva atuação após essa conferência, tomando posse os conselheiros e dando início à difícil tarefa de compreender a dura realidade da cidade ilegal buscando soluções para essa demanda.

Assim, nesse ano (2009), o município buscou, por meio da elaboração de projetos, viabilizar o Programa Minha Casa Minha Vida. Para participar do PMCM foram viabilizadas duas formas de acesso: uma intermediada pela COHAB-LD, que atende ao cadastro das demandas, e outra, as pessoas individualmente ou pequenas construtoras apresentam a proposta diretamente à Caixa Econômica Federal. Em 2009 e 2010, segundo o PLHIS (2011), o volume de financiamentos liberados, particularmente nas faixas de renda superiores do PMCMV, foi bastante

significativo, bem como a distribuição no território, muito embora ainda privilegie a zona norte. Foram construídos por intermédio do PMCMV sete empreendimentos, totalizando 3.560 unidades habitacionais tipo horizontal e vertical, sendo essas nas regiões Noroeste, Sul, e o número maior de unidades na região Norte.

Ainda em 2009, iniciou-se a construção de um dos maiores empreendimentos do PMCMV, viabilizado em Londrina, sendo considerado o maior canteiro de obras do país – Residencial Vista Bela¹⁰⁷. Até o período em que esta tese foi redigida ainda não havia equipamentos necessários a essa população, a não ser um centro de Educação Infantil que fora construído devido à forte pressão dos moradores, entregue em 2013 e, recentemente, agosto de 2015, inaugurada a unidade Básica de Saúde.

O empreendimento gerava muita polêmica na época em que fora proposto, e quando de sua entrega era notícia de jornais:

[...] a situação está bastante precária e comprometedora, não houve planejamento para a vinda dessas famílias, desde 2009 quando o projeto foi lançado, alertamos para a falta de infraestrutura no local¹⁰⁸ (JORNAL DE LONDRINA, 2011, p. 06).

As contradições e os conflitos emergiam; o representante do poder público¹⁰⁹ respondeu aos questionamentos, alegando não ser de sua responsabilidade a falta de estrutura urbana do recém-criado conjunto habitacional:

Não faltou planejamento, tudo foi muito bem planejado desde o início do projeto em 2009. A construção do Vista Bela é de responsabilidade da iniciativa privada as construtoras: Protenge, Terra Nova e Artenge e o projeto passou por análise da Caixa Econômica Federal. Antes de aprovar o financiamento do projeto, a Caixa fez uma avaliação da infraestrutura e dos equipamentos públicos nos bairros do entorno. (JORNAL DE LONDRINA/2011, p. 06)

¹⁰⁷ O Residencial Vista Bela se localiza na região Norte de Londrina, é composto por 2.712 unidades habitacionais verticais e horizontais, construído através do Programa Minha Casa Minha Vida, na época sendo considerado o maior canteiro de obras do Brasil. O referido bairro foi contemplado por meio de políticas habitacionais para oferecer à população a moradia, desconsiderando toda garantia e o exercício de direitos dessa população, que deve assegurar uma condição de ocupação estável, dotada de infraestrutura e acesso a equipamentos coletivos.

¹⁰⁸ Entrevista concedida pela Conselheira Tutelar da Região Norte à Folha de Londrina em 2011.

¹⁰⁹ Entrevista concedida pelo representante da COHAB/LD à Folha de Londrina em 2011.

Por essa resposta é possível deduzir uma atuação do Estado aliando interesses econômicos aos políticos, influenciado por proprietários fundiários e promotores imobiliários, visto que, em grande medida, atuam de maneira conjunta, promovendo formas de produção e apropriação do espaço segundo os interesses dominantes.

Ao que assistimos atualmente, no município, é o mesmo processo de construção dos conjuntos habitacionais realizados na década de 1980, viabilizados sem a necessária infraestrutura, cada vez mais distante do centro da cidade, empurrando a população e com interesses políticos eleitoreiros que marcam a atuação da gestão na construção de quantidade de casas.

Buscando compreender o motivo da execução do Residencial Vista Bela, que traz a marca da segregação socioespacial, diz Rodrigues (1988) que, ao realizar a incorporação, altera-se o preço da terra e também das áreas da vizinhança. Há um aumento do preço decorrente do trabalho realizado na área, mais o preço da terra redefinido pelo loteamento e mais a valorização futura. Nas proximidades do Residencial Vista Bela, o valor médio de um terreno, em 2009, era aproximadamente R\$ 30.000,00¹¹⁰; atualmente o valor está em torno de R\$ 75.000,00¹¹¹.

Araújo (2003) diz que para evitar a edificação de conjuntos habitacionais de extensas dimensões, a exemplo do acontecido nos anos 80, como os empreendimentos do BNH, os quais produziam espaços segregados, qualidade urbana inferior e com baixo nível de habitabilidade para o perfil da demanda, o PMCMV define como limite máximo para cada empreendimento a construção de 500 unidades habitacionais ou condomínios segmentados em até 250 habitações.

Porém, segundo o autor, este tipo de regra não impede a estratégia empresarial de formação de grandes glebas parceladas e novos conjuntos de grande extensão aprovados de forma fracionada. Desta forma, as construtoras definem uma planta genérica que se enquadre nas normativas da CEF, garantindo a aprovação de inúmeros projetos similares em diferentes terrenos. Foi o que ocorreu em Londrina: três construtoras juntas idealizaram a proposta e esta foi aprovada por etapas.

¹¹⁰ Essa informação foi a partir do Programa Casa Fácil, quando na época atendíamos pessoas interessadas em construir e que haviam comprado terrenos nessa região.

¹¹¹ dzimobiliária; CRVimobiliária;

Outro exemplo dessa atuação, em Londrina verificaram-se, entre os loteamentos executados no passado (1970/1980), grandes vazios urbanos, que foram deixados anos à mercê de especuladores e, nos anos de 2010 e 2011, foram alvos de construção de shopping center.

Destacamos dois exemplos, o Shopping Center Norte (2011), localizado na região Norte, construído em um vazio urbano que, por muitos anos, permaneceu sem utilização. E o segundo construído na região Leste, denominado Marco Zero.

O Complexo Marco Zero¹¹² de Londrina se constitui em centro empresarial e comercial, o qual abriga o Shopping Center Boulevard com lojas comerciais, cinema, hipermercado. As condições necessárias para sua viabilização foram criadas pela iniciativa privada, sobretudo pela intermediação de incorporadores locais na gestão do empreendimento. Contudo, o poder público, ao assegurar a construção de um teatro municipal no local – o que se deu após longa polêmica por conta de localizá-lo ao lado de um grande empreendimento privado, tornou ainda mais interessante e possível a viabilidade do empreendimento como um todo. Além da presença do poder público na construção do futuro teatro municipal no mesmo local, há também empresários da cidade e de outros lugares, como, por exemplo, o Grupo Wal Mart, com um hipermercado (dentro do Shopping Center). A Raul Fulgêncio – Negócios Imobiliários, o grupo gestor de toda a obra, está desde o início das negociações nas decisões, e é quem, inclusive, adquiriu o terreno doando ou destinando a parcela à PML, para a construção do teatro municipal.

Sabemos que o capital que aquece o setor financeiro, especialmente o de *shopping centers* no Brasil, vem principalmente dos Estados Unidos e do Canadá, e estes buscam parceiros nacionais que já têm o *know-how*. É o caso do Shopping Boulevard, que tem como investidores o grupo norte-americano Developers

¹¹² Estrategicamente localizado e dotado de vantagens locacionais e logísticas excepcionais, o empreendimento exercerá grande centralidade na cidade toda, engendrando profundas modificações na estruturação do espaço intraurbano pelos próximos anos. O terreno onde está edificado o Complexo Marco Zero encontra-se privilegiado em sua localização, pois está próximo a duas grandes avenidas que conectam a cidade de norte a sul e de leste a oeste (figura 02), respectivamente as avenidas Dez de Dezembro e Leste-Oeste, dois grandes corredores de tráfego que permitem uma facilidade em termos logísticos e de deslocamento viário, interligados por uma rotatória, sendo esta a mais movimentada da cidade. O terreno também está muito próximo do Terminal Rodoviário José Garcia, além, de situar-se a 900 metros do centro comercial da cidade. (AMORIN, 2011)

Raul Fulgêncio – Negócios Imobiliários – Mídia Center: “Obras no Marco Zero começam nos próximos dias”. Disponível em: <http://www.sub100.com.br/empresas/imob/raulfulgencio/layout.id=934&local=noticias>.

Diversified Realty (DDR), o Sonae Sierra, de Portugal, e a londrinense Raul Fulgêncio – Negócios Imobiliários.

Esse caso da zona leste demonstra a contradição, pois, num mesmo espaço fragmentado e segregador, convivem diferentes segmentos socioeconômicos, e essa contradição tende a se acentuar aceleradamente nos próximos anos, tendo em vista os processos que se instalaram no local. O exemplo do Complexo Marco Zero é bastante ilustre: primeiro por se situar numa área composta por bairros de população de baixa renda, sendo eles: Fraternidade e Interlagos e uma ocupação irregular que, em 2013, parte dela foi removida do local, e ainda, em razão do escândalo político¹¹³ que a Raul Fulgêncio – Negócios Imobiliários responde.

Em trabalho de pesquisa¹¹⁴ que realizamos em parceria com a COHAB/LD em 2007, entrevistamos alguns moradores que ocupavam áreas próximas ao Marco Zero. Esses moradores diziam que seriam expulsos de lá, pois um grande shopping center seria construído e que, segundo eles, a população pobre não poderia permanecer no local. Esse caso ilustra a expulsão dos moradores, a valorização de áreas que não são passíveis de regularização, a não oferta de lotes disponíveis, pois a área já pertencia aos grandes empreendedores imobiliários.

As expectativas de valorização já se fazem presente entre os investidores, de todos os níveis, desde pequenos incorporadores até grandes empresas do país e da cidade, que passaram a investir no segmento residencial nas proximidades do Complexo. É o caso da MRV, construtora de Belo Horizonte, e da Yticon, esta de Londrina. Já estão sendo edificados empreendimentos disponíveis para famílias de

¹¹³ Raul Fulgêncio: Rombo aos cofres públicos pode passar dos R\$ 40 mi. Área do complexo Marco Zero (shopping, hotel e Leroy): 215 mil metros quadrados. Segundo a lei, para o empreendimento ser liberado pela prefeitura, entre outras medidas, é necessário que o empreendedor repasse à prefeitura 35% do terreno, neste caso, 75 mil metros quadrados. Pelos documentos que tramitam na Câmara de Vereadores e junto a diversos órgãos, inclusive da prefeitura, por tanto oficiais, Raul Fulgêncio repassou à prefeitura, em valores arredondados, 15 mil metros quadrados para alargamento de ruas e 19 mil metros quadrados para a construção do teatro municipal. 19 + 15 = 34 mil metros quadrados para 75 mil faltam 41 mil. É aí que entra um dos maiores assaltos aos cofres públicos municipais já feitos na história de Londrina. Coisa para dar inveja ao pior dos laráprios que já passaram por aqui. Para completar a área que deveria ser repassada ao município, Raul Fulgêncio entregou 39 mil metros quadrados da mata do Marco Zero. Área de preservação permanente (APP); e o pior, de acordo com a lei 7.755, de 08/06/1999, tombada como patrimônio histórico. Esse terreno não poderia e não pode ser aceito como contrapartida, pois, repito, é uma área de preservação permanente e tombada pelo patrimônio histórico. A lei PROÍBE a aceitação. Diogo Hutt, 25/02/2014. <<http://diogohutt.blogspot.com.br/2014/02/raul-fulgencio-rombo-aos-cofres.html>>. Acesso em: 28/03/2014.

¹¹⁴ Levantamento socioeconômico das famílias moradoras em ocupações irregulares no município de Londrina. Cordeiro, 2007-2008.

três a seis salários mínimos, que buscam por meio do mercado uma moradia – e mais uma vez assistimos à lógica do mercado predominando.

Segundo Amorim (2011), a área do Complexo Marco Zero anteriormente havia sido cogitada para receber um empreendimento habitacional, e a implantação de um terminal de ônibus para a cidade. No entanto, o grupo privado conduziu a mudança da reocupação da área, um grande vazio urbano com alto potencial de valorização e excelente localização.

De acordo com o PLHIS (2011) e ZEIS (2009), a região Leste do município é a que apresenta o maior número de assentamentos precários e ocupações irregulares. Entretanto, os dados demonstram que a região Leste é a que menos recebeu investimentos, tanto em construções como regularização fundiária. Já a região Norte recebeu o maior número de unidades habitacionais, haja vista que as famílias que residiam nas diferentes partes da cidade foram remanejadas para essa região.

Em 2012 tivemos a terceira Conferência Municipal de Habitação com o tema: Morar na cidade que me reconhece, resumindo na ideia de que o enfrentamento do déficit habitacional não poderia se limitar à oferta de moradias. O texto básico da conferência dizia que o processo de crescimento e desenvolvimento da cidade e a democratização da oferta de moradias precisavam ser compreendidos como meio de integrar as pessoas e articular a vida de toda a cidade. Nessa Conferência foi apresentado o PLHIS, que era o documento necessário para que o município acessasse os recursos junto ao PMCMV. Nessa conferência também foi debatida a importância da constituição da ZEIS como estratégia para a produção habitacional de interesse social.

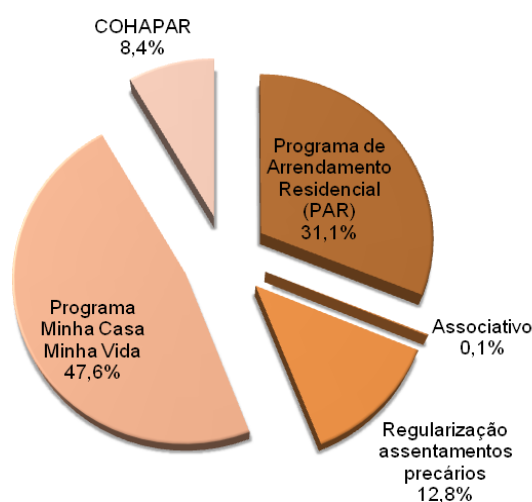
No período de 2003 a 2013, o PMCMV (Programa Minha Casa Minha Vida) foi o de maior número de unidades habitacionais construídas no município, perfazendo um total de 47,6% em relação aos demais, como mostra o gráfico a seguir. Em segundo lugar aparece o PAR (Programa de Arrendamento Residencial), com 31,1%. Já a Regularização de Assentamentos Precários aparece com 12,8%, sendo esse um importante programa para pessoas que residem em ocupações irregulares e o restante, 8,4 % são empreendimentos realizados pela COHAPAR e 0,1% na modalidade associativo.

Tabela 13 – Síntese dos dados habitacionais quanto aos empreendimentos executados entre os anos de 2003 e 2013 no município de Londrina.

Programa Habitacional	Número de unidades habitacionais	Quantidade de Empreendimentos	Concentração de regiões atendidas
Programa de Arrendamento Residencial (PAR)	2.330	16	Norte, Noroeste e Leste
Associativo	11	1	Leste
Regularização de Assentamentos Precários	958	8	Norte, Sul e Oeste
Programa Minha Casa Minha Vida	3.560	10	Norte, Noroeste, Sul e Oeste
COHAPAR	626	4	Norte, Leste, Oeste e Distrito
TOTAL	7.485	39	

Fonte: UEL – Universidade Estadual de Londrina, 2015. Projeto de Pesquisa N. 07951 – Direito à Moradia. Base: documentos da Prefeitura do Município de Londrina/ COHAB-LD.

Gráfico 2 – Relação entre o número de unidades habitacionais produzidas no município por tipo de programa habitacional no período de 2003 a 2013.



Fonte: UEL – Universidade Estadual de Londrina, 2015. Projeto de Pesquisa N. 07951 – Direito à Moradia. Base: documentos da Prefeitura do Município de Londrina/ COHAB-LD.

A tabela 14 destaca o maior número de unidades habitacionais construídas por meio do PMCMV em Londrina em 2011, sendo esse o Residencial Vista Bela. O referido empreendimento veio travestido de roupagem nova, pois se iguala aos grandes conjuntos habitacionais da década de 1980 financiados pelo BNH (Banco Nacional de Habitação).

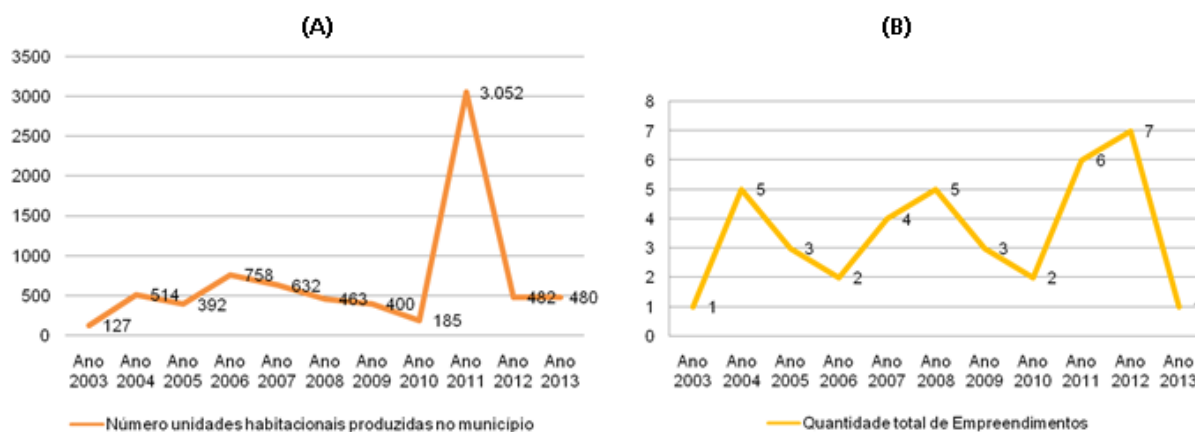
Tabela 14 – Empreendimentos e número de unidades habitacionais executados no município de Londrina entre os anos de 2003 e 2013.

	Nº unidades habitacionais	Quant. total de Empreendimentos	PAR	Associativo	BID/PAC	PMCMV	COHAPAR
Ano 2003	127	1	1	0	0	0	0
Ano 2004	514	5	4	1	0	0	0
Ano 2005	392	3	3	0	0	0	0
Ano 2006	758	2	0	0	1	0	1
Ano 2007	632	4	4	0	0	0	0
Ano 2008	463	5	2	0	0	0	3
Ano 2009	400	3	2	0	0	1	0
Ano 2010	185	2	0	0	0	2	0
Ano 2011	3.052	6	0	0	1	5	0
Ano 2012	482	7	0	0	6	1	0
Ano 2013	480	1	0	0	0	1	0
TOTAL	7.485	39	16	1	8	10	4

Fonte: UEL – Universidade Estadual de Londrina, 2015. Projeto de Pesquisa N. 07951 – Direito à Moradia. Base: documentos da Prefeitura do Município de Londrina/ COHAB-LD.

É nítido que o ano de 2011 tem destaque pela quantidade de unidades habitacionais construídas em Londrina, levando em consideração que a região onde foram implementadas é uma das que apresenta maior número de loteamentos clandestinos, ao passo que ela não se enquadra como a de maior do déficit habitacional, de acordo com o PLHIS (2011).

Gráfico 3 – Produção habitacional no município de Londrina no período de 2002 a 2013, sendo (A) o número de unidades habitacionais produzidas e (B) quantidade de empreendimentos.



Fonte: UEL – Universidade Estadual de Londrina, 2015. Projeto de Pesquisa N. 07951 – Direito à Moradia. Base: documentos da Prefeitura do Município de Londrina/ COHAB-LD.

A política habitacional do município está para além da edificação de casas, pois, como vimos, as necessidades habitacionais não devem promover a expansão da cidade como apelo mercadológico, e sim buscar a aplicação de programas habitacionais e políticas públicas de inserção da população à terra urbanizada. Embora Londrina já tenha elaborado o PLHIS, o desenvolvimento da política habitacional local ainda é frágil, pois não se tem uma atuação efetiva do Conselho de Habitação, de recursos financeiros do município, que deveriam estar sendo repassado ao Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social -- FNHIS, e o Plano Diretor Participativo ainda não conseguiu ser aprovado na sua íntegra, e entraves estão na regulamentação e na legislação do uso e ocupação do solo que seria fundamental para concretização de ações do PLHIS.

A mais recente ação do gestor municipal (2014) em discordância com o que preconiza a PNH, é a proposta de construção de 7 mil unidades habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV. O poder público local tenta ampliar o perímetro urbano em aproximadamente 15 km no extremo sul da cidade, justificando que, para isso, a especulação imobiliária e a construção civil aquecida seriam motivos que estão levando construtoras a procurar terrenos mais baratos e que estão conseqüentemente mais longe da cidade. Essas questões colocam em cheque o papel do poder público na definição de práticas e políticas adequadas à implementação de um programa habitacional como o PMCMV que, por sua estrutura

funcional limitada (falta de mecanismos de participação e inclusão dos beneficiários no processo decisório) e unidimensional (o poder público entra praticamente só com o dinheiro deixando a questão da habitação dissociada de um plano de cidade), tende a atender aos interesses primordiais do mercado imobiliário que passa a ser o principal agente desse programa.

A argumentação do poder público local é de que a especulação imobiliária e o aquecimento da construção civil presente na atualidade acabam por inflacionar e viabilizar as moradias do programa e, para tanto, o gestor justifica a construção de novos conjuntos habitacionais distantes do centro da cidade. Assistimos aqui a dois direitos sendo violados: o da habitação e o da cidade.

Percebemos aqui a falta ou equívoco no planejamento urbano, ausência de fiscalização e a adoção de um modelo sem critérios definidos no perímetro urbano, que, juntamente com a especulação imobiliária, geram um cenário, no qual, mesmo com disponibilidade de programas habitacionais, existe a dificuldade em viabilizar habitações de “*interesse social*”. Percebemos que a falta de planejamento em médio prazo e a não definição de uma política pública desencadeiam uma busca por alternativas que irão mais tarde custar muito aos cofres públicos, pois a não fixação da população em tais conjuntos se torna uma realidade que, atualmente, estamos vivenciando em conjuntos edificadas pelo PMCMV – como é o caso do Vista Bela – Londrina.

O poder público, ao buscar alternativas a essas dificuldades, não aplicou os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade; se o tivesse feito, esses poderiam auxiliar no cumprimento da função social da cidade.

Na fala do gestor público mencionado em reportagem¹¹⁵, esse diz se deparar com um grande entrave, o solo urbano. O solo urbano, condição preeminente para a materialização das ações da política habitacional, se encontra, na maioria das vezes, apropriado pela iniciativa privada e, portanto, se torna objeto de mercantilização. Assim, se estabelece uma fundamental relação entre os agentes: poder público local e proprietários de imóveis urbanos.

¹¹⁵ Reportagem: Especulação força aumento da área urbana para abrigar casas. Jornal de Londrina - terça-feira, 22 de abril de 2014. Ano 25, N. 7.733.

O poder público local representado pela COHAB/LD tem algumas opções para implementar um empreendimento habitacional de interesse social: a utilização de terras públicas ou a aquisição de terras particulares. Geralmente, as terras de domínio público são áreas reservadas para proteção, preservação e recuperação ambiental, faixas de servidão e implantação de sistema viário. Ao justificar dois projetos de lei enviados à Câmara, que incluem novos terrenos em perímetro urbano, o presidente da Companhia citou como problema o preço das terras. Ao ser questionado sobre a construção de novas unidades habitacionais que estão mais distantes, e se não seria melhor aproveitar terrenos urbanos sem uso, ele afirmou: que é provável que existam pessoas interessadas em vender, mas o problema é que essas áreas que estão no perímetro urbano não teriam o mesmo valor que está sendo pago por essas mais distantes. A gestão, o planejamento, as decisões são importantes cotidianamente, cumprir protocolos, propor leis, mas pensar a cidade nessa lógica capitalista, quais seriam os limites da zona urbana? Onde adensar a cidade? Onde construir casas? A proposta se insere na mesma lógica de cidade como meio e produto do capitalismo, ao invés de combatê-la ou mitigá-la.

Rolnik e Nakano¹¹⁶ (2009), sobre esse assunto, afirmam que o modo de produção de moradias populares para além dos limites da cidade tem consequências graves que acabam prejudicando a todos, pois encarece a extensão das infraestruturas urbanas, alcançando locais cada vez mais distantes. O afastamento dos locais de trabalho, os equipamentos urbanos, enfim, as moradias aprofundam as segregações socioespaciais e encarecem os custos da mobilidade urbana.

Atualmente, Londrina convive com várias ocupações de famílias em terrenos públicos, privados e áreas de APP. Elas ocorreram nos anos de 2014 e 2015, ressaltando que a maioria dessas é em áreas das quais o poder público local retirou famílias, sendo encaminhadas aos empreendimentos do PMCMV e do Programa de Reurbanização de Assentamentos. Ocorre que, após os remanejamentos, os locais encontravam-se abandonados, sendo eles novamente ocupados e com um maior número de famílias.

¹¹⁶ ROLNIK, R. ; NAKANO, A. K.. Direito à moradia ou salvação do setor? Folha de São Paulo, São Paulo, p. A3 - A3, 14 mar. 2009.

As notícias veiculadas¹¹⁷ no início de 2014 traziam as informações das “invasões”, segundo o termo utilizado pela mídia local e pelo poder público, declarando que os principais motivos dessa situação seriam: a falta de perspectiva para aquisição de um imóvel, os preços dos alugueis, o desejo de ter uma casa própria, e a fila de espera da COHAB que pode durar mais de cinco anos.

Um dia depois, outra reportagem¹¹⁸ estampada no jornal traz a notícia: Assentamento renasce com 224 barracos, na região norte de Londrina. Nesse local, em 2012 foram remanejadas 192 famílias por meio do Programa de Reurbanização de Assentamentos Precários, e dois anos depois a área desocupada é “invadida” novamente. Segundo reportagem, “hoje a história se repete com nova invasão”. Atualmente, segundo informações da COHAB/LD, o local abriga mais de 600 pessoas, sendo ele um terreno particular.

No final desse mesmo mês, novamente a situação se repete, a reportagem¹¹⁹ traz “invasores” ocupam terceiro terreno em 20 dias. Destacamos aqui como a mídia se coloca diante dessas famílias que tentam buscar um local para se abrigar: “invasores”. A mesma reportagem desse dia traz a fala do gestor público municipal, que diz tentar negociar a desocupação dessas áreas citadas acima.

No início de 2015, outra reportagem¹²⁰ traz a informação de que o ano se inicia com mais de 300 famílias ocupando áreas no município.

Em março de 2015, a reportagem¹²¹ traz o título “Minha Vida sem casa” nova ocupação desta vez na zona sul de Londrina, cerca de 50 barracos foram montados.

¹¹⁷ Jornal Folha de Londrina, 28 de janeiro de 2014 - Título da reportagem: Famílias ocupam fundo de vale. Conforme a notícia da invasão se espalha, aproximadamente 400 famílias já estariam instaladas no local invadido no dia da reportagem.

¹¹⁸ Jornal de Londrina, 29 de janeiro de 2014 - Assentamento renasce com 234 barracos. Invasão na região norte de Londrina. Onde era o extinto assentamento Nossa Sra. Aparecida, 234 barracos foram montados.

¹¹⁹ Jornal de Londrina, 30 de janeiro de 2014 - Invasores ocupam terceiro terreno em 20 dias. 15 famílias inicialmente realizaram a invasão, na rua Vantuil Frisseli, Jardim Primavera. A informação é de que mais 15 famílias devem chegar ao local. Esta invasão ocorre junto com a invasão de 300 famílias a um terreno no Jardim São Jorge e mais a invasão no Conj. Maria Cecília.

¹²⁰ Jornal FOLHA de Londrina, 21 de fevereiro de 2015. Londrina tem mais de 300 famílias em ocupações O ano de 2015 começou com mais de 300 famílias acampadas em áreas urbanas de Londrina.

¹²¹ Jornal de Londrina, 4 de março de 2015. “Minha vida sem casa”.

São pessoas que estavam sobrando no bairro, amontoadas em casa de parentes e decidiram montar seus barracos no próprio bairro São Marcos.

Em maio de 2015, outra reportagem¹²² com o título “Terreno doado para centro de tratamento de câncer é invadido”. Uma nova “invasão” por 53 famílias, desta vez na zona leste. O terreno pertence ao Lions Club e está prevista a construção de um centro de apoio a pacientes com câncer. Segundo o repórter, *algumas das famílias que “invadiram” esperam há mais de 20 anos por uma casa e nunca são contempladas.*

Segundo depoimentos desses sujeitos às reportagens, é que esses se encontram nessa situação devido ao alto preço dos aluguéis, contrastantes com a renda baixa; a esperança de “invadir” e a COHAB/LD atender mais rapidamente na recondução dos projetos habitacionais. Segundo resposta do representante da COHAB/LD a essa situação, é que “invasores” não possuem preferência na destinação das casas dos projetos habitacionais.

A mídia, quando se refere à palavra “invasores”, produz o sentido da hostilidade da força e do ponto de vista da ordem jurídico¹²³ capitalista, o qual, reproduz o sentido de ilegalidade e deixa de utilizar a expressão o sujeito da ocupação, isto é, um cidadão, que estando à margem da sociedade e não tendo cidadania plena ao ocupar, exerce o direito a ter direito¹²⁴.

¹²² Jornal FOLHA de Londrina, 4 de maio de 2015

¹²³ No campo do direito civil, o próprio Código Civil autoriza aquele que tem uma propriedade invadida, reaja imediatamente, inclusive com uso da força. Art. 1.210. O possuidor tem direito a ser mantido na posse em caso de turbação, restituído no de esbulho, e segurado de violência iminente, se tiver justo receio de ser molestado. § 1º O possuidor turbado, ou esbulhado, poderá manter-se ou restituir-se por sua própria força, contanto que o faça logo; os atos de defesa, ou de desforço, não podem ir além do indispensável à manutenção, ou restituição da posse. Caso não consiga manter ou recuperar a posse nestes termos, deve entrar com ação judicial. No campo do direito penal, a invasão é considerada um crime se for considerada como "esbulho possessório", que é a perda da posse. Código Penal, Alteração de limites, Art. 161 - Suprimir ou deslocar tapume, marco, ou qualquer outro sinal indicativo de linha divisória, para apropriar-se, no todo ou em parte, de coisa imóvel alheia: Pena - detenção, de um a seis meses, e multa § 1º - Na mesma pena incorre quem: Esbulho possessório II - invade, com violência a pessoa ou grave ameaça, ou mediante concurso de mais de duas pessoas, terreno ou edifício alheio, para o fim de esbulho possessório. A questão da terminologia, para o meio jurídico, é importante para as medidas que podem ser tomadas na sequência. A depender do intérprete da lei (e do caso concreto) poderá ser considerado um crime, com todas as consequências possíveis.

¹²⁴ Para Arendt (1989, p. 332), esta nova situação, na qual a humanidade assumiu de fato um papel antes atribuído à natureza ou à história, significaria nesse contexto que o direito a ter direito, ou o direito de cada indivíduo de pertencer à humanidade, deveria ser garantido pela própria humanidade.

Ocupar, pelo seu efeito de sentido, além de disputar com o sentido de “invadir”, e por isso vai se defrontar com o sentido de “propriedade privada”, também inscrito na Constituição. Ocupar, longe de significar apenas preenchimento de espaço ou de lugar vazio, já está inscrito historicamente na ordem do gestor; assim, pode significar: instalar-se em algum lugar sem autorização, submeter um espaço ao seu domínio. Já “invadir” significa, também, entre outros sentidos, adentrar em espaço e ocupá-lo, apoderar-se, tomar, conquistar um espaço de forma abusiva ou maciça, usurpar, tomar posse.

Possenti (2004) diz que na constituição dos sentidos entre “ocupar” e “invadir” há toda uma discursividade exercendo pressão do real e da história, para que este ou aquele efeito de sentido se fixe no sujeito, como um rótulo, como uma forma de marcar o já marcado. Ela corresponde às posições que os sujeitos ocupam no discurso, indica em qual ideologia essas posições estão inscritas e quais as condições históricas de enunciação que constituem o complexo discursivo.

Comprovadas essas marcas no sujeito, quando o gestor diz que esses não serão atendidos pela política habitacional, está se referindo a esses sujeitos como transgressores e, portanto, serão punidos e não atendidos. Esses sujeitos são impedidos de se inscrever no cadastro de demandas da COHAB/LD, pois não apresentam comprovante de residência, estando assim impedidos de terem acesso a uma unidade habitacional. As ocupações no meio urbano caracterizam-se pela ilegalidade, essa é uma formação ideológica dominante e jurídica nominada pelas leis que giram em torno do sistema capitalista.

A atual situação retratada de áreas ocupadas nesses últimos dois anos se resume na tabela 15. Observamos que as áreas ocupadas são, na mesma proporção, tanto as públicas como a privadas.

Tabela 15 – Síntese das ocupações recentes de Londrina

Região	Número de famílias	Propriedade da Área
Norte	259	pública
	328	particular
Leste	320	pública
	66	particular
Oeste	92	pública
	80	particular

Sul	530	pública
	61	particular
Total	1.736	Famílias

Fonte: COHAB/LD 2015

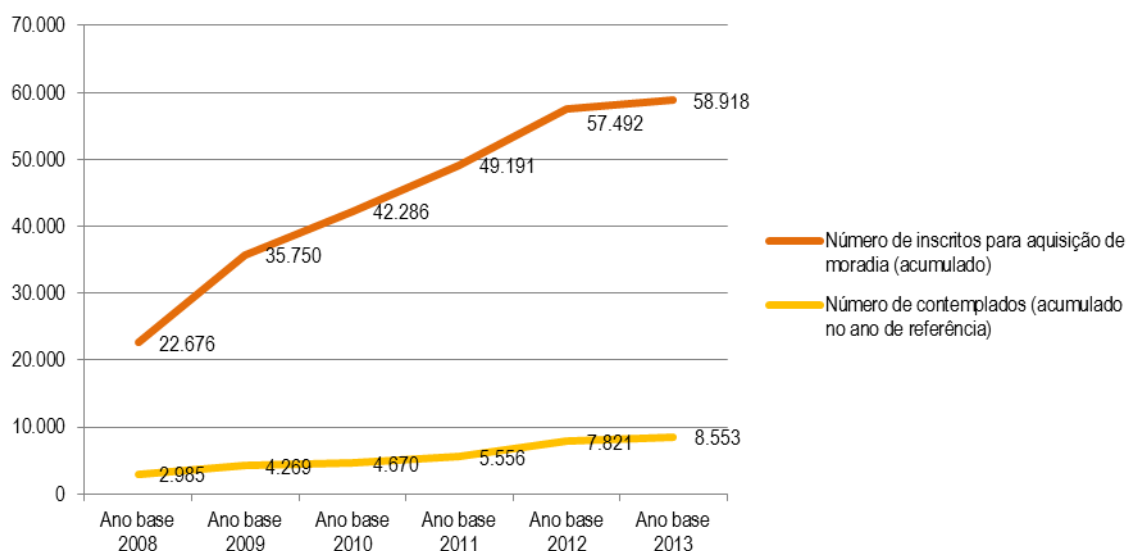
Paralelo a essa situação, demonstramos os dados que retratam a realidade da demanda e produção habitacional no município de Londrina, no período de 2000 a 2013, apontando a lista de inscritos à procura de uma moradia no município de Londrina. Essa lista cresceu vertiginosamente, passando de 22 mil inscritos no ano de 2000, para 58 mil em 2013. Fica evidente que a proporção da demanda cresce enquanto a atuação do poder público local é pequena se comparada com o número de contemplados ano a ano, como demonstram os dados da Tabela 16 e do Gráfico 4.

Tabela 16 – Comparativos dos dados do déficit habitacional no município de Londrina: número de inscritos para aquisição de moradia e número de contemplados pelos programas habitacionais.

Dados publicados na Revista Perfil do Município de Londrina	Número de unidades de uso residencial	Número de inscritos para aquisição de moradia (acumulado)	Relação entre inscritos e unidades de uso residencial	Número de contemplados (acumulado no ano de referência)	Relação entre inscritos e contemplados com aquisição de moradia
PERFIL 2009 Ano base 2008	152.888	22.676	14,8%	2.985	13,2%
PERFIL 2010 Ano base 2009	153.316	35.750	23,3%	4.269	11,9%
PERFIL 2011 Ano base 2010	156.737	42.286	27,0%	4.670	11,0%
PERFIL 2012 Ano base 2011	161.217	49.191	30,5%	5.556	11,3%
PERFIL 2013 Ano base 2012	169.762	57.492	33,9%	7.821	13,6%
PERFIL 2014 Ano base 2013	176.701	58.918	33,34%	8.553	14,5%

Fonte: UEL – Universidade Estadual de Londrina, 2015. Projeto de Pesquisa N. 07951 – Direito à Moradia. Base: documentos da Prefeitura do Município de Londrina/ COHAB-LD.

Gráfico 4 – Relação entre o número de inscritos para aquisição de moradia e número de contemplados pelos programas habitacionais entre os anos de 2008 e 2014.



Fonte: UEL – Universidade Estadual de Londrina, 2015. Projeto de Pesquisa N. 07951 – Direito à Moradia. Base: documentos da Prefeitura do Município de Londrina/ COHAB-LD.

A habitação social permaneceu relegada por anos na agenda das políticas sociais, enquanto isso os problemas habitacionais se agravam. Essa é a situação do município, ocupações irregulares, assentamentos, formas que têm se intensificado nos últimos anos.

Diante do quadro crítico das ocupações e da demanda habitacional, o município, seguindo as diretrizes do Ministério das Cidades, bem como as disposições do SNHIS e do Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, assumiu em 2009 a responsabilidade de proceder à elaboração do PLHIS (Plano Local de Habitação de Interesse Social), sendo esse plano concretizado no ano de 2011, o que passaremos a discorrer e analisar a partir do próximo item.

5.1.1 Plano Local de Habitação de Interesse Social PLHIS de Londrina: O Processo de Interpretação

Para as análises aqui apresentadas, utilizamos a Análise de Discurso – AD, como método, que, segundo Orlandi.

[...] visa à compreensão de um objeto simbólico, produz sentidos como ele está investido de significância para e por sujeitos (1999, p. 26).

A autora destaca que a AD nos permite uma relação, no mínimo, menos ingênua com a linguagem; portanto a AD

[...] procura compreender a língua fazendo sentido, enquanto trabalho simbólico, parte do trabalho social geral, constitutivo do homem e da sua história (1999 p. 16).

Para Orlandi, o método considera os processos e as condições de produção da linguagem, relacionando a língua com os sujeitos que a falam e às situações em que se produz o dizer. A AD utiliza-se de alguns conceitos que procuramos destacar no documento analisado, sendo estes: texto; discurso, produção do sentido, sujeito e ideologia, formação discursiva, formação ideológica.

O texto na AD é a unidade de que o analista parte a fim de mostrar os mecanismos dos processos de significação que presidem a textualização da discursividade, mas, segundo Orlandi,

[...] não é ponto de partida absoluto, dadas as relações de sentidos e nem de chegada. Não definimos texto pela sua extensão ou pelo fato de ser escrito ou falado; a organização linguística não é o mais importante; o que interessa é como o texto organiza a relação língua-história-mundo (2007, p. 72).

De acordo com a autora, o texto é objeto de interpretação e permite o acesso a discurso.

Já o discurso para Orlandi (2007) pede, sobretudo,

[...] distanciá-lo do esquema elementar da comunicação – emissor, receptor, código, referente e mensagem visto que não é apenas uma transmissão de informação, mas um complexo processo de constituição de sujeitos afetados pela língua e pela história, que se relacionam no ato da linguagem. “As relações de linguagem são relações de sujeitos e de sentidos e seus efeitos são múltiplos e variados. Daí a definição de discurso: o discurso é efeito de sentidos entre locutores”. (ORLANDI, 2007, p. 21)

Os sentidos são produzidos em face dos lugares ocupados pelos sujeitos em interlocução. Assim, uma mesma palavra pode ter diferentes sentidos em conformidade com o lugar socioideológico daqueles que a empregam (FERNANDEZ, 2005, p. 23).

É necessário complementar que os efeitos de sentidos produzidos pelo discurso não são predeterminados por propriedades da língua; as palavras não têm sentido nelas mesmas, mas em decorrência das formações discursivas de que fazem parte e que, por conseguinte, representam as formações ideológicas.

Ideologia, segundo Orlandi, é considerada como aquilo que torna possível a relação entre palavras e coisas, a relação entre pensamento, linguagem e mundo. Assim pensada, ela não é ilusão, nem falsidade, nem ocultamento, nem dissimulação do real, tampouco visão de mundo. Segundo ela, um dos pontos fortes da AD é ter ressignificado a noção de ideologia, numa definição discursiva a partir da consideração da linguagem.

O fato mesmo da interpretação, ou melhor, o fato de que não há sentido sem interpretação, atesta a presença da ideologia. Não há sentido sem interpretação e, além disso, diante de qualquer objeto simbólico o homem é levado a interpretar, colocando-se diante da questão: o que isto quer dizer? Nesse movimento da interpretação o sentido aparece-nos como evidência, como se ele estivesse já sempre lá. Interpreta-se e ao mesmo tempo nega-se a interpretação, colocando-a no grau zero. Naturaliza-se o que é produzido na relação do histórico e do simbólico. Por esse mecanismo – ideológico – de apagamento da interpretação, há transposição de formas materiais em outras, construindo-se transparências – como se a linguagem e a história não tivessem sua espessura, sua opacidade – para serem interpretadas por determinações históricas que se apresentam como imutáveis, naturalizadas. Este é o trabalho da ideologia: produzir evidências, colocando o homem na relação imaginária com suas condições materiais de existência. (1999, p. 45-46)

Pode-se definir formação discursiva como a conjuntura que determina o que deve ser dito, como deve ser dito, levando em consideração o contexto sócio-histórico em que o sujeito está inserido e qual a posição que este sujeito ocupa no meio social.

Paralelamente, temos os efeitos do funcionamento do discurso jurídico que, na manutenção das formas de “assujeitamento” do indivíduo ao poder, desloca o estatuto do sujeito, ou seja, da sua condição para sujeito-de-direito. Para esse é tão complexo o funcionamento do estatuto de sujeito-de-direito, pois quando se vê diante de diversas situações, como destaca esse estudo o direito à moradia digna, percebe-se na maioria das vezes que o reduz a sujeito dentro das condições que lhe são impostas. Por outro lado, o discurso jurídico já promove o apagamento das diferenças constitutivas com sua máxima que todos os homens são iguais perante a lei. E se o fosse não estariam lutando pelo direito de morar dignamente e jamais ouviríamos uma frase como essa: morar é um privilégio, ocupar é um direito.

É através da noção de silêncio, desenvolvida por Orlandi (1999), que na contramão das abordagens que atribuem ao silêncio uma posição subalterna, o coloca como princípio de toda a significação, que procuramos desenhar um espaço possível de identificação em que sua subjetividade não seja apagada, mas trabalhada simbolicamente. Fraga (2011, p. 73) diz que poder e controle são coisas invisíveis e de certa forma silenciosas, pois quando são percebidos, já se foi envolto por ambos no espaço e no território, no processo de produção deles.

Orlandi (2001) destaca que a ideologia funciona pelo equívoco e se estrutura sob o modo da contradição; os efeitos que constituem a subjetividade levam ao equívoco da ilusão da origem do sujeito em si mesmo.

Para compreender esse funcionamento, a autora considera necessário conhecer um duplo movimento que se processa. Um primeiro movimento caracteriza-se pela interpelação do indivíduo em sujeito, pela ideologia, ou seja, esse “assujeitamento” é condição para que o indivíduo afetado pelo simbólico, na história, se subjetive. Trata-se da ilusão de onipotência do sujeito que se “quer” dono de si e fonte de seu dizer. O trabalho de interpelação da ideologia resulta na forma-sujeito histórica, com sua materialidade, que vai possibilitar a observação do segundo movimento teórico.

Paradoxalmente, ao estabelecimento do estatuto de sujeito corresponde a determinação das formas de individualização do sujeito em relação ao Estado. Segundo Foucault (1987), o Estado transforma, reduz os sujeitos a indivíduos, pois é como indivíduo que o sujeito é interpelado pelo direito e pelo mercado, na forma sujeito de direito e do capitalismo. Ou seja, tem-se agora um processo de

individualização da forma sujeito histórica, via Estado com suas instituições, produzindo diferentes efeitos nos processos identitários e de subjetivação.

Orlandi (*ibid.*, p. 106) chama a atenção para o estatuto do indivíduo, neste segundo momento: aqui, o indivíduo não é a unidade de origem, como no primeiro momento em que é interpelado em sujeito; agora se trata do indivíduo como resultado de um processo de determinação pelo Estado. Ou seja, enquanto sujeito, determina-se como na história tem sua forma individualizada. Temos, pois, no capitalismo, segundo Haroche (1992), o sujeito na sua ambiguidade constitutiva: “senhor de si”, livre das coerções e assujeitado ao Estado, como sujeito jurídico. Uma concepção de sujeito individual que imbrica relação econômica e liberdade jurídica, que constitui o sujeito livre para se obrigar.

A partir dessas considerações sobre AD é que analisamos o Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS de Londrina. O PLHIS é apresentado sob a forma de documento e foi aprovado em 2011.

5.1.2 Condições de Produção do PLHIS

Em 2011 é instituído o Plano Local de Interesse Social de Londrina (PLHIS), de acordo com as exigências dispostas pelo SNHIS. O tipo de material apresentado compõe-se de um documento técnico-racional, orientador de política pública (*policy making*¹²⁵). Procedendo às leituras do documento, esse se coloca para o analista como monumento, passível de muitas interpretações. É monumento porque tem um substrato que lhe dá sustentação e que não aparece no documento original (diagnósticos que serviram de base para a redação final do PLHIS e não estão no documento).

A autoria desse documento aparece em forma de seus símbolos-oficial/formal – representados pelos órgãos públicos dos três entes federados e da

¹²⁵ decisão política, arenas decisórias das políticas públicas.

instituição que repassa os recursos financeiros destinados à produção das habitações de interesse social.

Figura 10 – Logo da Caixa Econômica Federal



Fonte: PLHIS, 2011.

Esses símbolos são marcados por diferentes significados como a Caixa, sendo um banco de todos os cidadãos, o X remete à força, ou seja, à força financeira que um banco possui e que é quem repassa para os municípios os recursos financeiros para habitação.

Figura 11 – Logo da República Federativa do Brasil



Fonte: PLHIS 2011.

A República Federativa representada pelo país rico e país sem fronteira, aberto ao capital, ao mundo da globalização, um país que não mostra a sua pobreza; ao contrário, diz que a pobreza está sendo erradicada, mostra a força de uma nação.

Figura 12 – Logo da Prefeitura Municipal de Londrina



Fonte: PLHIS 2011.

O município de Londrina apresentado pelo seu brasão que, por meio das torres, identifica cidade de muita grandeza; a cruz vermelha, homenagem aos empreendedores ingleses que, segundo a história, deram início a essa cidade (Little London¹²⁶ – qualificativos cambiantes que produzem deslizamentos de sentidos reforçando o apelo na época de sua fundação. “Para inglês ver”). Ou seja, Londrina tratava-se de um empreendimento imobiliário planejado em área de expansão capitalista planejada em detalhe por especialistas – planejamento racional da cidade-campo – e a função da cidade na sua fundação era administrar o campo; portanto, mostra Londrina¹²⁷ no seu plano a cidade da grandeza, ocultando as marcas da exclusão.

Figura 13 – Logo da Companhia de Habitação de Londrina



Fonte: PLHIS 2011.

E, por fim, a COHAB/LD, que é a representante oficial do município na política municipal de habitação, que demonstra, por intermédio de sua marca, a produção de unidades habitacionais, sem revelar o verdadeiro sentido que representa a moradia, que vai muito além das casas.

A partir dessas pequenas considerações, dos entes federados que participam desse plano, aparece e assina também uma empresa privada denominada Instituto Fazer de Desenvolvimento Econômico e Social (IF), que, por meio de um processo

¹²⁶ Composição de uma música que traduz na memória a história de Londrina – Autoria de Ana Cleide Cesário na década de 1980 – uma de suas estrofes: *assim contam os que viram os anos cinquenta, por aqui não havia lugar mais rico, do lado oeste do Tibagi, No campo, lotes de terra estreita, do espigão descendo aos vales. A certeza de novos tempos pairava sobre os ares – plante café em little london – expressão deixa o sentido do silêncio que traz embutido o nascimento dessa cidade por ingleses.*

¹²⁷ Londrina ficou marcada pela história polêmica reconhecida pelos contornos sociais, políticos e econômicos da sua formação. A CTNP identificou-se com interesses da ideologia nacionalista do Estado Novo e da elite do Estado do Paraná, e legitimou sua atuação no norte do Estado, no que diz respeito ao monopólio político e ao controle da organização espacial rural e urbana.

licitatório, foi a empresa vencedora do pregão presencial¹²⁸ que propunha a construção do PLHIS.

Os sujeitos envolvidos no processo de construção do referido documento aparecem na figura do IF¹²⁹, que fala de si (empresa privada), bem como denomina e representa os sujeitos públicos. Os sujeitos públicos no referido documento não são nominados, a não ser as secretarias do governo municipal que participaram dessa construção. O documento retrata na fala sujeitos “iniciados” (detentores do mesmo saber discursivo), detentores do poder político e econômico (técnicos e políticos/gestores). Quando se refere aos sujeitos-alvos desse plano, denomina: população carente (até três salários mínimos), os excluídos, massa da população formada por trabalhadores do sistema informal, desempregados, lavradores, outros segmentos urbanos (moradores da cidade), detentores do capital privado (proprietários do solo urbano, construtoras e corretoras imobiliárias). Aqui percebemos a evidência do sujeito, ou seja, a de que somos sempre já sujeitos, que, segundo Orlandi (1999), *a interpelação se dá pela relação s-----S nesse caso os aparelhos ideológicos do Estado (AIEs)*.

Para Orlandi (1999, p. 30), as condições de produção de um texto compreendem fundamentalmente os sujeitos e a situação, retrata a memória fazendo parte da produção do discurso, e para a autora, a maneira como a memória “aciona”, faz valer as condições de produção, sendo essa fundamental; portanto, elencamos algumas das condições de produção que percebemos no documento:

Ano 2010 – momento de elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), em conformidade com o Plano Nacional de Habitação PlanHab - 2009) e o Plano Estadual de Habitação de Interesse Social (PEHIS - 2010) que estava sendo construído e ainda buscava o atendimento ao Estatuto da Cidade. Anteriormente, o Ministério das Cidades havia criado a Secretaria da Habitação e elaborado o Sistema Nacional de Habitação, que se desdobra em dois

¹²⁸ Pregão presencial n. 009/2010-COHAB/LD - modalidade do processo de licitação para a contratação da empresa que iria participar da elaboração do PLHIS. Foi gerado o contrato n. 000766, em maio de 2010. Disponível em: <<http://www.cohabld.com.br/licitacao/pregao-009-2010>>. Acesso em: março/2014.

¹²⁹ Além dos recursos disponibilizados pelo Fundo Nacional de habitação de Interesse Social -FNHIS, o município contratou a empresa para promover a elaboração do PLHIS e a capacitação institucional da equipe técnica da gestão municipal, que iria participar desse processo. Também foi acordada a capacitação dos membros do Conselho Municipal de Habitação.

subsistemas: Subsistema de Habitação de Interesse Social e Subsistema de Habitação de Mercado.

Outra importante condição que destaca a época teve como referência o Plano Diretor (2008), aprovado pela Câmara Municipal, mas que até a presente data da elaboração desta tese não haviam sido aprovados os instrumentos relacionados ao uso e à ocupação de solo e ao sistema viário, sendo este um importante instrumento para concretização desse plano.

Na coleta de dados do IBGE, na época, não havia disponibilidade dos dados atualizados, ou seja, o último senso realizado. O documento foi revisado assim que os dados foram disponibilizados.

A empresa contratada justificou que o diagnóstico habitacional foi prejudicado pela falta de dados e pela qualidade das informações existentes.

A compreensão de toda esta complexidade de fatores esbarrou nos limites estabelecidos para este projeto. A qualidade e atualidade dos dados disponíveis: constituíram-se em condicionantes importantes das análises realizadas, o que em muitas circunstâncias conferiram-lhe um caráter marcadamente provisório. (PLHIS, 2011, p. 11)

Vale aqui ressaltar a importância de o município produzir a própria informação sobre o déficit e a precariedade habitacional. O real conhecimento da ocupação do solo e o mapeamento da precariedade habitacional são importantes insumos de planejamento e gestão da política habitacional local. Essa situação traz a mera reprodução de dados existentes e não avança nos objetivos que seria quantificar com exatidão a real situação dos problemas habitacionais do município, ou seja, a reprodução de planos tecnicistas dominados por economistas e burocratas.

Isso comprovou na composição da equipe técnica contratada. Para gerar dados orçamentários, há a contratação do trabalho de três economistas, além da equipe do IF. A equipe do IF é composta de uma pedagoga (coordenadora), uma advogada, duas arquitetas (sendo uma delas urbanista), uma engenheira, duas geógrafas, uma administradora e uma assessora administrativa.

O referido documento não aponta os profissionais representantes dos órgãos públicos municipais, como foi a composição dos participantes públicos nessa equipe para a construção desse plano.

Foi apontado o marco legal, os documentos básicos que orientaram a construção do Plano, sendo eles: Planejamento Estratégico Municipal para Assentamentos (ano de produção do documento: 2002), Política Municipal de Habitação (2006) Conferências Municipais (2006 e 2009); Plano Diretor Participativo (2008), não aprovado na íntegra (lei uso e ocupação do solo e sistema viário ainda não aprovados).

Confrontou-se a legislação urbanística e ambiental do Município de Londrina às demais normas federais e estaduais a serem observadas em âmbito municipal, assim como à Política Nacional da Habitação (PNH), ao Plano Nacional de Habitação (PlanHab), à Política Estadual de Habitação de Interesse Social (PEHIS), e à Política Municipal de Habitação (PMH).

O documento retrata um deslize de sentido no texto quando apresenta Londrina como importante na sua trajetória de participação:

Em Londrina há uma tradição que marca sua trajetória política. A sociedade foi sempre ágil em mobilizar-se para responder a desafios: construiu aparato institucional de participação social em várias áreas, além de contar com centenas de organizações da sociedade civil que atuam reivindicando espaços de participação e decisão. (PLHIS, 2011, p. 9)

Quando nos reportamos à habitação, não há em Londrina tradição em movimentos reivindicatórios de luta pela moradia, muito menos representantes que fazem parte do Conselho e exercem esse papel de luta e participação social. Existem diversas concepções e diversos modos de entender a participação. A conotação ideológica, que permeia este conceito, faz com que haja diversas e mesmo contraditórias interpretações sobre seus possíveis significados (PAULILO,1998).

Assim, a participação é um exercício constante, não é dada, é criada, não é dádiva, é reivindicação, e muito menos concessão, é sobrevivência. Portanto, a participação precisa ser construída, forçada, refeita e recriada, principalmente nas questões afetas à habitação. O documento continua e afirma que Londrina expressa uma dinâmica ímpar neste particular, que é a participação.

As contradições aparecem no texto em forma de relações de força, de sentidos, quando afirmam que:

Por outro lado, a cidade mantém uma atividade intensa na área da construção civil. Os empreendedores da área operam alterando a fisionomia da cidade. O poder público investe para responder às demandas que se apresentam. Assim, casas são construídas, trânsito é frequentemente reordenado, as concessionárias de serviços cumprem suas agendas. (PLHIS, 2011, p. 9)

Ou seja, a cidade da grandeza, pujante, forte, determinada, focada nos negócios, a cidade dos negócios e para os negócios, e o poder público investe e responde às demandas, mas num efeito de sentido é dito que “a inexistência de regulação e controle de todos os processos reduz a capacidade do poder público de agir preventivamente e proativamente”.

Quando se refere à ação preventiva é à intervenção no sentido de evitar ações sobre o território que venham, ao longo do tempo, trazer prejuízos econômicos, sociais, humanos e ambientais. E a proativa diz respeito à capacidade do poder público de direcionar processos de crescimento e desenvolvimento dentro de um desenho, em que a ação da iniciativa privada e sua própria ação sejam capazes de potencializar o uso dos recursos físicos, financeiros e humanos com vistas à produção de uma cidade sustentável, humanizada e harmônica. Como se fosse fácil conciliar compromisso público e interesse privado na direção de uma ação que traduza em benefícios para a população. Dentro da nova forma de gestão preconizada existem as parcerias público-privadas que atuam, principalmente, na produção de habitação. No entanto, não tem sido possível constatar benefícios diretamente para população, mas sim para o mercado que regula essa modalidade. Afirmam ainda que os direitos fundamentais de cada morador estejam garantidos, independentemente de sua condição financeira.

Orlandi (1999, p. 42-43) diz que o sentido não existe em si, mas é determinado pelas posições ideológicas colocadas em jogo no processo sócio-histórico em que as palavras são produzidas. Para a autora, a formação discursiva é um conceito básico, pois permite compreender o processo dos sentidos, a sua relação com a ideologia e dá ao analista a de estabelecer regularidades e

divergências no funcionamento do discurso, e "determina no discurso o que pode e deve ser dito". A FD se abre e perpassa por outras áreas.

Analisando o documento, apontamos a formação discursiva (FD) como sendo técnico-racional, possuindo um conjunto de medidas ou providências a serem tomadas, sendo, portanto, pragmático. Os sentidos estão logicamente estabilizados, uma adaptação do discurso das ciências duras, discurso pretendido pela ciência da administração. Diferente do discurso das ciências de interpretação. É uma Formação Discursiva Técnico-Racionalizador (FDTR), que segue o formato de planos elaborados anteriormente.

Mas o documento abre-se ou se deixa perpassar por outras FDs, sendo elas: Formação Discursiva Jurídica-Normativa (FDJN): traz elementos da ordem jurídica, da Constituição, em especial do Estatuto da Cidade, recobre de modo explícito a FDTR, portadora de elementos da formação ideológica jurídico-capitalista.

Formação Discursiva Econômica – FDE: traz o crescimento econômico da região relacionado a questões sócio-históricas, destacando a análise da situação orçamentária do município e ganha destaque no documento.

Formação Discursiva Administrativa – FDA: produz sentidos à administração e organização da COHAB, obscurecendo os aspectos políticos.

Formação Discursiva Social – FDS: retrata de alguma maneira as ocupações irregulares e os seus reflexos, porém não dá a visibilidade necessária aos sujeitos que ocupam essas áreas, por se tratar de um plano voltado ao segmento da população que não tem acesso à moradia.

As formações discursivas FDs tratam de cenários, em especial o urbano, obscurecendo, muitas vezes, o direito à moradia. Mesmo a Formação Discursiva Social não aborda a moradia como direito, mas incorpora a linguagem da habitação como interesse social, por meio de números, dados estatísticos, mapas. No documento, em nenhum momento aparece a fala do sujeito de direito a quem o plano será dirigido.

Nesse sentido, o texto silencia os atores, isto é, os moradores que estão em situação de precariedade habitacional, tanto na cidade formal como na informal. Torna opacas as questões sociais, obscurece a política enquanto espaço público, enfatizando a administração e a organização. Quando olhamos para o movimento

dos sentidos que refletem no texto, destacamos o interesse social e direito social; o interesse social *versus* preservação ambiental (direito à cidade). No caso de Londrina, esta questão sempre desliza para um discurso jurídico-normativo que recai sobre a legislação municipal. São os casos das ocupações em áreas de preservação permanentes. O município não aponta nenhuma possibilidade de regularização:

[...] onde se ponderou sobre as áreas de proteção permanente (APPS) e APPs em fundo de vale, por ser uma das questões que deverão ser enfrentadas pelo poder público e pela sociedade, nela compreendida os moradores dessas áreas e, incluíram-se observações sobre o Anteprojeto de Lei que cria as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) Município de Londrina que integra a política de habitação de interesse social, porém não a esgota. (PLHIS, 2011, p.13)

[...] com base na Lei Federal 4771/65 e Lei Nº 7.485/98, do Plano Diretor, onde consta, no Artigo 30, § 1º e Art. 34, sua função de Preservação Ambiental destinando-a prioritariamente à formação de parques contínuos, visando à preservação ambiental e à recreação, sendo respeitadas as marginais de ribeirões, de ambas as faces. Além disso, as áreas especiais de fundo de vale são destinadas à proteção dos corpos d'água. Em atenção às normatizações legais e precariedade nas condições de habitabilidade dos moradores do Café Arábica, tais famílias precisam ser removidas deste local. (Projeto de Trabalho Técnico Social – FNHIS, 2009, p. 13)

O documento apresentava o termo jurídico “dominical”¹³⁰ em relação às áreas de Preservação Permanente – APP. A princípio, achávamos que essa expressão fora digitada erradamente, mas ao olharmos com mais atenção, identificamos ser um termo jurídico relativo a dominial. Procurando desvendar e encontrar o verdadeiro significado dessa palavra, segundo o dicionário, “dominical” se refere também a

¹³⁰ O termo “dominical” com significado técnico-jurídico e âmbito de atuação encontra-se no artigo 99 do Código Civil. Há neste a classificação dos bens públicos: (i) bens de uso comum do povo (como rios, mares, estradas, ruas), (ii) bens de uso especial (tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração), e (iii) bens dominicais (que constituem patrimônio da administração, sem uma destinação específica).

lazer – relativo a descanso –, domingo, o dia destinado por Deus ao descanso. Note-se aqui a possibilidade de um deslizamento de sentido, ora podendo o termo ter um sentido jurídico, ora ligado à tradição e à religião. Isso nos leva a um efeito ideológico, pois entre as áreas consideradas dominicais, os fundos de vale, que em Londrina hoje são definidos como APPS, estão resguardados por legislação, conferindo aos gestores do município o poder de impedir a permanência das pessoas, incluindo moradores, nesses lugares, a não ser para o lazer. Fica claro que jamais o poder público local enfrentará as questões afetas às ocupações dessas áreas a não ser via legislação.

A partir dessas primeiras considerações, apontamos aqui uma questão: o PLHIS é um plano de ação orientado pelo interesse social que acaba por obscurecer o sentido da moradia como direito social. A Constituição Federal de 1988 traz a moradia no rol dos direitos sociais, já o Estatuto das Cidades reforça o termo interesse social e aparece com ênfase. Procuramos analisar o termo interesse e o que este significa. É definido como: Conveniência, lucro, proveito, vantagem ou utilidade que alguém encontra em alguma coisa. Ganho, proveito, vantagem, juro de um capital depositado. Sentimento egoísta ou de cobiça, desejo de um proveito pessoal que tudo sacrifica aos ganhos pecuniários. Importância. Atrativo, simpatia. Cuidado, diligência, empenho em favor de alguém ou de alguma coisa. Vivemos num sistema socioeconômico, dominado pelo lucro, a mais-valia; o deslize dos sentidos traz a ideologia impregnada desde os tempos passados que, para a população que não tem acesso a uma moradia e que a tem a partir de um programa habitacional de interesse social, essa é ofertada como benesse, barganha política, eleitoreira, principalmente quando o sentido da palavra desliza para favor de alguém, ou de alguma coisa.

No PLHIS aparece o termo/conceito “interesse social”, originário do Estatuto da Cidade, sendo parte de uma formação discursiva (FDJN) jurídico-normativa que perpassa e recobre a (FDTR) técnico-racional do plano, colocando em confronto os sentidos por ele produzidos e, principalmente, o texto que trata do assunto o direito à moradia, que está previsto no art. 6 da Constituição Federal de 1988, alterado pela Emenda Constitucional n. 26/2000 e passa a vigorar com a seguinte redação: “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a

previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição".

Direitos violados, desrespeitados e desconstruídos a partir de ideologias, tão presentes na gestão das políticas públicas. Reforçamos aqui principalmente a habitação. A gestão não pensa na universalização, e sim na focalização das políticas que são particularizadas e fragmentadas. Como vimos pelo termo interesse social, há um corte de renda para que se enquadre a população. Sendo a cidade de negócios, o gestor tem de ser um bom empresário; o exemplo é que retira muitas vezes o Plano Diretor e inclui uma gestão meramente técnica.

O modo como desenvolvemos a análise do PLHIS propiciou a emergência de quatro questões que nos parecem importantes para relacionarmos com os aspectos exteriores ao texto, isto é, a política pública a ser implementada.

5.1.3 As condições de produção do PLHIS inibiram a participação social na sua construção.

A incorporação de diversos atores sociais no processo de elaboração do PLHIS é elemento obrigatório para sua execução, encontra-se na Resolução nº 04/2006, anexo III. A primeira etapa de desenvolvimento do plano requer de partida o mapeamento dos atores sociais locais e uma proposta metodológica que detalhe como se dará o processo de incorporação desses agentes na discussão e aprovação do plano. Durante a construção desse estudo fizemos um quadro correlacionando os documentos oficiais, como o Estatuto da Cidade, o Plano Estadual de Habitação de Interesse Social do Paraná, o Plano Diretor Participativo de Londrina e o Plano Local de Habitação de Interesse Social de Londrina. Um dos elementos que consta no quadro por nós construído refere-se às informações pertinentes à participação social durante o processo de construção do plano. As informações contidas no documento de Londrina asseguram a seguinte redação:

Este plano foi discutido, em Curso de Capacitação, pelos Conselheiros da Habitação, Municipal da Cidade, da Cidade e do Meio Ambiente além dos membros dos demais Conselhos Municipais que foram convidados à participar do mesmo, que também teve a participação do Grupo de Apoio Institucional, da Equipe

Coordenadora do PHLIS, funcionários da COHAB-LD, IPPUL, SEMA e demais agentes públicos e representantes de organizações da sociedade civil que foram convidados a participar. (PLHIS, 2011, p. 10)

As atividades aqui relatadas dão conta de uma capacitação que era objeto da contratação que serviria de nivelamento técnico-conceitual para o entendimento da proposta de elaboração do PLHIS. Em nenhuma outra parte do documento encontramos um detalhamento ou sensibilização e mobilização para participação popular. Identificamos, através de um estudo¹³¹ realizado no ano de 2012, a fala de um representante do IF que menciona não ter havido mobilização social, pois o município já vinha de duas ou três atividades de habitação que foram desenvolvidas com a população. Se essas atividades deram conta de ampla discussão sobre a problemática habitacional, deveriam ter sido relatadas nesse importante documento que irá nortear ações que afetam diretamente a vida das pessoas.

Quando nos reportamos ao documento do PEHIS-PR, identificamos a descrição de um amplo debate com a sociedade, culminando em vários eventos em que propiciaram um melhor entendimento da problemática da habitação em nível estadual. Nas páginas iniciais do documento já se imprime a direção tomada pela equipe.

O PEHIS-PR foi elaborado com a parceria de toda a sociedade para que tivesse legitimidade social, construída através da participação popular. Apesar do período eleitoral pelo qual passou foi possível construir o plano com base na metodologia participativa, refletindo dessa forma a conformação dos diferentes e estágio de desenvolvimento da sociedade paranaense nesse momento. (PEHIS, 2011, p. 3)

O documento PEHIS-PR registra todos os eventos que foram realizados e a presença dos diversos segmentos da população que participaram desse processo, incluindo uma equipe de Londrina.

A exigência do MC, para a construção dos planos, nesse sentido pode favorecer, fortalecer ou estimular a construção de instâncias participativas e de

¹³¹ Dissertação de mestrado *Gestão da Política habitacional: o processo de elaboração do PLHIS de Londrina* – Oliveira – 2012/UEL.

controle social, ampliando assim a participação dos segmentos sociais, mas pode também ser executada apenas para cumprimento formal da obrigação.

Foi possível perceber, no caso de Londrina, que na construção do PLHIS não houve participação dos diversos segmentos da sociedade civil e muito menos da população. O município já possuía Conselho Municipal de Habitação, anteriores ao início de elaboração do PLHIS, porém este existia meramente por formalidade, e não houve indícios de mudança. Nesse sentido a atuação do Conselho continuou tendo papel limitado e somente aprovou o Plano.

A adoção de um novo modo de pensar e de agir sobre o território (Santos, 1994) exige também uma melhor articulação entre os diversos níveis de governo e, conseqüentemente, de suas escalas de planejamento, questão essa fundamental, a nosso ver, para que se promovam mudanças concretas nas nossas cidades.

É necessário repensarmos conceitualmente o papel designado para os planos urbanos, nessa nova fase que estamos vivenciando o planejamento urbano e a necessária mudança do seu atual caráter normativo, racional para uma visão a qual se deve completar através da implantação de um processo de planejamento participativo.

Quando analisamos essas determinantes da construção de um plano, as suas bases participativas e o seu teor meramente normativo /jurídico, segundo Villaça (1995), Rezende (1982), precisamos questionar a visão ainda predominante no atual sistema jurídico, bem como em nossa enraizada “ideologia” que aprisiona o planejamento urbano, pelo qual as leis e os planos urbanísticos devem ser emanados e concebidos por princípios racionais, funcionalistas e aplicados sob uma ótica estritamente positivista.

Outro importante destaque aqui se situa no plano político da chamada governança urbana (AVRITZER, 2002; SANTOS JR, 2001). Esse debate procura estabelecer procedimentos participativos e democráticos no âmbito dos processos de planejamento urbano que possam promover uma articulação entre o papel a ser desempenhado pelo plano e a importante função de mediação entre os inevitáveis conflitos gerados na disputa do espaço urbano. Ao mesmo tempo, exige-se uma nova postura de todas as instâncias do poder público para que passe a adotar em

suas práticas, a implementação de políticas sociais territorializadas, visando promover uma contínua política de inclusão social e de integração territorial.

Denaldi *et al.* (2011) destaca uma importante questão que se coloca como potencialidade no processo de elaboração de PLHIS: é a contribuição que os planos potencialmente têm para ampliar a capacidade de gestão dos setores ligados à habitação nos municípios. Segundo eles, em alguns casos, o processo de elaboração do PLHIS em um trabalho conjunto com a consultoria contratada, mais os técnicos municipais e atores sociais locais, tem se revelado instrumento de incentivo de maior desenvolvimento dos setores municipais ligados à questão habitacional. A possibilidade de capacitação da equipe técnica nesse tipo de processo auxilia a implementação de um planejamento habitacional permanente.

A década de 2000 foi marcada por importantes avanços no quadro legal da política habitacional brasileira e não diferente em Londrina. Este novo quadro teve como principais marcos a instituição do Plano Diretor, a nova Lei de Uso e Ocupação do Solo e a lei das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), completando com a elaboração dos PLHIS.

O Plano Diretor¹³² de Londrina teve uma importante participação da sociedade quando da realização de conferências, audiências públicas para discussão de assuntos pertinentes ao conteúdo desses. Foram dois anos de realização de eventos culminando em amplo debate e discussões. No ano de 2009 foram realizados diversos eventos com a população de todas as regiões de Londrina

¹³² 4 de julho de 2005 - 1ª Audiência Pública do Plano Diretor. 11 de março a 2 de abril de 2006 – realização das pré-conferências. 5, 6 e 7 de maio de 2006 – 1ª Conferência Municipal do Plano Diretor. Entre 2006 e 2007 – realizadas várias reuniões com a comunidade para debater os temas. 9 de abril de 2010 – 2ª Conferência Municipal do Plano Diretor que definiu o texto final do Código de Posturas – projeto 172/2010. 29 de junho de 2010 - Projeto entra em tramitação na Câmara Municipal. 8 de julho - recebe manifestação do Sindicato dos Empregados no Comércio de Londrina contrária à condução dos trabalhos da Conferência para a aprovação da minuta do projeto e à flexibilização do horário do comércio varejista. 30 de agosto – Conselho Municipal de Cidades (CMC) emite parecer e orienta que projeto seja votado na forma original. 28 de outubro - Comissão de Justiça emite parecer favorável à proposta, na forma do Substitutivo nº1, de sua autoria, cujas alterações são de cunho técnico-redacional e de aspectos de juridicidade. Demais comissões – Economia, Defesa do Consumidor, Finanças, Educação - se manifestam favoravelmente ao projeto na forma do Substitutivo nº1. 16 de dezembro - Comissão de Trabalho emite parecer prévio solicitando o envio da matéria para manifestação do Conselho Municipal do Trabalho, Emprego e Renda. As comissões de Desenvolvimento Urbano e de Seguridade Social, em parecer prévio conjunto, solicitam o envio da matéria para manifestação de diversas entidades. Parecer que é retirado de pauta em definitivo no dia 1º de fevereiro. 1º de fevereiro de 2011 - comissões de Desenvolvimento Urbano e Meio. <<http://www.acil.com.br/jornal-detalle/108/7/675>>.

referente às Zonas Especiais de Interesse Sociais (ZEIS)¹³³. Na ocasião foram discutidas dentre as questões afetas à habitação, as ocupações irregulares e até a presente data não foram aprovadas as ZEIS no município de Londrina. Existe um descompasso entre o que se planeja e sua execução. O município ainda não havia iniciado o processo de elaboração do PLHIS e já estava discutindo a ZEIS e realizando as conferências municipais. O resultado desses eventos poderiam ter sido importantes estratégias no processo de elaboração do PLHIS para ampla discussão e debate com a população.

Não encontramos em Londrina, segundo informações da própria Companhia (2002) e pela caminhada que temos nesse segmento da habitação, movimentos organizados ligados ao tema, a não ser alguns grupos que lutam pelos próprios interesses, como é o caso das pessoas que ocupam uma área. Desse modo, a participação de lideranças ligadas a movimentos em prol da moradia não ocorreu com o PLHIS.

Ao estabelecer a política urbana como responsabilidade da gestão local, fundamenta que a política habitacional passa a ser realizada pelos municípios, tornando-a mais próxima dos cidadãos. De acordo com o referido documento, a gestão democrática da cidade deve ser respeitada e exercida por meio da participação da população e de associações representativas de vários segmentos sociais na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Destacamos aqui a importância da elaboração de um plano, mas jamais sem a participação dos segmentos organizados da sociedade civil, com destaque a população-alvo desses planos. O PLHIS de Londrina é excessivamente abrangente sem se deter ao conteúdo para o qual ele é dirigido, ou seja, o estudo da problemática habitacional e a proposta de construção da política de habitação de interesse social.

¹³³ Zonas Especiais de Interesse Social; Reunião Setorial 1 - 14/10/2009; Reunião Setorial 2 - 19/10/2009; Reunião Setorial 3 - 20/10/2009; Reunião Setorial 4 - 21/10/2009; Reunião Setorial 5 - 22/10/2009; Reunião Setorial 6 - 23/10/2009; Reunião Setorial 7 - 24/10/2009; Reunião Setorial 8 - 25/10/2009; Reunião Setorial 9 - 26/10/2009; Reunião Setorial 10 - 27/10/2009; Reunião Setorial 11 - 28/10/2009; Reunião Setorial 12 - 29/10/2009; Curso de ZEIS

A participação que convinha é não produzir espaços de participação, sendo essa uma estratégia discursiva, um sentido limitado da participação popular. Tentam produzir um sentido de participação, mas o que o documento revela é a participação muito restrita a técnicos.

5.1.4 A produção de sentidos em torno do déficit habitacional

De acordo com dados do Ministério das Cidades, no Brasil, há uma carência de 5.572 milhões de domicílios, estando 83% deles localizados nas áreas urbanas. Para Gazola (2008 p. 60), a falta de moradia digna gera um índice denominado de déficit habitacional, que leva em conta o total de famílias em condições de moradia inadequadas.

Como déficit habitacional entende-se a noção mais imediata da necessidade de construção de novas moradias para a solução de problemas sociais e específicos de habitação detectados em certo momento.

Durante o processo de elaboração do PLHIS, foram detectadas questões técnicas e dúvidas metodológicas que, de certa forma, acabam sendo limitações e desafios que deveriam ser pensadas durante a elaboração do PLHIS.

Destacamos aqui algumas questões como: a compatibilização de fontes e metodologias municipal e nacional.

O diagnóstico sobre a realidade habitacional do Município e o cálculo detalhado dos déficits quantitativo e qualitativo envolve processos e técnicas relativamente complexos, tendo em vista que as informações disponíveis são insuficientes. (PLHIS, 2011, p. 3)

A utilização de diferentes fontes de informação como PEMAS (2002), IPARDES (2000), IBGE (2000), SESA (2008), IPEA (2007), FJP (2000), dentre outras, as informações municipais produzidas são consideradas um desafio em se tratando da compatibilização adequada de dados. Uma possibilidade é analisar as diversas fontes de forma complementar, para poder estimar, de modo mais preciso possível, o tamanho das necessidades habitacionais, todavia a grande dificuldade que se encontra é compatibilizar as informações municipais produzidas para os

assentamentos com as informações de déficit quantitativo nacional. Uma das razões para esta controvérsia entre alguns documentos que o município utiliza pode ser por conta dos diferentes períodos em que foram construídos. Nos estudos acadêmicos realizados para pesquisa, sempre tivemos dificuldades de sistematizar esses dados, pois as fontes traziam números diferentes, como, por exemplo, o déficit habitacional, o número de assentamentos.

No documento do PLHIS a coordenação aponta esta problemática:

Para enfrentar o déficit habitacional é necessário compreender o processo de crescimento e desenvolvimento da cidade: o desenvolvimento econômico e social, as características físicas e suas dinâmicas, as necessidades da população, o aparato legal e normativo que disciplina o viver na cidade, as estruturas administrativas locais, a disponibilidade de recursos, os atores sociais que atuam etc. A compreensão de toda esta complexidade de fatores esbarrou nos limites estabelecidos para este projeto. A qualidade e atualidade dos dados disponíveis: constituíram-se em condicionantes importantes das análises realizadas, o que em muitas circunstâncias conferiram-lhe um caráter marcadamente provisório. Estes dados exemplificam o problema do déficit habitacional em Londrina, que segundo o Censo de 2000/IBGE, orientarão a distribuição de recursos para suprir o déficit habitacional municipal. No entanto a COHAB LD, não possui nenhuma sistematização ou na organização destas informações separadas das demais demandas habitacionais, o que impossibilita aferir se a projeção do censo está adequada ou não às necessidades do município. A COHAB-LD possui um cadastro único de famílias com renda de até 3 salários mínimos, que pleiteiam a casa própria. Segundo estes cadastros, em março de 2011 a demanda era de 37.809 famílias. (PLHIS 2011, p. 103)

Quanto aos dados quantitativos, foi dispensado tratamento estatístico por meio de quadros, gráficos e mapas, que, somados, representam mais de 140 figuras, o que dificulta a interpretação para quem não é da área. Uma equipe de economistas foi contratada no decorrer do processo de elaboração para dar conta de estruturar informações econômicas do município, levando em conta o seu destaque enquanto Região Metropolitana. Acontece que o Estatuto das Cidades é omissivo nesse quesito, e sabemos da importância do planejamento urbano nessas regiões que congregam os municípios vizinhos. Há algumas situações em Londrina de assentamentos conurbados e que não foram discutidos entre os municípios. Em relação aos dados qualitativos, estes foram organizados sob o viés do método

analítico. A ênfase concentra-se nos dados mais significativos, os quais implicarão em novas soluções de atendimento, especialmente no que se refere ao déficit habitacional e aos aglomerados subnormais.

O desafio de mensurar e analisar os dados do déficit habitacional apontado no documento nos fez buscar retratar essa realidade por meio das notícias de jornais, os quais foram descritos no item anterior.

A proposta apresentada no PLHIS foi projetada num horizonte temporal de quinze anos, ou seja, até 2023, com base em estatísticas de superação total do déficit existente. Tal meta somente será atingida se a produção de novas unidades habitacionais, regularização de áreas ocupadas ou a aplicação de outros programas e ações cumpram com os propósitos estabelecidos anualmente, caso contrário, as ações não sairão do papel.

As decisões de hoje afetam décadas futuras, e essas devem atender a um coletivo e não a um segmento da sociedade. As condições e localização das moradias são fatores determinantes para o desenvolvimento urbano equitativo.

Acontece que os terrenos com preços mais acessíveis são aqueles menos disputados pelo mercado imobiliário, porém se localizam em áreas do entorno da cidade, em alguns casos na zona rural, e que se caracterizam por nenhuma infraestrutura. O poder público, ao realizar investimentos em urbanização e implantação de serviços nesses terrenos, promove a valorização de outros imóveis, localizados próximos ao empreendimento, beneficiando outros proprietários. Sendo assim, indiretamente, os investimentos públicos são apropriados através da renda da terra por particulares. Os proprietários urbanos, diante do interesse público de desapropriação de seus terrenos para fins habitacionais de interesse social e da escassez desses, tentam tirar o maior proveito da situação elevando seus preços. As formas de expansão urbana da cidade ocorrem conforme interesses do setor econômico imobiliário dominante que segrega a população a lugares cada vez mais distantes nas periferias, sem infraestrutura, sem serviços públicos. Cidadãos que têm o direito de morar dignamente estão cada vez mais distantes do direito à cidade e do território urbanizado.

Segundo Azevedo (1982, p. 83), “a lógica do proprietário urbano será a de tentar tirar o maior proveito possível das qualidades do seu terreno – sejam elas

objetivas ou simbólicas –, a fim de obter do incorporador o maior preço possível”. Tal afirmação demonstra a realidade e como se comportam o mercado, a especulação imobiliária e a postura do agente proprietário.

Esse comportamento do mercado de terras é um dos fatores que influenciam no aumento da segregação socioespacial.

O desenvolvimento e expansão das áreas residenciais populares têm implicações que se manifestam para o bem-estar da população em termos de mobilidade e habitabilidade, o que implica a existência de condições de segregação residencial.

Essa situação nos remete a uma análise sobre as suas formas de implementação e nos leva a questionar se os aspectos quantitativos, ao sobreporem-se aos qualitativos, ao invés de complementá-los, não estariam sonhando da população menos favorecidas economicamente o direito a habitações sustentáveis, na concepção abrangente desse conceito.

As tentativas de suprir a demanda por habitação de interesse social por parte de Programas de Provisão Habitacional têm dado ênfase ao caráter quantitativo em detrimento da qualidade da habitação, deixada de lado por diversos agentes envolvidos no processo de provisão habitacional, principalmente em função de prioridades financeiras, comprometendo a qualidade de vida dos seus beneficiários.

Assim, o PLHIS não está se tornando um plano exequível, pois não temos a atuação das instâncias deliberativas em se contrapor a esses abusos e muito menos de um legislativo que aprova uma lei transformando o solo rural em perímetro urbano para viabilizar um conjunto habitacional que ficará a mais de 15 km distante do centro da cidade, sem contar com o número de unidades habitacionais a serem construídas.

A partir do BNH, todos os programas habitacionais que existiram limitavam a questão a um problema numérico: buscavam construir o maior número possível de casas, para atender ao maior número possível de famílias. E isso sempre foi feito por meio da redução do valor do produto habitação, o que refletiu diretamente na redução qualitativa das unidades.

O poder público local não apresenta nenhum tipo de planejamento quanto à localização de empreendimentos para a faixa de zero a três salários mínimos,

locando de uma forma aleatória estas habitações, onde o valor da terra é mais barato e a demanda por infraestrutura urbana é maior.

O Plano Habitacional do Governo Federal subsidia crédito, como demonstramos nesse estudo. Ele passa a ser mais imobiliário do que habitacional. Por existir esta falta de estratégias urbanas, presenciamos a especulação imobiliária por meio da valorização dos terrenos.

Não existem, atualmente, políticas que definam o cenário urbano brasileiro sendo justificado pelo poder da especulação imobiliária. É essa especulação que define as áreas de interesse, privilegiando os investidores, sem levar em consideração os anseios da população, e aí destacamos aqui o significado da palavra interesse: conveniência, lucro, proveito, vantagem ou utilidade que alguém encontra em alguma coisa – é o retrato da realidade que vivenciamos.

O documento produz uma narrativa técnico-racional já aqui apontada, oculta dados não recente da realidade concreta, e silencia a possibilidade de realizar levantamento empírico.

5.1.5 A produção de sentidos em torno da precariedade habitacional

O déficit qualitativo é um grande problema a ser enfrentado pelo município de Londrina. É expressivo o número de unidades habitacionais urbanas com algum tipo de carência de padrão construtivo, situação fundiária, acesso a serviços e equipamentos urbanos, entre outros.

São consideradas inadequadas aquelas construções que precisam ser inteiramente repostas, porque foram feitas com material precário, como as favelas; os casos em que mais de uma família mora na mesma casa, a coabitação; o adensamento excessivo, quando mais de três pessoas dividem o mesmo quarto; ou o ônus excessivo de aluguel, em que uma família compromete mais de 30% da renda com aluguel.¹³⁴

A inadequação de moradias reflete problemas na qualidade de vida dos moradores, está relacionada à qualidade de habitabilidade dessas pessoas, visando

¹³⁴ CAMARGO, 2006, p. 57.

ao esboço de políticas complementares à construção de moradias, voltadas para a melhoria dos domicílios.

A caracterização e a mensuração da população residente em assentamentos precários no país são de grande relevância para elaboração de programas habitacionais. No entanto, existem limitações e incompatibilidades, em nível nacional, para quantificação dos assentamentos precários. Os dados do Censo Demográfico do IBGE relativos aos setores subnormais tendem à subestimação. Cardoso (2009) aponta para algumas distorções metodológicas no que tange a esse aspecto, por exemplo: para estabelecer setores considerados subnormais, o IBGE baseia-se em informações municipais que, muitas vezes, não estão atualizadas, muitos municípios não fornecem os perímetros de favelas:

- o IBGE não considera setores subnormais aqueles que tenham menos do que 50 domicílios;
- alguns setores censitários são
- muito grandes e abrangem favelas, mas são considerados "normais" porque, proporcionalmente, elas contribuem menos que o bairro formal na composição do setor.

O autor também destaca a metodologia da Fundação João Pinheiro (FJP), que, apesar ter avanços, não resolveu totalmente a questão da mensuração dos assentamentos precários no país, uma vez que um mesmo domicílio pode ser considerado inadequado em função do não atendimento a diferentes variáveis habitacionais e urbanas, inviabilizando, assim, a totalização desses domicílios na categoria do déficit qualitativo, intitulada “inadequação habitacional”, segundo a fundação (CARDOSO, 2009).

Denaldi¹³⁵ (2009) lembra que outra dificuldade encontrada é qualificar o déficit dentro dos assentamentos, ou seja, identificar o déficit quantitativo e a inadequação (déficit qualitativo) dentro dos assentamentos.

¹³⁵ Não é possível, a partir dos dados coletados pelo IBGE ou do mapeamento do estudo do CEM/CEBRAP, obter as informações necessárias sobre a possibilidade de consolidar ou não uma ocupação. Não se pode estimar, a partir desse dado, o percentual de remoção necessária para eliminar situações de risco, viabilizar a abertura de viário, a construção de equipamentos públicos, a adequação da densidade, assim como desocupação integral ou parcial de áreas ambientalmente protegidas, como Áreas de Preservação Permanente (APPs), Áreas de Preservação Ambiental

Sendo assim, se faz importante no âmbito do PLHIS a caracterização e a mensuração adequada da precariedade habitacional. É sabido que poucos municípios brasileiros contam com planta cadastral atualizada ou com levantamentos de assentamentos precários geograficamente referenciados; a maioria nem sequer possui base cartográfica de todo o seu território ou tem registro de todos os seus assentamentos cadastrados em planta, para poder agir corretamente sobre as necessidades habitacionais locais. Apesar dessas limitações, há alternativas para identificar e mapear a precariedade que abrange os municípios, como, por exemplo, a partir de análises aerofotogramétricas, de levantamento topográfico cadastral, vistorias de campo ou mesmo de análises de imagens de satélite.

Nesse sentido, o PLHIS deverá contribuir para maior conhecimento da precariedade nacional e para construção de um sistema permanente de coleta e atualização de informações.

O documento de Londrina aponta que a contagem de dados do CENSO/IBGE não estratifica a população que vive nos aglomerados urbanos do restante do município, impossibilitando o cálculo real da quantidade de moradores por domicílios. Para os cálculos do PLHIS foi utilizada a média de habitantes por domicílio do município, segundo o CENSO 2010. Sabemos que essa realidade geral não dá conta dessa situação e esses dados podem não retratar a verdadeira realidade. O grande desafio que permanece é o de ser capaz de responder as demandas que se apresentam e que não param de crescer. O município, atualmente, conta com agrupamentos irregulares, divididos entre assentamentos precários e ocupações irregulares, normalmente definidos como favelas.

O mercado imobiliário de Londrina ofereceu alternativas para a população de maior renda. A região sudoeste da cidade, onde se localiza um shopping center, cresceu vertiginosamente com empreendimentos de alto e altíssimo padrão, que se consolidaram em condomínios horizontais fechados ou em apartamentos de alto

(APAs) e Áreas de Proteção dos Mananciais (APMs). As condições de irregularidade e clandestinidade também não são passíveis de avaliação por dados censitários, sendo mensuráveis apenas a partir de informações levantadas pelas prefeituras (DENALDI, 2009, p. 118).

padrão que ocuparam espaços privilegiados dentro da malha urbana, e que permaneceram por muito tempo como territórios rurais dentro do limite urbano que se espraiava.

, agora, outro nicho de empreendimentos habitacionais e comerciais ocupando a faixa leste da cidade, até então desprovida de investimentos. O setor público participa com a construção de Centro Cultural e a iniciativa privada construiu um shopping center (Boulevard), o que tem provocado e pressionado o preço da terra naquela região, região essa que concentra o maior número de ocupações irregulares da cidade. Esta situação faz cada vez mais urgente a ação do poder público na definição de áreas reservadas para a produção de habitação de interesse social.

Na criação e expansão da cidade, a região central inicialmente e, posteriormente, e as vertentes da região sul e sudoeste foram destinadas às ocupações nobres. Já a região norte e parte das regiões leste, oeste e sul, com bairros destinados à classe média. A região sudeste e as periferias, além dos fundos de vale, abrigam as populações carentes. A ocupação em fundos de vale é um dos problemas ambientais mais antigos da cidade de Londrina, segundo retrata o documento. Entrecortada por 81 cursos d'água, a área urbana possui características peculiares. Existem favelas localizadas a menos de um quilômetro do centro da cidade, em decorrência desta configuração natural. Nas áreas nobres da cidade, esses fundos de vale atendem os moradores como área de lazer, enquanto grande parte dos demais se encontra abandonada, servindo como depósito de lixo e entulho ou ocupada com residências gradativamente e de forma irregular. A ocupação em fundos de vale é um problema ambiental que traz consequências diretas sobre a qualidade de vida da população residente nas imediações.

Elaborar um plano com dados que mudam significativamente, ano a ano, o estoque de terras nas mãos de alguns especuladores, a legislação importante que regula o uso e a ocupação do solo que não consegue ser aprovada, são questões não aprofundadas na discussão e elaboração do PLHIS e que nos parecem ser um dos maiores desafios para o município.

Diante de tantos desafios, seria de suma importância a revisão do plano anualmente, mas até a presente data nada se fez (já estamos há quatro anos da elaboração do plano). Ressaltamos aqui a falta de acompanhamento das instâncias

deliberativas e da sociedade civil para a aprovação e cumprimento dessa importante legislação.

Para realização e atualização desses levantamentos, o município poderia estabelecer parcerias, culminando com um processo de mapeamento das áreas ocupadas e as reais necessidades habitacionais, bem como a elaboração de mapas-síntese que indicariam quais áreas mais adequadas o município disponibilizaria para o uso habitacional. Ressaltamos aqui o pouco tempo que o município teve para realizar o PLHIS, o que acabou induzindo à análise de dados já prontos.

Para efeito do resultado do diagnóstico habitacional, deve-se ressaltar que, em parte, as informações analisadas foram disponibilizadas pela COHAB LD em intervalos largos, o que não deu consistência ao dado e impossibilitou obter informações mais reais e seguras na composição do déficit de inadequação domiciliar. Além disso, os dados do CENSO/IBGE 2010 não foram ainda apresentados por setores censitários, mas apenas como dados globais, assim, a análise sofreu com estes condicionantes. O diagnóstico sobre a realidade habitacional do Município e o cálculo detalhado dos déficits quantitativo e qualitativo envolve processos e técnicas relativamente complexos, tendo em vista que as informações disponíveis são insuficientes. O Município de Londrina não apresenta banco de dados disponível com a relação de terrenos públicos municipais e descrição da situação de irregularidade dos loteamentos. A falta dessas informações, de certa forma, dificultou parte do trabalho. (PLHIS, 2011, p. 1-3)

Essas dificuldades de acesso a dados seguros ou insuficiência de informações necessárias para a elaboração do Plano podem ter resultado na definição de um déficit habitacional aproximado. Além disso, como já dito, a cidade é um organismo vivo e a situação habitacional se altera rapidamente, limitam e condicionam as análises, não dando conta da verdadeira realidade da cidade informal.

Portanto, aqui demonstra a prevalência do critério sobre a realidade, a ocultação das condições materiais e concretas. Não foi realizada pesquisa de campo e não se deu voz aos sujeitos, o que deixa crer que o documento veio cumprir a disposição nacional – adesão ao SNHIS e não a possibilidade de conhecer a real necessidade local.

5.1.6. A produção de sentidos sobre a capacidade de gestão municipal

Outra questão importante a ser destacada nesse documento se refere à capacidade de gestão e sua potencialidade no processo de elaboração de PLHIS. Ressaltamos a contribuição que o plano potencialmente tem para ampliar a capacidade de gestão do município.

O tipo de organização e forma de gestão da maioria dos agentes que atuam na política de habitação no Brasil são as denominadas COHABs, isto é, sociedades de economia mista, mas de caráter público. Embora organizadas sob a forma de Sociedade Anônima (S/A) por ações abertas e, portanto, abertas à participação privada, são controladas integralmente pelo setor público, sendo este seu acionista majoritário.

A COHAB/LD é o órgão responsável pela realização da gestão municipal da habitação. A Companhia foi criada a partir do BNH e, com a falência deste, passou de agente promotor a simples órgão assessor. A diminuição do poder por parte das COHABs, e aqui incluída a de Londrina, fez com a população de nível de renda (entre três a cinco salários mínimos) fosse atendida, reduzindo os programas alternativos para a população de renda até três salários mínimos (RIBEIRO; AZEVEDO, 1996).

Reforçamos aqui que a COHAB/LD não possui capacidade para realizar a gestão necessária que preconiza a PNH, pois ela não tem controle da gestão da política urbanística, sendo somente executora da política de habitação; porém muitas das ações dessa natureza dependem de uma legislação que contemple a realidade local. No documento se aponta como desafio a comunicação entre os órgãos públicos, porém é ressaltado o aspecto de gestão do município da estrutura institucional da COHAB/LD, sendo este o próprio aspecto inviabilizador da execução da política habitacional de interesse social. A estrutura que perdura na companhia ainda é de uma instituição financeira, apesar de atualmente não financiar e nem construir imóveis. De acordo com o documento (PLHIS), nos próximos anos a companhia não terá como se sustentar financeiramente, e o município deveria ter discutido a possibilidade de uma nova estrutura e a sua gestão ser municipalizada. O processo de elaboração do PLHIS poderia ter sido uma oportunidade para essas discussões, já que apontam no documento as deficiências de gestão.

A base orçamentária da COHAB data de 1991 e refere-se aos recursos dos mutuários que tiveram seus financiamentos renegociados. Esta receita é prevista por mais 10 anos, aproximadamente (2020) chegando ao término dos contratos habitacionais. No período de 2008 a 2010 a COHAB-LD apresentou uma capacidade de investimento na ordem de 3,70% (três inteiros e setenta centésimos por cento), de sua receita própria no mesmo período, e comprometeu 70,30% (setenta inteiros e trinta centésimos por cento) de sua receita própria em despesas com pessoal e encargos sociais e despesas de custeio. (PLHIS, 2011, p. 87)

A partir dessas e outras considerações no documento, a coordenação afirma que a autonomia orçamentária e financeira da COHAB é praticamente inexistente, com um elevado custo operacional. Esse fato compromete a sua capacidade de formulação de políticas habitacionais e restringe a sua prática habitacional à intervenção de fundos de vales de maneira informal. A execução de obras é terceirizada e a avaliação está comprometida com o número reduzido de pessoal.

O processo de elaboração do PLHIS, seja para a discussão do diagnóstico habitacional, seja para a construção do plano propriamente dito em um trabalho conjunto com os técnicos municipais de diferentes secretarias e com a participação de diversos atores sociais, pode ser um instrumento de incentivo de maior desenvolvimento do setor municipal ligado à questão habitacional. A possibilidade de capacitação da equipe técnica nesse tipo de processo auxilia a implementação de um planejamento habitacional permanente, até porque revisões e a avaliação fazem parte da proposta do plano.

Entretanto, em Londrina observamos que o PLHIS foi elaborado por uma equipe de consultoria contratada, apesar de alguns técnicos e dirigentes municipal terem participado do processo de capacitação e de algumas discussões. O município não apresenta condições de estrutura institucional para produzir e acompanhar o PLHIS, retratada pela própria consultoria no documento

Como ficou evidenciado no diagnóstico, as condições institucionais e administrativas apresentam-se insuficientes para a implementação deste plano. A COHAB/LD perdeu ao longo dos anos sua capacidade de intervir, sem solução de continuidade, na solução dos problemas habitacionais. (PLHIS, 2011, p.168)

O PLHIS aponta o esvaziamento do quadro técnico, a falta de agilidade da companhia para a apresentação de projetos de captação de recursos e destaca a limitação da capacidade de exercer a fiscalização e acompanhamento dos programas e projetos executados. Essa situação provocou, em algumas circunstâncias, prejuízo para a companhia, bem como para seus mutuários.

Outra situação apontada traz informações que a COHAB/LD chamou para si a responsabilidade pela regulamentação das ZEIS, cujas diretrizes foram previstas e aprovadas pelo PDPML/2008, por meio da Lei Municipal n. 10.637 de 23 de dezembro de 2008. Na ocasião (2008), foi contratada a empresa “Ecopólis” para elaborar estudos, encaminhar propostas e elaborar a minuta do projeto de lei – PL, que até o presente ano (2015) se encontra em fase de análise na Câmara de Vereadores para discussão e votação; portanto, sem aprovação.

Percebemos que mais uma vez para realizar o estudo de viabilidade e implantação da ZEIS em Londrina a companhia contrata consultoria, o que demonstra a realidade do quadro técnico que dispõe. Os assuntos afetos ao cotidiano da instituição e que são da maior relevância não são encarados com um trabalho contínuo e permanente, pois a cada chamada de edital, ou a cada demanda dentro da nova realidade de gestão da PNH, não há dados suficientes, e não há capacidade de antecipar-se aos problemas, bem como na qualificação na captação de recursos e no seu papel de fiscalizador quando da execução de programas habitacionais.

Podemos perceber que a capacidade institucional para gerir programas habitacionais não é suficientemente desenvolvida para produzir políticas participativas e descentralizadoras.

Outro item destacado no PLHIS refere-se ao Sistema de Informação tão importante e necessário para o gestor :

Um município do porte de Londrina, com mais de quinhentos mil habitantes, com uma sofisticada e qualificada rede de serviços, não pode orientar suas ações sem o respaldo de qualificado sistema de informações, principalmente porque conta com importantes e reconhecidas instituições com quem pode estabelecer parcerias extremamente úteis e desejáveis. Destaca-se aqui a qualificação do sistema de telefonia que conta com uma competência estabelecida e com pessoal altamente qualificado para dar suporte a sistemas de informações e de rede de dados. (PLHIS, 2011, p. 169)

A importância dos sistemas de informação para a gestão das políticas sociais é, sem dúvida, um poderoso instrumento. Atualmente muitos municípios dispõem do sistema de georeferenciamento, que vai além da localização da composição da cidade; esse permite estabelecer os relacionamentos espaciais que se observam entre os dados; ou seja, concentrações, dependências espaciais, áreas de influência, transições são relacionamentos que podem apontar uma expressão quantitativa através da distribuição espacial.

A base de dados da COHAB/LD é frágil e não há continuidade pelas administrações públicas que se renovam a cada quatro anos. No PLHIS essa necessidade é apontada para ser rever e atualizar o sistema atual que a companhia dispõe

[...] o sistema de monitoramento e avaliação da implantação do Plano, bem como sua revisão, pelo Conselho Municipal de Habitação seria viabilizado e facilitado, já que os representantes da sociedade poderiam monitorar os dados e informações através do acesso à rede. A manutenção do sistema reduziria a necessidade de gastos com contratação de terceiros para realizar exaustivos levantamentos que acabam por esgotarem-se em si mesmos, com severas soluções de continuidade. (PLHIS, 2011,p.169)

O Plano ressalta a importância de um sistema sólido de informação, sendo um pressuposto para uma gestão eficiente, bem como para garantir a efetiva gestão participativa. As informações serão base de um conhecimento integrador da cidade e de sua dinâmica. A informação atualizada e disponibilizada permite avançar no planejamento. As decisões de hoje afetam décadas. Esse ponto nos remete a pensar nos cadastros urbanos desatualizados, nos critérios que o gestor aplica no IPTU sobre os imóveis, sem um sistema confiável de informações, as áreas que não estão nos mapas dos municípios, ou seja, tudo que afeta a política urbana. O planejamento sendo uma ferramenta de gestão, se o gestor se apropriar desse sistema, as decisões poderiam ser mais acertadas e atender mais o coletivo.

A coordenação do PLHIS aponta no documento que a COHAB/LD está atravessando uma crise de identidade, e diz isso baseada na análise institucional, nos dados apresentados e na entrevista realizada com os gestores da COHAB-LD

Não desenvolve as atividades previstas em estatuto social; Não financia nem constrói imóveis; Tem autonomia orçamentária comprometida; Não gera recursos próprios (exceto os financiamentos realizados na década de 90); Quadro de pessoal reduzido para desenvolver as atividades previstas; Número de estagiários, praticamente, igual ao de funcionários efetivos. (PLHIS, 2011, p. 91)

O PLHIS produz sentidos à gestão municipal, o lugar por ele ocupado: golpes e contragolpes, nesse plano da formação discursivo-ideológica entre técnicos contratados, poder público: COHAB (Conselho) e Prefeitura.

5.1.7 Articulação Entre a Política Habitacional e a Urbana

O Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) de Londrina foi elaborado e orientado pelos princípios e diretrizes da Política Nacional de Habitação (PNH). Assim, os objetivos e metas estabelecidos têm como norte a garantia do direito à moradia digna, conforme estabelece a Declaração Universal dos Direitos Humanos e a Constituição Brasileira de 1988.

No documento está descrito o conceito de moradia adotado pelo município:

O conceito de moradia digna, vetor de inclusão social, abrange para além dos padrões de habitabilidade, do ponto de vista construtivo, a existência de infraestrutura urbana, o saneamento ambiental, as condições de mobilidade e a oferta de serviços públicos. Dessa forma a Política de Habitação deve ser executada de forma articulada e integrada às diretrizes da Política Urbana, da Política Ambiental e das Políticas Sociais. (PLHIS, 2011, p.110).

Já os princípios que fundamentam a Política Nacional de Habitação (PNH) orientam-se na compreensão de que a Política de Habitação é uma política de Estado, pois é por intermédio dele que se torna possível a regulação urbana e do mercado imobiliário. Essa regulação é que permite que a propriedade cumpra sua função social.

Por outro lado, a PNH, em suas diretrizes, elege a população com renda de até três salários mínimos, como público que deverá receber tratamento diferenciado e intervenções do poder público, que levem à superação das condições de exclusão em que vive uma parcela importante da população.

Há aqui uma determinação de corte de renda para que as pessoas sejam atendidas, sem se levar em consideração outros critérios adotados em nível nacional e municipal, como mulheres chefes de família, que residem na cidade há mais de cinco anos, que nunca tenham participado de outro programa habitacional (aqui cabe uma exaustiva discussão sobre a capacidade financeira da família que perde ou vende uma casa do antigo BNH e que não poderá participar do programa, pois está inscrita no Cadastro Nacional de Mutuários (CADMULT), critérios definidos entre outros que produz o sentido de uma política seletiva, fragmentada.

Outro ponto é a integração da política de habitação à política urbana, que é um dos eixos da PNH, e a função social da propriedade urbana um de seus princípios. É fundamental que o PLHIS seja desenvolvido de forma articulada ao Plano Diretor, de modo a possibilitar a ampliação do acesso à terra urbanizada à população. O Plano Diretor é peça chave nessa articulação, como é visto no Estatuto da Cidade e na Lei Nº 11.124/2005¹³⁶, que define que *“a aplicação dos recursos do FNHIS em áreas urbanas deve submeter-se à política de desenvolvimento urbano expressa no Plano Diretor (...)”*

No caso de Londrina, o Plano Diretor, aprovado em 2008, não na sua íntegra, não delimitou ZEIS em áreas ocupadas por assentamentos precários e muito menos previu a delimitação de áreas vazias como ZEIS. O PLHIS apontou áreas aptas para a implantação de habitação de interesse social (HIS) e atendimento a demanda habitacional (déficit habitacional acumulado e demanda demográfica futura), e recomendou, ainda, que cerca de 25% destas fossem transformadas em ZEIS no primeiro período de execução do PLHIS. Portanto, a elaboração do PLHIS e a revisão do Plano Diretor não caminham juntas, não há articulação entre o órgão executor e outras secretarias e, principalmente, com o Instituto de Planejamento e Pesquisa de Londrina – IPPUL¹³⁷, que é órgão que organiza o crescimento da cidade .

¹³⁶ Lei que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS.

¹³⁷ O IPPUL - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina foi criado em julho de 1993, através da lei nº 5.495, como órgão da Prefeitura Municipal de Londrina para organizar o crescimento do município de forma integrada, melhorando a qualidade de vida de sua população e preparando Londrina para o futuro.

Para se delinear as condições institucionais e administrativas necessárias para a implantação do PLHIS – Plano Local de Habitação de Interesse Social urge a necessidade de definição clara das ações que compete ao IPPUL e das ações que são de competências da COHAB além de uma análise mais precisa de sua atuação, como intermediária da Caixa Econômica nos Programas Habitacionais, sem qualquer tipo de compensação, assumindo todo o ônus operacional. (PLHIS, 2011, p. 91-92)

Atualmente, os dois órgãos, COHAB/LD e IPPUL, passam por sérios problemas de falta de pessoal técnico especializado para (re)composição do quadro de funcionários. Provisoriamente poderia ser designada uma equipe de acompanhamento que seria responsável por discutir a interação entre as novas propostas de ZEIS e da revisão do Plano Diretor com a necessidade de demanda de terras do PLHIS, bem como a revisão anual do PLHIS.

O Manual do PLHIS (BRASIL, 2009, p. 162) recomenda identificar, no âmbito do plano, áreas vazias (públicas ou privadas), urbanizadas e adequadas, sejam elas ZEIS ou não, disponibilizando para habitação de interesse social. Em alguns casos, o PLHIS tem quantificado terras necessárias e identificado sua localização. Desse modo, o PLHIS pode dialogar com o Plano Diretor e pode ser um instrumento de articulação da política urbana e habitacional.

Foi apontado no PLHIS que o diagnóstico dos recursos legais traz maior deficiência para a execução de uma política habitacional social, a ausência de requisitos de validade para a aplicação de alguns instrumentos jurídico-urbanísticos do Estatuto da Cidade no Plano Diretor Participativo Municipal de Londrina (PDPML). Tais instrumentos, de grande impacto no município, como o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, a outorga onerosa do direito de construir, a transferência do direito de construir, as operações consorciadas, se não aplicados da forma como prevista, podem levar à sua nulidade. O texto do PLHIS destaca:

[...] instituto das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) representa grande avanço na distribuição justa do espaço de uma cidade e, portanto, deve ser tratado da forma como se requer para que atinja o objetivo de integração de assentamentos irregulares à cidade legal e a reserva de espaços urbanos para a construção de moradias sociais, promovendo a devida diversidade socioeconômica dentro de áreas anteriormente reservadas somente aos mais privilegiados socialmente. A aprovação do projeto de lei que cria as ZEIS, neste momento já encaminhado à Câmara, deverá

desencadear alterações importantes nas demais legislações urbanísticas, ambientais e edilícias. (PLHIS 2011, p.117)

Desta forma, a lei aponta a possibilidade de regularização fundiária para situações já instaladas, mas não cria reserva de terras para assentamentos ou ainda reserva de estoques para o município, importante para regular as especulações imobiliárias.

Entretanto, em Londrina, o PLHIS não trata da questão da terra e não aponta área aptas para HIS na quantidade necessária para atender ao déficit acumulado e demanda demográfica futura.

Conforme se viu, tradicionalmente, a ação estatal na área habitacional no país esteve focada na produção da unidade residencial. Pouca importância foi dada ao planejamento habitacional e à articulação entre a política habitacional e a urbana. Constantemente prevaleceu o entendimento de que prover habitação significava meramente construir casas.

Com a exigência de elaboração de Planos Locais de Habitação, foi idealizada como instrumento de construção do SNH e vem contribuindo para estruturação ou aprimoramento do planejamento habitacional no nível municipal. Possivelmente, esse seja o embrião de um processo de planejamento do setor habitacional, que se torne permanente e possibilite maior conhecimento da precariedade habitacional municipal, contribuindo, assim, para priorização das intervenções e investimentos. O PLHIS tem potencial ou não para se tornar instrumento de apoio à tomada de decisão municipal nesse setor.

O PLHIS ora elaborado deverá resultar em uma nova organização das normativas municipais, urbanísticas, ambientais e tributárias, para que todas prevejam as mudanças necessárias à política habitacional de cunho social, sem a qual, há grande possibilidade deste se tornar letra morta. (PLHIS, 2011, p. 84)

Entretanto, a experiência de Londrina revela que as limitações ainda são muitas na busca pelo planejamento urbano adequado e permanente no campo habitacional.

A participação social no processo contínuo de planejamento ainda é muito incipiente, assim como o é o envolvimento dos gestores municipais ao longo do processo, o que pode manter os PLHIS na inércia histórica de planos “engavetados”.

A seguir, interpretaremos três histórias de vida de famílias que receberam uma unidade habitacional dos programas: PAR, Urbanização de Assentamentos Precários FNHIS e Minha Casa Minha Vida, e dando a ver por meio dessas histórias as dificuldades, por que passaram, o que nos leva ao sentido da palavra obliteração como sinônimo de ocultação, diminuição, redução, ou mesmo destruição, quando nos referimos às condições e possibilidades de vida desses sujeitos de acordo com a produção de seus discursos/relatos.

5.2 Obliterações de Vida: Famílias que retratam a realidade da habitação de interesse social de Londrina

A aproximação do contexto que apresentaremos se faz importante para esta análise, pois, segundo Bauer e Gaskell,

[...] como atores sociais nós estamos continuamente nos orientando pelo contexto interpretativo em que nos encontramos e construímos nosso discurso para nos ajustarmos a esse contexto (2002, p. 248).

Sendo assim, o discurso é construído nas relações socialmente estabelecidas em um dado contexto interpretativo, em que um sujeito interfere no outro. Conhecer esse contexto traz elementos para pensar a habitação e a moradia, não só como construção física de tijolo e concreto, mas também como construção social, fruto de construções discursivas.

Segundo Rey (2003, p. 202-203), a subjetividade social é um sistema complexo no qual o indivíduo é constituinte e, simultaneamente, constituído. Para ele, a constituição social do indivíduo é um processo que acompanha tanto o desenvolvimento social como o desenvolvimento individual.

Para que se possa melhor entender tais processos, há de se considerar as inúmeras reações e inter-relações entre o sujeito e seu espaço, na e para a vida social. O espaço das cidades e os espaços habitacionais, bem como os demais sistemas que os compõem, fazem parte desse complexo sistema que revelam as constantes transformações pelas quais a sociedade vem permanentemente passando.

Por questão metodológica, explicitaremos os critérios de escolha dos sujeitos-alvos dessa pesquisa, sendo condição que fossem ligados a um dos três programas mais executados em Londrina no período de 2000 a 2014. Trata-se de três empreendimentos localizados na zona norte. Este recorte acabou por contemplar a área com maior número de empreendimentos de habitação de interesse social executados no município de Londrina.

Utilizamos a história de vida tópica, pois focaliza uma etapa da vida dos sujeitos relacionada à questão da moradia. A opção pela história de vida tópica fica clara por termos limitado o depoimento à fase em que o indivíduo foi atendido por um dos programas habitacionais escolhidos. E para analisar e compreender os significados dessas falas, utilizamos a AD, sendo o método para esse estudo o que mais se aproximou das nossas indagações iniciais.

Para sermos mais precisos, a escolha dos sujeitos dessa pesquisa foi por julgamento, uma seleção considerada estratégica, uma vez que escolhemos três programas representativos da política habitacional no município; ademais, importantes para a compreensão das questões resultantes da análise do PLHIS. Assim, escolhemos um morador do PAR – Programa de Arrendamento Residencial; um morador do Residencial Vista Bela, do Programa Minha Casa Minha Vida, pois a partir de uma notícia veiculada no jornal local – intitulada “Moradores desistem da casa própria” –, julgamos importante selecionarmos uma experiência no âmbito desse grupo e, por último, um terceiro que poderia nos relatar sua experiência como parte de um processo de remanejamento do Programa de Reurbanização de Assentamentos Precários – FNHIS. Este último tratava-se de um morador de área irregular que, em 2011, foi comunicado do remanejamento do qual fazia parte para uma unidade habitacional bastante distante do território que residia.

Procuramos identificar, por meio de análise, nas falas dos sujeitos, eixos condutores que perpassavam seus argumentos, buscando compreender qual a

posição por eles ocupadas e de onde falavam; os sentidos produzidos em relação à sua própria participação sociopolítica; à política pública e aos programas desenvolvidos; e ao direito à cidade e à cidadania, valores relacionados à habitação.

O roteiro da entrevista semiestruturada foi a partir de algumas questões relacionadas ao programa: o Programa em que foi atendido e o ano de atendimento; o tempo que levou para ser atendido pela COHAB; a modalidade de moradia anterior (aluguel, casa cedida, ocupação), bem como o bairro em que residia; manifestação de interesse em sair do imóvel nos próximos meses ou no futuro; se houve ou não vantagens em participar desse programa; o padrão construtivo do imóvel – qualidade dos materiais e da construção; acesso à infraestrutura; acesso a equipamentos sociais e públicos. Cumpre registrar que as questões não abordavam diretamente as questões que somente a análise fez emergir por meio da análise dos sentidos produzidos pelos discursos.

A primeira entrevista foi realizada no dia 14 de março de 2015, na residência do morador, o qual estava acompanhado de sua esposa. A escolha desse sujeito se deu pelo fato de ele ter liderado no condomínio um movimento de coleta de assinaturas, denunciando as condições às quais estavam submetidos os moradores desse condomínio, desde sua entrega oficial pelo município. A entrevista durou duas horas e meia, iniciando-se às 10h30 da manhã e encerrando-se às 13h00. As perguntas seguiam o padrão já explicitado anteriormente, sendo utilizadas somente como roteiro para orientar a entrevista, deixando o morador livre para suas respostas. Utilizamos gravador, anotações e apontamentos que o próprio morador redigiu e nos forneceu. Foram-nos passadas as documentações encaminhadas para denúncia, bem como informações por escrito do programa que os moradores detinham.

5.2.1 O PAR e a lógica capitalista: a história de Carlos

O primeiro sujeito da nossa entrevista, Carlos, nome fictício para preservar sua identidade, com sua esposa Rute – nome também fictício – testemunhando, de modo silencioso, o seu depoimento, relata sua história no âmbito de sua nova moradia.

O casal reside desde 2010 no Residencial Cancun III, empreendimento do Programa de Arrendamento Residencial – PAR localizado na zona norte do município.

Figura 14 – Residencial Cancun III – PAR, na zona Norte de Londrina.



Fonte: Projeto Trabalho Técnico Social-PTTS- ITEDES, 2010

Não tendo ainda filhos, Carlos trabalha como carpinteiro autônomo, possuiu o terceiro grau incompleto, sua esposa possui superior completo e atua em uma instituição de terceiro setor no município. A renda familiar do casal gira em torno de R\$ 2.900,00.

, sempre residiram em Londrina. Os pais de sua esposa residiam no Jardim Leonor, zona oeste do município. Seu sogro, quando resolveu se casar, adquiriu um terreno no Jardim Itamaraty, zona oeste de Londrina, e lá, juntamente com outros membros da família, construiu uma casa de madeira, que permanece até hoje, sendo a quarta casa construída no bairro. Um bairro onde todos se conhecem e até hoje são realizadas festas comunitárias e os amigos de infância se encontram para matar a saudade. Conta que a esposa estudou, frequentou igreja e até hoje frequenta o local, inclusive sua zona eleitoral é na escola desse bairro. O desejo da esposa é voltar um dia e residir nesse local, pois considera o mais importante período de sua vida. Carlos também nasceu e cresceu nesse lugar e foi lá que conheceu sua companheira. Quando decidiram se casar, veio a dificuldade: onde morar? Naquele período a COHAB/LD lançou um programa habitacional com o

nome de Poupa Lar, no ano de 2001. Fizeram inscrição e foram sorteados e residiram por um tempo no Residencial Horizonte. Segundo Carlos, por ser um bairro de alta vulnerabilidade, muita violência, desistiram do imóvel e foi aí que passaram a residir na modalidade de aluguel. Como adquirir um imóvel sempre foi algo acima de suas possibilidades financeiras, segundo Carlos, procuraram a COHAB/LD, fizeram nova inscrição e, após cinco anos, foram selecionados para o PAR, com a opção de residir na Região Norte, mas especificamente no Residencial Cancun III.

Anteriormente, pagávamos aluguel, morávamos no residencial das Américas, zona oeste de Londrina. Fomos selecionados pela COHAB-LD, mas assinamos contrato de arrendamento com a Caixa Econômica, entendendo ser ela a detentora do empreendimento. (CARLOS, 2015)

Aqui demarcamos a fala do sujeito, em relação a duas instituições COHAB/LD e Caixa Econômica, explicitando, segundo seu entendimento, a assinatura de um contrato jurídico, que estabelece direitos e deveres de ambas as partes. Analisamos na fala de Carlos a crítica e o sentido atribuídos a essas instituições.

Essa é uma situação complicada, a COHAB faz seleção com critérios definidos que não vão muitas vezes de encontro (sic) ao que necessitamos, ou muitas vezes não nos enquadrados. Sendo assim, ficamos de fora dos programas, pois somos um casal sem filhos e a renda ultrapassa o limite. Nossa renda atualmente gira em torno de R\$ 2.900,00. (CARLOS, 2015)

Carlos se refere aos critérios de seleção que é realizada pela COHAB/LD, que, do modo como está atualmente, acaba por deixar de fora sujeitos como ele, que não se enquadram na condição de renda e de ter filhos. Portanto, acabam ficando à mercê do mercado privado, que oferece empreendimentos por meio de programas como o Minha Casa Minha Vida, que, segundo Carlos, se torna injusto, pois além de utilizar os recursos financeiros com subsídio do governo federal, pagam uma entrada para construtoras.

[...] ficamos à mercê do mercado e para ter acesso tem que pagar direto para construtora um valor e, no final da entrega do

empreendimento, o valor total do imóvel é financiado pelos bancos públicos e privados e ainda com o subsídio do governo federal. (CARLOS, 2015)

A crítica de Carlos recaiu sobre o sistema financeiro comandado pelo mercado. As casas e apartamentos apresentam algumas distinções espaciais, transpondo a questão tipológica, podendo também ser contextualizadas a partir da faixa de renda da população a que se destina.

Como decorrência, afirma Carlos que o direito à habitação é vital, assim como outros, mas que não é entendido assim pela instituição junto à qual assinou o seu contrato.

Entendemos que, do ponto de vista da cidadania, o direito à habitação é vital, bem como outras modalidades de direitos. A Caixa Econômica Federal (CEF), no entanto, não possui o mesmo entendimento. O banco acredita que nos forneceu uma benesse, uma dádiva. Nada mais falso. (CARLOS, 2015)

Carlos demarca em sua fala que o banco que traz no seu símbolo o social acaba obscurecendo essa questão quando o arrendatário fica inadimplente, como resultante do seu assujeitamento ao sistema financeiro com forte apelo para o mercado.

Até 2001, apenas alguns programas municipais e estaduais tinham andamento e a atuação da CEF, e restringia-se à responsabilidade das cartas de crédito. A partir daí, a CEF aumentou as opções de financiamento, definido em função da renda familiar do candidato. Como alternativa aos programas de longo prazo, foi criado o PAR¹³⁸, que se constitui de um plano habitacional centrado na

¹³⁸ O PAR visa atender exclusivamente às necessidades de moradia da população com renda familiar entre 3 e 6 salários mínimos das cidades com mais de 100.000 habitantes. Conta com sistema de financiamento de 15 anos no formato *leasing*, com possibilidade de compra ao final do período. Conforme disponível no site da CEF, o reajuste da taxa de arrendamento é anual e calculado pelo índice de atualização aplicado aos depósitos do FGTS, na data de aniversário do contrato. Em caso de desistência, as regras funcionam como no aluguel convencional: a pessoa desocupa o imóvel e não é ressarcido dos valores pagos. Durante o período de arrendamento, os imóveis não podem ser vendidos ou sublocados. Está descrita como cláusula do contrato de arrendamento do PAR, que o atraso no pagamento da taxa de arrendamento implica em atualização do valor devido pelo índice aplicado aos depósitos do FGTS, acrescido de juros moratórios de 0,033% ao dia e multa de 2%. O não pagamento de duas parcelas mensais implica no ajuizamento de ação de reintegração de posse do imóvel.

figura do arrendatário, que paga taxas mensais de arrendamento, similar a um aluguel.

Assim como essa família, muitas outras distribuídas pelo território nacional no antigo modelo do BNH perderam suas casas por não conseguirem acompanhar os exorbitantes juros dentro do sistema no qual se encontrava a habitação. Desse modo, passa a ser um bem que movimentava o mercado e, quando por algum motivo o arrendatário fica inadimplente, o sistema continua o mesmo, o imóvel é retomado pela instituição financeira e colocado à disposição, à venda. Essa questão é discutida por Carlos, que também nos passou um folheto que anunciava a venda de imóveis do PAR pela CEF a preços de mercado.

Em relação à permanência no imóvel é relativo, pois se por algum motivo deixarmos de pagar, o imóvel é retomado pela Caixa Econômica. Acompanhamos alguns casos que foi retomada a moradia, e a inadimplência foi de um ano. A Caixa respondeu que as unidades habitacionais retomadas estão judicializadas e que coloca à venda, com o valor de mercado. (CARLOS, 2015)

O entrevistado, nesse momento, nos indaga se a Caixa Econômica é um banco público ou privado. E completa dizendo que, ao negociar os imóveis do PAR via mercado, quando são retomados, deixa de atender à sua função social, já que está claro que o programa nasce para atender às necessidades de moradia da população de baixa renda.

[...] em pesquisa via internet, verifiquei que a Caixa oferecia seis apartamentos à venda pelos valores de R\$ 70.700,00 a 75.800,00, localizados em empreendimentos do PAR, inclusive nesse residencial. (CARLOS 2015)

No discurso de Carlos há a explicitação de um efeito ideológico resultante da política habitacional que apaga, obliterando a diferença entre a propriedade e o arrendamento do imóvel, porque, como nos diz ele: *somos arrendatários!*

Neste programa, os moradores pagam as parcelas de arrendamento de acordo com a renda declarada no momento do cadastro efetuado junto a CEF, sendo elas no prazo de 15 anos e, atualmente, podendo ser em oito anos. Ao final do prazo contratado, o arrendatário pode optar pela compra do imóvel e a Caixa

outorga a escritura definitiva de venda e compra, e taxas, tributos e emolumentos cartorários relativos à transferência de propriedade do imóvel correm todos por conta do arrendatário. Alguns desses aspectos foram assim descritos pelo casal entrevistado:

Na última audiência com o Procurador, em 17/11/2014, o gerente da filial de alienação da CEF chegou a declarar que o valor para a quitação do imóvel imposto pela CEF era irrisório (dezenove mil reais). Ora, para um programa habitacional popular nenhum valor pode ser considerado irrisório. A quantia nos é considerável. Talvez o distinto gerente estivesse pensando em termos de mercado, e não em termos sociais. Isso se torna uma de nossas preocupações, a questão do saldo devedor, algo que gera uma insegurança com relação ao nosso futuro no empreendimento. Não sabemos se teremos dinheiro para quitar o imóvel ao final dos anos de arrendamento, pois nos foi passado que ao final de quinze anos faz-se uma avaliação de mercado e fixa o preço do imóvel, abate as prestações pagas e a diferença que temos que pagar. (CARLOS, 2015)

Percebemos aqui novamente a dominação do sistema financeiro – regido pelo mercado – que impõe as regras, e o sujeito sujeitando-se, enquadrando-se. Não se considera as diferenças, as necessidades ou muito menos as condições socioeconômicas por que passa a família. Na fala de Carlos, há um sentido ideológico nas regras e critérios elaborados pelas instituições financeiras públicas, por meio dos quais se afirma a lógica predominante do mercado e, como destaca o entrevistado, jamais *em termos sociais*.

O imóvel do casal segue o padrão do PAR, possuindo dois quartos, sala, cozinha e banheiro, e o tamanho das unidades varia de acordo com as características e a realidade de cada região. Segundo o morador, não houve o cuidado com a qualidade dos materiais utilizados e muito menos na construção do empreendimento. Para ele, tudo de péssima qualidade, abaixo do padrão mínimo exigido para uma construção que garanta segurança e tranquilidade para os moradores.

Temos problemas graves nos nossos apartamentos, como, por exemplo: janelas de péssima qualidade que não suportam as chuvas, o frio... assim como as portas. Não temos segurança em relação a raios, moramos num local propenso a raios e o sistema implantado de para-raios não dá conta desse problema, ou seja,

estamos à mercê e à sorte de não ter acontecido nenhuma tragédia por enquanto. O projeto de gás, é inacreditável que eles (a construtora) tenham instalado uma central de gás e logo abaixo, muito próximo, o transformador da Copel. Fora outros tantos problemas relacionados a padrão construtivo dos apartamentos, são muitos... (CARLOS, 2015).

A implantação desses empreendimentos, muitas vezes estimulada por programas habitacionais como o Minha Casa, Minha Vida, ou o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), nos leva a questionar o porquê de se estimular esse tipo de moradia e a quem se voltam prioritariamente os controles próprios desses espaços. Essas são perguntas que nos estimulam e aguçam quando é destacadas pelo próprio sujeito, que, na maioria das vezes, sem a opção de escolha da localização e do tipo de imóvel, se sujeita ao que lhe é oferecido. Tanto que o entrevistado nos diz que não pretende nos próximos anos continuar nesse apartamento, deixando claro a sua vontade, que é de voltar para o bairro onde nasceu, cresceu e construiu a sua identidade.

Para Carlos, o lugar passa a ser percebido como a articulação entre as experiências e vivências do local; portanto, é a representação do particular, repleto de símbolos culturais, mudanças e permanências, reflexo das vivências de antigo bairro que traz tantas recordações e o desejo de voltar a morar. Esse ponto nos mostra a não fixação da família no atual território; portanto, a não efetividade de uma ação que é descontinua e complexa e que trará reflexos futuros.

Isso nos faz pensar sobre as políticas habitacionais nos territórios vividos e nos remete às análises realizadas sobre o PLHIS, em que não identificamos uma fala de sujeito, a não ser considerações meramente técnicas e exatas com a disposição de números e dados. Até quando vamos persistir nessa lógica, sem considerar as pessoas que são diretamente afetadas nessa questão?

Certamente, as novas representações sociais de um determinado lugar¹³⁹ serão construídas a partir de ações e práticas discursivas, apresentadas ao público.

¹³⁹ Para Almeida, In: Valladares, 1982, p.180, a questão das alternativas espaciais para novos lançamentos estará amarrada a uma vinculação entre o empresariado e o setor público. Segundo o autor, para esse tipo de habitação será principalmente onde os terrenos ainda são baratos. Esta informação fornece subsídios para pensar a construção social de *status* por parte dos agentes imobiliários para determinadas áreas da cidade.

Na fala indignada de Carlos, ele destaca que estão esquecidos, sem identidade própria, à mercê da sorte, abandonados pelo poder público, e o que é pior, não tem a quem recorrer.

Estamos aqui, desde fevereiro de 2010, quando foi entregue o empreendimento, o corpo de bombeiro não executa o trabalho de vistoria, praticamente não existimos para o poder público municipal, estamos absolutamente abandonados. (CARLOS, 2015)

Carlos ressalta que as reclamações encaminhadas via procuradoria do município, contendo um processo contra a Caixa Econômica, não encontram as devolutivas, e os moradores aguardam informações e os possíveis encaminhamentos dessas instituições. Aqui destacamos Orlandi (1995), quando diz que o lugar do silêncio é o lugar do sentido; o silêncio não é o nada de significação, não é o vazio, não é o sem-sentido, é a trajetória de invisibilidade desse sujeito, aqui tão bem demarcada nessa fala.

Estamos em 2015, o processo foi protocolado na Procuradoria em 2011 e até agora a Caixa Econômica não nos deu resposta e não nos dá retorno, não atende ninguém. (CARLOS, 2015)

O entrevistado nos diz que há uma Política Nacional de Habitação, mas que está no papel; e quanto ao Estado e à CEF, essas instituições, segundo ele, não trabalham com seres humanos, e sim com números frios, ditados pela “lógica” do mercado.

Os sentidos que atribui à moradia não se resumem ao valor que assume para sua vida pessoal, e ao projeto particular de condição material de existência é também de segurança. Para ele, a casa significa mais que isso, porque a moradia tem significado social e político e é condição de cidadania. A partir desse valor ideal, analisa as condições materiais da casa, ressaltando a sua precariedade.

A participação¹⁴⁰ desse sujeito no cotidiano de sua moradia o fez ir além daquilo que vemos na maioria dos casos: o de silenciar-se diante de situações que

¹⁴⁰ Para Bordenave (1983), a participação é inerente à natureza social do homem, tendo esta acompanhado a evolução humana. Segundo o autor, a frustração e a necessidade de participar

são complexas e de difícil solução. Destacamos formas dos sujeitos de se organizarem e expressarem suas demandas, aqui demarcadas pelos problemas apresentados no padrão construtivo das suas unidades habitacionais.

O entrevistado relata que o processo até a concretização do ajuizamento da ação foi cansativo e desmotivador, pois só não desistiram porque não se conformavam com a situação.

Para tanto, juntamente com o morador, na época, fiscal de contas do condomínio, mobilizou outros moradores do residencial Cancun III, ouvindo e registrando as reclamações a que estavam submetidos. A partir disso, realizou uma pesquisa para saber onde iria protocolar o relatório¹⁴¹. Foi então que procurou o Fórum e foi orientado a protocolar no Ministério Público Estadual. Com as assinaturas recolhidas, partiu para primeira instituição, o Ministério Público Estadual, que, num primeiro momento, se recusou a receber as denúncias. Foi então que, com muita insistência, conseguiu protocolar, mas que até o presente momento não obteve nenhuma resposta. Logo após foi ao Ministério Público Federal e com muita insistência protocolou as denúncias, mas também não obteve resposta.

Eu e outro morador que já possuía uma documentação, ele era fiscal das contas do condomínio, função que existia anteriormente e hoje já não mais existe, elaboramos um relatório com os problemas enfrentados e encaminhamos para o poder judiciário nas esferas estadual e federal, mas não fomos atendidos, estamos com dois protocolos, mas nem sequer fomos ouvidos. (CARLOS 2015)

Segundo o entrevistado, foi somente na Procuradoria do município que encontrou possibilidades para o encaminhamento das reclamações e foi então que marcaram um atendimento com o entrevistado.

constituem na mutilação do homem social, constituindo, portanto, em um direito do ser humano que possibilita o desenvolvimento da personalidade integral, da consciência, e a aquisição de poder.

¹⁴¹ Esse relatório entregue trata-se de apontamentos realizados por uma comissão de moradores do Residencial Cancun III e se relaciona a problemas construtivos dos apartamentos, que foram aparecendo após sua entrega, bem como a falta de alguns documentos importantes do empreendimento e também sobre desvios de valores financeiros identificados nas contas do condomínio realizados pela Administradora responsável na época da entrega do residencial.

[...] apenas a Procuradoria da República Municipal é quem acolheu as denúncias, no ano de 2011, e foi quem marcou um atendimento. (CARLOS 2015)

Para Carlos, antes de tentar os meios jurídicos para a questão, buscaram todas as formas possíveis, junto às instituições com as quais assinaram o contrato. Foram na COHAB/LD e esta alegou que somente participou da seleção e do encaminhamento das famílias, e, por fim, foram à Caixa Econômica Federal, que não lhes deu voz.

Procuramos a COHAB e essa disse não possuir nenhuma responsabilidade com o empreendimento, e sim só ao encaminhamento da demanda. Procuramos a CEF em diversas oportunidades antes de protocolarmos o nosso relatório na Procuradoria da República. O banco sempre se negou a prestar esclarecimentos, a saber sobre os vícios construtivos e sobre o desvio de cerca de trinta mil reais da verba do condomínio pela administradora (em valores atualizados). É bom frisar que essas reclamações, elas já haviam sido feitas por problemas encontrados, junto à Prefeitura, à Caixa Econômica e à Administradora, que é nossa síndica aqui. (CARLOS 2015)

Essas questões ficam extremamente vulneráveis ao equívoco quando se trata do sujeito que procura por seus direitos. Qual é o seu espaço nesse contexto? Espaço esse que lhe foi negado por direito, quando não teve o encaminhamento de seu atendimento. O discurso jurídico já promove o apagamento das diferenças constitutivas, quando diz que todos os homens são iguais perante a lei. Quando dizemos que esse sujeito não tem lugar de enunciação, queremos explicitar que suas enunciações não são reconhecidas nas posições que todas essas discursividades constroem, ou seja, os processos de identificação pelos quais ele pode circular são processos que o silenciam como sujeito e o fazem significar enquanto objeto.

O sujeito nos relatou a resposta da indagação feita à instituição que seria responsável pelo empreendimento após a sua entrega: *a Caixa Econômica Federal nada informou diante das nossas indagações.*

Percebemos que, não se tem espaço o discurso desse sujeito. O que temos muitas vezes são apenas alguns discursos sobre os sujeitos sem moradia, quando

são citados, ou quando esses rompem com o silêncio por meio de ações, como ocorre nas ocupações, mesmo assim são “invasores” para o poder público.

O entrevistado diz que procurou a Administradora e a Caixa Econômica demonstrando interesse em trocar o seu apartamento por uma casa, pois segundo ele,

[...] gostaríamos de morar em uma casa, a intenção é diante da falta de infraestrutura do local, do erro da construção que a unidade habitacional se encontra e a impossibilidade de arrumar por ser um condomínio, bem como a convivência se torna bem complicada, por isso, ao meu ver, se torna interessante mudarmos para uma casa. (CARLOS 2015)

Retomamos aqui o desejo manifestado pela esposa do entrevistado, que é o de voltar para o bairro em que nasceu e cresceu, com qual mantém até hoje fortes vínculos sociais, familiares e comunitários.

Como a padronização desses empreendimentos não leva em consideração o perfil familiar do sujeito, os aspectos culturais e regionais do local de implantação, esses resultam em espaços comuns e o resultado pode ser considerado como negativo, como vemos na fala de Carlos.

A localização do empreendimento, ou seja, o bairro em que está inserido, não é a mesma que oficialmente está registrada nos documentos do arrendamento. A indignação e crítica do entrevistado são que já se passaram cinco anos e nada foi feito para corrigir essa situação e dar visibilidade ao novo bairro.

O nome do bairro, se você digitar o CEP 86082-062, o nome que vai constar é o Conjunto Vivi Xavier, e nós não moramos no Vivi Xavier. O nome desse bairro é Professora Madalena Cardoso. (CARLOS, 2015)

Segundo Carlos, quando foi protocolar uma solicitação de limpeza de terrenos baldios, junto à Prefeitura, esta não localizou o empreendimento. Isso demonstra e retrata como são tratados enquanto cidadãos que buscam pelos seus direitos. Para Carlos, o empreendimento não é identificado pelo poder público local, como e em que condições esse foi autorizado.

Fui protocolar na Secretaria de Obras, na CMTU, pois temos problemas no entorno do bairro, como terrenos vazios com matos, escorpião, dengue, cobras, enfim, foi muito difícil a Prefeitura nos localizar. (CARLOS 2015)

Afirma que o empreendimento está inserido em outro bairro, que não é o verdadeiro, e diz ele que só descobriu pela necessidade de protocolar solicitações ao poder público de benfeitorias e limpezas no bairro.

[...] estamos até hoje com o nome do bairro errado, sendo que o procurador já fez um ofício e encaminhou para o correio e até agora não temos resposta. (CARLOS 2015)

E ainda mais, quanto aos impostos municipais que pagamos, os moradores têm de se dirigir à Prefeitura, pois com o nome do bairro errado e CEP incorreto, não recebem essas correspondência.

O direito à moradia é concebido como direito humano, definido nas declarações, pactos e convenções internacionais¹⁴², e estabelece que o direito à moradia compreende a habitação adequada, sadia, segura, protegida, acessível e disponível, com serviços básicos, facilidades e o gozo de liberdade frente a disseminações de moradia e à segurança legal de posse.

As ações públicas desenvolvidas pelo setor moradia contribuem para reprodução da propriedade privada da terra urbana, e os financiamentos concedidos atendem à lógica do sistema bancário, demonstrado na fala do entrevistado.

Para morar é necessário ter capacidade de pagar por esta mercadoria que não é fracionável, que compreende a terra e a edificação, cujo preço é determinado pela lógica do mercado.

O entrevistado nos indaga quem é que definiu esse terreno para construção, levantando uma série de questões relacionadas aos vazios urbanos. Percebemos

¹⁴² Conforme dispõe §24 da Agenda *Habitat*.

aqui a ação dos agentes produtores do espaço urbano, que servem ao propósito dominante da sociedade capitalista¹⁴³.

O espaço geográfico¹⁴⁴ possui uma forma, uma organização que pretende ser adequada ao funcionamento da sociedade. A organização desse espaço se constitui em política pública, e deveria o Estado intervir para que todos os agentes que usam e constroem a cidade tivessem igualdade no seu acesso.

O entrevistado nos relatou sobre as questões que ainda se desdobram, nos encaminhamentos que foram solicitados pela Procuradoria do município aos órgãos públicos e privados.

Eles tiveram que correr atrás dos projetos construtivos, estrutural, elétrico do Cancun III. Nem isso a Caixa Econômica tinha na hora em que o procurador solicitou. Foi uma correria danada para que pudessem reunir essa documentação. O laudo do corpo de bombeiro que deveria ser emitido anualmente, nunca tivemos desde que o condomínio foi inaugurado. O laudo do corpo de bombeiros que libera a construção desse empreendimento, até o presente momento não foi apresentado, nem nas instâncias em que a denúncia foi realizada. (CARLOS, 2015)

Percebemos as instâncias que poderiam ter recebido essa demanda, mas não o fizeram, tornando-se cada vez mais difícil encontrar para esses sujeitos, que sempre têm um direito violado, a condição de serem resolvidos.

O entrevistado relata que continuam sem respostas aos encaminhamentos e que outros problemas estão aparecendo.

¹⁴³ ... que é a da reprodução das relações de produção, implicando na continuidade do processo da acumulação, que conta para isso com o domínio da terra; por outro lado, a tentativa de minimizar os conflitos de classe cabe particularmente ao Estado (LEFEBVRE, 1999).

¹⁴⁴ Santos (2008, p. 49) diz que as decisões são econômicas na base, mas sempre opções políticas. Essa forma é definida ideologicamente, em determinado bloco histórico, que corresponde à hegemonia de determinada classe social. É no âmbito do Estado que se estabelecem os relacionamentos entre interesses divergentes que darão o conteúdo para as formas espaciais. Elas poderão ser mais ou menos excludentes, ou segregacionistas, dependendo das características do bloco histórico.

Alfonsin (2003)... especialmente os não proprietários – se constitui visivelmente captado diante dos mecanismos de mercado e confessa a própria impotência política e incapacidade de agilizar, administrativa e judicialmente, o seu empenho pelo respeito devido aos direitos humanos fundamentais dos cidadãos, incluindo o espaço de moradia e o direito de viver na cidade.

As fachadas dos blocos estão deteriorando, estão necessitando de manutenção, porque temos na base dos blocos rachaduras, infiltração de água, pintura da parte hidráulica, enfim uma série de reparos que a Caixa Econômica já reconheceu que precisa fazer e até agora não fez. (CARLOS 2015)

Nesse sentido, segundo ele, a qualquer momento pode acontecer uma tragédia, e teme pela vida dos moradores. E quando se refere à moradia, diz ser um problema que herdaram e que atualmente se desdobra na justiça, mas que até a presente data não obtiveram resposta.

Bem, é interessante que na última reunião que tivemos na Procuradoria da República, à qual a Caixa Econômica estava presente, afirmou que resolveria os vícios construtivos do residencial. Importante também estar colocando outros problemas. Todo empreendimento dessa natureza, por lei, tem de ter uma fiscalização do corpo de bombeiros uma vez ao ano, e não é por falta de reclamação formal, é bom frisar, porque sempre procuramos registrar nossos pedidos e a Prefeitura não tem observado isso. A Prefeitura não tem prestado atenção nisso. Importante que as reclamações encaminhadas à Procuradoria da República foram com base nos vícios construtivos do imóvel, laudo do corpo de bombeiros. (CARLOS, 2015)

Indignado, pois na sua condição de cidadão estava somente à procura de soluções para seus encaminhamentos, diz que foi preciso o Procurador da República intervir, para ter parte dos esclarecimentos.

Tuan¹⁴⁵ considera que os acontecimentos simples podem com o tempo se transformar em um sentimento profundo pelo lugar.

Técnicos e planejadores responsáveis por projetos urbanísticos, ao darem prosseguimento a planos traçados sem a participação da população residente em áreas de intervenção, provocam danos muitas vezes irreversíveis aos lugares, às paisagens, aos espaços vividos e às porções significativas da natureza¹⁴⁶. O aspecto

¹⁴⁵ TUAN (1983, p. 158) e introduz o conceito de topofilia que incorpora sentimentos de afeição, simpatia e admiração estética por lugares e paisagens valorizadas, incluindo todos os laços afetivos dos seres humanos com o meio ambiente material. Estes diferem profundamente em intensidade, sutileza e modo de expressão. No entanto, a familiaridade das pessoas com o meio onde se vive pode gerar, ao contrário de afeição, o desprezo, a repulsão e a aversão por lugares que são considerados feios ou desagradáveis por provocarem sentimentos de repulsa, desconforto ou medo (Amorim F., 1996).

¹⁴⁶ AMORIM, F., 1996.

ressaltado é o da segurança como um valor e como um direito fundamental, porém revela um sentimento de não propriedade quando produz um efeito do sentido ao afirmar que a relação com o bem e os órgãos públicos é de arrendamento.

Buscou na ordem jurídica contrapor uma “defesa” aos riscos que percebe, no futuro, não poder assegurar a posse definitiva da moradia.

O sentido atribuído a casa é o de um direito fundamental, da segurança de uma vida digna.

Na fala de Carlos, o empreendimento foi entregue sem a infraestrutura e equipamentos sociais e públicos necessários para seus moradores. As famílias, segundo ele, mudaram e continuam levando as crianças para as escolas localizadas no bairro onde residiam anteriormente e, até o momento, nada foi feito para que essa situação se alterasse.

Quanto às escolas de educação infantil, ensino fundamental e médio, sem contar o posto de saúde, até hoje, somos atendidos no local onde morávamos anteriormente. (CARLOS, 2015)

A forma de implantação dos conjuntos habitacionais provenientes de recursos desse programa vem sendo alvo de muita discussão entre os arquitetos, urbanistas, geógrafos e economistas do país, sobretudo porque, assim como na década de 80, estes ainda continuam sendo construídos em áreas distantes e com o tamanho cada vez mais reduzido das casas ou apartamentos. A crítica é de que o problema habitacional brasileiro vem sendo tratado como mera produção de casas, sem um planejamento que combine localização, infraestrutura e padrão de moradia. A localização do Cancun III confirma esse aspecto criticado pelo entrevistado que diz:

O direito à moradia não pode vir desvinculado dos equipamentos básicos necessários para a constituição de um residencial, como é o presente caso. Assim, além do imóvel, fazem-se necessários: Unidades Básicas de Saúde (UBS), escolas, transporte coletivo digno, comércio, Centros de Educação Infantil, lazer, dentre outros. (CARLOS, 2015)

Carlos discorre sobre a possibilidade e o acesso das pessoas à moradia atualmente no município de Londrina, via programas habitacionais operacionalizados pela COHAB/LD:

É o tipo e a qualidade dessa moradia que não atendem às condições mínimas de dignidade, haja vista o que está acontecendo hoje no Vista Bela (conjunto habitacional do PMCMV). Portanto, é possível, sim, mas para mim a grande questão é o que o Estado brasileiro entende por moradia. Isso fica bastante a desejar quando analisamos o papel da Caixa Econômica e esses programas habitacionais que oferecem. De qualquer forma teria de ser repensada essa questão; habitação é um direito, sim é um direito. O país, o estado, ele não consegue pensar essa questão importante porque o que impera é a questão da especulação imobiliária, interesses escusos que entram nessa equação. Portanto, as coisas acabam se anulando. Essa é, ao meu ver, a forma de ver a questão. (CARLOS, 2015)

Ressaltamos aqui as condições pelas quais são analisadas as atuais condições dos programas habitacionais. As avaliações são realizadas sem considerar a fala do sujeito. O PLHIS traz a modalidade da avaliação pós- ocupação para os programas implementados, mas a partir dessas (re)pensar as próximas ações seria necessário.

Carlos destaca também que a qualidade da habitação se torna um componente de fundamental importância nos programas habitacionais. Nas últimas décadas, o papel do governo brasileiro na oferta de habitação de interesse social tem sofrido mudanças, com a participação mais ativa do setor privado no desenvolvimento dos empreendimentos. Isto tem levado a uma crescente complexidade, principalmente em termos de gestão deste tipo de empreendimento, devido à necessidade de redução de custos e prazos para o atendimento de maior demanda.

O que exigimos não é, em absoluto, algo acima das possibilidades dos gestores da habitação. O que se espera é um imóvel construído com a qualidade mínima estabelecida pelas normas nacionais, com materiais minimamente decentes, com valor condizente com a renda dos contemplados e com o direito de pleno acesso às políticas públicas, conforme determina a legislação. (CARLOS, 2015)

É importante salientar que, na relação construtora e arrendatário, a Caixa Econômica Federal é o principal operador, e tem um papel importante na concepção dos empreendimentos. Os técnicos da Caixa Econômica Federal são responsáveis pelas negociações dos parâmetros do produto, estabelecidos pelo Ministério das Cidades, com as empresas construtoras, além da avaliação dos projetos, orçamentos, cronogramas, fiscalização da obra e seleção final do morador. Portanto, para Carlos, a construtora se ausentou da pós-ocupação. A informação que ele nos repassou é que, assim que foi entregue o empreendimento, a construtora declarou sua falência, deixando sem a manutenção prevista por lei, e a CEF, segundo ele, não atendeu na sua responsabilidade.

Não existem estudos aprofundados sobre as condições e as reais necessidades dos sujeitos, a não ser os dados que se apresentam como o quadro do déficit habitacional e se apresentam no quantitativo. O Ministério das Cidades lançou programa de qualidade para o setor público, incluindo as COHABs e, conseqüentemente, o setor da construção civil, tentando evitar esses abusos a que assistimos e que se repetem no padrão construtivo da habitação de interesse social. Mas até agora o que vemos são escândalos, denúncias que envolvem a construção desses empreendimentos e que, ao longo dos anos, se tornaram realidade.

Enfim, a formação discursiva desse sujeito é a luta por direitos num discurso assegurado pela lei e busca da justiça como bem público.

5.2.2 O Programa Minha Casa Minha Vida: Residencial Vista Bela, do sonho ao pesadelo. A história de Vilma

Vilma, assim denominada, foi atendida pelo Programa Minha Casa Minha Vida no Residencial Vista Bela, empreendimento construído na zona norte do município e entregue de 2010 a 2011.

Vilma tem vinte e cinco anos, sua família é composta pelo companheiro e mais seis filhos menores de nove anos. Possui o segundo grau completo, não trabalha fora, pois, segundo ela, sua função atualmente é o trabalho do lar. Seu esposo tem vinte e oito anos, possui o segundo grau completo, é trabalhador

autônomo, da área da construção civil e são beneficiários do Programa Bolsa Família. A renda familiar está em torno de R\$ 1.800,00, incluindo o benefício.

Relatou-nos que sempre residiu na zona leste, pois foi lá que nasceu, cresceu e conheceu seu atual companheiro. Seu pai faleceu quando ela era criança e a mãe é quem cuidou dela até os quatorze anos. Morava com sua mãe em uma casa “cedida”, segundo ela, no assentamento Monte Cristo. Nessa época, o poder público estava regularizando os “barracos”, mas, segundo a entrevistada, não tinham o direito sobre eles e acabou ficando órfã e sem moradia. Foi morar com parentes no mesmo local e foi então que conheceu seu atual companheiro. Assim que se encontraram foram morar juntos com a sogra, que residia próximo ao assentamento, em uma casa alugada na região leste. Moraram no fundo dessa casa, quando em 2010 foram chamados pela COHAB/LD para participar do processo de seleção das famílias que fariam parte do Programa Minha Casa Minha Vida.

Morava na região leste da cidade. Eles (COHAB) ligaram falando que tinha sido selecionada, mas até então não falaram onde era a casa, mas no desespero aceitei e fiquei no momento até contente. Quando ligaram de novo avisaram que ia para a região norte, no Vista Bela, e isso foi no dia 16 de agosto de 2011. (VILMA, 2015)

Segundo a entrevistada, quando se recebe uma notícia assim, há uma enorme alegria em saber que pode estar próximo um sonho e uma necessidade que se alimenta de possuir uma casa e não mais ter de depender de ninguém e muito menos do aluguel. Mas, de repente, se torna um pesadelo, pois mudar de local, deixar de viver onde você está acostumado deixa de ser um sonho. Mesmo assim, sem outra opção a família decidiu aceitar e mudar.

O Residencial Vista Bela, empreendimento do PMCMV, está localizado nas proximidades da região dos Cinco Conjuntos, área de habitação popular que surgiu na década de 80, e faz divisa com o município de Cambé. Esse foi um dos primeiros empreendimentos desse programa e o maior em número de unidades habitacionais e que, em cinco anos, acumula problemas e denúncias¹⁴⁷ de toda natureza, como

¹⁴⁷ Problemas estruturais também são comuns no dia a dia dos moradores do Vista Bela. Há falta de água frequente e infiltrações, direto está entupindo algum cano. Por causa das infiltrações, já tivemos que pintar o condomínio inteiro de novo, assinala o vendedor autônomo Roberto Tomé, fiscal do condomínio Vista Bela VIII. <http://www.jornaldelondrina.com.br/brasil/conteudo.Moradias-populares-de-Londrina>.

padrão construtivo, terrenos pequenos, casas geminadas, comercialização, violência no bairro, falta de infraestrutura, dentre outros.

As famílias que compõem o empreendimento são provenientes de todas as regiões da cidade, sendo esta uma dificuldade apontada e que tem gerado a não fixação das pessoas nesse local, o que ocorreu com nossa entrevistada.

... a COHAB misturou muita pessoa diferente. Eles pegaram pessoas de várias regiões de tudo quanto é lugar de Londrina, até de Cambé e ficou um clima difícil. São pessoas muito diferentes. Muitas pessoas que moravam em assentamento. E as pessoas que pagam aluguel são diferentes. (VILMA, 2015)

A figura 15 demonstra que a zona leste foi a segunda em quantidade de famílias que se mudaram para o Residencial Vista Bela.

Com seis pessoas, a família de Ariane do Espírito Santo se vira como pode para se acomodar nos 37 metros quadrados da casa nova no Residencial Vista Bela, em Londrina (Norte do estado). A posse de tão poucos móveis, antes motivo de desgosto, se tornou vantagem na hora de colocar tudo no imóvel entregue há três meses pelo programa Minha Casa Minha Vida. A falta de recursos não permite a ampliação da casa e, mesmo se o dinheiro estivesse à disposição, não seria possível fazer muita coisa. O que sobra dos 125 m² do terreno é muito pouco. Dá para construir apenas pequenos “puxados”, recurso visto em muitas casas do bairro. Ariane não teve problemas para acomodar a mudança na casa. Mas muitos de seus vizinhos tiveram de deixar parte do que tinham nas antigas casas, por falta de espaço. “Minha vizinha tem 11 filhos. Mal cabe a família dentro da casa, como caberiam os móveis?”, questiona.

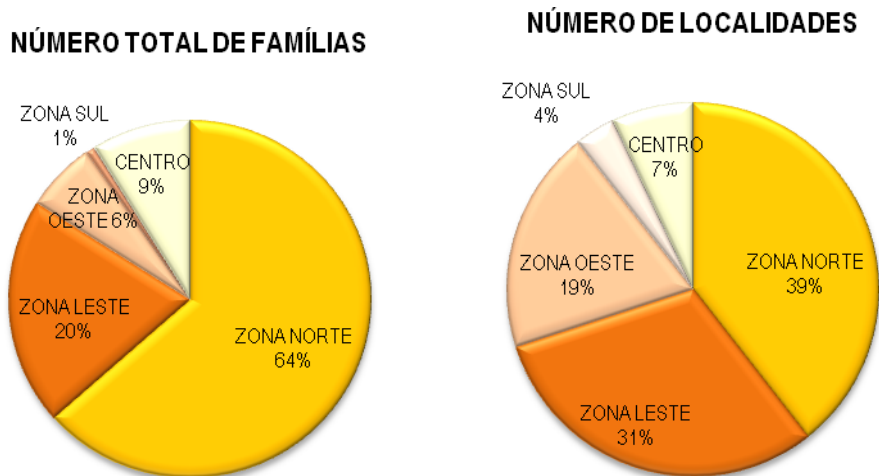
Quem mora nas casas térreas do Residencial Vista Bela tem que driblar a falta de espaço para acomodar a família e aprender a conviver com os vizinhos bem mais próximos do que em casas convencionais. As unidades são geminadas. Há dois quartos, sala e cozinha conjugadas, banheiro e pouco espaço para ampliações num terreno de 125 m². Quando lava as roupas da família, a dona de casa Luciana Barbosa, 37 anos, por exemplo, chega a estender algumas peças no muro defronte ao tanque. Ela reclama que o fato das casas serem “coladas” dificulta o convívio, principalmente quando recebe visitas. “Sinto que tira um pouco da nossa privacidade.” Quatro pessoas vivem na unidade. <http://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/casas-populares-encolhem->

Figura 15 – Procedência das famílias residentes no Residencial Vista Bela.



Fonte: UEL – Universidade Estadual de Londrina, 2015. Projeto de Pesquisa N. 07951 – Direito à Moradia. Base: documentos da Prefeitura do Município de Londrina/ COHAB-LD.

Gráfico 5 – Proporção na composição da procedência das famílias do Residencial Vista Bela em Londrina – PR



Fonte: UEL – Universidade Estadual de Londrina, 2015. Projeto de Pesquisa N. 07951 – Direito à Moradia. Base: documentos da Prefeitura do Município de Londrina/ COHAB-LD

Várias famílias passaram por essa situação, como a de Vilma, haja vista a seleção realizada para o empreendimento, sendo essas de todas as regiões do município. Para as pessoas, esses territórios são o sentido que o lugar traz as vivências, trocas e interações, a luta, a conquista de sobrevivência cotidiana.

A mesma atitude que eu tive várias pessoas também tiveram, não fui eu só. Na minha rua cinco famílias saíram da casa porque não aguentaram viver daquele modo, o jeito como eles fizeram. (VILMA, 2015)

A partir dessa fala, identificamos outras famílias que abandonaram suas casas no Vista Bela e em outros empreendimentos do PMCMV em Londrina, voltando aos locais de sua origem.

As famílias, segundo reportagem¹⁴⁸ veiculada no jornal, que desistiram das casas, alegaram, dentre vários motivos, a falta de estrutura no bairro, situações de violência, a não adaptação ao novo local e preferem retornar aos fundos de vale. A figura traz o novo barraco construído após a família abandonar a casa no Residencial Vista Bela

Figura 16 – Barracos novos na zona leste.



Fonte: Folha de Londrina, 2014.

¹⁴⁸ Reportagem veiculada na Folha de Londrina, no dia 21 de março de 2004, traz o título: *Mutuários desistem da casa*, e o subtítulo: *Moradores reclamam da falta de estrutura em bairros novos e dizem que preferem voltar a viver nos fundos de vale*.

A reportagem retrata a situação a que estão expostas essas famílias, e que não é somente a de Vilma, mas de outras. Nesta mesma reportagem, a informação é de que o representante de uma instituição de terceiro setor, que atende crianças na zona leste, acompanhou a mudança de várias famílias que deixaram os assentamentos dessa região, entre eles o Morro do Carrapato, Monte Cristo e Fundo de Vale do Jardim Santa Fé, e que foram levados para os conjuntos habitacionais, dentre eles o Vista Bela. Segundo ele¹⁴⁹, percebeu o retorno das famílias para áreas que são consideradas de riscos.

Traz ainda a reportagem a história de uma família que deixou o Residencial Vista Bela para morar numa pequena casa no Assentamento Santa Fé. O casal diz possuir sete filhos e que, no bairro onde foram morar, não tem estrutura para os atendimentos principalmente escolas e creche. Relatam seus moradores que quando procuram assistência médica não encontram e, para chegar ao posto de saúde, andam por 40 minutos até chegarem e serem atendidos. Uma moradora relatou, para entrevista do jornal, que sua filha mais nova nasceu em casa e sem assistência, pois quando chamou o serviço móvel (ambulância) às 5h da manhã, este só chegou às 7h. O casal na entrevista disse ter vendido a unidade habitacional e retornado para a região leste, onde residia anteriormente.

O território¹⁵⁰ sempre envolve, ao mesmo tempo, a dimensão simbólica, cultural, por meio de uma identidade territorial atribuída pelos grupos sociais como forma de controle simbólico sobre o espaço onde vivem. Sendo também uma forma de apropriação o que vemos aqui, por um lado é apropriação de caráter político disciplinar, apropriação, dominação, é a coordenação do espaço como forma de domínio e disciplinarização dos indivíduos. Quando o Estado define, por meio de seus programas habitacionais, o espaço que será ocupado por esses conjuntos e seleciona quem irá neles habitar, de certa forma está disciplinando, engessando, direcionando, obscurecendo a vida desses sujeitos, fazendo estes decidirem onde e como morar. E como resultado dessas ações, esses sujeitos não se percebem

¹⁴⁹ ... eu vi que os barracos foram aparecendo de novo em áreas que já haviam sido demolidas, e são construídos novos barracos. Num primeiro momento a gente questiona por que eles fizeram isso, mas, conforme a gente vai se aprofundando na história, vê que cada uma dessas pessoas enfrentou uma série de dificuldades até chegar aqui (entrevistado pela Folha de Londrina, 2014)

¹⁵⁰ HAESBAERT (1997)

nesse novo bairro, não se acostumam e voltam para seus locais de origem, mesmo que as condições de sobrevivência desses sejam precárias. Questões assim, que envolvem o cotidiano de muitos sujeitos, na maioria das vezes, não são consideradas pelos gestores. Ao contrário, desconsideram esses sujeitos, penalizam e são os que não fixam em seus territórios; são os “nômades”; os que não conseguem estabelecer vínculos; os que vendem a casa por qualquer valor. A sociabilidade, o que o sujeito deixou para trás, sua história, suas vivências, recordações, tudo não tem importância, pois afinal ele está sendo levado para o novo bairro, a nova casa, que sempre vai ser o melhor, segundo os gestores desses programas. Os territórios são construídos no bojo das relações sociais, são dinâmicos e relacionais.

Vilma nos traz essa informação, esse desejo que a maioria das pessoas demonstram, que é residir no local, na região, ou seja, no território que faz parte de sua vida, mesmo porque o território é relacional, e o que dá sentido e significado, que é vinculado à vida cotidiana.

Eles deviam colocar a pessoa na região em que mora. Tipo, me pegaram na região leste onde sempre morei e me jogaram na região norte. Eu não conhecia nada. (VILMA, 2015)

Percebemos nessa fala a não conformação com a situação apresentada, isso porque não lhe foram dadas opções, pois, como ela nos informou, a instituição afirmou ou era aquela ou voltava para fila de inscritos. Aqui demarcamos a força que exerce a instituição, levando ao assujeitamento na condição que lhe é negada. No momento de negociação, durante o qual poderia expressar seu desejo, sua vontade de permanência na mesma região, não foi oferecida essa possibilidade, nem de manifestação, e sim exercida a autoridade por intermédio do poder e da imposição.

Percebemos o território predominantemente na sua dimensão política, cujo epicentro é o poder, ou seja, a hegemonia e soberania se revelam na figura do Estado em sua forma plena. Essa é uma visão extremamente limitadora, por reconhecer a legitimação apenas do poder institucionalizado, limitando a apenas uma única forma: a estatal. O Estado constrói e destrói o que o sujeito leva anos para construir. Percebemos aqui a retirada dessas famílias de seu lugar de origem,

colocando-as em um lugar de conflito, de não pertencimento, ou seja, essas pessoas estão desterritorializadas e aquelas que persistem levarão anos para que esse novo bairro seja um território que elas se reconheçam.

Vilma relata o momento em que aceitou a proposta. Foi então que a família resolveu mudar para o novo bairro, a nova casa. Chegando lá, já se deparou com um dos primeiros problemas, que era o tamanho da casa.

... não cabia um sofá dentro da casa. Ou você decidia, colocava o sofá ou a mesa. Eu tinha um armário e não coube lá. No quarto dos meninos só cabia um beliche e um armário pequeno. Eu dei os meus móveis. Imagine agora eu com seis filhos como eu ia fazer. Não dá. (VILMA, 2015)

Quando são planejados esses empreendimentos, não se leva em consideração o perfil familiar, e sim a lógica perversa do mercado, a de um custo adequado ao público que se irá atender. Os antigos conjuntos habitacionais (BNH) eram construídos em terrenos de 250 m e as casas giravam em torno de 50 m².

Os agentes imobiliários, entre eles o Estado, se preocupam em aumentar o número de unidades e atender ao maior número de famílias, deixando de lado as características que esses empreendimentos vão representar ao longo tempo. Esses empreendimentos carregam o estigma do igual, todos do mesmo tamanho, geralmente geminados, pintados da mesma cor, sem qualquer preocupação com a identidade das pessoas ou com o tamanho dessa família.

As relações estabelecidas entre os moradores e o espaço dessa moradia, incluindo móveis e equipamentos, tanto na esfera funcional quanto simbólica, são bastante peculiares, são todas iguais.

As pessoas foram encurraladas, saíram obrigadas, saíram chorando e foram para um lugar horroroso e as famílias tinham que dar ou colocar fogo nos móveis, pois era fogão na cozinha com colchão, para dormir meninos e meninas, pois a casa só tinha um quarto. (VILMA, 2015)

E os processos contínuos de desdobramentos impõem na vida desses sujeitos que vivem como podem, principalmente para superar os problemas recorrentes da vida cotidiana. E é no seio dos territórios, nas franjas da cidade, que a ausência estatal é maximizada, sentida e vivenciada pelos sujeitos; a proteção social não chega, ou quando chega é enviesada.

Chegando lá eu vi: não tinha nada, nem posto, nem escola, nem creche. Meu marido precisava trabalhar, eu tinha que ficar sozinha com as crianças, não tinha nenhum mercado perto. Elas começaram a faltar a aula, em creche, comecei a entrar em depressão. Falei não vou ficar aqui, eu vou embora. (VILMA, 2015)

Aqui assistimos a uma cidade em pedaços, disforme, confusa, a fragmentação completa das políticas públicas que deveriam ser integradas, que deveriam chegar em todos os lugares; ao contrário, essa articulação passou a ser de responsabilidade do sujeito. Entrar na identidade do território é difícil, a integralidade das políticas é falada, mas não vivida, basta olharmos para essa situação a que foram submetidas essas famílias.

Porque nos pegaram e jogaram lá. Pobre não precisa de nada, nos jogaram lá. Eu comecei a entrar em depressão, e na mesma hora fui embora, nem peguei a mudança, abandonei tudo. (VILMA, 2015)

O tempo de permanência no imóvel, para família de Vilma, foi de dois meses, retornando para a Região Leste, sendo essa desde sua origem.

A vida passa a ser ordenada pelo mercado, essa perspectiva dialoga com a perspectiva neoliberal, as relações sociais, as dimensões simbólicas, tramas estão em segundo plano quando pensamos em políticas públicas. Nesse relato, a estratégia adotada pela iniciativa pública/privada no caso que deu origem a toda essa situação, que é a habitação sem estar articulada com as outras políticas, educação, saúde, provocou nessa família marcas maiores das que as que anteriormente estavam submetidas.

Meu marido chegava do trabalho e eu só chorava, deixei a casa, larguei, voltei para onde eu morava. Sabe, aqui meus filhos têm

creche, escola, eu tinha um bebê recém-nascido, e mais dois um de sete e outro de cinco. (VILMA 2015)

As cidades, os bairros, são frutos das contradições, marcas do capitalismo, da presentificação do tempo, tempo real, presente, associação da vida prática, força grande de valorização do presente, não interessando o passado e muito menos o futuro. Não tem informação, não tem igualdade, não tem memória. As decisões de hoje afetam as gerações futuras. Algumas famílias que voltaram para seus locais de origem romperam com esse silêncio, com esse discurso ideológico de que sabem o que é melhor para as pessoas, pois as condições e a localização das moradias são fatores determinantes para que o sujeito se fixe e se reconheça como cidadão.

A luta dessas pessoas é pelo direito de morar dignamente, é pelo direito à cidade, ao território urbanizado.

Já fizeram a casa errada. Onde já se viu a casa lá era pra fazer uma casa só no quintal pra cada família, eles fizeram uma casa só e dividiram no meio. Eu saía de dentro da minha casa, dava de cara com meu vizinho porta a porta. Eu não tinha condição de fazer muro e não tenho ainda. Ia ficar assim pro resto da vida, se dependesse de mim. A vó do meu marido morava do meu lado, mesmo assim era difícil porque tudo que fazia na casa dela, conversava, eu escutava na minha casa e vice-versa. Parecia que tava dentro da minha casa, tão ruim e fina sem proteção era a parede que dividia nossas casas. Eu dormia mais cedo por causa das crianças; ela já dormia mais tarde. Aí a gente não conseguia dormir, ficava conversando. (VILMA, 2015)

A forma de expansão urbana ocorre conforme os interesses do setor econômico imobiliário dominante, que acaba por segregar a população, sobrando como alternativas locais distantes, as periferias, sem infraestrutura, serviços públicos. Vemos aqui a replicação dos projetos habitacionais homogêneos, sem levar em conta as necessidades, as diferenças.

Mesmo o regulamento do Programa Minha Casa Minha Vida trazendo restrições quanto ao número de unidades habitacionais, visando evitar a tendência de grandes aglomerações, os idealizadores do Vista Bela usaram a estratégia, formando um consórcio e dividindo a gleba para contornar essa restrição. Assim, o empreendimento ultrapassou o limite de 500 unidades, obtendo um máximo de

aproveitamento das áreas, reduzindo custos e, conseqüentemente, obtendo maior lucro, a partir da estandardização da produção, como destaca Cardoso e Aragão¹⁵¹.

Concordamos com Ermínia Maricato¹⁵² que diz que o PMCMV dialoga fortemente com o setor empresarial do mercado residencial, carreando recursos financeiros inéditos e subsídios orçamentários, mas deixando intocada a base fundiária. Sendo assim, o programa contribui para repetir erros e falhas verificados durante o período de vigência do BNH.

Na compreensão e na crítica de Vilma em relação à produção de moradias no município, ela afirma que o gestor deveria pensar no empreendimento na região onde estão as famílias, e isso porque ela não detém a informação das orientações no SNHIS, que é atender as famílias próximas dos locais onde vivem.

Penso que deveriam ter construído a casa na região em que a gente mora. Que nem agora dizem que vão construir casa nessa região. Como eu tenho o nome na casa do Vista Bela eu não vou pegar, mas devia colocar a pessoa na região que mora. Tipo, me pegaram na região leste onde sempre morei e me jogaram na região norte. Eu sem conhecer nada. Fui vivida e criada aqui na região leste e como eles tiram a pessoa desse jeito e jogam. (VILMA, 2015)

Para Maricato, os mais pobres continuam a ocupar conjuntos habitacionais situados fora da cidade, acarretando mais problemas do que soluções para o mercado de terras, para o transporte urbano, para o isolamento social dessas famílias, acarretando o desenvolvimento de patologias, como demonstramos nessa entrevista:

¹⁵¹ Por estarem trabalhando com valores preestabelecidos como limites para o preço final de seus produtos, as construtoras de maior porte certamente buscarão reduzir os custos de construção através de ganhos de produtividade. No entanto, esses eventuais ganhos, obtidos através de investimentos em racionalização da construção, serão apropriados como lucros e não transformados em benefícios ao comprador, pela redução do custo dos imóveis ou pela melhoria da sua qualidade e dimensionamento. Por outro lado, para poder viabilizar a racionalização do processo produtivo, será necessário ampliar a escala dos empreendimentos e também investir na estandardização. [...] Para enfrentar esse problema, a regulamentação do programa propunha um limite de 500 unidades por empreendimento. No entanto, os empreendedores resolveram facilmente esse problema ao subdividir os megaempreendimentos, aprovando projetos em terrenos contíguos, mas com as mesmas tipologias arquitetônicas, soluções construtivas e implantação nos terrenos. (CARDOSO e ARAGÃO, 2013, p. 54-55)

¹⁵² **A cidade sustentável** - Ermínia Maricato.

Eu comecei a entrar em depressão. Que ia fazer, não ia ficar naquele fim de mundo sem nada lá. Não gosto nem de lembrar o que passei, só chorava. As pessoas não podem olhar pra cara das pessoas, aí eu não saía de casa, tinha medo, fui ficando doente, depressiva. Eu senti muito medo, uma forma de me proteger e proteger as minhas criança foi ficando dentro de casa. Eu falei, não fico mais aqui, não ficaria mais de jeito nenhum, não posso nem lembrar do que passei. Eles acham porque a gente precisa, eles humilham a gente. Eu senti assim, pobre não tem direito, né? (VILMA, 2015)

Quando o Estado racionaliza espaços, como na construção de um novo conjunto habitacional, no caso o Vista Bela, de forma completamente alheia à realidade das pessoas que vão ali morar, determinando como o espaço vai ser conformado, é isso mais uma forma de coerção. Quando o processo de construção ocorre alheio à realidade ali presente, tudo é alterado, criando um novo ambiente, deixa de ser um habitar para ser apenas o *habitat*¹⁵³.

Nesses processos de subjetivação, noção de sujeito, ou seja, os processos de construção desses sujeitos, que podem ser sujeitos assujeitados, ação de poder de destruição; ou sujeitos produtores de novas realidades, a partir de intervenções pensadas, discutidas, reterritorializadas, levando em conta as necessidades, os pactos, os acordos, as experiências, enfim, processos que levam em conta a participação. Quando há participação produz sentido, mas o que vemos é a máquina da produção de enunciados, discursos que vão produzindo os sentidos, como vimos no PLHIS e nas entrevistas, a mercantilização da terra, e o PMCMV vai a favor e reforça a lógica de escantimento do poder público via mercado.

Vilma nos relata a sua atual situação em relação à moradia, paga aluguel, mas ainda assim, apesar de todas as dificuldades, segundo ela, o território, com qual se identifica, traz uma rede de relacionamentos com pessoas, com os serviços públicos que utiliza.

Por mais que a vida é difícil de pagar o aluguel, chega no final do mês um mês você tem, outro não tem, mas eu tenho tranquilidade desse lugar, eu conheço as pessoas, as pessoas me conhecem, não

¹⁵³ A teoria que se poderia legitimamente chamar de “urbanismo”, que se reuniria às significações da velha prática chamada “habitar”, que acrescentaria a esses fatos parciais uma teoria geral dos tempos-espacos urbanos, que indicaria uma nova prática decorrente dessa elaboração, este urbanismo existe virtualmente. (LEFEBVRE, 2001, p. 111)

sou de ficar na casa de ninguém, mas se precisar se ajudam. E por mais que seja duro, tenho tudo que uma pessoa precisa tem aqui nessa região. toda a vez que precisa tem médico, tudo. Lá no Vista Bela meu filho ficou doente, eu tive que pegar ônibus e vir aqui pra pediatra avaliar ele. Até hoje ainda não tem. As pessoas vão pra outro lugar ou muitos vão de onde vieram pra ser atendido. A creche que fizeram lá, agora não atende todas as idades, só até 03 anos, e não dá conta do número de criança. Escola não tem, por mais que eles mandam o ônibus pra pegar a criança, eu não deixo meu filho naquele ônibus, eu quero proteger meus filhos. Vira e mexe as crianças brigando, mãe brigando entre elas, uma pessoa só para cuidar de todas as crianças que vão no ônibus. (VILMA, 2015).

A segurança é um item importante para Vilma, a proteção de seus filhos. Isso envolve a habitação, bem como as pessoas se reconhecem em determinadas regiões, a ponto de afirmar consciente de que abandonou a casa do Vista Bela – *eu não me arrependo de ter saído de lá e pra lá eu não volto*. E manifesta através de sua vontade o que o poder público poderia oferecer nesse caso, como opção para sua moradia:

Eles deveriam ter loteamento popular aqui pra gente adquirir, não quero nada de graça, pago mais por uma coisa que me vá valer a pena e que atenda à necessidade da minha família e dos meus filhos. (VILMA, 2015)

Sempre reafirma que, para sua situação atual, depois da desistência da casa própria, não será mais ouvida, pois pobre não tem direito. A efetivação da conquista de direitos distancia-se da realidade dos sujeitos. Os direitos como valores e regras de convivência não são construídos dentro da cotidianidade dos sujeitos. A realidade poderia ser alterada se os direitos fizessem parte da prática social: direito ao trabalho, à instrução, à educação, à saúde, à habitação, aos lazeres, à vida. Entre esses direitos em formação, figura o direito à cidade. Segundo Lefebvre (2001), não à cidade arcaica, mas à vida urbana, à centralidade renovada, aos locais de encontro e de trocas, aos ritmos de vida e empregos do tempo que permitem o uso pleno e inteiro desses momentos e locais.

Eu acho que lutar pra mostrar o que aconteceu comigo não vai resolver, porque a gente é pobre e não tem direito, a gente só tem o direito na hora de votar, né?... A gente vale muito, muito, muito na

hora de votar. Passou aquele momento esquecem da gente. Então eu, se fosse pra mim, eu quero comprar um terreno, mas como não tenho condições, vou pagar o aluguel. Não vou dizer pra você que é fácil, difícil chegar no fim do mês e pagar esse valor, e penso que tenho minha casa lá e taria pagando 25,00 a prestação. Não posso regularizar a situação com minha cunhada, eles já avisaram que, se eu fizer isso, não fica nem comigo nem com ela, então uma forma de ajudar minha cunhada também que precisa como eu é deixar como tá. Ela fica lá, se adaptou porque ela não para lá, só vai dormir, ela não fica lá durante o dia todo, chega, trabalha e chega tarde. Já pra mim, que fica 24 horas na casa e meus filhos dependem de escola, creche onde eu estive não dá, pra lá eu não volto mais. (VILMA, 2015)

Percebemos aqui que se estabelece um conflito jurídico ligado à posse, pois, como ela desistiu da casa, e não oficialmente junto à Companhia, continua sendo a beneficiária, e transferiu a posse para um parente, pois, segundo ela, assim foi orientada.

Fui na COHAB, só que eles falaram: você vai perder tudo, até o benefício (bolsa família). De um jeito de outro, eu dependo desse benefício. Então falei: Eu vou colocar minha cunhada lá. Eles falaram: pode colocar, ela é da família, então coloca. Não posso regularizar a situação com minha cunhada, eles já avisaram que se eu fizer isso não fica nem comigo nem com ela. Então uma forma de ajudar minha cunhada também, que precisa como eu, é deixar como tá. E aí ela tá lá até hoje, três anos. Eu sei que tô com o nome lá e eles não vão mais dar casa pra mim, eu não vou pegar. (VILMA, 2015)

Informada de que perderia a casa e ainda assim o benefício que recebe atualmente, o bolsa família, fez exatamente como lhe sugeriram. O imóvel foi repassado para um parente que assumiu as despesas mensais com a prestação e que futuramente trará uma disputa judicial, pois está no nome de Vilma, mas quem está arcando com os compromissos e residindo na casa é sua cunhada. Vilma nos informou que, quando for quitado o imóvel, pensa em regularizar essa situação.

De acordo com a COHAB/LD¹⁵⁴, são frequentes as ligações telefônicas que denunciam venda e uso irregular dos imóveis. Os casos são remetidos à Caixa

¹⁵⁴ Essa declaração foi feita pelo representante da COHAB/LD em entrevista publicada no dia 09 de novembro de 2014 para a Folha de Londrina (p.12) com o título: Para onde vai o Minha Casa Minha Vida?

Econômica Federal, a quem cabe as investigações. O banco informa que 198 reclamações de comércio irregular foram registradas. Incluímos aqui o caso de Vilma e de tantas outras famílias que têm motivos suficientes para desistir das unidades habitacionais, mas, por burocracia do sistema financeiro, não permite a subjetivação daquilo que, para o sujeito, traz sofrimento. Portanto, desenrolam-se as situações como as do passado dos famosos “contratos de gaveta”, em que as pessoas por não conseguirem honrar com as prestações das casas, passavam para outras. E, segundo declaração da reportagem, a instituição tomará medidas para reintegração de posse para as unidades habitacionais. Parece que estamos assistindo a velhas práticas, sempre olhando a moradia como um bem de mercado e não como a função social que ela deveria cumprir. Quem já está penalizada é Vilma, que não terá acesso mais a uma moradia porque descumpriu um acordo que fez com as instituições que a representam. Esta relação de provisoriedade com a moradia irá persistir se não houver, por parte dos gestores, um olhar atento a esses sujeitos que não têm voz e se silenciam, pois a moradia é muito mais que uma casa, faz parte do sonho de grande parte da população brasileira, e este vem acompanhado de escolhas, de sentimento de pertencimento a um grupo específico em lugares onde se almeja ter um contínuo e forte vínculo social. Para Vilma, a localização do Vista Bela não atendeu às suas reais necessidades, e a evasão desse local é demonstrada nas denúncias feitas à Caixa Econômica.

Esses sujeitos que foram alocados no Vista Bela foram desterritorizados, pois foram tirados de seu local original, pelo Estado, que exerce o seu poder, visando ao controle e à dominação sobre os homens e as coisas.

Por isso vivemos num sistema contraditório, desigual, de negação, de afirmação. Vilma, após sair do Vista Bela, retornou ao seu bairro de origem, e paga aluguel.

Pago aluguel de R\$ 600,00, pesa no orçamento, qualquer valor pesa. Era melhor tá pagando o que é da gente do que aluguel, só que pra lá eu não volto. Do jeito que tá. Outra que tenho que pensar nos meus filhos, eu pensando pelo meu lado de mãe dos meus filhos aqui é melhor, tem tudo. Aqui eu tenho escola, aqui eu tenho creche, aqui o posto de saúde é perto, em frente à minha casa, o centro aqui é perto. Lá eu tinha que pegar três ônibus pra vir e três pra voltar. Isso não é vida para ninguém, não sei quem tá lá, se aguentou ficar. (VILMA, 2015).

Com todas as dificuldades que aponta, Vilma diz estar no local que lhe traz segurança, proteção, pertencimento. Essa sensação de pertencimento significa se sentir pertencente a tal lugar, ao mesmo tempo, sentir que esse lugar lhe pertence, por isso se territorializar ultrapassa a garantia de ter um lugar para morar, vai além de sua representação. O pertencimento do sujeito ao local, associado à carência de proteção, concede à moradia um direito fundamental que assegure o alcance de uma vida digna. Rodrigues (2003) afirma que morar não é fracionável, não se pode morar num dia e no outro não, numa semana e na outra não; enfim, viver é ocupar um lugar que o sujeito se reconheça e que faça parte de sua vida.

A função original da moradia era proporcionar proteção, segurança, privacidade, mas atualmente, para que seja um direito fundamental que é, deve ser construída em local adequado, com qualidade e com todos os elementos que fazem parte da vida cotidiana do sujeito.

Percebemos na história de Vilma e de tantas outras que, apesar de terem sido contempladas com uma unidade habitacional do PMCMV, não permaneceram morando no empreendimento. Essa história traz indicativos para se planejar e pensar a política pública de habitação de interesse social. A moradia será mais adequada quando passar a respeitar a diversidade cultural e identitária dos sujeitos.

5.2.3 O remanejamento para um território imposto: A resistência de Alice ao remanejamento

O relato dessa ocupação foi objeto da terceira entrevista realizada com Alice, moradora do Fundo de Vale do Hilda Mandarino. Sua moradia se localizava em área de Preservação Permanente¹⁵⁵ – Fundo de Vale –, portanto, conforme legislação municipal, considerada inadequada para tal. Alice relata que já fez de tudo um

¹⁵⁵ Na cidade de Londrina existem vários conflitos de ordem social e ambiental, decorrentes de seu processo de ocupação e rápido crescimento. Entre estes conflitos estão as ocupações irregulares em fundos de vale. A ocupação urbana contribui para a degradação das áreas de APPs, sendo que estas áreas são ocupadas irregularmente por edificações na maioria dos casos. Segundo Barros et al. (2003), a “ocupação irregular destas áreas não ocorre apenas pela população de baixa renda, a qual, muitas vezes sem acesso à moradia, passa a ocupar áreas impróprias à habitação, mas são motivadas também pela aprovação indevida de loteamentos urbanos”. Art. 29. As áreas ao longo das margens dos corpos d’água, numa largura mínima de 30m (trinta metros) [15m de cada lado], acrescidas de faixas de proteção ambiental permanente, as nascentes num raio de 50m (cinquenta metros)... (PLANO DIRETOR DE LONDRINA, 2008)

pouco em matéria de profissão, foi comerciante, doméstica e, atualmente, é cuidadora de idosos. Estudou até a 8ª série do ensino fundamental, apresenta um grau de conhecimento bom, que não condiz com a sua escolaridade. Sempre envolvida com as questões sociais de seu território e engajada no encaminhamento das soluções das necessidades da comunidade, principalmente as afetas à habitação. Intitula-se uma líder de movimentos populares, tendo participado de várias reuniões e discussões sobre a ZEIS, que foram os chamados grupos de acompanhamento das ZEIS GAZEIS.

A história de Alice relacionada à ocupação teve seu início a partir de um acidente de moto com seu filho. Sempre morou em Londrina, na Região Norte, no Jardim Parati, onde era proprietária de uma residência. Tinha uma vida tranquila até seu filho necessitar de cirurgia e cuidados intensos. Vendeu sua casa para honrar compromissos financeiros advindos desse acidente. Até esse momento, disse ela, nunca tinha passado por dificuldades financeiras e tampouco pela falta de moradia.

[...] morava em uma casa no Parati. Meu filho sofreu um acidente, tive que vender para pagar as custas de tratamento médico, cirurgia que ele teve que fazer. (ALICE, 2015)

A partir desse episódio, segundo Alice, viu sua vida desmoronar, e para salvar e cuidar do seu filho foi vendendo o que tinha, e daí então foi morar de favor no fundo da casa de um irmão.

Um dia, conversando com uma pessoa, esta ofereceu a possibilidade de ocupar um terreno no Fundo de vale do Hilda Mandarinino.

Foi daí que um líder dono de um bar me falou que tinha terreno no Hilda e que as pessoas estavam entrando. Até então era um local normal, não imaginava que não poderia estar lá, porque até então tinha muitas outras em Londrina, como o Primavera, o José Belinati e outros. (ALICE, 2015)

a ocupação tornou-se o único meio de sobrevivência dessas famílias que se submeteram à situação de privação e de necessidades, não encontrando outra

alternativa para moradia. Neste relato, detectamos que o próprio poder público foi conivente com tal ocupação.

Eu sabia que era fundo de vale, eu sabia, mas a promessa da COHAB dos funcionários que passavam lá e viam o povo entrando todos os dias, eles falavam que podia. Eles falavam que aquilo ali no final seriam casas normais, tanto é que os terrenos eram de 300 metros; foi demarcado para cada morador e assim fui para lá porque a necessidade da época me forçou a ir. Foi época de política e eles colocavam o pessoal no seu devido lugar e a COHAB tinha seu cantinho reservado lá, para colocar as pessoas. (ALICE, 2015)

A ocupação do Fundo de Vale do Hilda Mandarinó teve início no ano de 1997. Os moradores se organizaram e subdividiram o terreno utilizando seus próprios critérios. O local está localizado às margens do Ribeirão Lindóia, na região Norte, segundo o poder público local, em área irregular, não passível de habitação, conforme a legislação federal, Lei 4771/65, e a municipal, Lei 7.485/98.

Figura 17 – Fundo de Vale Hilda Mandarinó



Fonte: COHAB-LD - Companhia de Habitação de Londrina. IPPUL - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina

Faz divisa com o Conjunto Habitacional Hilda Mandarino, construído pelo BNH, entregue no ano de 1992, contando com 731 unidades habitacionais. O Fundo de Vale abrigou 51 famílias, distribuídas nesse território e muitas dessas ocupavam o local há mais treze anos.

Essas famílias se beneficiaram da estrutura do entorno, as ruas que dão acesso ao fundo de vale eram pavimentadas, e o lixo era coletado pelo serviço público na rua em frente à ocupação; a maioria tinha acesso à água e à energia elétrica de forma regular.

Londrina conviveu por anos, com uma administração municipal¹⁵⁶ de caráter populista e assistencialista, inclusive nos anos de 1996 a 1998, quando do início deste assentamento. Essas famílias eram vistas, pelo poder público, como forma de conquistar votos, pois eram retiradas de áreas consideradas ilegais e levadas para áreas públicas, com um agravante, sem nenhuma estrutura física.

Rolnik (1990) diz que, em alguns casos, a gestão pública incorpora lentamente essas áreas à cidade, regularizando, urbanizando, dotando de infraestrutura mínima, mas não eliminando a precariedade e as marcas da diferença em relação às áreas que nasceram regularizadas. A autora diz que essa dinâmica tem alta rentabilidade política, pois, desta forma, o poder público estabelece uma base política popular, uma vez que os investimentos são levados às comunidades como “favores” do executivo, confirmada essa afirmação na história de Alice.

Foi então que Alice ocupou um terreno e improvisou sua moradia, mas, como era muito ruim, teve a oportunidade de se mudar para uma residência maior e de boa qualidade no padrão construtivo, que havia sido edificada nesse lugar e abandonada por um líder religioso.

Lá, no Hilda Mandarino, onde eu morava, eu tinha uma casa de 7 cômodos, mais área e três banheiros, e na frente um salão que era usado para igreja e durante o dia oficina de pequenos concertos que meu marido usava para nosso rendimento. (ALICE 2015)

¹⁵⁶ Antonio Cassemiro Belinatti – foram três mandatos como prefeito municipal.

Alice diz ser uma participante atuante das questões afetas às pessoas, principalmente as relacionadas à moradia.

Eu sou uma participante de movimento popular, mas ultimamente tenho me envolvido e atendido pessoas com problemas de moradia. Talvez porque é minha causa. (ALICE, 2015)

Os movimentos sociais sempre terão um caráter de luta e esperança, um movimento sociopolitizado almejando a modificação da realidade encontrada, ligando os indivíduos por laços de igualdade, solidariedade e luta por direitos.

A emenda nº 26/2000, com essa inclusão da moradia, nada significou de mudança nos projetos de habitação popular. Uma medida, demagoga, de que somente modificando um texto normativo, nada se realiza de concreto¹⁵⁷.

Enquanto alguns pensam que as leis são os meios únicos de se mudar a sociedade, refletimos sobre a realidade contemporânea, a esperança de muitos que sonham com uma vida digna, uma moradia e o desespero de famílias que se deparam com uma decisão judicial de uma ação de reintegração de posse, que são despejadas por não possuírem o seu documento de posse, uma sentença que possui forças para tirá-los do local, mas é incapaz de sensibilizar-se com a situação a que estão submetidas essas famílias.

Particpei, quando morava lá no Fundo de Vale do Hilda Mandarin, em várias reuniões das GAZEIS. Na minha região particpei de todas, e acompanhei em outras como no Café Árábica, no Marieta. A proposta era discutir e eleger os problemas dos assentamentos e da ocupação irregular. Como estava em uma ocupação particpei. A proposta era considerar o lugar e pensar na própria região que tinha e ainda algumas ainda estão no mesmo lugar. Discutia muito e foi falado na época que cada lugar desse que estava irregular ou seria regularizado ou havia possibilidade de transferir para outro, mas sempre próximo de onde a gente estava. (ALICE, 2015)

¹⁵⁷ Para os autores, o Estatuto da Cidade, no seu artigo 26, talvez seja isto: [...] lembraram-se de colocar ali mais uma coisa que não existe para a grande massa populacional brasileira, algo que não se trabalha para que exista, algo que é bom lembrar ao povo que ele não tem. (DOUGLAS e MOTTA, 2004, p. 159)

A precariedade e a situação que essa comunidade vivenciou nos anos em que lá residiam eram de total conhecimento do poder público, haja vista as várias reuniões que realizaram com os sujeitos desse local, prometendo discutir com eles a situação da ilegalidade e da desocupação, propondo projetos de construção coletiva para resolverem essa situação.

Mas observamos que exatamente os lugares de significação desses sujeitos são aqueles que desestruturam o que o poder público impõe, são aqueles considerados sem-sentido pelos gestores. O tópico introduzido pelo gestor constitui a formulação do seu argumento para que se discutam coletivamente a melhor saída para a desocupação. Vemos aqui a força da argumentação que não se concretiza, ao contrário, não passou de reuniões ou encontros que de nada adiantaram.

Foi garantido pelas pessoas que tocavam a reunião. Sempre perguntava, mas qual é a proposta para nós do Hilda e sempre prometeram que iam estudar e só depois de conversar com as pessoas é que iam pensar no projeto. Mas isso nunca aconteceu. (ALICE, 2015)

Pela análise de seus enunciados, vimos que ela ocupa uma posição de autoria, sendo a indistinção estruturante no funcionamento de seu discurso. Ela ocupa, pois, uma posição de sujeito que não é reconhecida pela sociedade, porque é interpretada do lugar da organização e não da ordem em que se constitui. E se são “invasores” para os gestores, não possuem a condição de cidadão, porque seu mecanismo de antecipação “furou”, e podem interpretar a atitude desses sujeitos como de ousadia, inconveniência, pois o gestor o faz do lugar da organização, do lugar das regras de civilidade. Por que um sujeito que ocupa uma área na cidade incomoda? Talvez porque ele quebra as regras estabelecidas por uma sociedade dita que todos têm direitos iguais. Como o outro o interpreta de seu lugar, semântica e logicamente organizado, o que esse sujeito faz e fala é considerado sem sentido e seus gestos no espaço como “invasores”.

Alice nos relata sua indignação quando o poder público local procura os moradores do Fundo de Vale do Hilda Mandarinino e propõe um remanejamento a uma distância desse local que não a que prometeram.

Um belo dia apareceram falando que nós íamos ter que mudar do Hilda e que junto com o pessoal do Café Arábica e do Aparecidinha ia para o Horizonte I, atrás do São Jorge. Ficamos revoltados com o descaso e a falta de respeito, pois várias vezes vereadores nos procuravam para falar que tinha terrenos lá no Barcelona e que dava para acomodar a gente lá. Nosso trabalho foi bom, muitas reuniões da GAZEIS, eu participei de várias. Na época, eles estudavam a ideia com a gente, as reuniões eram no salão da igreja, debatiam com a gente em 2009 e 2010. (ALICE, 2015)

Orlandi (2001), em seus estudos sobre formas de significar ocupações de espaço, ressalta a ocorrência de um estranhamento social, quando determinado território é “invadido” por indivíduos a ele estranhos. Foi o que aconteceu com o grupo de sem-teto que foi ao shopping, ocorrido em Londrina em maio de 2015. O “passeio” para eles e a “invasão” para os “donos” do espaço, consistiram para os últimos um gesto de ameaça. O acontecimento inesperado produz sentidos que vão funcionar como protesto. Diz a autora: “são corpos fora do lugar que lhes é destinado” (Id., p. 207). Ou seja, o espaço constituído de sentidos, politicamente significado, é textualizado pelo sujeito, ser simbólico e histórico, que ao se mover desta ou daquela forma, vai deslocar os sentidos.

Ocupar o espaço do outro, mesmo que seja um fundo de vale que é de domínio público, é “esmagar” sua bolha, é perfurá-la; significa produzir sentidos que exigirão interpretação. A perplexidade, a surpresa acontece. Portanto, trata-se de situações discursivas que produzem, muitas vezes, o sem-sentido (para o outro), o silenciamento, o equívoco.

Para Foucault (1985, p. 86), o poder é eminentemente técnico e tecnológico; ele não atua pela lei, mas pela normalização; não pelo castigo, mas pelo controle. Para o autor, a atuação do poder sobre os corpos é um poder sobre a vida, ou seja, um biopoder, uma gestão calculista sobre a vida, visando ao controle. Podemos perceber pela história de Alice e de tantas outras a normatização, o controle através de planos e projetos meramente técnicos, que não deram continuidade ao que se comprometeram com a população, pois o gestor impôs uma mudança para essa comunidade de acordo com os interesses da gestão e principalmente da lógica imobiliária.

No ano de 2011 foi feita a proposta para esses moradores que, segundo Alice, não atendeu minimamente às expectativas por eles aguardadas.

O assalariado pode pagar um apartamento onde quiser escolher, né?... a gente tinha expectativa de que ia pra um lugar decente, porque a gente tinha promessa, tanto pelas reuniões do GAZEIS quanto pelos vereadores que faziam reunião com os moradores daqui da rua e diziam que não iam sair daqui dessa região. (ALICE, 2015)

Percebemos aqui o quanto essa comunidade foi iludida, de promessas que jamais se cumpriram, assistimos ao descompromisso do gestor, à cidade sem cidadão, sem escola, sem moradia, à cidade do consumo, seletiva, moderna, informacional e técnica. Discursos ideológicos e demagogos que envolvem a população e as ilude. Alice diz que o sentimento de pertencer a um lugar é muito forte e que, por um momento, pensou que nunca tivesse existido pela proposta recebida. Nessa época, bem próximo dessa ocupação, havia um espaço de terras denominado Barcelona, desocupado, e que poderia perfeitamente atender a essa reivindicação, mas, ao contrário, a lógica capitalista prevaleceu.

Segundo Flores (2006), podemos diferenciar o território construído do território dado: o primeiro é caracterizado pela concepção de que nesse território o homem constrói, mantém e desenvolve seu modo de vida e reprodução, criando sobre ele, e nele, diversos vínculos de cunho emocional, afetivo e sociopolítico. Essa situação presenciávamos¹⁵⁸ na ocupação do Fundo de Vale do Hilda Mandarino, um ambiente criado pelos próprios moradores. Já o território dado, o remanejamento proposto aos moradores, para o Horizonte I, refere-se a uma territorialidade forçada, uma realidade manipulada e transformada para responder a determinados parâmetros; a partir de objetivos propostos e metas predefinidas, o território passa a atender a interesses privados. Haja vista o que ocorreu no Vista Bela, na história de Vilma, no caso de Alice e de tantos outros sujeitos que tiveram de se adaptar às mudanças nas relações sociais, econômicas, políticas, culturais, ambientais e em seus vínculos.

O Barcelona tinha espaço enorme, eles falavam que era nosso. O lugar começa no rio e termina na linha do trem. Nós éramos mais de 50 famílias com mais 40 do Café Arábica que foi outra judiação aquele pessoal com chácaras, plantação de horta, animais, aquele

¹⁵⁸ Nessa época 2010 participamos como coordenadora do Projeto Técnico Social que assistia essa comunidade por ocasião dos remanejamentos.

povo sem saber o que fazia e vinha político falava que nós teríamos o Barcelona, eles perdiam a chácara mais teriam um lugar decente para morar... pois lá tem tudo, escola, posto de saúde, mercado, igreja, e o povo já usava tudo isso... aí então quando recebemos o ordem de COHAB que tínhamos que deixar o lugar para ir para o Horizonte I, mas ou menos uns 04 quilômetros daqui. Ficamos surpresos e os projetos, nossos sonhos, o que nos prometeram, eu nem imaginava e nem sabia onde ficava esse lugar. (ALICE, 2015)

Koga (2003) diz que a manifestação de exclusão social se dá em lugares e tempos específicos e com pessoas concretas. É no território que cotidianamente se manifestam as relações de exclusão e inclusão com a efetiva garantia e acesso (ou não) dos direitos sociais e da cidadania. Pois foi nesse local, a que se refere Alice, no Barcelona, que saiu um empreendimento de residências verticais com financiamento do PMCMV para atender a faixa acima de três salários mínimos.

A produção do espaço urbano é entendida como um espaço de disputa entre as diversas classes sociais e que faltam áreas que propiciem a moradia de interesse social na cidade.

A barbárie que a sociedade atual vivencia, condicionada pelo discurso ideológico do capital na reestruturação produtiva dos seus espaços, contradiz a ótica de luta dos movimentos sociais de moradia, que por meio de suas práticas e ações mostram uma cidade desigual, contraditória e combinada, prevalecendo a desigualdade, a subalternidade e as mazelas sociais que esses sujeitos vivem. Isso é demonstrado na fala de Alice, que relata de início que a proposta do poder público para retirada dessas famílias seria nas áreas próximas, incluindo as terras disponíveis no Barcelona. Além das moradias, a população dessa região solicitava uma passagem decente entre um bairro e outro, que era a construção de uma ponte que serviria, inclusive, para que os alunos frequentassem as escolas do outro lado do bairro, que era dividido por um córrego.

Eu tenho absoluta certeza que era uma jogada política. Todo mundo sabendo da ponte, que a gente pedia pra fazer uma ponte decente. Foi só o pessoal mudar daqui, estourou lá o condomínio de apartamentos do Programa Minha Casa Minha Vida, e hoje lá tem estrada nova, ponte e o belo condomínio. Quem tem dinheiro pra dar de entrada num condomínio com piscina e tudo vai. O recurso do governo federal foi para construir casas e apartamentos para a classe c. (ALICE, 2015)

A habitação e a moradia apresentam-se como reflexos decorrentes da mutação das construções e formação de sentidos, oriundas de um mercado voltado para o consumo e de uma sociedade em transformação. Para Fix (2011), as empresas de incorporação e construtoras levam vantagem na compra de terrenos de baixo valor para se apropriarem do ganho futuro da valorização. A lógica perversa da especulação imobiliária persiste, ainda mais com a construção civil aquecida nesta época .

Rolnik e Nakano (2009) afirmam que o PMCMV apresenta um conjunto de armadilhas, pois confunde política habitacional com política de geração de empregos na indústria da construção. Segundo os autores, a oferta de crédito associada a distintas formas de desoneração da indústria da construção, sem qualquer estratégia urbanística ou fundiária, bem como a utilização de recursos oriundos do FGTS, para financiamentos de imóveis de alto custo no mercado imobiliário, se repete na lógica da valorização da propriedade privada como tradição na política brasileira, que acaba sempre desfavorecendo a população de baixa renda.

[...] agora o pobre se esconde, não pode aparecer. Foi o que aconteceu. Ali era pra ter saído um conjunto de casas, apartamentos, para os pobres e o restante poderia ter sido oferecido para o mercado. (ALICE, 2015)

Para Fix (2011), a política pública foi criada com a contribuição direta na formulação pelos promotores imobiliários, com participação de sindicatos patronais e representantes diretos das empresas, semelhante ao BNH. Atualmente, nota-se uma diversidade muito grande no que diz respeito à implantação de novos usos e conteúdos nas áreas periféricas das cidades, principalmente quando esses usos se referem à implantação de novos empreendimentos nesses locais e estão diretamente ligados a ela.

Há atualmente uma explosão de empreendimentos, localizados na área periférica do setor norte da cidade, pois têm despertado os interesses de empresários do setor imobiliário nessa região; isso tem gerado uma forte especulação imobiliária, originada a partir dos interesses dos incorporadores imobiliários que, segundo Rodrigues (1994, p. 25), são empresas individualmente ou associadas aos proprietários de glebas que acabam por lotear essas áreas para o

uso residencial. E se essas áreas estão localizadas no perímetro urbano, elaboram-se projetos de acordo com a legislação e obtém-se a aprovação das prefeituras.

Dessa forma, a atuação do poder público também se faz presente nesse processo de produção do espaço urbano. A atuação do poder público, no caso específico das prefeituras municipais, pode se dar por meio da legislação urbana, podendo citar como exemplo os mecanismos legais ligados à desapropriação, zoneamento urbano, dentre outros.

O Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários, do qual Alice estava sendo alvo de intervenção, prevê que as famílias só devem ser remanejadas caso o assentamento precário esteja em área que não seja passível de uso habitacional; se assim o for, as famílias deverão ser realocadas em lugares próximos da antiga área ocupada, tendo em vista as relações de vizinhança, bem como da infraestrutura e equipamentos públicos existentes. O que não contemplou a proposta para os moradores.

Segundo Alice, a proposta de remanejamento causou preocupação em muitos, visto que o novo local, além de ser longe da região, muito dos equipamentos comunitários e o serviço público do entorno não estavam preparados para receber a nova demanda.

Koga (2011) diz que a sociedade brasileira vive uma realidade de abandono, onde as cidades são conhecidas apenas pelas suas demandas. Assim é fundamental a participação da população, que usufrui dos serviços públicos, que conhece e vive o cotidiano desses locais.

A proposta apontada para esses moradores em relação às unidades habitacionais, são do tipo geminadas, de 30m², distribuídas em três cômodos (quarto, sala e cozinha, banheiro). Pelo tempo em que residiam nessa ocupação, muitas dessas famílias investiram na melhoria e suas casas, e teriam de deixar suas residências para habitar uma nova moradia que não atenderia às reais necessidades.

Algumas famílias, segundo Alice, não aceitaram a mudança para o novo bairro, e foram negociando com a COHAB/LD para outro empreendimento, o Residencial Vista Bela, pois o tamanho da casa oferecia um melhor aproveitamento.

Os moradores restantes aceitaram a proposta do Horizonte I e foram viabilizando suas mudanças, embora decepcionados, triste, com o novo local, mas não resistiram e tinham medo de represália, pois a todo momento, segundo Alice, vinham com a frase: *essa será a última oportunidade, se não mudarem terão de sair de qualquer jeito, pois há uma ação da justiça para desocupação da área.*

O povo tem medo das pessoas, porque eles falam vocês moram em lugar que nunca vai ser regularizado, se não aceita a proposta vai perder a oportunidade e vai ter que sair assim mesmo. Isso gera um movimento de revolta, mas também de medo e as pessoas vão e aceitam. (ALICE, 2015)

Alice diz que sempre resistiu no local, a ponto de todos saírem e ela ser a única a permanecer. Relatou-nos que resistiu no local por dois anos e que passou por várias situações estando ali sozinha, mas não cederia.

No final, o restante foi para Horizonte, fiquei sozinha no Fundo de Vale por dois anos. Desde então não aceitei as duas propostas, Vista Bela ou Horizonte. Foi então que fui procurar o Ministério Público. Me ouviram, mas não fizeram nada. Aliás, mais irregular é o Ministério Público, que não se importa com as construções dos ricos dentro do Igapó¹⁵⁹. (ALICE, 2015)

A ocupação¹⁶⁰ no entorno do lago Igapó se iniciou desde sua inauguração, em 1959, mas se intensificou nos anos setenta, quando processos de renovação de bairros de menor poder aquisitivo via programas federais permitiram a implantação dos primeiros bairros de elevado *status* social. Uma parcela do entorno do lago Igapó, abrangendo sua margem direita e esquerda, passou a ser ocupada por loteamentos de alto poder aquisitivo. Essa situação do lago Igapó é questionada por

¹⁵⁹ O lago Igapó foi criado em 1959, a partir do represamento do Ribeirão Cambé, subdividindo-se em lago Igapó 1, 2, 3 e 4, devido à sua fragmentação por ruas e avenidas. O principal objetivo deste represamento era inicialmente solucionar o problema da drenagem deste ribeirão, e, mais tarde, consistiu em ampliar áreas de lazer e o embelezamento paisagístico da cidade de Londrina. Isso valorizou a região centro-sul do município, tornando-a uma das mais belas áreas de lazer da cidade. O lago Igapó, portanto, tornou-se um dos principais pontos turísticos de Londrina, sendo considerado o cartão-postal da cidade. (BORTOLO, 2009)

¹⁶⁰ BORTOLO, 2009, p. 26.

Alice, que compara com a vivenciada pelos moradores do Hilda Mandarin. Diz que, se for seguir a legislação, deverá ser para todos.

Quando protocolou sua reclamação no Ministério Público aguardava desse órgão manifestação, pois, segundo ela, é quem defende os interesses das pessoas que têm o seu direito negado. Mas, ao contrário, não foi bem recebida e muito menos ouvida, a não ser o registro do que ela relatou. Não recebendo a resposta, foi procurar a Câmara de Vereadores, mas uma vez tentando achar seu espaço para ser ouvida.

Acabei ficando sozinha, fui falar com vereador que não vou dizer o nome aqui. Ele falou que lei no Brasil só existe para três “p”: pobre, puta e preto. O meu caso então chegou até o Ministério Público, era para eu ser ouvida lá por um fulano, mas não deu em nada. Fui procurar meus direitos e não fizeram nada por mim. (ALICE 2015)

A questão da negociação, da democratização e da cidadania é posta a serviço da criação de consenso para o aceite das intervenções propostas pelo poder público. Há um esvaziamento em relação à cidadania, uma vez que a ampliação dessa termina por chocar com a lógica do capital (COUTINHO, 2008). Para Alice, não ser atendida por um órgão que deveria representá-la demonstra as contradições sociais e a não construção de uma cidadania, pois esta deveria reforçar o sentido de pertencimento e de acessibilidade igualitária.

Maricato (2007, p. 11-13) diz que a representação da cidade é uma ardilosa construção ideológica, da qual parte dela, a cidade da elite, toma o lugar do todo. O resultado, segundo a autora, é o planejamento urbano para alguns, cidadania para alguns, não se trata de direitos universais, mas de privilégios para poucos.

Resistindo por dois anos no local, só ela e a família, sem seus vizinhos e muito menos as instâncias que poderiam representá-la, recebeu uma intimação da Prefeitura, que deveria desocupar o local em dez dias.

No final desses dois anos que estava lá chegou uma intimação da Prefeitura, que eu tinha que sair em dez dias. Eu falei: só se eu for na sua casa. Onde vou morar? A COHAB não me deu casa. Junto com esse estava um funcionário da COHAB e eu falei aí pra ele, essa era uma política popular. Aí foi que me ofereceram uma casa no Jerônimo Nogueira, já estava no final da construção. Foi quando me

deram essa opção. Eu e minha família e mais três do Café Arábica acabamos por aceitar, pois percebi que não teria espaço para me representar. (ALICE, 2015)

A revolta de Alice é contra os sistemas que a representam, pois quando procurou o Ministério Público, que deveria ouvi-la, nada fizeram. Segundo ela, o fato de estar “dando” uma casinha está bom demais. Em regra, as pessoas que procuram assistência jurídica na Defensoria Pública, na maioria das vezes por ausência de informações, apenas procuram o órgão quando já citados ou, como é o caso de Alice, quando avisadas da desocupação.

Foucault (1987) diz sob a ótica de que o discurso escapa muitas vezes do pensamento; ele elenca alguns procedimentos já enraizados na sociedade que se voltam à sustentação do “status quo”. Trata-se de procedimentos autoritários de exclusão mantidos por instituições onde quase sempre nem sequer há espaço para um questionamento, para o desempenho de uma crítica nas entrelinhas do dito.

Há vários casos de pessoas lesadas, há vários casos de injustiça. Os direitos humanos não têm, o idoso, os portadores de doença, acham que todos são iguais, colocam todos num cesto de milho e, se cria bicho, que se lasquem, mas as coisas não deveriam ser assim, existem direitos, leis, só que na verdade o povo não conhece seus direitos e quando você corre para denunciar, você tem de se calar. (ALICE, 2015)

O ser humano que não tem onde morar não pode ser considerado um cidadão, e sob essa ótica, sua dignidade está ferida. Alice se sente ferida, pois não tem sua necessidade atendida.

A crítica recai sobre o sistema que deveria representá-la e, conforme Bonduki (2008), a desigualdade social das cidades brasileiras tem sua origem nas formas na qual a sociedade foi organizada, principalmente na maneira em que o Estado brasileiro foi construído, marcado pelo patrimonialismo, sem distinção de interesse público e o privado, no qual o sujeito não tem voz.

Segundo Maricato (2010, p. 16), a confusão registrária ou cadastral de imóveis e propriedades nas cidades periféricas não acontece por acaso; ela é apenas funcional para o papel incerto que exerce a terra sobre as relações de poder,

a escala local de poder está bastante interligada com os grandes empresários e proprietários de terras e imóveis.

As diferentes discursividades que circulam numa sociedade capitalista instauram para o sujeito sem moradia ou ocupante um processo de objetivação tal, no sentido mais radical do termo; diríamos que acabam por reificá-lo, coisificá-lo. Na organização dos discursos produzidos pela sociedade ele não existe como lugar de enunciação, ele não é um locutor autorizado. Esses processos o apagam como sujeito, seus enunciados não têm legitimidade, não circulam.

Todo cidadão tem o direito, mas cadê nossos direitos, não é?. Nós não temos direito nenhum, de escolha; eles chegam e falam: vocês tem que sair daqui, eu te dou uma moradia, mas cadê essa moradia com dignidade? Pensa só, eu tenho três filhos, um de 18, outro de 16, dois homens, e uma menina de 14 anos. Como acomodar nessa casa? (ALICE, 2015)

As ações governamentais, historicamente, não têm conseguido enfrentar com eficiência e justiça social o déficit habitacional, nem os demais problemas relacionados à questão urbana, pois não houve política pública para o setor, e sim programas pontuais nas esferas federal, estadual e municipal, na maioria das vezes descoordenadas entre si. O assujeitamento às regras sociais constitui o critério basilar para a seleção que a sociedade efetua, no sentido de incluir ou excluir os indivíduos.

Aqui já está difícil, pois com dois quartos tenho que colocar um para dormir na sala, no sofá. O pessoal da COHAB fala assim: um dia seus filhos vão casar e vocês vão ficar com uma casa grande pra que você fica sozinha com o marido e um ótimo tamanho. Eles falam assim pra gente, como se tivessem fazendo o maior favor do mundo, sem entendimento, que é um direito nosso. (ALICE, 2015)

As questões afetas à moradia exigem a participação ativa do poder público, cabendo à população reivindicar aquilo que lhe é necessário. Lefebvre (2007) afirma que a transformação da sociedade pressupõe um domínio e um gerenciamento coletivo do espaço fundamentando na participação permanente das partes interessadas. Enquanto uma só parte desse tênue conflito achar que sabe o que é melhor para os sujeitos, continuaremos a reproduzir interesses antagônicos.

E quando falamos sobre os espaços de participação que as pessoas precisam despertar, acordar e ocupar esses espaços para construção da democracia, nos perguntamos: será que esse acordar seria possível para o coletivo dos mais vulneráveis da sociedade brasileira?

Quando analisamos a história de vida de Alice, que ainda se diz uma militante de movimentos populares e que não tem voz nem vez nesses espaços, vemos que ela é realmente uma batalhadora, que não desiste de suas convicções, embora não tenha sido contemplada nas suas reais necessidades, mas continua buscando respostas, indagando, levantando questões que são fundamentais para o exercício do controle social.

Nesse lugar em que tô morando, Jeronimo Nogueira, os funcionários da construtora falaram que esse terreno ao lado aqui, que é hoje utilizado para horta, é explorado e está alugado, é tudo da COHAB. Aí diz que não tem local pra fazer uma casa decente que deveria ser em um terreno de 200 a 250 metros, que deveria ser como era antes as do antigo BNH, casas de 50 metros e os terrenos de 250 metros. Só que naquela época a injustiça era o sistema financeiro que imperava, veja que muda e nunca tem jeito. E lógico que eles falam que não tem espaço, tem que vender para as construtoras e tudo mais, né verdade?... Quantas construtoras estão vindo pra Londrina. As casas que eles constroem, dividem no meio num mesmo terreno e vende cada uma por 180.000,00. É lucro pra eles. Aí a gente, os pobrezinhos que a COHAB morre de piedade, eles acham que estão dando esmolas pra nós. Nossa! Eu tô dando uma esmola pra essa família... por casa com laje... terreno de 120 metros e uma casa de 37 metros. (ALICE, 2015)

A expressão dita por Alice remete ao um Estado calcado na caridade, direitos de favor, benesse. Decorrem de concessões feitas de cima para baixo, sem a participação dos próprios sujeitos interessados. Isso faz com que esses moradores se tornem clientes dessa concepção de Estado, sem espaço para autodeterminarem.

Nesse sentido, considerando a falta de articulação da política habitacional com a política urbana e ausência de exigências para que os municípios utilizem os instrumentos do Estatuto das Cidades, a tendência será sempre que os novos empreendimentos se viabilizem a partir da dinâmica de mercado, buscando as terras mais baratas, que são aquelas mais distantes das centralidades urbanas e com maior precariedade de infraestrutura. Um dos problemas anunciados pela própria

estrutura institucional e operacional do programa será, portanto, a questão da localização dos novos empreendimentos.

Se houvesse vontade de governo e vontade política poderia ter um terreno de 200 metros e uma casa de no mínimo três quartos, conforme o número de filhos, que poderia ser 50 a 60 metros. Conheci família no Vista Bela que tinha 09 filhos e não mora mais lá, se mudou. Tem quatro famílias que estão no fundo de vale do Barcelona e eles acham que estão te dando esmola, uma casa com três cômodos. Quando fiz inscrição na COHAB, era para três quartos. E muito melhor, eles vendem terreno para construtora do que oferece dignidade pra pobre. A COHAB é pública, mas de pública não tem nada, até no atendimento você é barrada. Teria que ouvir todo mundo. (ALICE, 2015)

A crítica de Alice recaiu sobre a Companhia que representa o município, sendo, portanto, pública.

E assim me senti muito lesada, porque quando o povo saiu e foram para o horizonte, a COHAB colocou caminhão para carregar a mudança e os materiais da demolição das casas. Eu tinha o direito de levar as janelas, portas, grade, telhas que eu tirei e já estava na rua para levar comigo e outras peças da casa que iria demolir, pois afinal aquilo me pertencia. Eu não trouxe porque o trator passou por cima. Eu tinha um fogão de seis bocas emprestado da minha cunhada, foi tudo destruído pelo trator que passou por cima. Tinha um tanque com duas bacias de mármore, tudo foi destruído pelo trator. Fazendo mudança. (ALICE, 2015)

Saindo dessa entrevista, passamos no local onde Alice residia e fotografamos a sua residência destruída.

Figura 18 – Fundo de Vale do Hilda Mandarinino



Fonte: autoria própria, 2015

O uso diferenciado das cidades demonstra que esse espaço pode ser construído e destruído, de forma desigual e contraditória. Os sujeitos, em decorrência de sua origem, formação e cultura, se apropriam do lugar, onde passam a depositar afeto. E quando o poder público derruba, passa por cima de uma casa, passa por cima de uma história, desconsiderando esse sujeito que está inserido no cotidiano urbano. Essa é uma sociedade do descartável, não tem memória, perde a nossa história. Como diz Alice: *eu fui lesada em várias coisas e sentido*.

O sentido de pertencimento através das vivências, do espaço que Alice ocupava, do sentido da moradia por ela vivenciado, pela situação de uma ocupação que não foi provida pelo Estado, e muito menos por ela desejada, passa por conflitos, choques e impactos na vida dessas famílias.

Conforme diz Santos¹⁶¹, território usado é o chão mais a identidade. A identidade é o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. Quando o trator passou por cima daquela casa, passou por cima da história do imaginário da vida de Alice.

¹⁶¹ O território tem que ser entendido como o território usado, não o território em si. O território usado é o chão mais a identidade. A identidade é o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é o fundamento do trabalho; o lugar da residência, das trocas materiais e espirituais e do exercício da vida. (SANTOS, 2007, p. 22).

Alice fala sobre os programas habitacionais do município com preocupação e crítica, o Residencial Vista Bela, bem como a omissão do poder público, atribuindo o sentido da não responsabilidade que implicará em consequências futuras.

O Vista Bela foi falha de governo, acho que o de lá de cima não sabia só mandou o recurso, mas o governo do município, os vereadores, eles não sabiam o que estavam entregando! Como as pessoas iam ficar ali, criança na rua no começo, o conselho tutelar denunciando, sem escola, sem creche. As coisas acontecendo debaixo do nariz de todos e eles deixam acontecer. Eu me sinto encurralada, o jornal mostra. Será que tem que se fazer de cego, surdo, mudo? E essa gente com salário do nosso bolso que colocamos lá pra defender o povo e trabalhar pro povo. Cadê prefeito, cadê presidente da COHAB? O município tem que olhar. O governo federal dá a verba e os daqui é que têm de estudar e entender o problema das pessoas que moram aqui. (ALICE, 2015)

De certa forma, Alice demonstra um entendimento da construção e das descentralização das políticas públicas, alertando que o município é quem tem de pensar, estudar, entender os seus problemas e propor as soluções. Assegura que o governo federal é o financiador, mas que não tem domínio sobre os problemas afetos aos municípios, e quando aprova um recurso para ser destinado às moradias, desconhecem as reais intenções.

Da mesma forma, Rolnik e Nakano (2009) afirmam: O modo de produção de moradias populares para além dos limites da cidade tem consequências graves que acabam prejudicando a todos. Além de encarecer a extensão das infraestruturas urbanas, que precisam alcançar locais cada vez mais distantes, o afastamento entre os locais de trabalho, os equipamentos urbanos e as áreas de moradia aprofundam as segregações socioespaciais e encarecem os custos da mobilidade urbana. As longas viagens diárias entre a residência e os locais de trabalho ou de ensino congestionam as vias e os transportes coletivos, prejudicando a qualidade de vida coletiva.

E continua Alice, relatando que o município está trazendo mais um empreendimento que, neste atual momento, está sendo construído (em maio de 2015, está com 70% das obras físicas prontas) e será entregue para famílias que estão inscritas na COHAB/LD e que já tem sido alvo de críticas e de futuros estudos,

pela quantidade de casas que compõem o empreendimento, pela distância em que está sendo construído e pela falta de equipamentos públicos e sociais.

Olha esse novo empreendimento que vai sair, o Flores do Campo, fica pior localizado do que o Vista Bela. Você consegue imaginar pior? Pois é, tem. A referência do lugar é uma empresa Dixee Toga. No meio entre a empresa e o empreendimento tem uma fazenda, mas espero que os governantes não entreguem o empreendimento sem as condições e com pelo menos a estrutura de escola, creche, posto de saúde. Tão falando que vai ter, quero ver pra crer. E o pior, a seleção que eles fazem coloca pessoa de todo quanto é jeito. Esse encontro de favelas que vira um favelão, como estamos vendo no Vista Bela. Espero que esses lugares melhorem, mas leva anos e anos pra melhorar. Isso fica pronto daqui uns 10 anos, enquanto isso o povo sofre, padece, e daí? É pobre mesmo, não é assim que eles pensam. (ALICE, 2015)

Mostra algumas críticas em relação à seleção feita pela companhia, bem como não dá crédito quando diz que eles prometeram construir os equipamentos. Sabemos que, após quatro anos de existência do Vista Bela até o presente momento, não chegaram os equipamentos que a população tanto necessita, a não ser uma creche. Segundo Alice, se este que já está lá, já tem o seu tempo, não construíram, imagine esse que ainda vai ser entregue e que as pessoas nem chegaram ainda. No seu entendimento já deveriam estar sendo construídos os equipamentos juntamente com as casas.

Esse Conselho, não sei que está fazendo. Eles deveriam chamar a pessoa e dá opção da escolha e não impor o que eles acham melhor para as pessoas. Por isso fica difícil acredita que alguma coisa pode mudar pra favorecer os pobres; ao contrário, o que puder fazer para dificultar, será feito. E será facilitado para as construtoras, né?... Afinal quem manda nesse país? (ALICE, 2015)

Por fim, o fato de que os principais investimentos habitacionais do governo federal tenham saído da esfera do SNHIS para esferas autônomas (PAC e PMCMV) deve ser também analisado do ponto de vista das perdas em relação à participação e ao controle social. Uma das conquistas mais reconhecidas da nova política habitacional do Ministério das Cidades era o reconhecimento da importância do controle social, através das Conferências, do Conselho das Cidades, do Conselho

Gestor do FNHIS e dos Conselhos locais, a serem implementados como exigências para adesão ao Sistema.

No entanto, a partir do PAC e com maior força no PMCMV, a elaboração e implementação da política urbana e a distribuição de recursos deixam de passar por mecanismos de participação e controle social. A justificativa adotada originalmente foi a de agilização dos processos de alocação e utilização de recursos, necessária, em um primeiro momento, para viabilizar os objetivos econômicos do programa. Por outro lado, a descentralização e a gestão do programa por meio das agências da Caixa podem ser vistas também como uma alternativa que agiliza o acesso aos recursos pelo setor privado, que tem mais facilidade de interação com um agente financeiro como a Caixa do que operar por meio de contratações e licitações públicas, como seria o caso se a iniciativa dos programas fosse das administrações municipais.

As cidades devem ser espaços que ofereçam condições equitativas aos seus habitantes, de uma vida digna e de uma gestão compromissada com os interesses. Uma cidade justa, humana, saudável e democrática é o que pelo menos todo cidadão espera e anseia.

Analisando essas histórias, percebemos, em relação aos programas de moradia, enquanto um bem de caráter social, o entendimento de que tais programas não deveriam manter nenhuma relação de mercado e de especulação. Mostram-se sensíveis à ideologia da casa com função social e se posicionam de forma crítica à lógica capitalista da valorização do terreno urbano. Muito embora um dos entrevistados tenha cedido o imóvel recebido a um terceiro.

Criticam o papel social do Estado e das políticas públicas, porém agem dentro das regras do Estado de Direito.

Seus discursos silenciam o sentido das casas como propriedade privada, mesmo porque esta ainda não lhes foi concedida por escritura. O aspecto ressaltado é o da segurança como um valor. O sentido atribuído é o de moradia, um direito fundamental, condição para uma vida digna.

Em relação à participação, produzem sentidos de que a ação política referente à casa deve envolver o direito à cidade; portanto, ultrapassando o mundo

privado e se relacionando aos equipamentos urbanos, na busca de ampliação de cidadania.

A partir de problemas apontados nas narrativas – a inadequação da casa, e dos aspectos construtivos, bem como do seu tamanho – observa-se que houve a instituição de uma questão política, judicializando a luta por direitos. No primeiro caso, mobilizando moradores; no outro, a não aceitação e resistência ao processo de remanejamento. Com isso, percebe-se que os sujeitos colocam em suspenso a legitimidade de uma política pública, dando a ver a submissão do Estado à exploração imobiliária; a burocracia estatal incluindo o judiciário; denunciando a inépcia que permite o patrimonialismo envolvendo a iniciativa privada e o Estado.

Os sentidos que atribuem à moradia não se resumem ao valor que assumem para suas vidas pessoais, e projetos particulares de condições materiais de existência. A moradia para eles significa mais que isso, porque traz um sentido social e político, uma condição de cidadania. A partir desse valor ideal, avaliam as condições materiais da casa, ressaltando a sua precariedade.

A formação discursiva presente em suas falas enfatiza a luta por direitos, e a busca da justiça como bem público.

Tais discursividades denotam resistência à formação ideológica dominante, pois desferem contragolpes à especulação financeira, decorrente do âmbito da infraestrutura, de um bem fundamental, desferindo também golpes e contragolpes no nível da superestrutura, tendo como alvo a política do Estado, dos órgãos administrativos e gestores burocráticos, que se encarregam das políticas públicas.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As cidades em geral, e mais especificamente as de médio a grande porte, têm apresentado dilemas políticos, econômicos e sociais para a sociedade brasileira. Num mesmo território evidencia-se a complexidade de questões como as migrações, o acirramento das desigualdades sociais, o desemprego estrutural e o déficit habitacional.

Os reflexos dessas desigualdades sociais e econômicas nos fazem deparar com uma paisagem que, segundo Nascimento & Braga (2009), abriga diversos modos de morar, que refletem, ao mesmo tempo, o privilégio incorporado pelas infraestruturas urbanas e a pobreza manifesta nas ocupações informais. Há a proliferação de favelas, assentamentos, ocupações irregulares, de modo que a forma de moradia que deveria ser exceção virou regra. As contradições inerentes a estes modos de ocupação e consolidação do espaço marcam significativamente a paisagem urbana, distinguindo a cidade formal da informal.

A retração do Estado na área habitacional, pela ausência de infraestrutura das cidades, demonstra como ele se encontra articulado aos interesses da classe dominante, favorecendo a especulação imobiliária, apesar da implantação de um arcabouço jurídico-legal que definiu o usufruto dos serviços e benefícios da cidade para todos. O direito a cidades sustentáveis é expressão do direito à dignidade humana, constituído por um conjunto de direitos, sendo moradia digna, educação, trabalho, saúde, serviços públicos, segurança, transporte público, bem como a gestão democrática da cidade, inerente às políticas públicas.

A trajetória da Política de Habitação de Interesse Social no Brasil, incluindo as diretrizes atuais instituídas pelo Ministério das Cidades, a partir de 2003, aponta para que o município conheça, estude e apresente estratégias para o enfrentamento das questões afetas à moradia.

A moradia não deve ser compreendida somente como uma estrutura física, restringindo a quatro paredes, haja vista que nela vivem pessoas que apresentam necessidades e desejos. A moradia tem por papel histórico o de abrigar, proteger as pessoas em todas as fases da vida e, no atual contexto urbano, deve possibilitar aos seus moradores acessibilidade universal e apresentar condições para a garantia dos

direitos relativos à pessoa humana, quais sejam: a vida, a intimidade, a integridade física, a segurança, a liberdade e a propriedade.

A promulgação da Constituição Federal de 1988, fruto da mobilização nacional reforçada pelos movimentos sociais pelo direito à moradia, propiciou a elaboração do Estatuto das Cidades em 2001, bem como a institucionalização do Ministério das Cidades em 2003. Ocorre a efetivação das diretrizes da Política de Habitação de Interesse Social, que estabeleceu o Sistema Nacional de Habitação, que compreende o Conselho de Habitação de Interesse Social, o Fundo de Habitação de Interesse Social e o Plano de Habitação de Interesse Social. Com a nova estruturação, a moradia passou a ser um componente fundamental do direito à cidade, sendo necessária a articulação entre a política habitacional e a política de desenvolvimento urbano.

O Plano Nacional de Habitação (PLANHAB) incorporou as novas concepções do direito à moradia digna, conceituando-a enquanto parte integrante da cidade. O governo federal, por sua vez, na necessidade de diminuir o déficit habitacional existente e enfrentar a crise de 2008, lançou o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) como um forte aliado da Política de Habitação de Interesse Social. Se, por um lado, o programa proporcionou agilidade na construção de empreendimentos, com altos orçamentos públicos, por outro, não abriu portas para a implantação de outras soluções habitacionais, como é o caso da urbanização e regularização fundiária. Além disso, também tem propiciado a reprodução massiva de empreendimentos de grande porte com unidades habitacionais idênticas, ou bem semelhantes, distribuídos no território brasileiro, reproduzindo os antigos modelos de empreendimentos do extinto BNH.

De forma antagônica, observamos que os instrumentos de indução do desenvolvimento urbano aprovados no Estatuto da Cidade tentam estabelecer no cenário brasileiro uma nova perspectiva da presença do Estado na regulamentação e no controle do processo de produção da cidade. Entretanto, para que isso ocorra, é preciso que se incorporem e se efetivem os instrumentos urbanísticos e legais estabelecidos no Estatuto da Cidade, os quais foram conquistados com muita luta dos movimentos sociais. Só assim, surgido de um amplo e demorado processo participativo, que não fique sujeito à apressada agenda política, o Estatuto da Cidade, juntamente com os Planos Diretores e a Lei Orgânica dos Municípios ,

poderá se tornar o ponto de partida institucional rumo à construção de cidades mais democráticas, igualitárias, sustentáveis e participativas.

Em Londrina, os resultados desta investigação demonstraram o quanto a política habitacional de interesse social operacionalizada no município ainda diverge das reais necessidades dos cidadãos, trazendo conflitos entre as partes envolvidas no processo.

A partir da análise documental do PLHIS do município de Londrina, com o apoio da literatura especializada, foi possível apontar elementos conclusivos em relação a cinco questões que comprovam essa afirmativa.

A primeira questão perpassa pela organização do Estado no que diz respeito à habitação de interesse social. Retratamos, desde a formação de Londrina até os dias atuais, os empreendimentos habitacionais que foram executados e direcionados à população-alvo desses programas. Identificamos que a maior expansão da área urbana de Londrina desde a década de 1950 foi vinculada à construção dos vários conjuntos habitacionais populares localizados na região norte da cidade, e a sua maioria implementados após o ano de 1975. Esses empreendimentos foram marcados pela longa distância do centro da cidade e da extensão dos grandes vazios urbanos, portanto, dentro da lógica da especulação imobiliária e da segregação socioespacial. Mesmo com a construção dos conjuntos habitacionais, outras formas foram sendo adotadas pela população que não encontrou meios legais para aquisição de uma moradia, ocupando espaços de áreas públicas, de áreas de preservação permanentes (APP) e privadas. Assim sendo, é possível constatar em Londrina a coexistência dos imponentes condomínios fechados e de grandes áreas periféricas de habitação subnormal ou irregular.

A segunda questão conclusiva refere-se à forma de gestão dos programas habitacionais e suas implicações na construção da política municipal de interesse social.

Com o surgimento do BNH, foi criada a COHAB/LD, que se tornou o órgão implementador da política municipal. Os estudos possibilitaram identificar dois momentos distintos na sua gestão.

No início, como disse Ozório (2004), o SFH visava atender a dois segmentos distintos. Para a classe média e alta, os financiamentos eram administrados por

agentes privados ligados à construção civil. O outro segmento constituía-se na classe de baixa renda e era operacionalizado por agentes públicos, por meio de companhias estaduais e municipais de habitação.

O sistema de financiamento exigia de ambos os segmentos a comprovação da capacidade de pagamento pelo requerente. Tal exigência prejudicava os requerentes de baixa renda, porque tinham dificuldades em provar que os seus ganhos seriam suficientes para arcar com a prestação da casa própria e saldar a dívida com o Sistema Financeiro de Habitação.

Como resultado dessa segmentação do acesso ao financiamento, ocorreu historicamente a segregação espacial daqueles com menor capacidade econômica de integração ao SFH. Em Londrina, esse processo se constata nas recorrentes ocupações irregulares relatadas nesta tese, bem como no cadastramento da COHAB/LD que, atualmente, possui 58 mil famílias inscritas, na fila de espera por uma unidade habitacional.

Outro fator importante destacado nesta pesquisa sobre o município de Londrina refere-se aos imóveis vazios, prática comum aos especuladores, e ainda os vazios urbanos, que são reservados para futuros investimentos dentro da lógica especulativa. Tal prática representa um alto custo social que compromete a função social da propriedade. Segundo Maricato (2010, p. 25), se existe uma trava para a questão do avanço da reforma urbana, essa é a enorme concentração de terra urbana e a força que a propriedade privada possui num modelo de cidade excludente e concentrador de riquezas e bens.

O segundo momento da gestão da COHAB/LD ocorreu após a extinção do BNH e a necessidade de adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS. Na busca de adequar-se a esse novo modelo, a COHAB/LD passou a apoiar a execução das conferências municipais, a criação do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social e o Conselho Municipal de Habitação, e elaborou o PLHIS. O Conselho Municipal de Habitação teve seu mandato expirado em março de 2015, ficando até agosto deste mesmo ano, quando foram eleitos os novos conselheiros durante a 4ª Conferência Municipal de Habitação.

Mesmo que se contate essa mudança na forma da gestão, a pesquisa demonstrou que a construção dos conjuntos habitacionais, em distintos períodos da história de Londrina, sempre foi marcada pela presença de agentes privados

produzindo o espaço urbano de acordo com interesses próprios. Além disso, foi possível perceber a dupla atuação do Estado nesse processo. Em primeiro lugar, percebe-se a produção da segregação socioespacial mediante a construção de conjuntos habitacionais em localizações periféricas, com precária infraestrutura e equipamentos coletivos, destacando, como exemplo, o recente empreendimento residencial Vista Bela. Em segundo lugar, porque o Estado não aciona os mecanismos hoje presentes no EC para coibir práticas vinculadas à especulação imobiliária, o que traz reflexos diretos para a política de habitação de interesse social.

A terceira reflexão conclusiva que nos leva a afirmar que a política habitacional de interesse social diverge das reais necessidades dos cidadãos remete à organização da gestão. A análise sobre a trajetória histórica da habitação de interesse social, a gestão municipal sinalizou que a COHAB/LD se restringe e atende às exigências burocráticas do órgão central e desconsidera as reais necessidades das questões afetas à habitação de interesse social, bem como a informalidade existente atualmente no município. Não há nenhuma experiência municipal de enfrentamento das questões ou mesmo de práticas inovadoras e subsidiadas com recursos próprios municipais. Ao contrário, a Companhia tem passado por momentos delicados e deficitários nos aspectos físicos, humanos e financeiros e o município não enfrenta essas questões. Constata-se ainda a falta de articulação entre as Secretarias Municipais (Assistência Social, Educação, Saúde) e o IPPUL, que deveriam planejar a política de habitação conjuntamente, o que afeta diretamente a implementação da política de habitação de interesse social.

Nesse sentido, reconhecer a importância do fortalecimento do município na gestão da política de desenvolvimento urbano promovido no texto constitucional permite o reconhecimento institucional de que é no âmbito da cidade que emergem os conflitos urbanos e as demandas por terra e moradia. Para complementar, é a cidade que proporciona a interlocução direta dos atores envolvidos na disputa pelo solo urbano, possibilitando a administração local exercer um papel de mediação à aprovação do Plano Diretor e da ZEIS que o município, até a presente data, não teve esses dois importantes instrumentos aprovados.

Outra questão relevante que evidenciamos nesse estudo refere-se à participação da sociedade civil organizada na gestão da PHIS e como ela se reflete no sujeito de direito à moradia.

Ao analisarmos o processo de construção do PLHIS de Londrina, identificamos a deficitária participação de técnicos das diferentes secretarias, bem como movimentos sociais e população-alvo desse plano.

Por fim, concluímos sobre os sentidos implícitos no PLHIS referentes à moradia como direito social, a partir da fala dos gestores da política pública. Analisando o documento, apontamos a formação discursiva (FD) como sendo técnico-racional, possuindo um conjunto de medidas ou providências a serem tomadas, sendo, portanto, pragmático. Os sentidos estão logicamente estabilizados, uma adaptação do discurso das ciências duras, discurso pretendido pela ciência da administração. Diferente das ciências de interpretação. É uma Formação Discursiva Técnico-Racionalizador (FDTR) que segue, mas o documento abre-se ou se deixa perpassar por outras FDs, sendo elas: Formação Discursiva Jurídico-normativa – FDJN: traz elementos da ordem jurídica, da Constituição, em especial do Estatuto da Cidade; recobre de modo explícito a FDTR, portadora de elementos da formação ideológica jurídico-capitalista. Formação Discursiva Econômica – FDE: traz o crescimento econômico da região relacionado a questões sócio-históricas, destacando a análise da situação orçamentária do município, e ganha destaque no documento. Formação Discursiva Administrativa – FDA: produz sentidos à administração e organização da COHAB, obscurecendo os aspectos políticos. Formação Discursiva Social – FDS: retrata de alguma maneira as ocupações irregulares e os seus reflexos, porém não dá a visibilidade necessária aos sujeitos que ocupam essas áreas, por se tratar de um plano voltado ao segmento da população que não tem acesso à moradia.

As formações discursivas (FDs) tratam de cenários, em especial o urbano, obscurecendo, muitas vezes, o direito à moradia. Mesmo a Formação Discursiva Social não aborda a moradia como direito, mas incorpora a linguagem da habitação como interesse social, por meio de números, dados estatísticos, mapas. No documento, em nenhum momento aparece a fala do sujeito de direito a quem o plano será dirigido, sendo o formato de planos elaborados anteriormente.

A partir da análise do PLHIS elencamos cinco questões que se relacionam com os aspectos exteriores ao texto, que comprometeram de forma negativa a política pública a ser implementada.

A primeira questão refere-se às condições de produção do PLHIS, que inibiram a participação social na sua construção. Apontamos aqui que não houve espaços de participação, sendo essa uma estratégia discursiva, um sentido limitado da participação popular. Tentaram produzir um sentido de participação, mas o documento revela que a participação foi muito restrita a técnicos que não são nominados.

A segunda é a produção de sentidos em torno do déficit habitacional. O documento produz uma narrativa técnica racional já destacada, que oculta dados não recentes da realidade do município e silencia a possibilidade de realizar levantamento empírico.

Outra questão que se desdobra da anterior é a produção de sentidos em torno da precariedade habitacional. Há uma prevalência do critério sobre a realidade, ocultando as condições materiais e concretas. Não foi realizada pesquisa de campo e não se deu voz aos sujeitos, o que leva a crer que o documento veio cumprir a disposição nacional – adesão ao SNHIS – sem a possibilidade de conhecer as reais necessidades locais.

Outra importante questão analisada no PLHIS foi a produção de sentidos sobre a capacidade de gestão municipal. O documento produz sentidos à gestão municipal, o lugar por ele ocupado – profere golpes e contragolpes, nesse plano da formação discursivo-ideológica entre técnicos contratados, poder público, COHAB/LD, Conselho e Prefeitura.

A última questão relacionada ao PLHIS foi a articulação entre a política habitacional e a urbana. Analisamos que a elaboração do PLHIS e a revisão do Plano Diretor não caminharam juntas, não houve articulação entre o órgão executor e outras secretarias, principalmente com o Instituto de Planejamento e Pesquisa de Londrina – IPPUL, que é o órgão que organiza o crescimento da cidade. A experiência de Londrina revela que as limitações ainda são muitas na busca pelo planejamento urbano adequado e permanente no campo habitacional, e a participação social no processo ainda é muito incipiente, assim como o é o

envolvimento dos gestores municipais ao longo do processo, o que pode manter os PLHIS na inércia histórica de planos engavetados.

A partir dessas considerações, apontamos que o PLHIS é um plano de ação orientado pelo interesse social que acaba por obscurecer o sentido da moradia como direito social.

O segundo momento desta pesquisa privilegiou a história de vida tópica mediante a análise das falas de três sujeitos e culminou a partir de três pressupostos metodológicos: a posição desse cidadão, de onde fala, e como produz sentidos à sua participação sociopolítica; a crítica e os sentidos atribuídos à política pública e aos programas desenvolvidos; como interpretam o direito e a cidadania relacionados à habitação, questões que os constituem enquanto sujeitos históricos.

A vida de Carlos, Vilma e Alice retratam a realidade do cotidiano de milhares de brasileiros, e analisando essas histórias, em relação aos programas de moradia, enquanto um bem de caráter social, o entendimento de que tais programas não deveriam manter nenhuma relação de mercado e de especulação. Mostram-se sensíveis à ideologia da casa com função social e se posicionam de forma crítica à lógica capitalista da valorização do terreno urbano, muito embora um dos entrevistados tenha cedido o imóvel recebido a um terceiro. Criticam o papel social do Estado e das políticas públicas, porém acabam por agir dentro das regras do Estado de Direito.

Seus discursos silenciam o sentido da casa como propriedade privada, mesmo porque esta ainda não lhes foi concedida por escritura. O aspecto ressaltado é o da segurança como um valor. O sentido atribuído é o de moradia, um direito fundamental, condição para uma vida digna.

Em relação à participação, produzem sentidos de que a ação política referente à casa deve envolver o direito à cidade; portanto, ultrapassando o mundo privado e se relacionando aos equipamentos urbanos, na busca de ampliação de cidadania.

A partir de problemas apontados nas narrativas – a inadequação da casa e dos aspectos construtivos, bem como do seu tamanho – observa-se que houve a instituição de uma questão política, judicializando a luta por direitos. No primeiro caso, mobilizando moradores; no outro, a não aceitação e resistência ao processo

de remanejamento. Com isso se percebe que os sujeitos colocam em suspenso a legitimidade de uma política pública, dando a ver a submissão do Estado à exploração imobiliária; a burocracia estatal incluindo o judiciário; denunciando a inépcia que permite o patrimonialismo envolvendo a iniciativa privada e o Estado.

Os sentidos que atribuem à moradia não se resumem ao valor que assumem para suas vidas pessoais, e projetos particulares de condições materiais de existência. A moradia, para eles, significa mais que isso, porque traz um sentido social e político, uma condição de cidadania. A partir desse valor ideal, avaliam as condições materiais da casa, ressaltando a sua precariedade.

A formação discursiva presente em suas falas enfatiza a luta por direitos e a busca da justiça como bem público. Tais discursividades denotam resistência à formação ideológica dominante, pois desferem contragolpes à especulação financeira, decorrente do âmbito da infraestrutura, de um bem fundamental, desferindo também golpes e contragolpes no nível da superestrutura, tendo como alvo a política do Estado, dos órgãos administrativos e gestores burocráticos, que se encarregam das políticas públicas.

Considerando essas vivências e as questões apontadas neste trabalho, podemos concluir que as políticas públicas, por meio da implementação dos programas habitacionais, não têm garantido o direito pleno à moradia no município de Londrina, e que tais políticas, que deveriam instituir o direito à moradia ao cidadão, estariam na contramão desse processo, pois desconSIDERAM os aspectos culturais e identitários que permeiam o território urbano e a participação dos cidadãos enquanto sujeitos desse processo em construção.

REFERÊNCIAS

- ABIKO, Alex Kenia. *Introdução à gestão habitacional*. São Paulo: EDUSP, 1995. (texto técnico).
- ABRAMO, Pedro (org.), *A Cidade da Informalidade: O Desafio das Cidades Latino-americanas*. Rio de Janeiro: Editora Sette Letras/Faperj, 2003.
- ALTAVILA, Jayme de. *Origem do direito e dos povos*. 7. ed. São Paulo: Ícone, 1998.
- ALBUQUERQUE, V. B. P. de. *Especulação e valorização imobiliária na Palhano em Londrina: Rítmica pelo espaço e tempo da produção condominial*. 2005. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.
- ALEGRE, M. *Estrutura da população brasileira – tópicos e realce para São Paulo, Presidente Prudente*: UNESP/FCT, 2002.
- ALFONSIN, Jacques Távora. *O acesso a terra como conteúdo de direitos humanos fundamentais à alimentação e a moradia*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2003.
- ALVES, C. *Dinâmica espacial de produção e reprodução da força de trabalho em Londrina – os conjuntos habitacionais*. 1991. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Departamento de Geografia da FFLCH, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1991.
- ALVES, J. M. *História da Assistência Social aos pobres em Londrina: 1940 – 1980* / Jolinda de Moraes Alves. Assis, 2002. 544f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Ciências e Letras de Assis – Universidade Estadual Paulista.
- AMORIM, W. V. *A produção social do espaço urbano em Londrina – PR: a valorização imobiliária e a reestruturação urbana*. 2011. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia/Unesp, Presidente Prudente.
- AMORIM, F. Topofilia, topofobia e topocídio em Minas Gerais. In: DEL RIO, V.; OLIVEIRA, L. de. (Orgs.). *Percepção ambiental: a experiência brasileira*. São Paulo: Studio Nobel; São Carlos: Universidade Federal de São Carlos, 1996.
- ARENDT, Hannah. *As Origens do Totalitarismo – Antissemitismo, Imperialismo, Totalitarismo*. Trad. Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.
- ARRETCHE, Marta Teresa Silva, CARVALHO, Sonia Nahas de. São Paulo: a Política Habitacional nos anos 80. São Paulo: UNICAMP – *Caderno de Pesquisa*, n. 18, 1990.

_____. Federalismo e Relações Intergovernamentais no Brasil: A Reforma de Programas Sociais. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 45, n.3, p. 431 a 458, 2002.

AZEVEDO, Sergio. *Desafios da Habitação Popular no Brasil: políticas recentes e tendências*. CARDOSO, Adauto Lucio. *Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX*. Porto Alegre: ANTAC, 2007. — (Coleção Habitare).

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

AZEVEDO, S.; ANDRADE, L. A. G. *Habitação e Poder – Da fundação da casa popular ao Banco Nacional da Habitação*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

BARNABÉ, M. F. *A organização do território e o projeto da cidade: o caso da Companhia de Terras Norte do Paraná*. São Carlos: 1989. Dissertação (Mestrado). Departamento de Arquitetura e Planejamento da Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo, 1989.

BAUER, M. W.; GASKELL, G. *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático*. Petrópolis: Vozes, 2002.

BARROS, M. V. F.; Scomparim, A.; Kish, C. S.; Caviglione, J. H.; Arantes, M. R. L.; Nakashima, S. Y.; Reis, T, E, S. *Identificação das ocupações irregulares nos fundos de vale da cidade de Londrina-PR, por meio de imagem Landsat 7*. RA’EGA, Curitiba, n. 7, p. 47-54, 2003.

BEIDACK, A. R. dos S. A formação histórica da ocupação da Região Norte de Londrina – PR. In: II Simpósio de Pós-Graduação em Geografia – SIMPGEO. 2007, Londrina, *Anais...* Londrina: UEL, 2007.

BEHRING, E. R. Crise do capital, fundo publico e valor. in: *Capitalismo em crise, política social e direitos*. Ivanete Boschetti. [ET al.] (orgs). São Paulo: Cortez, 2010.

BERNARDI, J. L. *Funções sociais da cidade: conceitos e instrumentos*. 2006.136 f. Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2006.

BETTELHEIM, Charles. O stalinismo como ideologia de Estado. In: NAVES, Márcio Bilharinho. (Org.). *Análise marxista e sociedade de transição*. 1. ed. São Paulo: Editora Unicamp, 2005, p.75 e 76.

BIHR, A. *Da grande noite à alternativa: o movimento operário europeu em crise*. São Paulo: Boitempo, 1998.

BONDUKI, Nabil (org.) *Habitat: As práticas bem sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras*. São Paulo: Studio Nobel, 1996.

_____. *Origens da Habitação Social do Brasil. Arquitetura Moderna, Lei de Inquilinato e difusão da casa própria*. São Paulo: Estação Liberdade, FAPESP, 1998

_____. “Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula”. In: *Arq.urb – Revista eletrônica de arquitetura e urbanismo*, Nº 1, 2008. Disponível em: <http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2014.

BOTELHO, A. *O financiamento e a financeirização do setor imobiliário: uma análise da produção do espaço e da segregação sócio espacial através do estudo do mercado da moradia na cidade de São Paulo*. São Paulo: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2005, 345p. (Tese de doutorado em Geografia Humana).

_____. *O urbano em fragmentos: a produção do espaço e da moradia pelas práticas do setor imobiliário*. São Paulo: Annablume, Fapesp, 2007a.

_____. A cidade como negócio: produção do espaço e acumulação do capital no município de São Paulo. *Cadernos Metrópole*, nº 18, 2º sem. 2007b. p 15-38.

BORTOLO, Carlos. *Produção e apropriação de espaço livre público: o lago Igapó – Londrina – PR. 2009*. 211 f. Dissertação (Pós - graduação em Geografia). UEL – Universidade Estadual de Londrina. Londrina, 2009.

BORTOLOTTI, J. B. *Planejar é preciso: memórias do planejamento urbano de Londrina*. 1. ed. Londrina: Midiograf, 2007. 204 p.

BORDENAVE, Juan E. Díaz. *O que é participação*. São Paulo: Brasiliense, 1983.

BOLAFFI, G. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. In: MARICATO, Ermínia (Org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. 2. ed. São Paulo: Alfa Ômega, 1982. p. 37-70.

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

_____. Lei das Terras. Lei Nº 601 de 18 de setembro de 1850.

_____. Estatuto da Terra. Lei Federal Nº 4.504 de 30 de novembro de 1964.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

_____. Estatuto da Cidade. Lei Federal Nº 10.257 de 10 de julho de 2001.

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

_____. *Caderno I – PLANHAB: Contribuições dos Seminários Regionais – Plano Nacional de Habitação*. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

CANUTO, Elza Maria Alves. *O direito à moradia urbana como um dos pressupostos para efetivação da dignidade da pessoa humana*. Tese (doutorado) – Universidade Federal de Uberlândia, 2008.

CANDOTTI, Eliane Aparecida. *Memórias da cidade: Londrina 1930/1960*. 1997. Monografia (Especialização em História) – Departamento de História da Universidade Estadual de Londrina – UEL, Londrina, 1997.

CARDOSO, E. D. *O capital imobiliário e a expansão da malha urbana do Rio de Janeiro: Copacabana e Grajaú*, 1986. Dissertação (Mestrado em Geografia) – UFRJ, Rio de Janeiro, 1986.

CARDOSO, Adauto. Necessidades Habitacionais. In: BRASIL, 2009.

CARLOS, Ana F. A. A reprodução da cidade como “negócio”. In: CARLOS, Ana F. A. e CARRERAS, Carles (orgs). *Urbanização e Mundialização*. Estudos sobre a metrópole. São Paulo: Contexto, V. 4, (Coleção GEOUSP – Abordagens), 2005.

CARVALHO S.N. Texto Cidades e políticas de habitação. População e Cidades: subsídios para o planejamento e para as políticas sociais / Rosana Baeninger (Org.). - Campinas: Núcleo de Estudos de População-Nepo/Unicamp; Brasília: UNFPA, 2010. 304 p

CASTRO C.M.P. A explosão do autofinanciamento na produção de moradia em São Paulo nos anos 90. Tese (Doutorado em Estruturas Ambientais Urbanas) – Faculdade de arquitetura e Urbanismo Universidade de São Paulo, 1999.

CASTELNOU, A. *Arquitetura londrinense: expressões de intenção pioneira*. Londrina: A. Castelnou, 2002.

CHOAY, F. *O Reino do Urbano e a Morte da Cidade*. São Paulo: Projeto História: Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados em História e do departamento de História da PUC/SP, 1999.

CEM. Centro de estudos Migratórios. *Migrações no Brasil: o peregrinar de um povo sem terra*. São Paulo: Paulinas 1986.

COHAB/LD. Companhia de Habitação de Londrina. *PEMAS – Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais*. Londrina: COHAB-LD, 2002.

_____. Companhia de Habitação de Londrina. *Projeto de trabalho técnico social do residencial Cancun*. COHAB/ITEDES. Londrina, 2010.

_____. Programa Habitar Brasil/BID. *Subprograma de Desenvolvimento Institucional de Municípios – DI. – Relatório pró Lei Municipal Específica de Zonas Especiais de Interesse Social ZEIS – elaborado por: Ecopolis, outubro de 2009.*

_____. *Situação das favelas, assentamentos e ocupações urbanas de Londrina: situação em fevereiro de 2001*. Londrina, 2011

_____. *PLHIS – Plano Local de Habitação de Interesse Social de Londrina*. COHAB-LD, 2011.

_____. Parte V: Diagnóstico da precariedade habitacional. In: *PLHIS – Plano Local de Habitação de Interesse Social de Londrina*. COHAB-LD, 2011.

_____. Companhia de Habitação do Paraná. *PEHIS - Plano Estadual de Habitação do Paraná – COHAPAR*, 2012.

CORDEIRO, S.M.A. A busca por moradia: a trajetória de famílias moradoras em áreas irregulares na Poligonal Turquino / Maracanã. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Política Social) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2006.

CORREA, Roberto Lobato. *O Espaço Urbano*. São Paulo: editora Ática, 2005.

_____. *Rede urbana*. São Paulo, Ática, 1994.

_____. *O Espaço Urbano*. 2. ed. São Paulo, Ática, 1999.

COUTINHO, Carlos Nelson. *O estruturalismo e a miséria da razão*. 2. ed. São Paulo: Expressão popular, 2010.

DAMÉ L.M. Habitação PAR, *Desempenho Ímpar? Uma Avaliação Funcional de Unidades Multifamiliares em Pelotas/RS*. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Santa Catarina, 2008.

DEÁK, Csaba. Preliminares para uma política urbana. *Espaço & Debates*. São Paulo, n.º 4, p. 7 a 13, 1988.

_____ e SCHIFFER, Sueli R. (org). *O processo de Urbanização no Brasil*. São Paulo: Fupam/Edusp, 1999.

_____. O processo de urbanização brasileiro: Falas e façanhas. In: _____ e Schiffer, Sueli R. (Org.). *O processo de Urbanização no Brasil*. São Paulo: Fupam/Edusp, 1999.

_____. *A acumulação entravada no Brasil e a crise dos anos 80*. In: _____ À busca das categorias da produção do espaço. Memorial Crítico. 2001. 213 f. Tese (Livre Docência em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

_____. *Espaço intraurbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel. FAPESP. Lincoln Institute, 2001.

DENALDI, Rosana, LEITÃO, Karina, AKAISHI, Ana Gabriela. *O recente processo de elaboração de Planos Locais de Habitação de Interesse Social no Brasil: limitações e perspectivas*. In: Anais do XIV ENANPUR. Rio de Janeiro, 2011.

DENZIN, N.K. *The research act*. Chicago: Aldine Company, 1973

DORES, Júlia Luciana Pereira das. *Exclusão Social, Políticas Públicas e Representações Sociais: um olhar sobre o Assentamento Urbano Jardim Maracanã*. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2005.

ENGELS, F. *Contribuição ao Problema da Habitação*. Ed alfa Omega, 1953.

_____. *A origem da família, da propriedade privada e do Estado*. 6. Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980

_____. *Do socialismo utópico ao socialismo científico*. In: MARX e ENGELS. Obras escolhidas. São Paulo: Alfa-Omega, [1988], vol. 2

_____. *A questão da habitação*. São Paulo, Acadêmica, 1988.

FARIAS, J. F. *A Teoria do Estado no Fim do Século XIX e no Início do Século XX*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999.

FELDMAN, S. *Planejamento e zoneamento – São Paulo 1947-1972*. São Paulo: FAPESP, Edusp, 2005.

FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Orgs.). *Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade: Diretrizes, instrumentos e processos de gestão*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2004.

FERNANDES, E. (2001). Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil. Rio de Janeiro, *Cadernos IPPUR*, Ano XV, n.º 1.

_____. O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística. in: CARVALHO, C. (Org). *Estatuto da Cidade comentado*. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.

FERNANDEZ, C. A. *Análise do discurso: reflexões introdutórias*, Trilhas Urbanas, 2005.

FERREIRA, João S. W. O processo de urbanização brasileiro e a função social da propriedade urbana. In: ROSA, J. S.; DENALDI, R. (Coords.) *Curso a Distância: Planos Locais de Habitação de Interesse Social*. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

FERREIRA e UEMURA, Margareth M.. Política Urbana. *Curso a Distância: Ações Integradas de Urbanização e Assentamentos Precários*. Módulo I. Disciplina I. Ministério das Cidades, 2008.

FIORILLO, C. A. P. *Estatuto da Cidade comentado*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

FIX - FIX, M. A. B. *Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil*. Tese de doutorado. Campinas, SP [s/n]: 2011.

FJP – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit Habitacional no Brasil*. Brasília: FJP, 2000, 2005, 2006.

FLORES, M. *A identidade cultural do território como base de estratégias de desenvolvimento – uma visão do estado da arte*. Contribuição para o Projeto Desenvolvimento Territorial Rural a partir de Serviços e Produtos com Identidade – RIMISP, 2006.

FORTI, Reginaldo (Org.). *Marxismo e urbanismo capitalista*. Textos críticos. São Paulo: Editora Ciências Humanas, 1979. (Le Monde Diplomatique Brasil, ano 3, nº. 32, março 2010).

FOUCAULT, M. *Microfísica do poder*. Uma arqueologia das Ciências Humanas. São Paulo, Martins Fontes, 1987.

_____. *História da sexualidade 1 – A vontade de saber*. Rio de Janeiro: Graal, 1985a.

_____. *História da sexualidade 3 - O cuidado de si*. 8. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1985b.

FRAGA, Nilson Cesar. Territórios e fronteiras-(re)arranjos e perspectivas. In: FRAGA, Nilson Cesar (Org). *Território e Silêncio: contributos reflexivos entre o empírico e o teórico*. Florianópolis: Insular, 2011.

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

_____. Mudanças recentes na expansão físico-territorial de Londrina. *Revista Geografia* – Departamento de Geociências da Universidade Estadual de Londrina, vol. 11, Nº 2, jul./dez. de 2002.

_____. A área central de Londrina: uma análise geográfica. *Revista Geografia* – Universidade Estadual de Londrina, Departamento de Geociências, v. 16, n. 2, jul./dez. 2007.

_____; OLIVEIRA, E. L. *A produção do espaço urbano de Londrina: 1970 2000*. Londrina: Universidade Estadual de Londrina – Centro de Ciências Exatas – Departamento de Geociências. Relatório de Pesquisa, 2005.

IAMAMOTO M. V. *Serviço Social e (re)produção das relações sociais*. CFESS/ABEPSS, 2009.

GAZOLA, Patrícia Marques. *Concretização do direito à moradia digna: teoria e prática*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

GONZALEZ, Rey, F L. *Sujeito e subjetividade uma aproximação histórico-cultural*. Trad. Raquel Sousa Lobo Guzzo. São Paulo: Pioneira Thompson Learning, 2003.

GUIMARAES, E. *Os limites do sentido: um estudo histórico e enunciativo da linguagem*. Campinas: Pontes, 1995.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 3ª.ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Política Nacional de Habitação – PNH. Cadernos Cidades Habitação nº 4*. Brasília, 2004.

_____. Sistema IBGE de Recuperação Automática. Censo demográfico 1991-2000-2010. In: IBGE. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/>>. Acesso em: maio 2014.

HAESBAERT, Rogério. *Des-territorialização e identidade: a rede “gaúcha” no nordeste*. Niterói: EDUFF, 1997. p. 11-44.

HAROCHE, Claudine. *Fazer dizer, querer dizer*. São Paulo: Hucitec, 1992.

HARVEY, D. *Justiça Social e a Cidade*. São Paulo. Hucitec, 1980.

_____. *Los límites del capitalismo y la teoría marxista*. México: Fondo de Cultura Económica, 1990.

_____. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. *Revista Espaço & Debates*, São Paulo, nº 39, 1995.

_____. *A condição pós-moderna*. São Paulo: Edições Loyola, 1996.

_____. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005.

_____. *Para entender o capital*. São Paulo: Boitempo, 2013.

_____. O trabalho o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas. *Espaço e Debates*, São Paulo, v.2, nº 6, p.6-35, 1982.

INÁCIO, G. L. *Direito social a moradia & a efetividade do processo*. Curitiba-PR: Ed. Juruá, 2002.

IPARDES. *Assentamentos precários urbanos: espaços da Região Metropolitana de Curitiba: relatório II*. / Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. – Curitiba: IPARDES, 2010

KOGA, D. *Escritos urbanos*. São Paulo, Editora 34, 2000.

_____. *Medidas de cidades: entre territórios de vida e territórios vividos*. São Paulo: Cortez, 2003.

KOVARICK, L. *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

_____. *Escritos urbanos*. São Paulo : Editora 34, 2000

LEFEBVRE, H. *Vida Cotidiana e mundo moderno*. São Paulo: Ática, 1991.

_____. *A revolução urbana*. Trad. de Sergio Martins. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

_____. *Espaço e Política*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

_____. *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro, 2001.

_____. *La presencia y la ausencia. Contribución a la teoría de las representaciones*. México: Fondo de Cultura Económica, 2006.

_____. *Lógica formal. Lógica dialética*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

_____. *Posição: contra os tecnocratas*. São Paulo: Editora Documentos, 1969.

_____. [1970] *A revolução urbana*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

LEHFELD, A. S. *Uma abordagem populacional para um problema estrutural: A habitação*. Petrópolis- RJ: Ed. Vozes, 1988.

LÊNIN, V. I. *O Estado e a revolução*. Rio de Janeiro: Ed Vitória limitada, 1961.

LIMA R. C. *Pequena historia territorial do Brasil – sesmaria e terras devolutas*. São Paulo: Secretaria de Estado e Cultura, 1990.

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

LIPIETZ, A. *O capital e seu espaço*. São Paulo: Nobel, 1988.

_____. *O Estado Capitalista e a Questão Urbana*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

LOJKINE, Jean. Existe uma renda fundiária urbana? In: FORTI, Reginald (Org.). *Marxismo e urbanismo capitalista*. Textos críticos. São Paulo: Editora Ciências Humanas, 1979.

_____. O papel do Estado na urbanização capitalista. In: FORTI, R. (Org.). *Marxismo e urbanismo capitalista*. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas, 1979.

_____. *O Estado capitalista e a questão urbana*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

_____. *O Estado Capitalista e a Questão Urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 1981.

LONDRINA: 1970 – 2000. Londrina: Universidade Estadual de Londrina – Centro de Ciências Exatas – Departamento de Geociências. Relatório de Pesquisa (inédito), Maio de 2005.

_____. Perfil 2009 (Ano-Base 2008). *Rev. Perfil do Município de Londrina*. Londrina-PR: Prefeitura do Município, 2009.

_____. Perfil 2010 (Ano-Base 2009). *Rev. Perfil do Município de Londrina*. Londrina-PR: Prefeitura do Município, 2010.

_____. Perfil 2011 (Ano-Base 2010). *Rev. Perfil do Município de Londrina*. Londrina-PR: Prefeitura do Município, 2011.

_____. Perfil 2012 (Ano-Base 2011). *Rev. Perfil do Município de Londrina*. Londrina-PR: Prefeitura do Município, 2012.

_____. Perfil 2013 (Ano-Base 2012). *Rev. Perfil do Município de Londrina*. Londrina-PR: Prefeitura do Município, 2013.

_____, jornal. *Minha Casa. E minha Escola?* Matéria exibida no dia 11 de dezembro de 2011. Londrina-PR: Editora Jornal de Londrina S/A, 2011.

L_____, jornal. *Por melhores condições*. Matéria exibida no dia 17 de janeiro de 2011. Londrina - PR: Editora Jornal de Londrina S/A, 2011.

_____, jornal. *Sem salas e sem transporte*. Matéria exibida no dia 19 de janeiro de 2011. Londrina-PR: Editora Jornal de Londrina S/A, 2011.

_____, jornal. *Programas habitacionais reduzem número de moradores em áreas de risco*. Matéria exibida no dia 17/01/2012. Londrina-PR: Editora Jornal de Londrina S/A, 2011.

_____. Lei nº.10.637, de 24 de dezembro de 2008. *Institui as diretrizes do Plano Diretor Participativo do Município de Londrina – PDPML e dá outras providências*. Jornal Oficial do Município de Londrina, Londrina, 29 dez. 2008. Ano XI, nº. 1.047, p. 18-44

_____. Prefeitura Municipal. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina – IPPUL. *Habitação de baixa renda no âmbito municipal: habitação e políticas públicas em cidades médias – o caso de Londrina*. Londrina, 1996.

MAGALHÃES, Felipe N. C.; TONUCCI FILHO, João B. M.; SILVA, Harley. Valorização Imobiliária e produção do espaço: novas frentes na RMBH. In: MENDONÇA, Jupira Gomes; COSTA, Heloísa Soares de Moura (Org.). *Estado e capital imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro*. Belo Horizonte: C/Arte, 2011.

MARCUSE, Peter. *Cities in quarters*. In: BRIDGE, Gary; WATSON, Sobh (Ed). *A company to the city*. Oxford, UK: Blackwell, 2000. p. 270-281.

_____. Enclaves sim, guetos não: a segregação e o estado. In: *Espaço e Debates*. São Paulo: NERU. v. 24, n. 45, p. 24 -33, jan./jul. 2004.

MARÉS, Carlos Frederico. *A função social da terra*. Porto Alegre: SAFabris, 2003.

MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2001.

_____. Posfácio. In: DAVIS, M. *Planeta Favela*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2006.

_____. *Nunca fomos tão participativos*. 3. Conferencia Nacional das Cidades, Brasília, 2007. Disponível em: <www.cartamaior.com.br>.

_____. *Brasil, Cidades: alternativas para a crise urbana*. 3. ed. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2008.

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

_____. O estatuto da cidade periférica. In: *Estatuto da Cidade Comentado*, 2010.

_____. *Os impasses da política urbana no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2011.

MARTINS, V. H. T. *Habitação, infraestrutura e serviços públicos: conjuntos habitacionais e suas temporalidades em Londrina – PR*. 2007. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Geociências, Universidade Estadual de Londrina, Londrina - PR, 2007.

MARX, K. O capital. São Paulo: Abril Cultura, 1983.

_____. Introdução à Crítica da Economia Política. In:_____. Contribuição à crítica da economia política. São Paulo: Martins, 1983.

_____. *Crítica da filosofia do direito de Hegel*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007 [1843].

MARX, Karl. *Elementos fundamentales para la crítica de la economía política (Grundrisse) 1857-1858*. 14. Ed. México: Siglo Veintiuno, 1986.

_____. *Manuscritos econômico-filosóficos*. São Paulo: Boitempo editorial, 2010.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *Obras escolhidas*. São Paulo: alfa-omega. , [19—].v. 1-3.

MATTOS Liana Portilho. *A efetividade da função social da propriedade urbana à luz do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Temas e Ideias, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. *O conteúdo jurídico do princípio da igualdade*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

_____. *Direito Municipal Brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

MELO, Marcus André B. C. de. Classe, burocracia e intermediação de interesses na formação da política de habitação. In: *Espaço e Debates*, nº 24. São Paulo: NERU, 1988.

MELLAZO, Everaldo S. *Mercado imobiliário, expansão territorial e transformações intra-urbanas: o caso de Presidente Prudente - SP*. 1993. Dissertação de Mestrado. 270 (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional). Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1993.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de (1987). Novos Aspectos da Função Social da Propriedade no Direito Público. *Revista de Direito Público*, São Paulo, n. 84, ano XX.

MENEZES, M. L. P. O espaço urbano de Juiz de Fora e a dinâmica regional contemporânea. In: *Projeto Novas Geografias no Espaço Urbano Regional de Juiz de Fora*, Fapemig, 2009. Disponível em: <<http://pluris2010.civil.uminho.pt/Actas/PDF/Paper170.pdf>>. Acesso em: 12 maio 2015.

MESZÁROS, I. *A Teoria da Alienação em Marx*. São Paulo: Boitempo, 2006.

MINISTÉRIO DAS CIDADES/SNH. *Política Nacional de Habitação*. Brasília, Caderno Cidades 4, 2005.

MIRANDA, M. C. F. de; Cavallazzi, Rosângela Lunardelli. *Gestão Democrática da Cidade e Plano Diretor: o Caso-Referência da Cidade de Rio das Ostras Rio de Janeiro*, 2006. 270p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2006.

MORAES, Antônio Carlos Robert; COSTA, Wanderley Messias da. *Geografia crítica: a valorização do espaço*. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1987.

MORAES, José Diniz de. *A função social da propriedade e a Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 1999.

MOURA, R. Paraná: Meio século de urbanização. *Revista RA e GA*, Curitiba, n.8, p. 33-44, 2004a.

_____. Morfologias de concentração no Brasil: o que se configura além das metropolização? *Revista Paranaense de Desenvolvimento*. Curitiba, n. 107, p. 77-92, jul/dez. 2004b.

MULLER, N. L. Contribuição ao estudo do norte do Paraná. *Boletim Paulista de Geografia*, São Paulo, 1956.

NAVES, M. B. *Marxismo e direito: um estudo sobre Pachukanis*. São Paulo: Boitempo, 2000.

_____. (Org.) . *Análise marxista e sociedade de transição*. Campinas: IFCH/Unicamp, 2005.

NASCIMENTO, Denise Morado; BRAGA, Raquel Carvalho de Queiroz. Déficit habitacional: um problema a ser resolvido ou uma lição a ser aprendida? Risco. *Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo do Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo – EESC-USP*, São Carlos - SP, n. 9, p. 98-123, 1 sem. 2009.

OLIVEIRA, Francisco de. O vício da virtude. Autoconstrução e acumulação capitalista no Brasil. *Novos Estudos – CEBRAP*, São Paulo, nº 74, mar. 2006.

OLIVEIRA, N. M. *Gestão da política habitacional: o processo de elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social de Londrina-PR*. Dissertação (Mestrado do Programa de Pós-graduação em Serviço Social e Política Social. 148p. UEL, 2012.

OLIVEIRA, Fabrício L. BIASOTTO, Rosane. O acesso à terra urbanizada nos planos diretores brasileiros. In: SANTOS JUNIOR, Orlando A., MONTANDON, Daniel, T. (Org.) *Os planos diretores pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

ONU. Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948. Disponível em: <<http://www.oas.org/dil/port/1948%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20Universal%20dos%20Direitos%20Humanos.pdf>>. Acesso em: 10.04.2015

_____. Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), 1966. Disponível em: www.prr4.mpf.gov.br/pesquisaPauloLeivas/arquivos/PIDESC.pdf. Acesso em 12.04.2015

_____. Comentário Geral Nº 4 do Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, 1991. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/moradia/trabalhohabitacao pronto.html>>. Acesso em: 20.05.2015

ORLANDI, E. P. *Discurso e texto: formação e circulação dos sentidos*. Campinas: Pontes, 2001.

_____. Discurso: fato, dado, exterioridade. In: *SEMINÁRIO DE AQUISIÇÃO*, 1992

_____. *As formas do silêncio: no movimento dos sentidos*. 3. ed. Campinas: Editora da Unicamp, 1995.

_____. *Análise de discurso: princípios e procedimentos*. Campinas: Pontes, 1999.

_____. *Análise do discurso: princípios e procedimentos*. 7. ed. Campinas, SP: Pontes, 2007.

ORNSTEIN, Sheila. *Avaliação pós-ocupação (APO) do ambiente construído*. São Paulo, Studio Nobel/EDUSP, 1992.

OURA, K.Y. *Verticalização em Londrina – Paraná (1950-2005): A produção do espaço urbano e seu desenvolvimento pelos edifícios verticais*. In: *Oficina Verticalização das cidades brasileiras*. CD-ROM, São Paulo, 2006.

OSORIO, Leticia Marques. O direito à moradia como direito humano. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Orgs.). *Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar*. Belo Horizonte: Fórum 2014.

PACHUKANIS, Evgeny B. *Teoria geral do direito e marxismo*. Rio de Janeiro: Renovar, 1989.

PAULILO, M.A.S. *Risco do HIV/AIDS: Representações sociais entre soropositivos e doentes*. Tese de doutorado apresentada no Programa de Pós-graduação da PUC-SP: Serviço Social, 1998.

PAVIANI, Aldo. *“Vazios” urbanos: terra para preservar ou para especular?* Minha Cidade, São Paulo, 09.105, Vitruvius, abr. 2009.

PAZ, O. R. de. *Dimensões e indicadores de participação na avaliação de programas habitacionais*. Tese de doutorado em serviço Social da Pontifícia universidade Católica de São Paulo, 2002.

PECHEUX M. *Análise automática do discurso (AAD-69)*. In: Gadet F, Hak T, (Orgs.) *Por uma análise automática do discurso: uma introdução à obra de Michel Pêcheux*. 2. ed. Campinas (SP): Ed Unicamp; 1993.

PEREIRA, Luiz Portella. *A função social da propriedade urbana*. Porto Alegre: Síntese, 2003.

PLANO DIRETOR DE LONDRINA. Disponível em: <http://www1.cml.pr.gov.br/cml/site/ap_planodiretor/londrina.html>. Acesso em: 02 maio 2015.

POSSENTI, S. Teoria do discurso: um caso de múltiplas rupturas. In: MUSSALIN, F. e BENTES, A. C. *Introdução à linguística*. Fundamentos epistemológicos 3. ed. São Paulo-SP: Cortez, 2004.

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

RAMOS, M. H. Rauta. *Metamorfoses Sociais e Políticas Urbanas*. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

RANGEL, I. *Questão agrária, industrialização e crise urbana no Brasil*. José Graciano da Porto Alegre. UFRGS, 2004. SILVA,

RESENDE, D. A.; GOMES, G. C. A reprodução extensiva das periferias no contexto da urbanização contraditória: uma reflexão a partir dos loteamentos populares de Ribeirão das Neves. In: *Colóquio Internacional Metrôpoles em Perspectivas – globalização, Territórios e conflitos na produção Urbano-metropolitana e Experiências de Participação Social*, 2007.

REZENDE, V. *Planejamento urbano e ideologia*. Ed. Civilização brasileira. Rio de Janeiro 1982.

RIBEIRO, L. C.; PECHMAM, R. M. *O que é a questão da moradia*. São Paulo: Brasiliense. 1985.

RIOS, C. “minha casa” já é maioria dos financiamentos da caixa. *Jornal de londrina*. Londrina. 12 de fev de 2012. Disponível em: <<http://www.jornaldelondrina.com.br/online/>>.

RIOS,C. Minha casa dá origem à “minicidade” em londrina. *Gazeta do povo*. Londrina, 13 de junho de 2011. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/economia/conteudo>>.

ROBIRA, Rosa T. Áreas metropolitanas: espaços colonizados. In: CARLOS, Ana F. A.; CARRERAS, Carles (Orgs.). *Urbanização e Mundialização. Estudos sobre a metrópole*. São Paulo: Contexto, V. 4, (Coleção GEOUSP – Abordagens), 2005.

RODRIGUES R. S. A. *A produção do espaço urbano de juiz de fora/MG: dinâmicas imobiliárias e novas centralidades*. Tese Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, 2013.

RODRIGUES, A. M. Conceito e definição de cidades. In: QUEIROZ R. L. C.; SANTOS Jr., O. A. (Orgs.). *As metrópoles e a questão social brasileira*. Rio de Janeiro: REVAN/FASE, 2007.

_____. *Moradia nas cidades brasileiras* / Arlete Moysés Rodrigues. 10. ed. São Paulo: Contexto, 2003. (Repensando a Geografia).

_____. Estatuto da Cidade: função social da cidade e da propriedade. Alguns aspectos sobre população urbana e espaço. *Cadernos Metrópole*, n. 12, pp. 9-25, 2º sem. 2004.

RODRIGUES, T A; SALVADOR, E. *As implicações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) nas Políticas Sociais*. SER Social, Brasília, v. 13, n. 28, p. 129-156, jan./jun. 2011.

RODRIGUES, Marlon Leal. *MST: discurso de reforma agrária pela ocupação: acontecimento discursivo* 276p. Marlon Leal Rodrigues. Campinas, SP : [s.n.], 2007.

ROLNIK, R. *A Cidade e a lei: legislação, política urbana e território na cidade de São Paulo*. São Paulo: Studio Nobel: Fapesp, 1997.

_____. Estatuto da Cidade: instrumentos para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza. In: SAULE JR., Nelson; ROLNIK, Raquel. Estatuto da Cidade: novas perspectivas para a reforma urbana, São Paulo: *Caderno Pólis* 4, 2001.

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

_____ (Org.). Como produzir moradia bem localizada com recursos do programa minha casa minha vida? Implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

_____; SOMEKH, N.; KOWARICK, L. (Orgs.). *São Paulo: crise e mudança*. São Paulo: Brasiliense, 1990.

SALVADOR, E. Crise do capital e o socorro do fundo público. in: BOSCHETTI, Ivanete [et al.] (Orgs.) *Capitalismo em crise, política social e direitos*. São Paulo: Cortez, 2010. p. 35-64.

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

SANTANA, Raimunda Nonata do Nascimento. Forma mercadoria assumida pela terra e submissão da propriedade à função social da propriedade: uma contradição nas cidades do Brasil. Praia Vermelha. Revista da ESS, UFRJ, v. 18, p. 96-119, 2008.

SANTOS Junior, Orlando Alves dos. (2001) *Democracia e Governo Local. Dilemas da Reforma Municipal no Brasil*. Rio de Janeiro, IPPUR/Revan.

SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. 5. ed. São Paulo: Edusp, 2008a.

_____. O Estado-Nação como Espaço, Totalidade e Método. In: *Da totalidade ao lugar*. São Paulo: Edusp, 2008b.

_____. *Por uma economia política da cidade*. 2. ed. São Paulo: EDUSP, 2009.

_____. Tendências da urbanização brasileira no fim do século XX. In: CARLOS, A. F. A. *Os caminhos da reflexão sobre a cidade e o urbano*. São Paulo: EDUSP, 1994.

_____. *O espaço do cidadão*. 7. ed. São Paulo: EdUSP, 2007.

SAULE JÚNIOR, Nelson. O Tratamento Constitucional do Plano Diretor com instrumento de Política Urbana. In: *Direito Urbanístico*. FERNANDES, Edésio (Org.). Belo Horizonte: Del Rey. 1998.

_____. *Estatuto da Cidade: novos horizontes para a reforma urbana*. São Paulo: Caderno Polis, 2001.

_____. A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2004.

SERVIÇO SOCIAL: *direitos sociais e competências profissionais*. – Brasília. CFESS/ABEPSS, 2009 760p. (Publicação: Conselho Federal de Serviço Social – CFESS, Associação Brasileira de Ensino e pesquisa em serviço Social – ABEPSS. V.1).

SHIMBO, Lucia Zanin. *Habitação social, habitação de mercado: a confluência entre estado, empresas construtoras e capital financeiro*. Tese de doutorado do Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo – Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo, 2010.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SINGER, Paul. O uso do solo urbano na economia capitalista. In: MARICATO, Ermínia (Org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo, Alfa-Omega. 1982, p. 13-93.

_____. *Economia política da urbanização*. São Paulo: Brasiliense, 1979.

SIQUEIRA, Ana Lúcia de Souza. *Quem tem Direito à Moradia? Uma análise da política nacional de habitação e dos programas de habitação de interesse social (2003-2005)*. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, RN, 2006.

SOMEKH, N. A *(Des) verticalização de São Paulo*. (1987) 214f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo. São Paulo: FAU-USP, 1987.

SOUZA, Sergio Iglesias Nunes de. *Direito à moradia e habitação: análise comparativa e seu aspecto teórico e prático com os direitos da personalidade*. 3. ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

SOUZA, L. A. *A função social da propriedade e da cidade: entre a cidade do direito e o direito à cidade*. Tese de doutorado IPPUR-UFRJ, 2005.

SPOSITO M. E. B. As cidades médias e os contextos econômicos contemporâneos. In: SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (Org.). *Urbanização e cidades: perspectivas geográficas*. São Paulo: ENESP/FCT, 2001. p. 569-607.

STROZAKE, José Juvelino (org.) *Questões agrárias – julgados comentados e pareceres*. São Paulo: Editora Método, 2002.

TEPEDINO, Gustavo. Contornos constitucionais da propriedade privada. In: DIREITO, Carlos Alberto Menezes (Coord.). *Estudos em homenagem ao Professor Caio Tácito*. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

TOPALOV, Christian. Análise do ciclo de reprodução do capital investido na produção da indústria da construção civil. Capital e Propriedade Fundiária. In: FORTI R. *Marxismo e urbanismos capitalista*. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas, 1979.

TUAN, Yi-Fu. *Espaço e lugar: a perspectiva da experiência*. São Paulo: Difel, 1983.

VAINER, C. B. *Pátria, empresa e mercadoria*. In: ARANTES, O. et. al. (Org.) *A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000.

VALENÇA, Marcio. *Globabitação: sistemas habitacionais no Brasil, Grã-Bretanha e Portugal*. São Paulo: Terceira Margem, 2001.

VIEIRA, E. As políticas sociais e os direitos sociais no Brasil: avanços e retrocessos. *Revista Serviço Social e Sociedade*, n. 53. São Paulo: Cortez, março 1997.

VILLAÇA, Flávio. A Terra como Capital (ou Terra-Localização). *Espaço & Debates*. São Paulo, n.º 16, p. 5 a 14, 1985.

_____. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK,C & SCHIFFER,S. *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: EDUSOFUPAN, 1999.

_____. A crise do planejamento urbano. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 9, n.2, 1995.

_____. Reflexões sobre as cidades brasileiras. São Paulo: Studio Nobel, 2012.

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

WANDERLEY, L. E; RAICHELIS. R. (Org.). *A cidade de São Paulo: relações internacionais e gestão pública*. São Paulo: Educ, 2009

Sites consultados

<<http://pt.globalvoicesonline.org/2012/01/24/brasil-pinheirinho-massacre->>. Massacre do Pinheirinho causa revolta e comoção no país. Notícia postada em 24 de janeiro de 2012. Acesso em: 25 jul. 2014

<<http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/institucional/a-procuradoria-federal/apresentacao-1>>. Acesso em: 25 jul. 2014.

<<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/justica-determina-desocupacao-de-area-invadida-no-bairro-santa-quiteria>>. Acesso em: 27 jul. 2014.

<<http://www.jornaldelondrina.com.br/londrina/conteudo.phtml?Justica-autoriza-reintegracao>>. Acesso em: 27 jul. 2014

<<http://comunicandopararefletir.blogspot.com.br/2013/04/abandonaram-o-vale-dos-tucanos.htm>>. Acesso em: 15 ago. 2014.

<<http://www.jornaldelondrina.com.br/londrina/conteudo.phtml?tl=1&id=1476153&tit=Tenso-marca-reintegracao-de-posse-de-terreno-na-zona-norte->>. Acesso em: 15 ago. 2014.

<<http://www.ceu-ectp.org>>. Acesso em: 5 fev. 2014.

<<http://diogohutt.blogspot.com.br/2014/02/raul-fulgencio-rombo-aos-cofres.html>>. Acesso em: 28 mar. 2014.

<<http://www.cohabld.com.br/licitacao/pregao-009-2010>>. Acesso em: mar. 2014.

<<http://www.acil.com.br/jornal-detalle/108/7/675>>.

<<http://www.jornaldelondrina.com.br/brasil/conteudo.Moradias-populares-de-Londrina>>.

<<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/casas-populares-encolhem->

<http://www.coptec.org.br/biblioteca/Agroecologia/Artigos/cidadesErminiaMaricato.pAci dadesustentávelErmíniaMaricato>

<<http://www.gazetadopovo.com.br/economia/conteudo.phtml?>>- Minha Casa dá origem a “minicidade” em Londrina. Matéria exibida no dia 17 de outubro de 2011. Acesso em: 10 jan. 2012

<www.londrina.pr.gov.br/images/stories/turismo/pontos_turisticos>. Acesso em: 23 maio 2015.

<<http://www.google.com.br/imagensdolagoigapolondrina>>. Acesso em: 23 maio 2015.

<[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/469f4d91a9378221c12563ed0053547e?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/469f4d91a9378221c12563ed0053547e?Opendocument)>. Acesso em: 18 mar. 2015.